

南アフリカ共和国における私立学校への移動現象に関する研究 —ヨハネスブルグ・プレトリアを中心としたハウテン州を事例として—

A Study on the Student Migration from Public to Independent Schools in the Republic of South Africa:

Through the Case Studies around the Cities of Johannesburg and Pretoria in the Gauteng Province

キーワード：貧困層のための私学教育、プッシュ・プル要因、公私間格差、
全国学力到達度テスト、学校評価制度

古川 和人

KOGAWA Kazuto

はじめに

近年、EFA (Education for All) の動向の一つとして、貧困層を対象とした私立学校に対して世界的関心が集まっている。UNESCOの教育統計によると、1991年から2003年までの期間、全世界において私立学校の在籍者数は113%の増加率を記録しており、公立学校の52%という増加率よりもはるかに速いスピードで増大し、その多くがアフリカにおけるものであった (J. Hofmeyr, L. McCay 2010, p. 50)。そして、途上国におけるこの様な増加分の大多数をPEP (Private Education for the Poor: 貧困層のための私学教育) が担っており、現状では「私立学校の雨後の筍 (mushrooming private schools)」状態になっている。

南アフリカ共和国 (以下、南アと略称) はG20に属する新興国の一国であり、一人当たり国民総所得 (GNI) は7,610ドル (2012年) と、経済指標においてデータ上は豊かな国に見える。しかし、1日2ドル以下で生活する人口の割合は31.3% (2009年)、社会における所得分配の不平等さを測る指標であるジニ係数は63.6 (2012年) と世界最大級の経済格差があり、南アにおけるこの様な経済格差を生む根本的な要因は、教育格差にあるとも言われている⁽¹⁾。そして、南アにおいては、一人当たり国民総所得が少な

く、かつ教育投資が少ないサブ・サハラ・アフリカの国々よりも学力到達度が低いことから、南アの教育制度は「危機的状況」にあるとか「国家的災難」であるとまで酷評され、機能障害を起こしていることが指摘され、これまでもその改革が提起されてきた⁽²⁾。

この様に南アは、他のサブ・サハラ・アフリカ諸国とは教育開発の背景を異にしているが、やはり南アでも私立学校の雨後の筍状態にあり、近年、他のサブ・サハラ・アフリカ諸国とは比べられないような急激且つ大規模な児童・生徒の公立学校から私立学校への移動現象が観察されている。

そこで、本研究においては、南アの中でもヨハネスブルグ・プレトリアを中心としたハウテン州を事例として、公立学校から私立学校への児童・生徒の移動現象の特質とその原因を考察していくことを目的とする。本稿においては、最初に南アにおける公立学校から私立学校への児童・生徒の移動現象の現状とその経緯を概観し、私立学校法制を確認していく。そして、次に教育の質に焦点を当てて、具体的に教育の質の現状、及び教育の質の低下の原因といった公立学校側のプッシュ要因、そして、質の高い教育へのニーズという観点から、私立学校側のプル要因を考察していく。

ここで南ア学校教育法 (SASA: South African

Schools Act) 1996年・法律第84号においては、各州教育局の統制下にある公立校 (Public school) と独立校 (Independent school) の二種類の学校があるとされているが、1996年以前まで独立校は私立学校 (Private school) として認知されていた。そのため、本稿では現在の南アにおける正式名称は独立校ではあるが、世界的な通称である私立学校と表記していくことにする。

1. 公立学校から私立学校への移動現象の現状

基礎教育省 (DEB: Department of Basic Education) の統計では、2014年現在、南ア全土には1,681校の私立学校があるとされている (DEB 2014 a, p. 1)。一方、南部アフリカ地域における私立学校連盟であるISASA (Independent Schools Association of Southern Africa) は、加盟校の増加傾向に基づき、1994年には私立の初等・中等学校数が南ア国内に518校あったものが、初等中等学校の初等部と中等部を別々にカウントした場合、2014年現在で州教育局に登録済の初等・中等学校は約2,500校あると推計しており、特に2009年から2013年の4年間では、新たに127,706人が私立学校に入学したとしている (ISASA 2014, p. 2)。

Motala, S, Dieltiens, V. (2008) によると、公式な教育統計においては、多くの無登録校や夜間飛行学校 ('fly-by-night' schools)⁽³⁾ 等の存在が把握されない

ままであったため、私立学校のデータは現状を正確に反映しておらず、かつては推計値に頼るしかなかった。この様に従来は私立学校拡大の全容を把握できないままでいたが、2008年度の政府統計において初めて州教育局に登録している私立学校のデータが掲載されるようになった。これによると無登録校を除き2000年度から2008年度までの期間に、公立学校の在籍者数の増加率が1.9%であったのに対し、私立学校の増加率は4.2%であったことが明らかになった (J. Hofmeyr, L. McCay 2010, p. 51)。

南ア全土の状況として、2014年現在、1,265万5,436人の児童・生徒が初等中等学校に在籍しており、この中で私立に在籍している児童・生徒数は53万8,421人で全体の4.3%であった (DEB 2014 a, p. 1)。このような私立の在籍比率は、南ア全土のマクロな統計を見る限り2009年度以降大きな変化はないと言われているが (DBE 2014 b, p. 20)、その状況は州によって全く異なるのが現状である。

2014年現在、南ア全州の中で私立の在籍比率が11.3%と一番高いのがハウテン州である。次に高いのが西ケープ州の4.5%で、北ケープ州の在籍率は1.4%と一番低い (DEB 2014 a, p. 1)。そのため、公立学校から私立学校への移動現象は、南ア全土において共通した普遍的なものではなく、特にヨハネスブルグやプレトリアがあるハウテン州において顕著であるという地域的な現象である。

ここでハウテン州における私立初等中等学校の状況を確認してみる。表-1は、2010年度を基準として

表-1 ハウテン (Gauteng) 州における私立及び公立初等中等学校の状況 (2010～2014年度)

公 私 年 度	私立					公立				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
学校数 (校)	470	519	566	593	651	2,015	2,040	2,045	2,056	2,070
増加数 (校)	—	49	47	27	58	—	25	5	11	14
前年度比増加率	—	10.4%	9.1%	4.8%	9.8%	—	1.2%	0.2%	0.5%	0.7%
児童・生徒数 (人)	196,272	207,883	216,642	229,984	246,989	1,777,794	1,814,167	1,858,745	1,899,542	1,944,486
増加数 (人)	—	11,611	8,759	13,342	17,005	—	36,373	44,578	40,797	44,944
前年度比増加率	—	5.9%	4.2%	6.2%	7.4%	—	2.0%	2.5%	2.2%	2.4%
教員数 (人)	12,877	13,696	14,785	15,466	16,483	57,463	57,836	59,175	59,357	60,782
増加数 (人)	—	819	1,089	681	1,017	—	373	1,339	182	1,428
前年度比増加率	—	6.4%	8.0%	4.6%	6.6%	—	0.6%	2.3%	0.3%	2.4%

出典: Department of Basic Education (2015), "Education Statistics in South Africa 2013", p.4. 及び Department of Basic Education (2014a), "2014 School Realities", p. 1. をもとに筆者が作成

2014年度までの4年間での私立初等中等学校の学校数、児童・生徒数、教員数の増加の状況を示したものである。この表から分かる様に、この間公立は相対的には微増にとどまっているのに対して、私立初等中等学校の2014年度のデータは2010年度に対して、学校数で1.39倍、児童・生徒数で1.26倍、教員数では1.28倍の増加を示している。

それでは、なぜこの様に公立学校から私立学校への移動現象が続いているのか、そして、その背景にはどのような要因があるのか。次章においては、この現象の背後にある諸要因を探っていくことにする。

2. 公立学校から私立学校への移動現象の背景

(1) 公立学校から私立学校への移動の経緯

南アでは1994年以前のアパルトヘイトの時代に、白人、黒人、インド人など各人種別に異なった教育制度を規定したバンツウ教育法 (Bantu Education Act) があり、教育年限・義務教育制度などにそれぞれ差異が見られ、大多数の南ア人の質の高い教育への機会を奪ってきた。しかし、ネルソン・マンデラ政権による教育改革の結果、全ての南ア人は等しく教育を受ける権利を有することにはなったが、同国ではいまだにアパルトヘイト時代の負の遺産と格闘しているのが現状である。

1990年代初頭、私立学校に対する支配的な認識は、多くの場合、白人のための特権階級に限られた高学費校というイメージであった。しかし、アパルトヘイト撤廃は、南アの私立学校、特に私学在籍者の動向に劇的な変化をもたらすことになった。つまり、それまで伝統的には白人の学校であった私立学校が黒人にも開放された結果、2010年までに私立学校における黒人の在籍率は72%程度までに到達し、それらの学校の多くが1990年以降に設立された比較的歴史の浅い低学費校 (Low-Fee Private) や中学費校 (Mid-Fee Private) であった (CDE 2013, p. 7)。

以上の様に、南アにおいては大規模に公立から低学費・中学費私立校を中心に児童・生徒がシフトしているという現象が起きている。そして、今後も南

ア国内においては、例えばハウテン州でヨハネスブルグとプレトリアの中間地域に位置するミッドランド (Midrand) や西ケープ州のケープ・タウン (Cape Town) 近郊の様に、都市が郊外に拡張しており、公立学校の供給が人口増加に追いつかない地域では、確実に私立学校の需要が見込まれると言われている (J. Hofmeyr, L. McCay 2010, p. 52)。

(2) 私立学校法制

教育に関する権利について南ア共和国憲法 (1996年) 第29条第1項は、「すべて国民は、成人基礎教育、継続教育を含めて、州が漸次利用且つアクセス可能とさせる基礎教育を受ける権利を有する。」ことを規定している。そして、南ア学校教育法 (SASA) 1996年・法律第84号第3条第1項では、すべての7歳になる学齢児童 (Grade 1) から中等教育の途中である15歳 (Grade 9) までの学齢生徒の保護者に対する就学義務を規定している。これに加えて政府は就学政策として、日本の幼稚園の年長に相当するGrade R (Reception) を、2014年までにすべての小学校に併設することを目標として掲げている。

また、南ア憲法第29条第3項においては、「何人も人種によって差別されず、州教育局に登録し、公立学校と比較してもその基準が劣ることなく、自己の費用によって私立学校を設立・維持する権利を有する。」ことが謳われている。そして、第4項においては、「私立教育機関に対する州の補助金支出は、これを妨げない。」ことが明文化されている。

南アにおいて私立学校が補助金を受けようとする場合、受給する一年前に州の教育局に登録する必要があり、州教育局は補助金支給の国家ガイドラインに従って受給額を決定していく。私立学校は、非営利目的であり、且つある一定以下の学費である場合にのみ、補助金を受給することが可能となる。つまり、学費が規定以上の金額になる私立学校は、補助金受給対象からは除外される⁽⁴⁾。因みに、各州教育局に登録済の私立学校のうち、2013年現在では約90%が非営利であり、その内の約60%程度が補助金を受給している (CDE 2013, p. 15)。

3. ハウテン州における私立学校への移動現象の原因に関する考察

前述の様に南アにおいては、児童・生徒が公立から低学費・中学費私立学校を中心に大規模にシフトしているという現象が起きている。その理由として一般的には、「公立学校が質の高い教育へのニーズに対して十分に応えていないと感じられているため、公立学校への不信感が富裕層のみならず中間層や貧困層においても共有されるようになったためである。」⁽⁵⁾、とされている。

そこで、本章においては、この言説を仮説として設定し、ハウテン州を事例に、教育の質という観点から、児童・生徒の大規模な移動現象の公立学校側のプッシュ要因、及び私立学校側のプル要因を考察していくことにする。

(1) 公立学校のプッシュ要因

① ハウテン州の公立学校における教育の質の現状

ここで初等学校 (Primary School) を例にして、教育の質を物理的に示す一つの指標である教員一人当たりの児童の比率 (TPR: Teacher Pupil Ratio) の現状を分析してみる。2013年度現在での南ア全国の初等学校におけるTPRを確認してみると、公立が1:32.9であるのに対して私立は1:18.1であり、初等学校一校当たりの教員数は公立が13.6人、私立は12.7人と、公私ともに学校規模はほぼ同じであるのに

対して、公立のTPRは私立の1.82倍の値を示している⁽⁶⁾。

これが表-2から分かる様に、ハウテン州の初等学校におけるTPRは、公立が1:36.0であるのに対して私立は1:17.6と、公立のTPRは私立の2.05倍の値を示している。また、初等学校の一校当たりの教員数は、公立が23.8人、私立は16.5人であることから、平均的にハウテン州の初等学校は、公立の方が私立よりも学校規模もクラス・サイズも大きいことが分かる⁽⁷⁾。

つまり、他の州よりも私立の初等学校数が多いハウテン州では、公立のTPRは南ア全国の平均値を上回り私立の2倍以上の値を示しており、学習環境の上で物理的に大きな公私間格差が存在することが指摘できる。そして、この様な傾向は単に初等学校だけではなく、表-2から中等学校、初等中等学校等においても同様の格差を確認することができる。

② 公立学校における教育の質の低下の原因

井ノ口 (2008, p. 39) においては、南アにおける近年の教育改革により黒人に対する義務教育は大幅に改善されたが、依然として人種間及び地域間に根強い格差が存在し、その原因として極度に分権化が進んだ学校運営制度、教員能力・経験の人種間格差、及び教職員組合の教育政策への介入、以上の三点が指摘されている。ここで公立学校における学習環境以外で教育の質の低下に直結する要因としては、

表-2 ハウテン州における初等中等教育基礎統計及び指標 (2013年現在)

項目 公私	学校種	学校数	児童・生徒数	教員数	児童・生徒 対教員比率	一校当たりの 平均教員数
私 立	初等学校	189	55,006	3,118	17.6	16.5
	初等中等学校	120	34,535	2,277	15.2	19.0
	中等学校	112	28,242	2,249	12.6	20.1
	その他	172	112,201	7,822	14.3	45.5
	小 計	593	229,984	15,466	14.9	26.1
公 立	初等学校	1,363	1,165,383	32,375	36.0	23.8
	初等中等学校	75	58,675	1,668	35.2	22.2
	中等学校	605	658,139	24,768	26.6	40.9
	その他	13	17,345	546	31.8	42.0
	小 計	2,056	1,899,542	59,357	32.0	28.9
合 計		2,649	2,129,526	74,823	—	—

出典: Department of Basic Education (2015), "Education Statistics in South Africa 2013", p. 20.

教員の質の問題が挙げられる。しかしながら、南アにおける特殊事情として、教職員組合の動向が教育の質の低下に拍車をかけてきたことも事実である。

1) 教職員組合の動向

南アにおいては、SADTU (South African Democratic Teachers Union)、NAPTOSA (National Professional Teachers Association of South Africa)、SAOU (Suid-Afrikaanse Onderwysunie)、NATU (National Teachers Union)、以上の四つの主要な教職員組合が存在している。とりわけ、南ア民主教職員組合(SADTU)は、国内全教員の約70%に相当する24万人規模の組合員を擁する南アで最大の教職員組合であり、組合員の大多数が黒人である。

SADTUは、各業種別組合をまとめる全国組織である南ア労働組合会議(COSATU: the Congress of South African Trade Unions)傘下の教職員組合であり(井ノ口2008, p. 41)、COSATUは南ア共産党(SACP: South African Communist Party)と共に政権与党であるアフリカ民族会議(ANC: African National Congress)と連立を組んでいるため、これまでSADTUから多くの国会議員が誕生し、政権に大臣や政府高官等の有力政治家を輩出してきた。

この様な政治力を背景に、SADTUはこれまで組合員を動員して、賃上げ要求や待遇改善のためのストライキを度々実施してきた。その際に動員された組合員は、本来であれば学校の教室で教えていなければいけない公立学校の教員達であり、SADTUは教員の本務である学校現場での教育活動の時間を犠牲にして、公立学校の教員をストライキに参加させてきた。その結果として、公立学校での授業時間、つまり児童・生徒の学校での絶対的学習時間が短くなってしまうことが常であった。

基礎教育省による教員への面接調査によると、南アにおいては多数の教員が遅刻して出勤したり早退したりするため、規定の週間勤務時間の46%しか実際に教育活動を行っておらず、金曜日は全く仕事をしないという実態が明らかにされた(CDE 2011, p. 11)。つまり、多数の教員は年間カリキュラムを消

化しきれていないことが常態化しているのが、南アの公立学校の現状である。

また、SADTUは基礎教育省が実施しようとした学校と教員の業績評価導入政策に反対してきており(M. Letseka et al 2012, p. 1201)、公立学校において教員は、何ら結果責任を問われないという説明責任が無い構造が露呈され、公立学校におけるアカウンタビリティの問題が顕在化している。

2) 教員の絶対数の不足、及び教員の質の問題

南アにおける教員の全体像としては、2010年現在、女性の占有率が67%、黒人が77%、40歳以上の教員が67%、15年以上の経験がある教員が53%、教員免許保持比率⁽⁸⁾は95%であった(CDE 2011, p. 10)。南アにおける教員の需給状況としては、緊急により多くの質の高い教員が必要であり、この質の高い教員の絶対的不足が教育制度全体の質の低下を招く原因になっている。

南アにおいて必要とされる新規教員数は年間約25,000人程度であるが、需要の三分の一程度しか養成できていないのが現状であり(CDE 2011, p. 4)、特に理数系の教員養成は急務である。しかしながら、理数系の免許を保有した教員養成系の学生の多くが、実際には教員として就職することを躊躇する場合が多い。例えば東ケープ州の事例では、16,581人が数学教員の有資格者であることになっていたが、実際に数学教員として勤務していたのは7,090人であり、その中で数学の免許を保有していたのは5,032人であったという調査結果もある(CDE 2011, p. 4)。

教員養成大学卒業生の有能な四分の一程度は、低い給与と職業的に悪いイメージもあり(M Cosser 2009, pp. 96-97)、実際に教員として就職するという選択をせずに国外へ移住したり⁽⁹⁾、他のセクターへ就職をしたりと、現状では正に南アにおける「でも・しか」教師の飽和状態にある。

政府はこの様に潜在的な教員不足状況に鑑み、奨学金を提供することにより教員養成系の学生数の増加を画策している(CDE 2011, p. 11)。また、より成果を出している教員や確保が難しい理数系の教員の定着率を上げるため、何らかのインセンティブ

施策を導入しようとしているが、この施策に対しては教職員組合が反対している (CDE 2011, p. 12)。また、南アにおいては隣国のジンバブエ等の国々から来た外国人教員が学校現場に既に存在するが⁽¹⁰⁾、政治問題も絡み正規に外国人教員を招聘する政策を立案するまでには至っていない (CDE 2011, p. 12)。

③ SGB 決定による授業料受益者負担と義務教育の無償性

SGBとは、School Governing Bodyの略で、日本のコミュニティ・スクールの学校運営協議会に相当する。この組織は、教育行政における地方分権化の一環として、学校運営における権限が現場レベルに移譲されたことで制度化したものであり、学校を効率的、且つ円滑に運営していくことを担保するため、保護者代表、校長、教員代表、職員代表等⁽¹¹⁾で構成された学校経営主体である。その設置目的は、教育の質の改善、グッド・ガバナンスの確保、コミュニティの関心及び保護者の期待に応えることとされており、SGBは教授言語、宗教教育、授業料、校則等に関する方針を決定する権限を有し、当該学校コミュニティへの説明責任を果たすべく機能が期待されている⁽¹²⁾。

ここで南アにおける義務教育学校の無償性を考えてみると、日本とは異なり、たとえ公立学校であっても授業料は完全無償ではない場合も多い。これは政府から各学校への予算の配当が十分ではないこともあり、各学校のSGBの決定の下、それぞれの学校が運営上不足する資金を、授業料の受益者負担として徴収しているのが現状である⁽¹³⁾。また、授業料の他に、保護者会が様々な資金調達活動を行って学校の収入を補填している。

それでは、現実に保護者の受益者負担は、どのよ

うな状況であるのだろうか。表-3は、南ア全土における2012年度公立学校の年間授業料負担の分布比率を示したものである。政府は2000年代に義務教育無償化政策を推進してきたが⁽¹⁴⁾、その結果2002年に授業料無償が1.6%、年間R 1以上R 100以下の学費を支払っていた児童・生徒の割合が58.1%であったのが、10年後の2012年には授業料無償は62.5%にまで劇的に増加し、年間R 1以上R 100以下の負担率は6.6%にまで減少した。しかし、一方で年間の学費がR 12,000以上負担している比率は、2002年には1.3%であったが、2012年にはむしろ3.3%に増加している。

以上の様な傾向は、義務教育無償化政策の進展に伴い、むしろ公立の学校間に格差を広げる結果になっている。つまり、たとえ同じ義務教育であっても、無償だが質の低い教育しか提供できない学校と、SGBの決定の下、教育の質を向上させるため不足する学校運営資金を授業料の受益者負担として徴収できる学校の二極端の公立学校を生み出す結果となっている。そして、後述する低学費私立学校の学費の程度を考慮すると、年間R 8,001以上負担している5.5%の児童・生徒の家庭は、確実に私立への移動を考慮することができる経済力を持った階層であると考えられる。また、年間R 4,001以上R 8,000を負担している4.5%は、経済的支援があれば潜在的に私立への移動を考慮する階層であると推測できる。

(2) 私立学校のプル要因

① 私立学校への移動階層と低学費私立学校の台頭

南ア全国のEMIS (Education Management Information System: 教育経営情報システム)において、各学校は学校周辺のコミュニティの貧困度により、社会・経済的に5分位階層に分類されている。

表-3 南アにおける2012年度公立学校の年間授業料の分布

(単位: %)

授業料 無 償	R1- R100	R101- R200	R201- R300	R301- R500	R501- R1,000	R1,000- R2,000	R2001- R3,000	R3001- R4,000	R4,001- R8,000	R8,001- R12,000	R12,001 以上
62.6	6.6	4.9	3.1	3.3	4.0	2.6	1.5	1.6	4.5	2.2	3.3

出典: DEPARTMENT OF BASIC EDUCATION (2014b), GENERAL HOUSEHOLD SURVEY (GHS) 2012: FOCUS ON SCHOOLING, pp. 28-30.
をもとに筆者が作成

ここでQ 1は貧困層で、Q 2は下位中間層、Q 3が中間層、Q 4は上位中間層、Q 5が富裕層を意味している。

ハウテン州では、Q 1貧困層に分類される学校が10.9%、Q 2下位中間層は10.9%、Q 3中間層が31.3%、Q 4上位中間層が26.2%、Q 5富裕層が20.7%を占めている。富裕層は伝統的に高学費私立学校の対象であるが、低学費・中学費私立学校のターゲットは中間層と上位中間層であり、特に31.3%を占めている中間層が低学費私立学校へ移動しているメインな階層であると考えられる。

一部の黒人エリート家庭が高学費の私立学校へ通学させてはいるものの、現状では大多数の私立学校に在学する黒人家庭は、中間層、または上位中間層に属しており、近年における多くの黒人家庭の社会・経済的な躍進が、低学費・中学費私立学校への進学を可能とさせている大きな要因であると言われている(CDE 2013, p. 7)。

ここで低学費私立学校とは、年額の学費が概ねR 12,000以下程度の学校を指し、最低学費の私立学校では月額R 650、年額の学費がR 7,500以下という学校もある(CDE 2013, p. 7)。2013年度、ISASAに加盟している私立学校の学費の分布としては、約32%の加盟校が年額R 46,000以上の高学費校であり、約47%がR 17,000以上R 46,000未満の中学費校、約21%がR 17,000未満の低学費校である⁽¹⁵⁾。

ハウテン州には新規参入の低学費私立学校チェーンが複数あり、例えばCurro Holdings Ltd.の低学費校ブランドであり、2014年度の年間学費がR 12,000からR 20,000程度のMeridian Private Schoolや、R 14,000程度のSPARK Schools、R 5,000からR 7,500程度の最低学費校であるBASA Schoolsが既に存在している(CDE 2013, pp. 8-9)。これらの既存校に加えて2015年度には、比較的私立学校の数少ない南ヨハネスブルグ地域を中心に、Pioneer AcademiesやPOC Schools等の新たな私立学校チェーンの開校が予定されており、今後も公立学校から私立学校へのシフトを牽引するアクターが、潜在的に広がりを見せているのがハウテン

州の現状である。

この様な低学費私立学校チェーンが躍進できる背景には、社会基金を通じた低利による融資の存在がある。例えば、2012年7月にPIC (Public Investment Corporation) とOMIGSA (Old Mutual Investment Group SA) という投資会社は、Curro Holdings Ltd. と質の高い低学費による教育を提供することを目的として、低学費私立学校チェーン・ブランドの学校拡張の一環として、パートナーシップ契約を結んでいる(CDE 2013, p. 18)。また、2013年5月にこれらの投資会社は、BASA Schoolsと同様の契約を結んでおり(CDE 2013, p. 18)、Old Mutual Investment Groupは中間層向けに教育ローン・サービスも提供している。

表-4は、2010年から2013年までのハウテン州の初等学校におけるTPRの経緯を示したものである。この表から分かるように、ハウテン州の公立学校の児童対教員比率は年々高くなる一方であるのに対して、私立は通常1クラス35名以下の設定であることから、私立のTPRは公立の半分ぐらいで、ある程度安定していることが、私立側の大きなセールス・ポイントになっている。

以上の様に、公立学校とのTPRの比較により、明白に存在する教育環境の公私間格差から、中間層・中間層上位の私立学校への教育の質の期待もあり、また低学費私立学校の台頭もあることから、児童・生徒の私立学校への移動現象が起きているものと考えられる。

表-4 ハウテン州の初等学校における児童対教員比率の経緯

年 度	2010	2011	2012	2013
私 立	17.3	16.9	16.9	17.6
公 立	33.6	34.4	35.2	36.0

出典：Department of Basic Education(2012-2013), "Education Statistics in South Africa 2010-2013" を参考に筆者が作成

②学業達成度(Academic Achievement)の公私間比較

基礎教育省は教育の質の改善を図るため、初等学校1年生から6年生、及び中等学校9年生を対

象に言語的能力及び数的能力を測定する全国的な学力調査の実施を2011年度から行っている。この全国レベルの学力到達度テストがANA (Annual National Assessments) であり、参加校は全ての公立学校と私立は州教育局から補助金を受給している学校で、補助金受給対象外の私立学校は任意での参加となる。

表-5は、ANA 報告書として公私の結果比較が初めて掲載された2012年度版のデータである。この結果から分かる様に、全般的に私立学校の児童の方が、公立の児童よりも全ての学年・教科において高いスコアを示しており、初等学校レベルにおける学業達成度において、歴然とした私高公低の傾向を観察することができる。特に6年生では、平均点の差が二桁にまで広がっており、ANA 報告書によって明らかになった学業達成度の公私間格差は、公立学校から私立学校への児童・生徒の移動に加速的拍車をかけたと考えられる。

表-5 2012年度初等学校におけるANA結果の公私間比較

学年	教科	公立	私立	平均点数の差
3	算数	41.2	48.1	6.9
3	母語	52.0	54.8	2.8
6	算数	26.7	37.0	10.3
6	母語	42.8	56.1	13.3
6	第一追加言語	35.6	55.2	19.6

出典：DBE (2012), “Report on the Annual National Assessments of 2012: Grades 1 – 6 & 9”, p. 64.

注意：ここで母語とはHome Language: The language that is spoken most frequently at home by a learner. のことであり、第一追加言語はFirst Additional Language のことで、Gr.4以上にある。

③教育の質を保証するシステム

近年、新規参入の低学費私立学校が増加しているが、この様な私立学校においても質保証は、果たして可能なのだろうか。学校設置基準が厳格に適用される日本とは異なり、私立学校の校舎等の施設・設備に関する登録審査が日本と比べて甘いという現実があるものの、州教育局による学校登録時の査察や補助金受給に際しての毎年の学校監査は、私立学校の教育の質を保証する制度として機能している

ことは見逃せない。そして、この様な行政による評価制度に加えて、例えばISASAのような私立学校団体が外部に委託して行う第三者評価による認証制度も、加盟校の教育の質を保証しようとするものである。この様に私立学校には、保護者に対して直接的に説明責任を果たしていくシステムが複数存在していることが、アピール・ポイントになっている。

これに対して公立学校の場合、教育の質を保証するシステムはどうなっているのだろうか。基礎教育省は、公立学校の運営にアカウントビリティ制度を導入するため、2011年3月に国家教育評価開発部門 (NEEDU: National Education Evaluation and Development Unit) を設置し (CDE 2011, p. 4)、毎年評価報告書を刊行している。しかしながら、例えば年次報告書の2012年度版では、教育の質の改善のために学校教育システムが機能するための要因を特定することを目的として (DBE 2013, p. 2)、ハウテン州ではJohannesburg Centralから8校、Johannesburg Westから7校のサンプルを抽出した調査を実施しているだけで (DBE 2013, p. 4)、NEEDUが保護者に直接的に公立学校のアカウントビリティを保証するための機構とはなっていない。

④その他の要因

教育の質は、単に学業達成度だけで規定されるものではない。サッカー、ラグビー、クリケット等の体育系課外活動プログラムや、文科系課外活動の有無と施設・設備、及びその指導体制といった課外活動 (Extra-Curricular Activities) の充実度も、特に南アにおいては学校選択の際に重要な要素として占められている。公立の授業料無償校では、課外活動を実施していない学校が多数あり、また公立校が課外活動を行う場合、SGBが正規カリキュラム以外の経費として保護者に受益者負担を求めることから、前述の様に公立間にも格差がでてくる。そして、課外活動の充実度は、施設・設備と直結してくことから、私立学校間でも低学費校、中学費校、高学費校では、グランドの有無や施設・設備等の充実度において大きな差がある。

施設ということでは、学校の校舎そのものに関しても

低学費・中学費・高学費の私立学校間で大きな格差が存在する。例えば、低学費私立学校の大多数が比較的大きな民家や旧オフィス等の居抜き物件を校舎に転用したり、トレーラー・ハウスを校舎として使用したりと、施設に関する私立学校経営の現実が指摘できる⁽¹⁶⁾。ISASAにおける聞き取り調査では、低学費の新規開設校の場合、銀行が融資の際にリスクを取りたがらないことから、どうしても居抜き物件を校舎に転用してしまう、という事情があるという。その意味では、南アでは教育の質における公私間の歴然とした格差が存在し、さらに私学間においても格差が拡大する傾向にあるのが現状である。

おわりに

南アにおいて、公立から低学費・中学費私立学校を中心に大規模に児童・生徒が移動している理由として、教育の質という観点から、公立学校側のプッシュ要因と私立学校側のプル要因を考察した結果、以下の様にまとめることができる。

公立学校側のプッシュ要因としては、先ずハウテン州の初等学校における公立のTPRは、2013年度現在、南ア全国の平均値を上回り私立の2倍以上の値を示しており、学習環境の上で物理的に大きな公私間格差が存在することが挙げられる。また、公立学校における教育の質の低下の大きな原因として、教職員組合のストライキのため、公立学校での授業時間が短くなってしまうことが常態化しており、教員の絶対数の不足や教員の質にも問題があることが指摘できる。そして、SGBの決定による公立学校での授業料の受益者負担の現状と義務教育での無償化政策の進展に伴い、公立の学校間でも格差が拡大している現実がそこにある。

次に、私立学校側のプル要因としては、低学費私立学校チェーンが台頭してきており、中間層向けに教育ローン・サービスの提供もあることから、中間層の選択肢が増えていることが指摘できる。また、公立学校のTPRは年々高くなる一方であるのに対して、私立は通常1クラス35名以下の設定であることから、私立のTPRは公立の半分ぐらいで安定していること

が、私立側の大きなセールス・ポイントになっていることも挙げられる。そして、ANAの結果から、初等学校レベルにおける学業達成度において、歴然とした私高公低の傾向が明らかになったことが、公立学校から私立学校への児童・生徒の移動に加速的拍車をかけたと考えられる。これらに加えて、州教育局による学校登録時の査察や補助金受給に際しての毎年の学校監査、及び私立学校団体による第三者評価による認証が、私立学校の教育の質を保証する制度として機能しており、公立学校とは対照的に保護者に対して直接的に説明責任を果たすシステムが複数存在していることも、私立のアピール・ポイントになっている。また、その他の要因として、私立学校の課外活動の充実度も、南アにおける学校選択に際しての重要な要素であることも挙げられる。

<注>

- (1) 国際開発機構 (JICA) ホーム・ページ「民主化から20年の南アフリカ根深く残る格差の是正に向けて」2014年5月2日付記事
http://www.jica.go.jp/topics/notice/20140502_01.html
- (2) この様な教育状況を指摘した文献としては、Fleisch, B. (2008). *Primary education in crisis: Why South African schoolchildren underachieve in reading and mathematics*, Cape Town: Juta & Co. や Bloch, G. (2009). *The toxic mix: What's wrong with S.A.'s schools and how to fix it*, Cape Town: Tafelberg Publishers. が挙げられる。
- (3) ここで 'fly-by-night' schools = 「夜間飛行学校」とは、無登録で実態が把握されていない闇の裏の私立学校のことを意味している。南アでは、新学期に学費だけ集めて年度途中で雲隠れしてしまう等の詐欺まがいの私立学校が横行しており、私立学校拡大に際しての負の側面も露呈している。そのため、南ア基礎教育省ホームページには、当該学校とその教員が正規の登録をしているかどうかを、保護者が問い合わせ確認することができるサイトが存在している。

- (4) 補助金の算定方法としては、受給額の60%が州の児童・生徒一人当たりの単位費用であるPAEPL (provincial average estimate per learner) に基づいて規定され、残りは当該学校の学費の程度とその学校周辺の社会経済的状況が考慮され決定される。
<http://www.isasa.org/subsidies-for-independent-schools/>
- (5) 現地調査におけるヒアリングの結果、CDE (2013, p. 7) 及び Neels Blom (2013), *Demand for independent basic education may prove irresistible* から設定
<http://www.bdlive.co.za/national/education/2013/09/26/demand-for-independent-basic-education-may-prove-irresistible>
- (6) Department of Basic Education (2015), *Education Statistics in South Africa 2013*, p. 21. を基に筆者が算定。
- (7) Department of Basic Education (2015), *Education Statistics in South Africa 2013*, p. 20. を基に筆者が算定。
- (8) 教員免許の保持比率は、1990年には53.0%であったが、2010年には95.1%になり20年間で42.1%改善されている。(CDE 2011, p. 10)
- (9) プレトリア大学のR. de Villiers博士の試算によると、1997年7月から2006年7月までの期間に、英国だけで約10,000人の教員が移住したというデータがある。(CDE 2011, p. 13)
- (10) 報告された外国人教員だけで、年間約1,000人はいるとされている。(CDE 2011, p. 27)
- (11) 中等学校では、生徒代表もSGBへの参加が認められている。
- (12) <http://www.education.gov.za/Parents/SGBs/tabid/415/Default.aspx>
- (13) 例えば、プレトリア大学メイン・キャンパス及びプレトリア男子中等学校 (Pretoria Boys High School) の隣にあるプレトリア東初等学校 (Laerskool Pretoria-Oo: 英語では Pretoria East Primary School) では、州政府からの配

当金だけで雇用できるのは全教職員42人中15人分のみである。そのため、残りの教職員の給与、及び設備費等の経費に充当させるために、2013年度はSGBの決定で児童一人当たり毎月R 1,025、年間ではR 11,275の授業料を徴収している。(古川和人「南アフリカ共和国における低学費私立小学校の現状-ヨハネスブルグ・プレトリア周辺での学校訪問調査から-」『東京女子体育大学紀要』第49号, 2014, pp. 80-81.) 2013年9月現在、1R(ランド)=約10円であったので、1,025Rは日本円で約10,250円。)

- (14) 例えば、2008年の選挙マニフェストにおいて与党は、義務教育の無償化率を40%から60%に増加させることを公約に掲げていた。
- (15) ISASA, *Why choose an ISASA school ?, Affordability*,
<http://www.isasa.org/why-choose-an-isasa-school/>
- (16) 現地調査における視察結果から。

<引用文献>

- ・ Jane Hofmeyr, Lindsay McCay (2010), *Private Education for the Poor: More, Different and Better*, FOCUS 56 — On Learning and Teaching, Helen Suzman Foundation, pp. 51-56.
- ・ DBE: Department of Basic Education (2014a), *School Realities 2014*.
- ・ ISASA (2014), *WHY CHOOSE AN ISASA SCHOOL ?*
- ・ Motala, S. and Dieltiens, V. (2008), *Caught in ideological crossfire: Private Schooling in South Africa*, South African Review of Education: Vol. 14. No 3, pp. 122-138.
- ・ DBE (2014b), *GENERAL HOUSEHOLD SURVEY (GHS) 2012: FOCUS ON SCHOOLING*.
- ・ Centre for Development and Enterprise: CDE (2013), *Affordable Private Schools in South Africa*.
- ・ 井ノ口一善 (2008) 「南アフリカの義務教育改革

—成果と課題—『アフリカレポート(第47巻)』
日本貿易振興機構(JETRO) アジア経済研究所,
pp. 37-42.

- ・ Moeketsi Letseka, Bongani Bantwini, Ethel King-McKenzie (2012), *Public-Union Sector Politics and the Crisis of Education in South Africa*, Creative Education 2012 Vol. 3, No. 7, Scientific Research, pp. 1197-1204.
- ・ CDE (2011), *Value in the classroom: The quantity and quality of South Africa's teachers*.
- ・ M. Cosser (2009), *Studying Ambitions: Pathways from grade 12 and the factors that shape them*, HSRC (Human Sciences Research Council).
- ・ DBE (2013), *NEEDU National Report 2012: The State of Literacy Teaching and Learning in the Foundation Phase*.

<付記>

本稿は、2012(平成24)～2014(平成26)年度科学研究費補助金・基盤研究(C)「アジア・アフリカにおける民営初等教育の比較研究—質の高い初等教育保障の視点から—」(研究代表者: 渋谷英章・課題番号: 24531058)の研究成果の一部である。