



Title	南アフリカ・ハウテン州ツワネ市における民主化後の初等教育の学校間格差：分権化政策に着目して
Author(s)	井ノ口，一善
Citation	未来共生学. 2017, 4, p. 205-223
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/60732
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

南アフリカ・ハウテン州ツワネ市における民主化後の初等教育の学校間格差

分権化政策に着目して

井ノロ 一善

大阪大学大学院人間科学研究科博士後期課程

要旨

アパルトヘイトを乗り越え民主化を達成した南アフリカは、民主化後 20 年以上経過した現在でも深刻な教育の人種間問題が社会問題となっている。白人児童・生徒を取り巻く教育環境は引き続き恵まれた状況にあり、他方で黒人を中心とした非白人児童・生徒は依然として不利な状況に苦しんでいる。しかし、現在の教育格差の原因をアパルトヘイト体制の負の遺産やバンツール教育に求めるのは合理的ではない。むしろ今の教育格差は民主化後に導入された教育制度が構造的に生み出したものと考えるのが自然である。本稿はまずは新教育制度について俯瞰した上で、教育現場で依然として課題となっている教育格差について、異なるバックグラウンドを有する複数の初等教育学校を対象に主に学校運営予算、教育環境、学校理事会役員の経験の 3 つの視点から現地調査を行い、その結果を基に教育格差を考察し、その要因について明らかにした。

目次

- はじめに
1. 関連する先行研究の整理
 - 1.1 途上国における分権化
 - 1.2 南アフリカの分権化
 2. 南アフリカの教育セクターの現状
 - 2.1 教育セクターの概要
 - 2.2 教育行政制度
 - 2.3 学校運営制度の特徴
 3. 調査の対象と方法
 4. 分権化の影響を受ける学校運営
 - 4.1 学校運営予算の格差
 - 4.2 教育環境の格差
 - 4.3 学校理事会役員の知識・経験

おわりに

キーワード

南アフリカ
初等教育
分権化

はじめに

南アフリカ共和国（以下、南ア）は、1994年に同国で初めて全人種参加の民主的な選挙を成功させ、それまでの基本政策であった人種隔離政策（アパルトヘイト）の撤廃を実現した。国民の圧倒的な支持を受け政権の座についたアフリカ民族会議（Africa National Congress: ANC）はアパルトヘイトをはじめとする人種差別的な制度を全て撤廃し、民主国家・新生南アフリカの建設を進めていった。中でも教育改革は最優先課題として位置づけられており、アパルトヘイトのもと実施されてきたバンツー教育（Bantu Education）——予算、環境、内容面で白人を優遇し非白人を差別する政策——の撤廃と教育の人種間格差は正に取り組んできた。例えば、2014/15年度の政府支出において、教育予算が南アの国家予算に占める割合は最も高く、全体の19%に相当する2,432億ランド（約164億ドル）が教育予算となっている（National Treasury 2014）。このような政府の努力もあり、黒人の就学率の改善、黒人教育の底上げ等一定の成果が生まれている。他方でそのスピードは遅々としており、新憲法が掲げている、全国民に等しく公平な義務教育を提供するという理念は未だに実現せず、人種間、学校間で提供される教育が異なっているのが実情である。

義務教育の質の地域・学校間のばらつき、つまり教育格差の原因を、撤廃後20年以上経つアパルトヘイトやバンツー教育に求めることは合理的でない。むしろ民主化後に新たに定められた教育制度が構造的に生み出したものとするのが自然である。1996年に定められた新教育制度の最大の特徴は、後述の通り教育行政の極度な分権化である。多様なステークホルダーの教育行政への参画が教育の再構築、教育行政の信頼回復には欠かせないとの考えのもと、それまでの中央集権的な教育制度を改め、分権化を推し進めた。本研究では、分権化の中で学校運営の全てを担うこととなった学校理事会の視点から民主化後の南アにおける教育格差の現状の一端を明らかにしていく。本稿では、まず南アの教育セクターの現状を振り返り調査の対象と方法を提示し、その調査結果に基づき都市部の初等教育学校における教育格差の現状を検証する。

1. 関連する先行研究の整理

1.1 途上国における分権化

南アの教育セクターの概要及び現地調査結果について述べる前に、途上国における教育制度の分権化とその成果について関連する先行研究を概観し、本調査結果の分析に役立てる。途上国での教育分権化については、保護者や地域住民の学校運営への参加は、児童や学生に提供される教育の質を上げる効果が期待できるとする研究は多い（World Bank 2007: 3-6; Grauwe 2005）。この背景には多くの学校では人、物、資金等全ての面で支援を必要としていることがあると考えられる。地域、地域生活、児童・生徒の家庭環境等をよく理解する保護者や地域住民の学校運営への参画、コミットメントは学校が直面する課題の解決に貢献すると考えられている。とくに彼らに期待される役割として、財政的支援、労働力の提供等が代表的なものである（マクギン&ウェルシュ 2015: 9-23）。また効率的な学校運営の実現のためにも、保護者や地域住民が直接学校運営に参画することが重要とも考えられている（Naidoo 2005: 27-29; World Bank 2007: 7-9）。

他方で分権化の成果・結果について明確に記した先行研究は少ない。先行研究の多くは教育の質、公平性、学校運営における分権化の成果については複雑で曖昧な結果を示している（マクギン&ウェルシュ 2015: 14-15）。例えば Barrera-Osorio 他（2007）は、学校運営を担う組織への権限移譲が教育の質に与える影響を正確に計測することは困難としつつも、1995年以降に発表された14の分権化導入の事例のインパクト評価調査報告について分析を行った。結果、教育の質に明確に効果があったのは6つ、退学率・留年率に効果が確認されたのは5つにとどまっていると結論づけている。成果が曖昧な理由は、分権化の動機、目指す方向性、分権化の担い手等が各制度で異なるために分権化と成果との普遍的な因果関係を証明することが容易ではなく、また一般化できないためと考えられる。またマクギンとウェルシュ（2015）は、機能しない分権化の要因として、中央政府のコミットメント不足、不適切な組織形成、技術的な能力不足、財源不足、ステークホルダーの合意形成の欠如を指摘している。

1.2 南アフリカの分権化

南アの分権化政策の導入には、新生南ア政権の財政的制約、新憲法が標榜する参加型民主主義（participatory democracy）の実現、民主化の過程の中でANCと当時の白人政権との政治交渉の中で生まれた妥協といった様々な背景がある（Klug 2010: 296-299; Naidoo 2005）。ただし教育行政において分権化導入の強い動機となったのは、バンツール教育に対する国民の強い反発であった。黒人はアパルトヘイト体制の基礎を作ったバンツール教育と中央集権的な教育行政に不満を抱いていた。それが公教育、学校、教員に対する強い不信感を生み出し、教育崩壊と呼ばれる程の危機的な状況に陥っていた。新政権は、失墜した教育行政に対する信頼回復のためにも広範な人々が関与した形での教育行政推進の必要性を感じていた（Klug 2010: 51-53）。また分権化導入により多様な関係者が教育行政に関与することで、学校運営の効率性が向上するとも期待されていた（Mc Lenan 2004: 182-183）。しかし実際には想定通りの結果となっていないとする研究が多い。その理由として学校運営を担う校長や保護者の能力、経験不足を指摘する先行研究は多数ある（Nyambi 2004; Bush 2011; Dieltiens 2005等）。

2. 南アフリカの教育セクターの現状

2.1 教育セクターの概要

南アの義務教育は、前・後期初等教育の6年間（Grade-1からGrade-6）と前期中等教育（Grade-7からGrade-9）の3年間で計9年間となっている（Government of South Africa 1996）。また続くGrade-10からの3年間は継続教育期間と位置付けられ、後期中等教育と呼ばれている。Grade-1への入学は7歳（対象は入学年の毎年6月30日までに満7歳となる児童）である。以下表1は教育制度を纏めたものである。授業で使用する言語はGrade-3までは母語¹で、Grade-4から全授業が英語で実施される。現在政府は2019年を目処に就学前教育（Grade-R）の完全義務化を目指し順次導入を進めている²。2012年時点で93.9%の児童が就学前教育を受けている（Department of Basic Education 2014）。

表1 南アフリカの教育制度

年齢	教育段階	学年	学校種別
	高等教育訓練		大学・専門学校
18	継続教育訓練	Grade-12	後期中等学校
17		Grade-11	
16		Grade-10	
15	義務教育期間	Grade-9	前期中等学校
14		Grade-8	
13		Grade-7	
12		Grade-6	後期初等教育
11		Grade-5	
10		Grade-4	
9		Grade-3	前期初等教育
8		Grade-2	
7		Grade-1	
6		Grade-R	就学前教育

（出所）新南ア学校法より筆者作成。

2009年に誕生したズマ政権は成果の上から教育の質の改善への要求の高まりを受け、当時の教育省（Department of Education: DoE）を新たに基礎教育省（Department of Basic Education: DoBE）及び高等教育省（Department of Higher Education: DoHE）に分割再編した³。新たに誕生した2省の所管業務は基礎教育省が就学前教育から中等教育、高等教育省が大学等の高等専門機関及び職業訓練となっている。

初等、中等教育の就学率の改善は民主化後に達成された数少ない成果である。初等教育の就学率はほぼ100%を達成し、中等教育の就学率もアパルトヘイト末期の70%台から90%台後半に改善している。これは民主化後新南ア学校法（South African School Act 1996）の制定等制度上の格差の是正及び学校建設等のインフラ整備に新政権が取り組んできたこと⁴に加えて、2006年に一部地域で授業料の無償化を導入し、貧困地域の就学率を引き上げたためだと考えられる。アパルトヘイト末期以来受益者負担を原則としてきた南アにとって、無償学校の導入は画期的なものであった。具体的には貧困指数により全学区を最も貧困に苦しむNQ（National Quintile）1から最も裕福なNQ5までの5段階に分類し、NQ1からNQ3の地域の保護者は授業料の支払いを免除される仕組み

となっている。代わりに政府はこれら貧困地域にある学校に対して学校運営予算を手厚く配分し、実に教育予算の80%をNQ1、NQ2及びNQ3にある学校に配分している。以下表2は2015年の児童一人あたりの学校運営予算の配布額である。NQ1が1,116ランド(約75ドル)に対してNQ5は193ランド(約13ドル)と約5.8倍の開きがある。

表2 2015年の学校運営予算の支給額
(単位:ランド)

	金額
NQ1	1,116
NQ2	1,116
NQ3	1,116
NQ4	559
NQ5	193

(出所) Government Gazette, No. 383978 より筆者作成。

表3 マトリックの州別合格率(1994-2015)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
全体	58	53.4	53.8	47.1	49.3	48.9	57.8	61.7	68.9	73.2	70.2
東ケープ州	56.8	47.8	49	46.2	45.1	40.2	49.8	59	51.8	60	53.5
自由州	55.8	49.7	51.1	42.5	43.4	42.1	52.7	73.6	70.7	80	78.7
ハウテン州	61.3	58	58.3	51.7	55.6	57	67.5	62.8	78.1	81.5	76.8
KZN州	67.6	69.3	61.8	53.7	50.3	50.7	57.2	59.5	70.8	77.2	74
リンボポ州	44.4	37.8	38.8	31.9	35.2	37.5	51.4	46.9	69.5	70	70.6
ムブマランガ州	47.5	38.2	47.4	46	52.7	48.3	53.2	59.5	55.8	58.2	62
北西州	70.2	66.3	69.6	50	54.6	52.1	58.3	62.5	67.8	70.5	64.9
北ケープ州	77.7	74.6	74.1	63.8	65.4	64.3	71.2	84.2	89.9	90	83.4
西ケープ州	85.6	82.7	80.2	86.2	79	78.8	80.6	82.7	86.5	87.1	85
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
全体	68.3	66.6	65.2	62.6	60.6	67.8	70.2	73.9	78.2	75.8	70.7
東ケープ州	56.7	59.3	57.1	50.6	51	58.3	58.1	61.6	64.9	65.4	56.8
自由州	77.8	72.2	70.5	71.8	69.4	70.7	75.7	81.1	87.4	82.8	81.6
ハウテン州	74.9	78.3	74.6	76.4	71.8	78.6	81.1	83.9	87	84.7	84.2
KZN州	70.5	65.6	63.8	57.6	61.1	70.7	68.1	73.1	77.4	69.7	60.7
リンボポ州	64.9	55.6	58	54.3	48.9	57.9	63.9	66.9	71.8	72.9	65.9
ムブマランガ州	58.6	65.3	60.7	51.8	47.9	56.8	64.8	70	77.6	79	78.6
北西州	63	67	67.5	68	67.5	75.7	79.5	77.8	87.2	84.6	81.5
北ケープ州	78.9	76.8	70.3	72.7	61.3	72.3	68.6	74.6	74.5	76.4	69.2
西ケープ州	84.4	83.7	80.6	78.4	75.7	76.8	82.9	82.8	85.1	82.2	84.7

(注) KZN州はクワズールナタール州。

(注) リンボポ州は1996年まで北部州。

(出所) 基礎教育省ホームページ他から筆者作成。

他方で教育の質については長年課題と指摘され続けている (Spaull 2013; Taylor 2009; Murtin 2013)。南アでは教育の質を計る指標としてGrade-12の学生の受験が義務つけられているマトリック (Matric) と呼ばれる全国統一修了試験が広く認識されている。マトリックの結果により後期中等教育課程修了の可否が決まると同時に、定められた科目で一定以上の成績を修めた生徒は大学入学が認められる仕組みとなっている。そのため単なるGrade-12の修了試験という意味合い以上に、南アの教育レベルを測る重要な指標となっている。表3は民主化以降の州別合格率である。政府は全国平均の目標合格률을75%と設定しているが (National Planning Commission 2011)、達成したのは2013年及び2014年のみで、近年は下降傾向にある。また産業人材の育成に直結する理数科教科のマトリック合格率はバンツール教育時代を大きく下回っていることも民主化以降改善すべき課題と認識されているが、大きな改善が見られないのが実情である。

2.2 教育行政制度

教育の分権化は1996年に策定された新南ア学校法によって定められている。現在の教育制度は、教育は全てのステークホルダーが責任をもって担うものという理念の基、教育行政は中央政府、全9州に設置されている州教育省 (Provincial Departments of Education) 及び全ての公立学校に設置が義務付けられている学校理事会 (School Governing Body: SGB) の3階層となっている (Government of South Africa 1996)。中央政府は政策立案を担っており、国家目標の設定、教育政策や戦略の策定、予算策定⁵及び政策評価等を実施している。州教育省は州単位での教育行政の実施機関であり、中央政府が定めた政策の枠内で、国家目標を達成するため政策の実施を担っている。中央政府と州政府とは上位官庁と附属機関という関係ではなく、協同統治の原則 (principal of co-operative governance) に基づいた教育政策を遂行するための協同機関である (OECD 2008: 138-139)。学校理事会については次項で詳しく述べるが、校長、教員代表者、保護者代表者、地域住民の代表者で組織され、前期初等学校から後期中等学校まで全ての公立学校に導入され、学校運営を担っている。

2.3 学校運営制度の特徴

南アにおいて学校運営機能を担う学校理事会は、校長、教員・保護者・地域住民の各代表者で構成された法人格を有する組織である⁶。その前身は、アパルトヘイト末期の1980年代後半に当時の厳しい財政難対策の一環として白人学校のみを導入された学校運営機関に遡る。新学校法により学校運営機関は学校理事会と名前を変え、人種に関係なく全公立学校に導入されると共に、その権限も校則の設定、学校長の推薦、教職員の雇用、学校資産の管理、授業言語の決定、授業料や寄付金の設定、外部資金の申請・獲得等大幅に拡大した。世界銀行（2009）は学校を単位とした教育管理について、それぞれの国で導入目的、政策目標及び社会的背景は異なると指摘しつつも、「誰が」「どの程度の権限を有するか」という2つの視点で教育分権化について分析を行っている（World Bank 2009: 15-25）。これによると、南アの学校理事会は、教員の知見を活用し学校改善を行いつつ、保護者代表者が学校運営に参画することにより保護者への説明責任の確保も行うという、最も分権化が進んだ形態に分類することができる。また、付与されている権限においても、他国の分権化と比較すると、最高レベルの権限が委譲されている。とくに州政府から配布される学校運営予算や保護者から徴収する授業料（または寄付）以外に外部資金にアクセスできる権限は、他国の学校運営機関にはない機能である。

3. 調査の対象と方法

調査はハウテン州ツワネ市で行った。ツワネ市は行政上の首都であり、人口74万人を要する南アの大都市の一つである（Statistic South Africa 2011）。街の中心部には大統領府をはじめとして中央省庁が立ち並んでいる。郊外には黒人タウンシップ（black township）と呼ばれるアパルトヘイト下に黒人が居住させられた旧黒人居住区が点在し、現在でも住民の大半は黒人が占めている。多くの黒人労働者はここからツワネ市中心部まで所謂乗合タクシーで通勤、通学を行っている。

現地調査は2014年2月と2015年10月の2回実施した。対象校は、ツワネ市の初等教育学校、W校、B校、E校の3校である。W校はツワネ市中心部にあ

表4 調査対象小学校の基本情報

学校	基本情報
W校	・ツワネ市W地区にある旧白人学校。W地区は同市でも有数の高級住宅地。
	・全児童数は850名。大半は白人、インド人、外国人だが、近年は裕福な黒人の子弟も増加している。教員も大半が白人となっている。
	・教員数は53名。
B校	・ツワネ市郊外のA地区内にある旧黒人学校。全児童、全教員とも黒人で、主にセベディ語、ツワナ語を母語とする児童が通っている。
	・全児童数は902人。教員数は26人。
E校	・ツワネ市郊外のA地区内にある旧黒人学校。全児童、全教員とも黒人で、ズールー語でGrade-3まで授業を実施。
	・全児童数は523人。教員数は14人。

（出所）筆者調査より。

（注）児童数、教員数はいずれも2015年10月時点のもの。

る旧白人学校であり、現在でも児童の多くは白人が占めている。他方でB、E校はツワネ市郊外の黒人タウンシップA地区にある旧黒人学校で、現在でも全児童は黒人となっている。現地調査では、基本的な学校運営の把握、財政状況、学校理事会役員の構成・役割、教育環境の整備状況に関する調査に加え、学校運営関係者へのインタビューを行った。主なインタビューの対象者は校長、教員役員、学校理事会役員である。

調査対象とした3校の基本情報、概要は表4の通りである。

4. 分権化の影響を受ける学校運営

4.1 学校教育予算の格差

バンツール教育では教育予算は人種間で異なっていた。白人児童には手厚く、非白人児童には必要最低限に満たない予算が配分されていた。教育予算の白人と黒人の格差は最盛期の1970年代前半で18倍、アパルトヘイト末期の1980年代後半でも7倍もあった（ヘイスロップ 1999: 285, 322）。民主化以降、制度上の人種間格差は撤廃され、白人に教育予算が優先的に配分されることはなくなった。また人種に関係なく希望する学校への入学が可能となった。これにより一部の裕福な家庭の黒人児童は旧白人学校で学ぶようになった。しかしその逆、つまり旧黒人学校に通う白人児童の事例はほとんどなく、旧黒人学校は依

然として児童は黒人のみとなっている。このような状況の中、現在でも旧白人学校と旧黒人学校間で教育予算には格差が生じており、その格差はアパルトヘイト時代以上に拡大していることが分かった。

教育予算とは学校理事会が管理する学校運営のための予算である。主に州政府より支給される学校運営予算と学校理事会が保護者から徴収する授業料（寄付金）⁷で成り立っている。既述の通り学校運営予算は、貧困地域にある学校の底上げを目的に貧困レベルにより傾斜配布されているが、格差拡大を引き起こしているのは後者の授業料（寄付金）である。受益者負担の考えのもとNQ4及びNQ5にある学校理事会は保護者から授業料の徴収が可能となっている（Government of South Africa 1996）。また貧困地域にある学校理事会は授業料の徴収は禁止されているが、多くの学校理事会は教育予算不足を補填するために寄付金を募っている。学校理事会は授業料や寄付金を保護者の経済状況を考慮しつつ設定するが、地域間、人種間で経済格差の大きい南アでは、自ずと徴収可能な金額は学校間で異なる。裕福な家庭の多い主に都市部の学校理事会は多額の授業料収入が見込める一方で、最貧困地域の寄付金は比較にならないほど少額となっている。実際に都市部の旧白人学校であるW校の年間授業料は26,750ランドであるのに対して、貧困地域にあるB校及びE校の寄付金はそれぞれ300ランドと150ランドとなっている。その上寄付金の回収率はB校で20%、E校に至っては10%となっている。その結果、以下表5にあるように、児童1人あたりの教育予算はW校が26,943ランドであるのに対し、B校は1,176ランド、E校は1,121ランド程度となっている。実にB校とE校はW校の22分の1程度の教育予算での学校運営を強いられている。これはアパルトヘイト時

表5 各校の児童1人あたりの教育予算
(単位: ランド)

	W校	B校	E校
学校運営予算	193	1,116	1,116
授業料(寄付金) (注)	26,750	60	15
合計	26,943	1,176	1,121

(出所)筆者調査による。

(注)寄付金の回収率は20% (B校)、10% (E校)。いずれも2015年10月時点のもの。

代の全盛期を上回る酷い状況である。このように民主化後の教育制度は、公教育にも関わらず受益者負担制度を採用し、その金額設定や回収業務を学校レベルにまで委譲しているために教育予算に大きな格差を生み出す結果となっている。

4.2 教育環境の格差

上述の教育予算の格差が如実に表れるのが教育環境、とくに教室等の施設整備である。新南ア学校法では教育施設の整備は州政府と学校理事会が行うこととなっている（Government of South Africa 1996）。学校の新設を含む大規模な教室建設等は州政府が長期計画に基づき実施するが、民主化以降増大する教育ニーズに対応することができておらず、結果学校理事会も小規模な施設増設・改修等の学校開発を行うことが求められてきた。「施設開発・改善は財務管理と並んで学校理事会の重要な業務」とB校校長が言うように教育環境の改善は学校理事会の主要業務の一つとなっている。

教育環境をはかる指標は数多くあるが、ここでは教員あたりの担当児童数と教育施設の整備状況を比較する。教員あたりの児童数については、基礎教育省は上限を30人とする目標を定めている。そのために教員の育成に積極的に取り組んできた。結果統計上は2013年に全国平均で教員あたりの担当児童数は30.2人と、ほぼ目標を達成している（Government of South Africa 2013）。ただしここにも地域間、学校間に大きなばらつきがある。以下表6はW校、B校、E校の児童数及び教員あたりの児童数、教室数である。

W校の全児童数850名、学校理事会は教員あたりの児童数を政府目標を大きく下回る16名と設定していた。アパルトヘイト時代には白人学校での教員あたりの児童数が18人～25人であった事を考えると、状況は更に良くなっていることが分かる。W校校長は政府目標を下回る上限設定について「質の高い教育を提供するための適正な児童数」と考えており、同校学校理事会役員も「児童1人1人にまで目を配るためには16名

表6 W,B,E校の児童数、
教員あたりの担当児童数(2015年)

	W校	B校	E校
児童数	850	902	523
教員あたりの児童数	16	40	40

(出所)筆者調査による。

が適正な担当数」「図書室、コンピューター室、文化行事用施設等の収容可能人数、衛生・健康面からも16名の上限を設けている」とのことであった。また担当児童数の上限を維持するために、W校への通学可能地域についても独自に制限を設け、遠方からの児童は受け入れず近隣地域に居住する児童のみを受け入れる方針としていた。他方でB校及びE校は 教員あたりの担当児童数はW校の2.5倍の40名であった。バンツール教育では旧黒人学校の平均が54.7人（ヘイスロップ 2004）であり、40名は当時と比べると大きく改善されたと言える。両校はW校のように教員あたりの児童数に上限を設けておらず、「上限を設定して児童の受け入れを制限すべきでない」（B校校長）、「E校はA地区に2校しかないズールー語を授業言語とする学校であるため入学希望者全員を受け入れる方針である」（E校校長）とのことであった。児童数により学校運営予算額が決定されることも、積極的な児童の受け入れ方針に影響していると考えられる。

教育施設の整備状況においてもW校が他の2校を圧倒していた。以下表7は3校の教育施設の整備状況を纏めたものである。教室数、図書室、コンピューター室、卒業式等を行う室内多目的ホール⁸、スプリンクラー付き芝生の運動場、テニスコート、プールといったW校の施設の大半はアパルトヘイト下に整備されたものであり、民主化後に新たに建設された施設はなかった。しかし、学校理事会が施設の維持を目的に小規模な施設改修を繰り返し実施しており、今でも十分に使用できる状態であった。また図書室には学校理事会が独自に雇用する司書が常駐しており、十分な児童書、絵本、図鑑等が整備されていた。館内には常時インターネットに接続されているコンピューターもあった。これに対して、B校は教室数も少なく、室内ホール、芝生のグラウンド、プールがなく、E校は図書室以外の施設は未整備の状況となっていた。民主化以降州政府は学校の新設に注力してきたこともあり、B校やE校といった既存の教育施設の環境改善は遅れ気味であった。実際に両校とも州政府による大規模な教室の増設や教育施設の拡充はなく、全て学校理事会が独自に行ってきた。例えばB校はこれまで4度（1999年、2002年、2004年、2006年）海外の援助機関や民間企業から支援を受け、教室の増築、図書室・コンピューター施設の建設及び給食室の建設を行っている。図書室の蔵書は私立学校からの寄付ということであった。またE校学校理事会は2007年に海外援助機関の支援を受け、2教室と図書室を

建設した。このように学校理事会に学校整備に関する権限を委譲したことにより、民主化以前に比べると教育環境改善はそれぞれで促進された事は事実である。しかし依然として旧白人学校との間には大きな格差があり、またB校、E校がこれまで獲得した外部資金の回数でも分かる通り人種内格差も生み出している。

表7 教育環境の整備状況比較

	W校	B校	E校
教室数	63	22	13
図書室	○	○	○
コンピューター室	○	○	×
室内ホール	○	×	×
運動場	○(芝生)	○(土)	×
プール	○	×	×

（出所）筆者調査による。

（注）○は整備されていることを意味。×は未整備を意味する。

4.3 学校理事会役員の知識・経験

新南ア学校法は、保護者役員が学校理事会活動において高い役割を果たすことを期待し、保護者代表がその知識や経験をいかし学校運営に貢献することで質の高い教育が提供されると想定している（Government of South Africa 1996）。また同法は学校理事会の中心は保護者代表と定義し、同じ学校理事会役員である校長、教職員代表者の役割はあくまで保護者役員の側面支援と定めている。具体的には学校理事会の代表者である会長は必ず保護者役員の中から選出されることとなっている。また保護者の意見が尊重されるよう、学校理事会の過半数は保護者役員⁹で占めることも定められている。大半の学校理事会は多岐に渡る活動を効率的に行うため、財務委員会、資金集め委員会、給食委員会、課外活動委員会というように小委員会を設置しているが、各小委員会においても保護者役員が過半数を占め、決定権を有している。学校理事会役員はそれぞれが有する専門性を学校理事会活動の中で発揮することが求められている。例えば会長については地域事情に精通し高いリーダーシップ能力や議論の取り纏め能力が、財務委員会に属する保護者代表に対しては会計管理の知識等が求められている。こうした個々の役員が有する専門知識を学校運営にいかすことが南アの分権化制度の根底にある考え方である。

しかし、当然のことに、南アでは保護者の専門性、能力、教育レベルは地域

ごと、人種ごとに異なる。旧白人学校では高い専門性を有する白人保護者が学校理事会役員になることが多いが、他方で、旧黒人学校にはバンツー教育のために英語での読み書きも十分にできず、学校運営に必要な知識や経験を有していない黒人保護者代表者が役員になっている事例が多い。

W校の学校理事会役員は10名おり、その内6名が保護者役員で占められている。保護者役員のうち4名が高等教育を修了し、2名は後期中等教育を卒業していた。また全員安定した仕事に就いていた。会長を中心に、例えば財務委員長には会計士として勤務する保護者代表が務め、毎月の会計報告書も同委員長が作成する等、保護者がそれぞれの専門性をいかし主体的に学校理事会活動、学校運営に参加していた。「保護者の専門性がいかせる学校理事会業務が担当となるように自然に調整されます」(W校校長)と、個々の役員の担当業務について自然に学校理事会役員間で合意に至るとのことであり、新南ア学校法が目指す理想的な学校理事会体制が構築されているのがW校である。他方でB校学校理事会役員は11名で、その内6名が保護者だが、後期中等学校を卒業したのは3名のみで残りの3名は後期中等教育を中途退学、または初等教育のみとなっていた。また3名が求職中となっていた。C校学校理事会に至っては、全保護者役員5名のうち後期中等教育を受けたのは1名のみで、4名は初等教育のみとなっていた。正規の職に就いているのもその1名(警察官)のみで、他の4名は正規の雇用に就いていなかった。両校とも新南ア学校法で定められた通り、保護者役員が会長や小委員会の委員長を担っていたが、期待されている機能はW校とは異なっていた。「専門知識の有無は考慮に入れて保護者代表を選出されません。学校理事会の承認を経ないと学校運営に関する決定はできないため、まずは毎月開催する運営委員会や定例会議に参加できる保護者を選出することが重要となります」(E校校長)と学校理事会は形式だけの承認を行う機関と位置付けられているようであった。保護者役員の担当業務についても、必ずしも専門知識を反映させたものではないことが分かった。例えば両校の財務委員会には会計や財務の知識を有する保護者役員はいなかった。B校学校理事会の場合は過去に何度も援助団体からの支援を受けてきたこともあり、校長、教員代表の力を借りつつも保護者役員が中心となり会計業務を行っていたが、E校は毎月の会計報告書や収支決算は全て校長が作成・報告を行い、財務委員会はそ

の報告を形式的に了承するのみとなっていた。両学校理事会共に学校運営を保護者役員のみで行うのは難しく、実際には程度の差はあるが校長、教員代表が中心となり運営していた。その理由として「専門知識を要する会計業務や資金集めを担当するには経験や知識が必要で、これまでに類似の業務を経験していない保護者役員には困難」(E校校長)、「学校運営は年々複雑化し、最低限の語学力や事務処理能力が求められるが、今の保護者役員のみでは効率的に行えない」(B校校長)、「保護者役員に任せても間違いが多く、二度手間になってしまう」(E校校長)と学校理事会活動が必要とする経験や知識をB校、E校の保護者役員が有しておらず、新南ア学校法が求めるような学校運営に対する貢献ができていないことを示唆していた。W校と比較すると保護者役員の知識の差は歴然としており、この保護者の知識、経験の差が学校運営自体に大きく影響を与えてしまっていた。

おわりに

本稿では、民主化後20年以上経った南アにおける初等教育の実態を分析し、民主化を契機に導入された教育行政の分権化が学校レベルで生み出す格差の現状について現地での調査結果に基づいて明らかにしてきた。民主化後公教育への信頼回復や効率的な教育サービスの提供を期待されて導入された分権化だが、先行研究の多くが分権化の効果について曖昧な結論となっているように、南アでも正負様々な効果を生み出していることが判明した。とくに少なくとも学校予算、教育環境、学校理事会役員の知識・経験において学校間で均一ではなく、格差が生じていることが分かった。またより注視しなければならない点は、分権化は新憲法で明確に謳っている全国民への公平な教育の提供に反し、学校間格差を助長していることである。アパルトヘイト体制時の人種間格差は民主化後に導入された新制度においても拡大し、また新たに人種内でも格差が生み出していることが分かった。このような問題が発生する理由には、マクギンとウェルシュ(2015)が考える分権化導入の際の前提条件の一つである「住民の同質性」を当時の南ア社会が満たしていなかったことが理由にあると考えられる。人種間、地域間で経済、社会的な格差が存在し、また人種間の融和、分断された社

会の統合の途についたばかりの南アでは、分権化の効果が発揮されにくい環境であったのではないだろうか。

他方で、今回調査対象とした学校理事会は新たに与えられた権限を駆使し、必ずしも新南ア学校法で想定されていた学校理事会の姿ではないが、それぞれの環境に合わせた形で学校運営を行い、教育環境改善に取り組んでいることが分かった。例えばB校、E校の学校理事会はアパルトヘイトの負の遺産、旧白人学校との間に存在する圧倒的な格差に嘆き、不満を言うのではなく、校長、教員代表が中心となり児童の事を最優先に少しでも教育環境を良くしようとしていた。両校がこれまで数次に渡り外部資金を獲得し、教育環境改善に取り組んできたのはその一例である。また政府からの財政的な支援が見込めない中で、W校学校理事会は学校と連携し、児童に提供する教育の質の維持・向上に努めていることが確認された。

本研究では、対象校や対象学校理事会、インタビューの数などに制限があり、南アの教育格差を把握する上で十分な調査にはなっていないが、今後も引き続き調査、分析を続け研究を発展していきたい。

注

- 1 南アには11の公用語がある。
- 2 Grade-Rの義務教育化は2001年に発表されたEducation White Paper 5で示された。当初は2010年に完全義務化を目指してきたが、その達成は遅れ気味であり現在は2019年の完全義務化を目指している。
- 3 2008年の総選挙において教育改革は争点の1つとなった。教育改革を掲げ勝利したANCは新たに基礎教育に特化した基礎教育省を創設し、改革に乗り出した。
- 4 特に地域間格差是正のために旧ホームランド地域において優先的に教育インフラ整備を行った。
- 5 予算策定に関しては基礎教育省、高等教育省に加えて財務省も関与する。
- 6 中等教育以上については、生徒の代表者も学校理事会の役員となる。
- 7 貧困率の高い地域では学校理事会は授業料の徴収は認められていない。学校理事会はそれに代わり保護者から寄付金を募っている。
- 8 この室内多目的ホールは入学式や卒業式、文化祭イベント等が行われる。

- 9 保護者代表は保護者による互選で選出され、任期は3年となっている。

参考文献

井ノ口一善

2008 「南アフリカの義務教育——成果と課題」『アフリカレポート』47: 37-42。

2013 「南アフリカにおける教育の分権化政策と新たな教育格差について」『アフリカ教育研究』4: 95-109。

ヘイスロップ、ジョナサン

2004 『アパルトヘイト教育史』山本忠行訳、東京：春風社。

マクギン、ノエル・E、トーマス・ウェルシュ

2015 『教育分権化の国際的潮流』西村幹子・笹岡雄一訳、東京：東信堂。

Barrera-Osorio, F., Faith T., and Patrons, H. A. with Santibanez, L.

2007 *Decentralized Decision Making in Schools The Theory and Evidence on School-Based Management*. Washington: World Bank.

Bush, T.

2011 Succession planning and leadership development for school principals: comparing England and South African approaches. *Compare* 41 (6): 785-800.

Department of Basic Education

2014 *Education for All. 2014 Country Progress Report. Pretoria* . South Africa.

Dieltiens, Veerle.

2005 The Fault-lines in South African School Governance: Policy or People?. The Center for Education Policy. Johannesburg.
www.thutong.doe.gov.za/resourcedownload.aspx?id=18401 (2015/12/3/アクセス)

Government of South Africa

1996 Government Gazette. No. 17579. Pretoria. Government of South Africa.

2013 Achieve Universal Primary Education – South Africa I know, the Home I understand. Statistic South Africa 2013.

Grauwe, Anton

2005 Improving the Quality of Education through School-Based Management: Learning from International Experience. *International Review of Education* 51(4): 269-287.

Klug, Heinz

2010 *The Constitution of South Africa: A Contextual Analysis*. Oxford. Oregon. USA.

Mc Lenan, A

2004 Decentralization and its impact in service delivery in education in Post Apartheid South

- Africa. In G. Mhone & O. Edigheji (eds.) *Governance in the New South African: The Challenge of Globalization*. University of Cape Town Press: Cape Town.
- Mouton, N., Louw, G.P., and Strydom, G.L.
2012 A Historical Analysis of the Post-Apartheid Dispensation Education in South Africa (1994-2011). *International Business & Economics Research Journal* 11(11): 1211-1222.
- Murtin, Fabrice
2013 Improving Education Quality in South Africa. Economics Department Working Papers No. 1056. OECD.
http://www.oecd-ilibrary.org/economics/improving-education-quality-in-south-africa_5k452klfn9ls-en (2015/2/14/ アクセス)
- Naidoo, Jordan
2005 Educational decentralization and school governance in South Africa: From policy to practice. UNESCO International Institute for Educational Planning.
<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED499627.pdf> (2015/10/31/ アクセス)
- National Planning Commission
2011 National Development Plan Vision for 2030. Republic of South Africa.
<http://www.gov.za/issues/national-development-plan-2030> (2016/2/2/ アクセス)
- National Treasury
2014 Budget Review 2014, 26 February 2014.
www.treasury.gov.za (2015/2/14/ アクセス)
- Nyambi, M. M.
2004 The Contribution of School Governing Bodies in Section Twenty-One Rural Schools. University of Pretoria, South Africa.
www.repository.up.ac.za (2015/2/3/ アクセス)
- OECD
2008 *Reviews of National Policies for Education-South Africa*. Paris: OECD Publishing.
- Sasaoka, Y. and Nishimura, M.
2010 Does Universal Primary Education Policy Weaken Decentralization? Participation and Accountability Frameworks in East Africa. *Compare* 40(1): 79-95.
- Spaull, Nicholas
2013 South Africa's Education Crisis: The Quality of education in South Africa 1994-2011. Center for Development & Enterprise. Johannesburg, South Africa
www.section27.org.za (2015/2/1/ アクセス)
- Statistic South Africa
2011 *Census 2011: Population dynamics in South Africa*. Pretoria.

www.statssa.gov.za (2015/9/9 アクセス)

Taylor, Nick

- 2009 The state of South African schools Part1: Time and the regulation of consciousness. *Journal of Education* 46:9-32.

World Bank

- 2007 *What do we know School-Based Management?*. Washington, D.C.: The World Bank.
2009 *Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidence on School Based Management*. Washington D.C.: The World Bank.
www.elibrary.worldbank.org (2015/2/3 アクセス)