

ケニアにおける無認可低学費私立学校 —多様化するニーズを支えるのは誰の役割か—

大場 麻代
(帝京大学外国語学部)

1. はじめに

サブサハラ・アフリカ (以下、アフリカ) や南アジアの都市と村落で、2000年以降、低学費私立学校 (Low-Fee/Low-Cost Private School) が台頭している¹。背景として、公立校不足、公立校における教育の質低下や諸経費徴収の問題、公立校では満たされない多様なニーズへの対応等が指摘されている (Heyneman & Stern 2014)。1990年代終わり頃から始まったこのテーマに関する議論には変遷も見られ、現在は第三フェーズにあるとされる。第一フェーズは1990年代終わりから2000年代初頭にかけて、低学費私立学校の存在に関する議論であった。その後10年近くは、低所得者層が果たして本当に就学できているのか、教育の質は担保されているのかなどの議論であった。そして近年を含むその後の議論は、このような学校の包摂性に関する制度的位置づけの議論へと発展している (Härmä 2021)。

1990年タイのジョムティエンで開催された「万人のための教育 (Education For All : EFA) 世界会議」では、初等教育課程を無償化することが国際社会の最重要課題として決議された。これにより、各国で無償化政策が施行されてきたが、無償化は、就学者数の急増による学級規模の拡大のみならず、教室、教材、教師不足を招き、中途退学や留年も惹起した (澤村 2007)。結果的に教育の質は低下し、この一連の動向が、一部民間による学校運営の急増を誘引している。もっとも、無償化政策導入以前から

低学費校は存在し、無認可であったことから実態として把握されてこなかったに過ぎない、との報告もある (Tooley et al. 2008)。いずれにしても、公立校が無償化されたにもかかわらず、低所得者層があえて有償の学校を選択するその動機と、公教育の役割について活発な議論が交わされてきた。

上記問題に対する共通認識は、無償化後の「低所得者層」による「私立校」の選択である。積極的な見方を採れば、私立校の増加は低所得者層の学校選択を可能にしたと言え、消極的な見方を採れば、無償化された公立校は必ずしも低所得者層のニーズに答えていないことになる。問題は、脆弱な社会階層に対する教育機会の保障と質保証である。2015年に国連サミットで決議された「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals : SDGs)」は、その4番目に教育の課題として「すべての人に包摂的かつ公正で質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する」と謳っている。しかし、その包摂性と質保証とは裏腹に、社会階層の下位に属する脆弱な層は、時に制度から排除され、政府は彼らに教育サービスの判断を責任転嫁している (興津ほか 2020)。

本研究の目的は、ケニアを事例に、政策から排除されつつも制度からは完全に除外されない無認可低学費私立学校 (以下、無認可校) に着目し、政府のダブルスタンダードの理由を明らかにし、多様なニーズを支えるのは誰の役割か再検討することである。本研究は、必ずしも学習成果創出を明示した研究ではなく、また、政府との連携が良

好きな事例でもない。むしろ、政府による無認可校への表向き態度は辛辣であり、パートナーシップの動きは見られない。しかし、この状況がケニア社会の実情そのものであり、複雑に織り成す社会構造が反映されている。学校は装置ではないため、援助額や投資額の増幅、あるいは制度や政策を導入すれば期待される成果が自動的に創出される明快な構造ではない。ゆえに、実態を丹念に精査し構造を理解することが、成果導出の仕組みを知る端緒にも繋がる。

本稿は以下のように構成されている。第2節では無認可校と低学費校について先行研究を精査する。第3節でケニアの現状を概説し、第4節で調査方法について説明する。第5節は調査結果の提示とし、第6節で考察したのち、最終節でまとめる。

2. 低所得者層の教育は誰が保障すべきか

初めに用語の定義をしておきたい。本稿が対象とする無認可校は、先行研究では低学費私立学校として広く国内外で議論されている (Tooley & Dixon 2005; Srivastava & Walford 2007; Srivastava 2013; 小原 2014; Tooley 2017; 興津ほか 2020; Härmä 2021)。低学費校の研究は1990年代終わり頃から始まり、当時はインフォーマル居住区で自発的に運営されている無認可校が対象であった。その後、機能不全とされる公教育に代わる民間による教育提供が議論される中で、無認可に限定されない低所得者層を支える私立校の役割が注目されるようになった。官民連携 (Public-Private Partnership) はこの一例である (例: Aslam & Kingdon 2021)。本稿は無認可校を分析対象としているが、先行研究レビューは低学費校を中心に概観する。

低学費校について丁々発止の議論が続く理由として、公教育の役割と、低所得者層の教育機会と教育の質保証は誰が担うべき

か、の問いがある。例えば、人権に立脚すれば、『子どもの権利条約』第28条は、初等教育は義務であり政府が無償で提供すること、と謳っている。脆弱な低所得者層の児童に対する教育サービスを民間に委ねることは、社会階層間の格差助長だけでなく、下位層の排除に繋がる危険性もある (Lewin 2007; Singh 2015)。また、教育経済学の観点からも、初等教育課程への教育投資は社会的教育収益率が最も高く、国家の経済発展には、中・高等教育課程の支援より初等教育課程を拡充すべきとの研究結果が示されてきた (Psacharopoulos 1985, 1994; Psacharopoulos & Woodhall 1985)。周知のとおり、人的資本論と併せ、これらの考えは初等教育無償化政策に影響を及ぼしてきた (World Bank in collaboration with UNICEF 2009)。1990年以降、基礎教育拡充は貧困削減の手段としても看做され、国際的思潮は分配型福祉国家を目指す方向になり、初等 (基礎) 教育課程の保障は国家の責務とされてきた (山田 2011)。

ところが、公教育は必ずしも脆弱な社会階層に届かず、無償化された教育は質が低いと数多の研究結果が指摘してきた。低所得者層があえて有償の学校に就学する理由はここにある。再度言及すると、次の3点に集約されよう。第一に、公立校不足である (Oketch et al. 2010a; Heyneman & Stern 2014)。第二に、無償化後の公立校における教育の質低下と諸経費徴収問題である (Sawamura & Sifuna 2008; Akyeampong 2009; Chimonbo 2009; World Bank in collaboration with UNICEF 2009; Heyneman & Stern 2014)。第三に、公教育では満たされない多様なニーズへの対応が挙げられる。例えば、近距離通学、(早期) 英語教育の導入、学費の分割払い、奨学金制度、制服着用の義務無し、容易な転入、無料給食、良好な学校規律、校長や教員と懇意、宗教的選好、などである (Tooley et al. 2008; Tooley et al. 2010; Oketch et al. 2010b ;

Bangay & Latham 2013; Dixon et al. 2013; Ohba 2013; Heyneman & Stern 2014; Tooley & Yngstrom 2014; Mousumi & Kusakabe 2017, 2019)。

新自由主義論者は、既に普及している民間の学校を活用することがEFA達成に寄与すると主張する (Tooley & Dixon 2005; Tooley 2009; Tooley et al. 2010)。トゥーリーとディクソンは『私学教育は貧困層に望ましい (Private Education is Good for the Poor)』とする著作の中で、途上国の都市部インフォーマル居住区 (いわゆるスラム) に存在する低額の私立校に着目し、学校運営が公立校以上に効率的であることを見出し (例: 児童一人あたりの教育支出額は公立校より低額)、学力も公立校より高い傾向にあることを明らかにした (Tooley & Dixon 2005)。また、これらの学校は公立校より教師の出勤率・意欲が高く (Tooley et al. 2008; Dixon 2012; Tooley & Yngstrom 2014)、学校施設に関しては、インド、ナイジェリア、ガーナの都市部において、飲料水、電気、教材へのアクセスは公立校より整備されていると主張する (Tooley 2009)。ゆえに、低学費校は低所得者層の児童に望ましいとする (Tooley & Dixon 2005; Tooley 2009; Dixon 2012; Tooley & Yngstrom 2014; Tooley 2017)。

さらに、近年は「第二波」(Srivastava 2015) とされるフランチャイズ化した営利目的の民間による国を跨ぐ脱国家的教育サービスの提供が、議論に拍車を掛けている (例: ガーナ、リベリアで散見される Omega Schools や、ケニア、ウガンダ、ナイジェリア、リベリア、インドで展開される Bridge International Academies: BIA)。この「第二波」に属する民間団体の一部は、営利目的であることを明言している (BIA に関しては [Kwauk & Robinson 2016] に詳しい)。したがって、このような動向に対し、低所得者層を対象に教育がビジネスの対象になっていること、その背後には世界的巨大企業による新たな市場開拓の動きが見られるこ

となど批判もある (例: Riep 2014; Junemann & Ball 2015)。一方、小原 (2021) は、このような企業は社会問題をビジネスで解決することを目的としたトランスナショナルな社会的企業であり、利益により得られた収入源は低所得者層を対象に質と成果を伴う教育の実現を目指していることから、利益追求行為のみに焦点を絞り批判することは不公平である、と主張する。ウォルフォードは、フランチャイズ化した営利目的の民間機関は、低所得者層向けに教育を提供する組織のごく一部に過ぎず、あたかも大多数の学校がそうであるかのように議論すること自体謬見である、と述べている (Walford 2015)。

このように、国家の役割と人権の観点から政府主導による公教育を重要視する論者と、民間活用を促すことでEFA達成を唱える論者の間には截然たる意見の相違がある。低所得者層の教育が未だ十全に満たされない現況において、誰が彼らの教育機会を確保し教育の質を保証するのか、この視点と議論は重要である。

3. ケニアの無認可学校

2018年、ケニアの学校教育制度は正式に改革され、現在は旧制度から新制度移行の過渡期にある²。ケニアにおいて無認可校が数多存在する根拠として、標本調査と学校調査による小学校総就学率の著しい不一致が挙げられる。例えば、世帯を対象とした2014年の人口保健調査は、ナイロビの小学校総就学率を男子105.7%、女子101.2%としている (KNBS 2014, p.28)。これに対し、学校調査に基づく教育統計は、2014年の同地域における小学校総就学率を男子84.3%、女子83.7%としている (MoEST 2014, p.41)。つまり、後者は前者より男子で21.4%ポイント、女子で17.5%ポイント低い結果になっており、無登録の学校が数多存在すること

を示唆している。

無認可校数であるが、教育省は正確な数を把握していない。なぜならば、これらの学校は2011年までジェンダー・子ども・社会開発省（以下、社会開発省）に登録され、ノンフォーマル教育機関として認識されてきたからである（大場2011）。その後、これらの学校は教育省に移管され、新たに「オルタナティブな基礎的教育と訓練の提供（Alternative Provision of Basic Education and Training: APBET）」を担う学校として位置づけられるようになった（通称、APBET校）。基本的には、正規の学校教育カリキュラムとの擦り合わせにより、幅広い年齢層の多様な学習ニーズに応えるカリキュラム内容になっているが、正規校には位置づけられていない。ゆえに、殆どの学校は、従来通り正規校の教科書やカリキュラムに則り教育を提供している。彼らがそのような理由を、児童は無認可校在籍でも、小学校修了試験の受験資格が得られ、小学校修了認定証を取得できるだけでなく、正規中等学校への進学も可能であることによる。したがって「無認可」の状態は児童や保護者にとってさして重要ではない³。

2011年以降、これらの学校は教育省の管轄になったが、登録先は従来通り前省の担当とされてきた（大場2011）。2015年、教育省はようやく登録ガイドラインを作成し、これらの学校を新たに教育省の下でAPBET校として再登録する手筈を整えた（MoEST 2015）。ガイドラインには、例えば登録時に教員の3割は有資格であること、登録から3年以内に全教員有資格になること、教師対児童の比率は1:55を超過しないこと、児童30名にトイレ1つを設置すること、土地所有権を有するか借地証に最低8年の契約期間を含むこと（小学校課程8年⁴）などが記載されている（同出典）。その他の要件も含め、条件を満たし登録料を支払えば

APBET校として正式に学校運営許可が降りる筈であった。

ところが、2017年、教育省は学校登録制度の見直しを行い、正規校として認可する学校形態は公立校か私立校のいずれかカテゴリーのみとして、APBET校のカテゴリーを突如反故にしたのである。なぜ突然方針転換を図ったのか、その詳細を記す政府の公式見解や文書は開示されていない⁵。いずれにしても、突然の反故により、これらの学校は現在でも、旧省によるノンフォーマル校として発行された認可証が唯一の学校運営許可証になっている。つまり、教育省は認可証を発行していないため「不承認」の立場を堅持している⁶。

この学校数であるが、近年は民間による大規模調査も実施されており、全容の把握には至らないものの、一部の地域では概数の確認がされている（Open Schools Kenya website）。それによると、東アフリカ最大のインフォーマル居住区とされる首都ナイロビのキベラには、2021年4月末時点で小学校159校に38,944名の児童が在籍し、本研究の調査対象地区のマザレには、120校に20,302名の児童が就学している（同ウェブサイト）。政府による統計が皆無の中、民間によるデータ公表は実態を把握する上でも重要である。むろん、このデータにも問題はあ。例えば、データ収集が数年前の場合が多く、統計から漏れている学校も散見される。さらに、登録のみでデータの無い学校など、各校を詳細に確認するとデータの不備が見られる。このような課題はあるが、ケニアでは、首都ナイロビのインフォーマル居住区3地区の378校で、78,296名の児童が就学していることになる。ナイロビだけでもインフォーマル居住区は10カ所以上あり、したがって、10万人を超す児童が就学しているものと推測できる。

4. 調査概要

調査は、ナイロビの中心街から東に車で10分ほどのマザレ地区で実施した。マザレは1920年代以降漸次人が居住するようになった地域であり、独立後の1969年にはすでに3万人の居住者がいたとされる(Muungano Support Trust et al. 2011)。職を求めて地方から首都へ人口が流入し、法整備が間に合わない中、民間による家屋の建設・賃貸が行われ、結果的に制御不能な数にまで増加した(同出典)。2009年における同地区の人口は193,416人と推定されている(Nairobi City County 2014)。

現地調査は2018年8月、2019年2月、2020年2月に合計4週間実施した。調査対象校は同地区にある無認可校20校と、隣接する公立小学校1校の計21校である。公立校は無認可校との比較のため調査対象に含めた。無認可校の選定には同地区で無認可校の代表を務める方の協力を得て、地域的偏りが出ないように配慮し、その上で調査協力の得られた学校を選出している。調査手法として、学校基礎データの収集には調査用紙を用いて学校創設年、創設者、登録年、現在の所有者、児童・教員数、教員資格、初等教育修了試験結果(2018年)、学費、賃貸料など尋ねた。その後、マネージャーまたは学校長(不在時は副校長)に対し、学校設立の経緯、保護者からの要望と対応状況、政府との関係性、運営上の課題などに関して聞き取り調査を行なった。聞き取りの際、録音の承諾が得られた場合のみ録音し、それ以外は丁寧にメモを取った。数校で授業見学が許可されたため参観した。

5. 調査結果

5.1. 供給側の視角①—無認可校登録による政府のダブルスタンダード—

表1は調査対象校の概要である。公立校

を除く全ての学校は設立時またはその後にノンフォーマル教育機関として登録している。学校創設者に関しては興味深い結果が得られた。例えばキベラの場合、76校を調査した先行研究結果によると、最も多い創設者は地域住民グループ(38%)であり、次いで個人事業主(30%)、宗教団体(26%)と続き(Tooley et al. 2008)、「教員」は見られなかった。ただし、地域住民や個人事業主に「教員」が含まれていた可能性は十分考えられる。マザレ地区では教員(12校、全体の60%)の関わりが最も多かった。例えば2014年創設の学校(No. 9)は、周囲に学校が乱立する中で開校している。校舎は土壁にトタン屋根で、元々住居用賃貸物件を多少修繕した程度の校舎である。決して学習環境が整備されているとは言えない(例:暗く狭い教室、限られたトイレの数、長屋の校舎は民家と隣接、敷地の塀無しなど)。それでも調査時には310名の児童が在籍していた。開校に至った経緯を同校のマネージャーに尋ねた。

私はこの地区で育ち学校教育を受けてきました。学校に通う時、いつも不就学の子どもたちを多く見てきました。(中略)この地区の子どもたちを支援したいと強く思っていました。教員として他の地域で採用されましたが、2013年にここで学校を創設する決心をしました。(No. 9, マネージャー)

上記より、不就学児童の存在と同地域で生まれ育ったことによる地域への恩返し、学校創設の根底にあると理解できる。別の学校長(No. 19)にも学校開設の意図と経緯を尋ねた。元々社会福祉士として同地域で困窮家庭を支援する活動の中で、不就学児の状況が目にあまり、黙過できずに知人(教師)と学校を設立するに至ったという。聞き取りからは、同地域で不就学児童が散見

表 1 : 調査対象校の概要

No	設置時登録形態	学校創設者	開校年	登録年	登録先 省名 ⁽¹⁾	EMIS ⁽²⁾ 登録	EMIS 登録 ⁽³⁾	試験 ⁽⁴⁾ 会場校	KCPE 得点 ⁽⁵⁾	就学者 数 ⁽⁶⁾	就学者数/ 教師1人	教師数 ⁽⁷⁾ 男/女(計)	校長 有資格	有資格教 員率(%)	高学年 学費月額 (US\$)/人	賃料 ⁽⁸⁾ 月額 (US\$)
1	ノンフォーマル	地域住民有志	2005	2005	社会開発	○	私立	○	267	124	24.8	2/3 (5)	×	40.0	4	260
2	ノンフォーマル	教師(個人)	2011	2012	社会開発	○	私立	×	262	181	20.1	3/6 (9)	○	44.4	11	770
3	ノンフォーマル	地域住民有志	2007	2007	社会開発	×	×	×	264	81	10.1	5/3 (8)	×	62.5	9	-
4	ノンフォーマル	教師と地域住民有志	2004	2004	社会開発	○	私立	○	241	213	21.3	3/7 (10)	×	90.0	12	600
5	ノンフォーマル	教師と実業家	2004	2007	社会開発	○	私立	×	260	591	23.6	7/18 (25)	×	48.0	13	-
6	ノンフォーマル	教会	1995	2007	社会開発	×	×	○	250	248	22.5	5/6 (11)	○	72.7	12	400
7	ノンフォーマル	教師と地域住民有志	1999	2006	社会開発	○	私立	○	289	315	17.5	9/9 (18)	○	66.6	13	1,320
8	ノンフォーマル	教会	1993	1993	社会開発	○	私立	×	216	154	22.0	4/3 (7)	×	14.2	3	600
9	ノンフォーマル	教師(個人)	2014	2014	社会開発	○	私立	×	249	310	31.0	7/3 (10)	○	60.0	4	210
10	ノンフォーマル	地域住民有志	2005	2005	社会開発	×	×	×	263	187	17.0	5/6 (11)	○	18.1	11	-
11	ノンフォーマル	教師(複数)	2008	2014	社会開発	×	×	○	234	172	17.2	5/5 (10)	○	50.0	6	-
12	ノンフォーマル	教師(個人)	2000	2008	社会開発	○	私立	×	283	239	14.0	8/9 (17)	○	58.8	10	1,500
13	ノンフォーマル	教師(複数)	2000	2003	社会開発	○	私立	○	252	307	30.7	5/5 (10)	○	30.0	7	-
14	ノンフォーマル	地域住民有志	2000	2001	社会開発	×	×	○	243	228	28.5	4/4 (8)	○	75.0	11	-
15	ノンフォーマル	教会	1994	2004	社会開発	×	×	○	283	225	25.0	5/4 (9)	×	55.5	9	-
16	ノンフォーマル	実業家	2001	2001	社会開発	○	私立	×	210	161	17.8	2/7 (9)	○	88.8	9	500
17	ノンフォーマル	教師(個人)	2008	2008	社会開発	○	私立	×	-	68	13.6	2/3 (5)	×	0.0	8	221
18	ノンフォーマル	教師(個人)	2005	2005	社会開発	×	×	○	282	554	25.1	12/10 (22)	×	59.0	16	-
19	ノンフォーマル	教師と社会福祉士	2013	2013	社会開発	○	私立	×	274	261	26.1	4/6 (10)	×	50.0	12	400
20	ノンフォーマル	教師(個人)と親族	2006	2009	社会開発	○	私立	×	253	206	22.8	4/5 (9)	○	55.5	10	600
21	公立小	政府	1973	1973	教育	○	公立	○	242	2,298	63.8	11/25 (36)	○	100.0	-	-

(出所) 2019年フィールド調査。

(1) 当時はジェンダー・子ども・社会開発省(表中、社会開発省)であったが、現在は改組され、それぞれ他省に統合。

(2) 教育情報管理システム(Education Management Information System: EMIS)の登録と学校認可は別取。

(3) EMISにある学校種別は公立校か私立校のカテゴリのみ存在。

(4) ○印は初等教育修了試験の会場校を指す。認可とは別取。

(5) 国家初等教育修了試験(Kenya Certificate of Primary Education: KCPE)は500点満点で、数字は学校平均値。No.17の学校は調査時点で2018年の受験者はいない。

(6) 就学者数は小学校1年～8年であり、就学前教育は除外している。ただし、全ての学校で就学前教育(PPI&PPII)は提供されている。

(7) 就学前教育の教員数は含まない。

(8) 賃料の記載が無い学校(-)は土地購入済み。

されてきたことが示唆されるが、地域毎の就学統計は公表されていないため、実際の程度不就学児童が存在していたのか不明である。設立に関して、公立校は1973年と歴史があるのに対し、無認可校は4校が1990年代、残り16校は2000年以降に開校した比較的新しい学校である。つまり、マザレ地区で無認可校が増加したのは2000年以降と推測できる。調査校全体の60%は2003年の小学校無償化後に開設されている。

興味深いのは、教育省の教育情報管理システム (Education Management Information System: EMIS) のデータである。表が示すように、EMISに登録している学校は20校中13校(65%)もあった。EMISの登録はオンライン上で可能であり、登録が完了すると学校識別コード(4桁の英数字)が付与される。EMIS登録済みの学校が果たして本当にデータに反映されているのか、教育省からEMISに関する一部のデータを入手し照合したところ、確かに反映されていた。しかし、学校種別はいずれも「私立校」であった。この点については考察で論じたい。国家初等教育修了試験 (Kenya Certificate of Primary Education: KCPE) 会場校については、20校中9校(45%)が会場になっていた。つまり、これらの学校は各地域を所管する教育事務所の監査を経て、試験会場としての条件(教室の広さ、衛生施設など)を満たしている学校と承認されたことを意味する。このうち4校(No. 1, 4, 7, 13)はEMISに登録されており、5校は未登録である。何が根拠となり学校の位置づけが決まっているのか、本調査からは判別できていない。

第3節で詳述したように、政府はこれらの学校を正式に認可していない。政府がAPBET校としての認可・登録を突如反故にしたことについて、あるマネジャーは政府の対応を非難し、憤慨していた。他方、政府が認可に慎重な理由も理解できる。2019

年9月、児童800人以上が就学する別のインフォーマル居住区の学校で、2階建て校舎が倒壊し、児童7名が死亡、64名が病院に搬送される大惨事が発生した (Speare-Cole, 23rd September 2019)。原因は脆弱な校舎の造りであり、近隣住民は以前から懸念を示していたという。直後に政府はインフォーマル居住区の学校を一斉調査し、これにより閉校に追い遣られた学校も複数存在する。マザレ地区も例外ではなかったが、調査対象校は全て閉校の危機を免れた。2020年の調査で、ある学校長は行政官が視察に来た際のことを次のように語った。

昨年、多くの学校は政府により強制的閉校に追い遣られました。しかし、本校は支援を必要とする児童を対象としていたことから、重要な学校として存続が承認されたのです。行政官はどのようなサービスの提供を行っているか調査しました。そして、仮に本校が閉校したら、居住場所や食事の機会を失う児童が続出するとして、学校を継続するようわれわれに助言したのです。(No. 8, 学校長)

校長室には行政官が来た際の写真が飾られていた。興味深いことは、政府の公然たるダブルスタンダードである。同校は完全校でありながら教員数は不足しており、有資格教員の割合もわずか14%である。にもかかわらず、行政官は学校継続を助言している。実際、閉校に追い遣られた学校以上に多くの学校は存続している。同校の場合、「居住場所」や「食事の提供」が示すように、簡素な寮が校舎の一角に併設されており、10名程の児童が寮生活を送っていた。寮生がいることもあり、同校では夕食を一部困窮家庭の児童に無料提供していた。さらに、教会の善意で古着を譲り受け児童に配布するなど、衣食住の提供を行っていた。

以上のことは、同校が地域住民の基本的ニーズに応えるため必要な支援を行っていることを示し、政府はそれを了知しているため閉校にはできないことを意味する。つまり、表向きは認可基準を盾に閉校の危機を権力で煽りつつ、裏では柔軟な姿勢を示すことで黙過（＝放任）するというダブルスタンダードを採っている。

5.2. 供給側の視角②－無資格教員の安価な給与に支えられた学校運営・経営構造－

表が示すように、教師数と教員免許取得率には課題が見られるが、これには経営上の理由がある。完全校（No. 17 以外）において最低 8 名の教員は必要になるが（複数学級の学校はそれ以上）、8 名未満の学校が 2 校存在している（No. 1, 8）。例えば、No. 1 の学校は 3 年生から 8 年生まで各学年在籍児童数は 20 名以下であり、7 年生に至っては 8 名のみであった。No. 8 の学校は 8 年生の 15 名が最少で、3 年生の 25 名が最多の学校である。このような学校は一人の教師が複数の学年を同時に担当している。財政基盤が脆弱な学校は、教員数を調整することでしか存続できないジレンマを抱えている。多くの学校では人件費を抑制するため、無資格または不完全資格の教員を採用し、給与を低額に抑える策を講じている。

表が示すように、学校全体の教員免許取得率は 0%（No. 17）から 90%（No. 4）まで幅があり、有資格教員が半数未満の学校は全体の 35% に上った（No. 1, 2, 5, 8, 10, 13, 17）。つまり、全体の 3 校に 1 校は教員の半数以上が中等学校卒または就学前教育の有資格教員であり、逆に言えば、小学校教員免許未取得である。例えば、先の学校（No. 8）であるが、就学前教育の教員を合わせても学校全体の教員数は 8 名で、うち 6 名は最終学歴が中等学校卒である。無認可校はその学校形態と立地場所から教員給与は低額であり、一般的に月給は 70～80 ドルである。

これは、公立小学校教員の最低月給 200 ドル前後と比較すると、1/3 程度である。それでも勤務する理由として、有資格でも採用口がすぐに見つからないこと、少額でも収入が得られること、高等教育課程に在籍中で学費を稼ぐ必要があること、地域貢献などが含まれる。

ここで学校経営状況を 3 校の事例から検証する。上記 No. 8 を事例に学校の収入・支出を検証すると、同校の小学校課程には 154 名の児童が、就学前教育には 39 名の児童が在籍し、総在籍児童数は 193 名である。学費は教育課程や学年に関係なく一律月 3 ドルであった。全児童が規定額を期日以内に納めることはまずない。多くは滞納を繰り返している。ここでは仮に全児童 193 名が 3 ドルを納めたと仮定しよう。その月の学校収入は単純計算で 579 ドルになり、教員 8 名で割ると一人あたり月額 72 ドルの給与になる。しかし、そもそも賃料が月額 600 ドル発生しており、学校総収入額を超過している。加えて、この他にも飲料水、光熱費、給食の材料費、調理スタッフ雇用経費、他校の運動場使用料などの支出が発生している。ゆえに、採算が全く合わない。つまり、同校の場合は教会による財政支援があるものと示唆される（でなければ経営は成立しないが、その情報は得られていない）。

上記の学校のように、20 校中 12 校（60%）の校舎は賃貸物件であった。驚くのは賃貸料である。就学者数の規模にもよるが、月額 1,500 ドル（No. 12）の学校もある。そこで、当該校の学校経営状況を分析してみる。同校の小学校在籍児童数は 239 名、就学前教育課程は 81 名で、学校全体の総在籍児童数は 320 名である。上記 No. 8 と同様に、同校も教育課程や学年に関係なく学費は一律月 10 ドルであった。仮に全児童が納入したと仮定し単純計算すると、毎月の学校収入は 3,200 ドルになる。このうち、賃貸料が 1,500 ドルであるため、残額は 1,700 ドルになる。

全教員数は21名であることから、単純計算すると教員一人あたりの月給は80.9ドルになる。しかし、前述した通り、学校運営諸経費が発生しているため、実際には80ドルを優に下回る。しかも「仮に全児童が納入したと仮定して」の条件付きで算出しているが、上述したように、実際は滞納が常態化している。ゆえに、当該校の平均教員給与はかなり低額と推測され、何らかの財政支援を受けているか、教員への給与支払いが滞納していると示唆される。実際、給与支払いの滞納は珍しくなく、ゆえに離職する教員も後を絶たない。

学年により学費納入額の異なる別の学校(No. 20)も分析してみる。同校は、小学校課程の在籍児童数は206名(1-3年81名、4-8年125名)、就学前教育は81名、総在籍児童数は287名である。学費は就学前が月8.3ドル、1年生から3年生は月9.3ドル、4年生から8年生が月10ドルである。仮に全児童が納入したと仮定して、単純計算すると月の学校収入は2,675.6ドルになる。このうち賃貸料は600ドルであるため、残額は2,075.6ドルになる。全教員数は12名であることから、単純計算すると教員一人あたり179.2ドルになる。しかし実際は学校運営諸経費が毎月発生しているため、この額を優に下回る。実際は滞納している児童も多いことを鑑みれば、残額は一層少ないことが推察されるが、少なくともこの学校の場合は、綱渡り状態であっても運営は維持できることを示唆している。

以上の事例から分かることは、無資格または不完全資格の教員を雇用し、一人が複数学級を担当するなど人件費を安く抑えることで、財政基盤は脆弱であっても学校経営を何とか成立させている。しかし、現実には安月給や度重なる給与未払いから教員の離職率は高く(同様の指摘は[興津ほか2020]でも見られる)、ゆえに安定した雇用には繋がっていない。

5.3. 需要側の視角—「何を学ぶか」から「どこで学ぶか」へ

第2節の先行研究では、公立校の質低下に伴い私立校の需要が高まっていることを示した。興味深いことに、ケニアのインフォーマル居住区周辺の公立校では、高学年で就学者数の増加が見られる。一方、無認可校では高学年になるにつれ在籍児童数は減少傾向を示している。下記の図1は、調査対象の無認可20校と公立1校の総就学者数を、就学前教育課程も含め学年毎に表している。無認可校では学校開設時に就学前教育から始める学校が殆どであるが、その理由は、幼小一体型にすることで安定した在籍児童数を確保する狙いがある。

さて、図1が示すように、無認可校の総就学児童数は就学前教育のPPI(Pre-Primary I)が最多で、学年が進行するにつれ漸次児童数は減少し、特に小学校5年生以降大幅な減少傾向が見られる。一方公立校は、就学前教育から小学校6年まで児童数は増加傾向にあり、(旧制度の)最終8年生で若干の減少は見られるものの、その推移は無認可校と対照的である。同様の傾向はキベラでの調査でも見られる(Ohba 2013)。無認可校において就学前教育の就学者数が多い一要因は、通学距離にある。低学年の児童にとってインフォーマル居住区は必ずしも安全・安心な環境ではなく、したがって保護者も近隣校を就学先に選好する傾向が見られる(大場2015)。では、なぜ公立校の高学年で児童数は増加するのだろうか。

ケニアの学校教育は社会階層の反映でもあり、万人のための教育を標榜しつつ、実際は熾烈な受験競争によるピラミッド型の構造になっている(新カリキュラムはこの問題に対処する意図が大きい)。つまり、富裕層の子弟は名門私立小学校卒業後、全寮制の名門国立中等学校に進学し、その後一流の国立大学に進学するルートが出来上がっている(Oketch & Somerset 2010; 小川

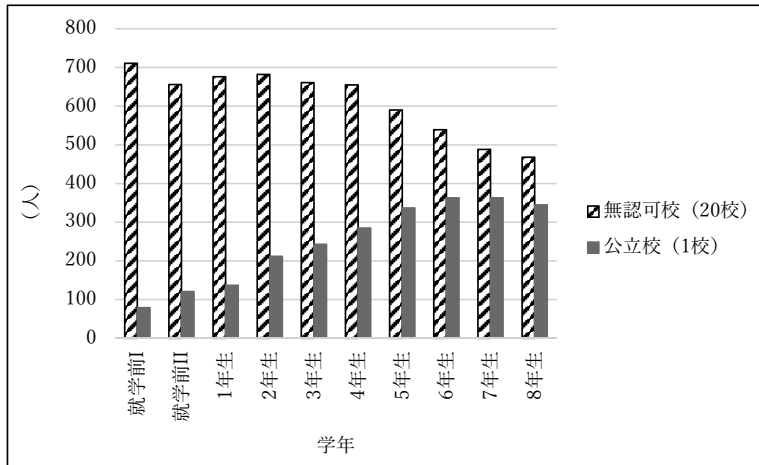


図1：無認可20校と公立校の学年別総在籍児童数の比較

(出所) 2019年フィールド調査。

2020)。例えば、2016年に小学校修了試験を受験した790,680名のうち、私立中等学校へ進学した者は全体の9.2%で、残りは公立校へ進学している(Wanzala 2016)。初等教育課程と中等教育課程における学校種別の人気は逆であり、私立校は前者で、公立校は後者で定評がある。しかし、その公立校は序列化されており、大きく4つの区分に分類される(国立、特別県立、県立、市立)。国立校は現在103校あるが、その中でも伝統校と称される学校は18校あり、この学校への入学希望が熾烈を極めていいる。国立校の在籍率は最少である一方、下位層である市立校の在籍率は最多の半数以上を占める。前者は全寮制の学校が多く施設も後者と比較にならない充実ぶりである。その各区分に対する2017年入学者数の割合は、国立(3.1%)、特別県立(8.2%)、県立(16.9%)、市立(62.2%)になっている(同出典)。一流大学に進学するためには国立の全寮制名門中等学校に入学することが必定とされ、したがって小学校から受験競争が始まっている。

問題は、上記名門中等学校に入学する生徒の多くが、私立のエリート小学校出身者

で占有されてきたことである。このことは、社会階層による上位校の独占と公共財の分配の観点からケニア国内で問題視されてきた。これを是正するためにかつて導入されたのが割当て制度である。割当て制度は、選抜過程において入学者数を出身学校種別(公立/私立)に基づき意図的に制限するものである。これにより、公立校の児童は優遇され、私立校出身の受験生が高得点を取っても、上位校には入学できない状況が発生していた。これに対し、私学団体は公平性を欠く制度として抗議し、その後撤廃された。現在は学校種別ではなく地域間の格差解消を重視し、すべてのカウンティから国立中等学校への入学者がいるよう、積極的優遇措置(アファーマティブ・アクション)制度が導入されている。しかし、以前の割当て制度が現在も適用されていると信じる保護者は少なくなく、ゆえに図1のような結果に至っている。あるマネージャーは次のように説明してくれた。

児童の多くは7年生になると公立小学校に転校します。これは以前政府が導入していた割当て制度に拠るもので、

保護者は、公立校で受験した方が名門中等学校への進学に有利と考えます。したがって7年生になると転校する児童が多いのです。でも割当て制度は今では撤廃され、選抜は公平に実施されています。それでも保護者は今でも割当て制度を恐れ、子どもを公立校へ転校させるのです。昨年、本校でも6名の児童が近隣の公立小に転校しました。転校する児童は大抵成績上位の優秀な児童です。(No. 9, マネージャー)

既に学校種別（公立／私立）による割当て制度は撤廃されている。にもかかわらず、今でもこの影響は保護者の心理に大きな影響をもたらしている。新カリキュラムは、小学校6年を修了した時点で学習定着度を測定するアセスメント方式を導入し、前期中等学校への進学を自動進級にしている。この教育改革が果たしてどの程度階層化されてきた学校教育制度の構造を緩和するのか、今後注視する必要がある。

6. 考察

なぜケニアの無認可校は政策から排除されつつも制度からは完全に除外されないのか、本研究は政府によるダブルスタンダードの理由の解明に挑んだ。第5節で学校調査結果が明らかにしたように、無認可校には一定数の需要がある。調査対象20校の総就学者数は4,825名であり、同地区に数万人規模の就学者がいることは厳然たる事実である。5.1節で提示したように、政府がダブルスタンダードを採る理由は、一方では、公教育が必ずしも低所得者層の受容とニーズに応えられず、公立校で対応できるキャパシティに限度があるためである。他方、容易に認可できない理由として、認可条件の緩和による教育の質低下（人材面や建物等のハード面を含む学習環境）の懸念

がある。多数のインフォーマル居住区で既に数多の無認可校と就学者数は存在し、むやみに強制閉校できないが、さりとて全てを認可することもできない、そのような状況の中でダブルスタンダードを採りながら結果的には黙過（＝放置）していると言える。

しかし、地域住民による学校教育提供を甘受し、低所得者層の教育機会の保障を脆弱な社会階層に委ねることは問題であろう。なぜなら、5.2節で分析結果が示したように、学校運営と経営がかろうじて維持できているのは、廉価な給与で雇用されている教員がいるからである。学校側の財政基盤は決して磐石ではない。ゆえに人件費を抑えるため無資格あるいは不完全資格の教師を雇用したり、一人に複数学級の兼任をお願いするなど工夫することで運営を維持している。つまり、無認可校は潤沢な利益を生み出しながら安定した学校経営をしているのではなく、常に綱渡り状態であることを本研究結果は明示した。ウォルフォードが指摘するように、営利目的の財源が安定している低学費校の存在は、ごく一部に過ぎないと言えるのではないだろうか (Walford 2015)。少なくとも、本研究の対象校は、地域住民による地元のニーズに応えるための学校であり、わずかな資金と資源による、必ずしも見返りを求めない安価な教員給与と相互扶助に支えられた学校運営構造になっている。低学費校を一括りに把らえ持続可能と論じてしまうことは、現況を誤った認識に導く。

また、調査結果からは、3校中2校（65%）は教育省の統計に「私立校」として反映されていたことが判明した。このことは2つの新たな理解をもたらす。一つ目は、インフォーマル居住区の無認可校も一部EMISの統計に含まれていることである。二つ目は、認可校と無認可校の混在が、どのような「私立校」であるかを却って不明瞭にしていることである。例えば、2016年のEMISによ

ると、ナイロビ全体の小学校数は公立 216 校、私立 1,295 校と記されているが (MoE 2016, p.29)、この私立校の中にはインフォーマル居住区の学校も含まれていることになる。地域により私立校に占める無認可校の割合には多寡があると推測でき、ゆえにどのような「私立校」なのか、実態の把握は一層難しくなっているとと言っても過言ではない。

最後に、学校教育で重要なことは「何をどのように学ぶのか」といった視点であろう。しかし、序列化された学校教育は、いつしか「何を学ぶ」から「どこで学ぶ」かに関心が移行し、学ぶ目的は希薄となり、社会階層の上位に移動する手段としての学校教育制度にすり替わっていると言える。これも近代学校教育制度が生み出した教育の階層化に拠るものであり、熾烈な受験競争の弊害でもある。第 2 節では、公立校は機能不全として私立校に脚光が集まっていることを示したが、ケニアのインフォーマル居住区では、あえて公立校へ転校する児童が小学校高学年で多いことを明示した。社会階層の低位に位置する脆弱な層ほど政府が示す政策に翻弄されやすい。誰が彼らの教育機会を確保し質の高い教育を保証するのか、目的と手段が無意識のうちに入れ替わるようなことのない教育制度と政策が必要である。

7. おわりに

本稿は、ケニアの無認可校の実態について、政策から排除されつつも制度からは完全に除外されないその理由を、政府のダブルスタンダードとともに検証してきた。就学者数が増加し、異なるニーズに対応することが求められている現代の学校教育において、公教育のみで十全に応えることが難しいのは証左の通りである。ゆえに、地域住民による学校運営実践が必要とされてき

た。にもかかわらず、その学校を不承認として黙過し、最も教育を必要とする下位層の教育提供を脆弱な社会階層に委ねる政府の姿勢には、問題がある。誰が社会階層の低位に属する脆弱な人びとの教育的ニーズを保障するのか、政府だけでなく地域住民を含む民間の支援が必要であることは論を俟たない。ただ、その民間（特に地域住民）は磐石な運営・経営状況にはなく、綱渡り状態であることを本稿は論じてきた。

普遍化された学校教育ではあるが、条件を満たさない学校を制度外に位置づけることが果たして適当なのか、再考が求められている。ケニアではコミュニティが古より重視されてきたことを鑑みれば、政府は「私立校」の概念を堅持するよりも、いかに包摂できるのかをケニアの文脈に沿って模索してもよいのではないだろうか。新カリキュラム導入後、インフォーマル居住区の学校は制度外に置かれ、ここ数年、彼らを取り巻く状況は前進どころか後退している。新自由主義論者には賛同できないが、一方で、このような学校を制度外に放置し続ける政府の怠慢な姿勢は非難に値する。制度や政策の規定に学校を統合させるのではなく、既存の学校に対していかに制度や政策が柔軟に対応できるか、あるいは、いかなる政策が共生社会の実現に至るのか、その姿勢が政府には求められている。無認可校は永らく政府から放置されてきた。EFA や SDGs4 を求めるのであれば、間断なき対話と解決策への模索が政府には求められている。

本研究は、脱文脈化による政策提言の問題点も示した。学校には必ずしも成績の向上だけが求められているわけではない。それ以前に、衣食住を含む多様なニーズへの対応も求められている。似た現象が途上国の至る所で発生していても、解決策をモデル化し提案することは乱暴であろう。それぞれの社会文化的文脈に沿った解決策が求められているのは自明であり、公教育が機

能不全だからと言って容易く民間に委ねる姿勢は必ずしも解決には至らない。どの社会にも地域住民により積み上げられてきた歴史がある。どのように既存の学校を活かすことができるかを模索することこそが重要であり、外部による新たな学校の建設とシステムの導入は、結局のところ、奮闘しながら地元のニーズに応える地域住民に支えられた学校が抱える問題の解決策には至らない。

謝辞

本研究は、JSPS 科学研究費補助金 (18H03661) 「途上国の前期中等教育開発における政策 - 実践連携に関する国際比較研究」(基盤研究 A, 2018-2022, 吉田和浩教授代表 (広島大学)), JSPS 科学研究費補助金 (19H00620) 「アフリカ・アジア諸国における教育の普遍化と格差に関する国際比較研究」(基盤研究 A, 2019-2023 年度, 澤村信英教授代表 (大阪大学)), および、JSPS 科学研究費補助金 (18K02423) 「ケニアの公立小学校の空洞化と低学費私立小学校の増加—多様化と基準化のせめぎ合い—」(基盤研究 C, 2018-2022, 大場麻代 (帝京大学)) の助成を受けて実施したものである。関係者に感謝申し上げたい。

注

¹ 低学費校推進論者として著名なジェームス・トゥーリー (James Tooley) 氏は、low-fee ではなく low-cost の表記を一貫して使用している。その理由として、学費 (fee) だけでなく、学校運営諸経費 (cost) 全体が低額の学校である点を強調している。

² これまで慣れ親しんだ 8 (初等) - 4 (中等) - 4 (高等) 教育制度は 1985 年に導入された制度である。2018 年、政府は新カリキュラム導入に伴う新制度 [2 (就学前) - 6 (初等)

- 3 (前期中等) - 3 (後期中等) - 3 (高等)] を正式に導入した。ただし、一部地域では試験的に 2017 年より導入されていた。新制度は、就学前教育から後期中等教育までの 14 年間を基礎教育課程 (basic education) と位置づけている (Republic of Kenya 2017)。義務教育は小学校と中等学校の計 12 年間である (Republic of Kenya 2013: No.30)。初等教育以上が中央政府の管轄であるのに対し、就学前教育は設置から運営までカウンティ (日本の県に相当) 政府の管轄になっている。就学前教育は無償化されおらず、運営主体も異なることがこの課程が完全普及していない要因であろう。新カリキュラムは、今日の世界的思潮であるコンピテンシーを育む内容になっている。2018 年に就学前から小学校 3 年生まで一斉導入され、その後、年次進行により旧制度が新制度に置換されることで、2027 年に完全移行の予定であった。しかし、COVID-19 による全土学校封鎖の煽りを受け学期が後送りになったため、現在遅延して進行している。2021 年 12 月時点で小学校 5 年生までが新カリキュラムを施行している。

³ 学校側にとって認可は重要である。無認可は違法状態に匹敵するため、例えば実際ナイロビのキベラで起こったように、政府は道路拡張工事の名の下に、無認可校を強制的に取り壊すことができてしまう (Okinda, July 2018)。ゆえに、学校側は現状維持のまま認可されることを望んでいる。

⁴ 当時は旧制度の下でガイドラインが作成されている。

⁵ 現地調査時の仄聞では、法に準拠しての判断とすることであった。しかし、仮に法を論拠とするならば、ガイドライン作成時に問題提起できた筈である。穿った見方ではあるが、2018 年に導入が決まっていた新制度には、これらの学校に対する記載は一切ないため、新制度を考慮しての対応と見えなくもない。現地調査時に何度か教育省の担当局長を訪ねたものの、その都度インタビューは反故にされ、直に尋ねることはできなかった。

⁶ 2018年に新カリキュラムが導入されると、それまで基礎教育局内に設置されていた無認可校対応のオフィスは教育省外の建物に移転となり、永年担当してきた専属行政官も交代した。この出来事は、教育省による無認可校への対応が一層消極的になったことを象徴している。他方で、新カリキュラムの教科書は、援助機関の支援もあり、一定数無料配布されていた。

参考・引用文献一覧

- 大場麻代 (2011) 「低学費私立校間の比較からみる学校選択要因－ケニア共和国首都ナイロビ市内のスラム地域を事例に－」『国際教育協力論集』第14巻第1号、15-28頁。
- 大場麻代 (2015) 「発展途上国の低所得層における学校選択をめぐる議論－ケニアのナイロビを事例に－」『アフリカ教育研究』第6号、85-97頁。
- 小川未空 (2020) 『ケニアの教育における格差と公正－地域、学校、生徒からみる教育の質と「再有償化」－』明石書店。
- 興津妙子・プレント D エドワーズ ジュニア・ペギー ムワンザ (2020) 「ザンビア都市インフォーマル居住区における就学前教育の展開と格差－低学費私立幼稚園の台頭に着目して－」『国際開発研究』第29巻2号、49-62頁。
- 小原優貴 (2014) 「インドの無認可学校研究－公教育を支える「影の制度」」東信堂。
- 小原優貴 (2021) 「トランスナショナルな途上国の教育起業家支援ネットワーク－貧困層を対象とする低額私立 (LFP) 学校を中心に－」荻巣崇世・橋本憲幸・川口純編者『国際教育開発への挑戦－これからの教育・社会・理論－』東信堂、18-35頁。
- 澤村信英 (2007) 『アフリカの教育開発と国際協力』明石書店。
- 山田肖子 (2011) 「アフリカの教育と開発－学校教育と知識・技能習得の間－」『アジア研ワールド・トレンド』No. 185、4-7頁。
- Akyeampong, K. (2009). "Revisiting Free Compulsory Universal Basic Education (FCUBE) in Ghana." *Comparative Education*, 45(2), p.175-195.
- Aslam, M. and Kingdon, G.G. (2021). "Public-private partnerships in education: Do they offer an equitable solution to education in India and Pakistan?" In P. Rose, M. Arnot, R. Jeffery and N. Singal (Eds.) *Reforming Education and Challenging Inequalities in Southern Contexts*. (p.79-97), London and New York: Routledge.
- Bangay, C. and Latham, M. (2013). "Are we asking the right questions? Moving beyond the state vs non-state providers debate: Reflections and a case study from India." *International Journal of Educational Development* 33, p.244-252.
- Chimonbo, J. (2009). "Changing patterns of access to basic education in Malawi: a story of a mixed bag?" *Comparative Education*, 45(2), p.297-312.
- Dixon, P. (2012). "Why the Denial? Low-Cost Private Schools in Developing Countries and Their Contributions to Education." *Econ Journal Watch*, 9(3), p.186-209.
- Dixon, P., Tooley, J. and Schagen, I. (2013). "The Relative Quality of Private and Public Schools for Low-income Families Living in Slums of Nairobi, Kenya." In Srivastava, P. (Ed.) *Low-fee Private Schooling: aggravating equity or mitigating disadvantage?* (p.83-103), Oxford: Symposium Books.
- Junemann, C. and Ball, S.J. (2015). "Pearson and PALF: The Mutating Giant." [https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ei_palf_publication_web_pages_01072015.pdf] (2019年5月4日閲覧)。
- Härmä, J. (2021). "Low-Fee Private Schooling and Poverty in Developing Countries." London and New York: Bloomsbury Academic.
- Heyneman, S.P. and Stern J.M.B. (2014). "Low-cost private schools for the poor: What public policy is appropriate?" *International Journal of Educational Development*, 35, p.3-15.

- Kenya National Bureau of Statistics (KNBS). (2014). “Kenya Demographic and Health Survey 2014.” Nairobi: Kenya National Bureau of Statistics.
- Kwauk, C. and Robinson, J.P. (2016). “Bridge International Academies: Delivering Quality Education at a Low Cost in Kenya, Nigeria and Uganda.” Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lewin, K.M. (2007). “The Limits to Growth of Non-Government Private Schooling in Sub Saharan Africa.” CREATE Pathways to Access, Research Monograph No.5. Brighton: Centre for International Education, University of Sussex.
- Ministry of Education (MoE). (2016) “2016 Basic Education Statistical Booklet.” Nairobi: Government Printer.
- Ministry of Education, Science and Technology (MoEST). (2014). “2014 Basic Education Statistical Booklet.” Nairobi: Government Printer.
- Ministry of Education, Science and Technology (MoEST). (2015). “Registration Guidelines for Alternative Provision of Basic Education and Training (APBET).” Nairobi: Government Printer.
- Mousumi, M.A. and Kusakabe, T. (2017). “The dynamics of supply and demand chain of English-medium schools in Bangladesh.” *Globalisation, Societies and Education*, 15(5), p.679-693.
- Mousumi, M.A. and Kusakabe, T. (2019). “The dilemmas of school choice: do parents really ‘choose’ low-fee primary schools in Delhi, India?” *Compare*, 49(2), p.230-248.
- Muongano Support Trust, Slum Dwellers International, University of Nairobi, University of California, Berkeley. (2011). “Mathare Valley in Nairobi, Kenya. 2011 Collaborating Upgrading Plan.” [http://healthycities.berkeley.edu/uploads/1/2/6/1/12619988/matharevalley_report_ucb_2_25_2012_final.pdf] (2019年8月1日閲覧).
- Nairobi City County. (2014). “Nairobi County Integrated Development Plan 2014.” Nairobi: Government Printer.
- Ohba, A. (2013). “Do low-cost private school leavers in the informal settlement have a good chance of admission to a government secondary school? A study from Kibera in Kenya.” *Compare* 43(6), p.763-782.
- Oketch, M., Mutisya, M., Ngware, M., Ezech, A.C., and Epari, C. (2010a). “Why are there proportionately more poor pupils enrolled in non-state schools in urban Kenya in spite of FPE policy?” *International Journal of Educational Development*, 30(1), p.23-32.
- Oketch, M., Mutisya, M., Ngware, M., Ezech, A.C., and Epari, C. (2010b). “Free primary education policy and pupil school mobility in urban Kenya.” *International Journal of Educational Research*, 49(6), p.173-183.
- Oketch, M. and Somerset, A. (2010). “Free Primary Education and After in Kenya: Enrolment impact, quality effects, and the transition to secondary school.” CREATE Pathways to Access, Research Monograph No.37. Brighton, Centre for International Education, University of Sussex.
- Okinda, B. (July 23rd, 2018). “Kibera pupils stranded after school’s demolition,” Daily Nation. <https://nairobi.news.nation.co.ke/news/kibera-pupils-stranded-school-demolished> (2018年9月25日閲覧)
- Open School Kenya Website. [https://openschoolskenya.org] (2021年4月30日閲覧)
- Psacharopoulos, G. (1985). “Return to Education: A Further International Update and Implications.” *Journal of Human Resources*, 20(4), p.583-604.
- Psacharopoulos, G. (1994). “Returns to Investment in Education: A Global Update.” *World Development*, 22(9), p.1325-1343.
- Psacharopoulos, G. and Woodhall, M. (1985). “*Education for Development: An Analysis of Investment Choices.*” Oxford: Oxford University Press.
- Republic of Kenya. (2013). “The Basic Education Act No.14 of 2013.” Nairobi: Government Printer.

- Republic of Kenya. (2017). “Basic Education Curriculum Framework.” Nairobi: Kenya Institute of Curriculum Development.
- Riep, C.B. (2014). “Omega Schools Franchise in Ghana: ‘affordable’ private education for the poor or for-profitteering?” In I. Macpherson, S.L. Robertson and G. Walford (Eds.), *Education, Privatisation and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia* (p.259-277). Oxford: Symposium books.
- Sawamura, N. and Sifuna, D.N. (2008). “Universalizing Primary Education in Kenya: Is It Beneficial and Sustainable?” *Journal of International Cooperation in Education*, 11(3), p.103-118.
- Singh, K. (2015). “Report of the Special Rapporteur on the right to education: Protecting the right to education against commercialization (A/HRC/29/30).” United Nations General Assembly, Human Rights Council.
[https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/.../A_HRC_29_30_AEV.doc] (2019年3月31日閲覧).
- Speare-Cole, R. (23rd September, 2019). “Nairobi school collapse: At least seven children killed after building falls down in Kenya,” *The Standard*.
[<https://www.standard.co.uk/news/world/nairobi-school-collapse-at-least-seven-children-killed-after-building-falls-down-in-kenya-a4244186.html>] (2021年5月3日閲覧).
- Srivastava, P. (Ed.) (2013). “*Low-fee Private Schooling: aggravating equity or mitigating disadvantage?*” Oxford: Symposium Books.
- Srivastava, P. (2015). “The Global Scaling Up of Low-fee Private Schooling: the nexus between business, philanthropy, and PPPs.” Paper presented at the 2015 CIES Conference. Washington, D.C., 8-14 March 2015.
- Srivastava, P. and Walford, G. (Eds.) (2007). “*Private Schooling in Less Economically Developed Countries: Asian and African perspectives.*” Oxford: Symposium Books.
- Tooley, J. (2009). “*The Beautiful Tree.*” Washington D.C., Cato Institute.
- Tooley, J. (2017). “Low-Cost Private Schools: What we need to know, do know, and their relevance for education and development.” In McGrath, S. and Gu, Q. (Eds.) *Routledge Handbook of International Education and Development*. (p.227-240.), London and New York: Routledge.
- Tooley, J. and Dixon, P. (2005). “Private Education is Good for the Poor.” Washington, D.C.: Cato Institute.
- Tooley, J., Dixon, P. and Stanfield, J. (2008). “Impact of free primary education in Kenya: a case study of private schools in Kibera.” *Educational Management Administration and Leadership* 36(4), p.449-469.
- Tooley, J., Dixon, P., Shamsan, Y. and Schagen, I. (2010). “The relative quality and cost-effectiveness of private and public schools for low-income families: a case study in a developing country.” *School Effectiveness and School Improvement*, 21(2), p.117-144.
- Tooley, J. and Yngstrom, I. (2014). “School Choice in Lagos State.” Report submitted to DFID Nigeria.
[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089b940f0b652dd000394/61517_Final_Summary_Lagos_School_Choice.pdf] (2021年3月1日閲覧)
- Walford, G. (2015). “The Globalisation of Low-Fee Private Schools.” In: J.Zajda (Ed.) *Second International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research*. (p.309-320.), Dordrecht: Springer.
- Wanzala, O. (13 December 2016). “Top KCPE candidate to join Starehe Boys Centre.”
[<http://www.nation.co.ke/news/education/Top-KCPE-candidate-to-join-Starehe-Boys-Centre/2643604-3485564-cki5vpz/index.html>] (2016年12月15日閲覧)
- World Bank in collaboration with UNICEF. (2009). “Abolishing School-Fees in Africa: Lessons from Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, and Mozambique.” Washington, D.C.: World Bank.

Unrecognized Low-Fee Private Schools in Kenya: Whose role is it to support diverse needs?

Asayo OHBA
Teikyo University

There have been numerous studies on emerging low-fee private schools in sub-Saharan Africa and South Asia in the last 20 years. Those who support such schools insist that they meet the diverse needs of the poor and that the poor are able to access and choose a preferred school. They also state that these schools can contribute to education for all goals. In contrast, those who oppose the heavy reliance on such schools counterargue that these schools cannot meet the needs of the most vulnerable as they basically have no access to such fee-charging schools. These opponents also underscore that the private provision of education is based on demand. Accordingly, such schools are limited in terms of geographical coverage.

The purpose of this paper is to rethink these arguments. The paper particularly focuses on the supply-side in order to re-examine the role of government and non-government provision of education. For this reason, a case study was conducted and school data were collected from 20 unrecognized schools and one public school in Mathare in Nairobi, Kenya, between 2018 and 2020.

Findings show that unrecognized schools are struggling to provide quality education in terms of financial and human resources. While the government officially does not recognize them, it contributes to their presence as the government is aware of their important role in meeting not only learning but basic needs in such areas as housing, clothing, and meals. Thus, it adopts double standards in reality. The study also found that public schools gained more pupils in the upper classes as pupils transferred from unrecognized schools to government schools in order to gain better access to secondary education.

The paper argues that the Kenyan government needs to recognize these schools and support their management as there are tens of thousands of pupils who study in them without the fundamental support of the government. Yet, it is these schools that meet the diverse needs of the poor and vulnerable in place of the government.