

# スリランカにおける子どもの権利を保障するための 幼稚園教諭と教育行政の役割

## The Role of Preschool Teachers and Governmental Education Policy to Guarantee the Rights of Children in Sri Lanka

岡本 弘子

Hiroko Okamoto

### 〈摘要〉

子ども達が学校教育を受けるには、教育を受ける機会と、学習のためのレディネス等も必要である。

開発途上国の一つであるスリランカ民主社会主義共和国（以下、スリランカ）には、日本国のような学齢期の子ども全員を割り出すようなシステムはない。低所得者層の子どもも含む全国の子どもの教育を持続的に受けるには、実情に即した政策や実施体制等も必要であるが、未だ未整備である。本稿で対象とする D 市の低所得者地域では、地域の幼稚園教諭や教育関係者等が、初等学校不就学や長期間の不登校の子どもに対し、支援をした。その結果、地域住民に学校を義務とする法律が周知され、住民の教育に対する意識も変化し、不就学の子どもの人数が減少した。

本稿では、スリランカの低所得者層の子どもの教育の実情と子ども達が持続的に学校教育を受けるための方策を、地域内の幼稚園教諭等の働きを中心に検討した。

本調査の結果、幼稚園教諭や教育関係者が、地域の教育を取り巻く課題に自覚的かつ積極的に関わることが、子どもが教育を持続的に受けるための一つの方策になると考える。また、それを生かすには、実現可能な政策と実施体制の整備が必要と考える。

〈キーワード〉 スリランカ 幼稚園教諭 低所得者層 就学支援 子どもの権利

### I. 研究の背景、目的、方法

子どもが教育を受ける権利<sup>1</sup>は、1989年に国際条約として採択され、1990年に発行した「児童の権利に関する条約」（以下、条約）にも含まれる基本的な権利である。条約の第28条には「初等教育を義務かつ無償とする、中等教育と高等教育を受ける機会が与えられなければならない、学校の規律は児童の人間の尊厳に適合する方法でなければならない」と

明記されている。また「非識字の廃絶」も明記されている。第 29 条には「児童の人格、才能並びに精神的、及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること」と明記されている。2015 年の条約の締約国・地域の数、196 か国である。本稿で対象とするスリランカは、条約に日本国が批准するより 3 年早い 1991 年 7 月に批准している。しかしながら、ユニセフ<sup>2</sup>は 2016 年に「世界の子どものおかれている状況は平均すると改善し、向上したが、約 6000 万人を超える子ども達が初等学校に就学していない恐れがある」と述べている。世界の開発援助の潮流は、2015 年から、これまでより公平性の促進が重要視される<sup>3</sup>ようになり、ユニセフは「教育が公平性の実現要因としての役割りを果たすには、教育のアクセスの欠如と学習成果の不足という二つの課題を克服する必要がある」<sup>4</sup>とする。

スリランカは、開発途上国の一つであり、南アジアに位置する。同国の学校教育は保護者の義務かつ無償であり、筆者が最初に同国に関わった 1997 年に公表されている初等学校就学率は 9 割を超えていた。2000 年に、筆者が在日スリランカ大使に初等教育の問題について質問をしたところ、同氏は「初等教育に関する課題はない」と述べた。しかしながら、本稿の調査対象である低所得者層には、初等学校を不就学、中途退学、長期間不登校の子どもがいた。これらのことから、平等であるはずの教育の権利から置き去りにされる子どもの存在は、同国では重視されていなかったと推察する。

日本国では、満 6 歳に達した子ども全員に、居住地を管轄する地方公共団体から入学についての案内が届き、入学前検診を受けることができる。就学前教育の日々の営みの中で得た経験や身につけた力が、小学校入学後の生活や学びを受け入れる基盤になるとも考えられている。しかしながら、スリランカ（以下、国）には、日本国のような制度や考えはない。

同国は、2004 年 12 月に発生したインド洋大津波により甚大な被害を受けた。2009 年までは、25 年以上に渡る内戦もあったが、内戦終結後はインフラ開発がさらに進んでいる。GDP 成長率<sup>5</sup>は、2009 年が約 3.5%だが、その後は毎年 8%前後を示している。同国の国民は、国内を自由に移動するようにもなった。内戦終結直後は緊張状態にあった同国政府と国際機関や他国政府との関係も落ち着き、海外からの投資も増えている。観光客数は 2011 年に前年比 30.8%増、観光収入は 44.2%増である。このような社会の変化に伴い、同国内は物価高になっている。一方、国民の給与金額はそれに見合うほどには増えず、低所得者層に多い日雇労働の仕事は減っている。これらの社会の変化は、保育にも影響を及ぼしている。

本稿の主な調査場所は、筆者が青年海外協力隊員<sup>6</sup>として活動した大コロombo圏に位置する D 市（以下、D 市）の低所得者居住地域（以下、地域）と、D 市役所管轄の幼稚園である。筆者は 1997 年から現在まで同地域の支援に関わっており、本稿はその際に行った地域住民宅の訪問、幼稚園での保育観察と幼稚園教諭への面接、教育関係者への面接、

支援者への面接等を基にする。なお、情報の公開は、同意を得ている。

本稿は、同国の低所得者層の子どもの教育について報告し、その子ども達が持続的に教育を受けるための方策を幼稚園教諭の働きに視点をおいて検討する。

本稿のデータは古く不備もあるが、長期間同国の同じ地域で子どもの保育や就学に視点をおいた研究はないことから有益なものとする。

## II. スリランカの教育の状況について<sup>7</sup>

学校は、1945年に制定された教育法により、初等学校から大学までが無償である。学校体系は、小中高と別々の学校で行われているのではなく、初等学校に5歳で入学してから高等学校前期課程の15歳になるまで、同じ学校に就学するのが一般的である。教育制度は5-3-3-2制であり、就学前教育は含まれていない。就学は保護者の義務でもあるが、不就学や不登校の子どもが存在するため、同国政府は2000年の初等教育5か年計画の目標の一つに「学校に通っていない5歳から14歳の6万人の児童への教育の提供」を掲げた。2006年の10か年開発フレームワークでは「学校施設へのアクセスの確保と質の高い生活が送れる安定した社会の達成」も目標とした。しかしながら、その達成には至らなかった。

学校<sup>8</sup>は、政府立学校として中央政府立と州政府立の学校、私立学校、仏教僧侶学校がある。学校の約99%が政府立学校であり「初等学校のみまたは中等学校前期課程までを有する学校」「高等学校前期課程までを有する学校」「高等学校後期課程までの教育が受けられるが、高等学校後期課程に理系のない学校」「初等学校から高等学校後期課程までの教育が受けられ、高等学校後期課程に全てのカリキュラムが受けられる学校」の4タイプがある。このうち、高等学校後期課程に全てのカリキュラムが受けられる学校は最も少ない。学校の施設や設備だが、パソコンが常時設置されている教室やピアノ等の楽器が揃っている学校がある一方、大部屋で何学年もが一緒に授業を行っていたり、教室に壁がないため雨風の影響を直接受けたり、机、椅子、黒板等必要最低限の設備しかない学校もある。

子ども達は、5年生で全国統一奨学生試験、11年生で終了試験(G.C.E.O/L)、13年生で大学・専門学校・職業訓練学校入学資格試験(G.C.E.A/L)を受ける。試験重視型教育制度なので、この3つの試験は子どもの将来を決定するといっても過言ではない。入学した学校によっては高等学校後期課程までは学べない学校もあるが、5年生と11年生の時の試験結果等によっては、高等学校後期課程までが学べる学校に転校することも可能である。一般的には初等学校に入学すると、これらの試験に向けて塾に通ったり、家庭教師をつけて勉強したりする。これまでは有力校に子どもを入学させるために、有力校の学校長に対し保護者が多額の資金提供をしたり、有力者との縁故を用いたりしてきた例もある。

現在は、入学方法の透明化を図るため、ポイント制度<sup>9</sup>が導入されている。

未だ教育面の課題は多いが、それまで高等学校前期課程までであった義務教育期間が、2015年には後期課程まで伸びた。2015年の現大統領の選挙公約には「教育関連予算と奨学金の金額の引上げ、大学増設」等も掲げられた。これらのことから、現政府には教育の改善に取り組もうとする意欲があるものと考えられる。

幼稚園では、3歳児と4歳児を中心とした保育がされている。これまで就学前教育は教育的な側面より福祉的な側面の方が強いものであった。1997年の教育改革方針で初めて就学前教育の方針が出されてから、これまでに幾つかの方針が出された。2006年からは、幼稚園の質を一定にするために、幼稚園登録制度を開始している。2008年の「万人のための教育」の中間報告では8つの提言がされたが、その1つ目には「0歳～8歳児をカバーする国家的な子どもの早期関心と教育政策」と記載されている。しかしながら、政権が交代するたびに管轄する省庁が変わり、未だ就学前教育に関する法律はなく、就学前教育施設の名称も定まっていない。幼稚園と保育所の違いを、明確に示す基準もない。政府が認定する幼稚園教諭養成機関は61校<sup>10</sup>あるが、履修期間、内容、方法は一定ではない。幼稚園教諭になるための学歴も、一定ではない。幼稚園を管轄する機関は一つではなく、就学前教育に関する統計は同じ年度の調査であっても数値が異なる。

現在は幼稚園登録制度<sup>11</sup>（以下、制度）が施行され、それに基づく計画が全国で進められている。この制度により、幼稚園の施設や設備に関する最低基準、保育内容に関する基準等が設けられ、幼稚園教諭には政府が認定する幼稚園教諭養成機関において幼稚園教諭免許を取得することが義務付けられた。2006年、教育省担当者は「基準に適合していれば登録するが、適合しなければ廃園とする。画期的な政策であり、計画は順調に進んでいる」と述べた。しかしながら、制度施行時に政府は全国の幼稚園の数さえ把握していなかった為、情報が、全国の全幼稚園教諭に即時に正しく届くことはなかった。情報を得られた幼稚園教諭も「今からでは整備が間に合わない、閉園になってしまう」と混乱した。同時期、筆者は、低所得者地域や地方にある一般的な幼稚園の現状を調査したが、基準に合致する幼稚園はなかった。2006年以降、それぞれの園が登録に向けて備品を揃えたり、幼稚園教諭免許を取得したりする等、対応に追われている。2013年、国際機関担当者は「制度は進められているが、その基準は州によって異なる」と述べた。地方教育局担当者は「幼稚園を、教育省が求めるような環境に整備する余裕はない。幼稚園の数を把握するために、申請があった幼稚園は全部認めている。教育省には、そのことを伝えてある」と述べた。他の地方教育局では、担当者が「政府の基準に従ったところ、申請のあった幼稚園だけでも、基準に合致しない幼稚園が半数以上ある」と述べた。同時期の筆者の調査の結果、都市部で寄付金を集められた幼稚園では、設備や備品の一部は揃えられたが、園舎や園庭の面積は足りなかった。教育省担当者は、筆者が制度の内容と進捗状況について質問したところ「全国の幼稚園の質を同一にするため、全国で統一した内容で進めている」

と述べた。さらに幼稚園の現状を伝え「全国で制度の実現は可能か」と質問をすると「州によっては基準を緩和している所もあるようだが、それぞれの詳細までは把握できていない。また、今まではそれも認めたが、来年からは内容を全国で統一する計画がある」と述べた。これらのことから、基礎的な保育環境が整備されることは望ましいが、制度には課題も多いと推察する。しかしながら、全国規模で就学前教育に関する政策が進むこと自体が初めてのことであり、同国の就学前教育を整備するためには重要なものと推察する。

### Ⅲ. 低所得者地域の幼稚園と学校就学の状況について

#### 1. D市の調査対象地域の幼稚園の状況

学校教育を持続的に受けるには、子ども達自身にそれを学ぶための力が必要である。そのためには、初等学校に入学する前にその力が芽生えるような環境や支援、指導が必要である。そこで就学状況等について述べる前に、同地域の幼稚園の保育内容や方法、それを行う幼稚園教諭自身の実情等について、1998年から2016年までの間で変化の大きい時期を中心に報告する。

##### ① 1998年の状況

D市役所管轄の園は全て低所得者地域にあり、13個所であった。それぞれの園が創立された経緯は様々である。幼稚園教諭全員が、僧侶等地域の有力者に依頼され、勤務する園の創立時から勤めており、勤務年数は平均8年であった。

園には、幼稚園教諭とヘルパー（以下、幼稚園教諭）が、合計28人いた。ヘルパーの仕事は食事の支度や掃除を担当することであるが、実際にはヘルパーも補助教員の役割を担っていた。幼稚園教諭1人が保育する子どもの人数は、平均27人であった。

幼稚園教諭も低所得者層ではあるが、地域外から通っており、在園する子どもの家庭に比べると生活に少し余裕があった。幼稚園教諭は全員義務教育を終えており、中には高等学校後期課程を修了した者もいた。また、同園の幼稚園教諭の約75%が、短期間だが保育について学んでいた。他の園に勤務した経験のある者が、約25%いた。同国では、これまで保育職は低所得者層の女性が生活のためにする職とみなされていた。これまで幼稚園教諭免許は必須ではなかった。同国の幼稚園教諭の中には、初等学校のみを修了した者や、保育について全く学んでいない者もいるので、国の中では比較的知識や経験はあると考える。しかし発達段階があることや、活動にねらいがあること等は全く知らず、子どもの年齢に関係なく教員の手がかかるか手がかからないかという視点で、子どもを捉えていた。大半の幼稚園教諭が生活の糧を得るための職とのみ考えており、幼稚園教諭の中には子どもをコントロールするために鞭を用いる者もいた。

一年間の予定は学校に準じていたが、詳細なものはなく、管轄する市役所の指示により

流動的であった。一日の保育の流れは、各園の幼稚園教諭に任されていた。市役所に提出する書類には、月ごとに自分で考えたテーマを書いていたが、実際にはテーマを重視する保育ではなかった。保育の記録用紙はあったが、管理担当の地域プロジェクト担当職員や地域開発担当職員（以下、担当者）が巡回に来る前にまとめて書く。子ども一人一人の記録は、個別ファイルさえなかった。

園では、幼稚園教諭の出勤時間と子どもの登園時間が同一であり、幼稚園教諭が遅れてくると子どもは外で待っていた。入室後、子どもは、幼稚園教諭が支度をするのを30分以上静かに待つ。静かに待てない子どもは、鞭でたたかれることもあった。幼稚園教諭の支度ができると、朝のお祈りをし、時々わらべ歌が行われた。ノートに文字を書き写し、給食を食べ、帰りのお祈りをしてから降園した。子どもが自由に遊ぶことはない。幼稚園教諭は子どもと遊ばないだけでなく、あまり子どものことを見ていないので、子どもが怪我をすることもあった。全国の園で、同じような様子が確認された。

同園では保育料が無料であり給食が支給されるためか、保護者が入園させる理由の中には「学校には十分には行かせられないから園に行かせてる、文字を教えてくれるから」等の回答があった。

市役所管轄だが、市役所担当者には就学前教育に関する権限、知識、技術、予算はない。市役所では、担当者以外は園の数すら知らなかった。給食費と教材費は市役所から支給されることになっていたが、何カ月も支払われていなかった。幼稚園教諭の給料は平均3794ルピー（約2808円）であり、同国の初等学校教諭よりかなりの低額であった。また、支払い滞りがちであった。無給者も2名いた。

園舎は園専用の建物もあったが、床のコンクリートが割れて土が見えていたり、雨漏りがしたり、窓がなく電気もないので暗かったりする等、施設や設備の不備が目立った。5か園は公民館を使用していたので、地域住民が利用しない日だけ、保育が行われていた。

## ② 2003年、2006年の状況及び変化について

2003年には、1998年より2園増え、15個所に42人の幼稚園教諭が勤務していた。1998年に勤めていた幼稚園教諭は、全員勤務していた。2003年の給与平均は、4955ルピー（約4460円）である。1988年と金額が変わらない者もいたが、無給者はいない。2006年、幼稚園教諭は45人、給与は平均10672ルピー（約9712円）であった。2006年に筆者が他の園で行った調査では、政府のモデル園では平均19663ルピー（約17893円）であった。しかしながら、地方の一般的な園では平均5393ルピー（約4908円）であり、無給の月があったり、給与から教材費を拠出したりすることもあった。D市の幼稚園教諭は「生活は楽ではない」と述べているが、同国の幼稚園教諭の中では恵まれた状況と推察する。

2004年にインド洋大津波により同国が被災すると、次にいつ起きるか分からない津波からの被害を避けるため、海沿いに位置した2園は内陸部に移転した。同園は以前より教

室が広くなり、新たに固定遊具も設置された。他の4園も、園舎の移転や増築により教室が広がった。1999年以降、市役所は園への支援を強化し、施設や設備のメンテナンスを進めていたが、政権交代により市役所の体制が変化し、就学前教育の重要性を理解しつつあった市役所の担当者は配置換えされ、人数も減らされてしまった。一時期支援は止まってしまい、1998年と保育環境が変わらず、園庭のない園もあった。

そのような状況ではあったが、幼稚園教諭の職に対する考えや園の運営に対する姿勢は向上していた。幼稚園教諭の会が継続して運営されており、幼稚園教諭は1園ではなかなか進まなかった市役所への交渉の術を得ていた。幼稚園教諭により個人差はあるが、保育内容や方法が変わり、子どもが自由に触れられる場所に玩具を置く園もあった。ノートに文字を書く時間もあるが、短時間ではあるが、椅子に座って幼稚園教諭の話す楽しい話を聞いたり、友達と一緒に活動をしたり、自分がしたいことを選び遊んだりする時間を設けた園もあった。幼稚園教諭全員が鞭を手放し、中には子どもを褒めたり、子どもへの接し方が受容的になった者もいた。その日のうちに記録を書いたり、明日のことを考えたりする姿も、少しずつ見られるようになった。保育の変化に伴い、子どもは家にはない玩具で自由に遊べるようになり、座って待つ時間が減った。幼稚園教諭に言動を注意される子どもが減り、幼稚園教諭の話を静かに聞けるようにもなった。欠席者も減った。2006年にも、同様の様子を確認した。これらのことから、短時間であっても、机に座って文字を書く教え込み教育とは違うことが経験できたことで、子どもに学習に必要な力が少しずつ芽生えたと考える。

2006年、市役所の担当者及び幼稚園教諭は政府が進めている制度について知らず、そのための対応はしていなかった。政策の基準に同園の状況を照らし合わせると「基準より教室が狭い、公民館を利用している、遊具や備品が不備、政府が認定する幼稚園教諭養成機関の研修を受講していない」等、基準に合致しない点が多い。制度の保育内容には「自然物に触れる、戸外で安全に遊ぶ、砂と木を使う、本読みや絵描きができるコーナーを設置する、個人活動、集団活動、健康活動、音楽や絵描きを発達させる活動、創造的な表現活動を行う」とあったので、筆者から幼稚園教諭にそのことを伝えると、幼稚園教諭の中には、砂や木を製作の材料に使ったり、絵本や玩具等の小さなコーナーを設けたりする者も現れた。筆者が地方教育局担当者と教育省担当者に「D市の市役所の幼稚園は、制度の基準に適合しない部分がある。登録ができないと、閉園になるのか」と質問をしたところ、担当者らは「市役所等の園は別扱いなので、登録をする必要はない」と述べた。

2006年、幼稚園教諭は、地域住民から教育以外の相談も受けていた。保護者の中には、文字教育を望む声はあるものの、子どもの楽しそうな様子を見て、保育を工夫することを評価する者も現れた。

③ 2014年、2016年の状況及び変化について

2014年、1園が統合され、14個所に43人の幼稚園教諭が勤務していた。2013年に勤めていた幼稚園教諭は、全員勤務していた。2014年の給与平均は、21759ルピー（約16102円）である。2016年の幼稚園教諭の人数や給与金額は、同じであった。幼稚園教諭は「物価の上昇が著しいので、金額が増額しても実感はない」と述べた。

前市長の時に一部の幼稚園教諭が転勤を希望したことがあったが、同市長は「園の創立経緯がそれぞれ違うから、勤務地を変えない方がいい」と述べ、転勤は一切行わなかった。その後、市長が交代した。2014年、市長の「長期間同じ園にいと、地域との癒着が起きる」との考えの基、園創立以来初めての転勤が、全園、全幼稚園教諭を対象に行われた。

2013年に、D市に多額の寄付をする者が現れた。市の予算が不足しているため、市長は寄付者の「アメリカンモンテッソーリを、保育に取り入れる。シンハラ語、英語、数を教える。モンテッソーリ教育に、仏教のお祈りは相応しくないから行わない」等という考えを全面的に受け入れ寄付を受け取った。この時の状況について、市役所担当者は「幼稚園教諭の大半が寄付をもらったらこれまでより良い労働条件になると言われても、寄付者の示す条件を聞いて寄付の受け取りを拒んだ。寄付を拒んだ幼稚園教諭は、転勤についての意見さえ聞いてもらえなかった」と述べた。

2014年の調査の際、幼稚園教諭は、市役所指定のタイムテーブルとカリキュラムを基に、モジュール学習のような形態で、シンハラ語、英語、数等を教えていた。自由に遊ぶ時間は全くなく、お祈りは行われていなかった。幼稚園教諭は、これまで自分が考えていた保育とは異なる保育内容や方法による実践をしなければならないことに戸惑っていた。園にも保育内容等にもまだ慣れず余裕がないため、以前は受容的な対応をしていた者さえ、子どもに対し命令口調で話す様子が見られた。そのような環境に、子ども達は落ち着かない様子であった。保育者に、欠席している子どもについて質問すると、幼稚園教諭は暗い表情で「前にこの園に勤めていた幼稚園教諭から、以前の様子を聞いたが、その時より欠席する子どもが多い」と述べた。2014年には、1園に寄付されたモンテッソーリ教具（以下、教具）があることを確認したが、その教具は同園の鍵のかかる棚の中に真新しい状態で置かれていた。筆者が幼稚園教諭に「子ども達は教具を使わないのか」と質問をすると、幼稚園教諭は「遊ぶ時もある、でも高額なので子どもには触れさせにくい」と述べた。子どもが教具に触れる様子は、見ていない。子どもが触れる場所には、他の玩具等も置かれていない。このように寄付を受けたことによる課題はあったが、全ての園の建物が園専用の物となり、中には空調設備が取り付けられた所もある。幼稚園教諭の給与の支払いが、滞りこともなくなった。2014年、寄付者は筆者に「園を訪問したことはない、園が混乱していることは知らなかった」と述べた。

同園では、2015年に寄付が終了した後も、同様のタイムテーブルとカリキュラムで保育が行われていた。しかしながら、幼稚園教諭は「市役所が定めるカリキュラムでは、こ



の園の子どもには多すぎる」と、やり方を少しずつ変えていた。カリキュラムには書いていないが、ダンス、製作、絵本の読み聞かせ、仏教のお祈りをする時間もあった。子どもの手が届くところに、玩具や絵本等を置く園もあった。寄付された教具は2016年には全園に置かれていたが、それで遊ぶ様子は見ていない。2014年より欠席者が減っており、調査日に欠席している理由は風邪のみであった。子ども達は言葉や数の活動に慣れ量も減ったことから、その活動にも以前より明るい表情で取り組む様子が見られた。幼稚園教諭の話を書く時には、落ち着いて聞く様子が見られた。

教育省の制度についての方針が変わり、2014年には市役所の園にも政府の制度に基づく登録が求められていた。筆者が地方教育局担当者に質問したところ「D市の園が行う保育は制度に反するものである、しかしそれについて市に指摘をしたところ、園ではなくデイケアであるとの回答が返ってきた」と述べた。寄付を受け入れた市長が退職すると、市役所では園の登録に向けて動きだした。園の施設と設備は基準に合致するが、幼稚園教諭免許、保育の方法と内容が基準を満たしていないので、まだ登録ができていない。市役所担当者は「園を登録をしたいがまだできていない、閉園はできない、自分達のやり方で園を継続していく」と述べた。

2016年、筆者が、保護者に入園理由を質問すると「学校に入学するため」との回答があったことから、保護者は、園を学校に入学するための機関と捉えるようになったと推察する。

## 2. D市の調査対象地域の就学の状況

前述したように、学齢期の子どもには学校教育を受ける機会が与えられなければならないが、同国ではその達成に至っていない。

ここでは、同地域の子どもの就学状況と教育に関する課題等について、1998年から2014年までの間で変化の大きい時期を中心に報告する。また、課題解決のために、幼稚園教諭や教育関係者が取り組んだこと等についても報告する。

### ① 1998年の状況

筆者が同地域で行った調査の結果、同地域内の学齢期の子どもの約35%が不就学であった<sup>12</sup>。筆者が教育省担当者に「なぜ不就学の子どもがいるのか」と質問したところ、同氏はその原因について「家庭と子ども自身にある」と述べた。同地域の保護者の中には幼い時から働き手として子どもを捉える者や、女性には教育は不要と考える者もいた。しかしながら、子どもには教育を受けさせたいが学校に入学を拒否されたというケースもあった。同地域の子どもの入学が難しいことは、学校長が「同地域の子どもは集団に合わせた行動がとれないので、入学させるとクラスの統制がとりにくくなる。言葉や服装等にも問題があるので、他の子どもに悪影響がある。入学させても、毎日通学しない。寄付がもらえ

ないから、手が掛かるだけで学校の収益にならない」等と述べていることから明らかである。学校の質は様々であるが、同地域の子どもには、裕福な家庭の子どものように学校を選択する余地はない。同地域の子どもが通う学校は、3年生以上が同じ部屋を使用していた。低所得者層の子どもには、友達と協働することや、周囲と意見を伝え合うような経験はあまりない。学習到達度には、教員の知識と、教授法と、子どもが理解できるように工夫しようとする意欲が最も影響する。しかしながら、勉強が分からない子どもへの個別指導等はあまりされていない。そのような子どもには、学習への意欲や積極性が育ちにくい環境と推察する。

同国の初等学校1年生のシラバスには、文字教育は初等学校入学後に行うと明記されている。初等学校教諭の中には、子どもが初等学校に入学すると、文字や数の学習に慣れさせることから始める者もいるが、同地域の子どもが通う初等学校の中には文字は書けるものとして授業を進める者もいた。前述したように、同国では5年生と11年生と13年生で行われる試験結果が重視されるので、子ども全員の最低限の理解度を重視するのではなく、成績の良い子どもだけに対応する者もいる。筆者も、初等学校に4年生まで就学したのに名前が書けない子どもがいることを確認している。なお、幼稚園教諭と初等学校教諭が教育について話す機会はなく、幼稚園教諭は初等学校1年生でどのような授業を行われているのかを知らなかった。

## ② 1998年から2003年の状況及び変化について

1990年代中頃から、同地域では不就学の問題に対し、教育省による調査及び支援がされていたが、1998年になっても不就学の子どもは存在した。幼稚園教諭は、長年地域内で働いていたため地域住民とは顔見知りの存在であった。しかしながら、地域の中には、女性が一人で歩くには危険な場所もあったので、地域住民とのつながりは在園または卒園した子どもの保護者と、園の鍵を預かる住民等一部の者に留まっており、地域のこともそれほどには知らなかった。1998年から、就学に関する問題に青年海外協力隊員が関わったことを切っ掛けに、幼稚園教諭も関わるようになった。その時、幼稚園教諭は初めて不就学や不登校の子どもが自分が考えていた以上に存在することを知った。同地域の保護者の中には機能的非識字者もおり、子どもが初等学校に入学するための申請書を入手できても、読めないために手続きが遅れてしまうことも知った。幼稚園に在園する子どもが学校に入学する際、日本国では幼稚園教諭も支援をするが、同国では幼稚園教諭の職務とはみなされていない。さらにこの就学支援活動（以下、活動）は、地域に居住する子ども全員を対象とするものである。活動当初は、幼稚園教諭らが地域住民宅を訪問した際、すぐに入学手続きを希望する保護者は少なかった。保護者に教育の必要性や重要性を時間をかけて伝え、学校に同行しても、学校から入学を断られることもあった。そのため、幼稚園教諭は活動に対し消極的な姿勢を示した。活動を進める中で、教育省フィールドオフィサー

の M 氏の協力が得られるようになり、M 氏が入学手続きに同行してくれるようになったことで、活動は促進した。地域内に、活動を理解し協力する住民も増えた。子どもを入学させると、幼稚園教諭は、その家庭だけでなく地域からもさらに信頼されるようになった。幼稚園教諭は、次第に子ども達の教育を受ける機会をなくしたくないと思うようになり、自ら入学のための申請書を入手し、在園する子どもの保護者に入学の時期を逸しないようにその内容を伝えた。1998 年に教育省の協力を得て、来年度初等学校に入学する子どもの保護者の集会<sup>13</sup>を同地域で行うことが決まると、幼稚園教諭は集会開催の広報や当日の補助も行った。この集会により、入学の手続きをしていない子どもが多数判明し、入学に結びつけられた。しかしながら、元不就学や不登校の子どもは常に落第候補者であり、入学しても長期休暇後には通学しなくなってしまう。幼稚園教諭の中には、入学支援だけでなく、そのような子どもに声を掛けたり、卒園した子どもに対する塾を無償やかなりの低額で行ったりする者も現れた。

同地域には、学校で差別を受けないために居住地を隠す者もいる。同地域に、地域外の者が近付くことはほとんどない。そのような所ではあるが、幼稚園教諭らの活動を見た初等学校教諭は、1998 年になると長期欠席者の家庭を訪問するようになった。地域の住民は初等学校教諭の訪問に驚き、そのことを切っ掛けに通学をするようになった子どももいた。

2003 年以降、地域住民や幼稚園教諭への調査の結果、不登校や遠方から引っ越してきたため近隣に通う学校がない子どもは確認したが、不就学の子どもは確認していない。筆者は、2003 年に、子どもの勉強机を置いた家があることや、地域外の塾に通う子ども<sup>14</sup>がいることも確認した。幼稚園教諭や教育関係者が、地域にある課題に対し支援を行ったことで、保護者、地域住民、子ども自身の就学についての意識が変化したと考える。

### ③ 2014 年の状況について

幼稚園教諭が運営する塾や来年度入学する子どもの保護者の集会は、引き続き行われていた。

2014 年に、フィールドオフィサーの D 氏は「D 市では、不就学の問題はなくなった。もし子どもの就学に課題があったら書類を作り、学校に持って行かせる」と述べた。同日、D 氏と同じ職種である M 氏は「1997 年に比べると、全国で不就学の子どもは減った。当時は D 市でも学校に通わない子ども為の補習教室が数カ所あったが、今は他の市にはあるが、D 市には該当者がいないので行っていない」と述べた。そのうえで「D 市では不就学のことが分かりにくいだけで、今もそういう子どもはいると思う。子どもは学校に行かなければならないのだから、今日も低所得者地域で就学に関する調査を行ってきた。今日、来年度の入学手続きをしていない子どもを拾えたから、今から学校に行ってくる」と述べた。また「入学をさせて学校に籍があると不就学ではないので、法律では罰せられな

い。不登校の状況であるかは、分かりにくい。そのため一度は入学するが、学校に通っていない子どもは大勢いる。不就学が形を変えただけだ」とも述べた。調査時、M氏は、不就学や不登校を疑われる子どもの情報が書かれた数多くのファイルを持っていた。筆者は、2006年以降、不就学の子どもは確認していない。一方、学校がある時間に病気には見えない学齢期の子どもが家庭にいるということは確認している。

2014年に筆者が、同地域の園の保護者に「子どもに教育を受けさせたいと思うか」と質問をしたところ、面接をした10人全員が「中等教育までは受けさせたい」と述べた。また、1名は「できれば大学まで行かせたい」と述べている。同地域に関わる幼稚園教諭や教育関係者、活動に協力的な地域住民の働きにより、保護者の教育に対する意識が変わってきたと推察する。一方、これまでの不就学や不登校対策とは異なる新たな対応が必要とも考える。

#### IV. 結論

1998年、同地域内では、学齢期の子どものうち約35%が不就学であった。2003年以降、そのような子どもは確認していない。D市役所が管轄する園の子どもと、同地域のその他の園の子どもの就学状況の全体的な調査はしていないが、D市役所が管轄する園出身者の中には教員になった者もいる。

低所得者層の子どもが不就学や不登校になる原因の一つに「子ども自身に初等学校入学前に育っているべき学習のレディネスが出来ていない、学校という枠を好まない」ということがある。同国では1985年頃から、保護者の意識が学歴偏重へと変化したため、保護者は園で文字を教えてもらうことを望むようになった。とくに低所得者層では保護者が機能的非識字者の場合もあり、家庭内には学習環境がないため、子どもの将来を考えて文字教育が望まれた。同園の幼稚園教諭は、1998年には保育についてあまり学んでおらず、文字教育を中心とする保育を行っていた。その後、幼稚園教諭は保育について学ぶ機会を得たことで、職への意識が変わり始め、保育内容や方法を工夫するようになった。このような変化に伴い、子ども自身に学習に必要な力が育っていく様子が見られた。しかし、2013年、同園の幼稚園教諭は、自分なりの保育観を形成しつつあったので、寄付者が意図する新たな保育内容や方法は自分がしたい保育とは異なることに、どのような実践をしたらいいのかと悩み、そのような変化や幼稚園教諭が不安定なことは、子どもにまで影響を及ぼした。子ども達も、落ち着かない様子を見せたのである。同国では今、海外からの投資が増えているので、今後別の寄付者等が現れることも考えられる。そのため、幼稚園教諭には、何が良くて何が悪いのかではなく、子ども達の将来を見据えて、ここにいる子どもには何が必要なのかを冷静に判断し、相手に交渉できるような知識や術を身に付けることも必要である。保育の方針が変更される度に幼稚園教諭が混乱しないよう、就学前教

育の意図を全国民に周知させるような政策とその実施体制作りも必要である。

同国では、入学や就学を継続するための支援は、幼稚園教諭の職務ではない。しかしながら、同地域の幼稚園教諭は入学に関する書類を入手し、書類作成の補助をしたり、来年度入学者のための集会の広報や当日の運営補助をしたり、不就学の子どもがいると入学させるために学校に同行したり、無料の塾を開いたりした。幼稚園教諭が、子どもが教育を受ける権利を行使できる存在になれることを自覚し、積極的に関わった結果、初等学校教諭の意識にも影響を与え、初等学校教諭による同地域の家庭訪問につながった。同地域で不就学の子どもが減った要因には、教育省フィールドオフィサー M 氏の働きや、活動を理解し協力した地域住民の支えもある。しかし、同国ではこのような方々の存在は稀なので、全国の子どもの就学対策には、学齢期の子ども全員を割り出し、学校への入学を円滑に進めるような制度や、制度の運用を円滑に進められるような運用環境の整備が必要である。

低所得者層の子どもの中にも能力の高い子どもはいるが、有力者の後ろ盾がない限り居住地や経済的な理由による選別を受け、進学や就職に際して適切な評価を得にくいという事実もある。低所得者層が持続的に教育を受けるには、政府による経済的な支援や社会通念を覆せるような包括的な支援も必要である。

#### 注

- 1 日本ユニセフ協会『子どもの権利ガイドブック』2015年、p. 2参照、及び、2016年7月、日本ユニセフ協会職員に面接をした。
- 2 UNICEF『世界子供白書2016』2016年、p. 43参照
- 3 2015年の国連サミットで、それまでの「MDGs」に代わり「SDGs」が採択された。「SDGs」は、これまでより公平性の促進を重要視したものである。
- 4 UNICEF『前掲書』2016年、p. 41参照
- 5 天田聖『スリランカ（光り輝く島）の国際協力とビジネスチャンス』国際協力機構スリランカ事務所、2016年、p. 13参照
- 6 青年海外協力隊は、政府開発援助の一環である。同事業の目的は「開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与」「友好親善・相互理解の深化」「国際的視野の涵養とボランティア経験の社会還元」である。日本は同国に、1958年から援助を開始した。青年海外協力隊の派遣は1965年から始まり、累計1000名を超す者が派遣されている。（天田聖『前掲書』国際協力機構スリランカ事務所、2016年、p. 26 p. 36参照）
- 7 主要参考文献は、以下の3冊を使用した。拙論文『スリ・ランカの就学前教育 - 貧困者居住区における実態調査-』東洋英和女学院大学人文・社会科学論集第22号、2005年、拙論文『大災害後の保育についての一考察 - 東日本大震災とスマトラ沖地震を事例に-』北陸学院大学研究紀要第6号、2014年、荒井悦代『スリランカ』アジア動向年報、2016年
- 8 中央政府立学校は全国に342校（全国の学校は合計9905校であり、その約3%が中央政府立学校）あり、そのうち有名校とされるのは326校である。高等学校後期課程までを有す州政府立学校は2766校（約28%）であり、そのうち高等学校後期課程で全てのカリキュラムが受けられる学校は753校（約8%）である。高等学校前期課程までを有する学校は3869校、初等学校のみまたは中等学校前期課程までを有する学校は3270校である。（Ministry of human resource development education and cultural affairs Sri Lanka『School census 2012』2012年参照）

D市は、首都を含む西部州にある。同州には、全部で1359校ある。そのうち、高等学校後期課程で全てのカリキュラムが受けられる学校は193校あり、州別にみると最も多い。同州には、初等学校のみまたは中等学校前期課程までを有する学校は417校、高等学校前期課程までを有する学校は497校、高等学校後期に理系のない学校は252校ある。(Ministry of human resource development education and cultural affairs Sri Lanka『School census 2015』2015年参照)

- 9 ポイント制度の中には、例えば「住民票がある15点、学校から2km以内に居住している35点、在学中の兄弟がいる3点」等があり、その点数の高い子どもからその学校の入学枠が確保される。実際には、学校長の指示により、有力者の縁故がある子どもや裕福な家庭の子どもには別の入学枠が設けられている。
- 10 Department of Probation & Child Care Service『Statistics』2016年参照
- 11 2014年、全国には16578園の幼稚園がある。そのうち11014園が登録され、5564園が未登録である。大コロンボ圏には1040園あり、465園が登録され、575園が未登録である。(Department of Probation & Child Care Services『Statistics』2014年参照)
- 12 調査の結果、同地域では就学年数が長いほど正規職員の仕事に就け給料も高いことが確認された。同国では、学歴インフレが大きな問題の一つになっているが、それには相反する結果である。
- 13 来年度入学者のための集会は、その後全国で行われるようになった。低所得者層の子どもも、入学手続きの時期に手続きを済ませれば入学しやすくなった。
- 14 富裕層ではほとんどの子どもが塾に通ったり家庭教師をつけたりするが、低所得者層の子どもに通塾率は全国的に見ても低い。