

アフリカ地域社会における無資格教員の位置づけ ーインフォーマルな教員登用制度を中心にー

The Placement of Non-qualified Teachers in African Regional Society: Main Focus on the Informal Teacher Employment System

川口 純 KAWAGUCHI, Jun

● 国際基督教大学教育研究所

Institute for Educational Research and Service, International Christian University

はじめに

本稿はアフリカのマラウイを対象に、初等学校の「無資格教員」に焦点を当て、彼らが如何に教員になり、地域社会が如何なる意図を持って雇用していたのか、明らかにしたものである。他のアフリカの途上国と同様、マラウイでも教員養成制度の未整備、関連のリソース不足から1964年の独立以降、慢性的な教員不足の状況であった。特に、1980年代後半からは国際社会の支援を受け、初等教育における児童数が急増した。さらに、構造調整政策の失敗による教員の離職率上昇も重なり、教員不足が深刻化した。この教員不足を補填した機能が、児童の保護者を中心とした地域住民が雇用していた「無資格教員制度」であった。無資格教員は、教員資格を有していない教員として教壇に立ち、正規教員と同様に授業を実施していた。マラウイの無資格教員は厳密には、2つの区分に分けられる。1つ目は、“Temporary teacher”と呼ばれる代用教員である。代用教員に対しては、政府から給与が支払われていた（正規教員の8割～9割程）。そのため代用教員は身分としては、公務員となった。もう1つは、“Volunteer teacher”

と呼ばれる政府非公認の教員である。1994年には、マラウイでは教壇に立つ初等教員の半数以上（54.7%）がこれら2種類の「無資格教員」であった（Malawi, 2008）。

本稿では、マラウイの無資格教員が如何なる特性を有していたのか、また無資格教員と地域住民の関係性にも着目して論を進める。構成としては、まず初めに当該無資格教員登用制度が発生、制度化していった過程を概観する。次に、現地調査の方法について説明する。そして、現地調査の結果を示した後、最後に当該調査結果の分析、考察を述べる。

1. マラウイの無資格教員雇用制度

本節では、マラウイの無資格教員の雇用制度と当該制度の廃止までを時系列的に概観し、国策としての無資格教員の位置づけを確認しておく。東南部アフリカのほぼ中央に位置するマラウイは、1964年に英国から独立以降、一党独裁制を敷いた。教育普及においては、与党のMCP（Malawi Congress Party）が各地域に組織した青少年活動組織MYP（Malawi Young Pioneer）が独立以降しば

らくの間、大きな役割を果たした。MYPには青少年だけでなく、壮年者も参加し、政治・経済・産業の各分野における地域の中心的役割を担った。MYPの活動資金は政府から一律に支給され、政治活動から地域のインフラ整備（学校建設や教員宿舎の建設を含む）まで幅広く請け負った。そして、教員雇用においても、正規の有資格教員だけでは不十分とMYPが判断した場合、MYPメンバーの中でも特に児童を持つ保護者が、教員を独自に雇用していた。マラウイにおける「無資格教員」とは、実質、MYPが雇用した教員がその大多数を占める。上述した通り、無資格教員には2種類あり、その内“Volunteer teacher”には国から給与が支払われなかったため、MYPが給与も支給する必要があった。そのため、実質的に教員の雇用権だけでなく、罷免権に関してもMYPが有していた。つまり、保護者は教員給与の一部を負担する一方で、教員人事に関して大きな権限を保有していたということになる。

その後、1994年にマラウイ初の国民総選挙が実施され、野党、統一民主戦線（United Democratic Front: UDF）が勝利した。UDFは選挙公約に初等教育8年間の義務化・無償化を掲げていた。無償化と同時に制服代の徴収も廃止になり、総就学者数は約190万人（1993年）から約286万人（1994年）へと激増した（Malawi, 2008）。一方、多党民主制に移行したことに伴い、MYPの活動は一気に縮小、廃止^{注1}の方向へ向かった。保護者としては、無償化に伴い、国が全て教育費を請け負うべきだという考え方になり、自分たちで新たに費用を負担して教員を雇うという風潮は衰退していった。学校に必要な費用を保護者が負担しなくなり、教員の雇用権も失った結果として、保護者と学校との関係性は急激に希薄化したとされている（Kunje, 2006）。その一方で、マラウイ政府は初等教育開発の担い手として、国際援助機関からの支援に大きく依存し始めた。折しもEFA（万人のための教育）世界会議が1990年に開催され、初等教育の完全普及に国際社会の関心が高まっていた時期であり、様々な援助介入が実施された。国際社会から提案された政策の1つに「児童数対教員数

の割合（The Ratio of Pupils to Teacher: 以下PTR）」があり、マラウイ政府は教員数の増加を国家教育政策に取り込んでいった。しかしながら新たに教員養成校を設立する時間、経費、講師など必要リソースも不足していたため（Lewin, 2004）、無資格教員の有資格化をもって教員数の増加に取り組んだ。以下の図は、マラウイの教員養成課程の変遷を時系列で示したものである。

上の図の中にあるDFID、世界銀行、GTZの主導によって立案、運営された教員養成課程MIITEPは、対象を「5年以上勤務している教員」とし、当該制度によって、多くの無資格教員が有資格化された。合わせてMIITEPが開始された1997年から政府方針として無資格教員の採用制度が廃止された^{注2}。以上、これまでマラウイ初等教育における無資格教員制度の採用開始から制度廃止に至るまでの経緯を国の制度として概観し、実際の無資格教員の雇用に関しては、地域社会が大きな役割を担っていたことが確認された。次節ではこの無資格教員が、如何なる経緯で教員になり、地域社会が如何なる意図を持って無資格教員を雇用していたのか調査した現地調査の方法について示す。

2. 調査方法

本節では現地調査の方法について説明する。2010年～2012年にかけて、無資格教員として勤務経験のある38名と保護者15名にインタビュー調査を実施した。無資格教員に対しては、各人のライフヒストリーについて調査し、如何なる経緯で教員になったのか、尋ねた。保護者に対しては、雇用、罷免の際の経緯を中心にインタビュー調査を実施した。調査地は ①ルンビ（北部、トゥンブカ族）、②サリマ（湖畔部、チェワ族+ヤオ族）、③ソングニ（南部、チェワ族）の3地区であり、計17校を対象に、スノーボール方式に対象者を選定していった。

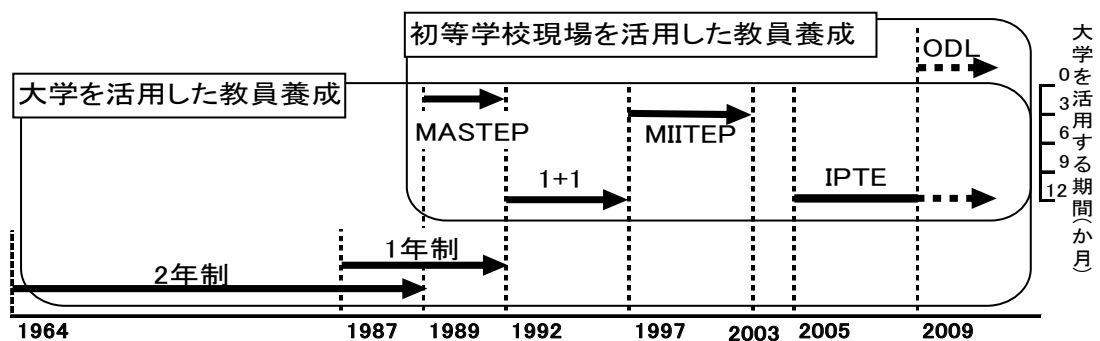


図1 マラウイ初等教員養成課程の推移

注1) MASTEP—Malawi Special Distance Teacher Education Program (数週間の大学での訓練の後、初等学校における実地訓練をし、最後に大学で試験を受ける合計3年間の遠隔地教員養成課程)

注2) MIITEP—Malawi Integrated In-service Teacher Education Program (3か月の大学での訓練の後、20か月の初等学校における実地訓練)

注3) IPTE—Initial Primary Teacher Education (1年間大学における訓練の後、1年間初等学校における実地訓練)

注4) ODL—Open Distance Learning (2008年2月現在マラウイ政府が導入しようとしている遠隔地教員養成)

出典) EMIS Education Statistics 2006, Malawi を基に筆者作成

- 13歳3月 プライマリーを中退(7年生)
- 17歳9月 セカンダリー入学
- 18歳5月 セカンダリー中退と同時に首都に出る
- 19歳1月 ミニバスコンダクターの仕事を見つける
- 20歳3月 職を失い、サリマ(地元)に帰る
- 21歳11月 結婚
- 22歳10月 セカンダリースクールに再度、通学開始
- 23歳9月 無資格教員としてサリマの初等学校で勤務開始
- 23歳10月 初等学校修了資格取得
- 29歳 MIITEPにより「有資格教員」となる
- 35歳 副校長に昇進
- 38歳 現在に至る(副校長先生)

サリマの無資格教員経験者(男性38歳)の現在までのキャリア一覧

3. 調査結果

3.1 無資格教員に対するライフヒストリー調査

まず、対象教員1名ずつに以下のようなライフヒストリーの作成を依頼し、その後インタビューを実施したが、その結果、女性の無資格教員が最初から教職を希望していたケースが大多数であった

一方、多くの男性無資格教員経験者(18名/23名中)が最初のキャリアとして教員を目指したわけではなく、一度町へ出るなどして教職以外のキャリアを志向していたことが判明した。

上記のような教員経歴は、典型的な男性の無資格教員経験者のキャリアである。上記の調査対象者は一度、サリマという小さな町まで出て職を得

たが、勤務先の都合で職を失い、故郷の村に帰ってきた。それから地元の女性と結婚し、翌年から教員として初等学校で働き始めている。その後、プライマリースクールやセカンダリースクールに通い直し、有資格化プロジェクトにより「有資格教員」となって現在に至る。このようなキャリア形成が男性の無資格教員の典型的なパターンであることが判明した。さらに興味深いことに彼らが初等学校通学時には、ムツゴレリという役割を経験していることが多いことが判明した。ムツゴレリとは、マラウイの現地語であるチチェワ語であり、「教員補助員 (Mtsugoreli)」という意味を表す。英語で置き換えると「TA: Teaching Assistant」という言葉が該当する。ムツゴレリには、各学校における児童のリーダー格が任命される。ムツゴレリに任命されるのは、大柄な男児で全員が指示に従うような児童が多かった。日本の学校に置き換えると学級委員のような存在である。しかしながら、日本の学級委員は成績が良い児童、つまり比較的頭脳明晰な児童が選ばれる傾向があるが、ムツゴレリの場合は頭脳よりも指導力が重視された。つまり、昔の日本のガキ大将的存在をイメージする方が学級委員よりも近いだろう。ムツゴレリに選出された児童は、学校の風紀を管理する役目が与えられた。休み時間でも木の枝を持ち、鞭代わりに騒いでいる低学年の児童たちを追い払う

ことや指導することが仕事として与えられていた。このような風景は、現在でもマラウイではほとんど全ての学校において確認される。ムツゴレリは、各学校に1人というわけではなく、複数名存在する場合や交代制を取る学校も存在したとのことである。4年制の学校では、4年生がムツゴレリに選出されることがほとんどであったが、8年制の学校では5年生や6年生の中学年の児童から選出されることが多かったとのことである。女子児童もムツゴレリに選出される事がある。特に女性教員は好んで女子児童を補助員にしていたとのことである。しかし、女子のムツゴレリの場合は、他の児童の指導ということはほとんど実施しなかった。女子の場合は、男子よりも「授業の補助員」という位置づけであった。しかし、そもそも女性教員の数が少なかったこともあり、女子ムツゴレリは男のムツゴレリよりも少なかったとのことである。当時は、ムツゴレリに選出されるような優秀な児童であっても、必ずしも初等学校を修了するわけではなかった。特に8年制の学校に通学しているムツゴレリの場合は、5年生や6年生で退学してしまうことも多々あった。そして、男子のムツゴレリの多くは10代半ばになると一般の若者同様、MYPのメンバーになったり、街に出て仕事を探したり、国外に出稼ぎに出たりしていた。しかし社会に出たムツゴレリが一般の若



写真：近年のムツゴレリ Chikoza Phiri 撮影



写真は2012年現在のムツゴレリである。最近のムツゴレリは、木の棒ではなく、三角定規を保持し、統制を効かせるのが流行しているとの事である。

者と異なる点は故郷の学校に戻り、教員になることが多かったことである。

3. 2 保護者に対するインタビュー調査結果

保護者に対して実施したインタビュー内容は、主に以下の2点である。1点目は「如何なる基準で無資格教員を採用していたのか」、2点目は「教員を罷免する割合は実際にどの程度で、如何なる事例の際か」という点である。調査の結果、教員雇用に関しては、対象17校、インタビュー対象者15名、いずれからも明確な基準は聞かれなかった。MYPと教員からなるメンバー内での話し合いによる「合議」により決定されていたとのことである。

一方、無資格教員を罷免したケースは、今回の調査からは3例のみが確認されたが、いずれも、児童に対する非社会的行為（いじめ、レイプ等）が発覚した事例であったことが確認された。

以上、保護者からのインタビュー調査から得られた結果と無資格教員のライフヒストリーを合わせて、次節で分析、考察を加える。

4. 分析・考察

本節では、上記の調査結果を分析した結果を示す。まず、如何なる人物がマラウイの無資格教員になっていたかという点については、明確な基準を設けていないものの、ムツゴレリに代表されるような地域住民の若者が多かったということである。多くの大学を出ていないムツゴレリたちは無資格教員として採用され、教鞭を執ることになる。もちろん、ムツゴレリの中には、初等学校を修了し、中等学校に進み、大学に進学するケースもあったであろう。大学を修了して教職をキャリアとして選択し、有資格教員になったものも存在するであろう。しかし、そのようなケースは、極めて稀であった。多くのムツゴレリは、一般の若者と同様、もしくは一般の若者以上に街に出て、一儲けしようという「マラウイアンドリーム」を描き、実行していた。しかしながら70年代～90年代前半のマラウイのGDP/capは100\$程度であ

り、産業が発展していたわけではない。街に出ても成功する若者は稀であった。さらに、マラウイの教員の場合は、無資格、有資格に関係なく公務員として認識され、額は異なるが、政府から給与が支給される。時代によって多少の違いはあるが、無資格教員でも初任給与は、マラウイ社会全体で考えると上位5%に入る給与額であった（World Bank, 2010）と言われている。つまり、無資格教員よりも良い収入を得られる仕事は、街に出ても得られる可能性は低いということである。そのため、少なくないムツゴレリたちは地域を出て暫くすると、社会の厳しさを直面し、帰郷し、無資格教員になることが多々あったのではないかと推測される。

そして、1970年代～90年代当時は、無資格/有資格に関係なく教員として、長年その地域の学校で勤め上げた男性は、定年後、地域のリーダーとして、村の村長（Village Master）や代表（Village Leaders）の1人として活躍することが多々あった。そのため、当時の教員は社会的責任が強く、学校の中だけでなく、地域のリーダーとしての自覚もあった。また、地域住民も教員を自分たちのリーダーとして捉えていた。実際に、地域の中で現金収入が得られる人は少なく、教員は現金収入が得られる貴重な人材であった。そのため、急な冠婚葬祭が出来た時などは頼りにされていたということである。当時の教員は学校では必要以上に尊敬される対象であり、児童がムブンジッチー（教員）と話す時には膝まずき、目も合わせることも許されなかった。現在でも農村部では、そのような習慣が確認される。MYPは教員を退職したVillage MasterやVillage Leadersの家を優先的に建設していた。その次は、地域の誰の家よりも教員住宅を優先したと言われている。

このような事情から、判断するとMYPを中心とした地域社会が無資格教員を雇用するというのは、単に教員を雇用するという事ではなく、地域の将来的なリーダーを確保、養成するという意味合いが強かったのではないだろうか。児童の学習

成果に如何に寄与する教員であるかという、「学力に対する教授能力重視」ではなく、将来有望な地域の若者の雇用を重視したのではないか。つまり、学問的に優秀な人材を教員として雇ったのではなく地域の治安維持としての機能を教員に期待し、その人材確保、生活保障としての無資格教員の雇用だったのではないだろうか。

ムツゴレリ制度とは、一義的には学校教育の円滑化に資する制度であったと同時に、背景には雇用側が地域にとってのメリットを最優先に考えた制度であったと把握することが出来る。

おわりに

本稿では、無資格教員の雇用実態と特性を通じて、将来、地域社会に貢献し得る若者の社会保障や地域の統制、といった地域社会のメリットを高い優先順位に置き、教員を雇用していたのではないか、ということが判明した。ただ本研究で対象とした教員は、非常に限定的であり、対象地域も3つの地域のみである。そのため、本調査結果が、マラウイ全体を代表しているわけではなく、一面のみを示していることは否定できない。さらに、分析部分に関しても筆者の推測の域を出ないものが多く、客観性に乏しいことも否定出来ない。いずれも今後の研究の課題としたい。

注

- 注1 MYPへの資金援助に代わる政府から初等学校に対する交付金は、ほとんど支給されず、2006年からようやく開始された。しかもその財源はDFID（英国国際開発庁）の援助によるものであった（澤村2009）。
- 注2 無資格教員の採用廃止後も、既に勤務している無資格教員に関しては、引き続き政府から給与が支払われ続けた。

参考文献

- 川口 純（2010）「マラウイにおける教員養成課程の変遷に関する研究—教員の社会的地位とモチベーションに注目して—」『比較教育学研究第41号』日本比較教育学会, 138-155頁
- 澤村信英（2009）「マラウイの初等教育無償化後の現実

—学校レベルの質的改善—」広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』第12巻第2号203-209頁

- Chimombo, J. P. G. (2005) Quantity Versus Quality in Education: Case Studies in Malawi. *International Review of Education*, 51 n2-3, 155-172.
- Chimombo, J., Kunje, D., Chimuzu, T., & Mchikoma, C. (2005). *The SACMEQ II Project in Malawi: A Study of the Conditions of Schooling and the Quality of Education*. Harare: SACMEQ.
- Chimombo, J. (2006). "Financing Free Primary Education in Malawi. Can the EFA Goals Be Achieved?" *Journal of International Cooperation Studies*, 13 (3), 1-24.
- Coultas, J. C., & Lewin, K. M. (2002). "Who becomes a teacher?: The characteristics of student teachers in four countries". *International Journal of Educational Development*, No. 22. 243-260.
- Kunje, D., & Chimombo, J. (1999). *Malawi: A base line Study of the Teacher Education system*. MUSTER Discussion Paper No 5. CIE: University of Sussex
- Kunje, D., & Chiremba S. (2000) *School-based Training Under MIITEP*. MUSTER Occasional Paper No 12. CIE: University of Sussex.
- Kunje, D., & Lewin K (2000) *The costs and Financing of Teacher Education in Malawi*. MUSTER Discussion Paper 2. CIE: University of Sussex.
- Kunje, D. (2002) The Malawi Integrated In-Service Teacher Education Programme: An Experiment with Mixed-Mode Training, *International Journal of Educational Development*, 22 n3-4, 305-320.
- Kunje, D, Lewis, K. & Stuart, J (2003) *Primary Teacher Education in Malawi: Insights into Practice and Policy*, University of Sussex Institute of Education, UK
- Kunje, D (2007) *Teacher Issues in Malawi*, Malawi University
- Lewin, K. M. (2004) *The Pre-service training of teachers- does it meet its objectives and how can it be improved?* UNESCO
- Lewin, K. M. (2003) Insights into the Policy and Practice of Teacher Education in Low Income Countries: The Multi Site Teacher Education Research Project. Special Issue. *British Education Research Journal*, 29, No 5 691-707 October 2003;
- Lewin, K. M., Stuart J. S. (2003b) Researching Teacher Education: New Perspectives on Practice, Performance and Policy DFID Research Series, 49a, 213.
- Lewin, K. M. (2002a) the Costs of Supply and Demand for Teacher Education: Dilemmas for Development. Double Issue of *the International Journal of Education and Development* edited by Lewin K M and Stuart JS, 221-243.
- Lewin, K. M. (with Akyeampong K) (2002b) From Student

- Teachers To Newly Qualified Teachers In Ghana: Insights Into Becoming A Teacher. Double Issue of the International Journal of Education and Development edited by Lewin K M and Stuart JS March 2003 339-353
- Lockheed M.E., & Verspoor A. M (1991) *Improving the primary Education in developing countries*, World Bank
- Malawi Government (1995) Policy and Investment Framework 2000, Malawi
- Malawi Ministry of Economic Planning and Development (1995) *Policy Framework for Poverty Alleviation*: Lilongwe Malawi
- Malawi MOE (1995) *Policy Investment Framework(PIF)* Malawi : MOE Lilongwe Malawi
- Malawi MOE (2005) *Basic Education Statistic Malawi* : MOE Lilongwe Malawi
- Malawi MOE (2008) Basic Education Statistic Malawi : MOE Lilongwe Malawi.
- MIITEP Course Handbook, Domasi College of Education, pp.10-14.