

## 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—

澤村 信 英  
(大阪大学大学院人間科学研究科)

### 1. はじめに

マラウイ共和国（以下、マラウイ）は、サブサハラ・アフリカ（以下、アフリカ）諸国の中でいち早く1994年に初等教育の無償化を導入した。今でこそ無償化は珍しくないが、1980年代から1990年代初頭にかけての構造調整期は、経済改革努力として初等教育においても保護者はユーザーフィー（User fees）を負担すべきとする考え方があり、それからすると国家財政逼迫の折、唐突な政策であった。マラウイでは、1982年にこの受益者負担の政策が世界銀行の助言により実行され、最も影響を受けたのが貧困層の人々であった（Thobani 1984）。その結果、1990年代初頭までの就学率は低迷を余儀なくされた。

この無償化の契機になったのが1994年5月に行われた大統領選挙である。これは、それまでの一党独裁から複数政党制に移行した初めての選挙であり、統一民主戦線（United Democratic Front: UDF）バキリ・ムルジ候補が当選し、大統領に就任した。いわゆる民主化が行われたわけであるが、教育が選挙公約として使われ、何の計画も財政的裏づけもなく、政治的な意味合いだけで初等教育の無償化が進められた。このように初等教育が大統領選挙の争点にされるのは、マラウイ以外にも多くのアフリカ諸国で起きている。

民主化の次に始まるのが地方分権化であるが、これは現在まで遅々として進展していない。一党独裁体制から民主化が1994年

に始まったわけであるが、その始まりが発展の停滞のスタートでもあった。このムルジ政権時代の1994年から2004年は「マラウイの失われた10年」と呼ばれ（Muula & Chanika 2005）、この間の一人当たりGDPは、ほぼ120～160ドルで低迷している。

本稿では、無計画な初等教育無償化実施が15年以上経過した今も学校現場にどのような影響を及ぼしているか、予備的に考察してみたい。このようなマラウイの事例は、その後無償化した少なくない国で近い将来発現する可能性があり、2015年までの初等教育の普遍化（Universal Primary Education: UPE）を目指す国際社会に対して警鐘を鳴らしているように思える。

### 2. 初等教育の暴発

初等教育の「拡大」や「爆発」ではなく、まさに「暴発」である。マラウイ人は概して温和な人々であり、それまでのカムズ・バンダ終身大統領の独裁体制に慣らされた多くの国民にとって、国家の政策は「命令」に近いものであった。無償化は歓迎もされたが、子どもを小学校へ送らなければ逮捕されるという噂もあったほどである。就学率の年次推移を見ると無償化実施の前後（1993年と1994年）では就学者数は190万人から286万人に急増し、純就学率は99%までに達している（表1）。しかし、より注意深く見ると、1992年から世界銀行やUSAID（米国国際開発庁）による授業料の一部免除制度が計画的に導入され、就学率は

表1 マラウイの初等教育就学率の年次推移(1990～2007年) (単位:%)

年	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
GER	68	66	84	89	134	134	131	---	140	137	137	139	133	---	123	120	119	116
NER	50	---	55	68	99	---	---	---	---	98	---	---	---	---	94	93	91	87

凡例：GER: 総就学率、NER: 純就学率、---：データなし

出所：世界銀行 EdStats

表2 マラウイの初等教育純就学率・総就学率(2004年)

区 分		初等教育純就学率			初等教育総就学率		
		男	女	計	男	女	計
住居	都市部	89.0	89.4	89.2	112.7	104.8	108.7
	農村部	78.7	83.0	80.9	108.3	102.4	105.3
地域	北 部	91.4	93.0	92.2	129.1	117.2	123.2
	中 部	77.6	83.4	80.6	105.1	102.3	103.7
	南 部	79.2	81.7	80.5	106.6	99.0	102.8
所得階層	最下位	71.8	75.0	73.5	97.1	89.3	93.1
	下位	73.8	79.5	76.6	101.0	97.5	99.3
	中位	80.9	84.0	82.5	113.0	104.6	108.7
	上位	83.1	88.2	85.7	114.6	110.8	112.6
	最上位	92.2	93.8	93.0	120.5	113.2	116.8
計		80.1	83.8	82.0	108.9	102.7	105.8

出所：National Statistical Office and ORC Macro (2005)

すでに上昇傾向にあったことがわかる。

UPEは数値上ではほぼ達成されたことになるわけであるが、当初の「熱」が冷め、生活者の立場から小学校に行く価値はないと思えば、子どもたちは学校へ行くことをやめ、実際に純就学率は低下傾向にある。さらに、この数値はインフレしていると考えたほうが良く(人口統計の信頼度が低い)、保健関係で行われた世帯調査(サンプル調査)によれば、純就学率は82%(2004年)であり12%も低い(表2)。所得階層が低いほど就学率も低く、最貧困層の学齢期児童の未だ4人に1人は非就学であり(同表)、量的な面だけからでもUPEを達成したとは言えないのが実情である。

計画的な「爆発」であれば対応の仕方もあるが、「暴発」したわけであり、これは初

等教育の「危機」以外の何ものでもない。UPEの「目標の達成」に近づいたなどと喜んではいられない(実際にそのように理解する人はほとんどいない)。学校現場の混乱は容易に想像できるし、その混乱が15年経過した今も続いている。大規模クラスが普通であり(図1)、青空教室も珍しくない(図2)。教科書は事務室(倉庫)には存在しても(図3)、一方的に授業をすることに慣れている教師には教科書の必要性も低い(図4)。教師に対する外部からの支援はその場限りのものが多く(図5)、机やいすがないのも普通である(図6)。ある教員は、無償化は「教師いじめ(Teacher abuse)」だと表現していた。

教師が不足することは明らかであり、無償化の宣言から9月の新学期までの準備

期間はわずか4ヶ月であったが、約2万人の無資格教員が2週間半の研修を経て学校へ配属された (World Bank with UNICEF 2009, p. 167)。このような緊急避難的な教員「養成」であったが、その後、養成期間の短縮、および学校現場での実習を中心とした養成、「入学」資格要件の引き下げへと制度自体が移行し、短期間で低コストの「有資格」教員を養成することを可能とした。現在、初等教員の過半数は教員養成カレッジではなく、学校現場での「研修」だけを経て養成されている (川口 2009)。この二つの教員養成システムが並存しているが、カレッジを経て教員になった者のほうが学校での実習のみで教員になった者より教授能力は高いものの、逆に教職に対するモチベーションが低いことがわかっている (同発表)。

### 3. 初等教育無償化の功罪

無償化は確かに貧困層の子どもたちに教育の新たな機会を提供した。世界銀行関係者が著した論文には、自らの支援を正当化するために無償化の貧困対策としての「成果」が記されているが、それでも質の改善が急務であることは指摘されている (Al-Samarrai & Zaman 2007)。現在、提供されているのは、最低限の質も保証されていない教育である。ここでは、教育の質が何であるかの具体的議論はしないが、学校施設や教材、教員だけに限っても低下していることは明白である。前出の論文は経済的側面だけから無償化の効果を実証しているが、マラウイを長くフィールドにする研究者の多くは、貧困削減には寄与していないと分析している (例えば、Kadzamira & Rose 2003; Chimombo 2005)。

無償化はこれまでの良好なコミュニティと学校の関係性を崩壊させてしまった。民主化と同時に起こった無償化、それに続く

地方分権化の精神に反するように、結果として国は最も脆弱なコミュニティに責任を転嫁したのである (Rose 2003)。無償化政策は意図的ではないにしろ一部コミュニティから学校を奪い取った。それまで自立的にコミュニティの協力を得ながら運営していた学校が突然「国有化」されたようなものである。特に従来から効果的な運営をしてきた学校にとっては、「無償化の本当の狙いは、教員、生徒、コミュニティの無秩序な関係を促進し、教育システムを破壊し、結果として、学校と社会の質と規律をだめにするのであった」 (Kendall 2007, p. 291) と考えられているほどである。本来、分権化すればその逆に作用するはずであるが、住民の意識としてはこれに近いものがある。これは政府の期待と保護者や住民の役割に対するギャップがあることに由来していると考えるのが適当である (荘所 2009)。国が責任を持って初等教育を提供すると宣言したものの、そのための学校現場に対する積極的支援は、実質何もしていないのである (後述)。

教育の質に関し、学校現場での事例研究によれば、無償化は初等教育へのアクセスを向上させたが、それは質を犠牲にしたもので、この状況では就学から得られるはずの便益はなく、小学校をただ通過しただけである (Chimombo 2005)。このような形での初等教育普遍化は誰も望んでいないはずである。また、私立学校の新設や正規教員が有償で行う課外授業などは、保護者が教育の質の低下を恐れての結果である。

当然の帰結として、生徒の学習到達度の低下に歯止めがかからない。SACMEQ (東・南部アフリカ教育の質測定のための連合) による6年生を対象とした読解力の調査では、1998年に最低限の読解力に達している生徒は19.4%、望ましいレベルに達しているのは1.3%でこれ自体がすでにSACMEQに参加する国の中で最低であるが、2002年

のこれら数値はさらに大きく低下し、それぞれ8.6%、0.3%である (Milner et al. 2001)。学校に対する教材などの支援が定期的に行われることもなく、生徒数だけが上がっているから、効果的な授業を行う工夫もできないし、教員のモチベーションもあがらない。

#### 4. 小学校に対する補助金

1998年に国家地方分権化政策が「民主主義の強化」と「貧困削減の実現」の方策として、閣議で承認された。小学校での教育サービスの提供は、県議会に委託されることになった。しかし、この教育の分権化は計画 (design) としては存在するが、中央政府は権限の維持に固執し、その進展は非常に遅く、その不履行 (default) の結果として、私立校が増加し、逆に政府の統制が緩んでいる (Rose 2005)。

分権化宣言から10年近くが経過する2006年、ようやく各小学校に対する県議会からの補助金 (Direct Support to Primary Schools: DSS) の配分が試行的に始まった。この補助金の目的は教育の質を改善するためであるが、そのためにはあまりに少額である。さらにこのための資金はDFID (英国国際開発省) が提供しており、政府の自主財源ではない。これ以外、教育の質を改善しようとする努力がほとんど行われていない。教科書はもちろん、教材を定期的に供給するシステムもない。

現実に、マラウイ政府および教育省の予算配分を調べると、無償化した1994年度と1995年度こそ政府歳出に占める教育経常経費は27%程度あるが、その後は下降し、2000年度には10%近くまで減少している (Chimombo 2006)。さらに、初等教育に支出される予算割合 (2005年度) は、中等教育および高等教育が増えている分、前年度比36%も減少している (同論文)。すなわち、初等教育から中等、高等教育へと、すでに優先分野は明らかにシフトしているのである。教育セクター計画 (MoEST 2008a) を一読すれば、初等学校教育を最優先する政策はすでに転換されていることは確かである。

第1フェーズのDSSでは、2006年に200ドル相当額が各公立校に教材購入用として一律提供されている。これも自動的に補助金が配分されるわけではなく、県議会に申請する手続きが必要なので、すべての学校がこの補助金を実際に得ているわけではない。第2フェーズ (2007年) では学校規模により補助金額を調整している。第3フェーズ (2008年) では教材費に加え、校舎の維持・改修費用が補助金として付加されることになっているが、2009年1月現在、まだ執行されていない (表3)。

この補助金額をケニアなど無償化実施中の国と比較すると、桁違いに少額 (1,000人規模の学校でMK 85 = 0.5ドル/人・年) であることがわかる。たとえば、ケニアは生徒一人当たりKsh. 1,020 (14ドル)/年である。マラウイの場合、教科書・ノー

表3 学校規模ごとの補助金額 (第3フェーズ学校直接支援経費)

費目\学校規模	10-500人	501-1,500人	1,502-3,000人	3,001-4,500人	4,501人以上
教材費	MK 24,000	MK 27,000	MK 30,000	MK 33,000	MK 36,000
維持改修費	MK 40,000	MK 48,000	MK 56,000	MK 64,000	MK 72,000
自由裁量費	MK 8,000	MK 9,600	MK 11,200	MK 12,800	MK 14,400
計	MK 72,000	MK 84,600	MK 97,200	MK 109,800	MK 122,400

注: US\$ 1 = MK 160

出所: MoEST (2008b)

トは補助金とは別に政府が支給することになっているので単純な比較はできないが、それにしても低額である。それにもかかわらず、すでに教育予算の40～42%を外部からの資金に依存している(2009年1月28日、教育省計画局長インタビュー)。開発予算に限定すれば、90%以上が外部からの支援によるものである。

## 5. おわりに

マラウイでは初等教育無償化の導入からすでに15年経過している。他のアフリカ諸国に先駆けて無償化を実施したが、為政者にとっては、初等教育を普遍化は、残念ながら政治的な意味合いを持っていただけで、国の発展を願っての政策では必ずしもなかった。無計画な無償化は、低かった教育の質をさらに低下させてしまった。今も初等教育の質的改善はほとんど進展しておらず、その一方で政府(往々にして援助機関)の関心は中等教育や高等教育へと移っている。初等教育の無償化は、質をともなったUPE達成に向けて反作用している。多くの国民にとっては切実な問題である教育の質的改善は、政治的に魅力のないことである。

現在までに学校で効果のありそうな質的改善の努力がほとんど行われていないことは驚くべき事実である。学校現場には政府に対する不信感とあきらめが交錯している。無償化は初等教育「登録率」を劇的に向上させたが、本来の意味での「就学率」には悪影響しか与えていない。裕福な家庭の子どもは私立校に通い、中間層の子どもは比較的教育環境の恵まれた公立校に通い、貧困層の子どもたちは質の悪い教育を受け続ける権利しか与えられない現実では、教育格差は広がるばかりである。

## 付記

本調査の実施には、科学研究費補助金(平成20～22年度 基盤研究(B)「教育の政策改革を質的改善につなげるための国際協力のあり方に関する研究」研究代表者:広島大学吉田和浩)を活用した。

## 参考文献

- 川口純(2009)「マラウイの教員養成政策の変遷と教員のインセンティブに関する実証研究」日本比較教育学会第45回大会(東京学芸大学)発表要旨集録。
- 荘所真理(2009)「マラウイにおける保護者の学校参加—効果的な学校運営に向けて—」日本比較教育学会第45回大会(東京学芸大学)発表要旨集録。
- Al-Samarrai, S. & Zaman, H. (2007). "Abolishing School Fees in Malawi: The Impact on Education Access and Equity." *Education Economics*, 15(3), p.359-375.
- Chimombo, J. P. G. (2005). "Quality versus Quantity in Education: Case Studies in Malawi." *International Review of Education*, 51, p.155-172.
- Chimombo, J. (2006). "Financing Free Primary Education in Malawi. Can the EFA Goals Be Achieved?" *Journal of International Cooperation Studies*, 13(3), p.1-24.
- Davies, L., Harber, C. & Dzimidzi, C. (2003). "Educational Decentralization in Malawi. A study of process." *Compare*, 33(2), p.139-154.
- Government of Malawi (2006). *Malawi Growth and Development Strategy 2006-2011*. Lilongwe: GoM.
- Kadzamira, E. & Rose, P. (2003). "Can free primary education meet the needs of the poor?: evidence from Malawi." *International Journal of Educational Development*, 23, p.501-516.
- Kendall, N. (2007). "Education for All Meets Political Democratization: Free Primary Education and the Neoliberalization of the Malawian School and

- State.” *Comparative Education Review*, 51(3), p.281-305.
- Milner, G., Chimombo, J., Banda, T. & Mchikoma, C. (2001). *The quality of primary education in Malawi: (an interim report) Some policy suggestions based on a survey of schools*. Paris: IIEP/UNESCO.
- MoEST (2008a). *National Education Sector Plan 2008-2017*. Lilongwe: Ministry of Education, Science and Technology.
- MoEST (2008b). *Draft Supplementary Manual on the Implementation of Direct Support to Public Primary Schools (Grant)*. Lilongwe: Ministry of Education, Science and Technology.
- Muula, A. S. & Chanika, E. T. (2005). *Malawi's Lost Decade: 1994-2004*. Balaka: Montfort Press.
- National Statistical Office & ORC Macro (2005). *Malawi Demographic and Health Survey 2004*. Calverton, Maryland: NSO and ORC Macro.
- Rose, P. (2003). “Community Participation in School Policy and Practice in Malawi: balancing local knowledge, national policies and international agency priority.” *Compare*, 33(1), p.47-64.
- Rose, P. (2005). “Privatisation and decentralization of schooling in Malawi: default or design?” *Compare*, 35(2), p.153-165.
- Thobani, M. (1984). “Charging User Fees for Social Services: Education in Malawi.” *Comparative Education Review*, 28(3), p.402-423.
- World Bank with UNICEF (2009). *Abolishing School Fees in Africa: Lessons from Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, and Mozambique*. Washington, D.C.: The World Bank.



図1 2教室を連結した大規模クラス（ドマシ市に古くからあるA小学校）



図4 ただ座って教師の話を聞く生徒（A小学校）



図2 教室の不足による屋外での授業（ゾンバ市郊外に新設されたB小学校）



図5 援助機関により供与されたラジオと教員用テキスト（B小学校）



図3 事務室兼倉庫にある未開梱の教材類（A小学校）



図6 机・いすのない高学年以外の教室（A小学校）