

# ボランティア教員が 農村部の教員不足解消に果たす役割と課題 —ザンビア共和国マサイチ郡のコミュニティ・スクールを事例に—

興津 妙子  
(個人コンサルタント)

## 1. はじめに

サブサハラ・アフリカ (以下、アフリカ) 地域では、ミレニアム開発目標に掲げられている2015年までの初等教育の完全普及 (Universal Primary Education: UPE) の達成に向けた努力を続けており、初等教育就学者数の伸びが顕著である。一方で、増え続ける就学者に対し、教員不足が深刻な状況にある。ユネスコ統計研究所 (UIS) は、2015年までのUPE達成のために、アフリカ地域で新たに約111百万人の教員が必要であると試算しており、これは実に全途上国の新規教員需要の55%を占める (UIS 2011)。しかし、政府の初等教育セクター経常予算の大半を教員給与が占めると言われる中 (例えば、Lambert 2004)、更なる財政支出を伴う正規教員の大幅な増員は容易ではない。

このような状況の中、教員不足を解消する切り札として注目されているのが契約教員である。一般的に途上国の契約教員は、正規の教員資格を持たず、給与水準も正規教員より低い傾向にあるとされる (Bennel and Akyeampong 2007; Lambert 2004)。そのため、契約教員の雇用は短期間に教員不足を解消し、教師対生徒比率を改善する費用対効果の高い施策とする考え方がある (Moore et al. 2007; Bruns et al. 2011)。また、契約教員は地元出身者の割合が多いため、教員不足が最も深刻な、農村部や僻地の教員増に特に効果的と期待する見方も

ある (Bourdon et al. 2007)。

契約教員の雇用が名目上教員不足の解消に貢献したとしても、その教員が定期的に学校に現れなければ、授業時間は確保されず教員不足が実質的に解消されたとは言いがたい。しかし、近年、複数の研究者が、契約教員の中でもとりわけ、コミュニティ・スクールなどで、親やコミュニティに直接雇用される契約教員は、給与の高い公立校の正規教員よりも欠勤が少ないとの見解を示している (例えば、World Bank 2003; DeStefano et al. 2007; Patrinos and Kagia 2007; Bruns et al. 2011) <sup>(1)</sup>。これらの研究者は、親やコミュニティは教員の直接の雇用者として、教員の勤務態度を厳しく監督すると想定している。また、契約教員側は、コミュニティからの契約非更新や解雇のリスクを回避しようとするため、解雇のリスクがほとんどない正規教員よりも勤務態度向上のインセンティブが高いと想定されている <sup>(2)</sup>。一方、こうした見方とは異なり、契約教員は、給与水準が低く将来に亘る職の保障も乏しいため、離職や欠勤が多く、実質的な教員不足解消の処方箋とはならないとの考えを示す研究者もいる (例えば、Fyfe 2006; Education International 2007)。

このように、契約教員が教員不足解消に果たす役割については、統一の見解に至っていない。とりわけ、コミュニティに直接雇用される契約教員が、長期に亘り定着し、欠勤も少なく、実質的な教員不足解消

に貢献する、という仮説に関しては、研究者の間で相反した見解や研究結果がある。Bonnet (2007)、Bennel (2004)、Bourdon et al. (2007) は、研究結果が混在する背景には、契約教員を取り巻く条件や環境の違いがあると指摘する。契約教員の契約形態、報酬のレベル、勤務体系、キャリアパス、親やコミュニティとの関係などは一様ではないと考えられ、それが契約教員の確保や定着の状況、勤務態度などに影響を与えているのかもしれない。しかし、契約教員が実質的な教員不足解消に果たす役割について、彼らを取り巻く環境や条件に着目して、詳細に検証している先行研究は少ない。とりわけ、現場の実際のアクターである契約教員やコミュニティの声を拾い上げ、彼らの視点から分析したものはほとんど見当たらない。

そこで、本稿では、ザンビア共和国農村部のコミュニティ・スクールを事例として、コミュニティが雇用する「ボランティア教員」と呼ばれる契約教員が、教員不足解消に果たす役割について、彼らを取り巻く条件や環境に着目して検証する。ザンビアでは、1990年代半ばから、公立校へのアクセスが困難な貧困層や農村部の親やコミュニティが、次々とコミュニティ・スクールを設立した。現在では、コミュニティ・スクールは、同国の公立基礎教育学校の半数以上の数を誇るまでになっている。コミュニティ・スクールでは、親やコミュニティの代表組織である「保護者・住民・学校委員会 (PCSC: Parent Community School Committee)」が、高卒資格 (12年生修了資格) を有する「ボランティア教員」と呼ばれる契約教員を直接採用することとなっている。また、PCSC がボランティア教員に対し手当を支払い、彼らの勤務態度をモニタリングし、問題があれば解雇出来る制度的仕組みが留保されている。果たして、コミュニティ・スクールにおいて、PCSC は、高卒資格を持

つボランティア教員を必要数採用し、定着させることが出来ているのだろうか。また、効果的にボランティア教員の欠勤を防止出来ているといえるだろうか。そして、これらを実現できていないとすれば、その要因は何であろうか。本稿では、こうした問題意識に基づき、ザンビアの農村部を事例として、ボランティア教員がおかれた環境やアクター間の関係性に着目して、理解することを試みる。

## 2. コミュニティ・スクール (以下、CS) の発展とボランティア教員の制度的位置づけ

### (1) ザンビアにおける CS の発展とその背景

本研究の手法と分析結果を提示する前に、本節では、ザンビアにおける CS の発展の経緯、CS に対する公的支援制度、CS におけるボランティア教員の採用と人事管理に関する制度的仕組みについて概観しておきたい。

ザンビア政府は、CS を、「親やコミュニティによって設立・運営される学校」と定義している (MOE 2007)。CS の中には、親やコミュニティではなく、NGO や教会組織、外国ドナーが直接設立・運営を担っている場合や、CS を財政的、技術的に支援している場合もある。そのため、CS の多様性には留意が必要であるが、CS と呼ばれる学校は、1990年代の初めにザンビアに出現し始め、現在に至るまで増加を続けている (MOE 2007)。公式統計によれば、CS は1996年の55校から2009年には約50倍に相当する2,773校にまで増加している (表1)。これは、実に基礎教育を提供する学校の30%以上を占める数である。教育省が把握しきれていないCSもかなりの数に上ると推測されており、実際のCSの数は公式統計よりも更に多い可能性が高い (DeStefano 2006)。

CSの急増の背景には何があるのだろうか。政策面では、1996年に発表された教育

表1 運営形態別基礎教育学校の内訳の変遷 (1996-2009年)

	1996	1997-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006-2008	2009
公立校・ 助成金学校	n/a	・・・	4,310	4,310	4,360	4,400	4,962	4,666	・・・	5,226
私立校	n/a	・・・	131	131	205	287	395	483	・・・	528
コミュニティ・ スクール	55	・・・	883	1,336	1,337	1,086	1,371	2,162	・・・	2,773

(出所) MOE (2006; 2009)

政策『Educating Our Future』において、教育セクターの規制緩和と学校運営への住民参加が推進され、親やコミュニティがCSを設立・運営することが強く奨励されている(MOE 1996, p3)。政府が、教育セクターの自由化や学校運営への住民参加を促進した背景には、1990年代初頭のザンビアにおける民主化の動きと連動した市民の政治参加を推進する流れがあった。一方、経済面では、経済危機を端緒とした緊縮財政政策が実施され、教育セクターの公的支出が削減された。そのような状況の中、基礎教育の普及をはかるには、教育提供主体の多元化を図り、受益者負担という意味でのコミュニティの学校参加が不可欠という事情もあった。実際、Cashen et al. (2001) や DeStefano (2006) は、CS急増の実質的な要因は、経済的理由や地理的理由から公立校に通学できない児童の親やコミュニティが、自助努力で次々に学校を設立したためであると報告している<sup>(3)</sup>。つまり、CSの急増は、単に民主化に後押しされた、市民の学校設立・運営への参画の希求の帰結というよりも、政府の基礎教育拡充にあたっての機能不全に起因したものであるという側面が強かったと推測される。

## (2) CSに対する政府の認可と公的支援の制度

ザンビア政府は、当初、CSの設立や運営に際して認可制度や規制を設けず、公的補助も行っていなかった。1997年には、増え

続ける全国のCSの実体を把握し、支援を行うことを目的として、UNICEFが中心となり、ザンビア・コミュニティ・スクール事務局(ZCSS: Zambia Community Schools Secretariat)が設立された。教育省は2001年にZCSSとの間で、最初の覚書(Memorandum of Understanding: MOU)を締結し、ZCSSに対する財政援助や教材供与などを通じて、ZCSSに認可登録されたCSへの側面支援を行うことを約束した。しかし、2006年になると、ZCSSは、不透明な財政管理のため活動停止を余儀なくされた。こうした状況を受け、政府は、2007年にCSの運営に関する初の公式ガイドラインを発出し、CSを公教育の補完的(complementary)存在と認め、一定の条件を満たしたCSに政府が認可を与え、政府が直接支援を行うことを表明した(MOE 2007)。政府による支援には、学校補助金の配分、教科書、シラバス、教師の指導書、文具の配分が含まれている(MOE 2007: p22)。さらに、政府は、CSで雇われるボランティア教員が、正規教員と同様に、現職教員訓練に参加出来る仕組みを整備するとともに、郡教育基準官がCSの教育の質をモニタリングすることを約束している(MOE 2007)<sup>(4)</sup>。また、CSのボランティア教員の多くが無資格教員であることに鑑み、CSにおける教育の質の確保を目的として、CSにも一定数、正規の資格教員を配置するよう「善処する(endavour to)」としている(MOE 2007, p.14)。なお、認可CSには原則として公立校と同じカリキュラム

の使用が求められている<sup>(5)</sup>。CSの7年生にも公立校同様に7年時の修了試験の受験資格が付与され、合格すれば公立校の8年生に編入出来る仕組みが取られている。更に、政府は、一定の基準を満たしたCSを公立校に昇格（upgrade）できる道も用意している。このように、政府は、近年、一定数の正規教員の直接配置も示唆したCS支援策を打ち出している。一方で、政府は、CSの学校運営、とりわけボランティア教員の管理責任は親とコミュニティの代表組織である「保護者住民学校委員会（Parent Community School Committee、以下PCSC）」にあると明言している（MOE 2007, p7）<sup>(6)</sup>。次節では、PCSCがボランティア教員の採用、手当支払い、モニタリング、解雇に果たす役割の制度的規定について説明する。

### （3）CSにおけるボランティア教員に関する制度的既定

前述のとおり、政府は、CSの学校運営の第一義的な責任をPCSCに求めている。とりわけ、CSの教員の主力となる、ボランティア教員の採用と手当支払いの権限と責任は、PCSCが負うものと明言している（MOE 2007）<sup>(7)</sup>。2003年頃には、政府が各CSに支給する学校補助金のうち、2割を上限としてボランティア教員の手当に充当することが認められていたが、現在では学校補助金をボランティア教員の手当に充当することは禁止されている。よって、ボランティア教員の手当支払は現在全面的にPCSCの責任と位置づけられている。ボランティア教員の資格要件として正規の教員資格は求められていないが、可能な限り12年生修了（高卒）資格保有者、最低でも9年生修了者とすることが求められている（MOE 2007）。なお、ボランティア教員の契約条件や年数は特に定められておらず、各PCSCの裁量に委ねられている。更に、PCSCの重要な役割の一つとされているのは、ボランティア

教員の欠勤を含む勤務態度のモニタリングと、問題教員の解雇である（ZCSS 2005; MOE 2007）。政府は、PCSCに雇用されるボランティア教員は、PCSCに対して直接責任を負うべきとも規定している（ZCSS 2005; MOE 2007）。契約教員の勤務態度のモニタリングと解雇の権限をコミュニティが持つことは、World Bank(2003)、DeStefano et al. (2007)、Patrinos and Kagia (2007)、Bruns et al. (2011)が、契約教員に勤務態度の向上のインセンティブを与える重要な権限と論じているものである。ザンビアのCSの実態について論じているDeStefano(2006)は、ザンビアにおいても、ボランティア教員は雇用主であるPCSCに対し、説明責任を持つため、勤務態度向上の意欲が高いだろうと推測している。

## 3. 調査の方法と調査郡・調査学校の概要

### （1）調査の方法

2008年1月から6月にかけて、コッパーベルト州の農村部に位置するマサイチ郡のCS3校を対象校としてフィールド調査を実施した。ザンビア農村部のCSの多くが僻地に存在しているといわれる（DeStefano 2006）。そのため、本調査では、3校中1校（C校）は、幹線道路から30km離れた僻地にある学校とした。ただし、十分な調査時間を確保するため残りの2校はアクセスが比較的容易な学校とした。従って、調査校の選定は必ずしも統計的な代表性を意図するものではない。ただし、調査校の選定にあたってはコミュニティの属性（社会・経済的背景、PCSC会長のリーダーシップ）や外部ドナーからの支援の有無等、学校間で何らかの興味深い差異が見られると仮定された事項を考慮に入れた。調査方法の中心は半構造化インタビューであり、(a) 学校関係者計85名（児童の親、PCSC役員、ボラン

表2 インタビュー調査対象者（学校関係者）85名の詳細内訳

マザー・スクールの校長と教員	マザー・スクールからCSに出向している正規教員	CSのボランティア教員	児童の親	PCSC 役員
4	2	15	35	29

(注) ボランティア教員15名のうち1名は元ボランティア教員。

ティア教員、至近の公立校（マザー・スクール、詳しくは後述）から派遣されている正規教員、マザー・スクールの校長と教員）、(b) 郡教育評議会事務所所長及び郡教育行政官計4名、(c) ドナー関係者計5名にインタビューを行った（学校関係の被調査者の内訳は表2）。児童の親など英語を解さない被調査者へのインタビューは、地元出身で地域の事情に詳しい男女1名ずつの通訳を介して実施した。児童の親、PCSC役員、ボランティア教員、については、それぞれの集団を5-7名のグループに分けてインタビューを実施した。しかし、親とPCSC役員に対するグループインタビューでは、地域の有力者で学歴レベルが高い男性が発言を独占することが多く、機微な問題に議論が及んだ時に口を閉ざす者も少なくなかった。そのため、被調査者が自由に話せる環境を確保するために、補足的な個別インタビューも行った。また、PCSC会合やボランティア教員の処遇を巡る会合の参与観察を可能な限り行い、議論の内容、意思決定プロセス、アクター間の関係性の理解に努めた<sup>(8)</sup>。その他、学校情報に対する質問紙調査と過去のPCSC会合議事録の収集を行い、各校の概要を把握した。フィールドノーツ、学校視察、地域生活視察、非公式な会話も出来る限り記録した。

## (2) 調査郡・調査校の概要

マサイチ郡は人口の大半が自給自足農業を生業とする農村地域である。郡内で基礎教育を提供し政府の認可を受けている学校は、公立校40校、私立1校、CS32校であ

る。全CSの内、10校は4学年までしか提供しておらず、残りの学校も7学年までしか提供していない不完全学校である。郡基礎教育評議会書記長（District Education Board Secretary: DEBS）によれば、郡内の全てのCSが、公立校が通学距離圏にないか、公立校で徴収されるPTA会費や制服代が払えないために、親やコミュニティが自発的に設立した学校とのことである。先述のとおり、政府は、CSに対し一定数の正規資格教員の配置に向けて善処すると明言している。しかし、この施策は、マサイチ郡では実現されていなかった。郡教育評議会事務所では、代わりの策として、各公立基礎教育学校に対し、自校の正規教員を最低1名、至近のCSに「出向（secondment）」させるよう指導していた。マサイチ郡では、各CSに最も距離的に近いこうした公立校を、そのCSの母親に見立てて「マザー・スクール」と呼んでいる。しかし、郡教育行政官の話によれば、郡教育評議会事務所の指導どおりに正規教員をCSに出向させている公立校（マザー・スクール）は、その学校に教員の余剰がある場合に限られている、という。実際に、調査校A、B校では、マザー・スクールが幹線道路沿いに位置し、勤務環境が比較的良いため教員に人気があり、正規教員の余剰があった。そのため両校の校長は、CSに対して自校の正規教員1名を出向させていた。一方、僻地に位置するC校では、マザー・スクール自体も僻地に位置しており教員不足が深刻である。そのため、C校には、マザー・スクールから正規教員は1人も出向されていなかった<sup>(9)</sup>。このよ

表3 調査校の概要

学校	地理	設立年	学年	児童数	正規教員数	ボランティア教員数 (括弧内は学歴)	教員あたり児童数	設立の経緯	ドナー支援の有無	学校施設
A	農村部	1994	1-7	216	1	合計：6 内訳： 4名 (G12) 1名 (G11) 1名 (G9)	1:30	地元のカトリック教会の指導者が自ら教員となり設立。	有 (USAID と Care International)	1教室(柱と茅葺屋根のみ)の他、煉瓦造りの新校舎(5教室)をUSAID支援で建設中。
B	農村部	2000	1-7	185	1	合計：7 内訳： 4名 (G12) 1名 (G11) 1名 (G9) 1名 (G7)	1:23	地域の有力者でバプティスト教会を運営する家族が家族メンバーを教員として設立。	有 (USAID と Care International)	1×2教室(土塀と茅葺屋根)、1教室(柱と茅葺屋根のみ)の他、煉瓦造りの2教室をUSAID支援で建設中。
C	農村部・僻地	2000	1-4	95	0	合計：1 内訳： 1名 (G9)	1:95	プロテスタント系キリスト教会の指導者が地元の若者1名を教員として設立。	無	親や住民が建設した木造校舎が雨で流され、村の教会施設を教室として使用。

(出所) 筆者学校調査より。

(注) A、B校に対するドナー支援は右のとおり：(i) ボランティア教員の教員養成課程(通信制)就学のための奨学金(USAID)(各校4名)、(ii) ボランティア教員及び民生委員に対する自転車供与(Care)、(iii) ボランティア教員に対する短期現職教員訓練(USAID)、(iv) エイズ孤児を支援するコミュニティ民生委員のトレーニング(Care)、(v) PCSC 役員の訓練(Care)、(vi) 教科書供与(公立学校で導入された新しいシラバスに沿ったものではなく古いシラバスに対応した古いもの、Care)

に、調査郡のCSにおいては、マザー・スクールから出向している正規教員の配置は多くても各校一名という状況であり、教員の主力はPCSCが雇用と手当支払いの責任を持つボランティア教員という状況にあった。

調査郡では、米国開発援助庁(USAID)とCare Internationalが、約3分の1程度のCSを対象として、学校建設のための資金提供の他、ボランティア教員に対する自転車供与や短期間の現職教員訓練の支援を行っていた。これらに加えて、USAIDは、郡内の3校計10名のボランティア教員に対し、教員養成校の通信課程で学ぶための奨学金を供与していた。本研究の調査校3校のう

ち2校(A、B校)は、この奨学金支援の対象校である。各調査校の概要については表3に纏めた。

#### 4. 調査結果と分析

本節では、第1節で述べた問題意識、すなわち、コミュニティに雇用される契約教員であるボランティア教員が、ザンビアの農村部の教員不足解消に貢献していると言えるのか、についてフィールド調査の結果を基に考察する。第1節で述べたとおり、先行研究では契約教員を取り巻く条件や環境に着目したものは少ない。そのため、本

節では、ザンビア農村部の特有のコンテキストにおける、ボランティア教員を取り巻く条件や環境に着目して分析を行う。調査結果の分析に先立ち、以下の研究設問を設定する。(1) PCSCは高卒資格を持つボランティア教員を必要数確保できているのか？できていないとすればその要因は何か？(2) PCSCは、ボランティア教員の欠欠をモニタリングし、欠勤が多い教員の解雇を行っているのか？していないのであればその要因は何か？(3) PCSCが持つボランティア教員の解雇権は、ボランティア教員の欠勤抑止に貢献しているのか？

#### (1) PCSCによるボランティア教員の確保の状況とその背景

##### (ア) 各校におけるボランティア教員の確保の状況

前節表3のとおり、A、B校とC校の間には教員対児童数及びボランティア教員の学歴に大差が見られる。C校のボランティア教員は1名のみで、その学歴は9年生修了に過ぎない。C校では、前節で述べたように、マザー・スクールからの正規教員の出向もないため、教員対児童数は1:95と学習環境は劣悪である。そのため、C校では、授業は1-2年生、3-4年生をそれぞれまとめた複式学級制度を採用している。また、教員不足のため5学年以降の学年は提供できていない。一方、A校、B校では、各6、7名のボランティア教員を確保している。マザー・スクールから出向している正規教員各1名を含めると、教員対児童数はA校1:30、B校1:23で、比較的少人数教育を実現している。また、A、B校のボランティア教員の半数以上は、政府がCSのボランティア教員に求める12年生修了(高卒)資格保有者である。ただし、表4が示すように、A、B校の教員数の推移をさかのぼって見ると、両校でボランティア教員が増加したのは、2006年以降、とりわけ2007年以

降で、それ以前は2-3名に留まっていたことが分かる。つまり、C校及び2005年以前のA、B校では、教員不足が深刻である。では、2006年以降、A、B校で教員不足が改善し、一方C校では依然として1名の教員しか確保できていない要因は何だろうか。

A、B校のPCSC役員は、その理由について、USAIDが2006年に両校で開始したボランティア教員に対する支援によって、両校でボランティア教員のなり手が増えたためと説明する。USAIDは、A、B校のボランティア教員に対し、2006年より自転車やTシャツなどの物品を供与したり、短期の現職教員訓練を実施している。更に、2007年には、一回限りのパイロット事業であるがA、B校各4名のボランティア教員を対象として、教員養成通信課程就学のための奨学金の授与を行った。両校のPCSC役員は、これらの支援、とりわけ奨学金授与が、両校でボランティア教員の志願者を大幅に増加させたとの見解を示す。ザンビアでは、12年生の修了試験に合格しても、就職も進学も出来ない若者が多い。とりわけ、進学を希望しながら経済的理由により進学ができなかった若者にとっては、奨学金を得て将来的に正規教員資格が取れる道が開けることは大きな魅力である。このことは、2007年以降にボランティア教員になった7名全員が、その動機を、「奨学金を得ることを期待したため」と回答していることから裏付けられる(表5)。そのうちの1人の発言を紹介する：

友達がボランティア教員になって、奨学金や自転車をもらっているのを見て、私もボランティア教員になれば、私も将来的に奨学金の候補者になれると思いました。それで、PCSCにボランティア教員になりたいと申し出ました。(A校、ボランティア教員⑥)

USAIDは、奨学金授与の条件を12年生修了試験に一定の成績で合格した者に限っている。PCSC役員によれば、そのため、A、B校では12年生卒業資格を持つボランティア教員が増えることとなったとのことである。一方、C校では、A、B校と異なり、ボランティア教員に対する外部支援は行われていない。そのため、C校のPCSC役員は、設立以来勤務している1名を除いて、ボランティア教員のなり手が殆どいない状況が何年も続いているという。その傾向は表4の教員数の推移からも明らかである。

以上から考察すると、外部援助によるボランティア教員に対する物的支援や奨学金供与、現職訓練の機会が得られなければ、各校のPCSCが必要数のボランティア教員を確保することが困難である状況が示唆される。とりわけ、政府が求める12年生卒業資格を持つ人材の確保が難しい様子が窺える。以下では、その要因について考察する。

## (イ) ボランティア教員の確保の困難性とその要因

### (i) 地域住民の学歴の低さ

各校のPCSC役員は、ドナーの支援無しに、12年生修了資格を持つ人材をPCSCが確保することが難しい要因として、まず、それだけの学歴を有する住民を地域内で確保することの困難性を挙げる。PCSC役員と親への聞き取り調査によれば、調査校3校ともに、通学距離圏に一切学校がなかったため、親や地域住民の自助努力で設立された。そのため、各校が設立される以前は、地域住民で学校教育にアクセスできた者は極めて限られていたという。なんとか、公立校が近くにある親戚の家などに居候しながら、公立基礎教育学校の課程を修了できたとしても、費用負担の重い高校進学を果たせる者は非常に少ないという。このような状況を考えれば、政府が求める12年生修了資格を持つ人材を地域内で確保することの困

難さはある意味当然の事情であろう。親や住民が直接契約教員を雇用する学校モデルは、教員として勤務できるだけの学歴を持つ人材が地域内に十分にいることを前提としている(Zafeirakou 2007; Moore et al. 2007)。しかし、調査地域では、その前提条件は、十分に満たされていない。先述のとおり、A、B校ではUSAIDが12年生修了資格を持つボランティア教員各4名を対象として奨学金を供与している。しかし、B校のPCSC会長の話によれば、同校ではコミュニティ内から高卒資格を持つ者を必要数確保できなかったという。そのため、同校では、奨学金を受給した4名のうち2名は、郡教育行政官事務所の紹介を受けた近隣の都市部出身の若者が雇用されていた。

### (ii) ボランティア教員が得る報酬の低さ

PCSC役員は、たとえ地域内で一定の学歴を持つ者を見つけられたとしても、その中から、実際にボランティア教員を勤めてくれる意欲を持つ者を探すことは難しいとの見解を示す。そして、その理由について、PCSCがボランティア教員に支払える報酬額が低いと説明する。B校のPCSC会長の発言を紹介する：

*我々(PCSC)はボランティア教員に殆ど報酬を払えません。ですから、ボランティア教員のなり手を捜すことはとても困難です。あなた(筆者)が見ても分かるとおり、このコミュニティは自給自足で成り立っていて、とても脆弱(vulnerable)なのです。薪の販売で現金が入っても、そのままその日のうちに家族の胃袋の中に消えてしまうだけです。殆どの親にはPCSC会費を払う余裕などありません。(B校、PCSC会長)*

表6のとおり、各校が、ボランティア教

員への手当支払いを目的として徴収する PCSC 会費額は、学校間で多少の差はあるものの、児童一人あたり学期毎に 1 米ドル前後にとどまっている<sup>(10)</sup>。学校質問票によれば、PCSC 会費の徴収率も、A 校で約 6 割、B 校で約 5 割、C 校では 2 割以下に留まっている<sup>(11)</sup>。都市部へのマーケットへのアクセスが比較的近く、現金収入の手段が他の 2 校より良いとされる A 校では、3 校中最も高い PCSC 会費(学期あたり 1.63 米ドル相当)を設定している。その A 校でさえも、ボランティア教員が学期毎に受け取る手当額は一人当たり 22 米ドル相当で、公立校の教員給与の約 60 分の 1 に過ぎない(表 6)<sup>(12)</sup>。

ボランティア教員の報酬が低いためにボランティア教員のなり手がいないことは、ボランティア教員側の発言からも裏付けられた。例えば、A 校で、最も長くボランティア教員を務めている男性は次のように述べる：

長年 (USAID の支援が開始されるまで)、この学校のボランティア教員は私 1 人しかいませんでした。なぜなら、少しの報酬、または全くの無報酬の仕事など人々は関心を持たないからです。それでも、過去に何人かがボランティア教員になってくれましたが、その殆どが辞めていきました。(A 校、ボランティア教員③)

一方、この教員を含め、USAID の支援が開始される前から、低い報酬にも拘わらず数年に亘りボランティア教員を務めている者もいる(ボランティア教員②、③、⑦、⑩、⑬、⑭)。彼らは、その動機について、地域の子供の教育に寄与したいという強い思いや、神への奉仕などの宗教的理由を挙げる(表 5)。そして、そうした強い内発的動機を持つに至った理由について、「自分自身が経済的理由などから学校教育を受けること

が困難であったため地域の子どもには同じ思いをさせたくない(教員②、③)」や、「地域の人への恩義に報いたいから(教員②)」、「尊敬する牧師から依頼されたから(教員④)」といった回答を挙げた者もいた。このことから、彼らの内発的動機は、何らかの個人的な経験や地域住民との個人的な関係性が基盤となっている様子が窺える。A 校の教員の発言を紹介する：

私は早くに父を失い祖父に育てられました。でも祖父は老いていたので農作業をすることができず、私は学校に行く費用を自分で稼がなければなりません。私は地域の子供たちには同じ思いをさせたくないと考え、ボランティア教員になることにしました。(中略) また、この学校の PCSC 副会長は、孤児となった自分に家や食べ物を提供してくれ、私を支えてくれました。ボランティア教員になったのは僕を助けてくれた彼や地域への恩返しでもあります。(A 校、ボランティア教員②)

しかし、このように地元への強い奉仕意欲があっても、生きていくために食べ物を確保し、その他の生活費も賄わなければならないという現実是不変である。表 5 のとおり、ボランティア教員 14 名の内 10 名が、親や子など扶養しなければならない家族がおり、一家の大黒柱として収入源を確保しなければならない立場にある。表 5 のとおり、ボランティア教員全員が副業として自営農業に従事しているが、これは、彼らが、学校でボランティア教員として勤務している時間は、農作業ができないことを意味する。以下の A 校のボランティア教員の発言は、農村部のボランティア教員のおかれた厳しい状況を物語っている：

私は、地域の子供への愛情からボラン

ティア教員になりました。でも、私だって、自分の妻や子供を養わなければなりません。学校に行って教えている時間には、農作業や薪焼きができませんから、自ずと食べ物や収入は減ります。私自身も家族を養うために一旦教員を辞めざるを得ませんでした。他の教員も同様に辞めてしまいました。そのため学校（A校）は1996年から3年間、教員がおらず閉校していました。（A校、ボランティア教員③）

このように、ドナーの支援が開始される以前から、強い内的動機によってボランティア教員を勤めている者でも、常に勤務継続と離職の葛藤の間で揺れ動き、離職を選択せざるを得ない場合もあるようである。このことは、全ボランティア教員14名の内、全員が「離職を考えたことがある」と回答していることから裏付けられる。全てのボランティア教員に対し、離職を考える理由を、複数回答可として尋ねた。その回答を多い順に示すと、「生活苦とそれに伴う家族の反対（14名）」、「正規教員との勤務条件・環境と社会的地位の格差（7名）」、「将来的なキャリアの見通しが乏しいこと（3名）」、「悪路による通勤の困難性（3名）」であった。離職を考える最大の理由は、報酬が低いことによる生活苦であるが、金銭的報酬以外の理由も離職を考えるきっかけとなっていることが分かる。二番目に多い回答「正規教員との勤務条件・環境と社会的地位の格差」を挙げた教員達は、公立校の正規教員

との間の給与面での格差以外にも、正規教員との間の社会的地位の格差、現職教員訓練の機会の格差、教科書や指導書など教材配布に関する格差、を挙げる。その内の一人のボランティア教員の発言を紹介する：

マザー・スクールの教員は我々ボランティア教員のことを人間ではなく動物だと思っています。彼らは我々のことを「Vol（ボランティア教員の蔑称）」と呼んで蔑みます。マザー・スクールや郡教育事務所は、正規教員だけ現職教員訓練に呼び、我々には声がかからないこともあります。（中略）公立校では、新しいシラバスと新しい教科書が配布されましたが、CSには配布されていません。マザー・スクールに行って、新しいシラバスをコピーさせて欲しいと依頼しましたが、断られました。7年生卒業試験は新しいシラバスに基づいて行われるので、このままだと私たちの学校はいい成績を修めることは出来ないでしょう。（中略）私たちは少ない報酬で、貧しい子供のために奉仕しています。これは自己犠牲に他なりません。それなのに、我々は人間とすら認めてもらえないのです。このような経験をすると、私は学校に行きたくなくなり、いっそボランティア教員を辞めてしまいたいとさえ思います。（B校、ボランティア教員⑦）

また、第三番目に多い回答「将来的なキャ

表4 調査校のボランティア教員数の推移（1999-2008年）

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A校	2	2	1	1	1	2	2	3	6	6
B校	n/a	n/a	2	3	2	2	3	5	7	7
C校	n/a	1	2	1	1	1	2	1	1	1

（出所）筆者学校調査より。

表5 各校のボランティア教員のプロフィール

A校

	性別	学歴	勤務年数	出身地	副業	扶養家族 (括弧内は子供の数)	ボランティア教員になった動機	USAID による 奨学金	USAIDに よる自転 車・Tシャ ツ・短期 教員訓練
①	男	G12	2年	地域内	自営農家	妻・子	自転車、奨学金の授与	有	有
②	男	G12	4年	地域内	自営農家	子(1)	地域の子供の教育への貢献、孤児であった自分と同じ境遇の子供の教育に貢献したい。家を提供してくれたコミュニティへの恩返し。神への奉仕。	有	有
③	男	G11	9年	地域内	自営農家	妻・子(7)	地域の子供の教育への貢献	無	有
④	男	G12	2年	地域内	自営農家	母	奨学金	有	有
⑤	女	G9	2年	地域内	自営農家	子(1)	自転車。将来奨学金の対象となることへの期待	無	有
⑥	女	G12	2年	地域内	自営農家	無	奨学金	有	有

B校

	性別	学歴	勤務年数	出身地	副業	扶養家族 (括弧内は子供の数)	ボランティア教員になった動機	USAID による 奨学金	USAIDに よる自転 車・短期 教員訓練
⑦	男	G12	4年	地域内	自営農家	無	地域の子供の教育への貢献。父が始めた学校だから。	有	有
⑧	男	G12	2年	地域内	自営農家	母	奨学金、地域の子供の教育への貢献	有	有
⑨	男	G12	2年	都市部	無	無	奨学金	有	有
⑩	男	G12	2年	都市部	無	無	奨学金	有	有
⑪	男	G11	7年	地域内	自営農家	妻・子(4)	地域の子供の教育への貢献、自転車、将来奨学金の対象となることへの期待	無	有
⑫	男	G7	3年	地域内	自営農家	妻・子(3)	自転車	無	有
⑬	女	G9	4年	地域内	自営農家	子(1)	地域の子供の教育への貢献。叔父が始めた学校だから。	無	有

C校

	性別	学歴	勤務年数	出身地	副業	扶養家族 (括弧内は子供の数)	ボランティア教員になった動機	USAID による 奨学金	USAIDに よる自転 車・Tシャ ツ・短期 教員訓練
⑭	男	G12	8年	地域内	自営農家	妻・子(3)	地域の子供の教育への貢献。神への奉仕。尊敬する教会牧師からの依頼。	無	無

(出所) 学校質問票及び聞き取り調査。

表6 PCSC によるボランティア教員に対する手当と労務の提供

学校	学費 (PCSC 会費) 徴収額 (児童一人当たり / 学期)	教員一人に対して一学期に支払われる報酬額と 親・住民により教員に提供された労務・物資
A 校	6,000 クワチャ (1.63 米ドル相当)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 10 万クワチャ / 学期あたり (22 米ドル相当)</li> <li>・ 学校農園を耕作し、収穫物を教員に提供</li> <li>・ PCSC 会長がボランティア教員 1 名に住居を提供</li> </ul>
B 校	4,500 クワチャ (1.02 米ドル相当)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 8 万クワチャ / 学期あたり (18 米ドル相当)</li> <li>・ 主食のメイズの作付期に教員の農地を無償で耕作 (しかし、これは 2006 より、親への負担が大きすぎるとして停止。)</li> </ul>
C 校	3,000 クワチャ (0.68 米ドル相当)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住民が殆ど学費を納めないためほぼ無報酬</li> <li>・ 教員に対する住居建設 (途中で資材が足りなくなり中断している。)</li> </ul>

(注) 1 米ドル = 4,380 ザンビア・クワチャで計算。

(出所) 学校質問票及び聞き取り調査。

リアの見通しが乏しいこと」を挙げたボランティア教員には、奨学金を得ることを期待していたが、実際には奨学金を得られなかった者に多く見られた (回答者 3 人中 2 名)。その内の一人である A 校のボランティア教員⑤は、奨学金を得る見込みがないとわかると、本調査の後半に離職してしまった。前述のとおり、USAID の奨学金事業は 1 回限りのパイロット事業であり、今後は受給者の予定はないとのことである。なお、USAID は、奨学金を受給した教員に対し、正規教員教員養成課程を終え、正規教員資格を得て政府より給与が支払われるようになった後、最低 3 年は当該コミュニティ・スクールに勤務することを求めている。しかし、A、B 校の PCSC 会長は、政府は正規教員となった教員を公立校に異動するのではないかと予測している。この点については、フォローアップ調査が必要である。

以上より、PCSC が、ドナーの支援無しに、一定の学歴、とりわけ制度が求める高卒資格を持つ教員を必要数確保し、安定的に定着させることは、非常に困難であることは明らかである。その最大の要因は、地域内に教員になれるだけの一定の学歴を有する住民が少ないこと、そして、ボランティア教員に PCSC が払う報酬が彼らの生活を保障

できないためである。たとえボランティア教員となっても、彼らは、生活苦や正規教員との間の様々な格差に直面し、職務継続か離職かの間で葛藤し、最終的に離職を判断する場合も少なくないようである。

## (2) PCSC によるボランティア教員の欠勤への対応とその効果

第 1 節及び 2 節で述べたとおり、CS では、親やコミュニティの代表組織である PCSC は、ボランティア教員の雇用主であり、ボランティア教員の解雇権を有している。先述のとおり、近年、複数の研究者が、こうした仕組みには、教員の欠勤を抑止する効果があるとする見方を示している (例えば、World Bank 2003; DeStefano et al. 2007; Patrinos and Kagia 2007; Bruns et al. 2011)。これらの研究者は、そのように想定する根拠として、契約教員は、雇用主である親やコミュニティからの契約非更新や解雇を回避しようとするインセンティブが働くからであると考えられる。果たして、調査校において、PCSC が持つボランティア教員の解雇権は教員の欠勤を抑制しているといえるだろうか。

これについて検証するために、まず、調査校におけるボランティア教員の欠勤状況

について PCSC から聴取を行った。A、B 校の PCSC 会長は、いずれも、ボランティア教員の欠勤が「はびこって (rampant)」おり、問題であるとの認識を示す。そして欠勤が多い理由は、ボランティア教員が自らの生活のために、農作業をしなければならないからであると述べる。B 校の PCSC 会長の回答を紹介する：

ボランティア教員の欠勤は大きな問題です。教員の中には、週に 2、3 回しか来ない者もいます。彼らも、生活のために農作業をしなければならないのです。常に、2-3 人の教員が欠けている状態なので、私は、即席で複式学級を構成して、その日学校に来ている教員に、複数学年の児童を同時に教えてくれるように頼まなければなりません。ああ、これは本当に頭が痛い問題です。(B 校、PCSC 会長)

一方、C 校では、PCSC 会長は、多忙を理由に、ボランティア教員の出欠状況のモニタリングは行っておらず、PCSC 会長は、ボランティア教員の出欠状況を把握していなかった。しかし、調査者による同校の観察では、教員は週の半数以上欠勤していたことが確認された。C 校では、教員は 1 人しかいない。そのため、その教員が欠勤すれば、他に教員はおらず、児童達は一日中、いつ出勤するか分からない教員を待つみの状態であった。

各校の PCSC は、欠勤教員に対してどのような対応をしているのであろうか。A 校の PCSC 会長は、週に 2-3 回、B 校の PCSC 会長は、ほぼ毎日学校を訪問し、ボランティア教員の出欠状況を確認していた。よって彼らは、欠勤教員を特定できる立場にある。両校の PCSC 会長に、「欠勤教員に対しどのような対応を取るか」という質問を行った。彼らは同質問に対し、「欠勤をしないように嘆願

したり、一時的に現金や食べ物をボランティア教員に融通して欠勤を回避してもらうように頼む」と回答する。「欠勤教員を解雇したり、解雇権を持ち出して警告や指導を行う」と答えた者は皆無であった。PCSC が、欠勤教員の解雇や警告を行うことに慎重である最大の理由は、当該教員がいなくなれば、ほぼ無償でボランティア教員を務めてくれる代わりに教員を確保することができないと判断するためである：

PCSC 会長：(欠勤教員に対し) 私ができることといえば、できる限り学校に来てくれるよう頼むだけです。彼らはボランティアに過ぎないのです。家に食べるものがなければ、学校に来ることはできません。ですから、私は、時には彼らに個人的に現金や食べ物を支援して、学校を休まないように頼むこともあります。私自身も貧しいですから、これは簡単なことではありません。

筆者：ボランティア教員に対し、欠勤が続けば解雇するといって、欠勤を改めるように、警告や指導は行わないのですか？

PCSC 会長：そんなことできませんよ。そんなことをすれば、彼らは辞めてしまうでしょう。ほぼ無報酬で務めてくれる別の教員を見つけることなどできません。教員が辞めて、困るのは児童達なのです。

筆者：でも、B 校では、USAID が複数のボランティア教員に奨学金を授与したことで、奨学金を目標に教員数が増えたのではないのですか？

PCSC 会長：USAID の支援はパイロット事業で、今後我々の学校の教員に奨

学金を新たに供与する予定はありません。ですから、来年以降はまた昔のようにボランティア教員のなり手がいなくなるでしょう。私たちはどうしても今いる教員を繋ぎ止めなければならないのです。

このように、PCSCが制度上ボランティア教員の解雇権を有することは、PCSCが欠勤教員を実際に解雇したり、解雇権を散らつかせて、欠勤教員に警告や指導を行うことを必ずしも意味しない。その最大の理由は、欠勤する教員が辞めてしまえば、他に代替教員を雇うことができないと判断するからである。

PCSCが、欠勤教員に対し何らかの対応を迫られるのは、自らのモニタリングにより欠勤教員を特定した時だけではない。児童の親が、PCSCに対し、欠勤教員に対する苦情を申し立て、何らかの解決を依頼する場合もある。PCSCは、それに対し何らかの対応を迫られることになり、その結果、親と欠勤教員を交えた話し合いの場を持つことになる場合が多いという。実際、調査期間中に、B校では、5年生の担当教員(表5、⑩)の欠勤の多さに不満を持つ複数の親が、PCSC会長に対し解雇を依頼した。これを受けてPCSC側は、親や当該教員、そしてマザー・スクールから派遣されている正規教員を招集して、同教員の処遇を話し合う会合を開催した。しかし、同会合でPCSCが出した結論は、やはり、当該教員の解雇はできない、というものであった：

母親A： この先生は自分の生計向上のために忙しく滅多に学校に来ません。子供たちは学校に行く意味がなく通学を辞めてしまいました。確かに私たちは先生に十分な手当てを支払っていません

が、それでも毎日学校にきている先生もいます。この先生には辞めてもらい、別の教員を探したいです。

正規教員： この先生を辞めさせる案には賛成しかねます。この先生はボランティアでたいした給与をもらっていないのです。この先生を解雇したら誰が変わりにあなたの方の子供たちを教えてくれるのですか。タダで教えてくれる教員など他にはいませんよ。

渦中のボランティア教員：

どうぞ私を解雇してください。教員を辞めたって私が失うものは何もないですからね。すべての時間を農作業に使えるようになるのですから(むしろありがたいことです)。あなた方が教えられるならあなたたちが教員になればいいじゃないですか。

母親B： 私たちだってそうしたいですよ。でも私たちは学校に行ったことがないので子供達に教えることができないのです。

母親C： ああ、私たちには何の力もありません。PCSCはこの先生を解雇することに前向きではないようです。

PCSC会長： 母親の皆さん、この先生には引き続き教員として勤務してもらいます。分かりましたか。いいですね。

(B校におけるボランティア教員の処遇を巡る会合での参加者のやりとりより抜粋)

この会合の様子が示すように、親がPCSCにボランティア教員の解雇を依頼した場合でも、PCSCが実際に当該教員の解雇に踏み切ることは難しいようである。このことは、全ての調査校において、教員の欠勤の多さ

にもかかわらず、過去に欠勤を理由に解雇された教員が1人もいないことから裏付けられる。そして、その最大の理由は、先述のとおり、PCSCは欠勤教員を解雇しても代わりの教員を見つけれないと判断するためである。親やコミュニティが、契約教員の解雇権を行使できるとする見方は、欠勤教員を解雇しても代わりを務めてくれるボランティア教員のなり手がいることを暗黙の前提条件としている。しかし、前節で考察したとおり、調査地域ではそうした前提条件は満たされていない。更に、この会合の後に、B校のPCSC会長は、ボランティア教員の解雇が難しい別の理由も説明してくれた。それは、ボランティア教員の解雇は、コミュニティの調和を乱すことになりかねないために、慎重にならざるを得ない、というものであった：

ボランティア教員を解雇すれば、コミュニティの調和を乱すことになります。教員への不満を口にするのは、村の生活の平和を壊すことになりかねないのです。この村の住民の殆どはいわば拡大家族で互いに血縁関係にあります。地元出身のボランティア教員もまた、保護者や住民たちと何らかの血縁関係にあるのです。ですから、無償で奉仕してくれている彼ら（教員）を公然と非難することを躊躇せざるを得ません。コミュニティの調和が崩れると、ただでさえ乏しいPCSC会費の徴収率やコミュニティによる労務提供に悪影響がでてしまいます。そんなことになれば、コミュニティ・スクールは成り立っていきませんよ。（B校、PCSC会長）

このように、PCSCが、ボランティア教員の欠勤に対して実質的に解雇権を行使できないという状況の下、PCSCの教員の解雇権自体が、ボランティア教員の欠勤を抑制す

る効果は少ないと言えそうである。全ボランティア教員に対して行った質問「PCSCからの働きかけや親からの苦情に対して、欠勤を改善するか」に対して、全14名のボランティア教員のうち、12名もが、「その必要はない」もしくは「そのようなことは今まで考えたことがない」と応えたことから、その傾向が窺える：

コミュニティは私たちに十分な報酬を与えてくれません。もし学校に行きたくない日があれば行きませんよ。だってどんな理由で行かなければならないのですか。（B校、ボランティア教員⑫）

私はボランティアに過ぎません。ですから親はそのことを理解しなければなりません。私たちだって、ちゃんと食べ物食べて、石けんを買って身なりを清潔にする必要があります。でも彼ら（PCSCや親）は私たちに十分な報酬を支払ってくれません。それにも拘わらず、彼らは様々な苦情を訴えます。（B校、ボランティア教員⑨）

これらの発言より、ボランティア教員の多くは、自分たちはあくまでも「ボランティア」であり、報酬を殆ど払わない親やPCSCの要求に応える必要はないと考えている様子が窺える。一方、14名中2名と少数ではあるが、「親からの尊敬と信頼を失いたくないし、子供の成績も下げたくないの、親の要求にはできるだけ応じる。」「ボランティア教員は親の信頼に応える必要がある。」と答えた教員もいた。このように回答した教員は、USAIDによる支援開始以前からボランティア教員として勤務している人物であった（ボランティア教員②、⑦、表5参照）。勿論、調査者にいい印象を与えようとして、教科書的な回答をした可能性は否定できないが、このように考える教員もいる。しか

しその人数は少ない。また、彼らが PCSC の意向に応答すべきと考えるのは、PCSC が持つ教員解雇権を恐れているからというよりは、親やコミュニティとの信頼関係が壊れることを危惧しているからであるようである。つまり、PCSC や親の要求に応答して、欠勤を改善しようとする意欲を持つか否かは、その教員自身の内発的動機や、親やコミュニティとのそれまでの関係が、影響しているのではないかと推測される。この点については、十分に掘り下げることができておらず、今後の研究課題である。

## 5. 調査結果の考察と今後の課題

近年、万人のための教育を達成しようとする途上国において、親やコミュニティが期間限定で直接雇用する契約教員は、公的支出を抑制しつつ、教員不足を解消する有効な手立てと期待する見方がある。また、親やコミュニティが、契約教員の解雇権を有する場合、契約教員の勤務態度向上のインセンティブが高まり、欠勤を抑制することができるという見方も示されている（例えば、World Bank 2003; DeStefano et al. 2007; Patrinos and Kagia 2007; Bruns et al. 2011）

ザンビアのコミュニティ・スクール（CS）では、親と住民の代表組織である PCSC が、ボランティア教員と呼ばれる契約教員を直接雇用し、欠勤が多ければ解雇する権限も留保している。そこで、本稿では、ザンビアの農村郡の CS を事例として、親やコミュニティの代表組織である PCSC によるボランティア教員の採用及び罷免の権限が、実際に CS の教員不足解消に貢献し、教員の欠勤を抑制する効果を持ち得ているかについて、検証を行った。

検証の結果、PCSC が、政府が求める高卒資格を有するボランティア教員を必要数確保し、安定的に定着させることは、困難

であることが明らかになった。その最大の要因は次の 2 つに集約される。第一に、各校が設立される以前には学校が地域内になかったため政府の求める高卒資格を有した住民が少ないこと、第二に、ボランティア教員に対する報酬が低くボランティア教員のなり手が殆どいないことである。調査地域の親の大半が自給自足であり、現金収入が乏しい中、ボランティア教員の生活を支えるだけの報酬を支払うことができない。そのため、援助機関から、ボランティア教員に対する物品や奨学金などの支援がない限り、ボランティア教員のなり手は少ない。一方、本稿では、少数ながら、低い金銭的報酬にも拘わらず、強い内的動機よりボランティア教員を続けている者もいることも明らかにした。しかし、彼らも、生活苦や正規教員との間の社会的地位や勤務環境に関する様々な格差に直面し、また将来正規教員になれる見通しもないため、最終的に離職してしまう場合も少なくない。つまり、ボランティア教員制度は、農村部において、安定的に教員を補充できていないといえる。

本稿では、また、PCSC に付与されているボランティア教員の解雇権も、ボランティア教員の欠勤の防止力としては、ほとんど機能していないことを明らかにした。PCSC が制度上ボランティア教員の解雇権を有していても、PCSC が欠勤教員を実際に解雇権を発動できるわけではない。その最大の理由は、欠勤する教員が辞めてしまえば、他に低い報酬でボランティア教員を務めてくれる者を確保することができないと判断するからである。また、PCSC は、コミュニティの成員でもあるボランティア教員を解雇することは、コミュニティの団結や調和を損ねる恐れがあると危惧し、解雇を差し控えることもあるようである。そして、ボランティア教員の多くは、PCSC から殆ど報酬をもらっておらず自分達はあくまでも「ボランティア」と認識し、PCSC や親からの依

頼や苦情に応じて、欠勤を減らす立場にはないと考えている。

親やコミュニティが、契約教員の採用と解雇を担うことで、教員不足と教員の欠勤を解消するという想定は、様々な暗黙の前提条件に基づいている。なかでも、コミュニティ内に一定の学歴を持ち、ボランティア教員として地域の教育に貢献しようという意欲のある者が十分に存在すること、親やコミュニティに十分な経済力があり、ボランティア教員の生活を保障することができることは重要な前提条件であると思われる。しかし、調査地域を含む農村部のCSの多くではそれらの前提条件は満たされていない。ザンビアの農村部では、親の経済力は乏しく、コミュニティの学歴も低いことに鑑みれば、こうした制度の期待は非現実的な側面がなかっただろうか。

少ない報酬で勤務するボランティア教員たちの存在が、それまで学校教育を受けることが出来なかった農村部の児童の教育アクセスに重要な役割を担っている事実は否定できない。しかし、公立校では教員給与を政府が負担して正規教員を雇用しているのに、CSでは親が教員の手当を工面しそれでも低学歴の教員しか雇えないという状況は、公平性の観点からも問題を含んでいるように思われる。

最後に本稿の限界と今後の課題を示したい。第一に、本稿は、農村部の3校のみに絞った定性的研究であり、ザンビア全体の傾向を語るには限界がある。他の農村部を研究した調査はボランティア教員に殆ど手当が支払われていない状況が報告しており(Chondoka 2006; Chakufuyali et al. 2008) 状況が類似している可能性を示唆しているが、今後はボランティア教員の手当が農村部よりも高いと想定される都市部のCSやNGOが直接運営をしているCSの実態についても調査する必要がある。

## 注

- (1) 途上国におけるコミュニティ・スクールの形態は多様であり、一括りに語ることはできない。先進国におけるコミュニティ・スクールは、柔軟性のある独自のカリキュラムや指導法を取り入れたオルタナティブ教育(代替教育)を提供する学校としての発展が知られている、一方、近年の途上国(とりわけ、南アジアやアフリカ地域)におけるコミュニティ・スクールは、公教育の補完的(complementary)学校として、コミュニティやNGOが運営主体となつて、政府が基礎教育を提供できない層に教育を提供する学校である場合が多いと報告されている(Rose 2007)。
- (2) エルサルバドルの「コミュニティ主導型学校教育プログラム(EDUCO: Educación con Participación de la Comunidad)」において保護者会に教員の採用・監督・罷免の権限を付与したことで、教員の欠勤率が低くなったとの報告(Jimenez and Sawada 1999; Sawada 2000)は、こうした主張を後押しすることとなった。
- (3) DeStephano (2006)によれば、都市部でCSに通学する主な理由は公立校のPTA会費や制服代が払えないことであり、農村部では通勤距離圏に公立校がないことが主な理由である。
- (4) CSへの学校補助金の供与は、公立基礎教育学校に対して補助金供与が開始された2001年頃に開始されている。
- (5) 1990年代には多くのCSにおいて、UNICEFの支援で開発されたSPARK(Skills Participatory Access Relevant Knowledge)という初等7年分を4年に圧縮したカリキュラムが使用されていた。しかし、同カリキュラムに基づく教育では、7年生卒業試験の受験資格が得られないため、近年は殆どのCSが公立校と同じナショナル・カリキュラムを採用している(MOE 2007)。
- (6) PCSC役員には、児童の親や地域住民とボランティア教員に加え、支援するNGOや地域団体の代表者も含めてよいとされている。PCSC役

員は PCSC 総会での選挙による選出が義務付けられている。ただし、その任期や人数は明確に定められておらず各 CS の裁量に任されているのが実情である。

- (7) ザンビアでは、2002 年に 1-7 年生までの学費無償化政策が導入され、政府はその理念は公立校同様 CS にも適用されるとしている。ただし、政府は親やコミュニティによる「自主的」な財政負担も必要だとし、PTA や PCSC 会費などの学費以外の費用徴収については、それらの未払いを理由に児童が就学拒否をされない限り無償化には抵触しないとしている。
- (8) 会合記録は、参加者の発言を通訳が逐一筆者に耳打ちし、筆者がそれを出来る限りその場でノートに書き留める方法をとった。また、PCSC 会長の承諾が得られた場合には会合に録音機を設置し、会合後にそれを通訳が耳打ちしてくれた内容を書き留めたノートの内容と照合して確認作業を行った。
- (9) 公立基礎教育学校の正規教員の異動については、郡教育評議会が郡内の異動に限り、決定権を有している。しかし、実態としては教員個人の希望が優先される傾向にある。そのため、多くの正規教員が、都市部や商業施設へのアクセスの良い幹線道路沿いの学校での勤務を希望する傾向があり、僻地の学校においては教員不足が慢性的である。
- (10) PCSC 会費はボランティア教員の手当支払の他に、学校建設費などにも充当される。
- (11) PCSC 役員への聞き取り調査によれば、PCSC 会費の徴収率に最も影響を与えるのは、親の経済力である。特に、雨期には作物が取れず親の現金収入が極めて乏しいため、徴収率は非常に低くなるということである。親の PCSC 会費の支払意欲に影響を与えるその他の要因として、7 年生修了試験の結果や PCSC 会費の使途の透明性も挙げられた。
- (12) 公立基礎教育学校の教員給与は、資格や勤務年数に応じ 170-340 米ドル程度である。
- (13) 岡村 (2011) もボリビアの公立校を事例に教員が親からの苦情を受けて態度を修正するか

否かは、親と教員とのそれまでの関係が関係している可能性がある」と指摘している。

## 引用文献

- 岡村美由規 (2011) 「職権と現実の間で苦悩する学校委員会 — ボリビア・親の学校参加がもたらす帰結の一考察」『国際教育協力論集』第 14 巻第 1 号、29-43.
- Bennell, P. (2004). *Teacher Motivation and Incentives in Sub-Saharan Africa and Asia*. Paper prepared for DFID.
- Brighton: Knowledge and Skills for Development.
- Bennell, P. & Akyeampong, K. (2007). "Teacher motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia." *Educational Paper prepared for DFID*.
- Bonnet, G. (2007). "What do recent evaluations tell us about the state of teachers in Sub-Saharan Africa?" *Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2008*. UNESCO.
- Bourdon, J. et al. (2007). "Teacher Shortages, Teacher Contracts and their Impact on Education in Africa." *HWWI Research paper*, Hamburg Institute of International Economics.
- Bruns, B., Filmer, D., & Patrinos, H.A. (2011). *Making Schools Work – New Evidence on Accountability Reforms*. Washington, DC: World Bank.
- Cashen, L. et al. (2001). *Educating Children Out of The System: The Community Schools Movement In Zambia*. New York: UNICEF.
- Chakufuyali, P. et al. (2008). *USAID/ Zambia Assistance to Strengthen Ministry of Education Support to Community Schools*. Lusaka: USAID.
- Chondoka, Y.A. (2006). *Situation Analysis of Community Schools in Central Province of Zambia*. Lusaka: University of Zambia.
- DeStephano, J. (2006). *Meeting EFA: Zambia Community Schools*. EQUIP 2, USAID.
- DeStefano, J., Schuh Moore, A., Balwanz, D., and Hartwell, A. (2007). "Reaching the Underserved: Complementary Models of Effective Schooling."

- Working Papers and Issues Briefs, EQUIP2.*
- Education International (2007). *Teacher Supply, Recruitment and Retention in Six Anglophone Sub-Saharan African Countries – in the Gambia, Kenya, Lesotho, Tanzania, Uganda and Zambia.*
- Fyfe, A. (2006). “The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact.” *Working paper*, Sectoral Activities Programme. Geneva: ILO.
- Jiménez, E. & Sawada, Y. (1999). “Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador’s EDUCO Program.” *World Bank Economic Review*, 13(3), p.415-441.
- Lambert, S. (2004). “Teachers’ pay and conditions: an assessment of recent trends in Africa.” *Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005.* UNESCO.
- Ministry of Education (1996). *Educating Our Future.* Lusaka: MOE.
- Ministry of Education (2006). *Education Statistical Bulletin.* Lusaka: MOE.
- Ministry of Education (2007). *Operational Guidelines for Community Schools.* Lusaka: MOE.
- Ministry of Education (2009). *Education Statistical Bulletin (Preliminary version).* Lusaka: MOE.
- Moore, A.S., DeStefano, J. & Gillies, J. (2007). “Creating an Opportunity to Learn through Complementary Models of Education.” *Journal of Education for International Development*, 3:3.
- Patrinos, H.A., and Kagia, R. (2007). “Maximizing the Performance of Education Systems: The Case of Teacher Absenteeism.” In Campos, E., and Pradhan, S. (Eds.), *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level.* Washington, DC: World Bank.
- Rose, P. (2007). “NGO Provision of Basic Education: Alternative or Complementary Service Delivery to Support Access to the Excluded?” CREATE PATHWAYS TO ACCESS, *Research monograph* No. 3, Brighton, UK.
- Sawada, Y. (2000). “*Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcome: The Case of El Salvador’s EDUCO Program.*” *William Davidson Institute Working Papers*, No. 307, p.1-41.
- UIS (2011). *The Global Demand for Primary Teachers – 2011 Update.*
- World Bank (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People.* New York: Oxford University Press.
- Zafeirakou, A. (2007). “Teacher policies for underserved populations: A Synthesis of lessons learned and best practices.” *Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2008.* UNESCO.
- Zambia Community Schools Secretariat (2005). *Establishment and Operational Guidelines. Zone, District and Provincial Community Schools Committee.* Lusaka: ZCSS.

## **The Role and Challenges of Volunteer Teachers in Solving Teacher Shortages in Rural Area – Case Study of Community Schools in the Masaiti District, the Republic of Zambia**

Taeko Okitsu  
*Independent Consultant*

Contract teachers are seen by some as a low-cost solution to the teacher shortages in developing countries, which are striving to achieve UPE by 2015. Furthermore, some researchers recently argue that contract teachers who are directly hired and fired by the community are likely to attend schools regularly despite their low remuneration (for example, World Bank 2003; DeStefano et al. 2007; Patrinos and Kagia 2007; Bruns et al. 2011).

This paper investigates the extent to which contract teachers called ‘volunteer teachers’ in community schools contribute to solving teacher shortages and teacher absenteeism in rural Zambia, through an exploration of the perspectives of the people under study. In the community schools in Zambia, parents and their representatives of Parents Community School Committees (PCSCs) are in charge of hiring and remunerating volunteer teachers. PCSCs are also expected to monitor the work of volunteer teachers and fire them if their performance and attendance are not satisfactory.

The study reveals that PCSCs were incapable of locating sufficient numbers of educated volunteer teachers from the locality in practice. This was due in part to the general low level of education among the population of the catchment area and a huge challenge in remunerating him or her highly enough to adequately meet livelihood requirements. Furthermore, teacher turnover was high due to their lower remuneration and social status compared to the teachers in the government schools on government payroll, as well as insufficient material and professional support given by the District office and the near-by government schools called ‘mother schools’

In a context of inadequate compensation, the absenteeism of volunteer teachers was also high in all schools. However, PCSCs typically hesitated to take any disciplinary action against teachers, as they judged that they would be unable to find an alternative teacher willing to work for little or no remuneration. Moreover, PCSCs rarely dismissed volunteer teachers because they would rather avoid causing any trouble with teachers who often come from their own neighborhood. Consequently, the right of the PCSCs to fire volunteer teachers did not necessarily result in the greater incentive for the latter to attend schools regularly.

Thus, this article argues that volunteer teachers in community schools do not sufficiently contribute to solving teacher shortages and teacher absenteeism in rural Zambia. Community schools in rural Zambia were mostly established by parents who were unable to send their children to government schools due to distance and costs, thus their socio-economic and education endowment is extremely low. In this context, the policy expectation that they are capable of hiring, remunerating and managing teachers effectively may have been unrealistic.