

南アフリカの義務教育改革

－ 成果と課題 －

井ノ口一善

はじめに

1994年に行われた初の全人種参加の民主選挙後に誕生した新生南アフリカ共和国(以下、南ア)政府は、常に教育格差の是正および質の向上を最優先課題の一つと位置づけ、毎年多額の予算を計上し、また多くの改革を行ってきた。アパルトヘイト時代の人種差別的な教育制度であるバンツー教育法(Bantu Education Act)は民主化後直ちに撤廃され、新たに「すべての国民が、成人基礎教育を含む基礎教育と継続教育を受ける権利を有すること」(村田[1998])が新憲法で謳われ、また1996年に施行された南ア学校法(National Education Act of 1996。以下、学校法)においては、「すべての児童、生徒にその能力を発達させるための平等な機会を提供する」と規定された。これらの改革により法律上は差別・格差は完全に撤廃された。その後も1997年に成果重視型教育(Outcomes-Based Education)、1998年に国家資格制度(National Qualification Framework)といった新制度が導入さ

れ改革が進んでいった。

これらの努力の結果、黒人生徒の入学率、進学率という面では一定の成果が出ている。しかし一方、新憲法で定められたような全国民に等しく公平な教育の提供は未だに実現していない。40年間かけて作り上げられた人種別教育制度の改革は一朝一夕に実現されるものではないが、民主化後14年以上経った今日でも、学校法で謳われた平等な義務教育が全国民に行き届いておらず、人種間・地域間で格差が根強く残存しているのが現実である。

本稿では、南アにおける義務教育改革の成果について明らかにした上で、南ア政府が現在抱えている課題、特に学校運営制度、教員の質の問題および教職員組合の教育現場への介入を概観し、義務教育の現状について検証する。本稿の意図は、近年急激な経済成長を遂げ、資源産出国や2010FIFAワールドカップの開催等、「陽」の部分ばかりが目されている南アにおいて、依然として義務教育分野のように根強くアパルトヘイトの

後遺症が存在し、南ア政府の更なる努力や他国からの支援を必要としている「陰」の一面もあることを再確認することにある。

1. 教育の現状

南アの義務教育はグレード1から6までの初等教育および中等教育3年(グレード7~9)の計9年間である。義務教育後の3年間が高等教育とされ、最終学年であるグレード12でマトリックという全国統一高校卒業試験が実施される。これにより卒業の可否が決まり^{†1}、またそこで一定以上の成績を修めた生徒は大学進学が可能となっている。また、生徒は初等教育段階から自由に通学先を選べる完全自由学区選択制が採用されている。

(1) 教育課程改革

民主化後、義務教育および高等教育制度は抜本的に改革され、一定の成果は上がっている。新教育課程の制定では、「低賃金で資本主義経済に奉仕する半熟練労働者を提供し、白人優位を自然に受け入れるよう子供を教育すること」が目的であったバンツー教育を撤廃し、1997年に新しい教育理念である「成果重視型教育」および新教科課程「カリキュラム2005(Curriculum 2005)」が導入された。成果重視型教育とは、米国や豪州で既に導入されている教育手法である。「国家によって定められた授業内容を教員が生徒に覚えさせる」のではなく、「生徒が身につけるべき内容(Outcomes)」のみが定められ、そのカリキュラムについては教える側が考えていくという手法であ

る。教科ごとに「生徒に身につけさせたい具体的成果(Specific Outcomes)」が決められており、その成果を達成するために、授業計画の立案、教材の選定、実施授業の内容まで全てが教員側に委ねられている。政府は1998年以降グレード1およびグレード7から順次導入し、既に義務教育レベルでは完全に導入されている。

(2) 教育予算

また、生徒1人あたりに配分される教育予算については、アパルトヘイト時代のような白人子弟に著しく偏った予算配分^{†2}は解消され、以下表1のように約10年の歳月をかけ均等化されていた。これは、政府が各学校レベルでの現状を基に、予算を傾斜配分し、旧黒人学校に手厚い補助を行っているためであり、人種間で10倍以上もあった教育予算格差は解消された^{†3}。黒人人口の多い、東ケープ州、ムブマランガ州、北西州の

表1 州別の生徒1人当たりの教育予算配分

(単位: 南ア・ランド)

	1994	1995	1999	2000	2003
東ケープ州	1,036	1,769	2,404	3,414	4,870
自由州	n.a.	2,447	2,988	3,873	5,871
ハウテン州	3,189	3,098	3,548	4,896	5,723
KZN州	2,260	2,105	3,436	3,109	4,359
ムブマランガ州	1,994	2,001	2,773	3,486	4,951
北西州	1,182	1,977	2,682	3,854	5,498
北ケープ州	3,125	3,401	3,660	4,340	6,455
リンポボ州	n.a.	1,766	3,188	3,346	4,545
西ケープ州	3,980	3,567	3,362	4,496	5,532

(注) KZN州: クワズールーナタール州。

(出所) South African Institute of Race Relations[1995-96, 2000, 2005]から筆者作成。

†1 政府は2010年までにグレードRと呼ばれる初等教育前の1年を義務教育化する方向で準備を進めている。

†2 アパルトヘイト時代は実に10倍もの差が存在した。

教育予算配分は急激に改善され、白人子弟の多いハウテン州や西ケープ州と同程度の額が配分されている。

教育予算の増額にあわせて、教員の新規採用も積極的に行われた。アパルトヘイト時代に深刻な教員不足に悩まされ、教員1人当たりの生徒数が70人になった黒人居住区についても、民主化後政府は積極的に教員の雇い入れを行い、その質はともかく一定の改善がみられた。また、政府も近年は40人学級を各学校に義務づけており、各州教育省および各校も教員増員に相当の努力を払っている。以下表2は民主化以降の教員1人当たりの担当生徒数平均を州別にまとめたものである。ハウテン州、西ケープ州と他州との間にあった格差は統計上ほぼ解消されたと考えられる^{†4}。

表2 教員1人当たりの生徒数の推移

(単位:人)

	1994	1996	1999	2003
東ケープ州	41	35	37	33
自由州	32	31	30	31
ハウテン州	29	27	29	37
KZN州	38	34	35	40
ムブマランガ州	35	35	35	36
北西州	29	29	30	30
北ケープ州	27	26	30	33
リンポボ州	37	33	32	34
西ケープ州	25	25	32	37

(出所) Education Foundation[2000]およびSouth African Institute of Race Relations[各年版]から筆者作成。

†3 例えば1984年のデータによると、白人子弟1人当たりの教育予算は1926ランドに対し、ホームランド内の黒人子弟は135ランドであった。

2. 南アが直面する教育問題

これらの民主化後の諸改革により、黒人に対する義務教育は数字上大幅に改善され底上げが実現された。しかし、依然として人種間・地域間において根強い格差が存在し、質・量の両面で黒人教育は大きく劣っている。この格差の原因として、極度に分権化の進んだ学校運営制度、教員能力・経験の人種間格差、および教職員組合の教育政策への介入が挙げられる。

(1) 学校運営制度

教育制度の特徴の一つとして、極度に分権化された学校運営制度が挙げられる。学校法により定められたとおり、「南アにおける教育とは政府のみならず全てのステークホルダー(地域住民を含む関係者)の協力によって解決すべき問題である」との方針の下、校長、教員、父兄、生徒^{†5}、地域住民の代表によって構成される学校理事会(School Governing Body)に学校運営に関する多大な権限の委譲が行われた。委譲された権限は、授業料の設定・徴収、教員の採用、カリキュラムの決定まで非常に多岐にわたり、本来政府が自ら行わなければならない重要業務が多数含まれている。かつて中央政府から指示された教育プログラムを実施することを強制されてきた南アの教育界にとって、学校理事会への権限の委譲は非常に斬新な試みであり、それだけに当初は国民からの期待が高く、実際にアパルトヘイト時代に失われた

†4 2003年にはハウテン州および西ケープ州において生徒数が急増しているが、これは都市化の流れによる地方からの人口流入の増加、また周辺国からの移民が原因と考えられる。

†5 高等学校でのみ生徒の代表も参加する。

公教育に対する信頼回復や、地域住民の教育参加、成人教育等の推進で多くの役割を果たしてきた。

しかし、現在は皮肉なことにこの分権化政策が格差是正の障害となっている。政府は旧黒人学校に対し予算を傾斜配分する等、人種間格差の是正に努めているが、その額は十分ではなく、政府からの補助金のみで学校運営費用を全て賄うことはできず、各校とも学校理事会が独自に集める資金、特に授業料収入に依存している状況である。しかし、一方で授業料の徴収に関わる全ての権限を学校理事会に移譲したことにより、同じ義務教育であるにもかかわらず徴収できる授業料は立地、父兄の収入により大きく異なる。例えば、パブリックスクールの名門校である Pretoria Boys High School の 2007 年度の年間授業料は 1 万 3050 ランドであるが、旧ホームランドの小学校の年間授業料はたった 15 ~ 30 ランドほどである。結果として、補助金と授業料を合わせた年間運営費は旧白人学校と旧黒人学校間では 10 倍以上の開きが生じている。つまり、義務教育にもかかわらず受益者負担制度を採用しているために提供される教育環境や水準が一定ではなく、大きな格差を生んでいるのである。

(2) 教員能力の人種間格差

教員の質のばらつきも深刻な問題である。教員免許を持ち経験豊富な黒人教員数は絶対的に不足しており、また有資格教員は一部地域のみに不均衡に配置されている。これは、旧白人居住区での白人教員の飽和状態と旧黒人居住区での黒人低・無資格教員^{†6}の氾濫という、アパルトヘイト時

†6 低資格教員とは高卒程度の学歴と経験 3 年間未満の教員、無資格教員とは教員の経験なしの教員を指す。

代の構造を現在でも引きずっていることに起因している^{†7}。民主化後新政府は直ちに教員の再配置、つまり都市部の白人余剰教員の農村部への再配置を実施したが、アパルトヘイト時代の差別意識が強く残っている状況下では容易ではなく、また南アでは教員の都市志向が強いこともあり、結果的に有資格教員の大量退職を招き全体的な教員の質の低下を招く結果となった(又地[2000])。

特に理数科教員不足は深刻である。これは、南アの理数科教育の現場では暗記中心の学習方法が主流で、実験や観察はごく一部でしか行われてこなかったという南ア固有の問題に起因しているが、特に黒人の顕著な理数科能力の低さは、黒人に理数科教育は必要ないとし、低賃金労働力として搾取してきたアパルトヘイト政策の後遺症と言っても過言ではない。民主化後も、特に理数科分野においては、従来黒人層に意図的に十分な教育が行われなかったこともあり、黒人理数科教員の中には従来から十分な知識・指導技術を持たないものが少なくなかった(黒田他[2005])。その後も政府は大学での教育学部の新設・拡充や現職教員に対するワークショップを行い、またドナー各国にも支援を依頼し、日本をはじめ多くのドナー国がこの分野で支援を行い一定の改善は見られたものの、未だ旧黒人居住区では無資格教員が多く、教育の質の格差は依然として存在している。

(3) 教職員組合の教育政策への介入

南アの労働組合は民主化過程の中で強い指導力

†7 有資格教員の大半が白人である中で、アパルトヘイト政策時代は白人教員の勤務地も当然制限されており、黒人居住区で勤務する白人教員は皆無であった。一方で黒人教員の大半は無資格であり、居住区内に氾濫する結果となった。

を發揮した経緯から、現在でも政治・経済・社会問題で高い影響力を保持している。各業種別組合をまとめる全国組織である南ア労働組合会議 (Congress of South African Trade Unions: COSATU) は南ア共産党と並びアフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) 政権を支える三者同盟の一員であり、多くの国会議員を輩出し^{†8}、選挙では強力な集票マシンの役割を果たしている。教育現場においてもCOSATU傘下の南ア民主教職員組合 (South African Democratic Teachers' Union) 以下、教職員組合) の力は絶大であり、教育政策決定においても大きな影響力を行使している。

教員の質は大きな問題であり、政策立案者の誰もが理解している課題にもかかわらず抜本的に解決が進まないのは、有資格教員不足に加えて、政府による諸改革に対する教職員組合の強い反対があるためである^{†9}。教職員組合側はいかなる理由であれ、現職教員から「職」を奪うことに対しては強い拒否反応を示し、徹底的に抵抗する。教育改革の必要性は教職員組合側も感じているはずであるが、それは労働者側が血を流さずに行うことが前提であり、ここに政策立案者との間に大きな溝があると考えられる。このため、低資格・無資格教員の有資格教員へのスムーズな移行は常に教職員組合側の強い反対により進んでいない。また、日本から派遣されていた青年海外協力隊員^{†10}の待遇についても、学校に派遣された協力

隊員が教職員組合側の強い反対に合い教壇に立つことが許されず、派遣された協力隊員は南ア人教員の補助という曖昧な業務を担当することとなった。多くの協力隊員はそれでも与えられた環境で十分に力を発揮し、南アの教育改善に寄与したと思われるが、教職員組合側の雇用維持に対する強い執着を示す一例である。

おわりに

民主化以降、新政府は教育問題を最優先課題として位置づけ、多くの改革を行ってきた。その結果、全人種共通の教育課程の導入、人種別に著しく偏った教育予算配分の解消、教員1人当たりの担当生徒数の減少、と一定の成果を生み出している。また、黒人就学率および識字率も大きく改善された。一方で、学校運営での過度の分権化という制度のため、十分なりソースを持つ学校と持たざる学校では同じ義務教育でありながら教育環境に大きな格差が生じ、また旧黒人居住区では依然として無資格教員が教鞭をとっている。また、保守化した教職員組合は改革推進の大きな障害となっている。

南ア政府は2000年以来好調な経済を維持しており、今後も経済成長を果たしつつ、貧困を削減していくためには、技術を持った人材育成が重要であることを十分に理解している。成長加速化戦略 (Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa: ASGISA) や人的資源育成イニシアティブ (Joint Initiative on Priority Skills Acquisition: JIPSA) といった人材育成に関するイニシアティブが次々に立ち上がり、政府が市場の必要とする人材育成に躍起になっているのはその表れである。しかし、本来、教育や人材育成とは確固たる教育理論に基づいて、長い時間をかけて築き上げるものである。

†8 モトランテANC副総裁は元COSATU事務局長、シロワ・ハウテン州知事は元COSATU書記長、と要職を得て政治の中核で活躍している。

†9 プレトリアアおよびムブマランガ州での筆者による関係者(政治家、教育省関係者、教員)への聞き取り調査による。

†10 1998年に派遣取り決めが締結され、2001年より派遣が開始された。

決して付け焼き刃の政策で実現されるものではなく、直面する諸問題を一つ一つ地道に解決していく必要がある。特に長い負の歴史を抱える南アの教育制度を改革するためには、対話を重ねながら今後数世代に及ぶ地道な活動が必要である。今後も南ア政府および関係者の努力を見守っていききたい。

【参考文献】

黒田則博他 [2005] 「南アフリカ共和国・ムプマランガ州中等理数科教員再訓練計画」(『平成15-16年度文部科学省国際教育協力拠点システム事業 教員研修制度プロジェクト等に関する協力経験の集約(資料編)』広島大学開発国際協力研究センター) 第5章。(<http://e-archive.criced.tsukuba.ac.jp/data/doc/pdf/2005/04/safrica.pdf>)

又地淳 [2000] 「教育・人的資源開発」(『南部アフリカ援助研究会報告書 第2巻別冊 南アフリカ・現状分析資料編』国際協力事業団) pp.120-140。

村田翼夫 [1998] 「南アフリカ共和国における教育の現状と教育協力・援助の必要性」(『国際教育協力論集』第1巻, 第1号) pp.111-124。

Education Foundation [2000] *The Education Atlas of South Africa 2000*, Johannesburg.

Pampallis, John [2002] “The Nature of Educational Decentralization in South Africa,” Center for Education Policy Development, Evaluation and Management.

South African Institute of Race Relations(SAIRR) [各年版] *South African Survey*, Johannesburg: SAIRR.

Statistic South Africa [2005] *Statistic in Brief*, Johannesburg: Statistic South Africa.

(いのくち・かずよし/
三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)研究員)