

公教育における非国家主体の「役割」 —カンボジアの前期中等教育の教員と私塾に関する一考察—

正 楽 藍
(神戸大学)

1. 公教育における国家と非国家

『グローバル エデュケーション モニタリング レポート』2021年版の副題は「Non-state actors in education」である。教育における non-state actors (以下、非国家主体) は具体的には、私立学校のほか、非政府組織や信仰にもとづく団体、地域コミュニティによって運営される学校、学校教育に付随する補助的なサービス (たとえば、学校給食、ICT等の情報通信技術、学力調査、補習) の提供団体などである (UNESCO: Global Education Monitoring Report ウェブサイト)。ユネスコは、非国家主体が教育システムにかかわることで、資金の調達を含めて、教育の提供がうまく機能するようになる一方、国には、非国家主体参入に対する規制の枠組みを整備したり、責任体制を明確にしたりする役割があるという (UNESCO: Global Education Monitoring Report ウェブサイト)。私塾の参入に対する規制の枠組みの整備 (ルールづくり) について論じている Bray & Kwo (2014) は、質の高い教育の提供に対して責任を担う国 (政府) が、(私的セクターが望もうが望まなかろうが) 私的セクターが提供する教育にも注意を払い、そのためのルールづくりにも責任をもつべきであると強調する。

教育は広く一般民衆に対して等しく提供されるべきであり、一般民衆を国民として教化する、この公教育の考え方からもわかるとおり、近代公教育における国 (政府) の役割は非常に大きい。しかし、官立の学

校教育制度が確立する以前には、たとえば、特定の宗教の宣布や伝道的手段として、信仰団体によって設けられたミッション・スクールが一般民衆への教育において一定の役割を担っていた。本研究が事例として取り上げるカンボジアでも、フランスによる植民地化が始まった19世紀中頃の近代学校教育は一部のエリート層に対してのみ提供され、一般民衆 (男児) への教育は仏教寺院に併設された施設で、僧侶によって行われていた (千田 2017)。地域による年代の違いはあるものの、近代学校教育制度が一般民衆の間にも広がったのはそれほど昔のことではない。特に、植民地支配からの独立達成後に教育制度が広められた国では、学校教育への需要に比して、政府による学校教育の供給が追い付かず、民衆が自主、自立的に、あるいは、信仰団体と共同で学校を設立することも多かった。ケニアの中等教育の量的拡大に大きく貢献したといわれるハランベ運動はその一例であろう。

カンボジアの近代学校教育と仏教寺院の関係性やケニアの自立的学校設立は、近代学校教育が一般民衆にも行き渡るようになった現代でも広く見られる現象である。しかし、それらはあくまで公教育の枠内でのことであり、仏教寺院の学校や自立的学校が近代学校教育から遠く距離を置いて、完全に独立して運営されることはないといつてよい。公教育は就学前から初等、中等、高等教育というように、段階的に進めていくことが一般であり、各段階の修了が本人の学歴となり、学歴が職業の選択において

極めて大きな意味をもつ。ドーア(1990)は、近代化の開始が遅い国程、学歴偏重の傾向が顕著であると強調する。近代化の起点であるイギリスが産業革命を達成できたのは、大学等の正規の教育のおかげではなく、体系的な科学技術教育を受けていない人びとの頭脳によるところが大きい。しかし、近代化の開始がイギリスよりも遅かった日本、日本よりも遅かったスリランカやケニアでは、学歴が一層物をいう(ドーア 1990)。学歴偏重の社会では、学校がその教育機能よりも選抜機能として働き、人びとは希望の職業に就くためにより高い学歴を追い求める。本研究の主題である私塾は公教育での学業成績と深く関連しており、高い成績を収めることが私塾への需要を高めている。

2. 公教育における非国家主体の「役割」

私塾には様々な定義が充てられてきたが、共通して次の特徴をもつ。1) 公費ではなく私費によるものである、2) 公教育の学習内容を補完する、3) 公教育で扱われる授業科目を扱う(Bray 2014)。したがって、たとえば、障がいをもつ児童やエスニック・マイノリティに対する、学校外での公費による特別支援教育は含まれず、生徒の家族による家庭での無償の教育のほか、公教育で

扱われていない科目を扱う塾等も私塾に関する研究対象からは外れる(Bray 1999)。

私塾の特徴からもわかるとおり、学歴主義や受験競争の社会においてむしろ、私塾への需要は高まる。Bray & Silova(2006)は、学業成績が進学に強く影響を及ぼし、進学の有無や進学先が労働市場と強くむすびついている程、私塾への需要が高くなると主張する。私塾への需要がアジア諸国においてより高いのは、労働市場との結びつきが強く、教育の収益率が高いことと関連しているともいう(Bray & Silova 2006)。私塾が公教育の機能を凌駕するようにさえなり、特に、認知能力の獲得ではその傾向が顕著となる(Jheng 2015)。

表1はいくつかの国における私塾に通う生徒の割合である。私塾は教育システムの別にかかわらず、また、先進国や途上国といった発展の違いにもかかわらず、多くの国や地域で観察される現象である(Bray 2013)。たとえば、中国での調査では、小学生の73.8%が私塾へ通っていることがわかり、8・4・4制の学校制度をとるケニアでは、第6学年の生徒の68.6%が私塾でも教育を受けている。私塾と公教育とを切り離すことができない国や地域においては、私塾にかかる金銭的、及び人的費用は膨大である。日本もこのような国の一つであるが、

表1. 諸外国における私塾の拡大

バングラデシュ	31.0% (初等学校に通う生徒、2005年)
カンボジア	31.2% (初等学校に通う生徒、1997年)
カナダ	9.4% (就学年齢の子どもをもつ世帯、1997年)
中国	73.8% (初等学校に通う生徒、2004年)
	65.6% (前期中等学校に通う生徒、2004年)
	53.5% (後期中等学校に通う生徒、2004年)
キプロス	86.4% (中等学校時代に学外補習を受講していた大学生、2003年)
エジプト	64.0% (初等学校に通う都市部の生徒、1994年)
	52.0% (初等学校に通う農村部の生徒、1994年)
香港	34.0% (初等学校、および中等学校に通う生徒、2006年)
日本	65.2% (前期中等学校(中学校)3年生、2007年)
ケニア	68.6% (第6学年の生徒、1997年)
ベトナム	38.0% (第5学年の生徒、2001年)
	29.0% (大学受験生)

出典) Bray (2013) Table1 より筆者作成

日本における私塾の一つに学習塾がある (Entrich 2018)。

日本の学校教育の選抜機能は初等教育よりも、中等教育の段階で働きやすい。そして、この階層分化の要因は学校内での教育よりも、学校外での教育にある (Stevenson & Baker 1992)。私塾へかけられる経済的負担の大小が世帯の社会経済的地位によって異なり、高所得層ほど私塾への需要が高くなる (Bray & Kwo 2014)。

ところで、私塾は、研究者によって、いくつかの異なる言葉で形容されるが、総称して shadow education といわれることが多い⁽¹⁾。先に、私塾がもつ特徴3点を挙げたが、これらの特徴は、a) 公教育の存在のうえに成り立っている、b) 公教育の拡大や変容に応じて拡大したり、変容したりする、c) ほとんどすべての国において、公教育程広く世間の注目を集めない、d) 公教育程はっきりとした特徴をもたない、という点において、公教育の陰になっており、そのことから shadow (影) education と総称される (Bray 1999)。

Dawson (2009) は、カンボジアにおける私塾は、公教育での指導を補助する (supplement) ものでもなければ、公教育での指導では学力が追いつかない生徒に対する学び直し (remedial) でもないという。前者については、カンボジア政府が定めるカリキュラムは、私塾での指導と公教育での指導が揃ってなんとか教育活動として成り立っており、公教育での指導のみではカリキュラムをこなすことが難しい状況であることから、公教育の補助ではないといえる。後者については、私塾には、成績優秀な生徒も通っており、基礎学力の不足している生徒に対する補習とは限らない。

Brehm (2017, pp. 487-488) はカンボジアの私塾をその形態によって4分類した。もっとも一般的な形態が regular private tutoring であり、公教育のカリキュラムに

沿って授業が実施される。私塾で教壇に立つ教員は公教育の教員と同一である。一方、special private tutoring は個人指導、あるいは少人数指導となり、教員は公教育の教員と同一であることもあれば、別人のこともある。ほかに、長期休暇中に実施される private tutoring during holidays、民間の学習塾の施設にて実施され、近年では都市部で多く見られるようになった private tutoring at private school がある。

カンボジアの私塾については次節で改めて触れるが、私塾の拡大はカンボジア含めて、1990年代に社会経済体制の大きな転換を経験した国々において広くみられる現象であり、社会主義体制が崩壊し始めた東ヨーロッパでは、国 (政府) に雇用される教員が不安定化した自らの地位や給与を補うために私塾でも教鞭をとり始めた (Bray 2010)。Popa & Acedo (2006) は、ルーマニアの中等教育教員のプロフェッショナリズムについて考察し、1989年のベルリンの壁崩壊以降、専門職としての教員の地位が揺らいできたという。東西冷戦の時代には、教員は権威ある職業として、保護者等との社会的関係のなかで優越的な価値を有していたが、社会主義体制が崩壊するに伴い、専門職としての社会的な価値が揺らいできた。国家の庇護によって守られてきた教員というプロフェッショナリズムが、国家の影響力が弱まるに伴って変化し始め、知識という資本をもつプロレタリア的な存在へと変わってきた。このような情勢の変化のなかで、私塾は教員の低い給与や公教育の低い質という、従来から存在していた公教育の不足を補う役割として発展してきた (Popa & Acedo 2006)。また、学歴社会が加速したことも、教員が自分の価値を私塾へ置き始めたことと関連している。

官立の学校教育制度やその水準証明の指標である学歴は、社会のなかでその様態や

価値が変容する。公教育の影としての私塾は公教育の変化に応じて自らの存在意義を変化させてきた。いまや私塾は公教育の発展にとってやむを得ず必要なものであり、ますます大きな役割を果たしている。本稿は私塾と公教育での教授学習との関連性を、カンボジアの公立の前期中等教育の教員の立場から探索することによって、私塾の存在が公教育での教授学習にどのような影響を与えているのかを探索する。本稿は「私塾はどのような役割を果たしているのか」という問いに対して、公教育の直接の担い手であり、私塾を担う立場にもある教員の立場から私塾の発展という現象を捉えようとするものであり、この問いに対して次の観点からの回答を得ようとするものである。①前期中等教育の教員は彼らによる私塾の提供をどのように理由づけているか。②前期中等教育の教員による私塾の提供に対する理由づけは、どのような要因と関連しているか。カンボジアに限らず、私塾に関する研究はこれまで、需要側、つまり、生徒

やその保護者の立場からのものが多く、一部の研究を除いて、公教育と私塾の直接の担い手である教員の立場から語られることはなかった。

カンボジアを事例とする理由は、近代学校教育制度の確立よりも以前には、仏教寺院の学校など、非国家主体によって教育が提供されていたこと、近年の社会経済の発展によって学歴偏重の傾向が強まっていること等である。また、初等教育の拡充がある程度進んだカンボジアでは、教育発展の焦点が中等教育へと移行しつつある。先に述べたとおり、中等教育では、学校の選抜機能がより顕著になる。選抜を勝ち抜くためには私塾にも頼らざるを得ない。これらのことから、本稿では、前期中等教育を扱う。

図1は、私塾に対する需要が拡大する要因を公教育との関連から見たものである。本稿では、これらの要因のなかから、指導時間の不足や詰め込まれ過ぎたカリキュラム、学級規模の大きさという、公教育の供給側に起因すると考えられる要因に着目する。

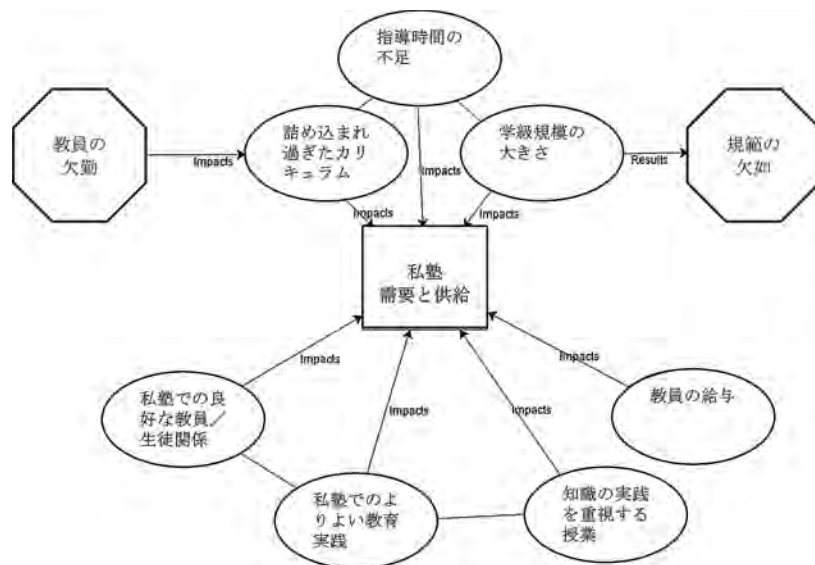


図1. 私塾の拡大に影響を与えている要因

出典) Bray 他 (2016) Figure1 より筆者作成

3. カンボジアの学校教育

1970年代から90年代まで続いた内戦状態のため、カンボジアでは正規の養成課程を経て教職に就いた教員が絶対的に不足している。小学校教員の約3割が高校卒業(後期中等教育修了)資格を有していないというデータもある(荻巣 2018)⁽²⁾。内戦によって知識層の多くを失ったため、政府は、定められた学校教育歴をもたない者も教員として雇用し、教壇に立たせなければ、増え続ける学校教育への需要に対応しきれないのが実情である。また、より多くの教員を輩出することが優先されるため、教員養成機関のカリキュラムが知識の獲得や理論の理解を軽視し、より実践的な内容に偏っていたり、長期的な職能開発を意識できていなかったりということが指摘されている(荻巣 2018)。

給与の低さを補うために私塾でも教鞭をとる教員については前節で触れたが、実際に、カンボジアの公立校の教員の給与はほかの専門職の給与と比べて低い。荻巣(2018)は、教員の給与はほかの同等の専門職の給与の60%程であり、近隣諸国の教員の給与と比較しても低水準である、そして、給与の低さが教員の職業倫理に大きな影響を及ぼしているという。

教員の質を高めるためにカンボジア政府は2010年、教員スタンダードを定めた。このスタンダードには、生徒のことをわかっていること、教育実践についてわかっていること、学習についてわかっていること、倫理的な規範意識をもっていることの4項目が挙げられている(SEAMEO INNOTECH 2010; World Bank 2012)。この教員スタンダードは教員養成課程の修了や現職教員研修の指針や参照規準となっている。また、カンボジア政府の「教育専門職の倫理規定に関する閣僚会議令」は、公立校での勤務時間外であれば、公立校で教鞭をとる教員

が私塾でも授業を行うことを禁止していない(Royal government of Cambodia 2008)。

カンボジアで私塾が拡大している公教育に起因する事情として、公教育での指導時間が不足していること、教育実践では児童中心主義が推奨されるのに対して、試験の内容は教員から生徒への一方的な詰め込みによる教育による学習が前提とされていること、公教育の学級規模が大きいこと、教員の給与が低いこと等がいわれる(Bray 他 2016; Soeung 2021a; Soeung 2021b; Tan & Ng 2012)⁽³⁾。学級規模の大きさは、教員がどのように生徒に目配りできるかに影響し、一般に、教員一人当たりの生徒数は私塾のほうが少ない。Soeung (2021a; 2021b)は、同じ量のカリキュラムをこなす場合に、詰め込みによる教育に比べて、児童中心主義教育はより多くの時間を必要とし、そのため、指導時間の不足を招いているとも指摘している。政府が支払う給与が低く、公立校の教員は私塾でも教鞭をとらざるを得ない、また、彼らは私塾への需要を高め、より多くの生徒が私塾に通うように「仕向ける」必要がある。具体的には、公教育の授業時間内に指導できる場合でも、あえて指導せず、私塾の授業で扱うようにする等である(Bray 他 2018; Soeung 2021a)。

私塾への需要の高まりに関して、公教育に起因する事情としてはさらに、第6学年の全国統一修了試験が廃止されたことが挙げられる。カンボジア政府は1997年、初等教育の最終学年である第6学年修了時の全国統一試験を廃止した。この施策は基礎教育の普遍化政策(Education for All)の一環として実施され、前期中等教育への進級率を高めることをねらったものであったが、私塾への需要を高める結果となった(Dawson 2010; Soeung 2021a)。全国一律の試験から学校ごと、教員ごとの試験へと変わったことにより、試験でよい成績を収められるかどうか、これまで以上に、教員と生徒と

の関係性に左右されるようになった。たとえば、私塾への需要を高めることを目的として、私塾へ通う生徒がより高い点数を取れるように、教員が公教育の授業での指導範囲や修了試験への出題内容を操作したり、私塾へ通わない生徒の点数を低めるなど、私塾へ通わない生徒へなんらかの不利益を与えたりすることができる (Bray 1999 ; 2013)。

表 2 はカンボジア政府によって発表され

ている数値であり、前期中等教育課程に就学する生徒の 6 割近く (57.0%) が、私塾でも学習していることがわかる。カンボジアでは、中等教育のすべての教科に対して私塾での授業を受講するためには、生徒一人につき、ひと月 14 米ドルかかり、一人あたりの月収が約 1,000 米ドルのカンボジアの平均的な世帯にとって大きな負担となっている (Bray 他 2018)。

表 2. 私塾で学習するカンボジアの生徒、学生の数

	女性	男性	男女
	人数		
初等教育	213,861	246,020	459,881
前期中等教育	223,417	196,448	419,866
後期中等教育	185,542	147,776	333,318
中等後職業訓練教育
大学 (学部・大学院)	36,169	49,543	85,712
	%		
初等教育	20.4	19.9	20.1
前期中等教育	59.7	54.3	57.0
後期中等教育	77.0	72.0	74.7
中等後職業訓練教育
大学 (学部・大学院)	39.8	41.6	40.8

出典) National Institute of Statistics, Ministry of Planning(2018) Table 11 より筆者作成

前節で触れたとおり、カンボジアの私塾はその形態によって 4 分類される (Brehm 2017)。次節以降では、もっとも一般的な形態である regular private tutoring に限定して議論する

4. 「カンボジアの前期中等教育の教員と私塾に関する調査」概要

本稿は、公教育と私塾の直接の担い手である教員が、自らが提供する私塾の必要性をどのように理由づけているのか、なぜそのように理由づけているのかを探求するために実施した「カンボジアの前期中等教育

の教員と私塾に関する調査」をもとにしている。本調査の遂行には、前期中等教育の就学率が一定以上であることが必要であり、また、私塾の市場が存在することも必要要件であったが、これらの要件を満たす地域としてカンダル州タクマウ郡が適切であると判断した。カンダル州の 2018 年度の粗就学率は、113.9% (初等教育)、59.8% (前期中等教育)、30.4% (後期中等教育) であり、全国平均の 107.0%、56.5%、28.1% よりも高い (Ministry of Education, Youth and Sport 2019)。本調査の対象は、タクマウ郡にある公立の前期中等教育学校全 6 校で教鞭をとる教職員であり、調査期間は

2019年2月20日(水)から2月28日(木)である。

カンダル州はカンボジアの首都であるプノンペン特別市を取り囲むように広がっており、州都であるタクマウを含めて11郡で構成される。同州の人口はプノンペン特別市とコンボン・チャム州に次いで多く、1998年の1,075,125から2008年の1,265,085へと増加し、この間の年平均増加率は1.63%であり、カンボジア全土の平均増加率(1.54%)よりも高い(カンボジア2008年人口センサス)。タクマウ郡はプノンペン特別区の南11キロメートルに位置し、プノンペン特別区と州境を接している。そのため、住民の約60%がプノンペン特別市へ通勤している。タクマウ郡含めて、州

内の都市部の人口増加率は2.99%であり、これは、カンボジアのすべての都市部の平均増加率2.55%よりも高い。高い人口増加率の一つの要因が被服縫製工場で仕事をす多くの若い女性労働者の転入である(カンボジア2008年人口センサス)。

6校の教職員に対するアンケート調査のほか、6校のうち3校の教員に対するインタビュー調査を実施した。各校の校長に対するアンケート調査では、学校の所在地や規模、学業成績を確認し、教員に対するアンケート調査では、彼らの年齢や学校教育歴等を確認した。アンケート調査票は各校をまわって校長へ渡し、全教員の回答を依頼した。後日回収してまわったため、回収率はほぼ100%である。

表3. 学校の基本情報(校長アンケート調査)

	所在地	第7学年		第8学年		第9学年		全国試験(2017年度)				後期中等教育への進学(2017年度)		教員数	
		男子	女子	男子	女子	男子	女子	男子		女子		男子	女子	男性	女性
								合格	不合格	合格	不合格				
A校	タウン	66	51	47	40	36	45	41	2	44	0	41	44	23	40
B校	タウン	82	69	107	96	96	89	73	5	73	3	73	73	185	71
C校	タウン	68	88	39	62	23	28	36	0	28	2	36	28	14	17
D校	都市	449	381	307	290	291	269	185	17	263	14	185	263	50	56
E校	タウン	50	75	59	59	55	64	27	0	49	0	27	49	22	27
F校	タウン	20	18	18	20	7	6	39	14	38	13	38	13	14	13

出典) 筆者作成

表3の左端の「所在地」について、校長による自己申告で所在地域の特徴を選択してもらったところ、D校の校長のみ「都市」を選択し、残る5校の校長は「タウン」を選択した。確かに、D校はタクマウ郡の中

心に立地しており、表3の生徒数で見ると、D校の規模はほかの学校よりもはるかに大きい。D校は都市型の大規模校であるといえる。

表4. 教員の基本情報(教員アンケート調査)

	度数	性別		年齢					学歴							教員養成機関修了
		男性	女性	20代	30代	40代	50代	初等教育修了	前期中等教育修了	後期中等教育修了	大学(学部)修了	大学院修了				
A校	47	16	31	9	21	17	0	0	2	22	4	19	45			
B校	17	11	6	4	5	3	5	0	0	8	0	9	17			
C校	20	7	12	1	12	5	2	1	2	7	1	9	19			
D校	36	12	24	2	20	7	6	1	2	15	0	17	36			
E校	48	21	27	9	22	10	6	0	6	17	1	24	46			
F校	25	14	11	0	17	8	0	0	1	13	1	10	25			
合計	193	81	111	25	97	50	19	2	13	82	7	88	188			

出典) 筆者作成

各校で勤務する教員は、全体としては女性のほうが多く、30代と40代の教員が中心である。学校教育歴では、後期中等教育を修了している教員が多いものの、大学院を修了している教員のほうがわずかに多い。教員養成機関を修了した者が193名のうち188名いることもわかる。萩巢（2018）は、

カンボジアの教員の配置には明確な基準がなく、都市部やその周辺の学校では、赴任希望の教員が余っているという。教員の供給過多という都市部の事情が、本調査の対象である教員が比較的高学歴であることと関連していると考えられる。

表5. 教員の基本情報（教員インタビュー調査）

ID#	学校	担当科目	担当学年（2018年度）	性別	教員歴（2019年2月）
1	A校	数学	第7学年	男性	22
2	A校	数学	第7学年	女性	16
3	A校	数学	第9学年	男性	20
4	A校	地学	第9学年	男性	...
5	A校	クメール語（国語）	第8学年	女性	10+
6	A校	英語	第8学年	女性	10
7	C校	地理、歴史	第8学年	女性	16
8	C校	数学	第8学年	女性	30
9	C校	クメール語（国語）	第7学年	女性	7
10	C校	クメール語（国語）	第9学年	男性	29+
11	C校	英語	第8学年	男性	10+
12	C校	生物	第8学年	女性	13
13	D校	地理、歴史	第8学年	女性	...
14	D校	化学	第8学年	男性	12+
15	D校	英語	第7学年	女性	16
16	D校	クメール語（国語）	第9学年	女性	...
17	D校	物理	第9学年	女性	9
18	D校	数学	第7学年	男性	5

出典）筆者作成

注）右端の「教員歴」のプラス（+）は、前期中等学校の教員歴に加えて、初等学校でも教えた経験をもつことを示している。

教員に対するインタビュー調査の対象校について、6校のなかから、もっとも都市部に位置するD校、反対に、タクマウ郡の中心からもっとも離れた場所に位置するC校、その中間にあるA校を選定した。表5は、これら3校の教員に対するインタビュー調査の基本情報である。インタビュー調査の対象者の人選は各校の校長に依頼した。インタビュー調査は職員室、あるいは校長室において行われ、1対1による半構造化インタビューである。

5. 「カンボジアの前期中等教育の教員と私塾に関する調査」の結果と分析

図1の要因のなかから、先ず、公教育における学級規模の大きさと私塾との関連について、学級を運営する教員がどのようにとらえているのかを分析する。表6と表7は、6校の教員の担当する学級がどれほどの規模なのか、また、彼らがその規模を適切と考えているのかを表したものである。

表 6. 平均的な学級規模の大きさ

	10名未満	20名未満	30名未満	40名未満	50名未満	50名以上	合計				
A校	0	6	31	8	0	0	45				
B校	0	1	2	7	6	1	17				
C校	0	0	8	10	2	0	20				
D校	0	0	1	3	12	19	35				
E校	3	4	18	22	0	1	48				
F校	3	22	0	0	0	0	25				
合計	6	3	3	0	6	0	5	0	2	21	190

出典) 筆者作成

表 7. 学級規模の大きさの適切性 (「学級規模の大きさは生徒の学習にとって適切か?」)

	とてもそう思う	そう思う	そう思わない	合計
A校	12	35	0	47
B校	2	12	3	17
C校	2	18	0	20
D校	1	27	8	36
E校	3	43	1	47
F校	5	20	0	25
合計	25	155	12	192

出典) 筆者作成

平均して 30 名から 40 名程の規模であり、9 割以上の教員が適切な規模であると回答している。ただし、タクマウ郡の中心地に立地する D 校の教員の半数以上 (19 名) が 50 名以上の規模の学級を担当している。彼らであっても、学級規模が不適切に大きいと考えているわけではないということであるが、なかには、以下の D 校の女性教員 (#15) のように、50 名以上の規模は大き過ぎると考える者もいる⁽⁴⁾。

57 名いますが、多過ぎて授業はとても難しい。

(英語科目は第 4 学年から始まるが) 第 7 学年の生徒でも、アルファベットを書けない生徒がいる。

もし 25 名程であれば、「よくできる子」と「そうでない子」がいたとしても、一人ひとりに目を配ることができるの

で、授業はそれほど難しくないとと思う。

この女性教員 (#15) は、D 校のほとんどの生徒が私塾へ通っており、私塾へ通わなければ D 校での授業についていくことは難しいという。

図 1 では、学級規模の大きさのほか、詰め込まれ過ぎたカリキュラムや指導時間の不足も私塾の拡大に影響を及ぼしているとしている。表 8 から表 10 は、開校日数や学校での指導時間、カリキュラムの量が適切と考えているのかを表したものである。カンボジアの学事歴は、毎年 10 月から翌年 7 月 (8 月から 9 月は夏休み) である。学校は、通常月曜日から土曜日までであるが、土曜日が学校内外の行事等で実質休校となることも多い。加えて、カンボジアでは祝祭日が多く、2019 年度の祝祭日は 30 日程であった。表 8 からわかるとおり、開校日数は「適

切である」と考えている教員がほとんど(164名)である一方、「適切ではない」と考える教員も一定数(27名)いる。学校での指導時間に関して、カンボジアの学校の多くは、二部制で授業を行っている。朝7時から11時までの午前の部と、午後1時から5時までの午後の部に分けられ、生徒は午前と午後のどちらか一方に授業を受ける。生徒は一日に、50分の授業を4コマ受けることに

なる。こうした指導時間に対して、多く(169名)の教員は「適切である」と回答している(表9)。しかし、開校日数に関する質問と同様に、「適切ではない」と考える教員も一定数(22名)いることがわかる。表10は、開校日数や指導時間に対してカリキュラムの量は適切であると考えているのかに対する回答であるが、ここでも「適切である」と考える教員がほとんど(171名)である

表 8. 開校日数の適切性 (「開校日数は生徒の学習にとって適切か?」)

	とてもそう思う	そう思う	そう思わない	まったくそう思わない	合計
A校	10	33	4	0	47
B校	1	15	1	0	17
C校	1	18	1	0	20
D校	2	30	4	0	36
E校	3	34	8	1	46
F校	4	13	7	1	25
合計	21	143	25	2	191

出典) 筆者作成

表 9. 学校での指導時間 (「学校での指導時間数は生徒の学習にとって適切か?」)

	とてもそう思う	そう思う	そう思わない	合計
A校	5	40	2	47
B校	0	17	0	17
C校	1	17	2	20
D校	0	30	5	35
E校	1	33	13	47
F校	0	25	0	25
合計	7	162	22	191

出典) 筆者作成

表 10. カリキュラムの量 (「カリキュラムの量は生徒の学習にとって適切か?」)

	とてもそう思う	そう思う	そう思わない	まったくそう思わない	合計
A校	9	37	0	0	46
B校	2	14	1	0	17
C校	0	20	0	0	20
D校	0	28	7	0	35
E校	3	37	5	2	47
F校	0	21	4	0	25
合計	14	157	17	2	190

出典) 筆者作成

ことがわかる。

カリキュラムの量と指導時間との不整合について、アンケート調査では特に問題視されていないように思われる。しかし、インタビュー調査では、政府によって定められたカリキュラムと指導時間とが釣りあっていないことを指摘する教員は少なくない。A校の女性教員（#2）は、カリキュラム設計が少ない開校日数という実情にあっていないこと、また、多様な生徒が混在する教室にも現実的ではないことを指摘している。

定められた指導内容をすべて終えることはできない。

年度によっては、国民の祝日が多いため、定められた指導内容をすべて終えられない。

学習能力の低い生徒が多い年度もあり、そのような年度には授業の速度を遅めなければならず、定められた指導内容をすべて終えられない。

D校の男性教員（#14）は、「以前はわたしも、私塾で授業を行っていましたが、今はやめました。自営業も営んでいるのですが、そちらの仕事が忙しくなって来たので」と前置きしたうえで、以下のように述べる。

わたしが自分の生徒にほかの教員の私塾の授業を受けに行くように勧める理由は、私塾では多くの「練習問題」ができるからです。

化学科目は週に1回（50分）だけですから、この学校（D校）の授業だけでは、生徒たちに「練習問題」をさせる十分な時間がない。

1回の授業で取り組める「練習問題」はせいぜい1問か2問です。

図1に「知識の実践重視の授業」という要因があげられている。第3節で、Bray他

（2016）や Soeung（2021a；2021b）、Tan & Ng（2012）を参照しながら、公教育における指導時間の不足と教員から生徒への一方的な詰め込みによる教育に言及したが、男性教員（#14）の発言から、この現状を補っているのが私塾の授業であることがうかがえる。以下のC校の男性教員（#10）は教員歴29年以上の経験豊富な教員である。彼の発言から、政府によって定められたカリキュラムをすべて終えなければならないこと、しかし、既定の指導時間では足りないことがわかる。そして、指導時間の不足を補うために、私塾とは別に、正規の授業時間以外に授業を行わざるを得ない現実が見えてくる。

毎年、教育省は、我われが定められた指導内容をすべて終えたかどうかを確認します。

ですので、英語科目担当の教員以外、我われは教科書の内容をすべて教えています。

毎年度の初めに指導内容が決まるため、授業時間内に終えられなかったり、終えられないと判断したりした場合には無料の補習を行います。

先行研究では、私塾は詰め込まれ過ぎたカリキュラムに対して指導時間が不足していることに応える一つの方法として発展しているというが、この男性教員（#10）のように、私塾ではなく、学校での補充指導に取り組む教員もいる。図1は、詰め込まれ過ぎたカリキュラムや指導時間の不足が教員の欠勤によってもたらされているとしている。第3節で確認したとおり、カンボジアの教員の給与は低い。給与の低さが欠勤も含めて、教員の規範の欠如を招いているともいわれる（荻巣 2018）。教員へのアンケート調査では、生徒の学習を高めようとやる気にさせてくれる程度の給与をもらっ

ているかどうかを尋ねたところ、3分の1以上(67名)の教員が「そう思わない」「まったくそう思わない」と回答した。しかしながら、C校の男性教員(#10)のように、勤務環境や教育環境が整っていないなか、私塾とは別の方法で生徒の学習の権利を保障しようとする教員がいることも事実である。

6. 考察

本稿では、私塾と公教育での教授学習との関連性を、カンボジアの公立の前期中等教育の教員の立場から探索することによって、私塾の存在が公教育での教授学習にどのような影響を与えているのかを探索してきた。カンボジアに限らず、私塾に関する先行研究では、学級規模の大きさや詰め込まれ過ぎたカリキュラム、指導時間の不足、教育実践の方法、教員の給与等、私塾が公教育よりも学習者の需要に込んでいる、公教育の問題が私塾への需要を高めているとの指摘がなされていた。確かに、「カンボジアの前期中等教育の教員と私塾に関する調査」の結果でも、学級規模の大きさや指導時間の不足等、公教育の教育環境が整っていないことが、教員が私塾での教育で補わざるを得ないと考えている様子うかがえた。しかし、公教育が私塾なしでは成り立たないという強い認識は見られなかった。本研究では次のことがわかった。(1)カンボジアの前期中等教育の教員は、私塾が生徒の学習を支えていることを認識している、(2)彼らは、政府によって定められたカリキュラムと指導時間とが足りていない、学級規模が大き過ぎるという、公教育の教育環境の現状を問題視しながらも、私塾での教育がこれらの問題に対処しているという認識はもっていない、(3)彼らは、私塾はあくまで公教育の不足部分を補っているものであって、公教育の価値を凌駕するわけではないと認識している、また、(4)教員

のなかには、公教育の不足部分を私塾での教育によって補うのではなく、あるいは、私塾と相互補完するように、補充指導のような方法で、公教育のなかで対応しようとしている者もいる。

先行研究では、教員が私塾への需要を不当に高めることが指摘されているが、「カンボジアの前期中等教育の教員と私塾に関する調査」では、この点については扱っておらず、私塾と生徒の学業成績との関連についての調査は実施していない。これまで、私塾と学業成績との関連に関する研究は存在するが、両者の因果関係を明らかにするには緻密なデータ分析が必要である。官立の学校教育制度への非国家主体、とりわけ、民営、私営の実施主体のかかわりには必ずといってよいほど公平性の問題が生じる。Bray & Kwo (2014)も、富裕層の子どもは私塾へも通ってよりよい成績を収めることができるが、多くの貧困層には私塾へ充てる資金的な余裕はなく、学業成績の優劣がこのような学校外の要因にも影響を受けていることを述べている。私塾と学業成績の因果関係を立証するためには、世帯の社会経済状況を組み合わせて調査、研究する必要があるが、今回の「カンボジアの前期中等教育の教員と私塾に関する調査」では、世帯の収入や職業といった社会経済状況は対象ではなかった。今後の調査での課題としたい。

私塾は民営、私営の非国家主体であるが、公教育のカリキュラムに沿って授業が実施される限りは、国(政府)によるルールづくりが必要である。今回の調査は、カンボジアの教育青年スポーツ省(以下、教育省)の協力のもと実施したが、教育省の行政官は対象ではなかった。また、私塾での調査ではなく、公立校での調査であった。今回は、教員による実践を見ることを主眼とした調査であったが、今後は、学級規模の大きさや詰め込まれ過ぎたカリキュラム等、私塾

への需要を高める公教育の供給側の問題に対して、国（政府）がどのように対処しているのかを追究していきたい。

脚注

- ⁽¹⁾ 先行研究で使用されてきた shadow education の名称として Brehm (2017) は、Bray (1996: 1999) と Bray & Bunly (2005) が使用する supplementary tutoring や private tutoring, private tuition, private coaching を挙げる。
- ⁽²⁾ カンボジアには教員免許制度がなく、教員がその資格を有するかどうかは各教員の学校教育歴を見て判断する (荻巣 2018)。前期中等教育の教員としての資格取得には現在、後期中等教育修了後、教員養成機関での 2 年間の学習が必要である。カンボジアの学校教育制度は現在、6・3・3 制であることから、前期中等教育の教員となるためには、計 14 年間の学校教育歴が必要である (荻巣 2018)。
- ⁽³⁾ 児童中心主義教育が採られつつあるが、従来からの教員中心の教育実践が行われており、これは、ほかの教員と協力することが苦手で、授業公開等、教員間のコミュニケーションが活発ではない、カンボジアの人びとの個人主義的な特徴の現れであるとの指摘がある (Tan & Ng 2012)。荻巣 (2018) も、カンボジアの教員に見られる授業公開を敬遠する傾向を指摘している。
- ⁽⁴⁾ 「#」で記した番号は表 5 の ID 番号である。

謝辞

本研究は、科学研究費補助金 (18H03661) 「途上国の前期中等教育開発における政策 - 実践連携に関する国際比較研究」(基盤研究 A, 2018-2021 年度, 吉田和浩教授代表 (広島大学)) を活用させていただいた。

参考文献

- 荻巣崇世 (2018) 「カンボジアの教員政策—変わる教職—」 興津妙子・川口純編著 『教員政策と国際協力—未来を拓く教育をすべての子どもに—』 明石書店, 51-68 頁。
- 千田沙也加 (2017) 「ポル・ポト政権期後国家再建期カンボジアにおける『無資格教員』の自己認識と経験—地方都市の小学校教員による語りから—」 『比較教育学研究』 第 55 号, 157-177 頁。
- ロナルド・ドーア (1990) 『学歴社会—新しい文明病—』 岩波書店。
- Bray, M. (1999) *The Shadow education system: private tutoring and its implications for planners*, UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- _____ (2010) “Researching shadow education: methodological challenges and directions.” *Asia Pacific Education Review*, Vol.11, p.3-13, <https://doi.org/10.1007/s12564-009-9056-6>.
- _____ (2013) “Shadow Education: Comparative Perspectives on the Expansion and Implications of Private Supplementary Tutoring.” *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol.77, p.412-420.
- _____ (2014) “The impact of shadow education on student academic achievement: Why the research is inconclusive and what can be done about it.” *Asia Pacific Education Review*, Vol.15, p.381-389.
- Bray, M., Kobakhidze, M. N., Liu, J. & Zhang, W. (2016) “The internal dynamics of privatised public education: Fee-charging supplementary tutoring provided by teachers in Cambodia.” *International Journal of Educational Development*, Vol.49, p.291-299.
- Bray, M., Kobakhidze, M. N., Zhang, W. & Liu, J. (2018) “The hidden curriculum in a hidden marketplace: relationships and values in Cambodia’s shadow education system.” *Journal of Curriculum Studies*, Vol.50, p.435-455.
- Bray, M. & Kwo, O. (2014) *Regulating Private*

- Tutoring for Public Good: Policy Options for Supplementary Education in Asia*. Comparative Education Research Centre.
- Bray, M. & Silova, I. (2006) "The Private Tutoring Phenomenon: International Patterns and Perspectives." In M. Bray & I. Silova (Eds.), *Education in a Hidden Market Place: Monitoring of Private Tutoring Overview and Country Reports*, Open Society Institute, (p.27-40).
- Brehm, W. (2017) "The Is and the Ought of Knowing: Ontological Observations on Shadow Education Research in Cambodia." *Southeast Asian Studies*, Vol. 6, December 2017, p.485-503.
- Dawson, W. (2009) "The Tricks of the Teacher: Shadow Education and Corruption in Cambodia." In S. P. Heyneman (Ed.) *Buying Your Way into Heaven: Education and Corruption in International Perspective*, (p.51-74), Rotterdam: Sense.
- _____ (2010) "Private tutoring and mass schooling in East Asia: reflections of inequality in Japan, South Korea, and Cambodia." *Asia Pacific Education Review*, Vol.11, p.14-24.
<https://doi.org/10.1007/s12564-009-9058-4>.
- Entrich, S. R. (2018) *Shadow Education and Social Inequalities in Japan: Evolving Patterns and Conceptual Implications*. Heidelberg: Springer.
- Jheng, Ying-Jie (2015) "The influence of private tutoring on middle-class students' use of in-class time in formal schools in Taiwan." *International Journal of Educational Development*, Vol.40, p.1-8.
- National Institute of Statistics, Ministry of Planning (2018) *Cambodia Socio-Economic Survey 2017*.
- Popa, S. & Aced, C. (2006) "Redefining professionalism: Romanian secondary education teachers and the private tutoring system." *International Journal of Educational Development*, Vol.26, p.98-110.
- Royal government of Cambodia (2008) *Sub-Decree on Ethics Code For the Teaching Profession*.
- SEAMEO INNOTECH (2010) *Teaching Competency Standards in Southeast Asian Countries: Eleven Country Audit*, SEAMEO INNOTECH.
- Soeung, S. (2021a) "Revisiting Cambodian Private Tutoring: Insights Into Teachers' Professional Misconduct." *Journal of International and Comparative Education*, Vol.10, p.1-17.
- _____ (2021b) "A review of Cambodian private tutoring: Parasitic and symbiotic functions towards the mainstream system." *Journal of Nusantara Studies*, Vol.6, p.42-58. <http://dx.doi.org/10.24200/jonus.vol6iss1pp42-58>.
- Stevenson, D. L. & Baker, D. P. (1992) "Shadow Education and Allocation in Formal Schooling: Transition to University in Japan." *American Journal of Sociology*, Vol.97, p.1639-57.
- Tan, C. & Ng, P. T. (2012) "A critical reflection of teacher professionalism in Cambodia." *Asian Education and Development Studies*, Vol.1, p.124-138.
- World Bank (2012) *Cambodia - Education Sector Support Project (English)*. Washington, DC: World Bank.
- カンボジア 2008 年人口センサス (国勢調査) 速報結果 (暫定人口総数)
[\[https://www.stat.go.jp/info/meetings/cambodia/pdf/pre_rep1.pdf\]](https://www.stat.go.jp/info/meetings/cambodia/pdf/pre_rep1.pdf) (accessed on August 2, 2021)
- Ministry of Education, Youth and Sport (2019)
[\[http://www.moeys.gov.kh/index.php/en/emis/3069.html#YQfl5Y77RPY\]](http://www.moeys.gov.kh/index.php/en/emis/3069.html#YQfl5Y77RPY) (accessed on August 2, 2021)
- National Institute of Statistics, Ministry of Planning (2018) *Cambodia Socio-Economic Survey 2017*
[\[https://www.nis.gov.kh/nis/CSES/Final%20Report%20CSES%202017.pdf\]](https://www.nis.gov.kh/nis/CSES/Final%20Report%20CSES%202017.pdf) (accessed on August 4, 2021)
- Royal government of Cambodia (2008). *Sub-Decree on Ethics Code For the Teaching Profession*.
[\[http://119.82.251.165:8080/xmlui/handle/123456789/238\]](http://119.82.251.165:8080/xmlui/handle/123456789/238) (accessed on June 21, 2021)
- UNESCO: Global Education Monitoring Report
[\[https://en.unesco.org/gem-report/non-state_actors\]](https://en.unesco.org/gem-report/non-state_actors) (accessed on June 17, 2021)

Roles for Non-State Actors in Public Education: A Study on Private Tutoring and School Teachers in Cambodia

Ai SHORAKU

Kobe University

This study focuses on private tutoring for lower secondary public schools in Cambodia and explores the impact of private tutoring on teaching and learning in public schools. The 2021 Global Education Monitoring Report sheds light on the role of non-state actors in achieving global education targets. Tutoring at private educational institutes can play an important role in strengthening students' learning in collaboration with public education. In fact, private tutoring is common among pupils and students, especially in Asian countries. For example, the data shows that more than 65% of 9th grade students in lower secondary schools in Japan went to cram schools, (i.e., *juku*) in Japan.

It is said that private tutoring is beneficial to students' learning, but excessive reliance on private tutoring outside of public education may result in expanding inequality in education. Previous literature on private tutoring in Cambodia points out that lack of instructional time, overloaded curriculum, and large class size in public education impact the supply and demand for private tutoring. Therefore, the following questions need to be answered: 1) how do teachers in public schools reason their provision of private tutoring, and 2) what factors inside public education are associated with the reasoning for their provision of private tutoring? This study conducts field research in Cambodia, and analyzes the data from a questionnaire survey and interviews with lower secondary public school teachers in suburban areas.

The findings of this study are as follows: (1) the teachers surveyed acknowledge that their students' learning is supported by private tutoring, (2) they recognize that their schools face issues of lack of instructional time, overloaded curriculum, and large class size in public education, but that private tutoring is not a main solution, (3) the impact of private tutoring does not outperform that of public education—private tutoring makes up for the shortfalls of public education, and (4) some teachers are working hard to supplement the shortfalls, instead of relying on private tutoring.