「住民参加」を決定づける社会要因

──エチオピア国オロミア州における住民の教育関与の伝統と学校運営委員会⑴

山田 肖子

名古屋大学大学院国際開発研究科

E-mail: syamada@gsid.nagoya-u.ac.jp

はじめに

現在、分権化政策は、行財政改革の一環とし て、多くの発展途上国で実施されている。教育セ クターにおいては、地方教育行政官の研修といっ た、下位の行政機構の意思決定・執行能力強化だ けでなく、各学校に就学者数に応じた補助金(ブ ロック・グラント)を送金し、同時に教育に関す る計画・立案・実施の意思決定権限を学校レベル に委譲するという財政と運営の分権化策も行われ るようになった。このような流れの中で、単に学 校内で校長や教員がものごとを決めるだけでな く、親や近隣の住民が学校や教育に関わる事柄に 当事者意識を持って関与するよう、参加のメカニ ズムが必要という議論が高まってきた。こうし て、「学校運営委員会 (School Management Committee:SMC」は、行財政の分権化の有効な手 段かつ、住民参加のメカニズムとして、多くの国 で設置を義務付けられるようになった。同時に、 学校運営委員会を通じた参加型学校運営は、「万 人のための教育 (Education for All:EFA)」国 際開発目標の達成に、教育へのアクセスと質の向 上という側面で貢献する施策としても奨励されて いる。すなわち、住民は学校に対して当事者意識 を持つことにより、学校運営の効果・効率を高め るだけでなく、ひいては教育の質の向上にまで貢 献すると言われているのである。

こうした、SMCを万能視する論調には、疑問の声も上がっている。特に、「分権化」、「住民参加」、「学校運営の向上」、「教育内容の向上」、「生徒の学習成果の向上」という、学校運営委員会の効果と言われるものが、個々に実現されているかどうかの検証、さらに、それらが相互に因果関係

があるかの検証が十分になされないまま、この施策が大規模に実施されている点は注意が必要である。これらを全て議論するには、綿密かつ息の長い調査が必要だが、本稿では特に、「SMCが、住民参加を促進する」という仮説に対して議論を提起したい。本稿の問題意識は、学校運営委員会という外的な介入によって住民参加が「促され」なければ、地域住民は学校や子どもの教育に関わらないのか、また、関与の要因が制度化されたSMCの他にあるのであれば、それは何であるかという点にある。

サブサハラ・アフリカにおいては、1990年時点でも初等教育の純就学率の平均は55%と(UNESCO統計による)、他地域より低かった。その原因として、「親が教育に無理解だから」という見解はしばしば聞かれるが、実際には、住民は学校設立を切望しているにも関わらず、政府の教育サービスが行き渡らないために、就学しそびれるという場合も少なくなかったのである。そうした背景から、アフリカには、政府の支援や認定を待たずに、住民が自らのイニシアチブで設立した学校は非常に多い。これらの学校は、いろいろなタイプがあるが、大雑把に「コミュニティ・スクール」と呼ばれてきた^②。

本稿で取り上げるエチオピアでも、学校設立・ 運営にコミュニティが多大な貢献をしてきた歴史 は無視できない。エチオピア政府は、国際的な EFAの議論と基礎(初等及び前期中等)教育分 野への援助の拡大を背景とし、90年代後半より、 当該分野に予算的及び政策的重点を置いてきた (Yamada 2010)。そして、初等教育普遍化策の 一つとして、2000年代半ばから、国内の全ての 村に小学校を1校ずつ建設することを打ち出し、 初等総就学率は、1994/05年度の30%から2007/ 08年度までに95.6%まで伸びている(Ministry of Education 2009)。しかし、公共支出の大幅な 拡大にもかかわらず、政府の「教育セクター開発プログラム(Education Sector Development Programme: ESDP)」の財務計画には、コミュニティが、全事業費の10%以上を負担することが公式に記載されており、費目は明示されていないが、学校建設費はほとんどコミュニティが負担することが前提になっていると思われる(Ministry of Education 2005, p. 72)。このことからは、エチオピアでは、正式に認可された公立校も、その建設にあたって、資金や労働力を提供するのはコミュニティであり、これは、いわゆる「コミュニティ・スクール」と実態はほぼ同じであると言える。

言い換えれば、住民が学校の建設や運営に関わ るという実態は、EFA や SMC の導入よりずっ と昔からあった。しかし、その中にも、自分たち で学校を建設したり、更にその中身を向上させる ために協働するなど、コミットメントが高い場合 と、そうでない場合がある。これらは、元来コ ミュニティが持つ特性や意思決定の仕方などによ る部分も大きく、援助プロジェクトでしばしば言 われる「参加の度合い」は、実は、SMCなどの 制度の部分だけ見ていては分からないのではない か。そこで、筆者は、学校への関与の度合いに影 響する要因を特定することを目的に、エチオピア 国オロミア州で、文化的、社会的特性の異なる三 つの郡において、各4~5校、計14校で調査を 行った。調査結果に基づき、本稿では、権限の委 譲を推進することと、住民の主体的な運営を評価 し促進することとの違いを明確にした上で、エチ オピアにおけるコミュニティの多層性を踏まえな がら、実際の学校運営における意思決定のプロセ スについて明らかにする。またそのことを通じ て、コミュニティ主体の学校運営を促進するため の条件について考察する。

1. 教育への住民関与と分権化に関する先 行研究

昨今、様々な形態や分野での介入が「分権化策」と位置付けられる傾向にあるが、それらは、(1)行政制度(教育制度を含む)全体に関するもの、(2)制度内の特定機関・組織(学校など)内での権限の移行、あるいは、(3)行政制度を閉ざされたものと捉えず、受益者がサービスを選択し、意見を言い、参加するように開放していこうとするもの、

などがある (Hannaway and Carnoy 1993, pp. xixii)。自律的な学校経営(School-Based Management: SBM) と言われる手法は、1980 年代以降、 米国などで活発に行われるようになり、それがこ こ数年は途上国にも広く導入されるようになった が、上記(2)と(3)の目的が曖昧に合わさって論じら れることが非常に多い。(2)は、学校内での意思決 定を民主的にすることで、実際に教育活動を行う 教師に学校運営の権限を与えることによって、教 師のモチベーションが高まり、ひいては教育の質 向上に貢献するという考え方である (Fullan and Watson 2000, pp. 453-460; Malen et al. 1990, p. 310; Lauglo 1995, p. 14)。他方、(3)は、学区に縛 られず、教育方針や目的などに応じて、親は、子 どもを通わせたいと思う学校を選び、運営に参加 する権利があるという、受益者主導の発想で、市 場主義が強く反映されている (Zejda 2004, p. 205; Lauglo 1995, p. 10)。従って、本来、SBM は、住 民参加や SMC の組織化のみを意味していたわけ ではない。しかし、こうした先進国のモデルが途 上国に移転されるときには、しばしば、理念や手 法の多様性は捨象され、一つの介入が全てに効果 があるように単純化される傾向がある。例えば、 援助実務者のための手法ガイドのような本を見る と、SMCを通じて、住民が学校の施設建設・補 修のための資材、労力、資金などを提供したり、 不就学児童を持つ家庭を訪問して親を説得した り、教師の仕事ぶりをチェックしたりするように なり、そのことによって教育の質・量が担保さ れ、教師のアカウンタビリティが高まり、ひいて は生徒の学習効果も高まるというような説明もな されているのである (Miller-Grandvaux and Yoder 2002, p. iv)。しかし、こうした住民参加型学 校運営の想定の多くは実地検証に裏付けられてい ない (Carney et al. 2007, p. 612; Malen et al. 1990, p. 289; Zejda 2004, p. 213)。上手くいく場合とい かない場合が混在しており、それは、結局、学校 の置かれた環境や、関係者の力関係やグループ構 成など、SMCの導入以外の要因に依存するのだ という指摘が多くの研究者によってなされている (Chikoko 2007, p. 22; Geo-Jaja 2004, p. 314; Cohen and Peterson 1999, p. x)

現在、多くの途上国で推進されている SMC は、受益者が学校運営に関わることによって、学校がよりニーズに合った教育を行えるという、市場主義的発想が元になっているが、住民参加は、

結局、運営に関する意思決定よりは、資金や物資 面での貢献に限定される傾向が強いことが多くの 事例で報告されている(ナイジェリア—Geo-Jaja 2004, p. 309; ジンバブエ—Chikoko 2007, p. 36; カンボジア―Pellini 2005, p. 210;インド—Carney et al. 2007, p. 616 等)。この原因として、 SMC の仕組み自体が、暗黙のうちに、政府の財 政負担を軽減するという目的以上の役割を与えら れていないために住民は一定以上の参加が出来な くなっているといった意見、親や住民が自ら物資 や資金の提供以外の役割を担っている/担う能力 があると自負心がないため、役割を果たしようが ないという見方、更には、校長や教師の側で、住 民が学校に介入することを好まないために住民参 加が進まないという見解など、様々な立場が示さ れている。

このような議論からも、SMC をつぶさに理解

するためには、校長、教師、親、そして学校外か ら関わる様々な人々の関係性の理解が不可欠であ ることが見て取れる。まず、自律的な学校運営 は、政府と学校の関係では分権化であっても、校 長に権限が集中するために、学校レベルでの再集 権化が起こるという指摘がある (Chikoko 2007, p. 35; Hannaway and Carnoy, p. xiv)。このこと は、校長のリーダーシップによっては、教師や住 民を上手く巻き込んで学校を活性化する可能性が あるとともに、分権化の効果が学校レベルでは生 まれない可能性も示している (Hoyle 1986, pp. 169-171; Oplatka 2004, pp. 440-442)。こうした 権限の増大は、校長の負担感の増加ももたらし、 必ずしも校長自身が歓迎していない例も多い (Gamage and Sooksomchitra 2004, p. 290; Grauwe 2005, p. 276; Oplatka 2004, pp. 440–442) o 一方、住民が学校に関与を強めることは、教師 に脅威として認識されるケースがあることも指摘 されている (Carney et al. 2007, pp. 612-628; Hannaway and Carnoy 1993, p. xiv; Kendall 2007, p. 704; Lauglo 1995, p. 13)。元来、教師は、教育の 専門家として教室内で生徒を指導しているときに は、教育省からも校長からも支配されない自律的 存在であり、そのことが教育行政の様々な想定を 覆す一つの特殊性にもなっている。しかし、 SMC は、そうした教師の自治領域にまで「受益 者支配」の名のもとに踏み込む可能性がある。非 識字者である親を一方では「教育のことを何も分 かっていない | と見下しつつ (Chikoko 2007. p. 34; Gamage and Sooksomchitra, 2004, p. 297; Grauwe 2005, p. 277; Oplatka 2004, p. 440)、親に職務怠慢を教育事務所等に報告されることを恐れる教師は、筆者の調査でも見られた。

さて、本稿の主要なテーマである制度化された 参加メカニズムと住民主体の学校関与の関わりに ついてであるが、この分野の先行研究は限られて いる。しかし、複数の研究者が、いわゆる西欧的 な意味での「参加」が様々な国や地域の状況には 当てはまらないことを指摘している (例えば Kendall 2007, p. 704; Zejda 2004, p. 211)。マースラン ドは、タンザニアにおけるマラリア・コントロー ルのプロジェクトに関わった経験に基づき、コ ミュニティの人々をエンパワーすることを目指す 外部者の「参加」概念が、タンザニアの伝統的な 「参加」概念と異なるため、プロジェクトに関 わった人々の概念理解が複雑な力関係を生んだと 述べている (Marsland 2006, p. 65)⁽³⁾。また、ペ リーニは、カンボジアでは、度重なる国内政治不 安から生じた他者への不信のため、コミュニティ 意識の欠如と個人主義が広く見られ、一方で、伝 統的に仏教指導者を中心とする中央集権的なヒエ ラルキーに慣れており、「参加」を促すことが難 しいと述べている (Pellini 2005, pp. 209-215)。 このように、制度化された参加メカニズムは、特 定の「参加」概念を前提としているが、外生的な 概念は、その社会での物事の決め方、行われ方に そぐわない場合がある。

プライヤーは、制度化された参加の「場」は、人々の生活の空間とは別であって、親や地域の人々は、学校を自分たちの「場」とはみなしていないと指摘している(Pryor 2005, p. 193)。プライヤーはまた、住民が「参加」するためには、教育には意義があり、関わる必要があるという"意味世界"を共有する必要があり、学校の制度化された「場」と地域の「場」が相互に関心を持って関わり合わない限り、関与や説明責任(アカウンタビリティ)は生まれないと述べている(196)(Rose 2005 も参照)。

このように、数は多くないが、制度化された学校運営への参加メカニズムを、その制度の運用上の効果効率の視点から見るだけでなく、伝統的な学校関与の在り方や、地域の人々の生活や文化との対比で理解し直そうとする試みは先行研究の中にも見られる。但し、それらも、地域の「場」において、具体的にはどのような要因が働くと、

人々は学校の「場」への関わりを高めるのか、意思決定はどのようになされてきているのかといった踏み込んだ実地分析はほとんど行っていない。従って、本稿が、外部者の目に「参加」と映る事象の背景を、地場の文化や価値観、意思決定過程から分析することは、この分野での学問的議論を深めることに貢献すると思われる。

2. 調査の概要

(1) 調査の背景及び手法

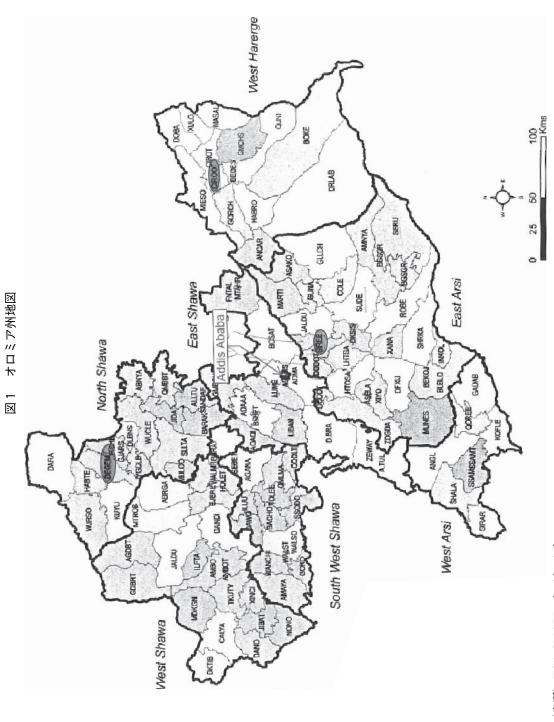
エチオピア連邦民主共和国では、1997年より教育セクター開発プログラム(ESDP)を策定しており、調査時点の2009年には、第3次プログラム(ESDP III)が実施中であった(2011年度からは第4次に移行)。先述の通り、初等教育の総就学率は、2007/08年度までに95.6%を達成し、学校へのアクセスは急速に向上しているが、児童数の大幅な増加に学校数や教員の養成が追いついておらず、1教室あたりの児童数が57名と、50名の目標に達していなかったり、依然退学率が12.4%と高いことなど、教育の質に関して、多くの課題が指摘されている(Ministry of Education 2009)。教育の質向上を図るために、現在、工国連邦教育省は「教育の質向上プログラム」

(General Education Quality Improvement Programme: GEQIP)を実施しており、教師教育の拡充やカリキュラム・教科書の改訂とともに、SMCを通じた学校運営の改善を教育の質向上のための戦略として掲げている(国際協力機構2008,1頁)。全国の学校にSMCが導入されているのは、こうした政策的背景による。SMCには、校長(学校運営者)、教員(教育者)、村の行政官、長老、女性代表者が必ず関わることになっており、毎年、学校の年次活動計画と予算案を策定し、年次計画に基づいて学校を運営するため、定期的に会合を持つことが期待されている。そして、計画を実施したり予算捻出において中心的役割を期待されているのもSMCである。

また、エチオピア国には、首都のアジスアベバ 自治区を含め11の州がある。今回調査を行った オロミア州は、アジスアベバを取り囲むように位 置し、人口、面積ともにエチオピアで最大の州で ある。民主化後の1995年に、州の区分は民族集 団の居住地域に大まかに従う形で再編され、現在 のオロミア州はオロモ人が多数を占め、公用語もオロモ語である。その一方で、帝政時代から移住したアムハラ人の集落が各地に散在し、アムハラ人が多数を占める地域・学校、オロモ人とアムハラ人が混在する地域・学校など、言語・文化背景の複雑さが教育にも様々な形で影響している。2007年の国勢調査によると、オロミア州人口の87.8%はオロモ人で、宗教的には、半数近くの47.5%がイスラム教徒、エチオピア正教徒が30.5%、17.7%がプロテスタントとなっている(Government of Ethiopia 2008).

オロミア州には17の県(ゾーン)、約300の郡 (ワレダ) があり、村(ケベレ) は、郡の下に属 する行政単位である。各行政レベルには、行政的 首長と行政組織、議会があり、教育行政は、教育 省の地方機関である県や郡の教育事務所を通じ て、末端の学校に縦につながっている。一方、各 レベルの議会は、予算配分や地域全体の方針決定 を行うことから、教育は、農業、保健医療などと ともに、地域開発の一部門として横のつながりも ある。特に学校へのブロックグラントの配分など は、郡議会の判断に大きく影響される。村レベル では、村長を行政上のリーダーとし、開発普及員 や学校長、村長などからなる村落開発委員会が、 村の行政上の決定機関である。尚、伝統的な集落 のリーダーは、人々の日常に強い影響力を持ち、 宗教的権威とも深くかかわっていることが多いこ とが分かっている。

本調査は2009年5月に、エチオピア国オロミ ア州の三つのゾーン(北ショア、東アルシ、西ハ ラルゲ) からそれぞれ1郡 (デジェム、シレ、チ 口)を選んで行った(図1参照)。本調査の目的 の一つに、外部支援の有無が住民の教育関与に影 響するかどうかを調べることがあったため、サイ ト選定は、国際協力機構「住民参加型初等教育改 善プロジェクト(Ho! ManaBu|のプロジェクト で対象としている郡の中から、特徴の違う地域を 選ぶという方法を採った(援助の有無に関する分 析の詳細は別稿に譲る)。各郡では、郡教育事務 所で所長、複数の学校のクラスターごとに教師の 能力向上支援を行っている職員、学校運営向上の ための巡回指導をしている職員、教育統計担当職 員等、複数の職員とフォーカス・グループ・ディ スカッション (FGD) を行った。この FGD の第 一の目的は、郡の教育状況や住民の社会経済状 況、文化や生業などについての概況、及び行政側



(出所) JICA SMAPP プロジェクト

が学校の運営や教育の質の向上を目的として行っている活動について知ることであった。また、教育事務所職員が、学校運営に活発に関わっているコミュニティとそうでないコミュニティを区別する基準について意見を聴取し、彼らの基準に従って「住民参加が活発な学校」と「消極的な学校」を都市部と農村部で推薦してもらい、その中から調査対象校を選定した。

郡教育事務所での聞き取りに基づき、3郡の 14校で、更に校長、教員への質問票調査とコ ミュニティ代表者による参加型ワークショップを 実施した。校長や教員への質問票では、過去3年 間の就学者数、教員数、教科書数といった学校統 計の他、学校の教育環境、学校側からみた住民の 関わり方、コミュニティの社会文化的、経済的特 性などについて質問した。コミュニティ代表者と のワークショップについては、質問票調査をする 際、校長に住民を集めてもらうよう依頼し、後日 再訪して行った。PRA (Participatory Rural Appraisal)の手法により、全員で地域の教育年表や リソース配分表などを作成して、参加者の共通認 識をビジュアル化した。同時に、集まった人々の 個人的属性や学校との関わりなどについて一人ず つ自己紹介をしてもらい、どのような人が、どの ような形で、いつ学校運営や教育に関わったかに ついて、理解に努めた。

尚、本調査で対象としているのは、初等教育段階の学校で、全課程1~8学年のうち、前半(第一サイクル)のみの学校、途中の学年までしかないもの、8学年揃った完全学校(complete school)を含んでいる。特に、初等教育普遍化政策が強化された2005年以降に設立された学校は、最初の入学者がまだ第一サイクル段階にある場合が多く、第二サイクルのある学校は、設立年が古い傾向にある。

(2) 調査地及び学校の概要

北ショア・デジェム郡、東アルシ・シレ郡、西ハラルゲ・チロ郡の3郡のうち、首都アジスアベバから最も近いのはシレ郡で、50km以内に位置する。デジェムはアジスアベバから直線距離で150km、チロは200kmであるが、道路の便がよくないチロは、首都からの移動時間が長く、また、ソマリアに近くイスラム教徒が多い地域であることから、文化的な違いも明らかである。北

ショアのデジェム郡は、エチオピア正教が支配的で、東アルシのシレ郡には、エチオピア正教とイスラム教が混在している地域である。表1は、オロミア州内のゾーン別総就学率を示したものである。都市と農村の就学格差が大きいのは、州全体に共通した傾向で、都市では総就学率が200%台というゾーンが多く見られる(4)。しかし、その中でも、北ショアの農村部の就学率は低く、全体としても、本調査で対象としている他の二つのゾーンよりも低い就学率を示している。

西ハラルゲのチロ郡では、女子の就学率が低いが、これは、イスラム教徒の多いこの地域では、女子の就学率が低いという教育開発の分野でしばしば指摘される状況を裏付ける状況となっている。調査からは、チロの人々にとって、政府の学校は、子どもの教育の場の一つではあるが、政府の学校と同等かそれ以上にイスラム教の教えを学ぶことを重視していることが見て取れた。政府の学校は午前中のみの一部制が圧倒的に多く⁽⁵⁾、午後はほとんどの子どもがコーランの読み書きやアラビア語を学ぶイスラム教の学校に通っている。こうした宗教学校との並立状況は、東アルシでも散見されている。

エチオピア正教徒が多い北ショアのデジェム郡では、教会ごとに祭日が違い、決まった日に大勢の住民を集めて会合をしたり、労働を行うことが困難だとの意見が校長からもワークショップに参加した住民からも聞かれた。例えば、学校6(表2参照)では、地域に40以上も教会があり、それぞれ異なる聖人を祭っている。エチオピア正教では、それぞれの日には聖人の名が付いているが、各教会は祭っている聖人の日を祭日としており、また、祭日にどの程度の労働をしていいのかも異なる。そのため、住民の誰かしらが祭日に当たったり、行える労働の程度に差があると、住民参加の程度に濃淡が出てしまうとの指摘があった。

この他、親や地域住民の生業や文化によって、学校運営委員会(SMC)への参加の程度や形態に影響が出ることが指摘されている。例えば、農業生産のサイクルは、全ての地域において、住民参加のレベルに影響すると度々報告されている。すなわち、種まき、雑草とり、収穫の時期にはPTA、SMCのメンバーでも子どもを学校に行かせられないケースもあり、住民参加も得にくい。特に、エチオピアの学校で生徒の学年末試験が

ゾーン		農村部			都市部		全体				
	男子	女子	合計	男子	女子	合計	男子	女子	合計		
アルシ	100	79	90	280	209	242	116	92	104		
バレ	92	55	73	174	127	150	100	63	81		
ボレナ	65	37	51	143	104	124	70	41	56		
東ハラルゲ	77	43	61	358	182	268	91	51	71		
西ハラルゲ	89	50	70	271	159	214	101	58	81		
イルバボル	95	82	89	329	253	289	116	98	107		
ジンマ	79	64	72	195	166	180	89	74	82		
東ショア	84	66	75	136	120	128	96	81	89		
西ショア	82	58	70	244	180	210	97	71	84		
北ショア	55	44	49	314	230	268	72	58	65		
東ウォレガ	85	70	78	196	151	172	96	79	88		
西ウォレガ	93	80	87	258	221	239	106	92	99		
南西シェワ	84	60	72	298	202	246	101	74	87		
グ ジ	102	50	76	152	99	125	107	56	82		
オロミア州全体	85	62	73	220	165	191	98	73	85		

表 1 オロミア州内のゾーン別総就学率(2004/05)

(出所) Oromia Education Bureau (2006)

(注) 現在は行政区分が変わり、アルシは東アルシと西アルシに分かれているが、都市と農村に分かれた就学データが過去数年間の統計には出ていないため、2004/05年のデータを示す。

あったり、財務の年次決算、翌年度の活動計画策 定などにかかる5~7月ぐらいの時期が農繁期で ある地域が多く、子どもの労働力が必要で学校に 行かせるのが困難なだけでなく、親自身が学校に 営に参加するために農業の手を休めることが出来 ないという指摘は北ショア、東アルシの複数の学 校でなされている。生業という点で、チロは、3 郡の中で唯一、換金作物の栽培が広く行われてい るという特徴があった。換金作物の栽培や、い るという特徴があった。換金作物の栽培や、 肉体労働や行商といった日銭稼ぎが出来る場合 は、自家消費用の小規模農業に依存している場 と消費パターンに違いがある。但し、現金収入の 手段を家庭内で男性が握っているか、女性が虚っ ているかによって、家計から子どもの教育に支出 する程度には差があるようである。

3. 分析結果

(1) 制度化された「住民参加」の状況

3郡の教育事務所で住民の参加が活発な学校とそうでない学校を紹介してもらい、両者を混ぜてサンプル校を決定した。活発かどうかの判断基準は調査者の側からは提示しなかったが、教育事務所では、総じて、SMCの会合の頻度や学校年次計画の進捗に焦点を当てたコメントが多かった。そこで、本節では、SMCを中心とする制度化された住民参加の状況について概観することとする。尚、教育事務所で聞き取った「活発」と「活発でない」の区別は、表2に表示している。

SMC は、定期会合(2週間に一度、1か月に一度、2か月に一度など学校によって異なる)を行う他、必要に応じて臨時会合を持つことになっ

	25.14.35.D	学校番号 学校数 設立年 所在地 住民		住民参加			→ 407 Aut	一部制	クラス数	留年者数		就学者数			教員数		教師一人当	クラス当た			
1 1 2006 遠陽	子仪留写 字仪级	以設立平	別仕地		外部接助の有無	学年	一种利	一部刷	クフム奴	男子	女子	合計	男子	女子	合計	男子	女子	合計	たり生徒数	り生徒数	
1 1 2000 38 1 1 2 2 0 1 3 0 0 0 2 2 1 1 3 1 2 0 2 1 1 1 2 1 1 2 1 3 1 2 2 3 3 1 1 2 1 3 3 3 3 3 4 5 7 1 3 5 7 2 4 5 7 1 1 3 7 7 7 7 7 7 7 7 7	西ヘラルゲ・チロ郡																				
2 1 1976 左死・長村 為 (SIR NGO) 1-28 0 1 15 8 7 15 732 457 1,189 8 5 13 91 79 3 1 1994 左死・長村	1	1	2006	遠隔			1->2	0	1	3	0	0	0	207	154	361	2	0	2	181	120
1 1994 定郊・農村 (エチドピア 1->6 0 1 12 16 10 26 534 380 914 2 8 10 91 76 4 1 2005 送郊・農村 高 (日本) 1->3 0 1 3 0 0 0 0 220 128 358 1 2 3 119 119 5 1 2004 遠陽 高 (日本) 1->4 0 1 44 309 22 156 38 17,689 11,658 25,747 183 106 29 99 93 5 1 2006 遠隔 高 有 1->3 1 0 1 0 1 0 1 0 0 0	2	1	1976	近郊·農村	高		1->8	0	1	15	8	7	15	732	457	1, 189	8	5	13	91	79
4 1 2006 近路・段村 高 (日本) 1->3 0 1 3 0 0 0 0 230 128 338 1 2 3 119 119 5 1 2004 遠隔 高 (財際 NGO, エ 1->4 0 1 7 0 0 0 523 347 870 4 2 6 145 124 テロボ合計 45 1 4 44 309 282 156 438 17,089 11,658 28,747 183 106 289 99 93 *******************************	3	1	1994	近郊·農村		(エチオピア	1->6	0	1	12	16	10	26	534	380	914	2	8	10	91	76
5 1 2004 遠隔 高 (IRS NGC) エートン4 0 1 7 0 0 0 523 347 870 4 2 6 145 124 チャピア NGO 1 1 4 309 282 156 438 17,089 11,658 28,747 183 106 289 99 93 北ショア・アジェム器 北ショア・アジェム器 6 1 2006 遠隔 高 有 (II 未) 1->3 1 0 5 0 0 0 162 159 321 2 0 2 161 9 8 1 1969 都市 高 (II 大 1->3 1 0 23 39 82 121 751 775 1,526 16 10 26 59 66 9 1 1969 都市 高 有 (UNICEF) 1->4 1 0 10 0 0 0 0 270 220 490 6 1 7 70	4	1	2005	近郊·農村	高		1->3	0	1	3	0	0	0	230	128	358	1	2	3	119	119
おとって・デジェム部 1 2006 遠隔 高	5	1	2004	遠隔	高	(国際 NGO、エ	1->4	0	1	7	0	0	0	523	347	870	4	2	6	145	124
6 1 2006 遠隔 高 作 (日本) 1->3 1 0 5 0 0 0 118 117 235 3 1 4 59 47 7 1 2006 遠隔 高 作 (日本) 1->3 1 0 35 0 0 0 162 159 321 2 0 2 161 9 8 1 1969 都市 高 (INICEF, エ 1->8 1 0 23 39 82 121 751 775 1,526 16 10 26 59 66 9 1 1996 近郊県村 高 作 (UNICEF) 1->4 1 0 10 0 0 0 270 220 490 6 1 7 70 49 デジェム都合計 43 34 9 385 149 245 384 11,240 10,932 22,172 197 105 302 73 58 東アルシ・シレ郡 11 1 1 2005 近郊県村 高 作 (UNICEF) 1->8 1 0 5 0 0 0 199 177 376 3 0 3 125 75 10 1 1974 都市 高 (スウェーデ 1->8 1 0 27 19 16 35 990 757 1,747 16 14 30 58 65 12 1 2000年 遠隔 (日本、エチオ ピア NGO) UNICEF) 1->3 0 1 5 0 0 0 149 138 287 3 0 3 96 57 13 1 2006 遠隔 (日本、エチオ ピア NGO) UNICEF) 1->3 0 1 5 0 0 0 149 138 287 3 0 3 96 57 14 1 2006 近郊県村 高 作 (日本、カフリァ 1->3 0 1 5 0 0 0 0 103 108 211 3 0 3 70 70	チロ郡合計	45		_		_	_	1	44	309	282	156	438	17,089	11,658	28,747	183	106	289	99	93
6 1 2006 逸解 為 (日本) 1->3 1 0 5 0 0 0 118 117 235 3 1 4 59 47 7 1 2006 逸解 所 (日本) 1->3 1 0 35 0 0 0 0 162 159 321 2 0 2 161 9 8 1 1969 都市 高 (UNICEF, エ 1->8 1 0 23 39 82 121 751 775 1,526 16 10 26 59 66 9 1 1996 近郊・農村 高 (UNICEF) 1->4 1 0 10 0 0 0 270 220 490 6 1 7 7 70 49 デジェム部合計 43								北シ	ョア・テ	ジェム郡											
1 2006 遠隔 (日本) I->3 I 0 35 0 0 0 162 159 321 2 0 2 161 9 8	6	1	2006	遠隔	高		1->3	1	0	5	0	0	0	118	117	235	3	1	4	59	47
8 1 1969 都市 高 (UNICEF、エートートートートートートートートートートートートートートートートートートート	7	1	2006	遠隔			1->3	1	0	35	0	0	0	162	159	321	2	0	2	161	9
9 1 1996 近郊・農村 高 (UNICEF) 1->4 1 0 10 0 0 0 270 220 490 6 1 7 70 49 デジェム郡合計 43	8	1	1969	都市	高	(UNICEF, エ	1->8	1	0	23	39	82	121	751	775	1,526	16	10	26	59	66
東アルシ・シレ郡 11 1 2005 近郊・農村	9	1	1996	近郊·農村	高		1->4	1	0	10	0	0	0	270	220	490	6	1	7	70	49
11 1 2005 近郊・農村	デジェム郡合計	43		_		_	_	34	9	385	149	245	394	11,240	10,932	22, 172	197	105	302	73	58
11 1 2005 近郊・農村 (UNICEF) 1->3 1 0 5 0 0 0 199 177 376 3 0 3 125 75 10 1 1974 都市 高 (スウェーデン、エチオピア NGO) 12 1 2000年 代半ば 遠隔 (日本、エチオピア NGO、UNICEF) 13 1 2006 遠隔 (日本、カソリッ 1->3 0 1 5 0 0 0 149 138 287 3 0 3 96 57 14 1 2006 近郊・農村 高 (日本、カソリッ 1->3 1 0 3 0 0 0 103 108 211 3 0 3 70 70	東アルシ・シレ郡																				
10 1 1974 都市 高 (スウェーデン、エチオピア NGO) 12 1 2000年代半は 遠隔 (日本、エチオピア NGO) 13 1 2006 遠隔 (日本、カソリッ カタ会) 14 1 2006 近郊・農村 高 (日本、カソリッ カタ会) 15 1 2006 近郊・農村 高 (日本、カソリッ カタ会)	11	1	2005	近郊·農村			1->3	1	0	5	0	0	0	199	177	376	3	0	3	125	75
12 1 2000年 代半ば 遠隔 (日本、エチオ ピア NGO, UNICEF) 1->4 1 0 4 3 7 10 185 206 391 2 2 4 98 98 13 1 2006 遠隔 (日本、カソリッ ク教会) 1->3 0 1 5 0 0 0 149 138 287 3 0 3 96 57 14 1 2006 近郊・農村 高 (日本、カソリッ ク教会) 1->3 1 0 3 0 0 0 103 108 211 3 0 3 70 70	10	1	1974	都市	高	(ス ウ ェ ー デ ン、エチオピア	1->8	1	0	27	19	16	35	990	757	1,747	16	14	30	58	65
13 1 2006 遠隔 (日本、カソリッ 1->3 0 1 5 0 0 0 149 138 287 3 0 3 96 57 14 1 2006 近郊・農村 高 (日本、カソリッ 2・3 1 0 3 0 0 0 103 108 211 3 0 3 70 70 ク教会) ク教会) 1 0 3 0 0 0 103 108 211 3 0 3 70 70	12	1		遠隔		(日本、エチオ ピア NGO、	1->4	1	0	4	3	7	10	185	206	391	2	2	4	98	98
14 1 2006 近郊・農村 高 (日本、カソリッ 1->3 1 0 3 0 0 0 103 108 211 3 0 3 70 70	13	1	2006	遠隔		(日本、カソリッ	1->3	0	1	5	0	0	0	149	138	287	3	0	3	96	57
シレ郡合計 22 - 16 6 222 194 190 384 8,361 7,376 15,737 180 83 263 60 71	14	1	2006	近郊·農村	高	(日本、カソリッ	1->3	1	0	3	0	0	0	103	108	211	3	0	3	70	70
	シレ郡合計	22		_		_	_	16	6	222	194	190	384	8, 361	7,376	15,737	180	83	263	60	71

表 2 調査対象校の 2007-08 年度学校情報

(出所) Oromia Education Bureau (2009) 及び調査結果より筆者作成

(注) 住民参加の度合いは、各郡の教育事務所で聞き取った行政官による評価。

ている。もともと、ほとんどの学校では、SMCだけでなく、PTAも組織されている。古くからある学校では、SMCが導入される前からPTAは存在する。公式な位置づけとしては、PTAは親が学校の教育活動について意見を述べたり協力したりするためのボランティアの組織であるのに対し、学校運営委員会は学校の運営に直接的に責任を持つ行政組織とされている。しかし、PTAと学校運営委員会の区別はあいまいで、地域で影響力のある数人がPTAとSMCメンバーを兼ねていることが少なくない。会合のために定期的に

学校に集まる時間を惜しまず、地域の教育活動に 熱心でリーダーシップを発揮することが出来る人 材が多くはないことと、エチオピアに限らず世界 的に導入されている二つの組織形態が、エチオピ アの村レベルの学校で別個に存在する意義を理解 されていないことがそうした混同をもたらしてい るものと思われる。但し、SMCが明らかに違う 点は、村の行政官が必ず参加し、行政的な強制力 を持っている点である。また、エチオピアでは、 近年、学校の校長が村の開発委員会メンバーにな ることも規定されており、学校行政と村落行政が 緊密に関連づけられ、学校の問題が、単に学校内 の問題として分離されないようになった。これ は、行政の視点からは、学校教育を普遍化し、教 師がいい加減な仕事をしないよう、住民も教師も 管理する体制を強化することを意味するが、住民 にとっては、子どもを就学させないことが、学校 のみならず村落行政全体への反発と受け取られか ねない状況になったと言える。同時に、教師に とっては、教育の専門家として独立性を認めら れ、教室内で行うことは自主性に任される側面が 強かった従来と違い、授業をさぼったり、手抜き ができないよう、SMC メンバーを始めとする学 校外の人々により監視されることを意味する。つ まり、一連の自律的学校運営管理に向けた制度改 革は、教師、親、校長が村の行政権力の枠組みの 中で相互監視する体制の整備とみなすこともでき る。既存研究では、住民参加は、受益者のニーズ に対応するという市場主義を導入することによっ て、教師を外部から支配する側面があることを指 摘しているが (Carney et al. 2007, pp. 627-628; Hannaway and Carnoy 1993, p. xiv)、本調査で 訪問した学校の中でも、教師が SMC の監視に恐 怖心を抱いて委縮しているケースがあり(学校6、 13 など)、その中の 1 校(学校 6) は、郡教育事 務所に住民参加が活発だと評価されていることか らも、住民参加が必ずしも全ての関係者を活性化 するわけではないことが分かる。

SMCは、計画や予算を策定するだけでなく、 それを実行する責任も負う。策定した計画を実施 するために必要な予算を確保することも、SMC の重要な役割の一つである。SMC や PTA メン バーとのフォーカス・グループ・ディスカッショ ンで、コミュニティが学校運営に活発であるかど うかに関わらず、行っている活動として必ず上 がってくるのは、学校の施設(教室、敷地の塀、 屋根、教員住宅等)建設・増設・補修と定期的な ミーティング、年次計画と予算の策定、教師や生 徒の巡回視察、学校計画を実施するための資金づ くりである。また、学校の敷地が荒らされないた めに、塀を作ったら警備員を雇うのはコミュニ ティの役割になっており、警備員の給与(月額 70~150 ブル:約350~750円)(*)や補助教員を 雇った場合の給与(月額150~200ブル:約750~ 1,000円)も学校運営委員会はじめコミュニティ が資金を工面している。資金づくりの手段として 最も多いのは、学校農園をつくって共同で耕作

し、売り上げを学校資金に充てるというものである。学校農園の面積や収量は様々だが、都市の大規模校である北ショアの学校8は、2009年時点で10 ha の農園から25,000ブル(約125,000円)の年間収入がある。東アルシの学校13は4,000ブル(約20,000円)、学校11が9,000ブル(約45,000円)、10が20,000ブル(約100,000円)などとなっている。学校によっては、土地を耕して作物を売るのではなく、土地を貸した賃料を収入としているケースもある(西ハラルゲのサンプル校では土地からの収入は全て賃料)。学校8や学校10など、収入の多い学校は、学校の歴史も長く、年を追って学校農園の面積や収量を上げる努力を積み重ねていることが分かる。

コミュニティの資金づくりの方法には、このほか、薪や草を刈って売るといった例もある。2000年代に入って、多くの途上国で全ての子どもが就学できるよう、就学の障害になっている授業料を免除するという施策が導入された。エチオピアでも、授業料は徴収されないことになっているが、実際には学校年次計画を実施するために、農場がでの労働で得られる資金では足りない学校の労働で得られる資金では足りない学校の労働で得られる資金では足りない学校当たり3ブル(15円)とか、1家庭(子どもが複数は学していても同額)10ブル(50円)といった資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金徴収していた。また、こうした資金では、税金と一緒に村が各家庭から徴収することも少なくない。

一番分かりやすく、コミュニティの合意が出来 やすいのは、まず学校を建設し、次いで教室増設 によってカバーする学年を増やす活動である。地 元に学校がないと、他の村の学校に就学しても、 雨季には川が渡れないなど、通い続けることが困 難であったり、教室がいっぱいで入学を拒否され るようなこともある。教育に関心があるコミュニ ティ・メンバーにとって、学校をまず作ること、 次に、高学年になっても下宿したり通学に時間を かけなくていいように、学年を増設することが喫 緊の願望になっている。

その次に来るのが、教師や生徒のモニタリングで、先述したように、さぼりや手抜きがないかコミュニティの人々が学校を巡回したり授業参観することを指す。また、親は、子どもに学校での様子を聞いたり、宿題をチェックしたりもするようである。学校6のあるSMCメンバーは、自分は

小学校中退だが、子どもの宿題に教師が採点やコ メントをどの程度入れているかを視覚的に捉える だけで、文字があまり読めなくても教師がちゃん と仕事しているかどうか確認できると言ってい た。また、自分がそれをやるだけでなく、他の親 にも、教師のモニタリングの仕方を教えていると のことである。こうした教師モニタリングの方法 は、民主化前の軍政時代に、政府の訓練プログラ ムで学んだということであったが、現在でも、郡 教育事務所では、頻繁に SMC メンバーや校長に 対して、学校運営方法のトレーニングやワーク ショップを行っており、教師のモニタリングなど についても、そこで指導しているようである。今 回の聞き取りで、軍政時代にも住民に対して教育 運営に関するトレーニングが行われていた様子が 散見されており、過去に行政側が住民の学校関与 に関してどのような立場を取ってきたかについて も更に検証が必要であろう。

生徒のモニタリングは、生徒と教師、教師間、 生徒間のもめ事を予防、仲裁することに加え、就 学していない子どもや学校に来なくなった子ども の家庭を訪問し、親に教育の意義を説いて就学す るよう説得することも含む。従ってこれは、就学 拡大と教育の質向上の両側面に関わる活動であ り、従来教師や行政官が担っていた役割を、住民 も組織的に負うようになったことを示している。

このように、制度化された SMC は、コミュニ ティから資金や労働力を集約しつつ、学校の施設 拡充や就学拡大、教育の質の管理のために、住民 と行政が一体となって関与する仕組みとして機能 している。こうした仕組みは、従来の学校とコ ミュニティの関係性を変質させる可能性を持って いるが、一方で、特に、住民があまり活発に関与 しないケースでは、結局住民が参加しているの は、建設や資金づくりに留まっているケースも少 なくない。その場合、学校年次計画書を策定する という形式の上では、住民に意思決定の権限が移 譲されているように見えるが、実際は、政府のコ ントロール下で、政府の費用や運営のための労力 削減に貢献する部分のみが学校運営委員会の責任 として移転されているにすぎないとも考えられる (Rose 2005, p. 153; Geo-Jaja 2004, p. 309; Chikoko 2007, p. 22; Mukundan and Bray 2004 なども 参照)。

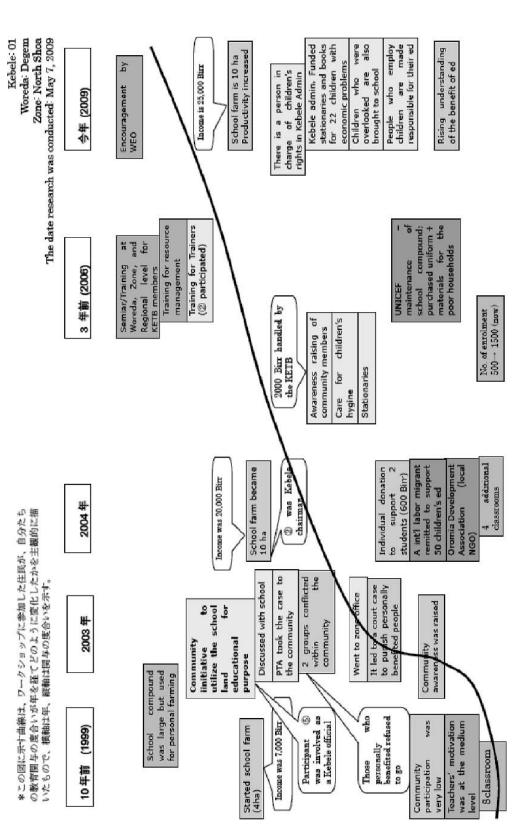
(2) 学校史から見る住民の教育関与の展開

さて、本調査では、参加型ワークショップを 行って、過去10年間に地域の教育に関してどの ような議論がなされてきたかを参加者全員による 年表作成を通じて掘り起こすことを試みた。それ により、SMCのような制度が出来る前から、村 の行政官と村人が教育について協議してきた例が 少なくないことが分かった。但し、こうした議論 を、SMCやPTAの代表者とのワークショップ から聞き取ることには一定の限界があった。特 に、学校が新しい場合には、教育についての議論 は長く行われていたとしても、村落の区分が変更 されたり、村内で、議論が活発だった集落とは違 う集落に学校が建設されるなど、必ずしも過去の 議論の延長線上に学校が建設されたとは言えない ケースがある。また、新しい学校は、村からの要 請に基づかず、行政からトップダウンで建設が決 まることがあり、住民の主体的関与と行政の認可 がかみ合わないことも考えられる。

以前から村人が学校を建設したいと許可を申請 することは少なからずあったようだが、郡教育事 務所の許可が下りなかったことが本調査で訪ねた 複数の学校(学校7、13)で報告されており、2000 年代に入る前は、教育機会の拡大を求める大衆 を、政府がむしろ押しとどめていたと言える。デ ジェム郡教育事務所でのフォーカス・グループ・ ディスカッションでは、「元来、教育の普及率を 高めることは政府の目的ではなく、学校建設の認 可を得るのにはとても時間がかかった。しかし、 今は初等教育普遍化政策があるので、政府は、コ ミュニティに学校を建設させなければならない。 そうなるとコミュニティが教育価値を認識してい るかどうかがカギになる」という意見が述べられ た。すなわち、もともと学校建設の許可はなかな か下りなかったにも関わらず、設立が決まった学 校の建設や運営が上手くいくためには、住民がも ともと教育に関心があることが重要な要件になる というわけである。

ここで、住民の学校への関わり方がどのように展開してきたかを示す例として、学校年表を一つ紹介する(図2)。これは、住民との参加型ワークショップにおいて、サンプル14校全てで行っている。但し、前述の理由で、新設校では、住民の教育関与の経年変化を見ることが困難であるため、ここでは、古くからある学校8の例を軸に、

図2 8番の学校のコミュニティ活動年表



住民関与のパターンをいくつか紹介したい。

学校8は郡の政府機関がある町に1960年代か らある学校で、8学年揃った完全学校である。こ の10年間の学校関連の動きとして大きいのは、 学校農園の使用権に関わる訴訟とそれに関連した 住民と行政を巻き込んだ議論であろう®。当初、 この土地は、学校の敷地であるにもかかわらず個 人の畑として使われていたのだが、コミュニティ 内で議論し、更には、地方裁判所の仲裁を受け、 数年がかりで学校農園として確保したのである。 関心の高さを反映し、学校農園は、当初(1999 年) 4 ha の面積で 7,000 ブル (約 35,000 円) の 収入だったものが、2009年には、10 haで25,000 (125,000円) ブルの収入を得ている。しかし、 この訴訟事件は、単に学校農園を確保することに 留まらず、教育の問題を地域で議論し、住民の教 育関与のすそ野を広げる効果を持ったようであ る。図2の曲線は、住民に、学校への関心と関与 の経年変化を、彼らの認識に基づいて示しても らったものである。訴訟があった 2003 年時点で 急激に関与が高まり、その後右肩上がりに伸びて いる、というのが彼らの自己認識である。この時 期から、教育費負担が困難な子どものための教 材・文房具代をコミュニティの有力者や都会や海 外に出稼ぎに出ている人々が支援している。

この例の他にも、設立以前から教育について住 民の間で議論していた学校は少なくない。但し、 漠然と学校が欲しいという状態から、集団での議 論に発展するためには、何らかのきっかけがある ようである。例えば、隣村の学校に子どもが行っ ていたが、共益地の利用を巡って村同士の争いが 起きた時に、子どもが隣村の学校から締め出され た(学校4)、村内で、農業用水を供給するポン プのプロジェクトによって裨益した人が、比較的 教育水準が高く、機を見るに敏であったこと、ま た、それをきっかけに村内に貧富の格差が広がっ たことから、教育が必要だという議論が高まっ た、(学校5) などである。

さて、学校8の年表に戻ると、もともと住民の 関心が高かった同校でも、特に2006年以降、関 与が高まっているようである。年表では、2006 年に郡、ゾーンや州レベルでの政府によるセミ ナーやトレーニングにSMCのメンバーが参加し ている。また、2009年には、村役場で子どもの 人権を担当している女性が中心となって不就学児 の就学支援や経済的に困難な家庭の子ども22名

に文房具と本を提供するなど、行政も積極的に就 学支援に乗り出している。このように、過去3~ 4年で学校運営への関与が高まっているという自 己認識は、調査した学校全ての住民に共通してい る。その背景には、制度化に伴うトレーニングや ワークショップなどで、住民参加の手法や目的に ついて指導を受ける機会が増えたこと、また、 SMC に村の行政官が参加し、村落開発委員会に 学校長が参加するという村落行政と学校運営の相 互連携が制度化されることによって、教育が村で の議論の題材として以前より重点を置かれること が多くなったとも考えられる。従って、既に何ら かの住民関与の基盤があることを前提としつつ も、近年の SMC の制度化が、住民の参加意識の 向上や活動の組織化につながっている側面は無視 できない。

(3) 住民の学校関与を決定づける要因

上記の学校年表からも分かるように、住民が活発に関与している学校では、学校運営委員会以外の場でも教育に関する議論や活動が行われてきたし、現在も行われている。そこで、本節では、住民の学校関与の度合いや形態は、どのような要因に影響を受けるかを検証してみることとする。

① 伝統的組織と多層的「コミュニティ」

「コミュニティ」という言葉の定義が曖昧であ ることは、多くの研究者によって指摘されている (Pellini 2005, p. 212; Marsland 2006, p. 67; Carney et al. 2007, p. 616; Pryor 2005, p. 199)。 ⊐ ミュニティとは、村を指すのか、学校に子どもを 行かせている親を指すのか。同じ学校でも、人に よって参加の度合いに違いがある。どういう人が 中心になって教育や学校にかかる議論を起こし、 人々を動員するかによって、参加する人々や、そ の関わり方は決定づけられる。「教育の意義を理 解している人は、学校運営や子どもの教育に積極 的だ」という定説化した説明では、この複雑な状 況は理解できない。現実的に学校「コミュニティ」 の「参加」のメカニズムを知るためには、どうい う人々がより教育に関心を持ち、そこにどのよう な社会の力学が働くかを検討すべきであろう。

住民が学校に関与する最も分かりやすい要件は、やはり学校からの物理的距離である。親自身が非識字者であったり、日常的に教育の必要を感

じる環境になければ、学校の必要性を感じること は少なく、また、学校を守るために貢献する意識 も希薄になる。今回の調査では、複数の学校(4、 6、14)で、「学校を作るまでは人々があまり協 力的でなかったが、学校が出来て教育の効果を目 の当たりにすると、関心が高まった という意見 が出ている。学校からの距離はまた、村の中心地 や町との距離にも関係している。従来通りの生活 パターンの中にあって、外部からの変化や教育を 受けることで得られる機会について知ることがな ければ、学校への関心は高まらない。その意味 で、距離とともに、教育の効果を体現するような ロールモデルが身近に存在するかどうかも学校へ の関与を決定づける要因になるだろう®。同時 に、日々の生活に汲々としている状態では、学校 の活動に参加することは難しい(10)。 更に、学校が どこに作られ、誰がイニシアチブを取ったかに よって、学校に対して当事者意識を感じる集団に 属しているかどうかも重要な要因である。

オロミア州では、県、郡、村の行政区分が目ま ぐるしく変更されており、村といっても、宗教や 集団としての歴史や地域の異なる複数の集落が近 年になって併合されたケースも少なくない。ま た、村落合併は、学校「コミュニティ」が住民の 生活感覚の中での共同体とは合致しない可能性も 示唆している。2000年代半ば以降、エチオピア 政府が全ての村に学校を建設するという政策を打 ち出したため、学校は村単位で作られているが、 村の中でもどの場所に学校が作られるかによっ て、当事者意識を強く抱く集団とそうでない集団 に分かれる(11)。学校に関する事柄は、子どもを 持った親だけの問題ではない。また、1家庭の子 どもが全て同じ学校に就学しているとは限らな い。村の学校が最近建設された場合には、その前 に就学していた子どもは別の学校に行っている ケースがある。また、高学年になると、第二サイ クルのある遠方の学校に通うことが一般的であ る。それぞれの学校が住民参加を求めるため、新 しい学校の建設や運営のために、親が年長の子ど もが通っている近隣の学校への貢献をしなくなる ことは、軋轢も生んでいる(学校5、12での聞 き取り)。また、町にある大規模な完全学校など は、立地の上でも、複数の行政単位にまたがるだ けでなく、生徒の出身地が広範囲にわたり、親が 実際に学校に来る機会は限られる(学校2、8、 10)。その一方で、地域の有力者や出稼ぎ者の

ネットワークが有力な資金源になっている状況も 度々見られた⁽¹²⁾。アフリカでは、出稼ぎ者が出身 地域の社会開発活動に寄付をするケースは多く、 物理的にはコミュニティに属していない人々の遠 隔での学校運営への関わりは非常に重要である⁽¹³⁾。このようなバーチャルな同族コミュニティ、地域コミュニティ、子どもの親としてのコミュニティが多層的に関わっているのが学校運営への「住民参加」の実態である。

② リーダーシップ

さて、このように「コミュニティ」と言っても 一枚岩でなく、学校運営コミュニティに深く関与 する者と阻害される者がいるが、それと同時に、 リーダーシップを発揮する人間がいなければ、学 校運営コミュニティは形骸化し、活力は生まれな い。コミュニティが活発な学校とそうでない学校 を決定的に分けているのは、リーダーシップの存 否であると言える。リーダーシップの一つの源 は、前述の伝統的な組織である。SMCの背景に は、人々を組織化する伝統的なチャンネルがあ る。今回の調査対象地でしばしば聞かれたのは、 ゴティと呼ばれる伝統的な集落単位と、そのゴ ティの代表者によって構成される連合体的な会合 の存在である⁽¹⁴⁾。SMC や PTA のメンバーにゴ ティのリーダーが多いのも、伝統的組織が背景に あることを示している。

ゴティのリーダーや長老には伝統的な権威や組織力があり、自らが学校の必要性を確信してビジョンを持つ場合には、強いリーダーになる場合がある。他方、これら伝統的権威者は、ともすると新しい動きに敏感でなかったり、既存の権威に満足しているために、単なる資源動員のチャンネルに留まるケースも見られる。では、どういう要件を備えた人々が、住民の教育関与を促進するリーダー足り得るのだろうか。

リーダーシップは、カリスマ性やビジョンだけではなく、人や資源をどれだけ動員できるかに関わっている。その意味で、リーダーは、多くの場合、次の三つのどれかのタイプの動員力を持っていた。すなわち、(1)リーダー自身が資源を持っていて、率先して貢献する、(2)資源のない住民の分をカバーする方法を見出す、(3)NGOや政府、出稼ぎなど遠方在住者の関与を引き出すことができる、ということである。

(1)は、他の人よりも教育レベルが高かったり、

経済力がある個人がリーダーになるケースであ る。学校6で最も発言が多かった人物は、行政上 の権力者ではなかったが、ポスト・セカンダリー レベルの教育を受けており、町にも家を持つな ど、経済力もあった。教育の成果の体現者であ り、かつ率先して資金や土地を提供するなど、学 校のために力を尽くす姿に、他の住民が従ってい る様子が伺えた。最も多いパターンは、村の行政 官であり、同時に学校運営委員会のメンバーでも あり、教育レベルも比較的高い者が中心にいる ケースである。この場合、そもそも人望のあった 人物が様々なポストについて行政的影響力と個人 としての説得力を併せ持ったとみなすことが出来 るが、中には、こうした行政官が住民ワーク ショップの場を仕切って、他の参加者の発言を抑 えてしまう例もあった。但し、このように一人が 沢山しゃべるコミュニティは、「住民参加の度合 いが低い」と郡事務所で指摘された学校である場 合が多く、実態の如何にかかわらず、教科書的な 回答をしようとして牛耳る形になったとも考えら れる。

また、(2)は、校長や教員が自らのポケット・マ ネーで貧しい生徒の費用を負担したり、村人相互 で貧しい家庭を補助しつつ学校を運営する方法を 組織的に生み出すことができる場合である。農園 が成功している学校などは、直接お金を出せない 住民が貢献する方法を作り、また、それが形骸化 せずに住民の協力を得ることに成功している点で このタイプに当たるだろう。学校4の校長は、自 らが貧しい家庭の出身で、苦労して教育を受けて 身を立てたことから、教育の意義を強く認識して いる。また、以前は村落開発員として働いていた こともあり、農業開発や保健衛生の知識を村人に 指導するなど、尊敬を集めている。社会開発と教 育の視点を併せ持ち、制度上、村落開発委員会の メンバーでもあるこの校長は、学校改善のため、 様々な提案をし、リーダーシップを発揮している 様子が見て取れた。学校改革における校長の役割 に注目した研究は多く、学校運営の現場での責任 者であり、かつ学校外のアクターとの仲介役にな る校長が、運営のみならず教育の質の向上におい て重要であることは論を待たない。その一方で、 自律的学校運営 (SBM) の導入によって行政的 責任が増えることを歓迎しない校長も少なくなく (Oplatka 2004 など)、校長個人のリーダーシッ プの資質が、制度の運用に大きく影響することが 分かる。

(3)の外部資源を引き出す能力は、特に近年重要 になってきているリーダーシップの在り方であ る。すなわち、SMC という組織化されたチャン ネルが出来ると、そのチャンネルを使って、郡政 府に対して説得力のある学校年次計画を用意し、 それを郡政府等外部の開発専門家に対してアピー ルしていく能力が求められるようになる。住民の 間で人望のある伝統的・宗教的権威者であって も、計画の文書化や予算書の作成、開発専門家が 使う用語をちりばめた説明などは上手く出来ない 場合が多い。そうなると、制度化された参加メカ ニズムの中で、外部との間の「ゲートキーパー」 のような位置に立つ人物が出てくるのである。 カーネイ他は、ネパールの事例に基づき、こうし たゲートキーパーは必ずと言っていいほど、男性 で、教育を受けたエリートであると述べている (Carney et al. 2007, p. 616; また、Pryor 2005, pp. 196-201 も参照)。

③ 外部者との関わりと住民間の力学

今回の調査では、JICA のプロジェクト支援が 行われている地域において、支援の有無が住民関 与に何らかの影響を与えているかも観察の対象と していた。JICA のみならず、UNICEF やイタリ ア政府といった国際的援助機関や NGO の支援が どこかの時点で何らかの形で入っている学校は多 かった (表2)。これらの援助は、住民参加型の 学校運営の強化や、子どもの学習環境の向上と いった目的のもとに実施されているが、住民に は、そうした援助する側の理念はあまり認識され ていないことも多い。また、外部の支援は、政府 を通じて配分されるため、住民にとっては、郡事 務所から斡旋される資源の一部として認識されて おり、これらの資源を得るためにも、いかに教室 の増設や教材が不足していて必要かを郡政府にア ピールすることが重要なようである。学校設立の 認可も、外部資源をどのような条件の学校に提供 するかも、かなり郡教育事務所の裁量に依るから である。また、学校年次計画や予算の文書化は、 多くの住民には経験のない作業であり、郡教育事 務所の職員が校長を指導して書かせている場面に も出会った(15)。このように、新しい方法の学校運 営とそれへの「参加」は、規定の形を整えなけれ ば「参加」したことにならず、そのためには外部 支援が必要だという依存関係も作り出す。エスコ

バルは、援助によって外部支援が必要な開発空間が作られることを指摘しているが (Escobar 1995)、本調査を行ったエチオピアの学校でも、学校運営委員会が、もともと主体的に関わっていた住民を外部依存型の「住民参加」の枠組みにはめていると思われる側面があった。このような制度化された「住民参加」が導入されるとともに、いわゆる「ゲートキーパー」的リーダーが新たに権威を高めることにもなっている。

おすび

本論では、エチオピア国オロミア州の14の小 学校において、住民による学校運営への関与の度 合いが、どのような要因によって決まるのかを知 るため、住民とのワークショップ、校長、教員と のインタビュー、郡教育事務所でのフォーカス・ グループ・ディスカッションに基づく分析を示し た。調査対象地域では、2000年代半ば以降に全 ての村に学校を作って就学拡大を図るという政策 のもと、多くの学校が新設された。SMCが制度 化され、政府によるトレーニングや啓発活動に よって、住民の教育への関与は総じて高まってい る。その一方で、政府が推進しなければ住民が学 校に無関心だったわけでも住民の教育への関与が なかったわけでもない。筆者は、アフリカに古く からあるコミュニティ・スクールの伝統と住民主 導の教育普及の活動が、現在の「住民参加型学校 運営」の議論に反映されていないことに違和感を 覚えてきた。もともと住民主体で教育について議 論し、活動する土壌のないところに制度は根付か ない。「オーナーシップ」は、当事者が自ら感じ ることによって生まれるものであり、外部主導で 醸成されるものではないことを指摘したい。ま た、本論では、コミュニティ参加、と一言でくく られてしまう状況が、いかに多層的、多面的であ るかも示した。生徒の親だけが教育に関わる「コ ミュニティ」ではない。親であっても、地理的に 学校から離れている場合もあり、また、複数の学 校に子どもを行かせてもいる。一方、地理的に学 校に近接する「コミュニティ」は、一つではない 場合も多い。

また、このように多層かつ多様なコミュニティを動員するには、必ず何らかの形で人々を主導するリーダーがいる。リーダーは、「コミュニティ」を網羅的あるいは公平に代表するわけではない。

伝統的リーダーは、ほとんど男性で、たいていは特定の宗教や血縁集団の利益を代表する立場にある。一方、文書作成や制度化された「参加」メカニズムの中で存在感を高めるタイプの人も、関係する全ての人の利益を代表するわけではない。SMCには、女性メンバーの任命が義務付けられているが、そのことによって女性が長老や教育と受けた男性のリーダーになることは少ない。リーダーシップがどのように形成されるかは、その集団の成り立ちや通念に影響される。したがって、リーダーとコミュニティの関心の背景を知るためには、学校に関わる人々を取り巻く文化や人間関係などの社会要因に配慮したきめ細かい調査が不可欠であろう。

最後に、行政の分権化と住民が学校に主体的に関わることは同義ではないことを指摘したい。開発の言説の中では、SBM(自律的学校運営)を行えば、行政負担も減り、教育サービスの受益者である住民は、サービス内容向上のための意思決定に直接関わることができ、教育の質が向上すると、まるで何にでも効く特効薬のように言われる。しかし、運営管理が向上しても教育の質が向上するとは限らず、住民が参加しても運営管理が向上するとは限らない。本質的な原因結果の関係を曖昧にしたまま、理想的な想定に基づいて制度の定着のためにまい進することには、留保が必要ではないだろうか。

注記

(1) この調査の実施に当たっては、国際協力機構 (JICA) 人間開発部、エチオピア事務所及び 「住民参加型初等教育改善プロジェクト (Ho! ManaBu)」関係者各位に調査地の選定や手配等 のため、多大な情報提供とご協力をいただいた。 ここに感謝の意を表する。ただし、本調査は、 JICA の事業実施に直接関わるものでも案件評価 でもなく、分析の責任は全て筆者に帰属するも のである。

また、エチオピアの村落社会につき、筆者の 理解不足を補う貴重な助言をくださった匿名の 査読者にも感謝を表したい。

(2) コミュニティ・スクールの定義に明確な合意はない。歴史的には、ケニアのハランベー学校に代表されるような、20世紀初頭からヨーロッパ人に対する抵抗運動の流れの中から出てきた独立学校がよく知られている。近年、EFAや

MDGsの枠組みに基づき、初等教育の完全普及を目指す各国政府は、コミュニティ・スクールを公教育制度の不足を補う代替学校(alternative school)として、就学拡大のために積極的に活用しようとしている。また、NGOや国際機関の支援によって作られた学校でも、「コミュニティが主体となって意思決定をしている」と考えられるものはコミュニティ・スクールと呼ばれることがある(Hoppers 2005; Miller-Grandvaux, Yolande and Karla Yoder 2002)

- (3) タンザニアには、初代大統領ニエレレが提唱したウジャマー思想に象徴される「参加」概念があり、それは、「タンザニア市民としての義務としての国家開発への貢献」を意味する。
- (4) 総就学率は、就学年齢人口を母数とし、実際に 就学している人数を比率として示したものであ る。基準就学年齢以外の就学者が多いと、総就 学率は100%を超える可能性がある。都市で就 学率が高いのは、もともと都市住民が教育に関 心が高いことと、教育機会を求めて農村部から 人が移動して来ることが原因として考えられる。
- (5) 教育開発分野では、一般に、二部制は、生徒数 に対して教師や教室の数が足りないために、や むを得ず、生徒を午前と午後のグループに分け ている状況と認識される。従って、二部制が 減って一部制が増えることが、教育の質向上の 指標の一つとされている。しかし、チロの場合、 教師当たり及びクラス当たりの生徒数は他の郡 より多いにも関わらず(学校のキャパシティが 高いわけではないのに)、ほとんど全ての学校が 一部制を取っている。これは、教育制度の効率 性という観点とは別の理由で、二部制にするこ とがこの地域に馴染まないことを示唆する。住 民とのワークショップでも、「学校を一部制にし たいか」という質問に対しては「午後にイスラ ム教の学校に行くため、必要ないしという意見 が大勢を占めた。
- (6) 女性が現金収入を持つ場合に、教育投資をする 傾向が強いように見受けられたが、これは本稿 の主題ではなく、詳しい分析は行っていない。
- (7) 2010年12月時点の1ブル=5円のレートで計算。
- (8) エチオピアの教育議論には、しばしば土地をめ ぐる争議が絡んでくるが、土地所有をめぐる近 代制度と多様な伝統的権威の絡み合いは(松村 2008)、地域内で、教育議論を誰が、どのタイミ

- ングで提起するかにも関わりが深い。
- (9) 「教育を受けた人を実際に見た」という直接的な発言以外に、中等段階以上の学校を経なければ就けない職業(教師、行政官、農業技術者など)を子どもが得る期待、教育があったほうが農業生産も上がる、といった発言は、何らかの形でロールモデルを意識しており、訪問したほとんどすべての学校のワークショップ参加者から挙がっている。
- (10) ワークショップに参加した人々が、自らと対比して「教育に関心がない」人を評するときに、「貧しい」「生業に忙しい」というのは必ず挙がる理由である。
- (11) 例えば、11番の学校は、二つの村の境あたりにあり、学校建設地の選定でもめたために、一方の村からはほとんど参加がないという発言があった。
- (12) 出稼ぎ者や有力者の寄付の例は多く、住民の関与の度合いが高い学校ではほとんど何らかの形の寄付があった。
- (13) エチオピアのグラゲ人地域で学校支援プロジェクトを行っている国際 NGO Save the Children でも同様の観察がなされている (Glassman et al. 2007)。グラゲは、特に同族ネットワークが強く、都市移住者が出身地の開発に組織的に資金提供することでも知られている (西 2009)。
- (14) 今回の調査地では、伝統村落を「ゴティ」と呼びならわしていたが、オロモ社会にこうした伝統的社会組織が確固として存在しているわけではなく、多様な状況があることが報告されている。オックスフォード大学、アジスアベバ大学等の研究者が行っている「エチオピア村落研究(Ethiopian Village Studies)の調査からは、おおむね以下のことが分かっている。
 - ●明確な地理的境界やメンバーシップを有する 地縁組織の不在。ただし互助や親睦といった 特定の目的のために活動している、種々の ローカルな社会組織が存在する。
 - ●クラン、リネージ、親族といった血縁集団の 重要性。またリネージを代表する伝統的リー ダーとしての長老が、社会秩序の維持と紛争 解決に重要な役割を果たしている。
 - ●また宗教的リーダーが、社会秩序の維持や紛 争解決に重要な役割を果たしている場合もあ る。(Centre for the Study of African Economies)

(15) 調査を行ったのが、学校年次計画提出の時期 だったこともあるが、筆者は、学校1、7で、 こうした場面に出会った。

参考文献

- 国際協力機構、2008、『エチオピア連邦民主共和国 住民参加型初等教育改善プロジェクト事前評価 調査報告書』。
- 松村圭一郎、2008、『所有と分配の人類学―エチオピア農村社会の土地と富をめぐる力学』、世界思想社。
- 西真如、2009、『現代アフリカの公共性:エチオピア 社会にみるコミュニティ・開発・政治実践』、昭 和堂。
- Carney, Stephen, Min Bista and Jytte Agergaard. 2007. "'Empowering' the 'Local' through Education? Exploroing Community-managed Schooling in Nepal." Oxford Review of Education. Vol. 33. No. 5. pp. 611–628.
- Chikoko, Vitallis. 2007. "Negotiating Roles and Responsibilities in the Context of Decentralised School Governance: A Case Study of One Cluster of Schools in Zimbabwe." *ISEA*. Vol. 35. No. 1. pp. 22–38.
- Cohen, John M. and Stephen B. Peterson. 1999. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Connecticut: Kumarian Press.
- Escobar, Arturo. 1995. Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World. New Jersey: Princeton University Press.
- Center for the Study of African Economies. 2011. Ethiopian Village Studies. http://www.csae.ox.ac. uk/evstudies/main.html Retrieved on October 2011. Economics Department, Oxford University.
- Fullan, Michael and Nancy Watson. 2000. "School-based Management: Reconceptualizing to Improve Learning Outcomes." School Effectiveness and School Improvement. Vol. 11. No. 4. pp. 453–473.
- Gamage, David T. and Pacharapimon Sooksomchitra. 2004. "Decentralisation and School-based Management in Thailand." *International Review of Education*. No. 50. pp. 289–305.
- Geo-Jaja, Macleans A. 2004. "Decentralisation and Privatisation of Education in Africa: Which Op-

- tion for Nigeria?" *International Review of Education*. No. 50. pp. 307–323.
- Glassman, Deborah, Jordan Naidoo and Fred Wood (eds). 2007. Community Schools in Africa: Reaching the Unreached. New York: Springer.
- Government of Ethiopia. 2008. Summary and Statistical Report of the 2007 Population and Housing Census.
- Grauwe, Anton De. 2005. "Improving the Quality of Education through School-based Management: Learning from International Experiences." *Review of Education*. No. 51. pp. 269–287.
- Hannaway, Jane and Martin Carnoy (eds). 1993. Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise? San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hoppers, Wim. 2005. "Community Schools as an Educational Alternative in Africa: A Critique." International Review of Education. No. 51. pp. 115– 137.
- Hoyle, Eric. 1986. *The Politics of School Management*. London: Hodder and Stoughton.
- Kendall, Nancy. 2007. "Parental and Community Participation in Improving Educational Quality in Africa: Current Practices and Future Possibilities." International Review of Education. No. 53. pp. 701–708.
- Lauglo, Jon. 1995. "Forms of Decentralization and Their Implications for Education," *Comparative Education*. Vol. 31. No. 1. pp. 5–30.
- Malen, Betty, Rodney T. Ogawa and Jennifer Kranz. 1990. "What Do We Know about School-based Management? A Case Study of the Literature a Call for Research," in Clune, William H. and John F. Witte (eds). The Practice of Choice, Decentralization, and School Restrucgturing, Vol. 2. London: Falmer Press. pp. 289–342.
- Marsland, Rebecca. 2006. "Community Participation the Tanzanian Way: Conceptual Contiguity or Power Struggle?" *Oxford Development Studies*. Vol. 34. No. 1. pp. 65–79.
- Miller-Grandvaux, Yolande and Karla Yoder. 2002. *A Literature Review of Community Schools in Africa*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- Ministry of Education, the Federal Democratic Republic of Ethiopia. 2009. *Education Statistics An*-

- nual Abstract 200 E.C./2007–2008 G.C. Addis Ababa: Government of Ethiopia.
- . 2005. Education Sector Development Program III 2005/06-2010/11: Program Action Plan. Ministry of Education. Addis Ababa: Government of Ethiopia.
- Mukundan, Mullikottu-Veettil and Mark Bray. 2004. "The Decentralisation of Education in Kerala State, India: Rhetoric and Reality." *International Review of Education*. Vol. 50. No. 3/4, pp. 223–243.
- Oplatka, Izhar. 2004. "The Principalship in Developing Countries: Context, Characteristics and Reality." Comparative Education. Vol. 40. No. 3. pp. 427–448.
- Oromia Education Bureau. 2006~2009. *Oromia EMIS Annual Abstract*. Addis Ababa: Government of Ethiopia.
- Pellini, Arnaldo. 2005. "Decentralisation of Education

- in Cambodia: Searching for Spaces of Participation between Traditions and Modernity," *Compare*. Vol. 35. No. 2. pp. 205–216.
- Pryor, John. 2005. "Can Community Participation Mobilize Social Capital for Improvement of Rural Schooling? A Case Study from Ghana." Compare. Vol. 35. No. 2. pp. 193–203.
- Rose, Pauline. 2005. "Privatisation and Decentralization of Schooling in Malawi: Default or Design?" *Compare*. Vol. 35. No. 2. pp. 153–165.
- Yamada, Shoko (ed). 2010. Multiple Conceptions of Education for All and EFA Development Goals: The Processes of Adopting a Global Agenda in the Policies of Kenya, Tanzania, and Ethiopia. Sarrebruck: VDM Verlag.
- Zejda, Joseph. 2004. "Introduction." *International Review of Education*. Vol. 50. No. 3/4. pp. 199–221.

Abstract

Social Factors Determining "Community Participation"

—The Tradition of Community School and School Management Committees in Oromia Region, Ethiopia

Shoko YAMADA

Graduate School of International Development, Nagoya University E-mail: syamada@gsid.nagoya-u.ac.jp

School-based management has been promoted in many developing countries as an effective means to decentralize educational administration and give decision-making authority to the school. In Ethiopia, too, the School Management Committees (SMCs) are formulated in all schools as a multiparty administrative body, with participation of community representatives, school principal, teachers, and local government officers. Regardless of this institutionalized channel of participation, there are schools which have and do not have active community participation. Based on the assumption that the factors determining the levels and the styles of participation exist not only within the SMC and the school itself but also in the societies surrounding the school, the author enlarged the scope of investigation to the traditional social structure and socio-cultural dynamics. The research was conducted at 3 district education offices and 14 primary schools in Oromia Region, Ethiopia, through interviews, questionnaire, focusgroup discussion, and participatory workshop. By untangling the perspectives of different actors—especially community members—at different localities, the author demonstrates factors which determine the types and levels of popular commitment to education.

The research revealed that the schools which have active SMC tend to be those in which parents and local people have been actively involved in school matters even before the introduction of SMC. Also, often times, SMCs are supported by non-institutionalized mechanism of participation, such as traditional communal unit called *Goti* which actually mobilize people and resources. Further, active communities have strong leaders who have either traditional authority like *Goti* leaders, administrative authority like village administrators or school principal, or connection with outside society and modern knowledge based on higher level of education or better cash income than other people. The paper also demonstrated the ambiguity of the term "community" given the fact that the school catchment areas often transcend the administrative or traditional unit of community and the people's level of involvement varies depending on who has power and how leadership is exercised.