

修士論文概要
「コミュニティによる学校支援」モデルの再検討
—ボリビア貧困削減戦略下における教育開発の課題

鶴賀 全子

研究の目的

真の貧困削減のためには単なる経済指標の向上ではなく、内発的発展を支えかつ市民社会の強化に資する教育が不可欠である、との前提の下に、教育開発でもてはやされてきた「コミュニティによる学校支援 (Community School Support : CSS)」モデルを再検討し、「コミュニティの学校教育への参加 (Community Participation in School Education : CPSE)」こそがこのような教育の重要な要素のひとつであることを示すのが、この研究の目的である。そのために、本論文では以下の点について明らかにする。

- ① 人間開発およびコミュニティ開発の視点から教育開発を捉えなおす。「経済発展の手段としての教育開発」ではない「内発的発展を支える教育」とはどのようなものであるのかの分析。
- ② ボリビアにおける貧困削減戦略下の教育行財政的地方分権化を背景に、CSS導入を支える制度的枠組みについて整理する。特にその中で貧困削減と大衆参加を目的としたHIPC資金の配分に注目し、それが中央政府、地方政府、コミュニティの3レベルでどのように変化したかを分析する。
- ③ 貧困削減戦略下で全国的な教育モデルとなったCSSの実態をコチャバンバ市について調査し、その限界を明らかにする。
- ④ 一方、CSSの先駆となったラカイパンパ先住民行政区 (DIMR) の取り組みについて調査し、それが言わばCPSEとしての要素を含む「内発的発展を支える教育」であることを示す。

調査の方法

上記の研究課題に対して、①については今までの教育開発に関する人間開発とコミュニティ開発における議論を整理し、主に文献を使用し理論的に整理を試みる。②については文献資料により法的制度の変化を概観しつつ、教育財政面を主な切り口として、国勢調査資料による整理を試みる。③と④についてはフィールド調査に基づく。ボリビア教育改革の全国的な教育モデルとなったCSSの実態について、都市部であるコチャバンバ市と農村部のミスケ市ラカイパンパ先住民行政区 (DIMR) の2地区を対象とする。調査はコミュニティと学校訪問による視察、関係者 (教育行政官、教員、親、地域住民、子ども、NGOスタッフ等プロジェクト関係者) への聴取により行う。

論文の構成

以上の課題をふまえ、本論文の前半で CSS に関する理論を整理し、後半では CSS の実態をみる。

2 章では、1 節で発展途上国における教育開発の課題を整理し、今までのアプローチでは解決が困難であった（あるいは見過ごされてきた）学校外の要因である貧困の罨と教育の問題及び学校のカリキュラムと地域生活の適合性の問題を取り上げ、それらを解決する上で CSS が有効であることを示唆した。2 節では、「経済発展の手段としての教育」である世銀の効率アプローチと、ユニセフの「人権としての教育」アプローチをとりあげた。前者は教育の効率向上を目的とした「動員型」CSS、後者は教育の質や住民参加のあり方にまでふみこんだ「自助努力型」CPSE としての要素をそれぞれ持ちえているといえる。3 節では「内発的発展を支える教育」について、その歴史的背景を取り上げ、またパウロ・フレイレの課題提起教育やユネスコの「文化的アイデンティティ重視」アプローチを基にその特徴をまとめた。「内発的発展を支える教育」とは教育の目的を全人的な発達に求め、意識向上、責任感や他者との交流能力の育成、文化的多様性への対応、アイデンティティの保持を目指すものである。2 章のまとめとして、CPSE モデルの目指す教育のあり方を提示した。それは「動員型」でない、住民参加の継続性を重視する「自助努力型」であり、上記の「内発的発展を支える教育」をすすめるものである。

3 章ではボリビアの貧困削減戦略（Estrategia Boliviana para la Reduccion de la Pobreza : EBRP）と教育改革を取り上げた。ボリビアでは 94 年から教育改革が推進されており、CSS のための組織化、および教育行政の地方分権化が実行に移されてきている。教育改革が多文化相互主義（Interculturalidad）と教育への大衆参加（Participacion Popural en Educacion : PPE）を理念として掲げる一方、2001 年に導入された EBRP では国、県、市町村、コミュニティの権限と教育支出状況の大きな変化が見られたが、それはサービスの効率的効果的デリバリーや、行政サービスのコストダウンを目的とした、学校設備維持管理や学校建設のプロジェクトを推進する「動員型」CSS を促進するものであった。サンチェス政権が EBRP 第 2 版で生産力向上を目指し、教育開発の重点を基礎教育から中等・技術教育にシフトしようとした時、住民暴動により政権交代を余儀なくされたが（2003 年 10 月）、新政権の教育政策の重点は多文化相互主義に立ち返り、全ての民族が参加できる CPSE モデルをめざしつつある。

4 章ではボリビア教育改革の全国的な教育モデルとなった CSS の実態について、都市部であるコチャバンバ市セルカド地区と農村部のミスケ市ラカイパンパ先住民行政区（DIMR）の 2 地区を取り上げた。前者は CSS モデルを適応した地区であるが、その展開には様々な障害が見られた。それに対し、後者は CSS の先駆となった先住民地区であるが、ケチュア語との 2 言語教育、地域の生活に適合したカリキュラム開発など、CSS は地域の住民にとって内発的な発展、CPSE を目指す試みであった。DMIR の自己分析ワークショップ、地域カリキュラム開発の実際を概観するとともに、CPSE のネットワーク化の現状について整理した。それらをふまえ、CSS の成功要因と課題を明らかにした。

5 章は上記を踏まえた結論章となっている。

論文の概要

「コミュニティによる学校支援 (CSS)」と「コミュニティの学校教育への参加 (CPSE)」

①効率的資本集約型工業化による高度経済成長を強調し、トリクルダウンに期待する開発戦略が貧富の格差拡大をもたらしたことの反省から、②成長と同時に公正な分配を求める開発戦略へ、ひいては ③人間の安全保障を前面に出さざるをえない状況にいたった現在までの開発戦略の推移があり、それにともない、教育は経済発展の手段としての側面よりむしろ人権としての教育そのものを開発の目的とする考え方が浸透してきた経緯があった。また、②以降の開発戦略の実施には利害関係者 (Stakeholders) の参加が前提とされるようになり、冷戦終焉後の国家と市場の役割の見直しの中、コミュニティの役割が注目を浴びるようになると、教育においても「コミュニティによる学校支援 (Community School Support : (CSS)」モデルがもてはやされるようになった。しかし外部機関、特に世界銀行が参加型を採用する意図は住民参加の継続性よりもむしろ、サービスの効果的デリバリーや、行政サービスのコストダウンであり、学校設備維持管理や学校建設のプロジェクトに見られるように、行政の安い下請けの穴埋め作業を地域のコミュニティの「参加」(＝動員)に任せて、行政の補完的役割を担わすというものであった。このような CSS モデルでは住民参加の継続性は期待できず、真の「参加型開発」とは呼べないことを前提とし、「動員型」ではない「自助努力型」の継続的参加が可能となる「コミュニティの学校教育への参加 (CPSE)」こそが内発的發展を支えかつ市民社会の強化に資する教育であるということを見直す必要がある。

ボリビア貧困削減戦略 (EBRP) と教育改革

ボリビアは 1997 年 9 月に重債務貧困国 (HIPC) イニシアティブの適用国、さらには 2000 年 2 月には拡大 HIPC イニシアティブの適用国となり、貧困削減戦略ペーパー (PRSP、ボリビア版は EBRP) を修正策定しつつ¹、同ペーパーを国家のマスタープラン (サンチェス政権におけるプランボリビア) に反映させ、貧困削減に向けた取り組みを行ってきた。同ペーパーにおいて地方分権、大衆参加は最重要概念であり、1994 年の大衆参加法、1999 年の自治体法、2001 年の国民対話法によって制度的に裏づけされている。HIPC 資金の活用は教育と保健に限定されている上、教育セクターにおいても 94 年からの教育改革以来、他のセクター同様に地方分権化政策が進められている。

一方、教育改革は EBRP に先行する 94 年に開始されており、世界銀行の承認を要し、限られた期間内で数値として貧困削減の結果を出さなければならない EBRP とは性格を異にしている。同改革では大衆参加と多文化が最重要概念とされ、これを支えるべく「コミュニティによる学校支援 : CSS)」が促進されてきており、そこでは NGO が重要な役割を果たしている。世銀が主張する教育の「効率アプローチ」は、教育の質はいかに「就学率」を高め、「浪費」を減らして「卒業人数」「試験成績」などのアウトプットを生むか、に評価が偏る傾向にあるのに対し、ユネスコ、ユニセフといった他の国際機関や NGO の主張は教育を

¹ 2001 年 6 月策定。以降 3 年ごとに国民対話を反映して改訂する予定であったが、2003 年 10 月に政権交代があり、前サンチェス政権が取りまとめていた第 2 版 (2003 年版) は無効となった。カルロス・メサ新大統領の下、2004 年の国民対話を反映し、新たに改訂される予定。

就学率と効率の指標でのみ評価することに批判的である。ボリビア教育改革は世銀よりもユネスコ、ユニセフの影響が強く、教育の価値を学習者の全人的な発達に求めようとする。つまり意識向上、責任感や他者との交流能力の育成、文化的多様性への対応、アイデンティティの保持など数値化し得ない価値が教育に含まれるとするものである。これは内発的発展を支えつつ市民社会の強化に資する教育に対応するものであり、そこにおける CSS は「動員型」ではない真の「参加型開発」である「自助努力型」の「コミュニティの学校教育への参加 (CPSE)」と呼ぶことができるものではないだろうか。

結論

ボリビア教育改革は「内発的発展を支える教育」を指向しているのに対し、同国貧困削減戦略が目指す教育開発は指令やサービスのデリバリーの効率化により「動員型」CSS を補完するアプローチの域を出ていなかった。このようなアプローチでは市場に全面的に依存するか、公的行政のサービスデリバリーをより住民に近づけることを目指す地方分権化と、分権化された行政機関間の相互調整のスムーズな実施を強調するしかないことは、4章2節のコチャバンバ市の事例に見たとおりである。同アプローチはサービスの受け皿であるコミュニティをいかにしてプロジェクトに参加させるかが最大の関心となり、コミュニティ住民が外部から与えられた援助や機会を主体的に受け止めて最大限に活用しようとする自治管理能力の育成は問題にされない。これに対し、4章3節のラカイパンパ先住民行政区 (DMIR) の事例では、住民の自発性とプロジェクトへの継続的参加が確認された。その成功要因は大きく分けると、①自治管理能力育成の経験の蓄積 ②コミュニティ住民のもつ内発的な欲求 ③住民間の古くからの相互扶助の文化、密な人間関係 ④外部組織の援助や支援 ⑤経験交流を可能にする重層的、分野横断的な連携 となる。この場合、コミュニティ住民のもつ内発的な欲求とは DMIR の事例では民族的な背景をもつ「公教育への反発」や二言語教育に対する明確なニーズとなるが、欲求の内容はコミュニティごとに異なっており、このように個々のコミュニティの特性に従い、プロジェクトへの継続的参加を可能にする要因は多様になってくる。つまり、外部から援助の働きかけをしようとする機関は、画一的なアプローチではなく、その地域のコミュニティの歴史的かつ社会経済的特性や（潜在性をふくめた）自治管理能力を調査・検討した上で、コミュニティ住民の主体性・自立性を活かしつつ、一つ一つの地域のコミュニティの特性を生かした、異なったアプローチをとるべきである。

このような内発的発展を支える CSS、つまり CPSE は、学校建設や備品維持管理といったプロジェクトの目標達成以上に、住民の態度変容や組織の変容を重視する。人々が集まり、コミュニケーションを密にしていくと、組織が相互学習する場となり、また相互扶助や問題解決活動、さらに生産・収穫等の経済活動面での協同が容易になる。そしてメンバー間の信頼が高まると中長期的視野からの運動参加を可能にする。このような活動を通じて組織そのものが強固なものになる。強固になった分、それだけ経験および学習成果の蓄積も容易になる。

一方、CSS の限界は、世銀等が重視する「教育の効率向上」の側面での効果は未だ明らかではないことをあげることができる。これは長中期的成果に関心の対象としているがた

めに短期的成果としての効率性は重視されないためである。また、CSS が重視する住民の態度変容や組織の変容は数値化しにくい。また、CSS が直接経済発展に資することは考えられにくく、長期的には内発的発展としての地域経済に貢献する可能性があるにしても、その因果関係を証明するのは困難である。

しかし教育概念を拡大し多元的な価値に広める点では「内発的発展を支える教育」や CSS は市民社会の強化に貢献する重要な可能性を有しているといえるのではないだろうか。