

学校環境改善を目指した学校運営委員会における組織とマネジメントのあり方
～ニジェール国学校運営改善計画（みんなの学校プロジェクト）を事例として～

齋藤 由紀子

<研究の目的と方法>

現在、多くの途上国において「万人のための教育」を達成するため、初等教育システムの改善充実に向けた取り組みがなされており、その一環として学校環境改善を目指した地域住民参画による学校運営委員会の設置が取り入れられている。これは、地方分権化政策に伴う中央から地方へ教育に関わる運営管理の権限を移譲するための政策であるが、多くの国において、未だに学校運営委員会が十分に機能しているとは言えないというのが現状である。西アフリカのニジェール国においても、上記の新しい教育政策が開始されており、それを受け JICA 技術協力プロジェクトである「ニジェール国住民参画型学校運営改善計画（通称：みんなの学校プロジェクト）」は開始され、学校運営委員会の機能化に貢献し、現在では全国展開されている。

学校運営委員会が機能していない理由としては、学校運営委員会の委員に対する研修が行われず、委員が何をすればいいのかわかっていないというケースがあげられるほか、例えば、学校運営委員が村長など村の有力者やその家族親類で占められるなど限られた人たちが独断に運営と活動が行われ、地域住民は蚊帳の外に置かれているという状況も多くみられる。このようなケースでは活動資金の管理が適切に行われていなかったり、一部の人たちの利害に影響されたり、情報共有がないまま、委員会活動に対する住民の関心と参加意欲が低下し機能不全に陥る場合が多い。

また、ニジェールでは、JICA 以外にも学校運営委員会の能力強化支援を行っているドナーが存在するが、そのアプローチが必ずしも成果を上げていたわけではない。その理由は、学校運営委員会の能力強化の一環として研修だけでなく、資金や物的援助も行っていたことである。学校活動実施のための資金をドナーが拠出する方法を取ったことで、活動計画の金額が実際に必要とするもの以上の活動を計画したり、単に資金を獲得するためだけに計画を策定するなど、資源の外部依存を前提とした運営体質に陥っている。これによって、次第に住民の主体的な参加が得づらくなるという結果につながっている。また、ドナーがよく採用しているのは、トレーニングを受けたファシリテーターを各村に配置して彼らが住民への啓発や活動のファシリテーションを行い、住民参加を促すというアプローチである。これは、住民の主体的な参加を目指した行動と学習過程を重視する、いわゆる参加型開発の分野で提唱されている理念を具現化することを意図したアプローチで、当事者（住民）間の建設的コミュニケーションや啓発を通じた能力強化、意識行動の変容に重きを置くため、長期的なアプローチである。これは、地域住民のエンパワーメント、気づき、さらには、行動変容といったキーワードで語られるとおり、主体的な住民参加の理想的なあり方であり、持続発展にもつながる手法であることは否定しないが、即効性、具体性、効

率性、費用対効果という点で実践的とは言えない。

これに対して、みんなの学校プロジェクトは、非常に短期間で、多くの住民の主体的な参加によって学校運営委員会の機能化という成果を収めることに成功した。これは、上記のような、住民による学びや意識の変化といったつかみどころのない人間の内面に直接働きかけるアプローチというよりは、学校運営委員会という組織とそのマネジメントのあり方に注目し、その設置と運営管理のしくみをよりシンプルで現地の特性に適した方法で導入し、具体的で即効性のある成果を引き出す実践的なアプローチであったからである。

筆者は、このプロジェクトの経験を通して、学校運営委員会を機能させるための組織づくりの要素として、1) 住民の代表である委員を民主的な選挙での選出するという、**学校運営委員会の構成員の民主的な選出**、2) 住民のニーズを反映して住民自身で実施可能な活動を計画、実施するという、**学校活動計画の枠組みに沿った活動の実施**、3) 定期的な会合、民主的な意思決定方法、情報共有とコミュニケーションといった、**透明性のある情報共有**、の3点が非常に重要な鍵ではないかと考えるに至った。

本研究では、筆者が約3年間に渡って活動したニジェールみんなの学校プロジェクトの事例から、学校運営委員会を通じた地域住民の参画によって引き起こされた学校環境の改善及び教育開発への貢献の具体的な例を紹介し、その事例を基に、学校運営委員会における組織とマネジメントの在り方の観点から、その活動成果と課題を分析する。その分析結果を受けて、学校環境改善を目指した学校運営委員会における組織とマネジメントを機能させるための要因を明らかにし、その意義や発展性について論じる。

<論文の構成>

第1章 序論

第1節 研究の背景

第2節 問題の所在と研究の視点の提示

第3節 研究の目的

第4節 研究の方法

第5節 研究の構成

第2章 ニジェール国における学校運営委員会の概要

第1節 ニジェール国の学校運営政策とプロジェクト実施の背景

1. プロジェクト実施の背景

2. みんなの学校プロジェクトの概要

3. 学校運営委員会の概要

第2節 学校運営委員会の設置から活動実施に至るプロセス

1. 学校運営委員会の設置プロセス（民主選挙による学校運営委員会委員の選出）

2. 住民による透明性のある学校活動計画の立案

3. 行政官によるモニタリング

第3節 機能する学校運営委員会を通じた多様な学校環境改善活動

1. 地域の特色やニーズを反映した活動例
2. 学校活動計画の実績

第3章 学校運営委員会活動による教育開発貢献事例

第1節 学校運営委員会による生産実習活動の活性化

1. 生産実習活動の概要
2. 教員主体の生産実習活動支援とその結果
3. 教員主体による生産実習活動から学校運営委員会を介した生産実習活動への移行
4. 生産実習活動クラブの成果
5. まとめ

第2節 学校運営委員会によるその他分野への貢献

1. 就学率の向上（特に女子就学率の向上）
2. 修了率・中学試験合格率の向上
3. 就学前教育の促進

第4章 学校運営委員会がもたらす住民参加面での成果

第1節 住民参加の促進

第2節 コミュニティーと学校の関係改善

第3節 コミュニティーの活性化

第5章 学校運営委員会における組織とマネジメントを機能させる要因

第1節 学校運営委員会の構成員の民主的な選出

第2節 学校活動計画の枠組みに沿った活動の実施

第3節 透明性のある情報公開

第4節 まとめ

第6章 結論と今後の発展性と課題

第1節 結論

第2節 今後の発展性と課題

<論文の概要>

まず、第1章では、本研究に当たっての研究の背景（第1節）及び問題の所在と研究の視点の提示（第2節）、そして研究の目的（第3節）、研究の方法（第4節）を示す。

第2章では、本事例プロジェクトで展開されている学校運営委員会について説明し、「み

みんなの学校モデル」としての学校運営委員会の設置方法及び学校活動計画の立案の仕方を説明し、その各過程における意義と効果を述べる。また、当プロセスによって設置された学校運営委員会を通じた実際の活動が、結果として住民のニーズを反映した独自性のある活動となった事例を具体的に挙げる。最後は、活動実績結果を基に、対象校の拡大有無に関わらず、なお学校運営委員会の活動の活性化につながっている学校運営委員会活動を明記する。

第3章では、筆者が当プロジェクトで関わった生産実習活動教科（以下、APP）の活動を主な事例として取り上げ、その活動を通してぶつかった問題をきっかけに、学校運営委員会を通じた活動へと移行することで、今まで解決できなかったAPPに関する様々な問題を改善し、さらに活発なAPP活動へとつながったその過程を考察する。また、このAPPの活性化にとどまらず、他にも「女子就学率の向上」、「卒業修了率/中学校進学合格率」、「教員の環境改善」等々、教育開発で課題とされている問題に対しても大きな成果を見せ注目を集めており、学校運営委員会による様々な活動が、他分野への貢献として成果を挙げていることを考察する。

第4章では、前章を受け、学校運営委員会による学校活動計画を通じた活動やその成果は地域住民の積極的な参加なしには、実現しえないものであったことから、学校運営委員会の機能化によってもたらされた地域住民の参加の側面からみた成果を具体的な結果とともに明記し、考察する。

第5章では、第4章の結果及び考察を踏まえ、地域住民が潜在的に有しているニーズや能力を引き出すためには、彼らの主体的な活動への参加を促すための民主的で透明性のある組織とマネジメントが重要であること言及し、地域住民の積極的な参画に基づいた学校運営委員会を機能させるためには、以下の3つの視点が重要と捉え分析した。具体的には、①「学校運営委員会の構成員の民主的な選出」によって、やる気と能力のある人物が委として選ばれる組織としての基盤を整え、その基盤を基に、②「活動計画の枠組みに沿った活動の実施」によって、具体的なアクションと成果につなげ、③「透明性のある情報公開のあり方」を常に住民とのコミュニケーションを欠かさずに情報公開を行う取り組みによって、住民の関心と参加に継続性が保たれるというものである。これは「民主性や透明性といった原理に基づく一貫したシステムを構築することである」と言い換えることができる。最後に、みんなの学校における組織とマネジメントのあり方に注目したアプローチは、導入された枠組みに沿って主体的な住民参加が外部者との接触なしに自然に内発的に進むことを意図した、持続可能性や確実性という点で非常に実践的なアプローチであると結論づけた。

第6章では、参加型開発の分野において、住民のエンパワーメントといった概念で語られるように住民参加について、理念的な議論が多く具体的な成果に結びつく実践的な手法の開発が少ない中で、組織とそのマネジメントのあり方を追求したこのみんなの学校モデルは、実践的で汎用性の高い参加型アプローチとして注目に値することを言及した。