

修士論文概要

学校運営委員会の組織機能を妨げる要因に関する一考察 ～ブルキナファソの事例から～

木下 晶子

1. 研究の目的と方法

本論文は、ブルキナファソの全国の公立小学校に設置された学校運営委員会(COGES)の中に、組織運営が機能しておらず、活動が実施できていない COGES があるのはなぜか、その要因を明らかにするとともに、教育省が取りうる施策について考察することを目的としている。

従来の中央政府による中央集権的で一律な教育サービスの供給では、各々の学校、地域が抱える課題に対応しきれず、格差が発生しているという問題意識から、また、限られた財政の効率的活用、民主主義の高まり等の理由から、現在多くの国が教育分野の地方分権化を推進している。地方分権化推進の方針の一環として導入されているのが、自律的学校運営(School Based Management: SBM)である。自律的学校運営では、人事や予算執行などの権限を学校レベルにまで落とすことで、それぞれの学校が抱える多様な問題に、より効率的・効果的に対応することが可能となり、学習成果を含む教育の質の向上につながるとしている。西アフリカ地域でも、同じ論理から教育の地方分権化を推進する方針がとられ、ニジェールをはじめとして各国で、自律的学校運営の一形態である「学校運営委員会」を設置し、地域住民が学校運営に参加して教育を改善するという取り組みが行われている。

ブルキナファソにおいても、就学者数急増に伴う教育サービスの拡充、学習の質の向上等、教育に多くの課題を抱えており、その対応策の一つとして教育の地方分権化を推進している。教育の地方分権化の一環として、2015 年末までに全国の公立小学校に学校運営委員会(COGES)が設置された。

ブルキナファソの COGES に期待されている役割は、①教育の地方分権化の学校レベルの組織(学校給食や補助金の受け皿・運営組織)、②コミュニティや教育を取り巻く人々への教育に関する理解促進及び、学校・コミュニティ・コミューン等関係者間の連携枠組み、③コミュニティの自助努力(COGES 年間活動計画実施)による教育のアクセス・質向上への貢献である。本論文では、これらの期待される役割を果たせる組織運営能力を持ち、教育のアクセス・質に貢献する活動を実施できている COGES を「機能する COGES」とし、活動が実施できていない COGES を「機能していない」COGES と定義した。

地方分権化政策の推進には、学校レベルで分権化を担う COGES という組織が期待される役割を果たしていく必要がある。それでは、全国に設置された COGES は、期待されたこれらの役割を果たせる「機能する」組織になっているのだろうか。もし、そうでない COGES があるならば、それは何故か。また、そういった要因に対し、教育省として取りうる施策は何か、というのが本論文の問題意識である。

研究方法としては、まず、先行文献や資料などにより、教育の地方分権化および自律的学校運営の取

り組みが、世界各国で、またブルキナファソでどのように位置づけられ、実施されてきたかを整理した上で、ブルキナファソ教育省の統計データや学校運営委員会支援プロジェクトの活動の枠組みで収集したモニタリングデータを用いて、ブルキナファソの学校運営委員会の組織機能状況について全体像を示した。その上で、訪問調査とアンケート調査の二つの調査を行い、機能していない COGES の要因を明らかにした。最後に、教育省がこれら要因に対し取りうる施策について考察した。

2. 論文の構成

第1章 序論

第1節 研究の背景

第2節 研究の目的

第3節 研究の方法

第4節 論文の構成

第2章 教育の地方分権化と自律的学校運営

第1節 各国の教育の地方分権化と自律的学校運営

第1項 教育の地方分権化

第2項 自律的学校運営とそのインパクト

第2節 ブルキナファソにおける学校運営委員会を通じた学校運営

第1項 セクター政策における位置づけと期待されている役割

第2項 ブルキナファソの学校運営委員会の概要

第3項 自律的学校運営とブルキナファソの学校運営との比較

第3章 ブルキナファソにおける学校運営委員会の組織機能状況

第1節 本論文における学校運営委員会の「機能」の定義

第2節 学校運営委員会の組織機能状況

第4章 機能していない学校運営委員会にかかる調査

第1節 訪問・聞き取りによる一次調査

第1項 調査概要

第2項 調査結果

第2節 校長を対象とした調査票による二次調査

第1項 調査概要

第2項 調査結果

第3節 学校運営委員会の組織機能を妨げる要因にかかる考察

第5章 結論と今後の課題

第1節 結論

第2節 学校運営委員会の組織機能の健全化に向けた課題

3. 論文の概要

本論文は5章から構成される。

第1章では、研究の背景・目的・方法・構成について説明した。

第2章では、文献・資料調査により、教育の地方分権化及び自律的学校運営(SBM)の取り組みが、世界各国で、またブルキナファソでどのように位置づけられ、実施されてきたかを整理した。SBMは、学校レベルまで意思決定権や財源を移譲することで、それぞれの学校が抱える多様な問題に、より効率的、効果的に対応することが可能となるため、教育の質の向上につながることであり、世界各国で導入されている。ブルキナファソのCOGESは、まだ具体的な権限が委譲されていないため現時点では最も弱いタイプのSBMであると言える。ただし、コミューンへの権限移譲はすでに始まっており、COGESは、コミューンレベルCOGES連絡協議会(CCC)という枠組みを使ってコミューンとの連携することで、地方分権化に貢献することが期待されている。

第3章では、本論文における「機能する」COGESの定義を明確にした上で、ブルキナファソにおける学校運営委員会の組織としての機能状況を統計データやモニタリングデータによって示した。学校運営委員会における機能を示す要素は①「透明性のある運営」、②「関係者の巻き込み」、③「活動の実施」である。2015/2016年度の活動総括表のデータから確認すると、設置年や地域ごとの社会的背景の影響により差があるものの、全体としてCOGESは組織運営能力を有していると言える。他方で、詳細に確認すると、全国で約8%のCOGESが2015/2016年に全く活動が実施できておらず、「機能していない」状態になっていることが分かった。

第4章では、COGESが機能していない要因について調査した結果と、その考察をまとめた。調査は2段階に分けて実施した。一次調査では、機能していない18のCOGESを対象に聞き取りを行った。その結果、機能していないCOGESでは、資金動員ができていないこと、活動計画が住民総会において立案されていないことが特徴であることがわかった。さらに、資金動員ができていない背景には、COGESが学校に由来からある組織である父母会と連携をしていないこと、また、活動計画が住民総会で立案されていない背景には、校長のCOGESへの信頼・理解が不足していることがあると推察された。この、「父母会との連携の不在」、「校長のCOGESへの信頼・理解の不足」の2点が、COGESの組織機能を妨げている要因となっていることを検証するため、二次調査として、校長を対象としたアンケート調査を実施した。二次調査では、機能しているCOGES、機能していないCOGESを比較することで、その相違点を明らかにした。その結果、一次調査で推察された2つの点が、COGESの組織機能を妨げている要因であることが確認できた。

第5章では、以下の通り、COGESの組織機能を妨げている要因を結論付けた。

要因の一つは、「父母会との連携の不在」である。父母会は、任意のアソシエーションであり、地方分権化の受け皿とはなり得ないものの、従来から学校を支援する組織として定着しており、生徒一人当たりの会費を定め父母から徴収するため、資金力もある。COGESは、地方分権化の受け皿として父母会とは別に設置されたが、父母会長、母親会長は、事務局メンバーの中に含まれており、父母会・母親会を内包

する組織となっている。COGES の構成員は、生徒の父母にとどまらず、コミュニティ全体を対象とするが、実態として主要なアクターは生徒の父母である。生徒の父母は、既に父母会の会費を支払っているため、COGES が父母会とは別に独自に活動を実施しようとし、その活動資金の支払いを父母に求めるのは難しく、現実的ではない。しかし、COGES が学校を巡る各アクターの取り組みを連携させる役割を持つことについて関係者が十分に理解せず、独自に活動を実施しようとする場合があり、COGES が機能しない要因の一つとなっている。さらに、父母会が新しい COGES という組織を歓迎しないことで、連携が図れていない場合もある。

もう一つの要因は、「校長の COGES への信頼・理解の不足」である。

COGES は、住民総会を開いて住民の総意の元で活動を決定する。これにより、コミュニティへのアカウンタビリティが向上し、住民の学校活動への関心や参加が促進される。しかし、活動が実施できていない COGES では、多くの場合活動計画が総会で立案されていない。これら COGES では、適切な情報共有がされず、コンセンサスが図れていないため、活動が実施できていない。そして、住民総会が開催されていない背景には、校長の COGES への信頼・理解の不足がある。校長が、教育経験が乏しい等の理由でコミュニティの能力を十分に信頼せず、学校の運営に口を出して欲しくないと考えている場合には、COGES 活動は進まない。さらに、COGES に関する研修を受ける機会がなかった新任校長が、COGES とはどういった組織なのかを理解していない場合もある。

最後に、これらの要因に対し教育省が取りうる施策として、①COGES と父母会の関係の明確化、②教育行政官による現場モニタリングの手法の改善、③新任校長を対象とした学校運営に関する研修のシステム化、の3つを提案した。