

職権と現実との間で苦悩する学校委員会 —ボリビア・親の学校参加がもたらす帰結の一考察

岡村 美由規

(広島大学大学院教育学研究科)

1. 問題設定

本稿の目的は、途上国における親の教育参加について教員と親との関係性を学校委員会を通じて把握することでその効果と帰結とを検討することである。

途上国における親の教育参加は多くの場合行政参加というより学校に何らかの形で関与することを意味することが多く、地域社会の学校参加と同義として扱われることもある。途上国、国際援助機関ともに学校を改善するために親や地域社会がそれに参加することが重要であるとし、とくに学校参加という形態による親の教育参加を積極的に推進している。

親の学校参加によって途上国の学校の何を向上・改善させようと意図しているのか。これは次の5点に集約されよう。1点目は財政面である。現代の途上国における教育開発に影響を持つ1990年のEFA世界会議では、異なる利害をもつ当事者が協同でEFA達成にあたることで諸活動を調和させ、財源や人材面での新たな投入が期待されることとした(Bray 2001)。実際親や地域社会が学校に労働力や寄付などの形で財政的に貢献することで学校の設備備品の改善を図ったり行事を実施したりするのは途上国先進国に関わらず日常的に観察される。2点目は教育機会の拡大(就学率)と効率性(出席率、留年率、中退率)の向上である。親の学校参加を促すことで子どもの教育への関心を高め通学動機を強化させるというものである。3点目は教育の質の向上である。

児童生徒の学力改善や学習態度の向上を目指す。学習者である児童生徒の最善の利益を眼目に掲げた当事者間の協力関係や共通の教育目的を達成するための学校統治を実現するための教育参加といえる。4点目は学校の説明責任の確保である。学校予算の会計に親や地域社会を関与させることで学校財政の透明化を図り説明責任を明確にし、また効率化をはかることが期待されている。5点目は民主化の一環としての参加であり公正の達成をめざすものである。ここでの参加は市民の権利とみなされ(ガベンタ2008)、多様な民族・社会政治的背景をもつ構成員間の公正に寄与すると考えられている(Anderson 1998; McCowan 2006)。これらの意図を眺めれば、第3点目は子どもの教育の結果に関心と利害を持つ関係者の協働を示し、その意味で教育の原理を基にした参加であるといえる一方、それ以外の4点は現実的な社会的、政治・経済的な原理を背景にした参加であるといえる。しかし教育の原理を基にした、つまり純粋に教育効果を求めた参加であるとの認識であっても、参加の実際の現場である学校では専門職(教員)と素人(保護者や地域社会)との衝突が常につきまとう。参加の現場はどのようなメカニズムでその衝突が起こり、また回避・予防されるのか。また衝突も引き起こしうる参加は実際のところ児童生徒にどのような影響を与えているのだろうか。

学校参加の効果はこれまでの先行研究から次の知見が得られている。大きく貢献しているのは学校の財政面である。親の

学校参加によって学校財政の効果的、長期的な運用が可能になるほか (Gershberg 1999)、学校設備の向上が広く認められている (Bray & Lilis 1988)。一方で教育の機会拡大、効率性、そして学力の向上にはそれほど学校参加の貢献は認められていない。親による子どもの教育への関与は家庭でのそれと学校とのそれとに分けられ、後者に学校参加が位置付けられるが、学校参加も含む親の教育への関与と子どもの学習態度や学力との関係を調べたこれまでの研究からは、子どもの学力向上に効果が認められるのは家庭での関与であり学校行事やボランティア活動という形態での学校参加は先進国 (米英)・途上国ともに子どもの学力向上に効果が無いが、少なくとも直接的には影響しないことが示されている (Desforges & Abouchaar 2003; Reimers 1997; 澤田 2003)。

このように近年の知見から学校参加はその教育面での目的である児童生徒の学力の獲得・向上には効果を与えていない。しかし学校参加が後退する気配はない。それは近年の社会的変化が要請する民主的社会の一具現体として参加型社会が求められているためである。社会、政治・経済的要請を受けた学校参加は、コミュニティと学校との関係を構築し、良き市民性の醸成に役割を果たし、ひいては社会的公正を達成してより良い社会の構築に寄与するだろうといった期待のもとに各国で導入され、深化されようとしている。(McCowan 2006)。では、実際の親の学校参加の内実はどうなっているのだろうか。親の学校参加はどのように教員と親との関係性を変化させるのか、させないのか。両者の関係の変化はどのような性格を持っており、また変化するとしたらどのような条件の下で起こるのか。このような関係性の変化は児童生徒のどの部分にいかなる影響をもたらすのか。このように問うてみると、親の学校参加の諸特性が

どのようなもので、それがどのように学校内部に働いて衝突ないしは調和という形で観察されるようになるのか、といったメカニズムについてはほとんど解明されていない。近年の教育改革には大なり小なり親の学校参加が謳われその実行が求められている。こうした制度的変化に対し、学校内部ではどのような特性が相互に影響しあって、参加の果実なるものを生みだしているのか。その構造とメカニズムの解明は、親の学校参加の潜在的な効果や改善方法を見出すことを可能にする上で重要である。

そこで本研究では、ボリビアの小学校の学校委員会に聞き取りを行い、学校内外における学校委員会の役割や業務、法的位置づけを理解した上で、教員と学校委員会や一般保護者との関係を検討し、それがもたらす学校内での児童生徒への影響を考察する。

2. 研究対象と方法

2011年2月から3月にかけて、ボリビアの首都であるラパス県ラパス市よりバスで50分・300メートルほど上ったエルアルト市 (標高4100メートル前後) の都市部・農村部 (行政区分による) に存在する小学校のうち、各4校と3校の合計7校の学校委員会役員、校長、教員の合計24名、及び、学校区委員会、エルアルト保護者連盟 (FEDEPAF: Federacion de Padres de Familia)、全国学校委員会の3組織を対象に聞き取りを行った。聞き取りは対面式・焦点化インタビューである。一名/組織あたり1時間~2時間半スペイン語で行い、そのうち数人には後日補足インタビューを実施した。聞き取りは、学校委員会の機能と役割、校長・教員・一般保護者との関係、衝突や問題が起きた際の解決方法を中心に行った。分析には聞き取りの録音記録を使用した。現地調査中のメモや聞き取り前後の小学校や関係者の様子を観察した

フィールドノーツ、関連法規も使用し学校委員会の法的位置づけや機能、役割の理解に努めた。

分析には聞き取りを録音し文書に起こしたもののうち、学校委員会のもの(6例)を使いグラウンデッド・セオリー・アプローチ(grounded theory approach)(Strauss & Corbin 1998; 戈木クレイグヒル 2006)を用いた。まず、文章または段落を意味の単位で区切ったものにラベル名をつけ、それを分類してカテゴリー(概念)をつくり、それぞれのカテゴリーの特性(property)と次元(dimension)をデータから抽出した。そして他の事例や異なる状況との比較を含んだ分析を行った。最後にカテゴリー同士の関係を検討してストーリーラインを決め、そこから浮かび上がった親と教員との関係、それが与える子どもへの影響について考察した。

ここで簡単に調査地について説明しよう。これは聞き取りを行った学校を取り巻く社会環境の理解に役立つ。エルアルト市は首都の近郊都市で近年急速に人口拡大・都市化が進んできた地域である。とくに1983年に行われた新自由主義的経済構造改革の一つである旧国有鉱山会社の民営化により失業した大量の鉱山労働者の流入を皮切りに、他県・他都市村からの移民が増大し、金融・商業の街として発展してきた。その一方で社会問題も多く、犯罪、貧困、親の出稼ぎによる青少年の問題行動、住民の共同意識の希薄化、伝統的コミュニティの解体と新たなタイプのコミュニティの出現が観察されている(CODEPO&IRD 2005)。

3. ボリビアにおける親の教育参加の一形態としての学校参加の概要

(1) 2つの教育法の中での学校参加—1994年の「教育改革法」と2010年の「新教育法」

実際の分析結果を提示する前に、近年の

親の学校参加の流れを理解するために1994年公布の教育改革法(以下、94年法)と2010年公布の“アベリーノ・シニャニ、エリサルド・ペレス”教育法(以下、10年新法)の概要とそれぞれの法で親の学校参加がどのように扱われているかを述べておきたい。

ボリビアの教育改革は1990年代から行われているが、それは教育制度それ自体がもつ問題に対して計画実施されたという側面より、むしろ国全体の構造改革の一環としての性格を強くもつ。94年法の背景には1980年代の民主化と債務危機があり、そのため1994年の教育改革は経済成長に資する人材養成の基盤として、また先住民も含めた国家統合の手段として基礎教育(初等教育8年間)に限った改革であった。

一方で10年新法は2006年に同国史上初の先住民出身のモラレス大統領が誕生したことを背景としている。モラレス政権は現在2期目であるが、就任当初から「脱植民地化(decolonization)」「コミュニティと社会の参加(Community and Social Participation)」を標榜し、その精神は10年新法にも色濃く反映している。コミュニティと社会の参加とは、真の民主化とボリビア文化を創出するために、ボリビア人口約1千万人のうち約6割を占める先住民のなかでも多数派を形成するアイマラ系の伝統的慣習である共同体的システムをボリビアの政治社会システムに移植することを意図するものである。10年新法は「法第70号“アベリーノ・シニャニ、エリサルド・ペレス教育法”」という名称であるが、これは2名の教育者の名前であり、ともに1930年代の同国初の先住民のための学校「ワリサタ」の設立者である(岡村2008)。ワリサタ学校はアイマラ系先住民の農村部における共同体のあり方をモデルにしており、例えば同校で実践されたカリキュラムの一部である農作業及びその農産物を地域で販売して学校独自予算とした経験は10年新

法で「コミュニティ産業教育 (Community Productive Education)」として取り入れられ、2011年からカリキュラムに導入されることが決まっている。

この2つの教育基本法とも呼べる法律は親の教育参加にも大きな変化をもたらした。それは、行政への住民参加の一環という位置づけで親が学校運営に参加するメカニズムが導入された点である。94年法の導入以前にも保護者が各学校に設置されていたが、94年法以降は学校運営に「社会的監視 (Social Control)」の名目の下、親の関与が強化されるようになった。従来の保護者が94年法を契機に機能が付加され名を変えたものが「学校委員会 (Junta Escolar)」である。このような住民参加のメカニズムは教育部門だけではなく、80～90年代の政治構造改革のなかで都市部の住民組織、農村部の先住民共同体や血縁集団に法人格が与えられ、住民自身が地域開発の立案、実施、モニタリングを担う参加型の開発メカニズムが導入されたことと連動している。従来の学校参加論と異なるポリピアの学校参加の特徴は、国を挙げて参加型社会に移行するなかで、行政への市民による監視的側面が強調されそれが主目的になっている点である。

コミュニティの社会活動全般への参加をより強調する10年新法では、学校委員会はその名称を「社会コミュニティ教育審議会 (Consejo Educativo Comunitario Social)」と変更することとなった。具体的に付与される機能と権限については10年新法の細則の発効を待つこととなるが、94年法と比べ10年新法ではコミュニティの教育行政への参加及び教育過程全般（教育政策の策定、実施、モニタリング、評価）への参加を求めており、参加の概念及び形態をより一層深化させているのが特徴である。そのため学校レベルの参加でいえば、それが持つ諸機能のうち社会的監視の権限が大幅に強化

されることが予測されよう。なぜなら政策を現実化する実施段階では、その機能と役割を持つ教育行政の執行は専門の行政官や行政職員によって担当されるため教育行政執行そのものに行政職員以外の者が直接に参加することは考えにくく、そのため行政執行への社会やコミュニティ参加が実現するとなれば、それが取る方法は監視となるからである。

(2) 学校委員会の機能

以上の2つの教育法に際して、親の学校参加はどのように組織化され、機能してきたのか。ポリピアにおける親の学校参加は少なくとも1950年代には制度として存在していたことが確認できる¹。しかしその機能は94年法の公布とそれに伴う実質的な組織化によってようやく活発化し始めた。それまでの名称（「保護者協議会 Asociación de Padres de Familia」）を替え、その機能も学校運営、とくに教員の勤務監視と学校の予算管理という新たな機能をまとった新組織として学校委員会は誕生した。

学校委員会のメンバーは原則として全員保護者である²。子どもがその学校に通学していることが委員になる条件であり、自薦または他薦によって候補者となり、全保護者の投票によって選出される。任期は多くの場合2年であり、選挙の時期は学校によって異なる。メンバーは基本として8名（父親と母親が4名ずつになるよう配慮される）であるが、なり手がいないときは2名であったり、選出されても途中でいつのまにか辞めている場合も散見される。

ここで学校委員会の3つの重要な機能を小学校に設置される学校委員会に限定して説明しよう。第一に学校の予算の共同管理的役割である。最終的な会計責任は校長にあるが、年度末に地方の教育事務所に提出義務がある会計報告書には作成者である校長とともに管理者である学校委員会の署名

が求められる。

第二に学校の施設設備・備品の管理である。修繕や補修、新規購入が必要な個所や物品について校長や学級単位の保護者会とともに把握し、それに必要な予算計画を立て、校長とともに市役所に提出し、予算を獲得し必要な修繕等を行う。修繕は業者に頼む場合もあれば、学校委員会メンバーが自ら修繕する場合、またコミュニティ活動として、年2回保護者と教員が土曜に集合し、校舎内の一斉清掃と設備・備品の修繕を行う場合もある。市役所から小学校には毎年塗料数缶とガラス数枚が現物支給されるが、それでは修繕が間に合わない。机や椅子は木製で傷むのが早く、ガラスは強風ですぐ割れる。そのため別途にどこからか予算を獲得することが必要であり、学校によっては保護者から学校運営費を徴収してこれらの修繕にあてる。それでも学校の設備全般が満足のいく水準である学校は大変少なく、殆どないといって過言ではない³。

第三の機能に、教員の勤務評定がある。具体的には出退勤時間の管理及び児童への指導状況の監督である。教員は出退勤時に勤務表にその時間を記入し署名をする。学校委員会の判断によっては委員が教員の出勤時間前に学校に行き、出勤の様子を観察するところもある。遅刻が続いたり欠勤があったりする場合は校長を通じて注意喚起をする。児童への指導は、詳細な学習活動や内容に関してというよりは児童へ体罰や精神的圧力がないかという点を中心に監督する。この第三の機能について、学校委員会は教員の配置転換の権限を与えられている。問題教員だと学校委員会が判断すれば、その教員を学校から異動させることができる。これで予算と人事の両方に保護者は意見を述べ、またそれを執行できる権限を持つこととなった。

以上の94年法によってその機能が拡張し強化された親の学校参加は、学校が産み

出す「教育の質」の要素のうち学習環境の向上に重きが置かれていることが指摘できる。Murillo (2007) はラテンアメリカ諸国において学校効果に与える諸要素について先行研究を比較したところ、この地域では学校の全般的設備・備品の充実が学校効果の重要な要素であることを示した。今回調査した保護者及び教員の意見は、上述の第一と第二の機能の部分が学校委員会による学校に対する最も大きな貢献であり実際に最も時間と労力を投入していること、かつ実際に改善が見られている部分が第二の機能である学校の全般的設備・備品の向上だという見解で一致しており、その点においてMurilloに倣って言えば、親の教育参加は学校効果に正の影響を与えていると判断できる。しかし第三の機能については今次調査した保護者及び教員ともに肯定的な評価は聞かれなかった。とくに教員からの評判は悪い。親の学校参加が教員の勤務状況の評価・監視という面に及ぶ時、その理論的期待には反し、現実には学校内において緊張関係を生みだしている。

4. 結果と分析—学校委員会と教員との関係、そして子どもへの影響に関する具体的プロセス

(1) 事例の概要

調査を依頼し協力してくれた6校の概要について、表1に都市部と農村部に分けて並べた。

学校委員会への面接では都合がつくメンバーが1～6名まで同じ時間に集まり聞き取りを行った。面接時間と聞き取りデータがもつ情報の豊富さは比例しない。とくに農村部の女性メンバーからの聞き取りは難しく、男性メンバーが代わりに答える場面がしばしばであった。全体的に女性メンバーのほうが子どもの教育に熱心な印象がある。男性メンバーは学校設備や校長や教員と学

校委員会との人間関係に問題を見出す傾向がある一方、女性メンバーは教室内の担任教員の生徒指導に関心を寄せる傾向があると思われた。

(2) ストーリーライン

学校委員会は、学校での自分たちの位置づけは「社会的監視」と認識して日常の仕事の様子を話してくれた。日常の仕事に

表1 研究対象学校一覧 (地域別)

事例番号	地域	本文中の仮名	学校、学校委員会の特徴
1	都市部	M0	小・中高併設、午前のみ。校長はこの学校に20年間勤務、うち校長職に9年。数か月前に運営委員会メンバーが交代。理由は運営委員会を自らの政治運動のために利用し、そのため校長や他の保護者との関係が悪化したため。新しいメンバーは1名。校長との関係は悪くない。本人は自営業のため他校の学校委員会ほど役職に思い入れはなく、本業に支障ない範囲でやるべきことをやっていると言う。
2	都市部	T	小・中高併設。午前・午後・夜間の3校が機能。よって校長は3名。インタビューしたのはそのうち午前の部。学校委員会は1施設に1委員会設置。よって3名の校長との調整が難しい。学校委員長は区学校委員長を兼任。よって全国学校委員会とも密接な関係性をもつ。市中心部に近い場所柄生徒数の急増でインフラ設備が追いつかない。委員長の発言力が非常に強く、本人の目下の問題意識は学校設備の整備と10年法下での幼稚園の義務化に伴う教員増加と給与の保障。一方で校内の問題についての発言は少ない。政策動向に敏感で政治的働きかけが活発。その発言力に押され他のメンバーから保護者との関係について詳細は聞きとれなかった。
3	都市部	V	午前が小学校、午後が中学校。午前の校長は現勤務校3年目、午後の校長は10年以上。インタビューは午前の学校。学校委員会と午後の校長との関係は良好。午前の校長はまだ経験年数が浅いため問題も起きやすい、と学校委員会からは見られている。
4	農村部	B	小・中高併設、午前のみ。学校委員会の問題意識は今回の事例の中でもっとも強く、多くの現象を含む事例。この事例から出された現象のどれかが他の事例にも観察される。
5	農村部		1952年の社会革命時に接収した地元名家の屋敷を元にコミュニティが学校を開設。午前小学校、午後中・高校。校長への聞き取りはできず。コミュニティの学校のため学校委員会の任期(本校では1年、他校では2年)、メンバーの選任方法(本校では保護者かどうかに関わらずコミュニティメンバーの持ち回り、他校では保護者間の互選)、費用分担(本校では学校委員会メンバー自身の持ち出し、他校では保護者からの小額の徴収)が他の学校と異なる。この学校は1年後をめどに市に引き渡し、新たにコミュニティ学校を開校する予定。
6	農村部		校長は94年改革時の教育アドバイザー。学校設備・備品は恵まれている。それらの破損の修理は自己責任(例:ガラスを割った生徒の親が弁償する)。校長と学校委員会の関係が非常によく、また就任直後ということもあり、問題点の指摘がなかった。

は校外と校内のものがあるが、校内の仕事についてもっとも多くの時間を割いて語られたのが、教員と親との関係である。とくに両者の間に衝突が多いと感じている学校委員会はそれについて具体的に語る傾向があった。これは学校委員会の3つの機能のうち、第三の機能「教員の勤務評定」に関わるものである。

教員の学習指導に問題を感じた保護者は、何らかの行動を起こす。担任に直接申し入れ・相談をするか、相談をしても埒があかない場合に学校委員会に相談する。相談を受けた学校委員会は校長に申し入れるか当該の教員との話し合いを通じて、教員の自発的な態度の反省と行動の修正等できる限り穏便な方法で問題の解決を図る。教員の配置転換の権限はあるが、その権限を放棄して問題の解決を校長に委ねるか、または学校委員会で問題に介入する場合でもすぐにそのような権限の行使行動に出ることはなくそれに至るプロセスと当事者間の合意を重視する。しかしそのプロセスは順調に行くことは少ない。その間で起こるのは教員による子どもを通じた報復であり、子どもは親と担任教員との人間関係の悪化に巻き込まれる存在になってしまっていた。

以下、1) 教員の学習指導不足の気づき、2) 教員の報復、3) 親の担任教員への恐怖心、4) 教員の配置転換という権限の行使に慎重な学校委員会、5) 対抗手段に出る親、について検討したい。文中に引用する語りを話してくれた学校委員会には仮名を付け、語り手の着任後の年数を記載した。また語りの挿入の際には書体を変えた。

1) 教員の学習指導不足の気づき

親が自分の子どもへの教員による学習指導が不足していると感じるときがある。例えば親が何かの用事があって（忘れ物を届けに来るなど）教室に偶然入った時に、教室にいる児童のうち数名は課題をやっている

一方で自分の子どもは遊んでいる時などである。または子どもの成績が揮わないときもある。自分の子どもがどうも学力不足だと感じると親は担任教員にその理由を尋ねたりする。そこで担任教員が納得できる回答をせずに子どものせいにしたりする時に、親は学校委員会に相談する。

多くの学校委員会では、親からの苦情を受け、問題の收拾に乗り出そうとする。それは親と担任教員との間を取り持つことであるが、一部の学校委員会ではそのような介入をせずに苦情の存在を校長に伝え、問題の收拾は校長に任せるところもある。その場合、2) 以下で述べるようなプロセスが起こるかどうかは学校委員会では知ることではない。校長に問題の收拾を委ねた時点で、その件は学校委員会の手を離れることになるからである。

2) 教員の報復

親から苦情を直接受けたり、また学校委員会から苦情を取り次がれた教員は、まず、誰が（どの子どもの親が）苦情申し立てたかを特定しようとする。その上でまるで報復ともとれるような行動にでる。このような行動の矛先は2つあり、一つは苦情を申し立てた親の子どもに向かうもの、もう一つは苦情を訴えた親本人に向かうものである。

子どもへ向かう報復的行動は多岐にわたる。まず精神的なものとしてその子どもの学級で孤立化を図ったり、他の児童と異なる態度を取ったり、また学習指導において他の児童と差をつけるというものがある。また見える形のものとしては、その子どもの成績を下げたり原級留置させたりするというものも学校委員会により観察されている。

苦情を訴えた親への直接的な報復としては、例えば保護者会の日時など保護者向けに提供すべき情報を当該の親にだけ伝えな

い、またその親以外の保護者を取り込むことで学級でその親が孤立するよう仕向ける、というものがある。そして学校委員会から苦情を取り次がれた場合は、その内容について証拠を文書で提示するよう求めるのである。

苦情についての証拠の提示は、教員の配置転換の手続きの際に必要な文書の一部ではある。しかし苦情内容を文書化するのは多くの親にとって困難なことである。学校によっては親の大半が高校卒業以上で仕事も第三次産業に就いているようなところもあるが、今回の事例の半分は大半の親の識字能力が大変に低いような学校であり、もう半分は逆に学級の保護者の半数以上は識字能力に問題がない学校であった。前者のような状況では証拠を文書化して提出させることを求めること自体が、親や学校委員会にとって少なからぬ負担を強いる行為となる。

教員が以上に述べたような報復的行動に出るかどうかは、親の識字能力の高さが少なからぬ影響を与えているようである。大半の親が読み書きできる学校では、例えば苦情が親から寄せられた際に各学級保護者代表を中心にその学級保護者が協力し合って授業またはその他の様子を観察し記録をつけあいその記録を寄せ合って証拠とするなど、その学校なりの証拠集めのメカニズムを構築している（T学校）。そしてそのような学校では教員による報復的行動については話題にでなかった。一方、大半の親が読み書き能力が十分でないような学校では、上に述べたような報復的行動が頻繁に話題にされた。

例えば、子どもをしっかり指導してくれない、と母親が感じて先生にそれを伝えたとするでしょうか？すると先生が子どもを人質にとっちゃうの。子どもに対しての態度が全然違う。分かります？だから、それだっ

たら黙っていたほうがいい。（中略）。例えば昨年私もちょうど同じようなことがあって。でもうちの子はもう最終学年だったし下に兄弟もいなかったから思い切って先生に文句を言ってみたんです。でも多くの親御さんの場合、兄弟姉妹で同じ学校に通っているわけですね。そうするとその先生が下の弟や妹に仕返しをしてしまうんです。全員が全員そうではないですけど。でもいつもそんなことは起こっています。〈調査者：そういう場合、学校委員会は校長にそのような教員の配置転換を願うことはできますね。〉はい。配置転換をお願いします。でもそれは口頭ではだめで、文書にしないとけません。3回は覚書みたいな形で（学校委員会と）校長と（の間で）取り交わすんです。だから配置転換は簡単ではないんです。その上、保護者からも公式文書として（苦情を）校長に出さなければならぬ。これも証拠として必要です。〈それは複雑ですね。我慢や戦略が必要でしょう。〉そう、そう。そうなんです。だって先生の中には子どもの髪の毛をひっぱったり、他の母親に（あることないことを）言ったり、そうすると学校委員会メンバーの私に文句を言ってきたり……。〈調査者：保護者の皆さんは読み書きができますか？〉ん……。〈沈黙〉。〈あまりできない？〉あまりできませんね。できる人とできない人と。できる人は少ないですね。ほら、（新政府による）識字教室があったでしょう？それで少しは読み書きができるようになった方がいるとは思いますが……。〔V学校、1年2ヶ月〕

ボリビアの教員異動は本人の意思次第であり、発令によるものではない。本人が異動したい時、異動したい場所に空きがあればそこに応募し、選考に通れば異動となる。したがって同じ学校に20年以上勤務する教員も珍しくない。しかし同じ学校に勤続年

数が長い教員ほど、苦情を受け付けられない傾向があるように学校委員会は見ている。

大体の教員はこの学校で10年以上勤務している。数人は7、8年みたいだが、まあ多くは10年以上この学校で働いているから他の学校に移りたくないみたいで、「ここで私たち（教員）はもう何年も働いている。誰も私たちをこの学校から追い出すことはできない、学校委員会であっても他の誰であっても」。これが私たち（学校委員会）に言う言葉ですね。（B学校、古参メンバー）

3) 親の担任教員への恐怖心

そのような報復的取り扱いを自分自身や自分の子どもに受けた親や、またその様子を見ている他の保護者は、担任教員へ恐怖心を抱くようになる。そのことで苦情を申し立てたくても我慢する親、また同じ学級の他の保護者が問題提起しても味方せず黙ってしまう親が出ることになる。

つまり、問題提起した内容については是非に関わらず、そのような主張をした親へ同調してくれる仲間は少ない。すでに前例として担任教員による子どもや苦情を申し立てた親本人への報復のような場面を見れば、自分の子どもへの波及を恐れて苦情を申し立てた親の味方になる親は少ない。あまつさえ担任教員の働きかけが奏功して教員へ味方をする親も出てくる。

[回答者J]: (子どもにしたのと同じように) 担任の先生は母親にもクラスで孤立するように仕向けるんです。他の母親に働きかけて、いつ学級保護者会があるかというのも伝えないようにするし・・・そういうことが起きます。〈調査者: そういうことはしばしば起きるのですか?〉ええ。何度も経験してますよ。[B] 何度もね。〈その先生はまだこの学校にいらっしゃいますか?〉[J] はい。まだ働いています。なぜ

ならクラスの母親を味方につけますから。先生はいつも味方を探します。だから母親は先生の味方をします、学校委員会の味方はせずね。[B] 2、3人の母親は話しますが、あとは黙ってしまう。何を言うことがあります?・・・子どもたちは先生の手元にあるのです。(B学校、[J] [B] 7カ月)

4) 「教員の配置転換」という権限の行使に慎重な学校委員会

このように担任教員に恐怖心を抱きつつも苦情を訴える親、またその親に味方がいない場合に学校委員会は打開策の模索に乗り出す。すなわち苦情の原因を排除することであるが、それは教員自身が態度を改めるか、配置転換してその教員を学校から異動させることである。

そのための具体的な方法として、苦情を申し立てた親にその内容を文書化するよう促すといった直接的な働きかけに加え、実際に起こっている事態を観察し、学校委員会なりの分析を試みるなど忍耐強く証拠となりそうな事実関係を探して蓄積しようとする。だが当事者である親に対しその内容を文書にする働きかけは、多くの親の識字能力が十分でない学校の学校委員会は非常に難しいと認識している。一方で親の大半が高卒以上で読み書きに問題を感じていない学校であれば、すでに述べたように各学級の保護者が協力しあって苦情の文書化や観察を行ったりすることで事態の把握に努めたり(T学校)、学校委員会に寄せられた苦情はそのまま校長に伝え、校長を通じて教員の態度の改善を図る学校もある(MO学校)。後者の学校委員会は教員と保護者との間に問題が起こっても直接的に問題教員のもとにアプローチしない方法を選んでいる。その理由は法によって学校委員会にそれだけの権限・職能が与えられていても、委員会メンバー個人としては「教員となるべく専門的訓練を受けてきた人に素人であ

る親が介入すべきでない」と考えるからである。

前章で説明したように問題教員の配置転換は学校委員会の職能・職権であると法的に定められているものの、学校委員会はその職権の行使を慎重に行っている。むしろ慎重にせざるをえない状況がある。無理に行使すればかえって教員からの反発は強まり子どもや苦情を申し立てた親へ報復されたり、態度を硬化した教員は苦情の存在そのものを受け付けなかったりと、事態が複雑化して学校委員会の手には負えなくなるからである。そこで校長が事態を収めてくれればいいが、校長との関係も良い学校と悪い学校とがある。したがって問答無用に問題教員を異動させるというような権限の行使の仕方は、法的に認められていてもできないのである。例外は児童の身体へ危害を加えた場合、またあらゆる名目で費用を徴収して遊興費に使った場合（実例では授業中に英語の授業と称してカラオケに行く）など、多くの保護者の目に同時に不当な学習指導であると明確である場合である。その際でも学校委員会によって対処は異なる。授業に影響を与えないように学年末に配置転換をする場合と、まずは念書を書かせ態度の改善を求める場合とがある。

このように学校委員会は教員の配置転換という権限を持つてはいるが、教員の問題行動への対処法としては即効的にその問題行動がなくなるわけではないので、その権限は「それほど効果はない」と学校委員会は認識している。

（教員の配置転換の時期について）問題が発覚したその時に異動させることもできますが、でも子どもたちに迷惑がかからないように学年末に異動させますね。それにね、実はそれほど効果があるわけではないんですよ、ここだけの話。私たち（学校委員会）には教員を異動させられる力があると言わ

れますけれど、言われているほどには効果はないのです。少なくともこの学校では証拠集めをしますし、文書で記録に残します。なぜなら、さあ具体的な手続きに入ろうというときに、問題の教員が「どこに証拠があるの？」と言ってきますから。でも多くの親は教員に対して恐怖心を持っていますから、口では苦情を訴えても書かない。しかも書き物を求められても、読み書きできる親は殆どいないし。ただでさえ教員を恐がっているうえに、それを書かせるようにするのは、・・・だから・・・うん、本当に難しい。（B学校、7カ月）

5) 対抗手段に出る親

一方、親が対抗手段に出ることもある。これは前年度にわが子が十分に指導を受けていないと感じた親が、新年度も同じ教員に担任として当たった場合に持ち上がった担任教員には断りを入れず勝手に他の学級にわが子を移してしまうことを指す。そのため他の学級に移動していく児童が多い学級では児童が極端に少ないということも起こり、担任教員は心理的ダメージを受ける。

たくさんの母親が文句を言っていますよ。既に母親たちは先生がしっかり指導してくれないということが分かっています。だからわが子を他の学級に移します。そしてその担任教員は泣くことになるのです、だって生徒がいないのですから、本当に少ない。実際泣いていますよ、でもその先生はきちんと教えてこなかったし、子どもも（その先生のもので）もう勉強しようという気持ちが失せていましたからね（だから仕方がない）。例えばあなたが先生だとして私に教えていないとするでしょう、すると父親に私が「この先生は教えてくれない」と言いますね、すると親は私を他の学級に移してしまう。そういうことがここでも起こっています。今年はそれがありません。＜調査

者：それで校長はそれを許すんですか？>
校長は何も言いませんよ。私が校長に「この先生を異動させて他の先生と替えましょう」と言っても、「それはもう私が何とかしているから」というばかりで。教員をかばっているんですよ。(B学校、古参メンバー)

ボリビアの多くの学校では教員がどの学年・学級を担当するか希望を出しそれが採用されることが多い。新学年の時間割を決める際、最終的には校長が決定するが、その過程で教員に希望を聞く。これは教員給与が時間給であることが背景にある。したがって教員は自分もつ権利分の授業時限数の分だけの授業を行うことができるいっぽう、できるだけ勤務時間数をまとめて取ろうとする。空き時間を有効活用するためである。また学級編成は前年度の踏襲の例が多く、生徒の学習進度や性格、個人または集団としての特徴を考慮した学級編成ではない。このような事情から、学校委員会でさえ問題教員を異動させることができないならば、親自らがその教員から子どもを離して接触させないといった直接的行動に出ることが、事態の対処法となるのであろう。

5. 考察

(1) 教員の配置転換という権限の効果 — 親のエンパワメントの内実

人事異動の職権は、予算計画・執行や活動評価の権限とともに、意思決定そのものまたはそれに影響を及ぼすことができる重要な権限である。これは多くの先行研究が「真の」参加形態として目指し (Bray 2001; Arnstein 1969; Shaeffer 1994; Reimers 1997)、また参加が機能するための重要な条件の一つともされている (Gershberg 1999)。しかし今回の分析結果が示したのは、人事異動の権限は必ずしも万能であるとは

言えず、学校委員会は時にこの権限を行使しない選択をするということであった。

勿論、保護者の意見が学校委員会を通じて取り入れられ結果として問題教員を異動させることが出来るのは、少なくともその学校にとって問題を根本から取り除くという意味で効果がある。実際に今回調査に協力を得たいずれの小学校も前年に教員を異動させていた。しかし、次の2点においてこの権限は当初期待された効果を減じている。一つは児童に危害を及ぼす、また学習に悪影響があるような教員の問題行動の予防的効果は小さいという点である。学校委員会にこのような権限があっても、自分の行動に対して他者は指示できないという意識を持つ教員⁴にはその抑止力にならないようである。今次の分析結果からは、そのような教員が保護者の判断では問題と思われる行動を起こしたとしてもそもそも教員自身が問題だと認識していないこと、また保護者の苦情の前では開き直る態度を見せることが示された。これは保護者や学校委員会という学校教育に直接的関心・利害を持つ当事者による制度的な監視の下でも教員の態度や行動を律することは難しいことを示唆している。

2点目は、その権限の効果の現れ方には、学校委員会も含めた保護者の教養、少なくとも識字能力が影響を与えているようである。分析結果では、保護者全般の学歴が高い学校では教員による児童への報復的行為について話題に出なかった一方で、それに事欠く学校ではそれが比較的まとまって話されたことが示された。またある校長は保護者の苦情の正当性やその権利は認めつつも、言葉づかいや言い方、言うべき内容やその順番、そのときの感情の出し方等が適切でないと感じることがあり、そのような時はかえって教員の態度が硬直化することを指摘した (M0学校)。この校長の指摘は、保護者自身の交渉力が未熟なことがあるこ

と、またそのような保護者の接し方で教員の態度が変化することを示している。そうならば、保護者の教養の程度が高ければ人事異動の権限はその効果を発揮するばかりか、予防的機能も果たせることになる。逆に低ければ権限があっても上手く活用されない。この点はさらに事例を集め、今後検討する必要がある。

ボリビアの場合問題教員の配置転換というのは少なくともその学校にとっては解決策になるだろうが、国全体から見たときには抜本的な解決策にはならないことも聞き取りから明らかにされた。問題を起こした教員は行政指導や再訓練を受けることもなく次の勤務先に入っていく。そのためその後も同じような問題を起こさないとも限らない。なぜならそのような行動をすることがその教員にとっては教育実践の一部になってしまっており、それを矯正する機会はどこにも用意されていないからである。

このように教員の人事異動という権限を得た親の参加であっても、教員の問題行動の前には万能であるとは言えず、十分な抑止力になっているとも言えなさそうであり、返って校内の雰囲気を変化させてしまうこともあるようである。ただしそれでも教員の配置転換という権限は必要な時は行使したほうがよいだろう。問題教員を放っておくことの弊害のほうが大きいのである。

(2) 児童への影響

教員と親との関係は、それが悪化すれば時にその子どもである児童に対して教員の態度が負の方向へ変化し、看過できない影響をもたらすことが今次結果から示された。具体的には親が担任教員に苦情を訴えることによって、担任教員からの故意の無視、学級での孤立、仲間の前での過度なまたは身に覚えのない叱責、成績の低下、場合によっては留年等があることである。ちょうど学年始めであれば学級が変わることもあ

る。それによって友人関係がどのように変化し、またそれが当該児童個人への心理面にどう影響するかは本研究の範囲を超えているが、その部分を差し引いても、親と教員との関係が児童へ少なからぬ直接的影響を与えることが明らかになった。

6. 結論ならびに本研究の限界点と今後の課題

分析結果からは以下のことが示唆された。すなわち、これまで理論的に目指されていた「真の」参加形態の一つである人事異動の権限の保持は、それが目指す効果（教員の問題行動を減らすこと）に必ずしも単体では正の効果をもたらさないという点である。正の効果を上げるには、参加主体である保護者の教養、コミュニケーション能力やリテラシーといった基本的能力が必要であることが示唆された。教員側の態度（とくに報復的措置）に問題があるのは反論の余地がない一方で、保護者にも感情的にならず戦略的に対処する能力が必要であるようだ。逆にいえば、そのように保護者側が力をつけないと、教員の行動に変化を促すのは制度の改編だけでは難しいということが示されたといえる。制度だけが整備されても保護者も教員もその意識と行動に変化がなければ、結局鬱寄せがくるのは児童であった。

最後に本研究の限界点に触れておきたい。今回の聞き取りでは、教員や校長の良い面や彼らと学校委員会との良い関係というのは、改善が必要だと感じている点とバランスをもった形で聞き出すことは難しかった。そのような質問をしても戸惑って言葉が出ないか、または全般的に良いと答えるかのどちらかのパターンに陥りやすく、どのように具体的に良いのかを明らかにできなかった。つまり聞き取りでは現在自分たちが問題だと考えていることが話題の中心

となる傾向があり、一方問題そのものが存在していないと考える学校委員会にとっては、問題がないにも関わらず具体的な状況についての質問に答えることに意義が見出せないようだった。したがって今回聞き取りデータを得られた事例間でも様々な特性や次元を含む程度には濃淡が見られる。また、任期がある学校委員会は教員との関係は1年から長くて2年でありその任期が終了すれば関係は一旦途切れ、また新メンバーでの任期が始まればその関係性も変化するという新陳代謝が行われる。したがって偶然そのときに校長や教員との人間関係が良好であれば学校と学校委員会との関係は良好ということになるし、その逆であれば人間関係は良くないという答えが出されがちになる。大方のメンバーが再任しない状況で、また前任者との引き継ぎも行われないのが通常であれば、学校委員会自身が比較対象を持つことが難しい。

2点目の限界として、今回の研究結果では、教員が保護者からの苦情を受けたときにそのまま受け止め態度を修正する場合と、子どもへの報復的行動をする場合とがあるという対応の仕方が異なっていることが分かった。しかしその行動の違いが何によって生じるかまでは具体的に検討できなかった。これには今回のようなデータ収集の方法では把握できない要因、例えば教員と保護者とのそれまでの関係や実際の苦情の現場での言葉遣いなどが教員が取る行動の違いに影響した可能性もあるだろう。この点は短時間で一時的な聞き取り調査の限界かもしれない。

しかし、以上のような限界点を持ちつつも、これまでの途上国研究で学校内部における親の学校参加について教員との関係性からその具体プロセスと有効性を検討し、さらにそれがもたらす児童への影響が示された研究がなかったことを考えると、本研究結果を報告する意味はあると考えた。今

回の結果を基に、とくに2点目の限界として挙げた、苦情を受けた後の教員がとる行動の違いのプロセスと条件について今後さらに事例を増やして検討を続けたい。

注

- ¹ 1955年公布の教育法典で保護者会(Asociacion de Padres de Familia)の学校単位での設置が導入され、軍政下の1969年教育改革でも認められる。
- ² 農村部で現在も伝統的コミュニティの慣習が強く残るような地域にある学校は異なる。
- ³ 今回訪問した学校7校のうち教室の数、校庭の整備状況、トイレの設置と管理に満足な状態であった学校は1校であった。この学校は市役所や国の基金から資金を得て外壁、校長室兼職員室も含む7教室分の校舎、比較的清潔な水洗トイレ5個室が備えられていた。施設面で顕著に不備で学習環境として不適切と思われた例としては、校庭の排水溝が十分でないため雨季に何十センチも水がたまり使用できなくなるバスケットコート、排泄物が溢れたトイレ(児童・生徒数約800名の小中一貫校で、扉がない女子用個室が6室。教員は通常鍵がかかっている職員用トイレか、学校の近隣にある商業ビルにある有料トイレを使用)があった。どこの学校にも見られるのは塗料が薄くチョークののりが悪いため判読に苦労する黒板や窓ガラスが割れたままの教室である。
- ⁴ 教員としての自負や自信は、「誰も私に何をどう教えるべきかなんて指示できない」(V学校)、「この学校から誰も私を追い出すことなどできない」(B学校)、「私は教育のプロですよ、私は学士・修士をもっているのですよ、でもあなたはただの親でしょう」(T学校)といった学校委員会に対する発言や、また教員や校長への聞き取りでしばしば出る「なぜ学校委員会が専門的訓練を受けた教員の職務に介入するのか、そもそもそれができるだけの教養や能力があるのだろうか」といった発言から窺うことができよう。

引用文献

Anderson, G. L. (1998). Toward Authentic

- Participation: Deconstructing the Discourses of Participatory Reforms in Education. *American Educational Research Journal*, Winter 1998, 35(4), p.571-603.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *J. American Institute of Planners*, 35(1), p.216-224.
- Bray, M. (2001). *Community Partnerships in Education: Dimensions, Variations and Implications*. Dakar: EFA Thematic Study. Paris: UNESCO.
- Bray, M. and Lillis, K. (1983). *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Oxford: Pergamon Press.
- CODEPO (Ministerio de Desarrollo Sostenible, Vice Ministerio de Planificación, Secretaria Técnica del Consejo de Población para el Desarrollo Sostenible) & IRD (Instituto de Investigación para el Desarrollo UMR151 - "Población, Medio Ambiente, Desarrollo"). (2005). *El Alto: desde una perspectiva poblacional*. La Paz: Punto & Imagen
- Desforges, P. C. with Abouchaar, A. (2003). *The impact of parental involvement, parental support and family education on pupil achievements and adjustment: a literature review*. Nottingham: DFES Publications.
- ガベンタ、ジョン (2008) 「第2章 参加型ガバナンスの実現にむけて—社会変容をもたらす可能性」サミュエル・ヒッキィ、ジャイルズ・モハン編著 真崎克彦監訳『変容する参加型開発：「専制」を越えて』明石書店、45-73頁。
- Gershberg, A. (1999). Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Processes in Nicaragua and Mexico. *World Development* 27(4), p.753-771.
- McCowan, T. (2006). Educating citizens for participatory democracy: A case study of local government education policy in Pelotas, Brazil. *International Journal of Educational Development* 26, p.456-470.
- Murillo, J. (2007). "School Effectiveness Research in Latin America." In T. Townsend. et.al. (Eds), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (p.75-91). Dordrecht: Springer.
- 岡村美由規 (2008) 「多様性を越えた統合ヘーポリビアの教育改革・異文化間二言語教育の例—」『国際教育協力論集』11巻2号、175-186頁。
- Reimers, F. (1997). "The role of the community in expanding educational opportunities: The EDUCO schools in El Salvador". [http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic648757.files/RoleOfCommunity_Reimers1997pp146-162.pdf.] (accessed on October 4, 2010).
- 戈木クレイグヒル滋子 (2006) 『グランウンデッド・セオリー・アプローチ：理論を生みだすまで』新曜社
- 澤田康幸 (2003) 「第7章 初等教育におけるコミュニティの役割と学校の質—エルサルバドルの事例」大塚啓二郎・黒崎卓『教育と経済発展：途上国における貧困削減に向けて』東洋経済新報社、173-198頁。
- Shaffer, S. (1994). *Participation for Educational Change: A Synthesis of Experience*. Paris: UNESCO IIEP.
- Strauss, A. and Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research 2nd ed*. California: Sage Publications.

Tortured School Committee between Exercising their Authority and the Reality – a Study of Consequences of the Parents’ Participation at Primary Schools in Bolivian Settings

Miyuki Okamura

Graduate School of Education, Hiroshima University

This paper aims to explore the effects and results of the parents’ participation in school management in the form of school committee in developing countries, with particular focus on the relations among parents, teachers and pupils.

In order to achieve the study objective, focused interviews with six School Committees in public primary schools in an Andean mountainous area of Bolivia were conducted. The data was analyzed using a grounded theory approach.

Using the result of the analysis, the author demonstrates that the School Committees play a role of mediator between parents and teachers, particularly when parents feel anxiety on teachers’ pedagogical instruction to their children. The School Committees have power and function of teaching personnel change, but they attempt to resolve the problem through dialogue with, observation of and suggestions to teachers and to avoid carrying out the authorized power too quickly. This process, however, does not go smoothly in most cases. When the school consisting of illiterate parents in most part, parents have fears on transmitting their anxiety directly to teachers, because these teachers take it as complain and tend to change their attitude toward their children that results the emotional and actual harm on both pupils and parents. In other hand if most of the parents are well literate, this vengeance-like attitude toward children and parents after receiving complains not likely comes up.

The thrust of the argument is that the School Committees’ authorized power does not seem to have preventive effects on the vengeance-like attitude of teachers. It is suggested that the degree of negotiating ability and competences of the parents in general have has an influence -in some part- on whether teachers prevent or bring about this conflictive situation. This is a challenge of the future investigation. The relations between teachers and parents is important since this can be a trigger to make learning environment better or worse, and the authorized power itself does not function as it is expected without the real empowerment of the parents’ negotiating ability.

