

## 地域社会の参加と学校改善 - 様々な視点と新たな問題

R・ゴヴィンダ  
インド国立教育計画行政大学学長



地域住民の学校への参加を推進し、彼らに学校運営の権限を与えるという動きは、ほとんどすべての国の教育政策において重要な位置を占めるようになった。事実、地域社会の学校運営への参加には長い歴史がある。はじめの頃、学校は地域住民によって設立され、地域が全面的に資金を提供していた。学校に国が関わるようになったのは、かなりの時を経てからである。当初、学校の役割は、子どもたちが家庭の情緒的な世界から外に出て社会性を養う場を提供し、若い男女を知識や学習という理性的な世界に導くことであった。産業化が始まって義務教育が重視されるようになり、教養ある市民の育成と経済開発のための教育が主要な目標になると、国家政府が学校教育の財政や運営の責任を担うようになった。これにより、ある意味では、家庭と地域社会は学校組織から遠ざかることとなった。「国の教育制度」が発達すると、政府は、学校教育制度の権限と管理を完全に合法的に有すると主張するようになった。現在は世界中どの国でも、公的な財政による学校制度のあり方を決定するのは政府の権限であるとされている。

このような経過を考えると、地域社会が学校運営に参加することが再び注目されるようになったのは、実のところ、振り出しに戻ったともいえる。地域社会が学校に再び参加することが、言葉としても現実としても、どのような意味を持つのか、よく噛み砕いて理解しなければならない。なぜ地域社会の参加を推進するのか。国家が学校や市民社会との関係をより民主的に再構築することに、純粋に興味があるからなのだろうか。それとも政府がそのような行動をとらざるをえない政治的経済的な理由があるのだろうか。地域社会の参加は、学校改善にどのように貢献できるだろうか。地域社会の参加は、どのように制度化し継続すればよいのだろうか。学校運営において地域社会の参加を促すためには、どのように地域社会内の多様性に対処すればよいのだろうか。これらは考察しなければならない問題の一部に過ぎない。

### なぜ地域社会の参加か 多様な視点

地域社会の学校運営への参加をおおぐ背景には、どのような動機があるか。国によって、学校改善のために地域社会の参加を推進する論拠となる様々な動機がある。その例をいくつか挙げよう。民主主義のため：地域社会の学校運営への参加は、多くの国々に広がっている改革であるが、その理由のひとつには、政府が幅広い人々の意見に基づいて政策決定を行い、民主的な参加の原則を推進しようと願っており、そのことが地域社会の学校運営の参加を推進しているという考え方がある。また多くの国々では、意思決定でより大きな役割を果たしたいという保護者の積極的な行動主義が、民主化を推進していると考える人もいる。社会的正義と公正のため：多様な社会的経済的背景を持つ人々で構成される多文化社会では、学校のガバナンスに保護者が民主的に参加することは、社会的正義と公正の目標に貢献すると考えられている。実際、1960年代から70年代を通じて、米国で保護者が学校に関わる大きな推進力となったのが、社会的正義と公正に対する関心だった。貧富の差が大きい開発途上国の多くでは、この主張は政策立案者の間で大いに歓迎されている。実際、最近のインドでは、学校運営委員会に非常に重要な役割を与える教育権利法が採択されたが、この法律の大きな原動力の一つが社会的正義と公正だった。経済的な理由と自由市場の原則：教育制度は伝統的に、経済や生産の世界情勢の影響をほとんど受けてこなかった。しかし経済的な合理主義や企業管理統制主義の政策が、生活のあらゆる面で公共部門の歳入を一掃している中、この防御的隔離という言葉は死語

になりつつあるように思われる。各国政府は限られたインプットから、できるだけ多くのアウトプットを出すよう求められ、官僚主義のリストラを求める大きな圧力にさらされている。学校や地域住民への権限委譲は、このような、より幅広いリストラの一部のように思われる。効率、生産性、説明責任が改革の推進力となる中、教育の管理統制主義を重視する考え方は、構造的かつイデオロギー的であるように思われる。

## 地域社会は学校改善において何ができるか

学校はもともと地域住民が設立したものだったが、世界のほとんどで公教育は官僚の領域となっており、保護者を学校の運営に参加させることに懸念を表明する人は多い。そのような不安が当然かどうかは別として、地域社会の参加が、学校制度のすべての問題を解決できる万能薬ではないことを理解しなければならない。学校運営に参加することによって、地域社会が相当貢献できるかもしれない分野が、大きく分けて5つあると研究調査や実地経験が指摘している。(a) 就学率、継続率、出席率の改善：ほとんどの開発途上国で児童生徒の就学率が大きく改善されているにもかかわらず、出席率や小学校の修了率はいまだに問題である。学校当局や教員もこの問題に対応できるかもしれないが、保護者や地域住民が参加して初めて、この問題が効果的に解決できることが現地調査や実験でも明らかである。(b) 学校のインフラ設備の整備：例えば学校の基本的な学習設備などの物理的な条件の改善、特に、メンテナンスによる改善については、地域全体で協力できる分野かもしれない。実際、いくつかの国々では、学校運営委員会が、物理的なインフラ整備とメンテナンスの資金を受け取って活用する責任を与えられている。(c) 募金活動：たとえ最善の条件でも、政府の予算や学費からまかなわれる資金は、学校教育のプロセスの質と成果を大幅に改善するには決して十分ではない。主要な利害関係者である地域社会は、この目標に貢献できる。実際、地域社会の寄付金と学習の質は密接に関係している。(d) 開発プロジェクトの実施モニター：資源が適切に活用されているか、政府や諸機関が支援する開発が適切に実施されているか、しっかりと監視しなければならない。これは継続的に行う必要があり、この任務を効果的に果たすのに保護者や地域社会は最適である。(e) 社会的監視の役割：教育制度は主に政府の財政でまかなわれているにもかかわらず、概して不透明なやり方で運営されており、制度を管理している人々が直接の説明責任を負っていないということに、一般の納税者は長年不満を抱いている。地域社会が学校運営に参加することは、この批判に対する答えの一つと考えられている。学校運営の直接の利害関係者である保護者が適切に代表を出すことで、制度がよりオープンになり、説明責任を果たせるようになることが期待されている。またこれによって、すべての学校の効率を大きく改善できると期待されている。

## 地域社会が参加するための制度上の枠組み

地域社会が学校運営に参加することは、理論的にも法律的にも解決されているように思われる。しかし、現場の参加状況を見ると、いまだに流動的であるようだ。つまり、「地域社会の参加をどのように実施するか」はいまだに混迷している。地域社会が学校運営に参加するよう、上から指南するトップダウン形式は、参加の基本的な概念とは相いれないということはだれもが理解できるが、ボトムアップの草の根モデルはどのように採択すればよいのか。インドのプロジェクトでわかったことは、ボトムアップも可能だが、草の根のレベルで民主的なプロセスを構築するためには多大な努力が必要だということである。

地域住民の自己管理能力は指示されるのではなく、実践を通じて伸びるというのが基本的な前提である。そのため同プロジェクトではまず、地域住民の責任で具体的な実地調査に基づいて需要を特定してもらい、

地域の教育開発計画を策定してもらうことから始めた。この方法によって、村のチームづくりを重視し、ボトムアップの管理制度を作ることを試みた。地区の教育運営委員会のコア・チームが、この目的のために先頭に立ち、参加型のスクールマッピングやその他のマイクロプランニングを活用して人々を動員した。村民自らが現地調査を実施し、村の子どもたち一人一人の状況を示す教育マップを作成した。このアプローチの重要な特徴は、制度づくりのプロセスの中で、伝統的に疎外されてきた人々が必ず参加できるように、公正の問題を重視したことである。初等教育の完全普及という目標達成からほど遠い国にあっては、このことは非常に重要である。

ボトムアップのイニシアティブをいかに継続するかという問いに対しては、明快な答えがない。しかし、いかなる制度上の組織であっても、これらの組織や機能を地域社会だけでなく国も受け入れることが制度の維持につながる。また、効果的に機能するためにも不可欠である。国の命令でできた村の教育委員会や学校運営組織など、制度上の組織の多くが、関係者に受け入れられなかったために、決して根付かなかった経緯がある。国の視点と草の根の関係者の視点のすり合わせが必要である。

### 学校改善への地域社会の参加：新たな問題

地域社会の積極的な参加による新しい運営の枠組みは、伝統的な方法に対する批判に効果的に答えるものである。しかし、そこには新たな問題や課題も出てくる。新しく関与した人々は、それまでほとんど知らなかったガバナンスに取り組まなければならない。そのため、必要なスキルを学び、オリエンテーションを受けなければならない。一方、従来から関与している人々は、自分たちの考え方を変え、関係を再構築しなければならない。行政機関は特権や権限の一部を進んで放棄しなければならないし、保護者や教員は新たな責任を効果的に果たせるようにならねばならない。新しい運営の枠組みに取り組む学校関係者は、責任を転嫁できず、自分たちの手の届かない「制度上に遍在する問題」のせいにもできない。新たな問題のいくつかを次にあげる。

- (a) 学校の各委員会に保護者の代表が参加することが法制化されたことにより、保護者の参加が広がっていることを示す一つの大きな例は、学校の政策、計画、ガバナンス、運営に対する保護者の発言力が大きくなったことである<sup>2</sup>。これに関するいくつかの疑問点を検討しなければならない：(i) 様々な意思決定組織において、保護者の代表が行使できる力や影響力は、どれほど大きいのか（あるいは小さいか）。(ii) 学校評議員に選ばれた保護者は、保護者全体の様々な利益、価値観、考え方をどの程度代表できるか、またどの程度実際に代表するか。(iii) 保護者や地域住民の参加を仰ぐのは、学校の意思決定を民主化しようとする真摯な取り組みか、それとも政府が自分たちに向けられる批判の矛先をかわそうとしているのか。
- (b) すでに述べたように、説明責任の制度を構築することが、保護者や地域社会に学校運営に参加してもらう動きの一つの原動力となっている。しかし、管理の効率や専門性の能力という点では、説明責任は断片的に考えることはできない。学校はだれに対して説明責任を負うのか。政府か、保護者か、それとも国民（納税者）か。一般的に保護者は我が子の教育には関心があり、我が子の進歩や可能性について知りたいと思っている。…しかし多くの学校では、保護者は学校内の管理や組織に関する専門的な問題に

<sup>2</sup> O'Donoghue, T.A. and Dimmock, C.A.J. (1998) *School Restructuring: International Perspectives*, London: Kogan Page. (pp. 167-168)

は関わりたくないのが実情だ<sup>3</sup>。保護者はプロセスより成果に関心があるという証拠もある。同様に、学校の実績に疑問を呈し是正措置をとることができる新しい説明責任の手順については、保護者は無関心だ。一般的な管理問題に関しては、学校運営委員会が意思決定の中心組織になりうるが、学問的・専門的な管理の問題は、専門的に訓練を受けた職員が独自に対応する必要がある。地域住民が学問的な意思決定に果たす役割は、そのような運営組織の構成員のプロフィールや、教員と地域住民との相互信頼にもよるため、一概に決めることはできない。

- (c) 地域社会の参加はリストラ政策によるものという重要な説は、多くの国の政府が公共支出を削減し、教育費の効率や価値を上げようとしていることに対する懸念から生じている。政府に十分な財源がないため学校により大きな責任を転嫁しているのだと、保護者や教員は経済的合理主義の教育政策を批判している。分権化は単純に積極的な政治姿勢とは考えられない。すでに大きな負担をおわされている庶民に、さらに負担を押し付けようとする政策にすぎないのではないか、その点を見極めなければならない。この主張の中心となるのが次の2つの問題である。(a) 地域社会や保護者が人的・物理的・資金的資源を学校に直接提供することが期待されるとき、公正な負担という問題が出てくる。(b) すでに税金を払っているのに、これ以上負担をおわなくても、自分たちの子どもに無料の公的教育を受けさせる権利があるとする保護者もいるかもしれない。
- (d) 開発途上国のほとんどは、教育制度を改善するために地域社会が参加することが重要な要素となると主張しているが、特に開発途上国では次の2つの問題が提起されている<sup>4</sup>。第一に、教育開発が遅れている多くの国々では、そのような極端な分権化によって、学校が望ましくない権力闘争の場となってしまう、学校の効率改善という基本的な問題が二の次になるのではないかという懸念がある。インドの数カ所で行った学校運営委員会を対象に実施された調査は、この懸念をよく示している<sup>5</sup>。第二の懸念は、よりグローバルな性質の問題である。学校の管理や運営を地域の評議会や委員会に任せると、長期的には学校運営の専門性が損なわれ、校長の権限まで干渉されるのではないかと多くの人々が恐れている。実際、先進国のいくつかで自律的な学校改革の効果を調査した学者たちは、これによって学校自体の権限や権威が徐々に蝕まれ、カリキュラムや学習者の評価や教職員の管理など、学校運営の最も重要な部分に関して、これまで以上に集権的な管理が強化される可能性があることを指摘している。

いくつかの問題が残ってはいるが、地域社会が学校のガバナンスに積極的に参加することによって、学校機能の効果が大きく改善されるという研究結果も出ている。しかし制度が不透明だったり、制度内に矛盾があったりすると、学校のガバナンスに関わる保護者がうまく貢献できない傾向がある。保護者が活発な学校運営組織では、制度全体の機能に対して有益な貢献をしていることがわかっている。…しかし学校運営組織は、いくつかの対立する圧力や要求を受けている。次の4つの主な対立が明らかにされている：(a) エリート主義対大衆主義—エリート主義による権力の分配では、公的制度の大部分が支配階級によって支配される；(b) 集権主義対権限委譲；(c) 専門家対素人；(d) 支援対説明責任<sup>6</sup>。

<sup>3</sup> Cave, E. (1990) "The changing managerial arena", in Cave, E. and Wilkinson, C. *Local management of schools: Some practical issues*, London: Routledge, pp. 1-14.

<sup>4</sup> Govinda, R. (1998) *School Autonomy and Efficiency: Some Critical Issues and Lessons*, Paper presented at the ANTRIEP Seminar on Improving School Management, Colombo, Sri Lanka, December 1998.

<sup>5</sup> A.K. Singh, *National Study of Village Education Committees in India*, NUEPA, 2010.

<sup>6</sup> Pascal, C. (1989) "Democratized primary school government: Conflicts and dichotomies", in Glatter, R. (Ed.) *Educational institutions and their environments: Managing the boundaries*, Milton Keynes: Open University Press. pp. 82-92

## 結論

要約すると、学校のガバナンスに地域社会が参加する政策は、3つの基本的な分野で変化をもたらしている。第一に、保護者や地域社会の参加形態が多様化し、幅広い形態が出てきている。特に学校の意思決定ではそうである。第二に、政府の緊縮財政が、学校の財源確保の責任を転嫁しているため、保護者やその他の民間団体がしわ寄せを受けている。第三に、すべての児童生徒の学習成果を改善することが重視されている。これには保護者と学校の両方から、より高い期待が寄せられている<sup>7</sup>。しかしこのような変化は、一貫した政策が実施され、すべての関係者が真剣に取り組まないかぎり、一時的なものに終わるだろう。

硬直した官僚主義の集権的かつ階層的な管理体制から、人々にとって親しみやすい制度に変える原動力は、技術だけでどうにかなるものではない。そして、地域住民が参加のプロセスを通じて行う数回の提言だけでは、十分なものは期待できない。また、いかなる公的制度でも、権限分配の枠組みを変えることは決して簡単なプロセスではないであろう。それには、政治的リーダー、官僚、学校当局、保護者など関係者全員が、相互の信頼と信用を大切にする新しい「世界観」を持つ必要性が出てくる。そのような制度の変革を人々のエンパワメントと結び付けたとき、より一層複雑で困難なものとなるだろう。しかしこれ以外に方法はない。学校のガバナンスに関する民主的なプロセスを強化する努力を続けるしかないであろう<sup>8</sup>。

---

<sup>7</sup> O'Donoghue and Dimmock Op cit.

<sup>8</sup> Govinda, R. (2000) "Dynamics of Decentralized Management and Community Empowerment in Primary Education: A Comparative Analysis of Policy and Practice in Rajasthan and Madhya Pradesh", in Malberg, L., Hansen, S. and Heino, K. *Basic education for all: A global concern for quality*, Vaasa: Abo Academy University.

## 地域社会の参加と学校改善

インドの経験に基づく  
重要な問題の事例



R・ゴヴィンダ  
国立教育計画行政大学  
インド、ニューデリー

## なぜ地域社会の参加を推進するのか？

- 価値としての参加—民主的な原則  
または
- 貢献できる役割があるから—教育提供の効率を高めるため  
または
- 学校を設立し資金を提供する責任を放棄する国の策略か？

## 地域社会は学校改善のために 何ができるか？

- 学校制度のあらゆる問題を解決できる万能薬とはならない。
- 地域社会は、
  - 就学率、継続率、出席率を改善できる。
  - 学校のインフラ設備を整備できる。
  - 寄付金を集められる。
  - 開発プロジェクトの実施をモニターできる。
  - 社会的な監視の役割を果たせる。

## 地域社会は学校改善のために 何ができるか？

- しかし地域社会は、
  - 授業の質を改善し、評価し、児童生徒や保護者にフィードバックすることはできない。
  - これらは、専門家の支援を得ながら、教員がやらなければならない。
  - 自立した特別な団体による学校の質モニタリングは助けとなる。

## どのように地域社会を 学校運営に関わらせるか

- 制度的取り決めは必要不可欠。
- ただ単にプロジェクトに基づいた地域住民の動員は長く続かない。

## 参加の制度化

- 分権化により地方自治体の役割を強化。
- 学校運営委員会、村教育委員会、PTAの創設。
- これらの組織はどのようにしてつくられるか？
  - 上意下達のトップダウン
  - 参加型のボトムアップ

## 参加の制度化

- ☞ ボトムアップの多くの成功例
- ☞ インドのLok Jumbish—ユニークな戦略
- ☞ 地域社会の参加によって、学校内外における子どもたちのマッピングを実施
- ☞ 地域のリーダーたちが教育の重要性の擁護者となるよう推進

## 参加の制度化

- ☞ 現実の人間の問題ということを理解する。
  - 就学者数や中途退学者数は単なる数字ではない。
  - これらは単なる統計ではない—数字の背後に実際の子どもたちがいる。
  - 子どもたちを知っているのは地域の人だけ。状況を改善する手助けができるのは彼らだけである。

## 学校に通っている子と通っていない子のマッピング

S.No	Symbols	Particulars
1	⊙	Primary School
2	×	Upper Primary School
3	✳	Sahaj Shiksha Kendra (Primary Level)
4	△	Midha School
6	⊠	Family
8	⊙	Boys - going to school
8	⊙	Boys - not going to school
7	⊙	Girls - going to school
7	⊙	Girls - not going to school
9	—	Un-maintained Road
9	- - -	Footpath
10	—	Maintained Road
11		Railway Line



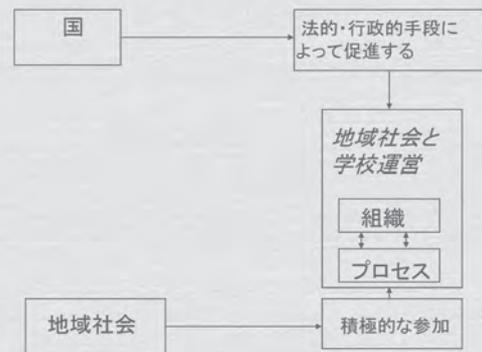
## このようなマップは何の役に立つのか？

- ☞ すべての人が理解でき、信頼できる情報が提供できる。読み書きできない人が見てわかるデータベースを提供できる。
- ☞ 地域社会の関係を構築する手段となる。
- ☞ 本質的に保護者に影響を与える社会的なツールとなる。

## 参加の制度化

- ☞ 学校運営における地域社会の関係者の役割と学校の役割を明確にする。
  - 保護者
  - 教員や学校当局
  - 地域社会のリーダー
- ☞ 衝突の回避—透明性を高める
- ☞ 関心の維持と行動の継続—どのように行うか？

## 意見の合致と合法化の必要



## 永続的緊張と緊急課題

- 地域社会は一様な集団ではない。
  - 内部での意見の分裂を伴う一歴史的な不公平の問題に対処する。
  - 地域社会はカースト、民族、宗教、言語や所得に基づいて分けられている。
  - どうすれば彼らを同じ舞台に立たせることができるのか。
  - どうすれば学校がパナンスに社会から取り残された集団を代表として参加させることができるか。

## 永続的緊張と緊急課題

- 教育開発への取組が低い状況一極端に権力を地域社会に委譲することは学校を権力闘争の中心にさせるかもしれない。一反啓蒙主義を促進する一学校の改善は後退するかも。
- 学校の支配を地方自治体に譲渡する。一学校運営の段階的な脱専門化につながる。一それに伴い、校長たちの権力が衰退する。

## 永続的緊張と緊急課題

- 地域社会による財源の動員
  - 重荷を背負った市民への義務を見逃すための政策？
  - 税金で公教育をまかなえないのか？
  - 地域社会が学校に資金を提供することは、社会の不公平を悪化させるだろう。

## 地域社会の参加は実際に 解決策となりうるが・・・

伝統的に一部の子どもたちしか学校教育の恩恵を受けてこなかった地域で、すべての子どもたちを教育することは、「教育活動」を超えている。それは人々の認識や信念や態度を変える試みであり、「社会変革」のプロセスである。自分自身が変われるということ信じ、献身的で忍耐強く取り組むことによって、初めてそれは達成できる。我々は、長期にわたって一貫して取り組む覚悟が必要である。

ご清聴ありがとうございました。