

発表要旨

イボ・イサ
ニジェール革新的教育者協会 (ONEN) 代表



1. ニジェールの紹介

アフリカ大陸の中央を横断するサヘル地域、そこに位置するニジェールは、西アフリカ最大の国の一つである。国土面積は 126 万 7000 平方キロメートルで、その 4 分の 3 は砂漠地帯である。ニジェールは極めて不利な自然条件に置かれている。乾燥気候で日照り・干魃も起き、天然資源にも乏しく、内陸国であるため交易の便も悪い。(最も近い港でも首都ニアメから 1 千キロ以上離れている)。このような中、ニジェールは基本的な社会的ニーズ(教育や保健等)の提供にも苦慮しており、ドナーからの支援を必要とする状況にある。

基本的な社会指数から脆弱な人間開発状況が見て取れる。人間開発指数(HDI)で見ると、ニジェールは近年、世界ランクの下位 5 カ国の常連となっている。

主要な教育指数の低さが、ニジェールの HDI ランク低迷の一因である。2002～03 年の総入学率(GAR)は 51%、総就学率(GER)は 45%、修了率は 25% だった。こうした数字の陰には男女間、都市部と地方部間の大きな格差も存在している。

こうした状況に対処するため、ニジェールは自国の教育システムの分析を行った。その結果、低い就学状況を招いた原因について、教育開発に対する国家の資源投入が不足していただけでなく、極端に中央集権的な学校運営システムの弊害により、各学校が「村内に存在するだけの学校」と化していたことも関係していることが明らかになった。つまり、地域コミュニティが学校を国家の所有物と捉え、学校の発展に地域コミュニティの立ち入る余地はないと考えていたのである。学校と地域コミュニティの橋渡し役を担うべき「保護者会」(Association des parents d'élèves, APE)もまた機能しておらず、その役割を十分に果たしていなかった。

2. ニジェール政府はどのような対策を講じたのか？

このような問題を克服するため、ニジェール国民教育省(ministère de l'éducation nationale, MEN)は「教育開発 10 年計画」(Programme décennal de développement de l'éducation, PDDE2003-2012)を策定、実施した。その基本戦略として学校運営の地方分権化を掲げ、「学校運営委員会」(Comités de gestion des établissements scolaires, COGES)と名付けた住民組織を制度化した。その理念は、学校教育の基盤となる地域コミュニティに対し学校運営に関するいくつかの権限を委譲するというものであった。

こうした学校運営委員会(COGES)の創設を通じて国民教育省が目指したのは、地域コミュニティが教育開発に参画することを促進し得る「機能する組織」を構築することだった(つまり、学校が「自分たちの村の一部」として住民に認識されるような状況を目指した)。

しかし残念ながら、国民教育省は学校運営委員会(COGES)の創設に当たって、こうした委員会を機能

させるにはどのような方策が必要となるか考えていなかった。そのため、学校運営委員会 (COGES) は前身の保護者会 (APE) と同じく、有名無実化した。

3. ニジェールはどうやって COGES を機能させたのか？

上記の事態を克服するため、JICA (国際協力機構) の「みんなの学校」プロジェクト (ProjetEcole pour tous(ProjetEPT) / JICA) が国民教育省とのパートナーシップの下、2004年に開始した。その結果、JICA みんなの学校プロジェクトが導入したアプローチによって、学校運営委員会 (COGES) を機能させることに成功し、ひいては、ニジェールの教育改善に対するコミュニティの参加を大幅に促進することができた。このアプローチとは、以下に挙げる3つの重要な要素から成る「ミニマムパッケージ」である。

・委員会メンバーの (無記名投票による) 民主的選挙

無記名投票を通して住民自身が委員会メンバーを選ぶことにより学校運営委員会 (COGES) の設立と運営における透明性を高めることができる。この民主選挙こそが住民参加の基盤を作るのである。

まず理解して頂きたいのは、ニジェールでは従来、村長や宗教指導者などの有力者が地域コミュニティの組織の人選を行い、大多数の住民の意思は無視されていた。そのため、こうした組織が何かを行おうとしても、住民の信頼がないので住民の動員を得ることができなかつたのである。今日では、JICA みんなの学校プロジェクトが導入した民主選挙プロセスによって、ニジェール国内のすべての学校運営委員会 (COGES) (約 13000) が無記名投票を通して設立されている。こうして選ばれたメンバーは住民の意思をまさに体現しているといえる。

・学校活動計画の策定・実行・評価

JICA みんなの学校プロジェクトが導入した学校活動計画は、参加型で進められるもので、まさに、住民参加を引出し、住民内での情報共有を促す枠組みである。このプロセスはさらに、学校運営委員会 (COGES) の活動を進めていく上での透明性の表れでもある。

従来の活動計画と比べて、この活動計画の特徴は次の4点にまとめられる。

- あらゆる意思決定は住民集会の場で下される (問題の特定・解決策の模索のための住民集会、学校活動計画の承認のための住民集会、および年間活動総括報告のための住民集会)。言い換えれば、活動の計画、実施、評価という全過程にわたって、コミュニティ全体の参加と合意を得る必要があるということである (自立的運営)。
- 地域コミュニティが自らの力で実現できそうな活動を選択する。そのため、学校活動計画に盛り込んだ活動は、必ず成し遂げられるのである。
- 活動計画の実施に必要な資源はコミュニティ自身からの動員による。
- コミュニティが自己評価を行う。

・統合的なモニタリング体制

JICA みんなの学校プロジェクトの支援で確立されたモニタリング体制は、教育行政を関与させると同時に地域コミュニティにもその責任を課すという斬新なものである。それは2段階から成る。第1段階となる学校運営委員会 (COGES) へのモニタリングは、コミューン (市町村) 内にある全ての学校運営委員会 (COGES) の代表者によって民主的に設置された学校運営委員会連合 (COGES 連合

fédération communales des COGES (FCC)) と呼ばれるコミュニティ・ベースの組織が担う。学校運営委員会連合 (COGES 連合) は、域内全学校運営委員会 (COGES) の代表者が集う「COGES 連合総会」を定期的で開催することで、各学校運営委員会 (COGES) の活動モニタリングを行うのである。連合総会とは、経験を共有し合い、モニタリング評価を行う場といえる。この総会の開催にかかる費用は、各学校運営委員会 (COGES) と学校運営委員会連合 (COGES 連合) の自己資金で賄われている。続いて、第 2 段階となる学校運営委員会連合 (COGES 連合) へのモニタリングは、基礎教育視学官事務所の行政官を通して、教育行政が担っている。

「ミニマムパッケージ」は、住民組織の活動における透明性を保証するものである。また、このミニマムパッケージによって、コミュニティが自ら活動を計画し、実行し、評価できるのに十分な動員能力を身につけられるようになる。

4. コミュニティによって実施された活動成果の例

「ミニマムパッケージ」の導入によって、コミュニティから大いなる動員・参加が得られるようになり、多種多様な教育改善活動が実施されるようになった。こうした活動はさまざまな分野に渡っている。ニジェールの学校運営委員会 (COGES) の活動計画を分析すると、実施された活動全体において各分野がどの程度の比率を占めているかがわかるが、下記の表で示す通り、この比率の分布には学校と住民ニーズの優先具合が反映されている。

分野	実施活動全体における当該分野の比率	備考
インフラ・設備	29.71%	このように大きな比率を占めた背景には教室数の絶対的不足があり、各コミュニティは藁小屋教室を建設した。
学習効果 (教育の質)	27.19%	学習成果の改善はいまだ不十分である。
学校の保健・衛生	9.73%	
学校を安全確保	6.60%	
環境	4.05%	
生産実習活動	4.28%	学校と児童の生活環境との結び付きを強化。学校の収益にも結び付く
就学促進		
COGES の機能化・運営費	13.92%	運営費用も学校運営委員会自身によって確保される

こうした活動の実行に成功したのは、多額の資金が動員されたおかげである。例えば、タウア、ザンデール両州の住民は、学校運営委員会 (COGES) の活動を実現するために、3 億 4952 万 5795 セーフター (CFA) フランを投じた (2006 ~ 07 年度)。経済的に豊かな国から見ればこの金額は微々たるものかもしれない。だが、ニジェールの生活水準からすれば、これは学校関連の問題の解決に対する非常に大きな貢献なのである。実際、ニジェールの最低賃金 (月額) はまだ 3 万 CFA フラン未満であり、契約教員の月給は 5 万 9000 CFA フランである。こうした結果から明らかなように、機能する組織さえ整えば、コミュニティは教育問題への取り組みにおいて、非常に大規模な動員を達成できる力がある。

5. コミュニティの動員によってニジェールの教育状況にどのようなインパクトがあったのか？

指数の向上を示すグラフを見ると、3つの指数（新入生総入学率＝GAR、総就学率＝GER、修了率）が向上している事と、ニジェール国内で機能する学校運営委員会（COGES）の数が増加している事の間には相関関係が認められる。また、機能する学校運営委員会（COGES）が登場してから3つの指数が目立って向上していることが、グラフからはっきり見て取れる。さらには、機能する学校運営委員会（COGES）の全国普及が実施された年、2006～07年を境に上昇のペースが著しく増加していることが明らかである。例えば、ニジェールのGARは98.69%に達し、2015年までの100%達成を目指している。つまり、機能する学校運営委員会（COGES）の存在によって、ニジェールは主要な教育指数を大幅に改善することができたのである。

コミュニティが教育開発活動に参加したことによって、ニジェールの教育水準を測る上での主要な指標が大きく改善している。

6. コミュニティの参加をさらに増やし、かつ効果的にするには他にどのような手段があるか？

学校運営委員会（COGES）が学校活動計画を通して実行した活動によって、ニジェールの教育に目に見える良いインパクトをもたらしたのは事実だが、これにとどまらず、コミュニティは、JICA みんなの学校プロジェクトの支援の下、最大限の住民動員を引出し、州レベルにより大きなインパクトをもたらすような「フォーラム・アプローチ」と呼ばれる戦略を確立した。このアプローチでは、コミュニティが、教育分野にかかわるあらゆる関係者（教育行政、地方行政（市長、県知事）、伝統的な首長、宗教指導者、教員組合、教育分野の協会）と、丸1日、特定の教育問題に関して意見交換を行うのである。

- こうした教育フォーラムの成果の一例を挙げると、ティラベリ、マラディ両州でそれぞれ2008～09年に女子の就学問題に関するフォーラムを開催した。フォーラムを受けた各コミュニティの啓発活動によって、男女格差指数はマラディで0.742から0.8831に、ティラベリで0.868から1.001にそれぞれ改善した。ここで指摘しておかねばならないのは、ティラベリが事前に設定した男女格差指数の目標値は「1」（つまり、就学男女数が同じ）で、この結果は期待を上回るものだった。
- また、ザンデル州でのフォーラムの成果も取り上げたい。この州では年度末卒業試験の成績改善を目指したフォーラムを2回続けて（2008年と2009年）開催した。各コミュニティは補習授業や夜間の勉強会、模擬試験、保護者・住民による児童の出欠席管理などを行った。その結果、まず2008年には全国平均を13.9%上回る卒業試験合格者を輩出し、続いて2009年には14.9%も上回るという大幅な飛躍を遂げた。ザンデルでの2回のフォーラムの目標は、試験の成績でこの地域が全国一位になることだった。努力の甲斐あって、ザンデル州は過去2年間、ニジェール国内で最高レベルの点数を保っている。この戦略がどれほど有用であるかは明らかだ。

ニジェールのさまざまな州で成果が上がっていることから、「フォーラム・アプローチ」は教育開発に対するコミュニティの最大限かつ効果的な参加をもたらす有効な手段だと言える。

7. ニジェールでの教育開発に対する住民参加の成功要因

ニジェールの教育改善に対する住民参加を促進できた要因は次の通りである。

- コミュニティ全体（住民）から信頼を得た住民組織を創出したこと（COGES委員の民主的選挙）
- そうした組織のメンバーの能力強化を行ったこと（計画立案やモニタリング／評価の分野で研修の実施）
- コミュニティのイニシアティブによって、あらゆる関係者の動員を最大限に引き出したこと（フォー

ラム戦略)

- 現場の状況に適した研修手法を用いたこと（住民の大半は非識字者であるため、絵や寸劇などを交えて民族語で研修を行った）
- 汎用性:この「ミニラムパッケージ」のアプローチが高い汎用性を備えていることは今や明らかである。事実、このアプローチはまず23校の学校で実験した後、タウア州の全学校に、次にザンデール州全体に順次適用された。国民教育省が委託した外部評価によって、このアプローチの有効性は確認されている（短い研修期間／費用対効果が高い）。まさにこの理由から、ニジェールはこのアプローチを全土に普及させている。このアプローチはまた他の西アフリカ諸国にも広がっている。私自身マリとブルキナファソから招へいを受け、学校運営の分権化政策に取り組む関係者とこのアプローチを共有した。現在、フォーラム・アプローチはニジェール全州で実施され、良い結果を生んでいる。このため、セネガルとブルキナファソの代表団が自国での実施を目指し、このフォーラム戦略を学びにニジェールに来訪している。

8. 結論

ニジェールの経験から次の事が言える。機能する組織さえ整えば、コミュニティは、自国における教育開発の“まさに主役”となり得るのである。

9. 展望

学校へのアクセス状況が大幅に改善したため、ニジェールの各コミュニティは今年、教育の質の改善に取り組むことを決意した。これを実現するため、ニジェール国内すべての学校運営委員会（COGES）は、教育の質に影響を及ぼす3つの要因（学習時間、学習環境、学習内容の質）の改善に関する活動を各自の学校活動計画に取り入れている。

住民参加を通じた教育開発： ニジェールの経験 「地域コミュニティが学校を変える！」



イボ・イサ氏

NGO・ニジェール革新的教育者協会 (ONEN) ナショナル・コーディネーター
JICA/EPT(みんなの学校プロジェクト) プロジェクト主任コーディネーター

背景 ニジェールの紹介

- 自然環境の厳しいサヘル地域の国：
乾燥気候、頻繁に起こる日照り・旱魃、乏しい天然資源、内陸国
- 低い人間開発指数(HDI)：
常に世界ランクの低位5カ国に位置
- 社会セクター、特に教育分野に必要な資源が不足

教育分野における状況

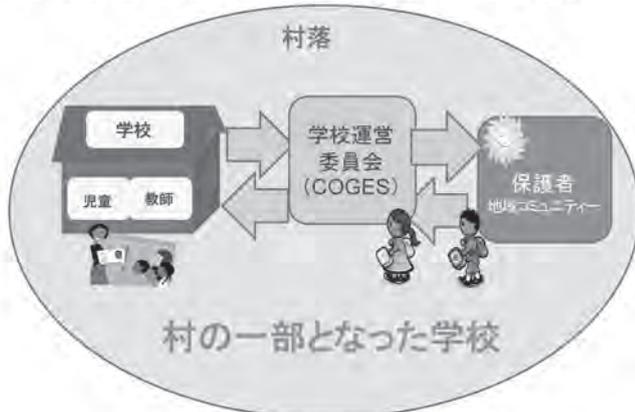
- 主要な教育指数の水準が低い(2002～2003年)
▶ 新入生総入学率 51%、総就学率 45%、修了率 25%
- 男女間、都市・地方間の格差が大きい

		合計	男子	女子
TBA (総入学率)	全体	51	59,5	42,5
	都市	87,1	90,2	83,8
	地方	44,3	53,6	35
TBS (総就学率)	全体	45,4	54,2	36,5
	都市	52,7	55,8	49,5
	地方	42,6	53,4	31,7

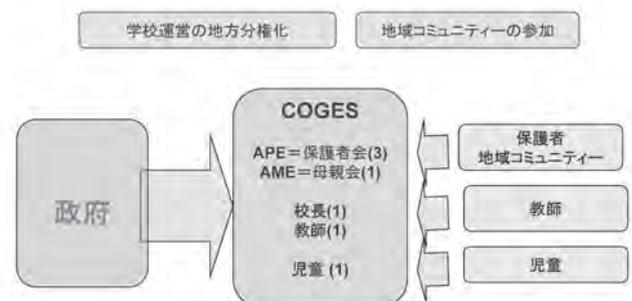
学校を取り巻く環境



学校運営委員会設立後の学校を取り巻く環境



学校運営委員会 (COGES) の構成



学校運営委員会を機能させるための戦略：
JICAみんなの学校プロジェクト導入
“ミニマムパッケージ”

戦略のカギ

保護者会およびCOGES委員
民主的選挙

学校の活動計画の策定、
実行、評価

教育行政官とCOGES連合
によるモニタリング体制



民主的選挙：
住民参加の基盤



地域コミュニティがどのように教育改善に参加するのか？
学校活動計画プロセス



学校活動計画の枠内で実施した活動例



インフラと設備



夜間グループ学習



就学促進にかかる啓発

学校活動計画の枠内で実施した活動例



保健・衛生



学校の安全確保

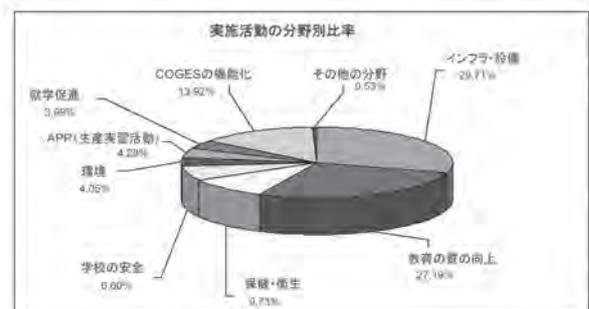


環境



生産実習活動

学校運営委員会活動の結果

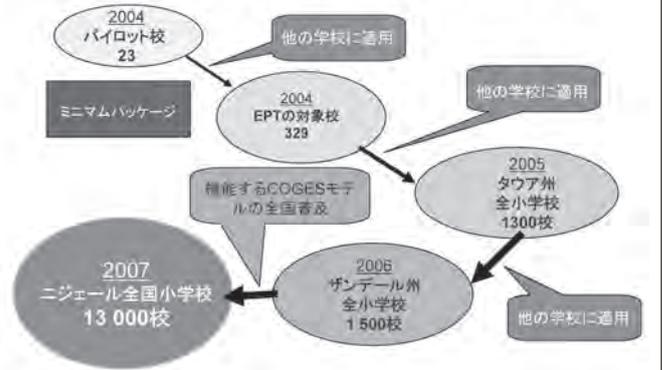


学校運営委員会活動の結果

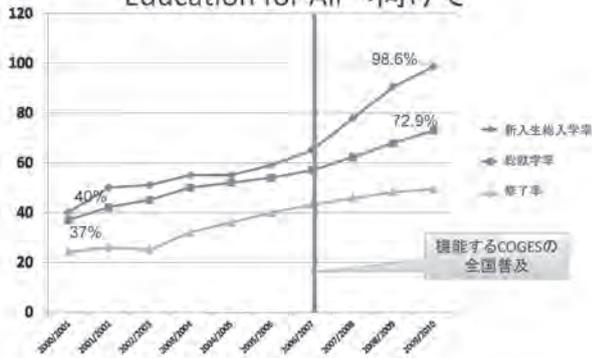
タウア・ザンデール両州における学校活動結果(2006～2007年)

地域	学校数 (活動計画 総括表回 収数)	実現した 活動数	学校当たりの 平均 活動数	動員額 (CFAフラン)	学校当たりの 平均動員額 (CFAフラン)	児童一人当たりの 平均動員額 (CFAフラン)
タウア	1 061	4 513	4.25	159 377 248	150 214	1 049
ザンデール	1 549	4 867	3.14	190 148 547	122 756	1 031
合計	2 610	9 380	3.59	349 525 795	133 917	1 040

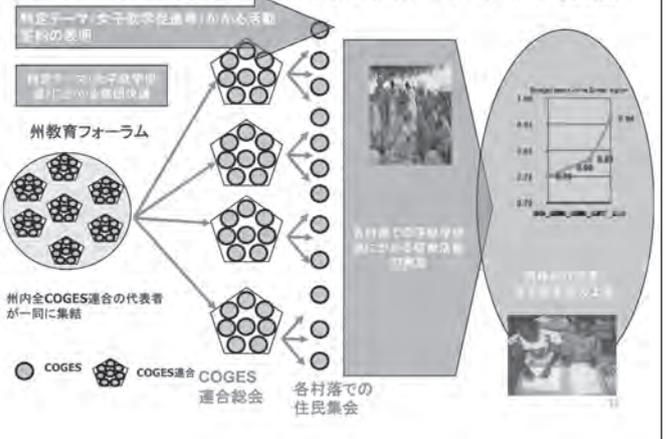
機能する学校運営委員会数の変遷



教育指数の変遷2001～2010年: Education for Allへ向けて

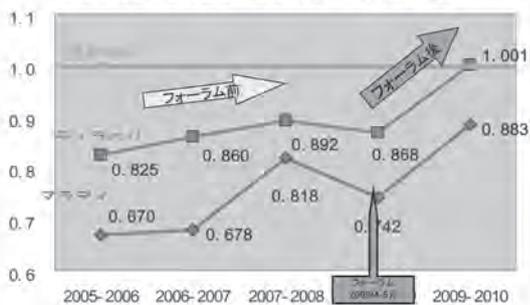


フォーラム戦略 (JICAみんなの学校プロジェクトによる支援)



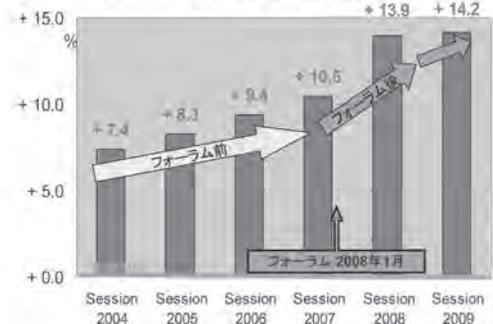
フォーラムの成果の一例: 女子就学状況の改善

新入生男女比の変遷: 女子就学キャンペーン成果



フォーラムの成果の一例: 卒業試験成績の改善

ザンデール州卒業合格率変遷と全国比較



結論

- ニジェールの経験を通して—
機能する組織さえ整えば、コミュニティーは、自国における“教育開発のまさに主役”となり得る。

Activer le COGES !

COGESの活性化を！

Capacité à la population !

住民に力を！

Avenir aux enfants !

子どもたちに未来を！

ご清聴ありがとうございました。

