

基調講演（途上国側）

「教育開発への取組と地域社会の参加」



アブウ・ジャラ

マリ国教育識字国語省教育地方分権化 / 分散化支援室室長

言語学者・研究者で、モスクワの科学アカデミー言語学研究所を修了。マリ教育省に18年以上在籍し、主に国立教育大学および国立教育センターに勤務。さまざまな役職を歴任し輝かしい功績を残す。マリ国で実施中の教育開発10ヵ年計画（PRODEC）の策定と実施に貢献する指導者の一人である。現在、教育地方分権化 / 分散化支援室（CADDE）室長。CADDEは「学校運営委員会支援プロジェクト」をJICAの協力により実施している。マリ国の教育システムに関する深い造詣と、豊富な経験を有している。

講演主旨

「教育開発への取組と地域社会の参加」

アブウ・ジャラ

マリ国教育識字国語省教育地方分権化 / 分散化支援室室長

はじめに

「アフリカ独立の年」と呼ばれる 1960 年から 1990 年代に入るまでの間、開発途上国の大半では植民地時代のシステムが色濃く残り、教育システムに関する組織・運営政策もその影響を強く受けていた。この傾向は特に仏語圏アフリカ諸国で顕著だった。こうした国々の教育システムはとりわけ、エリート主義と極度に中央集権的な運営スタイルを特徴としていた。

「万人のための教育世界会議」（1990 年、タイ・ジョムティエン）から「世界教育フォーラム」（2000 年、セネガル・ダカール）にかけて、開発途上国の大半では「万人のための教育」（*Ecole pour tous*、EPT）の目標の達成に向けて重要な進展が見られた。こうした成果が得られたのは途上国自らの懸命な努力はもちろんのこと、その技術的・財政的パートナーのおかげでもあった。

こうした国々は力強い進展を達成したものの、今日では、特に子供の教育へのアクセスおよび教育の質に関して、こうした組織・運営政策の限界を認めざるを得ない。現在、大衆レベルの社会は一層の民主主義を渴望し、教育制度の運営において責任の分担を求めている。

こうした背景から、政府とその開発パートナーの間では次のような認識が高まっている——教育分野におけるミレニアム開発目標（MDGs）達成の鍵の一つは、教育システム運営の地方分権化・分散化にある。実際、旧態依然とした中央集権的な教育システムの組織・運営ではもはや、質の高い万人の教育を要求する声の高まりに応えられない。その一方で、学校運営の権限と責任を地方自治体あるいは学校のレベル別の言い方をすれば、教育サービスの直接の受益者にさらに近い場所へ委譲すれば、学校運営と教育サービスの質は改善し、こうした受益者のニーズと関心がもっと反映されるようになる。したがって、教育の分権化は重要かつ妥当である。

I. 現場の状況：

「教育開発 10 ヶ年計画」（PRODEC）の策定に当たってマリ政府は教育システムの分析を行った。その結果、学校に関わり、学校のために働くパートナーの不足が浮き彫りになった。PRODEC を運用するための「教育セクター投資計画」（*Programmed'InvestissementSectoriel de l'Education*、PISE）では、教育に関する分権化・分散化政策を推し進め、必要な権限と資源を地方自治体や分散化した政府諸機関に委譲する方針を明記し、政府としてそれに取り組むことを確認している。

国家から地方自治体への権限委譲に関しては、2002 年 6 月 4 日付法令 02-313/P-RM 号に基づき、19 件の権限がコミューン（Commune、日本の市町村に当たる地方行政区画の最小単位）の議会に委譲され、9 件の権限がセルクル（Cercle、コミューンの上位に位置する地方行政単位）の議会に委譲され、8 件の権限が州議会（Regional Assembly）に委譲された。同法令の下で、地方自治体および基盤的地域コミュニティはいくつかの機能を果たせるようになっている。具体的には、小学校の建設・設備・維持管理、こうした学校に提供される人的資源の管理、学校給食の組織・運営などである。

コミュニティ・ベースの学校運営に関しては、マリで 1990 年にコミュニティ・スクールが導入されたことを指摘しておきたい。今日では、小学校で 2000 校以上のコミュニティ・スクールがある（つまり、全小学校のほぼ 3 分の 1）。コミュニティ・スクールは、コミュニティが自ら設置、運営する学校である。こう

した学校の創設は、マリの子供たちの学校教育の改善に大きく貢献した。地域コミュニティは強い意志とたゆまざる努力によって、子供の教育を推進してきた。各コミュニティは、マリの教育システム開発に重要な役割を果たせる能力と潜在性があることを実証した。

初等教育レベルでの学校運営でコミュニティ・スクールが成果を挙げたことを踏まえて、教育識字国語省は一地方分権化の法規に則り、PRODECの枠内でマリの全学校に住民の総意による組織を置く必要があると判断し、「学校運営委員会」(Comité de Gestion Scolaire, CGS)の設置を決めた。地方自治体が学校レベルで権限を行使するのを容易にするため、CGSの創設・組織・運営形態に関する2004年4月9日付法令04-0469/MEN-SG号を採択した。CGSは運営組織として、コミュニティに学校を中心とする真のパートナーシップを構築するものである。CGSは、地方自治体ないしコミュニティによる学校運営にとって極めて重要なツールである。マリでは全小学校にCGSを設置している。にもかかわらず、設置されたCGSの大半は機能していないということを認めざるを得ない。その原因としてはメンバーの選出方式や、こうしたメンバーが受講できる参加型学校運営手法に関する研修の不足、関係者がその役割と責任を十分に認識していない事、そして最後にモニタリングのメカニズムが存在しない事が挙げられる。

CGSの機能化を図るため、教育識字国語省は国際協力機構(JICA)と協力して「学校運営委員会支援プロジェクト」(Projet d'Appui aux Comités de Gestion Scolaire, PACGS)を開始した。2008年5月に始まったPACGSは現在、第一フェーズにある。最初の実施年度は156校の学校を対象とし、2年目はさらに300校を加えた。最初の2年間に計456校をカバーしたことになる。

PACGSはCGSの機能化を図るため、3つの基本的アプローチを取った。

1. 無記名投票の選挙を通じたCGSメンバーの民主的選出：他の方法でCGSメンバーを選出する場合と比較して、この手続きを踏めば、コミュニティの信頼を得た人物を選出することができる。
2. 参加型学校運営手法に関するCGSメンバーの研修：研修では次のようなテーマが中心となる。学校運営におけるCGSの役割と責任、学校プロジェクトと活動計画の策定、資源の動員、活動の実行・モニタリング・評価、行政運営、財務・物資管理。
3. 持続可能なCGSモニタリング・監督体制の実施：PACGSは、分散化・分権化諸機関の能力を強化するため、研修を実施した。具体的には、ひとつのコミュニティ内の各CGSをグループ化し、それを運営するスキルや、ひとつの教育指導センター(Centre d'Animation Pédagogique, CAP)内のコミュニティ、CGS間の協議会の枠内における各CGSのグループ化に関する協議を監督するスキルについて研修を実施した。

プロジェクトの対象となった456校の実績について言えば、各コミュニティは積極的に活動を展開し、学校の活動環境の改善に貢献した。具体的には次のような分野で成果が現れた。バンコ(泥の煉瓦の一種)を用いた教室建設、教室の机と長椅子の作製・設置、トイレの建設、井戸掘り、飲み水の輸送、保健室機能の提供、学校備品の購入、教員の宿泊施設の建設、夜間学級の編成、植樹、学校庭園の設置、少女の教育に関する啓発運動の展開、バンコを用いた学校フェンスの建設、財産管理人の採用。

387校のCGSが計1351件の活動を実施した(つまり、CGS当たり平均3.5件の活動)。こうした活動はどれもコミュニティ主体で計画し、実行したものだ。387校のCGSが計1億4588万1125CFAフランを投じた(CGS当たり平均37万6954CFAフラン)。

このほか、注目に値するプロジェクトの成果には次のものがある。

- 456校のCGSが無記名投票の選挙で民主的に設立された。
- 有権者名簿に基づき、一学校当たり平均100.12名が投票に参加した。投票者の58%が男性、42%が女性だった。
- 各委員会で選出したメンバー14人のうち、平均4人が女性だった。

- 29 校の CGS の委員長が女性である。
- 412 校の CGS (90.4%) が学校事業を策定し、426 ヶ所の CGS (93.4%) が活動計画を策定した。
- 387 校の CGS (84.9%) が年間業績評価を作成している。

PACGS が実施したモニタリング／評価によれば、CGS の機能化およびコミュニティの教育開発への参加に伴い、次のような成果が認められた。

1. 教育へのアクセスの改善：学校インフラ・設備の開発（教室、トイレ、水飲み場の建設など）、就学向上特に女子就学の向上のための啓発運動の展開（地域での日常的な啓発活動）、生徒の出席状況のモニタリング。
2. 教育の質の改善：教員への支援提供（宿泊や給与、教員研修面でサポートし、教員養成団体への支援も行った）、学校機能の改善（補習授業の編成、優秀な生徒の表彰、教科書や学校備品の購入）、教員の勤務状況のモニタリング。
3. 学校運営の改善：マリ政府と世界銀行が拠出する「学業成績改善に向けた直接支援」計画（*Appui Direct à l'Amélioration des Rendements Scolaires*, ADARS）からの資金の運用改善、学校インフラ・設備の維持管理の改善、教科書の維持管理の改善、当局や学校行政との連絡の緊密化、学校給食の運営への積極的な参加。

フランス語を用いるアフリカ諸国での参加型学校運営に関しては、JICA の支援が 2004 年にニジェールで始まった。同国での成果が確認されたことを受けて、JICA は順次、その協力対象を拡大していった（2007 年にセネガル、2008 年にマリ、2009 年にブルキナファソ）。JICA は上記 4 カ国の取り組みを支援しており、年に一度、4 カ国が集い経験を共有する場を設けている。

その一環として、4 カ国政府と JICA の共催によって、学校運営の分権化に関する地域内ワークショップが 2010 年 2 月にマリの首都バマコで開催された。ワークショップではマリ、セネガル、ニジェール、ブルキナファソ各国の専門家が互いの経験を共有した。

II. 展望：

教育セクター投資計画（PISE）第 3 フェーズには、機能する CGS モデルを段階的に普及させていくことが盛り込まれている。このプログラムの 3 ヶ年の期間に、機能する CGS モデルをさらに広範囲に導入し、マリの全州およびバマコ特別区にわたる 1000 校を対象とする方針である。それによってプロジェクトの対象学校数は 1469 校となる。機能する CGS モデルの普及活動は全小学校で 2011 年第 4 四半期に始まる予定となっている。だが、機能する CGS モデルをマリの全学校に段階的に普及させていく道は平坦ではなく、幾多の困難を乗り越えねばならない。とりわけ、CGS の運営形態に関する法令を改正するなどして、PACGS が用いるすべてのアプローチを統合させる必要がある。

III. 結論：

マリは PRODEC を通じて、分権化・分散化を推し進め、透明性の高い教育の運営／分権化／プランニングを実現し、地方自治体および地域コミュニティにさらに大きな責任を与えるべく取り組んでいる。各コミュニティは多様な活動を展開しており、そのすべてが学校の活動状況の改善に向けられている。コミュニティ内でのこうした活動を通じて、草の根で学校の問題を解決することは大いに期待できる。マリのコミュニティ・スクールや、特に PACGS を通じて得た経験から、地域コミュニティによる学校運営への参加は効果的であると強く確信している。こうしたコミュニティには現在の学校問題を十分に解決できる潜在的能力があるものの、コミュニティだけではすべての問題を解決できないことも事実である。そのため、当事者とパートナーが一丸となってあらゆるレベルで協力し地域コミュニティによる学校運営活動を支援、強化することが不可欠である。