

マダガスカルの学校運営における住民参加

—公正と透明性の観点に着目して—

ファナンテナナ リアナスア アンドリアリニアイナ

(大阪大学)

澤 村 信 英

(大阪大学)

『国際教育協力論集』第27巻 第1号, 125-139頁, 2024年10月

広島大学教育開発国際協力研究センター

マダガスカル为学校運営における住民参加 —公正と透明性の観点に着目して—

ファナンテナナ リアナスア アンドリアリニアイナ

(大阪大学)

澤村 信英

(大阪大学)

1. はじめに

近年、持続可能な開発目標の第4目標 (SDG 4) において、無償かつ公正で質の高い教育 (ターゲット 4.1)、およびそのような目標を達成するための介入方法が重視されている。先行研究によれば、ある教育システムを改善するための介入には、子どもレベル、家庭レベル、学校レベル、教師レベル、そしてシステムレベルの介入の5つのレベルがある (Snilstveit et al. 2015)。住民参加はシステムレベルの介入の一部であり、コミュニティまたは地方自治体レベルで、教育システムに変化をもたらすことによって教育を改善することを目的としている。

アフリカ諸国の過去の経験を評価したところ、住民を参加させることが学校インフラを建設する費用対効果の高い方法であると結論づけた研究もある (Theunynck 2009)。アフリカの多くの国々では、伝統的なコミュニティの形態があり、学校建設、教員給与の支払い、給食の提供など、公教育の支援に積極的に取り組んできた。ここ数十年前から、このようなシステムは制度化され、さまざまな学校運営委員会 (SMC) を生み出してきた (Yamada 2014)。このようなアプローチは多くのアフリカ諸国で成功を収めており、2022年10月までに9カ国7万校で実施された「みんなの学校プロジェクト」もそのひとつである (JICA

2022)。

「みんなの学校プロジェクト」の参加国であるマダガスカルには、FRAM (*Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra*) と呼ばれる保護者会を通じた住民参加という長い伝統もあり、政府からの支援が不十分な場合には、学校の建設や教員給与の支払いによって子どもたちの教育に貢献してきた。そして、近年、学校予算のうち政府の負担は10～20%に過ぎず、残りは保護者が負担していることが明らかになった (Andrianiaina & Sawamura 2024; 澤村・アンドリアリニアイナ 2024)。一方では、政府は、政府、ドナー、コミュニティからの寄付を含む学校資金をよりよく管理するために、そのような組織を制度化しようとしている。このような取り組みは2015年に始まったが、コミュニティからの寄付の大半は保護者からのものであった。一方、政府は保護者の負担を軽減するため、2010年に憲法を改正し、アクセス可能で無償の公教育に関する第24条を盛り込み (Republic of Madagascar 2010)、2020年に大統領 (RFI 2020)、2024年9月に教育大臣自身が公約 (*La Gazette de la Grande Ile* 2024) を掲げて、教育の無償化を推進している。

この状況は、マダガスカルの教育財政の方向性について重大な懸念を提起している。政府は過去数十年間、公教育に対する予算を十分に確保することができなかったが、これまでのような保護者会への財政的な依

存から脱却しつつある。しかし、このような状況は、不公正につながりかねないオーナーシップや透明性の問題が生じる可能性がある。本研究の目的は、マダガスカルにおける学校運営への住民参加の透明性、公正、参加について探索することであり、以下の研究設問に取り組む。(1) 学校を運営するコミュニティが制度化されている中で、地元のステークホルダーは透明性をどのように認識しているか。(2) そのような透明性は、公正と参加にどのように影響するのか。本稿では、公正、透明性、参加といった概念が先行研究においていかに扱われ、マダガスカルの文脈においてどのように捉えられているかについての背景を詳述した後、研究方法を提示し、結果、考察、結論を述べる。

2. 背景

本節では先行研究における住民参加、透明性、公正について検討すると共に、マダガスカルにおける学校運営委員会と住民参加の歴史を簡単に紹介する。

2.1. 先行研究におけるコミュニティと透明性

住民参加と透明性の関係は、文脈に大きく左右される。ガーナの事例研究では、信頼関係の欠如に起因する地域対立が住民参加の低下を招いたため、まずコミュニティ開発の必要性が強調されている (Shibuya 2020)。このような不信任は、おそらく透明性の欠如に根ざした不公正感にも起因していると考えられる。

これとは対照的に、ニジェールの場合、民主的に選出されたSMCは、より有能で、やる気があり、信頼できる住民を指導的地位に導いているという (Kunieda et al. 2020)。コミュニティが、会議での議論に基づいて、教育の課題に対処するための学校

行動計画を策定できることが主張されている。彼らは、レビューや監査を通じて、進捗状況や資源管理の透明性を監視している (同上)。これはマダガスカルでも実施しようとしている住民による学校運営の方法である (MEN 2015)。タンザニアの場合、教育の重要性に対する認識不足から、保護者やコミュニティから十分な財政的貢献を得ることは困難であったが、このような分権化されたシステムにより、調査対象の学校では財政の透明性が向上したと述べている (Matete 2022)。

マダガスカルでは、コミュニティを関与させることの効果についてさまざまな報告書があるが、そのほとんどは、学校、保護者、コミュニティの協力が学習環境の改善にどれだけ役立ち、学力にプラスの影響を与えたかに焦点を当てている (JICA 2022)。最近の研究では、「みんなの学校プロジェクト」の文脈における介入が、保護者、教師、地域住民の共同行動を生み出すかどうかを調査しようとした (Maruyama & Igei 2024)。この研究によれば、そのような介入は補習授業を実施するために、学校とコミュニティの協力を促進することを目的としている (同上)。保護者、地域社会、教師の協力によって子どもたちに補習授業を提供することには肯定的な成果が見られた一方で、この取り組みが教師や保護者にどれほどの負担を与えているのかは不明である。このような運営の変化の中で、コミュニティ自体がどのように変化しているかに関する研究は少ない。したがって、本研究では、コミュニティが学校運営に関与する際の透明性、参加、公正について、コミュニティ自体に焦点を当てて探究しようとするものである。

2.2. コミュニティと公正に関する先行研究

コミュニティを学校運営に参加させる場合、いくつかのレベルで不公正が生じる可能性がある。ガーナの例では、SMCの仕

事は議長や保護者会の会長だけに任されることが多く、SMCの全会員と学校との連携は限定的であることが明らかになっている (Abreh 2017)。このような参加の不均衡は、関係者間の不公正の原因となり、保護者の参加を妨げ、生徒自身の中に差異をもたらす可能性がある。

エチオピアの場合、伝統的な自治体は伝統的なコミュニティの中で重要な正統性を保持していることが多く、明確なビジョンを持っている場合には学校運営に影響力を持つ。しかし、伝統的組織は変化に抵抗することもあり、イノベーションを推進するというよりは、むしろ資源を動員するためのチャンネルとしての役割しか果たさないこともある (Yamada 2014)。特に、伝統的なヒエラルキーに対してしか説明責任を果たさない場合、このような配置はリーダーシップの独占につながる可能性がある (Essuman & Akyeampong 2011)。一方、コミュニティは均質ではないため、強力なリーダーシップが必要であると主張されることもある。しかし、SMCの制度化された枠組みは、アフリカにおけるコミュニティ主導の学校運営という既存の伝統を十分に捉えていない可能性があり (Yamada 2014)、それが優れたリーダーシップを見出す鍵となりうる。マダガスカルでは、公立学校の運営を支援するために、伝統的な権威と公的な権威を含むSMCが創設されている (MEN 2015)。

このようなパワー・ダイナミクスは、学校の政策に影響を与えやすく、保護者間、ひいては子ども間の公正に長期的な影響を及ぼす可能性がある。マダガスカルでは、SMCが学校運営と予算編成を担当しており、保護者が毎年支払うべき金額も決定している。FRAMが公立学校において徐々に制度化された構造に置き換えられる際、これらの権力関係がどのように作用するかを見ることには意義がある。

2.3. マダガスカルにおけるSMCの歴史

マダガスカルにおける教育へのアクセスは、2000年代初頭には「万人のための教育 (EFA)」に関連する努力によって就学率が上昇し、正しい軌道に乗ったものと考えられていたが、2009年に政治危機が発生し、経済的・社会的危機へと拡大した。このような出来事により、教育も影響を受け、特にアクセス、留年、中途退学が問題となった (MEN 2014)。また、政治的移行期には、アクセスと質の課題を改善するため、2013年から2015年までの暫定教育計画が立案された。その目的の中には、中央政府と教育システムのすべての分権化されたレベルとの間で、計画、管理、コミュニケーションの能力開発を通じて、管理と説明責任を改善することが挙げられている (MEN 2012)。

2015年に採用された戦略のひとつは、学校でのプロジェクト計画や管理のプロセスの一部にコミュニティを参加させることであった。2015年には、FEFFI (*Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana Ifotony*) と呼ばれる参加型・分権型の学校運営委員会が設立された。教育の発展に貢献する意思のある人なら誰でも、いくつかの条件付きで参加することができる。FEFFIの規約を見ると、その目的は、学校レベルでのアクセス、質、グッドガバナンスの面で教育を改善することであり、政府やその他の機関、FEFFIの会員個人の協力を得て、学校におけるプランニングを確立することであることがわかる (MEN 2015)。

FEFFI自体は、FAFF (*Fiaraha-miombon'Antoka ho an'ny Fampandrosoana ny Fanabeazana*) と呼ばれる古い組織に基づいている。FAFFは2002年に設立され、学校長、教員代表1名、保護者会代表1名、村長で構成されている (JICA 2020)。FAFFの前身であるFRAMのルーツは、1970年代後半の社会主義革命で、国家とコミュニティ (*Fokonolona*) が協力して学校を建設することが求められたこと

にある (Ratsiraka 1975)。しかし、FAFF と FRAM はしばらくの間、経営や運営に大きな変化がないまま共存してきたが、FRAM、FAFF、校長の間に利害の対立が起こり、FEFFI 内で民主的な選挙の必要性が生じた (JICA 2020)。FRAM はかつて、FRAM 教員 (最近では FEFFI 教員、その後ボランティア教員) と呼ばれる非正規の教員の雇用と給与の支払いを担当していた。彼らは、学校の建設、維持管理、修繕など、学校全体を改善するための他の目的のために資金を集めるようになった (Andriariniaina & Sawamura 2024)。

既存の伝統的なシステムから新しい人工的なコミュニティへの突然の変化は、オーナーシップ、透明性、公正など、学校運営に深刻な影響を及ぼすと考えられる。本研究では、伝統的なコミュニティから制度化された組織への移行期における透明性と公正を把握しようとするものである。本研究において「コミュニティ」とは、FRAM、FAFF、FEFFI など、公式・非公式を問わず、保護者や地域住民が参加する組織を指す。

2.4. マダガスカルにおける住民参加

マダガスカルにおける住民参加に関する研究の多くは、資源や環境保護に関するものであり、地域住民に地域資源の管理を委ねている。ここでは多様な研究分野からマダガスカルにおける住民参加について述べる。以下の文献でしばしば取り上げられている社会的措置のひとつに「*Dina* : ディナ」がある。ディナは、コミュニティが集団的に制定する協定や地域法の一形態であり、社会規範、対立解決、責任を規定し、コミュニティ自身によって執行され、違反に対する罰金を含むことが多い (Fritz-Vietta et al. 2009; Andriamalala & Gardner 2010; Malagasy Word 2024)。

自然保護活動において、住民参加の原動力のひとつは十分な知識と上からのコミュ

ニケーションである一方、障害は様々な活動への参加費用、特に遠隔地の村に住む貧困世帯に存在する (Ward et al. 2018)。他の研究では、効果的な住民参加を確保するための6つの重要な実践を特定している。これには、コミュニティの疲労感を低減するための適切な会議スケジュールの設定、グループの支配に対処し、十分な同意を得るための匿名の民主的投票、女性の参加を促進するための快適なスペースの創出、すべての地域グループを巻き込むための食事等のインセンティブを伴う自主的な取り組みの活用、意欲的なボランティアを引き付けるための競争的選考の実施が含まれる。さらに、参加者全員で結果を共有することで、強力な「ディナ」がない場合のコミュニティの適応戦略を策定することができる (Ravaoarinosihoarana et al. 2023)。

住民参加は、地方分権化のプロセスの一環としてしばしば利用される。しかし、先行研究によると、水管理においては、地域コミュニティに権限を与え、説明責任、市民参加、公正を向上させると期待されているが、マダガスカルの最も乾燥した地域の一つでは、政府の関与がなくなり、地元の人々は支援を受けられないままになっている (Marcus 2007)。他の研究では、作業現場の近くに住んでいたり、公的なエージェント (自然保護の場合は国立公園のエージェント) が関与していたり、政府関係者から頻繁に情報を受け取っていたりすると、人々はより積極的になるとされている (Aymoz et al. 2013)。

自然保護活動におけるいくつかの経験から、コミュニティへの権限委譲は単なる流行語であるとされていた。それは、権利ではなく責任の地域コミュニティへの転嫁を指している。政府は変わることなく、村人や村落委員会に仕事を割り当て、コストを削減するだけであるとする指摘もある。その際は、地域コミュニティは、変化によっ

て生じる新たな制約に適応するのみである (Pollini et al. 2014)。当初、このような移転は、マダガスカル語で一般的に定義される *Fokonolona* (コミュニティ) のような既存のコミュニティに焦点が当てられたが、さまざまな政治的・実的要因によって、自然保護活動家、政府代表者、ドナーは、「地域コミュニティ」を意味する *Vondron'Olona Ifotony* (VOI) として知られる新しい主体の設立を優先するようになった (Klein 2024)。FEFFI でも同じことが起こっており、既存の保護者を改変して新たな「コミュニティ」が創設されている。これが、本研究が、

新しく設立されるコミュニティに焦点を当てる理由のひとつである。

3. 方法と対象者

2024年2月から3月にかけて4週間にわたり、マダガスカルのアナラマンガ県とSAVA県においてフィールド調査を行った。アナラマンガ県で5校(都市部3校、郊外部2校)、SAVA県で3校(都市部1校、郊外部2校)の計8校の公立小学校を対象とした。都市部はコミュン (Commune: 市町村) の公式分類に基づいて定義され、郊

表1. 調査対象者とその属性

エリア	学校	性別	年齢	役割	職業
アナラマンガ県					
都市部	A校	男	72	会長	退職した公務員
		女	41	会計	教師
		女	41	会員	主婦(親)
		女	47	事務局長	校長
	B校	男	41	会長	村長
		女	30	会員	教師 (FRAM)
		女	49	事務局長	校長
	C校	女	32	会員	教師 (FRAM)
		女	39	会員	会計士(親)
		女	42	事務局長	校長
郊外	D校	男	41	事務局長	校長
		女	36	会員	教師
		女	35	会員	教師(私立校)
	E校	女	46	副社長	農家(親)
		女	54	会員	教師
		女	44	事務局長	校長
SAVA県					
都市部	F校	女	58	事務局長	校長
郊外	G校	男	40	事務局長	校長
	H校	男	54	事務局長	校長

(出典) フィールドワークのデータをもとに筆者ら作成

外部はその周辺地域を指す。探索的研究として、学校の選定には便宜的サンプリングを用いた。

半構造化インタビューは、FEFFI 事務局長でもある学校長と行った。別の角度からも検討できるよう、各 FEFFI の他の理事または会員にもインタビューを行った（表 1）。ただし、F 校、G 校、H 校では、対象者は校長のみである。質問内容は、特定の学校で実施されている FEFFI や、前年度に計画しているプロジェクトについての説明から、学校運営に関する各参加者の個人的な貢献、経験、動機まで多岐にわたった。インタビューはマダガスカル語で行い、時間は 35 分から 55 分であった。校長に対しては、学校全般の状況について質問したため、少し長めになった。インタビューは個人に対して行ったが、データの分析は学校と FEFFI 単位で行った。

4. 調査結果

4.1. 新コミュニティの構造

FEFFI は、その細則（MEN 2015）で規定されているように、伝統的な意味での保護者会の親の他に、学校に子どもを就学させていない人々、教員や学校関係者、基礎教育に貢献したいと考える個人や法人、分権化された地方当局や伝統的な組織の長、基礎教育のステークホルダーとして正式に認可された NGO の長を含んでいる。これらの新たなステークホルダーの中で、行政の最小単位であるフクンタニ (*fokontany*) の長（村長）のような伝統的な権力者は、都市部の学校（A 校、B 校、C 校）で FEFFI 内を新たに統合する存在である。一方で、郊外や SAVA 地域で調査した他の学校では、そのような立場の会員は少ない。

A 校は唯一、地域の保護者以外の会員がいる学校であるが、その会員も元在校生の保護者である。教育当局は、彼らとの会合

に時々参加する。しかし、8 校には NGO の代表者はいなかった。規約で定められているように、校長が FEFFI の事務局長となる。対象校のほとんどでは、公務員に比べて FRAM 教員の参加率が高かった。C 校の FRAM 教員は、「公務員の教員は関心を持たず、FEFFI で給料が決定される FRAM 教員に参加を求めることが多い」と答えた。逆にコミュニティ側は、FRAM 教員が不安定な雇用であるため、会計係を公務員にすることを望んでいる場合もある。

全体として、FRAM 時代と構造が変わったのは、以前は保護者が義務 (*adidy*: アディディ) として学校に呼ばれ、会合に出席していたものが、FEFFI では、保護者は権利として学校に集まり、総会に出席することである。寄付金の使い道についても、保護者に決定権が与えられている。現在では、校長が FEFFI の事務局長として正式に認められ、他の役員とともに収入と支出を管理しなければならない。興味深いことに、SAVA 地域では、FRAM と FEFFI の間には明確な隔りがあり、あたかも FEFFI 内部に FRAM がまだ存在しているかのようであった。

4.2. 学校での日常の運営

調査時点では、保護者は年会費を支払うことでしか学校の運営に貢献していなかった。このような学費のほとんどは、公務員ではない教員の給与に充てられている。例えば、A 校には FEFFI から給与を支給されている教員が 10 人おり、彼らの給与を優先しなければならない。政府からの支給はあるが、支給が遅れることも多く、支給額も予測できない。そのため、教員の給与のほかに、チョークや黒板消し、印刷用紙などの学用品を購入するための資金を確保しなければならない。しかし、政府からの資金が届いても、そのような費用の払い戻しは認められていないという。

透明性を高めるツールとして、FEFFIは教育当局に対して報告する義務がある。そのことにより、FEFFIはうまく機能していることが知られており、国際ドナーからの信頼も得ている(World Bank 2018)。同時に、会員、特に事務局長である校長の負担は大きい。

このような重い負担があるが、ボランティア的な活動であるため、さまざまな活動に参加するのは直接の関係者だけになることが多い。例えば、校長から直接声をかけられて経営に携わり、純粋に地域のために貢献している会員もいれば、人望や知名度を得るための手段として貢献する会員もいる。互恵的な利益を得ること自体は、FEFFIの運営がうまくいくのであれば悪いことではないかもしれないが、関係者の語りからは、コミュニティではあまりよく思われていないようである。A校の事務局長は、FEFFIの会計に選出された地元当局の人物について、「彼は政治的キャンペーンの前と期間中だけ貢献している」と不満を表明した。

4.3. 社会経済的地位と不公正

社会経済的地位は、保護者の参加における不公正の大きな原因の一つである。ほとんどの対象者は、公立小学校は貧しい人々のための学校であると断言した。貧困層であっても、学費を支払える者もいれば、そうでない者もいる。保護者は、経済的に可能であれば、私立の小学校に子どもを通わせたいと考えているという。保護者の中には、自分が学校の運営や子どもの教育に関する決定に参加するために必要な教育を受けていないと考える人もいる。都市部の保護者の多くは、子どもを通わせる学校の近くに住んでいるが、日々の仕事に忙殺されている。一方、農村部の保護者の多くは学校から離れた場所に住んでいるため、会合に出席したり、教室の建築や補修、給食の準備などのコミュニティの活動に参加した

りすることができない。C校の校長によれば、同校は都市部にあり恵まれてはいるが、保護者の7割が会合に参加すれば十分満足だという。

さらに、多くの保護者は「政府のお金」の管理に参加することを恐れている。これは特にSAVAで調査した学校で顕著であった(F校とG校の校長)。FEFFIを正式に設立することが政府からの補助金を受けるための前提条件であるため、FRAMと並行してFEFFIを設立した学校もあった。保護者は自分たちの資金の管理には慣れているが、補助金となると消極的になる。さらに、保護者の多くはFRAMと協力して進行中のプロジェクトを抱えているため、同じ口座にお金を入れることに抵抗がある。

一方、常に参加している人は、そのプロセスに不公正を感じながら、上記の理由で参加できない人を含め、積極的に参加しない人を排除するルールを作り始めている。そのような出来事のひとつが、E校で起こった。数人の積極的な保護者が、給食プログラムへの協力をやめるよう、NGOに公式文書を送ったのである。特に、子どもが小学校を卒業した後も保護者がFEFFIに残ることができることが、問題であると考えている。

4.4. 立地の違いと不公正

保護者の金銭的負担を軽減する方策として、FEFFIの規定では近隣企業からの寄付を想定している。地理的状況によっては、この恩恵を受ける学校もあるが、非現実的と考える学校も多い。例えば、C校は大企業に囲まれた地域にあり、毎年、ベンチャや給食への協力など複数の寄付を受けている。一方、B校も都市部にあるが、平均的な収入では学校に寄付ができないような市場に囲まれている。そのため、学校とは関係のない企業にコンタクトを取らざるを得ず、長期的な関係が築けない。A校も都市部に

あるが、校長が近隣の企業に働きかけても徒労に終わったという。SAVA では、G 校の校長は「多くの農家が換金作物を作っているとはいえ、縁もゆかりもない学校に対する支援を得ることは難しい」と断言した。

学校の地理的な立地に加え、一部の校長は強力なリーダーシップを発揮して近隣の企業とつながり、より多くの資金や地域とのつながりを得ることに成功している。例えば、B 校と C 校は、その地域の村長を役員として採用することに成功し、コミュニティとのつながりを持つことができている。B 校の場合、このような村長がいることで、協力者を探す範囲を広げることが可能となった。また、人々との距離も近くなり、その地域で最も弱い立場にある人の特定にも役立つ。また、保護者を会合や総会に呼ぶ際にも、強力な戦力となる。A 校の場合、村長はあまり活動に参加しておらず、資金の引き出しには校長ともう一人の理事に加えて村長の署名が必要だったため、理事としては重荷だったという。

とはいえ、このようなレベルの統合を現実的に達成できる学校は、調査した学校の中でもほんの一握りである。特に SAVA では、裕福な家庭は子どもを高学費な私立学校に通わせている。彼らと協力できる可能性は皆無ではないが、そもそも自分たちが避けているコミュニティに参加しようとは思わないだろう。

4.5. 透明性から不正性へ

すべてのプロセスが透明化されたことで、保護者は自分たちの寄付がどのように使われているかを理解することができる。また、子どもたちの教育に投入される資金の質についても、保護者は一定のコントロールを持つことができる。総会では、学用品、修繕費、建設費、教師や警備員の給与にいくら使用するかを保護者が決定することができる。保護者が何か言いたいことがあれば、

その声も聞いてもらえる。例えば、E 校の保護者は教師を注意深く監視し、教師が仕事をうまくこなしていないと判断すれば、代わりの教師を要求する。

同時に、保護者は学費（かつては FRAM 年会費）の支払いに関するデータがある程度把握できる。ところが、このような透明性は、ある種の不正につながることもある。例えば A 校では、校長が最も弱いと判断した保護者の学費を免除していた。学費を払っていない保護者がいることを他の保護者が知ると、自分も困難な状況にあるから免除が必要だと主張するようになったという。これまでは、校長が学校での様子を観察したり、保護者が助けを求めに来たりすることで、最貧困層にある子どもを特定していた。しかし、学校は貧困層を客観的に特定する方法を持たず、結局、登録料を支払う余裕のない生徒の登録を公式に拒否することになった。

このような不正は、住民をよく知る地方自治体が FEFFI の運営に関わることで解決できたはずであった。しかし、A 校は都市部に位置し、広範囲から生徒を受け入れているため、このようなケースはあるが、そのような自治体では、自分たちの権限を超えた状況を把握することはできない。B 校は、FEFFI の理事である村長との協力により、ホームレスに近い子どもたちは学費を払わなくてもよいリストを持っている。とはいえ、それは学校からそれほど遠くない場所に住んでいる子どもに限られている。

4.6. 上層部における透明性の欠如と不正

学校レベルでの運営は透明化されるが、より高いレベルでの透明性の欠如は、学校間の不正につながる。政府からの補助金は、前年度の生徒数に基づいて決定されると言われている。しかし、学校の校長などは、補助金が支給される正確な時期や金額を知らない。国民教育省の担当者へのイン

インタビューでは、多くのパラメーターを考慮した計算式の存在が明らかになったが、それは公表されていない。その結果、生徒数の少ない学校は不利になり、保護者からの徴収額を増やさなければならない。この金額が教員の給与にのみ充てられると、学校の改善にはほとんど使われなくなり、村からどんなに遠くても、より良い学校へ大量に流出することになる。

E校の場合、これが悪循環を生んでいる。生徒数が少ない学校は、FRAM 教員の数も少ない。FRAM 教員がいなければ、保護者からの集金も減る。政府からの補助金は生徒数に比例するため、資金は非常に限られている。その結果、資源が不足し、教室などのインフラが悪くなる。保護者から徴収できる金額が少ないにもかかわらず、政府から定期的に支給される資金を新規建設に充てることはできない。結局、保護者はこうした学校に子どもを通わせることを避け、生徒数はさらに減少するのである。

2024年2月と3月のフィールドワークでは、保護者は学校収入の約80～90%を負担していた。2024年8月、国民教育省は、保護者はFEFFIの決定に基づきFRAM教員の給与のみを支払うべきであるが、同省の厳重な監視の下にあるとの声明を発表した。2024年9月、国民教育省はソーシャルメディアのアカウントを通じて、全国各地の小学校と中学校に振り込まれた金額を公表した。例えば、SAVAでは1,362の小学校に対して1,616,136,000 アリアリア、アナラマンガでは1,683の小学校に1,800,989,000 アリアリアであった（1円≒30アリアリアであるので、1校当たりわずか38,000円程である）。このような資金の出所については、言及されていないが、ドナーか政府資金、あるいはその両方からの資金であると推測される。このような資金の用途は厳しく制限されており、例えば新しい校舎でも建設できる保護者からの寄付金の代わりにはなら

ない。

5. 考察

本研究では、マダガスカル为学校運営における学校コミュニティの関わりを、透明性、公正、参加という3つの要素に焦点を当てて探索した。以下、各項目について、背景、先行研究、調査結果を踏まえて考察する。

5.1. コミュニティへのコスト転嫁：公正の問題

FEFFIは、政府資源の配分を規制し、学校と政府間のコミュニケーションを促進するために設立された組織である。Pollini et al. (2014)と同様に、この制度は政府のコスト削減策であり、地域コミュニティに責任を転嫁するものである。しかし、頻繁な会合で校長が疲弊し、公務員教師がコミュニティ内で重要な役割を担うことに消極的であることに見られるように、こうしたコミュニティへの負担は明らかである。結局、コミュニティから給料を得ている教員が、一番関わりが深いため、誰もやりたがらない仕事を引き受けざるを得なくなっている。

Shibuya (2020) が述べているように、コミュニティが参加するためには、まずコミュニティの発展が必要である。FRAMが存在したことで、FEFFI設立時にこの条件は満たされたように見える。しかし、FEFFIは、FRAMの上に新しい人工的なコミュニティを形成するようなもので、これは大きな問題である。村長など、より影響力のある人物が関与するようになった一方で、コミュニティは、学校運営はもはやFRAM時代のような義務ではなく、権利であると言われつつある。権力の力学が変化すると、保護者が受動的になり、権威ある立場の人たちに仕事を任せられるようになる。これはすでにF校とG校で顕著であり、農村部出身の

保護者は、学校運営に参加することはおろか、会合にも出席しなかった。これでは、地域住民のかなりの部分が実際に参加することができず、自分たちにとって有意義だと思ふことに投票することもできない。要するに、既存のコミュニティの中に新しいコミュニティを作るコストは、それを主導した政府ではなく、コミュニティがその負担を抱えることになる。その結果、最も弱い立場の住民が意思決定プロセスから取り残されることになり、これは Ward et al. (2018) の議論と同様である。

5.2. 無償教育におけるオーナーシップと責任：透明性の問題

最近まで、親は子どもの教育費を負担してきた。学費を払う以外の貢献のひとつに、教師を監視することがある。保護者が学費を払わないようになれば、そのような関わり方も変わってくるのが予想される。F校とG校で何人が述べているように、「政府のお金」を管理することは、違うレベルの負担である。

上記の問題は、上層部における透明性の欠如という問題にまで遡ることができる。学校が受け取る資金について尋ねると、彼らはいつも、一部は政府から、一部は基礎教育支援プロジェクトからの資金だと言う。ただ、使い道が限られていることは知っており、ルールブックどおり、新築や教員の給与には使えないことを認識している。

もう一つの問題は、FEFFIの会員が、自分たちが管理する資金を自分たちのものと政府のものに分類していることである。政府は保護者の教育費負担を軽減しようとしているが、保護者の学校運営への貢献意欲を復活させるためには、政府側の透明性を高める必要がある。例えば、関係者は、自分たちが使っている資金がローンなのか補助金なのか、また「政府のお金」と呼んでいるものは税金であり、彼らにはそれに

対して権利があることを知る必要がある。

このようなオーナーシップの混乱を引き起こすもう一つの原因は、教室や机・椅子、あるいは子どもに配られる物資に政党の色等が使われることである。多くの歴代政権では、支給品のほとんどに「大統領より」などと書かれている。子ども用の教科書の表紙にさえ、大統領の写りが載っているものがある。結局のところ、国民は何が正当に自分たちのもので、何が「政府の寛大な行為」に由来するものなのかわからないのである。

5.3. ボランティアと住民参加：参加の問題

コミュニティを巻き込む最大の課題のひとつは、無報酬であることの負担である。子どもたちが学校に通っている間は、親は貢献しようという意欲を持つかもしれないが、卒業してしまえば、親が学校に残ることはない。Ravaoarinarotsihoarana et al. (2023) は、マダガスカルでボランタリー・アプローチを用いる場合、食事を提供するといった簡単なインセンティブを与える方が、すべてのコミュニティ・グループをよりよく関与させることができることを明らかにした。

上記のように、ほとんどの場合、納税者によって給与が支払われる公務員は、コミュニティの中で、負担の大きい役割を避けようとする。上記のデータで見られた参加の要因のひとつは、メンバーが選ばれた理事になることで得られる権威感であり、公務員にとってはあまり価値がない。社会や学校で権力の少ない他のメンバーのみが、そのような役割を担うことになる。そのため、自治体から有力者を引き、コミュニティの運営に参加させる場合、また違った問題が出てくる。A校の例では、自治体からの援助は必要だが、役員候補としてではなく、利害が一致したときに寄付や貢献ができる

ステークホルダーとして招聘したほうが賢明だと考えられる。そうすれば、彼らの本業が組織の運営に大きな支障をきたすことはない。これは、コミュニティが強力なリーダーシップを必要としている (Yamada 2014) 事実に反するように思えるが、このようなバイアスを取り除くことで、コミュニティは適任で信頼できる、特に意欲のあるリーダーを自由に選ぶことができるようになると考えられる (Kunieda et al. 2020)。

これまでの研究では、ボランティアとして登録する際には、競争的選抜が必要であることが指摘されている (Ravaoarinarotsihoarana et al. 2023)。これまで FEFFI 役員の選出は民主的な投票によって行われており、最終的には得票数の多い人物が選ばれることになる。このような人物は、組織に対する影響力があり良い面もあるが、コミュニティに公正をもたらすためには、やる気と理解力の方がはるかに重要だとも考えられる。小さなコミュニティでは、地域社会を巻き込むことが、上記で述べたニジュールの例のように、より適切かつ意欲的で、信頼される地域メンバーがリーダーに選ばれるといったポジティブな結果につながる可能性がある (Kunieda et al. 2020)。しかし、5 キロ以上離れたところから子どもたちが通うことを考えると、保護者会だけで運営するには大きな負担がある。そして、異なる場所に住む人たちが一緒に活動することで、さまざまな利害関係の絡むグループが形成され、ガバナで見られたような不信感が生まれる可能性もある (Shibuya 2020)。例えば、E 校では、地域の有力者のグループが給食への協力を取りやめた事例もある。

最後に、コミュニティがどのように資源を管理し、作業に参加しているのかについて、住民参加の歴史が非常に長い自然保護から学べることが多い。現在の FEFFI の欠点は、ルールを定めることなく、学校の福

利のためにコミュニティが活動を呼びかければ、何の問題もなくうまく活動できると仮定していることである。コミュニティは、やる気が豊富な会員のモチベーションを高め、ディナのような現地の伝統的なルールで悪行を管理することができるかもしれない。ただし、コミュニティで最も影響力のあるグループだけが利することのないように注意する必要がある。

6. 結論

コミュニティ主導の SMC として FEFFI を導入したことで、マダガスカル为学校運営に透明性がもたらされたことは事実である。しかし時として、この透明性が問題を引き起こす。平等な扱いを誰もが受けられることではあるが、最も弱く社会から疎外されている人々に配慮しないという点では、不公正を助長しているとも捉えることができる。これとは対照的に、上層部における透明性の低さは、コミュニティの参加を消極的にする可能性がある。このような消極性は必然的に不均衡な参加を招き、特定の集団に不釣り合いな利益をもたらす決定につながる。FEFFI は、既存の FRAM に、より大きな権力を持つ「部外者」を加えることで、新しいコミュニティを作ろうとしているが、弱者を包摂することにより公正を達成することを企図したものではない。それに代わり、学校のコントロールを確保しながら、一定のコストと負担をコミュニティに転嫁することを上層部や寄付者に求めているのである。コントロール自体が問題なのではなく、コミュニティの福祉を向上させるための方策を検討することなく、コミュニティが学校のために働くという前提が問題なのである。

マダガスカルの教育財政の将来的な方向性は、政府から各学校に割り当てられる金額が増加している傾向から、決して悪くは

ないと思われる。その一方で、あらゆる機会に、保護者は教育の無償化を約束されている。また、学校はいまだにFRAM教員の給与を保護者から集めるよう求められている。このように相反するメッセージは、コミュニティと学校の間には不信感をもたらしかねない。さらに、資金源は不明確であることが多く、外部資金である場合、政府からの資金は信頼できないという評判があるため、その持続可能性に疑問が残る。

経済的な貢献も含め、保護者の全面的な参加なくして持続可能な発展はない。教育無償化に反することではあるが、無償ではなく低額に抑え、一定の負担を求める方が、保護者の参加を促すと同時に、政府からの一貫性のない資金提供に対応することができ、より持続的であるとも考えられる。今後の研究では、マダガスカルコミュニティにおける参加の主な要因、特に「ディナ」や「アディディ」といった伝統的慣習に重点を置きながら、コミュニティと政府が学校運営において持続的に協力する方法を探る必要がある。

付記

本研究は、JSPS 科研費 JP22H00079 の助成を受けたものです。ここに記して深謝の意を表したい。

参考文献

澤村信英・アンドリアリニアイナ、ファンテンテナ リアナスア (2024) 「マダガスカル」の学校運営におけるコミュニティ参加—政府の政策と学校の実践— アフリカ教育学会第 33 回大会 (東北大学、4月6-7日) 発表。

Abreh, K. M. (2017). "Involvement of School Management Committees in School-Based Management: Experiences from Two Districts of Ghana." *Educational Planning*, 24(3), 61-75.

Andriamalala, G. & Gardner, C. J. (2010). "L'utilisation du dina comme outil de gouvernance des ressources naturelles : leçons tirées de Velondriake, sud-ouest de Madagascar." *Tropical Conservation Science*, 3(4), 447-472.

<https://doi.org/10.1177/194008291000300409>

Andriariniaina, F. R. & Sawamura, N. (2024). "Community Involvement in School Management in Madagascar: Government Policies and School Practices." *Journal of Kyosei Studies*, 8 March, 184-199.

Aymoz, B. G., Randrianjafy, V. R., Randrianjafy, Z. J. & Khasa, D. P. (2013). "Community Management of Natural Resources: A Case Study from Ankarafantsika National Park, Madagascar." *Ambio*, 42, 767-775.

Essuman, A. & Akyeampong, K. (2011). "Decentralisation Policy and Practice in Ghana: The Promise and Reality of Community Participation in Education in Rural Communities." *Journal of Education Policy*, 26(4), 513-527.

Fritz-Vietta, N. V., Röttger, C. & Stoll-Kleemann, S. (2009). "Community-Based Management in Two Biosphere Reserves in Madagascar—Distinctions and Similarities: What Can Be Learned from Different Approaches?" *Madagascar Conservation & Development*, 4(2), 86-97.

JICA (2020). *Projet d'Appui à La Gestion Participative et Décentralisée de l'Ecole - Rapport Final*.

[<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12355988.pdf>] (accessed on October 1, 2024)

JICA (2022). School for All Project in Africa: Data Shows Dramatic Improvement in Children's Education | News & Media - JICA.

[https://www.jica.go.jp/english/information/topics/2022/20221118_11.html] (accessed on September 30, 2024)

Klein, B. I. (2024). "Dina, Domination, and Resistance: Indigenous Institutions, Local Politics, and Resource Governance in Madagascar." *Journal of Peasant Studies*, 51(1), 81-110.

<https://doi.org/10.1080/03066150.2023.2174854>

- Kunieda, N., Maruyama, T., Kageyama, A. & Hara, M. (2020). “Educational Development through Community-Wide Collaboration: How to Establish a Sustainable Community-Wide Initiative to Improve Education.” In M. Nishimura (ed.), *Community Participation with Schools in Developing Countries: Towards Equitable and Inclusive Basic Education for All*. London: Routledge.
- La Gazette de la Grande Ile (2024). L’annonce de la gratuité scolaire : une nouvelle tromperie gouvernementale – La gazette de la grande île. [<https://lmdi-madagascar.com/2024/09/03/politique/lannonce-de-la-gratuite-scolaire-une-nouvelle-tromperie-gouvernementale/>] (accessed on October 1, 2024)
- Malagasy Word (2024). Malagasy Dictionary and Encyclopaedia : Dina. [<https://malagasyword.org/bins/teny2/dina>] (accessed on October 2, 2024)
- Marcus, R. R. (2007). “Where Community-Based Water Resource Management Has Gone Too Far: Poverty and Disempowerment in Southern Madagascar.” *Conservation and Society*, 5(2), 202-231.
- Maruyama, T. & Igei, K. (2024). “Community-Wide Support for Primary Students to Improve Foundational Literacy and Numeracy: Empirical Evidence from Madagascar.” *Economic Development and Cultural Change*, 72(4), 1963-1992.
- Matete, R. E. (2022). “Forms of Decentralization and Their Implications for Educational Accountability in Tanzania.” *Heliyon*, 8(5), <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09436>
- MEN (2012). *Plan Intérimaire Pour l’éducation 2013-2015*. Antananarivo: Ministry of National Education.
- MEN (2014). *Annuaire Statistique de l’éducation 2013-2014*. Antananarivo: Ministry of National Education.
- MEN (2015). *Arrêté N°22091-2015 Portant Application Du Decret Relatif à La Structure et Organization de La Farimbon’ Ezaka Ho Fahombiazan’ Ny Fanabeazana Eny Ifotony (FEFFI)*.
- Pollini, J., Hockley, N., Muttenger, F. D. & Ramamonjisoa, B. S. (2014). “The Transfer of Natural Resource Management Rights to Local Communities.” In I. R. Scales (Ed.), *Conservation and Environmental Management in Madagascar* (pp.172-192). London: Routledge.
- Ratsiraka, D. (1975). *Charte de La Revolution Socialiste Malgache*. Antananarivo: Imprimerie d’Ouvrages Educatifs. Tous Azimuts.
- Ravaoarinosihoarana, L. A., Maltby, J., Glass, L., Oates, J., Rakotomahazo, C., Randrianandrasaziky, D. A., Ranivoarivelo, L. N. & Lavitra, T. (2023). “Lessons for Ensuring Continued Community Participation in a Mangrove Blue Carbon Conservation and Restoration Project in Madagascar.” *Western Indian Ocean Journal of Marine Science*, 22(2), 43-60.
- Republic of Madagascar (2010). *Constitution de La Quatrième République*.
- RFI (2020). Madagascar: les droits d’inscription à l’école gratuits pour cette annéeRFI. [<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20201026-madagascar-frais-scolaire-gratuit-cette-annee-scolaire>] (accessed on October 1, 2024)
- Shibuya, K. (2020). “Community Participation in School Management from the Viewpoint of Relational Trust: A Case from the Akatsi South District, Ghana.” *International Journal of Educational Development*, 76, 102196. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102196>
- Snilstveit, B., Stevenson, J., Phillips, D., Vojtkova, M., Gallagher, E., Schmidt, T., Jobse, H., Geelen, M., Pastorello, M. G. & Evers, J. (2015). *Interventions for Improving Learning Outcomes and Access to Education in Low-and Middle-Income Countries: A Systematic Review*. International Initiative for Impact Evaluation (3ie).
- Theunynck, S. (2009). “School Construction Strategies for Universal Primary Education in Africa: Should

Communities Be Empowered to Build Their Schools?" *Africa Human Development Series*.

<https://doi.org/10.1596/973-0-8213-7720-8>

Ward, C., Holmes, G. & Stringer, L. (2018). "Perceived Barriers to and Drivers of Community Participation in Protected-Area Governance." *Conservation Biology*, 32(2), 437-446.

<https://doi.org/10.1111/cobi.13000>

World Bank (2018). *Madagascar - Basic Education Support Project (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group.

[<http://documents.worldbank.org/curated/en/517281522548048451/Madagascar-Basic-Education-Support-Project>] (accessed on October 1, 2024)

Yamada, S. (2014). "Determinants of "Community Participation": The Tradition of Local Initiatives and the Institutionalisation of School Management Committees in Oromia Region, Ethiopia." *Compare*, 44(2), 162-185.

<https://doi.org/10.1080/03057925.2012.746899>

School Management and Community Involvement in Madagascar: Focusing on Transparency, Equity, and Participation

Fanantenana Rianasoa ANDRIARINAINA

Osaka University

Nobuhide SAWAMURA

Osaka University

This study explores transparency, equity, and participation in community involvement in school management in Madagascar. Over the past few decades, school management in African countries has been shifting from traditional local communities to more institutionalized structures. Madagascar has a long tradition of community involvement through parents' associations that have been supporting public schools through classroom building and teachers' salaries payment among other activities. This community is currently evolving into new forms. This study seeks to capture local stakeholders' perceptions of transparency and its effects on equity and participation in light of this transition. Fieldwork was conducted in the Analamanga and SAVA regions, for a total period of four weeks in February and March 2024.

Key findings showed that although full integration of members from outside of the school community, as stated by FEFPI bylaws, is not yet achieved, some schools successfully integrated former parents and traditional authorities such as the chief of villages in their boards. For some, it brings the community closer to the school, while for others, such integration becomes a burden.

The transition from a traditional community to a more institutionalized organization enhanced transparency at the school level. On the other hand, the same transparency unexpectedly exacerbated inequity among students in certain contexts, when measures to give some advantages to the most vulnerable became public. On the other hand, a lack of transparency from higher authorities, existing divisions within communities, and the school's location contributed to inequity between schools.

The inclusion of outsiders in the school community does not necessarily mean including the most vulnerable groups, whose voices remain unheard. Instead, it shifts responsibility to the community while retaining control of public schools, placing an additional burden on the community and limiting certain groups' participation. Over the past decade, the discourse on free education in Madagascar has led to a shift in education funding from parental contributions to donor funding, raising concerns about long-term sustainability. In this context, low-fee public education, rather than free education, could promote greater sustainability and engagement from community members.