

# みんなでみんなの学校だより

西アフリカみんなの学校プロジェクト群ニュースレター

vol.4

2012年1月26日発行



2012年1月

Vol.4

## 目次:

巻頭言	1	各国だより	編集後記
特別寄稿: ニジェール「みんなの学校プロジェクト」をキャパシティ・ ディベロップメント(CD)の視 点から紐解く試み	3	セネガルだより 4 ブルキナファソだより 5 マリだより 8 ニジェールだより 11	「僕たちは世界を変えられる かもしれない」 13



## 第4号発刊!

皆様、あけましておめでとうございます。

「みんなでみんなの学校だより」は、みんなの学校群、ニジェールEPT2、セネガルPAES 2、マリPACGS2、ブルキナファソPACOGESの各プロジェクトの進捗を、リアルタイムにお伝えするためのニュースレターです。半期ごとの発刊ですが、今回すでに、第4号となりました。

ニジェールのみんなの学校プロジェクト

は、開始されてから、この1月1日、ちょうど8年が経過しました。他プロジェクトも、すでに、セネガルが5年目、マリが4年目、ブルキナが3年目を迎えています。個々のプロジェクトの進捗が違いますが、全体として、みんなの学校は、同じ方向に向かって進んでいます。違ってきているのは、みんなの学校群を取り巻く環境です。

## 教育の「アクセス」から「質」へ

西アフリカ地域の教育開発は、2000年にセネガルの首都ダカールで開催された世界教育フォーラム前後から、各国で策定実施されていた教育開発長期計画(多くの場合10か年)を通して行われていました。そ

れらの計画が終了の時期を迎え、計画評価が行われ、国によっては、すでに新しい計画の策定が行われています。みんなの学校が関係する4ヶ国でも、ほぼ同時期にセクタープログラムが策定されました。全体の傾向としては、前の計画と比べ、重点が教育のアクセスから質へ、基礎教育からよりセクター全体のバランスを重視したものに転換されています。そして、これらの計画を実施するための予算は、より多額になると予想されています。

明確な機能化のアプローチは確立されていませんでした。

学校運営委員会創設の理論的根拠のひとつになっていたSchool Based Management(SBM)では、どのような権限が、誰に、どの程度委譲されるかが重要で、権限が委譲されれば、学習の質改善などの結果につながるとされていました。そこでは、権限の受け取り手の一つである学校運営委員会の機能性は問題にされていませんでした。

た。しかし、一旦権限が委譲されても、学校運

## 巻頭言

### 「2013 あたらしいみんなの学校にむけて」

このような教育開発政策の変化の中、今後、みんなの学校は何を求められ、何が可能で、どこに向かって進んでいくのでしょうか。

これらの問いに答えるためには、みんなの学校の全体像を捉える必要があり、2つの視点から、そのアプローチの説明を試みます。

#### 地方分権化の視点から

第1の視点は、地方分権化から見た視点です。この視点からみると、このアプローチは、教育分野の地方分権化の流れの中で、学校レベルの権限の委譲の受け取り手として創設された学校運営委員会を「住民参加」によって機能化するアプローチと捉えられます。みんなの学校が提唱するまで、学校運営委員会の

営委員会が機能していないため、委譲された権限がうまく使われず、不正や問題が発生するケースも出てくるようになり、学校運営委員会の機能性も注目されるようになったのです。

学校レベルへの権限の委譲を提唱する世界銀行が、ニジェールで、みんなの学校アプローチの全国普及資金を支出したのも、権限の受け取り手として学校運営委員会を機能させたいというニーズがあったからです。そして、みんなの学校アプローチで機能化された学校運営委員会を訪れる機会があった世界銀行ニジェール教育担当者の働きかけにより、JICAが作ったモデルの全国普及を世界銀行の資金で行うという、JICAと世界銀行の連携がこの分野で実現されました。

## 教育開発と住民参加

第2の視点は、教育開発と住民参加という視点です。このアプローチを実践すると学校運営委員会の機能化と同時に、学校運営委員会を通じた住民による教育改善活動が行われます。改善活動は、住民自身の労力や資源を使って実施されるため、一つの学校や村での活動は小規模ですが、対象地域が拡大し、活動が面的に広範囲で実施されると、その結果は、州や国レベルで、就学率を押し上げ、男女の就学格差を縮小し、さらに、学習成果の改善を可能にするほど大きくなり、まさに、教育改善ではなく教育開発という表現が適切であるほどの成果を見せます。みんなの学校では、この住民参加による教育開発の有効性を高め、視覚化するため、州レベルの学校運営委員会が一斉に統一テーマで改善活動を行い、それを地域全体が後押しする「フォーラム・アプローチ」などを開発して、大きな成果を出しました。教育開発資源が不足するアフリカ諸国では、今後その国に固有である資源として、住民参加による教育開発は、非常に魅力的なものとなっていくでしょう。

## 高まる期待

現在アフリカ各国が、教育開発においてより高い達成目標を掲げ、より費用の掛る計画を策定、実施していく傾向がある中、上記で説明した特徴を持つみんなの学校のアプローチへの需要はより大きなものになっていくと考えられます。それは、効率的な予算の執行の必要性から、教育予算を含む分権化の圧力が高まり、分権化が進めば、学校レベルで権限を上手に使える学校運営委員会への需要がさらに大きくなると予想されるからです。また、壮大な教育開発計画を実施するための予算不足にあえぐ国が増え、その国固有の教育開発資源である住民参加を組織的に動員できる機能する学校運営委員会への需要も増え、みんなの学校アプローチへの期待も高まっていくでしょう。

## 待ち受ける困難

このように、みんなの学校への期待は将来的に高まるでしょうが、大きな困難も予想されます。

みんなの学校アプローチの特徴は、SBMなどの教育の地方分権化を背景にして生まれた学校運営委員会の機能化を「住民参加」手法によって行ったことだと書きましたが、困難さもまた、この特徴に由来しています。それは、地方分権化政策や教育開発政策と、みんなの学校の住民参加手法が、そのままではうまくかみ合っていないからです。

例えば、ある政府が、地方分権化政策で学校運営委員会を各学校に設立し、それらを機能させるために、学校運営委員会の役割、メンバー、活動を決めて、法令で発布したとします。果たしてこの措置で、学校運営委員会は機能するでしょうか。これでは、学校運営委員会は形式的に作られるだけで終わると思います。役割や活動を政府が押し付けるだけだと、住民は動かないからです。また、地方分権化政策で、学校運営委員会に学校運営費の管理運用にかかる権限を委譲するとします。果たして学校運営委員会は、機能するでしょうか。私は逆に、場合によっては、財務管理情報の独占が起こり、不正が起こりやすくなり、学校運営委員会の機能性にはマイナスになる可能性が高いと思います。地方分権化の枠組みを定めたり、権限を委譲したりしただけでは、学校運営委員会は機能しないし、自動的に教育改善活動も起こってこないのです。

## 「政策」と「住民参加」のシナジー

みんなの学校では、学校運営委員会の機能化を次のような考え方で実施しました。それは、学校運営委員会の役員を自分たちで選び、自分たちの希望やニーズを考慮した活動を自分たちで決めて実施し、その結果

を自分たちで確かめる。このプロセスを通し、学校運営委員会を住民が自分たちの組織と認識し、住民参加が起こり、活動にも参加するようになる、というものです。学校運営委員会の共通の資源も、住民総会での報告などでその運営の透明性が保たれるように工夫されています。

このような考え方を理解しないで、学校運営委員会を地方分権化や教育開発において、「利用」しようとする、思ったような機能を果たさない、成果を出さないという事態が起こってくる可能性は高いのです。今後必要なのは、地方分権化や教育政策と、みんなの学校の「住民参加」アプローチを上手く調整・整合することです。それが行われれば、非常に大きな効果を生みますが、そうでなければ、プロジェクト終了後残るは、細々と続く学校運営委員会の単独の活動だけになるでしょう。このような状況を避けるためには、教育政策実施者が、みんなの学校アプローチの特性をよく理解した上で、住民参加を活かす政策を実施していくことです。ただ問題なのは、このアプローチは、その特性をよく理解していなくても決まった研修を行えば、初期段階である程度の効果がでてしまうことです。機能する学校運営委員会が設立され、実際に多くの教育改善の活動が、住民によって実施されます。つまり、この段階では政策実施者(組織)の能力やアプローチ理解力が問われないということです。

プロジェクトとしては、政策実施者(機構)に対するプロジェクトアプローチの啓発を早い時期から実施し、地方分権化政策や、教育政策とのシナジーを持てるような施策を打ち出せるための能力開発を行っていくことが求められるでしょう。(原)



## 特別寄稿

ニジェール「みんなの学校プロジェクト」を  
キャパシティ・ディベロップメント（CD）の視点から紐解く試み

本田 俊一郎（JICA研究所リサーチアソシエート）

## 1. 研究所キャパシティ・ディベロップメント（CD）研究について

JICA研究所は、過去のJICAのキャパシティ・ディベロップメント（CD）研究成果を生かしながら、分析手法のさらなる体系化を目指して引き続きCD研究を実施中である。大まかな問題意識は、「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」としてのCD促進の要因は何か、また外部者たる援助ドナーがそのCDプロセスをどのように支援していくのが効果的なのか等。その事例の一つとして、ニジェール「みんなの学校プロジェクト（各フェーズ）」を取り上げている。なお、ニュースレター前号で紹介されたJICA研究所インパクト分析との相違点は、こちらCD事例研究は変化プロセス全体を質的な手法により分析しようとする試みであることである。昨年2011年7月には、当職はイスラフ政権発足まもないニジェールを2週間ほど訪問させていただき、首都ニアメー本省の他、タウア州やドツソ州のCOGES、COGES連合や地方教育行政官等へのインタビューを実施した。

## 2. CDを踏まえた事例の分析視角について

CD概念が包括的であるだけに、事例分析はいろいろな事象のチェックリストのような焦点のぼやけたものとなりやすい。今回の分析では、EPTが開発してきた機能するCOGESモデル（以下EPT-COGESモデル）の強みについて、最近のCDを巡る議論で注目を浴びている“学習（Learning）”の視点を分析のエントリーポイントとしてみる方向で考えている。CDでのLearningは、経営学における“学習する組織”の議論などの影響を受けて、学校や研修での学習にとどまらず、業務遂行を通じた気づきや協働での相互の経験共有等より広い概念として捉えられている。学校運営分権化としてのCOGES政策での“学び”を考えてみると、生徒の親を含めた地域住民、学校教員や教育行政官（現場から中央まで）など関係者が、COGES政策により変化したそれぞれの役割、責任、求められる能力や他関係者との関係性を、いかに理解し習得していくか（あるいは行動変化）というプロセスであると言い換えられると思われる。

## 3. 現地調査からの暫定的考察

さて、分析作業はまだ途上にあるが、EPT-COGESモデルの機能性と持続性の要因として、現地調査からの気づき及び上記2のようなCD視点を踏まえつつ現時点で考えていることの一部を紹介したい。

EPTの機能性の背景として、まず第一に、現地に根ざし且つ質の高い“学習”の“場”と“実践プロセス”（コンテンツ含め）が提供され、さらにそれら“場”と“プロセス”を持続・拡大していくための政策・制度が整備されてきたことが言えるのではないかと考えている。COGES民主選挙へ向けた準備研修等質の高い一群の研修プログラムはもちろんのこと、民主的選挙により透明性・信頼性が高まったCOGES（学校レベルの“場”）を軸とした学校改善活動サイクル、COGES連合をハブとした横方向（COGES間）と

縦方向（州教育フォーラムや教育行政とCOGES）の経験と情報共有、COGES担当官会議や視学官会議などを通じた地方教育行政官の間の学び、さらにはCOGES経験共有セミナーを通じた中央レベルでの相互の学びなどが挙げられよう。例えば、タウア州サルナワ県内のCOGESメンバーからの聞き取りでは、他のCOGESがどのように色々な課題に対処しているか学ぶことが出来ることがCOGES連合の利点であると述べていた。加えて、それら“場”と“プロセス”が個別ばらばらとならないよう、縦横方向に相互連関するように学校改善モニタリングのメカニズムを工夫してきたことも併せて指摘される。

他方、日々の生計維持に苦闘する農村住民や、低い給与や時に理不尽な人事といった大変な職務環境の中で業務に携わっている教員や教育行政官たちが、それら“学習”の“場”と“プロセス”、持続していくのは容易なことではないだろう。その持続する原動力の一つには、潜在的なものも含め、（より良い）小学校教育への根強い住民ニーズ、さらには教員や教育行政官達のより良い教育を提供したいという思いなどが根底にあると思われる。しかし、ニジェールの厳しい国情の中で、それらニーズと思いのみだけで行動変化へ向けた“学習”を持続するのは困難だろう。もう一つの重要な鍵と思われるものとして、EPTが工夫してきた、現地に根差した“アカウントビリティ”のメカニズムを挙げたい。COGES学校活動計画、COGES連合年間活動計画、COGES担当官会議・視学官会議や州教育フォーラム等EPTを通じて構築されてきた“プロセス”には、シンプルな数値目標も交えた活動ビジョンや目標、また目標達成へ向けた関係者の役割と活動計画等について幅広い関係者間のコンセンサスを形成し、さらにそれらの達成状況や進捗について定期的に確認しあうメカニズムが組み込まれている。今回の現地調査期間中、様々なレベルの関係者（COGES、連合、教育行政官等）が、EPT-COGESの強みとして、取組みの成果・進捗が目に見える形で提示され、良い意味での他関係者との競争があることが活動の大きな励みとなっていると述べていたことが印象に残っている。

最後に現地調査での全体的気づきを一点。今回の現地調査を通じて、クーデターを含むニジェール中央政官界の混乱にもかかわらず、COGESとCOGES連合や教育行政官等がほぼ通常通り活動を続けており、さらには教育の質向上へ向けたCOGES機能の強化に取り組んでいることに感銘を受けた。このことは、援助資金を含めた中央政府からの資金とトップダウン的な政策に依存せず、住民参加とローカルリソース活用を核とする“自律性”重視の活動を続けてきた「機能するCOGESモデル」の（特に、いわゆる“脆弱国”コンテキストでの）有効性を示していると言えるのではないかと考えているところである。

上記はまだ“仮説”の域を出ていない面は否めないもので、これからは、プロジェクト文書、ニジェール政府公式文書や現地調査記録、あるいは活用可能な記述的統計などを使って、もう少し議論を確度の高いものとしていければと考えている。ご意見などを賜れば幸いです。

# セネガルだより

## 誇りだけでは動かない

セネガルで仕事をしていて、自信たっぷりの教育行政官が多いことに感心させられます。教育省のプロジェクトチームのメンバー、そして地方の視学官たちは、「プロジェクト実施に必要な専門性なら私たちが持っている。ここで必要なのは、その能力を発揮するための適切な勤務環境だ」と言い切ります。

そんな彼らとプロジェクト第2フェーズを立ち上げてから、早くも1年5か月が経ちました。その間、学校運営委員会(CGЕ)の設立や活動計画策定などに関する研修ガイドの作成、それらガイドを活用した2州約1,060校の校長と住民代表研修、そして研修後のCGЕ活動モニタリングと、当初計画を上回るペースで活動を進めてきました。そして、研修対象校の9割以上でCGЕが民主的に設立され、就学率向上や欠席・退学防止に向けた住民啓発、補習授業、施設建設・補修といったさまざまな活動に取り組んでいます。これらの成果が、住民自身はもとより、教育行政官の努力の賜物であることは間違いありません。

しかし、当然ながら課題もあります。目下の悩みは、今フェーズで試行を開始した市町村単位のCGЕ連合が、まだ十分には機能していないことです。それ自体、日本人専門家チームは全く驚いていません。これまで存在しなかった組織が自動的に動き出すはずはないからです。CGЕ連合の始動が思うように進まない実態には、前号等でも触れてきましたが、CGЕ活動のモニタリングに対する地方の視学官の姿勢が大きく影響しているように思います。

CGЕ連合とは、小学校のCGЕを、市町村単位でグループ化した組織です(図1)。CGЕ連合の実務を担う6-10名の役員は、設立総会において、加盟CGЕの代表者から選出されます。

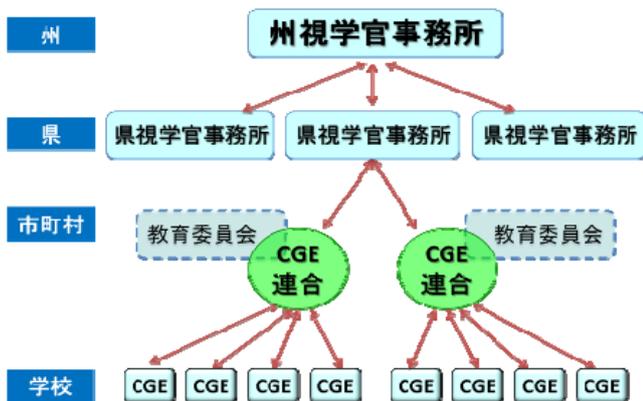


図1: セネガルのCGEモニタリング体制図

CGЕ連合の役割として、1年間に最低3回開催する総会を通じて、加盟CGЕ間(各市町村に平均20校程度)の経験共有、そして市町村役場及び県の教育行政との情報交換を促進することが期待されています(図2)。さらには、市町村レベルの活動実施を通じて、ニジュールですでに実績を上げているように、就学促進や成績向上といった地域の教育開発に貢献する可能性も持っています。

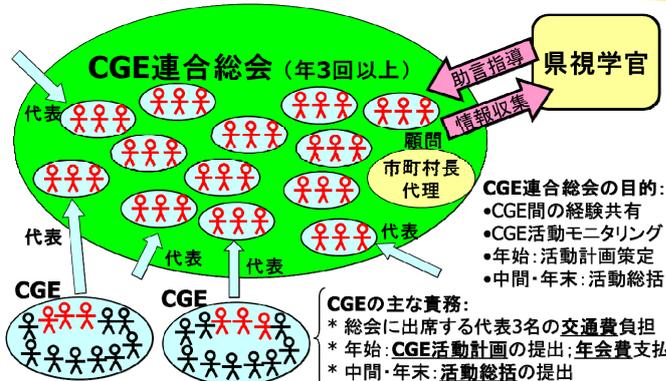


図2: CGE連合総会の仕組み

プロジェクトチームは、これまでの活動モニタリングの過程で、CGЕ連合の役員が非常に意欲的で、彼らにできることから少しずつ実施しようとしていることを確認してきました。しかし、CGЕ連合の役割を明確に理解し、かつ実践に移せている例は少数です。ここで必要なのは、CGЕ連合設立に向けた研修の質を高めることはもちろん、最も身近な教育行政官である県視学官が、適切なタイミングで的確なアドバイスをすることだと考えます。ところが、残念ながら大多数の視学官は、CGЕ連合の役員と一度も面談の機会を設けたことがないようです。それが問題だという意識もあまりないためか、視学官(S)と日本人専門家(J)の間では、しばしば以下のような議論がなされます。

- S: (四輪の)公用車がないので出張できないんだ。  
 J: アフリカの他の国々では、バイク、時には自転車で巡回することもありますけど・・・  
 S: 視学官がバイクで出張すると言うのか？  
 J: それも一つの選択肢とただけです。ところで、CGЕの巡回が物理的に難しいなら、各市町村のCGЕ連合総会を活用しては？  
 S: 視学官の指導対象はあくまで各小学校のCGЕであって、市町村のCGЕ連合ではない。  
 J: 試行中のCGЕ連合こそ、助言指導が必要だと・・・

では、個々人の誇りを推進力に変えるにはどうすれば良いのでしょうか。教育行政官たちが望む「勤務環境の改善」、すなわち施設備品の整備や金銭的待遇の改善は、一プロジェクトではなくセネガル政府が取り組むべきことです。他方、プロジェクトにできることがあるとすれば、与えられた環境の中で、頑張った人・組織が評価される仕掛けを作ることだと考えています。今フェーズ第2年次より対象州が2州に拡大したのを機に、今後は中央及び州レベルの会合が開かれる度に、各州の実績を比較可能な形で報告できるよう工夫していきます。それにより、頑張らずにはいられない雰囲気をつくり、2州のあいだ、そして同一州内の異なる県のあいだの競争を促せるのではと期待しています。

(セネガルPAES2 プロジェクトチーム一同)

# ブルキナだより

ブルキナファソのみんなの学校「PACOGES」は、プロジェクト開始から早くも3年目に突入し、3州7県に1442のCOGESが設立され、様々な活動が展開されています。これからプロジェクト終了までの2年間、これらのCOGES活動の質を高めていくと共に、機能するCOGES全国普及に向けたPACOGESモデルを完成に近づけていく期間となります。今回のブルキナ便りでは、プロジェクトの折り返し地点となる現在の状況と、今！取り組んでいる“多角的に評価するCOGESアンケート”についてご紹介したいと思います。

表1には、第1年次の年間活動総括表を、表2には2年次の総括をまとめました。2年次は1年次に比べて、活動実施率も資金動員率も全体的に低い結果となっています。特に、首都のカディオゴ県の結果がかんばしくありません。この様子は、多くの視学官が現場レベルでの課題として抱えている、都市部におけるコミュニティの動員の困難さを表すものでもあります。また、ブルキナファソでは教育省の職員がコミュニオンレベルまで配置されており、省としては視学官による巡回モニタリングを基本としたモニタリング体制で十分であると判断しています。実際、他のみんなの学校実施国に比べて1視学官あたりの管轄校数は少なく(ニジェール:28.1校、マリ:25.7校、ブルキナ:11.2校)巡回の方法によっては、モニタリングが可能な数なのですが、これら活動

総括表が示す活動実施状況の結果は、現状のモニタリング体制では十分な効果を引き出すことが困難であることを物語っています。そこで、今後、巡回モニタリングでは補うことのできない支援をどうしていくかが課題となっています。

COGES活動の柱となる学校活動計画は、問題分析を通じた計画策定から活動の決定に至るまでコミュニティの合意に基づいて作成されます。そしてまた、これらの作業を進める中で中心的な役割を果たすCOGESメンバーもまたコミュニティによる民主的選挙によって選出されます。これまでの2年間のデータから、各種住民総会へのコミュニティの参加状況を見てみます。

表3からわかるように、コミュニティの参加率が最も高いのはCOGESメンバーの選出時です。いかにコミュニティがCOGESメンバーに期待を抱き、自らの意思で信頼のおける人物を選びたいと思っているかがわかります。また、第1回目のCOGESメンバー選出に関する情報共有のための住民総会の参加率の高さにも、今までの“不透明な組織”から“情報



表1. COGES年間活動総括表(2009-2010:1年次)

対象県名	COGES数	実施した活動数	活動実施率	活動数/COGES	資金動員額	活動動員率	1COGES当たり金額
ウブリテンガ県	213	830	82%	3,9	43 605 300	84%	204 720
ガンズルグ県	139	482	89%	3,5	17 583 490	88%	126 500
カディオゴ県	10	16	50%	1,6	1 087 875	29%	108 788
<b>TOTAL</b>	<b>362</b>	<b>1328</b>	<b>83%</b>	<b>3,7</b>	<b>62 276 665</b>	<b>83%</b>	<b>172 035</b>

表2. COGES年間活動総括表(2010-2011:2年次)

対象県名	COGES数	実施した活動数	活動実施率	活動数/COGES	資金動員額	活動動員率	1COGES当たり金額
ウブリテンガ県	213	761	77%	3,6	32 715 175	73%	153 592
ガンズルグ県	299	932	75%	3,1	38 271 780	74%	127 999
クルウエゴ県	138	354	63%	2,6	22 312 725	62%	161 686
カディオゴ県	76	145	54%	1,9	9 936 815	55%	130 748
ブルグ県	308	1253	68%	4,1	84 816 180	70%	275 377
<b>TOTAL</b>	<b>1034</b>	<b>3445</b>	<b>70%</b>	<b>3,3</b>	<b>188 052 675</b>	<b>69%</b>	<b>181 869</b>

表3 各種住民総会への1校当たり参加者数

住民総会の種類	1	2	3	4	5	6
	COGESメンバー選出に関する情報共有	COGESメンバーの為の民主選挙	学校活動計画作成	学校活動計画承認	活動に係る中間評価	活動に係る年間総括
1年次対象校 <sup>1</sup> (2009-2010)	103,7	123,9	80,3	78,3	69,5	68,6
2年次対象校 <sup>2</sup> (2010-2011)	93,2	109,8	75,1	76,6	64,6	74,5



を開示した透明性のある組織”に期待するコミュニティの願いが表れています。活動計画作成後、活動の承認、中間・年間評価と進むにつれて、COGES設立時の勢いはないものの、会合すらなかったCOGES誕生前に比べて継続的にコミュニティが参加するようになったことを

示し、2年次にも平均70～80名の参加があることは、コミュニティのCOGESに対する高い興味と信頼、またCOGESの機能度を示しているといえるでしょう。

現在PACOGESでは、さまざまな切り口からCOGESの分析を行っています。外側からのアプローチであるモニタリングだけでなく、COGES活動をより充実したものにするために内側からのアプローチとして何ができるのかを知るため、現在の状況を深く掘り下げて分析する試みです。具体的には、これまで集めてきたCOGES活動に関するデータを様々な形で数値化し分析するとともに、コミュニティがCOGESの活動に対してどのような印象を持つ

ているのか、機能するCOGESとはどのようなものなのかについてのアンケートを実施しています。これらの結果を通し、COGES活動の柱である“活動計画が本当にコミュニティの望むものであったのか”、そして、そのようなものが作成できるようなメソッドであるのかを検討し直す予定です。



西アフリカの国々では、日常的な会話の中で“問題を抱えている”という表現が“お金がない”というような物理的な不足を示すことが多々あります。このような中、活動計画作成の最初のステップである「問題分析」では、“現在学校が抱えている問題はなにが”というテーマからスタートします。多くの参加者は反射的に物理的な不足面をイメージする傾向がありますが、実はコミュニティが学校に望んでいるのは「子どもが必要な学力を身に付けて卒業すること」であり、そのためには物理的な不足面の補充だけでなく他にも彼ら自身の工夫によって取り組める活動が多くあります。コミュニティの望む学校に一步でも近づける現実的な学校活動計画、それを実施したことによって保護者やコミュニティが“ああ、よかった”と思えるようなCOGES活動の在り方を、これから2年間かけてじっくり探っていきたいと思っています。これらのアンケートの結果は、次回の便りで報告します。お楽しみに！



## コラム

### 住民参加と政府に求められる役割

#### 「小さな政府」「大きな政府」

先日、テレビでニュースを見ていたら、ヨーロッパの金融危機の話で持ちきりになっていました。ここ西アフリカでもヨーロッパの共通通貨、ユーロの動向は皆気になります。なぜなら西アフリカの共通通貨、フランスセーファー(Fcfa)はユーロと固定為替相場制をとっており、常に1ユーロ=656Fcfaで、世界の市場でユーロの価値が下がればセーファーの価値も下がるのです。フランスやドイツの政府高官が必死になって金融安定のために動いているようですが、ユーロの価値は下がり続ける一方。滅多に市場に介入しないはずの政府が躍起になっている様子を見て、「小さな政府」「大きな政府」という言葉を思い出しました。

皆さんは「小さな政府」という言葉を聞いたことがありますか？辞書によると「小さな政府」とは政府経済政策・社会政策の規模を小さくし、また、市場への介入を最小限にし、市場原理に基づく自由な競争によって経済成長を促進させようとする考え方です。他方、「大きな政府」とは政府が経済活動に積極的に介入することで、社会資本を整備し、国民の生活を安定させ、所得格差を是正しようとする考え方とされています。

私は経済学者ではないので、どちらがいい、悪いと即答はできませんが、ふと「住民参加のプロジェクトでも、「小さな政府」「大きな政府」という考え方は共通するのではないか」と思いました。

#### 住民参加のプロジェクトにおける意思決定者は誰？

住民参加のプロジェクトにおける主役は、地域住民、つまりコミュニティになります。住民は強制的に活動に参加させられるのではなく、自発的に参加するか否かの決定権を持ちます。誰かが住民に指示を出すわけでもありません。住民がプロジェクト実施者や関係者の言うことに従って活動するならば、住民参加というよりは、それはむしろ「住民動員」と言った方が適切でしょう。

皆さんもご存じの通り、学校運営委員会を支援する4カ国のプロジェクトですべて共通する、①コミュニティが自分たちの意思で委員会のメンバーを選出する「民主選挙の導入」、②自分たちが実施したい活動をコミュニティと一緒に計画、承認する「学校活動計画の導入」は、まさに住民が決定権を持つ活動です。住民が誰からも指図されることなく、自らの意思で決定し、責任を持って実施するのです。そこにこのプロジェクトの醍醐味があるのです。

#### なぜコミュニティは学校運営委員会の活動に積極的に参加するのか？

自分たちの代表者として信頼できるのは誰か、コミュニティはよく理解しています。アフリカの多くの地域では、新

しい組織ができると、自動的に村長やら、地域の有力者、あるいは彼らの息がかかった人々が住民の合意なしに任命されるケースが多くあります。だから、影響力のないコミュニティの人々は、黙って彼らのいうことを受け入れざるを得ませんでした。但し、彼等は「沈黙の反抗」として、その組織を応援しない、活動に参加しない、という選択肢を取っていました。

2008年以降、JICAの支援でブルキナファソに新しい組織として学校運営委員会(COGES)が徐々に設立されています。プロジェクト開始前、多くの関係者が民主選挙の導入は「難しい」と口ぐちにしていたものの、蓋を開ければ、多くの住民が参加し、3年間で約1,500の小学校が民主的選挙を通じてCOGESを設立しました。学校の数だけ様々なストーリーがあります。順調に選挙を実施できた学校もあれば、COGESを支援すべき立場の市役所関係者が民主選挙を断る、彼らの息のかかった人をCOGES執行部代表にさせようとするケースもありました。でもコミュニティは負けませんでした。プロジェクトの研修を受けた教育行政官とともに、市役所関係者の説得にあたり、民主選挙の実施に成功、あるいは政治的影響力を持つ人が立候補しても、彼等は選挙に落ち、住民代表が選出される結果となりました。このように、今まで抑圧されていた住民は、自分たちの意見を主張する機会を得ることで、主体的にCOGESの活動に参加するようになったのです。

また、学校活動計画についても同じことが言えます。学校が抱える問題を特定できるのは、学校から遠く離れた中央政府やお役人ではありません。各学校の児童、先生、保護者、コミュニティが一番よく状況を理解しているのです。だからこそ、自分たちで話し合って決めた学校活動計画に記載された活動に対して、コミュニティは真剣に取り組む、児童の学習環境改善に取り組むのです。

しかしながら、残念なことにこの仕組みを理解せず、「住民は言えば動く」と信じる教育行政官や中央省庁の役人も少なからずいます。プロジェクトが実施する、とある会合のコミュニティレベルの参加者が減少傾向にあり、その原因について関係者と話している際、省庁関係者が口にした言葉がこの「住民は言えば動く」、つまりは命令すれば皆参加するようになる、ということでした。

本当にそうでしょうか。おそらく答えはNOだと思います。自分が納得して決めたことならともかく、お役人の命令に従わなければいけない、それだけの理由で住民は行動を起こすのでしょうか？皆さんが住民の立場ならどうしますか？

#### 住民参加の枠組みで政府に期待される役割とは

冒頭に、「小さな政府」「大きな政府」について少々触れましたが、住民参加プロジェクトの枠組みの中で、政府は住民に対して、どのような姿勢で住民を支援すべきなのでしょう？上述のように、住民に対して命令することが政府の役目でしょうか？地域住民を支える政府の役割は

どうあるべきなのでしょう？

筆者が想像する「大きな政府」とは、良くも悪くも市場に介入してくる、つまりはコントロールする目的で、住民の実施する活動にあれこれ口を出してくる、自分たちの都合を一方的に押し付ける政府であり、他方、「小さな政府」は、住民の意見を尊重し、最小限の介入、つまり住民が本当に困ったときだけ手を差し伸べてくるような政府を連想します。どちらが理想的か賛否両論あると思いますが、筆者は「小さな政府」であることが望ましいと感じます。

もちろん最小限の介入ということで、住民たちが好き勝手やる、野放し状態でいいかと言えば、そういうわけではありません。中央政府が国家政策の一つとして、この学校運営委員会の支援をコミットメントすることは非常に重要です。ただ、それらをコントロールしようとするのではなく、個々の活動は住民自身が自由裁量で決定し、それを尊重することが、彼らのやる気や能力を引き出すということをお忘れはいけません。

さらには、住民のニーズを拾い上げ、住民レベルで解決できない問題に対して中央政府が取り組む、あるいは住民が問題解決を図れるような環境を整備することなどが、期待される役割と言えるのではないのでしょうか。

住民参加が活発であり続けるのは、彼らが主体的に決定、実施するからです。政府が自分たちの都合を一方的に押し付けて、学校運営委員会を動かそうとするならば、住民は反発するか、あるいは「沈黙の反抗」により、学校運営委員会の機能はマヒしてしまうでしょう。

政府に限らず、いわゆる開発援助を実施する国際機関も同様です。彼らの利益、都合だけを考えて学校運営委員会を利用しようとするれば、同じことが起こります。住民が何を求めているのか、それに対して我々は何ができるのか、そこを突き詰めて考えなければいけません。

大抵、アフリカの政府は中央集権型が多く、指揮系統はトップダウンが一般的です。地方分権化政策を実施していても、それを支える人々の考え方は根本的には変わりません。この学校運営委員会支援プロジェクトが成功し続けるためには、住民を支えるはずの省庁関係者の考え方も徐々に変えていく必要があります。それは決して容易なことではありません。「トップダウン」が常識だったお役人に、「住民のニーズを把握することの重要性」を説明してもなかなか理解が得られず、もどかしい思いをしています。

省庁関係者から理解が得られず、時々、絶望的な気持ちになることもあります。でも、ここの国の人々が50年たったとき、「村で最初の民主選挙はCOGESメンバー選出だった。あれから社会が変わった」と言ってくれるなら、もっと頑張れる気がします。短期的成果だけでなく、長期的ビジョンを持ち、ブルキナの人たちのためにさらに頑張ろうと思います。(中澤)

# マリだより

## 第1フェーズから第2フェーズへ ～これまでの総括と今後の展望～

2008年5月から始まったマリ国学校運営委員会支援プロジェクト(PACGS)は、2011年10月を以て半年の延長期間を含む約3年半の第1フェーズが終了し、引き続いて同年11月から第2フェーズが開始されました。

### 第1フェーズの歩み

第1フェーズでは、隣国ニジェールの「みんなの学校プロジェクト」にて開発された機能する学校運営委員会のミニムパッケージモデル(民主選挙による委員の選出、地域住民の参画・動員によって実施する学校活動計画、持続可能なモニタリングシステム)を参考に、マリの教育行政システムや学校を取り巻く社会背景などに配慮しながら、現地の実状に合ったモデルの構築と実証を、3年間で1460校の対象校にて行いました。この結果、各対象校において、多くの地域住民が参加した民主的な選挙によって学校運営委員会(CGS)委員が選出され、コミュニティのニーズや要望を反映した学校活動計画が、対象校の約90%にて策定されるに至りました。このように地域住民の参画を得ることで学校運営がより民主的で透明性のあるものに改善された結果、1校あたり平均365,766Fcf(日本円で約6万円)という金額が地域住民の貢献によって動員され、学校環境や児童の就学改善に向けた様々な活動が実施されるようになりました。

マリ教育省は、この「機能する学校運営委員会」のモデルを全国の小学校に普及、定着させること決定し、同省の中期教育開発計画である「第3期教育セクター投資計画(PISE II I)(2011-2013)」の活動目標の一つとして掲げることになりました。さらに、同省は学校運営委員会制度を2004年に初めて導入した際に策定した「学校運営委員会の設置、組織、運営方法に関する教育省令(2004年3月)」をプロジェクトの知見と経験をもとに改訂し、2011年8月に新省令として発出するなど、全国展開に向けた準備を着々と進めています。

2011年11月1日より開始されたプロジェクトの第2フェーズでは、第1フェーズで構築した機能するCGSのモデルを全国約1万校の小学校に、3年をかけて普及していく計画です。しかしながら、現時点において、教育省による資金調達の目途は立っておらず、全国展開実現に向けた道のりは容易なものではありません。マリの教育開発分野においてCGSの機能化が、より優先度の高い政策目標として認識された上で資金の調達がスムーズに進展するよう、政策立案に係る教育省幹部や主要ドナー関係者にもさらなる働きかけを行っていく必要があります。

### 教育開発課題への処方箋

そのためにも、機能するCGSの普及、定着が、マリ国が抱える教育開発課題に対して如何に効果的な解決策となり得るか、ということを実証していかなければなりません。そこで、第2フェーズでは機能するCGSの全国普及支援という活動の他にも、機能するCGSによる住民参加型教育開発のパイロット活動にも取り組んでいきます。例えば、女子就学状況の改善、児童一人一人に確実に教科書が行き渡るような教科書の適正管理、規定の授業時間数を確保するための教員及び児童の精勤管理、国から配賦される学校補助金(ADARS)あるいは学校給食補助金の適正管理、など、CGSが学校レベルにおいて地域住民の参画を前提としたダイナミックな活動実施主体となることで、上述のようなマリの教育開発における喫緊の課題に対する持続的かつ効果的な処方箋の一つとして期待がもたれます。

国際社会が一体となって掲げたミレニアム目標の期限まであと4年と迫る中で、マリ国では、初等教育への児童のアクセスは、60.9%(2000年)から82%(2010年)へと、この10年間で大きな成果を達成しました。しかしながら、この急激なアクセス改善の裏では、教育の質の低下といった看過できない重大な問題が噴出してきています。速成で急激に増員した結果である教員の質の低下、教員のストライキや無断欠勤による授業時間数の激減、学校インフラ、備品等の整備供給不足や、行財政管理の不十分さやガバナンスの問題、増加した小学校卒業生の受け皿となる中等・高等・職業技術教育整備の遅れ、人口増加への対応、等々、マリにおける教育開発はますます大きな課題を抱えていることも事実です。プロジェクトが、これらの課題の解決への切り札として少しでも貢献できるよう、第2フェーズもマリの人々とともに頑張るべく取り組んで参りたいと思います。

### ～お疲れ様でした！～

マリ国学校運営委員会支援プロジェクト・フェーズ1を通じ、「業務調整/住民参加」担当としてプロジェクト活動の推進役となった齋藤由紀子専門家が、3年4カ月間の任期を終え、フェーズ1の終了を機に離任されました。

離任のあいさつでは、教育省の同僚等からマリの伝統的な記念品が贈られ、プロジェクトの推進とそれを通じたマリの教育開発の発展への貢献に対し、深い感謝の意が述べられました。齋藤さん、本当にお疲れ様でした！



## コラム

## ～マリの地方分権化政策と 学校運営委員会の未来～

現在、マリ政府は、教育開発に伴う教育行政改革の一環として、地方分権化政策を強力に押し進めています。また、マリに限らず、周辺の仏語圏西アフリカ諸国もほぼ同時期に同様の地方分権化政策を導入しています。この地方分権による教育行政システムは、ほとんどの国、とりわけ日本や欧米を含む先進諸国の例を見ても、それぞれの政策、制度の中身に違いはあれ、ほぼ必然の政策的帰結であると言えます。それは、国家の発展過程において、すべての国民が享受すべき初等教育を国家の隅々にまで普及拡大して、それを維持するという壮大な国家的義務を果たすためには、中央集権よりも地方分権の方がより効率的だからです。とはいえ、今まで中央政府が掌握していた権限を地方に移譲すると言ってもなかなか容易いことではありません。マリ政府はこの容易ならざる挑戦に果敢に、大胆に、そして真剣に取り組んでいる数少ない国ではないかと思えます。

本稿では、マリにおける教育行政の地方分権化政策の現状と課題、そしてプロジェクトの取り組みでもある機能する学校運営委員会にも絡めた今後の展望について考察したいと思います。

### マリにおける教育行政の地方分権化

今更いうまでもないことですが、地方分権化政策とは、教育行政あるいは学校運営の権限(の一部)を中央政府から地方自治体に移譲することです。では、マリ国が進める権限移譲の中身は、具体的にはどのようなものでしょうか？地方自治体へ移譲される権限は、例えば、教員の雇用と給与支払い、学校補助金の支給、学校インフラの整備とメンテナンス、地域の教育開発計画の策定と実施、学校給食の提供と管理、カリキュラムの選定、スクールマッピング、などがあり、現在までに上記の権限のほとんどが、国からの予算の配賦とともに移譲され、実行に移されています。プロジェクトが対象としている学校運営委員会制度についても、地方分権化政策の文脈で位置づけられています。つまり、コミン(地方自治体)に移譲された学校運営の権限の一部をさらに学校レベルにおいて行使する公的組織として、自治体によって設置されるという位置づけです。したがって学校運営委員会に対するコミンの関与と役割は無視できない不可欠な要素なのです。

1990年代以降、多くの仏語圏西アフリカ諸国では同じよ

うな地方分権化政策が導入されています。これは、80年代の構造調整プログラムによって中央政府の財政支出を極力抑えるとともに、急激に需要が高まる学校教育への公的支出を地方自治体による負担によって支えていかざるを得ないということが背景にあります。また、教育サービスを、本来の受益者である地域社会のニーズと要望に沿った形で実現するための措置でもあります。

しかしながら、日本などもそうですが、これまで中央集権的性格の強い国家が地方に権限を移譲するとなると、どうしても中央の役人をはじめとする「抵抗勢力」の存在が邪魔をして、取り組みが遅々として進展しないケースが多いようです。制度的に外科手術的な大胆な変革を求められることも、関係者が消極的にならざるを得ない要因であるとも言えます。しかし、マリではむしろ積極的に地方分権が進んできています。何故でしょうか？

マリでは1991年に軍事独裁政権から市民蜂起を契機とするクーデターによって、民主的な政権への移行に成功しました。これ以降、「民主的な国造り」が国民的命題となり、さらに地方分権化政策はその「民主的な国造り」の一要素として政治的コンセンサスを獲得し、その後の歴代政権によって地方分権化の推進が強く打ち出され、大胆に進められてきました。このように国家の政治と行政の民主化と地方分権化がワンセットとなって強く推し進められてきたことが大きな要因の一つと考えられます。もちろん、その背後でアメリカをはじめとする西側先進諸国、とりわけ世界銀行など影響力のあるドナーがその政策を後押ししてきたことも付け加えておかなければなりません。

### 教育分野における地方分権化の現状と問題

特に教育分野における地方分権化は他の分野に先んじて進められており、1999年にマリの教育基本法が制定され、その中で教育行政の地方分権化・分散化による改革が謳われると、2001年には教育省内に地方分権化・分散化支援室(CADDE)が設置され、学校運営委員会の設置、地方自治体への国家予算の配賦など、様々な施策を次々に考案、導入し、推進の原動力として機能してきました。また地方レベルでは、従来の地方視学官事務所は州レベルにおいて教育アカデミー(AE)、県レベルにおいては教育指導センター(CAP)と名称を変え、主に教員の養成・指導と地方自治体への技術支援を行う機関へと様変わりしました(このように、教育省の地方機関の改革と強化を「地方分権化」と並んで「地方分散化」と呼んでいます)。2003年には地方自治体への移譲される権限の内容に関する法令が発出され、

2010年から移譲された権限の行使に伴う予算措置として、国家の教育予算の一部の自治体への配賦が始まりました。

このように改革は着々と進んでいますが、現状において地方分権化・分散化による体制はまだまだその理想像からは程遠く、過渡期ならではの様々な問題を抱えています。

まず、プロジェクトが対象としている小学校教育を管轄しているコミン(日本で言うと市町村にあたる自治体)の実状を見てみましょう。教育行政を担っていくべきコミンの人的、組織的な体制は、満足な教育サービスを提供し、維持していくにはあまりにも脆弱すぎると言わざるを得ません。問題の一つは、コミンにおける行政体制は、教育や保健といった分野別に組織化されていないどころか教育を専門とする行政官すら配置されていないことです。現状では、コミンにおいて教育行政の業務を担っている人材は、コミン長、及び教育担当副コミン長ですが、彼らは五年毎の選挙で選ばれる議員であって、本来的には政策決定者であり、行政の実務を担う公務員ではないはずですが、体制の整備が追い付かず、彼らが担わざるを得ないという現状があります。

彼ら議員以外には、コミン事務局長がいます。事務局長はいわゆる公務員であり、半永続的に配置されています。事務局長はコミンが処理すべき様々な事務手続きを行い、コミン長やその他の議員が必ずしも十分な教育を受けていない者もいる中で、事務局長はそれなりに基礎的な実務能力を身につけているという意味で、非常に頼りにされています。実際にCGSのモニタリングなどプロジェクト関連の業務もかなりの部分で関与していることが多く、彼らの関与は活動の遂行上不可欠なもの、と言っているほど重要なポストです。とはいえ、事務局長は教育分野の専門性を有しているわけではなく、教育行政分野を専属的に任されているわけでもないため、将来的に業務量が増大していけばおのずと限界も生じてくることは間違いありません。

また、先ほどコミンの行政体制が分野ごとに組織化されていない、と述べましたが、実際は、コミン内に教育分野であれば教育担当副コミン長を長とする教育委員会を設置することとなっています。しかしながら、本委員会の具体的な設置や構成、役割など明確な規程は存在しておらず、有名無実化し、機能していないところがほとんどです。

このように、教育行政を担い、地方分権化政策の核となるべきコミンの現体制は、はっきり言ってしまうと行政機関とは呼べない、お粗末なもので、今後はコミンの人的、組織的体制及び能力の強化を図っていくことが急務であると言えます。

## 機能する学校運営委員会とコミンの未来

プロジェクトが導入し、機能化に成功した学校運営委員会は、いわば「コミンの手足」として各学校レベルにおいて地域住民の参画と協働を通じた学校運営改善あるいは教育改善に大きく貢献しつつあります。手足である学校運営委員会の方がコミンより先に機能することによって、よちよち歩きでようやく立ち上がり始めたコミンという教育行政の担い手を支え、強化していくという役割も期待できるのではないのでしょうか。コミンレベルでの開発計画の策定と実施、教育資源の適正な分配と管理、などCGS及びCGS連合の存在を通じて、各学校のニーズの吸いあげと調整機能が促進されるほか、教員の勤務管理、学校給食管理、インフラ整備とメンテナンス、など、コミンが学校運営の権限を行使する上で、学校レベルのCGSが機能することで大いに改善していくことが予想されます。現状では、機能化が遅れている教育委員会も、CGS連合が各CGSの代表が集まって学校の問題や活動内容についてコミン内で集約、共有する役割を担うことで、その機能の一部を肩代わりしていると言え、将来的な教育委員会の在り方に一つの具体的なビジョンを示しているのではないかと思います。

他方でまた、教員の指導・管理、学校運営などの具体的な技術やノウハウは、やはり当面はCAPの教育主事の知見と経験に依存していくほかありません。こういったCAPからの技術や情報の提供、そしてモニタリングといった業務の連携の必要性は徐々に現場の関係者において認識が高まりつつあります。プロジェクトの取り組みから始まった「コミンCAP連絡会議」のシステムは、連携と協力が必要不可欠なCAPとコミンという二つの重要なアクターを繋ぐ機会として、これまでのプロジェクト対象地域の関係者からもその有用性が認められ、今後の地方分権化・分散化政策の核として、予算的措置とともにその普及と定着が急がれていると言えます。さらに教育省は、CAPからコミンへの技術支援を容易化するために今年度から全国に70あるCAPをさらに27新設しました。また、将来的に各コミンにCAPの教育主事を配置するという案も議論されています。

コミンの能力強化や体制の強化に向けた大幅な予算増が見込めない中で、コミンの能力や体制の強化を考える際に、現実的な方策がこのような機能する学校運営委員会とCAPという二つのアクターからの支えと連携を強化していくことだと思います。その意味においても、プロジェクトが取り組む、CGS連合、コミンCAP連絡会議を中心としたモニタリングの仕組みは単にプロジェクト活動のモニタリングに必要な要素としてだけでなく、将来的な地方分権のビジョンを示し、教育行政全体の能力強化やその可能性を広げる上で大きな意義があるのではないのでしょうか。(尾上)



# ニジュールだより

みんなでみんなの学校だより第4号が発刊される1月末、2007年8月から4年6か月に亘って実施されてきたみんなの学校プロジェクト第2フェーズが終了します。

この間、投入された活動予算は13億6000万CFA、日本円で2億5000万円。派遣された専門家の延べ数は、長期専門家10名、短期専門家が3名で、彼らの活動月数は189カ月になります。これら専門家はプロジェクトのスタッフとともに広大なニジュールの大地を、4輪駆動車で縦横無尽に走り回りました。総走行距離は約105万Km、地球3周分の距離に当たります。この長距離移動は、COGES担当官や他の行政官が行うCOGESやCOGES連合のための研修やモニタリングを支援するために行われました。みんなの学校プロジェクトが支援した研修を受けた校長、教員、住民の数は、延べ53,064人、総研修日数は1,112日です。研修の後は、モニタリング支援やフォーラム開催支援を行ってきました。

以上に記したのが、みんなの学校プロジェクトフェーズ2が行った投入と活動に関するおおざっぱな数字です。相当大きな投入とそれに見合う膨大な支援活動を行ってきたことがわかります。

しかし、この投入や活動に見合う成果が出たのでしょうか。

成果として第1にあげられるは、プロジェクトが実施した研修の結果、ニジュール全国の14,000を超えるすべての小学校にCOGESと、266のすべてコミュニティにCOGES連合が誕生し、しかも、それらほとんどが、「機能している」ことです。「機能している」とは、それらの組織が、自ら会議を行い、活動計画を策定し、実施し、評価するといった一連の活動を外部からの資金援助なしに行い続けているという意味です。不正があれば、それを正すといった自己浄化機能まで生まれています。



この4年6か月の間に、COGESを通して住民が行った教育改善のための活動は、合計315,000活動に上り、そのために住民が動員した自らの資源（現金及び労働力）の

額は少なく見積もっても、95億FCFA(日本円で、約16億円)になります。なんと、プロジェクトの全投入額より、COGESを通して住民が動



員した額の方が、6倍も多いのです。この数字は、驚異的だと現場の専門家は感じています。

さらに、機能するCOGESとCOGES連合の誕生は、ニジュールの教育開発に新しい選択肢を与えました。これが、もう一つのプロジェクトの成果です。それは、これらの住民組織が「機能」することによって巻き起こした教育開発のムーブメントを指します。

COGESの誕生は、COGESを通して学校について考えることに繋がり、その活動に参加することを通して、

住民の学校に対する意識を変えたのです。当時、多くのCOGESが、ニジュールで全般的に問題となっていた就学を促進するための啓発活動に取り組みました。そのような身近な人によって行われた啓発活動は、親の意識の変化を行動変容まで高め、結果、プロジェクト介入地域では入学

率が急激に上昇し始めたのです。この傾向は、機能するCOGESが全国普及を果たした頃から、教育省が編纂する教育統計上でも明らかになってきました。この統計によれば、緩慢だった入学率上昇率が、COGESが全国普及した2007年から急激に右肩上がりになり、2011年には、ついに入学率99.7%になりました。この4年間で実に40ポイント以上の伸びを見せています。これは、この4年間に教育省やドナーの投入が特に増加していないことを考えれば、機能するCOGES効果だと推測できるはずですが、機能するCOGESなしに、40ポイント入学率を改善しようとするれば、ニジュールやドナーがどれ程の投資をしなければならなかったかを考えれば、機能するCOGESを通じた教育改善活動が、ニ

(※)ニジュールの教育へのアクセスの指標では就学率とともに入学率という指標が重視されます。入学率とは小学校に入学する年齢、ニジュールは、6-7歳の人口数と、実際に入学した児童数の割合です。就学促進のための措置やキャンペーンが一番、直接的にこの指標に反映されます。

ジェールの教育開発に新しい光を投げかけていることは明らかです。COGESを通して住民が改善した分野は、アクセスだけではありません。住民が中心になり、地方政府や地方の教育行政官などを巻き込んだ地域ぐるみの教育改善キャンペーン(フォーラムアプローチ)によって、入学率における男女格差の解消にも力を発揮し、さらに、学習の質の改善でも結果を出しています。

このように、プロジェクトが支援したCOGESやCOGES連合は、機能することによって、大きな結果を導きだしてきました。しかし、果たして、プロジェクト開始から8年が経ち、COGESやCOGES連合の全国普及からそれぞれ5年と3年がたった現在、これらの住民組織はまだ、機能しているのでしょうか。プロジェクトでは、これらの機能性の目安を会議開催数や、学校活動計画の策定数、実施数、その動員額、内部評価の実施率等で計っていますが、その指標で見ると、COGES、COGES連合は、依然として活発な活動を行っていることがわかります。稀に専門家が直接行ったモニタリングの機会でも、これらの住民組織の機能性が確認されています。



そして、現場を見、現場の話を聞くと、COGESやCOGES連合に対する住民の期待、あるいは、モチベーションには驚かされることが多々あります。今月の6日にニアメで開催された全国の8州の視学官会議で、ニジェールの国土のほとんどを占めながら、その3分の2が砂漠であるアガデス州の視学官会議を見学していた時のことです。専門家が、アガデスの広大な地域に散らばっている学校を集めるCOGES連合の



総会をどうやって行っているのか、どんな工夫があるのか疑問を持ち、質問をしました。答えは意外なものでした。基本的にこの地域の定住民は、オアシス地域、水のある地に固まって

住んでいるので、学校も比較的近距离に集まっている。だから、会議の開催するのはそれほど難しいというのです。しかし、やはり学校が広範囲に広がって



る地域もあるはずですが。実態はどうなのかをしつこく質問しました。そうすると、あるCOGES連合では、総会が開かれる町まで直線的には来ることができず、迂回して400kmの距離を移動しなければならないCOGESがあると言います。それでは、このCOGESの代表は総会に参加していないだろうと質問すると、年3回の総会すべてにこの

COGESが参加しているとのことでした。「それほどまでにして、どうしてCOGES連合の総会に参加するのか」という質問には、参加者のだれも答えられませんでした。

第2フェーズが終わるにあたり、はっきりと言えるのは、ニジェールの各学校、村々、地域で、COGESやCOGES連合が機能している

ということです。そして、住民たちの組織化、動員化に成功したCOGESやCOGES連合には、教育開発において限りない可能性があるということです。しかし、その可能性をうまく活かせるか、あるいは、COGESやCOGESの機能性を維持できるかどうかは、持続的なモニタリングシステムを確立し、COGESの可能性を政策レベルに反映できるかという、ニジェール政府や教育省の指導者の資質や知見にかかっています。

今後、みんなの学校プロジェクト第2フェーズを引き継ぐような、新しいプロジェクトがニジェールと日本によって行われるならば、目標は、ニジェール政府や教育省が現場ですでに動いているCOGESやCOGES連合を活かすために、本当の意味でのCOGES政策を実施する能力を身に着けるお手伝いになると思います。

**ニジェール「みんなの学校プロジェクト」ホームページ「毎月更新しています！」**

<http://www.jica.go.jp/project/niger/0608872/index.html>

「マンスリーレポート」みんなの学校の活動をリアルタイムで知ることが出来ます。

また「みんなの学校だより」のバックナンバーはホームページからダウンロードできます。

是非、ご覧ください。

一時帰国の帰路の機中で、「We can't change the world」という日本映画を見た。日本に帰って邦題を確かめたら、「僕たちに世界を変えることはできない。But, We wanna build a school in Cambodia」とうタイトルで、実話に基づいた自主出版の本を原作として作られた映画だということがわかった。映画のあらすじは以下のようなものだった。

主人公のコータは、大学の学生でごく普通の学生生活を送っている。勉強したり、コンパに行ったり、彼女と付き合ったり、別れたり。そんな「普通の日常」になんとなく物足りなさを感じていた。そんなある日、偶然に「カンボジアの子どもたちに屋根のついた学校を」とい書かれたパンフレットを目にし、やってみようと思いつく。

パンフレットには、カンボジアにある仮設教室の小学校を、コンクリートづくりの学校に作り替えるための費用300万円のうち、個人で150万円を支払えば、残りの150万円を世界銀行が支出し、建て替え計画はNGOが実施してくれると書かれていた。150万円払えば、彼の日常と違った「刺激的」ことができる。彼は、知り合い、友人を誘ってお金を集めることにする。主な収入源は、サークルを作り、イベントを「クラブ」で開催す

## 「僕たちは世界を変えられるかもしれない」

ることだった。はじめは手探りだったが、しだにお金が集まるようになった。そんなある日、なにげなく問いかけられた「学校を作るの、なんでカンボジアなの」という質問に答えられず、仲間と実際にカンボジアにスタディーツアーに行くことになる。

カンボジアでは、ポルポト時代を知る通訳兼ガイドに、HIV患者のたくさんいる病院や、ポルポト時代の監獄となっていた建物などに連れて行ってもらう。悲惨なカンボジアの過去と現状に直面し、主人公やその仲間は次第に言葉を失っていく。そして、最後に自分たちが建て替えを行う予定の学校に行き、実際に学校で学ぶ生徒たちに会う。

帰国した彼らを待っていた日本での生活。カンボジア体験とのギャップ。この訪問が、コータやその仲間たちを変えていく。彼らは、カンボジアに学校を作ることが、自分たちにとって、世界にとってどんな意味があるのか、問い始める。人を支援することにどういう意味があるのか自問自答する。カンボジアの悲惨な現実を考えた直後に、コンパに行って女の子と楽しく遊ぶ自分は本物なのか。

映画は、コータと仲間が教室完成式典に出席する場面で終わる。校長の感謝の言葉や、生徒たちの歌を聞いた後、コータが話をする、話の最後に彼は言った。

「ぼくは、みなさんからとても大切なものをもらいました。生きる希望をありがとう」

さまざまな批判はあるかもしれないが、私は、素直でいい映画だと思った。日本で、映画のランキングを見たら、あまり、ヒットはしていないようだった。原作も買ってみた。原作の方は、今年7月に文庫化され、私が買った12月の時点ですでに5版だった。売れているようだ。

本の内容は、ジャンルやレベルは違うかもしれないが、小田実の「なんでも見てやろう」、沢木耕太郎の「深夜特急」などと

共通点があると思った。素直で柔軟な視点で書かれており、外国、異境へ「何か」を探しにいくが、探し当てるのは自分自身だったということが似ている。カンボジアに学校を作った当時医学部の学生だった著者も、今は、医者になっているそうだ。

この映画を見て、コータたちに対して「うらやましいな」という感想を持った。私も含め、私の回りのいる人たちは、コータのように自問自答してこの業界に入ってきた人が多いと思う。支援の担い手になって、直接支援する人たちと接したり、交流したり、さまざまな勇気をもったりする体験をしたことが動機となっている人もいるだろう。私自身、今思えば、アフリカの旅行や留学での体験が、今、ここで、仕事をしている一番大きなきっかけになっていると思う。

しかし、一端、国際協力や、国際協力の技術プロジェクトに携わり、それが職業となると、日々の煩雑な雑事、人間関係への配慮に忙殺され、さらに上と下の間に挟まって、支援の現場から遠ざかり、現場のことを思い起こせないような日々が続いていく。比較的、現場との距離が近いと思われる技術プロジェクトでも、現在のみんなの学校プロジェクトのように規模が大きくなれば、日々接しているのは、教育省の

幹部人事や他ドナーやカウンタパートである。直接学校に行く機会は極端に減る。生徒や先生そして父兄や住民の人たちと直接接することもなくなる。自分たちが国際協力の現場で働いているという実感すら持たなくなってくる。だから、この映画の主人公が、現場での支援する人とされる人の出会いの中で、さまざまな葛藤しながらも、子供たちの笑顔に支援の成果を実感している姿を見て、うらやましいと思ったのだと思う。

国際協力の仕事が自分の生きる糧となり、ルーティン化し、現場から離れた生活をしていたとしても、「なぜ、支援をするのか」、「この支援で、人々の生活を本当に改善することができるか」とかいった問いは、常に、繰り返さなければならぬだろう。その問いこそが自分たちの出発点であり、忘れてはいけないことだからだ。忘れてしまったら、今、ここに居る意味がない。

そして、今、この仕事をしていることを、ラッキーだと思うべきだ。なぜなら、この職業に就いている人は、あの時のコータより、「世界を変えることができる」場所の近くにいるはずだから。

もう、与えられた仕事の環境や条件に文句を言うのをやめよう。人から問われる前に、もっと結果を出すよう頭を働かせて努力しよう。現場が見えなくなりそうになったら、もっと、想像力を働かせて、村の人や生徒の笑顔を思い出そう。そうすれば、いつか、僕たちは世界を変えられるかもしれない。

皆様のご意見・ご感想をお聞かせください！

\*\*\*編集・発行（代表）\*\*\*

ニジェール住民参画型学校運営改善計画（みんなの学校プロジェクト）

お問い合わせ・連絡先： E-mail：Rosedesaha@aol.com