

コミュニティ参加と小 学校改善

- ミャンマーのマグウェイ郡
を事例として -

鈴木 隆 子*

はじめに

教育現場における「コミュニティ参加」の概念事は決して新しいものではないが、近年「開発手法」のひとつとして「参加型開発」が、社会開発関連プロジェクトを中心に脚光を浴びてきた（佐藤、2003）。住民参加の重要性は1950年代からすでに認識されていたものの、1970年代以降に国際機関主導の下、メインストリーム化した（坂田、2003）。その背景のひとつとして、経済インフラ中心の開発から社会開発重視へ、マクロ経済開発からミクロ的な貧困削減へ、トップダウンからボトムアップへといった開発理論の変化がある（佐藤、2003）。同時に開発手法も、専門家による技術指導から地元関係者のエンパワーメントに戦略変換された（坂田、2003）。

このようなパラダイムシフトの波を受けて、教育分野では1990年タイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議」以降、初等教育の普及が促進されることとなったが、教育ニーズが拡大するにしたがって、多くの途上国政府はそれを賄う財源確保や各地方のそれぞれのニーズに対応するのが困難となったため、その解決策の一つとしてコミュニティ参加に注目してきた（Cummings, 1997; World Bank 1995）。また、教育を含む社会開発の過程は経済インフラ等と比べて見えにくいため、援助者の良心を満足させる手法としても人気を得た（佐藤、2003）。その結果、多くの開発援助実施機関のプロジェクトにおいて「参加型」は主要な位置づけとなった（坂田、2003）。「世界開発

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教
（現・九州大学大学院言語文化研究院准教授）

報告1997」においても、国家の果たす役割に関する議論の中でコミュニティを巻き込んだ方法を提唱している（World Bank, 1997）。JICAプロジェクトにおいても、「人間の安全保障」の観点から「人々に届く協力」が重視され、案件実施において「対象地域の住民の参加」が重要課題となっている（国際協力機構、2006）。

このように参加型手法が援助開発に多く取り入れられる中、「参加型開発」に関する研究は少なくない（佐藤、2003）。しかし、それらは主に「参加の理念」「参加の種類・分類」「参加の目的」「参加の対象」「参加の程度」「参加の手法」等に関する内容であることが多い。それに対して、コミュニティ参加の効果の検証に関する議論は極めて少ない（Chambers, 1997）。特に学校教育においてコミュニティ参加がもたらす効果については皆無に近い（Furman, 1998）。つまり、「参加」の根拠となる理論的な裏付けや、「対象」「目的」といった投入（inputs）や「程度」「手法」といった過程（process）に関するものは多いが、参加がもたらす効果を検証するような、成果（outputs）に関する実証研究は極めて少ないのである。

その理由として「参加＝善行」という根拠なき前提が挙げられる。参加をめぐるステレオタイプ化された議論に「参加にはそれ自体価値がある」「当事者は主体的に参加することが望ましい」等の言説がある（佐藤、2003）。つまり、参加自体に価値があると信じられているので、その成果について検証する必要は

ないという論理である。しかし、Henkel & Sirrat（2001）や佐藤（2003）が問題提議しているように、実証根拠なしに参加は常に善行とは必ずしも言えないだろう。

もうひとつ参加効果の検証を困難にさせている理由は、「参加」という抽象概念の明確化・数量化が難しいということだと思ふ。抽象概念を概念化することは比較的容易だが、数量化し、それを計量することは困難である。開発援助において、コスト・ベネフィットが頻繁に計算されるのに比べて、コスト・エフェクティブネスが現実的にはあまり用いられないことから困難さが推測できるだろう。

だが、このように確かな効果を示す実証の無いまま、コミュニティの参加を闇雲に促進してよいものなのだろうか。「万人のための教育」だけでなく、「万人のための質の高い教育」が求められる今、もしコミュニティ参加が財源確保の手段であるだけに留まって教育の向上につながらず、参加した人たちやその子弟が便益を被れないのであれば、単に政府の役割をコミュニティが肩代わりさせられたに過ぎない。そのもたらす効果が実証されて初めて「参加」には価値が生まれるのではないだろうか。

そこで本研究では、「参加」という極めて抽象的な概念を数量化することに努め、小学校におけるコミュニティ参加の性格と効果について明らかにすることを目的として、以下の5つの課題について調査した。コミュニティ参加とは一体何なのか。どのような指標でコミュニティ参加の程度を測れるのか。

コミュニティ参加を通してどのような成果が得られるのか。実際にアジアの農村部では、コミュニティはどのように参加しているのか。コミュニティ参加は教育アウトプットに効果があるのか。

これらの課題に答えるために、以下の調査を実施した。はじめの3つの課題は主に文献調査による。残りの2つについては、ミャンマーのマグウェイ郡農村部において現地調査を実施した。現地調査は、ほぼ同規模の公立小学校8校を対象にして実施した。学校の規模は学校の大きさや学生数だけでなく、「効果的学校」の枠組みに沿って、校長と教員、施設設備、監督、カリキュラム等の規模に関して調査することにより、まず調査対象の環境を把握した。そして文献によって作成したコミュニティ参加の枠組みに沿って、学校記録や教育地方事務局等から入手した二次資料による調査と共に、コミュニティの中心人物やメンバーと校長先生に対する聞き取り調査や観察を行った。

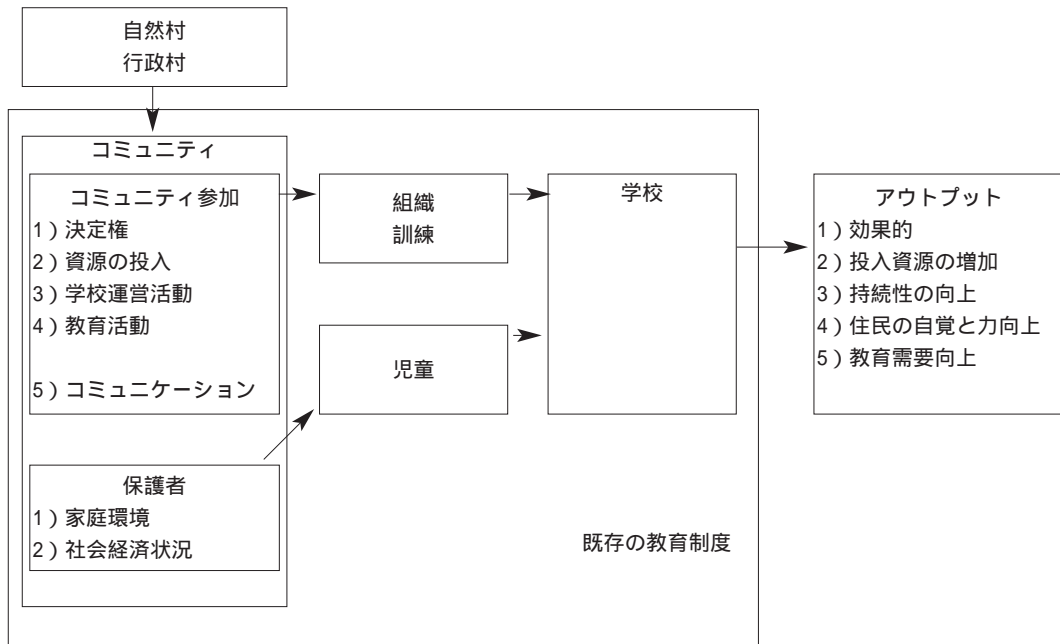
論文の構成は、まず教育開発における広義のコミュニティ参加の枠組みとコミュニティの定義を明確にする。次に教育開発におけるコミュニティ参加に関する先行研究から、コミュニティ参加の枠組みを作成する。それを基にして、現地調査の結果と分析について述べる。最後に、これらの理論的及び事例的分析の結果から、コミュニティに関する今後の研究課題について言及する。

コミュニティ参加の理論的枠組み

1. コミュニティ参加とは

コミュニティそのものについて確立した定義はないが、Hillery (1955) が1955年に行ったコミュニティの定義として「一定の地域」「共同体としての絆」「社会相互関係」の3つの共通する構成要素を挙げている。この定義が今日のコミュニティ研究の構成要素を包括している。しかし単なる集団はコミュニティ参加を可能にする力を持たない。コミュニティ参加を成功させるためには、組織化が不可欠である。小学校には通常PTA組織が存在し、実際のコミュニティ参加の担い手となる。ただし途上国における多くの場合、PTA構成員は児童の保護者であるとは限らず、校区一帯の住民全般がその対象となる (Bray, 1996)。

参加の種類と程度は、資源供給ばかりが強調される傾向にあるが、実は多様である。Hart (1992) が参加の程度と種類を分類した「参加のはしご」によれば、コミュニティ参加は、受動的な制度や施設の利用から積極的な運営管理まで幅広く渡る。はしごの7段階の中で、前半の段階を「関与」、そして後半を狭義の「参加」と分類しているが、本研究では、このはしごの7段階全てを包括する広義の「参加」を「コミュニティ参加」として扱い、PTAが小学校に対して関わっている活動全般を指すものとする。



注) 筆者作成。

図1 コミュニティ参加の枠組み

それでは、コミュニティ参加とは一体どのように作用するのか。それを明らかにするため、文献調査をもとに作成した枠組みが図1である。第一に、共同体としての連帯感と行動は、「単に同じ集落に居住している」という事からだけでは生まれない。その機能は、「自然村」「行政村」の二つの構造が作り出す(重富、1996)。この二つの村落構造が、一つの地域において重複していることもしばしばである。第二に、広義のコミュニティ、つまり校区住民全般やPTAメンバーには、もちろん児童の保護者も含まれるが、個々人の各子弟に対する教育支援と、共同体として学校に対する教育支援とは、性質が異なるという事である。第三に、コミュニティ参加による

学校運営を成功させるためには、組織、住民が活動の主体としての自覚と力を備えられるような訓練が必要である。また質の向上は、既存の政府の教育制度枠内でコミュニティ参加が行われた場合のみ見られる。

2. コミュニティ参加を構成する投入要素

教育現場においてコミュニティ参加はどのようなもので、どのような投入要素(インプット)をもつのかを調べるために、3年間の主要な教育開発雑誌(Comparative Education Review, Comparative Education, Compare, Harvard Educational Review, International Journal of Educational Development, International Review of

Education、The Journal of Educational Research、Oxford Review of Education、Prospects、Sociology of Education) や関連文献で行われたコミュニティに関する調査研究を調べてみた(表1)。すると、決められた学区ではなく自分たちで学校の選択を行う(2件)、学校に関する物事の決定権(10件)、学校を運営するための活動(5件)、教育に関するアカデミックな活動(5件)、教員等の相談に乗ること(1件)、資源の投入(寄付、資材・物品提供、労働奉仕等を含む)(9件)、組織化にかかわること(3件)、コミュニケーションをとること(5件)、評価(2件)、社会的あるいは個人的便益(1件)、家庭における活動(3件)の10項目が、コミュニティ参加を構成するインプット要素として含まれていた(表1)。その中で、以下の5つの指標が比較的多くの著者によって用い

られていた。すなわち、物事の決定権、資源の投入、学校運営活動、教育活動、コミュニケーションの5つである。したがって、当研究の現地調査ではこの5つの項目を、コミュニティ参加を構成する投入要素の指標として用いる。

3. コミュニティ参加を通して得られる成果

同様に、教育現場においてコミュニティ参加を通して得られる成果が何なのか、同様の方法で調べてみた。はじめにで述べたように、参加とは何かという議論に比べて成果や効果に関する議論は比較的少ないため、投入要素に比べて成果項目の言及数は少なかったが、それでもいくつかの項目が見られた。教育現場においてコミュニティ参加を通して得られる成果として多くの文献において挙げられていた項目は、教育に対するニーズの向上、

表1 コミュニティ参加の投入要素

投入要素(インプット)	採用数	著者
学校の選択	2	Dimmock, WB
物事の決定権	10	Dimmock, WB, Henveld and Craig, Robson and Matthews, Salomon and Comeau, Ho and Williams, Fry, PROAP, IIEP, Cohen and Uphoff
学校運営活動	5	IIEP, Fry, Cohen and Uphoff, Robson and Matthews, Salomon and Comeau
教育活動	5	Dimmock, Henveld and Craig, Ho and Williams, Salomon and Comeau, Fry
相談	1	IIEP
資源の投入	9	Dimmock, WB, Henveld and Craig, Robson and Matthews, Salomon and Comeau, Fry, PROAP, IIEP, Cohen and Uphoff
組織化	3	Salomon and Comeau, IIEP, Cohen and Uphoff
コミュニケーション	5	Dimmock, Henveld and Craig, Ho and Williams, IIEP, Fry
評価	2	Salomon and Comeau, Cohen and Uphoff
便益	1	PROAP
家庭における活動	3	Henveld and Craig, Ho and Williams, IIEP

注) 筆者作成。

教育の優先順位の向上、教育の質の向上、学業成績の向上、就学率の向上、公正性の向上等、教育に関する問題が改善されたり向上したりする効果があるということ、地元資源や労力等学校が使用できる資源が増加すること、学校が必要なものを購入するときの値段が下がること、より多くの必要なものが調達できること等の投入資源の増加、自助努力や継続性が保たれ、持続性が確保できること、主体性、当事者意識、責任感が生まれ、住民の自覚と力が培われ能力向上すること、教育に対する関心が生まれ、教育に対する需要が増加すること、という5つであった(表2)。したがって、当研究の現地調査では、効果的、投入資源の増加、持続性、住民の自覚と力が培われ能力向上すること、教育に対する需要の増加の5つの項目を、コミュニティ参加を通して得られる成果の指標として用

いる。

マグウェイ郡における事例研究

1. 背景

マグウェイ郡は、ミャンマー国マグウェイ管区の都で、ヤンゴンから331マイル北に位置する。乾燥地域に属し、年間降雨量は少ない。平均年間降雨量は約600mmとされる。調査地の農村人口の大半は農業に従事している。主要生産物は、食用油用種子、綿花、豆類である。その他の主要な地域データは表3の通りである。

2. 調査校の概要

マグウェイ郡の215村のうち、171村が小学校を有しているが、その中のSPS(State Primary School)8校のコミュニティを対象に調査を行った。8校の主要データは表4に

表2 コミュニティ参加の成果

成果(アウトプット)	項目	著者
効果的	needs, right way, priority, quality improvement, higher academic achievement and attendance rates, equity	Shigetomi, White, Cummings, WB, Bray and Lillis, Lockheed and Verspoor, Robson and Mattews, UNESCO
投入資源の増加	local resources, low cost, more supply, more accomplishment	Shigetomi, White, Cummings, WB, Bray and Lillis, Lockheed and Verspoor, Robson and Mattews, Zymelman, UNESCO
持続性	self-reliance, continuity, catalyst for further development	Shigetomi, White, Cummings
能力向上	ownership, community learning, conscientization, responsibility, commitment,	Shigetomi, Robson and Mattews, White
教育に対する需要の増加	interest to education	UNESCO, Robson and Mattews

注) 筆者作成。

表3 マグウェイ郡の基本データ

人口		教育		保健	
郡内の区数	61	小学校数	171	病院数	3
郡内の村数	215	中学校数	6	ヘルスセンター数	7
総世帯数	43,649	高等学校	2	医師数	2
農村世帯数	34,158	小学校留年率	0.17	専門スタッフ数	49
都市世帯数	9,491	小学校修了率	0.37	乳児死亡率	43.71
総人口	266,013	小学校留年率	19.2	妊婦死亡率	2.36
農村人口	201,136	教員一人当たりの児童数	48.1	中絶率	8.56
都市人口	64,877	小学校教員数	734	5歳児以下死亡率	1.7
		小学校児童数	30,256		

出所) MERB, 1995.

記載されている通り、全校児童数は5学年66 - 193名、教員数は5学年に対して2 - 4名で比較的小規模校である。設立は1978 - 1996年と比較的新しく、学校のなかった村に新たにコミュニティが参加して創立された学校である。町からは0.5マイルから18マイルと幅があるが、同じ地域にある農村である。世帯数は119 - 340世帯で、経済状況は比較的高い地域から低い地域まで多少の差があるが、主な経済活動は同じである。

各村はいばら等の垣根で囲まれている上、四方にある門は日の出日没に開閉されているので、各村の区別は非常につきやすい。この自然の堀で囲まれた自然村はすなわち行政の最小単位でもあり、各村に村長が存在する。1村につき1校学校があり、1校に対して1村が事実上の校区となっているので、全ての児童は学校が所属する村に居住している。したがって調査地域では、自然村、行政村、学校区は完全に重複している。

設備に関しては、8校とも電気設備はない。

8校とも便所を1つ以上設置している。教室の形態はまちまちだが、学年分の教室が無い学校は、160cm程の仕切りを用いていることが多い。運動場や水施設の無い場合は、隣接する寺の施設を利用している。

教育行政の学校に対する監督・指導は、地方教育局からの距離やアクセスの便に関らず、8校とも同様に巡回が来ている。校長先生の年齢と最終学歴はそれぞれだが、若い先生は比較的高学歴で高い教育を受けており、年配の先生は長い経験をもつと同時に所定の教員訓練を経ている。どの先生も校区の村には住んでいない。カリキュラムは全ての学校で中央政府が開発する同一の国家のものに乗っ取っている。教授法についても、授業観察の範囲では、各校において違いは見られなかった。以上のように、物理的な環境も、教育的な環境も、8校ともほぼ同様の類似状況である。

表4 調査校8校のデータ

学校	児童数	教員数	設立年	町からの距離	世帯数	経済状況
1	184	4+GW	1996(53)	9 miles	300	高い
2	133	7	1986	2 miles	N/A	低い
3	192	5	1989	0.5 mile	340	低い
4	157	4+GW	1986	18 miles	159	普通
5	193	5	1980(76)	15 miles	238	普通
6	112	4+GW	1979	5 miles	185	高い
7	66	2+GW	1988	14 miles	150	低い
8	103	3+GW	1978(54)	15 miles	119	低い

注) GW は 用務員 (general workers)
筆者作成。

コミュニティ参加の現状

1. コミュニティの概要

調査対象の8校全校において、共同体としての連帯性と活動の源は、ビルマ仏教に根ざした伝統的な文化的価値に基づくものであるが、活動の指針は教育組織 (DBE : Department of Education) によるものである。どの学校も各コミュニティは大きく学校に関与していたが、その活動範囲はDBEの指針に従うもので、各コミュニティが独自に開発した活動は特に見られなかった。1973年の基礎教育法に基づく規定通り、全ての学校にPTAが設置され、選ばれた8人の役員が主体となって、コミュニティ参加を担っている。PTA構成員は保護者に限られず、PTAの中のコミュニティリーダーは相対的に村長が兼任している場合が多い。

特にコミュニティに対する訓練はなかったようだが、DBEの役人が定期的に各学校を巡回し、コンサルタント的な役割を担うことが、訓練の代替的機能を果たしている。

DBEによって期待されているコミュニテ

ィの活動は、校舎建設と修復、備品の設置と維持管理、学校行事の補助等である。それらを賄うために、児童一人当たり25チャットのPTA費の徴収が定められている。ちなみに学業に関する事は教員の管轄とされており、コミュニティは教員人事や監督等に関する権限は一切与えられていない。

このように規定が定められており、ルールにのっとって活動が行われているので、一見何処も同様に思われるが、先述の物事の決定権、資源の投入、学校運営活動、教育活動、コミュニケーションの、コミュニティ参加を構成する投入要素の5つの項目全てにおいて一つ一つ調査してみると、興味深い事に、基本的にはそれぞれDBEの指針に沿っているものの、参加の頻度や方法には柔軟性がみられ、それぞれのコミュニティの事情や性格によって違いが見られた。

2. 物事の決定権

PTA役員は8人と定められているので、全校8人だったが、その構成には差が見られ

た。8校中、3校は教員とコミュニティメンバーがちょうど4人ずつ、3校はコミュニティメンバーの方が教員より多く、残りの2校は教員の方が多かった。これは会のイニシアティブが教員にあるのか、それともコミュニティにあるのかを示すものである。つまり、コミュニティメンバーの多い3学校はコミュニティの声が大きく、教員が多い2校は教員の声が大きく、あるいは参加に意欲的なコミュニティメンバーが少ないということである。

各学校の会議記録によると、定例会議への出席は、2校は役員のみ出席だったが、残りの6校は役員外のコミュニティメンバーが出席しており、中には18人のところもあった。つまり、2校は規定通りに参加しているが、6校のコミュニティメンバーは、規定で強制的に招集されなくても、自主的に参加しているということである。これはコミュニティの意欲と共に、誰が決定権をもつのか、つまり役員だけなのかそれとも他のメンバーも巻込んでいるのかということを示している。

より直接的な権限に関する質問として、コミュニティリーダーに対して「誰が最終決定をするのか」を聞いたところ、校長先生が2校、役員が2校、コミュニティ全体が4校という答えであった。また「どのように役員を選出するのか」の問いに対しては、選挙が5校、校長と村長による任命が3校であった。これらの結果は、実際のところはどうかかわからないが、少なくともこういう答えが出てきた意識の差という点に注目したい。つま

り、5校は自主的に選挙で選んでいるという意識があるが、3校は自主的というよりは受け身であり判断を権威にゆだねている。

最も興味深いのは、PTA費の徴収の方法である。一人当たり25チャットと規定で一応定まっているにも関わらず、実際の徴収金額は学校によって千差万別であった。もちろん規定通りの25チャットが最も多くて5校だが、他の1校が100チャットと4倍の多額である。残りの1校は10チャット、もう1校が低学年は15チャット、高学年は30チャットで差別化してあった。これは低学年の留年率や退学率が高いための処置であろうか。村の経済状況によるので、金額が多い方が参加の意識が高いというわけではないが、余裕があれば規定以上に集めたり差別化を図ったりしているところに、参加の意識は見られるだろう。

免除は規定ではないのだが、5校が免除制度を設けている。1校は免除こそは認めていないが、貧しい児童には無料の文具を配って補助をしている。3校は学校農園を運営しており、職のない保護者に仕事を提供したり、農産物収入を学校経費に割り当てたりしている。これはコミュニティ参加が、政府の方針にただ従っているだけなのか、それとも教育向上のためにそれぞれの事情に合わせて自分たちの考えでしているのかを示しているといえる。このように、基本的には規定を中核にしている一方、それぞれの状況に応じて創意工夫がなされ、物事の決定に参加している度合いが異なることが見受けられる。

3. 資源の投入（寄付、資材・物品提供、労働奉仕等を含む）

コミュニティによる資源の量を知るのは非常に困難である。ほとんどの場合、インフォーマルな寄付だったり、記録通りに支払われなかったりするためである。1994年から1996年にかけて実施されたUNDPの教育事業に投入されたコミュニティからの投入量を比較してみたところ、差はもちろんあるが、これはそれぞれの村の経済状況に大きく影響されるものと思われる。

4. 学校運営活動

8校において見られた活動は、主に維持管理、教科書の手配、制服の配布、学校へのアドバイス、給食、送迎、清掃、守衛、農場運営の9種類であった。2校が5種類以上の活動を行っており、最低でも3種類の活動は全ての学校で行われていた。特に維持管理は全校で挙げられている。活動の頻度や方法は千差万別で、記述しきれないので割愛する。

5. 教育活動

教育関係者以外の教育活動への関与は基本的に認められていないので、一般的な学校運営活動に比べると非常に少ないが、教員補助、技能伝達、学校へのアドバイス、運動会の運営、表彰式の開催の5種類が見られた。教育活動においては、前述の学校運営活動と比較して、より大きなコミュニティ間の差が見られた。5項目全部をしている学校と1つも行っていない学校が存在する。これは、教育活

動が規定にはないため、基準とするよりどころがないからだと推測されるが、コミュニティの比較においてはおもしろい結果となった。

6. コミュニケーション

まず、DBEとコミュニティの関係であるが、学校巡回の回数自体は前述のように余り差はない。しかし、コミュニティとのコミュニケーションには差が見られた。まず1校は直接のコンタクトが一切ない。理由はコミュニティメンバーが忙しくて日中時間が取れないからである。他の1校は年に一度の年度開始時の会議でのみコミュニティと役人がコンタクトをとる。残りの6校は巡回時毎回コンタクトをとっていた。

学校からコミュニティメンバーへのコミュニケーションは、PTA会議の頻度を調査した。規定では年3回であるが、規定通りの3回が4校、それ以上が3校、以下が1校であった。学校からコミュニティメンバーへのアプローチは規定以上に頻繁にあることがうかがえる。

一方、コミュニティから学校へのコミュニケーションとして、住民が学校を訪ねる状況を校長先生に聞いた。これは記録がないのではっきりとした事は言えないが、その状態にいくらかの差が見られ、全く来ない（4校）、時々何人かはやってくるが何も言わない（3校）、住民が学校や教室に来て教え方等についてチェックする（1校）の3通りに分ける事が出来る。学校からのアプローチと比較す

ると、コミュニティからのアプローチは少ないようである。

コミュニティ参加の教育成果に対する影響

以上のように、学校におけるコミュニティの参加の度合いには8校の中において差が見られたが、それらのコミュニティ参加の度合いに応じて、どのように教育現場の成果（アウトプット）に対して影響するのだろうか。それを測定するために、コミュニティ参加に関して見られた上記の内容を、参加の度合いを測定する指標としてAからLまで定め、参加の分析基準を3点（高）、2点（中）、1点（低）の3段階の点数に定めた分析基準を策定した（表5）。それぞれの指標につき、それぞれのコミュニティの参加の度合いを、3

点はコミュニティの参加の度合いが規定値より高い、2点はコミュニティの参加の度合いが規定通りあるいは中くらい、1点はコミュニティの参加の度合いが規定値よりも低いと具体的に数値化するため便宜上設定する。そして8校のコミュニティの参加の度合いに応じて、指標ごとに高中低の3つのレベルに分類することによって、参加の度合いを数値化した。

この基準に基づいて8校のコミュニティ参加の度合いを分類し、3（高）、2（中）、1（低）の3段階に応じて点数化したものが表6である。例えば1校では、物事の決定権を示す指標A-Eの点数が各3、2、2、3、3点で合計13点、資源の投入の指標Fが3点、運営活動指標Gが1点、教育活動指標Hが2点、コミュニケーション指標I-Kが計6点、

表5 コミュニティ参加の度合いを測る分析基準

	項目	高=3	中=2	低=1
A	PTA 8名（規定値）中に占めるコミュニティメンバー数の割合	5名以上	4名	3名以下
B	PTA会議参加者数	9名以上	8名（規定値）	7名以下
C	物事の最終決断者	コミュニティ全体	PTA会員	村の指導者
D	どのように会員が選抜されたか	選挙	/	指名
E	PTA費の金額、免除、学校菜園のうちコミュニティが決定した数	3つとも全部	2つ	1つ
F	UNDPの教育事業へのコミュニティからの資源投入量	3,000チャット以上	1,000-3,000チャット	1,000チャット以下
G	学校運営活動数（9種類のうち）	3つ	2つ	1つ
H	教育活動数（5種類のうち）	2以上	1つ	0
I	役人（ATEOs）との直接接点	監査訪問のたび	年1度	なし
J	保護者の学校訪問・授業参観	授業内容の確認	訪問のみ	なし
K	PTA会議開催の頻度	4回以上	3回（規定値）	2回以下
L	調査者の印象	積極的	普通	受動的

注）筆者作成。

総合的な判断として調査者の印象Lが2点で、合計27点である。つまり、1校の5つの投入要素を加味した総合的なコミュニティ参加の度合いは27点である。同様に、2校は21点、3校が18点といったように8つのコミュニティの参加度を点数化した。表6によれば、もっともコミュニティ参加度が高いのは30点の7校で、もっとも低いのは18点の3校となる。

表6で割り出した8校それぞれのコミュニティの参加度と、1995年の児童の小学校終了率と退学率をそれぞれ比較したものが表7である。これによると、もっともコミュニティ参加度が低い18点の3校の小学校修了率は54%で8校中2番目に低く、退学率は34%で最も高かった。一方、コミュニティ参加度が2番目に高い29点の8校の小学校修了率は66%、退学率は10%で8校中3番目に良い結果だった。コミュニティ参加度が同率3位27

点の1校と4校の小学校修了率はそれぞれ71%、78%、退学率は19%、9%で比較的良好結果だった。このように、8校中7校については、コミュニティの参加度と教育成果の間に相関関係が見られ、コミュニティの参加度が高い方が児童の就学状況が良い結果となった。一方、もっともコミュニティ参加度が高かった30点の7校の小学校修了率が48%で8校中最も低く、退学率も30%と7番目に高かった。つまり、もっともコミュニティ参加度が高いにも関わらず、教育成果は低かった。このように、8校中1校はコミュニティ参加の高さに教育成果指標が比例しなかったが、対象校8校中他の7校に関しては、コミュニティ参加は児童の就学状況に対して効果がみられたので、全体としては、コミュニティ参加は教育成果に対してよい影響を与える傾向にあるといえるだろう。

表6 コミュニティ参加指標の数値化

投入要素	物事の決定権					資源の投入	運営活動	教育活動	コミュニケーション			印象	計
	A	B	C	D	E				F	G	H		
1校	3	2	2	3	3	3	1	2	2	1	3	2	27
2校	1	2	1	1	1	2	2	2	3	2	3	1	21
3校	1	3	1	1	1	na	3	2	1	1	3	1	18
4校	2	3	2	3	2	2	2	2	3	2	2	2	27
5校	2	3	3	3	2	1	2	1	3	2	1	2	25
6校	2	3	3	1	2	3	1	1	3	1	2	1	23
7校	3	3	2	3	2	3	2	3	3	3	2	1	30
8校	3	3	2	3	2	2	2	3	3	1	2	3	29

注) 筆者作成。

表7 コミュニティ参加とアウトプットの関係

学校	コミュニティ参加	教育成果(1995)	
	コミュニティ参加の投入要素	修了率	退学率
1	27(3)	71%(2)	19%(5)
2	21(7)	65%(4)	24%(6)
3	18(8)	54%(7)	34%(8)
4	27(3)	78%(1)	9%(2)
5	25(5)	60%(6)	6%(1)
6	23(6)	61%(5)	12%(4)
7	30(1)	48%(8)	30%(7)
8	29(2)	66%(3)	10%(3)

教育成果指標の出所) DBE, 1997.
注)()はランキング。

結論

学校教育においてコミュニティ参加がもたらす効果について明らかにするために、本研究では コミュニティ参加とは一体何なのか。どのような指標でコミュニティ参加の程度を測れるのか。 コミュニティ参加を通してどのような成果が得られるのか。 実際にはアジアの農村部では、コミュニティはどのように参加しているのか。 コミュニティ参加は教育アウトプットに効果があるのかの5つの課題について調査を施した。特に事例研究を行うことにより、ミャンマーの小学校8校におけるコミュニティ参加の現状を明らかにし、その効果について検証することを試みた。

対象地域の小学校には通常PTA 組織が存在し、実際のコミュニティ参加の担い手となる。ただし多くの場合、PTA構成員は児童の保護者であるとは限らず、校区一帯の住民全般がその対象となる。参加の種類と程度は、資源供給ばかりが強調される傾向にあるが、

実は多様的であり、受動的な制度や施設の利用から積極的な運営管理まで幅広く渡る。

文献調査では、コミュニティ参加を構成する要素として5つの指標が比較的多くの著者によって用いられていた。すなわち、物事の決定権、資源の投入(寄付、資材・物品提供、労働奉仕等を含む)、学校運営活動、教育活動、コミュニケーションの5つである。同様に多くの文献において挙げられていたコミュニティ参加の成果に関する項目は、効果的、投入資源の増加、持続性、住民の自覚と力が培われること、教育に対する需要の増加の5つであった。

マグウェイ管区の8校において、共同体としての連帯性と活動の源は、ビルマ仏教に根づいた伝統的な文化的価値に基づくものであるが、活動の指針は教育組織(DBE)によるものである。どの学校も各コミュニティは大きく学校に関与していたが、その活動範囲はDBEの指針に従うもので、各コミュニティが独自に開発した独自の活動は特に見られ

なかった。しかし、基本的にはDBEの指針に沿っているものの、参加の頻度や方法には柔軟性がみられ、それぞれのコミュニティの事情や性格によって違いが見られた。

このように5つのコミュニティ参加を構成する投入要素において参加の現状に違いが見られたコミュニティの参加度と、5つのコミュニティ参加の成果指標のひとつである児童の学年修了率と退学率を成果として比較したところ、対象校8校のうち7校に関しては、コミュニティ参加は児童の就学状況に対してポジティブな効果がみられた。

以上の結果を踏まえて、コミュニティに関する今後の研究課題について言及するならば、まず一点目として、この事例研究で得た結果の確認と一般化が必要である。今回の調査では、8校中7校においてコミュニティ参加と教育アウトプットの関連性が見られたが、残りの1校が例外的存在なのか、それともサンプル数を増やせばコミュニティ参加と教育アウトプットの関連性は見られないのかを、より大きな規模の質的もしくは量的調査で検証すべきである。

二点目は、コミュニティ参加の重要性が認められたならば、それを最も効果的に組み込んだ全体的な教育行政の枠組みを考案していくことが必要である。今後教育において、分権化が唱えられるとともに、ますます分野を超えた地方政府、NGO、民間等のいろいろな参加者が協力していく必要がある、コミュニティもその一つとしての活躍が期待される。したがって、コミュニティの潜在的

能力をより効果的に引き出すために、ミクロ、マクロどちらかの偏った視点ではなく、包括的な教育行政の枠組みの中で、新たなハイブリッドパワーの一端としてコミュニティの担っていくべき役割を模索する事が必要であろう。

参考文献

- 国際協力機構「特定テーマ評価「住民参加」報告書」企画調整部、2006。
- 坂田正三「参加型開発概念再考」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所、2003佐藤寛「参加型開発の再検討」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所、2003。
- 重富真一「タイ農村の開発と住民組織」アジア経済研究所、研究双書467、1996。
- 世界銀行「世界開発報告1997」ワシントンD.C.、1997。
- Bray, M. Decentralization of Education, Community Financing, WB (World Bank) Washington D.C., 1996.
- Bray, M. and K. Lillis eds. 1988, Community Financing of Education, Issues and Policy Implications in Less Developing Countries, Pergamon, New York, 1988.
- Chambers, R. Whose Really Counts?: Putting the First Last, Intermediate Technology Publications, London, 1997.
- Cohen, M.J. and N.T. Uphoff, Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity, World Development, 8: 213-235, 1980.
- Cummings, W. K. The Limits of Modern Education. Nielson, H.D. and Cummings, K.W. eds. Quality Education for All: Community-Oriented Approaches, Garland Publishing, Inc., New York and London, 5-24, 1997.
- Dimmock, C.A.J. et al. Parental Involvement in Schooling: an emerging research agenda. Compare, 26 (1) 5-20, 1996.
- DBE, Ministry of Education (MOE), The Government of the Union of Myanmar, Budget Yearbook 1995-96 Fiscal Year, Educational Planning Office Finance Section, Yangon, 1997.
- Fry, G.W. et al. Evaluating Primary Education, Qualitative and Quantitative Policy Studies in Thailand, International Development Research Center, Ottawa, 1990.

- Furman, G. C. Postmodernism and Community in Schools: Unraveling the Paradox. *Educational Administration Quarterly*, 34 (3) 298-328, 1998.
- Hart, R.A. Children's Participation: from Tokenism to Citizenship. *Innocenti Essays*, no.4, ICDC (International Child Development Center) UNICEF, Florence, 1992.
- Henkel, Heiko and R. Sirrat, Participation as Spiritual Duty; Empowerment as Secular Subjection, B. Cooke and U. Kothari, *Participation: The New Tyranny*, Zed Books, London, 2001.
- Heneveld, W. and H. Craig, Schools Count: World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa, WB, Washington, D.C., 1996.
- Hillary, G.A. Jr. Definition of Community: Areas of Agreement. *Rural Sociology*, 20: 111-123, 1955.
- Ho, S.E. and J.D. Williams, Effect of Parental Involvement on Eighth-Grade Achievement. *Sociology of Education*, 69: 126-141, 1996.
- Lockheed, M.E. and A.M. Verspoor, *Improving Primary Education in Developing Countries*, WB, Washington, D.C., 1991.
- MERB, *HDI in Magway 1994-1995*. Yangon, 1995
- Robson, M. and R. Matthews, Quality in Education: Some Issues for Schools and their Communities, A concept paper, UNESCO, PROAP (Principal Regional Office for Asia and the Pacific) Bangkok, 1995.
- Shaeffer, S. *Participation for Educational Change: A Synthesis of Experience*, UNESCO, IIEP, Paris, 1994.
- Salomon, A. and J. Comeau, La Participation des Parents a l'Ecole Primaire Trente ans apres: un objectif encore a atteindre. *International Review of Education*, 44(2-3) 251-267, 1998.
- Shigetomi, S. Formation and management of Development Organizations in the 'Loosely Structured' Society: Case Studies in Ang Thong Province. Shigetomi et al. eds. *People's Self-Organizing Activities for Rural Development in Central Thailand*, Institute of Developing Economics, Tokyo, 43-104, 1995.
- UNESCO, *Micro-Level Educational Planning and Management, Report*, PROAP, Bangkok, 1986.
- UNESCO, *Micro-Level Educational Planning and Management, Handbook*, PROAP, Bangkok, 1991.
- UNESCO, *Education Sector Study: Phase1, MERB, Yangon, 1992.*
- UNESCO, *Education Sector Study: Phase2, vol.1, MERB, Yangon, 1993.*
- UNESCO, *Partnerships and Participation in Basic Education, Module1, IIEP, Paris, 1994.*
- UNESCO, *The Projects, Project Document, MYA/93/028, MYA/93/033.*
- White, A.T. Why Community Participation?: A Discussion of the Arguments. *Assignment Children*, 59/60: 18-34, 1982.
- World Bank, *Primary Education, A World Bank Policy Paper*, Washington D.C., 1990.
- World Bank, *Priorities and Strategies for Education, A World Bank Review*, Washington D.C., 1995.
- World Bank, *World Development Report 1997: The Status in a Changing World*, Oxford University Press, New York, 1997.
- Zymelman, M. *Financing and Efficiency in Education: Reference for Administration and Policy Making*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1973.

Community Participation and Primary School Improvement: A Case Study in Myanmar

SUZUKI Takako *

Abstract

Over the past decades, 'community participation' has been emphasised in international development partly because of development paradigm shift in 1970-1980s. In education, the World Conference on Education for All (WCEFA) brought needs for more funding and supports for schools to expand enrolment and lengthen schooling, and local communities have been expected to play an important role. Because of its significance, there are considerable amount of research and literature, but few researches have been conducted to verify the impact or effectiveness of community participation in education outputs. Therefore, this study aims to examine if community participation is effective in educational achievement, seeking to answer the following five research questions through a case study conducted in Magway, Myanmar: 1) What is community participation? 2) With what kind of indicators can we measure community participation? 3) What can we obtain out of community participation? 4) How is the real practice of community participation in rural areas? 5) Does community participation make any impacts on educational outputs? In this study, community participation is transferred to numerable indicators and these indicators are analysed with student participation rates as educational outputs. As a result, there is a tendency that the higher community participation is, the higher retention rates are, in seven schools out of eight. Therefore, this study concluded that community participation and school improvement have positive correlations.

* Assistant Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.
(Currently, Associate Professor, Faculty of Languages and Cultures, Kyushu University.)