

「学校を基盤とする学校経営 (School-based Management)」への対応 —カンボジアの学校支援委員会 (School Support Committee) を事例として¹—

利根川佳子^{†1}・正 楽 藍^{†2}

Local Response to School-based Management Reforms: The Case of School Support Committees in Cambodia

Yoshiko Tonegawa, Ai Shoraku

Many Asian countries have implemented the policy of education decentralisation, which has also been an issue in the academic field of educational management administration. This paper briefly examines the background of school-based management reforms in Asian countries and then explores the local response to the reforms in Cambodia.

The field research for this study was conducted in two public primary schools in Cambodia. The main research findings are as follows. First, mutual collaboration among the different parties remains far from satisfactory at the school level. Second, heavily hierarchical and bureaucratic systems in rural and remote communities in Cambodia may prevent members of school support committees (SSCs) from working in collaboration towards the improvement of their schools. Third, leadership on the part of school principals is required to achieve such collaboration.

Key words: school-based management, community participation, local response, Cambodia, field research

1. はじめに

これまでの中央集権的な教育システムにおいては、予算管理、カリキュラム、そして教員の評価を含む学校経営の責任は、中央政府が一手に担ってきた。近年、開発途上国の教育課題を解決する手段として、アジアの多くの国々において教育における地方分権化政策が施行されている。教育の地方分権化では、地方の教育行政官や村長などの村の権力者、校長等に加え、これまでは専ら教育サービスの受け手であった生徒の保護者等の地域住民に学校の管理運営の一端を担わせ、学校経営に関する決定権と責任を持たせている。校長、教員や生徒の保護者、地域住民が学校の管理運営に携わるような教育の地方分権化政策は「学校を基盤とする学校経営 (School-based Management: SBM)」(以下、

^{†1} 早稲田大学国際学術院アジア太平洋研究センター The Institute of Asia-Pacific Studies, Waseda University

^{†2} 香川大学インターナショナルオフィス International Office, Kagawa University

¹ 本稿は、Shoraku and Tonegawa (2016) 「Local Response to School-based Management Reforms in Cambodia in the Asian Context」(Journal of Kagawa University International Office Vol. 7) を加筆修正したものである。

SBM)と呼ばれている²。Sapre (2002, p. 102)によると、経営・管理 (management) は、組織の目標を達成するために行われる、効率的な活動と組織が有する資源の効果的な活用の組み合わせを意味する。SBM においては、この組織の目標は、学校で共有される目標ということになる。また、Sapre (2002) は、経営・管理 (management) は専門性と自律性に基づいた人間関係を包含するという点も言及している。

カンボジアも SBM を実施している国の一つである。2000 年に各学校は在籍生徒数や地域性に応じた予算が割り当てられ、個々の学校がその予算の用途を決めることになり、自律的な学校経営が促進されている。しかしながら、その実態の多くは明らかになっていない。本稿は、カンボジアの SBM に焦点をあて、SBM に関わるステークホルダーとなる人々の SBM への対応を解き明かすことを目的とする。

2. アジアにおける SBM

1990 年代から 2000 年代初めにかけて、アジア各国で SBM が導入され始めた。例えば、1991 年に香港、1997 年にタイ、1998 年にカンボジア、1999 年にインドネシア、2001 年にフィリピンが SBM の実施を開始した。1990 年代後半のアジア通貨危機が経済的及び政治的動機となり、同時期にいくつもの国において SBM 導入が開始されたという背景がある。数年にわたる緊縮財政の後に続いたアジア通貨危機によって、多くの政府は教育予算を削減することが強いられたのである。その結果、地方政府や学校が教育サービスの提供に対して以前より大きな公的責任を負うことになった。

経済的及び政治的動機の他、SBM 導入の教育的動機は、地方政府やコミュニティ、学校を中心とする人々（特に、校長、教員、保護者）は、子どもたちに物理的に近い存在であるため、子どもたちの興味や関心を理解しており、子どもたちが必要とする教育を提供できるという考え方に基づいている。さらに、グローバリゼーションへの反動として、それぞれの地域固有の価値や文化が重視され、学校で取り上げられるようになったことも影響している。例えば、グローバリゼーションの中で、タイ政府はタイ文化そして「タイらしさ (Thailander)」が消滅してしまうことを懸念し、地域独自の価値や文化を継承させるため、初等教育のカリキュラムの 30% は各学校で策定することを政策として導入した³。カリキュラムの 70% は共通の内容ではあるが、この政策により、カリキュラムの内容に関して学校がある程度権限を持つことになった。

このような学校レベルでのカリキュラム策定は、インドネシアにおいても実施されている。例えば、少数民族が居住している地域の学校では、少数民族の母語を学校での教育言語として使用している。その他にも、インドネシアの多様性を尊重し、2002 年に初等教育レベルでの全国統一卒業試験を廃止した。2008 年に政府は基準となる卒業試験を定めたが、その試験をそのまま採用するかどうかは各州に委ねられており、試験の内容の 75% までは各州で考案することが認められている⁴。これまで伝統的な文化や規範に重きを置いていなかった地方政府や学校にとって、SBM 改革が急激な変

² 学校を基盤とする学校経営 (school-based management: SBM) は、「site-based management」, 「site-based decision making」, 「self-managing school」等と呼ばれることもあるが、本稿では統一して、「学校を基盤とする学校経営 (school-based management: SBM)」を使用する。

³ Suzuki, Morishita, and Kampeeraparb (2004)

⁴ 服部 (2013)

化であることは間違いないだろう。

一方、Hallinger and Kantamara (2000) は、SBM 改革の実施は、曖昧な点が多く、困難で長期的なものであると指摘している。そのため、現段階でアジア諸国での SBM が掲げる目標が達成されたかどうかを判断するには、時期尚早かもしれない。しかしながら、現時点での SBM の状況を理解することは、目標に沿った方向性や SBM の実行可能性、さらには SBM の抱える課題を理解するために大変有効だと考える。次節では、カンボジアに焦点を当て、SBM 改革の全体像を概観し、学校レベルでの SBM への対応について分析を行う。

3. カンボジアにおける SBM

カンボジアの学校教育制度は、初等教育 6 年、前期中等教育 3 年、後期中等教育 3 年の 6-3-3 制であり、前期中等教育までの 9 年間は無償基礎教育として保障されている⁵。しかしながら、順調に高就学率を達成している他のアジアの国々と比較し、カンボジアでは特に、前期中等教育レベル (7 年生～9 年生) の就学率が大変低い状況にある (表 1)。これは、初等教育レベルの就学率が高いものの、前期中等教育前に多くの子どもたちが中退していることを示唆している。

表 2 は、カンボジアの初等教育において最終学年まで到達する子どもたちの割合を示している。東アジア及び太平洋地域の近隣諸国と比べ、カンボジアにおいて初等教育の最終年を修了する子どもの割合は大変低い状況にある。

UNESCO のガイドラインに基づき、カンボジアでは 2015 年までの万人のための教育 (education for all: EFA) 達成のための 3 つの政策が施行された。その内の一つが教育の地方分権化である⁶。そして、自律的な学校経営も目標の中に含まれている⁷。学校経営の自律性を促すために、カンボジア政府は学校経営のための予算を 2000 年から分配している。各学校では、政府から分配された予算の使途を決定する権利が与えられ、校舎の修理や教育に必要な備品の購入等にその予算を充てている。また、各学校は、学校改善のための年間行動計画と月次の支出計画を郡と州の教育局に提出することが義務付けられている。

学校の自律性を保証するため、小学校や中学校において、学校支援委員会 (School Support Committee: SSC, 以下 SSC) の設置が教育・青少年・スポーツ省 (Ministry of Education, Youth and Sport) によって推進されている。SSC には幅広い役割が求められているが、その中で重要となるキーワードは SSC 内外との「協調 (collaboration)」である。以下の教育・青少年・スポーツ省が定める SSC の役割⁸に、「協調 (collaboration)」の具体的な内容が示されている。

- ・ 学校管理、調整、運営、予算執行 (学校で収入がある場合には収入を含む) に関して協調して責任を持つ。
- ・ 学校の戦略的計画策定、行動計画策定の準備、行動計画及び学校内のプロジェクト実施に参加

⁵ この憲法は 1994 年に制定され、1999 年に修正されている。

⁶ その他の二つの政策は、基礎教育への公正なアクセス及び質と効率性の向上である。(UNESCO 2003)

⁷ カンボジアでは、SBM を「school autonomy (自律的学校経営)」と表現する場合が多い。

⁸ Ministry of Education, Youth and Sport [MoEYS] (2012: 1-2)、下線は筆者によるもの

表1 初等教育及び前期中等教育における純就学率(%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
初等教育	86.4	92.0	..	..	97.4	..	..
前期中等教育	12.9	13.5	16.2	19.5	..	24.2	28.4

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
98.3	98.3	98.2	..	98.2	98.3	98.4	..
30.4	32.4	33.2	..	34.7	..	40.1	..

出典：Data Centre, UNESCO Institute for Statistics (2015).

表2 初等教育最終学年までの残存率(%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
カンボジア	..	54.7	63.6	55.0	53.5	56.9
東アジア・太平洋諸国	85.2	87.8	90.4	90.2	89.9	89.5

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
55.1	54.5	54.5	..	..	61.3	65.9	..	..
88.8	89.4	90.0	91.7	92.6	92.0	92.2	..	..

出典：Data Centre, UNESCO Institute for Statistics (2015).

する。

- ・質の高い教育や子どもの教育機会取得の重要性と利点についての情報を広めるキャンペーンを学校周辺で協調して行う。
- ・学校を卒業した子どもたちが次の段階の教育を続けられるよう、また中退した子どもたちが学校に復学できるように協調して支援を行う。
- ・児童労働を避けるように、協調して親に対して働きかける。
- ・子どもの学習と学校への出席を親がチェックしながらフォローアップを行い、子どもたちが自ら学習するように、協調して親に対して働きかける。
- ・校舎やその他の学校施設・設備の改善、保護、運営全体を支援し、非政府組織（non-state providers）や地域住民に働きかける。
- ・生徒の学習方法及び教員の教授方法の向上を促す。
- ・学校の規律、生徒の規範や倫理、そして学校の安全性の強化を協調して行う。
- ・基礎能力を育てるための活動や選択科目の職業訓練教育に関して率先して調整と運営を協調して行う。
- ・生徒の家族の経済状況や、学校を中退した子どもたちの脆弱性等の、社会・経済状況に基づいた、生徒に関する情報の管理運営を協調して行う。

- ・地域や近隣に所在している、地方政府や教育局等関係機関と交流を図る。

SSC の構成員⁹は各学校によって異なるが、村長、住民、区長 (commune chief)、校長、長老、寺院委員長 (pagoda committee leader)、僧侶、教員、村落開発委員長 (Village Development Committee representative)、女性グループのリーダーが含まれていることが多い¹⁰。全ての構成員は選挙によって選出され、1 年の任期となっている。

SSC の構成人数は、小規模校では 5 名、中規模校であれば 7 名、大規模校であれば 9 名程度が一般的である。SSC 委員は選挙によって、委員長、副委員長、会計、経理、書記という役割を決めている。また、教育・青少年・スポーツ省によると、SSC 委員はリーダーシップ、責任感、問題解決能力、判断力を持った人物であることが求められている。さらに、優れたコミュニケーション力を持ち、教育に対して深く関与できる人物が理想とされている¹¹。各学校に SSC を設置することは義務化されているわけではない。しかしながら、カンボジアの全学校の内 88% の学校では、SSC もしくはそれに代わる組織が設置されており、都市部よりも農村部や遠隔地にある学校の方が SSC を設置している傾向がある¹²。

2000 年の SBM の導入前は、地域住民や生徒の保護者は、学校に寄付金を渡す、単なる資金提供者に過ぎなかった。2000 年に開始された学校への予算配布前は、各学校には学校経営のための予算がなかったため、保護者及び地域住民が学校に対して寄付を行っていたからである。例えば、1997 年には学校で必要な資金と備品の約 60% を保護者と地域住民が担っていたというデータがある¹³。世界銀行 (2005 年) の予測データによると、カンボジアでは、各家庭からの就学児一人当たりの平均支出が、貧困家庭の総支出 (食費を除く) の約 26%、富裕層の家庭の総支出 (食費を除く) の約 12% を占めていたといわれている。各家庭からの教育に対する支出は、1997 年には、教育の総支出 (政府の教育予算と各家庭からの寄付の合計) の 76.9% であったのに対し、2004 年には 55.6%¹⁴ に減っており、2000 年の SBM 導入が影響していると考えられる。

SBM 導入後、SSC は学校改善のための活動計画立案や学校支援における重要な組織となり、SSC を通して保護者や地域住民の責任も拡大している¹⁵。そのような中で、SBM における住民参加に関する問題点を明らかにしなければ、学校の自律性や SSC 内外での緊密な協調体制の構築は実現しないであろう。先行研究では、SSC に関わる人々の観点からの研究調査が十分にされていない。また、前述したように、管理・運営 (management) は人間関係、特に組織に関わる人々の調整を包含するものであり、組織の目標を達成するために、持っている資源を有効に活用することが必要となる。以上の点を踏まえ、本研究の研究設問を以下三点に設定した。

- 1) 学校支援委員会 (SSC) に関わる人々は、学校が抱える問題解決のための自分の役割をどのよう

⁹ 前期中等教育の SSC の場合、生徒も SSC 委員に含まれる。

¹⁰ Nguon (2011)

¹¹ MoEYS (2012)

¹² Nguon (2011)

¹³ Bray (1999)

¹⁴ Bray and Bunly (2005)

¹⁵ MoEYS and UNICEF (2005)

表 3 調査対象者一覧

調査対象者	現在の役職、職業	SSC での役職	学校	年数*	最終学歴	性別	年齢 (誕生年)
1	校長	SSC 委員長	PM	3	12 年生	男	44 (1969)
2	校長	SSC 委員長補佐	PT	1	7 年生	女	34 (1979)
3	郡教育局職員	-	-	27	12 年生	女	45 (1968)
4	郡教育局職員	-	-	4	修士号	男	-
5	村長、保護者 (祖父) **	SSC 委員 (地域住民代表)	PT	10	5 年生	男	62 (1952)
6	寺院委員会委員、 保護者 (祖父) **	SSC 委員	PT	10	6 年生	男	69 (1948)
7	教員、副校長	会計	PT	33	12 年生	女	55 (1958)
8	保護者 (親)	-	PT	-	12 年生	男	41 (1972)
9	保護者 (祖父) **	SSC 副委員長 (地域住民代表)	PM	3	7 年生	男	60 (1953)
10	教員	会計	PM	28	7 年生	男	44 (1969)
11	教育・青少年・スポーツ省 行政官	-	-	13	修士号	男	46 (1967)
12	教育・青少年・スポーツ省 行政官	-	-	-	修士号	男	32 (1981)

*調査対象者が各々の職業、役職を務めた年数を示す (SSC の役職年数ではない)。

**多くのカンボジアの農村家庭では、3 世代以上が同居しており、子どもたちは祖父母と居住している場合が多い。そのため、祖父母が子どもたちの両親と同様の役割を担っている場合が多い。

に捉えているか。

- 2) SSC に関わる人々は、「学校を基盤とする学校経営 (SBM)」での自分の役割をどのように理解しているか。
- 3) SSC に関わる人々は、学校が抱える問題解決のための協調体制の必要性をどのように認識しているのか。

4. 調査手法

本研究では、上述したように、SSC に関わる人々の行動や認識を明らかにすることを目的として、2013 年 9 月にカンボジアにてフィールド調査を実施し、SSC に関わる人々の SBM 改革への対応について調査を行った。本調査は、データ収集に加え、1 対 1 の半構造化インタビューを主な調査方法としたフィールド調査に基づくものである。調査地は、カンダール県コートム郡に位置する公立小学校 2 校 (PT 小学校及び PM 小学校) である。カンダール県はカンボジアの首都プノンペンを囲み、カンボジアの南東に位置する。表 3 で示すように、フィールド調査での調査対象者は、教育・青少年・スポーツ省及び郡教育局職員と学校や SSC に関わる人々 (校長、教員、村長、保護者、地域住民等) である。

5. カンボジアにおける農村部の学校での協調体制

5.1. SSC に関わるステークホルダーの役割

5.1.1. 地域住民・保護者に期待する役割

まず初めに、学校が直面する問題に対して、SSC に関わる調査対象者たちの中で共通の認識がある

かどうかを調べるため、インタビューの中で「学校が抱える問題の中で、あなたが一番心配している深刻な問題は何ですか」と尋ねた。教員 (No. 7) は、以下のように回答した。

私が一番心配しているのは校舎です。この学校の校舎はとても古いです。校舎は崩れそうな状態で、もしも大きな嵐が来て雨が降れば、校舎は本当に崩れてしまうかもしれない。[...] 私は (NGO といった外部の) 団体に、校舎の新築もしくは修理を頼みたいと思っています。[...] 私は地域住民に支援を頼んでいます。ですが、地域住民が支援してくれるかどうかわかりません。

この教員 (No. 7) は PT 小学校で教える 33 歳の女性教員あり、副校長でもある。そして、SSC では会計を務めている。老朽化した学校の校舎を心配し、NGO に支援を依頼することを検討している。カンボジアの多くの学校、特に農村部や遠隔地にある学校は、1970 年代後半から 1980 年代に建設された、トタン屋根が付いた木造の校舎である。多くの場合、国際機関や NGO が学校建設の支援を行っているが、その後いつ校舎を修理するか、もしくは修理するか否かの判断は、その学校に委ねられている。村長などの地域のリーダー、校長、副校長が、生徒の保護者から資金提供を依頼するケースが多い。以下のインタビューの抜粋から、校舎修理のために資金提供と労務提供を地域住民が期待されていることが示唆される。

保護者 (No. 8)：学校は、地域住民から校舎 (修理) とその他に使うための資金が必要です。寄付金です。そして、校舎 (修理) を手伝うための労働力も必要です。校舎 (修理) のために地域住民は協力しています。

しかしながら、以下のインタビューでは、多くの地域住民は収入源が乏しく、経済状況が厳しいことが言及されている。

教員 (No. 7)：教員たちは、校舎の老朽化について親に伝えるように生徒に言っています。ですが、保護者や地域の人々が貧しい状況にあることを私たちはよく知っています。地域住民や保護者から寄付金を得て、学校の問題を解決することは難しい状況です。

SSC 委員 (No. 6)：この地域の人々はとても貧しいのです。地域住民に学校を支援してほしいと心から願っていますが、この地域には社会的な問題もあり、人々は (学校の問題とは) 別の問題を抱えています。

SSC 委員 (No. 6) は、村の寺院委員会 (pagoda committee) も取り仕切っている。カンボジアの寺院委員会は、地域に根付いた伝統的な組織であり、仏教の教えの実践や共助活動を推進している。SSC 委員 (No. 6) 及び教員 (No. 7) は学校には地域住民からの支援が必要であると考えているが、一方で地域住民の貧困も理解していることがインタビューから分かる。SSC 委員 (No. 6) は、地域住民が校舎の修理よりも深刻な問題を抱え、その問題解決の方が地域住民にとって優先されている現

状況を不本意ながらも理解していた。インタビューの結果から、地域住民の貧困を理解しながらも、学校経営において、地域住民に期待している役割は2000年のSSC導入以前と同様に、資金提供や労務提供であることが示唆された。この点については、正楽¹⁶も指摘しており、カンボジアの人々は学校への寄付金の提供や学校行事の参加等が求められていると理解し、学校経営や学校教育に関わっていない場合が多いことを言及している。本調査においても同様の結果が示された。

5.1.2. 校長に期待する役割

次に、校長に期待する役割をインタビュー結果から分析する。インタビューを通して、校長がSSCを中心とする学校経営の中核を担うことを期待されていることが明らかとなった。

教員（No. 10）：校長には、地域住民と良好な関係を築いてもらいたいと思っています。[…]（良好な関係があれば、）私が学校の問題を校長に伝え、地域住民は（その問題解決のために）支援してくれると思います。

教員（No. 10）は、28歳の男性で、PM小学校で教えている。彼は学校の安全面を心配していた。週末や休日、また平日の放課後には教員の数が少なくなるので、若者が校庭や校舎に無許可で入り、学校の備品などを壊す事件が起きていたためである。教員（No. 10）は、校舎や学校備品が壊されないように地域住民に何度も協力を求めていた。この教員は、地域住民からの協力を得るためには、容易にコミュニケーションを取れるような関係性を校長が地域住民と構築する必要があると認識していることがインタビューから明らかとなった。校長が良好な関係を地域住民と構築すれば、必要な時に地域住民から協力を得られると考えており、地域住民との協調体制の構築のためには校長の役割が重要だと認識していることが分かる。

以下のSSC委員（No. 5）のインタビューの抜粋から、このSSC委員も学校経営に関して校長がリーダーとして中心的役割を担うべきであると認識していることが窺える。なお、SSC委員（No. 5）は、PT小学校でSSC委員として10年の経験を持ち、また同時に村長でもある。

SSC委員（No. 5）：前の校長はいつでも全面的に（私のことを）サポートしてくれました。前の校長は、学校の計画立案や計画実施のための情報を全て私に共有していました。[…] 前の校長は私のことを気に入ってくれていて、私をいつもサポートしてくれていたのです。[…] 私は現在の校長と協力体制を築く必要があります。校長がいなければ、私は（学校に関連することを）何もできません。

PT小学校のSSC委員長は郡教育局長であり、校長はSSC委員長の補佐役を務めている。村長であるSSC委員（No. 5）は、SSCの中で地域住民の代表という役割を担っている。前の校長はSSC委員（No. 5）を信頼し、多くの情報を提供していたので、SSC委員（No. 5）は地域住民全体に対して、学校に関連する情報を伝えることができたこともインタビューの中で述べていた。SSC委員（No. 5）

¹⁶ Shoraku (2005; 2007), 正楽 (2008a; 2008b), Shoraku (2008)

のインタビューからは1年前にPT小学校の校長職に就いた現校長とは協力体制が構築できていないことを示しており、現校長とも前校長と同様の関係構築が必要であると認識していることがインタビューから明らかになった。

SSC 委員（No. 5）：（SSC で）私の提案を受け入れてもらえるかどうか校長から許可を得る必要があります、そのためには校長と話し合うことがとても重要です。[…]今のところ、そのような話し合いを校長と持つことができていません。

SSC 委員（No. 5）は、子どもたちが怪我をする可能性があるため、学校の敷地内に在る、ため池が危険であると感じており、このため池を埋めるために、NGO のような外部組織からの支援が必要だと考えていた。そして、SSC 委員会の会合で、この問題について議論するためには校長に依頼する必要があると認識していることがインタビューから明らかとなった。SSC 委員（No. 5）は、村長という権威ある立場にあるにも関わらず、SSC 委員会での校長のリーダーシップをより重視しており、校長が SSC 委員会の議題を決定し、SSC 委員会の活動においても校長が最も影響力を持っていると理解していることが示唆された。

5.1.3. 教員に期待する役割

次に、教員に期待する役割を分析する。インタビュー結果から、教員は、第一に生徒たちを教育することが期待されており、そして、学校が抱える問題の解決に関しては、生徒たちにその問題を伝える役割が期待されていることが明らかとなった。例えば、子どもたちの安全面を考慮し、学校の敷地内にあるため池を問題視している SSC 委員（No. 5）は、ため池に近づかないように、教員が子どもたちに対して指導することを期待していた。また、以下の保護者（No. 8）のインタビュー抜粋からは、学校の問題や学校改善のための提案等を教員が生徒たちに伝えることを期待していることが分かる。その結果、生徒を通じて、保護者は学校の問題を知ることができ、解決のための行動を実施することができる述べている。

保護者（No. 8）：学校改善のために資金援助等が必要な時には、教員は生徒を通して、保護者に働きかけを行ってほしいと私は考えています。[…]教員が生徒たちに校舎が老朽化していることを保護者に伝えるように言ってくれば、保護者は（学校が抱える問題を知ることができ、）校舎の修理のために寄付をすることができます。

一方で、PM 小学校に通う生徒の保護者でもある SSC 委員（No. 9）は、SSC の活動に関して、協力的でない教員が多いことに落胆している様子を示した。

SSC 委員（No. 9）：私は教員に対して（SSC の活動に関わることを）あまり期待していません。教員は、SSC が資金集めのイベントを行う時に手伝う他、（入学式や卒業式等の）学校の行事に参加するだけです。

SSC 委員 (No. 9) は、SSC 本来の役割が、生徒たちの教育に関わる事項や、入学者の登録の支援等、広い範囲に及ぶことを理解していた。また、生徒たちの教育に関しては教員との間に緊密な協調体制が必要であることを認識していた。しかしながら、教員の現在の状況から、教員に対して SSC の活動や学校経営に積極的に関わることが期待できないと判断していることが、インタビューから示された。前述した PM 小学校の教員 (No. 10) のインタビューからも、地域住民との連携は校長に期待していることが明らかになっており、教員側も、教員が主導的に地域住民と協調体制を構築するという考えには至っていないことが示唆される。

正楽 (2008b) は、地域住民、特に子どもたちの保護者は、自分たちよりも校長や教員が学校経営に関してより重要な役割を担っていると認識し、学校の方向性といった内容に関しても校長及び教員が決定すべきだと理解していると指摘している。本調査のインタビュー結果においては、先に述べたように、校長に対しては、SSC のリーダーシップや学校経営の中心的役割を担うことが期待されていることが明らかとなった。一方で、保護者は、教員に対して学校経営などの役割を期待しておらず、行事の運営や生徒を通じた保護者への伝達係の役割を期待していることが示唆された。本調査では、校長と教員に期待する役割が異なることが明らかとなった。

5.2. SSC における協調体制

教育・青少年・スポーツ省が「協調 (collaboration)」を SSC の重要な構成要素として捉えている点は、先に述べたとおりである。以下の SSC 委員 (No. 5) のインタビュー抜粋から、PM 小学校の SSC に関わる人々の間には協調体制が必要不可欠であると認識していることが明らかである。

SSC 委員 (No. 5)：私が一番必要だと感じているのは、校長、教員、そして SSC の間での協調体制です。(今は) 許可がなければ、私たちは何もできない状況です。

前述したように、SSC 委員 (No. 5) は村長であるとともに、10 年もの間 SSC 委員を務めている人物である。インタビューから明らかなように、SSC 委員 (No. 5) は、学校改善のためには協調が重要であると認識している。前述した SSC 委員 (No. 5) のインタビュー抜粋と合わせて考察すると、現在は SSC に関わる人々の間に協調体制が存在しないため、SSC で何かを行う時には校長から許可を得る必要があるという、トップダウンの従属関係に陥っていることが示唆される。また、SSC の構成員の中に校長と教員が含まれているにも関わらず、SSC 委員 (No. 5) は SSC と区別して校長と教員を捉えており、校長と教員という「学校側」の存在が SSC の中で分離している状況が推測される。

以下の SSC 委員 (No. 9) も同様に、「学校側」である校長及び教員と SSC を区別して捉えており、「学校側」と地域住民の協調の実現のためには、SSC が重要な役割を担っているという認識を示している。また、以下のインタビュー抜粋から、SSC 委員は公正な選挙ではなく、村長や校長等の権威ある人物が選出しており、トップダウンで SSC 委員が決まっていることも明らかとなった。

SSC 委員 (No. 9)：SSC は学校にとって大変重要な存在です。SSC がきちんと機能していない場合は、学校もきちんと機能していないと判断でき、誰も学校を信用しません。地域の権威ある人物と学校 (村長や校長等) が SSC 委員を選出しています。学校が改善しているときには、SSC

と学校側が良好な関係を構築していることを示しています。

校長（No. 1）：現在、地域住民の皆さんは学校の問題にあまり関わっていません。[…]（ですが、）私は地域住民の皆さんからの支援が必要だと考えています。なぜなら、学校は地域に根差した存在である必要があるからです。[…] 学校は地域に開かれていなければなりません。

上記のインタビュー抜粋から、校長（No. 1）と、保護者でもある SSC 委員（No. 9）は、校長と教員を含む「学校側」と地域住民の協調体制が重要であると認識していることが明らかとなった。一方で、校長（No. 1）のインタビューからは、PM 小学校の SSC と校長との関係は良好でないことが窺える。現状では、SSC を含めた、地域住民と校長及び教員はお互いを重要な存在であるとは認識しながらも、お互いが平等なパートナーであり、お互いが有する資源や知識を活用して問題解決するような協調体制は構築されていないことが推察される。同様に、以下のインタビュー抜粋から PT 小学校の SSC 委員（No. 6）および校長（No. 2）の両者もお互いを好意的に捉えていないことが窺える。

SSC 委員（No. 6）：校長は SSC の活動に対して、あまり積極的に関わっていません。校長は、入学式や卒業式などの学校行事や（地域住民から寄付金を集めるための）チャリティ・イベントだけに SSC が必要だと思っています。学校や校長は SSC をそれほど重要だと思っていません。

校長（No. 2）：SSC が問題解決をしたことはあまりありません。ですが、SSC は本やペンを学校に寄付してくれます。

SSC 委員（No. 6）は、校長が SSC の活動に積極的ではなく、SSC が学校行事での活動のみを期待されていると認識しており、校長（No. 2）も SSC の活動に期待していないことがインタビューから窺える。PT 小学校において、SSC が学校経営の中心的な存在ではないことが示唆される。以下のインタビュー抜粋においても、校長（No. 2）は地域住民にあまり期待していないことが推察される。さらに、主に財政支援について述べていると推測されるが、校長（No. 2）は政府の学校支援についても言及している。

校長（No. 2）：地域住民は、自分たちができる範囲で学校を支援するだけです。（地域住民よりも）政府機関の方が学校を支援しています。[…] 政府から学校への資金は十分でないので、私は（地域住民から寄付金を集めるための）チャリティ・イベントを開催しなければなりません。政府からの資金は少額なのです。

本調査から、調査対象校 2 校にて SSC に関わる人々は、SSC が重要な役割を担うことができると理解しながらも、実際にはその役割を十分に果たしているとは認識していない状況が明らかとなった。また、SSC に関わる人々は、校長と教員から成る「学校側」と地域住民を中心とする SSC とを区別して認識していることが明らかとなり、この両者の乖離が SSC における協調体制の構築を妨げ

ている可能性がある。また、一連のインタビュー結果から、学校が抱える問題解決に向けた各々の役割について、SSCに関わる人々の間で十分なコミュニケーションがとられていないことが指摘できるだろう。学校が抱える問題についてそれぞれ意見や考えを持っているが、その問題を十分に話し合っておらず、問題の共有がされていないことが窺える。SSCに関わる人々の間でのコミュニケーション不足により、お互いに期待しているSSC内での役割等が十分に議論されず、協調体制の実現が困難になっている可能性が示唆された。

6. カンボジアにおけるSBMの抱える課題

本調査結果により、カンボジアでは、SBMの実施には多くの課題があることが明らかとなった。特に、異なる立場から成るSSCの構成員全てが調和を保ちながら、学校経営に参加することは容易ではない現状が示唆された。本節では、調査結果からその背景を分析する。

本調査を通して、対象校では、学校運営や管理（school governance）において必要となる協調体制構築に向けた、SSCに関わる人々の間での調和が現段階ではまだ存在しておらず、SSCに関わる人々の多くが学校経営に関して主体的及び積極的に活動できていないことが示唆された。その理由として以下の4点が挙げられる。

第一に、保護者や地域住民に対して、学校経営に関する議論や決定に関与することが初めから期待されていないという状況が本調査から明らかとなった。地域住民に期待する役割は資金提供や労務提供による側面からの協力であり、SSCに対してもその取りまとめの役目が期待されていることが示唆された。正楽の研究¹⁷においても、カンボジアの人々は学校への資金提供や学校行事に参加するといった方法のみが求められていると認識しており、学校経営や学校教育に関わっていない場合が多いという結果を得ている。カンボジアの教育・青少年・スポーツ省によれば、SSC制度を通して、保護者や地域住民も他のステークホルダーと共に、協調して学校経営に携わることが期待されている。しかしながら、正楽の研究結果¹⁸と同様に、本調査では、保護者を含む地域住民は学校への資金提供や学校行事の参加等が求められているにすぎず、学校経営や学校教育への関与は地域住民に対して期待されていない状況が明らかとなった。このような地域住民の役割に関する理解が、学校経営において地域住民が果たす役割を制限しており、協調体制の構築に負の影響を与えている可能性がある。

第二に、カンボジアの農村部に存在する伝統的な階層社会制度がSSCにおける協調体制の構築に影響を与えていると推察される。階級社会や組織文化を有するヨーロッパの国々において、SBM改革が積極的に受け入れられなかった理由は、グローバリゼーションの中で実施されるSBM改革の前提と価値が、ヨーロッパの持つ伝統的な文化や規範と相反するためだという研究もされている¹⁹。カンボジアの農村部や遠隔地のコミュニティの典型的な特徴として、強固な階層社会制度が挙げられる。Engel and Rose (2011) も、カンボジアにおける農村部での地域住民間の調和の欠如に関して、カンボジアの社会的及び伝統的な慣習が影響していることを指摘している。具体的には、地域住民

¹⁷ Shoraku (2005; 2007), 正楽 (2008a; 2008b), Shoraku (2008)

¹⁸ Shoraku (2005; 2007), 正楽 (2008a; 2008b), Shoraku (2008)

¹⁹ Hallinger and Kantamara (2000)

は、地域のリーダーの指示に対して、黙って従うことに慣れてしまっているという²⁰。実際に、本調査においても、SSC 委員長代理の校長の指示や許可を得てからではないと SSC 内で議論ができないという認識を持った SSC 委員がいた。このような慣習によって、保護者や地域住民が、自分と同じ SSC 委員である村長や校長と対等に議論することは容易ではなく、強いては SSC 内での協調体制の構築を困難にしている可能性がある。

第三に、校長及び教員から成る「学校側」と保護者を含む地域住民の間の乖離が挙げられる。調査対象校 2 校とも、校長そして教員一名が SSC のメンバーに含まれているにもかかわらず、本調査では、「SSC＝保護者、地域住民」という認識の下で、多くの調査対象者がインタビューに答えていた。つまり、SSC 内において、校長及び教員から成る「学校側」と保護者を含む地域住民である SSC 委員の両者がお互いを分離して認識していることが本調査を通じて明らかになった。このような「学校側」と保護者を含む地域住民の間の乖離が、SSC に関わる人々の協調体制の構築を困難にしている可能性が本調査結果から示唆された。

最後に、SSC の主導的な役割を担うことが期待されている校長のキャパシティ不足が挙げられる。本調査から、SSC に関わる人々の間で、学校に関わる問題に対して校長が主体的に動くべきだという共通理解が持たれていることも明らかとなった。保護者等の SSC 委員のインタビューからも、SSC 委員でもある校長が主導権をもって、学校に関わる様々なステークホルダー間の協調体制の構築を行うことを期待している状況が窺えた。

カンボジア政府は、学校経営に関する決定権の地方レベルへの委譲を急速に進めている。学校の財政的な自律性を高める試みはなされているが、必要なキャパシティ強化に対しては十分に注意が払われていない現状がある。現在のカンボジアでは、校長が実務を通して、自ら管理・運営能力を取得し、向上させることが求められており、必要な研修等は提供されていない。さらに、カンボジア政府は、教員の必要性から、後期中等教育修了者のみならず、多くの前期中等教育修了者の若い教員を遠隔地の学校に派遣している²¹。教員の増員も重要であるが、それに加え、教員の能力の向上、特に学校経営能力や運営面での指導・統率能力の取得、向上が必要であるだろう。この点に関しては、Chapman ら (2002) も、地方政府や学校が決定権を行使するための能力、特に人的及び財政的資源を有効活用できる能力を保持しているかという点が十分に考慮されていないと指摘している²²。SBM 実施のために必要な要素である、環境、人材、能力等を政府は十分に考慮する必要があるだろう。校長の主導的な役割により、SSC を通して、地域住民が持つ学校に関する期待や意見が集約され、議論されれば、学校に関わるステークホルダーが望むような学校が実現されるのではないだろうか。

7. まとめ

本調査の結果から、「学校側」（校長及び教員）と保護者を含む地域住民との間での協調関係を構築できるキャパシティや環境が各学校にあるか否かという点が、現在のカンボジアにおける SBM の課題であることが示唆された。本調査では、SSC 委員である保護者や地域住民が、学校の改善案や意見

²⁰ Engel and Rose (2011)

²¹ Engel and Rose (2011)

²² Chapman et al. (2002)

を持ち、学校の抱える問題に対して単なる傍観者ではないことも明らかとなった。保護者や地域住民の SSC 委員が、関心を寄せている問題に対して意見を自由に発言でき、お互いに共有や議論できる場を作ることが協調体制の実現につながるだろう。そして、SBM の主導的役割を期待されている人物は校長である。校長が主体的に、他の SSC 委員を巻き込みながら、SSC を通して、保護者や地域住民が持っている意見や考えを自由に議論できる場を作ることが必要だろう。

本稿で示されたような、SBM に関わるステークホルダー間の協調体制構築に関わる問題は、カンボジアに限った状況ではないのではないだろうか。特に、トップダウン式の階層社会制度が残る他国においても少なからず似たような問題を抱えていると推測でき、本研究はカンボジアのみならず他国における SBM 実施における状況の理解に寄与するものと考ええる。今後の課題としては、郡によって学校やコミュニティの性質が異なる可能性があるため、他郡に調査対象地を広げ、調査対象者数も増やし、協調体制の構築の観点から SSC の状況についての更なる研究を進めることが挙げられる。

謝辞

本稿は、文部科学省科学研究費補助金（若手研究（B））「アジア諸国における教育効果の向上に資する「学校を基盤とする経営」に関する比較研究」（H22 年度、研究代表者：正楽藍）による成果の一部である。

参考文献

- Bray, M. 1999. *The Private Costs of Public Schooling: Household and Community Financing of Primary Education in Cambodia*. Paris: International Institute for Educational Planning/UNESCO.
- Bray, M., and S. Bunly. 2005. *Balancing the Books: Household Financing of Basic Education in Cambodia*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre/University of Hong Kong.
- Chapman, D., Barcikowski, E., Sowah, M., Gyamera, E., and Woode, G. 2002. "Do Communities Know Best? Testing a Premise of Educational Decentralization: Community Members' Perceptions of Their Local Schools in Ghana." *International Journal of Educational Development* 22 (2): 181-189.
- Data Centre, UNESCO Institute for Statistics. 2015. Accessed December 21 2015. <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx> (閲覧日 2016 年 6 月 22 日).
- Engel, J., and P. Rose. 2011. *Rebuilding Basic Education in Cambodia: Establishing a More Effective Development Partnership*. Overseas Development Institute. http://www.developmentprogress.org/sites/default/files/resource_report/cambodia_report_-_master_0.pdf (閲覧日 2016 年 6 月 22 日).
- Hallinger, P. and Kantamara, P. 2000. "Educational Change in Thailand: Opening a window onto leadership as a cultural process." *School Leadership and Management* 20: 189-205.
- 服部美奈. 2013. 「第 9 章 インドネシア—グローバル時代を生き抜く国民教育の見取図」馬越徹・大塚豊編『アジアの中等教育改革—グローバル化への対応』東信堂, pp. 222-251.
- Ministry of Education, Youth and Sport. 2012. *Guidelines on Secondary School Support Committee*. Phnom Penh: The Royal Government of Cambodia.
- Ministry of Education, Youth and Sport, and UNICEF. 2005. *Expanded Basic Education Programme (EBEP) (Phase II) 2006-2010. A Joint MoEYS/UNICEF Proposal Submitted to Sida*. Phnom Penh: The Royal Government of Cambodia.
- Nguon, S. 2011. "Community Involvement in Primary School Governance in Cambodia: School Support Committees." *Bulletin of the Graduate School of Education, Hiroshima University* 60: 119-128.
- Sapre, P. 2002. "Realizing the Potential of Education Management in India." *Educational Management and Administration* 30: 35-46.
- 正楽藍. 2005. 「学校運営における学校と保護者の連携—カンボジアの初等教育学校を例として」『アジア教育研究報告』第 5 号, pp. 15-29.

- Shoraku, A. 2007. "Community Participation in Education: Parental Participation in Primary Schools in Cambodia." PhD diss., Kobe University.
- 正楽藍. 2008a. 「カンボジアにおける保護者の教育参加—ローカルコンテクストによる“参加”の意味と意義」『アジア教育研究報告』第8号, pp. 36-50.
- 正楽藍. 2008b. 「カンボジアにおける学校教育へのコミュニティ参加—コンボンチナン州の小学校における保護者の参加を中心として」『比較教育学研究』第36号, pp. 3-24.
- Shoraku, A. 2008. "Educational Movement toward School-based Management in East Asia: Cambodia, Indonesia and Thailand." Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009. Paris: UNESCO.
- 鈴木康郎・森下稔・カンピラパーブ スネート. 2004. 「タイにおける基礎教育改革の理念とその展開」『比較教育学研究』第30号, pp. 148-167.
- UNESCO. 2003. "Press Release: Launch of the Education for All Plan (2003-2015)." UNESCO. http://www.unesco.org/education/efa/news_en/presse_EFAplan.rtf (閲覧日 2016 年 6 月 22 日).
- World Bank. 2005. *Cambodia: Quality Basic Education for All*. Washington, DC: The World Bank.