

政府とNGOのパートナーシップ： 学校運営へのコミュニティ参画強化のために バングラデシュBRAC事例研究

笹間 郁子

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

1. はじめに

バングラデシュ政府は、万人のための教育目標達成に向けて、初等教育の就学率向上を重視し、教育予算の多くを初等教育に費やしている。2000/2001年には教育予算の42.8%が、初等教育セクターに割り当てられた(Directorate of Primary Education, Primary and Mass Education Division (DPE and MoPME) 2001)。政府の努力により、初等教育の純就学率は約80%まで向上している(Chowdhury et al. 2002)が、依然として約400万人の子ども達が未就学であり、提供される教育の量及び質の双方に懸念がある(Chowdhury et al. 2002)。1998年から2002年にかけての教育へのリソース分配がGDPに占める割合は2.5%であり、近隣のスリランカが3.1%、ネパールが3.7%であるのに比べて低いことも注目するべきである(UNDP 2003)。

バングラデシュにはNGOが数多く存在し、特に政府の届きにくい農村地域の教育普及の一翼を担っている。数多くのNGOが活動を行う中、政府とNGOの連携の必要性が高まってきている。そのように必要性の高まる中、バングラデシュ最大のNGOの一つであるBRAC⁽¹⁾は、意欲的に政府との連携に取り組んでいる。BRACは1972年、独立後の緊急援助に対応するために設立されたが、1985年のBRAC教育部門設置以降、ノンフォーマル初等教育プログラムをはじめ、貧困層の子ども達を対象に様々な教育プログ

ラムを提供している(BRAC 2003a)。近年では、BRACガバメント・パートナーシップ・プログラム(以後GPP)の中で、就学前教室を設立するなど、政府に協力して政府小学校の教育の質を向上させようという試みを行っている。

政府とNGOの連携の利点の一つは、コミュニティ参画を得意とするNGOのボトムアップ・アプローチを政府が活用できることにある。学校へのコミュニティ参画は、教育の質や持続可能性を向上させるのに重要な役割を果たす(Shaeffer 1994)。また、「より大きな社会的結合、経済発展、文化的一体性、そして教育がコミュニティのニーズを満たし、伝統を反映し目標を共有できるという保証につながる」(Shaeffer 1991, p.9)ので重要である。しかしながら、バングラデシュの政府小学校におけるコミュニティ参画は、効果的ではない(Chowdhury et al. 1999)。対照的に、BRACは、コミュニティ、保護者の学校運営への参画を得意としている(Ahmed et al. in Chowdhury et al. 2002, p.57)。BRACによるコミュニティ動員がいかに政府小学校の質の向上に貢献できるかを検証するために、GPPを事例として選択した。

2. 目的及び研究手法

本論の目的は、BRAC就学前教室とGPPの政府小学校におけるコミュニティの動員の現状を把握し、バングラデシュ政府とNGOのパートナーシップの可能性を検証すること

である。この目的の達成のために、本論はバングラデシュ政府とNGOのパートナーシップ、政府小学校におけるコミュニティ参画及びBRAC就学前教室におけるコミュニティ参画の状況を調査する。

本論は質的事例研究であり、バングラデシュ人民共和国のダカ、マニガンジ、マイメンシン県で、2004年5月8日から5月26日の19日間に行った半構造化インタビュー、参与観察、文献調査で収集したデータのトライアンギュレーションに基づく。インタビュー回答者は、初等教育局職員、郡の教育長・副教育長、BRAC教育部門職員、BRAC就学前教室及び政府小学校の教員、保護者、学校運営委員である。政府小学校には、学校運営委員会とPTAという2つの学校運営組織が定められているが、バングラデシュではPTAはあまり一般的ではないため、学校運営委員会に焦点を絞った。初等教育局職員とのインタビューは英語で行われたが、その他のインタビューはベンガル語の通訳を通して行われた。また、BRAC就学前教室、政府小学校の授業、BRACが支援する政府小学校2校の学校運営委員会ワークショップの参与観察を行った。

3. 政府とNGOとのパートナーシップ

(1) バングラデシュのNGO

1971年の独立後、バングラデシュのNGOは急速に発展を遂げた。こうしたNGOの正確な数はわからないが、約2万のNGOがバングラデシュに存在する。NGOは、全国土の84%を占める農村のうち78%で活動を展開し、約2400万人がその恩恵を受けている(Begum 2003)。

NGOは、自組織を「変化の媒体」と認識し、草の根の人々の意見がプロジェクトの計画・実施に反映されるよう努力している(Ahmad 1999, p.59)。しかしながら、NGOのアプローチにも限界があり、すばらし

い成果をあげているとされるプログラムでも、人口の底辺20%にはほとんど達していない(World Bank 1999)。1990年から1995年の間に、新しいNGOの約60%が首都ダッカ地域に集中し、2つ以上の組織が同じ村で活動している一方、全くNGOによってカバーされていない村もあった(World Bank 1996)。

NGOは概して外部の資金援助に多くを依存しているため、不安定である。BRACは様々な事業を行って収入源としているので例外だが、それでも運営コストの全てを賄うことはできていない。資金獲得には激しい競争が存在し、大きなNGOに資金援助を好むドナーの傾向により、少数の大規模なNGOによる資金の独占状況が起こっている。1994年および1995年には国外のドナーからNGOに対する全資金の約70%は、大規模な10のNGOによって消費されていた(World Bank in Lewis 1997, p.36)。小規模なNGOは同盟を結び、大規模なNGOから支援を受けるといった階級構造が存在する(Ahmad 1999)。資金獲得競争が、NGO、援助機関、政府職員間の不正取引や汚職を引き起こし初期のNGOの強いボランティアの倫理に影を落としている(UN:ESCAP 1998)。

(2) 政府とNGO

NGOの貢献を認識し、協力していこうとするバングラデシュ政府の姿勢は、1991年のタスクフォース報告書や1998年の5カ年計画政府などの文献に折に触れて出ており(Begum 2003)、対立関係は散在するものの、NGOは開発プロジェクトにおける重要なパートナーとして認知されている(Mujeri et al. 2000)。

政府とNGOのパートナーシップ推進には、世銀などのドナーが大きな役割を果たしている。外国経済支援(無償・借款を含む)の全体額にNGOが占める割合は1990/1991年の6.2%から1997/1998年には16.7

%まで増えた(Ahmad 1999)。

NGOの数が急激に増えたのは、1971年の独立後、莫大な緊急援助が提供された時期であり(Fernandez 1987)、この時期のNGOは緊急支援と復興活動に従事していた。1975年頃からNGOは、貧困撲滅の達成には、緊急支援だけではなく貧困層の能力改善を行う必要があることを認識し、開発戦略を展開し始めたが、この時期のNGOは小規模で政府もあまり農村開発には関与していなかったもので、特に重複や衝突はなかった。1970年代前半は共存の時代だったが、言い換えれば互いに無視していた「交流のない共存の10年」(Ahmed & Rafi 2000, p.93)だった。1970年代後半と1980年代初期は、二極化の時代である。政府の農村部への基礎サービス提供の遅れに伴い、外国ドナーは直接NGOに資金援助を始め、NGOの大規模プログラム実施を可能にした一方で、政府に不安感を与えた。政府とNGOの間に対立関係が生まれ、政府はNGOの登録および規制に関する法令を定めた。これらの法令がNGOには制約として受け取られ、両者間に不信感が生じた(Ahmed & Rafi 2000)。1990年代に入ると、政府とNGO間に理解と和解が進展した。両者とも、貧困撲滅の目標の早期実現に向けて協力の必要性を認識するようになり(Fernandez 1987)、協力案件が数多く見られるようになった(Ahmed & Rafi 2000)。

協力の分野は保健および家族計画セクターから、農業、漁業、教育訓練などの分野に広がった(Ahmad 1999)。初期段階では、概して両者間の協力は貧困削減課題に関する協議や非公式な討議に限定されていたが、近年ではNGOは主に現場の情報を提供し、コンサルタントとして活動したり、協力機関として参加し、共同出資者になる場合もある(Mujeri et al. 2000)。

協力の形態には3つの主要な形態がある。下請け契約、共同実施、そしてNGOのプロジェクトに政府が出資者になる場合である

(World Bank 1996)。もっともよく見られるタイプは下請け契約である。政府と共同出資者になったり、プロジェクト実施機関になったりする共同実施の例はほとんど見られない(Begum 2003)。

(3) 教育セクターにおける協力

政府とNGOの協力と調整は、初等大衆教育局(MoPME) (2003)のEFA (Education for All)国家行動計画の最終ドラフトにも戦略の一つとして挙げられており、教育セクターは政府とNGO間の協力が最も行われている分野の一つである。協力の主要な分野は、ノンフォーマル教育プログラムである。1980年代初頭以前は、少数のNGOだけがノンフォーマル教育を行っていたが、BRACのノンフォーマル初等教育プログラムの成功がドナーの関心を呼び、ノンフォーマル初等教育に従事するNGOの数を増加させ、同時に教育プログラムにおける政府との協力につながった(Prather 1993)。

政府の全国的プロジェクトの中にも、政府とNGOの協力が見られたものもあった。General Education Project (GEP)は710万米ドルの財政支援をノンフォーマル初等教育に提供した。ノンフォーマル教育統合プロジェクトも1067万米ドルを、成人および子供向けのノンフォーマル教育プログラムを行う192のNGOに支援した(World Bank 1996)。政府は2001年に機能していないコミュニティスクール170校をNGOに委託したが、それ以外の公教育セクターでのNGOの参画は限定されている(MoPME 2003)。

(4) NGOの必要性に関する政府職員とNGO職員の認識

Begum(2003)による、保健家族福祉省と大規模NGO(BRACとCARE)の間で行われた2つのプロジェクトに参加したNGO職員と政府職員の意識調査は、示唆に富む結果を示している。内容は、バングラデシュでの

表 1 政府とNGOの協力の必要性に関する回答

	NGO職員 (%)	政府職員 (%)
必要である	98	72
必要ではない	0	15
わからない	2	13
計	100	100

(注) 回答者90名のうち保健家族福祉省から30名、BRACから30名、CAREから30名がが選抜された。

(出所) Begum (2003, p.136)

開発プロジェクトの運営に対する政府とNGOの協力の必要性を問うものだった。

表 1 にあるように 98%の NGO スタッフと政府職員の 72%が政府とNGOのプロジェクト運営における協力は必要であると応え、双方が必要性に関して高い認識を示す一方、政府職員の 15%は不必要であるとしており、両者の意識の差がうかがえる。政府職員からは、NGOが政府の領域を侵略しているという意見も出された。共同プロジェクトの長所は、政府もNGOの職員も、協力プロジェクトはお互いを学ぶよい機会であり、地元のニーズを効率的に特定し、反映できたとした。短所としては、協力プロジェクトによって組織間の対立、二重の監督やモニタリングが互いの不信感を生じさせたことが挙げられた。回答者のほとんどが、プロジェクト実施上の重複は、コスト上非効率であると指摘している。強い「私たち」と「彼ら」意識がプロジェクト実施中に根強く存在し、両者の衝突が円滑な意思決定に影響し、プロジェクト実施が遅れることもあった。NGOとドナー間の強い結びつきが、NGOの政府との協力プロジェクトにおける優位性をもたらしている。政府もまた、部分的には援助資金獲得のためにNGOと協力している節がある (Begum 2003)。

上記のように、両者間に緊張関係が存在するが、互いの信頼関係の改善への希望もあ

る。インタビューを行った、全ての政府職員と郡教育長が、政府とNGOの協力に肯定的な態度を示した。ある初等教育局職員は、「政府がストリートチルドレンや、小学校に未就学の子ども達を教育するNGOと協力すれば、我々の識字率は上がるだろう。このような場合、NGOは政府より効率的に機能し、政府の学校に全ての学齢児童生徒を就学させるのに役立つだろう。」と述べた。ある郡の教育長も「以前はNGOは競争相手だったが、今は政府はNGOを受け入れ、友人のような関係になり、一緒に問題を解決しようとしている。」と述べた。こうした態度は、パートナーシップのさらなる発展のための肯定的な兆候だといえるかもしれない。

政府とNGOの協力が成功するかどうかは、大いに、両者の対話を積極的、自発的に受入れる姿勢にかかっている。草の根の人々の参画を促すためには、特に、地方政府によるNGOのボトムアップアプローチの活用が重要になるだろう (Begum 2003)。情報の共有とプロジェクトの共同実施を増加することが、そのような協力に必要な互いの理解を養う最初の一步になるだろう (Mujeri et al. 2000)。

4. 教育分野における政府とBRACのパートナーシップ

(1) ガバメント・パートナーシップ・プログラム (GPP)

「BRACは心から、公教育とノンフォーマル教育セクターの双方の経験、努力、そして強みが、バングラデシュの子ども達に質の高い教育を提供するために利用され、共有されるべきだと信じている」(BRAC 2003b, p.2)。バングラデシュのノンフォーマル初等教育の先駆者として、BRACは積極的にGPPの中で政府との基礎教育分野における協力を模索してきた。

GPPの前身は、2001年7月、BRACが初

等教育セクターにおける政府との協力案件を提案することを条件とする欧州委員会の資金援助条件を受けて開始された (BRAC 2003b)。当初の目的は、1)地域、郡、全国レベルでのBRACと政府のより密接な関係の構築、2)政府職員との経験と知識の共有、3)公教育の効果的な入口としての就学前教室の発展、4)BRACコミュニティスクールを通じた現存する政府との関係強化、5)初等教育における社会的動員を通じたコミュニティメンバーの意識強化、そして6)初等教育の質の向上に対するBRACの貢献であった(BRAC 2003b, p.3)。

BRACは2002年、初等大衆教育省にBRACが政府と協力を望む分野として、1)学校改善のためのコミュニティの動員、2)教師の再訓練、3)フィールドレベルでの経験や意見の交換、4)郡のリソースセンターでの関与、5)BRAC就学前教室の開講を提示した(BRAC 2003b, p.9)。このうち、政府は政府小学校の学区内における就学前教室の開講や、校長、教師、郡の教育長、副教育長そして学校運営委員とのワークショップの開催など、政府小学校の学校運営に関与する人々と意見交換を行うことを認可した(BRAC 2003b)。

GPPの主な構成要素は、コミュニティスクール、BRACフォーマルスクール、学校運営委員会ワークショップ、および就学前教室である。コミュニティスクールは政府とコミュニティの協力によって設立された政府小学校である。それらは、地理的条件から学校に行くのが難しい子ども達のために農村部に設立された(BRAC 2003b)。コミュニティは土地と1万タカ(約2万円)を提供することを求められ、かわりに、政府は学校の建物と教師の給料を払うことを約束した。しかし、後に1998年に行われた調査で、多くの学校が機能していないことが発覚し、政府は170校を選抜したNGOに委託した(BRAC 2003b)。政府は、NGOが2年間委託したコ

ミュニティスクール運営に成功した場合、教師の給料を払うことを約束していたが、これは達成されていない。NGOに委託された多くのコミュニティスクールは閉鎖されたが(Eusuf & Associates 2002)、BRACは44のコミュニティスクールの運営に成功している。教科書は政府によって提供されているが、補助教材はBRACのものが使用されている。クラスは就学前教室から、5学年までである。

BRACフォーマルスクールは、BRACによるノンフォーマル初等教育の経験の公教育への応用の可能性を示すために、設立された11校の実験校である。クラスはこちらも就学前教室から5学年までである。コミュニティスクール同様、教科書は政府によって提供され、BRACの補助教材も使われている。しかし、コミュニティスクールが運営され始めてから、BRACフォーマルスクールの存在意義は薄れた(Kassam et al. 2003)。

最近の政府との協力の分野において注目すべき点は、以下の3つである。まず、BRACは政府から政府小学校の学区内に就学前教室を開く認可を得た。次に、政府はBRACノンフォーマル初等教育、コミュニティスクール、BRACフォーマルスクールの5学年に、政府の中等教育学校への奨学生試験を受験する許可を出した。最後に、BRACに対してさらなる96校の政府のコミュニティ小学校を委託することが政府とBRACの間で計画されている(Kassam et al. 2003)。

(2) 政府小学校の学校運営委員会ワークショップ

BRACは政府小学校の学校運営委員会を対象にワークショップを開いている。ワークショップでは、参加者に委員会の機能、役割、責任に関する知識が提供され、それぞれのワークショップの終わりに、すべての参加者が一定の期間内に行う仕事の実行計画を準備する。これらの実行計画の実施は、

BRACによってフォローアップされる(BRAC 2003b)。全ての県をカバーしているわけではないが、例えば、ダムライにおいては、72の政府小学校があるので、それぞれの政府小学校の学校運営委員会が毎年1回ワークショップに参加できるように、学校が3つのグループに分けられている。ワークショップに喚起され、2つの政府小学校の運営委員会が自発的に合同で年に2回会合をもっている地域もある。

こうしたワークショップは、政府小学校の学校運営委員会を活性化する一翼を担う可能性がある。例えば、政府小学校の学校運営委員会の役割の一つは、政府の補助金を受け取る生徒の選抜である。しかし、Tjejen (2003)は生徒の選抜を行う学校運営委員は、その地域のエリートである傾向が強いので、学校運営委員の自己利益を反映し、補助金が貧困層まで行き届いていないかもしれないという可能性を指摘している。ワークショップを通して、BRACが貧困層特定に関与すれば、状況に改善が見られるかもしれない。

(3) BRAC 就学前教室

1997年に40校のパイロットプロジェクトとして始まったBRAC就学前教室は、次第に関心を持った教育省職員が訪問するようになり、2002年には、30郡で814に増加した(BRAC 2002)。814の就学前教室を卒業した児童99.2%のうち、98.2%(57.8%女子)が684校の政府小学校に入学した(BRAC 2002)。2003年3月には政府の要請を受けてさらに10郡へ拡大し、2004年8月時点で、バングラデシュ中に16,020の就学前教室が存在する。

就学前教室の目的は、児童にやさしい環境の中で児童の精神的、身体的、感情的成長を促進することによって、入学後の政府小学校への適応を容易にし、中途退学率を低下させることである。授業料は無料である。BRACとBRACの就学前教室が付属している政府

小学校の間には、2点の合意がなされている。BRAC就学前教室の保護者は、卒業後児童を付属の政府小学校に就学させること、そして、それぞれの政府小学校が、BRAC就学前教室の卒業生を優先的に小学校1学年に入学させることである。就学前教室の卒業生は全員、それぞれが付属している政府小学校に入学しなければならない(BRAC 2003b)。

BRAC就学前教室に通う児童は5歳及び6歳である。それぞれの就学前教室に25人から30人の児童が在籍し、そのうち少なくとも60%は女子である。就学期間は1年間で、授業は午前中に2時間行われる。長期の休みはなく、授業は1週間に6日行われる。

概して、一つの政府小学校の近くに2つのBRAC就学前教室が存在する。教室は、コミュニティから借り上げられるブリキ小屋の教室か、政府小学校の校舎内にある予備の教室である。BRACは政府小学校の敷地内に就学前教室を建設、あるいは修理する許可を得ている。2003年時点で、政府小学校敷地内にある就学前教室の51%が新しく建設されたもので、36%はBRACとコミュニティによって修理され、12%は政府によって与えられた使用されていない教室だった(BRAC 2003b)。新しく教室を建設する際には、BRACによって8000タカ(約1万6千円)が提供され、コミュニティがブリキ小屋をコミュニティメンバーからの寄付、建設資材、労働力を募って建設する(Kassam et al. 2003)。BRACが1つの政府小学校に2つの就学前教室をリンクさせるときは、政府小学校の敷地内に1つ教室を設置し、2つめは敷地外の学区内に設置する(BRAC 2003b)。

就学前教室では、ベンガル語の文字、数字、簡単な単語の読み書き、数の数え方などを、ゲーム、遊戯等の教育的手法を用いて教えている。児童は、保健衛生、環境、健康、そしてコミュニティに関する知識を学ぶ。それぞれの就学前教室の教員は、教室活動の教授法が詳細に指示された指導書を配布される

(BRAC 2003b)。学習教材は低コストで複製しやすいものを作成している。児童が使用するチョークや石板も、BRACによって提供されている。

就学前教室の教員は、青年期の少女達であり、平均年齢は15歳である。BRACは、中等教育、あるいは大学で勉強を続けている少女を優先的に雇用し、雇用の新しい機会提供を通じた女性のエンパワーメントを行っている (Kassam et al. 2003)。

5. 政府小学校とBRAC 就学前教室のコミュニティ参画

(1) 政府小学校のコミュニティ参画の状況:

学校とコミュニティのパートナーシップ

1973年から1974年にかけて行われた36,165校の小学校の国有化以前は、地方のコミュニティが元来学校に関心を持ち、国の教育の促進に重要な役割を果たしていた (Consortium of PIACT Bangladesh and IIDC 2003; House of Consultants Ltd. 2003)。コミュニティ参画は長い間、土地、建設資材、学校建設、教師雇用の資金の寄付などの形態で実施されていた。しかし、国有化以降、学校運営の責任は、完全に政府へと移行したと人々に認識され、コミュニティと学校の絆は弱まってしまった (House of Consultants Ltd. 2003)。

政府は、国家行動計画「の最終ドラフトにおいて、「コミュニティのエンパワーメントと参画：EFA目標の達成のために、コミュニティの参画と活動のオーナーシップ支援はプログラムと成果の持続性を確保するために不可欠である」(MoPME 2003, p.21)と記し、初等教育におけるコミュニティ参画の復興を重視している。政府は郡の教育事務所への地方分権化、学校運営委員会とPTAの活性化を試み、ある程度コミュニティ参画の程度を改善してきたが (Rafiul Karim & Associates 1996)、それらは、効果的には機

能していない (House of Consultants Ltd. 2003)。

ある初等教育局職員も現在の状況について、次のように説明した。「全ての学校に学校運営委員会は存在し、PTAもあるが、活発に活動しているわけではない。バングラデシュ政府が、学校を効果的に運営していくために全てを提供することには限界があるので、学校運営委員会やPTAの活動を改善し、教授補助・教科書・栄養サービスの提供など、コミュニティの人々が積極的に関与することが望ましい」。

(2) 学校運営委員会及び教師と保護者の会合

表2は、政府小学校およびBRAC就学前教室の学校運営委員会及び教師と保護者の会合についてまとめたものである。

政府小学校の学校運営委員会

政府小学校の学校運営委員会は、11名で構成される。学校運営委員会の役割は、1)校舎の修理や環境整備、2)学齢児童(6歳から10歳)の就学、出席、及び進級確保、3)学校の教育活動の監督、4)学校に関する課題についてコミュニティへの連絡業務(委員会は1ヶ月に1回会合を持つこと)である (House of Consultants Ltd. 2003, pp.3-24)。

学校運営委員会の会合の議題は、校舎修復問題、環境整備、そして生徒及び教員の出欠問題である。会合は毎月行われ、委員の出席は義務づけられている。訪問した3つのすべての学校で、学校運営委員会の出席率は100%と主張されたが、Chowdury et al. (1999)の調査結果で記録帳から集められた最後の会合の出席率は69.8%であったことを考慮すると、割り引いて考えられるべきであろう。教員の出欠管理・指導については、主に校長が行っているようであるが、マイメンシン県のある小学校では、校長自身がよく欠席していた事実を考慮すると、その正確性について

表2 学校運営委員会及び教師と保護者の会合

	政府小学校		BRAC就学前教室	
学校運営委員会				
委員構成	生徒の保護者の代表（1人は必ず女性）	5	保護者代表（主として母親）	4
	政府小学校校長	1	政府小学校校長	1
	教師代表	1	教師代表	1
	教育関連従事者 2名 （中等学校校長）	1	コミュニティの有力者	1
	（郡教育委員会職員）	1		
	議長	1		
ドナー	1			
	計	11名	計	7名
会合回数	月1回		月1回	
役割	校舎の修理・環境整備 学齢児童の就学・出席確保 教育活動監督 学校・コミュニティ間の連絡 政府の補助金を受ける生徒（40%）の選抜		児童の出欠管理 児童の清潔さ 環境整備	
教師と保護者の会合				
回数	年3回		月1回	
議題	児童の出欠・試験結果		児童の出欠・学習内容	

(注) 政府小学校の学校運営委員会の委員構成は、マイメンシン県の小学校のものである。教育関連従事者は、基本的には郡教育委員会職員と中等学校校長であることが多いが、他のケースもみられるということだった。

(出所) インタビューを元に筆者作成

は疑問の余地がある。校舎が概して老朽化しているため、校舎修復問題がもっともよく運営委員会で話される議題のようである。その他の議題は、政府の補助金である。学校運営委員は、政府から一ヶ月100タカ(約200円)を給付される全体の40%の生徒の選定を行う(Tjejen 2003)。補助金を受け取る生徒は、貧しい家庭の出身で、良い成績を収めていることが条件になる。

ほとんどの学校で学校運営委員はただ単に会議に出席しているだけである(MoPME 2003, p.48)。Education Watchの調査によれば、99%の小学校が学校運営委員会を有していたが、全体の15%しか効率的に機能していないという調査結果もあり、実際の効果には議論の余地がある(PSPMP in

Chowdhury et al. 2002, p.57)。政府は、教師の能力と説明責任を向上させるために、保護者の関心を引きつけ、学校運営委員会とその機能を強化するプログラムの実施の必要性を認識している(MoPME 2003)。

学校運営委員の選抜方法も課題として特定されている。学校運営委員はコミュニティや保護者よりも、政府側によって選抜されている。また、女性の学校運営委員はほとんどいない(MoPME 2003)。学校運営委員会の会合の不定期性や資金集め、教師の出席管理、学校活動の監督に関する現在の活動の限界も指摘されている(Consortium of PIACT Bangladesh and IIDC 2003)。

BRAC 就学前教室の学校運営委員会

BRAC 就学前教室の学校運営委員会は7人で構成され、毎月一回会合がある。政府小学校の校長が運営委員として含まれていることは注目すべきことである。7人のうち4人は保護者であるが、母親であることが多い。学校運営委員は、活発に議論できる人でなければならない、コミュニティから選ばれる。毎月の会合への学校運営委員の出席は義務であり、厳しくBRAC職員によって監視されている。

学校運営委員会の主な議題は児童の出欠である。教員以外の学校運営委員は、毎日それぞれ決まった曜日に学校へ来て、自分のグループの児童の通学状況を管理している。それぞれの運営委員が、自分の家の近くの児童を3-4人受け持ち、子どもが欠席していることがわかると、児童の家に行き、欠席理由を特定する。BRAC就学前教室における児童の出席支援における学校運営委員会の役割は大きい。その他の運営委員会の議題は、児童の清潔さを保つ習慣や、環境整備である。

(3) 保護者と教員の会合

Education Watch の調査によれば、政府小学校に子どものいる保護者の28.9%のみが、1998年中に少なくとも1回は会合に出席した (Chowdhury et al. 1999)。インタビューにおいて、ある政府小学校校長が申告した保護者の出席率も、50%と低かった。保護者や両親が会合に出席した子どもの基礎学力テスト（基礎的な読み、書き、算数の能力を測るために開発されたテスト）の結果は、そうでない子ども達よりも高かったという調査結果もあり (Chowdhury et al. 1999)、現在の低い出席率は見過ごせない状況である。

政府小学校の各学年の保護者と教員の会合は、学校で試験後に年3回開かれる。会合の議題は、試験結果と生徒の出欠である。成績不良の場合は教員と保護者の個別の会合が行

われるが、集団会合が基本である。各学年末の試験結果によって次の学年への進級が決定される。BRAC就学前教室を持つ政府小学校では、1学年の生徒に関しては、保護者と教師の会合は、BRACスタッフを含み、就学前教室の卒業生のフォローアップと会合の質の向上のために毎月行われている。しかし、BRACスタッフの数に限りがあるため、2学年には、BRAC就学前教室の卒業生がいても、毎月ではなく、その他の学年と同様に1年に3回会合がある。

政府小学校の教師と保護者の会合における保護者の最大の関心は、試験結果にあるようだ。生徒数の多い政府小学校では、教師は保護者をグループに分けて何回か会合を開かなければならない。教員不足と政府小学校の生徒数の多さが原因で、保護者との会合を毎月開くことはできない。

BRAC 就学前教室の保護者と教員の会合は毎月教室で行われ、会合への出席は、学校運営委員とBRAC職員によって厳しく監視されている。保護者と教員の会合の出席は、BRAC 就学前教室設立の前提条件であるので、出席率は極めて高い。議題は、児童の出欠、学習内容、健康状況と栄養状態である。会合はBRAC職員の司会の下、行われる。集団会合が基本だが、各児童の栄養状況など注意すべき点がある時や、保護者が個別相談を希望する場合は、個別面談も行われる。

(4) 関係者の関与状況

表3にあるように、BRAC 就学前教室では、コミュニティの関与が様々な点で深い。BRAC就学前教室においては、コミュニティの協力が前提条件なので、BRACは事前に、教室を開けるだけの児童が存在するかどうか、訓練する教師の候補がいるかどうか、そしてコミュニティが積極的に教室運営に協力する意志があるかどうか、について確認している。これが、BRAC就学前教室においてコミュニティの参画が高い理由の一つである。

表3 関係者の関与

	政府小学校	BRAC就学前教室
提唱	政府	BARC
出資	政府	BARC / ドナー
労働力提供	-	コミュニティ
校舎提供	政府	BRAC / コミュニティ
生徒の出席管理	教員 / コミュニティ	BRAC / コミュニティ
教員の提供	政府	コミュニティ
教員の監督	校長 / コミュニティ	BRAC / コミュニティ
教員給与の支払	政府	BRAC
教員訓練	政府	BRAC
モニリング	政府	BRAC / コミュニティ

(出所) Rugh & Bossert (1998, p.148) をもとに筆者作成

BRAC就学前教室では、政府小学校に予備の教室がなければ、コミュニティが校舎の建設に労働力を提供し、設立当初から関与している。また、生徒の出席管理については、政府小学校でも学校運営委員会の役割の一つになっているが、BRAC就学前教室での出席管理は、学校運営委員が交代で毎日学校に来ること、自分の担当する生徒のグループを所有することなどから、効果が高いといえよう。

さらに、BRAC就学前教室の特徴として、コミュニティが、教師発掘にも、役割を果たしていることが挙げられる。コミュニティの10代の少女たちに教員訓練を施すため、児童との信頼関係を築きやすい。教員の出席管理は、政府小学校でも校長を中心にした学校運営委員会の役割の一つであるが、BRAC就学前教室の場合、コミュニティが教員たちをよく知っているためその効果は高く、教室が日々実施されているかどうかのモニタリングについても同様のことがいえるのではないだろうか。

以上のように、政府小学校、BRAC就学前教室の双方において、コミュニティは学校運営委員会を通して学校運営を円滑に行う責任がある。しかし、政府小学校の学校運営委員会は、BRAC就学前教室の学校運営委員会と

くらべるとその効果が低いようである。

(5) 関係者のコミュニティ参画に対する認識

政府小学校の校長は、児童に関する情報共有の手段としてのコミュニティ参画の重要性をよく認識している。ある校長は、「両親は、学校運営の一部である。保護者と関係を持つことは、よりよい問題解決につながる」と述べた。

学校運営委員は全員、自分たちの役割に責任感を示した。政府小学校とBRAC就学前教室の学校運営委員会の議長は、学校の質を向上させるために、学校運営委員会のほかのメンバーと問題を共有することの重要性を指摘した。BRAC就学前教室の学校運営委員の一人は、「この子たちは私たちの子どもです。これは私たちの学校です。すべてが私たちのものです。いつもこの学校を見守っているのですから」と述べて意識の高さを示した。別のBRAC就学前教室の学校運営委員は、「いつも保護者の参画や考えを歓迎し、学校改善に役立てるのだ」と述べた。

政府小学校の教員もBRAC就学前教室の教員も、保護者と教員の会合に関しては肯定的だった。特にBRAC就学前教室の教員から

は「出席は重要であり、学校運営委員会から子どもの出席に関して助けてもらえる」という声や「問題を発見したら、学校運営委員会やその他の保護者に相談して、よい解決策を見つける」という声がよく聞かれた。学校運営委員に相談するというこのようなコメントは政府小学校の教師の回答では聞かれなかったものである。

政府小学校の保護者の一人が、「私は非識字者であるが、私の子どもは識字者にならないといけない」と述べたように、教育は、保護者に非常に重要視されている。政府小学校でもBRAC就学前教室でも、保護者に学校で参画している活動についてたずねると、ほとんど全員が、子どもを学校に出席させることと保護者と教師の会合に出席することを挙げて、教員と保護者の会合の必要性を指摘した。BRAC就学前教室の保護者の一人は、子どもの問題を議論し、学習内容を知ることができるので、会合は重要だと述べた。政府小学校の生徒の保護者は、会合は、生徒の成績を把握するために重要だと述べる傾向がある。

(6) BRAC就学前教室に対する関係者の認識

郡教育長と校長はBRAC就学前教室に対して、肯定的な意見を表明した。マニガンジの郡教育長はBRAC就学前教室に関して「BRAC就学前教室は非常に重要である。政府小学校に生徒が入学する前に訓練を受けるので、政府小学校側の苦勞が少なくなるからである」と述べた。BRAC就学前教室は、政府小学校が出席率をあげ、識字率の向上に役立つと述べた政府小学校の校長もいた。

BRAC就学前教室、政府小学校の双方の学校運営委員および保護者が、BRAC就学前教室に関して、良い印象を持っていた。就学前教室の数および校舎の拡大を望む声がよく聞かれた。BRAC就学前教室の保護者の中には、児童を政府小学校に入学させることに対して懸念を表明した者もいた。その理由の一

つは、教え方の違いと政府小学校での出席管理への配慮の不十分さだった。政府小学校では授業料は無料だが、試験受験料や、その他の費用がかかることに対する財政的な不安がある。ある就学前教室の保護者は、「政府小学校は、出席管理については何もしない。子どもが7日間休んでも問題にはならない」と述べた。驚くべきことに、BRAC就学前教室に子どもを通わせていない政府小学校の保護者は、教室が政府小学校の校舎の中にあっても、BRAC就学前教室の詳細は全く知らない。

(7) 政府とBRACのパートナーシップ分析

BRACは政府と様々な教育プログラムを行ってきたが、そのほとんどは、政府とBRACの共同実施というよりは下請け契約である。ほとんどの場合はBRACのほうから政府に特定のプロジェクトをもってアプローチしている。BRACは郡レベルの地方政府とは初等教育においてより密接な関係を確立してきたが、BRACと中央政府との関係は、依然として発展途上である (Kassam et al. 2003)。

ノンフォーマル初等教育では、BRACと政府の協力は政府が卒業生に政府の中等学校への進学を認めたことを意味する。同様に、BRACフォーマルスクールで協力が意味する所は、政府による中等教育への進学認可と教科書の無料配布である。コミュニティスクールでの協力は、政府による中等教育への進学認可と無料の教科書配布に加えて、政府によって建設された校舎を利用していることである。さらに、ノンフォーマル初等教育、BRACフォーマルスクール、コミュニティスクールのすべての学校において、卒業生が中等教育へ進学するための奨学生試験を受験する権利が認められている。

しかし、政府とBRAC間のすべての契約が実現したわけではない。例えば、1998年にBRACに委託されたコミュニティスクール

では、政府はBRACが2年間学校運営に成功すれば、毎月500タカ（約1000円）教師の給料を支給することを約束した。しかし、給料は依然として政府から支給されていない。

BRAC就学前教室は、ドナーの影響を受けてBRACによって提案されたプロジェクトである。BRACの提案後、政府が最終的に、BRACが政府小学校にリンクする就学前教室を開くことを許可するまでに長い時間がかかった。BRAC就学前教室が広く政府小学校の校長や教員、郡教育長、政府職員によって認識されていることは明らかである。このプログラムは、さらに共同実施できるようなプロジェクトへつながっていく可能性を秘めている。

6. おわりに

バングラデシュのNGOセクターは、貧困削減、政府との協力に関してそれぞれ違った展望、戦略、コミットメントを有する多くのNGOで構成される。十分な説明責任を果たせる有能なNGOを特定し、NGOの豊かな多様性を利用することが、政府とNGOの互いの信頼関係と効果的なパートナーシップを構築するよい手段になるだろう。

政府とBRACのパートナーシップはさらに発展し、バングラデシュの初等教育の質の向上に貢献する可能性を秘めている。どこまでパートナーシップが広がるかは、政府の意欲とBRACが提案してくるプロジェクトをどの程度許可していくかによるだろう。一方、BRACも政府に新しいイニシアチブをもってアプローチする必要がある。

BRACが今後就学前教室の数を拡大し続けられれば、政府小学校に6歳で入学する児童の数は増加するだろう。これはまた、一人の政府小学校教師が対処しなければならない生徒の数が増加することをも意味する。政府小学校の教室の収容人数は多くはないので、施設

改修が必要である。さらなる支援が政府によってBRAC就学前教室、政府小学校の双方に提供されるべきである。プログラムの拡大において、質をどう維持していくのかも考慮に入れるべきだろう。

BRACは、パートタイムのボランティア教員の提供や、政府小学校の教員訓練プログラムの提案を計画している。もし、政府が許可し、BRACがプログラム実施に成功すれば、BRACは教員訓練プログラムの数を増やすことを計画している。この関与は、また政府とBRACの新たな協力の機会になるかもしれない。

共同実施されるプログラムは増加されるべきである。これらのプログラムを通して、BRAC職員も政府職員も互いの信頼関係と理解を深めることができる。BRAC就学前教室の発展は、BRACと政府小学校の校長、教員、学校運営委員会との間の強化された関係を通して、対話を始めるよい機会になるだろう。

質の高い教育の達成のために、政府小学校をNGOのボトムアップアプローチを利用して活性化することは、有効な手段である。政府とNGOのアプローチは異なるものだが、NGOのコミュニティ参画促進の手法を政府小学校に活かすことは、学校と教師の説明責任の強化、ひいてはバングラデシュ初等教育の質の向上につながっていくのではないだろうか。

謝辞

現地調査に関して快く協力していただいた、BRAC教育部のスタッフ、BRAC地方事務所、バングラデシュ政府初等教育省、郡教育委員会の方々、そしてインタビューに快く応じていただいた数多くの村人の皆様に厚く御礼申し上げます。

注

- (1) 元は Bangladesh Rural Advancement Committee の略語であったが、最近正式名称を BRAC と改めた。

参考文献

- Ahmad, M. (1999). *Bottom Up: NGO Sector in Bangladesh*. Dhaka: Community Development Library.
- Ahmed, S. & Rafi, M. (2000). Strengthening Government-NGO Partnership in Poverty Alleviation: Issues and Suggested Actions. In Centre on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific (CIRDAP) (Ed.), *Government-NGO Cooperation for Poverty Alleviation*. Dhaka: CIRDAP.
- Begum, A. (2003). *Government-NGO Interface in Development Management*. Dhaka: AH Development Publishing House.
- BRAC (2002). BEP Proposal:2004-2009, Unpublished document.
- BRAC (2003a). BRAC annual report 2003. Dhaka: Public Affairs and Communications Department, BRAC.
- BRAC (2003b). Government Partnership Programme: Unpublished document.
- Chowdhury, A. M. R, Choudhury, R. K. & Nath, S. R. (Eds) (1999). *Education Watch: Hope not Complacency: State of Primary Education in Bangladesh 1999*. Dhaka: The University Press Limited, in association with Campaign for Popular Education.
- Chowdhury, A. M. R., Nath, S. R., Choudhury, R. K. & Ahmed, M. (Eds) (2002). *Education Watch 2001: Renewed Hope Daunting Challenges: State of Primary Education in Bangladesh*. Dhaka: The University Press Limited, in association with Campaign for Popular Education.
- Consortium of PIACT Bangladesh & IIDC (2003). ESTEEM Research Series Study 3b: Contribution of Civil Society to the Development and Provision of Primary Education in Bangladesh: Educational Process and Practices. Dhaka: Directorate of Primary Education and Ministry of Mass Education.
- Directorate of Primary Education, Primary and Mass Education Division (2001). *Primary education statistics in Bangladesh:2001*. Dhaka: Directorate of Primary Education, Government of People's Republic of Bangladesh.
- Eusuf and Associates (2002). Esteem Study 4: Closed/ NGO-Run Community Primary Schools. Dhaka: Directorate of Primary Education and Primary and Mass Education Division.
- Fernandez, A. P. (1987). NGOs in South Asia: People's Participation and Partnership. *World Development*, 15 Supplement, 39-49.
- House of Consultants Ltd. (2003). Draft Final Report on ESTEEM STUDY 3A: Contribution of Civil Society to the Development and Provision of Primary Education in Bangladesh-Educational inputs. Dhaka: Directorate of Primary Education.
- Kassam, Y., Raynor, J., Ryan, A. & Wirak, A. (2003). Appraisal of BEP(2004-2009):Towards Deepening Partnership with the Government of Bangladesh (Final Report), Unpublished report: BRAC Donor Liaison Office.
- Lewis, D. J. (1997). NGOs, Donors, and the State in Bangladesh. In J. L. Fernando & A. W. Heston (Eds), *The Annals of the american academy of political and social science: The Role of NGOs:Charity and Empowerment*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Ministry of Primary and Mass Education (MoPME) (2003). Education for All: National Plan of Action II (2003-2015) Draft. Dhaka: Government of the People's Republic of Bangladesh.
- Mujeri, M. K., Rahman, S., Ahmed, Z. & Khaliq, N. (2000). Government-NGO Cooperation for Poverty Alleviation: Capacity Building to Alleviate Rural Poverty under Economic Adjustments. In Centre on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific (CIRDAP) (Ed.), *Government-NGO Cooperation for*

- Poverty Alleviation*. Dhaka: CIRDAP. The World Bank.
- Prather, C. J. (Ed.) (1993). *Primary education for all : learning from the BRAC experience*. Washington D.C.: Advancing Basic Education and Literacy, United States Agency for International Development.
- Rafiul Karim & Associates (1996). *General Education Project: Community Participation in Primary Education: Inception Report*. Dhaka: Primary and Mass Education Division: General Education Project: Project Coordination Unit.
- Rugh, A. & Bossert, H. (1998). *Involving communities : participation in the delivery of education programs*. Washington, D.C.: Creative Associates International, Inc. in association with Advancing Basic Education and Literacy Project, United States Agency for International Development.
- Shaeffer, S. (1991). *A framework for collaborating for educational change*. Paris: Unesco: International Institute for Education Planning.
- Shaeffer, S. (1994). *Participation for educational change : a synthesis of experience*. Paris: Unesco/ International Institute for Educational Planning.
- Tjejen, K. (2003). *The Bangladesh Primary Education Stipend Project: A Descriptive Analysis*. Online. Available HTTP: <<http://www1.worldbank.org/education/pdf/BangladeshStipend.pdf>> (accessed 8 June 2004).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003). *Human development report*. New York: Oxford University Press.
- United Nations: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN: ESCAP) (1998). *Government-NGO collaboration in rural poverty alleviation*. Bangkok: Population and Rural and Urban Development Division of the ESCAP Secretariat.
- World Bank (1996). *Pursuing Common Goals: Strengthening Relations between Government and Development NGOs in Bangladesh*. Dhaka: University Press Limited.
- World Bank (1999). *Bangladesh: From Counting the Poor to Making the Poor Count*. Washington, D.C.: