

# 初等教育普及の観点から見た パラフォーマル教育システムの考察 パキスタンを事例として

高柳 妙子

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

## 1. はじめに

今日、国際社会では、経済発展あるいは貧困削減における教育の果たす役割の重要性が認識され、発展途上国において様々な教育普及事業が実施されている。なかでも識字は、人々の生活改善や特に社会的に弱い立場にいる人たちの社会参加を促進する手段として、最重要視されている。発展途上国においては、公的教育機関、私立学校を運営する民間機関が学校運営に従事しているが、様々な問題から初等教育の普及、識字率の向上が思うように進んでいないのが実情である(浜野2005)。ノンフォーマル教育アプローチによる教育事業も途上国の多くで実施されるようになってきているが、校舎の確保、学位の認定、運営体制など、ノンフォーマルであるが故の問題を抱え初等教育普及、識字率の向上に対する貢献度は今のところ限定的である(国際協力機構 2005)。

この現状を打破すべく発展途上国の政府は、コミュニティやNGOと連携し、フォーマル、ノンフォーマル教育の利点を生かし、柔軟なアプローチを用いて初等教育普及に取り組んでいる。更に幾つかの発展途上国では、既存のノンフォーマル教育システムとは明らかに性質の異なる教育システムを採用した学校運営の事例が報告されるようになってきた(Hoppers 2006)。先駆的事例研究の中で一般にパラフォーマル教育システムと呼ばれているものである。この教育システムは、

これまでの既存の初等教育・識字普及のための教育システムを補完するものとして期待されているが、その概念・特徴については十分理解されているとはいいがたい。

そこで本稿では、パラフォーマル教育システムについて、近年の事例研究、報告書を元に、既存の教育システムとの対比からその概念・特徴の整理を試みる。更に筆者がパキスタン・イスラム共和国の国立教育基金(National Education Foundation: NEF)において、コミュニティ小学校モニタリング戦略構築、現職教員訓練実施業務に携わった際のフィールドワークの資料等をもとにパキスタンにおける「パラフォーマル小学校運営」についてその特徴と課題を明らかにし、パラフォーマル教育システムの初等教育普及を促進させる手法としての可能性を考察する<sup>(1)</sup>。

## 2. パラフォーマル教育の概念と特徴

フォーマル教育システムは、「学年や学習レベルが設定され、一定の期間とスケジュールをもつ教育システム」(小林2002, ix頁)、「確立した教育機関において制度化されたフルタイムの学習が与えられる教育システム」(国際協力機構 2005, xiii頁)と定義されている。他方、ノンフォーマル教育システムは、「ある目的をもって組織される学校教育システム外の教育活動である」(同書 2005, xiii頁)、「フォーマル教育(学校教育)が初等教育の完全普及を達成できない現状に対応する

ため、すべての人の基礎教育ニーズを補完的で柔軟なアプローチで満たそうとする活動を指す」(同書, xii頁)と特徴付けられている。つまり、ノンフォーマル教育システムは、一般的に、公教育で定められた一定の初等教育制度の中で定められた教科、学習時間をこなすというより、むしろ算数、国語、英語の主要科目と裁縫教室などの職業訓練とを結びつけ、基礎教育を数年で終了するといったように、地域社会の状況に合わせて柔軟に対応された教育システムである。

しかし、後に本稿で考察する NEF が実施しているコミュニティ支援による遠隔地学校プログラムは、その両面を併せ持った教育形態(小学校校舎、教員はコミュニティ選出、カリキュラムは公教育に準ずる)となっており、既存のフォーマル、ノンフォーマル教育システムのどちらかに区分することは難しい。メキシコの国立教育促進審議会(Consejo Nacional de Fomento Educativo: CONAFE)による移動労働者子弟のためのインターカルチュラル教育プログラム<sup>(2)</sup>や、バングラデシュ農村振興委員会(the Bangladesh Rural Advancement Committee: BRAC)による貧困家庭の児童やドロップアウトした児童を対象とした教育プログラムも明らかに既存の教育システムとは異なっている<sup>(3)</sup>。

では既存のフォーマル、ノンフォーマル教育システムとは異なるパラフォーマル教育システムをどのように定義づければよいのだろうか。Hallak(1990, p.239)は、パラフォーマル教育システムを「公教育の代用を提供するプログラム、公的な学校教育へ参加できない人へ、第二の教育の機会を提供」と述べている。さらに、Carr-Hill & Carron(1991, pp.21-22)は、「通常のフルタイム教育の代用を提供するすべてのプログラム。定められた時期に何らかの理由で公的な学校システムに参加できなかった人々に第二の教育の機会を提供することが目的である。夜の授

業、公的な識字教育プログラム、遠隔教育なども含まれる。」と述べている。Hoppers(2006)は、パラフォーマル教育とは、公教育機関内で高く組織化され、フルタイムの学習活動が与えられつつも、いわゆる「学校」という基準に満たない建造物を校舎として使用しているとして説明している。また、通常のノンフォーマル教育システムと異なる点として、パラフォーマル教育の場合は、参加した生徒に修了証書が与えられることを挙げている。

これらの特徴をフォーマル教育、ノンフォーマル教育との関連から整理すると、パラフォーマル教育システムは、コミュニティが教育施設・リソースをマネジメントし、公的な教育システムに参加することができなかった人々に、公教育と同等のカリキュラムを提供する教育システムである。さらにフルタイムの時間割体系を採用し、正規教育と同等の資格が与えられ、授業を受ける場所についての柔軟性を有していると言える。

### 3. パキスタンの初等教育の現状と政府の取り組み

パキスタンは、南アジア諸国の中でも、近年目覚ましい経済成長を遂げている国の一つである。2005-06年における暫定実質経済成長率は6.6%(外務省2006)であり、経済水準を1人あたりのGNPでみると、パキスタンは690ドルで南アジアの平均684ドルとほぼ同じである(World Bank 2006)。しかし、重要な社会指標の一つであり、我々の関心事である識字率をみると、2004/05年において、全体で53.0%、男性65.0%、女性40.0%であり、この数字はアジア地域の中でも下位に位置する。また初等教育における総就学率(Gross Enrolment Rate)は全体で86%、男子94%、女子77%である(Government of Pakistan 2005, p.12, 31)。

数字からみてわかるように、男女格差が顕著に現れているのが一目瞭然である。

パキスタン政府はこれらの低い識字率と就学率の男女格差を開閉するため、また「万人のための教育」目標達成に向けて、2003-04年にはGDPの2.7%が教育関連費として割り当てられた。2000-01年の1.96%と比較すると1.4倍の伸び率であり、政府はGDPの4%を目標値に定めている（Ministry of Education 2007）。さらに、パキスタン政府は、初等教育における義務教育化が完全に徹底されていないなかで、一般的な政府系小学校だけではなく、NGOやコミュニティとの共同によるコミュニティ小学校プログラムを奨励している。例えば、教育省はノンフォーマル基礎教育コミュニティ小学校（通称NFBE学校）プログラムを全国的に展開している。小学生を対象とし、公教育システムにおいて採用されている教科と同一の内容を夏季、冬季休暇を設けずに3年4ヶ月で修了するコースとなっているのが特徴的である（小出2003）。

ここで、パキスタンの教育システムを見てみると、教育年数については5・3・2制を採用しており、初等教育は5歳から9歳までの5ヵ年、中等学校3ヵ年、準高等学校2ヵ年を修了すると、マトリックという修了証書が得られる。これは日本の教育制度でいうと中学校卒業レベルに相当する。公立小学校は日本と同様に3学期制のところが多く、各州、地域によって始業の月は異なるが、イスラマバード連邦首都区の1年間は4月から翌年3月までである。学期末テストはさることながら、進級試験は重要でこれに合格しないと、進級できない仕組みとなっている。さらに小学校5年生は、国家統一試験の可否により中学校進学が決定される。

もう一つ忘れてはならないのは、宗教学校（マドラサ）の存在である。イスラム教徒が97%以上を占めるパキスタンに置いては、数多くのマドラサが全国に点在している。パ

キスタンのマドラサについて、広瀬ほか（2003, 119頁）は、「マドラサは主として寄宿舎を持ち、学生たちはここに住みながら、クルアーン暗唱やイスラムの諸学を学ぶのである」と述べており、学費、食費など無料の寄宿舎は、マドラサのみへ就学する貧困家庭の子どもたちへの基礎的な教育普及という意味では一役かっていると言えるだろう。1975年にパキスタン全土に868校あったマドラサの数は2000年には約1万校と急増したという報告もされている（広瀬2002, 61頁）。

#### 4. NEF - CSRSP 事業

##### (1) NEFの概要

NEFは、1994年、教育省の自発的な外部教育機関として、不利な状況に置かれた人々に官民協力事業を通して、質の良い教育を提供することを目的として設立された（Ministry of Education 2004）。NEFは当初、農村地域や遠隔地の教育施設において必要とされる教育資機材の提供を主に行っていたが、効果的の学校運営にはコミュニティ住民が学校運営に参加することが不可欠であると認識するようになり、1997年、コミュニティ支援による遠隔地学校プログラム（Community Supported Rural Schools Programme: CSRSP）が立案された。現在NEFは、このCSRSPを柱として、3つのプログラムを実施している（ibid. 2004）。

小学校改善プログラム（Adopt a School Programme）: 地元教育NGOと共同でイスラマバード近郊にある5つの政府系小学校を定期的にモニタリングし、またPTAなどの会合を持ちながら学校教育レベルをあげるためのプログラムである。パキスタンでは政府系小学校の大半は、質が悪いと言われており（典型的な暗記型授業や体罰など）公立小学校にも関わ

らず、家庭は児童を他のNGOなどが運営する小学校などに通わせるなどの傾向にある。そのため公立小学校教員も教える意欲をなくしつつあるといった現状がある。この改善点としてNEFは、フィールドコーディネーターを派遣し公立小学校運営改善に貢献している。

奨学金制度 (Scholarship Scheme) 公立小学校教員やその未亡人の子弟に奨学金を授与している。

食料援助プログラム (Food-Aid Programme) 国際NGO、カトリックリリーフサービスを通して特に貧しい地域に限定して就学生に油や小麦粉を配布する活動をしている。

これらのプロジェクトの遂行にあたっては、ユニセフ、国際協力機構 (JICA)、世界銀行、英国国際開発省 (DFID)、米国国際開発庁 (USAID)、ノルウェー開発協力局 (NORAD) 等により継続的に支援を得ている。

## (2) パラフォーマル教育としてのCSRSP-コミュニティ小学校の特徴

このCSRSPモデルは、「2つの教室と2名の教員」をコンセプトとし、草の根レベルでの学校運営を実施することである。また、官民協力事業としても力を入れており、コミュニティによっては、コミュニティ小学校運営に協力する現地NGOともパートナー体制をとり、NEF、ドナー機関、現地NGO、コミュニティが一体となってCSRSPを運営している。さらにNEFは小学校の児童数が増えるごとに教室数と教員数も増加できるよう、コミュニティに働きかけている。1997年にイスラマバード連邦首都区に17のコミュニティ小学校が設立されたことを契機として、パンジャブ州、北西辺境州 (FANA)、連邦部族地域 (FATA)、アーザード・ジャンムー・カシミール州に拡大され (Ministry of Education 2004)、2007年時点で593校が

運営されている (National Education Foundation 2007)。

このコミュニティによる小学校設立の基準は、次のとおりである。

コミュニティが小学校を必要とし、学校運営に責任を持つこと。

少なくとも5年間はコミュニティが学校の校舎として使用できる建造物を提供すること。

2つの教室と2名の教員というコンセプトを基本として、コミュニティに就学適齢期の児童が50名以上いること、そのうち半数は女児であること。

その対象コミュニティ付近1.5キロメートル以内に政府の小学校など他の学校施設が存在しないこと。

コミュニティ内に小学校教員として実働可能な基礎教育を受けた女性がいること。

さらに、ジェンダー格差解消 (男女児が平等に基礎教育を受けられる権利として)、識字率の向上、コミュニティ参加、コミュニティ内での社会的経済的なエンパワメントを促すことも事業の目的として掲げている。

イスラマバード近郊のNEFコミュニティ小学校はナーサリー (3歳児)、プレップ・スクール (4歳児) と1学年から5学年までである。学校規模は全校生徒数40名前後から330名前後となっており、複式学級で運営している学校は33校中25校である (2004年6月時点)。学校によって生徒たちは制服を着用している。初等レベルの主要科目は、イスラム学、国語 (ウルドゥ語)、英語、算数、社会、理科、一般知識であり、その他として保健体育、芸術がある。保健体育と芸術は試験科目ではなく、教科書もないためこの2教科はしばしば主要教科と入れ替えられることがある。1時限あたり35分~40分授業で、午前8時前後から午後2時前後までにすべての教科を終了し、生徒達は宿題を持って帰宅する。

学校規模、カリキュラムを比較する限り、

コミュニティ小学校は政府系小学校とほとんど変わりが無い。5年次で行われる全国統一試験を受ける資格も与えられており、この試験を合格すれば、公立中学校へ入学することも可能である。しかし、NEF小学校の建物は民家であるため公立のそれと比較すると質素で、トイレ、電気、井戸等のインフラが備わっていないという問題が存在する。これらのことを除けば、地域で選出された教員の給料が安価に設定されているために、児童の家計は高い授業料を支払う必要がなく、児童も制服の着用を強要され、さらに長い通学距離に悩むことなく学習することができる。フォーマル教育とノンフォーマル教育双方の特徴を併せ持つ、パラフォーマル教育システムで運営されている学校であるため、コミュニティのニーズに柔軟に対応した学校形態であると言えるだろう。

#### 1) コミュニティ小学校教員

コミュニティ小学校33校において全教員は142名(男性4名、女性138名)であった(2004年6月時点)。NEFの小学校設立基準のとおり、女性教員が大多数である。教員はコミュニティ推薦により、NEFで基礎学力試験とフィールドコーディネーターによる面接を得て正式に雇用される。教員養成課程修了者や、トレーニングを受けたことがある、教員経験豊富な女性を雇用できれば理想的なのだが、実際はそうとは限らない。

持続可能なコミュニティ小学校運営を目指しているNEFは、給料設定をコミュニティにゆだねている。これは5年後に学校が独立採算制に移行した際、コミュニティが教員給与を支払うことができるようにと給料設定されているためである。学歴、経験や受け持っている学年を考慮した給料体系を組んでいるところがほとんどであるが、邦貨にして、1ヶ月1,000円から6,800円と幅があるが、ほぼ2-3,000円が相場となっている(Ono et al. 2004)。政府系の給料はほぼ5,000円で

あるので(瀬田 2003)、非常に安い賃金で雇われている。しかし教員の中には安い給料でも自分のコミュニティの子どもたちのためにと意欲を持って熱心に教えている教員たちがいる。

#### 2) NEFによる小学校モニタリングとその評価

NEFのフィールドコーディネーター2名が1ヶ月に1度 Surprise visit(無予告学校訪問)としてモニタリングを実施している。訪問は予告無しに行われるが、学校側も毎月1回は必ずNEFからモニタリングチームの訪問を受けるということは熟知している。1日に2校ずつ訪問し、天候不良や急用が発生しない限り約3週間で33校すべてをモニタリングする計画である。

各学校では、児童出席簿や教員の授業計画、給料受領の確認、学校運営やコミュニティ内での問題について話し合い、その後は教室に入り生徒の学習ノートをチェックし、また主要教科について児童へ口頭諮問をし、学習到達度を大雑把に把握する。それをすべて学校訪問報告書としてまとめ、NEF事務局長に提出し、問題解決に対し指示を仰ぐ。その他にプログラム運営にかかる教員への給料計算、支払いなど一般業務もこなす。3月の学年度末に各小学校5年次の全国統一試験成績がその学校への評価として記録される。フィールドコーディネーターは、成績の悪かった学校に対し聞き取り調査をする。

#### 3) NEFによるリフレッシュャーコース

NEFは毎年夏季長期休暇を利用し、2週間にわたる合宿型の現職教員研修を全コミュニティの小学校を対象にイスラマバードにあるパキスタン人帰国子女学園(Overseas Pakistanis' Foundation College: OPF)にて実施している。日頃学校モニタリングに携わっているフィールドコーディネーターたちがOPFの優秀な教員をトレーナーとして教

科毎、学級運営ごとの問題点を話し、それを元にコースカリキュラムを作成する。しかし2週間という短期間において全教科の細部にまでわたり指導を行うことは不可能であり、そのために綿密なニーズ調査、問題分析を行い、コースの構成を練ることが必要となる。例えば2002年のトレーニングコースでは、算数の分数、グループワーク学習の方法に加え、児童虐待や心理学を含めたコースが組み込まれた(Shagusta 2002)。その後のフォローアップとして、通常の学校モニタリングと2ヶ月に1度の1日リフレッシャーコースを実施し、教員たちへのバックアップ体制をとっている。リフレッシャーコースは、2ヶ

月に一度、出前ワークショップ型式で、学級運営、算数、英語、理科の4セッションの内容で開催されている。

コミュニティ小学校モニタリング計画においては、33校が地理的条件により4～5校ごとの7区分に分けられ、1日リフレッシャーコースも区分ごとに実施地を決定し、開催されている。リフレッシャーコース後の効果を見るためのモニタリング戦略として、対象校15校の中から教員28名が選定されており、フィールドコーディネーターは、上述した各小学校の通常学校モニタリング業務に加え、授業観察チェックリストを用いて対象教員の準備された授業を観察し、教員を支援

表1 イスラマバード連邦首都区のコミュニティ小学校モニタリング計画

| 業務項目<br>日付              | 業務項目<br>認<br>(出席簿などの記録確<br>通常モニタリング業務 | 生徒の学習到達度<br>把握業務 | 第5学年の授業参観 | 対象教員<br>授業観察<br>(surprise) | 対象教員<br>授業観察<br>(informed) | モニタリング後の学校<br>分析・評価 | 1日リフレッシャー<br>コース開催 |
|-------------------------|---------------------------------------|------------------|-----------|----------------------------|----------------------------|---------------------|--------------------|
| 2003年9月<br>(ベースラインサーベイ) | 指定*1<br>23校                           | 指定<br>23校        | 指定<br>23校 | 指定<br>23校                  |                            | 実施                  |                    |
| 2003年10月                | 指定<br>15校                             | 指定<br>15校        |           |                            | 指定<br>15校                  |                     | 実施                 |
| 2003年11月<br>(断食期間中)     | 全<br>33校*2                            | 全<br>33校         |           | 全<br>33校                   |                            |                     |                    |
| 2003年12月                | 指定<br>21校                             |                  | 指定<br>21校 |                            |                            | 実施                  | 実施                 |
| 2004年1月                 | 全<br>33校                              | 全<br>33校         | 全<br>33校  | 全<br>33校                   |                            |                     |                    |
| 2004年2月                 | 指定<br>15校                             | 指定<br>15校        |           |                            | 指定<br>15校                  |                     | 実施                 |
| 2004年3月<br>(学校休暇)       | *3                                    |                  |           |                            |                            | 実施                  |                    |

(注) \*1 全33校のうち特定業務のために指定された学校。\*2 全33校において業務を実施。\*3 空欄はその業務は実施されないことを意味する。

(出所) Khanum (2003, p.15)より、筆者作成

する。経験年数や基礎調査を基に対象教員として選定された教員は、リフレッシャーコース直後の都合のよい日時を担当フィールドコーディネーターと相談し、授業参観科目と日時を予め決定する( Informed visitと呼ばれる)。当日は担当フィールドコーディネーターが授業観察し、終了後は授業計画立案とともに討論が行われ、よりよい授業実施に向けて提案をする。リフレッシャーコース月間外の通常月間は、通常モニタリング業務同様、Surprise visit(無予告学校訪問)となるが、担当フィールドコーディネーターは、再度担当教員の教室へ入り、通常授業を参観する。こうして対象教員はinformed visit と surprise visit の中で、通常授業の観察と計画された模擬授業の観察をフィールドコーディネーターから交互に受けながら、スキル向上を目指すということになっている。表1は、2003年9月から2004年3月までの学校モニタリングプランである。いつ、どこの学校で何を実施するかが、基礎調査を基に、フィールドベースで立案されたものである。

#### 4) コミュニティ小学校運営委員会(CEC: Community Education Committee)

各小学校には5-7名からなるCEC(コミュニティ小学校運営委員会)がボランティアベースで設置されており、1名は委員長として選出される。彼らは学校の校舎として最低5年間使用できる建造物を探し、女性教員と用務員1名を選出し、不登校などの問題を抱える家を訪問をし、教員のカウンセリングをするなどして学校運営に携わる。NEFは、CECメンバーに対し、学校運営に関するトレーニングコースを実施する。また毎月1回CECと教員の間で議論するように奨励している。CEC委員長はイスラマバードにあるNEF事務所に教員給料を受け取りに行き教員へ支払う責務と、学校内で起こった問題をNEFフィールドコーディネーターやNEF事務局長と解決する責任も担っている。

#### 5) 持続可能な小学校運営のための運営費貯金システム

NEFはコミュニティ小学校設立から5年間は教員給料など学校運営費に係る資金援助を行うことになっている。小学校は、5年間の資金援助期間中に1年間で、邦貨にすると40,000円、5年間で200,000円を生徒からの学費とNEFの資金から貯蓄するよう奨励されている。学費の額は各コミュニティにより自分たちが支払える額で設定されており1月あたり60円から200円と幅がある。児童は、授業料を学校へ支払い、この授業料は5年間、各学校が管理する銀行口座に預金される。学費の支払い形態も、貧困家庭は無償にするなど、コミュニティごとに違う。

5年後小学校がNEFから財政的に独立することになった際、NEFはマッチンググラントとして小学校へさらに200,000円を投資する。コミュニティはこれらの資金を元本としてコミュニティ主体の小学校運営を開始する。(Wijk 2002)。NEFの分析によると、1年間で児童にかかるコストは2,150円と計算されておりこれは政府系の4,800円の約半額まで捻出した額である(Batley et al. 2007, p.13)。

#### 5) .CSRSP-コミュニティ小学校運営上の課題

前述から明らかなように、独自の運営方法を工夫し、一定の成果をあげているCSRSPであるが、同時に幾つかの課題に直面しているのも事実である。NEFの一職員としてCSRSP運営に2年間携わりその間に参観やインタビューを通して明確になった問題点をいくつか列記する。

第一にNEFのフィールドコーディネーターの不足が問題として挙げられる。イスラマバード近郊にある33校の小学校には、合計約140名の教員がいるが、月1回の学校訪問という限られた時間では、児童の出席率や

学校運営に関する項目に関して、聞き取り調査を行い、議論することに重点が置かれ、教員の授業を一人ずつ観察し、教授法を指導する業務が滞りがちである。

第二は、フィールドコーディネーターの研修不足である。フィールドコーディネーター達は、元来教員養成課程出身者や履修者ではなく、また教員経験もほとんど無い者が多い。そしてNEF内ではフィールドコーディネーター達に実質的な研修を行っていないため、様々な援助機関がNEFの職員の能力開発のために、コンサルタントを派遣し、オン・ザ・ジョブトレーニングを実施している。このような状況のため、現場で教員に教授法を助言し、教員養成コースの計画立案においても議論できるほどの役割を十分果たすことができない。これは夏の現職教員研修立案にも顕著に現れている。2週間という短い期間で、全教科の細部にわたり指導を行うことは難しく、そのために綿密なニーズの調査、問題分析が必要となるのだが、フィールドコーディネーターによって行われているニーズ調査の結果が研修計画に反映されていないことが多く見られるのである。NEFの事務局長と、OPFカレッジ教員研修担当者により研修計画が官僚的に立てられているのが問題である。

第三に教室（現場）での支援不足である。現場の教員には、研修コースで習得した教授法を実施し、また、授業を展開していく中で直面した問題点をすぐに相談できる指導主事がいない。この結果、教員自身が理解していない単元などは、省略されるか、生徒達は暗記型方式で教え込まれることとなる。さらに言えば、研修コースから習得した新しい授業計画立案方法や教授法を、実際に、現場で使用していることを確かめ難点があれば助言をするなどの教員へのフォローアップが十分でないために、生徒達は結局、暗記中心型の教科習得法を虐げられるといった悪循環を招く。学校の質を向上させるというNEFの重

点目標は、すぐに目に見える結果となって現れるわけではなくオン・ザ・ジョブ・トレーニングで教員やCECの能力開発をせざるをえないのだが、その過程が重要視されていないという点も考えられる。さらに、例えば算数の少数や分数問題は、教員自身も概念を習得しきれていないことがある。そこを彼らの自尊心を傷つけることなく、児童たちに分数・少数を効果的に教える方法といいながら練習問題を研修授業に取り入れ、教員達自身を再教育しなければならないという目的を組む必要が出てくるのである。

第四に最も大きな課題は活発的なコミュニティ参加と持続性である。前述したようにNEFの運営する小学校プログラムはコミュニティスクールと呼ばれ持続可能なコミュニティ主体の小学校運営を目標として5年計画で実施されている。5年間で運営資金が賄えるよう貯蓄し、教員、CECもNEFによる定期的なモニタリング、研修を受けNEFから自立することが期待されているからだ。

しかし、小学校設立当初は、積極的に学校運営に関わっていたCEC委員達も自身の日常業務の忙しさなどを理由に、学校運営も3、4年と経つと、責任を果たさなくなってきた委員が目立つ。CECの積極的な学校運営への参加が、学校の質に影響を及ぼすのである。2年間の現場での参与観察から、例えばある学校ではCEC委員が文房具等の教材調達を積極的に行っており、教員達が意欲的に教材開発に関わり、また授業へ集中して取り組むことができていた。

一方、他の小学校では、CECがあまり機能しておらず、例えば壊れてしまった黒板を修理することもままならないまま使用していたという状況であった。さらにCEC委員が定期的にNEF事務所へ教員の給料を受け取りに行かないために、その間ボランティア状態で仕事を続けている教員たち、あるいは授業を休講にして給料を取りにわざわざNEF事

務所まで出向くはめになっている教員も存在した。文化的、社会的理由から女性が1人で公共交通機関を利用してコミュニティから首都へ出てくるのが非常に困難な社会で、こういった要因は、教員達の授業に取り組む姿勢に負の影響を及ぼすことになるのは言うまでもない。学校運営は、NEF、地元教員、そしてコミュニティの積極的な協力を無くしては成り立たず、そして必然と教育の質問題に関わってくるのである。

第五にNEFの5年後に各小学校が独立採算した後の明確な戦略がないことがあげられる。Batley et al. (In Rose 2006, p.226)は、NEFコミュニティ小学校について、「すべての、特に遠隔地にある小学校は自立した学校運営に達成することはできない」と言及している。NEFの目標である質の高い教育を提供し、さらにそれぞれのコミュニティ小学校はNEFから資金援助を5年間受けた後に独立することが期待されているが、教員への定期的なトレーニングコースは実施経験が浅く、CECに対するキャパシティディベロPMENTワークショップもそれほど実施されていない状況で、5年が経過したという理由のみで突然独立採算を迫られたとしても、教員とコミュニティのみで学校運営をできるほどのスキルが備わっていないのである。

## 6. パラフォーマル教育システムによる初等教育水準向上の可能性

上述したパラフォーマル教育アプローチを用いたCSRSPの事例から、この教育システムが既存の課題をどう改善すれば、より効果的な初等教育普及に貢献できるかを考察する。

### 1) 独立採算運営となったコミュニティ小学校に対する明確な戦略

基本的な小学校運営事業計画として、5年後に完全に独立されるというタイムラインの

みで判断するのではなく、学校運営を的確に評価し、何を基準としていったいどの段階に達したら独立させるのか、独立後は、NEF事務所やパートナーとなっていた現地NGOの役割はどこにあり、どこまで関与するのかなど、明確なフォローアップ戦略が必要不可欠である。加えてコミュニティ小学校運営関係者がいつでも協力を得られるような柔軟なバックアップ体制をNEF内に備えておくことが必要である。学校内教育の質を現状維持しつつコミュニティのニーズにあった学校運営を持続して行くには、コミュニティの主体性とCECの学校運営に対する強いコミットメントが最重要要因である。パラフォーマル教育アプローチで効果的なCSRSPを実施していくには、NEFが完全に手を引いてしまうのではなく、年に数回の学校モニタリングや学年度末の学校運営評価には関与し、コミュニティによる学校運営を見守っていく必要があるといえる。

### 2) 事業運営関係者のためのキャパシティディベロPMENTプログラムの実施

はじめに、より質の高い初等教育を提供するための、定期的な教員研修の重要性が挙げられる。コミュニティ選出によって安価な給料承認のもと雇用された教員たちには、初任者研修や、勤務開始後の知識と技能向上を目指した定期的な教員研修が必要であることは言うまでもない。教員たちは、複式学級で2つから4つの学年を効率的に教えながら、一方で、よりよい教授法を模索して授業計画を立てることの重要性を認知している。政府系学校と違い指導主事が直接関わることもない中で、授業実施をする上で最低限必要とされる技能、知識、またその後の定期的なトレーニングが必要となるのはいうまでもない。

また、教員どうしが定期的に集合することは、同僚間での知識の共有や、方法論を共有する場となり、互いに情報交換しながら、コミュニティ小学校運営の問題を解決していく

手段ともなりうる。そこで、日頃の学校モニタリングを通して教員から出たフィードバックを元にして教員のニーズに特化した独自の研修プログラムを作成し、定期的を実施していく必要がある。

次に、NEF 職員のキャパシティディベロプメントの必要性が挙げられる。CSRSP 運営にフィールドベースで関わっている NEF 職員は、先に述べたように教員経験者やまた CSRSP 運営やフィールドコーディネーターとしての役割についてオリエンテーションを受けるわけでもなく、ただモニタリング業務を淡々とこなす日々になる傾向にある。学校へ行き教員やコミュニティ委員と問題解決に向けて話し合い、助言ができるようになるためには、職員のキャパシティディベロプメントも不可欠である。国内で実施されている教育省、国際機関や NGO によるファシリテーターワークショップや、教員養成研究会などはそれなりに開催されている中で、そういった機会に積極的に参加し、職員自身も技能向上をしていかなければならない。筆者赴任中 2 年間で、NEF 内での職員研修の重要性の認識は低く、上司から事務所外のワークショップに参加することが承認されることは数えるほどであった。British Council の支援で NEF 組織としてのキャパシティディベロプメントプログラムを現地コンサルタントとして担当したパキスタン南西部パロチスターン州にある開発実践研究所 (Institute for Development Studies and Practices: IDSP) は、最終報告書で「NEF は教育プログラムの研究者、トレーナーまた評価者としてのキャパシティを備えている必要がある」(Institute of Development Studies and Practices 2005, p.21) と示している。さらに、「NEF はパートナーシップ構築、最良実践の実証、そしてコミュニティを基盤とした教育システム上で実行可能な資金運営に対する技術・財政支援ができるほどの技術能力を開発しなければならない」と提言している

(ibid. pp.27-28)。

### 3) コミュニティのニーズに対応した特別科目の提供

CSRSP のコミュニティ小学校は、政府系小学校のカリキュラムと同様の授業を実施しているが、アフガン難民の定住する地域などでは、地元 NGO と連携して、放課後に裁縫や花飾り作成などのクラスを開催しているところもあった。定期的な小学校モニタリングを通しての教員とのインタビューや教員同士の話からも、保護者から学校で何か実用的な技術が習得できないかと相談されているといった事実もあったのは確かである。職業技術設備をすべての小学校に設置するまでは行かなくとも、重視し、地域で手に入るリソースの範囲内でライフスキルや基礎的な職業的技術を得られる機会を提供することができれば、コミュニティのニーズに合ったパラフォーマル教育を提供することができるのではないだろうか。

## 7. おわりに

本稿ではパキスタン・イスラム共和国の初等教育普及へ向けての取り組みとしてパラフォーマル教育システムを使い、草の根レベルでコミュニティ小学校プログラムを実施している NEF の CSRSP を事例研究として、初等教育普及の方法としてどのような可能性があるかということを検証した。NEF を始めとする政府からの働きかけというより、NEF とコミュニティによる官民協力事業として、学校単位で資金を積み上げながら独立採算制を目指して小学校運営を実施していくというプログラムは、新しい例であり、現時点では、それなりの成果が見られるが、今後学校運営を持続可能にしていくための要因を追求していく必要が多いにある。さらに、経済的、社会的、文化的理由により、小学校へ就学できない児童たちへの質の良い教育を

提供するという根本的な目標も、様々な問題を抱えつつも到達しているといっても過言ではない。NEF コミュニティ小学校のパキスタン 5 年次全国統一試験結果を見てみると、2003 年度の結果は、合格率 70.6% であり (Ono et al. 2003, p.1) 今日では、政府系小学校合格率 40% に対し、NEF 小学校の数値は 86% と報告されており (Batley et al. 2007, p.13) 良好な成績結果を示している。

他方、初等教育の普及方法としての可能性を考察し、持続可能なパラフォーマル教育を提供するコミュニティ小学校運営に必要な要因を検証した。その結果、コミュニティの積極的な参加、小学校運営に関わる関係者の能力開発の重要性、コミュニティのニーズに合致した特別科目提供などの要因が重要であることが明らかになった。教育の質を一定に保ちつつ、小学校運営を実施していくには、NEF、コミュニティ、また所轄 NGO 内で明確な戦略と目標を共有しながら、密接な協力関係を保ち実施していくことが重要である。パラフォーマル教育システムは、初等教育普及に貢献している可能性があるが、このシステムを初等教育普及の手段として提唱するには、パラフォーマルアプローチを反映し実施されている各国の小学校運営事業を比較し成功する条件などについて更なる研究の蓄積が必要であろう。

## 謝辞

本稿執筆にあたってご助言いただいた太田まさこ氏、唐 規昭氏、並びに小野康子氏を始めパキスタン滞在中にご指導いただいた方々に感謝申し上げます。最後に自国の子どもたちのためにと意欲を持って教育開発に携わっている元 NEF 同僚、コミュニティ小学校運営関係者にここに記して謝意を表したい。

## 注

- (1) 筆者は、青年海外協力隊識字教育隊員として 2002 年 8 月から 2004 年 8 月まで National Education Foundation (国立教育基金、通称 NEF) へ配属され、その活動期間、イスラマバード連邦首都区にある 33 校のコミュニティ小学校モニタリングストラテジー構築、現職教員訓練実施業務に携わった。
- (2) この小学校は、公教育と同等のカリキュラムにより運営され、参加した児童には、国家発行の小学校卒業資格が与えられる。加えて、初等教育修了者対象にした中等教育プログラムも提供されている (米村 2006)。
- (3) この小学校は、BRAC とコミュニティがパートナーとなり、竹と土壁で建てられた校舎で公教育を基本として立案されたカリキュラムに基づき基礎教育が提供される。多くの BRAC 小学校卒業者は、公立小学校に編入する (World Bank 2000)。加えて、BRAC に関する先行研究からは、ノンフォーマル初等教育プログラムが、女児や社会的・経済的に不利な立場に置かれた児童の学校へのアクセスの改善に貢献していることが証明されている。また、ノンフォーマルな小学校の生徒の学習成績が、フォーマルの小学校の生徒よりも優れていることも報告されている (Chowdhury et al. 2003)。従来の研究結果とは異なり、ノンフォーマル初等教育プログラムが、よりより学習態度や試験成績の結果となって現れていることは注目すべきである。

## 参考文献

- 外務省 (2006) 「各国・地域情勢：パキスタン・イスラム共和国」  
<http://210.163.22.165/mofaj/area/pakistan/data.html> (アクセス日：2007 年 4 月 4 日)。
- 小出拓己 (2003) 「パキスタンの教育事情」6 月 13 日 JICA 勉強会配布資料。
- 国際協力機構 (2005) 「JICA のノンフォーマル教育協力への提言」『ノンフォーマル教育支援の拡

- 充に向けて』国際協力機構, 121-139 頁 .
- 小林和恵 (2002) 『非識字問題への挑戦 - 国際社会の取り組みとフィールドからの活性化の試み - 』国際協力事業団 .
- 瀬田智恵子 (2003) 「パキスタン視察報告」  
[http://www.kodomo.ac.jp/ecccd/report/annual\\_report2003/seta.pdf](http://www.kodomo.ac.jp/ecccd/report/annual_report2003/seta.pdf) (アクセス日 : 2007 年 3 月 31 日).
- 浜野 隆 (2005) 「初等教育」黒田一雄・横関祐見子編 『国際教育開発論 - 理論と実践』有斐閣 , 82-102 頁 .
- 広瀬崇子 (2002) 「第 5 章 パキスタンの現状と展望」  
<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/tyou030f.pdf> (アクセス日 : 2007 年 4 月 2 日).
- 広瀬崇子・小田尚也・山根 聡 (2003) 「学窓のさまざまなかたち - マドラサと LUMS」『パキスタンを知るための 60 章』明石書店 , 118-123 頁 .
- 米村明夫 (2006) 「メキシコにおける初等教育の完全普及の最終段階 - オアハカ州に焦点を当てて - 」『ラテンアメリカレポート』23 巻 1 号, 59-63 頁 .
- Batley, R.A., Hussain, M., Khan, A. R., Mumtaz, Z., Palmer, N., & Sansom, K. R. (2004). Pakistan: Non-state Providers of Basic Services. IDD. University of Birmingham.  
<http://www.idd.bham.ac.uk/service-providers/stage2.htm> (March 29,2007).
- Carr-Hill, R., Carron, G. & Peart, E. (2001). Classifying out of school education. In K. Watson (ed.), *Doing comparative education research: issues and problems* (pp.331-353). Oxford: Symposium.
- Chowdhury, A., Nath, S. & Chowdhury, R. (2003). Equity Gains in Bangladesh Primary Education. *Journal of International Review of Education*, 49(6), 601-619.  
<http://web.ebscoost.com/ehost/pdf> (March 28, 2007).
- Government of Pakistan (2005). *Pakistan Social and Living Standards Measurement Survey 2004-05*. Islamabad: Federal Bureau of Statistics.
- Hallak, J. (1990). *Investing in the Future: Setting Educational Priorities in the Developing World*. Oxford: Pergamon Press.
- Hoppers, W. (2006). Non-formal education and basic education reform: a conceptual review. UNESCO IIEP.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/001444/144423e.pdf> (March 26,2007).
- Institute for Development Studies and Practices (2005). Final Report  
[http://portal.idsp.org.pk/Portals/4512/IDSP\\_NEF\\_Final20Report.pdf](http://portal.idsp.org.pk/Portals/4512/IDSP_NEF_Final20Report.pdf)(March29.2007).
- Khanum, S. (2003). *Monitoring and Supporting Teachers Strategy Implementation Report*. Pakistan: British Council Pakistan.
- Ministry of Education (2004). *Public Private Partnerships in the Education Sector: Education Sector Reforms Action Plan 2001-2006, Policy, Options, Incentive Package and Recommendations*. Islamabad: Government of Pakistan.
- Ministry of Education (2007). Challenges in the Education Sector in Pakistan.  
[http://www.sais-jhu.edu/programs/asia/southasia/sa\\_events/sa\\_event\\_flyers/javed\\_ashraf.presentation\\_pdf](http://www.sais-jhu.edu/programs/asia/southasia/sa_events/sa_event_flyers/javed_ashraf.presentation_pdf) (April 3, 2007).
- National Education Foundation (2003). National Education Foundation: Newsletter July-December (2). Islamabad: National Education Foundation.
- National Education Foundation (2007). Programmes.  
[http://www.nef.org.pk/rural\\_school\\_program.html](http://www.nef.org.pk/rural_school_program.html) (April 3, 2007).
- Ono, Y., Saif, A. & Takayanagi, T. (2003). Result of Annual Examination of Class V Held Under Federal Directorate of Education: During the Academic session April-02-March,2003. NEF unpublished internal work report. Islamabad.
- Ono, Y., Saif, A. & Takayanagi, T. (2004). Attendance sheet for Refresher course 4, NEF unpublished internal Refresher course material. Islamabad.
- Rose, P. (2006). Collaborating in Education for All?

- Experiences of Government Support for Non-State Provision of Basic Education in South Asia and Sub-Saharan Africa. *Journal of Public Administration and Development*, 26(3), 219-229.  
<http://www.interscience.wiley.com> (March 29, 2007).
- Shagufta (2002). Follow-Up Study and Monitoring Report of the In-Service Teacher's Training Workshop Held at OPF Girls College. Pakistan: National Education Foundation and UNICEF.
- Wijk (2002). Community Supported Rural Schools Program (CSRSP). distributed handout during the orientation session at NEF. Pakistan.
- World Bank (2000). ASIA10. BANGLADESH: Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) Non Formal Primary Education (NFPE) Schools.  
<http://www1.worldbank.org/education/est/resources/case20studies/Bangladesh/20-20Brac.com> (August 5, 2007).
- World Bank (2006). World Development Indicators Database.  
<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf> (April 3, 2007).