

# 住民参加型小学校建設プロジェクト

## その効果的運用に向けて



平成17年9月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

総研
JR
04-45

# 住民参加型小学校建設プロジェクト

## その効果的運用に向けて

清水 和樹

CDC インターナショナル・海外事業部技術協力アドバイザー

平成 17 年 9 月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 16 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究結果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ  
〒 162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5  
FAX：03-3269-2185  
E-mail: iictae@jica.go.jp

---

# 目 次

要約	i
1. はじめに	1
1-1 背景	1
1-2 目的	3
1-3 全体構成	3
2. 住民参加と教育支援	5
2-1 コミュニティと住民参加	5
2-1-1 コミュニティと住民参加の重視	5
2-1-2 主要なアクター	6
2-1-3 住民参加について	6
2-2 住民参加による教育プロジェクト	8
2-2-1 住民参加に適した活動とその成果	8
2-2-2 実施の難しさ、リスク	11
2-2-3 政府の役割	13
2-2-4 前提条件と実施メカニズム	14
2-2-5 実施者への留意点	16
3. 住民参加型小学校建設プロジェクト	18
3-1 住民参加型の手法と選択	18
3-1-1 手法	18
3-1-2 手法選択に関する考慮事項	20
3-2 住民参加型プロジェクトの実際	29
3-2-1 建設前	29
3-2-2 建設実施	48
3-2-3 建設後	54
3-3 効果と制約	58
3-3-1 効果	58
3-3-2 制約	61
3-4 プログラム化の方向性	63
3-4-1 収益向上	63
3-4-2 教育分野	64
3-5 住民参加型の成功要因	66

補論：SWAp のもとでの住民参加型学校建設プログラム	68
1. SWAp	68
2. 学校建設プログラムの概要	70
2-1 プログラムの目的	70
2-2 プログラムの実施内容	70
2-3 学校建設プログラムの特徴	71
2-4 学校建設プログラムの現状	72
2-5 EFA ファスト・トラック・イニシアティブ	77
2-6 ハイブリッド型学校施設建設プロジェクト	77
添付資料 住民参加型小学校建設プロジェクト工程表	79
引用文献	80

## 表・Box 目次

表 3 - 1	小学生 1 人当たりに対する教育支出（出資コンポーネント別）（1997 年）	21
表 3 - 2	コミュニティと家庭の初等教育に対する教育支出の内訳（1997 年）	22
表 3 - 3	学校建設プロジェクトにおける援助アプローチの違い	25
表 3 - 4	小学校建設、補修プロジェクトにおける住民参加のコストの割合（1993-97）	25
表 3 - 5	政府や NGO などによる住民参加型学校建設の負担に関する分類	25
表 3 - 6	地域別 1 教室当たりの建設コスト	40
表 3 - 7	地域別 1 教室当たりの建設コストの変化	41
表 3 - 8	地域別教室 1 m <sup>2</sup> 当たりの学校建設コスト	41
表 3 - 9	カンボジアの小学校建設におけるユニット・コストの一例	42
表 3 - 10	マラウイの学校建設費用の比較	59
表 3 - 11	建築資材による学校校舎の耐久性と維持管理費の比較（エチオピア）	59
表 A - 1	タンザニアの Development Grant による教室建設数	73
Box 2 - 1	学校に対するコミュニティの動員と参加の段階モデル	7
Box 2 - 2	マラウイの女性の生活と日々の負担	12
Box 3 - 1	エチオピアの住民参加セレモニー	19
Box 3 - 2	ナイジェリアの教育積立金	26
Box 3 - 3	エチオピアの住民参加型学校建設ガイドライン作成過程	33
Box 3 - 4	エチオピアの ManaBU プロジェクトにおける建設職人の選定手続きの流れ	51
Box 3 - 5	複数の小学校建設途中における建設委員会の交流や視察	52
Box 3 - 6	維持管理ハンドブック	56
Box 3 - 7	学校建設プロジェクトにおける住民参加に関する評価報告	58
Box 3 - 8	住民参加型学校建設をきっかけとした小学校における民主的意識の高まり	61
Box 3 - 9	学校建設委員会が建設資金に対する借金を背負った事例	61
Box 3 - 10	ミャンマーにおける収益事業を伴う小学校建設プロジェクト	64
Box 3 - 11	農村開発に重点を置いた支援の弊害	64



# 要 約

## 背景と目的

世界的課題である「万人のための教育（EFA）」や「ミレニアム開発目標（MDGs）」における基礎教育の普及を達成するために、小学校建設は重要な手段であり、これまでにドナーの支援も活発になされてきた分野である。日本政府の教育支援としても代表的なものであり、基礎教育支援策である「成長のための基礎教育イニシアティブ」（Basic Education for Growth Initiative: BEGIN）においても重点分野として位置付けられている。

しかしながら、教育関連 MDGs 達成を基準として日本の一般無償資金協力による小学校建設を評価した報告書では、建設ニーズの高い地域ではなく建設しやすい場所にプロジェクトが集中したり、大量の校舎ニーズに対して数十校の建設で対応したりするような問題点が明らかにされている。また「他ドナーの5倍」といわれるコストについても見直すべきとの指摘もなされており、世界的課題に対するこれまでの貢献度は不十分であったといわざるを得ないだろう。また、草の根無償資金協力による建設支援についても、低コストで地元ニーズにきめ細かく対応できる利点はあるが、量（校数）の確保が難しく、同じく就学向上の目的を達成するには不十分な面がある。

本稿では、以上のような状況を改善して EFA や MDGs などの国際的課題に対して効果的な小学校建設支援を行うにはどうしたらよいかについて、具体的な方向性を示すことを目的としている。

小学校建設支援を行うにあたってさまざまな手法があるなかで、ここでは近年ほとんどのドナーによって実施されている住民参加による小学校建設支援を対象とする。これは住民参加により建設コストの削減や地方分権化の基礎となる組織運営能力の向上、パートナーシップやオーナーシップの醸成などさまざまな効果が期待できるためである。また、支援形態としては従来の「プロジェクト」を基本とする。近年、アフリカ諸国などで「プログラム」として実施される学校建設支援が増えているが、現時点では成果が未知数であるため、その背景と現状を述べるにとどめている。

なお、まとめるにあたっては可能な限り具体的な事例を紹介し、プロジェクト実施にあたってハンドブック的に活用できるよう心がけた。

## 住民参加による教育プロジェクト

「住民参加型小学校建設プロジェクト」について述べる前に、全体像をとらえるために「住民参加による教育プロジェクト」に簡単に触れておくと、例えば、効果を発揮しやすい活動として、学校建設に加えて、情報収集とニーズ分析、学校計画の策定と運営、指導の質の向上、学校のモニタリング、家庭の教育意識の向上などが挙げられる。こうした活動へのプロジェクト実施によって、さらに①技能を身につけて活用することが可能になるなど能力向上につながる、②オーナーシップを高めることができる、③より多くの資源を集めることができる、④学校とコミュニティの間にパートナーシップを生み出すことができる、⑤プロジェクトの持続性を高め



ることができる、などのメリットももたらされる可能性がある。

ただし、実施するにあたり認識しておくべきことは、それが決して問題解決の万能薬にはならないということである。住民参加によるプロジェクトは、フラストレーションの多い、難しい過程であり、時に失敗の危険にさらされたり持続的な発展に至らなかったりする場合もあることを自覚しておく必要がある。

### 住民参加型小学校建設プロジェクトの手法と選択

小学校建設に対する住民参加は多くの途上国で伝統的に行われており、近年実施されている NGO や国際機関などによる学校建設プロジェクトのほとんどに取り入れられるようになってきている。プロジェクトの実施にあたっては、校長、教員、保護者、地域住民らを含む「学校運営委員会」が主体となって取り組むことが一般的である。

プロジェクトでとられている手法としては、①現物支給、②役務提供、③寄付、④収入向上活動、⑤積立金などがあるが、こうした手法はプロジェクトとして実施される場合、いくつかを組み合わされることになる。この組み合わせについては、実施する地域や社会・経済・文化的要因によって異なるだろうし、支援プロジェクト自体の制約によっても左右されるだろう。ただし、いくつかの調査を通じてそれほど遜色のないパターンを導き出すことは可能である。

例えば、①住民参加型で行うにあたって重要なアクターである保護者の生活状況について全般的な視野を得るための教育費の負担に関する調査、②伝統的にどのような形で学校建設が行われてきたのかを探るための人類学的な視点を含めた学校建設手法に関する調査、③ドナーによる住民参加型学校建設プロジェクトの手法に対する調査、④同プロジェクト関係者に対するインタビュー調査などがある。さらに⑤意思決定過程への参加、及び⑥プロジェクトの規模に関する視点も重要である。

特に「意思決定過程への参加」という視点で考えた場合、ドナーの資金援助をもとに学校運営委員会が業者の選定、建設のモニタリング、支払いなどの「建設運営」を主体的に行うなら、委員会側の意思決定に関わる度合いは高くなるといえるだろう。この場合は住民に過度な負担を強いることがなく、仮に地域が貧しい状態にあったとしても、さらなる悪化は避けられるというメリットも得られる。また、プロジェクト側からすれば学校運営委員会の経験不足などは事前トレーニングや実地研修で補える可能性が高い。基本的な組織運営能力の向上を図って地方分権化を促進し、さらに貧困への影響を最小限に抑えるという命題が強調されているような場合には、このような「建設運営」の手法が望ましいだろう。最近の住民参加型学校建設プロジェクトでは多く採用されている手法でもあり、本稿ではこの手法を中心として、年間 50 ～ 100 校程度を建設する中規模建設プロジェクトの実施を前提として話を進める。

## プロジェクトの実際

プロジェクトを進めるにあたり、まず校舎建設の目的として「公平なアクセスの確保と拡大」「学習環境の改善による教育の質の向上」が設定されるだろう。住民参加型については、「建設コストの削減」や「地方分権化の促進」、「コミュニティと学校間のパートナーシップ構築」「学校とコミュニティの組織的運営能力の基礎を構築する」などと設定される。

建設前に行っておくべきこととして、学校建設に関連するさまざまな基準、標準設計などを検証し、不十分であれば新たな提案をしていくことである。標準設計に関しては、住民参加になじみやすい地元資材を活用した伝統的設計を尊重したうえで、近代的な教育施設の基準に見合った耐久性、快適性、経済性の高い資材、それを利用した設計にうまく融合されるような設計が望ましいといえるだろう。このほか地域性、環境、障害者、ジェンダーなどへの配慮も必要である。

建設コストについては、基本的には当該国で実施されている学校建設プロジェクトの建設コストや地元業者による建設コスト、資材価格などを基本に算出していくことになるが、アフリカ諸国などでは当該国政府や世界銀行などの意向でコスト削減の動きもあることから配慮が必要であろう。

建設プロジェクトの計画策定にあたっては、当該国の教育セクターに将来計画である「教育施設計画」などがすでにあればそれに沿うことが基本となる。対象校の選定と建設については、当該国政府が主体となって学校の応募を受け付け、対象校を選定し、学校運営委員会により実施される「建設運営」を手助けする形で進められることが望ましい。当該国政府による選定・建設運営の支援は、政府職員のオーナーシップやプロジェクトの持続性を考えた場合に非常に重要なポイントであるが、援助受け入れ能力などからみて実施が難しい場合は、政府を尊重しながらプロジェクト側が中心となって以上の手続きを進めることも考慮する必要がある。

プロジェクト成功の大きなポイントとして、学校運営委員会によるプロジェクトの目的と成果、手続きなどの十分な理解、住民参加についての明確な合意が非常に重要である。これがプロジェクト成功の大きな鍵になる。また、学校運営委員会に対する「建設運営」の手続きや建設技術に関する指導も必要不可欠である。

実際の建設に際して、建設業者の選定は学校運営委員会が競争入札、あるいは指名競争入札を行って、技術力と資本能力を評価することが基本になる。さらにモニタリング、段階的な支払いなども続けて行うことで学校運営委員会の基本的な組織運営能力を向上させる。ただし、こうしたプロセスの実施は容易ではなく、プロジェクト、あるいは政府によるサポートは必要である。

建設後に関して、住民参加による校舎の維持管理は重要であるが、各国の住民参加型学校建設プロジェクトにおいてこうした活動はあまりみられていないようである。その理由はさまざまだが、プロジェクト側としては住民参加型学校建設を行えば自主的に実施されるという予断を持たず、同時並行で行う別のプロジェクトと認識して取り組む必要があるだろう。

## プロジェクトの効果と制約、プログラム化

住民参加型小学校建設プロジェクトにおける効果としては、すでに述べた効果以外に、地方のニーズに適合した柔軟な建設の実施、建設モニタリングによる建設の質の向上、学校運営などへの関心の高まり、民主的な意識の向上にもつながる可能性がある。

制約としては、プロジェクトによって貧困層への悪影響やさまざまな格差の助長などが生じる可能性があるが、これはプロジェクトの手法に配慮することでかなりカバーできると思われる。ただし、「プロジェクト」が個別のドナーによって行われていることから、支援の重複やプロジェクトの手法の違いからくる不公平などの問題を生じることがある（この点については補論で言及する）。また、住民参加による効果が得られるまでには時間がかかるという前提からするならば、住民参加型小学校建設プロジェクトは比較的短い期間で工事を終了するため、コミュニティの関わりも必然的に短くなり、イベント的な意味合いが強くなる傾向にある。このことから、本来期待できるような効果を十分に得られるまでには至らない場合もあるという制約も生じる。言い換えれば、住民参加型小学校建設プロジェクトは変化を起こすためのきっかけとして、あるいはさらなる住民参加を促す有効な手段として考えられるということであろう。

後者の場合にプロジェクトとして考えられる方向性は、学校建設に対するコミュニティのイニシアティブをうまく活用しながら、建設後の持続性につながるようなもうひとつのプロジェクトを組み込んでプログラム化しておくことがあるだろう。例えば、農村開発に関係する収益事業の実施を建設後に行うなどが考えられる。もうひとつの視点として、住民参加型学校建設プロジェクトと並行して、教育の質の向上など住民参加に適した教育分野に対する支援を始めることも考えられるだろう。

プロジェクトの成功要因としては、①プロジェクトにおけるリーダーシップ、②コミュニティによるプロジェクト目的とその利益に対する役割の自覚、③コミュニティに対する指導、④コミュニティの伝統的社会構造の把握に基づく組織づくり、⑤プロジェクト施行管理組織における透明性（特に財政面）が挙げられるだろう。

## 補論：住民参加型学校建設プログラム

補論では、近年アフリカ諸国を中心に SWAp のもとで実施されている学校建設「プログラム」を取り上げる。このプログラムに組み込まれている住民参加の手法は「プロジェクト」における手法と大きな差はないが、プログラム全体の持つ特徴について比較することで、双方の持つ長所や短所を明らかにすることができるだろう。

学校建設プログラムは、教育セクター全体のプログラムのひとつのコンポーネントとなることから、①教育セクター・プログラムとの整合性、②関係ドナーのすべての参加と手続きの共通化、③オーナーシップという3つの特徴を持っていると考えられる。

プログラムはすでにタンザニアとウガンダにおいて実施されているが、現時点での印象では、全国レベルで驚異的なスピードで教室建設が進み、緊急課題となっている就学者の急増に対応する受け入れ態勢が改善され、2015年までの初等教育の完全普及に向けて弾みがついたといえるだろう。また、援助協調によって手続きが統一されて取引費用が減少したり、建設対象校の

重複などが減ったりするなど多くのプロジェクトが同時進行することによる非効率性が減少したことも推測される。ただし、学校建設の質と政府及び学校レベルのプログラムの管理運営能力に関しては多くの課題を抱えていることが明らかになり、将来性についても決して楽観はできない状況だろう。

以上で述べた学校建設プログラムに関して、世界銀行などの主導で行われている EFA ファスト・トラック・イニシアティブの資金によって実施が予定されている国もある。また、「プログラム」の特徴を一部取り入れた形で、あくまで「プロジェクト」として実施するハイブリッド型の住民参加型学校建設プロジェクトもカンボジアで実施されている。中央のプロジェクト実施部門（PIU）が中心になって住民参加型「建設運営」を主体とした学校建設を行うのと同時に、一部の州に対してトレーニングを前提にプロジェクト運営を任せる方式をとっている。これにより建設校数については「プログラム」に比べてそれほど多くはないが、校舎の質の確保が可能になっていることに加え、限定されてはいるが一部の州のプロジェクト運営能力も向上させている。

## 謝 辞

本報告書作成にあたり JICA 関係部署（国際協力総合研修所、人間開発部、無償資金協力部）、在外関連事務所（エチオピア、カンボジア、ガーナ、タンザニア、ナイジェリア、マラウイ、ミャンマー、モザンビーク）、及び以下の方々に大変お世話になりました。この場を借りて篤くお礼申し上げます（敬称・肩書略）。このほか、中間報告会、最終報告会に参加された方々からも貴重なアドバイスをいただきました。重ねてお礼申し上げます。

外務省	興津妙子、大平健二（在モザンビーク日本国大使館）
コーエイ総合研究所	石田洋子、桑原準、滝本葉子、渡辺真美
国際開発センター	藍澤淑雄、佐藤幸司
国際協力銀行	石川博昭
コロンビア大学ティーチャーズカレッジ	西村幹子
日本財団	斎藤栄（ヤンゴン事務所）
日本紛争予防センター	田中剛、寺西悦子（プノンペン事務所）
パスコ	山屋浩三（カンボジア地理情報整備調査）
香港大学教育学部比較教育研究センター	前田美子、Mark Bray
毛利建設設計事務所	東谷あかね
早稲田大学大学院アジア太平洋研究科	黒田一雄
Group 5	Henk Meijerink
元英国国際開発省（DFID）職員	Charlie Kirkcaldy

エチオピア	Abba Dhibbra, Abe Bech, Birbirsa Adugna, Dastae Surse Gemechu, Direge Gemechu Deribsa, Jemere Mume, Jimma Zecbo, Kasahun Kumala, Kedir Lugo, Kumala Kumalae, Samel Fadess, Shemalis Lantidru, Hailu Benti
カンボジア	Chea Oeung, Chet Chealy, Im Sethy, Khim Vichet, Kuy Phalla Lor Lath, Noy Shoung, Om Sethy, Ou Eng, Sam Sereyrath, San Nwe, Sao Phalla, Sriam Bhagyt Mathe, Sok Vanarit, Un Theang, Vin McNamara
ガーナ	William Guest
タンザニア	Alexander Robert, Benedict A. Mtui, Donald Hamilton, Grace E. Mabeyo Mikwambe, Mdimbi Majimatitu, Muvungi Mzinga

# 1. はじめに

## 1 - 1 背景

「すべての人は教育を受ける権利を有している」という人間の基本的な権利が十分に保障されていない現状を改善するために、また、世界の貧困状況を改善するために、基礎教育の普及が極めて重要な課題であることは広く認識されている。これまでに「万人のための教育世界会議」(1990年、ジョムティエン)や「世界教育フォーラム」(2000年、ダカール)が開かれ、「万人のための教育」(Education for All: EFA)の理念のもとで、国際社会がこの課題に取り組んでいくことが確認されている。2000年の国連サミットでは人類の将来の繁栄を目指す具体的目標として「ミレニアム開発目標」(Millennium Development Goals: MDGs)が採択されたが、ここでは2015年までに達成する8つの目標のうち「初等教育の完全普及(Universal Primary Education: UPE)」と「教育における男女格差の解消」の2つがEFAの目標と重なっており、基礎教育の重視が改めて明確になっている。2002年にはこうした動きを加速させるため、目標の達成が難しい途上国に対してドナーの財政的な支援を集中させようという「EFAファスト・トラック・イニシアティブ(Fast Track Initiative: FTI)」も始まった。さらに各国のNGOなどによる目標達成に向けた活動も年々活発になってきており、いまや「基礎教育の普及」に向けたイニシアティブは「貧困撲滅」と相まって世界的規模の大きなうねりとなっているといえるだろう。

基礎教育の普及をより具体的にとらえてみると、ドナーによる効果的な支援策のひとつとして小学校建設が挙げられるだろう。多くの途上国で「学校が近くにないために子どもを通わせることができない」「校舎の老朽化など学習環境が悪いため子どもが学校に行きたがらない、熱心に勉強しない」という保護者や教育関係者の意識は共通しており、そうした思いに応えるためにドナーの側もかねてから積極的に取り組んできた分野でもある<sup>1</sup>。この背景には、就学向上の効果を高めるためには単独のドナーでは十分ではなく、一般に多くのドナーの参入が歓迎されたことや、結果が形として見えることから取り組みやすいなどの理由もあったと考えられる。近年では、UPEなどを目標として、初等教育の無償化とそれに代わる学校運営資金などの交付を行い、併せて大規模な小学校建設を実施する政策をとって就学者数を大幅に伸ばしている国が増えている。こうした政策をさらに後押しするために、FTIの資金で小学校建設を促進したいと希望する国も増えつつある<sup>2</sup>。

日本政府にとっても小学校建設は代表的な教育支援であり、新たな教育支援策である「成長のための基礎教育イニシアティブ」(Basic Education for Growth Initiative: BEGIN)<sup>3</sup>でも、重

<sup>1</sup> 例えば世界銀行の教育分野への融資のなかで、減少傾向にはあるものの学校建設は45%(1995-1998)で、依然として大きなシェアを占めている。World Bank(2003)p.2

<sup>2</sup> モザンビーク、イエメンなど。

<sup>3</sup> 2002年6月、日本政府は新たな教育支援策として、「成長のための基礎教育イニシアティブ」を発表した。これは上記の「万人のための教育」などの世界的課題を踏まえて策定されており、「重点分野」として、「教育の機会の確保に対する支援」、教育の「質」の向上への支援、教育の政策・運営管理の改善の3つの柱が示されている。

点分野のなかに「多様なニーズに配慮した学校関連施設の建設」として位置付けられている。

しかしながら、MDGsの教育関連目標達成を基準としてこれまでの学校建設支援の実績を見た場合に、その貢献度は不十分であったといわざるを得ないだろう。例えば、一般無償資金協力による小学校建設支援についてみると、耐久性に優れ、「顔の見える援助として裨益効果も高く、要請も多く挙げられている」<sup>4</sup>分野とされているが、「教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取り組み評価」に関する報告書では「サイトの選定にあたり、就学率の拡大や修了率の改善などの教育関連（MDGs）指標への配慮が十分に行われていないケースが多い」こと、また、「教育指標や貧困指標からみて量的拡大が望まれている国においても、量的な拡大のための援助ニーズが高い地域よりも、単年度中に建設が可能かつ施工管理が行いやすい幹線道路沿いが優先されるケースが大部分」<sup>5</sup>であること、「国全体の何千何万もの不足数に対して、数十校における数百教室の建設が通常」であることなどが指摘されている。さらに「費用対効果の視点から、他ドナーの5倍といわれるコストを費やす一般無償資金協力スキームによる小学校建設については見直すべきとの声が多く挙がっている」とも述べられている<sup>6</sup>。建設コストが割高であるという点については、これまでも文献、記事などで批判がなされたために<sup>7</sup>、日本政府は調査<sup>8</sup>を基にコスト削減に向けた努力を行ってきたが<sup>9</sup>、世界的課題達成を基準とした評価において改めてこの点が問われているといえるだろう。

このほか、草の根無償資金協力による小学校建設については、NGOなどが主体となって行うため現地並みのコストで実施できることや、住民参加型を取り入れるなど地元ニーズに応じて柔軟に取り組めることなどが特徴であるが、学校建設のみを対象としているわけではないため、仮に1年で建設できる校数としてとらえると量的な限界があり、UPE達成を目的とするなら不十分であるといわざるを得ないだろう<sup>10</sup>（有償資金協力による小学校建設については件数が少ないためここでは省略する）。

さらに付け加えておけば、BEGINについても、その実施やフォローアップなどの政策的努力の欠如により「学校関連施設の建設」を重点分野としながらも、具体的な実施戦略について述べた文書などは存在しない。また、BEGINそのものについても一般及び援助関係者においてもほとんど認知されていない。

<sup>4</sup> 経済協力通信（2002a）p. 2

<sup>5</sup> 外務省（2005）p. 67

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 75

<sup>7</sup> 例えば、澤村（1999）、国際開発ジャーナル（2001）（2004a）（2004b）、World Bank（2000）pp. 114-115、Theunynck（2002）p. 21など参照。このほか「あるアジアの国」における「ある二国間ドナー」による学校建設の費用やそこに含まれる業者利益について取り上げて、「論議すべき時ではないか」とした報告に、Beynon（1997）p. 50がある。

<sup>8</sup> 国際協力事業団（2000）、国際協力機構（2004）など。

<sup>9</sup> 経済協力通信（2002a）（2002b）など参照。

<sup>10</sup> このほか、草の根無償のスキームそのものについての課題としては、各大使館の方針によって実施されることから、大使館のない国では実現しにくい、大使館の実施体制や積極性によって案件数が左右される、単体で行われるためプロジェクト間の連携はなく、ほかの教育プロジェクトとの連携がとりにくい、実施中のモニタリングや財政管理のフォローアップ体制は未整備などがある。外務省（2005）p. 118

## 1 - 2 目的

本稿では、以上のような状況を改善して EFA や MDGs などの国際的課題に対して効果的な小学校建設支援を行うにはどうしたらよいかについて具体的な方向性を示すことを目的としている。

ドナーが取り組むにあたりその支援の手法はさまざまだが、ここでは住民参加による小学校建設支援を取り上げることにする。これはひとつには、住民参加型で行うことによって、アクセスの向上や教育環境の改善による教育の質の向上に加えて、さらなる効果が期待できるためである。例えば、建設コストの削減や地方分権化の基礎となる組織運営能力の向上のほか、学校活動に対してコミュニティの関心が高まることで、学校運営におけるアカウンタビリティ、学校とコミュニティ間のパートナーシップ、校舎は自らのものであるという意識（オーナーシップ）などを強める可能性がある。こうした効果を考慮して、今日、途上国で実施されている小学校建設支援のほとんどは住民参加型で実施されている。もうひとつは、BEGIN において示された「学校関連施設の建設」において、「計画段階からの地域住民の積極的な参加促進」を重視すると記されているが、その詳細についてはまったく触れられていないため、この点についてひとつの具体例を示すことを考慮したためである。

さらに支援の形態としては、従来の「プロジェクト」を基本とする。近年、アフリカ諸国を中心にドナーの援助協調のもとで学校建設「プログラム」としての支援が増えているが、こうした支援はまだ始まってまもなく、その成果が未知数であるため、背景と現状を述べるにとどめている。ここで「プロジェクト」と「プログラム」を簡単に定義しておく、「プロジェクト」は通常は単体で取り上げられ、社会資本整備や人的資源開発などに向けて独自の成果物を作り出す活動であり、「プログラム」は「単一セクターあるいは多セクターにわたって対象地域や開発課題を同じくする複数のプロジェクト群を束ねた形態」としておく<sup>11</sup>。本稿では、この定義に加えて、例えばセクターワイド・アプローチ (Sector Wide Approach: SWAp) による教育改革を実施している国で顕著であるが、「プログラム」群を束ねた形態も「プログラム」と呼ぶことにする<sup>12</sup>。

## 1 - 3 全体構成

第2章では、まず住民参加の論理的な側面について述べ、住民参加型小学校建設プロジェクトを含めた「住民参加による教育プロジェクト」について解説する。教育分野のなかで住民参加に適した活動やその効果をまとめ、難しさ、リスク、さらに政府の果たすべき役割、実際に行うにあたってどのようなメカニズムを通じるべきかなどについて述べていく。以上については、文献を中心にまとめている。

<sup>11</sup> コーエイ総合研究所 (2003) p. 6

<sup>12</sup> 例えば、カンボジアの「教育セクター支援プログラム」(Education Sector Support Programme: ESSP) は、「初等教育の質と効率プログラム」、「教育施設開発プログラム」などを含んでいる。そうしたプロジェクト群、あるいはプログラム群のそれぞれに対し、実施に向けた優先順位が付けられていることもある。



第3章では、住民参加型小学校建設プロジェクトを行うための前提条件として、どのような手法があるのか、そうした手法をどのようにして選択して、組み合わせていくのかなどについてまとめる。次にプロジェクトの実施段階として、建設前、建設実施、建設後の3段階に分けて、どのような手続きに沿って実施していくのかについて具体的に説明する。特にそれぞれの手続きで発生しやすいリスクについても触れている。補論においては、近年、アフリカ諸国などで「プログラム」として実施されている学校建設支援を取り上げて、その背景や現状について紹介する。

第3章と補論については、筆者のカンボジアにおけるNGOスタッフ、JICA専門家としての経験と、今回実施したエチオピア、タンザニア、カンボジアでのフィールド調査などを基にしている。

まとめるにあたっては、論理的考察を最小限にとどめて、さまざまな具体例を紹介しながらハンドブック的に活用してもらえよう心がけた。しかしながら、筆者の経歴から詳細に把握している事例はカンボジアに偏っているため、必然的に同国の事例が増えてしまったことについてご容赦願いたい。また、建設の技術的側面については、筆者の力量を超えているため、本稿の趣旨に沿って住民参加に関連のある事項について述べるにとどめている。

## 2. 住民参加と教育支援

まず、近年、住民参加及びコミュニティが注目されている背景、その論理的側面について簡単に解説する。続いて、全体像を見るために「住民参加による教育プロジェクト」に関して解説する。こうすることで、「住民参加型小学校建設プロジェクト」の特徴をより明確にすることが可能になり、プロジェクトをさらに効果的にしていくための方向性を探ることが可能になるであろう。

### 2 - 1 コミュニティと住民参加

#### 2 - 1 - 1 コミュニティと住民参加の重視

1948年の国連人権宣言には、教育は人権のひとつであり「初等、あるいは基礎教育は無償とする」とした条項が含まれている。こうした考え方は世界的な通念として受け入れられ憲法の条文のひとつとなっている途上国も多いが、人口増加やそれに伴う教育需要の増加、不況などから生じる財政難、徴税システムの不備などの問題でほとんどの国で無償化の達成は難しくなっており、保護者を含むコミュニティからの支援を求めざるを得ないというのが実情となっている。加えてEFA、及びMDGsの達成についても同様の理由で達成は容易ではなく、この面からもコミュニティによる支援が重視されている。

もうひとつは、基礎教育の拡大につれて途上国の中央集権的な政府行政の限界が指摘され、これを是正するために地方分権化を重視すべきという傾向と関わっている。一般に中央政府は、地方の生徒数などを基本に一律に財政支援をする場合が多く、人口分布や児童の学力差などを無視しがちである。また、地域ごとの特性や学校側の意向が、カリキュラム内容や、授業時間、教員配置に反映されにくいといった問題もあるだろう。こうした問題に対応するため、近年、途上国で教育行政の地方分権化を推し進める動きが活発化しており、それを末端で支えるコミュニティと学校の役割が重視されるようになってきている。

こうした学校やコミュニティに対する注目を背景に、コミュニティによるいっそう積極的で主体的な活動を促すための方策として、また貧困削減のアプローチとして<sup>13</sup>多くの援助団体によって住民参加を取り入れた教育プロジェクトが実施されるようになってきている。また、そうした住民参加の主流化への動きは、住民参加による政治的、社会的な発言力や機会の増加である「エンパワメント」の達成を目指そうとするNGOなどの活動にも大きく影響を受けているといえる。

<sup>13</sup> 世界銀行は21世紀の開発アジェンダとして貧困削減を重視しており、教育部門は貧困層のエンパワメントやコミュニティの能力強化を含む新たな貧困削減アプローチにおける中心的位置を占めている。廣里(2001) p. 176

## 2 - 1 - 2 主要なアクター

ここでは住民参加による教育プロジェクトを実施する主要なアクターとして、コミュニティ、小学校、政府、プロジェクト実施団体を取り上げる。コミュニティについてはさまざまな定義が存在するが、ここでは小学校建設を中心に話を進めることから初等教育への関心を共有するコミュニティとしてとらえることにする。こうしたコミュニティは、保護者のみのグループ、校長や教師、保護者で組織されるPTAから、より広範囲に地域住民や卒業生を取り込む組織など幅広いが、本稿でコミュニティと言う場合は保護者と小学校周辺に住む教育に関心をもつ地域住民を対象とする。Shae erによれば<sup>14</sup>、一般にこのようなコミュニティは公教育にはあまり深く関係しておらず、協力するといっても寄付や役務提供、現物支給などに限られる傾向があるとしている。また、一方で地域の教育に貢献するような経験や知識、資源など豊富な潜在力を有していることも確かであると述べている。

小学校については、基本的に行政の末端としての公立校を対象として話を進める。一方で途上国には、民族や宗教グループ、コミュニティによって運営され、政府との関係が薄い、あるいはまったく持たないノンフォーマル小学校も存在するが、こうした小学校では古くから何らかの形で住民参加が行われていることが多く、住民参加による教育プロジェクトを解説する上で分かりやすいモデルとなりうるため、具体例としていくつか紹介している。

政府という場合は、教育省などの中央政府、州教育局などの地方政府、また学校と地方政府の中間に当たる郡教育事務所などがあるが、ここでは中央政府を基本とする。プロジェクト実施団体については、NGO、国際機関、二国間支援など多様であり、それぞれに特徴があるが、ここでは便宜上すべてを含めることにする。

さらに、地域的な側面についていえば、小学校とコミュニティを扱うことから、一般にコミュニティ同士、あるいはコミュニティと小学校との結び付きが弱いとされる都市部よりも、地方に重点を置いて話を進めることになる<sup>15</sup>。

## 2 - 1 - 3 住民参加について

本稿では、あくまでプロジェクト実施者の立場に立って、実践的に解説していくことを趣旨としていることから、住民参加という概念そのものについては深く立ち入らないことにする。ただし、読み進めるにあたって住民参加の基本的な考え方を理解しておく必要があるため、一般に用いられることの多いシンプルなモデルを使って、その特徴をとらえておきたい（Box 2 - 1）。

このモデルは、住民のイニシアティブが高まるにつれ、動員から参加に移り、最終的にエンパワメントに達する各段階を示している。第3段階までが動員であり、外部者（保護者）は会

<sup>14</sup> Shae er (1994a) p. 44

<sup>15</sup> もちろんこれはケースバイケースである。例えば、ナイジェリアでは都市部のコミュニティがかなりの小学校支援をしている事例がある。Francis (1998) p. 41

### Box 2 - 1 学校に対するコミュニティの動員と参加の段階モデル

学校関係者（教員、校長ら）に対して、コミュニティは外部者として位置付けられる。外部者の動員から参加への過程は以下のように特徴付けられる。

資源を提供すること以外には、まったく参加せず、学校行事などに関わらない段階。  
（家で）宿題の面倒を見たり、子どもたちにやる気を出させたりすることでの動員。  
学校での会合や集会への、聴衆として、消極的支持者としての動員。  
学校の問題への相談役としての参加。  
教育したり、訓練したりする場合にパートナーとして参加。  
委任された力を実際に行使する者としての参加。  
学校の管理運営における、市民として、地域代表としての参加。

出所：Shae er (1994a) pp. 56-57

合などに招かれた時に学校を訪れて問題を話し合うが、基本的に自分の子どもの進捗のほかにはあまり関心を抱かない。一方、学校側は、保護者からの支援をいかに増やしていくかについて考えている。こうした会合は事前に学校側で準備され、教師がイニシアティブをとっていることが多い。参加と呼ぶのは次の第4段階以降からで、コミュニティが学校の「意思決定過程」に積極的に参加するようになり、最終的にはコミュニティが主体性を持つエンパワメントの状態に至るとしている。

ただし、現実にはコミュニティと公教育との関係が希薄であるという途上国の実態からすれば、第3段階や第4段階に達するだけでもかなりの進歩であり、最終段階のエンパワメントされた状態に至るのは「多くの世界、社会において（少なくとも短期的に）このような状態に達するのは難しい」としている<sup>16</sup>。また、「どのような経路、メカニズムでこうした状態が達成されるのかがほとんど明らかにされていない」とする見方もある<sup>17</sup>。

加えてモデルのどの段階に到達できるかは、その学校やコミュニティのもつ政治的、文化的、経済的な文脈や時期、発展の度合いによって異なるとされる。社会において参加の度合いが高まる過程は、社会の進化の過程でもあり、最初の段階から最終、または中段階に即座にステップアップすることはあり得ない。時に退歩も含めながら、時間をかけて進んでいくという認識も重要である<sup>18</sup>。

動員についても説明が必要であろう。動員という言葉からは強制的に資源を提供させられるような状況が想定されるかもしれないが、現実にはさまざまなケースがある（「貢献」としたほうが理解しやすいかもしれない）。例えば、ウガンダの小学校における住民参加に関する報告では、小学校建設に対しての保護者による資源動員は学校側の決断ではあったが、保護者のほとんどはそうした動員は必要であり、公正な負担であると答えたとしている<sup>19</sup>。また、カンボジア、タイ、ミャンマーなど上座部仏教圏では学校に対する寄付、現物支給などは仏教的な価値

<sup>16</sup> Shae er (1994a) p. 18

<sup>17</sup> 坂田 (2003) p. 53

<sup>18</sup> Shae er (1994a) pp. 18, 58

<sup>19</sup> Suzuki (2002) p. 250

観から非常に「徳の高い行為」とみなされており、積極的に寄進する信者も多い。さらに動員によって学校に対する関心が高まり、それを契機としてパートナーシップやオーナーシップの向上などいわゆる住民参加によってもたらされるのと同様の効果も期待できる。このように動員といっても、文化的な背景に支えられて人々に欠かせない行為となっていることも多いこと、動員によっても参加と同様の効果がもたらされる可能性が高いこと（2 - 2 - 1、3 - 3 - 1 参照）などから、ここでは強制の要素を除外してすべてを「住民参加」という用語で統一して話を進めることにする。

さらに言えば、ここでは「プロジェクト」を中心に扱うため、あらかじめ目的が設定され、財政的、時間的な制約の基で実施されるという前提に立つことになり、実施する側としてプロジェクトにどのように住民参加を取り入れて効果的に活用していくのかという「手段」に重点を置いて述べることになる。このため最終的にエンパワメントの達成を目指すような「目的としての参加」を理想的な住民参加型開発ととらえる側とは一線を画することになる。このような区分けをした場合に、そこにはさまざまな論議が生じるが、ここでは扱わないことにする<sup>20</sup>。

## 2 - 2 住民参加による教育プロジェクト

### 2 - 2 - 1 住民参加に適した活動とその成果

ここでは住民参加による教育プロジェクトがどのような活動において実施されるのが適しているのか、またその活動で実施された場合に誰にどのような利点が生まれるのかについて主な事例を取り上げて述べる。なお、実際の住民参加による教育プロジェクトは、小学校及びコミュニティレベルのほかに、地方行政レベル、中央政府レベルなども含めて実施されることが多いが、ここではあくまで「小学校及びコミュニティ」のレベルを中心に話を進める。

#### (1) 教育施設の建設と補修

教育施設には、小学校、トイレと給水施設、柵あるいは塀も含めて考える。この点については、第3章「住民参加型小学校建設プロジェクト」で詳述する。

#### (2) 情報収集とニーズ分析

プロジェクトを実施する側は、住民を巻き込んだ Participatory Rural Appraisal (PRA) などの活用による情報収集によって、教育だけでなく、地域の社会、経済、文化などに関する幅広い詳細な情報を得ることができる。また、情報を分析してニーズを明らかにする過程を通じてよりの確なニーズを反映する可能性があるし、それによってプロジェクト内容を改善することもできる<sup>21</sup>。さらに次項の「学校計画の策定と運営」などを行うにあたっての基礎ともなる。

例えば、ガンビアにおける世界銀行のプロジェクトでは、女子の就学を妨げる要因について

<sup>20</sup> この点については Oakley and Marsden (1984)、野田 (2003) など参照。

<sup>21</sup> 佐藤 (2003) p. 20

PRA の実施を通じてコミュニティが話し合った。この中で交わされたさまざまな意見を図に示したり、地図を使ったりしてまとめ、学校の供給が不足していることや、教育費がかかりすぎることなど多くの原因を明らかにし、改善策を考え、優先順位をつけてコミュニティ活動計画に取り入れた<sup>22</sup>。

### (3) 学校計画の策定と運営

住民参加によって、より効果的、効率的な計画の策定、運営につながる可能性がある。例えば、就学者数や落第率、退学率などに関する学校の目標の設定やそれに沿ったプログラム計画の策定、年間予定、時間割の策定などにコミュニティが参加することによって、新たな改善策を提示したり、そこに問題があれば教員に解決を促したり、コミュニティ自らが解決に向けて努力したりする可能性がある。また、予算管理、会計などに関わることにより、学校の財政運営における透明性やアカウンタビリティを高めたり<sup>23</sup>、人事面に関わることによって、教員の勤務態度を改善し、質の高い人材の雇用につながったりするかもしれない。これは学校にとっての利点であり、学校運営の改善によって教育の質が高まれば、コミュニティにとっても利点になる。以上については、地方分権化の視点からすれば、中央集権的な計画策定などに比べて、地域のニーズに沿ったより柔軟な政策の策定や運営をもたらすといえるだろう。

エルサルバドルにおける「コミュニティ主導型学校教育プログラム (Educación con Participación de la Comunidad: EDUCO)」の事例では、対象となる小学校は、政府管轄の一般の学校とは異なり、コミュニティ教育協議会が学校の管理・経営の中心的な役割を担っており、学校財政の配分や教師の監督、雇用、罷免についての責任を負っている。澤田は、このプログラムの実施によって学校の質の低下につながらず、生徒の欠席日数と教員の欠勤日数が減少し、退学率も下がったとしており、「初等学校運営と教師への監督権限をコミュニティに委譲するという教育システムの分権化が、教育の質を大きく引き上げることを示唆している」と結論付けている<sup>24</sup>。

### (4) カリキュラム、教材、授業内容の改善

住民参加でカリキュラムや指導教材などを家族の価値観や日々の生活に沿うような内容に改善することで、学校の指導の質を高める可能性がある。これは例えば本来の教科に関することに加えて、保健衛生教育、HIV 教育、平和教育、人権教育などノンフォーマル教育に関連する分野の副読本の作成など多岐にわたる。ほかに地域の代表者や部族の長らを授業に招いて、地域の歴史、伝統、習慣などについて話してもらったり、教員や子どもたちが学校から出てコミュニティの生活への参加を通じて学習したりすることが挙げられる。これは学校にとってのメ

<sup>22</sup> World Bank (1995)

<sup>23</sup> Suzuki (2002) は、ウガンダの調査を通じて、コミュニティに対する小学校側の財政や意思決定過程、学習達成度に関するアカウンタビリティを高めるためには、例えば、情報を開示して透明性を高める、学校運営委員会における保護者の数を増やす、問題のある教員に対する処罰を可能にするなどのメカニズムの導入を検討する必要があるとしている。

<sup>24</sup> 澤田 (2003) pp. 192-193

リットであり、さらに子どもたちがこうした質の高い指導を受けられるという利点も生まれる。

コロンビアの Escuela Nueva プログラムでは、写真を使った小冊子がコミュニティによって作成され、保健関連の指導教材として非常に役立ったことが報告されている。コミュニティは地域問題の解消について啓発するため、何度か話し合いを行って地域の問題に根ざした物語を考え、コミュニティのメンバーが演じる姿を写真に撮って、写真を中心とした小冊子にまとめた。この結果、内容に基づいた自主的な活動が始まったほか、これを作成する過程で行政関係者との関係が密接になり、コミュニティのメンバー同士も関係が深まったという。この写真小冊子を作成する手法は、その後、より広い分野で取り入れられるようになった<sup>25</sup>。McDonough and Wheeler は、タイの森林管理の問題について、生徒たちがコミュニティを訪れて話を聞いたり、森を探索してコミュニティの専門家の助言を得ながら植物や動物について学習したりして、理解を深めることができた事例を紹介している<sup>26</sup>。

### (5) 学校のモニタリング

コミュニティが学校を訪れて、その施設の状態や教員の就業態度、指導態度、生徒の学習態度などをモニタリングすることで、教育の質の向上につながる可能性がある。途上国では教員が時間通りに学校に出勤しなかったり、欠勤したりすることが一般的だが、こうした就業態度や、授業において生徒に対して好ましくない態度で接していないかなどの指導態度をコミュニティのメンバーが観察して改善を促すことで、教員の質の向上や授業の効率化につながるだろう。これは学校と教員にとっての利点であろうし、子どもへの威圧的な態度などが改善されればコミュニティにとっての利点ともなるだろう。一方でこうした活動は当然、生徒の側の学習態度や進捗の度合い、出欠などについてのモニタリングにもなり、そうした点が改善されればコミュニティにとっての利点となる。このほか、学校施設に問題があれば、モニタリングを通じてコミュニティが実態を理解し、補修に協力する可能性も出てくるだろう。

例えば、教員の欠勤が蔓延していたメキシコでは、保護者や学校関係者、地域代表者からなる学校委員会が教員の出欠をモニタリングして四半期ごとに政府に報告したところ、欠勤率が大きく改善された。このプロジェクトは当初 1,000 校でパイロット・プロジェクトとして実施されたが、その後 5,400 校に広がり、1994 年の時点でさらに拡大したという<sup>27</sup>。

### (6) 家庭の教育意識の啓発

コミュニティ（特に保護者）が住民参加を通じて学校や教育についての意識を高めることで、家庭内の学習環境の改善につながり、学校での教育効果と効率をいっそう高めるであろうし、子どもを学校に通うように促すことにもつながるだろう。こうしたコミュニティの積極的な関心は教育の質の向上の鍵であるともいえるだろう。これらはコミュニティと学校にとっての利点である。

<sup>25</sup> Colletta and Perkins (1995) p. 18

<sup>26</sup> McDonough and Wheeler (1998)

<sup>27</sup> Colletta and Perkins (1995) p. 18

保護者が家庭でできることとしては、例えば宿題を手伝ったり、子どもがいつでも学習できるような静かで明るい場所を提供したり、学習時間を設けたりすることなどがあり、そうした環境の整備により子どもの学習意欲の向上につなげることができる。また、子どもの通学を促すことに関して言えば、特に子守や家事手伝いで未就学となりやすい女子生徒のアクセス向上に関して保護者の意識改革は非常に重要なポイントである。これがなされれば女子生徒の就学率、進学率の上昇のみならず、留年や落第率の減少にもつながる可能性がある。

このほかにもスクールランチ・プログラムのように保護者が学校で子どもの食事作りに協力したり、就学向上のインセンティブを提供するために貧困家庭の保護者を通じて子どもに奨学金を支給したりするような形での関わり方もあり、とらえ方によってその活動は多様に存在する。さらに加えれば、就学前教育などを含む Early Childhood Development の分野でも住民参加は極めて重要な役割を果たしている。

以上で示した活動への介入を通じることで、さらなる効果も見込まれる。例えばコミュニティ、保護者、及び学校が、さまざまな技能を身に着けることが可能になる（能力向上）、オーナーシップを高めることができる、より多くの資源を集めることができる、パートナーシップを醸成することができるなどが挙げられるだろう。また、プロジェクト実施側にとってみれば、プロジェクトそのものの持続性を高めることも期待できるだろう。

## 2 - 2 - 2 実施の難しさ、リスク

住民参加によるプロジェクトを実施するにあたり認識しておくべきことは、それが決して問題解決の万能薬にはならないということである。多くの文献において繰り返し述べられているのは、住民参加とはフラストレーションの多い、難しい過程であり、時に失敗の危険にさらされたり持続的な発展に至らなかったりする場合もあるという警告である<sup>28</sup>。上記のそれぞれの活動においても実施にあたってはさまざまな困難を伴うが、ここではそうした詳細な部分についてはそれぞれのプロジェクト文書などに譲り、教育プロジェクトに共通する実施の難しさやそこから発生するリスクについて述べておく。

### (1) 難しさ

#### コミュニティ

一般にコミュニティは、民族、人種、地域、文化、宗教などに基づく利害関係などさまざまな要素を含んでいるため、何らかの合意を得ることさえ難しい場合があり、時には争いに発展することもあるかもしれない。また現実には何かを始めようとしても、共同で実施したという経験やそのための技術、資源がないということも多い。また参加するにあたっては、財政的な負担だけでなく時間やエネルギーを必要とすることから、特に貧しいコミュニティにとってはそ

<sup>28</sup> Shafer (1994a) p. 25



## Box 2 - 2 マラウイの女性の生活と日々の負担

フィリさんは村の小学校委員会のメンバーで2期目を務めているが、2000年の2月に委員となつてから6回開かれた会合のうち2回しか参加できなかった。「委員会に参加するのは簡単ではありません」と彼女は言う。彼女は4人の子を持つ未亡人で、収入のほとんどは野菜やお菓子の売り上げから得ている。

「毎日午前4時に起床して井戸に行って水を汲んできます。村に井戸はひとつしかなく、早く行かないと井戸の水がかれてしまうのです。その後は午前10時半まで畑で仕事をしています。午前11時には子どもたちの昼ごはんの準備を始めます。午後2時から3時の間に一休みして、また畑に出掛け、午後5時まで働いています。夜はいつも8時には寝てしまいます。水曜と金曜は市場が開かれますので、野菜やお菓子を売りに行かなければなりません。時には7km離れた病院へ子どもを連れて行くこともあります」

学校で会合があると聞いても、いつも何かの仕事で手いっぱいに出て行けないことが多い。フィリさんは「村の女性たちはみな会合などに参加したい気持ちは持っています。日々の負担を少しでも減らすことができれば会合に出掛ける時間ができるのですが」と話している。

出所：Dzimadzi (2002) p. 37 を筆者が要約。

うしたことが大きな負担となる可能性がある<sup>29</sup> (Box 2 - 2)。

### 政府及び学校

政府や学校というのは一般に変化を好まないし、変化に適応できないことも多い。さらに権力を持つ側にとって住民参加というのは既得権を脅かしかねない要素もあるため、実施を阻害するようなことも起きる恐れがある。また、実態を把握することは政府にとっては容易ではなく、国の計画策定などに含めて活用するまでには至らないことが多い。

### プロジェクト実施側

以上のコミュニティや政府などにとって困難な点はプロジェクトを実施する側にとっても同様に困難な点であろう。さらに住民参加によるプロジェクトは、どのような手法で行うかにもよるが、効果が表れるまでに時間がかかることが多く、住民参加の要素を持たないプロジェクトと比べてコスト高になるとの見方もある<sup>30</sup>。

## (2) リスク

### コミュニティ

誤った考えを持つなど本来コミュニティを代表すべきではない人物が代表となるような場合、コミュニティ内の不和の原因となったり、コミュニティを搾取の対象としたりする可能性がある。一部の利益集団から選ばれた人物が代表となるような場合は、その団体に利益が誘導されたり、その結果として公平性に問題が生じて貧困層の声が無視されたりするかもしれない。

### 政府及び学校

プロジェクト実施によってコミュニティの主体性が増すと政府のコントロールがきかなくな

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 28

<sup>30</sup> Colletta and Perkins (1995) p. 10

る恐れもある。住民参加を通じてミスリードされることでコミュニティが政府や学校に反感をもつようになり、政府及び学校によるサービスを阻害したり、最終的には社会不安につながったりする可能性があるかもしれない<sup>31</sup>。

#### プロジェクト実施側

政府と同様にプロジェクト実施側のコントロールがきかなくなる恐れもある<sup>32</sup>。当初の目的とした活動が頓挫して、費用がかかったり、まったく異質な活動に変化したりするかもしれない。また、経済的要因や宗教、民族などの要因から熱心なコミュニティを持つ学校とそうでない学校によってプロジェクトが行われるなら、結果として学校間格差を生むなどさまざまな問題を生じる可能性がある。さらに人々を巻き込む住民参加のプロセスが有力政治家や政党のプロパガンダなどに利用されたり、特定団体に利用されたりする可能性もある。

### 2 - 2 - 3 政府の役割

上記で述べたようなさまざまな活動における住民参加によるプロジェクトを促進する一方で、実施のうえで生じる難しさやリスクに対処するために、政府としてどのような役割を果たすべきであろうか。この点について、以下に述べる<sup>33</sup>。

#### (1) インセンティブ

##### 方針の表明

当該国政府が、住民参加による教育支援の努力を容認し、それを将来にわたって促進するという方針を明らかにすることで、住民参加が円滑に行われる場合がある。一方で、住民参加の努力を将来において政府が引き継ぐという意味を示すことによって促進されるという事例もある。これには例えば、住民参加型の学校建設を行うにあたって、建設後の教員配置、コミュニティによって雇用される教員の給与の支給、教材や教科書の支給などを政府が行うことを確約しておくことなどが含まれる。

##### マッチング・グラント

住民参加によって各学校で集められた資源（寄付、現物支給、役務提供など）と同額、あるいは見合うような資金を政府が交付する形で住民参加を促進する。こうした資金は使途が限定されていたり、上限が設けられたりするケースがある。またこうしたマッチング・グラントに加えて公平性を確保するために、地域の貧困状況や学校の生徒数などの条件に沿って固定額を併せて支給する場合も多い。

<sup>31</sup> Shafer (1994a) p. 28

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 10

<sup>33</sup> Bray (1996) pp. 14-36

## (2) 指導

学校やコミュニティに対してさまざまな指導が政府によって行われることで、より効果的な住民参加が期待できる。例えば、学校や教育に関する法的な知識、教育内容に関する知識(カリキュラム、指導方法、教員資格、学習達成目標など)、学校建設や補修に関する技術的知識、会計や予算化の手続き、組織的な運営方法などが挙げられるだろう。

## (3) コントロール

例えばコミュニティによって運営されるノンフォーマル校が公立校として政府に承認を得たいとする意思がある場合、事前に学校建設が住民参加で行われなければならないなどの条件を付けることで住民参加を促すケースがある。また、住民参加により社会的弱者、女性、少数民族らの公平性に支障を生じないようにガイドラインを設けるなど、さまざまな格差の解消のためのコントロールを行う必要がある。さらにコミュニティの自立的意識が過剰に高まることによる弊害や政治的な偏向などについても適切なコントロールが必要だろう。

### 2 - 2 - 4 前提条件と実施メカニズム

#### (1) 前提条件

まず重要なのは、当該国政府が住民参加による教育プロジェクトを望んでいるのかどうか、また政治体制がそれを許すのかどうかということである。政府に受け入れの政治的な意思があっても、政治体制が例えば、非民主的である場合に、実質的には受け付けられないことが十分にありうる。受け入れの姿勢がなければ、当然どのようなプロジェクトも改革も進まないだろう。

また、すでに述べた政府を含む、学校、コミュニティ、プロジェクト実施者ら主要なアクターのコミットメントも必要不可欠である<sup>34</sup>。仮にコミュニティが以下のような状態や意識<sup>35</sup>に強くとらわれてしまっているなら、プロジェクトの制約の中での実施が難しくなってしまうかもしれない。

- ・ コミュニティによっては、学校で行われていることはプロフェッショナルの仕事であって、自分は関わるべきでないと考えている。
- ・ コミュニティにとって教育は政府の仕事であるという意識が強く、一方で行政もあくまで教育は自らの責任であり、コミュニティには任せられないと考えている。
- ・ コミュニティが期待する教育と学校が提供する教育の間の質のギャップから、教育そのものを評価していなかったり、自分の能力から判断して、先生や学校を見下していたりする。
- ・ コミュニティが学校と密接な関わりを持ったとしても、関わり方を間違えて教師の機嫌を損ねるようなことがあれば、自分の子どもが非難されるという恐れをもっている。
- ・ (例えば貧しさのため) コミュニティにプロジェクトに関わる時間や財源、エネルギーが欠

<sup>34</sup> Colletta and Perkins (1995) p. 11

<sup>35</sup> Shaer (1994a) p. 44

如している。また、関われば自分自身及びコミュニティ全体にとって効果が上がるという意識もない。

## (2) 実施のためのメカニズム

プロジェクトを実施する側としては、自らの活動を実施するうえで最も適したメカニズムを見極めることが重要である。ここでは教育プロジェクトに関して主に見られるメカニズムを紹介する。

### 学校行事

授業参観、運動会、文化祭などの学校行事、イベントを通じて学校がコミュニティを招待することが一般的だが、プロジェクト側はこうした機会を活用してプロジェクトを組み立て、実施することも可能である。参加の度合いで言えばやや消極的な参加ではあるが、コミュニティが学校について関心を持つきっかけとなるであろうし、次の段階への必要不可欠なステップとして考えられる<sup>36</sup>。

### 学校とコミュニティに関係するグループ

学校とコミュニティに関係するグループはさまざまである。ある学校では保護者会、またPTAであるかもしれないし、ある学校では保護者グループに卒業生を含んでいるかもしれない。また、より幅広く地域の教育関係者を構成メンバーとして、就学前教育やノンフォーマル教育など地域全体の教育の普及に責任を持つような委員会もあるかもしれない。プロジェクト側としては、学校とコミュニティ双方に関係するグループが望ましいことから、一般に「学校運営委員会」と呼ばれる組織を通じるか、あるいは設置を促したうえで活動を行う場合が多いようである。この委員会は、校長、教員、保護者、地域住民、宗教関係者、地方教育行政関係者らから成り、比較的少人数の組織となる場合が多い。名称も「学校支援委員会」「学校委員会」などと呼ばれることもあるが、ここでは便宜上「学校運営委員会」という呼び名で統一しておく。

### 学校間メカニズム

プロジェクトの実施にあたって、広範囲の学校を対象とする場合、学校間を有機的に結ぶようなシステムを活用する方法もあるだろう。代表的なものに、ラテンアメリカやアジアなど多くの国で採用されているクラスタースクール・システムがある<sup>37</sup>。これはある地域の比較的規模の大きい学校をコアスクールとして、その周辺校をクラスター（群）としてとらえ、コアスクールを中心に人的、財政的資源を有効に活用しようというシステムである。運営はシステム内の教員らによって組織されるクラスター委員会に任せられ、このシステムを通じてクラスター内の教員がコアスクールに集まって日ごろの問題を話し合ったり、教授法や教材の開発が行われたり、住民との会合が開かれたりする。また、システムの効果的な運用のために、資料や研

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 137

<sup>37</sup> National Cluster School Committee (1995)、Shae er (1994c) Case 2などを参照。

修室を備えたりリソースセンターやクラスター事務所が設置されることもある。

## 2 - 2 - 5 実施者への留意点

以上述べたようなメカニズムを通して、プロジェクトを実施するにあたって留意すべき点について挙げておく。

### (1) 学校やコミュニティに関する理解

上記に示したいずれのメカニズムを選択するにせよ、まず重要なのは、対象となるコミュニティ、及び学校やコミュニティによって形成されるグループ、学校に関する基本的な理解であろう。例えばコミュニティに関して言えば、どのような特徴があり、社会での力関係がどうなっているのか、住民参加の経験があるのかなどを事前に把握しておくことが肝要である。また、学校とコミュニティが実際にプロジェクトを実施する能力があるのかどうかを見極めることも必要である。すなわち、両者は住民参加を理解しているのか、財政的な管理能力、学校運営能力があるのか、プロジェクト実施側と協調して仕事ができる能力を備えているのかなど、さまざまな側面から理解しておかなければならない。もちろんそうした実施能力が伴わない場合は、プロジェクトによる事前トレーニングや実地研修（OJT）、及び啓発キャンペーンなどを取り入れることも考慮しなければならない<sup>38</sup>。

### (2) 法、政策、ルールの整備<sup>39</sup>

住民参加を受け入れて効果的に活用するような法律、政策、ルールが、異なるグループ、組織、セクター間、及びさまざまなレベルで設定されること望ましい。例えば、学校とコミュニティのレベルでいえば、2 - 2 - 3(3)「コントロール」で述べたように両者の良好な関係に結びつくようなルール（ガイドライン）を政府が設けることで、学校運営などにコミュニティが関わる場合に円滑な運営が可能になるだろう。ここには学校運営委員会のメンバー構成や役割などが記されることになる。こうしたルールの作成は、それぞれのアクターの力関係に変化をもたらしたり、さまざまな格差に結び付いたりすることから、慎重に作成しなければならない。

### (3) 行政との関係構築

学校とコミュニティを中心としたいいわゆるボトムアップによるプロジェクトの実施が主体になるため、プロジェクト実施者は得てして政府や地方政府、郡レベルの教育事務所などとの関連性を軽視しがちである。政府との関わりが、例えばプロジェクトの持続性を考えるにあたって重要なポイントであることを認識したうえで、あらゆる活動に政府を巻き込んでいく姿勢が必要であろう。また、もし行政側の能力が十分でない場合は、事前トレーニングや実地研修を通じて能力向上を図ることも必要である。一方で、政府レベルでプロジェクトを実施する場合

<sup>38</sup> Uemura (1999) p. 13

<sup>39</sup> Shae er (1994a) pp. 149-155

も同様で、中央で策定に関わった戦略や実施計画などが速やかに末端の学校レベルに及んで実行されると勘違いしてしまうことも多い。このような思い込みに陥りやすいことを自覚しておくことだろう。

### 3. 住民参加型小学校建設プロジェクト

コミュニティによる小学校建設に対する協力は決して珍しいことではなく、ほとんどの途上国で伝統的に行われてきているといっても過言ではないだろう。これは、子どもの将来にとってより良い教育や教育環境が必要であることを認識しているコミュニティが多いこと、小学校校舎がコミュニティにとって誇りのよりどころであったり、コミュニティ活動の拠点となっていたりすることが多いこと、地元資材や地元になじむ工法によって建設される場合が多いこと、結果が誰の目にも分かりやすいことなどから、コミュニティにとって協力しやすい形態であることが理由であろう。

以上のような住民参加の伝統は NGO や国際機関などによる多くの学校建設プロジェクトに取り入れられており、現在ではそうした要素を含まない支援のほうが少ないといえる。こうした「住民参加型学校建設プロジェクト」は第2章で述べた「住民参加による教育プロジェクト」のひとつとして考えられるが、やや異なる特徴を持つため、この点については3 - 3 - 2の(2)「住民参加型の制約」で明らかにしたいと思う。

住民参加型学校建設プロジェクトを実施する際に主体となる組織については、すでに述べた「学校運営委員会」が一般的である。地域によっては建設時に一時的な「学校建設委員会」「村落プロジェクト委員会」などを組織する場合もあるが、ここでは「学校運営委員会」という呼び名を使うことにする。

なお、全体の工程については、参考として巻末に工程表を添付している。

#### 3 - 1 住民参加型の手法と選択

まず、実施以前の問題として、プロジェクトの対象となる地域や学校が住民参加型に適しているかどうかを判断する必要がある。すでに述べたようにコミュニティと学校の結び付きがなく、関係者のコミットメントがまったく見られないところでは、住民参加型で実施することは難しいであろう。一般に都市部ではコミュニティが機能していない場合が多いが、実施前に調査で明らかにしておくべきだろう。

##### 3 - 1 - 1 手法

ここでは、住民参加型小学校建設を実施するにあたって、実際にどのような手法がとられているのかについて紹介する<sup>40</sup>。

---

<sup>40</sup> Bray (1996) pp. 7-13、Bray with Lillis (1988) pp. 39-65

### (1) 現物支給

コミュニティから建設労賃などが食料などで部分的に賄われたり、コメや穀物、薪、家畜などで支払われたりする。石、砂、砂利、木材など地元で手に入る資材やレンガ、セメントなどの提供、建設用地、学校家具（椅子や机など）の提供の場合もある。

### (2) 役務提供

コミュニティからの役務の提供で、建設にあたって建設労働に加わったり、資材の運搬に無償で関わったりする。また、建設業者あるいは熟練技術者の選定から契約、建設のモニタリング、資材管理、会計業務を請け負うなど現場でのプロジェクト運営に関する役務提供がある。こうした現場での一連のプロジェクト運営をすべて役務提供により行う場合、これを仮に「建設運営」と呼ぶことにする。

### (3) 寄付

学校に子どもを通わせている保護者、教師、コミュニティのメンバー、都会に出たり海外に出たりして成功した村出身者らによる寄付により、建設費などを賄う。ほかに政治家、政治団体、民間企業の場合もある。宗教団体によって支援される学校の場合は、教会、寺、モスクなど宗教施設への直接的な寄付、先進国の宗教団体からの寄付なども考えられる。こうした寄付は、集会、祝宴、カーニバル、収穫祭、開校記念日、スポーツ大会、セレモニーなどのイベントを通じるケースも多い（Box 3 - 1）。また、建設後に、支援者の名をプレートに記すことで寄付が促される場合もある。

### (4) 収入向上活動

コミュニティ、学校運営委員会などが収入向上活動を行い、それを積み立てるなどして建設資金に充てることもある。活動としては、学校敷地内への有料駐輪場、駐車場の設置、学校内における食堂、雑貨店、屋台などの営業許可による料金の徴収や、バスなどの通学手段の提供による料金徴収、学校菜園など敷地内で採れる作物、果物の販売など多様である。

#### Box 3 - 1 エチオピアの住民参加セレモニー

アジスアベバから車で6時間ほどの西ヘラルゲ州の山間にあるガンノ小学校では、朝から学校建設のための寄付を住民から募るためにセレモニーが始まっていた。1,000人以上の村人が学校に集まるなかで、カラフルな衣装を身にまとった女性グループの歌や踊りが始まった。伝統的なリズムに乗せて体を揺さぶり「さあ、寄付をして、寄付をして」と歌い上げる。太鼓の代わりに水汲みのポリタンクをたたいて囃し立てる女性もいる。

次に女性たちにかわって小学校の生徒たちが勢ぞろいした。こちらもまた土ぼこりをたてながら、歌って踊る。取り囲んでいた群衆のなかから寄付をしたい人々が進み出て、次々と子どもたちの額に紙幣を貼り付けていく。子どもたちの歌声と観客からの歓声のなかで、寄付をする人たちは絶えなかった。

最後に、この日のために特別に焼かれた大きなパンをめぐるオークションが開かれた。地区ごとに村人たちが競ってお金を出して、最後にもっとも高値をつけた地区が競り落とすことになるという。パンを取り囲んだ人々は熱気に満ちた顔で、競り落としを楽しんでいた。

この小学校では、現在の3教室に加えて9教室の増設を考えており、1年前から村人たちと費用をどうするか話し合っていたという。この日のセレモニーでは、これまでに寄付された9頭の牛が披露されていた。



## (5) 積立金

コミュニティ、学校運営委員会などが、一定額を定期的に村人から徴収し、学校建設を含む教育への積立金とする。保護者だけでなく、村出身者で村外に住む者や周辺地域を対象を広げて、支払わない場合の罰則を設けるなどシステム化されるケースもあるが、この場合は初歩的な税金としての意味合いが強くなるだろう。

以上で述べた手法は、プロジェクトとして実施される場合、ひとつの手法のみが採用されるわけではなく、いくつかを組み合わされることが一般的である。例えば、パキスタン北部の貧困地域への「自助努力学校建設プログラム」では、村落プロジェクト委員会がボランティアの労働者を募って役務提供を行い、併せて地元で手に入る資材を提供するなど現物支給を行った<sup>41</sup>。ネパールのセチ地域のプロジェクトでは、学校運営委員会が熟練労働者を雇用し、さらにコミュニティからボランティアの労働者を募った。ボランティア労働者のグループは基礎工事や熟練労働者グループを補助し、学校運営委員会の代表は現場で工事を監督し、工事内容や遅れなどをモニタリングした<sup>42</sup>。これは役務提供と、寄付金を募って労働者を雇用する支援の組み合わせととらえることができる。

### 3 - 1 - 2 手法選択に関する考慮事項

以上、さまざまな手法があるなかで、建設プロジェクトとしてどれを採用し、なおかつどのように組み合わせるかは、実施する地域や社会・経済・文化的要因によって異なり、支援プロジェクト自体の制約によっても左右されるだろう。当然、理想的なモデルがあるわけではないが、いくつかの調査などを通じてそれほど遜色のないパターンを導き出すことは可能だと思われる。ここでは、当該国において望ましい手法及び組み合わせのパターンを導くにあたって考察すべき点について述べてみたい。

まず、住民参加型で行うにあたって重要なアクターである保護者の生活状況について全般的な視野を得るために、教育費の負担について可能な範囲で調査しておくことが必要だろう。このほか 伝統的にどのような形で学校建設が行われてきたのかを探るために、当該国における人類学的な視点を含めた学校建設手法に関する調査、ドナーによる住民参加型学校建設プロジェクトの手法に関する調査、同プロジェクト関係者に対するインタビュー調査などが挙げられるだろう。さらに、意思決定過程への参加、及びプロジェクトの規模に関する視点も重要である。

#### (1) 保護者の教育費の負担に関する調査

授業料を含む教育費に関する保護者の負担を減らすことが、子どもの就学や学業の継続になんらかのプラスの効果を生むことは多くの研究で明らかになっている。近年、アフリカ諸国な

<sup>41</sup> Mumtaz (1989) p. 7

<sup>42</sup> Tamang and Dharam (1995) p. 16

表3 - 1 小学生1人当たりに対する教育支出（出資コンポーネント別）（1997年）

	費用（US\$）	割合（％）
1. コミュニティと家庭	45.50	59.9
2. NGOと国際援助機関	13.86	18.0
3. 政府	9.68	12.5
4. 政治家	8.00	10.4
5. 学校が生み出す所得	0.05	0.1
計	77.09	100.0

出所：Bray（1999）p. 127

どで UPE 達成に向けて初等教育の学費の無償化政策がとられるようになってきているが、こうした負担減の考え方が無償化政策を行うにあたって重要な根拠ともなっている。ここでいう保護者の負担とは、授業料のほかに、教科書代、制服代、PTA への支出、試験費用、交通費、家庭教師の費用、文房具代、小遣い、学校建設などへの寄付金、子どもが就学することによって失われる機会費用などを含めてとらえるのが一般的である。こうした費用負担は国や地域ごとに異なり、どの費用が就学を促すことに最も関係しているかは当該国の条件によって異なってくる。

仮に保護者の教育負担が大きい中で、過大な負担を含む住民参加型学校建設プロジェクトを実施するならば、たとえ一過性の負担であっても保護者の就学意識に影響する可能性もあるだろう。特に就学児童の多い貧困家庭では切実な問題である。こうした家庭に対するプロジェクトの悪影響を防ぐために、保護者が家計のなかでどれくらいの教育費をどのような費目に支出しているのか、また教育に対する全体的な支出のなかでコミュニティや家庭の支出はどれくらいの割合を占めているのかを事前に知っておくことは重要である。

パキスタンの地方におけるコミュニティ支援プログラムでは、小学校建設のために保護者から現金や現物支給による支援を募ったが、この地方の保護者は子どもの制服、教科書、教材、小遣いなどの教育費として年平均 524 ルピーを支払っていること、子どもが学校に通うことで労働力を失うため、機会費用も生じること、1人当たり消費額が月平均 456 ルピーであることなどを考えると、これはかなりの負担になっているとしている<sup>43</sup>。

カンボジアで Bray が行った小学生1人当たりに対する教育支出に関する調査（1997）によれば、支出の多い順に、コミュニティと家庭による支出、NGOと援助機関、政府、政治家、学校が生み出す収入となっていた<sup>44</sup>。コミュニティと家庭による財政的支援は 59.9%を占めており、かなり高い水準にあった（表3 - 1）。

さらにコミュニティと家庭の支出の内訳を見ると（表3 - 2）交通費の負担が最も大きく全体の3割近くを占め、次に子どもの小遣い、補講費用となっていた。交通費は主に自転車の維持費やオートバイタクシーへの支払いなどで、小遣いは小学校内の屋台などで売られるスナック代（カンボジアの子どもは小学校で朝食をとったり、おやつを食べたりする習慣がある）などである。交通費や小遣いをすべて教育費とみなすには無理があるが、いずれも保護者が教育費と認識しているために調査ではそのように扱っている（ただし、換算にあたっては額をある

<sup>43</sup> World Bank（1996）p. 16

<sup>44</sup> カンボジアでは政治家個人による小学校建設などの教育支援が多いのが特徴で、選挙向けのアピールとみられる。3 - 1 - 2（4）プロジェクト関係者に対する調査の項参照。

表3 - 2 コミュニティと家庭の初等教育に対する教育支出の内訳（1997年）

費目	割合（％）
1. 交通費	36
2. 小遣い	28
3. 補講費用	11
4. 制服	8
5. 文房具、教科書など	7
6. 寄付、個人的な教師への贈り物など	3
7. 役務提供	3
8. 学校が徴収する寄付（授業料）*	1
9. 祭りを通じた寄付	0.6

\* カンボジアでは、憲法で学費の無償化を明文化しているため、この当時は授業料ではなくスポーツや学校修繕のための寄付という名目で徴収されていた。

\* 比率については、p. 127 のデータを基に筆者が導き出している。

出所：Bray（1999）p. 127

程度減じている）。補講費用とは、公立小学校の教員が正規の授業時間外に自らが担任となっている子どもたちを有料で指導する場合があります、それに対しての支払いである。特に都市部で目立っているが、授業時間内ではなく時間外授業で重要なことを教え、その結果その授業に出席しなければ試験に通らないというような、半ば強制を伴うような形で行われることもある。こうした負担が子どもの就学に悪影響を及ぼしていたことは明らかであったことから、カンボジア政府は2001年から補講の費用や学費の徴収を禁じて、代わりに学校運営費などの交付金（Priority Action Programme: PAP）を支給する政策を採用している<sup>45</sup>。

一方、小学校建設や修復に関する支出は役務提供に含まれていると記されているが、次項（2）「伝統的學校建設手法に関する調査」で述べるように、寄付、あるいは祭りを通じた寄付の一部にも入っていると思われる。基本的には一過性の負担であるので、それらを足してもそれほど大きな数値とはならず、全体としてみれば低い割合になるだろう。

総じて言えば、住民参加型小学校建設プロジェクトを実施するにあたっては、建設の負担は小さいとはいえ教育支出全体に占めるコミュニティと家庭の負担が大きいことが明らかであるため、両者への負担にならないような手法を採用して就学への妨げにならないように配慮すべきということであろう。

しかしながら、Brayはコミュニティと家庭の負担をゼロにすべきとは決して言っていないことに注目する必要がある。以上の調査の結論として、カンボジア政府はあくまで伝統的な財政的な支援のメカニズムの効果を認めたとうえで、その活用を前提に良い面を引き出して否定的な面を最小限とするような柔軟な政策をとるべきであるとしている。ただし、同国ではそうした政策を行うための能力、及び資源が十分でないため、訓練などを通じた関係者の能力向上、かつ税制の整備による資源の増大を考えるべきであると述べている<sup>46</sup>。

<sup>45</sup> その後の調査によると、現実にはすべての徴収を禁じることは難しかったが、資金の交付などを含めた改革全体の結果として、コミュニティと家庭の負担は大幅に減少したことが明らかになっている。初等教育に対する政府支出とコミュニティと家庭の支出のみを取り出して、その比率を比べると、1997/98年に23:77（政府：コミュニティと家庭）であったものが、2004年には44:56に変化していた。Bray（2005）pp. 67-68

<sup>46</sup> Bray（1999）p. 85

Bray はその後、カンボジアの教育費負担について再び調査を行っているが<sup>47</sup>、結論としてコミュニティと家庭の役割を再び強調している。コミュニティと家庭の教育費用の自発的な負担は小学校への関心を高めることにつながり、アカウンタビリティの促進にもなる。また、教育資源の増大にもなって、教育の質や量の改善につながり、それがひいては貧困層の利益にもつながる可能性がある<sup>48</sup>。ドナーによる支援は永遠に続くものではないし、一方で税制の整備の遅れなどのため政府の歳入不足は今後も継続することが明らかであることから、(コミュニティと家庭を含め)あらゆる方面からの投入が続けられなければならないとしている。さらにカンボジアの EFA 国家計画(2003-2015)<sup>49</sup>に「2015年までにコミュニティと家庭の負担をゼロにする」と明記されていることに関して、かつての中央集権国家のなかには「教育は国家の責任であり、国家以外の教育費負担を禁じる」とした国もあったが、こうした政策と通じるものがあり、最近の地方分権化の流れとは相いれないと明確に異議を唱えている。こうしたコミュニティと家庭の負担における支出項目に関してバランスをとろうとする考え方は、例えば、就学向上などを目指して学費の徴収を禁止する政策を取りながらも、小学校校舎の増設には住民参加が基本になっているタンザニアやウガンダなどの教育政策にも反映されているといえるだろう(詳細は補論参照)。

プロジェクト実施に際して上記のような調査を行う場合には、手法に関してかなりの慎重さが求められるだろう。多くの研究事例から明らかであるように家計の把握は容易ではなく、十分な精度が得られないことも往々にしてある<sup>50</sup>。このため、こうした調査実施が難しい場合には既存の貧困や経済的な調査などを基に、可能な限り保護者の負担を推定しておくべきだろう。

## (2) 伝統的學校建設手法に関する調査

当該国でプロジェクトを実施するにあたり、その国でどのような形で学校建設が行われてきたのかを人類学的な視点も含めて調べておく必要があるだろう。ここでは、カンボジアの農村で伝統的に行われてきた小学校建設について述べてみる。

カンボジアでは古くから寺院や寺院を中心とする地域が教育を支えてきており、学校建設もそうした地域が責任を持って建設してきた<sup>51</sup>。これは日本の寺子屋の歴史をみれば理解しやすいであろう。建設を行うのは、寺院に設置されている寺委員会、または委員に小学校の校長や保護者代表が加わる学校運営委員会である。寺委員会はそれぞれの寺に必ず設置されており、一般的には住職や僧侶、行事や会計などを取り仕切るアチャーらが委員となる。委員会は基本的には宗教行事の準備や運営、寺の建設や修復を行うが、それ以外の村の公共事業である村道や灌漑設備の建設や小学校建設も重要な役割のひとつである。

<sup>47</sup> Bray (2005) pp. 70-71

<sup>48</sup> 貧困層にとって負担が重荷とならないようにするために、奨学金の支給などで補うことが有効であるとしている。

<sup>49</sup> National Education for All Commission (2003) p. 25

<sup>50</sup> Bray (2005) pp. 27-29

<sup>51</sup> カンボジアには独自の信仰を持つ少数民族もあり、そうした地域はここで述べる状況とは異なる。Bray の調査では、そうした地域ではコミュニティによる教育支援はあまり行われていなかった。Bray (1999) pp. 73-74

寺委員会で学校建設が了承されると、次にどのように費用を集めるかを話し合う。一般的には寺院で催される仏教行事で集まった寄進を、資材や労賃などの建設資金に振り向ける。また僧侶やアチャーが近所を回ったり、都会で成功している村出身者を訪ねたりして寄進を集めたり、保護者や教師から寄付を募ることもある。

仏教行事は、毎年繰り返される年中行事のほか、非定期的に催される祭りなどがある。小学校建設の資金集めは比較的多額の金品の寄進がなされるボン・カタン（雨安吾が明けた時期に僧侶に新しい僧衣や日用品などを寄進する祭り）、ボン・プカー（花祭り）の2つの祭りで賄われることが多い。こうした祭りは、地域によって差はあるものの一度に数百から数千米ドル程度集まるのが普通で、主催者が政府高官クラスとなった場合は数万米ドル集まる。どちらも行事に参加して、学校建設のために寄進することが功德を積むことにつながるといふ人々の宗教観に支えられている。

実際の建設作業については、建設場所は普通、既存の学校の敷地内で、たいていは寺院の境内となる。村にはもともと寺の修理などを担当する大工があり、この人物が責任者となって保護者らから作業員を選ぶことが多い。期間はおよそ4～6ヵ月で、数人から数十人程度が作業に関わることになる。

同じ上座部仏教圏のタイ、ミャンマーなどでもこうした仏教コミュニティを土台とした学校建設が伝統的に行われている<sup>52</sup>。タイの寺院を中心とした学校建設について、丸山は、このシステムは教育財政の重要な一翼を担っており、公教育制度の中での隠れた社会機能であるとしている<sup>53</sup>。ミャンマーも同様で、伝統的にほとんど寺院と地域住民によってなされてきている<sup>54</sup>。

### （3）プロジェクト手法に関する調査

次に当該国でどのような団体によって、どのような手法で住民参加型学校建設プロジェクトが実施されているかを把握する。団体ごとに手法を整理することで、おおよそのパターンが読み取れるであろう。例えば、カンボジアの住民参加型学校建設プロジェクトでは表3-3のような形で実施されており、住民参加のコストについていえば、およそ30%程度が上限であることが分かる。これ以上の負担については、すでに述べたようにコミュニティに負担を強いたり、工期が遅れたりする恐れも出てくるため、避けるほうが賢明だろう。

さらに同じカンボジアにおける国連児童基金（United Nations Children's Fund: UNICEF）の実施した住民参加型小学校建設、補修プロジェクトについて、住民参加とUNICEFのコストの割合をより詳しく示したものに表3-4がある。これによるとUNICEFは平均で75.9%を負担し、住民参加による負担は24.1%となっている。

エチオピアで実施された以下の調査では（表3-5）、プロジェクトを実施する側が垂鉛鉄板やセメントなどの外部資材の供与、熟練労働者への支払いに責任を持つ傾向がはっきりと出ている。

<sup>52</sup> 清水（1999）pp.208-210。ほかに清水（1996）（1997）（2003）参照。

<sup>53</sup> 丸山（1973）

<sup>54</sup> Cin and Scandlen（1985）、Kyi, Daw Hnin Mya（1977）、清水（1998）

表3 - 3 学校建設プロジェクトにおける援助アプローチの違い

	コミュニティの役割	援助団体の関わり	実施関係者
NGO 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プロポーザル作成</li> <li>・労賃全体の20%程度の負担</li> <li>・学校建設委員会設置</li> <li>・資材管理</li> <li>・モニタリング</li> <li>・維持管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設資材供与</li> <li>・デザイン</li> <li>・技術指導</li> <li>・地元業者選定</li> <li>・住民参加の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スタッフ（援助団体）</li> <li>・技術指導者（援助団体）</li> </ul>
NGO 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校支援委員会の設置</li> <li>・コミュニティの財政負担能力に応じた支援（最大で30%程度）</li> <li>・郡教育局と協力して資材購入</li> <li>・地元業者を選定</li> <li>・段階ごとの支払い管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティ側が供与できない資材などを支援</li> <li>・デザイン</li> <li>・技術指導</li> <li>・住民参加の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スタッフ（援助団体）</li> <li>・技術指導者（援助団体）</li> <li>・郡教育局関係者</li> </ul>
国連機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校支援委員会の設置</li> <li>・30%以下のコミュニティ負担</li> <li>・地元建設業者の選定</li> <li>・段階的ごとの支払い管理</li> <li>・毎日の管理監督</li> <li>・PTAが建設後の維持管理に責任</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全体の70%支援</li> <li>・デザイン</li> <li>・椅子机</li> <li>・トイレ</li> <li>・技術指導</li> <li>・住民参加の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スタッフ（援助団体）</li> <li>・技術指導者（援助団体）</li> <li>・州教育局関係者</li> </ul>

出所：筆者作成。

表3 - 4 小学校建設、補修プロジェクトにおける住民参加のコストの割合（1993-97）

州	新建設数	修復数	UNICEFの投入額 (US \$)	住民参加による投入額 (US \$)	計 (US \$)	UNICEF (%)	住民参加 (%)
A	49	18	485,632	241,323	726,955	66.8	33.2
B	37	29	447,658	73,685	521,343	85.8	14.2
C	23	4	245,076	88,531	333,607	73.5	26.5
D	15	45	258,623	45,045	303,668	85.2	14.8
E	16	6	209,000	57,322	266,322	78.5	21.5
F	16	2	196,000	77,408	273,408	71.7	28.3
総計	156	104	1,841,989	583,314	2,424,303	75.9	24.1

出所：Zhang (1998) p. 37

表3 - 5 政府やNGOなどによる住民参加型学校建設の負担に関する分類

団体	土地	地元資材	外部資材	単純労働者	熟練労働者	総コスト (Birr)	タイプ
政府	F	F	F	F	F	40万	コンクリート
a.	C	C	P	C	P	5千 + C	チカ
b.	C	C	F	C	F	5万2千 + C (2万2千)	チカ
c.	C	C	F	C	F**	1万3千 + C	チカ
d.	C	C	F	C	F	1万5千	チカ
e.	C	C	F	C	F	4万	チカ
f.	C	C	F	C	F	6千以下 + C	土ブロック
g.	C	C	F	C	F	7万以下 + C	チカ
h.	C	F	F	P	F	10万 + C	コンクリート ブロック
i.	C	C	F	C	F	N.A.	チカ

注：F = 団体がすべて負担、P = 団体が部分的に負担、C = コミュニティが負担

\*\* = 事前トレーニング実施 チカ = 泥と藁を混ぜた塗り壁 外部資材 = トタン板やセメント

出所：Kunieda (2004) p. 11 の表を筆者が一部省略して修正。

### Box 3 - 2 ナイジェリアの教育積立金

ナイジェリア北部のOgboja村では「学校はコミュニティのもの」といわれるほど小学校とコミュニティは古くから良い関係を保っている。PTAはこれまでに机や脚立、椅子などを寄付してきており、PTAでは手に負えないようなことがあった場合には、村の長老らコミュニティ代表者に相談するような形をとってきた。過去に一度学校家具が盗まれたことから、これをきっかけにPTAメンバーが地方政府と話し合っ てコミュニティから教育積立金を徴収することにした。コミュニティはこれを受け入れたが、PTAはすでに図書館、スポーツなどさまざまな形で積立金を徴収しており、コミュニティにとって次第に重圧になっているのは明らかだった。

出所：Francis(1998)p.42

このほか、3-1-1で述べた手法(1)(2)(3)に関していえば、参加しない人物から罰金を取るなどペナルティを科すような取り決めをしている地域もあることから注意を要する<sup>55</sup>。(4)収入向上活動ついていえば、すでに実施されている場合は積極的に活用すべきだが、学校自体にかなりの運営能力が要求されることからどの学校でも容易に取り組めるというわけではない。また、コミュニティにとっても継続的な負担は重荷になる場合があり、現実にかつした活動を実施している学校は少ないと思われる。また、(5)の積立金は、コミュニティが十分に納得したうえで実施されていけばよいが、一歩間違えば強制的な取り立てとなる恐れがあるため、実施する場合には慎重に取り組む必要があるだろう(Box 3-2)。

#### (4) プロジェクト関係者に対する調査

上記の調査と並行して、それぞれのプロジェクトの関係者にそのメリットやデメリットについてインタビューすることで、より望ましい手法の組み合わせに向けた調整が可能になるだろう。例えば、カンボジアにおいてプロジェクトに実際に関わった校長やコミュニティ代表者らにインタビューしたところ、建設のモニタリング、基礎工事の一環としての土入れ作業、資材管理の3種類の役務提供が望ましい支援形態であることが明らかになった<sup>56</sup>。

は、この国の建設業者に対する信頼度が非常に低いことが選ばれた理由となっている。悪質な建設業者の場合、質の悪い労働者を雇用したり、労働者に低賃金での労働を強いたりするため、作業にまともに取り組まない労働者がいたり、建設資材などが持ち去られたりという事態が頻繁に起きる。また、ある有力政治家は個人的な資金で1,000校以上の小学校を選挙向けに建設したが、建設後にほとんどの校舎の質に問題が生じたという事情もある。建設を請け負ったのは、いわゆる政商と呼ばれる政治家に近い人物の建設会社で、コストを下げて安普請の校舎建設を行ったとみられる。学校やコミュニティはこうした点に気づいていながら、有力政治家を恐れて問題を指摘できなかったという思いが強く残っており、これも が選ばれた大きな理由だった。質問に不備があったため明確ではないが、この回答には、建設における主導権を握りたいという意図が読み取れるため、モニタリング以外にも入札などの業者選定や支払いな

<sup>55</sup> Bray(1996)p.9

<sup>56</sup> 清水(2003)p.160

どを自らの責任で行いたい、つまり「建設運営」を行いたいと解釈してもさしつかえないだろう<sup>57</sup>。

は、基礎工事の際にそれぞれの教室のコンクリートの枠組みが出来たところで、内部に土や砂、砂利を入れる作業で、教師や生徒、保護者らが集まって協力で行われることが多い。においては、建設委員会の委員宅、寺院内部、教室内部などに保管されるが、宗教上の理由から資材が盗まれにくい寺院内部が好ましいとされる。いずれもカンボジアでは伝統的に行われている協力形態で、専門性を必要とせず容易に協力できることも選択された理由であろう。

これ以外にカンボジアで行われる住民参加は、個々の家を回って寄付金を募る、都市に住む篤志家に依頼する、仏教関連の祭りを開催する、建設にあたっての無償労働が挙げられる。これらはすでに述べたようにカンボジアの伝統に則しており、コミュニティの意思次第で無理を生ずることなく進められる手法であるが、に関しては、周辺地域の貧困状況に左右されやすく、自然災害などがもたらす地域の貧困の影響を受けやすいため、慎重に取り組む必要があるだろう。については、遠隔地から都市に出るにあたっては、その移動費用、都市での滞在費用などが必要となりコストがかさむ恐れがある。については、功德を積むという宗教的な意識から村人にとってそれほど大きな負担となることはないが、1回に得られる資金では建設の総コストを賄い切れないのが普通で、何度も開催する場合があります、回数を重ねれば人々の負担になる可能性が高い。また、同様に周辺地域の状況に左右されやすく、寄付金獲得作業の難しさから、次の住民参加への意欲を低下させてしまった例もあった。については、建設時期が農繁期と重なる場合、役務提供の主力である父親らが農作業に忙しく支援が得られにくい。また、無償奉仕のため、賃金の支払いを根拠に労働者の作業を管理することが難しいなどから、同様に難しさが伴うだろう。

## (5) 意思決定の尊重

もうひとつの考え方として、学校建設プロジェクトという限定的な枠組みのなかでどれほどコミュニティの意思決定を尊重できるかという点を考えてみたい<sup>58</sup>。例えば、ドナーの資金援助をもとに、学校運営委員会が業者の選定、建設のモニタリング、支払いなど建設に関わる一連の「建設運営」を実施するなら、委員会側の意思決定に関わる度合いは高くなるといえるだろう。この場合は住民に過度な負担を強いることがなく、仮に地域が貧しい状態にあっても、さらなる悪化は避けられるというメリットも得られる。とはいえ現実問題として委員会にそのような「建設運営」の経験が蓄積されていない場合には、事業の遅れや、停止に至ることも考えられるだろう。また、寄付や現物支給が行われなければコスト削減のメリットが失わ

<sup>57</sup> ナイジェリアにも同様の報告がある。PTAの意識として、小学校建設と補修は自らが行ったほうが質の高い仕事が可能であり、建設モニタリングや工事完了文書への署名に関して最低限責任を持ってしかるべきであるとしている。こうしたことから、政府がコミュニティに何の断りもなく契約するような方法についてPTAは、快く思っていないと述べている。Francis(1998)p.44

<sup>58</sup> Colletta and Perkinsは住民参加による学校建設について「もし意思決定における参加が伴わなければ、必ずしもコミュニティの努力を鼓舞するオーナーシップを高めるとは限らない」と述べている。Colletta and Perkins(1995)p.8



れるであろうし（「建設運営」に対する役務提供分のコスト削減は存在する）、建設に参加する人たちの総数が減ることにもつながるかもしれない。

プロジェクトを実施する側から見ると、委員会の経験不足は事前にトレーニングを行ったり、実地研修（OJT）を行ったりすることでかなり補える可能性は高い。基本的な組織運営能力の向上<sup>59</sup>を図って地方分権化を促進し、さらに貧困への影響を最小限に抑えるという命題が強調されているような場合には、こうした方法が望ましいといえるかもしれない。近年、地方分権化の促進や貧困削減が世界的な課題となっているなかで、各国で実施されている住民参加型学校建設プロジェクトにおいてこのような「建設運営」を学校運営委員会に任せる手法を採用するケースが増えているのは、以上のような理由によると思われる<sup>60</sup>。上記のカンボジアの事例のように、調査によって望ましい手法であることが明らかになっているなら、実施にあたってまず検討すべき手法であるともいえるだろう。これは視点を変えれば、2 - 2 - 3(2)「指導」で述べた政府の役割の 学校建設や補修に関する技術的知識、会計や予算化の手続き、組織的な運営方法を補っていると考えることもできる。

また、この手法を採用するプロジェクトのなかには、学校運営委員会が実施する競争入札で予定価格より低く入札された場合に、建設費用の余剰分を委員会の活動資金として供与するところもあり、この場合は学校とコミュニティに対する裨益効果をより高める可能性があるだろう。もちろん「建設運営」以外のコミュニティによる自発的な役務提供、寄付、現物支給についても歓迎されるのはいうまでもない。

## (6) プロジェクトの規模

以上に加えて、プロジェクトがどの程度の規模であるかによって、住民参加の手法にも違いが生じる。現実問題として、プロジェクトスタッフ一人が十分に関与できる建設数は限られていることから、規模の増大に併せてかなりのスタッフ増員を図らなければ、プロジェクト側による管理が行き届かなくなる可能性は高い。特に遠隔地に建設する場合はなおさらである。実施前に建設校数やスタッフの数、能力などを考慮してどのような住民参加を取り入れるのかを慎重に考慮しておくべきだろう。また、規模の大きなプロジェクトの場合は特に柔軟性も必要とされる<sup>61</sup>。例えばガーナの中学校建設プロジェクトでは、当初、住民参加で建設費用の3分の1を賄う予定だったが、2年後に建設の遅れなどさまざまな問題が生じたため、コミュニティの負担分を10%に変更している。

最後に改めて述べておけば、どのような組み合わせで実施したとしても住民参加型で行うことは決して容易ではないという認識は必要である。ネパールで Basic and Primary Education

<sup>59</sup> 例えば、リーダーを選ぶ、会合を招集する、話し合った内容をまとめる、内容を基礎に活動する、財政管理を行うなど。

<sup>60</sup> 後述するタンザニアやウガンダにおける小学校建設プログラム、カンボジアにおける一部の NGO によるプロジェクトやアジア開発銀行（ADB）と世界銀行による学校施設建設プロジェクト（ESDP）、EU による小学校建設プロジェクト（CREP）などが「建設運営」の要素を取り入れている。

<sup>61</sup> Bray (1996) p. 40

Project (BPEP)の一環として実施された学校建設プロジェクトでは、全体の2割の学校で住民の参加がみられず、プロジェクトスタッフは「参加を促すのは難しい」と感じたことを報告している<sup>62</sup>。

### 3 - 2 住民参加型プロジェクトの実際

次に住民参加型学校建設プロジェクトを実施するにあたって、段階的に進められる手続きごとに留意点について解説していくが、ここでは、年間50～100校程度を建設する「中規模プロジェクト」を中心に話を進める。これは一般に小規模のプロジェクトでは、国レベルでの制度づくりや広い範囲を対象とした選定手続きの実施などに関しては予算上の制約から難しい場合が多いこと、そうしたプロジェクトでは学校建設の面的な展開よりも住民参加に重点を置いてきめ細かく対応する機会が多いことによる。一方で年間数百校を建設するような単独ドナーによる「大規模プロジェクト」は現実にはそれほど存在せず、またこのような場合は補論で述べるような援助協調など異なるアレンジが必要となるため、ここでは扱わないことにする。住民参加に関しては、すでに述べた「建設運営」を行うタイプに重点を置いて解説していくことにする。

#### 3 - 2 - 1 建設前

##### (1) 目的の設定

中規模の学校建設プロジェクトの場合、面的な展開を重視することから、「公平なアクセスの確保と拡大」を基本的な目的として設置しているプロジェクトが一般的である。これに加えて「学習環境の改善による教育の質の向上」も含まれることが多い。ターゲットグループが絞られているなら、例えば、未就学児童、女子生徒、少数民族、社会から阻害されているグループの就学に重点を置き、そうした子どもたちが家から通える距離に小学校を建設することでアクセス向上に貢献するなど記されるかもしれない。

住民参加型の目的については、上記に加えて「建設コストの削減」や「地方分権化の促進」、「コミュニティと学校間のパートナーシップ構築」などと記されることが多いが、ここでは「建設運営」の実施を想定していることから、学校とコミュニティの組織的運営能力の基礎を構築するなど設定されるだろう。

##### (2) プロジェクト運営組織の形成

当該国の教育省または関係省内部の学校施設建設担当部局に、プロジェクト実施ユニット(Project Implementation Unit: PIU)を設置する。通常はすでいくつかのドナーがプロジェクトを実施している場合が多いため、こうしたPIUと協調関係を保ち、標準設計やその他手続

<sup>62</sup> Valley Research Group (1995) pp. 54-68

きなど、共有できる部分は可能な限り共有することが望ましい。

PIUの構成についていえば、例えば、プロジェクト運営部門、調査とデータベース部門、技術部門などからなるだろう。それぞれの役割は以下ようになる。

### 1) プロジェクト運営部門

- ・ プロジェクト全体の調整
- ・ 計画策定、財政面の管理
- ・ プロジェクト実施に必要な機材の調達
- ・ 「実施マニュアル」の作成
- ・ 運営委員会への報告
- ・ プロジェクトの評価

### 2) 調査とデータベース部門

- ・ 質問票の作成
- ・ 学校調査チームの育成と管理
- ・ 現状調査と把握
- ・ データインプット
- ・ データ分析
- ・ ニーズと優先順位付け

### 3) 技術部門

- ・ 標準設計や建設コスト、及び資材搬送コストの調査
- ・ 「技術指導書」の作成
- ・ 地方政府レベル、コミュニティレベルの技術指導
- ・ 業者選定の実施と監督
- ・ 調達資材のチェック
- ・ 建設のモニタリング

PIUの設置と併せて中央レベルでは「運営委員会」が設置される。代表には、例えば教育大臣など省高官、委員として地方自治省など関係省庁の担当官、県、郡レベルの関係者、プロジェクト実施ユニット代表者らが加わる。定期的に会合を開いて、年間計画とそれに基づく県への予算割り当ての承認、ガイドラインに基づく進捗状況の確認と調整、会計報告、及び監査の確認などを行う。

地方レベルでは、例えば、県知事、教育長、計画局長、建設担当部局局長、エンジニア（技術専門官）、会計担当者らからなる県レベルの「実施委員会」が設置され、県内のプロジェクト実施に責任を持つことになる。

以上では中央政府を中心としたプロジェクト運営を前提にしているが、近年の地方分権化へ

の流れのなかで、中央政府ではなく県や郡などの地方レベルを通じた学校建設プロジェクトが主流になっている国も多いことを考慮しておいたほうがよいだろう。世界銀行の経験でも中央政府に責任がある場合、教室建設の割り当てが不適切になる、モニタリング能力が弱い、建設の質が低いなどの問題が生じがちだが、地方レベルでは地方政府の技術専門官のモニタリングを通じて建設の質が高まり、低コストになるなどのメリットが得られるとしている<sup>63</sup>。このような地方政府レベル中心の学校建設に関して、アフリカ諸国の中にはすでに地方分権化などによって学校建設は地方政府の責任とするなどと規定しているところもある。以上のような方向性を持つ国では、プロジェクトを実施するにあたって地方政府との関わりに重点が置かれることになる。

このほか、プロジェクトの実施のオプションとして、地元 NGO への委託や建設案件を専門に扱う政府の外郭団体への委託などもあり、そうした委託を前提とする場合は政府との関わりも異なってくる。

### (3) 教育施設計画と優先条件

建設プロジェクトの計画策定にあたっては、当該国の教育セクターに就学者や教員の将来的な増加予測を含めた初等、中等、高等教育施設、教員住宅などの建設計画である「教育施設計画」がすでにあればそれに沿うことが基本となる<sup>64</sup>。例えば、カンボジアの教育セクターでは、「教育セクター支援プログラム」( Education Sector Support Programme: ESSP ) がすでに策定されており、その中に「教育施設開発プログラム」が組み込まれている<sup>65</sup>。そこには中長期的な視点から、小中学校建設を中心とした目的と優先条件などが設定されコストなどが導かれている(セクター・プログラムについては補論の1.「SWAp」を参照)。

ここでは、この「教育施設開発プログラム」に基づいて実施されているアジア開発銀行( Asian Development Bank: ADB )と世界銀行による学校建設プロジェクトを取り上げて、実施ガイドラインから優先順位などの設定について参照してみる<sup>66</sup>。まず、「教育施設開発プログラム」には以下のような優先条件が記されており、プロジェクト実施側ではそれぞれに対してより詳しく解釈している。

#### 1) 優先条件

小学校の存在しない集落

最も近い小学校から 3km 以上離れた行政村<sup>67</sup>で、なおかつ初等教育の就学年齢児童が 40 人以上いる村。周辺の村を含めた対象区域内に総計 100 人以上の児童が存在する。

<sup>63</sup> Theunynck ( 2002 ) p. 11

<sup>64</sup> ただし、当該国の状況によって、例えば教室の過密状態が限度を超えていたり、3 部制以上をとっていたりする場合には、優先順位にとらわれずに緊急支援として即座に対応する必要があるだろう。

<sup>65</sup> Ministry of Education Youth and Sport ( 2001 ) pp. 74-86

<sup>66</sup> Ministry of Education, Youth and Sport ( 2004 ) pp. 9-11。補論の 2 - 6 「ハイブリッド型学校建設プロジェクト」参照。

<sup>67</sup> カンボジアの行政区分で、いくつかの集落を含む。

6 学年まで存在しない不完全な小学校（カンボジアの小学校は 6 年制）

小学校 1 年から 4 年までしか存在しない小学校。周辺の村を含めた対象区域内に総計 100 人以上の児童が存在するか、または 2.4 教室以上のニーズが存在する。

#### 過密教室の緩和

3 部制を実施している。1 教室当たり 60 人を超えており、教室数（実際に存在する教室数 × シフト）と実際に存在する教室数の比が、2.0 を超えている。または、2.4 教室以上のニーズが存在する。

学校建設プロジェクトでは、以上に沿って、例えば小学校建設について以下のような優先順位を設定している。

## 2) 優先順位

### ① 僻地、あるいは不利益な地域に存在する学校。

3 学年しかない。あるいは教室がない、または一時的な教室しか存在しない学校。

4 学年しかない学校。2 教室以上のニーズが存在する学校。

最も近い小学校から 3km 以上離れたところに存在する村で、周辺の村を含めた対象区域内に総計 100 人以上の児童が存在する。また、学校が設置されてはいるが、同様の条件で一時的な教室しかない村。

3 部制をとる学校で、1 教室に 60 人を超える過密教室があり、4 教室以上のニーズのある学校

2 部制をとる学校で、4 教室以上のニーズのある学校。教室数（1 日に使用する教室数、例えば 2 部制で午前中に 5 教室、午後に 4 教室であれば合計 9 教室）と実際に存在する教室数の比が 2.5 を超えている学校

さらにプロジェクトでは小中学校建設と教員住宅も対象としているため、全体的な実施規定として以下が設けられている。

## 3) 実施規定

- ・ 既存の学校を対象とした教室の増設は、最小限 3 教室、最大限 6 教室とする。
- ・ プロジェクト側が学校家具を供与する。
- ・ トイレに関しては、ひとつの建物に最低限 2 基、最大限 4 基のトイレを設置する。
- ・ 給水施設に関しては、地方開発省を招いて指導を受ける。保健衛生プログラムを行う NGO などの支援を求める。
- ・ 教員住宅は、教育省によって承認された最僻地に限られる。
- ・ 6 教室を建設した場合に職員室 1 室が割り当てられる。

以上のような流れでそれぞれの項目が設定されることが望ましいが、現実には詳細な教育施

設開発計画、あるいはプログラムが存在する国は多くはないようである。その場合は、暫定措置としてターゲットとしている施設、地域などについて政府との話し合いのうえでプロジェクト側としての将来計画を導き出しておく必要があるだろう。また、仮に教育施設開発計画が存在していたとしても、中央のみで策定された計画である場合、地方教育関係者がその内容をよく理解していないことが往々にしてあるため、策定過程で地方におけるワークショップを開催するなどして関係者の意見を取り入れながらまとめられることが望ましい。

#### (4) ガイドラインの設置

2 - 2 - 3「政府の役割」及び2 - 2 - 5(2)「法、政策、ルールの整備」で述べたように、政府レベルで住民参加に関する全般的な方針、ガイドラインが設置されることが望ましい。ここには政府として住民参加による教育支援をどのようにとらえ、どのような方針で臨むのかが明示され、そうした政策に沿って地方政府レベル、学校運営委員会レベルがどのような役割を果たしていくのか、さらには委員構成などが記されることで、プロジェクト実施の重要な支えとなる。もちろん建設後には確実に教員が配置され、教材や教科書の配布されることなどが明記されていることも不可欠である。本来、こうしたガイドラインの設置はプロジェクト実施の前提条件となるべきだが、実際に整備されている国は少ないため、プロジェクト実施と並行して設置を促すことが現実的であろう。例えば、エチオピアの住民参加型基礎教育改善プロジェクト（ManaBU プロジェクト）では、関係者のオーナーシップを尊重しながら住民参加型学校建設に関するガイドラインの作成を慎重に進めている（Box 3 - 3）。

#### Box 3 - 3 エチオピアの住民参加型学校建設ガイドライン作成過程

ManaBU ではプロジェクトの最終段階において、プロジェクトの経験と知見を計画・建設・運営に関するガイドラインという形で残すことを目標のひとつとしています。どのように行政と住民が協働して建設地選定を行えばいいのか、建設過程の進捗管理や学校運営資金の調達・管理のための指針を具体的事例を取り入れながらまとめたものになる予定です。

大事な点は、単にガイドラインを作成することのみにあるのではなく、今一度プロジェクトの活動やこれまでの国内外の経験を振り返り、議論をしながら、共通意思を構築していくという点にあります。今回の2週間のガイドライン作成ワークショップでは、各人が持っている疑問や意見をさまざまな角度からぶつけ合い議論する、大変意義深い機会となりました。

この過程は2週間で完結するものではありません。まず、昨年開かれた準備会合では、関係者がガイドラインのアウトラインを作りました。その後アウトラインに沿って、関係者が手分けして原稿を執筆し、プロジェクト専門家が取りまとめたものが第1ドラフトです。ワークショップでは、この第1ドラフトのトピックごとに、参加者全員で内容を吟味し、記述に誤りがないか、名称が正しく使われているか、内容、構成はこれでいいか、加えるべき点はないか、など細かく議論を重ねていき、その際の議論で出たコメントが次のドラフト修正の際に反映されていきます。この過程を1トピック最低2回は繰り返します。また、今後もさらに校正などの作業を続け「本」の形になるまでには、あと数ヵ月掛かります。

参加者は州、及びプロジェクトを実施しているゾーン（郡）、ワレダ（村）の各行政官、そして NGO 関係者で、約 40 人。誰一人途中退場することなく朝から晩まで辛抱強く取り組みました。こうした努力の成果であるガイドラインが今後の活動に少しでも役に立つことを期待しています。

出所：「ManaBU しんぶん」2005年3月18日第13号より抜粋のうえ一部修正。

## (5) 標準設計の作成と関係する基準の設定

当該国にすでに学校施設に関する基準が設定されている場合は、それを検討し、基準がない場合は新たに設定する必要がある。主な基準は以下の通り。

- ・ 学校によってカバーされる人口、あるいは管轄区域
- ・ 生徒の通学距離
- ・ 新設、統合、廃止の基準
- ・ 学校、及び教室の最小限、最大限のサイズ

基準と同様に当該国に標準となる設計が存在しないか、あるいは存在はするが現状に見合っていない場合を想定して、新たに作成するにあたって注意すべき点について述べておく。まず、当該国の既存の校舎建築に関してその詳細を把握しておく必要がある。具体的には、教室、職員室、図書室、教室家具、トイレと給水施設、柵あるいは塀、校庭と遊具、野外での指導スペースなどの項目について調査し、使用している資材や特徴をまとめる。コミュニティによって独自に建設された校舎、気象条件など地域性による特殊な校舎などさまざまな設計がある場合には、それぞれを特徴に沿って分類しておく。既存の基準や標準設計があれば当然、設計図、教室の広さや収容できる生徒数、構造、資材などについて検討しておく。次の段階として、以上のデータを基に、新たな学校施設について広さ<sup>68</sup>や高さ、明るさ、耐久性などの基準を設置し、それを基に標準設計を作成することになる。

### 1) 住民参加型への配慮

住民参加型で建設を行う場合、どのような基準や設計を採用するかによって作業への協力形態や建設後の維持管理などに影響が生じることから、作成にあたって配慮すべき点を示しておく<sup>69</sup>。

住民参加にとって理想的な設計を考えると、地元で手に入る資材を使った伝統的設計がもっとも適しているといえるだろう。これによって建設への住民の役務提供が得やすく、自ら建設に関わったという意識から建設後の維持管理に対する協力も得やすくなる。また、地元の大工も技術的に手慣れていることから依頼しやすいという面もある。さらに地元資材は安価で手に入りやすいことから建設コストの削減にも役立つ。例えばエチオピアの地方では、チカと呼ばれる泥と藁を混ぜた塗り壁が一般的だが、これは泥も藁も入手が容易で無料であるうえ、特殊な技術を必要としないので村人も建設作業に参加しやすい。当然、維持管理もしやすくなる。また、こうした伝統的設計は、当該国の天候や社会、文化的条件に適合しており、土地の人々にとっては誇りのよりどころとして魅力的な建物として映っていることもある。

ただし、近代的な建築物としての基準からみると、教室の広さや明るさが不十分なうえ、換

<sup>68</sup> Theunynck の報告では、アフリカ、アジア、ラテンアメリカにおける生徒1人に対する教室の広さは0.87 ~ 1.5 m<sup>2</sup>、1教室当たりの生徒数については36 ~ 50人とさまざまである。Theunynck (2002) p. 8

<sup>69</sup> Kennedy (1979) pp.101-103、Bray with Lillis (1988) pp. 67-74

気が悪かったり、屋根や基礎がしっかりしていないために地震や台風の多い地域では建物の耐久性が低くなったりする場合がある。泥の塗り壁であれば当然、雨に弱くなるし、木造であればシロアリに侵食される恐れもある。また、外部からの侵入に対して脆弱であるため安全管理面の問題も生じるだろう。資材の面からみると、安価で耐久性が高くコスト的にも見合うような外部の資材があったとしても、それを見落として、いたずらに耐久性を低めてしまっている可能性もある。併せてトイレや給水施設も設置するという保健衛生などの観点も欠けてしまいがちである。

以上の点を考えると、住民参加になじみやすい地元資材を活用した伝統的設計を尊重したうえで、近代的な教育施設の基準に見合った耐久性、快適性、経済性の高い資材、それを利用した設計にうまく融合されるような設計が望ましいといえるだろう<sup>70</sup>。

## 2) その他の留意点

住民参加型で行う、行わないにかかわらず、基準の設置や標準設計を作成するにあたってはさまざまな面に配慮する必要が生じてくる。以下に主なポイントについて述べる。

### 地域性

地域性への配慮は非常に重要である。例えば都市部では人口増から過密な教室が多く、低学年を中心にある程度広い教室が必要な場合もある。教室を増設するにあたって十分な敷地が確保できない学校では、高層階の校舎が必要であり、高層建築における基準や設計も用意されるべきだろう。こうした地域性を考慮して建設対象地域を都市、地方、僻地と分け、それぞれについて就学者数などを基本に、地方に行くに従って教室面積などが段階的に縮小されるような基準を採用することも考えられる。さらに一部地域の自然条件などの特殊性にも注意すべきだろう。例えば、毎年洪水に見舞われるカンボジアの河川流域では高床式の校舎建設が一般的であるし、モンゴルでは冬は - 30 にもなるため、窓の設置などに特別な配慮が必要であり、暖房施設の設置も法律で義務付けられている<sup>71</sup>。地震の多発するイランでは耐震性の建築が必要不可欠であろう<sup>72</sup>。

### 机と椅子

机と椅子については、保護者が購入したり、自ら製作したりして新しく建設された教室に持ち込むような形で住民参加を行う場合もあるが、製作にあたって正確さが要求されること、耐久性が重要であること、地域における建設校数が多ければ大量の机と椅子が同時期に必要なとなり、工場に一括して依頼したほうが効率的な場合があること、などから住民参加にはな

<sup>70</sup> ちなみに、建設時における住民参加との関係性ではなく、建設後のコミュニティと学校との関係に配慮して、施設をより活発に活用してもらうために、学校の中庭をコミュニティの集会場所としても使えるようにしたり、学校の壁を利用して映画上映ができるようにしたりする設計を採用するケースもある。

<sup>71</sup> 佐藤 (2005)

<sup>72</sup> Ghaidan (2002)



じまないとする考え方もある。

可動タイプにするか、固定式にするかは、その国の事情をよく考慮すべきだろう。グループ学習を行うなどの指導法を考慮すれば可動タイプが望ましいが、可動タイプは寿命が短くなりがちであることや、地域によっては盗難や破壊行為が激しいところがあるため、固定式で耐久性の高い資材を使って製作したほうが良い場合もある。一般に机や椅子の耐久性は5年から10年であり、総コストの5%が年間の維持費として必要とされている。

サイズについては、3年間を一区切りとしてひとつのサイズとするのが一般的で、どの年齢層にどれくらいのサイズを適用するかは専門的見地からの調査が必要である<sup>73</sup>。ほかに黒板、教員用の机と椅子についても基準を設けておくべきだろう。

#### 教育システムや指導方法への配慮

次にどのような教育システムや指導方法が当該国で主流であり、どのような教室が適しているかも考慮すべきポイントである。例えばクラスタースクール・システムが採用されている国では、コアスクールにリソースセンターを設置して、教育情報を共有したり、校長や教員に対するトレーニングや住民集会などを開催したりする。このため、リソースセンターでの資料保管や集会の機能が必要になり、こうした点を考慮した設計が必要とされることもある<sup>74</sup>。グループ学習などの指導方法を考慮に入れて、教室を区分けせずに可動式の仕切りを設置して教室を柔軟に使用するような設計を取り入れることも考えられる。ここではもちろん、仕切りがコスト的に見合うこと、隣の教室の音が漏れないような材質、構造であること、指導方法に適した机と椅子が備わっていることなどが条件となるだろう。僻地などでマルチグレードによる指導が必要などころでは、ある程度の広さを持つ教室の確保も必要になる。

#### トイレと給水施設

トイレと給水施設は、保健衛生状態の改善のみならず、そうした改善によって生徒が健康になり学業にも好影響を及ぼすような間接的な効果も見込まれることから、学校にとって必要不可欠な施設としてとらえておくべきであろう<sup>75</sup>。特に男女別のトイレの設置は女子生徒の就学を促すうえでも重要なポイントである。トイレの設置数については、どれくらいの生徒数に何基のトイレが対応するのかについて検討しておく必要がある。また、どのような設計を採用するのかについても生活習慣などにより地域差が大きいため、事前に十分考慮しておかなければならない。さらに注意すべき点として、実際にトイレを設置したとしても、それが使われないことが多いことである。例えば、カンボジアの地方ではトイレを使う習慣のないところが多く、トイレがあったとしても学校側が汚れるのを嫌って鍵をかけてしまうところもある<sup>76</sup>。こうし

<sup>73</sup> Beynon (1997) pp. 30-33

<sup>74</sup> 国際協力事業団 (2003) p. 64

<sup>75</sup> Khandker (1996) p. 13

<sup>76</sup> 「日本紛争予防センター」によるカンボジアの学校支援のなかで、トイレ内部を清潔に保つために、井戸に設置されたハンドポンプと水タンク、トイレをパイプで結び、ポンプからトイレ内の水槽に水を供給できるようにした事例がある。汲み上げられた水は一度数mの高さに設置された水タンクに送られ、そこからトイレに流される。子どもは水槽の水を柄杓ですくって利用する。

た地域では可能であれば保健衛生教育を同時に行うことが望ましいだろう。

給水施設については、地域の条件により、ハンドポンプの付いた深井戸、浅井戸、雨水タンクなどの設置が考えられる。学校周辺で井戸を掘ることが難しい場合や掘ったとしても水が出ない場合などは雨水タンクを設置することになるが、タンクのみでさまざまな水需要に対応することは難しいため、どのような場合に使用するかを考慮しておくように学校側に伝えておくことも必要かもしれない。タンクの形状などについてはトイレ同様に慎重に考慮すべきだろう。

#### 柵あるいは塀

学校周辺の柵あるいは塀については、学校内や周辺の安全確保のために必要な場合がある。学校が交通量の多い道路などに隣接していれば設置は不可避であろう。また、物取りや家畜の侵入を防ぐために必要な地域もあるだろう。公共の施設、宗教施設の敷地内に建っていたり、中学や高校などと併設していたりする場合などにも区分けのため必要となるかもしれない。

このほか保護者の意識の中で柵や塀が重視されていることもある。パキスタンのある地域の保護者に対して実施された「“ 良い小学校 ” とは何か」という意識調査では、しっかりした構造を持ち、井戸・ポンプとトイレが設置されていることに加え、周囲に塀があることが条件として挙げられた<sup>77</sup>。どのようなタイプとなるかは、もちろん地域の条件を考慮したうえで判断されるだろう。

#### ジェンダーへの配慮

すでに述べたように男女別のトイレの設置や柵や塀の設置による学校内の安全の確保は女子生徒の就学を促すことにつながる。また、女性教員の不足が女生徒の就学向上の障害になっている場合、女性教員向け教員住宅を併せて設置するケースもある。このほか、学校建設プロジェクトの範疇ではないが、学校周辺地域の道路整備による安全確保も女生徒の就学向上に役立った事例が報告されている<sup>78</sup>。もちろんジェンダーに重点を置いた場合は、こうした点を含めたより包括的な取り組みが必要になるだろう。

#### 環境への配慮

学校の周辺や校庭内の樹木の配置を考慮することで、直射日光を避けたり、風を防いだりすることが可能になる。配置などについて事前に調査をして、必要とあれば植樹を行うことが望ましい。もちろんその地域に適した樹木の種類、またどのような樹木が以上の役割に適しているのかなども併せて調べておくべきだろう。

建設の作業内容や建設資材によって環境に悪影響を及ぼす恐れがあるので、事前に配慮しておく必要がある。例えばカンボジアの場合、木材資源保護の観点から主な地域で伐採を禁じて

<sup>77</sup> World Bank (1996) p. 27

<sup>78</sup> Khandker (1996) p. 20。パングラディシュの事例。このほか、同国の農村事情を反映して灌漑施設の建設も、間接的ではあるが家庭収入の向上に結び付き、結果として女子生徒の就学向上につながったという。また、学校の電化も生徒の就学向上に役立った。

いるため、学校の屋根構造などに木材を多用するとこうした問題を悪化させるかもしれない。このため最近では新設校の屋根構造を鉄骨に代える傾向も出ている。また、同国ではレンガ工法が一般的だが、同じ地域で同時期に建設プロジェクトを行うとすると、大量のレンガを使用することになる。レンガは窯で焼成するにあたって大量の木材を必要とすることから、この面でも環境に悪影響を与える恐れが出てくる。現在では木材の入手の難しい地域では、初殻を代用しているレンガ工場もあることから、資材に入手の際にはこうした点もチェックしておくべきだろう。ほかに建設時の水の確保にも注意が必要である。アフリカなどでは乾季に水が不足するところが多く、セメントなど水を多用する資材を使う場合、井戸が枯渇して住民の水供給に影響が出てしまうかもしれない。井戸の設置にあたっては、ネパールのように地下水の砒素汚染が深刻なところがあるため事前に水質検査を行う必要がある<sup>79</sup>。またトイレの汚水の浸透による井戸水の汚染を防ぐために、双方の施設は30～100m程度離して設置しなければならない。

#### 障害者への配慮

障害を持つ生徒に対して配慮すべき点も多い<sup>80</sup>。例えば、車椅子に乗った児童の教室への出入りを円滑にするため、入り口にスロープを設置したり、段差をなくしたり、入り口の幅を広げたりするなどがある。トイレについても同様に考慮しておく必要があるだろう。

### 3) 建設後の支障

以上のような点に配慮が不十分なまま学校建設プロジェクトを行った場合、実施後に支障を生じることがある。例えば、ネパールのセチ地域のプロジェクトでは、当初、ヨーロッパで組み立てられた鉄骨構造と屋根用のトタン板が建設地域に航空機で運び込まれたが、これは高価すぎたうえ、当地の条件に合わなかったため取りやめになった<sup>81</sup>。コロンビアの地方で近代的資材であるアルミなどを使った学校建設プロジェクトが実施されたが、その後のプロジェクトの拡大にあたって円形の藁葺き屋根を持つ伝統的な校舎への回帰が見られた。理由としては、建設コストが高い、藁葺き屋根のほうが涼しい、円形教室は椅子や机を自由にアレンジできるため近代的な指導法に適しているなどであった<sup>82</sup>。

Theunynck は、フィリピンの実例を基にプレハブ工法について報告している<sup>83</sup>。この工法は当初、全国的な設計の標準化やコスト削減、工期の短縮、関連産業育成を目的として導入されたが、移送コストがかかりすぎる、地域の労働者に工賃が還元されない、資材が容易に入手できないことから維持管理が難しいなどの問題が生じたと述べている。

一方で、建設コスト削減のためセメントや亜鉛鉄板など外部搬入の資材を使わず、泥、竹な

<sup>79</sup> 国際協力事業団 (2003) pp. 40-43

<sup>80</sup> Reuterswärd (1992)

<sup>81</sup> Tamang and Dharam (1995) p. 13

<sup>82</sup> Kennedy (1979) p. 103

<sup>83</sup> Theunynck (2002) p. 6

ど地元で入手可能な資材のみを使用した学校建設プロジェクトが過去に何度か試みられたが、結果として耐久性に問題が生じて、こうした手法は採用されなくなったことについても報告している<sup>84</sup>。

カンボジアで実施された中規模の学校建設プロジェクトでは、外部コンサルタント作成の新設計を採用したが、一部ではこうした設計になじまない地域もあった。新たな設計では、効率性やコストの低減を重視しており、廊下（ベランダ）を省略し、1教室当たりの大きさをカンボジアの標準である7×8mから6.5×6.3mに縮小し、校舎全体の高さも1m以上低くしている。また、カンボジアの小学校で標準的である窓ごとに庇を設置する形でなく、屋根全体を延長することで日陰をつくり庇の代用としたり、風通しと採光を良くするため鉄枠と木材を組み合わせたルーバー式の窓を取り入れたりした。以上については、限られた資源を効率的、効果的に活用するという視点からすれば優れた標準設計であると思われるが、ある州教育局関係者は建設後の校長らの意見として以下のように述べている。

- ・ 従来の校舎と比較して教室が小さいので、生徒数の増減に合わせて柔軟に使うことが難しい。また、村人から校舎、教室のサイズが小さい分、校長らによって建設資金が横領されたのではないかと疑われる。
- ・ 廊下（ベランダ）は必要である。風雨が激しいなどで校舎外に出にくい場合に廊下を遊び場として代用することが多く、必要不可欠である。
- ・ 採用されたルーバー式の窓は施錠できないうえ、それぞれのルーバーの間隙から子どもが入り込んでしまうため校舎管理のうえで問題が生じやすい。
- ・ 屋根構造については、せり出した構造を採用したため教室内が暗くなりすぎる。

このような意見が出たことなどから、現在、カンボジア教育省は以前の標準を中心とした設計に戻している。

総じて言えば、新たな設計や工法を導入したり、地元になじみのない資材を導入したりする場合には、それが現地に適合するものであるのか、コスト的に見合うものであるのかについて事前に十分配慮しておく必要があるということだろう<sup>85</sup>。導入にあたっては、中央や地方レベルの技術専門官や関係者を集めた委員会などを設置して、当該国のオーナーシップを尊重しながら作業を進め、ドラフトが作成された時点でパイロット・プロジェクトを実施して検証すべきである<sup>86</sup>。例えば、マラウイ前期初等学校プログラム（Primary Community Schools Programme: PCOSP）では、パイロット・プロジェクトを実施する中で、輸入資材から地元資

<sup>84</sup> *Ibid.* p. 7

<sup>85</sup> 例えばネパールの学校建設案件では、地元工法と異なるインターロッキング・ブロック工法の適用の是非について検討している。国際協力事業団（2003）pp. 167-173。結果として「競争性、採算性、住民参加による施工可能性など、いずれについてもその採用が妥当であるとは認められない」としている。

<sup>86</sup> Beynon（1997）p. 65

表3 - 6 地域別1教室当たりの建設コスト

アフリカ			アジア			ラテンアメリカ		
国名	コスト (US\$)	年	国名	コスト (US\$)	年	国名	コスト (US\$)	年
チャド	6,300	2002	バングラデシュ	3,900	1998	ブラジル	8,200	1993
ギニア	7,500	2000	インド	3,100	2001	コロンビア	4,700	1998
モーリタニア	4,700	2001	パキスタン	4,500	1987	ホンジュラス	9,000	1995
セネガル	6,400	2001	フィリピン	10,400	1996	メキシコ	10,000	1998
ザンビア	8,800	1991	ベトナム	2,500	2000	ニカラグア	8,800	1995
			中国	2,450	1997			
平均 6,740			平均 4,475			平均 8,140		

出所：Theunynck (2002) p. 2

材に切り替え、資材の品質を保ちながらコスト低下を図っている。フェーズ では南アフリカ共和国から輸入したコンクリートブロックを使用した。フェーズ では、これに代えて赤土にセメントと少量の水を混ぜて人力で型押しして固めた赤土ブロック (Stabilized Soil Blocks: SSB) を用いてコスト低下 (104 米ドル / m<sup>2</sup>) を実現した<sup>87</sup>。

## (6) 建設コストの設定と管理

### 1) 学校建設プロジェクトにおけるコスト

基本的には当該国で実施されている学校建設プロジェクトのコストや地元業者による建設コスト、資材価格などを基本に算出していくことになる。ここでは参考までに、世界で行われた学校建設プロジェクトのコストを概観してみる。世界銀行の学校建設プロジェクトのコストに関して分析した Theunynck は、アフリカ、アジア、ラテンアメリカの3地域を取り上げて1教室当たりの建設コストを比較している。アジア地域においてはフィリピンを除いて4,500米ドル以下の国が多く、世界で最も低コストであるが、一方でラテンアメリカは平均8,000米ドルを超えており、アジアの平均の倍近くになっている(表3-6)。

また、年別のコストの変化に関する比較では、1980年代に世界で最も高かったアフリカの建設コストは、その後20年を経て大きく減少している。アジアはそれほど大きな変化はなく、ラテンアメリカは逆に増加している国があることも明らかになった(表3-7)。アフリカの減少の理由について Theunynck は各国の教育省によるコスト削減の努力を挙げているが、モーリタニアの事例(3-3-1の(1)参照)でも明らかのように住民参加型学校建設を推し進めた世界銀行などのドナーの意向も影響しているとみられる<sup>88</sup>。これは最近では世界銀行をリーディングドナーとするEFAファスト・トラック・イニシアティブ(Fast Track Initiative: FTI)の動きにも引き継がれているといえるだろう(詳細は補論2-5参照)。FTIの対象国として選ばれるにはその国の教育計画の内容についてドナーによる審査が必要になる

<sup>87</sup> 牟田(2001) p. 80

<sup>88</sup> Abeille and Lantran の報告では、アフリカのサブサハラ諸国において当該国政府と世界銀行は1980年代から適正技術を開発したり、住民参加型を採用したりして学校建設のコスト削減に努めてきたとしている。Abeille and Lantran (1993) p. 4

表 3 - 7 地域別 1 教室当たりの建設コストの変化

アフリカ			アジア			ラテンアメリカ		
国名	コスト (US\$)	年	国名	コスト (US\$)	年	国名	コスト (US\$)	年
ギニア	13,450	1989	バングラデシュ	2,700	1980	ブラジル	6,000	1989
	7,500	2000		3,900	1998		8,200	1993
モーリタニア	17,000	1984	インド	3,700	1993	ホンジュラス	5,500	1987
	4,700	2001		3,100	2001		9,000	1995
セネガル	13,200	1982	パキスタン	8,700	1987	メキシコ	16,000	1991
	6,400	2001		6,800	2001		10,000	1998

出所：Theunynck (2002) p. 4

表 3 - 8 地域別教室 1 m<sup>2</sup>当たりの学校建設コスト

アフリカ			アジア			ラテンアメリカ		
国名	コスト (US\$)	年	国名	コスト (US\$)	年	国名	コスト (US\$)	年
チャド	122	2002	バングラデシュ	91	1998	ブラジル	136	1993
ギニア	134	2000	インド	95	2001	コロンビア	-	-
モーリタニア	91	2001	パキスタン	175	1987	ホンジュラス	214	1995
セネガル	100	2001	フィリピン	172	1996	メキシコ	257	1998
ザンビア	149	1991	ベトナム	58	2000	ニカラグア	142	1995
			中国	55	1997			
平均 119			平均 108			平均 187		

注：教室のみの広さ（Net）ではなく、ベランダ、職員室などを含めた全体の面積（Gross）で求められている。  
出所：Theunynck (2002) p. 9

が、審査の枠組み（Indicative Framework）のひとつとして 1 教室当たりの建設コスト（8,000 米ドル）が示されていることから分かる<sup>89</sup>。1 m<sup>2</sup>当たりの建設コストについても参考までに示しておく（表 3 - 8）。

## 2) 建設コストデータベース

プロジェクト実施にあたり、建設コスト管理のために資材などの価格を把握しておくことが肝要である。地域ごとの建設資材の価格などに関するコストデータベースを作成し、建設開始前や市場価格の変動に応じて更新する<sup>90</sup>。当該国の気候や地形条件によるが、搬送コストが無視できない場合は、この点についても調査しておくべきだろう。こうした価格を詳細に把握しておくことは、資材の調達における不正の防止にもつながる。例えば、国によっては業者が資材価格を割り引かず、あるいは割り増ししてその分をプロジェクト側の資材調達担当者にキックバックとして与えるところがあるためである。

<sup>89</sup> こうした枠組みを反映して、例えばモザンビークやイエメンの教育セクター計画には、学校建設コストの削減に向けて努力することが明記されている。

<sup>90</sup> Ministry of Education Youth and Sport-JICA Study Team (2002) Volume : Standard Designs (Specification, Market Price, Rate Analysis) 参照。

表3 - 9 カンボジアの小学校建設におけるユニット・コストの一例

一般的なレンガ（10cm厚）による壁工事

Cement mortar ratio: 1 : 4, Take: 10 m<sup>2</sup> for rate analysis

Particular	Quantity	unit	unit Rate (US\$)	Cost (US\$)
MATERIAL:				
Hollow brick	Nos.	500	0.03	15.00
Cement mortar (1 : 4)				
Cement	Bags	5	3.25	16.25
Sand	M3	1	4.3	4.76
Total				36.01
Add water charge 1.5%-				0.54
LABOUR:				
total of material				36.55
Labour charge : 30% of total material cost-				10.97
Grand total				47.52
Rate per square meter				4.75

出所 : MOEYS-JICA Study Team ( 2002 ) *Volume : Standard Designs (Specification, Market Price, Rate Analysis)*.

### 3) ユニット・コストの設定

資材価格や労賃などを基にユニット・コストを算出しておくことで、地域別、建設タイプ別、建設段階別など、さまざまな状況に応じた建設コストを導き出すことが可能になり、業者選定や業者への支払いの際に参考にすることができる。ここでは簡単な事例として、カンボジアの「住民参加型学校建設」に関する在外開発調査で導き出した小学校建設における工程別のユニット・コストについて取り上げてみる。基礎工事、屋根工事などについてそれぞれコスト計算をしているが、表3 - 9ではレンガを使用した壁工事において、どのような資材が必要になり、どれくらいの費用がかかるかを算出し、それに関わる労賃を換算して1 m<sup>2</sup>当たりのコストを求めている。

### (7) マニュアル・指導書の作成

(3) ~ (6) で述べたように、対象校選択の優先順位や実施規定や基準、標準設計、コストなどが設定されたところで、地方政府レベル、学校とコミュニティレベル向けの「実施マニュアル」と「技術指導書」を作成する。「実施マニュアル」には「建設運営」を行うにあたって必要な入札や会計管理に関する情報、契約書類、申請書類などが添付され、「技術指導書」には標準設計の図面などが含まれることになる。双方とも、または双方を併せて一冊にしたものは、コミュニティに非識字者が多いことなどを考慮して、イラストなどを加えて理解しやすくしたものが望ましいだろう。

### (8) 選定・建設運営プロセス

次に対象校の選定と建設運営プロセスに入るが、ここでは当該国政府が主体となって学校の応募を受け付け、対象校を選定し、学校運営委員会の業者選定を手助けし、資金を拠出する運

営プロセスを主体に話を進める。当該国政府による選定・建設運営プロセスの実施は、政府職員のオーナーシップやプロジェクトの持続性を考えた場合に非常に重要なポイントであるが(補論参照) こうした作業を円滑に遂行できる能力を有する国はそれほど多くはないとみられる。このような場合には、プロジェクト側が事前トレーニングや実地研修を通じて指導することも考慮すべきだろう。

### 1) 地方政府による選定・建設運営プロセス

政府が主体となって選定・建設運営を行うにあたっては、基本的には県レベルで主要な作業が行われる。この場合、3 - 2 - 1(2)「プロジェクト運営組織の形成」で述べた「県実施委員会」がプロジェクト実施の要を担うことになる。具体的な手続きについて、タンザニア、ウガンダの学校建設プログラム<sup>91</sup>、カンボジアの学校建設プロジェクト<sup>92</sup>のケースを基に簡単に述べてみる。

小学校と行政村に対して学校建設プロジェクトについて通知する。郡教育局を通じて校舎の状態や生徒数、教員数などの質問票を配布し、記入を依頼する。

質問票を回収して教室の増設に関するニーズと、小学校の存在しない行政村に関するニーズに基づいて順位付けする。

最も優先順位の高い学校と行政村に対して、郡教育局関係者を伴って実地調査をする。

最終的に最も優先順位の高い小学校と行政村を選んで承認し、中央に報告する。

小学校の新設、あるいは増設のため、土地の取得や建設の許可など必要な手続きすべてを行う。

選ばれた学校に通知し、口座の開設を促す。

適切な業者の調達ができるよう学校運営委員会を指導する。学校との間でパートナーシップに関する覚書を交わす。業者と学校の契約の準備をする。

建設費用について市場調査をして、プロジェクト実施ユニットに報告する。

県は開設された口座でドナーからの建設資金を受けとる。

段階ごとの建設内容を確認する。

学校運営委員会の口座に建設資金を送金する。

建設の進捗や質をモニタリングする。

県知事や中央のプロジェクト実施ユニットに対して報告する。

以上の作業を行うにあたって、透明性やアカウンタビリティを確保する意味から、各段階で当事者が書き込むための多くのフォームが用意されることになる。また、上記の過程は学校建

<sup>91</sup> Ministry of Education and Culture (2000a)(2001), Ministry of Education and Sports (2000b)

<sup>92</sup> Ministry of Education Youth and Sport (2004) p. 15



設のみに焦点を絞っているが、仮にスクールマッピング&マイクロプランニング<sup>93</sup>が学校レベル、地方政府レベルで実施されているなら、有機的な結び付きを持ったうえで実施されることが望ましいだろう。

## 2) 現地調査

優先順位の高い小学校と行政村に対して現地調査を行うにあたり、住民参加による「建設運営」を行うことが前提となっていることから、特に学校運営委員会の能力と代表者のリーダーシップについて以下の項目について調べておくことが重要である。

- ・ 組織、または組織の代表者における、期待される仕事を独立して遂行する能力
- ・ 業務をモニタリングしたり交渉したりする能力
- ・ 作業計画を準備し、それを進める能力
- ・ 会合を招集し、運営する能力
- ・ 保護者やコミュニティに対する動員能力
- ・ 財政管理能力
- ・ レポート作成能力
- ・ 組織のメンバーによる、委員会の決定を尊重する能力
- ・ 外部の団体、または団体から派遣された人物とともに働く能力
- ・ 問題点を説明する能力
- ・ コミュニティの人々を訓練する能力

また、過去に住民参加によって小学校建設を行ったことがあるかどうかの経験とプロジェクトに対するコミットメントの確認もしておく。

## 3) 新設校

新設校に関しては、3 - 2 - 1(3)の2)「優先順位」の に沿って小学校のないニーズの高い行政村に建設されることになるが、既存の学校に教室を増設する場合と比べて、土地の提供を巡って地権者同士の争いが起きたり、建設後に生徒が集まらない、教員が派遣されないなどの問題が生じたりする可能性がある。こうした問題を予防する意味で、建設前に確認すべき事項について以下に示しておく<sup>94</sup>。

- ・ 基本的に政府所有の土地、あるいはコミュニティなどから寄贈された土地であること。
- ・ 地方レベルの担当事務所などで土地の権利に関して明確に記録されること。
- ・ 居住者の再定住の問題が生じないこと。

<sup>93</sup> 一般的には地域の人口統計、教育、地理的情報に加え、社会、経済情報などを基に、地方政府レベルや学校レベルの教育計画を策定する作業をスクールマッピング&マイクロプランニングと呼んでいる。また、学校を建設するにあたって適切な地域や位置などを明らかにするロケーション・プランニングをスクールマッピングと呼ぶ場合もある。

<sup>94</sup> Ministry of Education and Culture (2000a)(2001), Ministry of Education and Sports (2000b)

- ・ 校長の任命が先に行われ、学校運営委員会が設置されていること。
- ・ 完成後に確実に教員が派遣されること。
- ・ 完成後に就学者が確保されていること。

建設用地の提供については、例えば山岳地域では平坦な土地を得ることが非常に難しい場合がある。このため仮にコミュニティなどから提供されたとしても、土地をならず作業に膨大な手間がかかることがあるので考慮しておく必要があるだろう。

#### 4) 担当者の役割

選定・建設運営プロセスでは、特に県実施委員会の事務局長と県エンジニア、会計担当者の3者が重要な役割を果たすことになる。まず、県事務局長は、県の口座、及び建設対象校すべてのモニタリングや書類の整理、保管、それに基づく報告など全般にわたり責任を持つことになる。県エンジニアは、校舎建築の質を確保することが重要な役割であり、建設のモニタリングのほか、現地調査、契約の準備、支払いの証明、会計担当者による学校への支払いの補助なども行う。以上の3者においては、十分な能力が必要であることからプロジェクト実施側で資格と実務経験について条件を設定する場合もある。

#### 5) プロジェクトによる選定プロセス

以上の作業についてプロジェクト側が指導することを考えた場合、カバーする範囲が膨大になる恐れがあり、制約が生じることも多い。例えば、対象となる地方が多い場合には、事前トレーニング及び現地研修ともに非常に手間と時間のかかる作業になるであろう。さらに、こうした努力を行ったとしても選定作業にさまざまな介入が生じがちで、例えばカンボジアでは、有力者、あるいは有力政党に関連した小学校が優先的に選ばれるような事態も報告されている<sup>95</sup>。このような事態を避ける意味で、当該国側を尊重しながらも、プロジェクト側が主体となって選定するプロセスも考慮しておくべきだろう。

ここでは当該国における教育管理情報システム (Education Management Information System: EMIS) を活用することになるが、特に小学校レベルの一般情報及び校舎の状態などのデータ収集において信頼性が高いこと、毎年アップデートされるなど円滑に機能していることが前提になる。選定に至るまでの流れとしては、EMISの就学率や退学率、学校施設関連のデータに加え、特に地域の貧困レベルなどが明示されているようなデータがあればそれらを基にしてさまざまな基準を設けて優先順位の高い地域、及び小学校を選び出す。次に地方政府との話し合いや現地調査によって各校ごとのニーズを確認したうえで、最終的に対象校を決定することが基本となるだろう。例えば、カンボジアにおいて実施された「住民参加型学校建設」に関する在外開発調査における選定過程<sup>96</sup> (ここでは増設のみで、新設校は含んでいない) や、

<sup>95</sup> Ministry of Education Youth and Sport (2005) p. 25

<sup>96</sup> Ministry of Education Youth and Sport & JICA Study Team (2002) Volume : Priority Needs and School Construction Situation in Study Areas.

ネパールの学校建設の事例<sup>97</sup>が参考になるだろう。ただし、ネパールの事例では、EMISの教室の劣化に関するデータについては注意が必要であると記されている。技術的専門性のない教員の回答に委ねられているため、専門家からみて建て替えが必要と判断されるような場合でも補修可能とされる傾向があったと述べている<sup>98</sup>。

### (9) 学校運営委員会の設置

すでに述べたように住民参加型学校建設を実施するにあたりその母体となるのが、学校運営委員会であり、こうした組織が存在しない場合はその設置を促す必要がある。学校運営委員会が学校建設プロジェクトにおいて果たす主な役割は以下の通りである。

- ・ 校舎建設のための土地の提供。
- ・ 建設会社を選定し、作業価格を交渉し、契約する。あるいは建設作業員を選定し、雇用し、監督する。必要とあれば資材調達を管理する。
- ・ 建設作業をモニタリングし、基準に見合っているか、資材などが変更されていないかをチェックする。
- ・ プロジェクトで要求される会計報告、登録、報告書などを書き込み、支援団体の要請があればこれを提示する。
- ・ 資材置き場を確保する。
- ・ 段階別に適正な支払いを行い、期間内に作業が終わるよう促す。
- ・ プロジェクトによって供与される机や椅子などが安全に運ばれ、保管され、最後に設置されることを確認する。
- ・ 毎週委員会で会合を開き、作業状況について話し合い、記録に残す。
- ・ 月ごとにコミュニティを交えた会合を開き、進捗状況を報告、問題点を話し合う。
- ・ 建設作業員に対して、飲料水を提供する。
- ・ プロジェクト開始ワークショップを主催する。
- ・ 作業終了時に引き渡しワークショップを主催する。
- ・ 建設後の維持管理を行う。

以上のような役割について委員会との話し合いを基礎に、教育省との間で覚書が交わされることもある。

3 - 1 - 2(2)で伝統的學校建設手法の調査が重要である点について述べたが、こうした調査を通じて伝統的な組織・制度をできるだけ詳細に把握し、学校運営委員会の設置にあたって最大限に活用することが肝要である。例えばエチオピアの一部地域では、村内のもめごとを解決する伝統的な組織を代表する人物が学校運営委員会も代表する 경우가多く、住民参加を行う

<sup>97</sup> 国際協力事業(2003) pp. 53-70

<sup>98</sup> *Ibid.* p. 61. プロジェクト側で校舎の状態を調査する場合、ミャンマーの報告が参考になる。  
Ministry of Education and Japan International Cooperation Agency (2002) pp. 19-21

にあたってコミュニティを集めた集会を開く場合などに仕切り役として重要な役割を果たしている。カンボジアにおける調査では、すでに述べたように仏教寺院における寺委員会が学校建設委員会を組織する場合にその基礎となることが多く、寺委員会による寄付金獲得システムの活用が効果的であることが明らかにされている<sup>99</sup>。また、僧侶が学校運営委員会の代表を務めることで、財政面などでのコミュニティの信頼が得られる可能性も高い。

#### (10) 学校運営委員会との話し合い(ワークショップ)

プロジェクト実施者、あるいは地方政府関係者が学校運営委員会と話し合う場合に、ワークショップなどを開催してプロジェクトの目的とそれによる成果、その手続きなどを十分に理解してもらい、住民参加について明確な合意を得ておくことが非常に重要である。これがプロジェクト成功の大きな鍵になるといっても過言ではないだろう。その際に、すでに述べた「実施マニュアル」「技術指導書」を最大限に活用すべきである。

ネパールのセチ地域の事例では、プロジェクトの全体像、コミュニティの役割、コミュニティの得られる利益、建設工程、建設資金の支払いシステム、支払いの基準、役務提供に関する情報などについて、プロジェクト側が学校運営委員会や村の代表に対して明確に伝えたと報告している<sup>100</sup>。同じネパールで実施された異なる建設プロジェクト BPEP でも、住民参加が十分に実施されなかった原因について、コミュニティがプロジェクトについて何も知らなかったか、またはプロジェクト側が全責任を負うと考えていたという誤解があったことが大きく、関係者の正確な理解が極めて重要であるとしている<sup>101</sup>。このほかコミュニティに対してより広く理解を促す手法として、すでに述べた啓発キャンペーンなどを行うことも効果的であろう。

#### (11) 指導

プロジェクト実施者、あるいは地方政府関係者は、学校運営委員会に対して建設実施前に「建設運営」や建設技術に関するワークショップなどを通じて指導を行うことになる。運営や技術に関する指導を行うことで、コミュニティによる業者の入札、モニタリング、支払いなどが可能になり、コミュニティからの労働参加も容易になる<sup>102</sup>。ここでも、もちろん「実施マニュアル」「技術指導書」が使用されることになる。

ミャンマーの学校建設プロジェクトでは、村のレンガ工や大工、コミュニティのメンバーに対して現場で技術指導を行い、学校運営委員会の会計担当者らに対して財政運営に関する指導を実施した<sup>103</sup>。ペルーではプロジェクト側がガイドブックを配布したうえで、コミュニティ向けのトレーニングを現地で行い、建設監督者向けのトレーニングを中央で行った<sup>104</sup>。ほかに建設の受注業者にトレーニングの役割を担ってもらう場合もある。ネパール政府は地震対策とし

<sup>99</sup> 清水 (2003) pp. 58-85

<sup>100</sup> Tamang and Dharam (1995) p. 16

<sup>101</sup> Valley Research Group (1995) p. 58

<sup>102</sup> Social Fund of the Kingdom of Cambodia (2000) p. 8

<sup>103</sup> UNESCO (2004) p. 10

<sup>104</sup> Kennedy (1979) p. 105

て教室の耐震構造を強化するため新たに鉄骨フレーム構造を導入して中央で入札する方式としたが、受注業者による建設方法のトレーニングを入札条件として組み込んでいる<sup>105</sup>。

### 3 - 2 - 2 建設実施

#### (1) 建設対象校の最終確認

建設にあたっては、事前に計画されている学校の配置などが適正かどうかをチェックしておく。例えば直射日光が入らず、風が吹き抜けるような位置であるのか、また樹木が周囲に植えられているかなどを調べておく。もちろん傾斜の厳しい土地や洪水に見舞われるような土地は避けるべきだろう。この時点で柵、あるいは塀の建設、土工事を住民参加で行うという合意がある場合には、そうした作業を開始する。

#### (2) 調達、モニタリング、支払い

##### 1) 調達と契約

調達には、建設業者の選定と契約、椅子や机などの学校家具の調達<sup>106</sup>が含まれる。建設業者の選定については、原則として競争入札、あるいは指名競争入札を行って、技術力と資本能力を評価する。ここでは学校運営委員会が実施することを前提に話を進めるが、例えば都市部において住民参加が伴わない建設がある場合には、プロジェクトが直接入札を実施することもありうる。また、地域に業者が少ないなど入札の実施が難しい場合には、各地域の資材の市場価格や労賃を基に、データベースを作成し、これに管理費などや利潤、交通費を上乗せした額を導き出して基準となるコストを導き出し、業者と交渉することになる。業者の規模についてはケースバイケースではあるが、大規模な業者との契約は失敗につながる例が多いという報告もある<sup>107</sup>。

学校運営委員会による入札実施において、透明性が高く、信頼のおける入札を行うことは簡単ではない。学校建設プロジェクトで一回に入札する金額は途上国の、特に地方における水準からすれば非常に大きな金額であり、こうした金額を扱ったことのないコミュニティにとっては、管理運営上さまざまな困難が伴うだろう。とはいえ、学校運営委員会の基本的な組織運営能力とオーナーシップを高める、あるいは意思決定に関する住民参加を促すという意味では非常に重要な点であり、モニタリング、建設資金の支払いと併せて近年実施されている学校建設プロジェクトの多くがこの部分を住民参加に委ねていることはすでに述べた通りである。

ここでは、世界銀行などの支援によりカンボジアで実施された Social Fund of the Kingdom of Cambodia (SFKC)<sup>108</sup>の事例を基に、住民参加による入札手続きとプロジェクトによる不

<sup>105</sup> 国際協力事業 (2003) p. 25

<sup>106</sup> ここでは椅子や机は住民参加により供与されるのではなく、直接工場に委託することを想定している。

<sup>107</sup> Theunynck (2002) p. 11

<sup>108</sup> 世界銀行が世界の途上国で広く実施している社会基金プロジェクトのひとつ。地方における社会、経済的インフラ、社会サービス、生産的なサービスなどのニーズに柔軟に迅速に対応することを目的としており、カンボジアではSFKCとして1995年にスタートした。カバーする分野は、農業、教育、保健など全部で6分野15プロジェクトに及んでおり、小学校建設、中学校建設などが含まれている。プロジェクト開始から99年までの全体予算92億5000万円のなかで、小学校建設が46%と最も大きな割合を占めていた。

正防止の方策について紹介する<sup>109</sup>。SFKCは井戸、灌漑、学校建設など地方のインフラ整備を主体としており、小学校建設のみに特化しているわけではないが、調達と契約についていえばどのケースも同様であり、参考になるであろう。説明するにあたり、学校建設業者選定以前の手続きはすべて済んでいると仮定して話を進める。まず、学校運営委員会と州教育局により業者に対して入札情報が流され、関心を示した業者は入札書類などがまとめられたパッケージを入手する。ここには、調達手続きに関する文書、設計図、資材コスト表、契約書類などが含まれており、これらを基に業者は自らの見積もり額を設定する。学校運営委員会は、最低限3者の見積もり、そのほか必要書類を受け取り、これを審査して業者を選定する。この結果を受けたSFKCは契約書を準備して、業者とコミュニティ代表、外部のスーパーバイザー、SFKCの4者による署名を基に契約を取り交わす。

こうした競争入札の過程では、SFKCに限らず多くの建設プロジェクトにおいて業者の介入や談合などの問題が生じがちである。例えば、1者が名義を変えて別の業者を装って同じ建設案件の入札に参加したり、本来コミュニティが行うべき学校周囲の柵の設置などを、業者が肩代わりして行う見返りとして優先的に仕事を受注したりするなど、さまざまな形の介入にさらされることになる。また、受注した業者がさらに下請け業者に仕事を任せてマージンを取ったり、一方で学校運営委員会のメンバーが入札に関する情報を配布するにあたって、関心を示す業者に対して情報代を請求したりするような事態も起こりうる。結果として、悪質な業者が受注したり、業者に有利な契約となってしまうりする。

このような事態を防ぐため、SFKCでは学校運営委員会に対して事前に調達と契約に関する十分なトレーニングを行い、併せて監査部門（Internal Audit Unit: IAU）がその過程を以下のような規定に沿って監督して実行性と透明性を高めた。このほか民間企業などへの委託による外部評価も行われた。

調達手続きに従っていない業者に対して、公的機関を通じて警告する。

調達手続きに従わない業者を悪質業者のブラックリストに加える。

業者からの独立と分離を確保したうえで、コミュニティに再入札を求める。

再入札が失敗したところでは、プロジェクトをキャンセルする。

さらに学校運営委員会による業者選定の負担を減らし、プロジェクト実施へのリスクを減らす意味で、プロジェクト側が事前審査を行うことも考えられる。建設プロジェクトについて業者側に広く知らせ、応募を募って、業績についての書類を提出させ、さらに試験を行って技術力を評価してランク付けし、地域ごとにリストを作成する。このリストに掲載されている業者を対象に入札を実施することになる。

ちなみに、地元で優良業者が存在しない場合にはプロジェクト側で選定を行うことになるだろう。注意すべき点として、すでに述べたように業者がプロジェクトから建設業務を受注した

<sup>109</sup> Social Fund of the Kingdom of Cambodia (2004b)

場合、直接担当したプロジェクトのスタッフに対して数%のリベートを支払うことが慣習化している地域、国が存在する。このようなことを放置するとプロジェクトそのものを腐敗させてしまうため、慎重に対応することが求められる。

学校家具の調達については、学校運営委員会からの発注に従って生産されるが、製造業者の間で入札を行う場合もある。搬送の費用は業者負担とすることを明記する必要がある。

## 2) 地元業者と熟練労働者

以上では基本的に地元業者に委託することを前提に述べているが、ここでは熟練労働者の雇用と住民参加による単純労働への役務提供の組み合わせについて考えてみたい。まず、地元業者に建設を委託する場合には、工期が遵守されること、それなりの技術水準を確保した作業が可能であること、工事では地元のコミュニティのメンバーを多く雇用することなどが前提とされている。学校運営委員会による熟練労働者の雇用と保護者の役務提供の組み合わせと比べれば、工期と質の面の確保、メンバーの収入向上による地元経済への貢献に加えて、組織化の煩わしさを避けられるという側面もあるだろう<sup>110</sup>。特にコミュニティ内部の結束力が弱い、また建設に協力してくれる保護者の住居が学校から遠く日々現場に通うことが難しい、建設地域が貧しく現金収入がほとんどないなどの場合には、望ましい手法といえるだろう。

ただし、地元業者によっては問題を生じやすい場合もある。ネパールのセチ地域のプロジェクトの場合、地元業者は以下のような問題を起こしがちで、一括して業者に委託しなかったことが成功の要因であるとしている<sup>111</sup>。

- ・ 段階ごとに建設資金が払われるなどの手続きの煩わしさから作業に熱意を失い、途中からほかの仕事を探し始め、建設が遅れた。
- ・ 設計に従って建設されていなかったため支払いが停止されたケースでは、業者は学校建設委員会に支払いを求め続け、結局は委員会が自らの資金で支払わざるを得なくなった。
- ・ 手抜き工事をすることが多く、仮に後で問題が生じても支払いがなければ決して補修をしない。

こうしたことからプロジェクトでは、大工やレンガ工ら熟練労働者を学校運営委員会が雇用する形にして、あとの基本的な工事は保護者らの役務提供で実施することが効果的であったと報告している。また仮に業者に委託する場合は、段階ごとの作業が完了するまでには絶対に支払わないこと、また、いかなる場合でも最初に合意した費用以外は支払わないことを注意点として挙げている。

このように業者に信頼がおけないようなことも現実には多いため、このようなときは熟練労働者を雇用する形に切り替えるべきだろう。その場合に留意すべき点について以下に述べておく。

<sup>110</sup> Bray with Lillis (1988) p. 70

<sup>111</sup> Tamang and Dharam (1995) p. 61

一般に熟練労働者は地域の評判などをもとに選ばれることが多いようだが、学校運営委員会の運営能力を高める、あるいは質を確保しながら工事費を抑えるため、適正な手続きの導入も考慮すべきだろう。例えば、エチオピアの住民参加型基礎教育改善プロジェクト（ManaBU プロジェクト）では Box 3 - 4 のような手法で行われた。

さらに熟練労働者といえども、地域によっては技術レベルが低いこともあり、また、プロジェクトによっては新たな標準設計を採用する場合もあるため、改めてトレーニングが必要とされることも多い。この場合、地域に新設計に対応して指導してくれるような職業訓練センターなどがあれば望ましいが、そうした施設がなければ地方の技術専門官（エンジニア）による事前研修や実地研修が必要となる。

一方、役務提供を行う保護者やコミュニティのメンバーについては、単に建設作業に関わってもらっただけでなく、なんらかの技術向上に結び付けてもらうための努力がプロジェクト側からなされる必要がある。一般に作業に参加する人たちの多くは単純労働に従事するために技術向上にはいたらない場合が多いが、プロジェクト側が事前研修を行ったり、熟練労働者に現場で指導してもらったりすることで向上につなげることができる。このように建設参加による技術向上が事前に明らかになっているなら、役務提供へのインセンティブとなる可能性もある。地元業者に委託する場合に、すでに述べたように保護者やコミュニティの雇用が前提とされているため、同様に可能な限り技術指導を行うよう業者に対して促すことが必要だろう。

#### Box 3 - 4 エチオピアの ManaBU プロジェクトにおける建設職人の選定手続きの流れ

校舎の設計・仕様オプションに関する合意形成（郡教育事務所、対象カバレ（村）、ManaBU チーム）  
設計図と数量明細・仕様書の確定（郡役所付け建設技官（以下「技官」））  
職人の募集公告（郡入札委員会）  
入札書類の審査・仮選定（郡入札委員会）  
職人候補との契約交渉（郡入札委員会、ManaBU チーム）  
責任分担に関する最終確認（郡教育事務所、技官、建設管理委員会（CMC）、職人、ManaBU チーム）  
責任分担に関する覚書の署名（郡教育事務所、CMC、ManaBU チーム）  
建設工事契約の締結（郡教育事務所、職人）

郡入札委員会は、郡内のすべての公共事業に関する入札業務を扱う既存の組織で、郡役所の建設技官をはじめ、郡財務事務所、教育、保健、農業など各セクター事務所の代表らによって構成されます。郡によって委員会の経験や能力が異なり、ManaBU チームとわずか1回の打ち合わせを経て2週間で契約交渉まで進んだ例もあれば、頻繁に協議したにもかかわらず2ヵ月以上を要した例もあります。資材収集を終えた住民から、「ManaBUは何をしているんだ？」という苛立ちの声も聞かれましたが、これも郡行政の能力強化には欠かせない過程と考え、あくまで同委員会による選定手続きを支援することに専念しました。職人との契約交渉は、オロミア州設計建設局で独自に作成した職人労賃の見積額を根拠に進めます。各地で提出された入札書類を見渡すと、見積額と比べておよそ1.5～4倍の価格が提示されています。職人は一様に、「住民参加の場合、住民が約束どおりに現場に集まらず、作業が進められないことがよくある。そこで、単純労働者を適宜雇用できるように価格を設定している」と主張します。ManaBUでは、工事開始に先立ち、行政、住民、職人が作業スケジュールと必要人員数について協議し、合意します。すなわち、従来の「住民任せ」の学校建設と異なり、住民参加に関して行政も共同責任を負うことにしています。この点を職人と住民を交えて丁寧に議論した結果、最終的には各地で見積額に近い額で職人労賃の合意に至りました。

出所：「ManaBu しんぶん」2005年4月15日 第14号



### Box 3 - 5 複数の小学校建設途中における建設委員会の交流や視察

住民参加型小学校建設を行うにあたって、各学校の建設委員会が集まってそれぞれの役割について話し合ったり、建設中の学校をグループで視察したりする手法が効果的だった。プロジェクトでは10校を同時に建設していたが、この間に各学校の建設委員会が週1回集まり、技術者、校長、PTAのそれぞれのグループに分かれて技術面や住民参加について話し合った。また、各学校をグループで回り、建設の進み具合などについて責任者が説明するなどの方法も取った。こうした取り組みにより作業のスピードアップや質の向上が可能になり、関係者の責任感も向上した。このように地域的に複数校を建設して定期的に話し合ったり建設地視察を行ったりすることで、建設を効率化したり、問題を共同で解決しようという意識を高めることにつながるだろう。また、地域交流や総合的な教育レベルの向上にも生かせる可能性があるだろう。

出所：JICA カンボジア事務所企画調査員・原口明久氏に対する E-mail を通じたインタビューによる。

### 3) モニタリングと資材管理

住民参加でモニタリングを行う場合、日常的な建設作業のモニタリングは、学校運営委員会に任されることになるが、具体的には現場で常に観察できる立場にいる校長、教員、あるいは学校の近くに住むコミュニティのメンバーがその責任を負うことになる。この場合には建設に関する基本的な知識や技術とともに、手抜き工事を行うなどの悪質な業者に対しては拒絶する権利を有していることなどがプロジェクト側によって事前に指導されていることが必須条件となる。進捗状況全般のチェックやより専門的な部分については、プロジェクトの専門的指導を受けた地方政府（ここでは県としておく）のエンジニアが週数回程度現場を訪れて監督し、さらにプロジェクトのエンジニアが月に数回見て回るという体制が望ましいだろう。すなわち、日々のモニタリングは学校運営委員会、週単位で県エンジニア、月単位でプロジェクトのエンジニアが視察するような三重のチェック体制ということになる。

プロジェクトでは一般に建設段階ごとに数回に分けて建設費用を業者に支払うが、段階ごとに学校運営委員会、エンジニアの署名があって初めて支出できる形にすることで、業者に対する管理を徹底できる。また、この際、写真撮影して中央でも確認できるようにしたり、学校運営委員会に毎日の進捗状況をノートに記入してもらい、エンジニアが視察に来た際に、記入内容をチェックしたことを示す署名を義務付けたりすることも効果的だろう。

SFKC では、地方政府のエンジニアではなく、地域エンジニアを雇用する体制をとっている。地域エンジニアは地元で雇用されることが原則で、3～4ヵ所の工事現場を受け持って工事の進捗状況をモニタリングする。平均して週2～3回現場を訪れて、工事の詳細をチェックすることに加え、工事費支払いに関する段階別の進捗状況についての判断も下し、工事の最終的な責任も負っている。プロジェクトのエンジニアは、建設分野で5年以上の経験を持つことが条件であり、基本的に中央の本部から地方へ出張する形をとっている。1人が2州を受け持ち、平均10～12件のプロジェクトを担当する。建設期間中に2週間ごとに現場を訪れて、地域エンジニアと協力して進捗状況をチェックする。プロジェクトを実施する地域が広範囲に及び、建設件数も多い場合にこのような手法が有効だろう。

このほか、カンボジアにおける地域開発プロジェクトで住民参加型小学校建設を行った際に、建設校の学校運営委員会（ここでは建設委員会）の交流が効果的だった事例もある（Box 3 - 5）。

モニタリングについては、標準設計に基づいて建設されているかをチェックすることが基本であるが、国や地域によって問題はさまざまであるため、その特徴をとらえておく必要がある。例えばカンボジアの場合、質の良い木材の入手が難しいことからシロアリによる腐食や、乾燥不足による変形に気をつける必要がある。セメントと砂の混合比率についても、コスト削減のためセメントの割合を減らそうとする業者もあるため注意を要する。また、多くの土木業者は賃金を低く抑えようとするため労働者が問題を起こしがちであり、こうした点について改善するよう業者を指導することも肝要である。

資材管理については、建設現場近くに安全に保管できる場所があることが望ましい。カンボジアの例でいえば、すでに述べたように学校内や校長の自宅、近くの仏教寺院に保管するのが一般的である。学校内に保管するにあたり、盗難の恐れがある場合は、教員らが交代で校舎内に寝泊まりして見張りをするケースもある。

#### 4) 建設費用の支払い

先に述べたように建設段階ごとに学校運営委員会とエンジニアの承認の基で業者に支払われるが、一般に4～5回程度に分けて支払われることが多い。建設終了時に支払われる最終的な工事費用（総工費の5%程度）については、特に支払いの時期を延長して6ヵ月後とする方法を採用するところもある。この場合、終了後6ヵ月間に生じた問題はすべて業者の責任において処理することが義務付けられている。ただし、仮に工事に非常に多くの問題があり、そのやり直しの費用が膨大になる場合、業者が現場を放棄してしまうこともありうるので注意が必要である。

第1段階 契約後2週間内に支払われる。

第2段階 基礎工事完了とドア、窓枠などの製造完了後

第3段階 壁と屋根の梁の完了後

第4段階 すべての作業終了後

最終段階 作業終了後6ヵ月後

また、プロジェクトによっては、遅れがちな工事に対する防止策として、契約期間内に建設が終わらない場合、1日につき総工費の1,000分の1を業者に負担させるペナルティを科しているところもある。工事の遅れは多くの建設プロジェクトにおいて共通する問題であるが、ペナルティを科すにあたってはそれがどのような理由によるものかを明確に把握しておくべきであろう。雨季のため資材運搬ができない、建築資材が品薄で仕入れができないなど、やむを得ない理由による遅延は起こりがちである。いずれにせよ、日々の作業を観察している学校運営委員会の判断を尊重すべきだろう。

支払い手続きについては、各学校が銀行口座を開設することが前提となる。デポジットとしてある程度の預金が求められる場合は、基本的に学校運営委員会の負担となることを事前に伝えておく。ある建設段階が終了した時点でエンジニアが書類を作成し、そこに委員会のメンバ

ーである校長、コミュニティ代表者とエンジニアが署名する。その書類を基に、プロジェクト本部が小切手を発行し、業者が銀行から引き出すことになるが、引き出すにあたって業者及び校長、コミュニティ代表者の署名も必要になる。この場合、銀行の支店が奥地まで開設されていればよいが、カンボジアでは州都のみにしか存在しないため、僻地に住む校長、コミュニティ代表者は支払いのたびに州都へ出かける必要が出てくる。この費用をプロジェクトが負担する場合もある。銀行の支店が近くに存在しない場合は、中央で一括して管理することになる。

建設資金を適正かつ効率的に運用するためには透明性の確保が不可欠であり、これが確保されていないと建設に支障が生じたり、建設が終了してもコミュニティ内に根強い不信感が残って結束力を弱めたりすることがある。これは一般に建設プロジェクトの規模が大きくなればなるほど危険性が増してくると考えられる。カンボジアのあるプロジェクトでは、学校運営委員会のメンバーが建設資金を分散して保有して安全性を確保し、収支情報を共有することで透明性を高めた<sup>112</sup>。また、ネパールの建設プロジェクトでは、建設を監督する委員会が作業員の労働時間を正確に記録し、それに基づいて労賃を支払い、それを公開して透明性を高めたことが、プロジェクト成功の大きな要因であったとしている<sup>113</sup>。

### 3 - 2 - 3 建設後

#### (1) 完成式と引き渡し

全工程が済みしだい、細部をチェックし、問題がなければ工事は終了となる。この後、政府関係者、学校運営委員会、コミュニティメンバーら関係者を招いて贈呈式を開催し、建物を政府に引き渡して（譲渡契約書を交わす場合もある）すべてが完了する。

#### (2) 建設後の維持管理

住民参加型の建設による効果として期待される活動のなかで、「建設後の校舎の維持管理」は優先度の高い活動といえるだろう。これが定期的実施されるかどうかで、将来的に校舎の耐久性に大きな差が出ることになる。しかしながら、世界銀行の報告では、各国で世界銀行が取り組んだ住民参加型を含む学校建設プロジェクトのなかで、こうした活動に対してコミュニティが積極的に取り組んだ例は少ないとされている<sup>114</sup>。また、学校建設に限らず、住民参加型開発全般について論じた報告のなかでも「プロジェクトの持続性は参加型開発手法を用いれば、必ず発現するものではない」とされている<sup>115</sup>。

<sup>112</sup> 清水（2003）p. 164

<sup>113</sup> Tamang and Dharam（1995）p. 68, Bray with Lillis（1988）p. 70

<sup>114</sup> Theunynck（2002）pp. 16-17

<sup>115</sup> 佐藤（2003）p. 22

カンボジアでも同様で、筆者の経験からすれば、建設後に維持管理に熱心に取り組んでいる例はあまり見られなかった<sup>116</sup>。この理由として、コミュニティに資金がない、修復できる技術を持った大工が見当たらない、また、コミュニティ自らの責任で修復しなければならない、という意味が欠けているなどが考えられる。プロジェクト側から見れば、住民参加による学校建設ではかなりの熱意がみられたのに、それほど費用のかからない修復に対してなぜ積極的に取り組もうとしないのかという疑問も生じがちだが、これは住民参加に対する期待が過剰すぎると考えることもできる。つまり、学校建設に対するコミュニティのイニシアティブはすでに述べたようにイベント的要素が強く、もともと継続的な支援には不向きであるかもしれないということである。建設後、学校運営委員会による収入向上活動などが行われている、あるいは政府から資金が交付されているという状況により継続的に学校運営がなされているなら、その一環として維持管理は比較的スムーズに行われる可能性があるが、こうした事例は決して多くはない。それがなされていない場合に、修復費用をひねり出すのはそう簡単なことではない。改めて住民参加で修復を行おうとしたとしても、学校建設に比べるとアピールが不足して、資金が集まりにくい面がある。これが修復に対してコミュニティが消極的になってしまう要因のひとつであると思われる。つまり、建設後の維持管理については、住民参加による学校建設の一環としてとらえるのではなく、それだけに向けた別の努力がプロジェクト側からなされて初めて実施が可能になると考えるほうが妥当であろう。カンボジアで維持管理が行われたケースが少なかったのは、プロジェクト側がこうした点にほとんど配慮していなかった面もあると思われる。世界銀行の報告でも、維持管理は単に政府、あるいはコミュニティの責任としただけで、別コンポーネントとして捉えるような形で推進しなかったことが実施に結びつかなかった理由のひとつであるとしており、この点を裏付けている<sup>117</sup>。

以上の問題点を克服するのは容易ではないが、いくつかの方策が考えられるだろう。例えば、小規模の修理と大規模の修復工事を区別してとらえ、小規模の修理については、建設開始時、あるいは終了時に維持管理は学校運営委員会の責任であると明記された契約を結ぶ、建設中、建設後に維持管理についてのトレーニングを行う、トレーニングに際して維持管理についての分かりやすいハンドブックを配布する（Box 3 - 6）、ブロック、瓦、セメントなど補修用の資材を一部残しておく、補修用の工具を供与するなどに対応する。このハンドブックの配布に関しては、技術専門家の意見を取り入れながら住民自らに作成してもらうことが望ましいだろう。一方で、10年に一度程度の大規模な修復工事については、学校運営のための収入向上活動を促進して、その収益を工事費とするように積み立てておくよう指導するといった方法があるだろう。

<sup>116</sup> 建設後に維持管理にのみ焦点を絞って検証した調査がないため詳細は明らかではないが、筆者の経験や住民参加を含む建設プロジェクトを実施した援助団体関係者の話を総合したうえでの印象である。筆者は維持管理に関して調査を行ったが、近年、教育政策が改善されて修復費用が学校に交付されるようになったため、政策が導入される以前のコミュニティの寄付による修復か、政府の資金による修復かが不明確になっている学校が多かったこと、また、小さな修復については記憶していない学校が多かったことなどから、不十分な調査とならざるを得なかった。

<sup>117</sup> Theunynck (2002) p. 16

## Box 3 - 6 維持管理ハンドブック

### 維持管理とは

校舎だけではなく学校施設全体の管理を含む。校庭、建物、椅子・机、備品、柵、国旗掲揚台、ベンチ、スポーツ施設、校内の植物などを良い状態に保っておくことにより、学習に適した環境を維持することが可能になり、学校の経常費用を最小限に抑えることができる。これは、学校に関係するすべての人々の役割であることを説明する。

### 毎日、または週ごとの維持管理活動

- ・ごみ箱の設置。
- ・ごみ箱のごみの処理。
- ・床を掃く。
- ・黒板をきれいにする。
- ・机、椅子、ベンチを拭く。
- ・タイプライターなどの備品にカバーをかぶせる。
- ・トイレ掃除をする。
- ・トイレの水を確保する。
- ・使用していないときに、ドアと窓を閉め、雨風を防ぐ。
- ・校庭を掃除する。
- ・ふだん掃除できない、天井付近、壁などを掃除する。

### 校庭

- ・校庭内の物売りが、ごみなどを残していないかチェックし、付近を清潔に保つよう指導する。
- ・柵や塀などの修繕。
- ・石や小枝などを取り除く。
- ・ごみの焼却、または穴に埋める。

### 校舎

- ・屋根 瓦などの緩みを固定する。破損した瓦の交換、雨漏りの修理。
- ・壁 小さなひび、穴の修理。
- ・床 小さなひび、穴の修理。
- ・天井 雨漏りの修繕。
- ・ドアと窓 ヒンジに油をさす。シロアリのチェック。破損個所の修理
- ・ベランダ ひび割れ、穴の修理
- ・土台 ひび割れ、穴の修理
- ・椅子机 シロアリのチェック、破損個所の修理
- ・トイレ 破損個所の修理・井戸とポンプ 破損個所の修理

出所：Construction et Réhabilitation des École Primaires (CREP)(2001) pp. 2-3.

セネガルで実施された学校施設の維持管理に重点を置いたプロジェクトでは、小規模の修復は学校運営委員会の役割としたうえで、上記の内容をパッケージとして支援を行い、大きな修復工事は地方政府の役割とした<sup>118</sup>。フィリピンでは、学校維持管理委員会を組織して、ガイドブックに基づいて年間の維持管理計画を作成することを促している<sup>119</sup>。

カンボジアのSFKCの報告<sup>120</sup>では、プロジェクトの途中から維持管理を重視したトレーニング

<sup>118</sup> World Bank (2000) p. 123

<sup>119</sup> Bureau of Elementary Education, Bureau of Secondary Education, Manila (1990)

<sup>120</sup> Social Fund of the Kingdom of Cambodia (2004a) pp. 121-122

グを導入したことでコミュニティの意識が高まったとしている。例えば、維持管理の責任は誰が持つのかという問いに対し、プロジェクト開始当初の1999年にはコミュニティが持つとした回答は50%であったのに対し、トレーニング導入した2002年には90%に達している。維持管理費用をコミュニティが支払うべきであるとの回答は同じく70%（1999）から85%（2002）に増えている。また、SFKCでは特に維持管理委員会の設置を勧めたわけではないが、設置したところは40%（1999）から70%（2002）に増えていた。以上のデータについては、灌漑、道路、井戸などの建設プロジェクトが含まれており学校建設のみではないこと、具体的にどのような維持管理が行われたかについては検証されていないことなどの問題点はあるが、トレーニングによって意識を高めるといった効果については確実に上がったといえるだろう。

もうひとつ重要なことは、維持管理にどれくらいコストがかかるのか、それによって耐久性がどれくらい延びるのかなどを可能な限り数値化して学校運営委員会に伝えて、理解してもらうことも必要だろう。こうした数値を導き出すのは専門の見地からの調査が必要になるが、例えばサブサハラ・アフリカの一部諸国では、小規模の修理費（年間）は建設費の1～2%程度で、大きな修復工事費用は平均で30%、最大で60%を超えない程度とされ、修復工事の後で校舎は少なくとも15年の耐久性を持つと見積もられている<sup>121</sup>。

### （3）評価

プロジェクトの評価については、EFA や MDGs などの世界的課題を考慮に入れたうえで、投入 (Input) に基づいて、結果 (Output) 、それによる成果 (Outcome) 、さらには社会的影響 (Impact) が評価されるべきだが、少なくとも筆者が入手した限りの評価報告書では、建設後の校舎の質 (技術的な側面) や建設プロセス、建設校数 (棟数、教室数) などの結果が中心で、それによる成果としての就学者数の伸び、落第率、退学率、教員1人当たりの生徒数、1教室当たりの生徒数の変化などについて比較検討しているものは少なかった。加えて住民参加で実施されいながら、それがどのような手法を用い、どのような効果をもたらしたのかについて述べた報告書はさらに少なかった。この理由として、住民参加についての定量的な評価が難しいこと、そのためインタビューなどをもとにした主観的な評価に頼らざるを得ず、内容が不十分となる傾向があることなどがあると見られる。こうした点について評価している報告書の一部を Box 3 - 7 で紹介するが、以下の質問項目に関して必ずしも満足のいく回答が得られているわけではない。住民参加型小学校建設プロジェクトの包括的な評価については、今後研究すべき課題であろう。

<sup>121</sup> Abeille and Lantran (1993) pp. 21-22

### Box 3 - 7 学校建設プロジェクトにおける住民参加に関する評価報告

報告では、主に以下の点について調査を行っている。

- ・ 学校建設委員会と、臨時に設置される学校建設委員会のどちらが建設時に責任を持ったか
- ・ 学校建設のための集会を何回開いたか
- ・ 6 ヶ月間集会を開かなかった学校委員会について、なぜ集会を開かなかったのか
- ・ 集会や建設過程などに参加しない住民がいたが、その理由はなにか
- ・ 維持管理計画を策定しなかった学校について、その理由は何か
- ・ 維持管理計画を実施しなかった理由は何か
- ・ コミュニティによる貢献の種類とそれらを金額に換算した場合の比較
- ・ 工事を行った労働者の年齢、民族、経験年数の調査
- ・ 労働者からみた住民参加の内容
- ・ 労働者からみた住民参加の難しさの理由
- ・ 保護者の学歴、及びどのような住民参加を行ったか

出所：Valley Research Group (1995) pp. 54-68

## 3 - 3 効果と制約

住民参加型小学校建設プロジェクトにおける効果と制約についてまとめてみる。

### 3 - 3 - 1 効果

#### (1) 住民参加による建設費用の節減から、政府の財政的な資源不足を補い、未開発だった地域の資源を動員することが可能になる。

住民参加型の効果としてまず明らかなのはコスト削減である。寄付、役務提供、現物支給などの住民参加によって数%から数十%程度の建設コストが賄われることになるだろう。どのような形で住民参加を行うかによって、さらなるコスト削減につながる可能性もある。例えば、モーリタニアにおける世界銀行の学校建設プロジェクトでは、建設を行うかどうかの判断や施工管理などすべてをコミュニティ側に任せただけで、住民参加により総コストの30%を賄う手法を採用しているが、これによって1教室当たりの建設コストは業者建設のコスト(13,200米ドル)の3分の1(4,600米ドル)となった<sup>122</sup>。このプロジェクトでは巡回して技術指導を行うモバイルチームを組織したが、このチームの費用(15%)も総建設コストに含めている。建設された教室は1,000を超えているが、25年の耐久性の基準を基本として技術面の評価を行ったところ、95%が「良い」あるいは「満足できる」質を確保していたとしている<sup>123</sup>。

ただし、長期的な視野でとらえた場合に異なる見方もあるのでここで紹介しておこう。やや

<sup>122</sup> Theunynck (2002) p. 15。プロジェクトの手法としては「建設運営」と共通の要素を持つと思われるが詳細は不明である。3分の1という大幅なコストダウンに結び付いたのは、地元業者の建設コストが以前から非常に高額であったことも理由ではないかと推測される。なお、ここで示されている建設コスト4,600米ドルは2000年の数値で、表3 - 6と表3 - 7のモーリタニアの数値4,700米ドルは2001年のコストである。

<sup>123</sup> *Ibid.* p. 29

表 3 - 10 マラウイの学校建設費用の比較

	住民参加による建設	業者
当初費用	700 万 K	1050 万 K
寿命(耐久性)	25 年	50 年
維持費用	年 15 万 K	年 10 万 K

K : クワチャ (マラウイ通貨)

出所 : Williamson (1983) p. 35

表 3 - 11 建築資材による学校校舎の耐久性と維持管理費の比較 (エチオピア)

資材	チカ (泥と藁を混ぜたもの)	石材	コンクリートブロック (空洞のあるもの)	レンガ
寿命	10 年	40 年	30 年	30 年
維持管理費 (総建設コストにおける割合)	7%	1%	1%	3%

出所 : Tiruneh and Philipsen (2003) p. 62

古いデータであるが、例えば Williamson の示した表 3 - 10 では、住民参加による建設と地元業者による建設を比べて、建設当初にかかった費用、寿命、維持管理費用を比較している。住民参加による建設は、当初費用は低いが、維持管理費がかかり、結果として業者による建設の半分の寿命しかない。一方、業者による建設は当初費用が割高でも維持管理費、耐久性を考慮すれば逆に住民参加型建設によるものより安価になるという。

表 3 - 10 については、残念ながらどのような条件で調査されたのかが明らかではないため、数値そのものについての言及は避けたい。ここで示されていることは、住民参加による建設が業者の建設よりも耐久性において著しく劣っているため、長期的に見てコストがかかるということであろう。耐久性が劣る理由としては、業者に比べて住民参加型は建設労働者の技術レベルが未熟であること、また地元で入手できる質の悪い資材を使用していることなどのため全体として安普請になりがちである、という前提があると思われる。

しかし、現実的な見地からいえば、こうした比較はあまり意味がないといえるだろう。住民参加による建設でもプロジェクト側がその手法を慎重に考慮して、有能な熟練労働者を雇用して、耐久性の高い資材を使い、学校運営委員会によるモニタリングの実施を促すなら、結果として建設の質が向上し、維持管理費用はそれほどかからず、寿命も延びるであろう。また、すでに述べたように、供与された資金を基に住民参加による「建設運営」が行われた場合は、コミュニティが業者を雇用することになるため、比較そのものに意味がなくなることになる。

付け加えておけば、使用した資材によって建築物の寿命は大きく異なるので、参考までにエチオピアの事例を示しておく (表 3 - 11)。

2 - 2 - 2 の「実施の難しさ、リスク」で述べた住民参加型で行う場合のコスト高についても触れておきたい。実施のコストについて地元業者への委託と比べた場合、すでに述べたように「当初費用」は低コストであるというメリットがあるが、プロジェクト実施の際に時間と手間がかかり、その分のコストを無視できないとする指摘については、確かに否定できないであろう。このように述べるにあたっては、業者建築の質が高く、確実に工期が守られるという前提が必要であるが、建設を開始する前の住民との話し合いや技術指導などにスタッフを送るこ



とを考えれば、それなりの人件費がかかることは明らかであるし、住民参加型でありがちな工期の遅れが生じればその分の費用もかかる。ただし、これもどのような住民参加型の手法を採用するかによるだろう。先に述べたモーリタニアのような手法によって大幅なコスト削減が図られるなら、人件費などのコストは相殺されるかもしれない。もちろん住民参加型で実施したことにより何らかの効果が得られるならならそれによって格差は相殺されると考えられる。

**(2) 住民参加を行った経験から、将来においても組織的な協力活動の基礎ができる。また、この基礎が構築されることで、学校建設支援だけでなく、他の公共目的の住民参加も容易になる。**

カンボジアのタケオ州テップボレイ小学校の学校建設委員会は、住民参加による学校建設の後で周辺道路の整備にも熱心に取り組むようになった。トリニダード・トバゴのNGO「SERVOL」による就学前教育を対象としたプロジェクトでは、コミュニティが習得した組織的な運営技術を活用して運動場の建設や道路の補修などの農村開発プロジェクトを実施した<sup>124</sup>。

**(3) 建設作業に対する学校、保護者、コミュニティのモニタリングにより建設の質が高まる。**

ミャンマーにおける日本財団とNGOのセイダナー（Saetanar）が共同で行っている学校建設プロジェクトの事例では、コミュニティが工事のモニタリングを行い、手抜き工事のリスクが最小化したと報告されている。

**(4) 学校に対する関心が高まり、保護者、コミュニティ、学校間のパートナーシップや学校に対するオーナーシップが醸成される。**

カンボジアのスヴァイリエン州A校では期間を置いて2度にわたって住民参加型学校建設が行われたが、この過程を通じて保護者の学校への関心が高まり、積極的に子どもを通わせるようになったという。校長やコミュニティ代表者は、住民参加型のプラス面について、委員や保護者、先生がともに建設に協力して働くことでお互いの関係が深まることであると話していた。建設の後、住民参加の中心となった寺委員会は、年中行事があるごとに寄付金の中から5,000リエル、1万リエルを学校の費用として割り当てるようになった<sup>125</sup>。

**(5) 中央集権的な学校建設政策に従う場合と比べ、より地方のニーズに適合した柔軟な建設を行うことができる。**

地方政府レベルで公募が行われ、各小学校の学校運営委員会が話し合いのもとで自らのニーズを明らかにして地方政府に申請し、これを受けた地方政府が地域のさまざまなデータと照らし合わせて選定を行うようなプロセスが実施されるなら、こうした効果が期待できるだろう。これはタンザニアやウガンダの学校建設プログラムなどで見られる（補論参照）。

<sup>124</sup> Mahabir (1992) p.58

<sup>125</sup> 清水 (2003) p.146

### Box 3 - 8 住民参加型学校建設をきっかけとした小学校における民主的意識の高まり

タケオ州のB校の敷地の一部が、村人の知らぬ間に女性校長の私有地になっていたが、これを元に戻そうとする動きが学校建設委員会で始まった。校長宅は小道を挟んで小学校のすぐ向かい側で、土地は家の正面にある。委員会のメンバーによると校長は4年前に土地を手に入れたらしく、有力者である夫とともに内々に話を進めたようだという。

コミュニティの代表者である寺委員会のアチャーは「どう考えてもおかしいので、村人の署名を集めて州知事宛に手紙を書いたところです。村人の8割以上90家族は、土地は小学校に戻すべきだという意見に同意しています。もし土地が戻れば、そこにもう一校学校が建つかもしいないので、いま国際機関に頼んでいるところです。前から一部では問題になっていた話で、今回の学校建設がきっかけになって何とか取り戻そうということになりました」と事情を説明してくれた。

その後、こうした運動が功を奏して、州知事の命令が下り、問題の土地は元の小学校の所有に戻されることになった。

出所：清水（1997）p. 159

### Box 3 - 9 学校建設委員会が建設資金に対する借金を背負った事例

カンボジア・スヴァイリエン州のC校では、国際機関に促されて校長や建設委員会が中心となって3,000米ドルを目標に寄付を募った。周辺7村の住人に呼びかけてコメ、現金を集め、手紙を出したり、知り合いを通じたりして寄付を依頼するなどした結果、コンボンチュナン州の事業家から225米ドル、政治家から1,000米ドルの寄付を得ることができた。しかし、目標額に達しなかったため、委員会は建設業者に対して借金を背負い、建設後、住民に寄付を求める活動を続けた。支払いが終わったのは、2年後の2001年末であり、委員会は長く借金に苦しまねばならなかった。また、机と椅子については、建設時に国際機関が38組、州教育局が20組を供与してくれたが、不足状態が続き、2001年に政府の交付金が支給されようやく買い足すことができた。

出所：清水（2003）pp. 134-135

## （6）住民参加の実施により民主的な意識を高めることにつながる。

カンボジアのタケオ州の小学校では、住民参加型小学校建設をきっかけに村人たちの間で民主的な意識が高まった（Box 3 - 8）。

### 3 - 3 - 2 制約

制約については2 - 2 - 2「難しさ」及び「リスク」で述べているが、ここで住民参加型小学校建設プロジェクトにおいて特に生じやすい制約を改めて確認しておく。

学校建設へのコミュニティの負担は一過性のためそれほど大きなものではないことはすでに述べたが、建設対象地域が貧困地域である場合はその手法について慎重さが求められる。仮にコミュニティがかなり疲弊しているようであれば、学校建設は貧困層にさらなる負担を強いることにつながる（Box 3 - 9）。また、熱心なコミュニティを持つ学校とそうでない学校によって学校建設が行われることを想定すると、結果として校舎や設備、トイレなどの質などに格差を生じる可能性がある。これが学習環境に影響し、優秀な教師、生徒を引き付けられなかったり、生徒の学業成績を低下させたりするなど質の問題にまで及ぶこともある。熱心なコミュニティが、例えば、ある宗教、民族、政党などと密接に関係していれば、当然そうしたコミュニティ

とかかわりのないコミュニティとの格差が生じやすいし、これが地域格差となることもあるだろう。コミュニティの熱意そのものが持つ不安定さにより支障が生じやすい面もある。工事が始まった当初は熱心だった学校運営委員会が、後になって興味を喪失して建設が停止してしまったケースもある。また、すでに3 - 1 - 2(4)「プロジェクト関係者に対する調査」のカンボジアの事例で述べたように、多くの村人を巻き込んで住民参加が行われても、結果的にそれが有力政治家や政党などに利用されることも多い。

以上の制約に関して、第3章で述べたように政府を巻き込みながら「建設運営」などを行う形で住民参加型学校建設プロジェクトを行うことで、かなりの程度カバーすることが可能であると思われる。例えば、「建設運営」によって貧困層への負担を最小限に抑えることが可能であるし、学校建設の対象校に関する公正な選定プロセスを経ることで、地域ごとの格差などを減らすことができるだろう。こうしたプロセスを厳正に行うことで政治的な介入も防ぐことが可能になるだろう。さらに当該国、プロジェクト側が地域に見合った標準設計を採用し、政府やコミュニティなどさまざまなレベルで技術指導を行うこと、また、その結果として学校運営委員会によるモニタリングが行われたりすることで、建設の質の悪化も防げる可能性が高い。

#### (1) プロジェクトとしての制約

ただし、そうした「プロジェクト」が個々のドナーによって行われていることによる制約も存在する。まず、政府レベルで全体的な支援の調整ができていないことから、支援が重複してしまうケースがある。実際に同じ小学校を2つの異なる団体が支援することになり、団体同士で軋轢が生じたケースがある。また、ドナーによる住民参加を含めるプロジェクトと含めないプロジェクトが特定地域で混在している場合、異なるプロジェクト支援を受けた学校間で不公平感を生じる可能性もあるだろう。仮にすべてのプロジェクトが住民参加型で行われたとしても、手法の違いからプロジェクトごとにコミュニティの負担が異なることも多く、こうしたことから不公平感につながるかもしれない。こうした意識から、住民参加を含まないプロジェクト、あるいは負担の少ない建設プロジェクトを学校側が求める傾向も出てくるだろう。

以上の問題については、すでにSWAp実施国で行われているように、学校建設を行うドナーが援助協調を行って、住民参加について一定のルールを定めたり、資材の調達やモニタリング、評価などの手続きを共同で行ったり、さらには基金を設けてドナー資金をプール化したりして学校建設を行うことがひとつの解決策となるだろう。こうした要素を持つ「学校建設プログラム」については補論で詳しく取り上げる。

教育分野以外に視野を広げてみると、例えば同じ村で地域開発や保健など複数のプロジェクトが実施され、同様に住民参加が求められている場合には、コミュニティとしての余力が失われてしまい、そのいずれにも十分な協力ができずにプロジェクト運営に支障をきたすことも考えられる。この問題についても、地方政府レベルにおける教育、保健、農業開発などを横断的に抱合した援助協調による地域開発プログラムの実施がひとつの答えになるだろう。例えばカンボジアで実施されているSEILA<sup>126</sup>は、地方政府レベルで農村開発、貧困削減、持続的開発に

<sup>126</sup> クメール語で「基礎」を意味している。

向けた能力向上を行うことで地方分権化を促すプログラムで、援助協調のモデルケースともなっている。プログラムでは農村開発に向けたさまざまな活動が行われているが、このなかに小学校建設も含まれている。

## (2) 住民参加型による制約

2 - 1 - 3 で述べたように「社会において参加の度合いが高まる過程は、社会の進化の過程でもあり、最初の段階から最終、または中段階に即座にステップアップすることはあり得ない。時に退歩も含めながら、時間をかけて進んでいく」という前提からするならば、数ヶ月という比較的短い期間で終了する小学校建設プロジェクトにおいては、住民参加も当然一過性としての要素が強くなり、即座に目に見えるような効果が生み出されると考えるのは早計だろう。もちろん、条件次第ではすでに述べたような効果をもたらされる可能性があるが、例えば維持管理の難しさで述べたように建設後の持続的な活動に結び付いたり、教育の質の向上に確実に貢献したりするには不十分な面があるということである。総じて言えば、住民参加型小学校建設プロジェクトは変化を起こすためのきっかけとして、あるいはさらなる住民参加を促す有効な手段として考えられるということであろう。

## 3 - 4 プログラム化の方向性

### 3 - 4 - 1 収益向上

本来、教育プロジェクト終了後の持続性を考えた場合、究極的には税制の整備などを通じて当該国政府がその責任を担うことが理想であるが、途上国ではそのようなケースは少ないといえる。一方で建設後の住民参加による持続的運営を目指すには、住民参加型小学校建設プロジェクトのみでは不十分であることはすでに述べた通りである。その場合にプロジェクトとして考えられる方向性は、ひとつには地域で教育や農村開発などのプロジェクトが実施されているならば、そうしたプロジェクトと連携できるような体制をプロジェクト実施前に整えておくことがあるだろう。もうひとつは、学校建設に対するコミュニティのイニシアティブをうまく活用しながら、建設後の持続性につながるようなもうひとつのプロジェクトを組み込んでプログラム化しておくことがあるだろう。ここでは、後者に注目して、農村開発に係る収益事業の実施を建設後に行って、持続的な学校運営に結び付けている事例としてマンマーの小学校建設プロジェクトを紹介する（Box 3 - 10）。

ただし、プロジェクトが学校建設ではなく、収益向上あるいは農村開発に重点を置きすぎている場合に問題を生じることがある（Box 3 - 11）。校舎建設の質を確保するためには専門家の技術指導は不可欠であることはすでに述べた通りであり、そうした面を疎かにしないような配慮が求められる。

### Box 3 - 10 ミャンマーにおける収益事業を伴う小学校建設プロジェクト

日本財団と NGO のセィダナー (Saetanar) が共同で行っているプロジェクトで、5年間で 100 校の小学校建設を目指している。特徴としては、住民参加により学校建設費が節約できた分を学校運営委員会が管理する開発基金に繰り入れ、それを基にさまざまな収益事業を展開していることである。学校建設そのものは学校建設委員会が直接契約する地元の大工・左官グループによって行われるが、整地や基礎工事、木材などの地元資材の調達と搬入、建設のモニタリングなどは住民参加で行われる。この住民参加の負担分（総建設費の 4 分の 1 程度）を費用として計算して基金に繰り入れ、それを元手に各村に合った収益事業が行われることになる。例えば、学校農園を経営したり、小規模の水力発電機を設置して電化された世帯から料金を徴収したり、小型トラックや船を購入してリース事業を行うといった事例が報告されている。こうした事業からの収益を、教師への給与補助、補充教員の雇用、備品の購入、校舎の補修など学校を持続的に運営するための経費に使用している。収益事業に関するプロジェクト側の関わり方については、学校建設後の 1 年間で事業のフォロー期間として、資金的、物的支援をせず、可能な限りの技術的支援や助言を行っている。

プロジェクトでは、2005 年 5 月末までに 60 校の建設を終了する予定である。これまでのところ学校建設の質についてはほとんど問題がなく、収益事業についても多くの学校で熱心な取り組みが見られている。これは既存の学校の増設を基本としており、過去にコミュニティにより持続的に学校運営がなされてきた実績があるため、新たな校舎が増設されたとしても、それが「お荷物・負債」となって持続的運営ができないという状況には陥らないからである。ただし、収益事業そのものはうまく展開できたとしても、事業の種類によって即座に比較的高収入をもたらすもの（水力発電など）と、そうでないもの（学校農園でマンゴーを植えた場合、収穫は 2～3 年後）があるため、どれだけ学校運営経費に寄与できるかはその事業内容によって異なる。どうしても地理的な条件に左右されるために、すべての村で「即効性のある高収益事業」に結び付かない現状はあるという。

出所：日本財団のホームページ、及び同財団ヤンゴン事務所への E-mail を通じたインタビューによる。

### Box 3 - 11 農村開発に重点を置いた支援の弊害

カンボジア・クラチェ州 D 校では、NGO の支援による農村開発プロジェクトの一環として校舎の修理が行われた。小学校では、NGO のアドバイスを受けながらコメ銀行プロジェクト（周辺の 77 家族を対象）を行っており、学校運営委員会は利子として受け取ったコメを現金に換えて積み立てている。この積立金は文房具の購入費用、運営している識字クラスの講師の給与として使っているが、今回半分を学校修理に使うことにしたという。委員会は修理を始めるにあたり 3 回にわたって住民と会合を開いてどのような形で補修をするのかを話し合い、保護者の役務提供で修復作業を行うことを決めた。これを労賃として換算すると 360 米ドル程度となり、総費用 1,200 米ドルのうち 30% 程度を負担したことになる。残りはコメ銀行による積立金をあてた。役務提供による修復作業は、期間中に 1 グループ（10 家族）が 1 日作業に参加することとし、1 家族から最低 1 人の参加が条件とされた。こうした住民参加のまとめ役は村長が行い、日々の作業をモニタリングして、参加者を励ましたり、不平を言う者の説得にあたりたりしたという。作業は 1 ヶ月で終了したが、技術指導がなかったこと、保護者の入れ替わりが激しくそれぞれの技術水準が一定していなかったことにより、終了後に質の問題が生じている。

この支援で問題だったのは、プロジェクト側の技術的な指導やモニタリングがまったく行われなかったことである。この NGO はあくまで農村開発を進める NGO であって、学校建設を専門に行う団体ではないため、建設技術、工法に関してノウハウを持っておらず、基本的な図面も用意されていなかった。

出所：清水（2003）pp. 130-131

## 3 - 4 - 2 教育分野

さらに住民参加型学校建設プロジェクトと同時に、あるいは建設の後で本来の教育分野への方向性、例えば 2 - 2 - 1 で示したような「住民参加に適した活動」に関わるような支援を、あくまで地元ニーズに沿った形で取り込んで、プログラム化を行うことが方法のひとつだろう。

国際援助機関などによる基礎教育分野の支援を概観するならば、そのほとんどがさまざまな教育支援を含むプログラムとして実施されており、学校建設はその中のひとつのコンポーネントとなっていることが多い。

組み合わせを考えるにあたって、小学校建設を中心とした住民参加による教育プログラムを総合的に行ったマラウイ前期初等学校プログラム（Primary Community Schools Project: PCOSP）を取り上げてみる<sup>127</sup>。このプログラムは、住民参加により実施・運営が可能で、かつ費用対効果の高いモデル開発、ならびに住民参加による小学校運営を支援できる教育省の能力向上、及び、両者のパートナーシップの構築を目的として、英国国際開発省（DFID）の支援で始められた（1995～2001）。小学校1～4年までの前期初等教育を対象として、マラウイ全土を対象に100校の小学校建設を行い、その対象校に対して教科書・教材の提供、校長や教員への訓練を実施する。さらに小学校運営・維持に住民参加を促すことによって、持続可能性を高め、就学率の向上や中退率の抑制に結び付けようと努めている。小学校建設に関しては、4棟8教室を基準とした校舎建築のほかに、倉庫、職員室、職員用の住宅、トイレ、井戸の設置も行った。

モデル開発としては、体験学習や教員と児童間でフィードバックのある学級運営、学校の近く井戸を設けての保健衛生教育の実施、及び開校、学校運営のための訓練を含む社会的支援のあり方の模索などを行っている。持続可能性の観点から、職員用住宅の提供を教員定着へのインセンティブにすると同時に、家賃収入を学校の運営費としている。

住民参加に関する主な活動は以下の通り。

- ・学校プロジェクト運営委員会の組織化
- ・住民参加による学校のデザインやレイアウトの決定
- ・水管理委員会の組織化
- ・学校の建設
- ・教員のための住居の確保
- ・机などの教具、教材の配布
- ・校長、教員の確保
- ・学校運営委員会の選出
- ・水管理委員会の選出、訓練
- ・維持管理委員会の組織化
- ・オリエンテーション
- ・「社会的契約」の交渉（親を含めた学校関係者の中で、役割分担に関する契約を取り交わす）
- ・学校運営委員会の訓練（学校の管理運営に関して作成されたマニュアル使用）

このほか、ジェンダーへの配慮として、校長や教員の配置、学校建設にかかる契約者の決定や労働者の雇用、さらにコミュニティにおける各種活動においても、女性の登用を積極的に行っている。また、女子児童の就学向上を考慮して、男女別トイレを設置している。

<sup>127</sup> 牟田（2001）、JICA ホームページの地域国別検索おける「英国国際開発省との合同評価（マラウイ）」参照。

1999年に行われた日英合同評価では、おおむね高い評価を得ている。コミュニティと政府の効果的なパートナーシップが形成され、教員と児童とのやりとりのある学級運営支援などがなされていた。ただし、評価に加わった牟田によれば、建物と教育の質を維持するためのコストはコミュニティが負担できる限界を超えており、政府の支援なしには維持できないと指摘しており、一方で政府によるコスト負担の可能性も低いとしている。

2001年末にはPCOSP：フェーズ の評価が行われ<sup>128</sup>、 国、地方レベルの行動計画策定、 郡レベルのスクールマッピングを活用した分析、 住民参加型小学校建設とそれに伴う地元労働者の雇用などについては肯定的評価を得たが、そのほかの 学校レベルの「社会的契約」に関する住民参加、 郡レベルの能力向上やジェンダーへの配慮などについては多くの課題があることが明らかにされた。また、DFIDによる初等教育支援全体の評価報告でも、過去に行ったプロジェクトやプログラムの成功例と失敗例を取り上げるなかで、PCOSPについては成果を出しているコンポーネントとそうでない部分があるとして中間的な位置付けがなされている<sup>129</sup>。

こうした見方については、マラウイの教育開発の経緯も考慮しておくべきかもしれない。マラウイでは1994年から初等教育の学費の徴収を禁止する政策がとられたが、この結果就学者数が激増して1990年代末にはUPEを達成するなどの成果が出た半面、教育の質の面で重大な問題が生じており、貧困層にも悪影響も与えていることが明らかになっている<sup>130</sup>。このような背景を考えると、PCOSPによる限定された地域に対する100校程度の支援では、仮に効果があったとしても質の悪化の大きなうねりのなかに埋没してしまったのではないかという推測も成り立つかもしれない。

### 3 - 5 住民参加型の成功要因

住民参加型で小学校建設を行うにあたり、その成功要因として以下のような点を挙げてみたが、これらについてはカンボジアにおける住民参加型学校建設プロジェクトに関する調査でも検証して確認することができた<sup>131</sup>。

#### (1) プロジェクトにおけるリーダーシップ

プロジェクトにおける成功要因のひとつは、見識と人望があり、組織のために熱意を持って働く人材が存在することである。カンボジアにおける調査では、リーダーシップの機能として、委員会の組織化、 資源動員を促したかどうか、 コミュニティに対して奨励活動を行ったかどうかの3点で検証したが、ほとんどがこれらの役割を果たしていた。ガーナにおける中学校建設プロジェクトでも、地域のリーダーシップが成功の鍵であったとしている<sup>132</sup> (3 - 2 - 1 (8)の2)を参照)。

<sup>128</sup> Dzimidzi (2002)

<sup>129</sup> AL-Samarrai, Bennell and Colclough (2002) p. 51

<sup>130</sup> Kadzamira and Rose (2003)

<sup>131</sup> 清水 (2003) pp. 160-164

<sup>132</sup> Uemura (1999) p. 16

## **(2) コミュニティによるプロジェクト目的とその利益に対する役割の自覚**

住民参加を実施するうえでコミュニティのコミットメントが必須条件であることはすでに述べた通りであるが、このためには関係者に対して会合やワークショップを実施するなどしてプロジェクトの目的と効果を十分に伝え、話し合いのうえ、合意を取り付けておくことが必要不可欠である。また、広くキャンペーンを行って参加を促すことも考慮しておくべきだろう(3 - 2 - 1(10)を参照)。

## **(3) コミュニティに対する指導**

政府または支援団体は、プロジェクト前後、かつ建設中に、地方政府レベル、学校レベル、コミュニティレベルで関係者に対してプロジェクト運営や技術などに関する指導を行うことが重要である(3 - 2 - 1(11)を参照)。

## **(4) コミュニティの伝統的社会的構造の把握に基づく組織づくり**

住民参加を行う場合、そのコミュニティに伝統的にどのような組織・制度が存在しているかにより支援の方法が大きく左右される。これは特に学校建設に限らず、住民参加による支援を行う場合、土着組織のあり方をできるだけ正確に把握し、最大限に活用することが必要であり、これを無視してプロジェクトは成り立たない(3 - 2 - 1(9)を参照)。

## **(5) プロジェクト施行管理組織における財政面における透明性**

調達された資金を適正かつ効率的に運用するためには建設過程の資金の透明性の確保が不可欠であり、これが確保されていないと建設に支障が生じたり、建設が終了してもコミュニティ内に根強い不信感が残って結束力を弱めたりすることがある。建設資金に限らず、保護者が納めた学費などを巡って学校との間で軋轢が生じることは途上国においては極めて一般的であることから、慎重な配慮が求められる(3 - 2 - 2(1)の1)と4)を参照)。



## 補論：SWAp のもとでの住民参加型学校建設プログラム

第3章において「住民参加型小学校建設プロジェクト」について解説してきたが、ここではセクターワイド・アプローチ（Sector Wide Approach: SWAp）のもとで行われる学校建設支援について述べておきたい。こうした支援はタンザニアやウガンダなどで実施されており、現地では建設のために交付される政府資金と関連付けて理解されているが、「はじめに」で述べた「プロジェクト」の定義と比較すれば「プログラム」の特徴を備えているため、ここでは便宜上「住民参加型学校建設プログラム」（以下、学校建設プログラム）と呼ぶことにする。このプログラムに組み込まれている住民参加の手法はこれまでに述べたプロジェクトにおける手法と大きな差はないが、「プロジェクト」と「プログラム」を包括的視点から比較することで、双方の持つ長所や短所を明らかにすることができるだろう。解説にあたり、学校建設プログラムが実施される背景としてSWApそのものについての理解が重要となるため、まずその基本的な考え方について簡単に紹介しておく。

### 1. SWAp

1990年代以降、サブサハラ・アフリカ諸国を中心に包括的なセクター改革を行うにあたってSWApを採用する国が増えている。このアプローチについては、採用する当該国政府やドナーによってさまざまなとらえ方がなされているため、明確に定義されているわけではないが、ここでは一般的な考え方を述べておく。まず、対象となる政府が十分なオーナーシップを持ちながら、NGOやドナーとのパートナーシップのもとで、セクター全体を網羅した中期的な開発の枠組み（プログラム）を策定して、実施に移すことが前提となる。この枠組みは、教育政策やそのための戦略、実施計画からなり、それらにきちんと整合性がとられていること、なおかつ策定にあたっては国の予算の裏付けが明らかになっていることが必要である。また、状況に応じて改善していけるような柔軟性も求められている。

このアプローチについて、特長を以下のように整理してみる<sup>133</sup>。

セクター全体をとらえたものであること。ドナーの方針や優先順位によって、特定のサブセクター、分野、地域などに偏ったプロジェクト・アプローチではなく、セクター全体をとらえて問題点を探り、そのための解決策に対して対応するプログラム・アプローチである。

セクターに対する首尾一貫した政策・戦略があること。個別の問題点に対して、どのような形で、どういう目標のもとに対処していくのかを、ほかの問題点との関連性も含めて明確にされていること。また、マクロ経済や公共支出計画と整合性がとれており、必要な経常経費が確保できていること。そうでなければ、支援は効率性を欠き、セクター全体への

<sup>133</sup> Harrold (1995) pp. 6-19、吉田(2001) pp. 218-219

改善にはつながらない。

当該国の関係者がオーナーシップを持つこと。途上国支援においては、往々にして外部の援助関係者が主導権を握りがちであるが、あくまで当該国政府の関係者により支援のすべてのプロセスに責任を持ってもらうことが望ましい。それによってオーナーシップが高められる。

(主要) ドナーすべてが参加すること。ドナーの支援の重複などがなく、効率的、効果的となるように政府側によって調整されていること。

会計、予算、調達、モニタリングなどの手続きを共有すること。資金の流れやその管理の方法、進捗状況のモニタリング、監査、評価など、できる限りの手続きを共有して、当該国関係者の限られた人材、能力を無駄にしない(取引費用の低減)。

技術協力への依存を最小限に抑えること。例えば、外国人コンサルタントが長期にわたって支援を行うことによって、当該国関係者のオーナーシップを損なってしまうことがある。あくまで短期の雇用に抑えて、自らの自立性を尊重する。

SWApの具体的なアウトプットとして、で述べたセクター全体の政策・戦略をまとめた「セクター・プログラム」の策定が重要であり、それをツールとしてSWApが実践されることになる。教育分野においては、例えば「教育セクター開発プログラム」(Education Sector Development Programme: ESDP)<sup>134</sup>が大きな枠組みとして策定され、そのもとにサブセクターごとに開発プログラム(計画と呼ぶ場合もある)が策定されるのが一般的である。このプログラムは普通5ヵ年を基本としており、毎年、政府やドナー、NGOなどが参加する合同レビューでその内容が見直される。また、現状では教育セクター内のすべてのサブセクターに開発プログラムが策定されるというよりは、まず、基礎教育から始めて対象を広げていこうとするケースが多い<sup>135</sup>。

また、のドナーすべての参加、の開発プロセスで生じる手続きを共通化(調和化)するという考え方は非常に重要であり、これを促す手段として特定セクターを対象にドナー資金をプール化するコモン・バスケット方式による財政支援が提唱されるようになった。この方式は、政府の予算及びドナーの資金をひとつの基金に入れて、政府あるいは担当省の管理のもとでセクター・プログラムの調整や実施が行われるもので、政府側の実施能力と責任が重視される。ただし、SWApを財政支援への実施プロセスとみるこの考え方については、特定の用途に限定しないドナー資金と政府予算があわせてバスケットに投入されることが前提となるため資金のアカウントビリティが問われるなど問題も多く、支援のモダリティに関してより柔軟に対応しているSWAp実施国も多い。

<sup>134</sup> 当該国によって呼称は異なる。例えば、エチオピアではESDP、カンボジアではESSP(Education Sector Support Program)と呼ばれる。

<sup>135</sup> Institute for Health Sector Development(2003)p.4

## 2. 学校建設プログラムの概要

さて、以上のような SWAp による教育改革を背景として教育施設の建設が行われる場合、当然、教育セクター開発プログラムの中に位置付けられることになる。小学校建設を中心としていけば、初等教育、あるいは基礎教育の開発プログラムのアクセス向上の項目に組み込まれるであろうし、学校施設全般を対象としているなら独立した学校建設プログラムとして扱われることもあるだろう。ここでは、そうしたプログラムの概要及び特長について説明し、タンザニア、ウガンダの教育セクターで実際に実施されている学校建設プログラムから、その目的、実施内容、現状について述べてみたい。

### 2 - 1 プログラムの目的

タンザニア、ウガンダで実施されている学校建設プログラムの目的は、公平なアクセスの確保、学習環境の改善による教育の質の向上とされている。さらに県、学校運営委員会による学校建設の実施を通じて、貧困削減を促し、併せて地方の需要を基本としてそれに応えるような、地方分権化された財政メカニズムの構築も目指している。

ここで背景として理解しておかなければいけないのは、両国とも初等教育の授業料の徴収禁止などの教育改革の影響などで初等教育への就学者数が急増していることで、生徒を受け入れる学校施設の建設が緊急の課題となっていることである。もちろん 2015 年までに初等教育の完全普及を目指すという MDGs、及びダカール行動枠組みの目標もそこには考慮されているであろう。

### 2 - 2 プログラムの実施内容

学校建設プログラムは、政府から小学校に交付される建設資金を基に、学校運営委員会が住民参加による建設運営を行って教室の増設や学校の新設、教員住宅の建設などを行うことが基本となっている。学校建設プログラムの実施にあたっては、建設資金の拠出、管理、モニタリング、監査などの財政運営や、応募、対象校の選定、業者の選定、建設モニタリングなど複雑かつ煩雑な作業が求められるが、こうしたことが最終的にはすべて政府や学校運営委員会の手で行われることを前提としてドナー側は支援を行うことになる。また、ドナーの側にもプロジェクトとして個別に対応するのではなく、コモン・バスケット方式を通じた財政支援を行うような形のパートナーシップが求められる。

建設のための交付金は、中央から県が管理する教育予算口座に交付され、その後は県の責任のもとで各小学校の口座に送金される。この資金は、小学校建設のほかに、教員住宅の建設、井戸やトイレの設置、既存の建物の大規模な改修の費用や、机、椅子などの学校家具の購入に充てられる。

小学校建設については、既存の学校の教室の増設と、学校が存在しない地域への新設が対象

となる。増設については住民参加によって教室の壁工事まで終了していることが条件とされ、新設については応募に先立って学校運営委員会が組織されていること、土地が確保されていることなどが必要とされる。教員住宅については、基本的に僻地を対象としており、教育省が必要と認めたところに限られる。いずれにおいても支給の対象とならないのは、土地を借りたり、購入したりする費用や、学校建設プログラムの設置した基準に合わない不必要な資材の購入費、図書室、実験室の建設費などとされている。

貧困削減については、最も貧しい地域の小学校に対して学校建設プログラムへの応募を促すよう実施ガイドラインに指示されている。また、明記はされていないが、地方の中小建設業者への業務委託を通じて労働者の収入向上と技術の改善を図り、地方経済の発展に寄与するような配慮はなされている。

学校建設プログラムの実施手続きの詳細に関しては、基本的には3 - 2 - 1の(8)「選定・建設運営プロセス」で述べた役割や手続きと同じであるので、ここでは省略する。

## 2 - 3 学校建設プログラムの特徴

学校建設プログラムは、教育セクター開発プログラムのひとつのコンポーネントとなることから、教育セクター・プログラムとの整合性、関係ドナーのすべての参加と手続きの共通化、オーナーシップという3つの特徴を持っていると考えられる。

### (1) 教育セクター・プログラムとの整合性

教育セクター開発プログラムに沿って実施される以上、当然、さまざまなプロジェクトやほかのサブセクターとの間で整合性がついていることになる。基本的には、長期的な視野に立って目標達成のための優先順位付けなどがなされているような詳細な「教育施設開発マスタープラン」が開発プログラムに組み込まれ、毎年、地方レベルで策定される教育開発計画とすり合わせて予算配分などが決められるのが理想的だろう。

### (2) 関係ドナーすべての参加と手続きの共通化

学校建設に関係するすべての(主要)ドナーが参加して、最終的にはコモン・バスケットなどの財政支援の形で支援することが求められる。すでに述べたようにこうした支援を政府が調整することで重複を避けることが可能になり、さまざまな手続きの共有化にもつながる。

財政支援を念頭に学校建設プログラムを実施するにあたっては、アカウントビリティや透明性の確保が重視されるため、中央や県レベルによるさまざまな段階でのモニタリングの実施が組み込まれている。こうした作業は、現場レベルでは詳細な業務指示などが記された「実施ガイドライン」に沿って行われ、作業段階ごとに業務担当者や学校運営委員会などがさまざまな書類を提出することになる。この点はプログラムを構築するにあたってかなり考慮されたとみられ、例えば、実務で中心となる郡事務所が書き込まなければならない書類はかなりの種類にのぼる。モニタリングと同時並行して、建設の技術的な側面に対するモニタリングも「技術ハ

ンドブック」に基づいて行われる。

監査については、会計検査院により中央と県レベルで四半期ごとに実施されることが求められている。プログラム実施中の継続的な監査については県の監査役の役割であり、財政、会計に関する法規などにすべての手続きが合致しているか、また「実施ガイドライン」に記された手続きが県教育局や学校で守られているかなどが確認される。

### (3) オーナーシップ

学校建設プログラムはすべての手続きに関して当該国によって実施されることを前提としており、オーナーシップを尊重しているが、担当部門で、例えば、建設に必要なデータの収集が行われていなかったり、標準設計を作成する能力や、施設の将来計画の策定、維持管理、財政運営の能力が不足していたりすることが往々にして見られる。このため、建物そのものを建設する支援に加えて、中央・地方政府関係者や学校・コミュニティにおける関係者の能力向上を、プログラム実施前、または実地研修の形で行うことになる。このために「実施ガイドライン」及び「技術ハンドブック」が用意され、これを基にトレーニングが行われる。

また、同じオーナーシップ尊重の視点から、住民参加の促進もあらかじめ組み込まれていることはすでに述べた通りである。教室増設における条件である壁構築までの住民参加の内容は、プロジェクトの手法で述べた役務提供や現物支給による場合が多く、交付金の支給後は住民参加による「建設運営」が行われることになる。

## 2 - 4 学校建設プログラムの現状

以上の学校建設プログラムに関して、入手した限りのデータを基に、タンザニアとウガンダの実施例の現状について報告する。両国で実施されている学校建設プログラムは、タンザニアでは Development Grant ( DG )<sup>136</sup>、ウガンダでは School Facility Grant ( SFG )<sup>137</sup> と呼ばれる政府の交付金を基に実施されている。それぞれ交付される資金の呼称は異なるが、1990年代末に DFID などの主導で始まっていることや、同じ外部コンサルタントによって原案が作成されていることなどから、同様のプログラムとみてさしつかえないだろう。

### (1) タンザニア

ここでは DG について解説していくが、その前に DG の母体となる初等教育開発計画( Primary Education Development Plan : PEDP 2002-2006 ) について簡単に述べておきたい。タンザニアでは「教育セクター開発プログラム ( ESDP )」のもとで 2001 年に PEDP ( 2002-2006 ) が策

<sup>136</sup> パイロット・プロジェクト実施当初は、Education Facility Grant: EFG、後に Education Facility Development Fund: EFD、あるいは Investment Grant: IG に名称が変化しているが、これは実施主体となったドナーの意向や、プログラムの内容に基づいてより適切な名称を考えた結果であるという。DG となったのは 2001 年からである。Ministry of Education and Culture ( 1999 ) ( 2000a ) ( 2000b ) ( 2001 )

<sup>137</sup> Ministry of Education and Sports ( 2000b ) , Ministry of Education and Sports & UK Department for International Development ( 1998 )

表 A - 1 タンザニアの Development Grant による教室建設数

年	PEDP / 年間建設目標	実際の建設数	目標数における完成した教室数の割合 (%)
2001/2002	13,868	8,817	63.5
2002/2003	13,396	10,771	80.0
2003/2004	14,203	10,334	72.7
		総計 29,922	

出所：Ministry of Education and Culture (2004) Joint Review of the Primary Education Development Plan (PEDP): Final Report, The United Republic of Tanzania, p. 27.

定されており、世界銀行の資金やコモン・バスケットである教育プログラム基金 (Education Programme Fund) などのドナーの支援、及び政府予算により支えられている<sup>138</sup>。この計画の大きな特徴は、初等教育の学費の徴収を禁止して、これに代わる教育予算の交付システムを導入したことである<sup>139</sup>。DG は就学拡大のための交付金のひとつであり、学校運営のための経常経費である Capitation Grant (CG) などとともに各小学校に支給されている。以上のようなシステムは、先に述べたように DFID などの支援によって 1990 年代末にパイロット・プロジェクトとして始められ、試行錯誤のうえで現在のような形に統合されたと考えられる。

2004 年の PEDP 合同評価報告によれば、2001 ~ 2004 年の間に DG によって計 29,922 教室の建設が完了したとされている (表 A - 1)。支出の遅れなどの問題を考慮せずに単純計算すれば 4 年で約 3 万教室、1 年で 7,500 教室が建設されたことになり、建設数のみで見れば個別ドナーによる通常の学校建設プロジェクトでは簡単には達成できない数値だろう。このほか同期間に教員用住宅教員住宅は 1,137 戸が建設され、トイレは 14,700 基が設置されている。

2002 ~ 2003 年の DG の支出状況に関して、中央から交付された額と小学校で受け取った額を比較した調査が行われたが<sup>140</sup>、地域差はあるものの DG 全交付額の 85% の資金が学校レベルで受け取られていたことが明らかになった。これは経常経費である Capitation Grant の 54 ~ 65 % と比べれば円滑に支出されていると分析されている。ただし、いずれの資金も 100% 学校に交付されていない事実については、ドナー側はかなり重要視しており、タンザニア政府側に事態の改善を求めている。

DG の全般的な実施状況に関しては、DG のみを対象とした評価がなされていないため詳細は明らかではない。ただし、PEDP のコーディネーターが「実施の手続きはかなり省略されている面がある」としたことや<sup>141</sup>、「実施ガイドライン」や「技術ハンドブック」についてダルエスサラーム近郊の地方教育局の技術専門官 (エンジニア) が「小学校レベルには十分に行き届いていない」と話したことから、本来のプログラムの手続きに沿った形で実施されたケースは多くはないと思われる。

<sup>138</sup> Ministry of Finance (2005) p. 10. タンザニアでは、コモン・バスケットはドナー資金のみで、政府資金は投入されていない。

<sup>139</sup> 亀井 (2004) pp. 23-25

<sup>140</sup> Ministry of Finance (2005) p. 44

<sup>141</sup> コーディネーターは「供与された 1 教室分の建設資金で 2 教室を建設した」と誇らしげに語った校長もいたと話していた。

建設の質に関しては、筆者が視察したダルエスサラーム近郊の6校では問題が見られなかったが<sup>142</sup>、JICAが地方の小学校を視察した報告<sup>143</sup>によれば、崩壊の危険性のある校舎も存在していたなどかなりの問題があったとされている。原因のひとつとして県教育局の管理能力を超えて建設が実施されていた点を指摘している。県教育局は年に20校の建設を目標にしているが、建設時期が乾季に集中する、担当官が現場を最低6回訪れる必要がある、学校間の距離がかなりあり1日に2校程度しか視察できないなどのため、教育局職員にとっては大きな負担になる可能性があるという。

## (2) ウガンダ

ウガンダのSFGは1998年に策定された「教育戦略投資計画」(Education Strategic Investment Plan: ESIP)に基づいて実施されている。1999年に当時パイロット・プロジェクトとして実施されていたSFGによる建設プログラム、及び世界銀行、NGOなどの学校建設プロジェクトの比較調査が行われ、結果としてSFGに対して以下のような好意的な評価が下された<sup>144</sup>。

- ・ 支援は学校のニーズをよく反映しており、建設期間も大きくずれることなく、ほかの支援と比べると校舎建築の質も高かった。
- ・ 学校やコミュニティによってプログラムがよく理解されていた。
- ・ SFGのみがモニタリングと評価を行った。
- ・ほかの支援のなかには支援実施ユニットを教育省とは無関係に設置したところもあったが、SFGはあくまで省としての実施ユニットを設置した。
- ・ NGOはコミュニティへのアプローチで重要な役割を果たしながら、行政とはほとんど接点を持たなかったが、SFGは密接な関わりを持った。

以上から、1999年のESIPレビュー会合では、今後の教室建設には英国国際開発省( Department for International Development: DFID )によるSFGの手法を採用することで合意し、1999/2000年度に全45県で本格的に実施されることになった<sup>145</sup>。

2000年には、全国展開のSFGに関する評価報告がまとめられ<sup>146</sup>、1999年6月以降に建設された175校の状況について2000年のESIPレビューで報告されている。ここでは、コンサルタントが調査を始めた1999年6月の時点で、本来なされているはずの関係者の能力向上がほと

<sup>142</sup> 地方教育局が訪問校を選定しているため、問題の無い学校に案内されたとも考えられる。ちなみに、主観的な印象であるが、視察した小学校レベルにおいてDG及びCGの交付は非常に歓迎されていた点を付け加えておきたい。過去に教員給与以外に政府の支援がなかった状態から2種類の資金の交付が始まり、これによって学校環境や学校運営が大きく改善されたと校長や郡教育局関係者は評価していた。郡教育局関係者は「学校が存在しなかったところに学校が建ち、年々棟数が増えるなどということは過去に経験したことはなかった。それがここ2～3年で実現されているので非常にうれしい」と話していた。

<sup>143</sup> Ministry of Education and Culture & JICA (2002) pp. A4-1-A4-21

<sup>144</sup> Ministry of Education and Sports (1999)

<sup>145</sup> 前田(2000) p. 24

<sup>146</sup> Ministry of Education and Sports (2000a)

んど行われておらず、実施されたところでも内容が十分理解されていなかったこと、「実施ガイドライン」と「技術ハンドブック」を所有しているところもほとんどなかったことなどが報告されている。こうした事態を改善するため、コンサルタントが自ら冊子の配布やワークショップの支援に関わるなどして、2000年1月末には対象校全体の64%を建設工程の最終段階にまで導くことができた。一部で建設に遅れが出たが、これは資材搬送時の安全の確保、遠隔地などのアクセスの悪さ、土壌の悪さなどによるものであり、全体として作業は納得しうるものであるとしてSFGは再評価されている。

留意点については、対象校の選考過程に政治的圧力がかった、エンジニアと業者のなれ合いがあった、資金が他の用途に使われていた、建設資金から税金が引かれていた、銀行のない地域では手続きに時間を要した、3分の2の学校で応募手続きや学校のランキングなどが不適切であったなど手続き上の問題のほか、コミュニティに対して適切なレベル以上の参加を求めた教育局では（具体的内容は不明）、プログラムの実施に遅れが生じ、コミュニティをさらなる貧困に導いた可能性があったなど住民参加に関する事項もあった。

2000年のESIPレビューに関する前田の報告によれば、SFGの評価はさまざまであったという<sup>147</sup>。資金の流れに関するアカウントビリティに関しては、学校・地域（いわば隣人）レベルの資金を扱うので、大きな不正行為・汚職を発見しやすいという見方もあれば、システムを理解していない場合には不正行為を見抜けないという見方もあった。また、県が教室建設のサイトを選定する際、住民参加によって壁工事まで済んだ学校に対して政府が資材を供与する増設か、政府が建設資金すべてを負担する新設のどちらを適用するかを選択するにあたり、政治的な争いが絶えないという面も指摘された。さらに教育省ではSFGをすべての地域に適用することに限界を感じており、地域によってはプレハブ工法やPre-castの要素も積極的に活用したいという意向も持っていたが、ドナー側はすでに全国的に統一したシステムを維持したいという意向であった。

2001年の評価報告<sup>148</sup>では、1年半で7,700教室が建設されたことを高く評価しており、タンザニア同様に量的な面では大きな成功であるとしている。その結果として女生徒を含めて就学者が増え、地元資材の使用などによる地域経済への貢献に関しても効果があったとしている（ただし、効果を裏付けるデータは示されていない）。一方で、以下のような問題点も報告されている。

- ・対象となる学校の選定に関して、すべての郡で政治的な介入があった。
- ・中央レベルのモニタリングは不十分であった。
- ・複雑な手続きのため郡教育局ではアシスタントを必要とした。また作業が遅れた（郡事務所は10種類の書類、計100ページ以上を書き込まなければならない）。
- ・学校運営委員会及び保護者は、SFGにおける自らの役割をほとんど知らなかった。
- ・すべての学校がSFG口座を持っていたが、会計を公開しているところはなかった。

<sup>147</sup> 前田（2000）pp. 24-25

<sup>148</sup> Ministry of Education and Sports（2001）



- ・3分の2の学校で、学校ではなく郡教育事務所が業者を選んだ。
- ・訪れた35校のうち、建設の質に問題がなかったのは14校であった。
- ・学校レベルの建設モニタリングはほとんどなされていなかった。
- ・技術ハンドブックを保持していた学校は30%だった。
- ・トイレに問題がなかったのは16校中9校であった。

この後の実施状況については、2002年末にNGOの「ウガンダ債務ネットワーク」の会報に「SFGの乱用」と題する記事が掲載され、建設の質の問題が再び指摘されている<sup>149</sup>。SFGによって地方に建設された12校を見て回った結果、その半数にひび割れや壁の崩壊など建設の質について大きな問題があったとしている。その原因として、教育局職員自身が実施ガイドラインや技術ハンドブックを十分に理解していなかったため、学校運営委員会や業者に適切な指導ができなかったことや、教育局職員が業者と癒着していたためか、問題のある工事が意図的に見逃されていた可能性があることなどが報告されている。

2国において実施されている学校建設プログラムを概観したが、プログラム自体がまだ発展途上であるうえ、断片的なデータしか入手していないため結論めいたことを述べるのは時期尚早であるだろう。とはいえ、あくまで現時点での印象として言えば、まず両国ともに全国レベルで驚異的なスピードで教室建設が進み、緊急課題となっている就学者の急増に対応する受け入れ態勢が改善され、2015年までの初等教育の完全普及に向けて弾みがついた点はプラス面として挙げられるであろう。また、援助協調によって手続きが統一されて取引費用が減少したり、建設対象校の重複などが減ったりするなど多くのプロジェクトが同時進行することによる非効率率が減少したことも推測される<sup>150</sup>。ただし、学校建設の質と政府及び学校レベルのプログラムの管理運営能力に関しては、多くの課題を抱えていることが明らかになった。教室建設に関しては、どれほど素早く大量に建設されたとしても数年で改修が必要になるような粗悪な造りでは意味がないのは自明である。また、プログラム実施にあたり当該国政府及び学校、コミュニティの実施運営能力をどこまで見極めたうえでプログラムを構築したのかについても疑問が残る。そうした能力が十分でなければ能力向上などが徹底して実施されるべきだが、それが十分になされたとは到底思えない。また、仮に実施するにしても全国の地方政府、小学校とコミュニティを対象とするならそのニーズは膨大であろう。残念ながら就学者の急増に対応する緊急支援的な意味合いからは効果があったといえるかもしれないが、現実には粗製乱造の感は否めず、将来性についても決して楽観はできない状況だろう。

<sup>149</sup> Uganda Debt Network (2002) p. 1

<sup>150</sup> ただし、タンザニアでは、ワールドビジョンなどを中心としたNGO支援による教室建設は並行して行われている。

## 2 - 5 EFA ファスト・トラック・イニシアティブ

上記の学校建設プログラムについて、EFA ファスト・トラック・イニシアティブ (Fast Track Initiative: FTI) の資金を基に実施を予定している国もあるので紹介しておこう。

FTI は 2015 年までに初等教育の完全普及を達成するために、目標の達成が難しい途上国から一定の基準を満たす国を選んでドナーの支援を集中させようというイニシアティブで、2002 年から世界銀行を中心に進められている。現在候補国となっているのは 25 カ国で、2005 年 5 月の時点では 14 カ国が正式に対象国として承認されている。ドナー側の支援モダリティについては特定されていないわけではないが、世界銀行などは経常経費の支援を含めた財政支援の拡大を目指している。支援対象国に選ばれるためには、貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) がすでに策定されていることや、そのなかに教育セクター開発プログラムが適切に位置付けられていることが条件とされており、同プログラムの内容が資金の受給にふさわしいかどうかは各国において支援を行っているドナーの審査を経ることになる。審査の枠組みとしてインディカティブ・フレームワークが設けられており、教育の量的拡大や質向上に関してさまざまな指標が設けられているが、学校建設コストに関しては 1 教室当たり 8,000 米ドル (机や椅子など含む) と明記されている。

モザンビークは 2003 年に対象国として承認され、FTI を資金の一部として住民参加型学校建設プログラムの実施を予定している<sup>151</sup>。その内容はモザンビークで過去に実施された住民参加型の学校建設プロジェクトやタンザニアやウガンダで実施されている学校建設プログラムを参考に策定されており、1 年で 6,000 教室、10 年で 6 万教室の建設を目指している。

このプログラムの特徴は、迅速な学校建設の実施に加えて、プログラムに関わるアクターの能力向上を重視して建設の質や運営上の弱点を補おうとしている点である。能力向上については、中央政府、県、郡レベルや学校運営委員会や業者に対してトレーニングやセミナーが行われ、プログラムに関するキャンペーンも行われる。ウガンダのように 1 年のパイロット・プロジェクトの後ですぐに全国展開に持ち込むのではなく、パイロット・フェーズを 2 年間として、その後もプログラム実施対象地域を少しずつ拡大していく方法をとる予定である。

## 2 - 6 ハイブリッド型学校施設建設プロジェクト

以上で述べた学校建設プログラムの特徴を一部取り入れた形で、あくまで「プロジェクト」として実施する、いわばハイブリッド型の住民参加型学校建設プロジェクトも存在する。ADB と世界銀行によりカンボジアで行われている小学校及び中学校建設プロジェクト<sup>152</sup>は、中央の PIU が中心になって住民参加型「建設運営」を主体とした学校建設を行うのと同時に、一部の州に対してトレーニングを前提にプロジェクトを任せる方式をとっている。これにより建設校

<sup>151</sup> Infrastructure and EFA/FTI Working Group (2003)。現地の政治状況などのため、2005 年 5 月の時点では FTI 資金による建設は実施されていない。

<sup>152</sup> Ministry of Education, Youth and Sport (2004)

数については「プログラム」に比べればそれほど多くはないが、校舎の質の確保が可能になっていることに加え、限定されてはいるが一部の州のプロジェクト運営能力も向上させている。

このプロジェクトは2001年に洪水によって被害を受けた小中学校を対象にした緊急復興プロジェクトとして始まり、この時点では中央で入札を行って業者を選定する手法を取っていた。フェーズ1の途中から住民参加による「建設運営」を採用し、フェーズ2から4つの州をパイロット州として選んで、タンザニアやウガンダと同様の学校建設プログラムを始めている。プロジェクトでは、2001～2005年で約1,100校(5,000教室)の建設を予定しており、次の5年間でコンサルタントを投入して住民参加の要素を強化したうえで、さらに800校以上を建設するとしている。

建設プログラムの手続きについては、3-2-1(3)「教育施設計画と優先条件」ですでに述べた通りであるが、政府や学校にすべてまかせるのではなくプロジェクト側の支援体制のもとで運営がなされている。特に支払い段階ごとに建設中の校舎を写真撮影して中央でその進捗状況を確認しているため、建設の質にはほとんど問題が生じていない。当初は中央で入札を行って業者に委託する手法で行っていたため、大手業者が受注して下請けに出すなどして問題が生じがちであったが、こうした混乱期を経て結果として優良業者のふるいわけが可能になり、その後の建設の質の確保に役立ったという。

建設プログラムを実施するにあたっては、事前にその州の運営能力をよく調査して判断している。対象となった州に対しては建設前、期間を通じて指導などを行うなどプロジェクト側の負担はかなりになるため、PIUのある首都から比較的通いやすい州を選ばざるを得ないという。ただし、このようにプロジェクト側の支援があったとしても、3-2-1(8)5)「プロジェクトによる選定プロセス」で述べたように政治的な介入を完全に排除するまでには至らない場合があるという。

このプロジェクトは当初からこのようなハイブリッド型を意図してきたわけではないが、カンボジア側の援助受け入れ能力などに対して現実的な対応をするなかで、現在のような形に落ち着いたと見られる。

添付資料 住民参加型小学校建設プロジェクト工程表（参考）

活動	第1年度												第2年度												第3年度											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 プロジェクト実施前																																				
1.1 PIUの設定とスタッフの雇用	■	■																																		
1.2 事務所資材及び車両などの調達	■	■	■																																	
1.3 住民参加型の手法と選択に関する調査		■	■	■	■																															
1.4 教育施設計画の策定					■	■	■	■	■	■																										
1.5 ガイドラインの設置					■	■	■	■	■	■																										
1.6 標準設計の作成と関連する基準の設置					■	■	■	■	■	■																										
1.7 建設コストの設定と管理					■	■	■	■	■	■																										
1.8 マニュアル・指導書の作成						■	■	■	■	■	■																									
1.9 パイロット・プロジェクトの実施							■	■	■	■	■	■																								
1.10 最終的な計画の見直し											■																									
1.11 当該国政府による建設計画の最終承認											■																									
2 プロジェクト実施：フェーズ																																				
2.1 選定、建設運営プロセス														■	■	■																				
2.2 学校運営委員会の設置、話し合い、指導														■	■	■	■																			
2.3 建設対象校の最終状況確認																■																				
2.4 調達																	■	■	■	■	■	■														
2.5 モニタリング																	■	■	■	■	■	■	■													
2.6 支払い																	■	■	■	■	■	■	■													
2.7 完成式と引き渡し																						■														
2.8 建設の評価と計画の見直し																						■	■													
3 プロジェクト実施：フェーズ																																				
3.1 選定、建設運営プロセス																						■	■													
3.2 学校運営委員会の設置、話し合い、指導																						■	■	■												
3.3 建設対象校の状況確認																							■													
3.4 調達																							■	■												
3.5 モニタリング																							■	■												
3.6 支払い																							■	■												
3.7 完成式と引き渡し																								■												
3.8 建設の最終評価																								■												

注：パイロット・プロジェクト、フェーズ、 を合わせて、100校から最大で200校程度の建設を想定している。

## 引用文献

- 外務省（2005）『平成16年度外務省第三者評価：教育関連MDGs達成に向けた日本の取り組み評価』外務省経済協力局
- 亀井里美（2004）『タンザニア国教育セクター・プログラム企画調査総合報告書』国際協力機構内部資料
- 経済協力通信（2002a）『無償資金協力、小学校建設支援方法を見直し：商社等も入札参加方向』5月29日、情報企画研究所
- （2002b）『無償資金協力、小学校建設支援方法と見直し：コスト低減し量の確保、BD調査の簡略化等』11月6日、情報企画研究所
- コーエイ総合研究所（2003）『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』国際開発ジャーナル社
- 国際開発ジャーナル（2001）『第一部アフリカにおける学校建設協力“高コスト批判”を踏まえ、日本の無償資金協力の優位性をどう打ち出していくか』11月号、国際開発ジャーナル社
- （2004a）『学校建設協力を解剖する：哲学、コスト、効果』2月号、国際開発ジャーナル社
- （2004b）『ODAの学校建設協力はMDGs達成を第一目標に』5月号、国際開発ジャーナル社
- 国際協力機構（2004）『コスト縮減のための新発注方式導入に係る基礎研究報告書』国際協力機構
- 国際協力事業団（2000）『無償資金協力学校建設案件にかかる基礎研究』国際協力事業団
- （2003）『ネパール王国「万人のための教育」支援のための小学校建設計画：基本設計調査報告書』国際協力事業団
- 坂田正三（2003）『参加型開発概念再考』佐藤寛編（2003）『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
- 佐藤智則（2005）『モンゴル住民参加型地方学校建設プロジェクト概要』国際協力機構内部資料
- 佐藤寛編（2003）『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
- 澤田康幸（2003）『初等教育におけるコミュニティの役割と学校の質：エルサルバドルの事例』大塚啓次郎、黒崎卓編（2003）『教育と経済発展』東洋経済新報社
- 澤村信秀（1999）『日本の基礎教育援助の経験と展望：小学校建設計画を中心として』『国際教育協力論集』第2巻第1号、広島大学教育開発国際協力研究センター
- 清水和樹（1996）『NGOによる住民参加型学校建設プロジェクトの現状と課題 - カンボジアにおける実態報告から - 』『国際開発研究フォーラム』6（1996.12）
- （1997）『カンボジア・村の子どもと開発僧：住民参加による学校再建報告』社会評論社
- （1998）『限界近づく住民支援、寺院が支え：ミャンマー初等教育事情』『福祉労働』12
- （1999）『伝統的組織の役割から将来の発展を考える：寺院が支えるカンボジアの小学校

- 建設を事例として」、片岡幸彦編『地球村の行方 - グローバリゼーションから人間的発展への道』新評論  
 (2003)『コミュニティ、援助団体、政府間の協力体制に基づく小学校建設プロジェクト：カンボジアを事例として』名古屋大学国際開発研究科博士論文  
 野田直人(2003)『『参加型開発』を巡る手法と理念』佐藤寛編(2003)『参加型開発の再検討』アジア経済研究所  
 廣里恭史(2001)『世界銀行の教育協力理念と政策：開発理論と現実の狭間に漂う政策変遷の回顧と展望』江原裕美編『開発と教育』新評論  
 前田美子(2000)『(ウガンダ)総合報告書』国際協力事業団内部資料  
 丸山孝一(1973)『タイ農村における社会化の諸相：特に家族および仏教寺院の教育的機能について』九州大学教育学部比較教育文化施設紀要、第23号  
 牟田博光(2001)『総合的国際協力の可能性と問題点：マラウイ国前期初等学校プログラムを例として』『国際教育協力論集』第4巻第2号、広島大学教育開発国際協力研究センター  
 吉田和浩(2001)『アフリカ地域への教育協力：貧困削減、そしてさらなる発展のために』江原裕美編『開発と教育』新評論
- Abeille, Bernard and Lantran, Jean-Marie (1993) *Social Infrastructure Construction in the Sahel: Options for Improving Current Practices*, World Bank, Washington D.C.
- ALSamarrai, Samer et al. (2002) *From Projects to SWAps: An Evaluation of British Aid to Primary Schooling 1988-2001*, Department for International Development (DFID).
- Basic Education Development Committee (2001) *Primary Education Development Plan (2002 - 2006)*, Government of the United Republic of Tanzania.
- Beynon, John (1997) *Physical Facilities for Education: What planners need to know*, UNESCO, Paris.
- Bray, Mark (1996) *Decentralization of Education: Community Financing*, World Bank.  
 (1999) *The Private Costs of Public Schooling: Household and Community Financing of Primary Education in Cambodia*, UNESCO.
- Bray, Mark with Lillis, Kevin, eds. (1988) *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Oxford: Pergamon Press.
- Bray, Mark and Bunly, Seng (2005) *Balancing the Books: Household Financing of Basic Education in Cambodia*, Comparative Education Research Center, Faculty of Education, The University of Hong Kong.
- Bureau of Elementary Education, Bureau of Secondary Education, Manila (1990) *Maintenance of School Facilities: A Practical Guide for School Administrators*, Manila.
- Cin, Robert B, and Scandlen, Guy B. (1985) *Loving Kindness and The Five Gratuities*, An internal paper prepared for the UNICEF-UNESCO Regional Education Meeting, Pattaya, Thailand.

- Colletta, Nat, J. and Perkins, Gillian (1995) *Participation in Education*, Environment Department Papers, Participation Series, The World Bank.
- Construction et Réhabilitation des École Primaires (CREP) (2001) *Community Mobilization Report*, CREP, Phnom Penh.
- Dzimadzi, Chris B. (2002) *The Malawi Education Decentralisation Programme: Chidadzulu Initiative, Preliminary Findings from The Mulange Control District: Part 2*, Center for Educational Research and Training, University of Malawi.
- Ghaidan, Usam (2002) *Earthquake Resistant Masonry Buildings: Basic Guidelines for Designing Schools in Iran*, UNESCO.
- Francis, Paul A. (1998) *Hard Lessons Primary Schools, Community, and Social Capital in Nigeria*, The World Bank, Washington, D.C.
- Harrold, Peter and Associates (1995) *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*, World Bank Discussion Paper No.302. Washington, D.C.
- Infrastructure and EFA/FTI Working Group (2003) *Draft Action Plan for Accelerated Construction of School Infrastructures 2004-2015*, Ministry of Education, Republic of Mozambique.
- Institute for Health Sector Development (2003) *Sector Wide Approaches in Education*, Institute for Health Sector Development, London.
- Kadzamira, Esme and Rose, Pauline (2003) *Can free primary education meet the needs of the poor?: evidence from Malawi*, International Journal of Education Development 23 pp. 501-516.
- Kennedy, Margrit I. (1979) *Building Community Schools: An Analysis of Experiences*, UNESCO, Paris.
- Khandker, Shahidur R. (1996) *Education Achievements and School Efficiency in Rural Bangladesh*, World Bank, Washington, D.C.
- Kunieda, Nobuhiro (2004) *A Report on the Findings and Viewpoints for Preparing a CGGEC Construction Process Guideline in the Community-based Basic Education Improvement Project of JICA/OEB*, The Community-based Basic Education Improvement Project of JICA/OEB
- Kyi, Daw Hnin Mya (1977) *A National Case Study on the Management of Local Support to Education in the Socialist Republic of the Union of Burma*, Burma Educational Research Bureau, Rangoon.
- Mahabir, D. (1993) *SERVOL: Pre-school and Adolescent Training Programmes in Trinidad and Tobago*, Monograph 10, Increasing and Improving the Quality of Basic Education, International Institute for Educational Planning 原著が入手困難のため Shae er (1994a) p. 111 参照。
- McDonough, Maureen H. and Wheeler, Christopher W. (1998) *Toward School and Community*

- Collaboration in Social Forestry: Lessons from Thai Experience*, USAID.
- Ministry of Education and Japan International Cooperation Agency (2002) *Development Study for the Improvement of Quality and Access of Basic Education in the Union of Myanmar: Improvement plan for Primary School Buildings (IPPSB)*, Ministry of Education, The Union of Myanmar.
- Ministry of Education and Culture (1999) *Education Facilities Grant for Primary Schools: Technical Handbook Standard Primary School Buildings*, Ministry of Education and Culture, The United Republic of Tanzania.
- (2000a) *Education Facilities Grant for Primary Schools: Implementation Guidelines*, Ministry of Education and Culture, The United Republic of Tanzania.
- (2000b) *Education Facilities Development Fund for Primary Schools: Implementation Guidelines*, August 2000, Ministry of Education and Culture, The United Republic of Tanzania.
- (2001) *Investment Grant for Primary Schools: Implementation Guidelines*, Ministry of Education and Culture, The United Republic of Tanzania.
- (2004) *Joint Review of the Primary Education Development Plan (PEDP): Final Report*, The United Republic of Tanzania.
- Ministry of Education and Culture & JICA (2002) *The Study on School Mapping and Micro-planning in Education in the United Republic of Tanzania: Final Report Vol. 1*, Ministry of Education and Culture, The United Republic of Tanzania.
- Ministry of Education and Sports (1999) *A Report on Evaluation of Modalities and Technologies for Classroom Construction in Support of Universal Primary Education*, MOES, The Republic of Uganda.
- (2000a) *A Report on Supervision and Monitoring Consultancy Services for School Facilities Grant Classroom Completion/Construction Programme during the period May, 1999- January, 2000*, MOES, The Republic of Uganda.
- (2000b) *School Facilities Grant for Primary Schools: Planning and Implementation Guidelines for District and Urban Councils*, MOES, The Republic of Uganda.
- (2001) *SFG Evaluation March 2001: Final Report*, MOES, The Republic of Uganda.
- Ministry of Education and Sports & UK Department for International Development (1998) *School Facilities Grant for Primary Schools: Implementation Guidelines*, MOES, The Republic of Uganda.
- Ministry of Education Youth and Sport (2001) *Education Sector Support Program 2001/5*, MoEYS, Royal Government of Cambodia.
- (2004) *School Facilities ESSP-ESDP Implementation Guidelines for Delegated Provinces: Primary and Secondary schools*, Department of Materials and State Property -ESDP, MoEYS, Royal Government of Cambodia.



- (2005) *Cambodia Education Sector Support Project: Project Implementation Plan*, MoEYS, Royal Government of Cambodia.
- Ministry of Education Youth and Sport & JICA Study Team (2002) *A Study of Participatory School Construction in Cambodia*, MoEYS, Royal Government of Cambodia.
- Ministry of Finance (2005) *Tanzania Public Expenditure Tracking Study: Study of the Financial and Non-financial PEDP flows from Central government to schools in 2002 and 2003*, Ministry of Finance, The United Republic of Tanzania.
- Mumtaz, Bargar Khan et al. (1989) *An Evaluation of the Self-help Schools Construction Programme*, Pakistan, Sept-Nov 1989.
- National Cluster School Committee (1995) *Cluster School Development in the Kingdom of Cambodia*, Ministry of Education, Youth and Sport.
- National Education for All Commission (2003) *Education for All National Plan 2003-2005*, Secretariat of the National Education for All Commission.
- Oakley, P. and Marsden, D. (1984) *Approaches to participation in rural development*, ILO, Geneva.
- PEDP (2003) *Annual Performance Report: July 2002-June 2003*, PEDP, The United Republic of Tanzania.
- Reuterswård, Lars (1992) *Handbook on Design guidelines for Easy Access to Educational buildings by Physically Handicapped Persons*, UNESCO, Paris.
- Shae er, Sheldon (1994a) *Participation for Educational Change: A Synthesis of Experiences*. International Institute for Educational Planning, Paris.
- , eds. (1994b) *Partnerships and participation in basic education Vol. 1*, Training modules, International Institute for Educational Planning, Paris.
- , eds. (1994c) *Partnerships and participation in basic education Vol. 2*, Case Study Abstracts, International Institute for Educational Planning, Paris.
- Social Fund of the Kingdom of Cambodia (2000) *Promoting Community Participation and Sustainability in Social Fund Projects*, Phnom Penh.
- (2004a) *Independent Technical and Beneficiary Assessment: Social Fund of the Kingdom of Cambodia - Phase 1*, Social Fund of the Kingdom of Cambodia, Phnom Penh.
- (2004b) *Experiences of Implementing & Managing a Decentralized Procurement Procedure*, document distributed in the National Workshop, November 11, 2004, Social Fund of the Kingdom of Cambodia, Phnom Penh.
- Suzuki, Ikuko (2002) *Parental Participation and Accountability in Primary Schools in Uganda*, Compare, Vol. 32, No. 2.
- Tamang, H.D. and Dharam, K.C. (1995) *Innovation in Primary School Construction: Community Participation in Seti Zone*, Nepal, UNESCO, Bangkok.
- Theunynck, Serge (2002) *School Construction in Developing Countries: What do we know?*,

- (2004) *Myanmar: The Management Process for Constructing Primary Schools and Providing School Furniture*, UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education, Bangkok.
- Valley Research Group (1995) *A Study on the Physical Teaching/Learning Conditions of the BPEP Schools*, Kathmandu.
- Williamson, P. D. (1983) *Evaluation of the Primary School Self-Help Construction Programme undertaken in Malawi under the Third IDA Education Project*, Ministry of Education and Culture, Lilongwe. 原著が入手困難のため Bray, Mark with Kevin Lillis, eds. (1988) *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*, Pergamon Press, Oxford. p. 71 参照。
- World Bank (1995) *The Gambia: Why Gambian Households Underinvest in Education of Girls*. World Bank, Washington D.C.
- (1996) *Pakistan: Improving Basic Education: Community Participation, System Accountability, and Efficiency*, World Bank.
- (2000) *Quality Education for All Program in Support of the First Phase of the Ten-Year Education and Training Program (PDEF)*, World Bank.
- (2003) *Education for All: Building the Schools*, World Bank.
- Zang, Minxuan (1998) *The Cost of School Clusters: UNICEF/ Sida's contribution and others 1993-97*, UNICEF, Phnom Penh. 原著が入手困難のため Bray, Mark (1999) *The Private Costs of Public Schooling: Household and Community Financing of Primary Education in Cambodia*, UNESCO. p. 47 より引用。

## 略 歴

### 清水 和樹（しみず かずき）

最終学歴：名古屋大学大学院国際開発研究科博士号取得

現 職：CDC インターナショナル・海外事業部技術協力アドバイザー

経 歴：1959 年生まれ。早稲田大学政治経済学部経済学科（学士） イーストアングリア大  
学開発研究修士。新聞記者、NGO スタッフ、JICA 専門家を経て、現職。