

# ラオスにおける村教育開発委員会の役割と効果に関する研究 -5つの村の学習成績と進級率に焦点を当てて-

宮城 ひなた, 乾 美紀

キーワード: ラオス, 教育, 村開発教育委員会, 学習成績

## 1. 研究の背景と目的

筆者は、東南アジアに位置するラオス人民民主共和国（以下、ラオス）への教育支援を行う学生国際協力団体 CHISE（以下、CHISE）に2年間所属し、活動していた。活動の一環としてラオスの村にインタビューを行っていく上で、村の教育課題を解決するための「村教育開発委員会(Village Education Development Committee 以下、VEDC)」がラオスの各村に存在していることを知った。VEDC とは、1990年代より開発途上国で取り入れられてきた自律的運営学校(School Based Management 以下、SBM)の影響を受けて、2008年にラオス人民民主共和国で設置された組織のことである。SBMに概念については、後に詳しく説明する。本稿では、ラオスの山岳地帯における VEDC の役割や充足度を明らかにすることを目的とする。そして、VEDC の充足度と学習成績や進級率<sup>注1)</sup>との関係性を比較することで、VEDC がラオスの子どもたちにどのような効果を示すのかを検討する。



写真1 ホエイカン村における活動

## 2. ラオスの概略

### 2.1 ラオスの基本情報

ラオスは、東南アジアに位置し、国境をタイ、カンボジア、中国、ベトナム、ミャンマーに囲まれた ASEAN 唯一の内陸国である。産業の割合としては、

サービス業約 38%、農業約 16%、工業約 34%である（ラオス統計局 2023）。一人当たりの GDP は、約 2,595 ドルであり、順調に経済発展が進んできている国であるといえる。しかしながら、一人当たり名目 GDP ランキング(国連統計 2023)では対象の 212ヶ国中 154位とかなり低い順位となっており、年々成長しているとはいえ、まだまだ経済力の弱さがみられる。

### 2.2 教育制度と教育問題

ラオスの教育制度は、大きく「就学前教育」「一般教育」「技術・職業教育訓練」「高等教育」の4つに分けられる。中でも一般教育は、さらに初等教育、前期中等教育、後期中等教育の3つに分けられる。6歳から10歳までの初等教育5年間と11歳から14歳までの前期中等教育を合わせた計9年間は義務教育とされており、無償で提供されている。

ラオスの教育課題としては主に、民族の違いによる学力格差、世界と比較した学力の低さ、教材の不足、教員の不足、の4点が挙げられる。民族の違いによる学力格差が起こる最大の原因としては、ラオスが多民族国家であることが影響している。ラオスでは、1975年の社会主義政権成立以降、教育環境の整備が進められ、就学者数、教員数、学校数ともに増加している。しかしながら、こうした教育開発の恩恵を受けることができたのは主として、多数派民族の子どもたちであり、少数民族の子どもたちとのあいだに教育格差が拡大してきた。また、50もの民族で構成されているラオスでは、民族によって使用言語もそれぞれ異なる。そのため、公用語であるラオス語を母語とするラオ族の教師が授業を行ったとしても、ラオス語以外を母語とする民族の児童は、普段使う言語(第一言語)と学習言語が異なるため、授業内容を理解することが困難である(乾 2004, 乾 2023)。

ラオス全体の学力も、世界と比較すると低い水準にある。実際に、2019年に実施された学習達成度調査によると、65%以上の初等教育5年生が適切な習熟度に達していない(World Vision 2023)。また、こ

の結果は東南アジアに位置する調査対象の国 6 か国中最下位という結果となっており、ラオスの抱える教育課題は学力の低さにも数値として現れており、教育の質の改善が求められている。教科書などの教材や教育用具に関しても、原則教科書は無償で配布されるが、特に山岳地帯などの農村部では教科書が十分に行き渡っていない地域があり、複数名の児童で教科書を共有している(写真2参照)。また、写真3のように教科書だけでなくノートや筆記用具すら所有していない子どもも存在するのが現状である(乾 2004, 2023)。

教員不足に関しては、教員の効果的な配置ができていないために、山岳部では教員1人あたりが担当する児童数が増え、教育の質の担保が困難であることが課題となっている。また、教員不足から CHISE が訪問を続けている村では校長が1・2年生、教師1名が3・4年生を担当しており、1つの教室を左右に分けて使用する複式学級で授業を行っている(写真4参照)。教室の中には学年を隔てる仕切りのようなものは存在せず、複数の学年が同じ空間でそれぞれの教科の授業を受けている。特に、近年は地方都市の教師を志す人がビエンチャン県(ラオスの首都)などの都市部の職場を希望する傾向にあることも山岳地帯における教員不足の大きな要因となっている(石黒 2016)。



写真2 教科書を複数人で共有する子どもたち



写真3 筆記用具を持っていない子ども



写真4 複式学級での授業

### 3. 先行研究との関連

#### 3.1 自律的運営学校 (School-Based Management) の概略

1990年代より開発途上国では、教育分野において自律的運営学校( School-Based Management) の概念が取り入れられてきた。SBMとは、教育の権限を政府から学校・コミュニティに委譲するもので、多くの場合、学校活動を実施する主体として学校運営委員会が設立される。つまり、地方分権化によって各学校の児童や親のニーズに対応することがよりよい学校運営につながり、学力向上につながるという考え方である(島田 2018)。SBM 導入の背景には、国際金融機関を中心に推進されてきた新自由主義的な政策アプローチ(民営化・分権化・民主化など)の影響が考えられる。その中で、SBM は教育分野における地方分権化の一つの形として導入された。SBM のタイプや権限の強弱は、国によりさまざまであるが、近年多くの途上国で導入されている。

これまで、ラオスを含めた発展途上国の初等教育における SBM についての研究はいくつか存在する。次に、アフリカと東南アジア・南アジアの SBM に関する先行研究で示された SBM が教育に与える影響を挙げていく。

#### 3.2 アフリカにおける自律的運営学校の効果

##### 3.2.1 セネガル

セネガルでは SBM の影響から、外部資金に頼らず地域住民が主体的に学校運営に参加し、学校を活性化させていくアプローチとして「機能する」学校運営委員会モデルの構築と実証に取り組み、「みんなの学校」として活動を拡大してきた。その後、各学校レベルの問題解決を図る機能を有する学校運営委員会(Comit'e de Gestion d'Ecole 以下、CGE)が設置され、教育改善に大きな期待が寄せられた。森下・榎谷(2009)によると、セネガルでは教育省が CGE に権限を委譲する分権化政策は集権化に比べて、学校運営委員会のインセンティブを改善し、それによって運営の便益が拡大する点で望ましい結果をもたらすと結論づけている。また、森下(2020)

は、CGEにより各学校で自己資金・資源で学校運営の改善活動に取り組む事例が多くみられたことを明らかにしている。改善活動としては、農村部における仮設教室の建設や、教員への住居提供、植林活動、清掃活動、トイレの建設などがなされている。以上のことから、コミュニティの自主的な取り組みによる活動は、基礎的インフラ整備にかかる活動が多い結果となったが、CGEによってもたらされた正の効果であるといえる。

### 3.2.2 ガーナ

ガーナでは、1995年よりSBMの影響を受けてガーナ教育サービス法が施行され、各学校に学校運営委員会（School Management Committee 以下、SMC）が設置された。委員会は、学校改善計画の策定・実施の進捗把握等が目的として定められている。澁谷（2017）は、ガーナのアカチサウス郡をフィールドにした研究において、SMCは初等教育への就学効果と学習成績に影響を与えたと述べている。まず、就学効果に関しては、アカチサウス郡内で最も活発な住民参加（SBM）が伺える学校Bが1999年に公立小学校として認可されたときは小学校2クラス64名だったものが、2003年には小学校6年生まで拡大、2004年に中学校を設立している。その後も、学校Bにおける就学者数は2014年に575名、2017年には747名と拡大しており、就学において急激な増加を見せた。学習成績に関しては、同学校Bにおいて、2015年の初等教育修了試験の受験者に占める合格者の比率100%であり、アカチサウス郡内の公立校内で第1位となっている。以上のことから、ガーナではSBMの概念が就学の拡大、学習成績の向上に寄与したと考えられる。

## 3.3 東南アジア・南アジアにおける自律的運営学校の効果

### 3.3.1 インドネシア

インドネシアでは、1997年のアジア通貨危機を契機に中央集権体制から地方分権化を推進し、2003年にSBMを導入している。具体的には、「学校を基盤とする質の向上のための経営（Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah 以下、MPMBS）」という施策を実施している。島田（2018）によると、インドネシアの公立中学校においては、学校の自律性が高いほど学力が振るわない傾向にあることが明らかになっている。負の影響が出ている理由としては、運営基盤（財政面など）が弱く、学校運営委員会が十分に機能していない学校が多いことの反映であると考えられる。以上のことから、インドネシアではSBMの概念が理論通り機能していない実態が確認された。

### 3.3.2 カンボジア

カンボジアでは、SBMの影響を受けて2000年よ

り学校支援委員会（School Support Committee 以下、SSC）の設置が推進されている。カンボジアでは、1997年に学校に必要な資金と備品の約60%を保護者と地域住民が担っていたというデータがある。利根川・正楽（2016）は、各家庭からの教育に対する支出は、1997年には総支出（政府の教育予算と各家庭からの寄付の合計）の76.9%であったのに対し、2004年には55.6%に減っている。このデータから、2000年のSSC導入が正の効果を示していると結論づけており、SSCによって教育に対する各家庭の負担が減少したことが明らかとなった。

一方、カンボジアにおけるSBMには負の効果も見られた。同じく利根川・正楽（2016）は、カンボジアの各校では、学校が抱える問題解決に向けた各々の役割について、SSCに関わる人々の間で十分なコミュニケーションがとられていないことを指摘している。学校が抱える問題についてそれぞれが意見や考えを持っていても、その問題を十分に話し合っておらず、問題の共有がされていないことが窺える。SSC内での役割等が十分に議論されず、協調体制の実現が困難になっていることから、SSCの体制は整っていても、コミュニケーション不足から逆に問題解決に遅れが出ている。

## 3.4 ラオスにおける自律的運営学校の効果

ラオスにおけるSBMの事例では、平良（2011）が初等教育就学率の影響を明らかにしている。平良（2011）によると、VEDC設置による初等教育の就学率は、ヴィエンチャン県<sup>注2</sup>では2007年度の95.5%から2009年度の96.5%と微量に増加した。ヴィエンチャン郡では2007年度の97.4%から2009年度に99.0%に、その他の県でもそれぞれ増加している。また、2003年以降VEDCが活動を継続しているヴィエンチャン県フアン郡をみると、初等教育就学率は2003年度の65.2%から2006年度の94.86%と大きく向上した。フアン郡では、VEDCが少数民族の修学を促し、貧困郡の就学率向上に寄与したと考えられる。このことは、貧困地帯や少数民族居住地域のラスト10%の修学促進が課題となっているラオスにおいて、EFA達成課題の解決に向けた大きな成果であったといえると結論付けている。

このように、先行研究よりSBMの概念がもたらす影響は正の効果と負の効果いずれも見受けられた。その中で、本研究に類似した研究は見られたが、本研究の目的であるラオスにおけるVEDCの充足度と子どもの学習成績や進級率へ与える影響の相関関係を示した研究は未だみられない。本研究では、ラオスでの現地調査と現地コーディネーターを介する通信アプリを用いた調査を交えて情報を入手しながら、研究目的を追究していく。

#### 4. 調査方法

本研究の主な調査内容は、VEDC 充足度を測るためのインタビュー調査と、5 村の成績を比較するための学習成績データ収集である。インタビュー調査は、ホエイカン村、コックハン村、ホエイペン村、プークー村、ロンラード村の計 5 村にて行った。詳細を後述していく。

##### 4.1 VEDC チェックリストの作成

5 村の VEDC 充足度を測るための基準を作成することを目的として、WORLD BANK GROUP が発表している VEDC のガイドラインを基に VEDC チェックリストを作成した。まず、ガイドブック(World Bank Group 2016)の「Chapter 1 : Duties of VEDCs」に記載されている VEDC の職務 14 項目を書き出した。その後、以下の 14 項目を 6 つに分類したチェックリストを独自に作成した。6 分類 14 項目の詳細は、表 1 のとおりである。

表 1. VEDC チェックリスト内容一覧

運営体制・職務	チェック項目
1 委員構成	① 基準となる 7 つの役職のメンバーが存在しているか
2 調査・計画	② 学生の状況（留年や欠席など）リストを作成しているか
	③ 設備、学習教材の問題に関するデータ収集をしているか
3 資金・インフラ	④ データを踏まえて、村の教育開発計画を作成しているか
	⑤ 村人からの集金や寄付を収集しているか
	⑥ 教育用具を購入しているか
4 呼びかけ・共働	⑦ 学校環境（図書館、フェンスなど）の建設を行っているか
	⑧ 教育を受けていない子どもへの呼びかけを行っているか
5 評価・報告	⑨ 教育問題を村人や教員などとも相談しているか
	⑩ 定期的な委員会議を実施しているか
6 ノンフォーマル教育	⑪ 郡の教育局へ内容の報告を書面で行っているか
	⑫ 地域の民話を教えているか
	⑬ 栄養のアドバイスをしているか
	⑭ 職業につながる伝統知識を教えているか

本研究では、作成したチェックリストに従い、ポイント制を用いて 5 村の VEDC 充足度を測定する。まず 6 分類中の「1. 委員構成」に関しては、VEDC ガイドブックに記載されている 7 つの役職のメンバーそれぞれが 1 人でも存在している場合は○、していない場合は×として評価した。残りの 5 分類に関しては、それぞれの質問項目に対して VEDC が中心となって行っている場合には○、VEDC は関与していないが村として行っている場合には△、VEDC としても村としても行っていない場合には×をつけ、○は 2 pts, △は 1 pts, ×は 0 pts で計算した。さらに、各分類によって質問数が異なっていることから、各分類をすべて合計 10pts ずつになるように変換し、VEDC の充足度を 10pts×6 分類の計 60pts で比較した。ポイント数の高い村ほど VEDC が充足しているものとする。

##### 4.2 ラオスでの現地インタビュー調査（2023 年 9 月 12 日～9 月 14 日）

現地インタビューはホエイカン村、コックハン村、ホエイペン村、プークー村の 4 村で行った。対象者は、それぞれの村の村長、学校長、教育局スタッフ、教員である。ここでのインタビュー内容は、表 1 で作成した VEDC チェックリストを充足できているか尋ねることである。



写真 5 インタビューの様子

##### 4.3 現地コーディネーターを介した通信アプリによるインタビュー調査（2023 年 12 月 5 日）

ロンラード村に関しては、現地訪問中に直接村を訪れることが困難であったため、通信アプリを用いたインタビュー調査を行った。現地コーディネーターを介し、通信アプリを用いて村長に文書で質問した。その後、得た回答を現地コーディネーターが翻訳した。ここでのインタビュー内容も現地インタビューと同様、VEDC チェックリストを基にしたものであり、ロンラード村の学村長を対象に行った。

##### 4.4 学習成績と進級率データ収集

学習成績に関しては、昨年度ラオスで実施された最終共通試験の結果を収集する。対象学年は、コッ

クハン村が5年生のいない不完全学校<sup>注3</sup>であることを考慮し、3・4年生で比較検討する。対象教科は、ラオ語、数学であり、各村の学校長または郡の教育局スタッフより学習成績データを収集した。その後、学年ごと教科ごとそれぞれの成績を合算した平均点を算出し、これを村の学習成績として比較検討する。

進級率に関しては、昨年度の1～4年生の進級率のデータを学習成績同様に各村の学校長または郡の教育局から収集する。その後、村ごとの進級率の平均を比較し、検討する。

## 5. 調査結果

### 5.1 VEDC 充足度に関するインタビュー結果

チェックリストに従って合計 60 ポイントで充足度を評価した結果は図のとおりである（図1）。この図から、VEDC の基準を最も充足しているのは、ホエイペン村であることが明らかとなった。また、ホエイカン村、コックハン村、ホエイペン村は、比較的VEDCが充足しており、プークー村ロンラード村については、前述した3村に比べて充足度が低くなっていることがわかる。充足度が低くなったプークー村とロンラード村に共通していることは、「資金・インフラ」と「呼びかけ・共働」が低い数値を示していることである。以上のことから、この2項目の差がVEDC充足度の差の原因となっていることが明らかとなった。

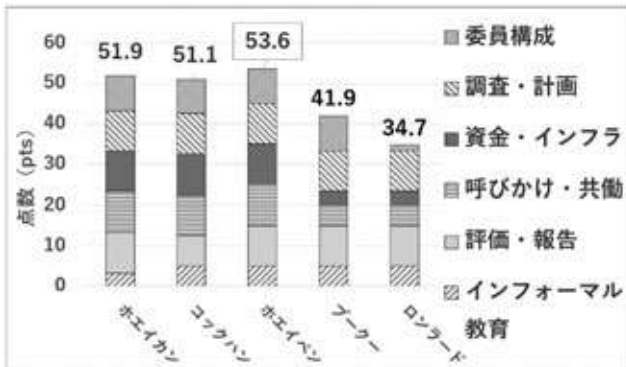


図1. VEDC 充足度の測定結果

インタビュー結果より、VEDC 充足度の高いと低い村に共通する特徴を整理した。まず、充足度の高い村では、標高が低い場所に学校があり、都市部からのアクセスが良いことがわかった。アクセスが良いことで、教育局のモニタリングも行き届いている。また、村の貧困度が低く、学校教育のために定期的な資金の収集を行うことで課題に対する迅速な対応がとれる体制を整えている。さらに、課題が発生した際、村の外部に頼るのではなく、村内で課題解決しようとする姿勢が見られることが明らかとなった。一方、充足度の低い村では、標高が高い場所

にあり、都市部からのアクセスが悪い傾向にあり、教育局のモニタリングが行き届きにくい。また、村の貧困度は高く、定期的な資金調達を行うのではなく、課題が発生した際に臨時的に資金調達を行っていた。また、課題が発生した際は村内で解決策を検討しようとする動きはみられず、村の外部に頼る傾向にあることが明らかとなった。

### 5.2 学習成績と進級率に関するデータ

それぞれの郡の教育局や村長から得た学習成績と進級率のデータを整理した（図2, 3）。いずれのデータもロンラード村が最も高い数値を示していることがわかった。しかし、現地コーディネーターからの聞き取りを進めると、学習成績に関してはロンラード村では進級試験に不合格すると、教員が試験問題の補講を行い、合格点に届くまで何度も再試験を行っていることがわかった。また、進級率についてもロンラード村では1～4年生までは留年させないという意識が強く、進級率が100%となっていることがわかった。したがって、ロンラード村は本研究では比較対象外とし、4村で研究を進めていくこととした。

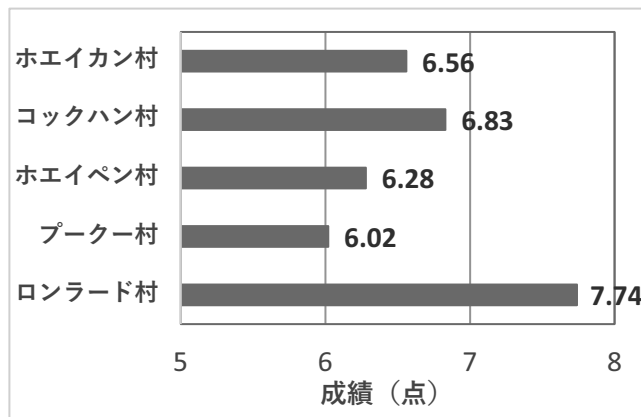


図2. 5村の学習成績の結果

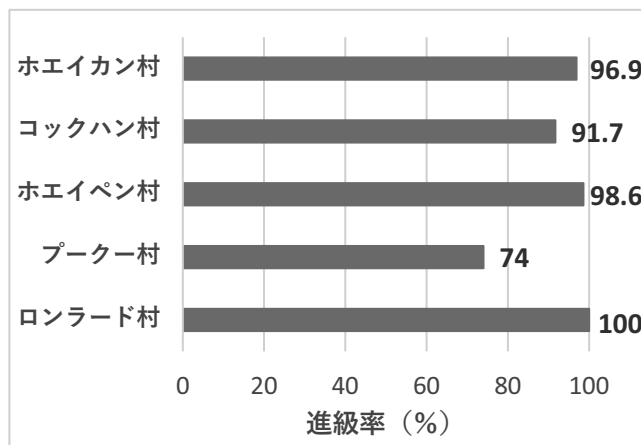


図3. 5村の進級率の結果

### 5.3 VEDC 充足度と学習成績・進級率の分析結果

VEDC 充足度と学習成績、進級率の散布図はそれぞれ図 4、5 にまとめた。点線は、近似曲線を示している。図 4 より、VEDC 充足度と学習成績はやや相関が低いといえる。また図 5 より、進級率は VEDC 充足度が高い順に進級率も高くなっており、学習成績と比べて相関が高いといえる。

以上のことから、VEDC 充足度は、学習成績よりも進級率により影響を与えていることが明らかとなった。

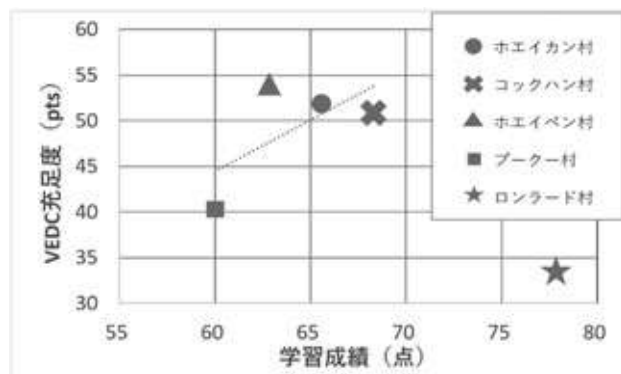


図 4 VEDC 充足度と学習成績の散布図

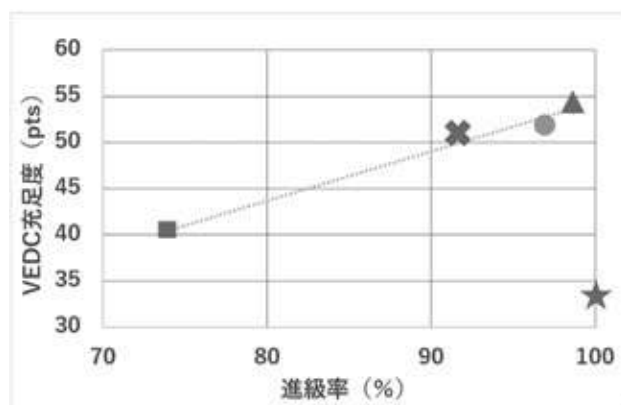


図 5 VEDC 充足度と進級率の散布図

## 6. 考察

### 6.1 VEDC の役割と現状

インタビュー結果から、本研究の目的の 1 つ目であったラオスに位置する 5 村の VEDC の役割と充足度を明らかにすることができた。

本研究で使用した VEDC チェックリストの基準より、「3. 資金・インフラ」と「4. 呼びかけと共働」が低い水準を示した村が VEDC 充足度も低い結果となったことから、村の貧困度と外部への依存度が VEDC 充足度の差に影響を与えていることは明らかである。以上のことから、VEDC の充足度が高い村は、村の外部に頼らない自律的な学校運営を行い、村内での問題解決を図る姿勢がみられ、定期的な資金の回収を行うことで課題に対する迅速な対応が

できる体制が整っていることが分かった。一方、VEDC の充足度が低い村では、データ収集や課題の発見までは村で行っているが、村内で問題解決するという姿勢は見受けられず、課題解決に対しては特に教育局に依存している傾向にあることが明らかとなった。つまり、「3. 資金・インフラ」と「4. 呼びかけと共働」を改善することが VEDC を充足させることにつながる。

### 6.2 VEDC 充足度が子どもにもたらす効果

充足度との比較から、本研究の目的の 2 つ目であった VEDC 充足度が子どもにもたらす効果について明らかにすることができた。結果より、VEDC 充足度と学習成績については、ほとんど相関はみられなかったが、VEDC 充足度と進級率には強い相関がみられた。本調査において、プークー村が VEDC 充足度が低くなった原因は、VEDC チェックリストの基準より、「3. 資金・インフラ」と「4. 呼びかけと共働」が低いことであった。その中でも、特に「4. 呼びかけと共働」は進級率に直接的な影響を与えているのではないかと推測できる。つまり、VEDC 充足度が高い村では、VEDC が学校へ来ていない子どもたちへの「呼びかけ」や、村での教育課題を教員や村人とも相談する「共働」を行っている。子どもへ学校へ来るように家庭に出向く「呼びかけ」を行うことで直接的に進級率へ影響を与えている。また、外部に頼らない「共働」によって問題解決が村のコミュニティ内で行われるため、課題に対して迅速に対応することができ、学習環境が整っている。学習環境を充実させることで子どもの通学意欲を高めるだけでなく、親が子どもに教育を受けさせようという意欲の向上につながり、進級率上昇に正の効果をもたらしていると考えられる。以上のことから、VEDC が充足することで、学習成績までにはその影響が及びづらいが、子どもの進級率に正の効果をもたらしていることが明らかとなった。

先行研究より、島田 (2018) は「運営基盤が弱いと SBM の概念は子どもへ負の影響を与える」と指摘していた。しかし、本研究の結果から途上国という事実上運営基盤 (資金・インフラ) の弱さを改善していくことは容易ではないが、運営基盤が弱くても、経済的差異が関与しない「呼びかけ・共働」を意識することで、子どもに学業上良い効果を与えることができることが分かった。

#### 注釈

注 1) 全児童のうち、次年度に次の学年に進級できた人数の比率。

注 2) ラオスの中部に位置する県。

注 3) 義務教育 5 年間で最終学年まで提供できていない学校。

## 引用文献

- 1)石黒馨 (2016)「ラオスの初等教育問題と日本の交際協力」『Agora: Journal of International for Regional Studies』No.13, pp.35-60.
- 2)乾美紀 (2004)『ラオスの少数民族の教育問題』明石書店
- 3)乾美紀編著 (2023)『ASEAN 諸国の学校に行けない子どもたち』東信堂
- 4)島田健太郎 (2018)「インドネシアにおける自律的運営学校が学力に与える影響—PISA を用いたマルチレベル分析—」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第 64 号, pp.15-27.
- 5)澁谷和朗 (2017)「参加と関係的信頼の視点に基づく住民参加型学校運営の研究枠組み—ガーナ・アカチサウス郡の事例から—」『アフリカ教育研究』第 8 号, pp.88-102.
- 6)平良那愛 (2011)「ラオスにおける村教育開発委員会の初等教育就学率向上に対する影響—首都周辺地域における教育関係者への調査結果を通して—」『国際教育協力論集』第 14 巻第 1 号, pp.45-55.
- 7)利根川佳子・正楽藍 (2016)「学校を基盤とする学校経営 (School-Based Management) への対応-カンボジアの学校支援委員会 (School Support Committee) を事例として-」『アジア太平洋討究』27 号, pp.179-194.
- 8)森下拓道・權谷紅美子 (2009)「発展途上国における教育の地方分権化と School-Based-Management—セネガルにおける学校運営委員会のインセンティブ構造—」『国際開発研究』第 18 巻第 1 号, pp.63-77.
- 9)森下拓道 (2020)「発展途上国における教育政策の実証実験—西アフリカの教育政策における分権化アプローチの効果—」 pp.1-147.
- 10)World Bank Group (2016) : 『Lao PDR : School Autonomy and Accountability, SABER County Report 2016』
- 11)「総務省」(2023) [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000537348.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000537348.pdf) (2023 年 11 月 15 日アクセス)
- 12)「国連統計」(2023) [https://www.globalnote.jp/p-data-g/?dno=20&post\\_no=12796](https://www.globalnote.jp/p-data-g/?dno=20&post_no=12796)(2023 年 11 月 2 日アクセス)
- 13)「ラオス統計局」(2023) <https://www.lsb.gov.la/en/home/> (2023 年 11 月 15 日アクセス)
- 14)World Vision (2023) [https://www.worldvision.jp/children/education\\_25](https://www.worldvision.jp/children/education_25)