はじめに

サブサハラ・アフリカでは歴史的に、政府の支援を受けて地域住民が学校を設立、支援してきた経緯を持つ国々が多い。しかし、1990年代の初等教育普及化政策は、このような学校を巡る政府と保護者・地域住民との関係における大きな転機となった。各国で授業料の廃止と引き換えに、財政的分権化が実行され、学校交付金が政府から学校に交付されるようになった。そして学校改善計画の立案や予算の執行、その説明責任を求める権限を持つ学校運営委員会が設立され、保護者・地域住民の代表が参加するようになった。こうした学校運営の在り方は「住民参加型学校運営」と呼ばれている。

先行研究では、住民参加型学校運営政策を導入した結果、学校関係者間の対立が生じたことが指摘される(1)。しかし、学校関係者間の対立を克服する上で学校関係者はどのような関係性を構築する必要があるか、また学校関係者間で中核的な立場にある校長はそのような関係性の中でどのような役割を果たすべきかについては解明されていない。そこで本研究では、校長を軸とした学校関係者間の関係性に注目し、各役割関係において双方の期待と義務の同時発生を見る関係的信頼(2)の観点に立って分析を行う。

開発途上国においては、1990年代以降の初等教育の量的拡大が一定程度達成され、現在は各世帯が子供の将来への投資として、より質の高い教育を求める動きが進行している。以前は重なりあっていた、地理的範囲を共有する「地理的コミュニティ」と、学校に関係する地域住民や就学児童の保護者から構成
関係的信頼の視点から捉えた住民参加型学校運営での校長の役割

される「学校コミュニティ」(3)は学校選択の拡大の結果、構成員の共通性の解体が進行している。そして学校を中心とした地域間格差、相対的に富裕な世帯と脆弱な世帯との地域内格差が生じている(4)。従って、本研究は、このように脆弱な世帯と周縁化されていく地理的コミュニティにとって、関係的信頼を実現することで、学校コミュニティを再構築し、学校運営の成果を発現させる上での示唆を導くという意義を有する。

本研究では、ガーナ・アカチサウス郡の事例を通じた質的分析により、校長が保護者・地域住民との関係性でどのような役割を果たすことが就学者の確保に至るか、関係的信頼の視点に基づき、明らかにすることを目的とする。本研究が扱うガーナでは、居住地に基づいた学区制が適用されておらず、居住地から離れた都市部の私立校や近隣の優秀な公立校には子供を通わせている世帯も存在する。そのため、生徒獲得競争という現実に各学校は直面しており、就学者数の増減は保護者から見た学校の活気、人気に左右される側面を有すると言える。そのため、本研究では就学者数の増減を学校運営の成果として定義し、以後の議論を進める。

本稿の構造は次のとおりである。まず研究対象となるガーナにおける学校への保護者/地域住民の関与と学校運営委員会制度を概観する(第1節)。次に先行研究を整理し、分析の視点を提示する(第2節)。そして研究設問及び研究方法についてまとめ(第3節)、分析結果を記述する(第4節)。最後に、分析結果を踏まえ、先行研究に貢献できる示唆を考察し(第5節)、結論としてまとめる(第6節)。

1. ガーナにおける学校への保護者／地域住民の関与と学校運営委員会制度

ガーナでは、他のサブサハラ・アフリカ諸国と同様に植民地時代から地域住民が学校の設立・支援に関与していた(5)。現在では、学校建設・改修、教員採用は行政の責任となっているが、依然として伝統的首長の統率力やカリスマ性が行政、教師、保護者、生徒への働きかけに有効とされる(6)。

ガーナでは、1996年から基礎教育無償化・義務化政策が実施され、運営の効率化という政策目標のもと、住民参加型学校運営政策が実施された。1995
年には、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（SMC））が設置された。学校運営委員会は、学校改善計画の策定・実施の進捗把握、計画の結果への説明責任を求めること等が目的として定められている。学校運営委員会は幹部会合、総会、緊急会合を開催することとし、総会は各タームに少なくとも1回は開催されるべきとされている。幹部会合の構成メンバーは、次のとおりである。郡教育事務所長かその職務上の代理人、校長、郡議会代表（通常は対象地域選出の郡議会議員）、ユニット委員会（教会）代表、町・村のチーフにより任命された代表、（教会由来の学校の場合）教会の代表、教師（小学校及び中学校セクションから1名ずつ）、卒業生代表、Parent Teacher Association（PTA）代表、その他特定の機能を果たすため推挙されたメンバー（任意）で構成される。一方、総会のメンバーは具体的に規定されていないが、幹部会合メンバーに加え、就学する児童の保護者が参加すると想定される。

学校運営委員会において、校長は教師たちとともに学校改善計画の案を準備し、幹部会合で協議する役割を担っている。学校改善計画は学校運営委員会議長の承認を得たのちに校長が郡教育事務所に提出する。学校改善計画を実行に移すための学校交付金の拠出後は、校長は交付金ガイドラインに基づき、活動を実施し、会計処理を行い、行政的な説明責任を果たす役割を担う。また学校の教育的成果を記載した学校レポートカードの作成・保護者との共有や、成果と今後の課題を協議する学校成績検討会合で示された目標に学校改善計画が確かに取り組むようにすることも校長の役割とされる。

ガーナの学校運営委員会は、制度として新たに導入された代表民主主義そしての参加の場である幹部会合と、従来から存在する地域社会での合意民主主義と保護者の参加の仕組みを取り込んだ総会という二重の機能を持つと解釈される。本稿では学校運営委員会をガーナにおける学校コミュニティとして定義する。
2. 先行研究の整理及び本研究での分析の視点

（1）住民参加型学校運営の課題

①意思決定・資源動員・説明責任を巡る学校関係者間の対立

住民参加型学校運営では、意思決定を独占する中核的な一部の地域のエリートと、意思決定から疎外されて、資源動員のみを求められる多くの保護者・地域住民、という構図があるとされる（10）。また本来の制度の目的である学校から学校コミュニティへの説明責任が果たされず、単なる学校財政や学校インフラへの資源動員のみが学校コミュニティから収奪的になされているとされる（11）。学校運営の意思決定への参加権限を持った保護者・地域住民が、これまで学校運営の主体であった教師を管理し、勤務状況や態度を改善させることで説明責任を求めるようになった。その結果、教師たちはそうした保護者・地域住民の関与を、自らの職能的な領域を犯すものとして反発や脅威を感じるようになった（12）。このように、意思決定、資源動員、説明責任という理論（13）が、関係者間の力関係、対立により想定通りに結びつかないことが住民参加型学校運営の実践上の課題のひとつと言える。

②運営活動と教育活動の乖離

開発途上国を対象とした先行研究では、住民参加型学校運営が保護者・地域住民による教師の管理・監督という運営活動を重視するあまり、そうした運営活動が実際に教師の授業実践という形で教育活動にどのように発現したかを検討する余地がないことが指摘される。また、参加型の学校運営の結果を生徒の成績で飛躍的に評価するのではなく、その影響がまず学校や教師による教育活動にどのような変化を及ぼしているのかを明らかにすることが必要であるとする（14）。さらに、学校運営側としての校長と教師、子供たちの教育的成果、住民参加との関係の中で、校長がどのようなリーダーシップを発揮して、教師の説明責任を強化し、学業成績のような成果を達成したかという詳細な過程については依然解明されていない課題とされる（15）。

関係的信頼の視点から捉えた住民参加型学校運営での校長の役割 49
③校長の役割と課題
学校運営委員会幹部会合の構成員として運営面に関わり、同時に教師とともに日々の教育活動に従事する校長の役割は重要であると考えられる(16)。住民参加型学校運営において活動開始のための呼びかけや行動は校長のリーダーシップによるところが大きいことが指摘されている(17)。一方で、開発途上国の校長の裁量は限られること、また意思決定に保護者や教師を広く巻き込むのを抑制し、特定の関係者とのみ協議して意思決定してしまうことが課題として指摘されている(18)。

(2) 関係的信頼とその課題
相互依存という特徴を持つ学校組織では、前述のような学校関係者間の対立の解消は不可欠であり、教師と地域社会との互恵的関係、協働意識、相互の説明責任という視点が重要であるとされる(19)。
このような相互依存を特徴とする学校組織における学校関係者の関係を分析したのが「関係的信頼」である。関係的信頼は、社会関係資本等の研究成果を踏まえ、学校という組織での関係者間の特定化された信頼を扱う理論である。関係的信頼は校長と教師、教師間、教師と保護者という役割関係における、相互の期待と義務の同時発生として分析される。しかし、学習成績の改善や就学者の増加といった具体的な学校運営の成果発現に関連する、どのような要因において関係的信頼が実現する必要があるかについては解明されていない課題である。

3. 研究設問及び研究方法
(1) 研究設問
就学者の確保に、校長を基点とした関係的信頼の有無はどのような影響を与えるか。

(2) 調査手法
筆者は現地調査を2017年1月及び9月、2018年9月に各1週間行い、事例研
関係的信頼の視点から捉えた住民参加型学校運営での校長の役割

研究を継続的に調査した。調査方法はインタビューと文献調査に基づき、質的分析として事例研究を行った。また事例研究校の近隣校の就学者数の動向を分析し、近隣校との対比の中で事例研究校の位置づけを明確にした。

インタビューとして、校長、教師、学校運営委員会幹部メンバー、生徒という4つのグループに分けて、それぞれ30分から1時間程度で学校敷地内にて半構造化及びグループインタビュー（校長は単独）を各年1回、計2回行った。内容は地理的及び学校コミュニティと学校との関係の歴史・現状・課題や学校（校長・教師）の取り組みについてであった。学校Aについては、2018年は、2017年とほぼ同じメンバーに対して、2017年以降1年間の変化を中心に聞き取りを行った。さらに文献調査として、学校Aは2016年1月以降2018年5月までの9回分の総会議事録を、学校Bは2012年5月以降2016年10月までの5回分の総会議事録を写真撮影し、議事や議論の内容を調査した。

(3) 分析の対象及び視点

地域住民と保護者らで構成される学校コミュニティに対し、学校を運営する側として校長と教師たちが協働で対処することから、本稿では「学校コミュニティと学校」という役割関係を設定した。先行研究の課題として挙げられている、運営活動と教育活動の乖離を解消する上での校長の役割を明らかにするために、①学校コミュニティと学校の関係的信頼、②校長と教師の関係的信頼、を分析の対象とする。

分析の視点としては、それぞれの役割関係において問題解決に向けた何らかの行為に関する「コミュニケーション・協議・意思決定」がなされた場合、それを「期待」の表明と捉える。そして、その「コミュニケーション・協議・意思決定」に対応する「資源動員」などの行為の実施が確認された場合に「責任」が履行されたと判断する。「期待」と「責任」の対応は必ずしも即時的とは限らず、前回の総会の決議事項が次の総会までに履行されたかどうかという時系列での分析を必要とする。また、必ずしも一方から一方への期待だけでなく、学校コミュニティ全体としてコミュニケーション・協議・意思決定した「期待」に対し、その意思決定を実現させる資源動員という「責任」を学校コミュニティが果たしているかどうかという場合も想定される。
次に、関係的信頼の期待と責任が実現する対象として、先行研究で学校改善の要因として取り上げられている「学校財政」、「学校環境」、「教師への支援」、「教育活動」を設定した。以上を踏まえ、就学者の確保という学校運営の成果に向け、学校改善の諸要因において学校コミュニティと学校、及び校長と教師との間の「期待」と「責任」が呼応したのかどうかが本研究における関係的信頼の分析視点となる。

(4) 対象国・地区
本研究では、ガーナ共和国ボルタ州アカチサウス郡を調査対象地に選定した。ガーナは1995年から住民参加型学校運営政策を開始し、援助機関の支援を受けて、様々な施策を実施してきた。本分野における先駆的な国である。そのため、2000年代以降に急速に地方分権化政策及び住民参加型学校運営政策を導入した周辺諸国に示唆をもたらすことができると考え、ガーナを対象国とした。アカチサウス郡は国際協力機構が支援する住民参加型学校運営のパイロット事業を管轄地区の一部の学校で実施していた。そのため、郡教育長の本研究に対する理解があった。結果として、首都からの移動距離、現地調査への協力体制、今後のフォローアップ調査での協力可能性を踏まえ、アカチサウス郡を対象地区として選定した。

アカチサウス郡はボルタ州全25郡のうち貧困指標では状況が良い上位1、2位に入る。アカチサウス郡では、ボルタ州の主要部族であるエベ族が多数派であり、また宗教に関しては、キリスト教徒が多数派を占める。なお、本研究では、収集したデータが国際協力機構によるパイロット事業の影響を受けないよう、パイロット地区以外にある学校を調査対象校とした。

(5) 就学者数を学校運営の成果として設定する妥当性
ガーナでは、地域住民が学校の設置を行政に要望・申請し、学校の基本構造を建設したのちに、地方教育行政が有資格教員を配置して、公立小学校として登録されるのが一般的である。そして、小学校の就学者数が一定規模までになれば、地域住民から中学校を併設して建設する要望が出され、郡議会での検討がなされる場合が多い。そのため、小学校部門までしかない学校にとって、就
関係的信頼の視点から捉えた住民参加型学校運営での校長の役割 53

学者数は中学校建設のニーズがあることを行政に働きかける上で重要な成果及び根拠となる。また就学者数が少ない学校では、教師一人当たりの生徒数が極端に少なく、授業の活気に影響があるという課題や、就学者数に応じて配分される学校交付金が少ないため、学校運営に活用できる資源が少ないという課題を抱える。

就学者数自体は、地域の子供の数、学校の立地、社会経済的な状況に影響されると考えられる。しかし、ガーナでは、居住地に基づいた学区制が適用されておらず、実質的な学校選択が可能で、各学校は生徒獲得競争に晒されている。そのため学校の就学者数の増減は、近隣校との比較対照を踏まえた保護者の判断にも左右されるため、学校運営の成果として捉えることができる。また、ガーナの小学校の場合、標準化された試験・学力調査はない。そのため、郡教育事務所で入手可能で、学校間での客観的な比較が可能な成果情報として、本研究では就学者数を用いることとする。

（6）アカチサウス郡における就学者数の動向

2017/2018年度のアカチサウス郡の公立校の就学者数は、幼稚園4,612名、小学校11,915名、中学校4,167名である。2015/2016年度に比べ、幼稚園は170名、中学校177名の増加で、小学校はほぼ同じで、就学者数自体は3年間で大きく変化していない（24）。学校規模は中学校のみ、幼稚園のみの学校を除き、100名以下（15.19％）、100名以上250名以下（45.57％）、250名以上（39.24％）という構成である。250名以上の学校（31校）のうち都市部は12校で、これは都市部の全18校の多数を占める。このように全体として、都市部に規模の大きな学校が、農村部に規模の小さな学校が多いと言える。

（7）事例研究校

①選定方法

農村部に立地し、小学校部門までを有する公立基礎教育学校から「就学者数が現状維持・微増している」学校Aと、「就学者数が減少・停滞している」学校Bの2校を事例研究の対象とした。これにより、就学者数という成果に関係的信頼と校長の役割がどのように関わっているのかを比較分析することが可能となる。
②概要

学校Aは1946年設立で、郡都アカチの中心部から車で30分のところに位置する。幹線道路から赤土の道を暫く進み、地域住民しか通らない細い道を辿った先に存在する。降雨時には通行困難が予想される。幼稚園と小学校部門で教員は6名（うち有資格は5名）だけで教師不足のため、複式学級を構成して対応し、校長も4年生を教えていた。表1のとおり、2017年を除けば就学者数は過去数年横這いの状況にあるが、中学校に進学する母数となる、小学校6年生の就学者数が少ない（2016年：11名）。インタビュー対象者では農業に従事している保護者が多くかった。一方、学校Bは1989年設立で、比較的大きな幹線道路沿いにあり、アカチの中心部から車で30分ほどの距離に位置する。校舎は校長室の他は3教室しかなく、複式学級となっている。教員は校長を含め4名（うち有資格3名）。2017年の生徒数は84名だが、幼稚園部だけで37名を占め、残りの47名の小学校の生徒を教師3名で対応している。筆者の訪問時の授業では、各教室に4名及び8名の生徒だけで教師は授業を行っていた。

③事例研究校を取り巻く状況

このように両校は低就学という共通する課題を有する。郡全体の就学生徒数

| 種別 | 2014年 | 2015年 | 2016年 | 2017年 |
|-----|--------|--------|--------|--------|
| 学校A | 幼・小 | 213（135） | 230（145） | 220（130） | 160（107） |
|     | 近隣校① | 幼・小 | 143（86） | 203（135） | 140（89） | 163（120） |
|     | 近隣校② | 幼・小・中 | 341（189） | 327（175） | 327（181） | 358（241） |
|     | 近隣校③ | 幼・小・中 | 327（124） | 310（145） | 320（154） | 303（170） |
|     | 近隣校④ | 幼・小・中 | 481（242） | 525（265） | 506（249） | 580（278） |
| 学校B | 幼・小 | 102（73） | 55（35） | 89（45） | 84（47） |
|     | 近隣校⑤ | 幼・小 | 96（56） | 77（56） | 69（50） | 98（62） |
|     | 近隣校⑥ | 幼・小 | 87（56） | 77（48） | 89（61） | 81（60） |
|     | 近隣校⑦ | 幼・小・中 | 225（122） | 214（110） | 237（120） | 245（123） |
|     | 近隣校⑧ | 幼・小・中 | 232（121） | 196（105） | 187（106） | 187（99） |

注）括弧内は小学生の数。学校Aの近隣校④は2つの小学校から1つの中学校へ生徒を供給しており、便宜上1つにまとめた。学校Aの近隣校②、③、④は校長や生徒からの聞き取りに基づき、この学校を卒業した生徒の進学実績のある中学校部門を持つ近隣校を設定した。

出典）アカチサウス郡教育事務所をもとに筆者作成。
関係的信頼の視点から捉えた住民参加型学校運営での校長の役割

はこの3年で大きな増減は見られないため、低就学の背景に、前述したとおり、生徒獲得を巡る学校間競争があると考えられる。表1のとおり、事例研究の近隣校を見ると、中学校部門を有する学校は、中学校部門がない学校に比べ、小学校部門だけでなく比較しても、生徒数が多い傾向が分かる。中学校部門を有する規模の大きな近隣校がある場合には、小学校部門までしかない学校が生徒数を大きく伸ばすことは困難が予想され、大幅な減少を如何に防ぎ、増加に転じられるかが重要な成果となる。また、幼稚園への就学者は比較的多いものの、小学校で学年が上がるにつれ、生徒数が減少する傾向にある。経年変化で見ると、中学校部門までを有する学校は概ね小学校部門の就学者数を伸ばしている。一方、小学校部門までの学校は、現状維持ないしは減少・停滞基調にある。学校Aは前年度に比べ2017年の数字は下がったが、経年変化から見ると、現状を維持している部類に入る。一方で学校Bは2014年から2015年に就学者数が半減し、もとの数字まで回復できず、停滞している。このように同様に低就学に苦悩する両事例だが、学校Bの方がより深刻化した状況下にあると言える。

④事例研究校でのインタビュー対象者

表2のとおりの関係者にインタビューを行った。

| 対象            | 学校A | 学校B |
|----------------|-------|-------|
| 校長            | 男性。48歳。教員歴19年。2017年3月着任。本校が校長としての初めての勤務校。最終学歴は学士。 | 女性。40代前半。教員歴19年。2012年に校長として着任。最終学歴は学士。 |
| 教師            | 5名 男性3名、女性2名、資格（正規4名、コミュニティ採用1名）、学歴（大卒1名、ディプロマ3名、高卒1名）、年代（20代4名、30代1名） | （授業中ため聞き取りを実施できなかった） |
| 学校運営委員会幹部メンバー | 12名（PTA会長、地域代表、伝統的首長の代理、PTA委員、保護者）職業（農民10名）、性別（男性7名、女性5名）、年代（30代2名、40代7名、50代2名、60代1名） | 2名（学校運営委員会議長、幹部メンバー（前この学校で校長を務めた人物）） |
| 生徒            | 小学校6年生11名 | （授業中のため聞き取りを実施できなかった） |

注）上記は2017年のもの。学校Bについては、2018年にもインタビューを実施。対象者は2017年と同じ校長で、教師、保護者・地域住民もほぼ同じ。
出典）筆者。
4. 分析結果

(1) 学校コミュニティと学校の関係的信頼

学校Aは、学校が立地する地理的コミュニティが学校の基本構造を土の壁で作り、その後、労働力と資金を徴収し、ほとんどの学校施設を建てたとされる。このように学校コミュニティを支える強固な地理的コミュニティの基盤のもと、2017年4月に着任した新校長は低就学の改善を目指した取り組みを開始した。以下、「学校財政」、「学校環境」、「教師への支援」に関し、関係的信頼の視点から行った分析結果を述べる。

第一に、PTA費の増額による学校財政の充実である。着任後初めての2017年5月の総会において、校長は生徒一人当たり各タームGHC225の徴収を提案した。「学校交付金は遅れてくる上に金額が十分ではないため、それを待つのではなく学校のニーズに必要な対応として学校財政を充実させたい」と校長は述べていた（2017年9月聞き取り）。そして学校施設のメンテナンスや放課後に生徒が教室に入らないようにするための鍵の購入代に充てることが総会で校長から説明された。結果として、2018年2月の総会で拠出の合意形成がなされた。このような校長からの呼びかけ、総会での意思決定を履行する形で、2014年-2016年の年平均PTA費徴収総額GHC133.33を遥かに上回る合計GHC496が2017/2018年度に徴収されたことが2018年9月の校長からの聞き取りで確認された。

第二に、ハード面での学校環境の改善が図られた。これにはすでに学校給食プログラムを導入し、中学校部門までを有する近隣校の存在を意識した取り組みであった。就学者の確保のため、学校給食プログラムの誘致及び将来的な中学校の建設の必要性が総会で議論され、行動を起こすことが意思決定された。校長は「もし学校給食プログラムが開始し、中学校が建設できれば、他のコミュニティから就学者を確保し、現在は他校に子供を就学させている世帯も戻ってくる」と述べ、期待を寄せていた（2017年9月及び2018年9月聞き取り）。このような意思決定を履行に移すため、校長は郡教育事務所及び郡議会に中学校建設の申請書を提出した（2018年9月聞き取り）。さらに校長は郡議会に学校
給食プログラムの導入を要望する手紙を送り、学校運営委員会幹部メンバーであり、現政権に近く、郡長に影響力を行使できる立場にあるユニット委員会代表も学校給食プログラムの誘致を郡議会に働きかけた（2018年9月聞き取り）。郡議会が所掌する学校建設や学校給食プログラムの導入は現首長の支持基盤であるかなどの政治的な側面に左右される。本校は、こうした事情を踏まえ、ユニット委員会代表の影響力も用い得る資源として活用して、中学校建設や学校給食プログラムの誘致に向けた学校コミュニティの意思決定を履行に移す取り組みを進めた。

第三に、教師の不足が課題として議論され、校長はこの点で改善を図ることを保護者に約束した（2017年9月の保護者から聞き取り）。そして、校長は教育実習生の受入を計画した。教育実習生の受入には、学校の近辺で実習生に宿舎を無償で提供することが条件となっており、保護者や地域住民の協力を得る必要があった。このような学校からの期待に応え、学校コミュニティが宿舎を無償提供して責任を履行した結果、アカチ教員養成大学からの教育実習生6名が2017/2018年度に本校に配置された。教育実習生の受入は不足する教師を代替させる措置ではなく、あくまで実習生の指導が目的である。しかしながら、校長を含め6名しか教師がおらず教師不足を課題とする本校では、教育実習生の受入は校長や教師たちに大きな意味を有していた。校長は「教育実習生は効果をもたらしてくれる。教師不足のため校長が担当していた）4年生を実習生2名で教え、代わりに校長は実習生の指導に専念できる」と述べた（2018年9月聞き取り）。学校コミュニティの協力のおかげで教育実習生という貴重な人的資源を確保できたことは教師不足に苦しむ校長と教師たちにとって大きな支援となったと言える。

一方で、学校Bでは、学校設立時に、学校の立地場所を巡り、二つの地理的コミュニティ間の諍いが生じ、今から十年前には村のお祭りも中止されたという歴史的な経緯を抱えていた。校長によると、この諍いのため、居住地がこの学校の近くにありながら、子供を2,3キロ離れた学校へ就学させる保護者も多いとのことである。さらに校長はPTA総会への保護者の参加について、100名保護者がいるとすれば参加するのは15人程度と低調であること、幹部メンバーでさえも全員は会合に集まらないことがこの学校での住民参加の課題であ
すると述べた。以下、「学校環境」、「教師への支援」に関し、関係的信頼の視点からの分析結果を述べる。

第一に、学校環境に関し、現在は小学校の教室を使用している幼稚園部門の教室を建築するメリットが校長から提案された。校長は、現在の小学校が地元する場ではない、もうひとつの地理的コミュニティに設置し、二つの地理的コミュニティが関係を修復することが望ましいとの期待を表明し、総会で幼稚園の教室建設への合意を得た（2012年5月総会議事録）。しかし、幼稚園部門は小学校の校舎から離すことができないことが議論され、二つの地理的コミュニティは合意に至らなかった。そのため、伝統的首長や長老と協議するための「7名委員会」を結成することになった（2014年2月総会議事録）。しかし、2015年10月の総会では、前回の決議事項として言及されたものの、「7名委員会」からの報告事項はなく、幼稚園の教室建設のためにはNGOなどの外部支援を頼るほかないことが学校運営委員会議長により提案された。なお、新規に幼稚園教師を雇うため、生徒一人あたり50ペソワ、全部でGHC50を資源動員することが合意され（2014年2月総会議事録）、徴収の徹底が再度総会で言及されたが（2015年10月総会議事録）、校長によれば、PTA総会への参加者は相変わらず低調で、保護者全体でその費用を負担することができず、幼稚園教師を雇う試みは中止となったとのことである（2017年1月聞き取り結果）。

第二に、教師への支援という観点から見ると、学校Bの教師には学校周辺の地理的コミュニティの支援を受け、そこに居住する者はいない。また転勤してきたある教師が近くの地理的コミュニティに居住することを希望したが、宿舎の確保ができず断念したという経緯を校長は述べた。このように宿舎が確保できないために、学校Bでは教育実習生の受け入れも実現できずにいた。

（2）校長と教師の関係的信頼

学校Aでは「学校環境」及び「教育活動」の点で校長と教師の関係的信頼の実現が見られた。第一に、以前は、前校長の度重なる欠勤のため、定時の14時ではなく12時や13時には教師は授業を終えていた。この状況に対し、新校長は自ら範を示すことで教師にも変化を起こそうとした。この背景として、学
関係的信頼の視点から捉えた住民参加型学校運営での校長の役割

校に早く出勤すること、期待された職責を全うすることが教師、保護者、生徒に対しての規範として重要であると校長は考えていた。このような校長の姿勢は前校長との鮮やかな対比として強い印象を教師、保護者、生徒たちに与えた。教師たちは「校長は勤勉で、やる気があり、仕事への準備ができ、時間厳守である」と述べた（2017年9月聞き取り結果）。生徒は「校長が（アカチの街中に暮らしているにも関わらず）教師の中で一番朝早くに出勤してくる。前校長と異なり、毎日学校に来て、真面目に勤務している」と述べた（2018年9月聞き取り結果）。また学校運営委員会幹部メンバーも「以前はもっと早く授業を終えていたが、教師たちが定時どおりに勤務するようになった」と述べた（2018年9月聞き取り結果）。教師が定時通りに授業を行うことを教師という資源が有効に活用されたと解釈すれば、校長からの期待に応え、教師たちは勤務態度を改善し、本来果たすべき責任を履行したと言える。

第二に、校長は生徒の遅刻の問題を改善したいと考え、2017年4月の着任早々、学年縦割りの教育活動を開始した。全学年を赤、緑、黄の三色の縦割りグループとした。そして朝早く登校して、水汲み、掃除、制服の着こなしに点数をつけ、グループで競わせた。優秀な色のチームは毎週金曜日に表彰し、学期末にはピスケットと飲み物を賞品として与えた。校長はこの活動の実施にあたり教師たちと相談し、教師たちもそれを支援することを合意していた。教師たちは校長の学年縦割り活動の提案に賛成し、賞品を買うお金を出し合うなどの協力をしていた。2018年9月の聞き取りでは、教師たちはこの取り組みは当初は有効であったが、段々と効果が薄れてきたので新年度には遅刻をなくすための新しい取り組みを考える必要があると述べていた。このように校長の取り組みに効果を認め、教師たち自身もアイデアを出していく必要性を感じていた。

最後に、本校にコンピューターがないためにICTの授業に困難をきたしているという意見（2016年5月及び2017年2月総会議事録）を踏まえ、校長と教師たちはパソコンの購入を協議した。2017年9月からの第1タームのアクションプランにはICT授業が4度盛り込まれ、郡教育事務所所属の青年海外協力隊員が巡回指導の一環で訪問し、キーボードの使い方などを指導することが計画された。校長と教師たちは協議した結果、学校交付金を活用して中古のラップ
トップコンピューターを購入したことが2018年5月の総会で報告された。またICTの授業も計画どおり実施され、ハード・ソフト面で生徒がパソコンを学ぶ機会が実現された。これにより長年教師たちの懸案であったパソコンを使ったICT授業が実現することとなった。

一方で、学校Bでは、「教育活動」、「教師への支援」という点で、次のような課題を抱えていた。教師たちは校内研修を行っていたが、さらなる研鑽のため、ガーナ理科教師協会などが主催する外部の有料講習会への参加を希望していた。しかし、校長によれば、学校財政の不足により教師の参加を実現することはできなかった。また、2012年5月の総会で、生徒に夕方の補習を行い、教師に監督してもらうという教育活動に関する提案が保護者からあった。しかし、校長は教師たちが学校周辺に居住していないため、夕方に学校に来て、生徒の監督をすることはできないと反対した。結果として、宿舎確保の支援を得られなかったため、教師たちは要望に応えて教育活動を実施することができなかった。校長は「低就学の状態は教師たちの意欲の低下に影響を与えている」と述べた（2017年1月聞き取り結果）。

（3）成果への認識

学校Aでは、学校運営委員会幹部メンバーは「校長のイニシアチブにより、遅刻が減少し、就学者数も増加している」との認識を示した（2018年9月聞き取り）。現校長が就学者数を記載した黒板を写真撮影した記録によれば、2017年4月の赴任当初の就学者数は163名となっている。就学者数の計測時期や正確性によって左右される点があるが、2018年7月時点の校長の記録では173名（幼稚園61名、小学校112名）となっており、両者での比較では微増という結果となっている。一方、学校Bは2017年の時点で依然として100名を切る低就学の状態を改善できていない。

聞き取りを行った学校Aの生徒たちは「この学校の生徒の規律はよく、生徒は教師の言うことをきちんと聞く。教師はよく教えてくれる。教育実習生は丁寧に教えてくれるので好き」と学校での教育活動に対する肯定的な受け止めをしていた。そして、学校に行くこと、宿題をやること、自主的に本を読むことが将来の進学や仕事を得る上で今なお
べきことであるとの認識を有していた。また生徒たちは、コンピューターを導入した校長のイニシアチブを好意的に捉えていた。この背景には、コンピューターが家にはないが、進学する中学校ではあるので、小学校のうちから慣れ親しんでおきたいという気持ちがあるためと推測される。このような学習意欲の高まりは就学継続及び進学意識を醸成する上で重要な成果であると言える。

一方、学校Bでは、学校Aと同様に、校長は学校のニーズとそれに対応した支援を総会の度に学校コミュニティに訴えかけていた。総会では低就学の課題に対し、幼稚園の設置や幼稚園教師への給与の支払いなどの対応策を合意した。しかし、実際には資源動員には至らず、期待に応じた責任の履行が見られなかった。総会で繰り返し意思決定しても実現に至らず、低就学の改善に向けた肯定的な成果が見られない現状に対し、PTA会長は「低就学のため我々の希望が実現しない」（2012年9月のPTA総会議事録）と述べており、この学校では低就学の課題解決に向けた関係的信頼が以前から実現せず、現在に至っていると考えられる。学校設立時の地理的コミュニティの諍いに端を発し、低就学のため学校運営へ参加する保護者の母数が少ない。その結果、PTA費や労働力などの資源動員も困難であり、意思決定を実現できない。意思決定を履行できず、成果を出せなければ保護者の参加は低調なまま留まり、低就学の課題解決を妨げているという悪循環が見られる。

5. 考察

（1）運営活動と教育活動の結節点として校長が果たす役割

学校Aと学校Bの比較対照からは、学校を取り巻く地理的コミュニティの状況が学校運営への住民参加に大きな影響を与え、PTA費の徴収、教育実習生の確保、教室の建設などの運営活動の点で期待に応じた責任が履行される点での違いがあることが分かった。その上で、学校Aの事例からは、就学者の確保のためには、運営活動の充実を基盤として教育専門職としての校長が低就学の課題解決を目指し、教師が勤務状況を改善し、教師を巻き込んだ学年縦割り活動、ICT授業などの教育活動を展開することが必要であることが分かった。学校コミュニティと学校、校長と教師の間の関係的信頼の視点から、住民参加型学校
運営の課題とされる運営面と教育面の接続が可能となる詳細なメカニズムとそれにおける校長の役割を明らかにしたことは先行研究に対する本稿の貢献と言える。

(2) 校長を媒介とする関係的信頼の実現と意思決定、資源動員、説明責任の連結

前述のとおり、先行研究では、学校運営の意思決定への参加、資源動員、説明責任の強化という理論が機能しないという課題が指摘されている。本稿で取り上げた事例では、低就学という課題の克服に向けて、学校側及び学校コミュニティからの期待として意思決定が行われ、意思決定の履行として資源動員という責任が果たされた。その一方で、厳しい資源制約の中で学校コミュニティが行った資源動員は、学校への大きな期待としての意味を有していた。校長はこのような学校コミュニティからの期待を背景に、教師への支援と監督を徹底し、低就学の改善を目指した教育活動を展開した。そして学校は低就学改善に向けた取り組みの成果を学校コミュニティと共有することで資源動員に込められた学校コミュニティからの期待に対し、説明責任を果たした。このような見ると、校長を基点とした学校コミュニティ及び教師との関係的信頼を通じ、意思決定、資源動員、説明責任が連結していることが分かる。

また本稿からは、資源動員はPTA費や労働力の拠出だけでなく、教育実習生の確保、教師の勤務状況の改善、郡議会の学校給食プログラム・学校建設予算への働きかけ等、多様な形で存在することも分かった。従来は学校コミュニティが一方的に学校への説明責任を問う視点のみが重視されていたが、学校コミュニティ全体、幹部メンバー、校長、教師の間の相互の説明責任が複線的に展開されることが重要であることを本稿は示唆する。このような相互の説明責任を形成する上で校長を基点とした学校コミュニティ及び教師との関係的信頼の実現が重要であるという示唆を導くことができたことが本稿の貢献と言える。
6. 結論

本研究では、ガーナ・アカチサウス郡の事例を通じ、校長が保護者・地域住民及び教師との関係性でどのような役割を果たすことが就学者の確保を可能にするか、関係的信頼の視点に基づき明らかにすることを目的とした。分析の結果、学校Aは、低就学改善に向けた校長の戦略に呼応し、学校コミュニティでの意思決定を履行する資源動員が実施された。また、校長は教師が勤務状況を改善し、教育活動を展開するのを促進した。この結果、近隣校との生徒獲得競争の中でも就学者が微増する成果を挙げていた。しかし、同様に低就学の課題を抱える学校Bでは、学校コミュニティでの意思決定を資源動員として履行できなかった。そして、校長は教師の意欲の低下を食い止めることができず、就学者数の回復を果たすことができなかった。

本研究は2校という限られた事例しか扱えなかったことが研究の限界としてある。しかし、事例研究校を近隣校8校との対比で分析することで、アカチサウス郡及びガーナにおける他地域でも直面していると予測される、生徒獲得を巡る学校間競争という文脈で、就学者確保の意義を明らかにすることができた。継続的な調査により、関係的信頼の有無がその後の就学者数の確保にどのように影響を与えるのか明らかにすることが今後の課題である。

【付記】 本研究はJSPS科研費JP16H06318及び17K04627の助成を受けたものである。現地調査ではアカチサウス郡教育事務所長Adovor Yogah氏、同事務所Clements Katsekpor氏、ガーナ教育サービス基礎教育課Fred Birikorang氏、JICA「教育地方分権化支援アドバイザー」の中澤順子専門家から多大なる支援を受けた。ここに謝意を表したい。なお、本稿は著者の個人的な考えを述べたものであって、現在所属する組織の見解を代表するものではない。

【注】
(1) 山田肖子 (2011a) 「「住民参加」を決定づける社会要因—エチオピア国オロミア州における住民の教育関与の伝統と学校運営委員会」『国際開発研究』第20巻、第2号、107-125頁。
(2) Bryk, A.S & Schneider, B. (2002) Trust in Schools: A core resource for improvement. NY: Russel Sage Foundation.
(3) 地理的コミュニティ及び学校コミュニティの定義は次を参照。Nishimura, M. (2017) Community Participation in School Management in Developing Countries. Oxford Research Encyclopedia of Education. DOI: 10.1093/acrefo/9780190264093.013.64
(4) 小川未空 (2017) 「ケニア農村部の中等教育拡充期における学校間格差の形成—学校経営をめぐるコミュニティの影響に着目して—」『国際開発研究』第26巻、第2号、113-129頁；Edwards Jr., D. B. (2019) Shifting the perspective on community-based management of education: From systems theory to social capital and community empowerment. *International Journal of Educational Development*, 64, 17-26.

(5) 山田肖子 (2011b) 「第32章 都市と農村のつながり」 高根務・山田肖子編、『ガーナを知るための47章』、明石書店、205-209頁。

(6) 廣瀬桂子 (2011) 「第25章 伝統的首長制」 高根務・山田肖子編、『ガーナを知るための47章』、明石書店、166-171頁。

(7) 郡議会の下の政府行政機関として町・村単位で構成される。

(8) Ghana Education Service. (2012) *School Management Committee Resource Handbook*. Accra: Ghana.

(9) Ghana Education Service. (2010) *Headteachers’ Handbook*. Accra: Ghana.

(10) 齊藤健介 (2013) 「セネガルにおける住民参加型学校運営に関する研究—地域住民の意識と行動の違いに注目して—」『比較教育学研究』第46号、80-101頁；正楽藍 (2008) 「カンボジアにおける学校教育へのコミュニティ参加—コンポンチナン州の小学校における保護者の参加を中心として—」『比較教育学研究』第36号、3-24頁；Pellini, A. (2005) Decentralization of education in Cambodia: Searching for spaces of participation between traditions and modernity. *Compare*. Vol. 35, No. 2, pp. 205-216.

(11) Edwards Jr, B.D. (2019) *op.cit.*

(12) Essuman, A. & Akyeampong, K. (2011) Decentralisation policy and practice in Ghana: The promise and reality of community participation in education in rural communities. *Journal of Education Policy*, 26 (4): 513-527.

(13) Barrera-Osorio, F., Fasih, T., Patrinos, H. A., & Santibáñez, L. *Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidence on School-Based Management*. Washington, D.C.: World Bank.

(14) 藤井美樹、2010、「教育開発と分権化政策」 『国際開発研究』第19巻、第2号、79-86頁；Edwards Jr, B.D. (2019) *op.cit.*

(15) Taniguchi, K & Hirakawa, Y. (2016) Dynamics of community participation, student achievement and school management: The case of primary schools in a rural area of Malawi. *Compare* 46 (3): 479-502.

(16) De Grauwe, A. (2005) Improving the quality of education through school-based management: Learning from international experiences. *International Review of Education*, 51 (4): 269-287.

(17) 齊藤健介 (2013)；山田 (2011a) 前揭論文。

(18) 齊藤健介 (2013) 前掲論文；Oplatka, I. (2004) The principalship in developing countries: Context, characteristics and reality. *Comparative Education* 40 (3): 427-448.

(19) Essuman, A. & Akyeampong, K. (2011) *op.cit.*；Nishimura, M. (2018) Community participation in school governance: The Maasai community in Kenya. *Prospects* https://doi.org/10.1007/s11125-018-9439-8

(20) (21)学校Aは2017年9月及び2018年9月、学校Bは2017年1月に調査実施。
関係的信頼の視点から捉えた住民参加型学校運営での校長の役割 65

(22) Barrera-Osorio el al. (2009) op.cit.; Bryk, A.S., Sebring, P.B., Allensworth, E., Luppescu, S., & Easton, J.Q. (2010) Organizing Schools for Improvement: Lessons from Chicago. Chicago: The University of Chicago Press.

(23) Ghana Statistics Service. (2015) Poverty Mapping Report 2015  http://www2.statsghana.gov.gh/docfiles/publications/POVERTY%20MAP%20FOR%20GHANA-05102015.pdf (2019年3月13日取得)

(24) Education Management Information System, Ghana Education Service

(25) GHC1は2017年6月7日時点のレートで25.1165円。

(26) ガーナでは教育実習生は学校現場に1年近く配置され実習を行う。

(27) Nishimura, M. (2018) op.cit.
Headteachers’ Role in Participatory School Management from the Viewpoint of Relational Trust: A Case Study from Ghana

Kazuro SHIBUYA

(Japan International Cooperation Agency / Former Affiliation: Hiroshima University)

This study analyzes from the viewpoint of relational trust what roles headteachers play to enhance school enrollment in relationships with guardians/community members and teachers through a case study of the Akatsi South District, Ghana.

Literature has revealed such challenges of participatory school management as conflicts among school-level stakeholders. It is still unknown how managerial activities are related to pedagogical activities in participatory school management. Also, it remains to be solved what roles headteachers in developing countries, who have limited mandates and capacities, should play.

This study is significant because literature has pointed out the rapid expansion of marginalization within and beyond communities in developing countries. Even though households live in the same geographical boundaries, those who are relatively rich tend to choose quality schools beyond such geographic boundaries to join new school communities. The vulnerable are left behind within such fragile geographical communities and disparities between the rich and the vulnerable have become more evident. Thus, this study has its significance for such vulnerable households and geographical/school communities. The author believes that school enrollment is an important indicator that community members and guardians can use to assess the extent of school management. It is because guardians can choose schools regardless of their geographical boundaries and schools compete for greater enrollment.

This study asks: how does relational trust, where headteachers play a pivotal role, influence school enrollment? The author pays attention to “school community-school relational trust” and “headteacher-teacher relational trust.” If “communications, consultations, and decision-making” are conducted to solve certain issues, the author regards it as the expression of expectations. Then, if resource mobilization is made to execute such expectations, the author views it as the conduct of obligations. Relational trust analyzes the following factors in school management: school finance, school environment, support for teachers, and pedagogical activities. The realization of relational trust between school community and school, headteacher and teachers, is judged by looking at whether
expectations are met with obligations in the above-mentioned factors affecting school enrollment. Data collection methods include interviews with school-level stakeholders and documentary reviews of the past minutes of the School Management Committee (SMC) or Parent Teacher Association (PTA)’s general meetings. The author conducted field study in January and September 2017, and September 2018, adopting the qualitative case study of two schools that have suffered from low enrollment.

As the result of the above analysis, the study found the following. Regarding school community-school relational trust, at School A, with the headteacher’s strategies to address low enrollment, decision-making as the expression of expectations in terms of school finance (PTA levy mobilization), school environment (school feeding program and construction of a junior secondary school), and support for teacher (deployment of practicing teachers) were associated with resource mobilization as the execution of obligations. Thus, relational trust between school communities and school was realized. On the other hand, School B has a history of community dispute over the location of the school between two geographical communities. School environment (construction of a kindergarten classroom) and support for teacher (payment for kindergarten teachers) were discussed to solve them. However, school community-school relational trust was not realized due to low collective participation and lack of school finance. School B could not receive practicing teachers as geographical communities could not provide free accommodation for them.

Regarding headteacher-teacher relational trust, the headteacher played the key role in enhancing the school environment by showing himself as a role model for teachers. The headteacher emphasized being time conscious and introduced the following initiatives with the aim of increasing school enrollment: purchase of a laptop computer to make ICT lessons effective, and pedagogical activities to reduce pupils’ lateness and truancy. These were not only discussed with teachers as expectations but also executed as obligations, which showed the realization of relational trust between the headteacher and teachers. On the other hand, School B had challenges in pedagogical activities (monitoring pupils’ evening studies by teachers) and support for teachers (participation in self-sponsored in-service training). The headteacher mentioned that low enrollment seriously affected teachers’ motivation.

The implications of this study are two-fold. First, this study revealed the role of headteacher who harness managerial activities with pedagogical activities. Managerial activities such as decision-making to address low enrollment and associated resource mobilization were implemented in response to headteacher’s initiatives. At the same time, the headteacher promoted pedagogical activities by
supporting and supervising teachers. This means that the headteacher has played a pivotal role to harness managerial and pedagogical activities. This study contributed to illuminating more detailed mechanisms that connected managerial and pedagogical activities in school management and the headteachers’ role within it.

Second, it was found that decision-making, resource mobilization, and accountability were aligned when the headteacher played a pivotal role between school communities and teachers. Resource mobilization is not limited to PTA levy or provision of labor, but covers various forms such as securing practicing teachers, improving teachers’ working attitude, initiating the school feeding program and the school construction program by District Assembly. Contrary to the theory that school communities hold schools and teachers accountable, this study suggested that it is critical to have multiple and mutual accountability among the whole school community, school management committee executive members, headteacher, and teachers. This study contributed to revealing that to establish such mutual accountability, headteachers play the key role in realizing relational trust between school communities and school, as well as headteacher and teachers.

The limitations of this study are that it dealt with only two schools for case study. However, by examining these case study schools along with other neighboring schools that compete for more pupils, this study illuminated the importance of obtaining school enrollment, which the Akati South District and other districts in Ghana would likewise experience. It is a challenge for future research to reveal how the realization of relational trust will affect school enrollment over the long run.