

発展途上国の教育開発・改革を巡る政治経済学と分析枠組み 地方分権化におけるアクター間の相互作用

廣 里 恭 史
北 村 友 人

(名古屋大学大学院国際開発研究科)

1. はじめに

発展途上国(以下、途上国)における基礎教育の普及に向けた努力は、「万人のための教育(Education for All: EFA)」目標や「国連ミレニアム開発目標(UN Millennium Development Goals: MDGs)」の設定などを通して国際的な課題として広く共有され、国際社会の多様なアクターによる教育開発援助が推進されている。こうした国際的な議論や支援の影響を受けながら、多くの途上国が初等教育の完全普及や教育機会に関する男女間格差の解消といった課題を自らの政策目標として掲げ、それらの実現へ向けた教育改革が推進されている。また、近年では2005年に採択された「援助効果に関するパリ宣言」に象徴されるように、援助の調和化を図り、途上国自身の計画・戦略に適合化させることによって、途上国のオーナーシップとアクター間のパートナーシップの確立を目指すことが、教育セクターを含む国際開発協力の規範として定着してきた(OECD High Level Forum 2005)。

しかしながら、途上国の多くでは、こうした目標の実現へ向けた道程は未だに遠いと言わざるを得ない状況にある。その原因は各国の状況に応じてさまざまであるが、多くの国に共通して見受けられる課題が、教育セクターの制度的・組織的・人的な能力(capacity)の脆弱さであろう。EFAに象徴される教育開発目標を実現するためには、これらの能力をいかに強化するかということ

が重要な課題であり、近年の教育開発援助においても教育セクター全体の能力開発(capacity development)を促すことが不可欠となっている。また、地方分権化の文脈において能力開発を促進し、持続的な学習環境の改善を行うためには、限られた資源をより有効に活用しうる取引・調整費用(transaction cost)の削減といった問題を含めたガバナンス構造の改善が必要とされている⁽¹⁾。こうした問題意識を背景として、セクター全体を視野に入れた支援アプローチであるセクターワイド・アプローチ(Sector-Wide Approach: SWAp)を含むプログラム・ベースド・アプローチ(Program-Based Approach: PBA)が、多くの途上国で導入されつつある。

すでに、いくつかの国ではSWAp/PBAによるセクター・プログラム支援も策定段階から実施・評価段階に至っており、このような段階では、教育システムの全体構造あるいは教育改革プロセスにおける各アクターの行動を分析対象とし、アクター間の相互作用やダイナミズムを視野に入れる政治経済学的アプローチによる分析が必要とされるようになってきている(廣里2005; Williams & Cummings 2005)。つまり、教育改革プロセスの担い手である多様なアクターが相互に関係し合うなかで、いかにして地方分権化を推進したり、取引・調整費用を減少させたりできるのかということ、明らかにしなければならない。しかしながら、そうした関心にもとづく研究は、未だそれほど活発には行な

われていない。そこで、本稿は、とくに政治経済学的なアプローチに依拠しつつ、途上国の教育開発・改革のプロセスにおけるアクター間の相互作用を分析するための枠組みを提示することを目指す。さらに、こうした分析枠組みの適用可能性を探るために、地方分権化とSWAp/PBAによるセクター・プログラム支援が進行中のインドシナ諸国を事例として取り上げ、とくに教育セクター内での管理・運営能力が異なる政治・行政的アクターたちが地方分権化プロセスにおいてどのように相互に関係し合っているのかを検討する。

2. 教育開発・改革の政治経済学的分析

途上国の教育開発・改革のプロセス及び国際教育協力における協調や調整の状況を分析する手法として、政治経済学的アプローチの活用が先駆的に試みられてきた (Corrales 1999; Crouch & Healey 1997; Crouch & DeStefano 1997; Moulton et al. 2001; Pandey 2000)。今日の政治経済学的アプローチに共通する特徴は、いわゆる「教育生産関数」にもとづき、教育システムの効率性を追求する狭義の教育「経済」論や教育・労働市場における需要と供給メカニズムの解明に限定されないこと、そして教育開発・改革プロセスに関わる諸課題を、歴史的な文脈を踏まえつつ政治的、経済的、制度的、社会的、教育的な視点から分析することで、教育開発・改革プロセスを包括的かつ動的に捉える点にある (廣里 1998; Riddell 1999a)。

本稿が事例として取り上げる、援助機関を含む国内外のさまざまな利害関係者や既存の利益団体が複雑に交錯するインドシナ諸国などの移行経済国において、教育開発・改革プロセスを解明するにはこのような政治経済学的な視点による分析が不可欠であると思われる (Hirosato 2001)。教育開発・改革の政治経済学は、中央/地方政府から学校/教室レベルに至るまでの教育セクター全体を包摂

するものである。そのため、とくに近年、途上国の教育改革プロセスにおいてSWAp/PBAが導入されるケースが増えており、その適用に際した政治的なダイナミズムや異なるアクター間の力学を分析するうえでのより適切な概念的ならびに分析的な枠組みとして、政治経済学アプローチが有効に活用されるであろう。加えて、教育行政・部門運営の地方分権化という流れのなかで、教育活動への関与が中央政府や地方政府にとどまらず、非政府組織 (NGOs)、民間企業、コミュニティ組織、学校委員会、教員組織、親といった、^{ステークホルダー} 広義の民間セクターを構成する利害関係者を含むようになってきていることも、こうした分析が必要であることを示している (Buchert 1998)。しかしながら、政府や援助機関による開発政策・戦略との関連において教育システムの全体構造あるいは教育改革プロセスにおける各アクターの行動パターンを分析し、取引・調整費用を削減する諸条件に関わる研究は、あまり行われてこなかった (廣里 2005a)。

そうしたなか、廣里・林田 (2006) は、ブキャナンとタロック (Buchanan, J. M. & Tullock, G.) が提示した政治的意思決定理論 (公共選択に同じ) を用いた政治経済学に依拠し、経済学でいうところの費用の概念を通して、効率性と公平性の原理を再解釈し統合しようとしている。この試論は、途上国の教育開発に関して、スティグリッツ (Stiglitz, J. E.) が提示した公共政策モデル - すなわち効率性と公平性とのトレードオフ関係 - を活用しつつ、ブキャナンとタロックから新制度学派に至る政治経済学的な理論枠組みを踏まえた概念モデルとして導出しようとするものである。本稿の以降では、この廣里・林田のモデルを念頭に置きつつ、とくに教育開発・改革プロセスにおける取引・調整費用の最小化のあり方に関する検証を行なうためのステップとして、教育改革分析の視点を整理することによって、その複合性とアクターへの

関心に言及し、多様なアクターがどのように相互に関係し合っているのかを分析する枠組みについて検討する。なお、廣里・林田のモデルは、ガバナンスの改善によって、教育開発・改革の公平性を重視する局面において取引・調整費用が減少することが示されている。しかしながら、どのようなアクター間の相互作用が取引・調整費用の減少に結びつくかについては同モデルのなかでも明示されていない。その点については紙幅の制約もあり本稿においても十分に論じることができず、より詳細かつ具体的な事例研究の蓄積が必要とされるであろう。

3. 教育改革分析の視点とアクターへの関心

(1) 教育改革のプロセス

途上国の教育改革のメカニズムを考えるためには、改革が行われる背景や過程について理解することが欠かせない。教育改革においては、常に何らかの目標のもとに新たな政策が導入されることになるが、その過程を Haddad & Demsky (1995) は次のように説明している。まず、当該国において問題があると認識されている教育現象に関して現状分析を行い、その分析にもとづきながらいくつかの政策オプションを提示する。その際、国内の教育状況を見るだけでなく、社会的・政治的な構造や経済の状況、国家の優先課題などを考慮に入れて判断を下さなければならない。また、それらの政策オプションに関して、「実行可能性 (feasibility)」、 「(経済面などにおける) 負担可能性 (affordability)」、 「要望の度合い・妥当性 (desirability)」などを評価した後に、政策決定を行うことになる。そして、政策の立案を経て、実際に施行した後は、政策に関するインパクト評価を行い、次の政策サイクルへの含意 (インプリケーション) を導き出すことになる。こうした一連の過程は、実際に

は非常に複雑で、多様な事象の積み重ねのうえに成り立っている。

このような教育政策の形成過程や教育制度の発達などに関する先行研究 (Haddad & Demsky 1994; Lockheed & Verspoor 1991 など) を踏まえたうえで、Williams & Cummings (2005) は、次のようなより幅広い過程のなかに政策を位置づけていくことが、教育改革を理解するうえで欠かせないと指摘している。つまり、「コンテキスト (contexts)」、 「プロセス (processes)」、 「政策立案 (policy & planning)」、 「(政策の) 実施 (implementation)」、 「(政策・改革に対する) 評価 (evaluation)」、 「制度化と組織的な学習 (による政策・改革の定着) (institutionalization & organizational learning)」といったさまざまな要素によって、教育改革は構成されている。なかでも、途上国における教育改革を分析するためには、とくに改革の「コンテキスト」と「プロセス」に目を向ける必要がある。コンテキストに関しては、国内における政治的、経済的、社会的な諸要因にとどまらず、グローバル経済の影響や冷戦後の国際社会における政治構造などを含めて、教育改革が求められる背景を幅広い視点から理解する必要がある。また、各段階 (立案、実施、評価など) において改革がどのように行われているのかを理解するためには、改革のプロセスを分析することが欠かせない。プロセスを分析するにあたっては、どのような政治的、経済的、社会的な変化が起こり、その原因となっているものが何であるのかを明らかにする必要がある。そうした分析を通して、従来の改革プロセスの各段階には必ずしも含まれてこなかったような利害関係者たち (女性、貧困層、少数民族などの社会的・政治的な弱者たちなど) が、そうしたプロセスへの参加を担保されるには、どのような対策が求められているのかを明らかにすることが重要である。

また、途上国の教育が量的ならびに機能的

に発展していくメカニズムを、政府、家族（生徒本人を含む）、企業、及び国外の諸組織の4つのアクター⁽²⁾の相互関係から分析した米村（2003）は、それらのアクターたちがさまざまな社会的要因を体現したり、媒介したりすることによって、教育政策が決定されると説明している。したがって、教育改革のコンテキストやプロセスを支える多様な「アクター」の存在に目を向け、それらのアクターたちがいかなる役割を果たしているのかを理解することが、とりわけ重要である。つまり、その社会を構成するアクターたちが何らかの合意をすることによって、改革の道筋が描かれ、実際の政策として導入することが可能になる。そこには、民主主義や人権などの価値観によって生み出される一定の秩序が存在することが一般的だが、それと同時に、さまざまな権力関係のなかで政治的、経済的、社会的、さらには文化的な諸要素が絡み合い、一部のアクターたちがより大きな影響力を有するといった不均衡が生まれることもある。すなわち、ここでアクターと呼んでいる利益集団（interest group）のなかには、Haddad & Demsky（1995）が指摘するように、彼らの利害を優先するために改革を妨げる方向で権力などを行使する者が出てくる可能性があることを忘れてはならない。

あるいは、直接的に改革の進展を妨げることはなくても、改革のプロセスが一部の利益集団が有する政治的、経済的、社会的な利権の再生産を強化する方向に歪められることがあり得るといふ、ネオ・マルクス主義の立場からの批判などもある。たとえば、Carnoy & Samoff（1990）は、急速な社会変容（social transformation）の過程にある国家において、より公平かつ平等な社会を実現するために教育が果たすべき役割について論じながら、次のような矛盾や葛藤が生じやすいと指摘している。つまり、（富や財の平等な分配などを含む）新しい社会関係を構築するためには経済成長を促すことが欠かせない。

そうした社会関係においては、より多くの人々が「満足できる生活状態（well-being）」を享受することが目指されており、そのためにも教育分野では基礎教育の拡充が重視されるべきである。にもかかわらず、実際には経済成長の直接的な担い手となる技術者や管理職、官僚などの育成に重きを置くため、基礎教育に対するよりもむしろ高次の教育段階（中等教育段階での職業技術教育や高等教育段階）に対する投資が増加する傾向が多くの国で見られる。このような状況は、社会の平等化を進めるよりも、既存の社会階層を強化することがしばしばであり、そうした矛盾や葛藤が、教育政策をめぐる対立（tensions）を引き起こすことになる。

さらに、グローバル化した今日の国際社会においては、当該国の内側で機能するアクターたちの役割のみならず、国際的な文脈で活動しているアクターたち（ドナー国の援助機関や国際機関、国際的なNGOなど）が果たす役割についても理解することが欠かせない。

（2）教育改革の複合性

教育改革を行う目的は、基本的にアクセス（access）、公平性（equity）、質（quality）、効率性（efficiency）、適切性（relevance）という5つの領域において、教育制度や教育財政、教育実践などの現状を改善することにある（Buchert 1998; Williams & Cummings 2005）。通常、これら5つの領域を組み合わせたものが教育改革の目的として設定されるが、そのような教育改革の全体像を分析するためには、「教育的レンズ」、「経済的レンズ」、「政治的レンズ」の3つのレンズを通して見る必要があると、Riddell（1999a）は指摘している。まず、教育的レンズとは、教育改革を教育学的な関心から分析することを意味するが、とくに近年のアプローチとしては、効果的学校（school effectiveness）、学校改善（school

improvement)、教師と学習者の間の交流 (teacher-learner interface) の3つの分野に対して主に焦点が当てられている。また、教育改革の経済的な側面を分析する経済的レンズを通しては、教育のインプットとアウトプットとの関係を示す教育生産関数 (education production function) や、そうした供給側の関心から需要側の関心へと重点を移したパフォーマンス・インセンティブ (performance incentives) [個人的 (individual) インセンティブと制度的 (institutional) インセンティブ] の考え方に⁽³⁾もとづく研究などが行われてきた⁽³⁾。そして、政治的レンズとしては政治学の多様な理論的アプローチを考えることができるが、社会 (society)、国家 (state)、個人 (individual) のいずれの立場を中心に据えるかによって、それぞれ分析の仕方は異なってくる。

このように教育改革を分析するための視点は、軸とする学問領域によって捉え方が異なるため、複合領域的 (multi-disciplinary) な分析を行うにあたっては注意が必要である。たとえば、効率性 (efficiency)、有効性 (effectiveness)、分権化 (decentralization) という今日の途上国における教育をめぐる3つの重要なテーマを見る視点が、それぞれのレンズでは異なっている。たとえば、実際に提供される教育サービスの内容を主に分析する教育的レンズを通して見るときは、教育の有効性に対する関心の方が効率性の問題よりも重きを置かれることになる。それに対して、教育を需要と供給の関係から捉える経済的レンズを通して分析する際には、教育の内容的な側面よりも教育の制度や実践に伴うコストや収益などに対する関心が高いため、効率性の問題が最も重要視されることになる。また、政治的レンズを通じた分析では、さまざまな利害関係者たち^{ステークホルダー}がどのような目的をもって教育活動に参加しているのかという面に対する関心から、効率性や有効性の問題にも目を向けるとはいえ、基本的には権力や権

限の問題と密接に関連している分権化に対して、最も主眼を置くことになる。

また、教育改革を進めるうえで最も重要なことは、単純なトップ・ダウン式の運営モデルや改革プロセスを導入するのではなく、多様な利害関係者たち^{ステークホルダー}による協議・協調を促進することであると、Williams & Cummings (2005) は指摘している。それは、改革の初期段階である政策目標の確定からはじまり、政策の立案、実施、評価を経て、制度化などによる政策・改革の定着に至るまで、常に異なる関心や利益の間での調整が欠かせないことを意味している。こうした姿勢は、Reimers & McGinn (1997) が「情報にもとづく対話 (informed dialogue)」という言葉で表現したように、政策立案者や行政官と研究者、さらには実践家たちとの間で、お互いの情報を共有することでより適切な政策決定を行うことができるとする考え方と通底している⁽⁴⁾。このことは、先進国あるいは途上国の別を問わず、教育改革の過程において重要であり、このような「対話」が進むことによって、社会的・政治的な問題に対する解決策を導くようなコンテクスト重視の政策や戦略が編まれることが期待されている。

しかしながら、多くの途上国で行われている教育政策の形成過程において、こうした「対話」の欠如とともに、「対話」のベースになるはずの情報 (とりわけ、学術的な調査研究の成果) が十分に反映されていないことを、Reimers & McGinn (1997) は指摘している。とくに、米国国際開発庁 (USAID) の「教育システム開発における基礎研究と実施 (The Basic Research and Implementation in Developing Education Systems: BRIDGES)」プロジェクトを具体例として取り上げ、「情報にもとづく政策形成 (informed policy making)」の重要性について詳述している。また、こうした政策形成の過程とともに、実際の教育活動やそれに対するモニタリング・評価においても、調査

研究は活用されるべきである (Buchert 1998)。この点について、Riddell (1999b) も、調査研究やモニタリング・評価の結果が、ドナーの支援による教育改革プログラムに対するインプットとして必ずしも適切に活用されていないケースが多いと指摘している。

こうした調査研究やモニタリング・評価の結果は、ドナーや途上国の政策立案者たちといった教育行政の上流部門で当該国の教育の青写真づくりに携わるアクターたちと、教員、親、生徒たちといった下流部門においてそれぞれの使命を果たしているアクターたちの間をつなぎ、教育改革の目標を共有するうえで活用されなければならない。つまり、「ローカル・レベルでの成功経験とナショナル・レベルでのビジョンを結合させることは、学校改善の努力と効果的学校研究を結びつけるという挑戦であるとともに、『成功』の経験に対する異なる見方の間のコミュニケーションを促したり、それらの見方のそれぞれに価値を見出したりするという挑戦でもあるのだ」(Riddell 1999b, p.392)。このことは、それぞれのアクターが異なる関心を持っているため、とりわけ重要である。たとえば、ドナーたちにとっては、彼らの援助がいかに効果的・効率的に使われたかということが大切であるのに対して、政策立案者たちは、教育現場におけるパフォーマンス(就学率や学習到達度など)がどのくらい向上したかということに対して、常に最大の関心を払っている。このように異なる関心を持つアクターたちがお互いに理解し合うことが、政策形成の過程においては求められている。

4. ^{パートナーシップ}アクター間の協調関係

(1) アクターの分類

ここまで、途上国における教育改革を分析するための視点を整理し、アクターへの関心に言及してきたが、さまざまに異なる立場のアクターたちが、それぞれの使命や役割に応

じて多様な活動を展開している。それらの活動のなかには、単独で行われるものもあれば、他のアクターとの協同関係にもとづき行われるものもある。しかし、いずれにせよ、そこにはアクターたちによって合意されたある種の規範や価値(たとえば、民主主義の精神や人権の思想など)にもとづく一定の秩序が存在し、そのなかでアクター間の相互関係が構築されている。

とくに国際教育協力の現場では、EFA あるいは MDGs といった目標の実現へ向けた公共政策の立案・形成・実施・モニタリング・評価などの過程を通して、立場の異なる多様なアクターたちが相互に協力し合っている。そうしたアクターたちは、基本的に、途上国政府、先進国(ドナー国)政府、国際機関、市民社会、といったカテゴリーに大別することができるが、それぞれのカテゴリー内にはさらに多様なアクターたちを見出すことができる。とくに教育改革のプロセスにおけるアクターたちの相互関係を分析するには、多様なアクターに関するより細分化された分類を行う必要がある。

たとえば、複数の民族や文化によって構成されている途上国社会の教育を考える際には、国家内に存在するさまざまな民族集団の相互関係を理解する必要がある。すなわち、「国家の内部構造に大きな相違があるとき、国家間の比較は有意義なものになることができない」(レ・タン・コイ 1991, 92 頁)ため、複数文化国家や複数言語国家の内部に目を向けた分析が求められている。しかしながら、それと同時に、国民国家の枠組みが依然として強固に存する現実においては、分析の単位としての国家を無視することはできない。とりわけグローバル化の進展とともに国と国との間の相互交流的なシステム(たとえば、EFA や MDGs を実現するための途上国への教育援助体制や、先進国 - 途上国間の高等教育機関における学生や研究者の交流制度など)が構築されるにともない、国別

データの比較がより細かく提出されるようになり、かえって国ごとの独自性を意識せざるを得なくなっている側面がある。さらに、途上国における教育普及のために国際機関や国際的なNGOなどが活発な活動を展開している今日では、対象となる民族集団や国家を取り巻く「超国家的」な組織や制度が及ぼす影響などに関する研究も欠かすことができない。したがって、これらのミクロな分析とマクロな分析とを交差させることが、これからの教育開発研究においても重要となるであろう。

このように、マクロ・レベルの現状分析だけでは途上国の教育現場で起きている諸問題への具体的な対応策などを示すことが難しいとの観点から、最近の教育開発研究においてはミクロ・レベルでの研究が積極的に実施されるようになってきた。それは、世界銀行による Living Standard Measurement Studies (LSMS) などの組織的な多目的家計調査にもとづくミクロ開発計量経済学の分析や、個人ファイルの作成を中心に学校内での生徒の履歴をトレースする IST 法 (Individual Students Tracing Method) による進級・留年・中途退学に関する調査など、幅広い分野にわたる多様な研究成果として顕れつつある。これらのさまざまな分析手法を異なるレベルで適用していくことが、今後ますます求められてくるに違いない。

(2) パートナーシップの構築と能力開発

途上国政府の主体性を十分に確立するために、異なる立場のアクターたちの間にパートナーシップを構築することが重要である。そうしたパートナーシップの構築が、政策の実施過程に対するモニタリング・評価の充実や、教育分野における包括的な財政支援の枠組みづくりなどに繋がると考えられている。

パートナーシップの構築に関して、近年の国際教育協力では国際機関・援助機関の間の連携の強化がより重視されるようになってい

る。たとえば、それぞれの機関が有する専門性を活かしながら特定分野に対する集中的な支援を提供するメカニズムとして、ダカール・フォーラム後に「フラッグシップ・プログラム」(Flagship Programmes)⁶⁾が立ち上げられた。多くの国際機関・援助機関にとって、従来の連携は基本的に個別のプロジェクトをベースとすることが多かったのに対して、このプログラムは「開かれたパートナーシップ」(open partnership)を基礎としながら、複数の国際機関・援助機関(さらには当該分野の関連組織)がプログラム単位で協調関係を築いていくことが特徴的である。こうした連携の仕方は、SWAp/PBAによるセクター・プログラム支援が主流となっている今日の国際教育協力の流れとも合致し、途上国に対する中・長期的な支援体制を築くうえでも有効なアプローチである。

このように、国際機関やドナー国の援助機関による国際教育協力が活発化するのにもない、発展途上国における教育研究は、国際機関やドナー国の援助機関のニーズや関心、さらには好みといったものに大きく左右されるようになってきた。これらの援助機関によって実施される研究は、教育援助政策の形成過程において重視されるのみならず、各国の教育政策に対しても影響を及ぼしている。こうした状況の背景として、国際機関やドナー国の援助機関は、「たとえばアフリカのいかなる研究機関よりも、いやおそらくアフリカのすべての研究機関を合わせたよりも多くのアフリカ教育研究者を雇い、より多くのアフリカ教育研究を委託している」(p.79)と、Samoff (1999) は皮肉を込めながら指摘している。そして、これらの援助機関による「調査研究」が途上国政府に対する「コンサルティング」を目的として行われるとき、援助資金の流れを正当化するために調査研究の独立性が損なわれる危険とともに、政策立案過程における途上国政府の主体性を失わせてしまう恐れがあると警鐘を鳴らしている

(Samoff 1999)。

また、多くの途上国では、教育改革を導入・実行しようにも、それを担うための人材の質も量も十分でないことは衆目の一致するところであり、能力開発の重要性が広く認められている。しかしながら、途上国が直面する諸課題は、このような人的な能力 (individual capacity) の向上のみによって改善することはできない。すなわち、教育改革を担う政策立案者や行政官たち一人一人の能力の向上とともに、彼らの間を繋ぐ制度的な能力 (institutional capacity) やネットワークあるいは社会的な能力 (societal capacity) が強化されることが不可欠である (Smith 2005)。ただし、能力開発のプロセスは、必ずしも常に途上国政府によって主導される訳ではなく、ドナー国の援助機関や国際機関といった外部のアクター (external actors) によってより効果的に行われることもしばしばである。その意味では、能力開発は最終的には途上国政府 (中央・地方のさまざまなレベルを含む) の主体性を高めることに寄与するのだが、そのプロセスにおいては途上国側のローカルな主体性と対立する場面もあるということに留意する必要がある。

さらに、他の開発分野における傾向と同様に、国際教育協力においても先に挙げた4種類のアクターたちのなかでも「市民社会 (civil society)」と総称される NGO や財団法人、教員組合、さらには個人などの果たす役割が、年々増してきている。これは、とくに1990年代以降、顕著に見られ、たとえば2000年の世界教育フォーラムにおいて採択された『ダカール行動のための枠組み (The Dakar Framework for Action)』のなかでは、会議に参加した各国政府や国際機関の代表者たちが「教育開発戦略の策定・実施・モニタリングにおいて、市民社会の関与と参加を保障する」(UNESCO 2000, p.8) と約束している。そして、EFA 推進のための国家計画を「とくに、人々の代表者たち、コミュ

ニティのリーダーたち、親たち、学習者たち、非政府組織といった利害関係者たちを巻き込む、透明かつ民主的なプロセスを通して作成する」(Ibid., p.9) ことを明言した。

教育改革のプロセスにおける市民社会のアクターたちの関与が高まるにしたがい、彼らに求められる役割も変化してきた。つまり、従来、市民社会の役割は、サービスを供給・実施する、新しいアイデアを試みる、公的機関に対する監視や批判を行う、といったことが主であると考えられていたが、今日ではこれらに加えて「政策パートナー (policy partner)」としての役割を積極的に捉える傾向が増している。その背景には、市民社会におけるプロフェッショナルリズム (専門的な調査研究や情報発信などを行う能力) の向上とともに、政府や援助機関と市民社会の相互補完関係なしには、国際教育協力を推進することが難しいという現状がある。

こうしたなか、たとえば、国際的な NGO であるオックスファム (Oxfam) ⁶⁾ の Watkins (2000) は、『オックスファム教育報告書 (The Oxfam Education Report)』をまとめ、途上国における基礎教育の普及状況などを分析している。Watkins (2000) は、「教育パフォーマンス指数 (Education Performance Index: EPI)」という分析手法を用いて教育における不平等の問題を論じるなかで、国際機関やドナー国による教育援助への関与の不足が途上国の教育普及を妨げていると批判している。この報告書の見解に対する評価は一様ではないが、その後ユネスコが『EFA グローバル・モニタリング報告書』(EFA Global Monitoring Report) を発刊する一つの契機となるなど、この報告書がもたらした国際的なインパクトは大きかったと言える⁷⁾。

5 .アクター間の相互関係フレームワーク

近代以降の学校教育 (formal education) の開発・改革は基本的に国家の責任であると考えられ、教育計画・政策の策定・実施のプロセスは国家の権威のもとにほぼ独占されてきたと言える。しかしながら、Williams & Cummings (2005) が指摘するように、学校教育の直面する課題があまりにも山積しており、多くの国(とりわけ途上国)において国家が十分な教育サービスを提供することができないという現状のなかで、教育計画・政策の策定・実施のプロセスに対する政党や政府以外のアクターたちの関与が不可欠なものとなっている。つまり、親、コミュニティ、非政府組織(NGO)といった国内のアクターたちと、国際機関・政府間組織(international and intergovernmental organizations)や国際NGOといった国外のアクターたちが、今日、政府とパートナーシップを組みながら教育政策の決定プロセスに深く関与するようになっている。また、グローバル化の進展に伴い、教育セクターの政策決定を行うにあたり、教育システム以外の要素(とくに経済的要素)を考慮することの重要性が高まっており、そうした際にも政府以外の組織(すなわち、NGO、企業、国際金融機関、等々)とのパートナーシップにもとづき政策の決定・実施を行っていくことが必要である。

今日の途上国における教育改革の諸相を分析するうえでも、こうしたさまざまなアクターがどのようなパートナーシップを構築して、改革を推進しようとしているのかを理解することが重要である。そこで、ここまで論じてきたようなさまざまな視点を踏まえつつ、本節では、途上国の教育改革を推進するうえでのアクター間の相互関係を、次の基準に沿って図式化(フレームワーク化)することを試みる。すなわち、アクターを分類する

基準として、アクターの公共性[公的(public) 私的(private)]、アクターが活動するレベル[中央(center) 地方(region/province) 地区(district) コミュニティ(community)]、アクターが有する能力[人的(individual) 制度的(institutional) 財政的(financial) 社会的(societal)]^⑧という3つの側面を設定し、そのなかでさまざまなアクターたちの相互関係(ネットワークやリンケージ)を図式化したものが図1である^⑨。これは、途上国の教育改革プロセスを分析するうえで広く参照されているBray & Thomas (1995) によって提示された概念図のなかでも、とくにアクターに関する分析次元を、さらに詳細に位置づけるためのものである^⑨。

この図は、教育改革プロセスにおけるアクターを分析するうえで、それぞれのアクターが担っている役割にもとづくのではなく、それぞれのアクターに付与されている(あるいは求められている)立場や、それぞれのアクターが実際に有する能力^⑩といった側面にもとづいている。つまり、アクターを分類するにあたって、「教育活動の主体(agency)」(生徒、教師、両親、学校、NGOなど)、「政党(Political Party)」(中央・地方レベル)、「行政(administration)」(中央省庁、地方行政機関など)、「ドナー(donor)」(国際機関、ドナー国の援助機関、NGOなど)といった役割を、それぞれのアクターは担っているが、この図ではこうした役割の中身によって分類するのではなく、それぞれのアクターに求められている社会的な位置づけ(すなわち、公共性のレベル)と、そうした社会的な要請に応えるための能力のレベルによって、多様なアクターの間での比較を行なうことを試みている。

この図が示すように、たとえば途上国の行政機関を見るにあたって、教育省を中心にさまざまな関連省庁が中央レベルから地方レベルにわたるまで、教育改革のプロセスに関

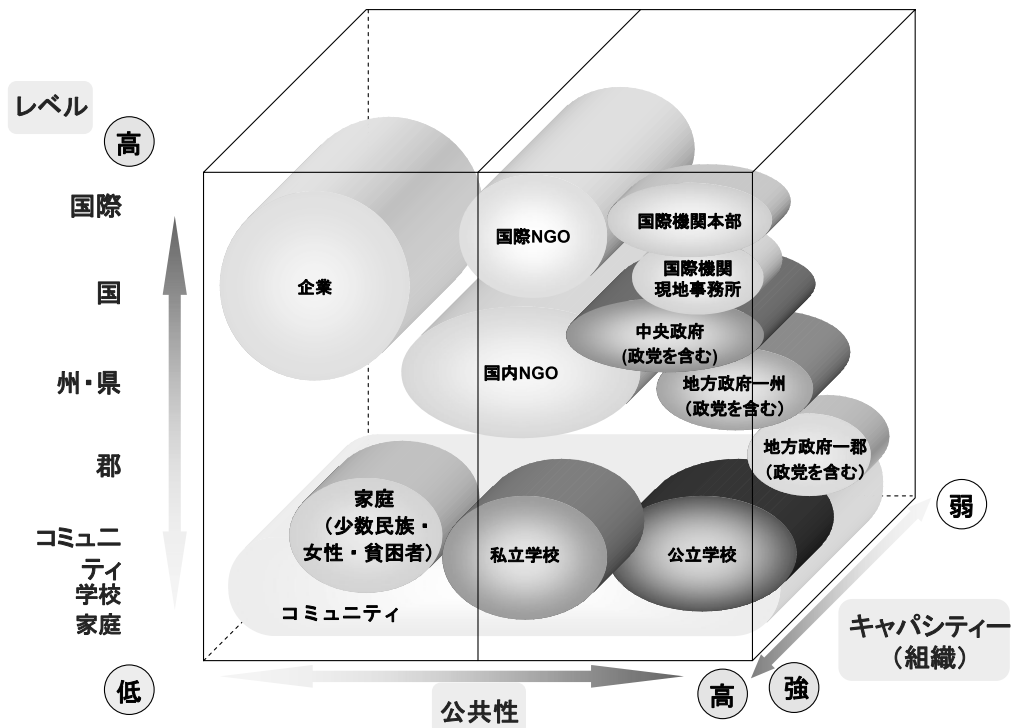


図1 アクター間の相互関係
(出所) 筆者作成

与している。それらの各機関は、公益（あるいは公共の福祉：public interests）に奉仕するという使命にもとづき活動を行うため、高い「公共性」を有していると言える。しかしながら、それらの機関に求められる役割を全うするための能力に関しては、ローカルなレベルの行政機関になるほど低いものとならざるを得ない。なお、本稿で想定する「公共性」とは、社会問題の解決手段として教育を重視するリベラリズムの思考様式にもとづいており、そうした観点から教育改革は社会における平等化政策の一環として位置づけることができる。したがって、そのような教育改革の担い手となるアクターたちの「公共性」の高さは、社会的な不平等の是正に対する関与の度合いに応じて基本的に判断することができるであろう⁽¹⁰⁾。そのため、ここで言う

「公共性」の高さは、各アクターの性格（たとえば事業領域、運営主体、行政的権限などに関する性格）が「公的」であるか「私的」であるかといったことは異なる基準で測られるものである。また、必ずしも「公共性の高い」方が優れているといった価値判断を伴うものではないことも指摘しておく。

当該途上国の政治的環境によっては、政策決定プロセスが必ずしも行政機関のみによって管理されている訳ではない場合もある。つまり、行政機関よりも政党などがより強い政治的権限を持っている国においては、そうした政治的アクターたちの動きにも注目して、教育改革が進められるプロセスを分析しなければならない⁽¹¹⁾。

公共性の高いアクターとしては、これらの途上国政府の行政機関以外に、国際機関やド

ナー国の援助機関を挙げることができる。それらのアクターは、基本的に外部アクター (external actor) であるのだが、途上国社会の公益 (あるいは公共の福祉) のために事業を行うという意味で、政府の行政機関と同様の公共性を有すると考えられる。しかも、これらの外部アクターは、一般的に途上国政府の行政機関よりも能力の面で優れており、そういった能力を活用して援助を行っている。ただし、こうした外部アクターのなかにも多様な側面があることに留意する必要がある。つまり、国際機関やドナー国の援助機関の本部や地域事務所はグローバル・レベルに位置づけられるのに対して、それらの機関の現地事務所 (field office) はナショナル・レベル (さらには、そのなかでも中央と地方) に位置づけられる。そして、本部や地域事務所と現地事務所の間には能力面における格差が存在しており、それらを一体化した組織として捉えることは、しばしば現地事務所で見られる能力不足の問題を覆い隠してしまう危険性がある。現地事務所では、人材や財源の不足に苦しむとともに、本部や地域事務所から十分な権限を委譲されていないために、現地でのニーズなどに対して迅速に対応することが困難な状況に置かれていることがある。(ただし、反対に現地事務所の能力の方が本部などよりも高い国際機関もあることを、付言しておく。)

また、この図では、あくまでも一般的な公共性のレベルを示したに過ぎず、それぞれの国の文脈においてこれらの位置づけは多様であることが推測される。たとえば、「私立学校」に関して、多くの途上国では基本的に富裕層の子弟を対象としたエリート主義的な学校がしばしば見られるため、この図ではより私的な領域に分類している。しかしながら、たとえばバングラデシュの代表的な NGO であるバングラデシュ農村振興委員会 (Bangladesh Rural Advancement Committee: BRAC) が運営する学校は、政

府の学校よりも質の高い教育を貧困層の子どもたちへ提供しており、ドナー側からも高い評価を得ている。このようなケースでは、たとえ「(公立ではないという意味での) 私立学校」といえどもその公共性は極めて高いことが容易に想像できるであろう。

さらに、途上国の教育改革プロセスにおいて、この図に示されていないアクターたちが他にもさまざまに存在していることを、記しておくなければならない。たとえば、Riddell (1999b) は、それぞれのアクターが教育改革に対して持っている関心領域などにもとづき、ドナー機関、(途上国の) 教育省、プロジェクト・マネージャー、地方行政機関 (地方 (regional)、地区 (district))、主任教員 (Head Teacher)、教員、親、生徒、コミュニティ、という分類を行っている。しかしながら、この Riddell の分類は教育改革の直接的な当事者のみに焦点を当てすぎているため、これらのアクターの周辺で重要な役割を果たしている利害関係者たち (たとえば、教育省以外の関連省庁 - 財務省、開発計画省、労働省、女性省など -、政党、教員組合など) に対して十分な目を向けているとは言えない。それに対してこの図 1 は、主要なアクターのみを取り上げているに過ぎないのだが、教育改革の直接的な当事者のみならず、^{ステークホルダー} 周辺において重要な役割を果たしている利害関係者たちも含めることで、これらの多様なアクター間のネットワークやリンケージを明示しようとしている点に特徴があると言える。

先述のように、この図は、あくまでも主要なアクターを取り上げ、それらの相互関係 (ネットワークやリンケージ) を限られた側面からのみ整理している。そのため、十分な説明がなされていない部分があると思われるが、少なくともこうした図式化によって、教育改革プロセスを推進する多様なアクター間の相互関係を大掴みに理解することが可能になるであろう。そして、財政支援による資

金の流れや援助調整におけるボトルネックが浮かび上がり、取引・調整費用の削減に対する手掛かりが得られるであろう。また、教育改革プロセスが進展するなかで、それぞれのアクターが占める位置も変化していくことに留意すべきであろう。たとえば、改革が進むなかで特定のアクターの能力が向上したり、新たなアクターが加わったりし得る。したがって、この図を通して、時間軸のある時点におけるアクター間の相互関係のダイナミズムを共時的 (synchronic) に捉えるのみではなく、そうした相互関係が経年的に変化する様子を通時的 (diachronic) なものとして理解することも必要であり、今後は、そのような経年変化を図示するための改良をこの図に加えていくことが求められている。

6 . 地方分権化を担う政治・行政的アクター - インドシナ諸国の事例 -

前節において提示した分析枠組みの適用可能性を探るためにインドシナ諸国を事例として取り上げ、とくに政治・行政的なアクターが地方分権化プロセスにおいてどのように相互に関係し合っているのかについて、可能な限り分析枠組みに依拠しつつ検討を行う。その検討に先駆けて、途上国の教育分野における地方分権化の特徴を整理しておく必要がある(12)。

一般に、質の高い基礎教育の普及は、途上国政府が担うべき公共政策として位置づけられてきた。しかし、今日の途上国は、新自由主義的な思潮に影響を受けた地方分権的な教育セクターの運営と市場・競争原理にもとづく規制緩和や民営化を含む教育改革を志向している。したがって、質の高い基礎教育普及の方策としては、政府の役割を重視しつつも、中央と地方の役割分担の見直しや市場・競争原理の導入によって、基礎教育普及における効率性が追求されている。とりわけ教育セクター運営に関しても中央から地方へ権

限・財源を分権化し、意思決定過程に地方政府や地域社会が積極的に関与し、これら主体の実施責任能力が高まれば、費用対効果の高い運営が可能になるとされている (McGinn & Welsh 1999)。加えて、インドシナ諸国を含む東南アジアの国々は多文化・多民族・多言語の地域社会を抱えており、地域や民族によって教育の捉え方が異なっている。そこに画一的な基礎教育普及政策を実施しても現地ニーズに合致せず、かえって教育セクター運営の非効率性を促進しかねない。そのため、EFA 目標達成に関わる基礎教育支援の大半は、地方分権化の文脈で実施されている(13)。

中央と地方の役割分担の規定や学校の効率的な運営は、先進国においても教育改革の争点であるが、同時代の途上国教育改革の背後にある効率性を重視した新自由主義の影響についての考察が十分になされているとは言い難い。途上国にはこのような考え方が根付く制度的諸条件が整っておらず、むしろ排他的な競争や選別が激化し、しばしば弱者(最貧国や途上国の貧困層)が切り捨てられ、国家間や地域間の格差が増大するという見方もある(吉良 2001)。現時点では、少なくとも地方分権化のみによって質の高いEFA目標が容易に達成されるわけではないとする立場が妥当であろう(Bray & Mukundan 2003)。グローバリゼーションの深化が避けられない状況にあっては、そのマイナス面あるいは「影」の部分を見極めることが不可欠である。中央と地方の役割分担をめぐる議論が一層複雑になるもう一つの要因は、教育行財政の中央レベルからの権限・財源移譲をめぐる地方政府と教育関連省庁の各級機関との関係が曖昧に規定され、地方レベルや学校現場で混乱が生じるか、あるいは法令で規定されていても実効が伴わない場合が多いことである。

このような地方分権化政策導入の背景と文脈に鑑み、インドシナ諸国における地方分権化政策の特徴を踏まえ、とくに公的領域にお

いてそれぞれの政治体制と行政機構を支えるアクターたちの役割や組織能力に焦点をあてながら検討したい。

(1) カンボジア

カンボジアでは、カンボジア人民党 (Cambodia Peoples Party: CPP) が中央・地方議会における多数を占め、フンシンベック党と与党連合を形成し、かつ少数野党のサン・リムゼイ党が存在する多党制を特徴とする (天川 2004)。このような多党制によって、教育青年スポーツ省においても主に CPP とフンシンベック党によるポスト配分が行われ、CPP とフンシンベック党がそれぞれ次官ポストを分け合うと同時に、省内人事をめぐる政党間の争いが顕著である⁽¹⁴⁾。このような構造は、地方の州や郡の教育行財政にも反映されており、教育行財政をめぐる意思決定や政策実施における取引・調整費用の増大を招き、教育セクターの資源配分にも大きな影響を及ぼしている。こうした状況を分析するうえで、本稿の提示したフレームワークを適用することができるであろう。すなわち、本来、政党は高い公共性を有することが望まれるアクターであるにもかかわらず、カンボジアの事例においてはむしろ政党 (さらには政党内の個人) の利害が優先されてしまっていることによって、中央から地方に至るまでのすべてのレベルで教育行財政に関わる能力が低いものにならざるを得ない。その影響は、政党のみに留まらず政府機関をはじめとする多くの関係するアクターたちにも及んでいる。

そうした状況のなか、カンボジアにおける地方分権化は、民主化を促進しようとする政治的動機による公共セクター改革の一環として開始され、1996 年から導入された国連開発計画 (UDNP) などが支援する Seila プログラムのように地方分権化を推進し、新たなメカニズムとしてのコミュン評議会や村落開発委員会の機能を強化しようとする流れ

にある。しかし、教育セクターにおける地方分権化に関しては、2003 年で 75% と中央政府による決定の割合が高く、地方政府による決定は 11%、学校レベルでは 14% に過ぎない水準である。教育セクターにおける地方分権化の特色は、権限の「分散化」 (Deconcentration) であり、とくに人事と資源配分に関しては中央政府が権限を保持している (Turner 2002; Losert & Coren 2004; World Bank 2005)。教育セクターを含む国家行政基盤の脆弱なカンボジアにおいては、地方への財源委譲を伴う早急な分権化によって、むしろ分権化のネガティブな帰結がもたらされるリスクが高い。すなわち、分権化のプロセスを管理する地方政府・行政機関の能力的準備が伴わず、教育のような公共サービスの質と効率を改善しようとする分権化の実効が上がらないことが予見される。これは、ローカルなレベルの行政機関になるほど能力が低くならざるを得ないという、本稿で提示したフレームワーク (図 1) のような状態を典型的に示している事例であると言える。⁽¹⁵⁾

なお、カンボジアの教育セクターにおける地方分権化を実施するメカニズムは以下の通りである。まず、カンボジアの地方教育行政組織として、大、中、小規模に分けられる州教育サービス (全国で 24ヶ所) と郡教育事務所 (全国で 185ヶ所) がある。さらに、カンボジアにおける教育行財政の構造と予算配分のメカニズムは、「優先行動プログラム」 (Priority Action Program: PAP) の導入によって、中央レベルの財務経済省の国庫から州レベルの州庫へ配分され、そこから教育青年スポーツ省が所管する州教育サービスへ移動するメカニズムが創設された。州レベルの予算管理と配分は、新たに創設された州予算管理委員会によって行われる。さらに、州教育サービスから郡教育事務所への予算配分が行われ、やはり新たに創設された郡予算管理委員会がその運営に当たっている。学校への予算配分は、郡予算管理委員会の調整を経

て、郡教育事務所とのやりとりで実施されている (Sub-Working Group No.3, 2004)。しかしながら、先述のようにローカル・レベルの行政機関の能力が不十分であるため、学校側との調整や協議が必ずしも適切に行なわれている訳ではないことを指摘しておく。

また、カンボジアの多党制における分権化の導入状況と特徴に鑑み、新たな教育法の制定が、教育セクターにおける法的及び規制枠組みを明確化するうえで死活的に重要である。2007年の段階では正式な承認に至っていないが、この教育法には教育サブ・セクターの役割・責任、授業・学習関係、人事関係、資源配分に関わる諸規定及び各教育行政レベルの所管と責任に関する諸規定が含まれている (RGC 2005)。

(2) ラオス

ラオスの政治体制は、1975年の社会主義革命以来、ラオス人民革命党による一党体制が続いている。ラオスは、1986年から、経済不振からの脱却を目指し、ラオス版ペレストロイカである「チンタナカーン・マイ」(新思考)を導入した。とくに経済分野においては「新経済メカニズム」(New Economic Mechanism: NEM)が実施され、計画経済から市場経済化への転換という改革路線を歩むこととなった(天川・山田 2005)。ラオスの一党支配的な政治構造における特徴は、政府内部に党員と非党員が存在し、非党員は党員の意思決定に従うか、または党員による監視下に置かれていることである。しかし、実際の行政の担い手は非党員に委ねられることが多く、行政の実施において党員は非党員に依存している。この構造は、党員と非党員の間には権限と行政実施能力に関する歪んだ関係を生み出し、中央から地方行政組織に至る非効率性の要因となっている。つまり、人民革命党による一党支配体制にもかかわらず、実質的には党員と非党員による「二党体制」が存在しているのである⁽¹⁶⁾。教育行財政に関わ

る意思決定や政策実施の非効率性に関しては、カンボジア政府内の多党制による取引・調整費用の高まりに類似する状況が存在している。しかも、ラオスにおいては、中央レベルの教育省においてさえも、権限のある党員に権限に相応しい行政能力が伴っておらず、地方レベルの行政実施能力は著しく低い水準に留まっている。したがって、図1に示された中央・地方政府は、カンボジアのそれとは若干異なり、よりキャパシティが弱い方向にそれぞれ位置づけられよう。

ラオスにおける地方分権化は、1975年の社会主義革命以降、教育セクターも含め、中央集権化と地方分権化の間でめまぐるしい変更が見られる。1980年代半ばには、経済改革路線のプロセスにおいて中央集権的な行政制度から地方分権化が進められた。しかし、地方分権化のための予算制度の未整備、分権化推進に不可欠である地方における有能な行政官の不足は、財政的に著しい混乱を招き、1991年には再び中央集権化へ戻ることとなった。その後、1997年以降のアジア経済危機の影響によってマクロ経済状況と財政的困難が一層悪化し、財政再建と行政の効率化を目指し、2000年から再び地方分権化が進められることとなった。具体的には、「分散化」(Deconcentration)に関する首相令の公布によって、県、郡、村の新たな役割が規定された。「県」は開発のための戦略ユニット、「郡」は計画・予算ユニット、「村」は基本的な実施ユニットとしての役割を担うことになった (Government of the Lao PDR 2000)。

教育行政に関しては、国家レベルは教育省が所管しており、県レベルは18の県教育サービス局が初中等教育の実施に際して実務的な責任を有する。県教育サービス局は教育省の管理下に置かれているが、県知事の指導も受ける。県知事は一定の予算権限を有しており、その一部は教育にも使われている。各県下に配置された合計142の郡教育事務所

は、教育行政の最前線組織として、現場レベルで学校と地域組織を支援し教育活動を進めている。教育省の任務として、国の教育制度の企画、教育政策に関する助言勧告及び全国の教育活動を監督し、直接あるいは所管機関を通じて、カリキュラムの開発、教科書の編纂及び出版、教材の作成配布、新規教員の養成、現職教員の訓練、高等教育、教育財政及び教育制度内における人事管理にあたっている。さらに、教育省は教育組織を設置または廃止する権限、県教育サービス局及び郡教育事務所の組織と機能を定める権限、必要に応じて教育に係る規則・指令・通知等を発出する権限を有する。教員配置については、県・郡の要請に対する教育省の回答という形で基本的に実施される。しかし、実態としての教育行政は中央集権化から地方分権化への移行プロセスのなかで大きく揺らいでおり、教育計画、予算配分、人事面などにおける幾多の構造的な問題を孕んでいる（ADB 2003）。

このような、地方分権化と教育行政のあり方は、教育の公共性にも影響を及ぼしている。権限の「分散化」のみによっては、教育サービスの提供における民間部門の参入が限られたものとなり、民間部門の役割は極めて限定的である。たとえば、私立学校は、職業技術教育分野において若干存在しているが、基礎教育や高等教育分野では殆ど存在していない。ラオスにおいては、図1に示されるような一定の公共性を担う「私立学校」はアクターとして十分に機能してないことが指摘できる。

（3）ベトナム

ベトナムは、1975年のベトナム戦争終結による南北統一後の性急な社会主義国家建設が行き詰まり、打開策として1986年より「ドイモイ（刷新）」路線を敷いてきた。ベトナム共産党による一党制の社会主義体制下では、党は政府よりも上位にあり、あらゆる政策は実質的に中央の党で企画・立案されてき

た。教育セクターも例外ではなく、国会は党の方針を承認する手続き機関であり、教育訓練省と省教育訓練局はその執行機関に過ぎなかった。しかし、「ドイモイ」の進展とともに、1990年代以降、党は基本的な方向性を示すにとどまり、審議機関としての国会と、教育政策立案機関としての教育訓練省、実施機関としての省教育訓練局や県教育訓練課の役割が強化されてきた（近田 2006）。とくに、基礎教育行政における中央・地方の役割分担は、中央の教育訓練省が全体の教育計画立案、他の政府機関との調整、国家予算の獲得とドナーとの交渉、カリキュラム編成や内容に関する指針作成、教育統計情報の整備、などを担っている。地方レベルでは、省教育訓練局が省レベルの教育計画、前期中等教育の実施及び初等。前期中等教育の教員養成を担い、県教育訓練課が初等教育の実施を担っている（Orbach 2002）。

ベトナムにおいては、地方分権化が予算の動員と配分にまで及び、政府部門における地方政府の歳出が占める割合は4割以上で、途上国だけでなく、多くの先進国と比べても相対的に高い水準にある。しかし、地方行財政制度自体が未だ過渡期にあることから、その実情はあまり明らかになっていない。ベトナム地方行政の実情がわかりにくいひとつの要因は、一党支配制のベトナムにおける地方分権化が、各級の人民委員会への権限委譲と地方レベルの教育行政機関への権限委譲という二つの側面を持っていることにある。初等教育行政に関して言えば、各級教育行政機関がいわゆる「二重の従属」関係にあることを指摘できる。すなわち、省教育訓練局は、省級人民委員会の指導・管理に服する一方、中央の教育訓練省の指導・検査に服する。県教育訓練課は、県級人民委員会の指導・管理に服する一方、省教育訓練省の指導・検査に服することになる。この「二重の従属」原則の下で、まずは地方がどの程度まで中央に依存しており、どの程度の自律性を持っているのか

を見極める必要がある（石塚 2004）。そして、各級の人民委員会と中央・地方の教育行政機関の組織的能力に関して、実情に則した吟味を行う必要がある。

さらに、「ドイモイ」下における地方分権化の特徴の一つは、教育サービスへの自助努力（あるいは受益者負担）を促進するために、教育の「社会化」と称するスローガンが掲げられたことである。教育サービスの受益者負担が増大し、教育サービスへのアクセスに関する世帯・地域間の格差が拡大しているとの懸念もある（野田 2005; 潮木 2006）。このことと関連して、学校の設立形態としては半公立、民立、私立といった多くの非公立学校が設立され、教育の公共性に対する捉え方かなりの幅と曖昧さが介在している。

7. 結び

多くの途上国では、教育開発・改革が進展するなかで、さまざまなアクターの間で取引・調整費用に関わる政治的な駆け引きが行われている。それらアクター間の相互作用を理解するためには、教育開発・改革プロセスにおける特徴的な課題として教育の地方分権化と取引・調整費用の削減によるガバナンス構造の改善に着目する必要がある。

そこで、本稿では、途上国の教育開発・改革プロセスに関する政治経済学的アプローチにもとづく分析の重要性を指摘したうえで、そうしたプロセスにおけるアクター間の相互作用のダイナミズムを理解するための枠組みを提示し、さらには地方分権化の文脈や政治・行政的アクターの性格・機能が異なるインドシナ諸国を事例とした分析枠組みの適用可能性を探った。しかしながら、本稿での試みは端緒に過ぎず、今後は、さらなる分析枠組みの精緻化と具体的な事例研究の蓄積を行うことが必要であることは言を待たない。とはいえ、こうした試みを積み重ねていくなから、より効率的かつ成果において公正な教

育開発・改革を多くの途上国で推進するとともに、そのプロセスに対して適切な支援を実施していくための指針を提示することが可能になるであろう。

注

- (1) 取引・調整費用の定義については、一般的に「開発援助実施に係る準備、交渉、実施、モニタリング、合意の実現から生じる費用」と解され、(1)管理費用（職員の作業時間など）(2)間接費用（たとえば、被援助国のオーナーシップの低さ、援助支出の遅延）(3)機会費用（被援助国の政府高官が援助管理に時間を取られ、本務であるはずの政策立案に十分な時間を割けないことなど）の3形態があるとされる（Bartholomew & Lister 2002）。さらに、被援助国側に発生する取引・調整費用概念を拡大し、援助協調にかかる取引・調整費用も考慮する必要がある。たとえば、ベトナムの援助協調を事例に、より詳細な取引・調整費用概念を扱ったものとして、木原（2003）を参照。
- (2) 米村（2003）の言葉では、4つの「主体」として説明されているが、ここでは「アクター」という言葉に置き換えて論じることとする。
- (3) パフォーマンス・インセンティブを重視する研究（Hanushek 1995 など）では、既存の教育生産関数の研究で重要であるとみなされてきた変数（教師の教育水準・教育経験、学級サイズ、教師の給料、生徒一人当たりの学校の支出など）が、実は教育のアウトプットを説明する要因として重要ではないと批判している。そして、これらの観測可能な変数よりは、むしろ学校の内部インセンティブ構造など、目に見えない組織のあり方が重要であると指摘している。（澤田 2005）
- (4) Ross & Mählck（1990）所収の諸論文でも、政策決定プロセスにおけるデータや情報の活用の重要性が指摘されている。
- (5) フラッグシップ・プログラムの詳細については、国連教育科学文化機関（UNESCO）のホーム

ページ

(www.unesco.org/education/efa/know_sharing/flagship_initiatives/index.shtml)[2006年8月]を参照のこと。

- (6) 貧困問題の解決に取り組み、世界各地で緊急救援・開発プロジェクト・政策提言などを展開している国際的な NGO。1942年に「オックスフォード飢餓救済委員会 (Oxford Committee for Famine Relief)」としてイギリスで設立された。ヨーロッパ、北米、アジア、オセアニアなど世界各地にオックスファムの名前を冠する独立した NGO が存在しており、これらの NGO の連合体がオックスファム・インターナショナル (本部：イギリス、オックスフォード) である。オックスファムの活動などの詳細については、オックスファム・インターナショナルのホームページ (www.oxfam.org.uk)[2006年8月]を参照のこと。
- (7) たとえば、『EFA グローバル・モニタリング報告書』の2003/4年度版から導入されたEFA開発指数 (EFA Development Index: EDI) に先駆けて、Watkins (2000) はEPIを用いて途上国における教育の普及レベルについて分析を行っている。ただし、EPIが、粗就学率、修了率、ジェンダー格差にもとづいて算出されているのに対して、EDIは、粗就学率、成人識字率、現ダゲ格差、5年生までの残存率にもとづき算出されており、より包括的な指数となっている。これは、EDIが、『人間開発報告書 (Human Development Report)』の人間開発指数 (Human Development Index) を直接的にモデルとしたからである。
- (8) この図の活用方法については、『国際開発研究』第16巻第2号に掲載予定の廣里恭史・北村友人 (2007)「発展途上国の基礎教育開発における国際教育協力「融合モデル」 - 「万人のための教育」目標達成と能力開発への展望 - 」のなかでも検討を加えている。
- (9) Bray & Thoas (1995) が比較分析を行うための単位について提示した概念図の詳細は、北村 (2005) を参照のこと。

- (10) ただし、いわゆる再生産論に象徴されるように、教育機会の均等化が必ずしも社会的不平等の是正につながるわけではないという批判が、これまで数多く提起されている。また、リベラリズムに対するコミュニタリズムの立場からの批判も忘れてはならない。教育改革と公共性の関係については、小玉 (1999) の議論などを参照のこと。
- (11) たとえば、ベトナムなどの社会主義国家においては、政策決定に関する方針は基本的に共産党が策定し、その方針を踏まえつつ中央省庁において計画投資省 (Ministry of Planning and Investment) を中心にさまざまな政策が導入されることになる。
- (12) 以下は、廣里 (2005b) を参照のこと。
- (13) Hanson (2006) は、決定権、責任、業務に関する中央から地方への移転度をめぐって、地方分権化の三形態 (権限の「分散化 (deconcentration)」、委任化 (Delegation)、移譲化 (devolution)) の定義及び地方分権化に関わる様々な問題点や疑問点を整理している。また、「民営化 (privatization)」も地方分権化の一形態として捉えることができるであろう。
- (14) 清水 (2007) は、カンボジア教育改革の政治的側面に関する考察を行っており、このような政党間利害の軋轢がもたらしてきた教育改革の制約要因を指摘している。
- (15) カンボジアの教育セクターにおける政府機関を含む各アクターの能力開発ニーズと課題については、廣里 (2007、近刊予定)「教育分野：質の高い「万人のための教育 (EFA)」目標達成と能力開発 - カンボジア、タケオ州の事例を中心に - 」、『途上国における地方分権化の進展と地域社会開発のための地方行政キャパシティ・ビルディングに関する学際的研究』(名古屋大学総長裁量経費成果報告書) を参照のこと。
- (16) 筆者たちによるフィールド調査 (2006年11月)。

参考文献

- 天川直子・山田紀彦編 (2005) 『ラオス、一党支配体制下の市場経済化』アジア経済研究所。
- 石塚二葉 (2004) 「ベトナムにおける各級行政機関間の関係 - 初等教育行政を事例として」石田暁恵・五島文雄編『国際経済参入期のベトナム』アジア経済研究所、387-417頁。
- 木原隆司 (2003) 「援助協調の理論と実践 - 「援助協調モデル」とベトナム」『開発金融研究所報』国際協力銀行、17号、23-65頁。
- 小玉重夫 (1999) 『教育改革と公共性 - ボウルズ = ギンタスからハンナ・アレントへ - 』東京大学出版会。
- 潮木守一 (研究代表者) (2006) 『初等教育の普遍化戦略に関する事例研究』研究成果報告書 (平成14年 - 17年科学研究費補助金、基礎研究B)。
- 北村友人 (2005) 「比較教育学と開発研究の係わり」『比較教育学研究』31号、241-252頁。
- 吉良直 (2001) 「世界銀行の教育地方分権化政策のジレンマ」江原裕美編『開発と教育 - 国際協力とこどもたちの未来』新評論、271-286頁。
- 澤田康幸 (2005) 「経済学からのアプローチ」黒田一雄・横関祐見子編『国際教育開発論 - 理論と実践 - 』有斐閣、61-79頁。
- 近田政博 (2006) 「現代ベトナムの教育計画」山内乾史・杉本均編著『現代アジアの教育計画 (下)』学文社、236-253頁。
- 野田真里 (2005) 「ベトナムの初等教育普及における地域社会の役割 - 「教育の社会化」の実態とその課題」米村明夫編『初等教育の普遍化: 実現のメカニズムと政策課題』アジア経済研究所、121-130頁。
- 廣里恭史 (2005a) 「日本における教育開発研究の系譜: 過去、現在、そして未来への展望」『国際開発研究』14巻1号、91-106頁。
- 廣里恭史 (2005) 「東南アジア地域における国際教育協力の現状と課題 - 「自立発展的」な教育改革支援へ向けて」、『比較教育学研究』31号、38-51頁。
- 廣里恭史・林田和則 (2006) 「発展途上国の教育開発に関する政治経済学試論 - 「自立発展的」教育開発モデルの構築に向けて」『国際教育協力論集』9巻2号、37-49頁。
- 米村明夫編 (2003) 『世界の教育開発 - 教育発展の社会科学的研究 - 』明石書店。
- レ・タン・コイ (1991) 『比較教育学 - グローバルな視座を求めて - 』前平泰志他訳、行路社。
- ADB (2003). *Operational Policy Report, Strengthening Decentralized Education Management*. Bangkok: UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education.
- Bartholomew, A & Lister, S. (2002). *Managing Aid in Vietnam: A Country Case Study*. OECD DAC Task Force on Donor Practice.
- Bray, M. & Mukundan, M. V. (2003). *Management and Governance for EFA: Is Decentralization Really the Answer?* Hong Kong: Comparative Education Research Center, The University of Hong Kong.
- Bray, M. & Thomas, R. M. (1995). Levels of Comparison in Educational Studies: Different Insights from Different Literatures and the Value of Multilevel Analyses. *Harvard Educational Review*, 65 (3), pp.472-490.
- Buchert, L. (1998). Introduction. In L. Buchert (ed.), *Education Reform in the South in the 1990s*. Paris: UNESCO Publishing (pp. 11-25).
- Carnoy, M. & Samoff, J. (1990). *Education and Social Transformation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Corrales, J. (1999). *The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand - Overcoming Institutional Blocks*. Washington, D.C.: The Education Reform and Management Series Vol. II, No.1.
- Crouch, L. & Healey, F. H. (1997). *Education Reform Support, Volume One: Overview and Bibliography*. Washington, D.C.: Office of Sustainable Development, Bureau for Africa, USAID.
- Crouch, L. & DeStefano, J. (1997). *Education Reform Support, Volume Five: Strategy Development and Project Design*. Washington, D.C.: Office of Sustainable Development, Bureau for Africa, USAID.

- Government of the Lao PDR. (2000). *Prime Minister's Decree No. 01/PM of 11 March 2000*.
- Hirosato, Y. (2001). New Challenges for Educational Development and Cooperation in Asia and the Pacific: Building Indigenous Capacity for Education Reforms. *Journal of International Cooperation in Education*, 4(2), pp.1-24.
- Haddad, W. D. & Demsky, T. (1994). *The dynamics of education policy making*. Washington D. C.: World Bank.
- Haddad, W. D. & Demsky, T. (1995). *Education policy-planning process: an applied framework*. Paris: UNESCO/IIEP.
- Hanushek, E. A. (1995). Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries. *The World Bank Research Observer*, 10 (2), pp.227-246.
- Lockheed, M. E. & Verspoor, A. M. (1991). *Improving primary education in developing countries*. Washington, D. C.: World Bank.
- Losert, L. & Coren, M. (2004). *Analysis of Commune/Sangkat Powers and Functions, Sector Education*. Phnom Penh: GTZ.
- McGinn, N. F. & Welsh, T. (1999). *Decentralization of Education: Why, When, What and How?* Paris: IIEP, UNESCO, Fundamentals of Educational Planning 64.
- Moulton, J., Munday, K., Welmond, M. & Williams, J. (2001). *Paradigm Lost?: The Implementation of Basic Education Reforms in Sub-Saharan Africa*. Washington, D. C.: Technical Paper No. 109, USAID.
- OECD High Level Forum (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris: OECD.
- Orbach, E. (2002). *Organizational Capacity Assessment of the Vietnamese Ministry of Education and Training, and Its Provincial and District Offices*. A Background Paper for the Primary Education for Disadvantaged Children Project. Washington, D. C.: The World Bank.
- Pandey, R. S. (2000). *Going to Scale with Education Reform: India's District Primary Education Program, 1995-99*. Washington, D. C.: The World Bank, Education Reform and Management Publication Series, Vol. 1, No. 4 (July).
- RGC (2005). Draft Law on Education. Phnom Penh: RGC.
- Reimers, F. & McGinn, N. (1997). *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport, CT: Praeger.
- Riddell, A. R. (1999a). The need for a multidisciplinary framework for analysing educational reform in developing countries. *International Journal of Educational Development*, 19, pp.207-217.
- Riddell, A. R. (1999b). Evaluations of educational reform programmes in developing countries: whose life is it anyway? *International Journal of Educational Development*, 19, pp.383-394.
- Ross, K. N. & Mählck, L. (1990). *Planning the quality of education: The collection and use of data for informed decision-making*. Paris: Unesco/IIEP & Pergamon Press.
- Samoff, J. (1999). Institutionalizing International Influence. In R. F. Arnove & C. A. Torres (eds.). *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers (pp.51-89).
- Smith, H. (2005). Ownership and capacity: Do current donor approaches help or hinder the achievement of international and national targets for education? *International Journal of Educational Development*, 25, pp.445-455.
- Sub-Working Group No.3. (2004). Education: Sector-Wide Approach. *Practices and Lessons Learned in the Management of Development Cooperation: Case Studies in Cambodia*. Phnom Penh: Government-Donor Partnership Working Group, pp. 39-58.
- Turner, M. (2002). *A Study of Decentralization in Cambodia with Specific Reference to Education*. Canberra: University of Canberra.
- UNESCO (2000). *The Dakar Framework for Action (Education for All: Meeting our Collective Commitments)*. Paris: UNESCO.
- Watkins, K. (2000). *The Oxfam Education Report*.

Oxford, UK: Oxfam GB.

Williams, J. H. & Cummings, W. K. (2005). *Policy-Making for Education Reform in Developing Countries: Contexts and Processes*, Volume 1. Lanham, MD: ScarecrowEducation.

World Bank. (2005). *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. Washington, D. C.: The World Bank.