

## EFA のオーナーシップと持続可能性の岐路 マクロの視点とミクロの実態の乖離

西村 幹子

(神戸大学大学院国際協力研究科)

### 1. はじめに

1990年代以降、万人のための教育(Education for All: EFA)の達成を目指して多くの国際的なイニシアティブが展開されてきた。基礎教育は貧困削減に資するという観点から2000年にはミレニアム開発目標にも初等教育の完全普及が盛り込まれ、同年のEFAダカール会議の後は国際機関がそれぞれの強みを活かしながら集中的な協力を連携して行なう「フラッグシップ・イニシアティブ」が開始された。また2002年には、一定の条件をもとに選定された対象国に対してEFAプログラムの促進を国際的に支援するスキームとしてEFAファスト・トラック・イニシアティブ(EFA-FTI)が提唱され、EFA達成のために国際的な財源の確保が行なわれている。今年がEFAやMDGsの目標年である2015年の中間年にあたり、まさにこれらのEFAをめぐる国際的潮流の方向性やその効果について再検討するにふさわしい年である。

EFAやMDGsは、一方で国際的に共有すべき目標を提示し、国際社会のコミットメントを惹起する意味で大きな役割を果たしている。他方で、多くの研究者が、途上国における画一化の方向に収斂しつつある教育政策・教育計画に対して警鐘を鳴らし、これらが各国の状況に見合ったものであるか、本当に政策が途上国のオーナーシップの下に形成されているのか、について疑問を投げかけてきた(Samoff 1999; Foster 2000; Brown et al. 2001; Klees 2001)。また、供給側の都合一

辺倒の政策実施、不明確な実施メカニズム、質の低下による初等教育無償化政策の過去の失敗事例についても報告されてきた(Allison 1983; Bray 1986; Prince 1997; Sifuna 2007)。しかし、こうした言わば「ミクロ」な視点に関しては、2008年4月のEFA-FTIの会合においても、同年5月のTICADIVにおいても注目されることはなかった。むしろ、EFA-FTIを推進する国際機関等の実務者たちは、概ねEFAの「モメンタム」が冷めないうちに「マクロレベル」で何とか財源を確保して一気にEFAを達成してしまおう<sup>(1)</sup>、という勢いさながらに自らのアジェンダを怯まず前面に押し出しているような印象を受ける。ポストEFAあるいはEFAそのものの持続性についての議論は後回しにされがちである。

本稿では、このようなEFAをめぐる国際教育協力のマクロとミクロの視点の乖離に関する問題関心から、特にミクロの視点で見た場合に、具体的に何が乖離となっているのか、について考えてみたい。特に、EFA達成のための主要な戦略となっている初等教育無償化政策(以下、無償化政策)について、UNICEF、世界銀行、UNESCO-IIEP、ADEA、EFA-FTI事務局が今年、共同で作成した無償化政策についてのオペレーショナル・ガイダンス・ペーパーのドラフト(UNICEF et al. 2008)を参考に、筆者がこれまで関わってきたミクロレベルの研究結果から見えてくる実態との乖離と、そうした乖離がどのように生み出されるのか、について考察したい。

## 2. マクロレベルの政策とミクロレベルの研究結果が示す乖離

マクロレベルの政策とミクロレベルの研究結果が示す乖離とは何か。筆者がこれまで携わってきたミクロレベルの研究結果とマクロレベルの政策の方向性とのギャップに鑑みると、その乖離は主に留年率に関する考え方や親やコミュニティの態度や参加をめぐる議論に顕著にみるることができる。以下、それぞれの問題点について検討してみよう。

### (1) 留年率に関する考え方

EFA-FTIは、2015年までに全ての子どもた

ちが初等教育課程を修了すること(Universal Primary Completion: UPC)を最終的なターゲットとして捉えている。そして、表1に示すように、主に13種の基準に基づき、UPC(あるいはEFA)達成見込みの高い国の平均値を参考にして設定し、各国の教育セクター計画を評価する際の指針としている。このインディカティブ・フレームワークでは、初等教育の生徒の留年者の割合が10%以下になることをターゲットとしている。先述したオペレーショナル・ガイダンス・ペーパーでは、ひとつの成功例としてケニアが取り上げられている。無償化政策後に時宜を得た学校財源の確保や学習教材等の供与が教育の質の低下

表1 EFA-FTI インディカティブ・フレームワーク

指標	成功国の平均値
<b>資源の動員</b>	
◆ GDPに占める国内で創出された公共歳出の割合	14-18
◆ GDPに占める海外からの無償資金受取額の割合	—
◆ 全予算に占める教育予算の割合 (%) (全公共裁量経常支出に占める教育の公共経常支出の割合)	
- 無償資金受取額を含む推計値	20
- 無償資金受取額を除いた推計値	20
◆ 教育予算に占める初等教育の割合 (%) (無償資金受取額を含む教育にかかる公共経常予算に占める初等教育にかかる公共経常予算の割合)	42-64
<b>生徒のフロー</b>	
◆ 第一学年の受入 (男女合計)	100
- 女子	100
- 男子	100
◆ 初等教育修了率 (男女合計)	100
- 女子	100
- 男子	100
◆ <b>初等教育の生徒の留年者の割合 (%)</b>	<b>10以下</b>
<b>サービス・デリバリー</b>	
◆ 公立 (公共財政による) 初等学校の教員対生徒比率	40:1
◆ 初等学校教員の平均年額給与 (正規雇用教員および契約教員のいる国については、重み付け平均額) のGDP比	3.5
◆ 初等教育にかかる全経常支出に占める教員給与以外の支出の割合	33
◆ 年間の授業時間 (公共財政による初等学校における学校実働時間)	850-1000
◆ 就学者数に占める私立校就学者の割合 (完全な民間財政による初等学校に就学する生徒の割合)	100以下
◆ 学校建設単価 (初等学校の教室当りの単価-家具、壁、便所付)	

(出所) Bruns et al. (2003)より筆者作成

を妨げたと評価しているのである。そして、その根拠となる具体的な指標のひとつとして、留年率が1999年に13%から2003年に10%に低下したことを挙げている。

さて、FTIがターゲットとする留年率10%とはどのような状態を指すのであろうか。ケニアの事例を参考に考えてみたい。マクロレベルの指標として使用されている「留年率」と筆者らが行った2004年と2007年にケニア中西部で収集された1,184名の小学生を含む<sup>(2)</sup>世帯調査のパネルデータの定量分析結果と比較してみると、2つの意味において、マクロレベルでターゲットとされている留年率がミクロレベルで分析した際に異なった意味をもつことがわかる。まず、図1に示すとおり、2004年の生徒の2007年までの男女別学年別進級の動向を見ると、2004年から2007年までに順調に3学年進学した生徒は男女ともに半数程度であり、全学年を通じて3割程度の生徒が留年した経験を持つことがわかる。特に、2004年に6年生だった生徒の留年率は男子で約41%（1回留年と2回以上留年の計）、女子で約39%に上り、最も高い。学校調査を基調とした政府統計による留年率10%とは、あくまで前年も今年も同じ学年にいる子どもの数が今年の在学児童

総数に占める割合であるが、その期間における転校者や退学者を考慮していないため、あくまで推計値であり、実際に個別の生徒のフローを追ってみると、生徒の留年経験は意外と多いのである<sup>(3)</sup>。

次に、留年を規定する要因をプロビットモデルで分析してみると、家庭の経済社会的背景に加え、学校要因が影響している。女子の場合は高学年であることや、母親の教育年数が短く、家財が少ないほど留年する傾向にあることに加え、教員一人当たりの生徒数が多い学校に通っているほど留年する傾向にある。男子の場合は家財が少ないことに加え修了試験平均点が高い学校に通っているほど、また教員一人当たりの生徒数が多い学校に通っているほど留年する傾向にある。つまり、教員一人当たりの生徒数や教室当たりの生徒数が多く、より良い成績を上げている学校<sup>(4)</sup>に通っている生徒ほど留年を経験していることが示されているのである（西村・山野2007; Nishimura & Yamano 2008）。

これらの結果は、先のオペレーショナル・ガイダンス・レポートが想定する「留年率の低下=質の向上」、あるいは「ケニア=グッド・プラクティス」という図式に疑問を投げかけるものである。実際には、より良い成績

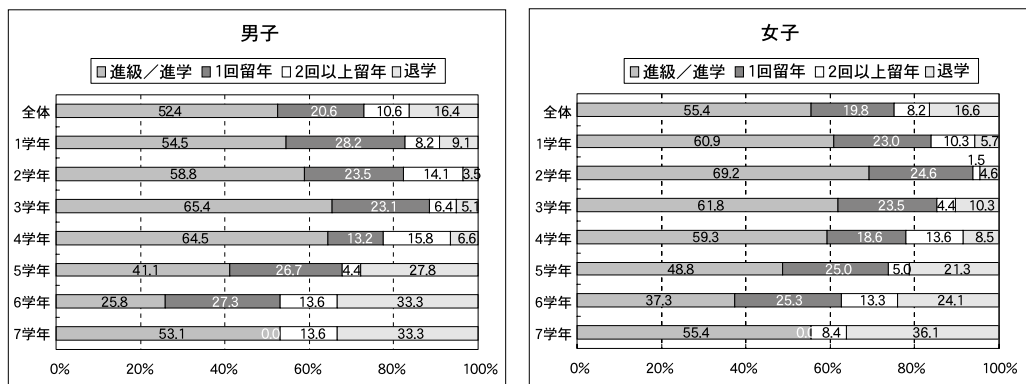


図1 ケニアにおける2004年から2007年の生徒のフロー状況

(注) 縦軸の学年は2004年時の学年、横軸の動向は、2007年時のフローを示す。

(出所) 西村・山野(2007)より筆者作成

を上げている学校には多くの生徒が集まり、初等教育修了試験で良い成績を取るために生徒は留年している、と解釈することが可能である。つまり、ケニアのコンテキストでは留年という行為が教育の質を求める行為につながっているのである<sup>(5)</sup>。ケニアを含む多くのサブサハラアフリカ諸国においては、初等教育修了時に卒業試験があり、この結果が初等教育の修了や中等教育進学を規定する。従って、授業料の無償化により学校に行くことができても、卒業試験に合格しなければ、初等教育修了という学歴を得ることはできない。特に教育熱が高い国として知られるケニアにおいては、卒業試験で高得点を獲得するためによりよい学校に転校したり留年したりすることは珍しいことではない(澤村 2006)。

また、筆者らが実施しているケニア、ウガンダ、マラウイ、ガーナの4カ国のケーススタディ結果からも、4カ国全てにおいて、教員や生徒の親が、無償化政策の下で留年率を抑えるために導入された自動進級制度に関して強い拒否反応を示しており、実際の学校現場では同制度が遵守されることが難しいことがわかった(Nishimura & Ogawa, Eds. 2008)。つまり、どのような学習が行なわれた上での進級かが問われない限り、初等教育修了試験という登竜門が存在するアフリカ諸国においては、むしろ「留年率の低下 = 質の低下」となる可能性があるのである。こうしたローカルコンテキストを軽視したマクロ指標の導入は、時として質を伴わない自動進級制度の導入を余儀なくし、教育現場での混乱をうむ可能性をはらんでいる。

## (2) 親やコミュニティの参加をめぐる議論

親やコミュニティの参加については、近年効果的な学校運営や質の向上との関連において注目が集まり、2009年のUNESCOのEFAグローバルモニタリングレポートでも特集される予定となっている。先のおペレーショナル・ガイダンス・ペーパーにおいても、

コミュニティは「学習成果を上げる」として「財源の運用」に関して重要な役割を担うとされている。また、いくつかの地域では無償化政策により学校に関するコミュニティの関与の撤退(disengagement)が見られたことを意識しながら、同政策が、コミュニティの関心や学校を支えたいという意識を挫くことになってはならないとしている。その上で、学校のガバナンスとアカウンタビリティを主要なステップとして捉え、その一部としてコミュニティの関与(engagement)を挙げている。そしてローカルレベルのオーナーシップを強化するために、学校が無償化によって便益を受けるためにはコミュニティや親の役割が重要であることを周知させること、任意の寄付を受け付けることによってコミュニティのオーナーシップを高め、不足しがちな学校財源を確保すること、政府が学校関連活動(教員補助、宿題の奨励、特殊行事への出席や開催)等へのコミュニティの参加を促し、親の意識を高めること、教員、校長、親、コミュニティ、生徒を学校改善計画や運営(ブロックグラントや学校建設・修理など)に巻き込むことによって、教育成果の改善につなげることを提言している。

親やコミュニティ参加が学校の学習成果に効果がある、とする主張は珍しくないが、関連した先行研究をレビューしてみると、実際には多くの研究がこの点に関しては実は複雑であいまいな研究結果を示している(例えば、Hannaway & Carnoy 1993; Chapman 1998; Gill, et al. 2001)。中でも、ガイダンスペーパーにおける主張は、エルサルバドルやニカラグアといったポストコンフリクト国において政府の体制が整っていない場合に、教員や校長の任免権をもコミュニティが担ったケースが、生徒の成績向上に統計的に有意な結果をもたらしたという例を参考としてコミュニティ参加を強調している(Jimenez & Sawada 1999; King & Ozier 1998)。しかし、多くの国々では、教員の任

免権までもコミュニティに任されているケースはごく僅かであり、こうした手法が現実的に必ずしも全ての途上国に適用されるとは考えられない。むしろ重要な点は、どのようなメカニズムや環境の下で親の関与の積極性や消極性がうまれるのか、どのようなコミュニティの参加が教育の成果につながるのか、という問いに答えることである。

ここでは、特に前者について、筆者らが行なったアフリカ4カ国のケーススタディ結果とケニアのパネルデータによる定量分析結果をもとに考えてみたい。表2は、ケニア、ウガンダ、ガーナ、マラウイの各2県においてインタビューした教員の視点と親の視点を示したものである。これによると、無償化後に親の態度が消極化したことを政策の重要な課題とする教員および校長の割合は、各国でばらつきがあるものの半数以上に及んでおり、ウガンダでは9割以上の教員がこのことを問題視している。ケニアでは48人の教員を対象にフォーカスグループインタビューを行っており、親の消極性が重要な課題として参加者の間で議論された。また、親だけでなく学校運営委員会（School Management

Committee: SMC)も不活発になり、SMCがもはや政府から供与される教科書代を使ってどの教科書を買うかを決める役割だけを担う「教科書委員会 (book committee)」と化しているとも報告されている (Sifuna et al. 2008, p.44)。各国に共通した現象としては、「無償化 = 政府が全てを担う」という解釈が親やコミュニティの間に浸透している、というのが教員側からみた親やコミュニティ参加の一般的な現状である。

他方、親やSMCの委員がどのように考えているか、についてはより深い考察に付さねばならない。実際、少なくとも認識の上では、およそ親やSMC委員の消極性が見られないような結果となっているからである。表1に示すとおり、4カ国全てにおいて男女に拘わらず子どもを学校に通わせることを重要、あるいは非常に重要であるとする親がほぼ半数であるだけでなく、学校に貢献することについても大多数の親は重要である、と考えているようである。ここからは、教員が憂いているような「政府が全てやるべきだ」といった姿勢は読み取れない。無論、「認識している」あるいは「認識していると答える」こと

表2 教員がみる親の消極性と親の認識とのギャップ

	無償化後に親の態度が消極化したことを重要な課題とする教員・校長数およびその割合 (%)	子ども (男女別) を学校に行かせることについて重要または非常に重要であるとする親数およびその割合 (%)	学校に貢献することを重要または非常に重要と捉えている親数およびその割合 (%)
ケニア	フォーカスグループディスカッションで問題提起あり (対象人数: 48人)	男子: 52人中52人 (100%) 女子: 52人中46人 (89%)	52人中52人 (100%)
ウガンダ	60人中55人 (92%)	男子: 60人中59人 (98%) 女子: 60人中59人 (98%)	60人中58人 (97%)
ガーナ	20人中12人 (60%)	男子: 120人中120人 (100%) 女子: 120人中119人 (99%)	120人中114人 (95%)
マラウイ	53人中29人 (55%)	男子: 83人中83人 (100%) 女子: 83人中81人 (98%)	83人中80人 (96%)

(注) 各国において半構造化インタビューを行った結果。各国において2県のケーススタディを行い、サンプルの取り方については最低限の学校の選出方法と数を共有したが、完全な統一サンプル数はとっていないため、母数にばらつきがある。

(出所) Nishimura & Ogawa (Eds.) (2008)より筆者作成

と、実際に「行動すること」とは別のことであり、往々にしてこの2つは一致しない場合がある。実際、このような不一致は学校教育に関する親の意見を聞く質的調査の分析過程でよく起こることではある (Schneider & Buckley 2002)。しかし、ここまでではっきりとしたギャップはなぜ生まれているのであろうか。

親の認識についてもう少し詳しく見てみよう。表3は、親やコミュニティが現在の学校教育の質についてどのように考えているかについての結果をまとめたものである。これによると、マラウィ以外の3カ国は、親たちが教育の質を比較的肯定的に捉えていることが分かる。質が非常に良い、あるいは良いと答えている親・SMCメンバーの割合は、ケニア、ウガンダ、ガーナで半数強に上るのに対し、悪い、あるいは非常に悪いと答えている割合はそれぞれ23%、13%、16%と比較的低い。マラウィにおいては、他の3カ国とは異なり、質が非常に良い、あるいは良いと答えている割合は22%にすぎず、悪い、あるいは非常に悪いと答えている35%を下回っている。これは無償化政策後13年に亘り、他の3カ国の例とは異なり、それまでの授業料徴収分に代わる政府からの公的資金投入が全く行なわれなかったことに対する不満と落胆を示すものと考えられる。

では、政策の実施について、親やコミュニティはどのような意識を持っているのだろうか。無償化政策についての地方行政官、教員・校長、親・SMCに対するインタビュー結果を表4に示す。まず親やコミュニティと比較す

るために地方行政官と教員・校長の回答を見てみよう。インタビューで無償化政策自体とその実施について聞いたところ、「無償化政策は良策だが実施に問題がある」と答えた割合が最も高かった<sup>(6)</sup>。多くの地方行政官や教員は、無償化政策の実施方法に対して不満を抱いている。特に、事前の行政や財政的なメカニズムに関する準備や相談もなく政治家主導かつトップダウンなやり方で実施されたことについて不満を持っていることが多い。これは以下のウガンダの地方行政官の話に最も良く表れている。

無償化政策は人々への相談が一切ないトップダウンの政策だった。我々に与えられた唯一の選択肢は「ただ政策を受け入れるために適応すること」だけだった。人々は自分で決めたことについては所有意識をもつ。しかし、UPEプログラムについてはまったく相談がなかったため、一般の人々はUPEプログラムを自分たちのものと思っていない。UPEプログラムについてもっと一般の人々に相談されるべきだったと思う。(2007年7月25日筆者インタビューノートより抜粋)

行政側が政策の実施に問題意識を持っているのに対し、親やSMCは、実施に対する問題意識はそれほど強く持っていない。「無償化政策は異なった方法で実施し得たと思うか」という質問に対し、「そう思う」と考えている親・SMCの割合は、表4に示すとおり

表3 親の学校教育の質に関する評価

	非常に良い	良い	普通	悪い	非常に悪い	回答数
ケニア	16 (36%)	12 (27%)	6 (14%)	10 (23%)	0 (0%)	44 (100%)
ウガンダ	5 (8%)	29 (48%)	18 (30%)	7 (12%)	1 (2%)	60 (100%)
ガーナ	17 (14%)	63 (53%)	21 (18%)	14 (12%)	5 (4%)	120 (100%)
マラウィ	6 (7%)	12 (15%)	35 (43%)	19 (23%)	10 (12%)	82 (100%)

(出所) Nishimura & Ogawa (Eds.) (2008)より筆者作成

表4 無償化政策に対する地方行政官、教員、親の評価

	地方行政官 「無償化政策は良策だが実施 に問題がある」と答えた数お よびその割合 (%)	教員・校長 「無償化政策は良策だが実施 に問題がある」と答えた数お よびその割合 (%)	親・SMC委員 「無償化政策は異なった方法 で実施し得た」と答えた数お よびその割合 (%)
ケニア	11人中 5人 (46%)	46人中34人 (74%)	52人中28人 (54%)
ウガンダ	9人中 5人 (56%)	60人中35人 (58%)	60人中29人 (48%)
ガーナ	19人中12人 (63%)	60人中37人 (62%)	120人中55人 (46%)
マラウィ	11人中11人 (100%)	53人中34人 (64%)	83人中28人 (34%)

(出所) Nishimura & Ogawa (Eds.) (2008)より筆者作成

4カ国ともに半数程度以下と低い。特に目を引くのは、教育の質について否定的な意見を持つ親が多かったマラウィにおいて、この割合が最も低く、全体の3分の1程度に留まっている点である。つまり、親は学校教育の質についてそれなりの意識を持ち、不満があるが、ではどうしたらよいのか、について代替案を考えているとは限らないのである。

最後に、無償化政策下におけるケニアの学校選択に関する研究結果から得られた示唆を披露したい。ケニアにおいては、2003年の無償化後に公立校の質の低下を恐れた親たちが私立校に転校する、という現象が起こった。その結果、無償化政策導入年直後の1年間で私立校が3割近く増加し、私立校と公立校の間での教育の質の格差が懸念されている(澤村 2008)。先述した2004年と2007年に取られた世帯調査のパネルデータを分析してみると、確かに2004年には男子5.5%、女子4.4%であった私立校を選択する割合は、2007年にはそれぞれ男子12.0%、女子12.2%に及んでいる。次に、世帯の財産レベルごとに学校選択の動向を見てみると、図2に示すとおり、富裕層から貧困層まで全層において私立校を選択する割合が増加していることが分かる。最貧困層についても私立校を選択する生徒の割合が1.6%から6.2%に増加しているのである。無償化政策下において最も裨益していると考えられた最貧困層でさえ、授業料を支払ってでも私立校を選択する親が増えていることは注目に値する。つま

り、親は、公立校への「参加」ではなく、私立校を「選択する」あるいは公立校を「離脱する」という行為によって自らの意識を行動に移すこともあるのである。

限られたケーススタディという制約はあるが、これらの調査結果から示唆されることは2点である。第一に、親の参加と一口に言っても、親がどのような問題意識を持っているのか、を明らかにしなければ参加自体が形骸化する可能性がある、ということである。つまり、親に参加する意義が実感されていなければ、会議や活動に参加することは実際には難しいし、仮に参加したとしても改善策が打ち立てられるとは限らない。マラウィの例に見られるように、親は不満があっても代替案を併せ持つとは限らず、参加することへの意味も見出させないかもしれない。

第二に、親が意識を持っていてもそれが行動にどうつながるのか、については別の問題であるということである。先にみたとおり、親へインタビューを行なうと、学校に貢献することの重要性を認識しているような反応を得る。また、実際、一学期に一度は学校に来る、という親が多数を占める(Nishimura & Ogawa, Eds. 2008)。しかし、本当に学校に来ているのか、について学校に確認してみると、親の見解と行動にはギャップがあることもあるのである<sup>7)</sup>。またケニアの例のように、不安や不満が「離脱」に向かう場合もある。つまり、親やコミュニティは現状認識として問題を把握しているとしても、改善のた

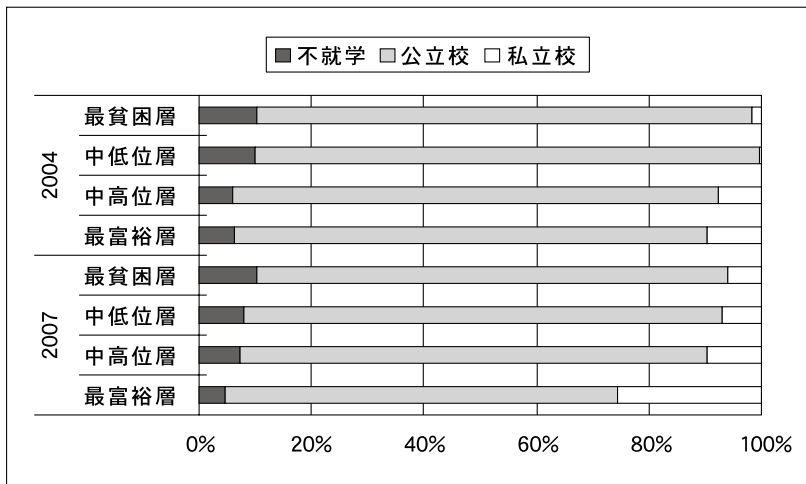


図2 ケニアにおける世帯の財産レベル別の学校選択の動向

(注) 財産レベルは世帯が所有する土地以外の一人あたり資産額を基にサンプル世帯を4等分した。より詳細な生徒の進学動向や転向に関する統計的分析結果については、Nishimura and Yamano (2008)を参照のこと。

(出所) 西村・山野 (2008)

めに学校運営に「参加」するよりも、むしろ現状を静観する、あるいは離脱するという選択をすることが多く、単に参加を促すことが彼らのこうした行動を変容させるとは限らない。

このように見てくると、学校教育に対する親やコミュニティの態度の積極性や消極性というのは、単に授業料を廃止する、しないということに起因する「支払わない=自分たちの役割は終わった」という意識以上に複雑な様相を呈していることが分かる。先行研究でも、コミュニティが運営能力や新しい学習環境を形成する意思をもたないままに参加を促されたり、教育の質についての理解を持ち合わせない場合、学校運営自体が弱体化したり教育の質につながらないケースが数多く報告されている (Chapman 1998; Chapman et al. 2002; Rivarola & Fuller 1999; 笹岡・西村 2007)。性急にトップダウンでドナーの支援を受けて実施された無償化政策の行財政制度に関する理解と賛同を得ないで、親の役割を強調して、政府が親の参加を訴えかける

ことが、親やコミュニティに対してどの程度の説得力をもつだろうか。そして、財源不足を補い、教育の質を高めるといった目的が、親やコミュニティの「参加を促す」ことで可能になるのだろうか。この点について、先述のガイダンスペーパーは答えを提示し得ていない。

### 3. 乖離を形成する構造的な問題 - 空間軸・時間軸の概念

国際機関などの政策文書やガイダンスペーパーなどに見られるマクロレベルにおけるEFAの議論は、国際的に合意しやすい目標を設定することが求められることや、各国での解釈の幅を持たせるために漠然と収斂されたものになりやすい。しかし、この収斂を各国の事情に配慮した丁寧なプロセスなしに急激に行い、かつインディカティブ・フレームワークのような指標として示してしまうと、前述したようなミクロレベルでの現実との乖離を伴う政策を推進してしまうことになりか



ねない。

このようなマクロとミクロレベルにおける乖離を起こしている構造的な問題は何だろうか。これを空間軸と時間軸の概念で考えてみると、第一に、オーナーシップとポリティカル・エコノミーのレベルについての空間軸、そして第二に、EFAの達成とEFAの持続性という時間軸の概念で整理することが可能ではないかと考える。

まず、図3に示すとおり、縦軸にマクロとミクロをとって空間軸として考えてみると、オーナーシップのレベルが偏っている構造を考えることができる。先述のオペレーションガイダンスペーパーは、確かにコミュニティレベルのオーナーシップの概念を積極的に取り入れている。中でも、無償化政策の政策対話においては、始めから親、地方政府、ドナー、他省庁の代表者、教員組合、NGOs、民間セクター、メディアを巻き込み、十分な参加を確保することが必要であるとしている。これはEFAの議論の中で1990年のEFA世

界宣言にはなかった概念であり<sup>(8)</sup>、2000年のダカール行動枠組みによってスクール・オーナーシップと表現された概念の延長線上にある考え方である<sup>(9)</sup>。しかし、実際には、無償化政策は財源を負担する政府と国際機関等のドナーの合意により導入時期が決められ、しばしば選挙公約を伴い、形としては民衆の支持を得て導入される。

マクロレベルでは、2015年までに国際目標を達成したいという援助側の強い要望と政府側の政権の持続と安定という動機が結びつき、教育に多額の資金が投入される。この過程においては、主に財政的なフレームワークについてのドナーと政府の間の政策対話やガイダンス、表1で示したような目標値の設定が行われる。ところが、ミクロレベルでは、政策対話の過程への一般の人々の参加ではなく、教育がポピュリズムによって政治の手段化するという現象が生じる。そして実際の学校現場は、政策のフィージビリティに関する検証を経ないまま、学校が政府から受け取る

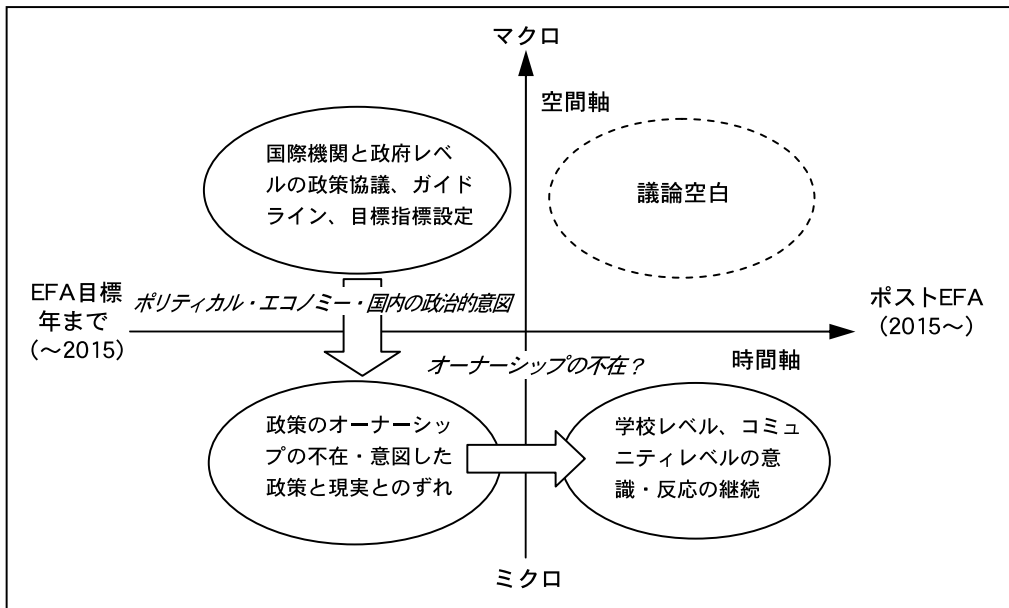


図3 無償化政策をめぐるマクロとミクロレベルで発生する乖離の構造

(出所) 筆者作成

額がそれまで親から徴収していた授業料総額よりも不足していても、教員一人当たりの生徒数が100人を超えようと、決められた政策を「受け入れる」ことしか選択肢を与えられていないのが実情である。その結果、教員や親の意識や行動の消極性については、さほど注意が払われてこなかった。むしろマクロレベルで重要視される「指標」のモニタリングによって、ミクロレベルのプロセスが無視されてしまう傾向があった。マクロレベルに起こる援助側と受入側の間でのポリティカル・エコノミーや選挙票を獲得するという国内の政治的意図が、ミクロレベルでのオーナーシップを醸成しないまま、急激な政策実行を許してきたのである。

第二に、EFAの達成とEFAの持続性の時間軸の課題である。ガイダンスペーパーの目的はMDGsやEFAを達成するための大胆な特效薬として打ち出された無償化政策をいかに行うか、についての指針を示すものである。しかし、ミクロレベルでのオーナーシップを醸成しないまま、急激な政策実行を許している現行の無償化政策の実態を考慮すると、その指針はいつ、誰が、どのように指針として用いるのか、についてその有効性を示していない。たとえば、誰が、親やコミュニティの役割をいつ、どのように強調し、参加を訴えかけることができるのか。政策の計画段階からそのような議論をすることによって票を失うというリスクを政治家はどのように受け止めるのか。親やコミュニティは無償化政策導入前に、学校運営への積極的参加にどのような意味を見出すのか。このような問いに答えが見出せていないのである。ガイダンスペーパーは、過去のレッスンから無償化政策の導入に当たり注意しなければならない点として記述されているため、現実的な実効可能性や具体性に欠けている。

ここで見落とされているのは、EFAの達成可能性とEFA後の持続性を見据えたマクロの視点の是正である。前節で見たとおり、

ミクロレベルでは、マクロレベルで掲げられた指標やガイダンスが示す方策とは異なる実態や矛盾を抱えている。こうした現実立ち戻って、一つ一つの指標を見直すこと、そしてマクロレベルの視点とミクロレベルで生じている実態との乖離に注意を払うことがなければ、EFAの持続性はおろかEFAの達成自体が極めて危ういものとなるだろう。つまり、多様な社会で起きている様々な事象の収斂しうる部分のみを表面的に拾い上げて指針として示すことが、EFAの達成を阻害し、長期的にもマクロの視点とミクロの実態の乖離をさらに構造化し、悪循環を生み出す可能性があるのである。EFAはひとつの国際目標であり、それを意味あるものとするのはそれぞれの社会にいる人々でしかない。EFA達成後の持続性を視野に入れるならば、目標達成手段となる指標やガイドラインがもつ彼(女)らにとっての意味に聞く耳を傾けなければならない。

#### 4. おわりに

本稿では、近年、EFAをめぐる議論や国際目標の達成についてマクロレベルで協調が進む一方で、ミクロレベルの視点とマクロレベルの実態に乖離が生じていることを示した。近年のマクロレベルにおける連携・協調を脇目に、各国の現場で起きているEFAへの取り組みには様々な政策対立や矛盾がうまれている(Nishimura & Ogawa, Eds. 2008)。国際的潮流を特徴づける方向性としてのオーナーシップとパートナーシップ、そしてグローバルガバナンスは、実態としてアクター間の複雑な政治的力学を内包していることも確かである(西村 2008)。冒頭で述べたように、FTIを推進する実務者たちは、「EFAを推進するポリティカル・エコノミー」が大事であるとする。財源を確保し、やる気のある政治的リーダーの下で「初等教育完全普及」を達成しようとすることは必ず

しも間違った方向ではないだろう。しかし、政治家と国際機関主導で作られ、推進される政策が、現場でどのような意味をもつのか、について真摯な議論を行わず、学校現場で起きている様々な混乱や親の態度の消極性について「特効薬の副作用」として片付ける姿勢では、EFAの達成とその持続性を脅かすことになりかねない。つまり、2015年のEFA達成に躍起になるがあまり、EFAの現場での達成可能性やモメンタムが過ぎた後についてのミクロの実態に基づいた視点が失われているのではないか。2008年2月に東京で開催された早稲田大学でのFTI事務局長との会合および国際教育協力日本フォーラムにおいて、いみじくもケネス・キング氏が用いた「スロー・トラック・イニシアティブ」は、短期的なモメンタムに縛られてミクロレベルでのEFAの達成可能性や持続性を軽視する流れに挑戦した概念である。「ファスト・トラック・イニシアティブ」によって支えられたEFAの持続性は誰の「モメンタム」によって支えられれば良いのであろうか。2008年という中間年は、もう一度マクロとミクロの整合性を調整する必要性を示唆しているように思われる。

## 注

- (1) 2008年2月7日に早稲田大学アジア太平洋研究科で行なわれた会議でEFA-FTIの事務局長であるデズモンド・パーミンガム氏はEFAの「モメンタム」を「政治経済的な視点」から利用すべきだと発言していたが、2008年4月23日にEFA-FTI会合のサイドイベントとして東京三田共用会議所で行なわれた国際シンポジウムでは、ユネスコ事務局次長のニック・バーネット氏により同じ表現が使われた。また、同氏は、ミクロレベルの研究結果が示す政策とのギャップに関して「歓迎する問題」であると強気な姿勢を示した。
- (2) 2004年、2007年のデータには6～15歳の子

どもがそれぞれ1,240人と1,138人含まれている。2004年時点で小学生であった子どものうち、2007年時点でフォローできた子どもの数は1,184名であった。

- (3) 学校調査と家計調査等の調査方法によるデータの乖離については、西村(2007)に詳しい。
- (4) より良い成績を上げている学校とは、初等教育修了試験における生徒の平均点がより高い学校のこと。ケニアにおいては、初等教育修了学年(8年生)で国家統一試験を受験することになっており、学校ごとにその成績を比較することが可能である。
- (5) 但し、留年して本当に成績の良い中学校に進学しているかについては、詳細な分析を要する。
- (6) 回答の選択肢としては、「無償化政策は良策であり良く実施されている」、「無償化政策は良策だが実施に問題がある」、「無償化政策は問題があるが良く実施されている」、「無償化政策は問題があり実施にも問題がある」の4つである。
- (7) 例えば、大多数の親は1学期に1度は学校に来る、と答えているのに対し、学校長によれば、親は殆ど学校に来なくなったと答えた。このギャップは特にケニアとウガンダにおいて顕著であった。
- (8) 1990年のEFA世界宣言では、様々なステークホルダー間やセクター間の新たな活力あるパートナーシップが必要であるという文脈で、家庭や教員が重要な役割を担うことが認識されていたが、オーナーシップの概念については言及されていない。
- (9) ダカール行動枠組みでは、「中央政府と地方政府、学校、コミュニティ、家庭のより密な協力が、スクール・オーナーシップとサステナビリティ(持続性)やアカウンタビリティを促進させる」としている(World Education Forum 2000, p.27)

## 参考文献

- 笹岡雄一・西村幹子 (2007) 「低所得国における教育の地方分権化 初等教育普遍化 (UPE) 政策との矛盾」『国際開発研究』16 巻 2 号, 21-33 頁 .
- 澤村信英 (2006) 「受験中心主義の学校教育 ケニアの初等教育の実態」『国際教育協力論集』9 巻 2 号, 97-111 頁 .
- 澤村信英 (2008) 「EFA 政策の推進と教育の質 ケニアの学校現場から」小川啓一・西村幹子・北村友人編 『国際教育開発の再検討 途上国の基礎教育普及に向けて』東信堂, 137-158 頁 .
- 西村幹子 (2007) 「開発途上国における教育評価に関する理論的比較研究 国際学力調査、学校調査、世帯調査の視点」『日本評価研究』7 巻 1 号, 47-59 頁 .
- 西村幹子 (2008) 「EFA をめぐるパートナーシップの課題 組織間・アクター間の政治的力学」小川啓一・西村幹子・北村友人編 『国際教育開発の再検討 途上国の基礎教育普及に向けて』東信堂, 28-53 頁 .
- 西村幹子・山野峰 (2007) 「初等教育無償化政策下の学校選択と質へのアクセス ケニア農村部の世帯調査と学校調査の定量分析結果から」『国際開発学会第 18 回全国大会発表抄録』
- 西村幹子・山野峰 (2008) 「ケニア農村部における初等教育無償化政策下の学校選択 教育機会の平等と公正性への問い」『アフリカレポート』No.47, 25-30 頁 .
- Allison, C. (1983). Constraints to UPE: More than a question of supply? *International Journal of Educational Development*, 3(3), 263-276.
- Bray, M. (1986). If UPE is the answer, what is the question? A comment on weakness in the rationale for universal primary education in less developed countries. *International Journal of Educational Development*, 6(3), 147-158.
- Brown, A, Foster, M., Norton, A. & Naschold, F. (2001). The Status of Sector Wide Approaches, Working Paper, No. 142, Overseas Development Institute.
- Bruns, B., Mingat, A. & Rakotomalala, R. (2003). *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Chapman, D. W. (1998). The Management and Administration of Education across Asia: Changing Challenges. *International Journal of Educational Research*, 29, 603-626.
- Chapman, D., Barcikowski, E., Sowah, M. Gyamera, E. & Woode, G. (2002). Do Communities Know Best? Testing a Premise of Educational Decentralization: Community Members' Perceptions of Their Local Schools in Ghana. *International Journal of Educational Development*, 22(2), 181-189.
- Foster, M. (2000). New Approaches to Development Cooperation: What Can We Learn from Experience with Implementing Sector Wide Approaches? Working Paper, No. 140, Overseas Development Institute.
- Gill, P. G., Timpane, P. M., Ross, K. E. & Brewer, D. J. (2001). *Rhetoric Versus Reality: What We Know and What We Need to Know about Vouchers and Charter Schools*. Santa Monica, Arlington, and Pittsburgh: Rand Education.
- Hannaway, J. & Carnoy, M. (Eds.). (1993). *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Jimenez, E. & Sawada, Y. (1999). Do Community-Managed School Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program. *World Bank Economic Review*, 13(3), 415-441.
- King, E. & Ozier, B. (1998). *What's Decentralization Got to Do with Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform*. World Bank Working Paper Series.
- Klees, S. J. (2001). World Bank Development Policy: A SAP in SWAPs Clothing. *Current Issues in Comparative Education*, 3(2), 1-11.
- Nishimura, M. & Ogawa, K. (Eds.) (2008). *A Comparative Analysis on Universal Primary Education Policy, Finance, and Administrative*

- Systems in Sub-Saharan Africa: Findings from the Field Work in Ghana, Kenya, Malawi, and Uganda.* Kobe: Kobe University.
- Nishimura, M. & Yamano, T. (2008). School Choice between Public and Private Primary Schools under the Free Primary Education Policy in rural Kenya. *GRIPS Discussion Papers, 08-02*. Tokyo: Graduate Institute for Policy Studies  
[<http://www3.grips.ac.jp/~pinc/>]
- Prince, A. (1997). Quality of learning in Nigeria's universal primary education scheme: 1976-1986. *Urban Review, 29*, 189-203.
- Rivarola, M. & Fuller, B. (1999). Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Contrasting Views of Parents, Teachers, and Directors. *Comparative Education Review, 43*(4), 489-521.
- Samoff, J. (1999). Education Sector Analysis in Africa: limited national control and even less national ownership. *International Journal of Educational Development, 19*(4), 249-272.
- Schneider, M. & Buckley, J. (2002). What Do Parents Want from Schools? Evidence from the Internet. *NCSPE Occasional Paper, 21*. New York: National Center for the Study on Privatization in Education, Columbia University.
- Sifuna, D. N. (2007). The Challenge of increasing access and improving quality: An analysis of universal primary education interventions in Kenya and Tanzania since the 1970s. *International Review of Education, 53*, 687-699.
- Sifuna, D. N., Oanda, I. O. & Sawamura, N. (2008). The Case of Kenya. In M. Nishimura & K.Ogawa (Eds.), *A Comparative Analysis on Universal Primary Education Policy, Finance, and Administrative Systems in Sub-Saharan Africa: Findings from the Field Work in Ghana, Kenya, Malawi, and Uganda* (pp. 33-60). Kobe: Kobe University.
- UNICEF, World Bank, UNESCO-IIEP, IDEA & EFA-FTI (2008). School Fee Abolition Initiative: Six Steps towards Abolishing Primary School Fees: Operational Guidance Paper (Draft).
- World Education Forum (2000). Dakar Framework for Action: Education for All: Meeting Our Collective Commitments. Paris: UNESCO.