

## 教育の質向上と学校運営効率化に関する予備的考察 —ガーナのキャピテーション・グラントの例—

岡村 美由規

(広島大学大学院教育学研究科)

吉田 和浩

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

### 1. 問題関心及び調査方法

公教育整備と拡充の財源をどのように手当てするか。この問いは一国の経済規模に関わらず、また教育発展の度合いに関わらず、常に重要な課題であり続ける。ことに公教育の基礎教育課程（初等教育を核として、国によって就学前や前期中等を含む）については、国民形成、経済発展、人権の保障といった、政治的、経済的、人権的といった公教育の意義がもつどの面においても政府がその費用を負担することが国際的に共通理解となっている。

サブサハラ・アフリカ地域（以下、アフリカ）においても1960年代の独立期より基礎教育の普及が図られ、政府財源の確保をめぐるさまざまな政策が導入されてきた。独立期においては初等教育に無償化を導入したものの、70年代からの経済停滞と債務危機によって、また80年代は構造調整政策の一環として無償教育政策に代えて、初等教育の授業料あるいはその他の教育関連経費を徴収した。これは税金によらずに公共サービスを供給する試みであったが、このような受益者負担はとくに貧困層に負のインパクトとなって現れ、結果として就学率の低下をもたらした (Comea, Jolly & Stewart 1987)。ケニアやナイジェリアなど地域社会が学校や道路といった社会資本を整備するコミュニティ・ファイナンスの経験を持つ国においてさえ、地域の性格

に依存する資力の差がそのまま教育の質の差に反映されることが明らかとなり、またその差は就学率の向上に直接的に結び付くというよりは、むしろ質の低い教育の供給が問題となる事実が指摘されている (Mark & Lillis 1988)。

アフリカでの基礎教育普及、とくに公正と質を伴った普及には政府財政を伴った政策が必要なことは、以上のようにこれまでの経験から明らかにされている。2000年以降の教育の質への注目が高まるに伴って、無償化と平行して導入されてきた他の教育政策はそのような文脈に位置づけられる。それらの付随した政策では量的拡大のみならず、学校の内部効率性の向上、そしてそれらを可能な限り学力の向上に代表されるような質的向上に結び付くような効果も同時に求められている。政策が複数の目的をもつことは、教育予算に制約がある途上国にとっては当然の発想だと思われる。

本研究で対象とするガーナのキャピテーション・グラントもそのような政策の一例である。キャピテーション・グラントは小学校に対し交付される学校運営予算であり在籍児童数に応じてその額が決められる、いわゆる人頭補助金のことである。かねてから授業料は無償とされていたガーナでは、2004年度から基礎教育課程においてそれまで徴収されていたスポーツ、音楽、ユニフォーム等に係る経費の徴収を全面的に禁止するにあたり、とくに貧困層が多い地域

40 郡 (district。のちに 53 郡) に対して就学率の向上を図るべくキャピテーション・グラントの支給がパイロット事業として試行された。学校は諸経費の徴収を廃止する代わりに、その分の穴埋めとして教育省より児童人数分の学校運営交付金を受け取るという仕組みである。

本稿では、キャピテーション・グラントがもつ政策意図が学校現場にどのような影響を及ぼしているか、予備的考察を行う。これは改革の現場に焦点を当て、当事者（改革を担う中央または地方の教育行政機関など）及び受益者（学校、両親など）からの「現場の声」を聞くことによって、改革型教育開発における政策と現場とのギャップを明らかにすることを目指す研究の一環に位置付けられるものである。

筆者は 2009 年 11 月に 5 日間、2010 年 5 月に 5 日間ガーナに滞在し、関係者にインタビューを行い、それをもとに質問紙調査の準備を行った。インタビューを行ったのは、ケープ・コースト県の中心部（ケープ・コースト市）及び郊外農漁村部（ムファンツマン郡）の小学校各 2 校ずつ計 4 校の校長、ケープ・コースト県ムファンツマン郡教育事務所長、教育省幹部職員である。

本稿では質問紙調査に先立ってこれらインタビュー結果を再構成し、キャピテーション・グラントの概要を明らかにした後、現場におけるインパクトの発現を整理する。最後にキャピテーション・グラントの政策意図とその学校現場における効果との関連性やそれに関連する要因について考察を行い今後の調査の方向性について述べる。

## 2. 制度としてのキャピテーション・グラント - 教育財政と学校運営の向上と関連して

### (1) 経緯

ガーナは 1992 年に憲法が改正され、基

礎教育<sup>(1)</sup>の義務・無償化理念が打ち出された。それを受けて 1994 年に「無償義務基礎教育の普及化政策 (Free Compulsory Universal Basic Education: fCUBE)」を発表、基礎教育開発の基本枠組みとして諸ドナーによる支援が実施された。続いて 2003 年に発表された「教育戦略計画 2003-2015 年 (Education Strategic Plan: ESP)」でも基礎教育の義務化・無償化が明記された。ESP ではミレニアム開発目標の達成のためのロードマップを描くもので、4 つの主要な分野から構成される。それらは「公正な機会の確保」「教育運営」「科学と技術」「職業教育」である。とくに基礎教育に関するものとしては 10 の方針が定められ、「学習者の増加」、「学力向上を目指した教授・学習の質の向上」、「学校環境の向上」等が含まれている。

基礎教育の拡充にむけて 1990 年代より諸政策が実施されているにも関わらずはかばかしい成果をあげることはなかった。その主要な原因として考えられたのが学校教育にかかる諸経費の存在である。fCUBE では、家庭は無償であった学費以外にもさまざまな諸経費を負担しており、このため基礎教育課程において就学率の伸び悩みがあると考えられた。そこでガーナ教育省は基礎教育課程（就学前、小学校、前期中等）において学校が保護者より徴収している全ての経費（学費、PTA 費、スポーツ・文化費、試験実施費等）を廃止することを決定した。

このようにもともとは就学率向上を促進するために保護者が負担している諸経費の廃止が検討されると並行して、世界銀行の「教育セクタープロジェクト (Education Sector Project: EdSeP)」の中で、公正の確保の観点からとくに困窮した郡に対し何らかの財政措置をする案が浮上し、そこで出てきたのがキャピテーション・グラントである。まず初年度の 2004/2005 年度はパイロット事業として、全国に 113

ある郡のうちもっとも困窮した 53 の郡で導入された。この一部は英国国際開発省 (DfID: UK Department for International Development) のセクター財政支援の一部が使われた。このキャピテーション・グラントはタンザニア、ウガンダ、ケニアでの学費廃止の結果として就学率急増がもたらされた経験からも積極的に導入された (2010 年 5 月教育省幹部へのインタビュー)。

試行実験は成功を収めた。この 1 年間で就学者数はそれぞれ教育課程ごとに、就学前教育は 33.7%、初等教育は 11.4%、前期中等教育は 12.2% 増大した。14 万 7600 名があらたに就学したのである (Ghana Education Service 2008, Darko, et. al. 2009)。この成功を受け、諸経費の廃止とキャピテーション・グラントは全国に展開されることとなった。

額は男子生徒 1 名にたいし 25,000 ガーナセディ (デノミ前の当時、現 2.5 セディ)、女子生徒 1 名にたいし 35,000 ガーナセディ (同、現 3.5 セディ) と『キャピテーション・グラント交付活用指針』にあるが、インタビューでは一律 3 現ガーナセディとの回答を得たほか、2011/2012 年度は 4.5 ガーナセディに改定されるという話も複数のインタビューで聞かれた。

## (2) 交付メカニズム

キャピテーション・グラントは、年に 3 回に分割して配布される。議会でその年の額が承認されたのち、教育省から郡教育事務所 (DEO: District Education Office) に予算が配分され、地方教育事務所が開設した各学校の銀行口座に振り込まれる。各学校は、学年の年頭にグラントの用途について計画書 (SPIP、後述) を作成し地方教育事務所から承認を受ける。グラントの執行はその承認を受けた SPIP に基づき支出をしていく。支出に際しては、各教師が支出伺 (Request Form) を校長まで提出しそ

れを郡教育事務所長に提出・決裁を受ける。承認書 (Authority Note) が出たのち校長が銀行口座より現金を下ろす。実際の資金の執行者である教師は「前渡伺 (Advance Form)」を校長に提出し資金を受け取り、物品の購入等で支出を行う。その後支出報告書 (Activity Report) を作成し領収書またはそれに該当するもの (Honor Certificates) を添付して校長に報告する。校長は「支出報告書 (Accounting for Advances Form)」を作成することで一連の手続きが終了する。

SPIP の作成、また資金の支出にかかる校内決裁は校長および学校運営委員会 (SMC、後述) の委員長があたる。この両者はキャピテーション・グラントに関して会計責任を負っている。毎月及び学期ごとにキャピテーション・グラントの利用状況に関して報告書を作成し郡教育事務所に報告する。郡教育事務所はキャピテーション・グラントの活用状況について年 4 回郡教育事務所長に報告する。会計検査は郡教育事務所 (DEO) が各学校に派遣する会計士によって行われる。

キャピテーション・グラントの各学校への交付額は、年度当初においては前年度末の就学児童数を元に算出される。しかし新年度が始まったあとも就学児童数は増減する。そのため年 3 回にわたり学校は就学児童数を郡教育事務所に報告しなければならない。第 2 回目のキャピテーション・グラントの交付額は年度当初の就学児童数を元に計算される。それが第 1 回目交付額よりも多い場合は、そのときに遡って追給される。第 3 回目のキャピテーション・グラント交付額は第 2 回目の就学児童数の報告に基づいて支給される。

## (3) 学校現場におけるキャピテーション・グラントの管理

支給されたキャピテーション・グラント

は、学校運営に使われ、とくに質の面の向上に資する活動や環境整備に対して使われることが想定されている。その用途の説明責任を明らかにし、またグラントを使うプロセスにおいて学校運営の能力そのものを向上させるための道具として、キャピテーション・グラントとともに導入されたのが「学校パフォーマンス向上計画 (SPIP: School Performance Improvement Plan)」である。キャピテーション・グラントの受け取り要件として SPIP の作成が義務付けられている。SPIP はもともとは米国国際開発庁 (USAI: United States Agency for International Development) のプロジェクトで導入されたもので、キャピテーション・グラントの設計にあたった DfID がその効果に着目してキャピテーション・グラントとのパッケージとして導入したものである (2010 年 5 月 教育省幹部インタビュー)。

SPIP は、校長、教員、PTA および地域コミュニティの代表から構成される「学校運営委員会 (SMC: School Management Committee)」によって作成される。SPIP の作成プロセスは学校によって多少異なるが、訪問した学校の場合まず校長が SPIP のドラフトを作成し、次に教員間で話し合う。教員は校務分掌を持っており (試験、文化、スポーツなど)、各分掌委員会のメンバー教員に必要な予算を計上し、教員全員で SPIP を検討する際に校長と交渉する。校長は、各分掌の要求を聞きつつ、予定されるキャピテーション・グラントの額よりも要求された額のほうが多ければ、分掌間で増減する。校長と教員とが最終的に合意したのち SMC に提出、SMC 及び校長が署名し SPIP の完成となる。学校によっては教員から校長へ要求額を提示し、校長がそれをもとに SPIP をドラフトし、その後教員全員で最終化、SMC へ提出、とするところもある。

このような SPIP の作成手続きによって、学校と保護者とがキャピテーション・グラ

ントに共同責任を負い、効果的に活用されることが期待されている。キャピテーション・グラントと SPIP を組み合わせることで、財政分権化での学校現場での実施能力も培うことができる。

なおキャピテーション・グラントは次の用途に認められている。

1. 教材・教具 (Teaching Learning Materials): カップボード、紙、本、パンフレット類等
2. 文具…封筒、コピー代、ホッチキス等
3. 校内研修 (School based INSET)
4. 保健衛生
5. 試験
6. 軽微な修繕
7. 銀行の手数料
8. スポーツ関連
9. 文化関連

### 3. 学校現場へのインパクト —校長へのインタビューから

#### (1) 就学者数の増加とそのインプリケーション

以上のように導入の経緯と実施内容についてみたところ、キャピテーション・グラントの政策意図は、「学習者=就学者数の公正を伴った増加」及び「学校運営の質的向上 (効率的で透明性を伴った学校財政運営を通じ、地域社会・保護者・学校という三者から構成される総合的な教育環境の質的向上)」にあったと解釈できる。今回インタビューした 4 校の校長も全員がキャピテーション・グラントの効果としてまず就学者数の増加・急増を挙げた。ただ同時期 (2006 年) に学校給食プログラムも開始されており、そのため給食プログラムが実施されている農村部では、就学者数の増加がキャピテーション・グラントによるものか、給食プログラムによるものかは定かではない。ただ農村部小学校の校長の感触では、給食

プログラムは生徒にとって魅力的であり、キャピテーション・グラント（に伴う諸経費の廃止）は保護者にとって魅力的であるという。ガーナ教育省のデータでも、キャ

ピテーション・グラントが導入された 2005 年以降就学率が急増しているのは事実である。

表 1 小学校の就学率（単位：パーセント）

州	2003	2004	2005	2006	2007
Ashanti	79.7	84.4	-----	81.8	95.3
Brong Ahafo	80.4	85.3	-----	80.2	95.1
Central	89.7	94.2	-----	83.7	99
Eastern	87.5	88.5	-----	92.3	106.6
Greater Accra	80.4	85.6	-----	78.7	95.5
Northern	64.6	69.8	-----	84.7	100.5
Upper East	81.1	85.2	-----	61.8	88.2
Upper West	73.1	79	-----	65.9	92.1
Volta	82.6	84.7	-----	70.4	94
Western	78.6	85.5	-----	67	96.4
平均	80.2	84.4	-----	79.2	97.3

出典：Darko 2009, Table 4. P. 16

就学者数の急増が学校現場に与えている負の影響は学校施設の整備が追いつかないことである。1 クラスに 50 人以上が在籍することは今や珍しいことではなくなった。しかしキャピテーション・グラントは学校校舎・施設の整備を行うには少額すぎであるし、またそれは実際に郡政府の担当業務とされているため、学校がそれら整備を行うことはない。

## （2）学校と、保護者や地域社会（コミュニティ）との関係

SPIP は保護者と教員とが学校運営について対話の機会を提供し、結果としてより効果的な学校運営に貢献することが期待されている。しかし今回の調査においては、キャピテーション・グラントはコミュニティや PTA の役割に負の影響を与えていると校長が認識していることが示された。例えばキャピテーション・グラントの導入後は従来行われていたコミュニティからの善意の寄付が行われなくなっている。少なくとも寄付が増加したという話を聞くことは今回でき

なかった。この理由としてインタビューしたいずれの校長も、保護者やコミュニティはおしなべて学校関連の費用は政府が面倒をみるものと理解してしまった、と考えている。学期ごとに支給されるキャピテーション・グラントの金額はコミュニティにとって必ずしも少なくないものである。その額を前にコミュニティは学校は十分に資金を政府から得ていると思ってしまう、と校長は認識している。

その他の負の影響として、善意の寄付が行われなくなっただけでなく、保護者が子どもの教育環境の整備に無関心になったという声も聞かれた。具体的には学習に必要なノートなど文房具を購入しない、定期試験にかかる諸費用を負担しない、などである。

キャピテーション・グラントは小学校から保護者へのおもな経費の徴収を基本的に認めないものであるため、学校側は無償の概念に含まれるべきか判断が分かれるものは徴収しづらくなった、と考えている。ただし、学校によっては保護者に事情を説明

して理解を得た上で費用を徴収する場合もある。たとえば試験を行う際は通常黒板に問題を書きそれを読んで生徒が口頭で回答する、という方法をとる。しかし紙で試験問題を作成したほうがより多くの出題をすることができるし、児童生徒にとっても書く練習となる。このような事情を保護者に説明し理解を得れば、試験問題印刷費として徴収する。

善意の寄付を受け取るチャンネルは必ずPTAの委員長を通じて校長が受け取ることになっている。これは資金の透明化に貢献していると校長から考えられている。学校運営関連の資金が関わる場合、必ずSMCやPTAが関与するという。

### (3) 学校運営

学校運営に関してキャピテーション・グラントへの評価は総じて肯定的であった。とくに農村部の学校では手持ちの資金が増えること自体が歓迎され、一部の学校では遠方に居住するため授業時間が減ってしまう教師が職場近郊でも生活の一部が賄えるよう、教師の食事や通勤など福利厚生への補助に使われる例も見られた。

校長自身の業務量について、キャピテー

ション・グラントの導入後は従来に比べ増えたと感じられている。しかし従来行われていた必要経費の補填を校長自身の所得から行うということはなくなったため、心理的負担は特段に軽くなったという意見も聞かれた。

一方でキャピテーション・グラントは期日どおりに入金されることは少なく、また児童生徒数に応じた額が必ずしも支給されていない。そのため授業や学校行事に必要な物品は校長がポケットマネーで支出することもある。

すでに交付メカニズムについて説明したように、キャピテーション・グラントを銀行口座から引き出すごとに支出何が必要であり、それは金額の多寡にかかわらない。そのため校長は銀行に行く頻度を少なくするために使途リストを作っておき、まとめて支出何を作成、郡教育事務所より承認書を得てグラントを銀行口座より下ろしておき、必要な時にそこから支出していくことにしている学校もあった。引き出したグラントは必ずしも全額使い切らずに持ち越して次の学期で使ったりもする。キャピテーション・グラントは郡教育事務所の承認があれば持ち越しも返納もできる。

表2. キャピテーション・グラント予定額と執行額（単位：現ガーナセディ）

州	2005年		2006年		2007年	
	予定	執行	予定	執行	予定	執行
Ashanti	109,195	79,588	122,638	89,386	128,856	93,918
Brong Ahafo	75,468	55,470	85,388	62,762	89,802	66,007
Central	82,583	61,022	94,801	70,050	99,936	73,844
Eastern	100,191	74,356	110,941	82,330	118,094	87,639
Greater Accra	87,580	65,114	94,164	70,010	101,666	75,587
Northern	139,704	103,400	146,376	108,328	155,021	114,724
Upper East	59,539	41,204	66,664	46,135	75,052	51,940
Upper West	89,498	61,938	67,308	46,581	77,435	53,589
Volta	91,872	64,964	103,855	73,443	113,529	80,279
Western	66,019	48,484	81,469	59,860	82,717	60,762
合計	901,649	655,540	973,604	708,885	1,042,108	758,289

出典：Darko 2009, Table 2 and Table 3. P. 15

#### (4) 校長が考える教育の質とキャピテーション・グラントの効果

教育の質についての校長の考えの第一は、教授-学習プロセスが適切であるという点であり、そこへのキャピテーション・グラントの使用例が挙げられた。プロセスでは、まず教科書、教材教具、ノート、授業時間、また家庭学習時間などの投入について言及されており、キャピテーション・グラントによってノートや文具を持ってこない生徒のために学校側が用意することができるようになった。また従来は児童自身で教科書を購入しなければならず教科書を持たない生徒も存在したが、近年は教科書も供与されるようになったという。また黒板といった学校設備の軽微な補修であればキャピテーション・グラントでも賄えるため、学校環境が向上したとの回答も得た。

第二にそれらを適切に使う教師の存在である。授業における生徒への適切な指示、教材の使用、学習においての良い雰囲気づくり、生徒をやる気にさせる、などである。キャピテーション・グラントによって教師用の教材や指導書を買えるようになったのは大きな利点だと認識されている。またスポーツや文化など野外活動 (extra curricular activities) を実施することができるようになった。なお、郡教育事務所から支給される教材類は、チョーク (一人5本)、教科書、登録簿、成績表 (assessment)、生徒の動向票 (continuous cumulative record) などである。校内研修も SPIP の活動の一つに含まれ、それに必要なプリントの印刷代などにグラントが使われている。また教師の通勤時間と労力の緩和のために教師用のバンガローの整備をあげた学校もあった。

第三に、児童の読み書きの状態、学年末試験の結果、そして中学校卒業時に全員が受ける基礎教育認定試験の合格率である。これら成績向上は校長も非常に気にかけて

おり、補講を無料で実施して生徒にはモルツ (大麦からできる甘い飲み物) を配布したり、校内で読書大会を開催し上位者に証明書を発行するなどの活動にキャピテーション・グラントを使っている。

SPIP と教育の質との関連については、生徒や教師用の教材・教具の購入や、課外活動・校内研修の実施にキャピテーション・グラントを使うかどうかは、SPIP の作成の際に教師・校長・保護者の三者の同意が必要であるため、その意味で SPIP の作成自体が教育の質の向上に関連付けられている、という認識が聞かれた。また SPIP は手書きで作成し郡教育事務所に提出するが、郡教育事務所がコンピューターで清書して学校に返却してくれる。学校側にとってはコンピューターを設置し SPIP を清書して提出するという動機づけになっている。

一方、学校側の教材・教具の準備のみで学習環境の整備と言うには十分ではなく、家庭による児童生徒へのサポートが必要な面も明らかになっている。家庭学習 (宿題) の面倒をみるかどうかという精神的なサポートもしかりであるが、PTA 会合への出席率が悪くなっているように校長は感じている。また保護者の経済環境によって児童生徒は労働にでたり、物乞いをさせられたりする。地域社会全体において生徒にとってのロールモデルの不在も指摘された。

なお、基礎教育認定試験の合格率とキャピテーション・グラントや SPIP との関係性はまったく明らかではないが、同試験の合格率は5年前 (2004年) と比べて悪化しているという声が多く聞かれた。ある学校では2009年度の実績は30パーセントくらいであったが、以前は80パーセントくらいの合格率であったという。2005年に導入された自動進級制が何らかの影響を及ぼしている可能性はあるかもしれないが、本研究の範囲外であるためこれ以上は立ち入らない。

以上のような状況に見られる教員への校

内・校外（クラスター）研修の機会や生徒への学習機会といった教育活動の充実のためのグラントの活用は、校長の積極性や力量といった面に差が観察された。ある農村部の小学校の年配の男性校長は就学児童の急増という事態に対応しきれず、学校設備の老朽化も伴い、教育活動の充実に関するキャピテーション・グラントの活用について触れられなかったが、一方同じ農村部であっても、比較的年齢が若く教育学修士を持っている女性校長は、自らのイニシアティブによって学内にさまざまなコンテスト（毎年教科やテーマを変える）を開催したり児童への補講を行ったりしている。またこの校長の元ではSPIPもインタビューした範囲では他校と比べて文書などよく管理されており、SPIP導入時の校長研修についての言及もあった。

#### 4. 学力へのインパクト－先行研究から

キャピテーション・グラントの政策意図は就学者の増加と学校運営の向上だとしても、それは教育のアウトプットである学力にはどの程度インパクトを持つのであろうか。言い換えれば、キャピテーション・グラントの支給を通じて達成されるであろう就学者数の増加や学校運営の向上は学力に正の効果をもつものであろうか。このようにキャピテーション・グラントの本来の政策意図からは直接には導かれまいが、しかし教育開発においては当然な関心事である学力への効果について、Darko, Adobe, Asem & Afutu-Kotey (2009)の研究を手がかりに若干の考察をしたい。

この研究では、1990年代からのEFAの達成手段としてアフリカ諸国では学費廃止と給食プログラムの2つの方法が主流を占めたことを述べ、とくに学費廃止についてのインパクトについて効果を整理している。学費廃止の正の効果は、とくに経済的な困

窮にある家庭の子どもの教育への需要喚起であった。域内でいち早く学費廃止を導入したマラウィではとくに貧困層の就学率が急激に向上した。他の国（ウガンダ、タンザニア、レソト、カメルーン等）においても、貧困層のみならず、女子、孤児、農村部児童の就学率が向上したことが示されている。しかし就学者数の急増は両刃の剣であり、それは負の効果を伴っている。前述のマラウィの場合、学校環境の整備、教員の養成、教材・教具の配布が生徒数の急増に間に合わず、教育の質の低下が著しい（cf. 澤村2009）。さらに、地域社会による学校への物心両面でのサポートがなくなってしまうことも報告されている。

ガーナでも他国の先行経験同様の懸案がもたれている。同研究では、ガーナ教育サービス局が認識するキャピテーション・グラントに伴う困難な点として、「学級施設」「教員」「教材教具」等インプットの増加が必要なことやコミュニティの学校運営への参加の維持の難しさが認識されていることを紹介している。そこで同研究では、キャピテーション・グラントが次の3つの主要な教育のアウトカムへどのような影響を与えているか統計手法を用いて明らかにした。3つのアウトカムとは、「学力としての基礎教育認定試験の合格率」「総就学率」「ジェンダー格差」である。これらを従属変数として、キャピテーション・グラント、教師一人当たりの児童数、学級人数、就学率、生徒一人当たりの教科書数、郡における訓練を受けた教師の割合等を独立変数にとって、重回帰分析（最小二乗法）を行った。使用したデータは2005年から2007年の3年間にわたる138教育行政区のパネルデータである。

分析結果から、キャピテーション・グラントは基礎教育認定試験の合格率の向上、総就学率の向上、ジェンダー格差の縮小のいずれにも正の効果を与えていないことが示された。総就学率の向上については、統



計的に有意な効果が示されなかったものの、就学者数の実数は2005年から2007年の間に確実に増加していることは認識する必要がある。一方、独立変数のうち「訓練を受けた教師の割合」及び「生徒一人あたりの教科書数」は、基礎教育認定試験の合格率に統計的に有意な正の効果を持つことが明らかにされた。

このDarko、他(2009)の研究がもつ本研究にとっての重要な示唆は、キャピテーション・グラントは直接には学力の向上(ここでは試験の合格率)には貢献しないものの、キャピテーション・グラントの用途の一つである「教師への訓練」や「生徒への教科書(教材)配布」は学力の向上に貢献するという点である。キャピテーション・グラントそのものは生徒に直接投入されるわけではない。学校を通じて生徒の教育環境を整えるように制度設計がなされている。これは資金が分散して個々人の生徒をとりまく教育環境に投資されるということであり、そのため学力への直接の効果を期待するのは過度の要求ともいえる。一方、投資先である教育環境が整備されれば学力に何らかの貢献をすることが示されたということは、キャピテーション・グラントが設計どおりに施行され、かつ学校現場がそれぞれの実情にあうよう適切に運営するならば、学力面においても一定の成果が挙がるということが期待できることを意味する。

## 5. まとめにかえて:キャピテーション・グラントの政策意図と現場へのインパクトの予備的考察

キャピテーション・グラントは児童生徒に対し学校を介して間接的に支給する補助金の制度である。そのためそれをどのような用途でどのように使うかによって、キャピテーション・グラントの学校現場でのインパクト、ひいては間接的効果として児童

生徒の学力の向上の促進の程度が変わることが予測される。

今回のインタビュー調査では、キャピテーション・グラント及びSPIPの学校現場での活用によって見えてきた負の影響が明らかになってきた。またそれを通じ、制度としての限界も示唆されている。

まず就学者数向上の面であるが、教育省の統計データやインタビューからはキャピテーション・グラントの前提である諸経費の廃止は就学にかかる直接費用の部分的な軽減に貢献したと考えられるが、しかし就学の機会費用を減らすまでの効果は疑問に付された。たとえばそのコミュニティの主要収入源である農作物の収穫時期になれば児童生徒もそれに従事するため学校には通わなくなる。あるコミュニティでは、一日オレンジの収穫作業に従事した場合日当が15現ガーナセディ(およそ10アメリカドル)払われるといい、児童一人当たりのキャピテーション・グラントの月額よりずっと多い。また直接費用に関しても Ampiah & Yamada (2009) が示したように、通学のための交通費は月額一人当たりのキャピテーション・グラントより多いことがある。このようにキャピテーション・グラント(または諸経費の廃止)は一時的な就学者数の増加に貢献するのは確かであるが、その後児童らを継続的に学校に留めておくことができるかどうかはまた別の課題である。

次にコミュニティとの関係についてである。学校側にとってはキャピテーション・グラントの導入によってコミュニティや保護者の学校教育への理解が削がれたという理解であった。これは校長へのインタビューから示された学校側の見解である。ただし既に述べたように、試験問題用紙の印刷など学習に必要最小限のものは保護者に働きかけ理解を得て費用を徴収している例もある。この例からは、キャピテーション・グラント導入後はコミュニティとの関係の

再構築において学校・教員の負担は一時的に増えるが、結果として学校財政の透明化や学校と保護者との関係性の構築・深化に貢献していると考えられる。もしSPIPがそのような学校とコミュニティとの関係性構築ツールとして積極的に使われれば本来の意図である「学校運営の質の向上」に結びつくであろう。だが、これは校長や教員がその点に気づくかどうか、またそのような具体的な行動を起こすかどうかによって異なるだろうと思われる。

この点に関連して、学校とコミュニティとの関係性についてコミュニティや保護者側の見解はいかようなものであろうか。この点は今後の検証事項であるが、例えばグラントの導入前は学校側からその費用がどのような目的で使用するかという説明はなく学校に対する不信感をもちつつも義務感から支払っていた、というような認識があるかもしれない。学校とコミュニティとの関係性については学校側のみでなくコミュニティの意識も捕捉することで実態を明らかにすることができ、それによってSPIPのそこでの役割と制度上の限界も明確にすることができる。

第三に学校運営面について校長がキャピテーション・グラントの利点として挙げたのは、その用途に学校側の裁量が大きく反映できる点である。すでにインタビューから明らかになったように、グラントを校内研修や児童生徒への補講など学習・学力に直結する活動に積極的に活用する校長もいれば、生徒数の急増への対処としてグラントを使用する校長もみられる。このように学校の裁量に大きく任されるキャピテーション・グラント活用の効果は学校長の総合的な力量に大きく依存することが示唆された。したがって学校長の意識と行動は今後の調査項目の一つとしさらに考察する意義がある。

キャピテーション・グラント自体は、諸

経費徴収の廃止によって減じた学校収入に代替するものである。その事実はすなわち公教育費の負担が家計から政府へ移ったということであるが、公費を投入するため、また家計の行動にも影響を与えるため、その正負の効果の検証が必要とされる。今回の事前調査で明らかになったのは、校長の学校環境整備・学校運営に関する意識・力量と、学校とコミュニティ・保護者との関係の2点によって、キャピテーション・グラントの効果が変化するという点であった。これら2点の具体を明らかにすること、そしてその具体的事実とキャピテーション・グラントの効果の関連性を検証することが次なる課題である。

## 付記

本調査の実施には、科学研究費補助金（平成20－22年度 基盤研究（B）（海外学術調査）「教育の政策改革を質的改善につなげるための国際協力のあり方に関する研究」研究代表者：吉田和浩）を活用した。

## 注

<sup>①</sup> ガーナの基礎教育は、就学前（2年）、小学校（6年）、前期中等（2年）に該当する。なお前期中等から後期中等教育への進学には、基礎教育認定試験（Basic Education Certificate Examination: BECE）に合格することが必要である。

## 引用・参考文献

Ampiah, J. & Yamada, S. 2009. Chapter 2 UPE Policy Implementation in Ghana: Challenges and Policy Implications. In Nishimura, M. & Ogawa, K. eds. 2009. *Universal Primary Education Policy in Sub-Saharan Africa: A Comparative Analysis of Ghana, Kenya, Malawi and Uganda and Policy*

- Recommendations*. Kobe: Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.
- Comea, G.A., Jolly, R. and Stewart, F. 1987. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. New York: Oxford University Press.
- Darko, R., Adobea, G., Asem, F. & Afutu-Kotey, R., 2009. *Effects of Capitation Grant on Education Outcomes in Ghana, GDN Working Paper Series No. 20*. Global Development Network 1999-2009 [[http://depot.gdnet.org/newkb/submissions/UNDP\\_Project\\_%20Osei,%20Owusu,%20Asem%20&%20Afutu-Kotey%20\\_20.pdf](http://depot.gdnet.org/newkb/submissions/UNDP_Project_%20Osei,%20Owusu,%20Asem%20&%20Afutu-Kotey%20_20.pdf)] (accessed on March 13, 2010).
- Mark, B. and Lilis, K. 1988. *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Oxford: Pergamon Press.
- 澤村信英 (2009) 「マラウイの初等教育無償化後の現実—学校レベルの質的改善—」『国際教育協力論集』12巻2号、203-209頁。