

博士論文 2020 年度

発展途上国における教育政策の実証分析
ー西アフリカの教育政策における分権化アプローチの効果

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科

森下 拓道

主 論 文 要 旨

報告番号	甲 乙 第	号	氏 名	森下拓道
主 論 文 題 目 :				
発展途上国における教育政策の実証分析 －西アフリカの教育政策における分権化アプローチの効果				
(内容の要旨)				
<p>本稿では、フランス語圏西アフリカ諸国の教育政策について、分権化アプローチに焦点を当てた実証分析を行っている。</p> <p>第1章では、基礎教育サービスは私的財の側面が強いが外部性が大きく、公平性を担保する観点からも公的供給が正当化されることを議論した。そのとき、サービスの提供者と受益者の間に情報の非対称性が存在することを前提とし、公平性と効率性の両立を図るために分権化アプローチが重要な役割を果たすことを示している。</p> <p>第2章では、フランス語圏西アフリカ諸国における教育政策の特性を議論している。同地域の教育政策は、旧宗主国であるフランスの影響を受け中央集権的な性格が強いものの、ニューパブリックマネジメントの影響を受けたフランスの教育政策の変化及び国際開発政策の動向から影響を受けながら、学校レベルへの権限移譲が進んでおり、分権化アプローチの実証分析を行う上で重要な事例を提供することを明らかにした。</p> <p>第3章は、教育省と学校運営委員会の権限配分について理論モデルを構築し、分権化、集権化は一意的には決まらないが、様々な制約要因を考慮すれば分権化が望ましいとし、セネガルの事例分析を通じてその妥当性を検証している。</p> <p>第4章は、学校設置者の多様化による女子教育への影響を分析している。マリでは非政府立学校の設置が可能になり、有償による費用負担が就学を阻害する可能性もあったものの、教育ニーズを反映し女子の就学は拡大した。また、女子の教育機会の拡大は初出産年齢の上昇及び出産数の減少をもたらすことを明らかにした。</p> <p>第5章は、ベナンの契約教員制度の効果を分析している。分析結果は、インセンティブ設計やモニタリングなどの制度が適切に設計されれば、短期雇用契約に基づ</p>				

く教員は正規教員に比較し、高いパフォーマンスを発揮することを示唆しており、財政事情が厳しい国においては有効な選択肢であることを明らかにした。

実証分析の結果はいずれも分権化アプローチの有効性を支持しており、特に、学校レベルへの権限委譲が公平で効率的な基礎教育サービスの提供を可能にすることを示している。これらの結果を踏まえ、最終章では、分権化アプローチが有効に機能するよう、関係アクターのインセンティブを適切に反映した制度設計が求められていると結論付けている。

キーワード：フランス語圏アフリカ、地方分権、教育、コミュニティ、インセンティブ

目 次

目 次.....	4
序 章.....	9
第 1 章 分析の諸前提I：基礎教育サービスの経済学的特性	15
1-1 はじめに	16
1-2 基礎教育サービスの経済学的位置づけ	16
1-2-1 基礎教育は誰のものか？	16
1-2-2 基礎教育サービスの提供主体	18
1-2-3 基礎教育サービスの提供方法：基礎教育サービスの分権的供給	20
1-3 結論.....	24
(参考文献)	26
第 2 章 分析の諸前提II：フランス語圏西アフリカ諸国における教育政策の分権化.....	29
2-1 はじめに	30
2-2 フランス語圏西アフリカ諸国における教育政策の分権化	30
2-2-1 仏語圏西アフリカ諸国における分権化の歴史的背景	30
2-2-2 フランスの教育行政制度	35
2-2-3 国際開発からのアプローチ	37
(1) 地方分権化の歴史的変遷	37
(2) 分権化アプローチの展開－School-Based Management(SBM)を中心に	39
2-3 フランス語圏西アフリカ諸国における基礎教育の現状と課題.....	41
2-3-1 教育指標の推移	41
2-3-2 マクロ経済指標の推移	45
2-3-3 教育予算の推移	48
2-3-4 学力水準の比較	51
2-3-5 教育改革の動向	55
2-4 総括—発展途上国における教育政策の分権的アプローチの分析枠組	56
(参考文献)	60
第 3 章 地方分権化アプローチの意義—学校運営の分権化	63
3-1 はじめに	64

3-2	地方分権化が進められる背景	65
3-2-1	地方分権化の意義	65
3-2-2	発展途上国における地方分権化—School-based Management(SBM)の展開	66
3-3	モデル	67
3-3-1	分析の枠組	67
3-3-2	教育省と CGE の権限配分に関する基本モデル	68
3-3-3	補助金を考慮する場合—モデルの拡張—	76
3-4	学校運営委員会制度の機能化にかかる論点整理：セネガル共和国のケース	78
3-4-1	セネガル共和国における学校運営委員会制度の概要	78
3-4-2	学校プロジェクトの概要	79
3-4-3	学校運営委員会制度にかかる論点整理	81
3-5	結論と今後の課題	84
	(参考文献)	87
第4章	学校設置の分権化に伴う教育機会の拡大	
	「非政府立学校の拡大と女子教育—マリのケース」から	89
4-1	はじめに	90
4-2	先行研究	91
4-3	マリ共和国における教育セクター	94
4-4	データ・分析手法・分析結果	98
4-4-1	データ	98
4-4-2	分析枠組	100
	(1) 差の差分分析 (Difference in Difference : DID)	100
	(2) 操作変数法 (Instrumental Variables)	101
4-5	分析結果	102
4-5-1	DID：教育年数への効果	102
4-5-2	操作変数法：教育年数の増加が婚姻行動及び出産に及ぼす効果	104
4-6	結論	106
	(参考文献)	108
第5章	教員採用の分権化が児童の学習成果に及ぼす影響—ベナンのケース	110
5-1	はじめに	111
5-2	理論モデル	113
5-3	分析	116

5-3-1	ベナン共和国における教育セクターの現状	116
5-3-2	使用データ	118
5-3-3	推定モデル	121
5-3-4	分析結果	123
5-4	結論	128
	(参考文献)	131
終	章	135
謝	辞	145

図リスト

第 2 章

- 図 1 就学率（全世界）
- 図 2 初等教育修了率（全世界）
- 図 3 初等教育総就学率（仏語圏アフリカ）
- 図 4 初等教育修了率（仏語圏アフリカ）
- 図 5 GDP per Capita（Constant 2010 US\$）
- 図 6 人口増加率
- 図 7 人口密度（2017）
- 図 8 政府支出における教育支出の割合
- 図 9 政府教育支出（対 GDP 比）
- 図 10 児童 1 人当たり政府教育支出（対 1 人当たり GDP 比）
- 図 11 フランス語圏アフリカ諸国の学力比較（初等 2 年次）
- 図 12 フランス語圏アフリカ諸国の学力比較（初等 5 年次）

第 3 章

- 図 1 セネガルにおける行政機構の概念図

第 4 章

- 図 1 私立学校就学者数の推移
- 図 2 就学者数の推移

表リスト

第 2 章

表 1 PISA for Development の結果

第 3 章

表 1 学校プロジェクトとして採択されたプロジェクトの内容

第 4 章

表 1 基礎教育の推移 (1990-1997)

表 2 政策介入前後のコーホート間の比較

表 3 州別・設置者別学校数

表 4 記述統計量

表 5 プログラム効果

表 6 分析結果 1 (教育年数の増加: DID プログラム効果)

表 7 分析結果 2 (教育年数の増加: DID 州別プログラム効果)

表 8 内生性テスト Tests of endogeneity

表 9 第 1 段階の回帰分析結果 First-stage regression summary statistics

表 10 分析結果 3 (操作変数法)

第 5 章

表 1 総就学率 (1995-2005)

表 2 契約形態別教員数 (2000-2005)

表 3 記述統計量

表 4 多項ロジットモデルによるバランステスト結果

表 5 バランステスト結果

表 6 推計結果 1

表 7 推計結果 2

序 章

基礎教育の完全普及は1990年に採択された「万人のための教育 (Education for All: EFA)」、2000年のMDG (Millennium Development Goals)や2015年のSDGs (Sustainable Development Goals)といった国際的なアジェンダに組み込まれたことにより、多くの発展途上国の最優先課題のひとつとして位置付けられている。

このため、発展途上国とそれを支える国際社会の大きな努力の結果、学校数や教員数は著しく増加し、2000年には約82%だったサブサハラ・アフリカ諸国の総就学率も2015年には97%にまで達するなど、教育の量的側面については大きな進歩が実現したとみることができる。その一方で、修業年限内で卒業することができない児童も少なくなく、中退率も依然として高い状態が続いている。さらに、学校に通っていても子どもは何も学んでいないという、学校教育に対する不信感も高まっている。教育の質に関するこれらの様々な課題を World Bank (2017)は「学習の危機 (Learning Crisis)」と表現し、国際社会のさらなる努力の必要性を訴えている。これは「基礎教育の完全普及」という目標がもつ本質的な価値を実現するためには、教育へのアクセスの拡大に留まることなく、教育の質の向上にも取り組まなければならないという新たな目標設定の宣言ともいえよう。

このような状況の下、アフリカの人口は今後も増加を続け、特に若年層の拡大が想定される。この人口増加をアフリカの成長ポテンシャルとして機能させるためには人的資本の形成と蓄積が不可欠であり、その実現を図る上で、教育政策に対する期待は大きい。この観点から、教育へのアクセスの拡大によって、従来であれば学校に通うことができなかつた子どもの就学が可能になることは、政策効果の発現形態のひとつとして望ましいことである。しかし、教育へのアクセスの拡大に伴い、学校建設費、教員の採用や育成、継続的な雇用に要する人件費、教科書や教材の作成・調達・配布に要する経費など継続的な財政支出も拡大する。多くの場合、拡大する教育需要に教育投資が追いつかないために子どもの学習環境は劣化し、平均的な学力水準は低下してしまう。教育の量的拡大と質的向上の両立を図ることは決して容易なことではないのである。

しかし、教育投資の拡大が強く求められる状況ではあるものの、高度化、複雑化する現代社会における膨大な開発ニーズの前では、教育開発も引き続き重要性は極めて高いとしても、数ある政策課題のひとつに過ぎないのも現実である。そのような状況の下、従来からの伝統的な政策課題である教育の量的拡大を図ると同時に、新しい政策課題としての教育の質的な向上にも取り組んでいくため、厳しい財政制約の中で無駄なく効率的に教育システムを運営する必要性はより一層高まっていくのである。

教育システムの効率性を高めていくための解決策のひとつが分権化である。

一般的に多くのアフリカ諸国の統治構造は中央集権的であることが多く、基礎教育サービスは主に中央政府によって提供されてきたが、21世紀に入る頃から、きめ細やかなサービスをより効率的に提供する観点から、受益者により近接する地方政府¹に基礎教育サービスの提供を委ねることが望ましいと言われるようになった。特に、中央政府の財源不足の大きな原因のひとつが関税や付加価値税など中央レベルで把握のしやすい特定の財源に依存した不十分な徴税機能にあるとすれば、地域住民が自ら負担することも含めて主体的に基礎的行政サービスの提供に貢献する仕組みは、財政負担の観点からは大いに歓迎されるであろう。また、住民に近いレベルで行政サービスを提供することが重要なのであれば、地方政府ではなく、中央政府の地方出先機関、あるいは学校や学校運営委員会に自律的な意思決定を行う権限を委譲することも選択肢となる。さらに、官僚機構としての教育制度は中央政府に一元化しつつも、基礎教育サービスを公共財ではなく私的財として位置づけ、民間サービスに委ねる方策もあり得るし、公的機関にサービス提供義務を残しつつも、サービスの提供主体を民間に委ねるといった考え方もあるであろう。その一方、厳しい財政事情に起因する、乏しい行政資源に悩むアフリカ諸国においては、希少な官僚機構を中央レベルに集権化する意味も小さくはないという考え方にも妥当性がある。

理論的には様々な可能性を導くことができるが、現実社会においては、こういった中央・地方、行政・住民、公的機関・民間セクターといった様々なアクターの相互関係の中で制度の均衡が決まり、定着していくことになるため、これらの多様な関係者のインセンティブに配慮した適切な制度設計を行うことが重要になることは言うまでもない。特に、中央政府の体制が脆弱であり、本来期待されている役割を果たし切れていないと言われることの多いアフリカ諸国の現状に鑑みれば、地方政府が効率的かつ効果的に基礎教育サービスを提供できるような制度設計を行うことの優先度は高いと言えよう。

このような制度設計を体現するシステムとして、本論文では、地方政府等中央政府よりも下位の機関に権限を委譲することを分権化アプローチと総称し、フランス語圏西アフリカ諸国を題材として、特に学校レベルにおける意思決定に着目した、分権的意思決定システムに基づく教育政策の効果について実証分析を行う。

フランス語圏西アフリカ諸国は現在でこそ複数国に分かれているものの、植民地時代はひとつの行政圏を構成していた。その歴史的背景から、フランス語

¹ 中央から地方への分権化という文脈においては、特別に区別しない限り、いわゆる地方公共団体や中央政府の地方組織なども含めて広い意味で「地方政府」という用語を用いることとする。

圏西アフリカに位置する 8 개국²から構成される西アフリカ経済通貨同盟

(UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine) に加盟し、共通の経済・財政政策、統一通貨を導入している。教育制度としては各国の文脈に応じて発展してきた部分もあるものの、歴史的な背景から行財政制度の共通性は高い。今回の分析対象国であるセネガル、マリ、ベナンはいずれも人口規模 1000 ~ 2000 万人前後と大きくはないが、共通性と特殊性が重なり合う各国の教育制度の分析を通じ、フランス語圏西アフリカ諸国における教育制度の輪郭を明らかにすることが可能になる。

フランスを旧宗主国とするフランス語圏アフリカ諸国は、英語圏アフリカ諸国と比較し、中央政府が大きな権限をもつ中央集権的な教育行政制度が採用されているという特徴がある。フランスは旧植民地国における少数のエリート教育を志向したため中央政府の権限が及ぶ範囲で教育制度を設計したこともあり、中央政府から地方レベルへの権限移譲は、地方自治体ではなく、主に中央政府の地方出先機関への権限の分散化 (Deconcentration) を通じて実現された。権限の分散化による権限移譲は中央政府内の権限の移転に過ぎないという考え方もあり得るが、他方で、受益者により近いレベルで意思決定を行うことが重要なのであれば、分散化はより忠実にその目的を反映する制度であるとも言えよう。特に、学校レベルへの権限の委譲に注目が集まるようになると、地方自治体も地方出先機関も政府と学校の間位置する点で差異はない。むしろ、地方出先機関を中央政府と同一視できるのであれば、中間レベルの意思決定システムを捨象することが可能となり、学校レベルへの権限移譲の効果を際立たせることになる。すなわち、中央集権的なフランス語圏西アフリカ諸国の教育制度は、逆説的に、近年の議論の中心課題となっている分権化アプローチの効果を明らかにする上で最適な事例を提供するのである。

さらに、同地域は他のアフリカ諸国に比較しても基礎教育の普及が遅れている上、天然資源に乏しく、財政的な制約条件が極めて厳しい地域であることを忘れてはならない。量的側面だけではなく、質的側面にも配慮して基礎教育の完全普及を達成する上で、効率的な制度設計に対する政策的なニーズは極めて大きい。公用語をフランス語とするために、言語的制約から特に日本ではほとんど研究が行われていない地域であり、本研究を通じて、その実態を明らかにすることの意義は大きいと考えられる。

なお、分析に当たっては、本論文では計量経済学的なアプローチによる接近を試みている。分権化アプローチに着目した教育政策の在り方を分析する場合、

² ベナン、ブルキナファソ、コートジボワール、ギニアビサウ、マリ、ニジェール、セネガル、トーゴの 8 개국。

子どもの学習成果から出発する教育学的なアプローチはもちろん、制度的な側面に焦点を当てた法学あるいは行政学的アプローチ、中央、地方の様々なアクター間の相互作用に焦点を当てた政治学的アプローチ、公共財の供給や税の支出に着目した公共政策的アプローチなど様々な視点から行われた多数の優れた分析が存在するが、本論文においては、経済学、特に計量経済学の知見に基づいた実証分析によって、制度的側面よりも分権化の機能的側面に焦点を当てつつ、定量的に教育制度の実態を明らかにすることを目的とする。これを踏まえ、本論文を以下のとおり構成する。

序章

第1章 分析の諸前提 1：基礎教育サービスの経済学的特性

第2章 分析の諸前提 2：フランス語圏西アフリカ諸国における教育政策の分権化

第3章 地方分権化アプローチの意義—学校運営の分権化の観点から

第4章 学校設置の分権化に伴う教育機会の拡大の影響

第5章 教員採用の分権化が児童の学習成果に及ぼす影響

終章

第1章では分析の諸前提となる基礎的事項として、基礎教育サービスの経済学的位置づけと地方分権化の理論的基礎、第2章で西アフリカ研究の意義について、本分析を進める上での諸前提に関する論点整理を行う。

第3章では、地方分権を進める背景として、中央政府と地方政府あるいは地方出先機関の間には情報の非対称性があり、中央政府はきめ細かなニーズに対応できないという問題意識の下、中央と地方の間の権限配分の問題を契約理論に基づくアプローチで分析し、セネガルの学校運営委員会制度のケース・スタディを通じて、モデルの適合性と今後の課題を明らかにする。

第4章では、マリ共和国における学校設置主体の多様化が女子教育の普及にもたらした効果の分析を行う。マリ共和国においては1991年、いわゆる第3民主制が成立したことによって中央政府以外のコミュニティやNGOなどが学校を設置できることとなった。これによってコミュニティ・スクールが急速に拡大したことが女子教育に及ぼした影響を実証的に分析している。

第5章では、ベナン共和国における契約教員の効果を分析する。ベナン共和国には、公務員である正規教員のほか、政府と短期の雇用契約を結ぶ政府契約教員、コミュニティと短期雇用契約を結ぶコミュニティ教員の3種類の契約形態の教員が公立学校に共存していることを踏まえ、教員の契約形態による児童

の学習成果の違いについて、傾向スコアを活用した実証分析を行っている。

終章では、これらの結果から、西アフリカ仏語圏諸国において学校の自律性を拡大する権限移譲の進展は基礎教育サービスを効率的、効果的に提供できることを明らかにする。

本論文のうち主要な分析は既刊論文における分析に基づいている。具体的には、第3章は国際開発研究第18巻第1号、第4章は国際開発研究第28巻第2号のそれぞれの掲載論文、第5章は9BCDE (9th Bolivian Conference on Development Economics, 2018.11.30, ボリビア、サンタクルス開催)における発表論文をベースとし、本博士論文の趣旨に照らし、一部改編した上で掲載している。

第 1 章

分析の諸前提 I : 基礎教育サービスの経済学的特性

1-1 はじめに

本論文は、基礎教育サービスを効率的に提供する方策として、分権的アプローチに着目し、その効果を実証的に分析することを目的としている。具体的な分析に先立ち、本章においては、基礎教育サービスの経済学的位置づけを確認し、分権化アプローチによってサービスを提供することについて論点を整理することとする。

1-2 基礎教育サービスの経済学的位置づけ

1-2-1 基礎教育は誰のものか？

経済学の観点から教育を分析する上で基本となる考え方は人的資本論である。Schultz (1961)、Becker (1964)らによって定式化された伝統的な人的資本論においては、人的資本とは、労働者が持つ能力・知識・技能などの総称であり、教育は人的資本への投資として位置付けられている。この人的資本論によれば、個人は進学便益と費用を比較した上で意思決定を行うとされている。進学便益とは主に進学に伴う長期的な賃金上昇分のことを指すが、そこには金銭的便益だけでなく満足感などの非金銭的な便益も含まれる。他方、進学の費用の主な構成要素も、学費などの直接費用と進学しなければ得ることができたはずの所得（いわゆる機会費用）といった間接費用だけではなく、勉学に伴う苦痛などの非金銭的な費用も含まれる。したがって、合理的な個人であれば、長期的に進学から得る便益が費用を上回るときに進学を選択することになるが、この時、教育の便益と費用は、教育を受けた個人に帰着する私的便益（費用）と本人以外にも帰着する社会的便益（費用）に分類される。長期的な賃金上昇分を私的便益といい、国全体の経済成長など本人以外にも恩恵を及ぼし得る便益を社会的便益という。同様に、私的費用は本人が負担する直接費用と機会費用であり、社会的な費用は税金などの公的負担を含めた費用である。これらのデータからそれぞれ計算された教育の収益率は人的資本論の文脈で頻繁に使用されている。

個人の立場からみれば、教育を受けることによって能力が向上し、その能力の向上に伴う生産性の改善によって収入が上がるのであれば、その便益は個人に帰着するため、その観点からは教育は私的な活動である。しかし、多くの研究は、私的収益率と社会的収益率を比較した場合、特に基礎教育の場合は社会

的収益率が高いことを明らかにしている³。この場合、個人に帰着する便益以上の便益が社会にもたらされることとなり、教育水準の決定を個人の選択のみに委ねては社会全体としては過少となる可能性もある。この点に関しては後述する。

一方、教育は個人の生産性を高めるという考え方を前提とした人的資本論に対し、教育の生産性を向上させる機能を否定する立場に立つのがシグナリング理論である。Spence(1973)を嚆矢とするシグナリング理論によれば、労働者は自分自身の生産性に関する情報を正確に把握しているのに対し、雇用主（企業）はその情報を必ずしも正確に把握しているわけではないという情報の非対称性がある場合、教育によって個人の生産性が変化しなかったとしても、個人は進学する動機を持つことになる。仮に、労働者には生産性の高いグループと低いグループが存在し、雇用主は学歴によって生産性が異なると考えている場合、労働市場で生産性に応じた賃金が支払われるとすれば、学歴による賃金格差が発生する。進学によってより高賃金を得ることができれば、労働者は進学する動機をもつことになるが、生産性の低いグループは高いグループに比べて進学費用が高い。したがって、費用が便益を上回ることになり、結果として生産性の高いグループのみが進学することとなる。このような状況の下では、進学情報は生産性を判別する基準となり、いわゆるシグナルとして機能することとなる。もし進学情報がなければ、雇用主は労働者の生産性の高低を判断することはできない。雇用主が労働者の生産性の違いを判断できないために、生産性を考慮せずに賃金を設定するとすれば、生産性の高い労働者に対しては生産性よりも低い賃金を、生産性の低い労働者に対しては生産性よりも高い賃金を、それぞれ提示することとなるため、生産性の高い労働者は就職せず、あるいは就職してもすぐ辞めてしまうために、生産性の低い労働者のみが残ってしまう。その結果、雇用主は損失を被ることとなり、ひいては社会的に非効率的な状態が生じてしまうこととなる。進学行動自体が労働者の生産性を向上させないとしても能力に基づいた生産性を明らかにするのであれば、労働者を選別する上で重要な意味を持つが、生産性を明らかにする代替手段が他にあれば、進学自体は必ずしも重要ではないということとなる。

人的資本論とシグナリング理論は、個人の生産性向上をもたらすかどうかという点において明確な立場の違いがあるものの、複雑な現実社会においては視点の違いによって双方ともに説得力をもって説明しうる状況が成立しうるため、

³ 発展途上国における教育の収益率を計測する研究は Schultz (1961)、Becker (1964)の理論的研究を受け、例えば Psacharopoulos (1973)などから実施されてきた。近年の議論は Patrinos and Psacharopoulos (2020)などを参照。

実際のところは、理論が言うほど明確な違いはない。あえて言えば、教育段階が上がるほど生産性の個人差が拡大し、シグナリング機能の重要性が高まるため、シグナリング理論は主に高等教育段階の進学機能の分析に焦点を当てて展開されてきた背景がある。したがって、本稿の中心課題である初等教育に焦点を絞れば、教育は個人の生産性を向上させるという考え方に異論の余地は少ないだろう。また、社会的な統合や経済成長の促進につながるなど社会的な便益が大きいことも広く認識されており、これらを考え合わせれば、基礎教育の分析に当たり、たとえシグナリング理論を支持する要素が含まれていたとしても、基本的には人的資本論の考え方に立脚して議論を進めることが適当と考えられる。

基礎教育が個人の生産性を高めるとともに、社会的な便益をもたらすという人的資本論に立脚するのであれば、教育への公的投資は相対的に正当化されやすい。実際に、シグナリング理論の要素が相対的に強い高等教育分野では多様な主体がサービスを提供することが多いが、人的資本論の要素が強い初等教育は政府によって提供されることが一般的である。ただし、教育投資が正当化されるとしても、そのことが直ちに政府による基礎教育への投資を正当化するわけではない。個人ではなく政府による投資を正当化するためには、別の視点からの検討が必要である。次節では、その根拠について検討することとする。

1-2-2 基礎教育サービスの提供主体

高等教育が、その私的便益の大きさから政府以外の多様な主体による供給が許容される傾向にあるのに対し、基礎教育サービスは政府によって提供されるのが一般的である。しかし、政府が提供する根拠は必ずしも自明とは言えない。ある財・サービスを政府が提供すべきであると主張するもっとも重要な論拠のひとつは、公共財の概念である。経済学において、公共財とは一般的に消費の非競合性（non-rivalness）と非排除性（non-excludability）のうち双方、少なくともいずれか一方の性格をもつ財のことを指す。非競合性とは、供給面からみれば、財を供給する総費用が利用者の増加によって変化しないという性質、消費面からみれば、ある消費者が財を消費する際に他の消費者がその財を同時に消費しても両者とも満足が低下しない性質をもつことを意味する。非排除性は、財の利用料を支払わない人を利用から排除できない性質のことを指し、いわゆるフリーライダー問題の原因となる性質である。

非競合性と非排除性の双方の性質を有する公共財は純粹公共財と定義され、特に国防や警察機能、電波などがこれに該当する。これと区別する際に、いず

れか片方の性質のみを有する財は準公共財として定義される。このうち、非競合性は成立するが非排除性が成立しない財はクラブ財と呼ばれることがある。規模の経済性が機能するような財がこれに該当する。他方、非排除性は成立するが非競合性が成立しない財はコモンプール財と言われている。漁業資源、森林資源など、利用者が増えるに従って混雑費用が高まり、競合性が高まるため、市場に委ねると過剰消費が生じるようなケースがこれに該当する。いわゆる「共有地の悲劇⁴」が発生するような財・サービスである。

これらの公共財の性質から基礎教育サービスを捉えれば、基礎教育サービスは施設としての学校、教員、教材などの投入を通じて実現するサービスであることから、そのキャパシティは無限ではない。現実社会では、キャパシティを超えて児童を受け入れているケースも生じているが、それでも物理的な限界はある。将来的に情報通信技術が本格的に学校教育の現場に導入されることとなれば、そういった物理的な制約条件が緩和される可能性もあるが、現時点では非競合性の仮定は満たされないと考えても差し支えはないだろう。また、基礎教育の完全普及は国際的に重要なアジェンダとして設定されていることもあり、政策的に無償で提供することが強く求められている。しかし、やはり受け入れキャパシティの問題から無制限に提供することはできないため、非排除性の仮定も満たすことはできない。このような性質に鑑みれば、基礎教育サービスは、経済学的には、公共財よりもむしろ私的財として定義した方が適切である。

私的財であれば、市場メカニズムを通じた取引により効率的な資源配分が可能となるため、一般的に政府の関与は必要とされないが、基礎教育サービスは政府によって提供されることが通例である。このようなケースは基礎教育サービスに限らず、医療サービスなどでも発生する。本来的に、基礎教育サービスが市場メカニズムによる供給が期待されるべき私的財として位置付けられるのであれば、政府が提供する根拠はどこに求められるべきなのであろうか。厳しい財政的な制約の下に置かれた発展途上国が、わざわざ希少な公的資金を使って私的財である基礎教育を公的部門が提供することの根拠をどこに求めるべきであろうか。

もう少し基礎教育のサービスとしての経済学的特性について理解を深めていくこととしたい。公共財であるか否かという論点に加え、基礎教育サービスの経済学的な特徴として、もうひとつ挙げられるのは外部性の存在である。外部性のある財・サービスの最大の特徴とは、私的便益と社会的便益の乖離が大きい

⁴ 「共有地の悲劇 (tragedy of the commons)」とは、メンバー全員が協力的行動をとればメリットがあるものの、各メンバーがそれぞれ合理的判断の下で非協力的行動をとる場合にデメリットが生じることを定式化したもの。牧草地を事例として説明されることが多い。

く、完全に市場による供給に委ねた場合には社会的に望ましい水準まで財・サービスが提供されないことである。市場は限られた資源を（通常は価格）競争を通じて配分するメカニズムであるが、外部性のある財・サービスの供給を市場システムに委ねた場合、財・サービスを本当に必要とする人にまで届けることができないケースが発生する。あるいは、選択的に財・サービスを購入しない人が出てくることになる。しかし、人的資本論の立場に立脚すれば、基礎教育を受けることによって個人は生産性を高め、国全体の経済成長に貢献することから、可能な限り広くサービスを展開することが必要である。また、基礎教育を受けることは、多くの国・地域において、国民の権利や義務として設定されている以上、その受容の判断を選択的に行うことは許されるべきものではない。これらを踏まえれば、基礎教育サービスをすべての国民が受けることができるよう、資源配分の効率性が歪められるようなことがあったとしても供給量を増やさなければならぬ。例えば、資本市場の制約により私的費用を賄うことができない場合などにおいては、政府による奨学金の選択的な支給などの関与も正当化されるであろう。

まとめれば、基礎教育サービスは公共財ではないため、公的供給が必須とまでは言えないものの、外部性、不完全な資本市場による市場のゆがみの是正、公平性・公正性の担保の必要性がある限り、政府は基礎教育サービスの提供に責任を有し、公的供給による提供が望ましいサービスということになる。

他方、そもそも私的財であるために、非排除性や非競合性などの制約が緩和されるのであれば、市場メカニズムの下で供給することがなじみやすいという側面もある。実際、基礎教育サービスを民間事業者が提供するケースも必ずしも珍しいことではない。最適な基礎教育サービスの提供方法は国や地域、時代、文化、制度、政策などの諸条件によって可変的であり、極めて実証的な課題であると言えよう。

1-2-3 基礎教育サービスの提供方法：基礎教育サービスの分権的供給

ここまで、基礎教育サービスの経済学的な特徴を概観した結果、基礎教育サービスは私的財の性格を色濃くもつが、外部性の存在により政府によって提供されることも正当化されていることの根拠をみてきた。ただし、政府による提供が正当化されるとしても、その方法は国や地域、時代、文化、制度、政策などの諸条件によって可変的であり、極めて実証的な課題であると結論づけた。以下では、具体的な基礎教育サービスの提供方法をみていくこととする。

公共財ではないが、公的に供給することが認められる財・サービスを便宜的

に公的供給財・サービスと呼ぶこととすれば、基礎教育サービスは私的供給のケースも少なくはないものの、一般的にはこの公的供給サービスに該当する。この公的供給の主体は政府であるが、このとき、中央政府が直接サービスを提供するケースと中央政府以外の下位機関に供給を委ねるケースがあり、後者を可能にするシステムを分権化（Decentralization）と定義する。中央政府が権限を委ねる主体が地方機関であることが多いことから、一般に分権化とは地方分権化と同義で用いられることが多く、本論文においても、特に注意がない場合には地方分権化と分権化は同義で用いることとする。

地方分権化には歴史的背景や制度的変遷を経て、様々なバリエーションがあり得るが、国際開発の分野では、①中央政府の地方出先機関への権限の移転を分散化（Deconcentration）、②中央政府外の組織に対し、特定機能の運営権限を移転することを委任（Delegation）、③資源、任務、意思決定権を中央政府から独立し、民主的に選出された下位レベルの当局に移譲することを権限委譲（Devolution）、④民間部門への権限の移転を民営化（Privatization）の4つのカテゴリーに分類することが多い⁵。

この地方分権を経済学的に裏付ける古典的な見解は Oates (1972)の「分権化定理」である。分権化定理は、便益の及ぶ範囲が地域的に限られた公的供給財・サービスの供給は中央政府（国）ではなく、地方政府⁶（地方公共団体）が行うことが望ましいという考え方である。そのような公共サービスは、地方政府の方が豊富な情報を持ち合わせており、中央政府と地方政府の間に存在する情報の非対称性が、効率的な資源配分を困難にするという観点から説明される⁷。情報の非対称性の存在を重視する立場に立てば、中央政府による画一的な公共サービスの提供よりもサービスの受益者により近い地方政府による供給の方が効率的な資源配分を実現できることになる。

また、受益者に近い主体がサービスを提供することが重要なのは地域間でニーズが大きく異なる可能性があることにも起因している。その場合、地方政府の間に競争原理が働くことによって、需要者である住民の満足度が高まることが想定される。競争原理を機能させるメカニズムのひとつは、個人が自らの選好に応じた公共サービスを提供する自治体に移動することで意思を表明する

⁵ Rondinelli (1981)、Rondinelli, Nellis and Cheema (1983)などを参照。ただし、これらの4つの分類は機能に着目した分類であり、実際の制度の発現形態としてこの4類型に明確に整理できるものではないことは言うまでもない。

⁶ ここで地方政府とは、ある国の一部の範囲を統治する組織のことを指し、連邦制国家における州や我が国の地方公共団体など、一定の範囲内で中央政府から独立した権限を行使しうる組織体として定義することとする。

⁷ 第3章で詳述する。

「足による投票」(voting with your feet) という考え方⁸である。これは公共財の供給に関し、価格メカニズムではなく、住民の移動という疑似的な市場メカニズムの構築によって効率的な資源配分を達成するものである。もうひとつは、ヤードスティック競争である。ヤードスティック競争とは、住民が各地方政府の提供する公共財・サービスを比較し、自分の地域住民の満足度が他地域の住民の満足度よりも高ければ、自分の地域の首長を選挙によって当選させるという考え方である。前者は物理的な移転、後者は投票行動を通じて地方政府の行動を効率化するものであり、市場メカニズムに類似した考え方である。

さらに、「中央から地方へ」という地方分権化を市場メカニズムに基づいて一步進めた考え方として準市場化理論(quasi-market)がある。これは、これまで中央政府あるいは地方政府が独占的に供給してきた財・サービスについて、アクター間の競争を通じて市場メカニズムを機能させることに着目した考え方であり、Lubienski (2009)によれば、1980~90年代にかけて、ニュージーランドやチリなどで実践されてきたニューパブリックマネジメントの考え方と同一の基盤に拠って立つものである。教育のコンテキストにおいては、Le Grand (1991)やGlennerster (1991)などが1990年代の英国ブレア政権によって導入された教育改革において、主に学校間競争の促進を正当化した考え方として知られている。準市場化理論に影響を受けた学校間競争の考え方は、私立学校間の競争はもちろんだが、米国のチャータースクール制度をはじめ、アフリカを含む発展途上国においても広く導入された、いわゆる School-based Management (SBM)⁹にも大きな影響を与えている。準市場化理論は公的供給財・サービスの世界における市場原理の導入を特徴としているものの、政府の関与を否定しているわけではない。むしろ、外部性のある教育サービスの提供については政府の関与が必要であることを前提とした上で、供給面で競争的な市場原理を促し、教育の効率化を図ることに主眼が置かれている点で、地方分権化政策の下での地方政府による供給の促進と同じ考え方に基づいており、学校間競争に力点を置く点に違いがあるに過ぎない。その意味では、分権的なアプローチの重要性をさらに強調するものであるといえよう。この分権化定理から準市場化理論に至る議論の系譜は、より受益者に近いレベルで必要な財・サービスを供給することが最適な資源配分を実現するという効率性の観点から地方分権化を正当化するもの

⁸ Tiebout (1956)などを参照。

⁹ SBM について、Caldwell(2005)は中央政府から学校レベルへの権限の分権化と定義し、Malen et al.(1990)は、個々の学校を改善の第一次的ユニットとみなすガバナンス構造の変化であり、改善が促進・持続されるよう決定権限の再配分を行うものであると定義している。詳細は第2章で議論する。

であり、上述の Rondinelli (1981)、Rondinelli, Nellis and Cheema (1983)で定義された4タイプのいずれの形態にも該当する考え方である。

ただし、分権的なシステムが常に効率的な資源配分を可能にするとは限らないという議論もある。理論的には、ある地域の独自政策が他の地域の住民の効用に影響を及ぼす「財政的外部効果」と呼ばれるケースが生じる場合である。公共サービスの便益が及ぶ範囲と実際の行政区域との間にズレがある場合、スピルオーバー効果 (spillover-effect) が生じ、他の自治体の住民がただ乗り (フリーライド) してしまう可能性もある。こうした財政的外部効果が大きい場合、たとえ地方政府間で競争が行われたとしても経済全体として効率的な資源配分が達成されず、分権的システムのメリットも減殺されてしまう恐れもある。

他方、既に述べたとおり、基本的人権を保障するという基礎教育の人権的な側面を重視する立場に立てば、平等かつ公平な教育機会の提供は効率性に優先される価値基準となり、ここまで論じてきた地方分権化とは別の原理によって中央政府による供給が望ましいことになるかもしれない。分権化を効率性、公平性の側面から捉え直し、その後者に着目すれば、例えば、Parker and Kirsten (1995) は国民参加の拡大が地方分権化における最大の関心事項であるとし、Ribot (2002) は住民参加の拡大によって、住民ニーズの反映という点で、サービスと公的意思決定が接近し、それが公的資源の利用に関する公平性を高めることを指摘した。Wilfahrt (2018)は、地域レベルのガバナンスの品質を左右するのは地方政治エリート間のインフォーマルな社会的な紐帯であり、中央レベルの制度改善よりもボトムアップの参加型意思決定システムの重要性を示唆した。その一方で、Crook and Manor(1994)は南アジアと西アフリカの分析を通じ、投票や選挙キャンペーンへの参加を通じて国民参加は強化され、民主的な地方分権化は大きな利益をもたらす一方、貧困層は富裕層に比較し受益が少ない点に留意が必要であるとしている。特に、Manor(1995)は、地方分権化が投票と選挙キャンペーンへの参加や住民ニーズへの反応 (Responsiveness) を高めることを通じて公平性の拡大を促すことを認めるものの、地方レベルにおける官僚組織が脆弱であるため計画の実現可能性が低い上、地方の政治エリートが支持基盤である地元有力者の負担増を回避し、十分な事業予算を確保できないこと、また、支持基盤としての貧困層の代表性が脆弱であり、公平な資源配分が実現されない可能性が高いことを指摘している。World Bank (2004)も、中央政府が財政的な動機から単に地方政府に支出責任を押し付けているに過ぎないケースもあり、中央政府が地域格差の是正や貧困者向けセーフティネットの整備に努めない場合に分権化が機能しない懸念が増大するとしている。

分権化アプローチが効率性、公平性の双方の機能を高める上で重要な役割を

果たすのが共同体である。住民の意思の反映が重要だとしても、発展途上国の現実に鑑みれば、農業が生活基盤となっているような伝統社会において、「足による投票」が理論的に成立するために置く仮定を満たすと考えることは現実的ではない。選挙による投票も制度的には導入されているものの、選挙の不正や汚職の指摘が後を絶たない中、実質的な意味で機能していると言い切れるわけでもない。近代的な制度をそのまま移植しても常に機能するわけではないとすれば、既存の制度を活用することが必要となる。速水（2006）は、市場が価格と競争、国家が法的強制力によって最適な資源配分を達成しようとするとき、共同体は緊密な人間関係や信頼関係に基づいた協力によって資源配分を調整するため、社会的セーフティネット、共有資源管理などの地域的公共財の供給に比較優位を持つとしている。特に、基礎教育サービスは公的供給が望まれる高い外部性をもつサービスであり、市場や国家が未成熟な経済システムの中、同じ学校に通学する子どもの保護者あるいは地域住民の間では、緊密な信頼関係を有する共同体の一員という意識を持ちやすく、共同体、すなわちコミュニティが機能する蓋然性が高い。発展途上国における地方分権政策が公共サービスの提供に及ぼす影響についてシステムティック・レビューを行った Sujarwoto (2017)は、行政官の能力や基礎的な地方インフラの整備状況などだけではなく、競争的で公平な選挙の実現のほか、透明性、チェック・アンド・バランス、市民参加、コミュニティにおける社会的関係資本が存在するときに地方分権を進めれば公共サービスの改善につながる可能性が高いことを示唆しており、これまでの議論と整合的な結論を導いている。

1-3 結論

個人の生産性を高めるとともに、社会的な便益をもたらすという人的資本論に立脚するのであれば、基礎教育サービスへの投資は正当化されやすいが、そのことが直ちに政府による基礎教育への投資を正当化するわけではない。

基礎教育サービスは非排除性、非競合性といった公共財の条件を満たさないため、私的財として分類されることが適切な性格を有しているが、国民国家の統合や経済的な外部性の観点、また国民全員が教育を受けることができるよう公平性を確保する観点からも、公的供給が望ましいサービスである。ただし、公的供給が望ましいとしても、厳しい財政制約に直面する多くの発展途上国においては、他の公的支出とのバランスの中で十分かつ適切な基礎教育サービスの供給を確保できない恐れもあることから、効率的な教育投資の実現が求められている。

効率的な教育投資を実現するにあたっては、中央政府と地方政府の間に情報の非対称性が存在する場合、効率性の観点からは、中央政府による画一的な公共サービスの提供よりも、受益者に近いレベルでサービスを提供する方が望ましい。そのとき、サービスの提供主体として、これまで暗黙のうちに想定されてきた地方政府に加えて、競争的資源配分を重視する準市場化理論、あるいは公平性につながる参加促進の立場から、より受益者に近い学校レベルへの権限の委譲も注目を集めるようになった。ただし、学校レベルで意思決定を行う場合、教育ニーズを適切に反映したサービス提供を行う観点からは、校長や教師といった教育行政側の人間だけではなく、保護者やコミュニティを巻き込むことが重要である。緊密な人間関係や信頼関係に基づいた協力によって資源配分を調整するコミュニティは、市場や政府に加えて第3の資源配分の調整メカニズムとして重要な役割を果たす可能性があることも明らかとなった。

これらの結果から、地方分権化は効率的な資源配分を促すだけではなく、公平性も同時に実現することにより、質の高い基礎教育サービスを提供することを可能にし得る制度的枠組であるという立場は理論的に正当化されるが、一方で、中央、地方、コミュニティ、学校間の関係、それに関連する官僚、校長、教員、保護者、児童のインセンティブなど様々なアクター間の相互作用から生まれた均衡の上に成り立つ極めて脆弱な制度であることから、理論と現実の間に乖離が生じる可能性もある。現実の制度の下での政策効果の発現は実証的に明らかにすべき課題であることを踏まえ、第3章以下でフランス語圏西アフリカ3か国を対象に分権化アプローチの政策効果について実証分析を行うが、これに先立ち、第2章では、同地域を分析対象とすることの意義を確認する。フランスの影響を強く受けた同地域の中央集権的な教育制度は、事実上地方政府を飛び越えて学校レベルへの権限移譲を中心とした分権化に向かっているという特徴がある。制度論の視点からみれば「誰に権限を委譲するか？」という問いは極めて重要な意味を持つものの、地方分権化の機能面に着目するならば、関心は権限の委譲先ではなく、受益者のニーズを適切に反映させるメカニズムの妥当性にある。本論文は後者を重視する立場に依拠し、以上のような制度的特性をもつ分権化アプローチの実証分析を進めていくこととする。

(参考文献)

Aghion, P., & Tirole, J. (1997). Formal and real authority in organizations. *Journal of political economy*, 105(1), 1-29.

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2005). Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries. *Journal of public economics*, 89(4), 675-704.

Becker, G. (1975). Human capital, 1964. *National Bureau for Economic Research, New York*.

Caldwell, B. J. (2005). *School-based management* (Vol. 3). Paris: International Institute for Educational Planning.

Channa, A., & Faguet, J. P. (2012). Decentralization of health and education in developing countries: a quality-adjusted review of the empirical literature.

Glennerster, H. (1991). Quasi-markets for education?. *The economic journal*, 101(408), 1268-1276.

Hanushek, E. (2002). Publicly provided education, *Handbook of Public Economics*, edited by A. Auerbach and M. Feldstein.

Jimenez, E., & Sawada, Y. (1999). Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO program. *The world bank economic review*, 13(3), 415-441.

Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The economic journal*, 101(408), 1256-1267.

Lubienski, C. (2009). Do Quasi-Markets Foster Innovation in Education?: A Comparative Perspective. OECD Education Working Papers, No. 25. *OECD Publishing (NJI)*.

Malen, B., Ogawa, R. T., & Kranz, J. (1990). What do we know about school-based

management? A case study of the literature—A call for research. *Choice and control in American education*, 2, 289-342.

Manor, J. (1995). Democratic decentralization in Africa and Asia. *IDS bulletin*, 26(2), 81-88.

Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. The World Bank.

Mansuri, G., & Rao, V. (2004). Community-based and-driven development: A critical review. *The World Bank Research Observer*, 19(1), 1-39.

Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. *Books*.

Parker, A. N., & Kirsten, J. (1995). Decentralization: Toward a revitalized strategy for rural development. *Agrekon*, 34(4), 242-249.

Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F., & Fasih, T. (2009). *Decentralized decision-making in schools: The theory and evidence on school-based management*. The World Bank.

Patrinos, H. A., & Psacharopoulos, G. (2020). Returns to education in developing countries. In *The Economics of Education* (pp. 53-64). Academic Press.

Psacharopoulos, G., & Hinchliffe, K. (1973). *Returns to education: An international comparison*. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company.

Ribot, J. C. (2002). *African decentralization: local actors, powers and accountability*. Geneva: UNRISD.

Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International review of administrative sciences*, 47(2), 133-145.

Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International review of administrative*

sciences, 47(2), 133-145.

Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American economic review*, 1-17.

Sujarwoto, S. (2017). Why decentralization works and does not works? A systematic literature review. *JPAS (Journal of Public Administration Studies)*, 2(1), 1-10.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.

UNESCO, E. (2000). The Dakar framework for action: Education for all: Meeting our collective commitments. *Dakar Senegal*, 26-28.

Wilfahrt, M. (2018). The politics of local government performance: Elite cohesion and cross-village constraints in decentralized Senegal. *World Development*, 103, 149-161.

World Bank (2003). World Development Report 2004: Making services work for poor people-Overview. Washington, DC: The World Bank, 2003.

World Bank (2018). World Development Report 2018: Learning to realize education's promise. Washington: the World Bank.

速水佑次郎. (2006). 経済発展における共同体と市場の役割. *市場と経済発展*, 15-41.

第2章

分析の諸前提Ⅱ：フランス語圏西アフリカ諸国における教育政策の分権化

2-1 はじめに

前章では、基礎教育サービスの経済学的位置づけとその供給体制について、特に分権的アプローチに焦点を当てながら、経済学的な意義を中心に論じてきた。地方分権化は、分権的アプローチのもっとも現実的な発現形態であり、基礎教育サービスの提供においても、需要者のニーズを適切に反映し、効率的に供給することができる点で理論的に望ましい制度であることが明らかになったものの、同時に、その制度が機能するためには、いくつかの前提条件が満たされる必要があり、極めて実証的な課題であることを明らかにした。

その観点から、本章においては、本論文が分析対象とするフランス語圏西アフリカ諸国における分権化政策の現状と課題について、まず植民地時代からの歴史的背景、フランス本国における教育政策の分権化の進展を概観し、国際開発の分野で展開されてきた地方分権の議論との統合を試みる。これによって具体的な実証分析の諸前提を整理した上で、基礎教育分野における分権化アプローチの効果の分析にあたってフランス語圏西アフリカ諸国を分析対象とすることの意義を明らかにすることとしたい。

2-2 フランス語圏西アフリカ諸国における教育政策の分権化

2-2-1 仏語圏西アフリカ諸国における分権化の歴史的背景

フランスの海外進出は16世紀まで遡ることができるが、アフリカの植民地化が本格的に拡大されたのは19世紀後半から20世紀初頭にかけてのことである。アフリカの多くの国が英仏を始めとした列強によって植民地化されたが、フランスの植民地の多くは西アフリカに集中している。1895年、現在のセネガル、マリ（当時は仏領スーダン）、ギニア、コートジボワールに相当する西アフリカ地域にフランス領西アフリカが成立し、その後、1904年に現在のモーリタニア、ニジェール、ベナン（当時はダホメ）を、1919年にトーゴとブルキナファソ（当時はオートボルタ）を加えることとなった。セネガルのサンルイに置かれた総督府（1902年に同じくセネガルのダカールに移転）からこの広大な領土を統括していたが、1944年にブラザビル会議で決定されたアフリカ人のフランス国政への参加などを経て、徐々に領土内の各国に権限が委ねられるようになった。1956年にはフランス領西アフリカの個々の領土における自治を可能にする法律（Loi Cadre）及びその関連法令が整備されたことにより、各領土に政府が設置され、その大臣は領土議会によって任命されることになった。これらの

自治権の拡大により独立の機運が高まり、1958年に行われたフランス共同体の将来に関する国民投票を経てギニアが独立、その後1960年にその他の領土も独立したことにより、フランス共同体は解体されることになった。

これらのフランス語圏西アフリカ諸国は独立を果たした一方で、その経済社会システムは植民地時代の影響を強く残している。1895年から1960年の独立までの間にフランス領西アフリカとして共同体を結成した国のうち、ギニア、モーリタニア¹⁰を除き、ポルトガル語圏のギニアビサウを加えた8か国が西アフリカ経済通貨同盟（UEMOA：Union Economique et Monnaitaire Ouest-Africaine）を結成している。UEMOA加盟国は独立国家ではあるものの、ユーロとの固定相場を維持する共通通貨¹¹の使用だけではなく、域内共通関税制度の導入、近年はマクロ経済政策の収斂など一体的な経済運営を目指している。欧州共同体（EU：European Union）の例を見るまでもなく共通通貨や共通市場の形成によって国際競争力を強化することは珍しいことではないが、Crowder（1990）の示唆するところによれば、1956年に認められたフランスの海外領土における自治権の拡大は、穿った見方をすれば、フランスが将来の独立を見越して、不安定化して細分化された西アフリカを作り出し、影響力を維持しようとした試みであるとも言われている。実際に、現在もフランスは共通通貨CFA（Communauté Financière Africaine）に対し、ユーロとの固定レート制の維持を通じてUEMOA加盟国に対して強い影響力を保持し続けている。

これらを踏まえると、フランス語圏西アフリカ諸国はフランスによる植民地支配という歴史的背景を共有し、独立国として国家運営の自律性を享受しつつも、現在に至ってもUEMOA加盟国共通の一体的な経済社会政策の採用という加盟国間の相互牽制と、共通通貨CFAの価値を維持するためにフランスの強い影響という二重の制約を基礎とした共通の基盤に立脚した類似性の高い経済社会構造を有している点が他の発展途上国と比較した大きな特徴となっている。

フランス語圏西アフリカ諸国のもうひとつの際立つ特徴は、時を同じくしてアフリカの植民地支配を行った旧英国の植民地政策との対比において、フラン

¹⁰ これら2か国は政治的な理由により脱退。

¹¹ UEMOA加盟国の共通通貨はCFAフラン（Communauté Financière d'Africaine（アフリカ通貨共同体フラン））。CFAフランは、フランス国庫によりその通貨価値が保障されており、一定割合をフランス中央銀行に預け入れることが義務付けられている。現在、1EUR＝655.957FCFAの固定レートで取引されている。1939年に創設され、1945年に正式に成立した当時はColonies Française d'Africaine（フランス植民地アフリカフラン）と呼ばれており、植民地通貨として発足している。なお、西アフリカで流通しているCFAフランと中部アフリカ（カメルーン、ガボン、コンゴ共和国、チャド、赤道ギニア、中央アフリカ）で流通しているCFAフランは呼称及びその価値は同一だが互換性はない。

スの影響を受けた中央集権的な統治構造である。実際、英国式統治が現地首長に対するアドバイザー型であるのに対し、フランス式は支配的關係であると指摘した Crowder (1964) など、フランス式統治の集権性を示唆する研究は多い¹²。教育政策についても同様であり、Garnier and Schafer (2006) は、フランスの旧植民地における教育制度は官僚機構に依存した中央集権的性格が強く、統一的なカリキュラムの下、中央政府による教員の人事管理が行われていたことを特徴として指摘する。

フランスは18世紀のフランス革命による旧体制の解体に伴い、権力を一元的に掌握する集権的な国家構造を構築した。この統治構造が植民地政策にも大きく影響を与えており、フランス語の普及を通じた啓蒙活動、アフリカ人エリートの育成という同化政策 (assimilation) を植民地政策の根幹に置き、教育はその中心的な役割を果たすとの考えの下、国家の関与が正当化されることとなった¹³。また、1905年、フランス本国で国家と教会の分離を原則とする法律が公布されたことにより、英国のように宣教師の布教活動による教育を支援するという選択肢は事実上消滅し、必然的に教育サービスの提供主体は政府に限られることとなったのである。

フランスの旧植民地における教育について、White (1996) は農村部では最低限度の教育機会の提供に留めた一方、都市部ではフランス本国とほぼ同等のカリキュラムの中で選抜的な教育を実施したことを指し、二重性 (dualism) の存在を指摘している。この二重性は、修了者の就職可能性を念頭におき、教育を受けたものの職を得ることができない学生の幻滅を恐れるとともに、都市部の選抜された優秀な若者を、将来の植民地政策を担う下級公務員として育成することを目指して政策的に就学制限を行った結果に起因するものであった。この二重性に基づくフランス式教育システムは非常に選抜性が強く、政府は限られた都市部のエリート校に優れた教師、教材その他リソースを重点配分したことから、基礎教育の量的拡大よりも質の維持に重点を置いたことが特徴であるとしている。

¹² ただし、近年は、英国型植民地統治にも様々な形態があり、その帰結も多様であることを指摘した研究 (Lange(2004)など)、あるいは旧英国領と仏国領が混在するカメルーンを事例にして、統治形態の違いによる公共サービス提供の在り方の違いを実証的に分析した研究 (Lee and Schultz(2011)など) など様々な研究成果が蓄積されつつある。植民地支配形態の理解にあたっては詳細な場合分けが必要になりつつあるが、ここでは、対象国が集権的行政システムと分権的行政システムのいずれの性格をより強く有しているかという点にのみ関心があるため、旧宗主国の違いには立ち入らない。

¹³ しかし、領土の拡大に伴い、イスラム教などの多宗教を信仰する者や多様な民族を「同化」させることは極めて困難であり、現実的な解決策として、フランス政府と現地指導者の間の協調 (Association) を重視する政策がとられるようになった。

教育の質的側面を重視する観点から学習評価も高い水準で統一化するため、英語圏では見られない厳格な留年制度を適用していた。このような留年制度は機会費用の増加を通じて事実上、貧困層の教育機会をはく奪することにつながったが、量的拡大よりも質的維持を目標とする教育政策の下ではある意味当然の帰結であると言えよう。このような本国フランスを頂点とした官僚機構の一部を成す集権化された旧植民地の教育行政機構の下、フランスを模倣した共通性の高いカリキュラムによって少数精鋭の教育を受けた子どもの学力水準は高い水準で概ね一定であるとの推定が働くことになり、旧植民地諸国の間で共通性の高いエリートが育成されたことを裏付けることになる。

さらに、White (1996) は、このような中央集権的な教育制度は地域特性の軽視につながり、コミュニティとのパートナーシップの強化を妨げる要因となったとも指摘している。大きな権限を有する中央政府に対し、学校は教育行政の実施機関に過ぎず、校長を含む教育行政官は自律性をほとんど持っていなかったことを示唆している。実際、教育費用は基本的には政府によって支出されており、コミュニティは時折資金貢献を求められたものの、その用途については十分に説明されていたわけではなかった。これに対し、英語圏の植民地においては、上述の Garnier and Schafer (2006) や White (1996) によれば、教育機会の提供は宣教師による布教活動の一環として位置付けられており、その活動を奨励するために彼ら宣教師に補助金が供与されただけではなく、行政上の一定の裁量権も与えられていた。また、コミュニティが校長の選出に発言権を有している一方、その正統性に裏付けられた権限を背景に校長は教師採用、地域の実情に応じた教育カリキュラムや実践の導入など学校の運営において高い自律性を行使することができたと言われている。

旧フランス領と旧英国領の植民地各国においては、特にこの学校レベルにおける自律性、多様性、あるいはこれらを保障する教育政策の分権制の度合いで違いが生じているが、これは植民地政策の目的の違いに起因していると考えられる。同化政策というイデオロギー色の強い植民地政策に基づいて取得されたフランス植民地と比較し、Garnier and Schafer (2006) によれば、英国の植民地政策は主に貿易と商業の可能性の追求、つまり経済的利益の最大化を目的とするケースが多く、したがって、植民地の維持運営経費は少ないほど良いという観点から、比較的市場メカニズムに近い形態で教育サービスが提供された。現地的人的資本を形成する上で、宣教師による教育の普及は効率的であり、その支援は合理的な選択肢となるが、これはフランスの国家主義的な植民地における教育政策と対照を成すものである。これらの植民地政策の違いがその後の教育制度の発展に影響を与えたと考えるのは自然の成り行きであり、実際、多くの

アフリカ諸国が独立した1960年前後、英国の旧植民地諸国ではフランスの旧植民地諸国よりも平均的な就学率は高く¹⁴、2000年になっても15%程度の差が生じていた。

しかし、これらの差異がフランス型の中央集権的教育システムに対する英国型分権的教育システムの優位性を示しているとは限らない。Mingat and Suchaut (2000) は、植民地制度に関わらず、西アフリカでは都市化された沿岸地域から離れるにつれて教育年数が減少する傾向にあることを示唆した。また、Frankema (2012) は経済的利益の追求を目指す英国が進出するような商業取引が活発な地域ではそもそも教育需要が高く、教育の普及スピードも速いとし、一般に英国の植民地政策は過大評価されていると指摘した。Cogneau and Moradi (2014) は、このような旧宗主国の植民地進出の地理的選択が内生的に決定されている可能性に着目し、西アフリカの隣接する3か国、すなわち、旧英国植民地のガーナ、旧フランス植民地のブルキナファソ、旧ドイツ植民地のトーゴの間に人為的に引かれた国境線による制度の違いを自然実験として分析を行った結果、ガーナの識字率はやはり有意に高いものの、これは学校との距離によって規定されるものであり、植民地政策の違いに起因するものではないと結論付けた。

これらの最近の研究成果からは、英仏の旧植民地諸国に現存する教育達成度の差異は、フランス的な中央集権型教育制度に対する英国的な分権型教育制度の対比構造の中から生まれたものではなく、教育開発を加速させ得る前提条件が相対的に整っていたことを示しているに過ぎないことになる。したがって、両国の植民地政策の比較では分権化アプローチの優位性を示すことにはならず、別の視点で考えていく必要がある。この点に関し、本論文では、分権化という意味では後発的なフランス語圏西アフリカ諸国の事例に着目し、その権限移譲のプロセスの分析を通じて、分権化アプローチの効果を明らかにすることとしている。中央政府から学校レベルへの権限移譲という、より直接的な分権化アプローチが実現されたフランス語圏西アフリカ諸国の事例分析は、英仏植民地政策の違いという歴史的経緯・背景から切り離されることにより、より一般化された分権化アプローチの効果の分析を可能にするものと考えられる。

ここまで、フランスの植民地支配の歴史的背景を基盤にしたフランス語圏西アフリカ諸国の共通性、類似性を明らかにしてきたが、フランスは現在も同地域に直接的、間接的に様々な影響を与えていることから、以下では、現在のフランスの教育制度の変化を概観し、西アフリカ諸国にもたらした制度的影響を明らかにする。

¹⁴ Benavot and Riddle(1988)、Brown (2000)などを参照のこと。

2-2-2 フランスの教育行政制度

既に述べたとおり、一般的にフランスの行政制度は中央集権的であると言われてきた¹⁵。しかし、社会党ミッテラン政権の誕生によって地方分権化への機運が高まり、1982年の地方分権改革により、国の権限を地方自治体に委譲すること、地方自治体間の上下・従属関係をなくすこと、国の権限委譲に伴う権限遂行手段を委譲することが定められた。これにより地方分権化（décentralisation）が進められたが、同時に中央政府の権限の地方分散化（déconcentration）も平行して行われており、この機会に中央政府の権限が総合的に見直されることとなった。この地方分権改革に伴い、州が地方公共団体として確立し、県及び州の執行権が地方長官から県、州議会議長の手に移されたことにより、州、県、市町村の全ての地方自治体が各々固有の議会と執行権を持つことになった。

このような地方分権改革から、教育行政制度が独立しているわけではない。教育基本法（Code de l'Education）に定められているフランスの教育行政制度は、独自の中央集権的な行政体系を有している。教育基本法によれば、国は教育課程の基準の設定、学位・資格の交付、教員の任用・給与の支給等にわたる広範な権限を有しており、その行政事務を担うために市町村、県、州の各レベルに国の出先機関が設置されている。小学校に関する事務については、各市町村レベルに配置される国民教育視学官（IEN：Inspecteur de l'Education Nationale）に広範な監督権が認められており、教員人事や教育課程を中心とした教育施策の実施に取り組んでいる。市町村は小学校、県は中学校を設置・施設整備、運営等を行うことが認められているが、中央政府に比較すればその役割は極めて限定的である。

このような中央集権制がフランスにおいて支持されている理由として、小橋（1986）は、平等への根強い要求があることと利益代表制諮問機関としての教育審議会が古くから存在し、これが中央集権的な行政の補正装置として有効に機能してきたことを挙げている。教育審議会は県レベルに設置¹⁶されており、行政裁量権の濫用を防ぐとともに民主的参加を保障することで、中央の過度の統制を緩和する役割を果たすものとして位置付けられているが、同様の機能を果たす組織として学校レベルにおいても、学校評議会が設置されることとなっている。学校評議会は、校長の諮問に基づき、保護者・住民や生徒の意向を反映

¹⁵ 現在の教育行政制度については、Lelièvre (2000)などを参照。

¹⁶ 小橋(1986)によれば、1983年に制定された新権限配分法により、教育審議会は改組された。新教育審議会は「地方公共団体の責任を拡大する」ことを目的とし、「地方公選職（Elus Locaux）と、学校に関係する人々との間に恒常的な対話を設定すること」が設置理由とされている。

させながら校則、授業時間等を決定することとなっているが、1989 年以降は、これに加え、すべての学校が保護者を含めた学校関係者の合意に基づく学校教育計画(projet d'école)の策定を義務付けられることとなった。この背景には、既に述べた準市場化理論に由来する、いわゆる New Public Management 型行政改革が影響を与えている。藤井(2012)によれば、この政策によって、それまで行政機構の末端としての位置づけしか与えられてこなかった学校に自主性・自律性が与えられ、各学校が主体的に目標を定めて教育活動に取り組むことが公式に認められることとなり、中央集権的な制度を維持しつつも、学校レベルに一定の権限を委譲することによって、国民の期待に柔軟に答えていくことができるようになってきている。

本稿の対象とする西アフリカ諸国の教育行政制度も基本的にはこの歴史的背景を踏襲しており、フランスの教育行政制度に極めて類似した中央集権的な教育制度が導入されている。即ち、これらの国々においても、統一カリキュラムの策定やその実施、教員の採用・任用・昇給・昇格など教育政策上の重要な権限は基本的に中央政府が握っており、その出先機関が実質的な権限を行使している。また、地方公共団体は学校建設とその施設の維持管理など極めて限定的な役割を担っているに過ぎず、これらの実態は、教育は国家の責務であるというフランス的な考え方に大きく影響を受けているものと考えられる。さらに、フランス語圏西アフリカ諸国と一定の範囲に限定したとしても、多様な気候帯に多様な民族が共存しているため、多民族の共存は国民統合よりもむしろ遠心力の方が働きやすく、政治権力にとっては中央集権制によって安定性を確保することのメリットは大きい。したがって、フランスに由来する歴史的な背景及び教育政策的な理由と国民国家の安定といった理由から、中央集権制が選好されやすい状態にあると言える。

他方、そのような中央集権的な統制の下、保護者や地域住民が参加する学校運営委員会を通じて、学校に一定の自律的な意思決定の権限を委譲する点もフランスの制度に類似している。若干異なる点としては、フランスの場合は初等教育に関する権限は市町村レベルに対応する出先機関としての国民教育視学官(IEN)に委ねられているが、アフリカ諸国の場合は県レベルの視学官事務所¹⁷がその役割を担っており、受益者である学校や保護者、児童からの距離が相対的に離れていることである。フランスにおける学校レベルへの権限の委譲は中央による過度の統制の緩和による民主制の拡大という意味合いが強いが、フランス語圏西アフリカ諸国の場合は、末端の行政機構の整備が追いついていないために学校レベルに権限を委ねざるを得ないという行政的、財政的な理由に拠

¹⁷ フランスでは県レベルの視学官は小学校ではなく中学校を所管している。

る面もある。末端の行政機構の整備が追い付いていないのは教育セクターに限られることではないが、学校からの距離が物理的にも心理的にも遠ければ、行政機関に本来的に求められている監督・管理機能を果たすことは難しい。行政機構が機能しなければ学校が自律的に機能せざるを得ず、フランス語圏西アフリカ諸国においては、学校レベルに権限を委ねることがより重要であると言える。

2-2-3 国際開発からのアプローチ

(1) 地方分権化の歴史的変遷

アメリカやドイツといった連邦制国家の存在をみるまでもなく、分権化の議論は古くから存在しているが、国際開発の文脈において分権化に注目が集まるようになったのは1990年前後のことである。そこに至る発展の前史を振り返ることとしたい。

1960年前後、アジア、アフリカの多くの発展途上国が独立を果たしたが、旧フランス植民地国と旧英国植民地国では集権性の程度の差異はあるものの、独立前後の発展途上国の行財政システムは多かれ少なかれ集権度を高めていた。冷戦期における米ソ対立という国際秩序の下、独立後に旧ソ連の支援を得たことにより社会主義的イデオロギーの影響を受けた国は当然としても、植民地支配から脱却したばかりの新興独立国が中長期的な安定を確立するためには脆弱な政権基盤の強化と経済的自立の追求が喫緊の課題だったとすれば、集権的行財政システムの採用は当然の帰結だったと言える。

このような時代背景の下、1960年代の開発戦略は、工業化を通じた経済成長によって経済が拡大すれば、その果実を国民に分配することができるという仮説（トリクルダウン戦略）に基づいていたが、実際には、経済成長や工業化の成果が底辺の住民に届くことはなく、雇用問題や所得分配の不平等、貧困問題、地域間格差の問題が深刻化した。その反省に立ち、1970年代には、国際労働機関（ILO）や世界銀行が主導し、経済成長とともに社会サービスの充実による公正な所得分配を図ろうとする「基本的ニーズ(Basic Human Needs)アプローチ」が主流となった。このアプローチは政府の主導的な役割を期待する点において、旧来型の集権的な行財政システムとも親和性が高いが、貧困者や女性などの脆弱層に焦点を当てた社会サービスの提供に当たって、トップダウンの計画では必ずしも住民ニーズを反映することができず、期待どおりの成果を得ることができなかった点に着目する点で新しい。ここに、集権化された国家権力による

統治体制、統制的経済の限界及び分権化への転換の必要性の萌芽をみることができる。

この後、1970年代の2度にわたる石油ショックとそれによる先進国経済の停滞及び一次産品市況の低下によって途上国の経常収支が悪化したため、開発戦略も大きな転換を迫られることになる。1980年代に世界銀行（World Bank）と国際通貨基金（IMF）が構造調整プログラムを進め、途上国政府に対し、従来の統制経済を排し、市場への介入を抑制するように求めるようになった。しかし、構造調整の過程における政府の財政支出や補助金の削減による食糧価格の上昇や教育や保健といった社会サービスの低下が見られるようになり、国連児童基金（UNICEF）などは、構造調整プログラムの社会的コストを重視する観点から「人間の顔をした調整」の提唱を通じ、構造調整政策に対する批判を展開した。1996年度の間人開発報告は、経済成長は手段、目的は人間開発であるとする「持続的人間開発」という考え方を打ち出しており、世銀/IMFもこれらの批判を無視することはできず、構造調整プログラムについて、民間セクター主導の自立的成長の実現という目標は維持しつつも、それを支える制度改革とガバナンスが重要という考えを示した。市場の機能を重視しつつも政府の役割を排除しないというバランスを強調したことにより、開発戦略におけるガバナンスの重要性に注目を集めるきっかけをつくったと考えることができる。

このように、国際開発の分野におけるガバナンス概念の中では、国家には集権的な統制経済の下、大規模な経済開発プロジェクトの実現を通じて経済成長を促進し、その果実を国民全体に分配する役割が期待されていたが、1970年以降、徐々に社会サービスの提供主体としての国家の役割が重視されるようになると、逆に国家があらゆる権限を独占することの弊害が目立つようになった。このような状況の中、1989年、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）は、1990年代の開発協力の中心課題として参加型開発を取り上げ、住民参加は民主主義の基礎とし、参加型開発を促進するために途上国政府の責任と効率性、これらを総称したグッドガバナンスを求めた。1980年代後半から1990年代前半にかけては共産主義体制の崩壊に代表される民主化運動が世界的に拡大した時代でもあり、このような時代背景も参加型開発の議論を大きく前進させる要因となったことは想像に難くない。

しかし、過度の集権制による政府の非効率性がガバナンスの問題を提起するようになったとしても、国家あるいは政府の統治のあり方そのものに介入することは内政干渉となってしまう。このため、世界銀行は、グッドガバナンスの概念を制度改革に絞ることとし、世銀が定義するガバナンスの概念は、効率的な公共サービス、信頼できる法制度、アカウンタビリティから成り立つことに

なった。この中で分権化は必ずしも明示的に取り上げられていたわけではなかったが、中央政府の役割を最小化し、効率的な公共サービスの提供を可能にするという議論の方向性から、分権化は当然の帰結として注目が集まるようになった。

つまり、国際開発の分野における分権化は、ガバナンスの一貫として、効率的な公共サービスの提供を図るツールとして着目されるようになり、参加型開発の議論と融合することによって現実的な開発課題となったと考えることができる。しかし、分権化は公共サービスの供給を効率化する一方、格差を拡大するリスクも内包しており、World Bank (1997) も指摘するとおり、先進国の事例をみると、歴史的に分権化が成功したケースはまず集権化を達成し、段階的に分権化が進化した国であることが多い。既に第1章でも議論したとおり、発展途上国において、分権化を適切に機能させるには歴史的背景なども含めた慎重な制度設計が求められることになる。

(2) 分権化アプローチの展開－School-Based Management(SBM)を中心に

1990年代前後、発展途上国におけるガバナンス論の展開による分権化アプローチ、すなわち、より受益者に近いレベルでの意思決定による公的サービス供給の効率化を促進するという考え方が、第1章で議論した準市場化理論の発展という世界的潮流に由来する学校間競争の促進という考え方につながり、これが1990年代になって活発化した参加型開発の理念とも融合した結果、国際開発の分野においてもSchool-Based Management (SBM) の議論が発展することとなった。SBMとは、Malen et al. (1990) の定義によれば、個々の学校を改善の第一的の主体とみなすガバナンス構造の変化であり、改善が促進・持続されるよう決定権限の再配分を行うものであり、Patrinos et al. (2009)は、これを通じて校長、教師、保護者、生徒、その他学校コミュニティのメンバーを主な意思決定権者とすることによって校長や教師のオーナーシップとモチベーションを高めるとともに、コミュニティを巻き込むことで学校レベルでの意思決定のスピードと妥当性を高めることが可能になるとした。SBMの推進は多様なステークホルダーを巻き込むことによって教育行政のガバナンス構造の変革をもたらすものであり、分権化アプローチを実現するひとつの有力な考え方であることに間違いないが、民営化のように、必ずしも全面的な権限移譲までを意味するものではない。World bank (2003)が指摘するように、地方分権によって中央政府はその責任から免れるものではなく、SBMの推進もあくまでも両者の権限・役割の適切な配分の下に展開されるものであると考えられる。このガバナンス構造の変革

は国・地域や文化・社会・経済・歴史的背景によって様々な形態で出現することになるが、Patrinos et al. (2009) は、コミュニティ参加型の分権的な基礎教育制度の一般的な特徴を、①予算配分、②教員採用・解雇、③カリキュラム、④教科書・教材調達、⑤インフラ改善、⑥教員・児童のパフォーマンスのモニタリング・評価などに関する権限が学校に委譲されている状態であると分類した。いずれも中央・地方関係が主体となる教育行政制度の基本的枠組の中で、受益者である住民にもっとも近いレベルに一定の意思決定権限を委ねるものである。発展途上国の文脈でこれらの分類を整理すると、①予算配分は、一定の範囲内で自由に使うことのできる資金を政府が提供し、学校運営委員会がその用途を決定するような取組を指すことが多い。④教科書・教材調達及び⑤インフラ改善は、このような形で配分された資金の活用形態のひとつであることから、①予算配分に包摂される取組として整理することもできる。また、③カリキュラムの設定権限の委譲は高度に分権化の進んだ連邦制国家、例えば、米国のチャータースクールなど先進国のごく一部の例を除けば、そもそもあまり一般的な取組とは言えない。これらを踏まえれば、フランス語圏西アフリカ諸国における教育政策の分権的アプローチを分析するにあたっては、予算配分（教科書・教材調達、インフラ改善を含む）、教員採用・解雇、教員・児童のパフォーマンスのモニタリング・評価の3分類に着目することが妥当であると考えられる。

この3分類に基づいて発展途上国で展開されている学校運営委員会への権限移譲の事例をみたとき、たとえば、中南米における分権的教育政策の代表例であるエルサルバドルでは、内戦中で公教育制度が機能しなかった1980年代からコミュニティ主導型の基礎教育が普及し始めており、内戦終結後の1990年代に制度化された¹⁸。世界銀行はこの制度を支援し、コミュニティが学校予算の配分や教員の採用・解雇などの責任を担うこととなった。予算配分の権限がコミュニティに委ねられれば、教科書・教材の調達や軽微なインフラの整備も可能になるため、概ねフルセットの権限が委譲されているものと分類できる。

他方、あらゆる権限がコミュニティに委ねられる中南米型の分権的基礎教育制度に対し、アフリカでは旧宗主国からの制度輸入で基礎教育がスタートしていることもあり、特にフランスからの影響が強い西アフリカ仏語圏諸国では、中南米のようないわゆるコミュニティ・スクールの経験は少ない。また、上述のとおり行政の下位機関が十分に機能していないために行政機関と学校レベルの距離が遠く、行政による支援については多くを期待できるものではない。このような状況の下、アフリカでは中南米型とは異なる独自のコミュニティ参加型の分権的な基礎教育制度が発展してきたといえる。たとえば、本論文の対象

¹⁸ Jimenez and Sawada (1999)などを参照。

とするセネガルはフランス的な制度も反映し、学校運営委員会に補助金を供与するケースで先行しており、これは予算配分が実現されている状態に分類される。地方行政機関の機能が脆弱な西アフリカ仏語圏諸国においては補助金の供与も必ずしも容易ではなく、アフリカにおける分権的基礎教育政策を分析する上で先駆的なケースとなる。また、1991年以降、マリではフランス語圏の国では珍しいコミュニティ・スクールの導入が進められており、エルサルバドルあるいは中南米型の分権型アプローチが展開されている。ベナンでは同じ公立小学校に政府採用の公務員教員とコミュニティが給与を支払い、採用・解雇の権限を有するコミュニティ教員が併存している。学校に対する権限委譲という意味では限定的な取組ではあるものの、児童の学習成果に直結し得る教員採用・解雇の権限委譲の効果を分析することを可能にする事例である。

したがって、本論文が分析対象とするこの3か国の事例は、先述の発展途上国におけるSBMの3類型をすべて包摂することになり、それは即ち、フランス語圏西アフリカ諸国における分権化アプローチを分析する上で必要十分な情報を提供することになる。同時に、集権化された教育制度の分析は地方自治体といった中間的な意思決定システムを捨象し、SBMの考え方に基づく学校レベルへの権限移譲の効果を際立たせることを可能にするため、フランス語圏西アフリカ諸国はもちろん、広く発展途上国で適用し得る政策インプリケーションを導くことができると考えられる。

2-3 フランス語圏西アフリカ諸国における基礎教育の現状と課題

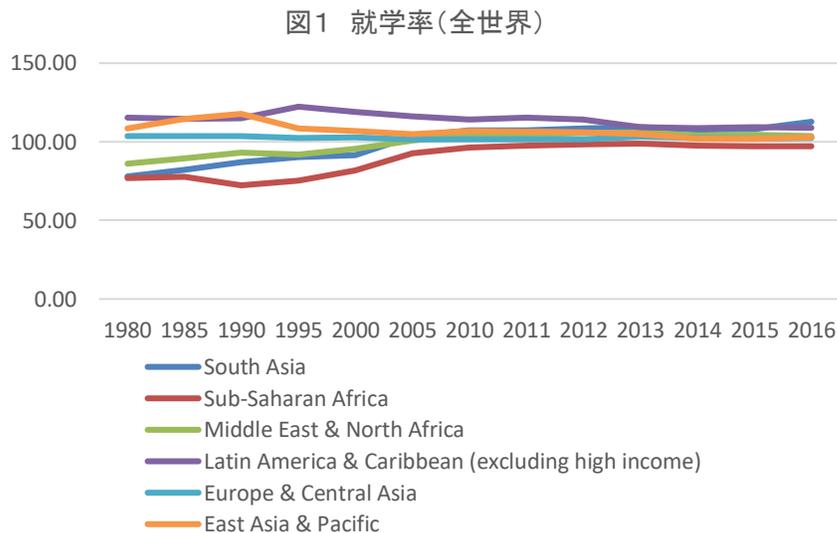
ここまで、フランス語圏西アフリカ諸国における教育システムの制度的変遷の確認を通じて制度的な共通性を概観してきた。歴史の蓄積により徐々に多様性が拡大する方向に向かっていると考えられるが、本節では具体的なデータの確認を通じて各国が抱える現状と課題を概観し、フランス語圏西アフリカ諸国における共通性と多様性について明らかにすることを目的とする。

2-3-1 教育指標の推移

教育の普及拡大を測定する指標として最初に想定されるのが就学率である。就学率には複数の種類があるが、まず総就学率をみていくこととする。ある学校段階について、その学校段階の教育制度計画上の相当年齢人口に対し、その年齢の就学者との比率が純就学率と定義されるのに対し、年齢にこだわらずに全就学者との比率を取ることは総就学率として定義される。したがって、年齢

主義が徹底していなければ、100%を超えることがある。

図1のグラフから、1980年以降の推移をみると、地域によってばらつきが大きかった総就学率も時代の進展に伴い、100%に向かって収束する傾向があり、多くの地域で100%を若干超える水準で推移していることがわかる。他方、サブサハラ・アフリカ地域についてみれば、1980年から1990年にかけて減退したものの、それ以降はほぼ一貫して上昇し、徐々に100%に近づいている。他の地域と比較して若干遅れてはいるものの、着実に格差は縮小しているといえる。

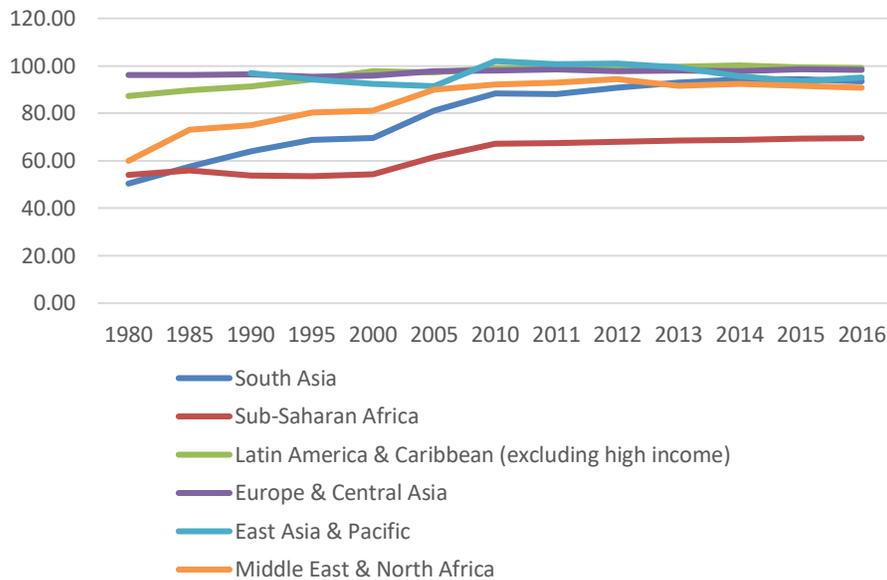


出典：World Bank Open Data より筆者作成

しかし、総就学率は学齢人口を超えた就学者を含む数値であるため、必ずしも正確に就学状況を表していない側面があることも否定できない。したがって、教育課程を修了した生徒の比率を示す修了率(Completion Rate)で比較することとする。図2をみると修了率については、1980年において、80%を超えて既に高かった地域と60%前後の地域に二分される。既に高い修了率を達成していたヨーロッパ・中央アジア地域とラテンアメリカ・カリブ諸国は順調に100%近くまで向上させたが、南アジア地域は、初期には比較的高い修了率を達成していたものの、2010年以降やや低下する傾向がみられる。人口増加率が高く、教育サービスの提供が追い付いていない可能性がある。他方、相対的に修了率が低かった地域においては、中東・北アフリカ地域と東アジア・大洋州諸国は順調に修了率を向上させてきたが、サブサハラ・アフリカ地域は大きく取り残された状況になっている。同地域では1980年から2000年ごろまで修了率はほぼ低

位で安定し、その後 2005 年まで他地域と同等あるいはそれ以上のスピードで改善していったが、2010 年以降はほとんど変化せず、70%前後で推移している。留年・中退者が依然として多く、教育の質に課題があることを示唆する結果である。

図2 初等教育修了率(全世界)



出典：World Bank Open Data より筆者作成

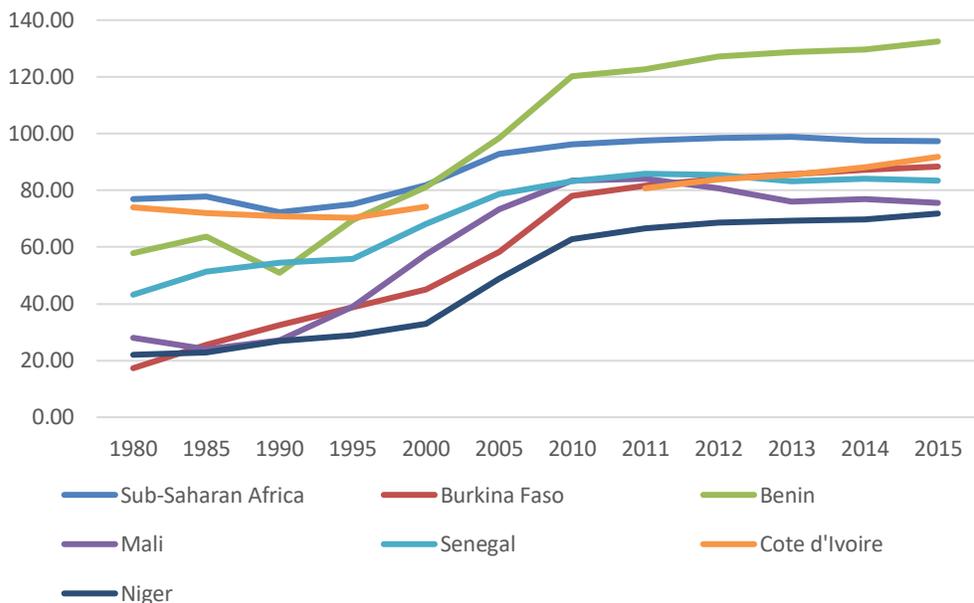
世界的にアフリカ地域の基礎教育の普及が遅れていることが明らかとなったが、以下では、仏語圏アフリカ地域に焦点を当てて、アフリカ地域における位置づけを概観していきたい。仏語圏アフリカ諸国は西アフリカだけでなく、中部アフリカあるいは東南部のジブチ、ブルンジ、マダガスカル等にまで及ぶが、ここでは便宜上、西アフリカ経済通貨同盟に加盟し、共通通貨を有する仏語圏の国としてベナン、ブルキナファソ、コートジボワール、マリ、ニジェール、セネガル、トーゴの7か国を対象を絞ることとする¹⁹。

ここまで全世界的に総就学率は100%に収束する方向で格差が縮小していることをみてきたが、図3において西アフリカ仏語圏諸国に目を向けると、総就学率がサブサハラ・アフリカ諸国の平均値を上回っているのはベナンのみであり、それ以外の国ではすべて下回っている。中でもマリ、ニジェールの2か国

¹⁹ UEMOA加盟国は8か国であるが、ギニアビサウはポルトガル語を話すほか、内戦が続きデータ取得が困難であるため除外し、7か国のみを対象とした。

は依然として 80% を下回っており遅れがやや際立っている。

図3 初等教育総就学率(仏語圏アフリカ)



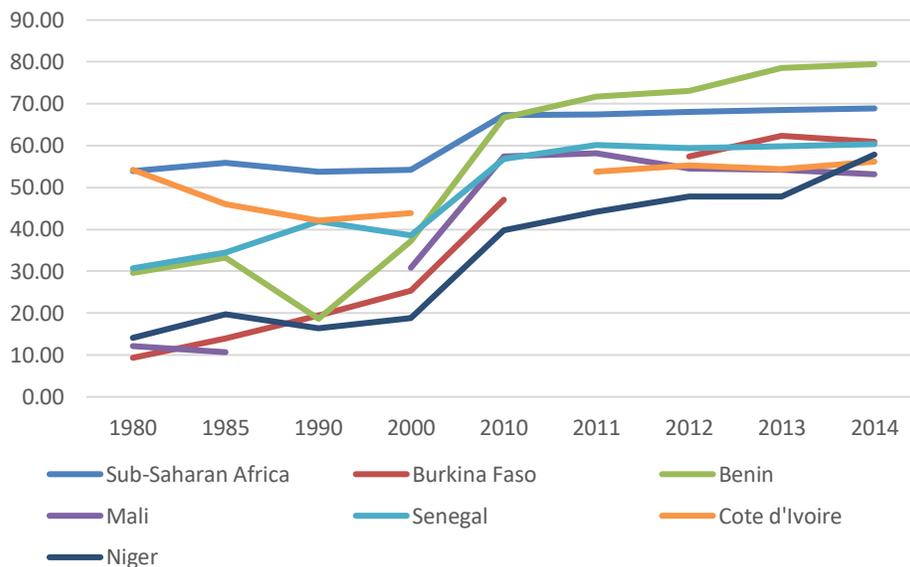
出典：World Bank Open Data より筆者作成

図4は初等教育修了率を示している。修了率については、西アフリカ仏語圏諸国の中で、1980年時点でサブサハラ・アフリカ諸国平均とほぼ同水準である50%超を達成していたのはコートジボワールのみである。その他の国についてはベナン、セネガルは30%程度と低く、ブルキナファソ、マリ、ニジェールにおいては10%程度と極めて低い状態にあった。ほとんどの子どもが就学せず、就学したとしても留年または中退してしまうという状況にあったと言えよう。しかし、ベナンは1990年まで低迷が続いたものの、その後急速に改善し、2014年には約80%とサブサハラ・アフリカ諸国平均を10%ポイント近く上回る水準にまで向上した。ブルキナファソも10%以下の状態からスタートしたものの、その後一貫して上昇を続け、2014年にはほかの多くの国と同水準の60%前後に達するまでに至った。他方、初期値が高かったコートジボワールは内戦を経験したこともあって他国に比較して改善のスピードが緩慢であり、1980年の水準からほとんど変わっていない。2014年になっても60%を下回っており、2014年の水準は、大きな改善を遂げたベナン、ブルキナファソ、セネガル、ニジェールさえも下回っている。

多少の優劣はあるものの、ベナンを除くいずれのフランス語圏西アフリカ諸

国も世界的に相当遅れていると言われているサブサハラ・アフリカ諸国の平均的な教育水準を下回っており、地域全体として教育水準の点で大きく遅れている状態にある。サブサハラ・アフリカ諸国の初等教育は世界的にみても多くの課題を抱えていることは明らかであるが、中でも西アフリカの仏語圏アフリカ諸国はその水準にも達しておらず、問題はより深刻である。

図4 初等教育修了率(仏語圏アフリカ)

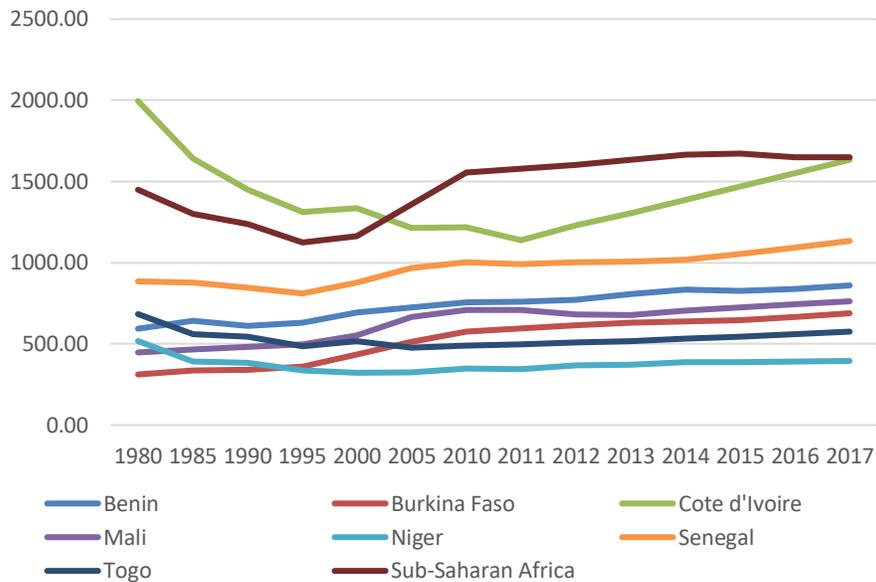


出典：World Bank Open Data より筆者作成

2-3-2 マクロ経済指標の推移

教育水準の改善を進めていくためには、教育投資の促進が必要である。個人の投資が重要であることはもちろんだが、その前提条件は教育へのアクセスと質が確保されていることである。学校建設や教員配置といった教育条件の整備によって個人の教育行動の変化が生じることから、次にそれらの条件整備を可能にする政府の教育投資の状況を概観することとする。

図5 GDP per capita (constant2010 US\$)



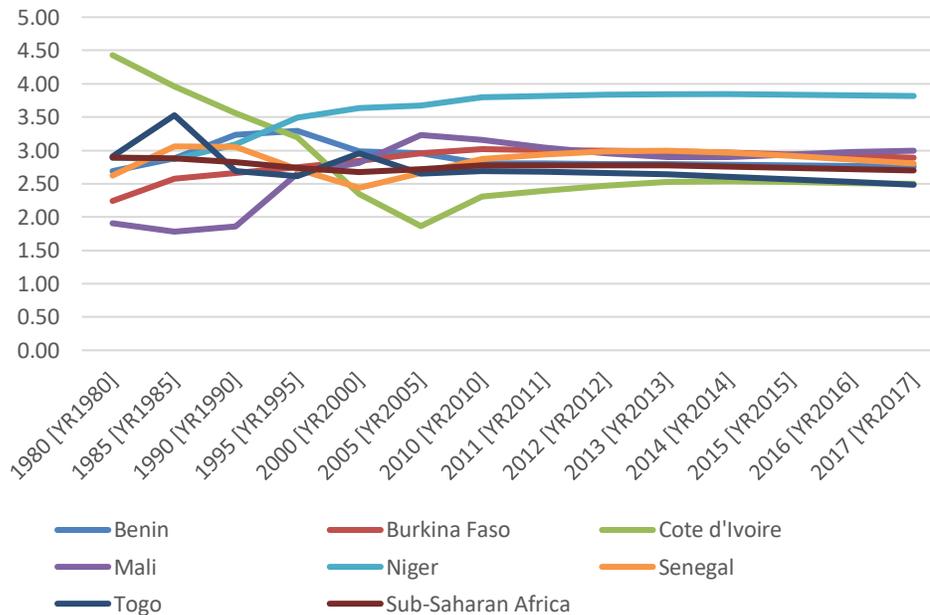
出典：World Bank Open Data より筆者作成

まず図5から、政府予算の前提となるマクロ経済状況を見る。2017年現在、西アフリカ仏語圏諸国の1人当たりGDPの水準はどの国もサブサハラ・アフリカ地域の平均値を下回っており、ほとんどの国で1,000ドル以下である。1980年、コートジボワールの1人当たりGDPは2,000ドルを超え、平均値を大きく上回っていたが、それ以降低下を続け、2003年ごろを境に平均値を下回るようになった。2011年にようやく停滞の底をうち、2017年には平均値とほぼ同水準にまで大きく改善してきたが、1980年の2,000ドルには大きく及ばない。その他の国についても、セネガルだけが辛うじて近年になって1,000ドルを超えたものの、他のいずれの国も500ドルから1,000ドルの間に留まっており、1980年の水準と比較しても大きく変わっていない。中でも、ニジェールは1980年の水準から停滞し続け、2017年になっても500ドルにも達しておらず、世界最貧国のひとつであり続けている。1人当たりGDPはGDPを人口で除した値であり、定義からGDPが成長してもそれ以上のペースで人口が増加すれば、1人当たりGDPの水準は低下せざるを得ないこととなる。西アフリカ仏語圏諸国、特にニジェールはこのような状況に陥っていることも想定されるため、人口増加率の影響も合わせてみていくことが必要である。

図6のグラフで人口増加率の推移を確認する。人口増加率は、1980年には2%弱から4.5%と幅広い範囲に拡散していたが、時間の推移に伴い、サブサハラ・

アフリカ諸国平均値を含めた多くの国で 2.5～3% の水準に収束しつつある。しかし、世界的にみればアフリカ諸国の人口増加率は依然として高い水準にある点には留意が必要である。

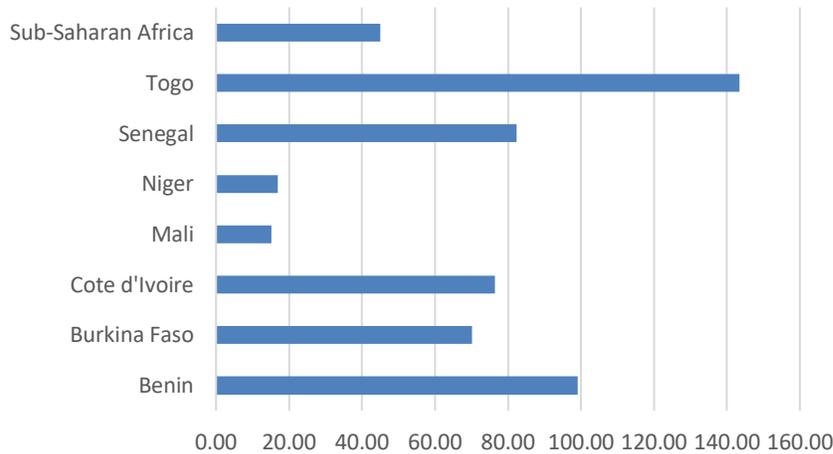
図6 人口増加率



出典：World Bank Open Data より筆者作成

2016年に平均値を下回っているのはトーゴとコートジボワールのみであるが、そのコートジボワールも1980年には4.5%近くにまで達しており、相当高い水準にあったことがわかる。平均値を上回っているとしても、ほとんどの国では人口増加率は基本的に低下する傾向にあるが、わずかながらも上昇傾向にあるマリと極めて高い水準で推移しているニジェールの両国は深刻な状況にあるといえよう。人口増加率が2.5%であるということは、それ以上のペースでGDPが成長しなければ、1人当たりGDPは低下することになる。また、人口増加率が高ければ当然ながら学齢人口の増加も著しいということを意味し、一定の教育水準を維持するためにも教育支出は拡大せざるをえない。

図7 人口密度(2017)



出典：World Bank Open Data より筆者作成

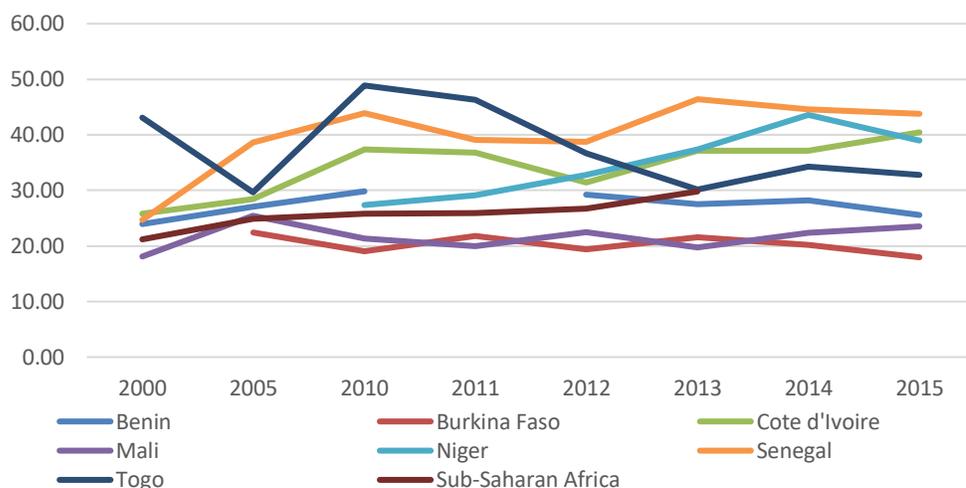
さらに、人口密度を示す図7からは、国土に広大なサハラ砂漠を含むニジェールとマリの両国はサブサハラ・アフリカ平均値と比べて極端に人口密度が低いことがわかる。人口密度が低いということは人口が地理的に分散していることを示しており、すべての子どもに教育機会を提供するためには、小さな学校を各地に設置しなければならない。そのため、学校建設の投資効率は低く教育コストの増加要因となるため、基礎教育の普及を図る上で大きな障害となる。教育に関する投資効率を上げていくためには人口政策との連携が不可欠であることを示唆している。

2-3-3 教育予算の推移

次に、図8から政府の教育予算の推移をみていく。サブサハラ・アフリカ諸国の平均値は2013年までしか集計されていないため、直近の傾向は必ずしも明らかではないが、政府支出に占める教育予算の割合は2000年以降、20%前後から30%近くの水準まで徐々に拡大している。2000年の時点で、マリ以外の各国はサブサハラ・アフリカ諸国の平均値を上回る水準であり、トーゴは40%を超える水準にまで達している。2005年にはマリの教育支出割合も向上し、ブルキナファソ以外の国で平均値より高い水準に達したが、2013年になるとベナン、マリ、ブルキナファソの3か国は平均値を下回るようになった。この3か国の中で、ベナンは他の2国に比べて若干投資水準が高く、下降傾向にはあるもの

の 25%前後の水準を維持している、他方、マリ、ブルキナファソの両国は年ごとに若干の上下を繰り返しながら、概ね 20%前後で推移している。その他の国は 30%を上回る水準に達しており、特にセネガルは 2005 年以降、概ね 40%を超える水準で教育投資を続けていることがわかる。

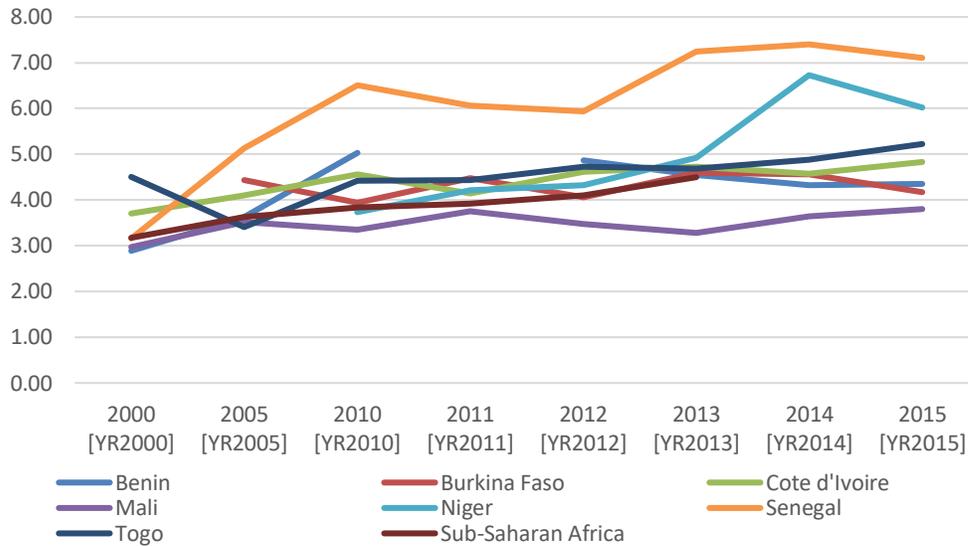
図8 政府支出における教育支出の割合



出典：World Bank Open Data より筆者作成

次に教育投資の対 GDP 比をみてみよう。図 9 によれば、2000 年から 2013 年までの期間を通じ、サブサハラ・アフリカ地域全体の平均値は 3%強の水準から緩やかに上昇を続け、4.5%前後まで上昇した。仏語圏アフリカ諸国は概ねそれ以上の割合で教育投資を行っているが、マリだけは一貫して平均値を下回っている。逆に、セネガルについては一貫して平均値を大幅に上回っており、2015 年には対 GDP 比約 7%の教育投資を行っている。政府予算の 40%以上を教育に投資していることから相対的に高い水準で人的資本に投資していることがわかる。しかしながら、先にみたとおり、同地域の人口増加率はサブサハラ・アフリカ地域全体に比較して高いため、人口増加率以上の投資を行わなければ、一人当たり教育投資の水準を維持することができず、教育投資水準は低下していくこととなる。

図9 政府教育支出(対GDP比)

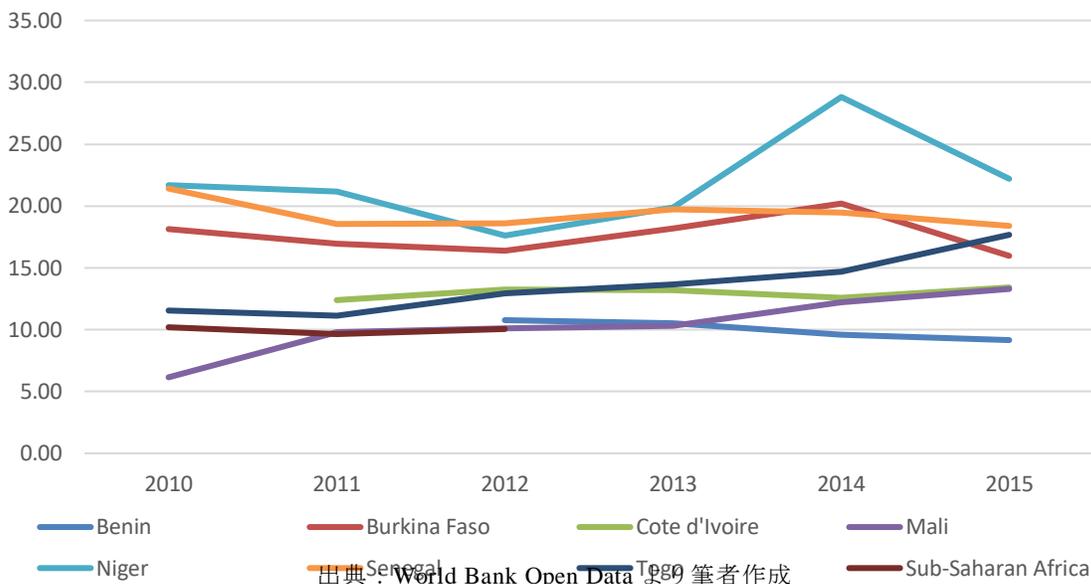


出典：World Bank Open Data より筆者作成

この点を確認するため、以下では初等教育段階の児童 1 人当たり教育投資水準の対 1 人当たり GDP 比をみていく。

図 10 によれば、サブサハラ・アフリカ諸国平均値は 2012 年までしか明らかではないが、概ね 10%程度である。2010 年時点において、平均値を下回っていたのはマリだけであるが、全体をみると 10%前後でスタートしているグループと 20%前後からスタートするグループで二極化している傾向を見てとることができる。10%前後にとどまっているグループにはコートジボワール、トーゴ、マリ、ベナン、20%前後に達しているグループにはニジェール、ブルキナファソ、セネガルがそれぞれ分類される。しかし、2015 年にはブルキナファソで 15%強の水準まで低下した一方、逆にトーゴは上昇しており、時間の推移に伴って両グループ間の相違は必ずしも明確ではなくなっている。そのような状況の中でセネガルとニジェールは常に相対的に高い水準で初等教育に投資を行っていることが明らかとなっている。

図10 児童1人当たり政府教育支出(1人当たりGDP比)



全体的にセネガルにおいて教育投資水準が高く、マリで低い傾向にあることは明らかである。また、ニジェールは貧しいながらも高い教育投資水準を維持していると言えそうだが、その解釈に当たっては、就学率が依然として低いことによって1人当たり教育投資量が押し上げられてしまっている可能性があることにも留意が必要である。

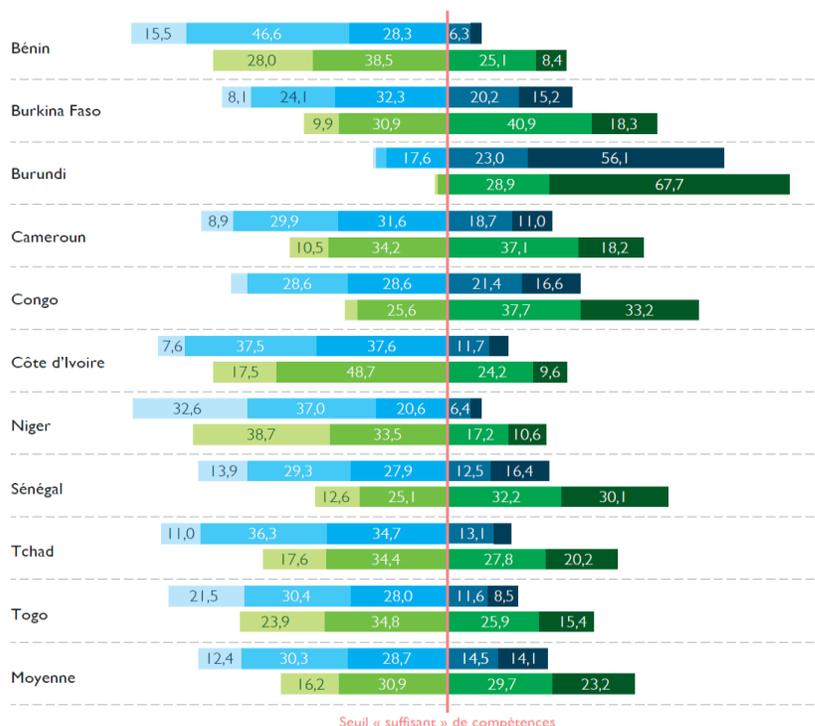
2-3-4 学力水準の比較

次に教育政策の成果のひとつである学習成果を比較する。国際的な学習成果の評価としてはPISA (Programme for International Student Assessment)やTIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) が有名であるが、これらは主に先進国を対象としており、途上国の参加は限定的である。しかし、著名な国際調査だけではなく、地域ごとにも様々な学力評価が行われている。フランス語圏アフリカ諸国の児童の学力を比較する場合、基礎教育セクター分析プログラム (PASEC : Programme D'Analyse Sectoriel de CONFEMEN) を使うことが一般的である。

PASECは、効率的かつ効果的な教育政策の立案を目的として加盟国の教育システムの分析を行う機関であり、フランス語圏教育大臣会合 (CONFEMEN :

Conférences des Ministres de l'Education Nationale) が設置した。定期的に加盟国の初等 2 年生及び 5 年生の両学年の層化無作為標本に基づき、国際比較が可能なようにフランス語と算数の共通学力テストを実施している。直近の結果は 2014 年に公表されており、その結果を以下に示す。

図 11 フランス語圏アフリカ諸国の学力比較（初等 2 年次）



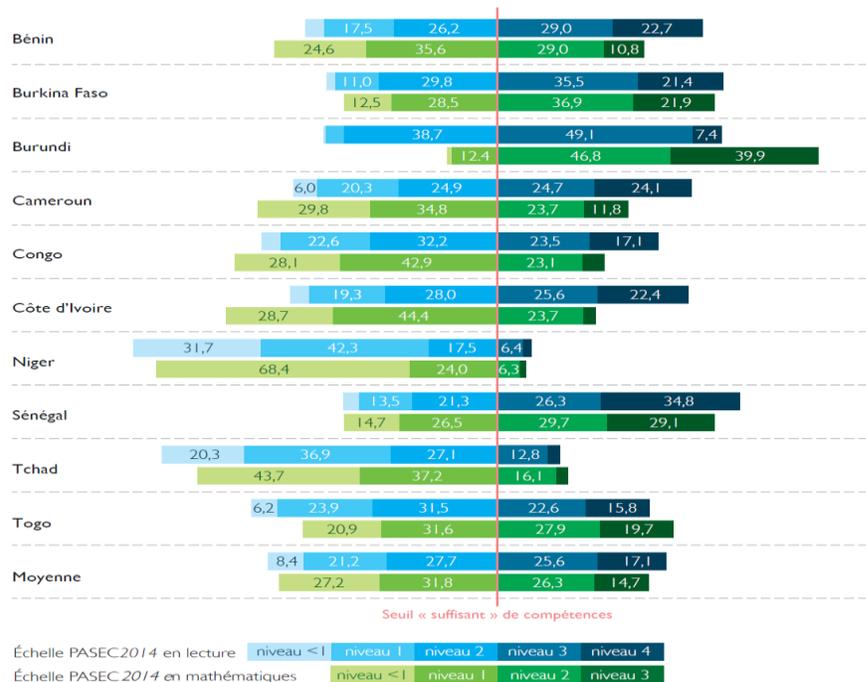
出典：PASEC(2014)

図 11 は初等 2 年次の学力テストの結果である。中央に縦に引かれた赤い線は学年相応の学力水準に達していると判断される基準を示しており、線の右側がその能力を有していると判断される児童の割合である。調査対象国の平均として仏語で 28.6%、算数で 52.9%の児童が学年相応の学力を有していると判断される。ブルンジの成績が例外的に突出しており、PASEC(2014)はブルンジでは初期段階の教育を現地語で行っていることがその要因であると分析している。

西アフリカ諸国についてみると、平均程度の水準にあるのがブルキナファソ（仏語 35%、算数 60%前後）、セネガル（仏語 29%、算数 62%）、平均以下がコートジボワール（仏語 15%、算数 33%）、ベナン（仏語 6%、算数 33.5%）、ニジェール（仏語 10%以下、算数 28%）である。特にベナン、ニジェールの水

準は極めて低い。

図 12 フランス語圏アフリカ諸国の学力比較（初等 5 年次）



出典：PASEC(2014)

同様に、初等 5 年次の学力水準を示した図 12 によれば、平均は仏語 42.7%、算数 41%であり、それぞれ 56.9%、58.8%のブルキナファソ、61.1%、58.8%のセネガルは平均以上の水準に達している。ベナンは仏語 51.7%、算数 39.8%であり、2 年次と比較し 5 年次で大幅に改善され、仏語は平均以上、算数も平均に近い水準に達したが、一方でニジェールは、仏語、算数ともに 10%程度と 2 年次に比較してもさらに悪化していることがわかる。

西アフリカ諸国全体でみた場合、セネガルとブルキナファソの成績は相対的に良好であり、ベナンやニジェールでは必ずしも十分な水準に達していないと言えるが、この結果はあくまでも仏語圏という限られた世界の比較であり、これだけでは西アフリカ諸国が国際的にどの程度の水準にあるのかを明らかにすることはできない。

そこで、広く国際的に活用されている PISA の発展途上国版である PISA for Development (PISA-D) に参加したセネガルの結果を概観し、おおよそのイメージを掴むこととしたい。PISA は OECD（経済協力開発機構）が 3 年おきに実施

する国際的な学習到達度調査であり、義務教育修了段階（15歳）を対象に、知識・技能の定着というよりも実生活で活用する能力の測定を重視し、読解力、数学的リテラシー及び科学的リテラシーを調査するテストである。レベル1～6の6段階で評価し、レベル2を生徒が継続的な学生、労働者、市民としての生活に効果的かつ生産的に参加することを可能にするコンピテンシーを発揮し始める習熟度の最低レベルとして設定している。PISA-DはPISAをベースに途上国向けにアレンジしたものであり、より低位の学力水準にある生徒の学力水準を測定しやすくするため、最低水準のレベル1をさらに1a～1cの三段階に分けるとともに、3分の2以上のテスト項目をレベル2以下とし、3分の1未満の項目をレベル3以上に設定した。さらに、レベル2の評価項目の半分以上は、OECD加盟国を対象に実施されたPISA 2015と同一の項目を使用することで比較可能性を高めている。15歳時点の学力を測定しているため、初等教育段階の学力成果を示すPASECの結果と直接の比較はできないが、おおよその傾向を類推することはできる。

表1にその結果を示すとおり、OECD諸国平均が国語493、数学490、理科493であり、最低水準の学力水準を示すレベル2を超えている一方、セネガルの平均は国語306、数学304、理科309と大幅に低く、PISAの定める基準によれば1bと最低水準に位置する。ただし、カンボジアやザンビアといったフランス語圏西アフリカ諸国以外の途上国も同様に低く、セネガルは他の発展途上国と比較してもほぼ同水準の学力水準にあると考えられる。ただし、Ward (2018)によれば、OECD諸国では、少なくとも7年生に在籍し、PISA-Dテストを受ける資格があった者は89%²⁰であるが、カンボジア、セネガル、ザンビアでは約30%に過ぎない。全国から選抜された30%程度の対象者はいわばエリート層ということになるが、それをもってしても先進国の水準に追い付いていないことには留意が必要である。これらの結果をみると、フランス語圏西アフリカ諸国の中でも比較的成績のよいセネガルであっても、世界的な比較の中では他の途上国と同様に下位に位置しており、依然として大きな改善の余地があるものと類推できる。

²⁰ 残りの15歳児は7年生以下の学年に在籍しているか、学校を休んでいた。少なくとも一度の留年経験のある生徒はOECD諸国では平均12%であった。なお、PISA-D対象国では、留年経験のある生徒はエクアドルの18%からセネガルの50%まで幅はあるものの、概してOECD諸国平均よりも高い割合であった。

表 1 PISA for Development の結果

国名	読解力		数学的リテラシー		科学リテラシー	
	レベル2	得点	レベル2	得点	レベル2	得点
カンボジア	407	321	420	325	410	330
グアテマラ		369		334		365
セネガル		306		304		309
ザンビア		275		258		258
OECD		493		490		490

出典：Ward (2018) より筆者作成

2-3-5 教育改革の動向

ここまでアフリカ諸国における経済社会状況と基礎教育の動向を概観してきたが、ここでは、基礎教育の普及拡大を支えた教育改革の動向を分析する。各国ごとに様々な展開があるが、逆に共通している側面も多い。多くのアフリカ諸国は1960年前後に独立を達成して以降、近代的基礎教育制度を定着させようと努めてきたが、1980年代に入って世界銀行／IMFによる構造調整政策が導入されたことにより、公的部門の合理化が進められ、基礎教育分野においても学校建設や教員採用の凍結などの停滞を余儀なくされた。

しかし、1990年にタイのジョムティエンにおける「万人のための教育 (EFA: Education For All) 宣言」及びその10年後の2000年にダカール行動枠組が採択されたことにより、基礎教育に関する国際社会の関心が大きく喚起されることとなった。それに前後し、1990年代後半以降、構造調整政策の失敗が指摘され、開発戦略においても貧困削減戦略に基づく包括的な開発戦略が追求されるようになった。基礎教育も貧困削減を図る上で重要な柱のひとつとして位置づけられたことにより、再び開発のメインテーマとして再浮上することとなった。

このような流れの中で、フランス語圏西アフリカ諸国においても教育改革が進められたが、各国ともに2000年前後に基礎教育の義務教育化及び無償化が進められるようになった点で概ね共通している。セネガルでは初等教育の普遍化を優先課題とした教育訓練10カ年計画第1フェーズ(2001-2004)及びその後の教育訓練セクター政策要綱(2005-2015)を策定した。一連の教育改革の中で初等教育を最優先分野として位置づけ、特に教育の質と地方分権プロセスの向上に重点を置いてきた。後述する学校プロジェクト(Projet d'Ecole) など学

校運営員会への補助金供与制度の導入はこの教育改革の一環として位置づけられている。ベナンでは1990年12月に憲法上明確に教育が位置づけられたが、2003年になってようやく法制化され、それが具体化されるには、すべての子どもに質の高い教育を提供することを目的として策定された教育セクター開発10か年計画（2006-2015）を待つ必要があった。分権化との関係では、2008年の全セクターにまたがる地方分権改革において、学校建設やその維持管理が地方自治体の権限として位置づけられるようになった。2010年以降は教育省の経常予算の3%、投資予算の14%が地方自治体に委ねられており、コミュニティ教員の給与も政府予算から支出されるようになってきている。私立学校の設置も一定の範囲で認められるようになり、児童の20.7%が私立学校に通っているとも言われている²¹。さらに、マリの教育改革も1990年代初頭に大きな転機を迎えている。1991年に民政化の進展を踏まえて実施された地方分権改革に伴い、教育セクターにおいては、タイのジョムティエンで基礎教育の普及・拡大が宣言されたことをも踏まえ、教育機会の拡大を図る観点からコミュニティ・スクールの設置が認められるようになった。フランスでは伝統的に学校教育の世俗性（laïcité）が重視されているため基礎教育段階での私立学校の設置は限定的であり、フランスを旧宗主国とする国々においてもその影響は強い。ベナン、マリともに限定的ではあっても私立学校が認められるようになったことは画期的な出来事だったと言えよう。

2-4 総括—発展途上国における教育政策の分権的アプローチの分析枠組

本章では、フランス語圏西アフリカ諸国における分権化政策の現状と課題について、植民地時代からの歴史的背景、フランス本国における教育政策の分権化の進展を概観した上で、国際開発の分野で展開されてきた議論の変遷との融合を図り、同地域を分析対象とすることの意義について議論した。以下では本章の総括と、第1章から整理してきた分析の諸前提を踏まえた具体的な検討の展望を取りまとめることとする。

国際開発の分野において地方分権化はガバナンスに関する議論から派生し、参加型開発の議論と融合することによって、効率的な公共サービスの提供を図るツールとして1990年前後から注目を集めるようになった。

しかし、アメリカやドイツなどの連邦制国家の例を待つまでもなく、分権化の議論は古くから存在しており、フランス語圏西アフリカ諸国の地方分権化も国際開発の議論とは別の文脈で展開されてきた。旧宗主国であるフランスの教

²¹ PASEC (2016)を参照のこと。

育制度から強く影響を受けた同地域の教育制度は、特に旧英国領の国々との対比の上で中央集権的であると言われている。通商の拡大を目指し民間活動を重視した英国の植民地政策が宣教師の布教活動を通じた教育の私的供給を選択したのに対し、フランス語の普及を通じたアフリカの啓発を大きな理想、目的としたフランスの植民地政策は国家の活動を主体としたものであり、本国の教育の世俗化（laïcité）政策とも相まって、教育サービスの公的供給が選択されることとなった。そこでは、統一カリキュラムの策定や教員の任用など教育政策上の重要な権限は中央政府が掌握しており、地方公共団体は極めて限定的な役割を担っているに過ぎない。そのような歴史的経緯に起因する中央集権的な統治構造が特徴として強調されることが多いが、時代の進展とともに地方出先機関に一定の権限を委ねるようになり、さらに、保護者や地域住民が参加する学校運営委員会の設置を通じ、学校に一定の自律的な意思決定の権限を委譲する取組も導入されるようになった。これらの分権化政策は、市場原理によって学校間競争を促す準市場化理論の発展を導入の契機としつつ、フランスが中央政府による過度の統制の緩和を目的とする民主化の促進を重視したのに対し、フランス語圏西アフリカ諸国の場合はどちらかと言えば、未整備の行政機構の中でサービスデリバリーの機能を強化するという現実的な課題解決の手段として導入された側面が強い。データからみて、いずれも低所得国でありながら、あるいは低所得国であるからこそ教育投資の対 GDP 比は高いが、国際的な水準からみて学力水準は低い。このため、希少な資源を適切に配分し、教育投資の効率性を高めることが重要な政策課題となっていることが明らかとなった。

第 1 章からここまで行ってきた分析から、受益者としての住民ニーズをより適切に反映した基礎教育サービスの公的供給システムを構築することが教育投資の効率性を高めるといふ仮説の下、分権化アプローチの機能的特性に着目し、受益者のニーズを適切に反映させるメカニズムとその効果を明らかにすることの必要性が裏付けられることになる。

また、フランス語圏西アフリカ諸国の教育制度が植民地支配の歴史を基盤とし、共通性の高い制度を築いてきたことは明らかであるが、一方で、旧宗主国であるフランス社会の変化と世界銀行をはじめとする国際開発分野の動向の影響を受けながらも、各国それぞれの歴史の蓄積により制度的多様性も生まれつつある。実際、国ごとにプライオリティの異なる教育政策を実施し、その経験の違いもあり域内の学力格差も顕著になりつつある。共通性と多様性が交錯する西アフリカ諸国の教育制度の分析において、様々なアクターのインセンティブへの反応や相互作用によって効果が異なる分権化アプローチに着目した実証分析を行うことは同地域の特徴を際立たせることにつながるとともに、教育開

発の経済学的分析に新しい視座を加えることになろう。以下では、3か国の事例に基づき、実証分析を行っていくこととする。

まず次章（第3章）では、地方分権化が求められる大きな理由のひとつが、中央政府と学校を含む現場レベルの行政機構との間に存在する情報の非対称性にあるとの立場からプリンシパル・エージェント・モデルに依拠し、情報の非対称性が発生する状況の下で最適な報酬体系を求めるための制度設計にかかる枠組を提示する。Aghion and Tirole (1997)によって定式化された権限配分モデルとそれを教育行政分野に応用した分析枠組を詳説するが、これがそれ以下の各章における分析の基礎となっている。つまり、この権限配分モデルによれば、権限の集権化と分権化のいずれが望ましいかは一意的には決まらないものの、集権化が選好されるためには教育省の努力水準を向上させる必要があるが、中央政府の情報量を増加させるコストは想像以上に大きく、それゆえに情報の非対称性が発生しているとすれば、分権化は唯一の選択肢とまでは言い切れないとしても相対的に望ましい制度と位置付けることができる。この分析枠組をベースとしつつ、下位の行政機関、特に学校あるいはコミュニティをベースとした学校運営委員会への権限委譲がもたらす様々な政策効果を実証的に分析することによって、分権化アプローチが望ましいという仮説を検証することが第3章の全体を通じた研究テーマとなる。

第4章は、マリにおけるコミュニティ・スクールの設置がもたらす効果を計量的に分析しているが、これは学校の設置から教員採用・解雇、教員や児童のパフォーマンス評価などあらゆる権限をコミュニティに委ねる分権的な形態である。フランス型の政府主体の基礎教育サービスの供給体制が主流の西アフリカ諸国においては例外的な取組であり、今後各国が旧宗主国の影響から離れ、独自の教育政策を展開していく上で有益な実践例となるものである。また、分権的アプローチは効率性を追求する視点から捉えられることが多く、実際、ここまでの議論においても厳しい財政制約の下における効率的な教育政策の展開を重視する視点を強調してきたが、コミュニティ・スクールの設置が社会的脆弱層のひとつとして分類されることの多い女子の教育に及ぼす効果を分析することにより、分権的アプローチと公平性の関係についても新しい視座を提供するものとなっている。

第5章ではベナンのケースを分析するが、これはコミュニティを基盤とした学校運営委員会への権限移譲を伴う分権的アプローチのうち、教員の採用・解雇とそれを通じた児童・教員のパフォーマンスのモニタリング・評価に着目するものである。ベナンではコミュニティが雇用するコミュニティ教員は政府雇用の教員と同じ公立学校の中で勤務しているため、マリのような独立したコミ

ユニティ・スクールのケースとは異なり、既存の公立学校制度の枠組からはみ出すものではない。現存する制度的枠組の中でコミュニティの関与を拡大するものであることから漸進的な制度改革とも親和性が高く、汎用性の高いモデルを提示し得るアプローチであると考えられる。

西アフリカ仏語圏諸国でも他のアフリカ諸国と同様に様々な教育改革が進められており、分権化アプローチはその重要な柱のひとつを構成している。本論文の第3～5章ではセネガル、マリ、ベナンの実証分析を行っているが、これら3か国の事例に基づく実証分析は、事例研究（ケース・スタディ）から計量分析まで多様な研究手法を取り入れることによって包括的な課題へのアプローチとなっている。これらの事例は、Patrinos, Barrera-Osorio and Fasih (2009) が示すSBM6形態のうち、発展途上国の現状に応じて集約した3項目、すなわち、自由度の高い資金の配分、教員採用・解雇、教員・児童のパフォーマンスのモニタリング・評価といった学校レベルへの分権的アプローチが想定する様々な形態を包括するものとなっており、フランス語圏西アフリカ諸国における学校レベルへの権限移譲の実態を語る上で十分な情報を提供するものである。同時に、SBMの考え方に基づく分権化アプローチに関する分析結果から導かれる実証的帰結は、同地域以外の発展途上国においても応用可能な政策的インプリケーションを提供し得ると考えられる。

(参考文献)

- Benavot, A., & Riddle, P. (1988). The expansion of primary education, 1870-1940: Trends and Issues. *Sociology of education*, 191-210.
- Brown, D. S. (2000). Democracy, colonization, and human capital in sub-Saharan Africa. *Studies in Comparative International Development*, 35(1), 20.
- Caldwell, B. J. (2005). School-based management (Vol. 3). Paris: *International Institute for Educational Planning*.
- Cogneau, D., & Moradi, A. (2014). Borders that divide: Education and religion in Ghana and Togo since colonial times. *The Journal of Economic History*, 694-729.
- Crowder, M. (1964). Indirect rule—French and British style. *Africa*, 34(3), 197-205.
- Crowder, M. (1990). History of French West Africa until Independence. *Africa south of the Sahara*. Europa Publications. London, UK.
- Education for All. (2007). *Education for All Global Monitoring Report 2008: Education for All by 2015. Will We Make It?*. Oxford University Press.
- Frankema, E. H. (2012). The origins of formal education in sub-Saharan Africa: was British rule more benign?. *European Review of Economic History*, 16(4), 335-355.
- Garnier, M., & Schafer, M. (2006). Educational model and expansion of enrollments in sub-Saharan Africa. *Sociology of Education*, 79(2), 153-176.
- Lange, M. K. (2004). British colonial legacies and political development. *World development*, 32(6), 905-922.
- Lee, A., & Schultz, K. A. (2011). Comparing British and French colonial legacies: A discontinuity analysis of Cameroon. In *APSA 2011 Annual Meeting Paper*.
- Lelievre, C. (2000). The French model of the educator state. *Journal of Education Policy*, 15(1), 5-10.

- Lubienski, C. (2009). Do Quasi-Markets Foster Innovation in Education?: A Comparative Perspective. OECD Education Working Papers, No. 25. *OECD Publishing (NJ1)*.
- Malen, B., Ogawa, R. T., & Kranz, J. (1990). What do we know about school-based management? A case study of the literature—A call for research. *Choice and control in American education*, 2, 289-342.
- Mansuri, G., & Rao, V. (2004). Community-based and-driven development: A critical review. *The World Bank Research Observer*, 19(1), 1-39.
- Mingat, A., & Suchaut, B. (2000). *Les systèmes éducatifs africains: une analyse économique comparative*. De Boeck Université..
- PASEC (2015). PASEC2014 - Education system performance in francophone Sub-Saharan Africa: Competencies and learning factors in primary education. PASEC, CONFEMEN, Dakar.
- PASEC (2016). PASEC2014 - Performances du système éducatif béninois : Compétences et facteurs de réussite au primaire. PASEC, CONFEMEN, Dakar.
- Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F., & Fasih, T. (2009). *Decentralized decision-making in schools: The theory and evidence on school-based management*. The World Bank.
- UNESCO. (2000). The Dakar framework for action: Education for all: Meeting our collective commitments. *Dakar Senegal*, 26-28.
- UNESCO. (2008). EFA Global Monitoring Report 2009-'Overcoming Inequality: Why governance matters'.
- UNESCO. (2010). Education for All Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized. UNESCO Publishing, Paris, France.
- Ward, M. (2018). PISA for development: Results in focus.

White, B. W. (1996). Talk about School: education and the colonial project in French and British Africa (1860-1960). *Comparative Education*, 32(1), 9-26.

World Bank. (2004). "World Development Report 2004: Making services work for poor people."

World Bank. (2017). "World development report 2018: learning to realize education's promise."

小橋佐知子. "フランスの< 新権限配分法> 下における教育行政の分権化志向 (V 研究報告)." 日本教育行政学会年報 12 (1986): 220-236.

藤井佐知子. "フランスにおける成果主義下の学校運営とガバナンス." 宇都宮大学教育学部紀要. 第 1 部 62 (2012): 33-45.

本間雅美. "世界銀行と良いガバナンス." 経済と経営 43.1 (2012): 1-31.

第3章

地方分権化アプローチの意義－学校運営の分権化²²

²² 森下拓道, & 權谷紅美子. (2009). 発展途上国における教育の地方分権化と School-Based Management. *国際開発研究*, 18(1), 63-77. を本論文に合わせて一部改変している。

3-1 はじめに

本稿は、地方分権の一環として西アフリカ諸国を含めた多くの発展途上国で導入されている学校運営委員会制度について、そのインセンティブ構造に着目した分析枠組を提示し、最適な制度設計を行うための政策的示唆を得ることを目的としている。

近年、多くの発展途上国では主にサービスデリバリーの改善を図る観点から教育セクターの地方分権化が進められている。これは、全国画一的なサービスの提供では地域や受益者の多様性に応じたきめ細やかなサービスの提供は困難であるとの認識の下、下位機関に責任、権限を委譲し、可能な限り最終受益者に近い段階で意思決定を行うことで現場のニーズを適切に反映することを目指すものであり、サービス提供の効率化を図る動きとして広範に展開されている。

その一方、サービスの提供が現場レベルで行われるようになると、上位機関はサービス提供者が実際にそのとおりに行動したかどうかを事後的に把握することはできても、その過程における行動の状況、費用など下位機関の情報を正確に把握することは困難となり、逆にサービス提供の非効率性を高める可能性もある。

このような情報の非対称性に伴うモラルハザードとその背景にあるインセンティブを考察することで適切な制度設計をするための理論体系としていわゆる「契約理論²³」が発展してきた。契約理論にはこのモラルハザードを分析するためのプリンシパル・エージェント理論のほか様々なバリエーションがあるが、本稿では、この教育省と学校運営委員会の関係をプリンシパル・エージェントの関係とみなし、両者の間の権限配分の問題として考察することとする。従来、発展途上国における教育セクターの地方分権化については、教育行政学的視点から、あるいは政治学、行政学的視点から議論されるケースが多かったが、サービスデリバリーの改善が資源配分の効率化を企図したものであるならば、経済学的な視点からの分析は有益である。特に、各アクターの行動の背景にあるインセンティブ構造に着目することでマクロ的な制度論から脱却し、具体的に機能する制度の在り方を分析することが可能になる。

これらを踏まえ、本稿は以下のとおり構成される。この後、2-2 では教育セクターにおける地方分権化政策の進展を学校運営委員会制度との関係から概観し、2-3 で契約理論に基づいて分析することの意義を示しつつ、教育省と学校運営委員会の間の権限配分に関する分析モデルを提示する。2-4 ではそのモデルの枠組みでセネガル共和国のケースを分析することを通じて学校運営委員会制度の抱え

²³ 伊藤・小佐野編(2003)を参照

る課題を再整理し、2-5 でまとめと今後の課題を明らかにする。

3-2 地方分権化が進められる背景

3-2-1 地方分権化の意義

2015年までに初等教育の完全普及を達成することが国際公約²⁴にもなっている発展途上国では教育セクターにおいて様々な改革が進められている。多くの国の教育セクター・プログラム²⁵は教育のアクセスの改善、教育の質の向上、マネジメントの改善を教育改革の基本的な視点として整理し、そのマネジメント改善の一環として地方分権化が進められているケースが多い。

しかしながら、その形態、考え方は各国の置かれた状況によって多様であり、分類・定義は容易ではないが、Litvack et al.(1998)、Rondinell(1989)は分類の視点として、①分散化(Deconcentration)、②委任(Delegation)③委譲(Devolution)の3つを提示している。これによれば、①分散化はあるサービスの提供等について中央政府が州、県、群などの地方出先機関に実施を委ねるものであり、下位機関に対する権限の委譲を伴うものではない。これに対し、②委任及び③委譲は地方団体等の下位機関を対象として中央政府からの権限の移転が行われる点で区別される。②と③の違いは、②が中央政府から相当の自立性を与えられた地方公共団体に意思決定権限が与えられるものであるのに対し、③はほぼ独立した地方政府に対し、意思決定、財政、行政等の権限が移転されることを意味する点にある。また、そもそも何故地方分権が必要なのかという根源的な問題に関しては、World Bank(2003)はもっとも一般的な説明として多様な地方のニーズに対応した資源配分の効率性の達成、すなわちサービスデリバリーの改善のためであるとし、このほか、政治参加や民主主義との関係や政治的独立に関する圧力との関係といった側面もあると指摘している。

このように、地方分権については、捉える視点や各国の置かれている状況によって多様な形態で展開されているが、特に初等教育の分野においては受益者である児童・生徒の移動の制約を考慮するとサービス提供の範囲は基本的にコミュニティ単位と規模的に限定的であり、その成果が及ぶ範囲も外部性を考慮しても限定的と考えられることから、比較的的地方分権化政策になじみやすい性質を有した分野であると考えられることができる。したがって、多くの発展途上国

²⁴ ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals : MDGs)やEFA(Education for All)などによって、2015年までの初等教育の完全普及などが目標とされている。

²⁵ セクター・プログラムの定義等詳細は高橋(2001)などを参照のこと。

の教育行政は、中央集権的な意思決定システムに基づく非効率性を軽減するため下位機関である地方公共団体、あるいはさらに住民に近いレベルの教育サービス提供機関である学校に対し、学校及びその学校を取り巻くコミュニティのニーズに沿って効率的な意思決定を行えるよう様々な責任、権限を委ねるシステムを導入しつつある。本稿ではこれらの動向を踏まえつつ、教育セクターにおける地方分権をサービスデリバリーの改善を目的として中央政府が下位機関に意思決定の権限をゆだねることと定義し、次項ではその学校レベルにおける意思決定システムについて概観することとする。

3-2-2 発展途上国における地方分権化—School-based Management(SBM)の展開

多くの発展途上国では保健、教育など社会開発セクターが他セクターをリードする形で地方分権化が進む傾向にあり、教育セクターにおいては、その一環として近年、School-based management (SBM)が注目を集めている。SBMについては、Caldwell (2005)は中央政府から学校レベルへの権限の分権化と定義し、Malen et al. (1990)は、個々の学校を改善の第一次的ユニットとみなすガバナンス構造の変化であり改善が促進・持続されるよう決定権限の再配分を行うものであると定義している。これらの視点から、SBMは分権化を実現するひとつの有力な考え方であるが、World Bank (2003)が指摘するように、地方分権の導入によって中央政府がその責任から免れるものではなく、SBMの推進もあくまでも両者の権限・役割の適切な配分の下に展開されるものであると考えられる。

したがって、SBMの概念の下では、学校運営に関する責任や意思決定権限は校長、教員、保護者、地域住民など学校レベルの関係者に委譲されることとなるものの、これらのアクターは中央政府によって定められた政策の範囲内で活動することが前提となっている。ただ、意思決定プロセスに巻き込むことが可能になり、これによって、例えば World Bank(2007)では教員の欠勤が減少し、教育成果の改善につながった事例なども報告されている。また、学校運営の透明性の向上による汚職の減少、コミュニティの能力強化の機会の提供などの効果があることも指摘されている。

そのSBMを具体的に担う機関は、各国様々な呼称・形態があるものの、いわゆる学校運営委員会である。学校運営委員会制度は各国様々な経緯を経て発展しているものの、分権化されたシステムの中で校長、教員、保護者、コミュニティの代表者等によって構成され学校にかかわる様々な課題を解決する機関である点などで概ね共通している。初等教育に関するサービスデリバリーの改善が教育セクターで地方分権制度を進める最大の要因であるとすれば、教育サー

ビスの受益者である生徒やその保護者にもっとも近い存在である学校運営委員会制度が機能するかどうかは教育セクター改革の成功の成否を握っているといえよう。

本稿ではその機能化の基盤になるのは学校運営委員会の学校改善に関する意欲（インセンティブ）であるにとらえ、以下では、そのインセンティブを最大限に発揮するためには、関係機関の間で適切な権限配分が行われることが重要であるとの視点から分析モデルを提示することとする。

3-3 モデル

3-3-1 分析の枠組

発展途上国で地方分権が求められる背景には中央政府にはサービスを適切に提供する上で必要な情報が不足していることがある。問題が情報の非対称性に由来するとすれば、「情報を不完全にしか共有していない少数の経済主体間の関係を定式化し、最適なインセンティブ体系を解く」理論²⁶の総称である「契約理論」に基づいて分析することが有益である。

契約理論における基本モデルであるプリンシパル・エージェントは、プリンシパル（依頼人）はエージェント（代理人）の努力水準を判断することができないという情報の非対称性が発生する状況の下、最適な報酬体系を求めるための制度設計にかかる枠組を提示するものである。教育セクターにおける地方分権化をこの文脈で整理すると、必ずしも十分な情報を有していない教育省が現場レベルの情報を有する CGE などの下位機関に対して、学校レベルの教育環境の改善に関する一部の権限を委譲することで最適な意思決定システムを構築することを目的としていると考えることができる。このとき、教育省は教育統計やセクター・プログラムの年次レビュー等を通じて CGE が達成した成果を知ることができるが、各 CGE の努力水準までを判定することはできないという状態が発生する。

このような状況の下、プリンシパルが自己の便益の最大化を図るためには、情報の非対称性を解消し、エージェントの行動を把握することで教育省が自らの努力水準を最適な水準に決定することが必要となる。プリンシパルの情報量を強化するための重要な活動のひとつがモニタリングであり、教育省が CGE の行う活動を現場で視察し、指導することが正当化される。また、事前にある程度活動範囲を設定することもエージェントの行動の予測可能性を高めることに

²⁶ 伊藤(2003) p.3

つながるだろう。教育省はこれらの活動を行うには当然費用が発生するため、無制限に実施することはできない。そもそも CGE 制度の導入が教育省の限られた人的、財政的能力、情報量では学校レベルの改善を図ることができないという考え方の下、学校に密接に関わるコミュニティへの権限移譲を通じて学校環境の改善を図ることを目的としていることを踏まえれば、教育省の努力水準よりもむしろ、CGE のインセンティブが本制度の根幹にかかわる問題として検討されるべきである。したがって、この教育省の努力水準の向上と CGE のインセンティブ強化の配分がどのように達成されるかという点が学校運営委員会制度の機能の強化を図るうえで重要な視点となる。これを踏まえ、以下ではエージェントである学校運営委員会のインセンティブに着目し、それを最適化するシステムを設計する上で必要な視点を明らかにしていく。

3-3-2 教育省と CGE の権限配分に関する基本モデル

プリンシパル・エージェント間の権限配分の問題は Aghion and Tirole (1997) によりモデル化されている。Aghion and Tirole (1997) は企業内の権限配分の問題に関し、公式権限と実質権限という概念を導入し、情報の非対称性が存在する状況の中、伝統的なプリンシパル・エージェント理論の枠組みを発展させることで、エージェントに対するインセンティブの付与が投資量に与える影響などについて分析を行っている。一般に企業の組織的境界を考える場合、制度的には株主など所有権という権限をもった機関が組織的意思決定を行うことが予定されているものの、実際には個々の意思決定は詳細な情報を蓄積した現場レベルにゆだねた方が効率的であると理解される。私企業において株主が有するような公的、制度的に付与された権限を公式権限、情報を蓄積していることで適正な決定を行えるという推定の下に下位機関に事実上付与された意思決定権限を実質権限として区別し、公式権限を有した機関が実質権限を下位機関にゆだねることのインセンティブを分析するこのモデルは基本的に私的企業内の権限配分について分析を行ったものである。

一方、政府活動に関する権限配分の分析事例は必ずしも多くはないが²⁷、赤井(1999)はこの基本モデルを我が国の地方分権化の議論に応用しうることを示し、中央政府の努力水準（調査量）に焦点を当て、集権的なケースでは中央政府の努力水準（調査量）が望ましい水準を超えて過剰に行われるため分権化が望ま

²⁷ Thirle(1994)は私企業が利潤最大化を目的としているのに対し、政府の活動の目的には利潤最大化以外の複数の目的があること、成果の評価が困難であることなどの分析上の課題があることを指摘している。

しいことを明らかにしている。以下では、Aghion and Tirole (1997)、赤井 (1999) を踏まえつつ、発展途上国における学校運営委員会と行政機関の間の権限配分の問題を分析し、CGE が機能するための政策的含意を明らかにしていくこととしたい。

CGE は教育行政機関の中でもっとも受益者に近いレベルに位置している。CGE に権限移譲が行われる場合、その主体は、地方分散化政策 (Deconcentration) が中心の国では教育省県レベルでの出先機関 (教育事務所)、地方分権化政策 (Decentralization) が中心の国では地方政府 (地方公共団体) となる。本稿における事例分析の対象国はセネガルであり、地方分散化政策が主流である。そこでは一定の権限は地方出先機関である県教育事務所に委ねられているものの、中央レベルに比較的権限が集中している。これを踏まえ、ここではプリンシパル (以下、 p とする) を教育省 (またはその出先機関である教育事務所)²⁸ とし、学校運営委員会をエージェント (以下、 A とする) とするプリンシパル・エージェント・モデルを想定する。教育省の便益を (B)、学校運営委員会の便益を (b) としてプロジェクトを実施し、教育省の選好するプロジェクトが実施されれば教育省は B の便益を、学校運営委員会の選好するプロジェクトが実施されれば学校運営委員会は b の便益を得ることとする。一方、教育省の選好するプロジェクトが実施された場合、教育省は学校レベルの便益を必ずしも正確に把握しているわけではないため、学校運営委員会は一定の割引率を乗じた βb の利益を、同様に学校運営委員会の選好するプロジェクトが実施された場合、教育省は αB の利益を得ることとする。 α 、 β はそれぞれ $0 < \alpha < 1$ 、 $0 < \beta < 1$ の範囲の値をとり、1 に近づくほど教育省と学校運営委員会の利益構造が近づく一方、いかなるプロジェクトも実施されなければ、 $B = b = 0$ となる。なお、当面、学校運営委員会がプロジェクトを実施するにあたっては、教育省からの補助金の交付を期待せず、独自予算で実施するケースを想定することとする。

プロジェクトの利得構造は双方ともに不明であり、学校運営委員会は努力 e の関数 $g(e)$ (ただし、 $g(0)=0$, $g(e)>0$, $g'(e)>0$, $g''(e)>0$) に基づいてどのようなプ

²⁸ 地方分権の進展によって教育省の地方出先機関 (教育事務所) ではなく地方公共団体 (地方政府) が初等教育に関する権限を有していることも多いが、後に続くセネガル事例分析との整合性を図る観点から、分散化の状態を念頭に置き、便宜的に教育省 (県教育事務所) と定義する。ただし、地方公共団体 (地方政府) であっても本旨に影響はない。また、教育省と県教育事務所の間には権限配分の問題が発生することも理論的にありうるが、本論は学校運営委員会への権限委譲に焦点をあてるため、議論の単純化を図る観点から教育省と県教育事務所を一体的に扱うこととした。

プロジェクトを実施するかを検討し、単純化のため努力水準 e と同値と仮定した e の確率でプロジェクトを立案・実施し、 $1-e$ の確率でプロジェクトの立案に失敗するとする。同様に、教育省も費用関数 $g(E)$ (ただし、 $g(0)=0, g(E)>0, g'(E)>0, g''(E)>0$) に従って、事前調査の実施などプロジェクトに関する情報量の強化に努め、 e と同様に確率 E でプロジェクトを決定・実施するが、 $(1-E)$ の確率で失敗するとする。

教育省（県教育事務所）が公式権限を有する時を集権化、学校運営委員会（A）が公式権限を有する時を分権化とそれぞれ定義し、以下のルールに基づいてプロジェクト探索が行われることとする。

- ① CGE がプロジェクト調査を実施
- ② 教育省がプロジェクト調査を実施
- ③ 公式権限のない側が支配側に入手した利得構造を伝達
- ④ 公式権限を有する側が情報に基づいてプロジェクトを選択・実施

まず、教育省が公式権限を有する場合（集権化）における教育省及び学校運営委員会の期待効用関数を定義する。

教育省の期待効用関数（集権化）

$$U_p = EB + (1-E)e\alpha B - g(E) \quad (1)$$

学校運営委員会の期待効用関数（集権化）

$$U_A = E\beta b + (1-E)eb - g(e) \quad (2)$$

(1)式は教育省がプロジェクト調査を実施し確率 E で自らが選好するプロジェクトを決定・実施する場合と、逆に確率 $(1-E)$ で調査の結果、自ら選好するプロジェクトが実現せずに学校運営委員会が発見したプロジェクトが実施される場合の期待効用を表している。教育省、学校運営委員会のどちらが公式権限を保有していても、両者ともプロジェクト探索のために調査を実施する。学校運営委員会は努力水準 e でプロジェクトを計画して教育省に提案するが、学校運営委員会が提案するプロジェクトの便益は教育省の期待する便益と一致するという保証はないことから、教育省は一定の割引率 α を乗じた便益を得ると仮定している。このパラメーター α は学校運営委員会の企画するプロジェクトが県レ

ベルで策定した政策を反映する程度を表しており、 α が上昇することで教育省と学校運営委員会の利害関係の一致度が向上し、教育省が学校運営委員会に実質権限を委譲するインセンティブが向上する。一方、(2)式は学校運営委員会の期待効用関数の構造を示しており、パラメーター β は教育省の形成するプロジェクトが学校運営委員会の便益に一致する程度を表しており、 β が向上することで教育省は公式権限に加えて実質権限を保有し続けるインセンティブが向上することを意味している。

次に、学校運営委員会が公式権限を有するケース、すなわち分権化における両者の期待効用関数を以下のとおり表す。

教育省の期待効用関数（分権化）

$$U_p^d = e\alpha B + (1-e)EB - g^d(E) \quad (3)$$

学校運営委員会の期待効用関数（分権化）

$$U_A^d = e\beta + (1-e)E\beta b - g^d(e) \quad (4)$$

関数の構造は教育省が公式権限を有するケースと同様であるが、学校運営委員会がプロジェクトの決定権限を有するとき、学校運営委員会は単純に自らが選好するプロジェクトを実施するが、適切なプロジェクトを発見できない場合、教育省がプロジェクトを学校運営委員会に提案し、学校運営委員会が実施する。このとき、パラメーター α の向上は学校運営委員会の提案するプロジェクトが教育省の期待する便益をもたらす程度をたかめることを意味し、同様にパラメーター β は教育省の提案するプロジェクトの学校運営委員会にとっての魅力を表している。教育省がプロジェクトを提案するためには努力水準 E によって探索する必要があるが、プロジェクトの決定権限が学校運営委員会にある場合、上位機関がプロジェクト探索の努力をすることは、学校運営委員会の努力を阻害する要因となる可能性もある点に留意が必要である。

（集権化のケース：教育省が公式権限を有する場合）

学校運営委員会の努力水準 e を一定と仮定し、教育省の努力水準 E のみに着目すると、教育省の期待効用を最大化する一階の条件は

$$(1-\alpha e)B = g'(E) \quad (5)$$

であり、教育省の努力水準 E は B 、 α に依存する。すなわち、教育省がプロジェクト決定の実質権限を有する場合、教育省の提案するプロジェクトの魅力が高ければ、あるいは学校運営委員会の提案するプロジェクトが教育省の意向を反映する程度が低ければ、教育省の努力水準は高まることになる。

逆に、教育省の努力水準 E を一定として、学校運営委員会の期待効用を最大化する一階の条件は、

$$(1-E)b = g'(e) \quad (6)$$

となり、学校運営委員会は自らの便益のみを想定して努力水準を決定することとなる。

(分権化のケース)

一方、分権化のケースでは、教育省及び学校運営委員会の便益を最大化する一階の条件は、(3)、(4)式からそれぞれ、

$$\text{教育省：} (1-e_d)B = g'(E_d) \quad (7)$$

$$\text{学校運営委員会：} (1-\beta E_d)b = g'(e_d) \quad (8)$$

となる。ここで、分権化された場合の教育省の努力水準は自らの便益の大きさのみ依存する一方、学校運営委員会の努力水準は b の増加及び β の低下に伴って増加する。 β の低下は教育省が学校運営委員会の便益とは異なるプロジェクトを提示する可能性が高まることを意味しており、学校運営委員会にとって魅力あるプロジェクトを教育省が選択しない程度が高まるほど学校運営委員会は自らの選好するプロジェクトを探索するインセンティブが高まることを意味している。

この(7)(8)式を集権化のケースを表した(5)(6)式とそれぞれ比較すると、教育省の努力水準 E については、 $0 < \alpha < 1$ より $E > E_d$ 、学校運営委員会の努力水準 e については、 $0 < \beta < 1$ より $e < e_d$ となり、分権化の下では、学校運営委員会のインセンティブが改善する一方、教育省は自らプロジェクトを探索し実行するインセンティブを低下させることがわかる。すなわち、教育省は公式権限、実質権限の双方を失うことで情報を得るインセンティブが低下し、モニタリングなど学校運営委員会に対する介入を行う動機が薄れ、管理能力を低下させるこ

とになる。

以上から、教育省が学校運営委員会に権限を委譲する分権化政策は CGE のプロジェクト探索・実施に関するインセンティブを改善し、それによって CGE の便益が拡大する点で CGE にとっては望ましい結果をもたらす。その一方、教育省は努力水準を低下させるため便益も低下する。したがって、分権化政策（すなわち、学校運営委員会に対する権限移譲）が社会全体として望ましい政策であるかどうかは、社会的総余剰を最大化する観点から判断する必要がある。その点を確認するために、以下では集権化、分権化それぞれのケースにおける社会的総余剰 (V_c, V_d) を求め比較することとする。

社会的総余剰を教育省及び学校運営委員会の便益の単純な総和と定義する^{29,30}と、

$$V_c = U_p + U_A, \quad V_d = U_p^d + U_A^d \quad (9)$$

となり、

$$V_d - V_c > 0,$$

であれば分権化の方が望ましいことを意味する。

ここで、教育省及び学校運営委員会の努力水準 e, E を一定と仮定し、(1)(2)(3)(4)式から両式を求めると、

$$V_d - V_c = \{b(1 - \beta) - B(1 - \alpha)\} \quad (10)$$

²⁹ 教育を含め公共セクターの便益を測定することは困難である。赤井(1999)は税収の増加分を住民の満足度を表す指標と捉え、住民効用を一定として税収を最大化する問題として便益を捉えているが、教育分野については、教育投資が直接税収の増加をもたらすものではないため、そのまま適用することはできない。教育の便益については様々な研究が行われているが、依然として論争のある分野である。本稿では便益を定義することは本旨ではないので、一般的に教育の便益として想定されるものを広く含むものとして定義する。また、教育省の便益と学校運営委員会の便益は基本的に相違するものではなく、教育省の便益には学校運営委員会の便益が含まれることも多いが、必ずしも完全に一致するわけではないことから、それぞれの便益が存在するものとして整理することとする。

³⁰ 学校運営委員会は学校単位で存在するため、複数存在するが、ここでは単純化のために総体としての学校運営委員会がひとつしかないものと仮定している。 $VC = UP + UA$ 、 $Vd = UdP + UdA$ はそれぞれ n を乗じた数となるが、本稿の分析の大勢に影響を与えるものではない。ただし、複数の学校運営委員会を想定することによって、例えば、赤井(1999)のように教育省のプロジェクト探索努力に規模の経済性を組み込むことでより精緻化したモデルを構築することも可能になる。

となり、 $\frac{b(1-\beta)}{B(1-\alpha)} < 1$ のときに集権化が、 $\frac{b(1-\beta)}{B(1-\alpha)} > 1$ のときに分権化がそれぞれ選好されることとなる。このとき、集権化、分権化の選択は α 、 β 、 b 、 B の各変数に依存するため、一意的に決まるものではない。以下では、各変数の変化が集権化・分権化の選択にどのように影響するかを個別に検討することとする。

I α が上昇するほど分権化が進展する

パラメータ α の上昇は学校運営委員会の提案するプロジェクトが教育省に便益をもたらす可能性が高まることを示している。したがって、教育省はプロジェクトの決定権限を学校運営委員会に委ねるインセンティブが高まり、分権化が進展する。逆に言えば、教育省は自らの期待する政策を努力水準の引き上げなしに、学校運営委員会のインセンティブの拡大を通じて達成できることを意味しており、分権化が最適な制度となる。

II β が低下するほど分権化が進展する

逆に、パラメータ β が低下することは、教育省の政策が現場の学校レベルにおける便益とは異なるとはいわないまでも、ニーズを反映したものとは言えない傾向が強まることを示しており、その場合、教育省のプロジェクト決定に関する実質権限は低下する。したがって、教育省の実施する政策が現場のニーズから乖離するほど分権化が望ましい状態となる。

III $b > B$ の場合に分権化が進展する

教育省及び学校運営委員会の相対的な便益の大きさが権限配分の決定に影響を与える。これは直感的に便益が相対的に大きな方位決定権限を委ねることが合理的であることを示している。 $B > b$ の場合、教育省の便益の方が相対的に大きいことから、教育省の努力水準が強化されることとなり、学校運営委員会のインセンティブは低下する。逆に、 $B < b$ の場合、学校運営委員会のインセンティブが拡大し、教育省の努力水準は低下する。 $B = b$ の場合、 $b/B = 1$ であることから、両者の便益水準は集権化・分権化の選択に影響を与えない。

IV 集権化、分権化の選択は努力水準に直接は依存しない

さらに、権限の委譲を行うべきか否かという決定については、双方の努力水準は方向性を強化する意味はあるものの決定に影響を与えるものではない。

これらの結果を取りまとめると次のとおりである。社会的総余剰を最大化す

る観点からは、学校運営委員会が提案するプロジェクトが教育省の政策を反映する程度が高まる（パラメーター α の向上）ほど、あるいは教育省の提案するプロジェクトが現場のニーズから乖離するほど（パラメーター β の低下）分権化が望ましい。逆に CGE の提案するプロジェクトが教育省の政策から乖離するほど、あるいは教育省の提案プロジェクトが現場のニーズを反映する程度が高まるほど集権化が望ましいこととなる。また、CGE の便益が教育省の便益に比較して相対的に大きければ分権化が望ましく、逆の場合には集権化が望ましいと判断できる。

以上の分析からは集権化と分権化のいずれの制度が社会的に望ましいかは一意的には決まらない。集権化が選好されるためには教育省は自ら提案するプロジェクトが学校レベルのニーズを反映する確率を高めるよう、プロジェクト探索、実施に関する事前調査や実施モニタリングなどの努力水準を向上させる必要がある。しかし、多くの発展途上国には情報通信、交通インフラの未整備や慢性的な財政困窮、行政組織体制の未整備などの制約があり、中央政府の情報量を増加させるコストは想像以上に大きく、情報の非対称性が発生しているのが現状であろう。そして、それゆえに地方分権の推進が求められているとすれば、理論的にも唯一の選択肢とまでは言い切れないものの、相対的に望ましい制度と位置付けることができる。したがって、教育省が政策目標を達成する観点からは、上述のような発展途上国に特有の様々な制約を考慮するならば、(1)～(10)式等を通じて明らかにしてきたとおり、教育省は自らプロジェクトを探索し、実施するといった努力をするよりも、分権化の推進によって学校運営委員会のインセンティブの向上を図り、教育省の政策と一致する方向に CGE の行動が向かうような環境整備を図ることが合理的であると考えられる。

なお、分権化を進めるためには、教育省の努力水準を低下させるほか補助金を供与することで CGE のインセンティブを向上させるという方策もある。補助金の交付にあたって条件を付けることによって、教育省の意向を反映させる確率を高めることが可能となる。ここまでは、プロジェクトを発見、実施した主体が自らの費用負担でプロジェクトを実施するケースを想定してきたが、それは本稿の分析対象であるセネガルを含む多くの西アフリカ諸国では行政の資金配分機能の脆弱性の問題もあり、コミュニティの負担を想定する方が現実的妥当性が高いことを暗黙に前提としてきた。しかし、その一方で、教室の増改築やトイレの設置といったインフラ整備から教員の能力向上や教員配置などの CGE の多様な機能・役割を考えれば、コミュニティの負担のみに依存することには限界があり、教育行政が適切に介入することが望ましい。そこで、モデルをより一般化するため、以下では分権化のケースにおいて教育省が学校運営員

会の発掘するプロジェクトに補助金を交付するケースに拡張し、補助金が交付される場合、教育省、CGE のインセンティブがどのように変化するかを考察する。

3-3-3 補助金を考慮する場合—モデルの拡張—

ここでモデルを拡張し、分権化の状態ですchool運営委員会が自らプロジェクトを発見し、実施する場合に教育省が補助金を支給するケースを想定する。CGE がプロジェクトを発見した場合にのみ補助金 t が支給されるため、(4)式は t を加えて以下のように修正される。

$$U_A^d \equiv e(b+1) + (1-e)E\beta b - g_A(e) \quad (11)$$

したがって、期待効用を最大化する一階の条件は

$$b(1-E\beta) + t = g'_A(e) \quad (12)$$

となり、補助金 t の支給によって CGE のインセンティブがその分だけ向上することになる。一方、教育省の期待効用関数は CGE がプロジェクトを発掘する場合に補助金の分、教育省の便益が低下することを考慮し、(3)式は以下のように修正される。

$$U_P^d \equiv e\alpha(B-t) + (1-e)EB - g_P(E) \quad (13)$$

ここから、教育省の効用最大化を図る教育省の努力水準 E を求める一階の条件は

$$(1-e)B = g'_P(E) \quad (14)$$

となり、補助金の支給は教育省の努力水準に影響を与えないことが明らかになる。一方、補助金を支給する場合の総社会余剰を求めると、

$$\begin{aligned} V_S^d &\equiv U_P^d + U_A^d \\ &= e\alpha(B-t) + (1-e)EB - g_P(E) + e(b+t) + (1-e)E\beta b - g_A(e) \end{aligned}$$

より、

$$V_S^d \equiv e\{\alpha(B-1) + (b+t)\} + E(1-e)(B + \beta b) - g_P(E) - g_A(e) \quad (15)$$

となる。これは、補助金を供与しない場合と比較して $et(1-\alpha)$ 分だけ社会的総余剰を拡大させることとなる。この解釈は次のとおりである。分権化の状況の

下では、外部からの資金の導入は学校運営委員会が実現できるプロジェクトの範囲を拡大するため、学校運営委員会の努力水準を向上させる。一方、教育省にとっては補助金を交付しても学校運営委員会が発掘するプロジェクトに教育省の選好が反映されるとは限らないこともあり、情報量の向上に関するインセンティブは発生しない。そもそも補助金の供与は教育省から学校運営委員会への資金の移転に過ぎず、それ自体が社会的利益を拡大するものではないが、学校運営委員会の努力水準が向上する分、社会的総余剰は拡大することとなる。

一方、補助金の供与による社会的総余剰の拡大に対して教育省の努力水準が直接影響を与えないとしても、教育省によるモニタリング努力が不要となるわけではない。これまでの分析から、分権化の中で教育省の便益を最大化する教育省の努力水準は(14)式より、 $(1-e)B=g'(E)$ で与えられた。一方、分権化の状況の中で、社会的総余剰を最大化するような教育省の努力水準は、(15)式を変形すると、その一階の条件は $(1-e)(B+\beta b)=g'(E)$ となる。 β は定義より $0 < \beta$ であることから、補助金を供与する場合に社会的総余剰を最大化するためには、むしろ教育省はその努力水準を βb の分だけ増加させなければならない。しかし、教育省の便益を最大化する努力水準は $(1-e)B$ であるため、社会的に望ましい水準よりも低い水準の努力しか実現されないこととなる。これは、分権化の下では補助金の交付は教育省のインセンティブの向上に直結しないものの、補助金の適正使用等に関する監督義務からまぬかれるわけではないことを意味しており、この βb に相当する教育省の努力を何らかの形で実現することが社会的総余剰を最大化する上で必要となる。 β は教育省の提案するプロジェクトが学校運営委員会の利益を反映する程度を示していることから、教育省の政策が現場のニーズを反映する確率を高めるような努力が求められることを意味している。

また、同様に、分権化が機能するためには、学校運営委員会が教育省の期待するプロジェクトを実施する確率を高めなければならない。ただし、教育省は基本的にプロジェクト探索やモニタリングに関するインセンティブが機能しにくい状況にあるため、教育省は予め CGE が自らの努力水準を高めることができるような環境整備を図り、教育省の期待する政策と学校運営委員会の実施するプロジェクトの一致が起こるような工夫を図ることが必要であろう。これらはそれぞれの状況に依存した個別の取組の問題であり、以下では筆者が滞在したセネガルにおける事例分析を通じて最適な制度設計にかかる政策的示唆を得ることとしたい。

3-4 学校運営委員会制度の機能化にかかる論点整理：セネガル共和国のケース

3-4-1 セネガル共和国における学校運営委員会制度の概要

セネガル共和国はアフリカ大陸の最西端に位置し、人口約 1,220 万人のうち、95%がイスラム教を信仰する国である。1 人当たり GNI は 750 ドルで、主な産業は魚介類、落花生などの一次産品である³¹。初等教育段階の総就学率は 84.03% (2007)³²とサブサハラ・アフリカ諸国の平均 97% (2005)³³を下回っている。セネガルの教育行政機構の概念図を図 1 に示す。初等教育に関する行政権限については、中央政府の教育省からその出先機関である各県の視学官事務所に委譲されているが、これは Rondinell (1989) 等の定義による分散化 (deconcentration) の状態である。一方、学校建設等については地方公共団体に対する権限委任 (delegation) が進められており、分散化と分権化 (委任) が同時に進行している状態といえよう。各県の視学官事務所は教員配置や教員の能力強化など初等教育の教育的側面に関して各小学校を監督する大きな権限を有しているが、それを担う人員は数名程度しか配置されておらず、十分な機能を果たしているとはいえない状態である。

このような現実もあり、各学校レベルの問題解決を図る機能を有する学校運営委員会(Comité de Gestion d'école: CGE)に対する期待は大きい。学校運営委員会は保護者、校長、教員、コミュニティの女性グループ、村長、コミューン(町・市レベルの政治・行政単位) 代表者等によって構成されており、総意によって学校活動計画を策定・実施することとなっている。基本的にコミュニティに現存する資源による計画の実施が期待されているものの、政府から所要の資金を直接支給する「学校プロジェクト (Projet d'école)」といわれるシステムも導入されている。この学校プロジェクトを通じた資金供給によって学校が実施可能な計画の規模が拡大し、問題解決の可能性が高まることが期待されている。一方、この学校プロジェクトは以下で述べるとおり教育の質の向上という特定目的に焦点を当てていることもあり、分権的な意思決定システムによる意思決定と中央政府による補助金供与による目的達成との間にはある種の乖離が発生しており、学校運営全体の中における学校プロジェクトの位置づけが重要なポイントとなっている。なお、地方公共団体レベルには、地域教育訓練委員会 (CLEF : Comité Local de l'Education et la Formation) が設置されている。域内に

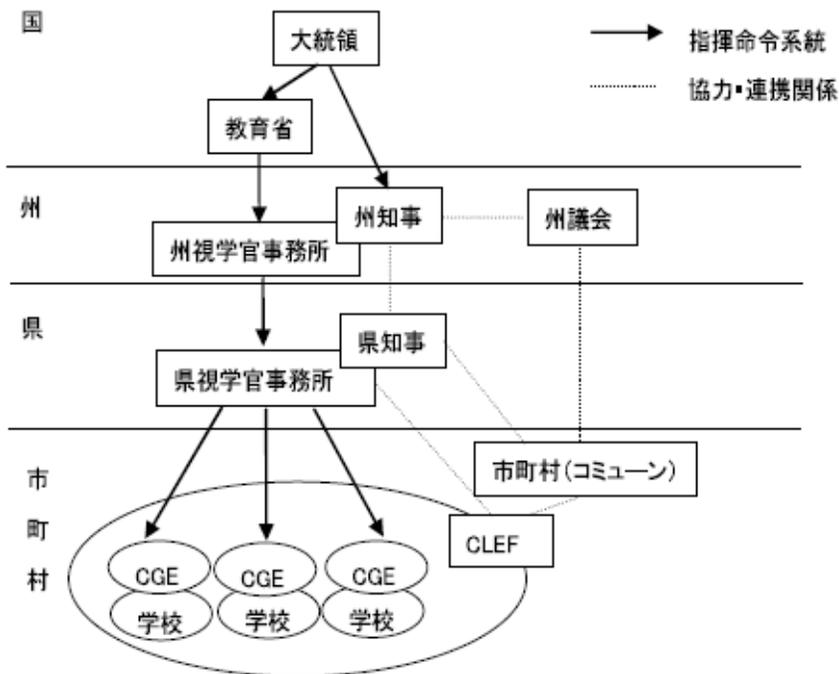
³¹ 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senegal/data.html> を参照。

³² Ministère de l'Education(2008)を参照。

³³ UNESCO(2007) p.44

存在する 20~30 校程度の学校運営委員会の代表者が定期的集まることによって情報共有を行い、各学校の取組を反映した包括的な市町村レベルの教育計画の策定・実施が期待されているものの、各学校運営委員会にとってのメリットが必ずしも明らかではないこともあって集会参加率は低く、現段階では機能しているとは言い難い。

図1 セネガルにおける教育行政機構の概念図



(注1) CLEF (Comité Local de l'Education et la Formation) : 地域教育訓練委員会

(注2) CGE (Comité de Gestion Scolaire) : 学校運営委員会

(出所) 筆者作成

3-4-2 学校プロジェクトの概要³⁴

学校プロジェクトは「学校の使命に関わる問題を効果的かつ適切に解決するため、学校とコミュニティの間で結ぶ教育に関連する活動契約の実現プロセス」と定義されており、各学校レベルに設置された学校運営委員会が策定する。各学校運営委員会が計画を策定し、総会で承認した後、それを地方公共団体が承認し、県視学官事務所に提出される。各県視学官事務所には学校プロジェクト

³⁴ 学校プロジェクトに関する本節の論旨は JICA/IDCJ(2007)に基づいている。

批准委員会が設置されており、そこで審議の上、採択された場合には必要経費として最大 150 万 FCFA³⁵が配分される。学校プロジェクトの実施に必要な経費のうち、10%をコミュニティ負担とし、残りは教育省やドナーが措置する予算で賄われることとなる。この採択過程は批准委員会という透明なプロセスの下に実施されるが、教育省が教育の質の向上を重視していることもあり³⁶、表 1 に示すとおり、採択される学校プロジェクトの内容も教育の質の向上に関連する取組が多いといわれている。学校プロジェクトはすべての学校が策定することとなっているものの、JICA/IDCJ (2007) によれば、プロジェクト対象地域内の 218 校のうち、策定していたのは 59 校(27.1%) のみであった。その 59 校における学校プロジェクトの策定状況を見てみると、アクセスの改善、質の向上、マネジメントの改善の 3 分野³⁷について、各分野で概ね同数程度の活動が実施されているが、質の向上に関する取組については 98.7%とほぼ調査対象校のほぼ全校で活動に組み込まれている。一方、学校プロジェクトの資金供与を受けずに各学校のイニシアティブによってコミュニティの自己資金・資源で学校運営の改善活動に取り組む事例も多く見られる。農村部における仮設教室の建設、教員への住居提供、植林活動、清掃活動、トイレの建設などコミュニティの自主的な取組による活動については学校の基礎的インフラ整備にかかる活動が多いといわれている³⁸。

³⁵ 1 FCFA=0.24 円 (2008 年 4 月 1 日現在)

³⁶ 教育省は PDEF 中間評価レビュー (2007 年 3 月開催) において教育の質について残された課題が大きいことを指摘している。

³⁷ セネガル国教育セクター・プログラムである「教育・訓練 10 カ年計画 (PDEF)」の重点分野に対応している。

³⁸ JICA/IDCJ(2007)p. B-35

表1 学校プロジェクトとして採択されたプロジェクトの内容

就学促進		質の向上		運営改善	
新1年生の登録	37	教員研修	41	CGE研修	51
啓発	28	教材・教具の調達	25	CGE/APE活動	23
教室建設	18	教科書の調達等	23	教員研修	12
女子就学	12	図書館の設置	19	学校運営研修	10
トイレ建設	9	児童の進級促進	14	CGE/APE活性化	6
ドロップアウト対策	8	学習活動	13		
学校給食	6	学用品の調達	12		
		卒業試験準備	13		
		読書	8		

(出所) JICA/IDCJ (2007)

3-4-3 学校運営委員会制度にかかる論点整理

各学校の抱える問題は多岐にわたるため、学校運営委員会は学校プロジェクトとして実施する活動については教育省の意向に沿って教育の質の向上に関する活動を重視する一方、自らの判断で行う活動としては基礎的インフラの整備を行うなど、資金の拠出形態によって目的を使い分けられていると考えられる。学校プロジェクトは補助金の供与を通じて学校運営委員会の活動範囲を拡大し、学校運営委員会のインセンティブの向上に貢献する側面を有する一方、セネガルの事例では、学校管理委員会の自由な意思の下、学校の抱える課題を解決するという学校運営委員会制度の本来の趣旨にかかわらず、上位計画との整合性の観点から、策定された計画について修正を強いられることもある。これは、これまで考察してきた権限配分及びそれに伴うインセンティブの問題と捉えることが可能であり、以下では関連する主要な論点について分析を行う。

(1) 事前審査

教育省が学校運営委員会の自由な活動を認め、学校運営委員会が自らプロジェクトを決定・実施できるような補助金を供与することは、学校運営委員会のインセンティブを強化し、社会的総余剰を最大化することが可能になる。一方、教育省には達成すべき政策の優先順位があるため学校運営委員会の行動を政策的に誘導するというインセンティブもあることから、そのための手段として学校プロジェクト作成ガイドラインを定めている。これは教育省の情報量の強化

に寄与する活動であり、本稿の文脈では教育省による情報強化活動、広い意味でのモニタリング強化の一種として捉えることができるであろう。この事前審査によって教育省は学校運営委員会の活動範囲を事前に絞り込み、その予測可能性を高めることが可能になるため、教育省のモニタリングの努力水準を軽減することにつながる。また、学校運営委員会が策定するプロジェクトがこの範囲で計画・実施されるとすれば、教育省と学校運営委員会の利害が一致する可能性が高まるため（ α が向上するケース）分権化のインセンティブが向上し、教育省の便益の拡大を通じて社会的総余剰も拡大する。ガイドラインの作成は追加的な経費を要するものではないため、教育省の努力水準を過度に高めることなく情報量を強化できるという意味で効果的ではあるが、一方で、事前に学校運営委員会の活動範囲を過度に絞り込むと学校運営委員会の裁量の範囲を狭めてしまい、インセンティブを低下させるおそれもある。プリンシパルとエージェントのそれぞれのインセンティブに十分に配慮したガイドラインの作成が必要となろう。

(2) モニタリング・指導

学校運営委員会の活動状況については、視学官による巡回モニタリングによって把握されることとなっている。巡回は典型的なモニタリング活動であるが、視学官が多忙であったり、財政的な制約によって十分に行われているとは言い難い。視学官による巡回は、理論的には学校運営委員会のインセンティブとトレードオフの関係にある教育省による監理の強化であり、プリンシパルである教育省の利益を向上させる効果を有するものの、学校運営委員会のインセンティブの向上を図る観点からは必ずしも望ましいものではない。しかし、社会的総余剰を最大化する観点からみれば教育省のモニタリング水準は過小になっており、教育省の努力の拡大によって教育省、学校運営委員会の双方の利益を拡大させる余地がある。例えば、学校運営委員会が視学官の巡回・指導を待ち望んでいる場合など教育省と学校運営委員会の間に信頼関係が存在する場合、即ち教育省の提案するプロジェクトが学校運営委員会のニーズを反映する場合（ β が上昇するケース）には、教育省によるモニタリング・指導は学校運営委員会のインセンティブを向上させる望ましい活動として位置づけられる。一方、CLEFは地方公共団体が域内の学校運営委員会の代表者等との意見交換を通じて地域計画を策定することを目的としており、学校運営委員会の間の情報共有の機会を提供する。このような機会は、トーナメント理論³⁹によれば（絶対的で

³⁹ 主に人事制度における「昇進」の問題を分析する枠組として発展している。詳細は伊藤

はなく) 相対的な成果によって報酬を決定するシステムを念頭においた場合、その報酬水準が高いほど構成員の努力インセンティブが向上することとなる。この観点からみれば、CLEFは相対的に成果をあげている学校運営委員会を表彰したり、一時金を供与するなどの報酬制度を導入することで、その他の学校運営委員会の努力水準を向上させることを可能にする仕組みである。しかし、この点に関してセネガルの事例を見る限り、関係者が集まって情報共有すること以上の役割が与えられているとはいえず、CLEFが期待される役割、機能を果たすためには適切に設計された報酬体系を明示的に組み込む必要がある。また、CLEFには県の視学官も参加することとなっており、個々の学校を直接訪問することが物理的に困難な行政官に状況把握、指導を行う機会を提供するものとも位置づけることができる。行政官の参加は実態としては稀であるものの、制度的に教育省の情報量の強化を効率的に行うことが可能な仕組みとなっており、教育省の努力水準が過小になるという問題も考慮すれば合理的である。したがって、教育省、学校運営委員会の双方のインセンティブの観点からCLEFの果たすべき役割、機能は大きく、場合によっては、学校運営委員会制度と並んでその制度設計のあり方が地方分権の命運を左右する重要な役割をも担うこととなる。

(3) 補助金の水準

学校運営委員会の裁量によるプロジェクト決定・実施のための補助金の交付は、学校運営委員会のインセンティブを高め、それによって教育省のモニタリング費用を軽減することから、インセンティブに基づく制度設計を行う観点からは望ましい。しかし、教育省がある政策誘導の目的をもって補助金を供与する場合、学校運営委員会は通常の活動と補助金の活動のそれぞれに努力を配分することになることから、その補助金の与えるインパクトは学校運営委員会の努力配分に依存することとなる。補助金が供与される場合の学校運営委員会の努力水準は前述の式のとおり $b(1 - E\beta) + t = g'A(e)$ で与えられることから、補助金がない場合に比較し、補助金 t の分だけ向上することとなる。独自活動と補助金による活動が明確に分離され、それぞれの水準に応じて努力が配分されると仮定する⁴⁰と、 $t < b(1 - E\beta)$ であれば、 t のために振り向けられる努力は独

(2003)第6章等を参照のこと。

⁴⁰ 一方、補助金とコミュニティの貢献による分担金を一括してプールし、そこからコミュニティの意思によって異なる目標達成に向けて努力配分を決定する場合には以下の議論は異なる展開を示す可能性がある。いわゆるマルチタスクモデルであり、詳細は Holmstrom and Milgrom(1991)等を参照。

自活動の努力水準を下回るが、 $t > b(1-E\beta)$ の場合には補助金の目指す活動の実施のために割り当てられる努力が相対的に大きくなる。後者の場合、補助金活動が学校運営委員会の利益に一致するケースでは双方の努力水準に相乗効果が働くが、一致しない場合、補助金の内容によっては、学校運営委員会の通常の活動に対する努力水準が歪められるおそれがある。セネガルの事例分析からは、学校運営委員会の独自活動がインフラ整備を目指すことが多いのに対し、学校プロジェクトでは教育の質の改善を目指すケースが多いことが指摘されている。両者の目的には乖離があることから、補助金の水準が学校運営委員会の努力配分に重要な意味を持つことを意味している。セネガルでは、学校運営委員会の活動予算が約 15 万 FCFA⁴¹である一方、「学校プロジェクト」で供与される金額は 150 万 FCFA に設定されている。補助金がどの水準に達すれば学校運営委員会の通常の努力水準を上回るかは b 、 E 、 β に依存して決まるため一意的な水準を求めることはできないものの、以上に鑑みれば、補助金の水準については、学校運営委員会のインセンティブが適正に機能するような範囲に収まるように設定する必要がある。

3-5 結論と今後の課題

教育省と学校運営委員会の権限配分の在り方に関して契約理論の観点から分析モデルを提示するとともに、セネガルの事例分析を通じて最適な制度設計を行う上での政策的示唆を得ることを目的とし、制度の詳細を議論するよりも単純化することによって問題意識を明確にすることに主眼をおいた。このような観点から、本稿では、サービスデリバリーの改善を図る上で基盤になるのは各アクターのインセンティブであるとの視点から分析を行い、分権化の推進によって学校運営委員会のインセンティブは向上しその便益も拡大する一方、教育省の努力水準は低下することを明らかにした。したがって、分権化、集権化のいずれが望ましい制度であるかは一意的には決まらないものの、教育省には財政的、行政的、人材的制約などその努力水準の向上を妨げる様々な要因があり、教育省の政策目的を達成する観点からは、教育省の努力水準の向上を図るよりも、分権化によって学校運営委員会のインセンティブを拡大するような環境整備を行うことが合理的であることを明らかにした。また、分権化の状況の下での補助金の交付は学校運営委員会のインセンティブの向上に寄与するが、教育省の努力水準には影響を与えないことを明らかにした。しかし、そのことが直ちに教育省の努力が必要ないことを意味するわけではない。教育省の努力水準

⁴¹ 児童 1 人あたり 500FCFA 程度、学校規模が児童 300 人であるとして試算

は社会的な水準を下回る傾向があり、教育省と学校運営委員会の便益が一致する場合、奨励的な指導が行われる場合などは教育省のモニタリングは学校運営委員会のインセンティブの改善に貢献する。加えて、補助金の供与は教育省と学校運営委員会の利害関係がおおよそ一致している場合には学校運営委員会のインセンティブを拡大し、社会的総余剰の最大化に貢献する。しかし、逆に両社の利害関係が一致しない場合においては、補助金の水準によっては学校運営委員会の努力水準が歪むおそれがあることから、補助金の供与に当たっては、学校運営委員会のインセンティブ構造に配慮した適正な目的及び水準の設定が必要となる。本稿で設定した分析モデルから得られたこれらの命題は、セネガルの学校運営委員会制度のケース・スタディと整合的であり、モデルの妥当性は高いと思われる。

ただし、本稿では十分に分析できずに残された課題も多い。以下ではモデル構築に関し、特に重要と思われる2点のみ指摘することとしたい。第1に、本稿ではプリンシパル・エージェント理論に基づく契約理論の観点から分析するにあたって、プリンシパルとして教育省と県教育事務所を区別せずに議論を進めてきた。しかし、地方分散化の一環として教育省から県教育事務所にある程度の権限が委ねられている場合、その段階から既に分権化の一段階に入っていると考えることも可能である。その場合、2段階でプリンシパル・エージェント理論が成立しうることになり、教育省と県教育事務所の間には存在する情報の非対称性が学校運営委員会の行動に影響を与える可能性もある。そして、その傾向は分権化の度合いが高まるほど、すなわち分散化政策（Deconcentration）の下よりも分権化政策（Decentralization）の下でより強まることとなる。本稿は学校運営委員会のインセンティブ構造に焦点を当てているために、その上位機関の行動分析についてはモデルの枠外で扱ってきたが、今後、この視点からも分析を進めることは重要であろう。

第2に、同様に、学校運営委員会レベルでも多様なアクターが関連していることに留意が必要である。学校レベルで見た場合、対教育省という点では学校運営委員会内部の利害関係は一致していると推定できるものの、学校内の活動をみた場合、例えば、保護者会やコミュニティによる教員の出席状況、授業実施状況のモニタリングが教員に受け入れられるわけでは必ずしもない。このような複雑な関係が存在する場合、プリンシパルとしてのコミュニティの行動をモデルに組み込むことで学校運営委員会の教育省に対する行動がどのように変化するかは興味深い課題である。

なお、最後に本稿で取り扱った事例は西アフリカのセネガルであり、世界的に展開されている学校運営委員会制度を一般化するには不十分である。発展途

上国における SBM はラテンアメリカを中心に導入され、これまで各地域でそれぞれ異なる発展を遂げてきた。今後さらに事例研究を積み重ねることで地域的な特性や制度の発展段階に応じた最適な権限配分の在り方などの考察がさらに深化していくことを期待したい。

(参考文献)

Aghion, P., & Tirole, J. (1997). Formal and real authority in organizations. *Journal of political economy*, 105(1), 1-29.

Athey, S., & Roberts, J. (2001). Organizational design: Decision rights and incentive contracts. *American economic review*, 91(2), 200-205.

Caldwell, B. J. (2005). School-based management (Vol. 3). *Paris: International Institute for Educational Planning*.

Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *JL Econ. & Org.*, 7, 24.

Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. The World Bank.

Malen, B., Ogawa, R. T., & Kranz, J. (1990). What do we know about school-based management? A case study of the literature—A call for research. *Choice and control in American education*, 2, 289-342.

Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International review of administrative sciences*, 47(2), 133-145.

Tirole, J. (1994). The internal organization of government. *Oxford economic papers*, 1-29.

World Bank. (2004). World development report 2004: making services work for poor people. *Banque mondiale, Washington, DC*.

UNESCO.2007. EFA Global Monitoring Report 2008.

赤井伸郎. (1999). 公共政策の決定権限の政府間配分に関する厚生分析. *商大論集*, 51(1), 1-36.

伊藤秀史. (2003). 契約の経済理論.

伊藤秀史, & 小佐野広. (2003). 序章インセンティブ設計の経済学. *インセンティブ設計の経済学—契約理論の応用分析*, 勁草書房, 3-26.

菊谷達弥, & 林田修. (2003). 組織における権限配分とモニタリング. 伊藤秀史・小佐野広 (編著) *『インセンティブ設計の経済学』*, 75-105.

高橋基樹. (2001). アフリカにおけるセクター・プログラム--貧困削減に向けた開発パートナーシップ (特集 途上国の貧困削減における日本の貢献). *国際協力研究*, 17(2), 9-19.

独立行政法人国際協力機構 (JICA) ・財団法人国際開発センター (IDCJ). (2007). セネガル国地方教育行政強化計画最終報告書.

第4章

学校設置の分権化に伴う教育機会の拡大⁴²
「非政府立学校の拡大と女子教育—マリのケース」から

⁴² 森下拓道. (2019). 非政府立学校の拡大と女子教育. *国際開発研究*, 28(2), 83-96. 所収論文を本論文に合わせて一部改変している。

4-1 はじめに

基礎教育の普及はアフリカ諸国の重要な政策課題のひとつである。UNESCO（2015）は、1999年から2015年にかけて初等教育の純就学率は84%から93%に大きく改善し、ジェンダー不均衡も1999年にはアフリカ20ヶ国を含む33ヶ国でGender Parity Index（GPI）が0.90を下回ったものの、2012年には16ヶ国まで減少したと報告している。他方で、サブサハラ・アフリカ諸国では学校に入学した子どもの少なくとも20%は最終学年まで到達しておらず、World Bank（2011）によれば、若年女性の識字率がもっとも低い10ヶ国はいずれもサブサハラ・アフリカ諸国⁴³であるなど依然として大きな課題が残されている。

教育機会のさらなる拡大を図るためには学校数の増加が不可欠である。ただし、外部性が大きい初等教育については、公的負担に対する一定のコンセンサスはあるものの、建設費などの初期経費に加えて教員給与など様々な経常経費も必要となるため、容易に増加させることも難しい。公的負担を最小化する観点からは、民間資金による学校の建設・運営、学費の徴収なども考えられるが、機会費用を含めた私的費用負担が教育機会の拡大を疎外する最大の要因のひとつであるならば、想定するほど就学が改善しない可能性もある。私的負担を伴う学校設置の就学促進効果は必ずしも理論的に導かれるものではなく、極めて実証的な課題であり、個別の事例分析を積み重ねていくほかない。その観点から、本稿においては、マリ共和国の教育改革の事例に着目し、特に女子の就学機会の観点からこの問題にアプローチすることとしたい。マリでは1991年、同国初の民主的選挙による第3民主制の成立に伴って様々な改革が行われる中、政府以外の設置者が学校を設置できるように教育制度も変更された。この制度変更によって非政府立学校が急増した効果を操作変数として分析を行った。

分析の結果、非政府立学校が増加した地域では、女子の教育年数は0.527年増加した。これは29.44%の増加に相当し、無償化を伴わない教育機会の拡大政策であっても社会的脆弱層である女子教育の普及・拡大に効果をもたらす得ることを明らかにした。また、女子の教育年数の増加は初出産年齢の引き上げ及び27歳までの出産数の減少につながることも明らかとなった。これまで、女子の教育機会に関して基礎教育の無償化政策の効果を分析した事例は複数存在するが、学費負担を伴う非政府立学校の設置がもたらす効果を分析した事例は少ない。また、イスラム教徒が国民の90%を占めるような国でも、女子教育に対

⁴³ ワースト1位はニジェール、以下、マリ、ブルキナファソ、エチオピア、チャド、ベナン、シエラレオネ、ギニア、セネガル、中央アフリカと続く。本稿の分析対象であるマリ
の識字率は30.8%である。

する潜在的なニーズは高く、実際に大きな変化が生じたことを明らかにしたことは本稿の貢献である。

マリは女子の識字率が世界でもっとも低い国のひとつであり、女子教育の政策効果分析の意義は大きいものと考えられる。本稿の構成は以下のとおりである。3-2で先行研究を踏まえた本稿の問題意識を整理し、3-3でマリ共和国における教育セクターを分析した上で、3-4でデータ・分析手法・分析結果をまとめ、3-5で結論を述べることとする。

4-2 先行研究

私立学校は1990年代後半から世界各国で急増したがその形態は多様である。Ashley et al. (2014) は、私立学校は利用者から徴収した費用をもって一部または全部の運営・開発経費をカバーする学校であると定義したが、公立学校の中にも授業料を徴収する形態があることから、政府から独立して所有・設置・運営されていることも要件に加えている。この定義に従えば、企業や法人が設置する営利目的の学校だけでなく、コミュニティやNGOなどが設置する学校も含まれることとなり、本稿が分析対象とするマリの非政府立学校もいわゆる私立学校に分類される。Ashley et al. (2014) によれば、非政府立学校の評価は大きく2つの立場に分かれている。ひとつは、厳しい財政制約の下に置かれている政府だけでは基礎教育の完全普及を達成することは困難であり、広く民間の協力を得る必要があるという世界銀行グループを中心とした立場である。初等教育の無償化によって公立学校における教育の質が低下し、その結果として貧しい人々の教育により大きな負の影響を及ぼしたことが、この立場を支える主張を説得力のあるものにしてしている。もうひとつは、基礎教育は基本的人権の根幹をなすものであり、国民への基礎教育機会の提供は政府の責任の下で行われるべきであるという立場である。特に、貧困等を理由に通学できない子どもも少なくなく、そういった貧困層、脆弱層の子どもの受け皿として公立学校が存在するとすれば、政策的なプライオリティは公立学校に通う子どもに質の高い教育を提供することに置くべきであるという考え方である。Rose (2002) は、特に低コスト型私立学校が提供する教育の質に着目し、貧困層向けに質の低い教育を提供するのであれば、それは単に教育資源の適正配分を阻害するだけであるとし、Heyneman and Jonathan (2014) も貧しいコミュニティの追加的負担が選択の自由を奪うという観点から、それぞれ私立学校に批判的な立場に立っている。

これらは一見すると全く異なる立場に見えるが、いずれも初等教育の無償化

が公立学校の質を低下させたという事実認識から出発し、貧困層、脆弱層への質の高い教育機会を提供する方策を議論する点で共通の基盤に立っており、論点は費用負担を伴う教育機会の提供の有効性と脆弱層の教育へのアクセスの拡大ということとなる。この観点から、私立学校の効果を分析した先行研究を整理すると、まずNishimura and Yamano (2013) はケニア中西部の農村地域で収集したパネルデータを活用し、2003年の初等教育無償化政策の導入によって公立学校の教育の質が低下し、私立学校を選択する保護者が増加したが、富裕層及び男子児童に比較し、貧困層及び女子児童が私立学校を選択する確率は低いことを明らかにした。また、ナイジェリア農村部における低コスト私立学校について分析したHärmä (2016) も、私立学校の教育は貧困層には手が届かず、最貧層40%の子どもの3.3%、農村部の子どもの13%しか進学していないことを明らかにしており、私立学校の拡大が女子を含む社会的脆弱層の教育の普及をもたらさないことを示している。同様の傾向は、ケニア、タンザニア、ウガンダの家計データを用いて私立学校と公立学校の児童の基礎的な読解・計算の基礎的スキルの習得状況を比較したAlcot and Rose (2016) でも確認されている。これらの研究結果によれば、私立学校の拡大は社会的脆弱層の質の高い教育へのアクセスに影響を及ぼすものではなく、むしろ、潜在的に学習の不平等を拡大するリスクがあるものとして批判的に捉える見解が多い。

他方、基礎教育の無償化政策については、教育へのアクセスの拡大という観点から概ね肯定的な評価が確認されている。ウガンダにおける初等教育無償化政策は発展途上国における政策効果を分析した研究として多くの蓄積のある事例である。例えば、Deininger (2003) は初等教育の無償化政策導入の前後を比較し、初等教育就学率の大幅な上昇とジェンダーや収入、地域差による不平等が減少したことを明らかにした。Grogan (2008) は授業料無償化政策の導入が初等教育への就学確率に及ぼす影響について、政策導入前後の生年で比較し、本政策の導入が平均して3%就学確率を上昇させ、その効果は特に女子と農村部で高いことを明らかにした。ただし、これらの研究は政策前後の効果を比較したものであり、必ずしも厳密な因果関係を推定したものではない点には留意が必要である。その意味では、インドネシアの石油開発プログラムによる学校建設が及ぼす賃金への影響を推定したDuflo et al. (2001)、同じくインドネシアの石油開発プログラムによる学校建設が女子教育や女子の出産率や乳幼児死亡率に及ぼす影響を分析したBreierova and Duflo (2004) は厳密な因果関係の推定に配慮した論文である。インドネシアでは、石油開発による収益を社会開発に回すために基金を設立し、その資金によって多くの学校建設が行われた。これらの論文は、この急激な学校建設の進展を自然実験として活用し、教育政策の

効果を分析したものである。Duflo (2001) は学校建設数に着目して政策導入効果の相対的に高い地域と低い地域を分類し、学校建設の増加による教育年数の増加が賃金に及ぼす影響について、基金設置前後のコーホート比較による時間効果と地理的効果からなる交差項をつくり、Difference in Differences (DID) で分析した。さらに、Breierova and Duflo (2004) はこの交差項を操作変数として教育年数の増加と出産率と乳幼児死亡率の間に存在する厳密な因果関係を推定し、女子教育は男子教育に比較して結婚年齢と低年齢出産のより強い決定要因となることを明らかにした。

この Breierova and Duflo (2004) とほぼ同様の手法によって Osili and Bridget (2008) は、ナイジェリアにおける基礎教育の無償化政策の導入タイミングが州ごとに異なる状況を自然実験として活用し、女子教育の効果を分析した。ナイジェリアでは、1960年の政治的独立に先立ち、1955年に西部行政区のみで授業料の徴収を廃止したが、残り2行政区の授業料無償化の実現には1976年を待たなければならなかった。この時期の違いを自然実験として分析を行い、無償化政策の実現により教育年数が1.5年増加したことを明らかにするとともに、25歳以下の出産数を分析するにあたってコーホート効果とブロックグラントの金額の交差項を操作変数とし、教育年数の増加が出産数を0.263人減少させることを明らかにした。

さらに、女子教育の効果に焦点を当てた分析は様々な手法で研究が進められている。Shapiro and Tenikue (2017) はアフリカ30か国の直近2回のDHS (Demographic and Health Survey) を使用し、教育年数の増加は都市部では平均して出生率の低下の54%、乳幼児死亡率の低下の30%を、農村部ではそれぞれ30%、35%を説明しうることを明らかにした。Ferré (2009) はケニアにおける教育改革の効果として1年の追加的教育年数が10代の出産確率を10%ポイント以上低下させると推定し、Glick and Sahn (2015) はマダガスカルでは、1年の教育年数の増加が結婚年齢を1.5年遅らせ、1年の結婚年齢の遅れが0.5年出産年齢を遅らせることを明らかとした。

先行研究の結果からは、女子教育は出産率や乳幼児死亡率の低下といった高い効果をもたらすため、女子の教育へのアクセスを拡大することが望ましいが、私立学校はその奢侈的な性格が社会的脆弱層である女子の教育につながりにくく、無償化を進めることが望ましいという結論を導くことができる。しかし、マリの非政府立学校の多くは、授業料を徴収するものの、むしろ脆弱層への教育機会の拡大を目指すために導入されたという経緯に着目し、マリにおける非政府立学校の拡大政策の効果について、脆弱層としての女子の教育機会に焦点を当てて分析を行うこととする。分析に当たっては、Duflo et al. (2001) 以降、

政策変更の効果を分析する上で、制度導入前後の変化だけではなく、厳密な因果関係の分析を可能にする統計手法を適用することが一般的となっていることを踏まえ、Breierova and Duflo (2004)、Osili and Bridget (2008)の手法を参照することとする。

4-3 マリ共和国における教育セクター

マリ共和国は西アフリカに位置し、セネガル、モーリタニア、アルジェリア、ブルキナファソ、ニジェール、ギニア、コートジボワールと国境を接する内陸国である。1960年にフランスから独立して以降、クーデターによる暴力的な政権交代を含め民政移管と軍事政権の間で揺れ動く不安定な状態が続いた。しかし、1991年に発生したクーデターに伴って発足した暫定政権は複数政党化を進め、1992年に実施したマリ史上初の民主的な大統領選挙を経て、民主国家としての道を歩み始めた。このプロセスの中で地方への権限委譲が進められ、新しい国家の骨格が出来上がったことになる。また、1990年代初頭は同様に、基礎教育セクターにおいても大きな変化が生じた時代でもある。1990年にタイのジョムティエンで基礎教育の完全普及が宣言されたことを踏まえ、その翌年の1991年9月、基礎教育省の管轄下に新しいタイプの学校形態が認められることとなった。これは、マリ政府が従来の子供の選抜された児童を対象とした、いわばエリートのためのフォーマル教育とそれ以外の多数の児童のためのノンフォーマル教育といった二重アプローチを放棄し、ノンフォーマル教育を制度化することで基礎教育の完全普及を目指すこととなった分岐点であると言われている⁴⁴。

他方、1990年代はアフリカ全体で経済が低迷し、世銀、IMFの指導の下で公共支出の抑制を強いられていたため、基礎教育の拡大を保証する財源が不足していた。マリ政府は、教育セクター内の資源の再配分による財源確保を検討していたが、強力な教員組合や学生による暴力的な抗議により、改革に目立った進展は見られなかった。1992年、改革を実施できない政府に対しドナーが不満を強めたことを踏まえ、マリ政府は、非公的機関、保護者会、非政府組織(NGO)、民間起業家など非政府の設置主体が学校を開設することを可能とする教育法の改正を行うこととなった。結局、この教育法⁴⁵の成立は1994年まで待たなければならないが、1992年には米国開発庁(USAID)の支援を受けつつ、国際NGOであるSave the Childrenがコミュニティ・スクールの設置を開始したことを始め

⁴⁴ マリ教育セクターの歴史的背景については Bender et al. (2007)を参照しつつ記載。

⁴⁵ La loi N° 94-032 du 25 juillet 1994 portant statut de l'enseignement privé

として非政府立学校は急速に拡大した。したがって、事実上、非政府立学校の公式化は1992年にスタートしており、マリにおける基礎教育政策の大きなターニングポイントとなった年と考えられる。

これらの動向をデータに基づいて具体的に概観しよう。

表1 マリ基礎教育セクターの推移 (1990-1997)

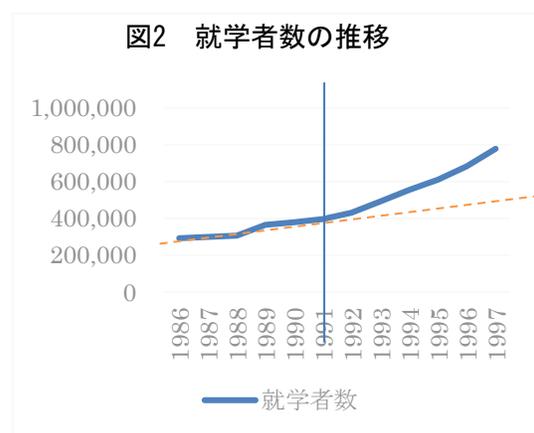
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
総就学率 (初等教育) (%)	27.2	27.8	29.6	33.2	36.4	39.0	42.7	47.6
総就学率 (男女比率)	0.61	0.61	0.61	0.62	0.64	0.69	0.67	0.67
私立学校就学率 (%)	3.62	3.31	15.99	17.22	17.12	18.71	19.45	..
児童・教員比率	44.9	48.5	54.0	56.9	66.6	74.0	78.4	80.4
1人当たり GDP(current US\$)	316.2	314.1	318.4	308.6	221.9	280.7	280.8	265.3

出典：World Bank Open Data より筆者作成

表1によれば、初等教育全体の総就学率は1992年の29.6%から1997年の47.6%まで急速に拡大した。中でも、図1及び図2から明らかであるとおり、政策変更の結果、初等教育の総就学率における非政府立学校就学者の割合は3.31% (1991年) から15.99% (1992年) に急速に拡大し、その後1996年の19.45%まで拡大を続けている。この間、非政府立学校就学者数は約5倍になっているが、州別・設置者別学校数を示した表2によれば、1991年から1993年にかけての公立学校数の増加率は1.09倍とほぼ変化がないものの、非政府立学校数の増加率は5.09倍と就学者数の増加にほぼ対応している。



出典：World Bank Open Data より筆者作成



出典：World Bank Open Data より筆者作成

表2 州別・設置者別学校数

州名	公立学校数			私立学校数			学校増加率	学校増加数
	1991/1992	1993/1994	増加率	1991/1992	1993/1994	増加率		
カイ Kayes	171	195	1.14	4	4	1.00	1.14	24
クリコロ Koulikoro	327	336	1.03	1	8	8.00	1.05	16
シカソ Sikasso	241	278	1.15	7	12	1.71	1.17	42
セグー Segou	174	190	1.09	13	44	3.38	1.25	47
モプチ Mopti	150	157	1.05	5	7	1.40	1.06	9
トンボクトウ Tombouctou	69	67	0.97	0	0	0.00	0.97	-2
ガオ Gao	79	83	1.05	1	1	1.00	1.05	4
バマコ Bamako	162	184	1.14	1	87	87.00	1.66	108
合計 total	1373	1490	1.09	32	163	5.09	1.18	248

出典：MINISTERE de L'EDUCATION NATIONALE, Annuaire des Statistiques Scolaires de l'Enseignement Fondamental より筆者作成

また、非政府立学校の新設数は地域差が大きく、特に、バマコ特別行政区、クリコロ州、セグー州、シカソ州といった南部地域で多いのが特徴である。初等教育の就業年限は6年であり、政策変更の前後を比較する観点から、その期間をとって1992年に入学した児童が卒業する1997年までの間と1986年から1991年までの間の2つのコーホートを比較してみよう。表3によれば、平均総就学率は1986-1991年の25.34%から1992-1997年の38.08%に12.74%ポイント拡大した。男子児童が31.38%から45.85%に14.47%ポイント拡大したのに対し、女子児童はやや拡大幅が小さく、19.11%から30.04%へ10.93%ポイントの拡大に留まっている。また、教育の質を表す指標のひとつである教師児童比率に目を向けてみると、表1にあるとおり、1986-1991年の教師児童比率40.57人から1992-1997年には68.41人に増加しており、特に1997年の単年度では80.4人まで上昇している。1990年代は世界銀行（World Bank）やIMF(International Monetary Fund)の指導によって公共支出の抑制が求められていたこともあり、教員の採用も極めて抑制的に対応せざるを得なかった。そのために非政府立学校の設置が進められたのであ

るが、初等教育へのアクセスは大幅に改善したものの、教室当たりの児童数は増加の一途を辿り、教育の質の面で大きな課題を抱えた時代であるといえよう。

表 3 制度改正前後 6 年間の平均値の比較

	1986-1991	1992-1997
平均教師児童比率	40.57	68.41
平均就学率	25.34	38.08
平均女子就学率	19.11	30.04
平均男子就学率	31.38	45.85

出典：World Bank Open Data より筆者作成

こうした1992年の制度変更によって非政府立学校の設置が増加し、これにより児童の初等教育へのアクセスは改善し、従来のエリート教育的な色彩の強いマリ共和国における初等教育は国民教育として生まれ変わった。しかし、これらの非政府立学校における教員給与をはじめとしたその運営経費の一部あるいは全部が私的負担となる。Tietjen (1999) によれば、USAID の支援を受けたSave the Children が設置するコミュニティ・スクールの児童1名当たり運営経費が54USドルであるのに対し、公立学校は42USドルとコミュニティ・スクールの方が高いが、政府の財政負担は0.9%であり⁴⁶、ここからUSAID 及びSave the Children による補助を除き、運営経費の約7%がコミュニティの負担に委ねられることとなった。Glassman and Millogo (2003) が示すSave the Children が運営するコミュニティ・スクールの例では、保護者には授業料として児童1人あたり100FCFA/月のほか、子どもの人数にかかわらず1,000FCFA の負担が求められた。さらに、コミュニティ全体で運営経費を負担するため、綿花生産の収益の2%を負担する仕組みが導入され、多くのコミュニティが受け入れたとされている⁴⁷。

したがって、非政府立学校の設置に要する政府の財政負担は大幅に低くなり、支出面で見れば政策導入の効果は大きかったが、授業料ほか運営経費を負担するコミュニティの立場からみれば、その財政負担が負荷となる場合には教育需要が拡大するとは限らない。特に、これまで劣後されてきた女子の教育の普及につながるかどうかは実証的に明らかにする必要がある。

⁴⁶ 同様に USAID の支援を受ける World Education が設置するコミュニティ・スクールについては、政府の財政負担は18%程度、コミュニティの負担は60%である。

⁴⁷ Glassman and Millogo (2003)によれば、2000年に発生した綿花の生産危機によって代替手段も検討されることとなった。

4-4 データ・分析手法・分析結果

4-4-1 データ

本稿で活用するデータは、2013年に収集されたマリ共和国のDemographic and Health Survey (DHS) とマリ共和国教育省が発行する年次学校統計 (Annuaire des Statistiques Scolaires de l'Enseignement Fondamental) である。DHSは15~49歳の9,480名の女性のデータを全国⁴⁸で収集しているが、本稿では、このデータセットのうち、1992年の制度変更時に小学校に入学したコーホートとそれ以前に小学校を卒業したコーホートを活用する。マリでは、7歳で小学校に入学し修業年限は6年である。したがって、1992年に小学校に入学し6年で修了した層として1985年生まれから1990年生まれを制度変更の影響を受けたコーホートとする。他方、1992年の制度変更の影響を受けなかったのはそれ以前に小学校を卒業した層である。したがって、1991年に卒業したコーホートとして1974年から1979年に生まれた層を設定する。マリには留年制度もあるため、必ずしも生年と就学年齢が一致しないことがあるが、DHS では留年経験までは収集していないため、分析上の制約のひとつとして受け止めなければならない。本データの記述統計量を表4に示す。制度変更の影響を受けるのは1992年以降に初等教育を受けた児童であることから、1992年に就学年齢7歳に達した1985年生まれ以降の児童である。他方、制度変更の影響を受けない児童は1991年までに卒業した児童が該当する。1991年に卒業した児童は1979年生まれの児童であり、同世代で小学校教育を受けたコーホートで比較することとすれば、(1)制度変更の影響を受けたコーホート（1985～1990年生）と(0)影響を受けないコーホート（1974～1979年生）の児童を比較することになる。

記述統計量からは、制度変更によって教育年数が1.263年から2.370年へほぼ倍増したことが確認できる。また、家族構成については政策変更前後で比較し、8,044人から6,412人へ減少している。出産数は年齢の差異がある分、制度変更前の方が多し。27歳までの出産数に限定しても依然として制度変更前の方が多し、その人数は減少していることがわかる。

⁴⁸ 調査期間中の2012年にマリ共和国では内乱が発生し、北部地域はテロ組織であるAQIM (Al Qaida Islamic Maghreb: マグレブのアルカイダ) によって支配されたため、モプチ、トンボクトゥ、ガオの3州の調査は行われていない。

表 4 記述統計量

Variable	合計					time=1 (1985-1991 生)					time=0 (1974-1979 生)				
	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
年齢 age	3,574	28.652	5.606	21	38	2,120	24.228	1.744	21	27	1,454	35.102	1.633	32	38
都市ダミー durban	3,574	0.315	0.465	0	1	2,120	0.323	0.468	0	1	1,454	0.304	0.460	0	1
教育年数 years of education	3,574	1.920	4.016	0	17	2,120	2.370	4.411	0	17	1,454	1.263	3.248	0	17
初等教育修了 Primary Completion	3,574	0.152	0.360	0	1	2,120	0.191	0.393	0	1	1,454	0.097	0.296	0	1
中学校修了 lower secondary 5 completion	3,574	0.132	0.338	0	1	2,120	0.167	0.373	0	1	1,454	0.081	0.273	0	1
家計経済状況 Wealth Index	3,574	3.214	1.457	1	5	2,120	3.238	1.460	1	5	1,454	3.178	1.453	1	5
配偶者の教育水準 Partner's education level	3,574	1.701	0.552	0	2	2,120	1.659	0.609	0	2	1,454	1.761	0.450	0	2
家長の性別 household sex	3,574	0.925	0.264	0	1	2,120	0.922	0.269	0	1	1,454	0.929	0.257	0	1
家族人数 number of household members	3,574	7.076	3.560	1	39	2,120	6.412	3.455	1	39	1,454	8.044	3.490	2	39
出産人数 number of children ever born	3,574	3.516	2.262	0	11	2,120	2.495	1.531	0	7	1,454	5.006	2.329	0	11
27 歳までの出産人数 number of children born before age 27	3,574	2.655	1.641	0	9	2,120	2.495	1.531	0	7	1,454	2.889	1.764	0	9

出典：DHS より筆者作成

4-4-2 分析枠組

(1) 差の差分析 (Difference in Difference : DID)

エリート教育から国民教育への転換を目指す1991年の制度変更は、非政府立学校の増加を通じ、これまで必ずしも基礎教育を受ける機会が与えられてこなかった脆弱層の就学機会の拡大を図るものである。したがって、従来、家庭内の資源配分上、劣後すると考えられてきた女子児童の就学機会が拡大したのであれば、制度変更の効果を示すひとつの証左となる。その分析にあたっては、政策導入の前後のコーホートにおける女子の教育年数を比較する必要があるが、教育年数の増加には様々な要因が影響を与える可能性があるため政策効果だけを識別することは難しい。ただし、それらの要因が基本的には全国に等しく影響を与えているのであれば、処置群と対照群における効果の発現状況の違いを推定することで、政策効果を抽出することができる。これが差の差 (DID) 分析の考え方であり、具体的には、事実上の制度変更のあった1992年を境としてそれ以前の児童とそれ以降の児童を比較するが、その観点からは、同年に入学した1985年生まれと1991年に小学校を卒業した1979年生まれの児童を比較することが望ましい。しかし、年齢制度が必ずしも厳密ではないことによって生じる入学年齢の誤差、及び一定割合の留年者が存在する可能性も考慮すれば、1年単位の比較では誤差が大きくなるため、1992～1997年 (1985～1990年生) に教育を受けたコーホートと1986～1991年 (1974～1979年生) に教育を受けたコーホートを比較することで、その影響を最小化することとする。

政策効果としての学校設置数の増加は、表2でみたとおり、政策導入前後で比較し、公立小学校は全国平均で1.09倍、私立学校を含めれば1.18倍に増加している。公立学校の増加率は、増加率の高い3州 (カイ、シカソ、バマコ特別区) でも1.14～1.15倍程度、平均的には1.08倍と地域間で大きな差はないが、私立学校の増加率は、そもそもの学校数が少ないこともあるが、首都バマコの増加率は87倍にも達し、マリ政府の南部重視政策⁴⁹とも相俟って、クリコロ、シカソ、セグーなど南部に位置する地域で増加率が高い傾向がある。これらの州のうち、公立学校の平均増加率である10%を超えた学校数の増加は非政府立学校の増加に起因するものであり、これを政策変更のプログラム効果としてDID で分析を行うこととする。表5に示すとおり、カイ、シカソ、セグー、バマコ特別区の4州をhigh 地域、その他の州をlow 地域に分類すると全体で9,480名の標本数の68.7%が介入群、31.3%が統制群となる。また、政策効果は必ずしも全国一律に表れるわけではないため、州ごとの学校増加数にも着目し、同様にDID の手法によって分析を行う。

⁴⁹ベルベル系遊牧民中心の北部と黒人系住民中心の南部の政府勢力の対立が繰り返され、北部の開発が取り残されてきた歴史がある。

表5 プログラム効果

Program Intensity	Freq.	Percent	Cum.
0 (学校増加率10%未満)	2,967	31.3	31.3
1 (学校増加率10%以上)	6,513	68.7	100
Total	9,480	100	

(出所) Demographic and Health Survey (Mali2012/2013)より筆者作成

分析に当たって以下の推定式を分析する。(1)式において、 y_{ijt} は j 州に居住する個人 i のOutcomeを表す従属変数、 $time$ は政策変更の影響を受ける1985～1990年生まれのコーホートであれば1、それ以前の1974～1979年生まれのコーホートであれば0をとるダミー変数、 $intensity$ は表5に示すプログラム効果を表し、学校増加率が平均公立学校増加率である10%以上の地域であれば1をとるダミー変数である。また、 $school_inputs$ は州別の学校増加数を表している。 \mathbf{R} はコントロール変数を表すベクトルであり、経済状況、家族状況(家族長の性別、人数)、民族ダミー、生年ダミー、宗教ダミーを表している。 ε_{ijt} は誤差項である。

$$y_{ijt} = \alpha + \beta_1 time + \beta_2 time * intensity(school_inputs) + \beta_3 \mathbf{R} + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

ここで、制度変更の影響を受けたコーホート $time$ と $intensity$ あるいは $school_inputs$ の交差項 β_2 が求めるべき係数である。推定に当たっては、教育年数に対する影響を最小二乗法 (OLS : Ordinary Least Square) を用いて分析するが、同時に初等教育の就学確率、修了確率についても分析する。ただし、就学の有無、修了の有無という二値変数を被説明変数として用いる場合、OLSで分析すると誤差項の大きさが説明変数によって変わるため不均一分散が生じてしまう。したがって、非線形確率モデルによって分析する必要があり、本稿では、プロビットモデルを利用する。

(2) 操作変数法 (Instrumental Variables)

女子教育の普及には社会的な変化、特に出生率の低下といった人口抑制効果が期待されることから婚姻行動、出産行動への影響についても分析を行う。分析に当たり、(a) を通じて分析された女子の教育年数増加の効果として、 y_{ijt} に初出産年齢、27歳以下の出産数において推定を行うが、留意しなければならないのは、婚姻や出産に関連する行動は教育だけではなく、生来の性格や能力その他計測できない様々な要因にも影響を受けており、それらの要因は同時に教

育年数にも影響を及ぼしている可能性があるという点である。説明変数と被説明変数が同時に決定される場合、その説明変数は内生変数であるといわれるが、内生性が疑われる場合にOLSで推定を行うとバイアスが生じ、一致性を持たない推定量をもたらす可能性がある。このような場合、説明変数である教育年数とは相関するが誤差項とは相関しない操作変数を用いた2段階推定によってバイアスを排除し、一致推定を可能にすることが一般的であり、以下の分析もこれに従うこととする。具体的には、(3)式のとおり、教育年数 y_{ijt} には影響するが婚

姻・出産行動 N_{ijt} には影響しない操作変数として、教育年数に影響を与えたプログラム効果を用いることとする。この操作変数は、時間効果を表す政策変更の影響を受けたコーホートであるか否かを示すダミー変数と地理的效果を表す州ごとの学校増加数の交差項からなっており、これを活用して(3)式で得た y_{ijt} を(2)式に代入することによって、実験的な環境ではなくても、女子教育の普及がもたらす行動変容の効果を推定することが可能になる。

$$N_{ijt} = \alpha_i + BX_{ijt} + y_{ijt} + \gamma_{ijt} \quad (2)$$

$$y_{ijt} = f(\text{time} * \text{intensity}) + \varepsilon_{ijt} \quad (3)$$

4-5 分析結果

4-5-1 DID：教育年数への効果

制度変更の効果として、まず学校数の増加率が10%以上の州とそれ以下の州を比較する。学校増加率10%以下の州は平均的に公立学校のみが増加した州である一方、10%を超える州（学校設置増加率の高い4州）では、その増加分は平均的に非政府立学校の増加率として表されることから、それは即ち、制度変更の効果を示していると考えられる。推定結果は表6に示すとおりであり、教育年数を表す連続変数を目的変数としたOLS、初等教育就学及び初等教育修了の有無のダミー変数を目的変数としたプロビットモデルにより、それぞれ、全体、都市部、農村部にわけて推定を行っている。

分析結果（表6）から、制度変更によって学校増加率が10%以上の地域、つまり非政府立学校の増加率が高い地域においては、0.527年分だけ女子の教育年数が増加したことが明らかとなった。制度変更前の平均的な教育年数は1.263年であることから、制度の導入による非政府立学校増加の効果として、教育年数が29.44%増加したことになる。

また、都市部では教育年数の改善は有意ではないものの、農村部では全体とほぼ等しい0.498年分教育年数を引き上げたことが明らかとなった。他方、就学確率についても同様に全体として高まることが明らかになったが、初等教育の

修了確率は有意ではない上、農村部以外は負の符号を示しており、制度変更の効果は確認できなかった。

表 6 分析結果 1 (教育年数の増加 : DID プログラム効果)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
VARIABLES	教育年数 (OLS)	教育年数 (OLS)	教育年数 (OLS)	初等就学 (probit)	初等就学 (probit)	初等就学 (probit)	初等修了 (probit)	初等修了 (probit)	初等修了 (probit)
	全体	都市部	農村部	全体	都市部	農村部	全体	都市部	農村部
プログラム効果	0.527* (0.311)	0.207 (1.607)	0.498** (0.251)	0.477** (0.242)	0.272 (0.464)	0.561* (0.290)	-0.00514 (0.300)	-0.395 (0.496)	0.225 (0.417)
Constant	-0.0369 (0.446)	-6.544*** (1.724)	0.0120 (0.390)	-1.978*** (0.225)	-3.706*** (0.559)	-1.654*** (0.272)	-2.908*** (0.300)	-4.329*** (0.620)	-2.642*** (0.397)
Observations	3,584	1,131	2,453	3,584	1,126	2,427	3,554	1,129	2,380
R-squared	0.272	0.150	0.131						

() 内は Robust standard errors

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

(出所) 筆者作成

また、州別の小学校増加数で政策反映度を表した場合の推定結果は表7に示すとおりである。いずれの州においても教育年数は統計的に有意に向上している。ただし、州別の増加量のばらつきは大きく、概ね0.5~0.7年程度の教育年数の増加を示している一方、バマコ特別行政区では教育年数が1.924年増加することが明らかとなった。バマコ特別行政区においては、政策導入前にわずか1校だった非政府立学校数が政策導入後のわずか2年間に87校にまで急増しており、その効果が大きかったことが示唆される。

初等教育の就学確率及び修了確率を分析したプロビットモデルの推定結果からは、制度変更が就学の促進に結びついたのはクリコロ州、セグー州のみであり、その他の州では有意な効果は確認されていない。また、初等教育の修了確率についてはいずれの州においても有意な結果を導くことはできなかった。クリコロ、セグー両州における非政府立学校の増加率は、政策導入前後で8倍、3.38倍とバマコ特別行政区に続く高さを示していることから、非政府立学校の設置が就学を促進したことが確認された。また、就学確率は有意ではないもののバマコ特別行政区の1.924年に続いて0.707年と、もっとも教育年数を増加させたシカソ州も非政府立学校数が1.71倍に増加しており、政策効果は高かったことを示唆している。ただし、バマコ特別行政区においては、教育年数の増加は確認できたものの、就学確率及び修了確率については有意な結果は表れていない。この結果からは、バマコにおいては新規就学の効果よりも、すでに就学している女子児童の教育年数の増加に大きな効果をもたらしたものの、それでも修了に

は至らなかったこととなる。都市化が進む首都バマコは他州に比較してすでに進学意欲が高く、非政府立学校の増加は公立学校の受容能力を超えた児童の受け入れ機能を果たしたものと推察される。

表 7 分析結果 2 (教育年数の増加 : DID 州別プログラム効果)

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	教育年数 (OLS)	教育年数 (OLS)	教育年数 (OLS)	初等就学 (probit)	初等就学 (probit)	初等就学 (probit)	初等修了 (probit)	初等修了 (probit)	初等修了 (probit)
	全体	都市部	農村部	全体	都市部	農村部	全体	都市部	農村部
カイ州	0.606* (0.333)	1.387 (1.821)	0.633** (0.280)	0.127 (0.220)	-0.108 (0.491)	0.240 (0.255)	0.0112 (0.275)	-0.254 (0.511)	0.132 (0.354)
クリコロ州	0.527* (0.311)	0.207 (1.607)	0.498** (0.251)	0.477** (0.242)	0.272 (0.464)	0.561* (0.290)	-0.00514 (0.300)	-0.395 (0.496)	0.225 (0.417)
シカソ州	0.707** (0.331)	-0.221 (1.588)	0.917*** (0.274)	0.334 (0.225)	-0.161 (0.441)	0.480* (0.263)	-0.0124 (0.286)	-0.391 (0.473)	0.151 (0.374)
セグー州	0.550* (0.300)	0.430 (1.646)	0.648*** (0.247)	0.402* (0.236)	0.0883 (0.473)	0.498* (0.279)	0.124 (0.298)	-0.271 (0.513)	0.252 (0.387)
バマコ特別行政区	1.924*** (0.462)	1.196 (1.404)		0.223 (0.203)	-0.0205 (0.380)		0.192 (0.249)	0.0668 (0.412)	
Constant	-0.0369 (0.446)	-6.544*** (1.724)	0.0120 (0.390)	-1.978*** (0.225)	-3.706*** (0.559)	-1.654*** (0.272)	-2.908*** (0.300)	-4.329*** (0.620)	-2.642*** (0.397)
Observations	3,584	1,131	2,453	3,584	1,126	2,427	3,554	1,129	2,380
R-squared	0.272	0.150	0.131						

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

(出所) 筆者作成

4-5-2 操作変数法 : 教育年数の増加が婚姻行動及び出産に及ぼす効果

次に、4. (2)②で示したとおり、教育年数の増加が初出産年齢、出産数に及ぼす影響を操作変数法によって分析した推定結果を示す。推定に先立ち、まず、これらの分析を操作変数法によって分析する必要性を確認する。

操作変数法で分析する場合、説明変数が内生変数であることが前提となるため、まずHausman検定によって教育年数が外生変数であるという帰無仮説を検定する。この帰無仮説を棄却できれば、少なくとも教育年数は外生変数ではないことになり、操作変数法による分析を行う妥当性を導くことができる。検定の結果、表8に示すとおり、初出産年齢では5%、27歳以下での出産数では1%水準でそれぞれ帰無仮説は棄却されており、いずれの被説明変数に対しても教育年数は内生変数である可能性が高い。本稿では、この内生変数に対する操作変数

として(a) DID 分析で明らかにしたプログラム効果 ($time * intensity$) を活用するが、相関が弱ければ操作変数として内生変数の変動を説明できないため、いわゆる弱相関の仮定を検証する必要がある。一般にF値が10を超えていれば相関があると判断できると言われており、既にプログラム効果は統計的に有意であることが確認されているが、一般的な手続に従い、2段階最小二乗法の第一段階回帰分析の結果として示す。表9のとおりF値は20を上回っており、弱相関の仮定は棄却されることから操作変数として適当であると判断できる。

表 8 内生性テスト Tests of endogeneity

Ho: variables are exogenous

初産年齢	Robust score chi2(1)	= 5.19717 (p = 0.0226)
	Robust regression F(1,3549)	= 5.11939 (p = 0.0237)
27歳以下での出産数	Robust score chi2(1)	= 16.0708 (p = 0.0001)
	Robust regression F(1,3549)	= 15.8851 (p = 0.0001)

(出所) 筆者作成

表 9 第1段階の回帰分析結果 First-stage regression summary statistics

Variable	R-sq.	Adjusted R-sq.	Partial R-sq.	Robust F(1,3550)	Prob > F
教育年数	0.3128	0.3059	0.0119	20.1821	0.0000

(出所) 筆者作成

これらの結果を踏まえ、操作変数法によって分析を行った結果を表10に示す。一般に伝統社会は多産多死の社会であるため、女性の初婚年齢は低く、生涯にわたってできるだけ多くの子どもを出産することが期待されているが、社会の安定・発展に伴って、結婚が遅くなり、出産数も低下する傾向にあると言われている。この傾向を確認することになるが、推定にあたっては、政策導入後に初等教育を受けた女性の最高年齢である27歳までの出産数を目的変数とすることとした。

分析結果からは、教育年数が1年増加することによって初産年齢は0.485年遅れ、27歳までの出産数も0.265人低下することが明らかとなった。それぞれ1%水準で統計的に有意である。これは、これまで就学していなかった児童が6年間の初等教育を修了するようになれば、初産年齢は3年弱遅くなり、27歳までの出産数も1.5人程度少なくなることを意味しており、人口抑制効果をもたらすことを示している。なお、必ずしも単純な比較はできないものの、この結果は1年の教育年数の増加がマダガスカルで出産数の0.75名の減少を、ナイジェリアで0.263名の減少をもたらすという先行研究の成果と比較しても概ね同等の効果があることを示すものである。

表 10 分析結果 3 (操作変数法)

	(1)	(2)	(3)
VARIABLES	配偶者の妻の数 v505	初出産年齢 age_fbirth	27歳以下での出産数 child27
教育年数	-0.0639** (0.0311)	1.560** (0.652)	-0.378*** (0.120)
配偶者の教育年数	-0.0621 (0.0976)	-0.419 (2.087)	-0.423 (0.385)
家庭の富裕度	0.0104 (0.0200)	-0.948** (0.416)	0.168** (0.0788)
家族長の性別 (男性=1)	-0.0374 (0.0392)	-0.503 (0.622)	0.142 (0.125)
家族構成員数	0.0807*** (0.00512)	-0.114** (0.0469)	0.0827*** (0.00982)
Constant	-0.0174 (0.176)	24.71*** (3.442)	2.385*** (0.644)
Observations	3,344	3,584	3,584
R-squared	0.202		

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

(出所) 筆者作成

4-6 結論

本稿では、マリの非政府立学校の増加に伴う就学機会の拡大が女子教育に及ぼした効果を分析した。1991年から1992年にかけて実施された教育改革は、マリにおける民主化の進展と国際社会における基礎教育の普及という2つの流れを受け、エリート教育から脱却し基礎教育の就学機会の拡大を企図したものである。ただし、これは授業料等の徴収による受益者負担による基礎教育機会の拡大であり、無償化による機会の拡大政策とは一線を画するものである。したがって、保護者やコミュニティは就学にかかる直接、間接の費用負担から免れるものではなく、先行研究の結果からは女性を含む脆弱層の就学の拡大にはつながらないことも想定された。

しかし、分析結果は、非政府立学校の設置を可能にする制度変更は女子の教育年数を増加させたことを明らかにした。これまで費用負担の大きさが就学を妨げる根本的な要因と考えられていたことから、家庭の費用負担を軽減するために初等教育の無償化が進められてきた。これに対し、本研究は性別を問わず自分の子どもに教育を受けさせることに対する保護者のニーズは大きく、費用

負担を伴ってもまずは教育機会の拡大を優先させることの重要性を示唆する結果となった。さらに、女子教育の拡大は教育年数の増加といった直接効果だけではなく、初出産年齢の上昇及び27歳以下での出産数の減少といった効果をもたらすことも明らかとなった。低年齢での出産は母体だけではなく、生まれてくる子どもの健康状態にも影響するため、女子教育の普及は人口抑制効果を高めるだけでなく、中長期的に次世代の人的資本の蓄積に寄与することも期待される。これらを踏まえれば、マリにおける非政府立学校の拡大政策は、厳しい財政制約の下で効率的に基礎教育の普及・拡大につなげただけでなく、特に、社会的脆弱層として分類される女子教育の拡大を可能にしたという意味で、公平性及び公正性も併せ持った政策として評価できる。

ただし、いくつか課題も残されている。たとえば、政策効果は全国一律ではなく首都近郊でより強く表れており、地域格差が拡大した恐れもある。また、就学確率は向上したものの、修了については明確な効果は確認されなかった。これは、急速な学校数の増加が就学確率を高めたものの、教員の配置や教材の配布が追いつかず教育の質が低下したことを示唆する結果となっている。教育の質の改善が伴うものであったならば、その効果はさらに高まったのかもしれない。さらに、1990年代のマリは基礎教育の普及が遅れていただけでなく、マリ史上初の民主的な大統領選挙の実施など変化への機運が高まっていた時代であり、それに伴って基礎教育に対する期待も高まる状況にあったと推察される。したがって、そのようなある意味特殊な状況の下では授業料徴収による教育機会の拡大も一定の成果を達成したものの、すでに基礎教育の普及がある程度進んだ国あるいは時代において、同様の結果を得ることができるとは限らない。この点については、さらなる実証分析の蓄積が必要である。

(参考文献)

Bender, P., Diarra, A., Edoh, K., & Ziegler, M. (2007). Evaluation of the World Bank assistance to primary education in Mali. *World Bank, Independent Evaluation Group (IEG), Washington, DC.*

Breierova, L., & Duflo, E. (2004). *The impact of education on fertility and child mortality: Do fathers really matter less than mothers?* (No. w10513). National bureau of economic research.

Deininger, K. (2003). Does cost of schooling affect enrollment by the poor? Universal primary education in Uganda. *Economics of Education review*, 22(3), 291-305.

Dougnon, D., & Bocoum, I. (2008). *Ecole et décentralisation: le cas du Mali*. Institut international de planification de l'éducation.

Duflo, E. (2001). Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment. *American economic review*, 91(4), 795-813.

Duflo, E. (2004). The medium run effects of educational expansion: Evidence from a large school construction program in Indonesia. *Journal of Development Economics*, 74(1), 163-197.

Glassman, D., & Millogo, M. (2003). Save The Children US village schools in Mali 1992-2003: A future to quality access. In *biennial meeting of the Association for the Development of Education in Africa, Grand Baie, Mauritius*. Retrieved March (Vol. 21, p. 2004).

Grogan, L. (2009). Universal primary education and school entry in Uganda. *Journal of African Economies*, 18(2), 183-211.

Lam, D., & Duryea, S. (1999). Effects of schooling on fertility, labor supply, and investments in children, with evidence from Brazil. *Journal of Human Resources*, 160-192.

Mason, K. O. (1986, March). The status of women: Conceptual and methodological issues in demographic studies. In *Sociological forum* (Vol. 1, No. 2, pp. 284-300). Kluwer Academic Publishers.

Osili, U. O., & Long, B. T. (2008). Does female schooling reduce fertility? Evidence from Nigeria. *Journal of development Economics*, 87(1), 57-75.

Schultz, T. P. (1984). Studying the impact of household economic and community variables on child mortality. *population and Development Review*, 10, 215-235.

Schultz, T. P. (1994). Human capital, family planning, and their effects on population growth. *The American Economic Review*, 84(2), 255-260.

Tietjen, K. (1999). *Community schools in Mali: A comparative cost study*. US Agency for International Development, Bureau for Africa, Office of Sustainable Development, Division of Human Resources and Democracy.

Toukara, B., Oumar Fomba, C., & Tangara, D. (2000). Évaluation de la qualité de l'éducation dans les écoles communautaires gérées par World Education et ONG partenaires. *Bamako, Mali: ROCARE*. Retrieved November, 16, 2005.

Traoré, M. K. (2015). *La gouvernance locale dans le secteur de l'Education au Mali* (Doctoral dissertation, Toulon).

第 5 章

教員採用の分権化が児童の学習成果に及ぼす影響ーベナンのケース⁵⁰

⁵⁰ 9BCDE (9th Bolivian Conference on Development Economics, 2018.11.29-30, in Santa Cruz, Bolivia) における発表論文 “Are Contract Teachers less Qualified?: Evidence from a case of Benin” を本論文に合わせて日本語訳した上で一部改変している。

5-1 はじめに

契約教員とは期限の定めのある雇用契約によって採用された教員の総称であり、急速な就学率の上昇に伴い、教員需要が大幅に拡大した発展途上国においてしばしば導入されている制度である⁵¹。一般的に契約教員は、期限の定めのない雇用契約や相対的に高い給与水準など一定の待遇を保証された公務員の身分を有する教員と比較して学歴や資格、経験年数が劣後し、教員として十分な訓練を受けていないことも多い。教員の質が教育の質を決める大きな要因のひとつであるとすれば、教員の属性が劣後する契約教員が多い国では教育の質の低下が懸念される。その一方で、契約更新や正規教員への昇格、適切な指導を含むモニタリングなど短期契約に起因する様々なインセンティブが機能すれば、資格や経験が劣後しても高いパフォーマンスを発揮する可能性もある。

発展途上国の現実を踏まえれば、厳しい財政事情の下、すべての契約教員の身分を直ちに正規教員に転換することは難しい。むしろ、契約教員の能力を最大限に発揮し、それによって教育成果を高めるような制度とすることが現実的な課題であることを踏まえ、本稿では、ベナン共和国を事例として発展途上国における契約教員のパフォーマンスを分析し、契約教員制度を適切に機能させる制度的枠組みの在り方を議論する。

発展途上国を対象にして契約教員の効果を分析した研究には多くの蓄積があるものの、効果があるとする研究、効果がないとする研究がそれぞれ混在しており、必ずしも明確な結論が導かれているわけではない。トーゴの契約教員制度の分析を行った Vegas and Laat (2003)は、正規教員の児童は契約教員の児童と比較して高い学習成果を上げていることを明らかにした。インドの事例を分析した Kremer et al. (2005)も児童の学習成果に関し、学校、児童、教員に関する要因を制御した場合、契約教員の配置には統計的に有意なインパクトがなかったと指摘した。また、Bourdon et al.(2006)は傾向スコア (Propensity Score) マッチングでニジェールの契約教員の効果を分析し、契約教員制度の導入は教育機会を拡大する上で効果があったものの、児童の学習成果に与える影響は明確に低く、教育の質の面で課題が残ることを指摘している。

他方、教育成果に関する契約教員の効果を分析し、ポジティブな影響を明らかにした分析も少なくない。西アフリカで契約教員制度を導入しているマリ、トーゴ、ニジェールの3カ国を比較した Froelich et al.(2010)は、傾向スコアを使った分析を行い、契約教員制度の効果を示す平均処置効果は、マリではポジティブ、ニジェールではネガティブ、トーゴでは両方の効果が確認されており、必ずしも一意的な結論が導かれているわけではないが、コミュニティと契約する教員の効果は高く、教員のインセンティブの高さが効果の違いを生んでいる可能性を示唆している。Goyal and Pandey (2013)はインドにおける観察データに

⁵¹ UNESCO(2008)によれば、西アフリカではその比率は約3割にも達するともいわれている。

よる分析を通じ、因果関係を直ちに導くことはできないとしながらも、契約教員は正規教員よりも高い努力水準を示しており、これが児童の学習成果にも現れていることを指摘した。習熟度別クラス編成の効果を無作為化比較実験で分析した数少ない事例である Duflo et al. (2007、2011)は、成績レベルに関わらず習熟度別クラス編成はテストスコアを上げる効果があり、特に、契約教員に教えられている児童はいずれのグループであっても成績が上がっていることを明らかにした。

契約教員の効果が高いという結論を導く研究は、理論が示唆するとおり、契約更新に起因するインセンティブの存在にその要因を求めているものが多い。しかし、これまでの先行研究には契約教員のインセンティブやモニタリングなどの制度的な影響まで含めた分析を行っているものはなく、この点に着目することで、既存研究に新しい視座を与えることが可能となる。

このような観点から本研究を進めるにあたり、ベナン共和国に着目したのは、同国の公教育システムにおいては、正規教員、政府契約教員、コミュニティ教員の3種類の契約形態の教員⁵²が同じ公立小学校システムの中に併存していることから、同じ条件の下で教員の契約形態によるインセンティブの違いを明らかにし、同じ母集団から抽出された児童を対象に比較することができる。契約教員の効果を明らかにする上で最適な条件が整っていると考えられるためである。

しかし、児童の学習成果の違いは教員の契約形態の違いではなく、児童がそもそも有する能力から生じている可能性もあり、教員の契約形態の違いにのみ起因する因果関係を示すものとは限らない。その点を明らかにするには、児童を無作為に教員に割り当てる無作為化比較実験を行うことが望ましいが、契約教育制度は既にベナンに定着した制度であるため、新たに実験を行うことはできない。そのような状況の中で、教員の契約形態の違いが児童の学習成果に及ぼす影響を因果関係として分析するためには、無作為化比較実験に準じた環境を構築する必要がある。本稿では傾向スコアを活用し、3群間の比較と平均処置効果に影響を及ぼす様々な要因の分析が可能となる推定を行った。

分析の結果、コミュニティ教員に配置された児童は正規教員の児童と比較し、統計的に有意にテストの成績が良いことが確認された。政府契約教員は有意に成績が低いものの、視学官による巡回指導の頻度が上がることによって児童の成績が高まることも明らかになっている。同様に、保護者会の開催頻度が多いほどコミュニティ教員に配置された児童の成績も高い。これらのモニタリング効果を直ちに因果関係と断定することはできないものの、特に契約関係を有している活動主体のモニタリングが極めて重要であることを強く示唆する結果を得ることができた。また、分析の結果から、政府契約教員の経験年数が長くなるほど児童の学習成果は低下し、逆にコミュニティ教員は経験年数が長くなる

⁵² 正規教員は公務員である正規教員、政府契約教員は教員養成校を修了後、正規教員として雇用される前に政府に期限付きで雇用されている教員、コミュニティ教員はコミュニティによって直接雇用されている教員をそれぞれ意味している。

ほど児童の学習成果が向上することが確認された。政府契約教員の場合、契約期間が長期化するほど正規教員への昇格可能性が低下する一方、コミュニティ教員の場合、契約期間の長期化はコミュニティの信頼を得ていることを示唆するものであり、両者のインセンティブ構造の違いを表すものと考えられる。児童の学習成果に加えて、このような教員のインセンティブやモニタリングの効果を同時に分析した研究は少なく、本稿の重要な貢献であると考えられる。

本稿は以下のとおり構成される。まず 5-1 で背景及び研究の意義を述べた後、5-2 でプリンシパル-エージェント理論に基づく契約教員の分析モデルを示す。続く 5-3 でデータ、推定モデル及び分析結果を説明し、最後に 5-4 で結論を述べる。

5-2 理論モデル

契約教員のパフォーマンスはモラルハザードの問題として捉えることができる。公立学校の教員は一般的に中央あるいは地方政府と契約関係にあるが、政府は教員の業務のすべてを把握できるわけではない。政府は教師の努力水準を最大限に発揮させることによって最大限の効果を上げたいと考えるものの、教室内の活動を 100% 観察することは物理的に不可能であり、教師の努力水準はわからない。こうした情報の非対称性から生じる様々な問題がいわゆるモラルハザード問題である。モラルハザードの解決のためには、教員の努力が報われるよう成果に基づくインセンティブ契約を導入するか、あるいは教員の努力水準を可能な限り正確に把握し、評価するようモニタリングを行うことが必要である。一般的なインセンティブ契約をモデルで表現すれば、以下のとおりとなる⁵³。

教員の生み出す付加価値 z は努力水準 e と測定誤差 x から成立し、 $z = e + x$ で表される。ここで測定誤差 x の期待値をゼロとすれば、付加価値の期待値は e に依存する。また、教員報酬 w が固定給 α と産出量 z に比例係数 β を乗じた出来高で成り立つとすれば、 $w = \alpha + \beta(e + x)$ となる。この場合、 β が大きいほど教員のインセンティブは強く、ゼロでない限り努力水準と測定誤差に影響を受ける。被雇用者としての教員はその労働力を分割することは困難であるためにリスク回避的であると仮定すれば、教員の期待効用 U は報酬の期待値から努力費用とリスクプレミアムを差し引いたものとなる。ここで、絶対的リスク回避度を γ として数式で表現すれば、

$$\begin{aligned}
 U &\equiv \alpha + \beta(e) - C(e) - \frac{1}{2} \gamma \beta^2 V(x) \\
 C' &> 0 \\
 C'' &> 0
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

⁵³ 以下の理論モデルについては、Milgrom and Roberts(1992), Lazear(1996), Jimenez and Sawada(1999)などを参照した。

となる。ここで、 $V(x)$ は測定誤差 x の分散を表す増加関数である。

B がゼロのとき教員給与は固定給 α のみで決定されるため、努力水準は報酬に反映されない。したがって、教員に努力するインセンティブは生じない。しかし、短期契約をベースとした教員は每期終了後の契約更新のため、また公務員である正規教員も昇給のため、それぞれのインセンティブ強度に応じて一定の努力水準を発揮するとすれば、教員の報酬関数は努力水準に依存する線形関数とみなすことができる。

(1)式について、努力水準 e に対し教員の効用を最大化する1階の条件は

$\beta = C'(e)$ となる。この式は努力水準が報酬に反映される程度が高いほど教員の努力水準が高まることを示すインセンティブ制約であり、実現可能な契約はすべてこの条件を満たす必要がある。

他方、雇用主である政府はリスク中立的であると仮定すれば、その期待効用は利得 $P(e)$ から報酬支払額の期待値を差し引いた $P(e) - \{\alpha + \beta(e)\}$ となり、効率的な契約が雇用主及び教員双方の期待効用を最大化するとすれば、目的関数は両者の和である次の式で表すことができる。

$$P(e) - C(e) - \frac{1}{2}\gamma\beta^2V(x) \quad (2)$$

ここで、(2)式にインセンティブ制約である $\beta = C'(e)$ を代入すれば、目的関数は(3)式のとおり修正される。

$$P(e) - C(e) - \frac{1}{2}\gamma C'(e)^2V(x) \quad (3)$$

したがって、(3)式の雇用契約の下での最適な努力水準 e を求める一階の条件は、

$P'(e) - C'(e) - \gamma C'(e)C''(e)V(x) = 0$ となり、ここで改めて $\beta = C'(e)$ を代入すれば、

$$\beta^* = \frac{P'(e)}{1 + \gamma V(x)C''(e)} \quad (4)$$

を求めることができる。ここで β^* は最適なインセンティブ強度であり、政策的に制御できない絶対的リスク回避度 γ 及び $C''(e)$ を定数とみなせば、(4)式は観測誤差の分散 $V(x)$ の減少関数となり、この分散 $V(x)$ を低めることができれば、契

約更新などのインセンティブあるいは努力に応じたインセンティブをもたらす給料の設定が社会的に望ましくなる。

また、政府は教員の活動をモニタリングすることによって教師の怠業を発見し、観測誤差を低めることができるが、いつも発見できるわけではない。それでも一定の確率で発見できるとすれば、見つかった場合に例えば解雇といった何らかの罰則を加えることで、教師の努力水準を引き上げることができる。Shapiro and Stiglitz (1984)に依拠すれば、高い賃金を払うことで教員にとって解雇の機会費用が高まるとすれば、労働者は一定の努力水準を維持する。つまり怠慢による利益（努力コストの減少）よりも怠慢が見つかる確率×離職コストが高ければ努力することを選ぶ。よって、モニタリングコスト M によって $V(x)$ をコントロールできるとすれば、

$$V(x) \equiv V(M); V'(M) < 0$$

であり、これを(4)式に代入し、 M の関数として表せば、

$$\beta^* = g(M); g'(M) > 0$$

を求めることができる。これは、インセンティブ強度はモニタリングコストの増加関数であることを示すが、モニタリングに対する感度は契約形態によって異なり、短期契約に基づく契約教員に比較し、長期契約の正規教員はインセンティブに対する感度が低いことが想定される。

ベナンのケースに当てはめてみると、政府契約教員の場合は中央政府が、コミュニティ教員の場合はコミュニティがそれぞれプリンシパルとなる。制度上、政府契約教員は一定のパフォーマンスを保っていれば正規教員に昇格できる。正規教員に昇格できれば、長期的な雇用が約束されるだけでなく、年功を重ねることで高い給与を得ることも可能であり、努力水準を高めるインセンティブは大きい。逆に、契約教員としての期間が長期化することは正規教員になれない可能性の上昇を意味し、モチベーションは低下する。他方、コミュニティ教員には正規教員に昇格する仕組みはないが、高い評価を得ていれば雇用が継続される可能性は高まる。特に農村部においては貴重な現金収入の機会でもあり、雇用の継続は努力水準を高めるインセンティブを有するものと考えられる。

モニタリングに関しては、プリンシパルによるモニタリングが機能し、その罰則として契約更新されないことの機会費用が市場賃金や失業リスクよりも十分に大きければ、教師は努力水準を高めることとなる。ベナンでは、このモニタリングに相当する機能として視学官による巡回指導と保護者会の開催が想定される。視学官は各学校を巡回し、様々な学校の問題を抽出し解決策を講じる役割を担う。政府契約教員はそのパフォーマンスによって正規教員への昇格が決まるため、視学官の心証を得ることは極めて重要である。予算的な制約もあり、視学官は必ずしも十分な巡回指導を行っているわけではないが、政府契約

教員にとっては、怠業が発覚して正規教員への昇格機会を逃すことの機会費用は大きく、努力水準を高めるインセンティブは大きい。

一方、基本的にそのまま正規教員になれるわけではないコミュニティ教員にとっては、雇用継続を判断する権限がない視学官によるモニタリングの効果は限定的であるはずである。コミュニティ教員にとってのプリンシパルはむしろコミュニティである。各学校に設置されている保護者会はコミュニティの立場から学校の問題に取り組む役割を担い、専門的な知見を有しているわけではないものの、物理的に学校近くに存在し、教師の動静も把握し得る立場にある。コミュニティ教員の採用・給与支払い等の権限も握っているため、コミュニティ教員の努力水準を高める機能を有していると考えられる。逆に、視学官による巡回指導がコミュニティ教員の雇用に影響しないのと同様の意味で、理論上、政府契約教員は保護者会によるモニタリングの影響を受けない。しかし、保護者会によるモニタリングが視学官によるモニタリングと相互補完関係にある場合、少なくとも政府契約教員がそのように考える場合には意味を持つこととなる⁵⁴。

これに対し、正規教員は公務員として政府と長期の雇用関係にあり、仮に怠業が発覚したとしても容易に解雇されることはない。年功給のため報酬・待遇が努力に依存する部分は相対的に小さいとすれば、努力水準を引き上げるインセンティブは高くはなく、視学官あるいは保護者会によるモニタリングの効果も乏しいと考えられる。

したがって、理論上は政府契約教員、コミュニティ教員は契約更新の可能性を高めるために努力水準を高めるインセンティブが高く、それぞれの契約主体によるモニタリングがそのインセンティブの向上を補完すると考えられるが、正規教員にはインセンティブを高める要因が乏しい。したがって、資質、経験、能力が同等の場合に成果を決めるのは教員の努力水準であるとするならば、契約ベースの教員の方が高い業績を発揮する可能性が高い。児童の学力に影響を与えると考えられる家庭環境や学校の教育環境などを制御すれば、児童の学力水準を教員の努力水準で測定できると仮定し、これらの仮説を以下の章で実証的に分析していくこととする。

5-3 分析

5-3-1 ベナン共和国における教育セクターの現状

ベナン共和国の教育セクターにおける主な指標を表1にまとめている。2000年以降、小学校へのアクセスは著しく拡大し、2005年には小学校への入学率は

⁵⁴ コミュニティ教員に対する視学官による巡回指導についても同様に、指導によってコミュニティ教員の能力が強化され、コミュニティとの契約更新の可能性が高まるなどの効果が期待されるとすれば、モニタリングの効果はあると考えられる。

99%、総就学率は2000年から11%ポイント増加し94%に達した。

表 1: 総就学率 (1995–2005)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gross Enrollment Rate	65%	83%	84%	90%	94%	96%	94%
Admission Rate	70%	87%	105%	102%	104%	99%	99%
Retention Rate	43%	47%	46%	45%	47%	50%	54%

Source: Gouvernement de la République du Bénin (2006)

一方、2005年の調査によれば、入学した児童のうち6年以内に小学校を卒業できるのは54%程度であり、教育の質の改善に大きな課題が残っている。教育の質は様々な要因に影響を受けるものの、生徒に直接影響を与える教員の質は重要な要素のひとつである。表2は教員指標の概要である。World Bank (2002)によれば、ベナンにおける教員総数は10年間で30%増加しているが、2000年に11,811名だった正規教員数は2005年には10,144名と微減しており、教員総数の増加は契約ベースの教員数の増加に因る面が大きい。厳しい予算制約の下、小学校へのアクセスの急激な拡大に伴う教員不足を給与の低い契約教員の雇用によって埋めようとしたことに起因すると考えられる。実際、コミュニティ教員の給与水準は正規教員の10分の1程度である。

表 2: 契約形態別教員数 (2000–2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Number of teachers	18,064	19,708	21,183	22,614	22,633	23,270
Number of civil servant teachers	11,811	11,891	11,967	11,500	11,403	10,144
Number of contractual teachers	3,652	4,208	4,254	4,368	5,416	5,267
Number of community teachers	2,601	3,609	4,962	6,746	5,814	7,859

Source: Gouvernement de la République du Bénin (2006)

教員給与については、政府雇用の教員給与は政府が支払うが、コミュニティ教員の給与は、2008年に契約教員制度の見直しによって政府が一部負担することになるまで、全額をコミュニティが負担してきた。契約更新の決定権限もコミュニティにあるため、コミュニティ教員は地域社会のニーズに敏感にならざるを得ない。IIEP(2008)は、教員給与よりも学校のインフラや教材をファイナンスしたいと考えるコミュニティも少なくないと指摘しており、政府契約教員とコミュニティ教員は双方ともに契約更新リスクに直面するものの、政府契約教員の方が長期雇用の蓋然性は高く、コミュニティ教員と比べてリスクの程度は大きく異なると考えられる。

5-3-2 使用データ

本稿では、仏語圏教育大臣会合 CONFEMEN (Conférences des Ministres de l'Education Nationale) の下に設置された加盟国の基礎教育セクター分析プログラム PASEC (Programme d'Analyse SEctoriel de CONFEMEN) の枠組で収集されたデータを活用する。PASEC は、より効率的かつ効果的な教育政策の立案を目的として、フランス語圏加盟国から毎年数か国を選出し、生徒の学習成果に関する包括的な調査を実施している。小学校 2 年生及び 5 年生の両学年の層化無作為標本に基づき、国際比較が可能なように統一的にデータを収集しており、フランス語と算数の学力テストのスコアだけでなく、児童の社会経済的背景や学校の特性に関する情報も含まれている。本稿で活用するベナンのデータは 2004 年、約 150 の小学校から 2 年生 1,705 名と 5 年生 1,823 名の生徒を対象に、学年開始時及び終了時に実施されたフランス語と数学の学力テストの結果を収集したものである。本稿では、より学力差が明確になる 5 年生のデータのみを活用することとした。2004 年のデータはやや古く、現在の状況を示す上で制約となる可能性があることは否めないものの、ベナンでは上記のとおり 2008 年にコミュニティ教員制度が変更され、コミュニティからではなく国から給与が支払われることとなったため、契約教員の効果を識別する上で重要な社会環境が残っている 2004 年のデータを活用する意義は大きいと判断した。

データの記述統計を表 3 に示す。事前テスト、事後テストの成績の平均は、いずれの契約形態の教員に配置された児童の間でも大きな差異はない。政府契約教員の児童は、家庭の経済指標の代理変数として選定した家の材質 (コンクリート=1) のほか、仏語環境 (仏語を話さない=1)、家庭における学習支援の有無 (支援なし=1)、農村居住、蔵書数などの児童・家庭特性に関する変数において、他の契約形態の教員よりも不利な状況にあることがわかる。教員特性については、政府契約教員は政府契約教員やコミュニティ教員よりも上位の学位を持っており、経験年数も長い。平均すれば 14 年の経験のある正規教員に対し、政府契約教員とコミュニティ教員はいずれも 3.5 年程度である。研修受講経験は、正規教員、コミュニティ教員ともに 80% 近くの教員に受講経験があるのに対し、政府契約教員は半数強に留まっている。政府契約教員は教員養成校を修了したばかりであることが影響しているのかもしれない。女子教員比率は政府契約教員のみは 17% 程度に達するものの、正規教員は 10% 程度、コミュニティ教員は 4% 程度であることも特徴的である。また、学校特性として、モニタリングの効果を示す変数である保護者会の開催回数及び視学官の訪問回数については契約形態による違いは大きくはない。他方、政府契約教員の学級あたり児童数はやや少ないが、人口が密集する都市部ではなく農村部に多く配置されている可能性があることを示唆している。記述統計からは、教員の契約形態ごとの児童の性質に大きな差異があることまでは確認できないものの、政府契約

教員は農村部に多く配置されている可能性は排除できない。

表 3 記述統計量

Variable	正規教員		政府契約教員		コミュニティ教員	
	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.
事前テスト（仏語）	11.258	5.493	11.309	4.639	10.307	5.621
事後テスト（仏語）	10.666	5.624	10.659	5.173	11.110	5.159
事前テスト（算数）	14.001	6.490	14.114	6.029	14.439	6.204
事後テスト（算数）	12.690	6.237	12.826	5.684	13.202	5.669
事前テスト（仏算）	27.730	12.001	27.914	10.242	27.294	11.681
事後テスト（仏算）	23.666	10.979	23.798	9.909	24.634	9.749
学歴（高卒以上=1）	0.633	0.482	0.411	0.494	0.420	0.494
経験年数	14.092	7.566	3.286	1.896	3.516	1.495
研修経験（有=1）	0.791	0.407	0.583	0.495	0.799	0.401
教師性別（女性=1）	0.099	0.298	0.171	0.378	0.040	0.196
保護者会開催回数	4.582	2.581	5.040	2.252	4.797	2.628
視学官訪問回数	2.100	0.914	1.680	1.109	1.639	1.181
クラスサイズ	36.802	17.324	29.486	13.824	34.385	15.167
児童性別（女子=1）	0.416	0.493	0.366	0.483	0.342	0.475
留年経験（有=1）	0.704	0.457	0.583	0.495	0.668	0.471
家の材質（コンクリート=1）	0.509	0.500	0.183	0.388	0.419	0.494
蔵書（有=1）	0.230	0.421	0.103	0.305	0.190	0.393
家内労働（有=1）	0.882	0.323	0.897	0.305	0.781	0.414
家庭の宿題支援（無=1）	0.267	0.443	0.406	0.492	0.294	0.456
両親の識字（none=1）	0.416	0.493	0.720	0.450	0.422	0.495
居住地ダミー（農村=1）	0.606	0.489	0.914	0.281	0.741	0.439

また、コミュニティ教員はコミュニティが自ら資金を拠出して雇用するため、裕福なコミュニティあるいは教育に熱心なコミュニティほど配置される可能性がある。このような自己選択バイアスが生じているのであれば、最小二乗法（OLS）で比較することには問題があるため、教員の契約形態によって児童が無作為に配置されているとみなし得るかどうかを多項ロジットモデルにより検証⁵⁵した。

⁵⁵ 児童・家庭環境以外の変数については、教員特性が政府契約教員、コミュニティ教員ともに正規教員に比較して経験年数が有意に短いこと、女性教員が多いほかは目立った差異

表 4 多項ロジットモデルによるバランステスト結果

VARIABLES	テスト成績を含まないケース		事前・事後のテスト結果を含むケース	
	政府契約教員	コミュニティ教	政府契約教員	コミュニティ教
学歴（高卒以上=1）	-0.986 (0.972)	-1.337 (0.934)	-0.702 (0.941)	-1.168 (0.928)
経験年数	-1.261*** (0.347)	-1.186*** (0.261)	-1.222*** (0.321)	-1.162*** (0.233)
研修経験（有=1）	1.316 (1.397)	2.069 (1.617)	1.364 (1.395)	2.267 (1.666)
教師性別（女=1）	9.619*** (2.245)	7.551*** (1.705)	9.205*** (2.161)	6.964*** (1.535)
保護者会開催回数	-0.0754 (0.226)	-0.0803 (0.201)	-0.0589 (0.227)	-0.0521 (0.200)
視学官訪問回数	-0.214 (0.503)	-0.250 (0.375)	-0.207 (0.531)	-0.261 (0.404)
クラスサイズ	0.0169 (0.0360)	0.0220 (0.0297)	0.0210 (0.0339)	0.0312 (0.0291)
児童性別（女子=1）	0.332 (0.302)	0.0831 (0.340)	0.613* (0.361)	0.366 (0.377)
留年経験（有=1）	-0.698* (0.385)	-0.423 (0.388)	-0.708** (0.352)	-0.400 (0.391)
家の材質（石=1）	-0.0570 (0.721)	0.791 (0.639)	-0.153 (0.705)	0.758 (0.647)
蔵書（有=1）	-0.117 (0.652)	-0.103 (0.524)	-0.0497 (0.609)	-0.0950 (0.454)
家内労働（有=1）	-0.000931 (0.819)	-0.808 (0.927)	0.231 (0.760)	-0.696 (0.818)
家庭の学習支援（無=1）	0.255 (0.458)	0.272 (0.418)	0.250 (0.413)	0.304 (0.403)
居住地（農村=1）	0.895** (0.428)	-0.0322 (0.319)	0.922** (0.454)	-0.0446 (0.329)
事後テスト（仏）	0.868 (1.959)	0.218 (0.920)	1.222 (1.976)	0.883 (0.843)
事前テスト（仏）			-0.0542 (0.0475)	-0.0439 (0.0580)
両親の識字（none=1）			0.000406 (0.0677)	-0.0690 (0.0510)
事後テスト（算）			0.0692 (0.0524)	0.0511 (0.0566)
事前テスト（算）			0.0700 (0.0465)	0.117*** (0.0433)
Constant	4.041 (4.496)	5.688 (4.069)	1.779 (4.496)	3.202 (3.516)
Observations	1,254	1,254	1,140	1,140

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

その結果を示した表 4 によれば、児童特性、家庭環境特性については、ほと

はない。

んどの変数で統計的な有意差は確認されなかったものの、留年者については正規教員に比較して政府契約教員に配置された児童において10%水準で有意に少なく、両親ともに仏語を話さないケースは5%水準で有意に高い。また、コミュニティ教員については算数の事前テストが有意に高い。他方、記述統計の結果と同様、保護者会開催回数、視学官訪問回数、教室あたり児童数などの学校要因には有意差はないものの、教員要因や児童・家庭要因の一部については統計的に有意な差があることが明らかとなった。これらの結果を踏まえた分析方法の選択は次節で検討する。

5-3-3 推定モデル

理論モデルは、適切なインセンティブ設計とモニタリング制度が相互補完的に教員の努力水準を高め、教育活動の成果に影響を与えることを予想している。また、これらの制度はプリンシパル・エージェント関係によるものであり、プリンシパルが異なれば反応も異なるはずであり、契約形態の違いによって異なる反応が生じるはずである。政府契約教員は正規教員として長期雇用の権利を得るために努力水準を高めるインセンティブは大きく、視学官に怠業が発覚して昇格を逃すことのお金費用も大きい。同時に、正規教員になれずに契約教員としての期間が長期化すればモチベーションは低下することになる。他方、コミュニティ教員には正規教員に昇格する仕組みがなく、視学官によるモニタリングの効果は限定的だが、高い評価を得ていれば雇用継続の可能性は高まることから、理論上、採用・給与支払い等の権限も持っているコミュニティによるモニタリングには敏感に反応するはずである。

このため、経験年数は教員インセンティブの代理変数であり、政府契約教員の経験年数は負の効果を持ち、逆にコミュニティ教員にとっては正の効果を持つことが予想される。また、モニタリングに関しては、政府契約教員にとっては視学官の巡回指導が、コミュニティ教員にとっては保護者会の開催が、それぞれ正の効果をもつことが期待される。これに対し、正規教員は仮に怠業が発覚しても容易に解雇されることはないため努力水準を引き上げるインセンティブは高くはなく、視学官あるいは保護者会によるモニタリングの効果も乏しいと考えられる。

データによりこれらの効果を推定するため、実証分析の基本的な枠組として児童の学習成果に及ぼす影響を分析した多くの先行研究を踏まえ、一般化した教育生産関数として(1)式を想定する。

$$A = A(X, Y, Z) \quad (1)$$

ここでAは成果を表し、ここでは児童の学習成果とする。X,Y,Zは成果Aに影響

を与えるベクトルであり、一般的には児童特性、家庭特性、学校特性を仮定する。このうち、学校特性 Z は教員の契約形態 h とそれ以外の要因 g から構成されるとし、求める教育生産関数を(2)式のとおり定式化する。

$$\begin{aligned} A &= A(X, Y, Z) \\ Z &= Z(g, h) \\ A &= A(X, Y, Z(g, h)) \end{aligned} \quad (2)$$

h には契約更新リスクに伴うインセンティブやモニタリングが影響を与えていると想定し、そのパラメーターを推定することが本稿の直接の目的となる。

しかし、以上の枠組を用いて実証分析を行う場合、サンプルにバイアスが生じる可能性があることに留意しなければならない。記述統計量でみたとおり、政府契約教員は農村部に配置される傾向があることが示唆されている。都市部に比較し農村部は相対的に貧しく、学校へのアクセスも困難であることが多いとすれば、児童の家庭環境や学習環境も厳しい状況にある可能性が高い。その場合、学習成果の違いは教員要因よりもその他の環境要因に強く影響を受けることとなる。そもそも教員の契約形態に対して児童がランダムに割り当てられているわけではないため、常に一定のバイアスが生じる可能性はある。バイアスの影響を排除し、教員要因と学習成果の因果関係を推計するためには、本来は無作為化実験を行うことが望ましいが、ベナンの契約教員は既に制度化され全国規模で展開されており、事後的に実験的な環境を作り上げることはできない。このため、本稿では傾向スコアを活用することとした。

無作為化割付試験であれば、処置群とコントロール群への割り当て確率は理論上等しくなるが、意図された実験でない限りこの仮定が満たされることは少ない。多くの場合、処置群とコントロール群の割り当てには何らかのバイアスが生じるため、処置の割り当てに影響する要因を用いて割り当て確率である傾向スコアを算出し、同じ傾向スコアを持つ群間比較を行うことで疑似的に観察データを無作為化割付試験のように分析する。これが傾向スコアを用いた分析の基本的な考え方であるが、傾向スコアを用いたマッチングは基本的に2群間の比較に用いることを前提としている。本稿のように3つの契約形態の違いを分析する手法としては、傾向スコアの逆数で重み付けを行い、最小二乗法 (OLS) や最尤法推定などによって平均処置効果 (Average Treatment Effect) を推定する逆確率重み付け法 (Inverse-probability weighting) ⁵⁶がある⁵⁷。この方法では平均

⁵⁶ 傾向スコアが小さい値をとる場合には逆数のウェイトが大きくなるため、傾向スコアが極端に小さい対象者が存在する場合には推定の分散が大きくなり、結果として真の値からの自乗誤差が大きくなる可能性が指摘されているものの、2群以上の群間比較を行うことが可能となるメリットは大きい。本稿においては、推定の分散が大きくなるなど、傾向スコアが極端に小さい対象者の存在は確認されておらず、バランステストの結果も、若干不安定さは残るものの、概ね良好と判断している。

処置効果に影響を与える様々な要因の分析も可能となり、インセンティブ等の効果の分析も重要なテーマである本稿に適した手法と考えられる。

傾向スコアによる分析を行う場合、割り付けに影響を与える共変量を設定する必要がある。本稿と同様にPASECのデータを活用した先行研究である Bourdon et al. (2006)を踏まえつつ、児童特性として性別、留年経験の有無、事前テストの成績、居住地域を選択した。また、家庭特性としては、経済力の代理変数としての家の材質のほか、書籍の有無、両親の識字状況、家庭学習支援の有無を設定した。他方、Bourdon et al.(2006)は学校単位の集計値を変数として推定しているが、児童のテストの成績を目的変数とするのであれば、個々の児童特性や家庭特性をより正確に推定式の中に反映させることが重要であると考え、本稿では集計値ではなく個々の児童データを活用することとした。ただし、PASECのデータでは層化無作為抽出から得られたデータが学校単位でクラスター化されているため、学校内相関に配慮しクラスターロバストな標準誤差を使用することとした。

なお、教育生産関数の推定に当たっては、児童の先天的な能力、モチベーション、教育に関する保護者の意思など観察できない要因が児童の学習成果に影響を与える可能性も指摘されている。複数時点の観察データが収集可能な場合、時間の経過に伴う変化を固定効果として除去するが、PASEC は1時点の観察データである。このため、本研究では同様の分析を行った Glewwe (2002)に倣い、先天的な能力を含む観測不可能な要因の代理変数として、事前テストのスコアを設定することとした。

5-3-4 分析結果

傾向スコアを用いた分析を行うに当たっては、共変量のバランステストを行う必要がある。バランステストにおいては、一般的な目安として Standardized Differences が 0.1 以下であることが望ましいと言われている。他方、傾向スコアによるマッチングは共変量以外に影響を与える要因はないという強い仮定が置かれるため、バランステストの結果に関わらず、本当に必要な変数は共変量に含めるべきであるという指摘もあり、必ずしも明確な判断基準が確立されているわけではない。したがって、共変量として①児童・家庭要因をベースとし、加えて事前テストスコアを考慮するケースと②事前テストスコアを考慮しないケースを想定し、それぞれ処置群、対照群が平衡化されているか確認するためバランステストを行った。

結果は表 5 のとおりであり、事前テストを含まないケース②では、3つの契約

⁵⁷ 類似の分析手法として二重にロバストな推定法 (AIPW: Augmented Inverse-probability weighting) は、回帰モデルと傾向スコアの算出モデルのいずれか一方を正しく設定できれば ATE をバイアスなく推定できる方法であり、近年頻繁に活用されるようになってきた。双方とも考え方は類似しており、求められる推定値も大きな差はないことから、本稿においては、AIPW の推計手法を用いた結果を示すこととする。

形態の教員に配置される児童はいずれもバランスが取れている。事前テストの結果を含むケース①の場合、コミュニティ教員についてはバランスしているものの、政府契約教員については事前テストスコアと両親の仏語能力が 0.1 を上回るなど、やや不安定であることが読み取れる。政府契約教員のサンプル数がやや少ないことが影響していると考えられるが、両親の仏語能力については、ごくわずかに 0.1 を上回るに留まっているため大きな影響はないと判断した。また、事前テストのスコアは測定不可能な先天的な能力を制御する上で不可欠な変数であることから、以下の分析ではこれらの変数を含めて二重にロバストな推定方法で分析を行った。その結果を表 6 に示す⁵⁸。各教科 40 点満点、合計 80 点満点である。

表 5 バランステスト結果

	Standardized differences		Variance ratio		Standardized differences		Variance ratio	
	Raw	Weighted	Raw	Weighted	Raw	Weighted	Raw	Weighted
政府契約教員								
事前テスト(仏語・算数)	0.0503	-0.2566	0.7713	0.6520				
女子ダメー	-0.0825	-0.0460	0.9681	0.9761	-0.0961	-0.0521	0.9637	0.9736
留年経験 (有=1)	-0.2384	-0.0117	1.1533	1.0084	-0.2391	-0.0126	1.1541	1.0091
家の材質 (石=1)	-0.7018	-0.0204	0.5922	0.9928	-0.7625	-0.0412	0.5931	0.9876
書籍 (有=1)	-0.3339	0.0041	0.5428	1.0061	-0.3504	-0.0180	0.5318	0.9734
家内労働 (有=1)	0.0877	-0.0599	0.8126	1.1160	0.0647	-0.0650	0.8560	1.1292
宿題支援 (無=1)	0.2659	0.0050	1.2160	1.0043	0.2856	0.0211	1.2413	1.0189
両親の識字 (ゼロ=1)	0.6297	-0.1046	0.8192	0.9765	0.6663	-0.0834	0.8282	0.9798
農村ダメー	0.7491	-0.0635	0.3453	1.0520	0.7869	-0.0159	0.3404	1.0127
コミュニティ教員								
事前テスト(仏語・算数)	0.0017	0.0206	1.0148	1.0488				
女子ダメー	-0.1263	-0.0103	0.9411	0.9950	-0.1399	-0.0102	0.9368	0.9953
留年経験 (有=1)	-0.0199	0.0025	1.0180	0.9982	-0.0206	-0.0005	1.0186	1.0004
家の材質 (石=1)	-0.1545	-0.0219	0.9735	0.9924	-0.2088	-0.0250	0.9749	0.9929
書籍 (有=1)	-0.1209	-0.0105	0.8400	0.9842	-0.1374	-0.0123	0.8230	0.9818
家内労働 (有=1)	-0.2059	0.0048	1.4524	0.9907	-0.2288	-0.0002	1.5300	1.0004
宿題支援 (無=1)	0.0635	0.0210	1.0639	1.0181	0.0829	0.0224	1.0861	1.0200
両親の識字 (ゼロ=1)	0.0018	0.0131	1.0020	1.0014	0.0349	0.0123	1.0130	1.0018
農村ダメー	0.3273	0.0003	0.7670	0.9998	0.3625	0.0025	0.7562	0.9980

⁵⁸逆確率重み付け法 (ipw) でも分析を行ったが、類似の結果を得ているため掲載は省略。

正規教員に割り当てられた児童の成績は仏語 10.71 点、算数 13.07 点、合計 24.34 点でいずれも 1%水準で有意である。政府契約教員については、いずれも 1%水準でフランス語 14.92 点、算数 5.934 点、合計 21.36 点だけ正規教員の児童に比べて有意に低い。コミュニティ教員については逆に、フランス語は 10%水準で 4.486 点、算数及び合計点はいずれも 5%水準でそれぞれ 4.676 点、8.729 点有意に高いという結果を得ることができた。

表 6 推計結果 1

	フランス語	算数	合計
正規教員 Potential Outcome mean	10.71*** (0.540)	13.07*** (0.747)	24.34*** (1.181)
政府契約教員 ATE	-14.92*** (2.678)	-5.934*** (1.754)	-21.36*** (4.074)
コミュニティ教員 ATE	4.486* (2.309)	4.676** (2.293)	8.729** (4.422)

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

さらに、重回帰分析によって有意な変数を明らかにできるという二重にロバストな推定方法の利点を活用し、本稿における分析の中心課題である契約更新のインセンティブとモニタリングの効果を明らかにする観点から、まず、インセンティブの代理変数である経験年数に着目する。短期間の間に正規教員に身分が切り替わることが多い政府契約教員については、経験年数の長期化は正規教員への昇格可能性の低下を意味し、逆に、コミュニティの評価が経験年数の長期化をもたらすコミュニティ教員にとっては、努力水準を高める要因となる。したがって、理論を踏まえれば、成果に対して経験年数は、政府契約教員の場合には負の効果を、コミュニティ教員の場合には正の効果をもたらすことが想定される。推定結果を示した表 7 をみれば、政府契約教員の経験年数が 1 年延びればフランス語 2.985 点、算数 1.248 点、合計 4.313 点だけ 1%水準で有意に低い。それに対し、コミュニティ教員については、経験年数が 1 年長くなると、フランス語は 10%水準で 0.644 点、算数は 1%水準で 0.887 点、合計は 5%水準で 1.512 点それぞれ有意に高い。いずれも理論が想定するとおり、インセンティブが児童の学習成果に影響を与える大きな要因であることを強く示唆する結果となった。

また、プリンシパルにとってエージェントの努力水準が明らかではないことがモラルハザードの要因であり、その解決策がモニタリングである。したがって、モニタリングはプリンシパルが実施することに意義があり、契約形態によって反応が異なることが想定される。政府と契約する政府契約教員にとってのプリンシパルは政府を代表する視学官であり、コミュニティと契約するコミュ

ニティ教員のプリンシパルはコミュニティあるいはそれを代表する保護者会である。これを踏まえ、モニタリングの代理変数として保護者会の開催頻度と視学官の視察回数をみれば、保護者会の開催頻度については、コミュニティ教員の場合、開催回数が増えるほどフランス語は5%水準で0.545点、算数及び合計はいずれも1%水準でそれぞれ0.641点、1.164点高まることが明らかとなった。一方、政府契約教員についても、算数を除き、フランス語1.111点、合計0.832点それぞれ1%水準で点数が高まることが明らかとなった。同様に視学官の視察回数の増加についても、政府契約教員でフランス語1.609点、算数2.228点、合計3.270点いずれも1%水準で点数を高める効果が確認された。コミュニティ教員に対してもフランス語だけは10%水準で0.966点高めることが明らかとなり、理論の想定するとおりの結果となっている。

表 7 推定結果 2

VARIABLES	フランス語			算数			合計		
	正規教員	政府契約教員	コミュニティ教員	正規教員	政府契約教員	コミュニティ教員	正規教員	政府契約教員	コミュニティ教員
学歴（高卒以上=1）	-0.765 (1.136)	-2.874*** (0.542)	0.995 (0.793)	-1.063 (1.793)	-5.336*** (0.689)	-0.755 (1.121)	-2.245 (2.694)	-9.221*** (1.188)	0.391 (1.616)
経験年数	-0.0681 (0.0805)	-2.985*** (0.218)	0.644* (0.344)	-0.0935 (0.103)	-1.248*** (0.277)	0.887*** (0.319)	-0.208 (0.160)	-4.313*** (0.397)	1.512** (0.626)
研修経験	1.731 (1.193)	1.454 (0.979)	2.109 (1.384)	1.990 (1.554)	1.297 (1.203)	0.144 (1.359)	3.790 (2.509)	2.406 (2.086)	2.237 (2.109)
教師性別（女性=1）	-1.956 (1.657)	1.195* (0.624)	2.676* (1.573)	1.687 (1.402)	-3.447*** (0.889)	0.240 (1.369)	0.0876 (2.819)	-4.043*** (1.247)	3.423 (2.749)
保護者会開催回数	-0.211 (0.168)	1.111*** (0.148)	0.545** (0.233)	-0.0979 (0.221)	-0.226 (0.171)	0.641*** (0.159)	-0.349 (0.355)	0.832*** (0.275)	1.164*** (0.376)
視学官訪問回数	-0.162 (0.418)	1.609*** (0.120)	0.966* (0.542)	-0.00583 (0.562)	2.228*** (0.312)	-0.0349 (0.496)	-0.0639 (0.878)	3.270*** (0.379)	1.040 (1.030)
事前テスト（仏）	0.582*** (0.108)	0.534*** (0.0827)	0.356*** (0.0685)	0.563*** (0.0783)	0.534*** (0.0572)	0.236*** (0.0769)	0.627*** (0.0875)	0.658*** (0.0568)	0.319*** (0.0842)
Constant	2.432 (3.601)	9.136*** (2.668)	-2.917 (5.054)	2.442 (3.471)	2.519 (2.789)	7.680 (4.743)	3.179 (6.608)	9.376 (5.771)	2.539 (9.658)
Observations	1,140	1,140	1,140	1,140	1,140	1,140	1,140	1,140	1,140

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

固定効果（クラスサイズ、家庭の経済環境、児童の属性等）は省略

5-4 結論

本稿の主要な目的は教員の契約形態の違いが児童の成績に及ぼす影響を分析することであるが、その背景にある問題意識は、長期契約よりも短期契約の方が教師の努力水準を引き上げ、高いパフォーマンスを発揮する可能性があることを分析し、これを通じて、厳しい予算制約の下で最大限の効果を発揮するために最適な教員配置政策を明らかにすることである。

本稿の分析上の特徴は2つある。第1は、ベナンの公立学校制度に3種類の異なる契約形態の教員が併存していることに着目した分析を行ったことである。この時、複数群の比較はマッチングによる手法では推計が不可能であることから、求められた傾向スコアによって重み付けをする二重にロバストな推定方法を活用した。第2は、二重にロバストな推定方法の適用によって教員の契約形態に起因する児童の成績の違いだけではなく、教員の昇格インセンティブやモニタリングの効果の影響についても分析を行った点である。

分析の結果、保護者会との短期契約に基づくコミュニティ教員は、正規教員に比較し高いパフォーマンスを発揮することが確認された。また、保護者会の開催頻度が高く、頻繁に学校と保護者が対話を行っているような学校ではコミュニティ教員の努力水準は高く、良好なパフォーマンスを発揮する可能性が示された。これに対し、政府契約教員の児童のパフォーマンスは有意に低いものの、視学官による巡回指導などによる適切なモニタリングが行われれば、パフォーマンスが改善される可能性が示唆された。

また、速やかに正規教員に昇格することが期待される政府契約教員にとっては、経験年数の長期化は正規教員への昇格が見送られていることを意味するが、逆に、コミュニティ教員にとっては、コミュニティから高い信頼を得るほど契約更新が繰り返されるとすれば、経験年数の長期化は教員のモチベーションを高めるものと考えられる。実際、雇用が約束された正規教員は経験年数に反応しないが、政府契約教員は経験年数について負の影響が、逆にコミュニティ教員は正の影響が確認されており、理論が想定するとおりの結果となっている。この分析結果をもって因果関係を示しているとは必ずしも言い切れない点には留意が必要であるものの、高い相関関係を有していることは明らかであり、昇

格インセンティブやモニタリングなどの制度的な条件を整えば、学歴等からみた能力の高さに関わらず、短期雇用契約に基づく教員は高いパフォーマンスを発揮し得ることが強く示唆される結果となった。

これを踏まえた本稿の結論は、教員の能力を最大限引き出すためのインセンティブの提供及びそれを確保するモニタリングなどによって、より効率的に高い効果のある教育を行うことが可能であるということになる。したがって、一般的に、教育の質を向上させるためには、学歴や経験の豊富な教員を確保する必要がある、そのためには教員給与の引き上げが不可欠であると言われることが多いものの、制度的な工夫により契約教員が正規教員と同等以上の効果を発揮することも可能であり、厳しい財政事情にある発展途上国においてこそ、その適用余地が大きいことを示すものである。

これは、努力水準が観測不可能であれば、成果を引き上げるためには適切なインセンティブ設計とモニタリングが重要であるというモラルハザード問題への一般的な対応策と整合的であり、契約教員が多い西アフリカ諸国において、同じ PASEC のデータを活用してベナンの近隣 3 か国の分析を行った Froelich et al.(2010)の分析結果とも整合する。また、児童の学習成果の違いだけでなく、契約教員も契約主体によって異なるインセンティブ構造を有していることを明らかにした点で意義が大きい。

ただし、契約教員の効果が高いとしても、正規教員制度をなくし、すべての教員を短期契約とすればよいということではない。政府契約教員のパフォーマンスが正規教員への昇格に連動しているとすれば、正規教員に昇格した後もそのモチベーションを失うことのないよう、教育政策全体を見渡した適切なインセンティブ設計を行うことが不可欠である。また、モニタリングや昇格インセンティブの付与が契約教員の努力水準を引き上げるとしても、短期的な改善効果に留まってしまふ恐れもある。中長期的な改善につなげるためには継続的な教員の能力強化が必要であり、教員のインセンティブに配慮しつつも、教員の人的資本への投資とそれに伴う待遇の改善が大きな効果を持つ可能性もある。さらに、コミュニティ教員が効率的であるのは適切に給与が支払われている場合であり、遅配が生じればコミュニティ教員のモチベーションが低下することも容易に想像できる。行政機関としてのコミュニティの能力にはばらつきが大

きく、特に財政的に不安定なコミュニティは少なくない。実際の制度設計では、これら様々な課題を踏まえて検討を進める必要があることは言うまでもない。

(参考文献)

Banerjee, A. V., Banerji, R., Duflo, E., Glennerster, R., & Khemani, S. (2010). Pitfalls of participatory programs: Evidence from a randomized evaluation in education in India. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1), 1-30.

Banerjee, A. V., Cole, S., Duflo, E., & Linden, L. (2007). Remedying education: Evidence from two randomized experiments in India. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(3), 1235-1264.

Barrera-Osorio, F. (2007). *The impact of private provision of public education: empirical evidence from Bogota's concession schools*. The World Bank.

Bourdon, J., Frölich, M., & Michaelowa, K. (2010). Teacher shortages, teacher contracts and their effect on education in Africa. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 173(1), 93-116.

Bourdon, J., Frölich, M., Michaelowa, K., & Menkhoff, L. (2006). Broadening access to primary education: Contract teacher programs and their impact on education outcomes in Africa—An econometric evaluation for Niger. *Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-und Sozialwissenschaften. Neue Folge*, (314), 117-149.

Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K., & Rogers, F. H. (2006). Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries. *Journal of Economic perspectives*, 20(1), 91-116.

Di Gropello, E., & Marshall, J. H. (2005). Teacher effort and schooling outcomes in rural Honduras. *Incentives to Improve Teaching*, 307.

Duflo, E., Dupas, P., & Kremer, M. (2007). Peer effects, pupil-teacher ratios, and

teacher incentives: Evidence from a randomized evaluation in Kenya.

Duthilleul, Y. (2005). *Lessons Learnt in the Use of " Contract" Teachers. Synthesis Report*. International Institute for Educational Planning (IIEP) UNESCO.

Glewwe, P. (2002). Schools and skills in developing countries: Education policies and socioeconomic outcomes. *Journal of economic literature*, 40(2), 436-482.

Glewwe, P., & Kremer, M. (2006). Schools, teachers, and education outcomes in developing countries. *Handbook of the Economics of Education*, 2, 945-1017.

Gouvernement de la République du Bénin. (2006). Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation 2006–2015.

Goyal, S., & Pandey, P. (2009). *How do government and private schools differ? Findings from two large Indian states* (Vol. 30). International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Goyal, S., & Pandey, P. (2013). Contract teachers in India. *Education Economics*, 21(5), 464-484.

Hanushek, E. A. (1995). Interpreting recent research on schooling in developing countries. *The world bank research observer*, 10(2), 227-246.

Institut international de planification de l'éducation. (2008). *École et décentralisation: le cas du Bénin*.

Jimenez, E., & Sawada, Y. (1999). Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO program. *The world bank economic review*, 13(3), 415-441.

Kremer, M., Chaudhury, N., Rogers, F. H., Muralidharan, K., & Hammer, J. (2005). Teacher absence in India: A snapshot. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), 658-667.

Lazear, E. P. (1996). *Personnel Economics*. MIT Press.

Loeb, S., & Page, M. E. (2000). Examining the link between teacher wages and student outcomes: The importance of alternative labor market opportunities and non-pecuniary variation. *Review of Economics and Statistics*, 82(3), 393-408.

Michaelowa, K. (2001). Primary education quality in francophone Sub-Saharan Africa: Determinants of learning achievement and efficiency considerations. *World Development*, 29(10), 1699-1716.

Muralidharan, K., & Sundararaman, V. (2013). *Contract teachers: Experimental evidence from India* (No. w19440). National Bureau of Economic Research.

PASEC, 2008. Diagnostic de la Qualité de l'enseignement primaire au Bénin: Enquête PASEC 2004–2005.

Milgrom, P. (1992). *Economics, organization and management*.

Todd, P. E., & Wolpin, K. I. (2003). On the specification and estimation of the production function for cognitive achievement. *The Economic Journal*, 113(485), F3-F33.

Todd, P. E., & Wolpin, K. I. (2007). The production of cognitive achievement in children: Home, school, and racial test score gaps. *Journal of Human capital*, 1(1), 91-136.

UNESCO, 2008. EFA Global Monitoring Report Overcoming Inequality: Why Governance Matters.

Umansky, I., & Vegas, E. (2007). Inside decentralization: How three Central American school-based management reforms affect student learning through teacher incentives. *The World Bank Research Observer*, 22(2), 197-215.

Vegas, E., & De Laat, J. (2003). Do differences in teacher contracts affect student performance? Evidence from Togo. *World Bank*.

World Bank. (2002). Benin Enhancing the Effectiveness of Public Spending: A Review of Three Sectors.

終章

本論文においては、フランス語圏西アフリカ諸国の教育政策について、分権化アプローチに焦点を当てた実証分析を行ってきた。終章では、ここまでの分析を振り返りつつ、フランス語圏西アフリカ諸国における教育政策の展望、及び教育政策における分権的アプローチの可能性について整理していくこととしたい。

フランス語圏西アフリカ諸国の教育制度は旧宗主国であるフランスの影響を強く受けており、中央集権的であると言われている。中央政府が教育課程の基準の設定や教員の任用・給与の支給等にわたる広範な権限を有し、その行政事務を担うために下位の行政単位ごとに国の出先機関が設置されている。地方自治体は学校設置や施設整備、運営等を行う権限が認められているが、十分な予算が配分されていないこともあり、中央政府に比較すればその役割は極めて限定的である。しかし、中央集権制が強いと言われるフランスでも、1982年ミッテラン政権下における地方分権改革が実施され、1990年代に入るとニューパブリックマネジメントの影響を受けた School-Based Management (SBM) の考え方にに基づき、過度の中央集権制を補正する装置として学校評議会が設置されることになった。一方、このようなフランスの動向からやや遅れて1990年代から2000年代にかけて、フランス語圏西アフリカ諸国においても学校運営委員会に一定の権限が委ねられるようになった。しかし、これは民主的参加の拡大による中央集権制の是正というよりも、国際開発における潮流であるサービスデリバリーの効率化の視点から学校運営委員会に一定の権限が委ねられるようになったというのが実態に近い。

一般的に分権化アプローチが想定するのは比較的独立性の強い地方政府への権限の委譲が想定されているものの、分権化アプローチが解決すべき最大の課題は、基礎教育サービスの提供に当たり、中央と地方の間に情報の非対称性が存在することを前提とし、受益者のニーズを最大限反映させることによって最適な資源配分を達成することにある。これを踏まえれば、着目すべきは住民ニーズを反映させるメカニズムとその効果であり、権限の委譲先が地方政府であっても地方の出先機関であっても、あるいは学校レベルであっても、大きな差異はないということになる。

このような視点に立脚しつつ、分権化アプローチのひとつの形態として、学

校レベルに権限を委譲することが実際に機能し得るかどうか、教育政策上の効果をもたらすかどうか、セネガル、マリ、ベナンの3か国の実証分析を行った。学校レベルへの権限移譲の形態については、Patrinos et al. (2009)が示した学校運営委員会に対する権限移譲の6形態によって説明されることが多いが、本論文では、第2章において、発展途上国の現状に照らし、一定の範囲内で自由に用途を決めることのできる資金の配分(教科書・教材開発、インフラ改善を含む)、教員採用・解雇、教員・児童のパフォーマンスのモニタリング・評価の3形態に集約した。本論文で対象とするフランス語圏西アフリカ3か国の事例はこれら3形態をカバーするものであり、植民地支配という歴史的背景に起因し、共通通貨、共通市場を形成する同地域における強い同質性、共通性を基盤とすれば、この3か国のケース・スタディから導かれる実証的帰結は、フランス語圏西アフリカ全域においても応用可能な政策的インプリケーションを提供するものと考えられる。

これを踏まえ、まず各章で議論してきた結果を振り返ることとする。

第1章では、実証分析に先立ち、基礎教育サービスの経済学的特徴を議論した。本論文においては人的資本論に依拠し、教育を生産性向上のための投資として位置付けた上で、その供給体制に焦点を当てることとした。基礎教育サービスの供給を分析するにあたり、基礎教育サービスは、その経済学的特性に着目すると私的財として位置付けることが適切ではあるものの、外部性が大きいことに加え、公平性を担保する必要があることから、公的供給に委ねることが適切であると結論付けた。その上で、公的に供給する場合において、分権化定理や準市場理論などの理論に基づけば、中央政府よりも地方政府によって供給されることが望ましいが、現実の社会においては、最適な供給体制のあり方は関係するアクターの相互作用に依存する側面が大きく、一意的に決まるものではない。分権的なサービスデリバリーが効率的かつ公正に機能するためには、少なくとも住民の意思が反映されていることが不可欠であり、コミュニティの果たす役割が極めて重要になることを示した。

第2章では、フランス語圏西アフリカ諸国における分権化政策の現状と課題について、植民地時代からの歴史的背景、フランス本国における教育政策の分権化の進展を概観した上で、国際開発の分野で展開されてきた議論の変遷との

融合を図り、同地域を分析対象とすることの意義を議論した。

国際開発の分野において地方分権化はガバナンスに関する議論から派生し、参加型開発の議論と融合することによって、効率的な公共サービスの提供を図るツールとして1990年前後から注目を集めるようになった。フランスの強い影響を受け、中央集権的な教育制度を持つと言われるフランス語圏西アフリカ諸国においても、第1章で議論したとおり、分権化が教育投資の効率性を高めるという仮説に基づいて、徐々に地方出先機関や学校に一定の意思決定の権限が委譲されるようになった。これらの制度的変遷を踏まえ、地方政府等中央政府よりも下位の機関への権限の委譲を分権化アプローチと総称することとし、本論文では、特に学校レベルにおける意思決定に着目した、分権的意思決定システムに基づく教育政策の効果について分析を行うことの必要性を論じた。

第3章では、教育省とコミュニティに基盤を置く学校運営委員会との権限配分のあり方に関して契約理論の観点から分析モデルを提示し、それに基づき、セネガルの事例分析を行った。分権化、集権化のいずれが望ましい制度であるかは一意的には決まらないが、教育省にはその努力水準の向上を妨げる様々な要因があり、政策目的を達成する観点からは、教育省が自ら各施策を実施するよりも（努力水準の向上を図るよりも）、分権化によって学校運営委員会のインセンティブを拡大するような環境整備を行うことに注力することが合理的であることを明らかにした。また、分権化の状況の下で学校への補助金の交付は、学校運営委員会のインセンティブの向上に寄与するが、教育省の努力水準には影響しない。しかし、そのことが直ちに教育省の努力が必要ないことを意味するわけではなく、教育省の努力水準は社会的に最適な水準を下回る傾向があることから、教育省と学校運営委員会の便益が一致する場合、あるいは奨励的な指導が行われる場合などには教育省のモニタリングは学校運営委員会のインセンティブの改善に貢献する。加えて、学校への補助金の供与は教育省と学校運営委員会の利害関係がおおよそ一致する場合には学校運営委員会のインセンティブを拡大し、社会的総余剰の最大化に貢献する。一方、逆に両者の利害関係が一致しないケースにおいては、補助金の水準によっては学校運営委員会の努力水準が歪むおそれもあることから、補助金の供与にあたっては学校運営委員会のインセンティブ構造に配慮した適正な目的及び水準の設定が必要となるこ

とを明らかにした。そこでは、様々な制約のある状況の中では分権化された制度に優位性があり、コミュニティに根差した学校運営委員会に権限を委譲することが望ましいことを明らかにした。

第4章では、マリを事例に地方分権化法の成立によりコミュニティ・スクールが急増したことによる女子教育の影響を分析した。マリでは民主化の進展及び国際的な基礎教育の拡大に向けたイニシアティブなどの潮流の中、1992年に政府以外の設置者による学校設置が認められるようになった。この学校設置主体の多様化はエリート教育から脱却し、基礎教育の就学機会の拡大を企図して実施された政策であり、私立学校、特に多くのコミュニティ・スクールの設置を可能にしたものの、基礎教育の無償化を狙ったものではない。

したがって、保護者やコミュニティは就学にかかる直接、間接の費用負担から免れるものではなく、女性は家内労働に従事するものという伝統社会におけるステレオタイプの考え方が支配的であるとすれば、わざわざ費用を負担してまで女子児童を就学させようというインセンティブに欠けることが想定された。しかし、分析の結果からは、女子の就業年数は増加し、マリにおいても教育を受けさせることに対する保護者のニーズは大きく、コミュニティ・スクールの導入という政策の実施が女子の教育を大きく進展させる契機となったことが明らかとなった。また、女子の教育機会の拡大は教育年数の拡大といった直接的な効果だけではなく、初出産年齢の上昇及び出産数の減少といった効果をもたらすことも明らかとなった。

第5章では、ベナンを事例として、教員の契約形態の違いが児童の成績に及ぼす影響を分析した。分析の結果、保護者会との短期契約に基づくコミュニティ教員は、正規教員に比較し高いパフォーマンスを発揮すること、また、保護者会の開催頻度が高い学校ではコミュニティ教員の努力水準は高く、良好なパフォーマンスを発揮する可能性が示された。これに対し、政府契約教員の児童のパフォーマンスは正規教員に比較して有意に低い、視学官による巡回指導など適切な支援が見込めれば、パフォーマンスが改善される可能性が示唆された。また、政府契約教員については、経験年数の長期化は正規教員への昇格可能性を低めるためモチベーションを低下させるが、他方で、コミュニティの信頼が高まるほど契約更新が継続されるコミュニティ教員にとっては、経験年数

の長期化は教員のモチベーションを高める方向に作用すると考えられる。実際、経験年数に対し、雇用が約束された正規教員は反応しないが、政府契約教員には負の影響が、逆にコミュニティ教員には正の影響が確認されており、インセンティブやモニタリングなどの制度的な条件を整えば、短期雇用契約に基づく教員は正規教員と比較しても高いパフォーマンスを発揮し得ることが強く示唆される結果となった。これは、努力水準が観測不可能であれば、成果を引き上げるためには適切なインセンティブ設計とモニタリングが重要であるというモラルハザード問題への一般的な対応策と整合的である。

したがって、制度的な工夫により、契約教員が正規教員と同等以上の効果を発揮することも可能であるが、すべての教員を短期契約とすればよいということではなく、教育政策全体を見渡した適切なインセンティブ設計が不可欠である。また、長期的な改善効果を高めるためには、継続的な教員の能力強化とそれに伴う待遇改善が効果を持つ可能性もある。さらに、コミュニティの支援が停滞すれば、コミュニティ教員のモチベーションに負の影響が生じる可能性もあるが、行政機関としてのコミュニティの能力にはばらつきが大きい。実際に制度設計を図る上では、これら様々な課題を踏まえて検討を進める必要があることを示唆している。

ここまでの各章の分析は、サービスの提供者と受益者の間に情報の非対称性が存在する状況の下では、受益者にもっとも近い学校レベルで意思決定を行う権限を委譲することで教育サービスの効率的供給が可能になるという分権的アプローチの効率性に着目し、その効果を3ヶ国のケース・スタディを通じて検証するものである。その結果からは、分権化アプローチが様々な教育課題の解決において有効なアプローチとして機能し得ると結論付けることができる。特に、第3章のマリの事例に関する分析結果からは、コミュニティ・スクールの導入は社会的脆弱層として位置付けられることが多い女子の教育機会の拡大にも大きな効果をもたらすことが確認されており、分権的アプローチは効率性のみならず公平性の改善にもつながり得る有効なアプローチであることを示唆する結果となった。さらに、マリのようにほぼ全面的に権限が委譲されたケースだけではなく、「学校プロジェクト」を通じて予算支出の機能が移転されたセネガルのケース、コミュニティによるコミュニティ教員の採用・解雇が可能と

なったベナンのケースなどのように、一部の権限のみが委譲されるケースにおいても分権的アプローチが機能し得ることも明らかとなった。

分権化の意義は、上記のとおり、中央政府は住民のニーズを必ずしも十分に把握できないという情報の非対称性が存在する中、より受益者である住民に近い地方レベルに権限を委譲することが教育投資の効率化を図る観点から望ましい結果をもたらすということであった。しかし、事例として取り上げたセネガル、マリ、ベナンを含むフランス語圏西アフリカ諸国では地方自治の制度的な枠組は整備されたものの、必要な人員が配置されているわけではなく、地方住民に対する徴税システムが機能しているわけでもない。実体を伴わない地方自治体に権限だけを委ねても、教育政策は機能しない。

そのような状況の中、フランス語圏西アフリカ諸国においては、さらに下位に位置する機関である学校レベルに権限を委ねることで政策目的を達成することが選択されたことになったが、学校には、校長、教員が配置されており、生徒とその保護者と保護者を取り巻く地域コミュニティが存在する。学校も十分な予算や人員が配分されているわけではないが、コミュニティと直結することで様々な制度的欠陥を補完し得る点で中央政府や地方政府に比べて優位性がある。実際、行政による徴税機能が十分に機能しない中、保護者、地域住民が一定の費用を直接負担することによって学校を支えているケースは少なくないのである。第1章でみたように、分権化アプローチを機能させるためには、学校を含む行政機関は住民の意思を政策に適切に反映するだけでなく、その結果責任としてのアカウンタビリティが重要であるが、近代的な民主的統治機構が想定する投票制度が十分に機能していない発展途上国においては、足による投票も実際の投票による住民の意思表示も機能しているとは言い難い。制度としての地方分権化が機能する条件が整っていない中、伝統的なコミュニティが行政機構の末端組織としての学校と密接な接点をもつことで、公式な制度としての地方自治体に代わってアカウンタビリティの機能を果たしてきたと考えることができる。分権化アプローチは、コミュニティという伝統的制度を近代的学校教育制度の中に内包化させる役割を果たしていると言えよう。

今後、フランス語圏西アフリカ諸国においても、近代的な行政制度が徐々に整備され、機能していくことが予想されるが、中央と地方の情報の非対称性を

解消することによって、より効率的な教育サービスが提供されるという本論文の実証的帰結からは、中央から地方へという一方通行の分権化ではなく、地域コミュニティを含め、学校を取り巻く様々なアクターの相互作用を通じた協働的意思決定メカニズムとでも呼ぶべき仕組みを構築していくことが重要となる。これは、理論や国際的潮流、法体系などから演繹的に導かれる理想的な制度体系を構築することよりも、行政システムの中でコミュニティが果たしている役割を再認識し、中央政府によるトップダウンの意思決定と学校レベルにおけるボトムアップの意思決定システムの融合を図ることにより、サービスの提供者と受益者という立場の違いを超えて、質の高い教育サービスの提供という明確な目標の達成に向けて協働するメカニズムを発展させることの重要性を示唆している。

ただし、今後、分権的アプローチから導かれたこの協働的意思決定メカニズムを発展させていくとしても、中央レベルから地方政府あるいは学校レベルへの権限委譲を通じて下位機関の創意工夫を発揮させることが政策の効率性を高める一方、中長期的には地方あるいは学校レベルに差異が生じ、教育機会や教育の質の面で格差拡大を招くリスクがあることも忘れてはならない。だからこそ旧宗主国のフランスは、教育の平等性を担保するために長い間、中央集権的な教育政策を維持してきたと考えるべきであろう。格差は制度の発展プロセスの中で拡大していくものであり、制度導入の初期段階から格差拡大を過度に意識するあまり、上位機関が権限委譲された機関の行動を不用意に制約するようなアプローチは望ましい結果をもたらさない。重要なのは各アクターがそれぞれの役割・機能を適切に果たすことであり、その観点からも、関係する多様なアクターのインセンティブを適切に反映した制度設計が重要となるのである。

このため、中央政府は引き続き、全国統一カリキュラムの設定など公平性や平等性、国民国家の形成や市民の育成を担保する教育政策の根幹を担うべきであるし、教員配置の調整など学校レベルでは解決できない広域的な課題の解決において地方自治体の調整機能が重要な役割を果たすと考えられる。また、中央政府には、直面する教育課題に応じて分権化アプローチを柔軟に試行する寛容性や地方・学校レベルの行政官の能力強化を含む行政的、法制的な環境整備に取り組むことも重要な役割となろう。

また、本論文では、この分権化アプローチについて、中央集権的なフランスの教育制度の影響を受けたフランス語圏西アフリカ諸国を対象とし、中央と地方間の情報の非対称性を解消することによって教育政策を最適化するためのアプローチとして、主に学校レベルへの権限移譲の観点から議論してきた。その際、Patrinós et al. (2009) が示した学校運営委員会に対する権限移譲の形態を3つに集約し、実証分析を行ってきたが、分権化アプローチが教育システムの効率性、公平性を高める可能性が明らかになったということは、このアプローチの有効性、適用可能性はフランス語圏西アフリカ諸国に留まるものではないということを示唆している。第2章で英語圏アフリカ諸国における教育分野における植民地政策の展開に触れ、教育機会を提供するための制度発足の当初から相当程度の学校自治が認められており、いわばボトムアップ型の分権化アプローチが展開されたことを議論した。本論文が焦点を当てたフランス語圏アフリカ諸国のトップダウン型の分権化アプローチといわば対照を成すものであるが、フランス語圏アフリカ諸国が学校レベルへの権限移譲を進めた結果、アフリカ全域で教育政策は分権化の方向に収斂しつつある。分権化の在り方が多様であることは英語圏アフリカ諸国とフランス語圏アフリカ諸国を比較するだけでも明らかであるが、教育を受けたい、受けることでよりよい生活・人生を送りたいという受益者である子どもや保護者の教育に対するニーズや期待が普遍的であるとすれば、その期待に応える方法もある程度一般化が可能であろう。その意味で、学校レベルへの権限移譲の在り方、つまりはこの論文で分析し、フランス語圏西アフリカ諸国で有効に機能すると結論付けられた分権化アプローチは、地域を超えて有効であると考えられるが、この点についてはさらなる実証研究を期待したい。

最後に、分権化アプローチの有効性は明らかになったが、さらに検討を深めるに値する興味深い課題が残されていることにも留意しておきたい。例えば、本論文では、分権化アプローチについて、中央政府から地方政府への権限移譲、さらには学校レベルへの権限移譲を議論してきたが、これらをさらに進めれば民営化という選択肢も視野に入ってくる。実際、同じ西アフリカのリベリアなどでは、教育システム自体を民間事業者に委ねるという実験的な政策導入の動きもある。教育システムの民営化には至らなくても、米国のチャータースクー

ルのような自律性の高い公設民営型の学校、あるいは、近年アフリカ諸国で増加している営利企業による私立学校などを教育政策の分権化アプローチの中にどのように位置づけるべきだろうか。また、アフリカの教育制度の成熟に伴い、途上国の現実に沿わないという理由で排除したカリキュラムの決定権限についても学校レベルに委ねるべきという議論が起こってもおかしくはない。さらに、子どもの学力向上という点に着目し、学校レベルへの権限移譲をより細分化し、教師個人にさらなる権限を移譲すべきという考え方もあり得るだろう。近年の情報通信技術の発達延長線上には、学校という物理的拠点の重要性が低下し、子ども1人ひとりにアプローチする未来も想起される。

既に述べたとおり、分権化アプローチはどちらかと言えば、受益者により近いところで基礎教育サービスを提供することによって教育政策の効率化に資するという側面が強い。教育システムが様々なアクター間の相互作用の結果によって均衡が定まるとすれば、これら関係アクターのインセンティブ等を丁寧に分析しつつ、議論を深めていくことが必要となることに疑いはない。それだけに中央政府による調整機能が重要となるのであり、分権化アプローチの主役はある意味では中央政府であることにも十分に留意していかなければならないと考える。

謝 辞

本博士論文をまとめるにあたり、多くの方々に御世話になりました。ここに深く感謝の意を表します。

まず、指導教員として、研究活動全般にわたり格別なる御指導と御高配を賜りました慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科、中室牧子教授に甚大なる謝意を表します。博士課程進学から今日までの間、勤務先の性格上、海外出張が多く、まとまった時間の確保が難しい状況の中、何とか博士論文をまとめることができたのは、先生の辛抱強いご指導の結果であることは言うまでもありません。研究指導の願いを快く引き受けていただき、ご指導いただく中で、研究の厳しさと奥の深さ、そして楽しさをご教示いただきました。博士論文の執筆プロセスを通じ、これから職業キャリアの後半を迎えるにあたり、実務家であると同時に駆け出しの研究者としての二足の草鞋を履くことの覚悟を決めることができました。今後も、発展途上国の教育問題の解決に向け、実務と研究の両面からより深くアプローチし、同分野の発展に引き続き貢献していく所存です。

また、研究の節目で貴重な御教示を賜りました慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科の諸先生方、特に副査を務めていただきました 小澤太郎教授、和田龍磨教授、玉村雅敏教授に心より感謝申し上げます。先生方のそれぞれの専門分野からの様々な御助言により、論文の奥行きと広がりが増し、完成度を高めることができました。本当にありがとうございました。

私が博士論文をまとめようと思うきっかけとなったのは、勤務先である独立行政法人国際協力機構（JICA）の職員として、はじめてのアフリカ滞在であるセネガル共和国における経験がベースになっています。当時のセネガルは教育指標も低く課題が山積でしたが、JICA も含めどの機関も有効な解決策を提示することはできませんでした。効果的な教育政策とは何か、それを実現する制度

的な枠組みとはどのようなものか、考えさせられました。各ドナーが様々な取組を実施していましたが、その政策効果とは無関係に、資金量や発言力で政策が決まっているような印象さえ受けていました。正しい政策を正しい方法で実現する、そのためには、エビデンスに基づく議論が重要であることを改めて認識することとなりました。このような貴重な経験をする中、セネガル教育省の友人たち、他ドナーの同僚諸氏、JICAの同僚、後輩、諸先輩方、とても一人一人のお名前をあげることはできませんが、様々な方々との議論を通じて大きな刺激を受けてきました。中でも、セネガルの教育開発のために大いに議論し、様々な苦難と喜びを分かち合った同僚であり、所収論文のうちひとつの論文とともに書き上げた共著者である宮島（旧姓 櫛谷）紅美子氏には、ここに記して感謝したいと思います。ありがとうございました。

最後になりましたが、博士論文の執筆にあたり、ありとあらゆる場面で温かく見守り続けてくれた家族、妻の 恵美に深く感謝いたします。これからすこしずつ時間をかけて恩返ししていきます。また、父の保男はこの博士論文執筆が大詰めを迎えた2019年1月8日に82歳で逝去しました。学位取得を報告できないままに、この世を去ってしまったことは大きな心残りですが、言葉は少ないながらも、いつも応援してくれたことに改めて感謝します。

本研究の成果が皆様のご期待に沿うものかどうか必ずしも自信はないものの、節目として、ここに重ねて厚く謝意を表し、謝辞といたします。