

# タイの教育行政における地方分権化の動向と課題

## － 3 県における実態調査を基にして－

村 田 翼 夫

はじめに

タイにおいて1980年代から地方分権化政策を推進する動きがみられるようになった。第5次国家経済社会開発計画（1982－1986年）において、国家行政制度の改革と行政権の地方分権化が強調された。第6次国家経済社会開発計画（1987－1991年）では、社会問題解決において民間セクターと地域社会・家族の役割を重視した。さらに、第7次国家経済社会開発計画（1992－1996年）では、変動する社会経済に対応できるように法的制度、省令規制などを改善し、中央集権的行政制度は地方分権化して権限を県、郡、村に委譲するべきであると述べた。

同様な動向は、多くの開発途上国でも1980年代からみられるようになった。なぜ、そのようなことが起きているのであろうか。Dr. Abdul Aziz と David D. Arnold は、2つの理由を挙げている。第1は、中央集権体制による大規模な開発計画が有効に機能を果たさず、意図した成果が地方や農村にもたらされなかった。第2に、各国において構造調整や民営化対策と合わせて地方分権化政策が採用されるようになった。改革の主な目的が、中央の国家規制を減じようとするにあったとすれば、民営化と地方分権は結びつく必然性があった、と述べている。<sup>(1)</sup>世界銀行の教育政策報告書『教育のための優先課題と戦略』（1996年）においても、公共投資における基礎教育の重視、学校における自治性の確保と保護者や地域社会に対する責任ある運営、学校や地域社会への一括資金の配分など地方分権化政策を奨励している。<sup>(2)</sup>また、『教育開発戦略』（1999年）も教育管理の地方分権ならびに教育行政官の訓練を強調した。<sup>(3)</sup>

地方分権化政策は、ウィンクラーの定義によれば2つに区別される。一つは、中央の決定権を中央政府の地方事務所に委任する「地方分散化政策」(deconcentration)であり、他は地方自治体や選挙で選ばれた地方の機関に委任する「地方分権化政策」(decentralization)である。タイでは、地方の教育当局や地域教育区は地

方事務所的であったが、2002年に創設された教育地区は地方自治体の性格が強い。従って、本論では、両方の意味を含めて地方分権化政策と呼ぶことにする。<sup>(4)</sup>

タイでは1995年頃から新しい教育改革の動きが活発化した。1997年に公布されたタイ王国憲法および1999年に制定された最初の国家教育法において12年の基礎教育の確立、教育の質の向上などとともに、教育機関の効果的な管理・運営のために教育行政の統一、地方分権化、地域住民の参加などを提案した。本論の目的として、第1に、教育改革の方向性を含めて、行政権の地方分権化の動向を考察する。

第2には、初等教育行政の改革状況を1980年に行われた教育行政改革、ならびに2002年から実施されている現代教育改革の影響面から検討する。後者では、前述の国家教育法の関係にも留意する。そして政府によって初等教育行政のいかなる点が改革され、地方分権化がどのように行われようとしているのかを明らかにする。

2001年にタイのチョンブリ、ピサヌローク、チェンマイの3県を訪れて地方教育行政に関する実態調査を行った。各県で地方教育行政官、小学校の校長と教員に対しアンケート調査を実施するとともに、彼らの何人かと地域住民にインタビュー調査も行った。地域住民は、学校に設置されている学校委員会のメンバーが主な対象であった。

この実態調査を通して、地方教育行政官、校長・教員および地域住民に、実施されている地方教育行政ならびに地方教育行政改革に関し、いかに感じ、いかなる点を問題と思っているかを問うた。質問項目としては初等教育委員会、新しい基礎教育委員会、地方教育行政の実情、地方教育行政官の業務、教員・地域住民の学校管理・運営に対する参加などであった。従って、第3の目的は、政府が行ってきた地方教育行政やこれから行おうとする地方分権化に関し、地方教育行政官、校長・教員や地域住民がいかなる点が問題であると感じているのかを明らかにし、何が課題であるかを整理

することである。

調査した3県の地方教育行政官、校長・教員、地域住民の意見がタイ全体の意見を代表するものであるとは言えないであろうが、タイにおける教育行政ならびに地方教育行政の組織・運営は中央集権的で画一的に実施されてきたので、彼らの意見は他の県や地域にもかなりの程度、当てはまるのではないと思われる。2002年以降、教育行政の地方分権化が実施されつつあるが、地方の現場で実際に教育行政に携わる教育行政官、学校教育を担当する教員、地方行政の影響下にある地域住民がそれをいかに受け止め、何を問題と感じているかを知ることは、地方分権化のあり方を考える上できわめて重要なのである。

### 1. 地方分権化の動向

タイでは、1980年代から地方分権化が課題として取り上げられるようになった。第5次国家経済社会開発計画（1982-1986年）は、開発計画を効果的に実施するために国家行政制度改革と国家の行政権の地方分権化を強調した。そして、地方住民が地域開発事業に参加するために農村開発委員会の設置を提案した。教育分野では、教育の機会均等の促進とノンフォーマル教育の拡大が課題とされた。第6次開発計画（1987-1991年）において、国家開発における国家の役割を再検討し、能力にふさわしい行政的、財政的役割を担わせること、国家開発における民間セクターの役割、特に生産面、下部構造の整備に参加させること、また社会問題の解決に民家セクターと並んで地域社会や家族にこれまで以上の大きな役割を担わせる計画を示した。

第7次開発計画（1992-1996年）では、当時の官僚制度では国家の経済的、社会的変化に適切に対応できないと述べた。経済と社会は急速に変化しているのに官僚制は、その力動的な変化に対応し再編しようとしなかった。なぜなら、人材不足、柔軟性のない法的枠組み・規則・行政制度および政府組織が存在するからである。人材に関して、政府は公的セクターから民間セクターへの頭脳流失の問題に直面している。特に科学技術分野である。政府組織も少数のトップ官僚と高級技術官僚のみを優遇している。変動する社会経済に対応できるように現存の法的制度、省令規則を改善し、中央集権的行政制度と政府組織は、地方分権化して権限を地方の県、郡、村などに委譲すべきであると主張した。<sup>(6)</sup>

教育改革に対する新たな要求が1995年頃から始まった。それは、大学、政治家、公務員、学者等の応援を

受けて推進され、1997年(2540年)のタイ王国憲法(第16版)、ならびにタイにおける最初の国家教育法(1999年)の制定に結実した。

いかなる背景から現代教育改革が求められるようになったのであろうか。タイ社会は、経済危機の状況から貧困者の増加、貧富の格差の拡大、倫理と文化の退廃、麻薬中毒者やエイズ患者の急増、自然環境の悪化、軟弱な政治制度など、各種各様の問題に直面している。さらに、教育分野において、教育制度は依然として旧制度を温存して改革を行うに際し多くの制約と弱点がある。それにより科学や通信工業技術の進歩、知識に基盤をおく経済社会の発展、タイ文化や知恵の保存と発展、教育のための有効な投資、<sup>(6)</sup>タイ人の質的發展を図る力をなくしてしまっている。その打開のため教育運営においても、考え方を革新し、適切な学習の構造と方法をデザインする必要性が認められた。

1999年から教育改革の検討に取り組んだ教育改革委員会は、その報告書において、今後、上述のような発展を促す基礎を整備するために、次のような課題に取り組むことが必要であると指摘した。<sup>(7)</sup>

- (1) 教育機会の拡充と平等の達成：特に義務教育とされた前期中等教育の普及を図る。
- (2) 教育の質の向上：就学前教育、初等教育から高等教育まですべてのレベルの教育の質の向上が必要である。
- (3) 学習者中心のカリキュラムと教育運営：学習者が自主的な思考・分析、意見表明、知識の探究を行えるような教育運営を行う。
- (4) 効果的な管理と運営の実施：①教育行政の権限を地方および教育機関へ委譲する。教育予算配分の権限も地方に移す。②教育を管理する部署が多すぎて、政策の実施面で統合に欠けるので、教育政策と教育管理の調和を図る。③政策、カリキュラム、教育計画の作成、教育評価などに際し、地域住民、保護者の参加が考慮されなかった。それ故、タイの教育運営は生活の実際から遊離してしまった。これからは教育運営に地域住民、保護者を参加させる。④教育機関の管理運営に民間部門の参加が奨励される。

以上の課題に取り組む教育改革の要点として、学習改革、教育水準の保証、基礎教育の普及と並行して教育行政の地方分権化があげられた。それらの改革の方向性と内容は、1997年(仏暦2540年)制定のタイ王国憲法と1999年(仏暦2542年)制定の国家教育法の条項に含められていた。同憲法第42条は、「個人は、等しく

国が提供する最低12年間の無償で良質な基礎教育を受ける権利を有する。国による教育整備は、法律の定めるところにより、地方自治体および私的部門の参加に留意しなければならない。」と規定した。前述の課題からいえば、教育機会の拡充と平等、教育の質の向上について明記している。しかも、最低12年間の無償で良質な基礎教育の普及を目指したことは画期的である。また、教育の管理運営に関し、従来の国家の中央集権体制に対し、地方自治体および民間部門の参加を奨励している。

教育経営における地方行政組織の役割について、第289条は、「地方行政組織は、芸術、伝統的慣習、地方の知恵または地方の良い文化を保持する。地方行政組織は、教育・訓練経営と地方の状況と必要性に合致した職業訓練を行う権利を有する。また政府の教育・訓練経営に参加する。」と明記している。この規定は、地方に教育経営に参加させ、地域住民の必要性に合った教育・訓練を実施させようとするものであった。

以上のようなタイ王国憲法の規定からみても、国王を元首とする民主主義政体を尊重しつつ、12年間の無償で良質な教育を受ける権利を保障するという民主主義制度の徹底、積年の課題であった教育行政制度の統一、地方分権化の推進、教育の質と水準を改善することなど画期的な教育改革が行われようとしていることが理解できる。次節で教育行政の改革と地方分権化の動向を新国家教育法の規定も参照して述べてみる。

## 2. 教育行政の地方分権化

### (1) 初等教育行政の改革

従来、タイの教育行政は統一されておらず、1981年までは、財政、施設設備などの外的管理に関しては、県管轄小学校、市管轄小学校、および国境警察管轄小学校は内務省、文部省管轄小学校は文部省、大学附属小学校は総理府が別々に管理してきた。ただし、教育内容、方法に関する内的管理は文部省が統一的に管理してきたのである。その結果、各種の学校間に教育条件の格差ならびに教育機会の不均等がもたらされていた。

1975年に国家教育委員会が教育行政に関するアンケート調査を行ったが、その結果をみても教育行政の中央集権化や不統一性を大きな問題とみていることが首肯される。同調査は、教職員、公務員、国会議員、マスコミ関係者などバンコクとその他の10県に在住した2,594人の人々の回答結果をまとめたものである。それによれば、教育行政の問題として次の点が多く指摘さ

れた。<sup>(8)</sup>

- ① 初等教育行政に関する管理機関が多すぎて不統一である(69%)
  - ② 教育関係職員の人事行政担当機関が多すぎる(58%)
  - ③ 初等教育に関して文部省と内務省の調整が不十分(57%)
  - ④ 文部省の中央集権化が強過ぎて、地域、県、郡などの地方に決定権がない(55%)
  - ⑤ 地方教育部の権限が制限され役割が小さい(56%)
  - ⑥ 初等教育の政策決定や管理に対し、県議会や市議会の影響力が小さい(53%)
  - ⑦ 地方住民の意見が教育に反映されていない(52%)
- などである。

このような意見を参考にして、タイ政府は1978年の教育改革の一環として教育行政制度の改革を図った。改革案は、1974年に教育改革委員会が作成した原案にもとづいていた。その案の特色は、第一に教育行政を文部省のもとに統一し、内務省が管理している県や市の管轄小学校を文部省の管轄へ移行すること、第二は、国、県、および郡に初等教育委員会を設立して、教員の教育行政への参加の道を開こうとしたことにみられた。

同改革案は、1980年10月初めに内閣の決定をみてその後同月14日に国会で法律の制定が行われ、1981年度から実施に移された。新しい教育行政制度の特色をみると、<sup>(9)</sup>第一点は、原案通り、初等中等教育は文部省が統一して管理することとし、内務省は直接的には教育行政から手を引くことになった。新教育行政制度では、小学校、中等学校はすべて文部省の管理のもとに置かれた。しかも小学校に関しては初等教育委員会を通じて管理することにしたのである。

初等教育委員会の構成と任務をみると、国家初等教育委員会(NPEC)のメンバーは、文部大臣(議長)、文部省の主要部局長、国家初等教育委員会事務局長、内務副大臣、内閣が指名した4人の有識者、教員により選挙で選ばれた6人の小学校教員代表で構成される。同委員会の主な任務は①国家教育計画および国家経済社会計画にそって初等教育計画の作成、②初等教育の予算の作成、③カリキュラム、教育評価、学校経費の基準の制定と管理、④国家教育政策に関する文部大臣への助言、⑤国家法に合致した規則の制定などを行うことになった。

県初等教育委員会(PPEC)のメンバーは、知事(議

長)、県初等教育委員会事務局長、県教育指導主事、医者、国家初等教育委員会事務局によって任命された教育専門家2人、県民から選ばれた有識者3人、教員から選ばれた小学校教員代表3人で構成された。郡初等教育委員会(DPEC)のメンバーは、村長(議長)、郡教育長、郡初等教育委員会事務局長、および小学校教員代表で構成される。教員代表は、各学校群の教員達によって選ばれた。

## (2) 国家教育計画と国家経済社会開発計画

1992年の国家教育計画は、基本方針として、教育行政、教育計画、県の教育運営を行う場合に、特に人事行政、財政、法律・規則の改正などの決定に関して、中央の権限を県や地方の教育機関に委譲すべきであると述べた。<sup>(10)</sup>第8次国家経済社会開発計画は、国家開発に対する地域の参加を重視し、地域、住民が非政府組織、民間セクターとともに、開発のプロセスに参加し、また開発の遅れた地方の生活の質の改善ができるように、地方分権を含む行政の改革を目標とした。教育では、生涯教育および地方の知恵と地方の環境に配慮した教育に力点を置いた。<sup>(11)</sup>

1997年11月20日、チュワン・リークパイ首相は、国会において教育経営に関する政策について言明し、憲法に盛り込む教育条項、行政制度の改革の面に言及した。行政制度に関しては、行政権限を地方に委譲するため法制化を急ぎ、地方行政や公共事業に住民を参加させる政策をとると述べた。

## (3) 国家教育法と地方分権化

その主旨の実現のために国家教育法が1999年に制定されたのである。主な内容をみると、教育の管理・運営面に関しては、国レベルでは、文部省に、国家教育宗教文化評議会、基礎教育委員会、高等教育委員会、および宗教文化委員会を置き(第32条)、各分野の政策、計画の策定および法律・省令の審議を任務することを定めた(第33条)。このことは、教育管理・政策の統一性を確保するねらいも持っている。従来、文部省と分離独立していた大学省および国家教育委員会は、文部省の下に吸収統合されることになった。

地方には、教育地区(ケート・プンティ・ガーンスクサー)が設置され、基礎教育および学位より低いレベルの高等教育の管理・運営に当たることとした。文部省はこの教育地区および教育地区内の教育機関に学術、予算、人事、などの権限を委譲させることにした。(第39条)それと同時に、県、郡に置かれていた初等教育委員会、および県の中等教育局は廃止されたのである。この措置により教育行政の地方分権化の方途が

示されたのである。教育地区に置かれる教育・宗教・文化委員会および事務局の権限・任務について、第38条は、「基礎教育機関および学位より低いレベルの高等教育機関の監督・管理、教育機関の設置、廃止、統合、・・・社会施設の教育運営への奨励・援助、教育地区内の宗教・芸術・文化面の部署の監督・管理とする。」と規定し、構成員については、「地域社会組織の代表、民間団体の代表、地方自治体の代表、教職員会の代表、教育行政職員会の代表、PTAの代表、宗教指導者、および教育、宗教、芸術、文化の専門家」をあげた。

また、前述の初等教育委員会は廃止され、初等教育と中等教育の両方を管理・運営する基礎教育委員会が、国家・教育地区および学校レベルに設置されることになった。2003年7月1日に制定された新文部省管理法によれば、国家基礎教育委員会は、関係行政部局、民間セクター、地方行政、専門職団体などの代表および有識者等30人で構成される。主な機能は、基礎教育に関する政策、計画、基準とカリキュラム、予算を提案し、それらの実施状況を評価することである(第15条)。<sup>(12)</sup>一方、教育地区に置かれる基礎教育委員会は、学校の開設、廃止、運営指導、ならびに私立学校の促進も対象としている。学校レベルのものには、校長、教員代表、地域住民代表に加えて保護者と同窓会代表の参加も認められた。機能としては、従来設置されていた学校委員会のように学校に対して補助(就学奨励や財政補助など)する以外に、学校の指導監督も行う。特に、地方カリキュラムの作成や学校教育の評価にも関わることになった(第36、37条)。

国家教育法の規定にも盛りられ、また前述の教育改革委員会の提案により、2002年10月からこれらの改革は実際に着手され、徐々に実現されつつある。とりわけ、文部省管理法が改正され、文部省機構の統一、基礎教育委員会や教育地区の設立などが具体化された。教育地区は全国で175地区の設置が決定された。さらに、公立学校は法人化され、学校運営の自律性も認められることになった(文部省管理法第35条)。

## 3. 地方教育行政の特質と問題点

次に2001年に実施した3県の県、郡、農村における実態調査結果により、地方の初等教育行政、地方教育行政官の業務、地方教育行政・学校運営に対する教員や地域住民の参加状況を検討した上で、地方教育行政の特質と問題点、課題を整理してみる。

### (1) 3県における実態と問題点

① 調査地と調査者

2001年8月に地方教育行政に関する質問紙および面接による調査を実施した。その時に回答した地方教育行政官は、表1の通りで、チョンブリ県、ピサヌローク県、チェンマイ県で、それぞれ19人、49人、48人が回答し合計116人であった。県、郡レベルの教育行政官に加えて小学校長も対象とした。一方、調査した地方小学校は、各県2校で、アンケートに回答してくれた教員は、チョンブリ県で19人、ピサヌローク県で29人、チェンマイ県で15人であった。学校名、学校別教員数は表2に示した。また、調査した郡名、村名、学校名は表3にみる通りである。チョンブリ県で1郡と2ヶ村、ピサヌローク県では2郡と2ヶ村、そしてチェンマイ県で1郡と1ヶ村を対象とした。調査した地域の背景について考察してみる。チョンブリ県のバナニコム郡では、10年前にはサトウキビが多く栽培されてい

たが、現在ではほとんど中止され、代わって野菜の栽培や工場経営が増えていた。バンコクに近い利点を生かした家具製作や果物のかんづめ工場、コンピュータ会社も設立されていた。これらの工場に働きに来る労働者は増えていたが、家族計画の影響により子どもの数が少なくなり全体の人口は減少している。

特に、バンテラ・トンヒア村は約1万人減少して5万人、ライラクトーン村では約5千人減少して3万5千人余りとなっていた。労働者には東北地方からの出稼ぎ者が多く、家族連れのケースも多数みられた。彼等の子どもは、学校に入学しても親が帰郷すれば一緒に帰るので、就学状況が不安定であるという問題が起きていた。ライラクトーン村は、竹細工の名産地で、その生産を村の特産として奨励していた。大人の間では、約20%が麻薬を吸い、約5%がHIVに感染していた。しかし、子どもには、ほとんど見られ

表1 回答した地方教育行政官数、県・役職別

県 地方教育行政官	チョンブリ	ピサヌローク	チェンマイ	合計
地域教育行政官 (地域教育局)	1	3	10	14
県教育行政官 (県教育庁)	1	3	2	6
県教育行政官 (県初等教育委員会事務局)	1	2	2	5
郡教育行政官 (郡教育局)	4	4	6	14
郡教育行政官 (郡初等教育委員会事務局)	1	7	3	11
郡指導主事	0	3	1	4
小学校長	11	27	24	62
合計	19	49	48	116

表2 調査した小学校と教員数

	チョンブリ		ピサヌローク		チェンマイ	
学校No 1	チュムチョン・バンテラ・トンヒアン	10人	カオ・スアン・克蘭	12人	ワット・パッコーン	8人
学校No 2	ワット・カンコン・ルアン	9人	ナコーンタイ・ウィタヤライ	17人	ワットメイ・サラブ	7人
計		19人		29人		15人

表 I-3 調査した郡、村、学校委員会名

県	郡	村	学校委員会名
チョンブリ	パナニコム	バンテラ・トンヒアン ライラックトーン	チュムチョン・バンテラ・トンヒアン ワット・カンコン・ルアン
ピサヌローク	ワントン	カオ・スアン・クラン	カオ・スアン・クラン
	ナコーンタイ	ナコーンタイ	ナコーンタイ・ウィタヤライ
チェンマイ	サラビー	サンカプトーン	ワッタメイ・サラブ ワット・パッコーン

ないということであった。

ピサヌローク県のワントン郡とナコーンタイ郡では、都市化の影響で多少商人が増えたが、人口は余り変化していなかった。近くに工場もなく、嘗ては出稼ぎ者が多かったが、近年は減少していた。特に、サウジアラビアとの外交関係が悪化し、出稼ぎが禁止された影響を受けていた。

ワントン郡のカオ・スアン・クラン村は、人口が約8千人で農民が6割、2割が公務員、1割が商人、1割が労働者であった。ナコーンタイ郡のナコーンタイ村は、約1万人の人口で7割は農民、2割が公務員、1割が商人であった。両村とも丘陵地帯にあるので、稲作のできる面積が限られており、畑作が盛んであった。カオ・スアン・クラン村では、とうもろこし、タピオカ、ナコーンタイ村では、野菜、サトウキビ栽培に力を入れていた。

チェンマイのサラビー郡のサンカプトーン村では、人口が減少し、以前に5千人いた村人は、4千人に減少していた。農民が6割、公務員2割、商人1割、労働者2割であった。農民のほとんどは稲作に従事していた。チェンマイ市が近いことから、同市への出稼ぎ労働者が多くなっていた。特に、子どもの数が少なくなり、以前に経営されていたキリスト教会による幼稚園は廃止になっていた。また、1997年から農村福祉委員会が組織され、活発な活動を展開していた。少なくとも月1回村人有志の会合を持ち主に、化学肥料を使用しない有機農業、野菜、特にしいたけ栽培、増加する麻薬やHIVの防止、幼児および老人の保健活動などの奨励が課題となっていた。

## ② 調査結果

### i) 初等教育委員会に関する意見

まず初等教育委員会について調査したところ、表4のような結果を得た。全体的に見ると、(1)「教育サービスがよくなり活気が出てきた」(平均63.8%)の評価

は高くなっていた。特に、ピサヌローク県の地方教育行政官の評価が高くなっている(75.7%)。(2)「教員の参加による教育行政事項への興味の増大」に関しては、半数近く(47.4%)の地方教育行政官が肯定した。しかし、当の教員が26.5%で、あまり評価していない。(3)「地域住民の参加と興味」の項も平均62.0%と高かった。県教育行政官、郡教育行政官とも高い認識を示し、それぞれ72.0%、68.7%であった。この項目でも、バンコクから遠いピサヌロークで72.0%、チェンマイでも64.6%の指摘があった。住民参加型の初等教育委員会方式が評価されたことを示すものである。

(4)では、「基礎教育委員会が設立されても教育はあまり変わらない。何故なら文部省と内務省があらゆることを規制するから。」という質問をおこなった。基礎教育委員会は、前述の通り、以前の初等教育委員会に代わるものであり、初等教育委員会が初等教育のみを管理していたのに対し、初等・中等教育の両方を管理し、カリキュラム開発も行う。この質問には基礎教育委員会を入れて聞いてみた。消極的意思を示す比率はあまり高くなかった。内訳は県・郡教育行政官、農村小学校教員の比率は12%~24%なのに、小学校長の比率は相対46.7%と高くなっていた。地方分権化の政策が推進されようとしているのに、校長たちはその政策に対し消極的な反応を示している。

(5)は、2002年からの教育改革で実施されることになった教育地区の有効性と意義を問うたわけであるが、特に県教育行政官は92%、郡教育行政官は55.2%、小学校長は70.9%が教育地区委員会を支持していた。地方分権化の主目標である教育地区への期待は大きいと言えよう。ただし、学校教員のみは比率が低く26.5%であった。

このようにみると、地方教育行政官が、初等教育委員会や新制度の基礎教育委員会および教育地区委員会による改革に大きな期待を寄せているのに対し、教育

表4 初等教育委員会制度に関する地方教育行政官および教員の意見

(人)

意見	農村学校教員	県別地方教育行政官			行政レベル別地方教育行政官			計
		チョンブリ	ピサヌローク	チェンマイ	県教育行政官	郡教育行政官	小学校長	
(1)教育サービスがよくなり活気が出ている。何故なら初等教育委員会ができたから。	16人 (47.1%)	9 (47.3)	37 (75.5)	28 (58.3)	19 (76.0)	17 (58.6)	38 (61.3)	74 (63.8)
(2)教員が教育行政事項に以前より興味を持つようになった。何故なら教員は初等教育委員会に参加するから。	9人 (26.5%)	9 (47.3)	26 (53.1)	20 (41.6)	15 (60.0)	11 (37.9)	29 (46.7)	55 (47.4)
(3)地域住民が教育行政事項に以前より興味を持つようになった。何故なら地域住民は初等教育委員会に参加するから。	13人 (38.2%)	6 (31.5)	35 (71.4)	31 (64.6)	18 (72.0)	20 (68.9)	34 (54.8)	72 (62.0)
(4)基礎教育委員会が設立されても教育はあまり変わらない。何故なら文部省と内務省があらゆることを規制するから。	8人 (23.5%)	7 (36.8)	17 (36.8)	13 (27.1)	3 (12.0)	5 (17.2)	29 (46.7)	37 (31.9)
(5)近い未来、教育地区委員会が設立され、地方の初等教育と中等教育を管理することはよい。	9人 (26.5%)	10 (52.6)	42 (85.7)	31 (64.6)	23 (92.0)	16 (55.2)	44 (70.9)	83 (71.5)

に直接携わる教員はあまり高い評価をしていないことがうかがわれる。「小学校教員が地方教育行政事項に興味を持つようになった」は26.5%、「住民参加」に関しても38.2%、「教育地区設立」についても26.5%しか指摘がなかった。この点を実際の教員に面接で聞いてみると、「改革といっても、いつも大きな変化がない。初等教育委員会のときは新しい制度で期待を持てたが、大きな変化はなかった。基礎教育委員会制度になっても内実はほとんど変化がないであろう。」「中央でいろんなことを決めてトップダウンで規制することが慣習になっており、改革は期待できない。」「教育地区委員会は、まだどうなるのかははっきりしないので意見を出しにくい。」などと述べていた。

## ii) 地方教育行政官の業務

地方教育行政の問題について「地方教育行政官の効率的業務を妨げる障害」として、表5に挙げたように9項目を示し、地方教育行政官にチェックしてもらった。

全体としては、次の3項目の平均比率はたかった。(1)

「中央レベルの行政官の地方教育に対する理解の欠如」(62.1%)、(2)「中央から地方への決定権の委譲の不足」(62.1%)、(3)「業務に関する詳細で硬直的な規制と手続き」(52.6%)である。特に決定権の委譲に関しては、地方教育行政官の比率は75.8%と高かった。県別にみると首都から遠いピサヌローク県(71.4%)、チェンマイ県(58.3%)の教育行政官の比率が高かった。中央から離れた県の教育行政官たちが、地方への権限委譲を強く要望していることが伺われる。規則と手続きに関しては、県・郡の教育行政官、校長ならびに各県の教育行政官たちはいずれも51%～55%と指摘する比率が高くなっていた。学校に関する管理規則は、普通、文部省や県教育庁などで細かく定められるため、前項の権限委譲との関連から見て、地方や学校で自由裁量権が与えられること、および、細かい規定にこだわらず、地方や学校が自主的に決定できることを望んでいるのである。

しかし、(4)「自分の部下の規律不足」の指摘が少なかった(平均13.8%)。一方(6)「教育行政と関係のない

表5 地方教育行政官の効率的業務を妨げる障害

意見	県別地方教育行政官			行政レベル別地方教育行政官			計
	ピサスローク	チェンマイ	チョンブリ	県教育行政官	郡教育行政官	小学校長	
(1)中央行政官による地方教育に対する理解の欠如	32人 (65.3%)	27 (56.3)	13 (68.4)	15 (60.0)	20 (68.9)	37 (59.6)	72 (62.1)
(2)中央機関から地方機関への決定権委譲の不足	35人 (71.4%)	28 (58.3)	9 (47.4)	16 (64.0)	22 (75.8)	34 (54.9)	72 (62.1)
(3)仕事に関する詳細で硬直的な規則と手続き	24人 (48.9%)	28 (58.3)	9 (47.4)	13 (52.0)	16 (55.2)	32 (51.6)	61 (52.6)
(4)部下の規律不足	8人 (16.3%)	4 (8.3)	4 (21.1)	5 (20.0)	5 (17.2)	6 (9.7)	16 (13.8)
(5)地方教育行政官の決定能力不足	8人 (16.3%)	6 (12.5)	5 (26.3)	6 (24.0)	8 (27.6)	5 (8.0)	19 (16.4)
(6)教育行政と関係のない仕事に対する過度の係わり	15人 (30.6%)	20 (41.6)	6 (31.5)	8 (32.0)	7 (24.1)	26 (41.9)	41 (35.3)
(7)多すぎる会合による日常業務への支障	1人 (2.0%)	3 (6.2)	3 (15.7)	2 (8.0)	1 (3.4)	4 (6.5)	7 (6.0)
(8)有能な上司の不足	7人 (14.3%)	3 (6.2)	4 (21.1)	2 (8.0)	4 (13.8)	8 (12.9)	14 (12.1)
(9)過度な社会的事業による時間浪費	2人 (4.0%)	6 (12.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.4)	7 (11.3)	8 (6.9)

業務への過度の関わり」は予想以上に高かった(平均35.3%)。特に校長の指摘が41.9%もあった。何人かの校長が話していたことであるが、最近、地方分権化の動きとともに、学校に地域開発センター的役割が求められ、校長は、住民の保健・福祉・環境の向上に関する会合に出席したり、プロジェクトに参加することが多くなり、以前より多忙になっていると嘆いていた。その他の項目に関しては、比較的、指摘数が少なかった。

### iii) 学校委員会 (カンカマカン・ロンリアン)

調査した小学校には、学校委員会が組織され、それを通して村人は、農村小学校に各種の協力を行っていた。学校委員会は、1982年に文部省令によって規定された。しかし、多くの農村小学校では、同令の発令以前から学校委員会は組織されていた。調査したある学校は、1943年に学校創設時に学校委員会を設立した。多くの学校は、1960年代に各学校委員会を組織していた。

規定によれば、学校委員会の委員は、村長、宗教リーダー、地方公務員、開発と自衛のための有志団体の

長、退官公務員、生徒の親、学校卒業生、および地域住民等で構成される。彼らは、良い人格を持ち、初等教育に関心を寄せていることが必要であり、委員の任期は4年である。調査した6つの学校委員会では、委員は、主に村長、保護者と卒業生を含む村人、校長で構成されていた。宗教的リーダーと地方公務員は入っていなかった。ただし、ほとんどの学校委員会の半数以上の委員は、寺院委員会の委員を重ねていた。多くの委員は、校長と村長が最も重要な役割を果たしていると述べた。

学校委員会は、農村小学校を補助するために、いくつかの役割を果たしていた。多くの委員会で見られた役割は次の通りである。

- 学校の施設や教材を補助する。
- 運動場、道路、校舎、水槽などの整備を援助する。
- 資金確保のための行事、例えば、祭り、映画会、スポーツ大会などを組織する。
- 学齢年齢に達した後も学校に就学しないか又は長期欠席の子どもの親に忠告する。



(e) 貧しい家庭の子どもに奨学金を出す。

訪問した3県の郡における学校委員会の活動状況をみてみる。ピサヌローク県ワントン郡のいくつかの学校委員会の委員たちは、これまで学校よりも寺院へ資金や労働を提供してきたが、もし許されるのであれば、寺院と同様に農村学校にも財政支援と経営を行う用意があると表明していた。実際に、図書館・会議室共用の建物や貯水槽を設立する際に、学校委員会が村人から寄付金を募っていた。村人は畑作による野菜販売の収入が増え、寄付金は増加していた。

チョンブリ県のパナニコム郡バンテラ・トンヒアン村およびライラクトーン村では、東北地方からの出稼ぎ者が多く、子どもの学校出席状況が不安定になりがちである。そのため学校委員会は学校を欠席しがちな児童の就学を督促していた。また、竹細工を行っている地区の実践活動に児童生徒が参加するよう働きかけていた。チェンマイ県サラビー郡のサンカップトーン村では、学校委員会が村人に多くなっている麻薬やHIVの防止のために学校に対しても、予防を呼びかけていた。また、キリスト教ミッションが経営していた幼稚園を閉鎖したため、学校委員会とはほぼ同じメンバーの寺委員会が寺院の幼稚園設立を支援していた。

2003年8月から学校に基礎教育委員会が設立されることになった。これまでの学校委員会による補助活動に加えて、学校運営の指導監督も実施する計画である。構成員は以前の学校委員会に類似している。この基礎教育委員会による運営を通して、文部省、国家教育委員会などで検討されているのが「学校に焦点をあてた経営」(School-Based Management)である。これにより法人化された学校の自律的運営を目指そうとしている。国家教育委員会が2001年に基礎教育を提供する250の学校において行った調査結果によれば、校長、教員、地域住民が学校運営に求めているものは、次の諸点である。<sup>(13)</sup>

①教員、保護者、地域住民がよい人間関係を持ち、彼らの意見を採り入れた民主的アプローチを採用する。②ビジョン、協同性、学校運営の知識と能力を持った校長がリーダーシップを発揮する。③教員が学校運営や財政の改善に参加する。④児童生徒、教員、校長が学習過程を進展させるように彼らの意見を聞き学校で運営プランを準備する。⑤地域住民に学習過程の改善に参加してもらう。

## (2) 教育行政における地方分権化の問題点と課題

最後に、調査結果に基づき、タイの教育行政におけ

る地方分権化の主な問題点と課題を整理しておくことにする。

### ① 初等・中等教育行政の統一化

初等教育行政は、初等教育委員会制度の導入により、初等教育行政は内務省行政から独立した。しかし、内務省の次官は国家初等教育委員会の委員、県知事は、県初等教育委員会の議長であり、郡長は、郡初等教育委員会の議長である。県知事と郡長は、内務大臣に任命された地方行政の権限の強い行政官である。このことが、地方行政官の31.9%が次の項目を選択したかの理由を示している。すなわち、「基礎教育委員会が設立されても教育はあまり変わらない。なぜなら文部省と内務省があらゆることを規制するから」というのである。

2002年からは初等教育、中等教育の両方を統一的に管理する基礎教育委員会、および教育地区が設立されることになった。地方教育行政官の71.5%が「近い将来、教育地区が設置され、地方の初等教育と中等教育を管理することはよい」と回答していた。地方教育行政官の間では、基礎教育委員会と教育地区に対する期待が高まっていた。

それでも前述の文部省管理法の改定以後も、市立学校(ロンリアン・テサバーン)や特別市立学校(バンコクとパタヤ市立学校)は内務省の管轄下に置かれている。また、地方や村の一般行政を司る県知事、郡長、村長、ならびに郡議会、タンボン議会などとの関係がどのようになるのか不明確である。市立学校・特別市立学校の統一、および基礎教育委員会と教育地区、学校と一般行政の協力体制の確立が課題である。

### ② 決定権の地方機関への委譲

初等教育委員会制度が確立されてから、県と郡は以前より決定権を持つようになった。例えば、学校予算の配分、教育公務員の評価、教員の任命、学校設置の要求などである。しかし、初等教育行政の中央集権体制は、調査した時点では基本的に変わっていなかった。

この見方は、調査によっても確認された。第1に、地方教育行政の問題として、中央機関の地方教育に対する理解不足、地方機関への決定権の委譲の不足が地方教育行政官によって最も高い率で指摘された。新設の教育地区、基礎教育委員会が大幅な自由裁量権を得て、地方教育行政を活性化することへの期待はきわめて大きい。ただし、地方教育行政官に比べると、小学校長は、基礎教育委員会にに対しあまり大きな期待は持たず、かなりの校長は地方分権化により関係のない仕事が増えることを危惧していた。権限を委譲するに

しても、教育行政官、校長、および教員の役割分担を明確にしておく必要があろう。

### ③ 基礎教育委員会への教員の参加

地方教育行政官と教員は、教員の初等教育委員会への参加を歓迎した。特に、教員は自分達の意見を表明する機会が持てるようになったことを喜んでいて、しかし、県と郡の何人かの教育行政官は次のような理由でこの制度を批判していた。第1に、郡初等教育委員会は、校長の任命と教員の特別昇給について県初等教育委員会に自分の考えを提案することができる。そのため、委員会の教員代表は、自分達の教員グループに有利になるような事柄に討論の時間を使いすぎる。第2に、彼らの役割が、校長や学校群のそれと重複していることである。第3に、教員達自身によって行われる代表選挙が、初等教育の政治化を招きがちである、というものである。

この委員会は、世界的にみてもユニークな制度である。教員が、教育行政に直接参加する制度は他の国にはほとんど見当たらない。新しい基礎教育委員会にも教員が初等教育委員会と同様に参加が認められた。基礎教育委員会に対する調査において「教員が参加することから教育行政事項に以前より興味を持つようになった。」という項目に対し、地方教育行政官は38～60%が肯定的な回答を示したが、学校教員の回答は26.5%と低かった。また、教育地区の設立に関しても彼らの評価は高くなかった。初等教育委員会における教員参加方式の弱点を克服し、教員参加により学校運営が実際に改善され教育が活気づくように、その目的と方法が工夫されなければならない。

### ④ 地域住民の教育行政への参加

前述のように、農村小学校委員会は様々な活動を行っていた。特にピサヌロック県のワントン郡では活動が活発であった。学校委員会によるそうした活動実践は、地域住民が教育行政に参加する機会があれば、地方学校教育の発展に有意義な役割を果たせることを示すものである。

行政官、教育専門家、有識者、および小学校教員の代表は、初等教育委員会に参加することが認められた。しかし、地域住民の代表は認められなかった。県初等教育委員会の有識者の中には、土地所有者や商人のような地域住民も含まれている。彼らは、国家初等教育委員会によって任命されたが、地域住民の代表とはみなされていなかった。民主化の側面からみてそこに問題があった。

2003年7月から、教育地区、基礎教育委員会案が実

施に移されつつある。教育地区の運営は、実際にはその中に設置される教育・文化・宗教委員会が教育の管理に当たる計画になっている。教育・文化・宗教委員会および基礎教育委員会には、地域住民代表が参加することになった。初等教育委員会においては認められていなかったもので、画期的方針である。教育地区、基礎教育委員会の運営に際しては、地域住民の参加により彼等の意見が真にその運営に反映されるように、校長のリーダーシップ、教員の積極的な参加を踏まえた民主的アプローチが採用されなければならない。さもないと彼等の教育行政に対する不信感は拭いきれないであろう。

以上のことから、4点の問題点と課題を指摘したが、前述のように、2002年10月から教育改革が実施に移され、2003年7月の文部省管理法の改定により175の教育地区および基礎教育委員会も具体化されようとしている。この改革によって、指摘した4点の問題点がいかに解決され、初等・中等教育行政の統一化、地方分権化などの課題がいかに実現していくのか注目されるところである。

最後に研究課題として2点を挙げておきたい。第1は、教育の地方分権化により、地方間の教育格差が拡大しないかという点である。フィスケ (Fiske) は、世界銀行出版の『教育の地方分権化』の中で、途上国では地方分権化政策を取ると、地方の格差が拡大するケースが多かったと述べている。<sup>(14)</sup> タイにおいて教育の地方分権化が行われることにより地方格差の拡大を招かないのか、注目して研究していくことが必要である。

第2に、教育地区や学校レベルの基礎教育委員会の設立により、学習者中心の教育が行われ、教育水準の向上につながるものと期待されている。しかし、地方や保護者に決定権を委譲すれば、本当に学習者中心の授業が実施され、児童生徒の学力は向上するのであろうか。Lauglo は、「地方の管理は、必ずしも中央からの管理より効果的で民主的だとは限らない」と考察している。<sup>(15)</sup> この点も研究課題として追究していきたい。

### 注

- (1) Abdul Aziz & David D Arnold (ed.) "decentralized government in Asian countries" Sage Publications, 1996, pp.19-20
- (2) A World Bank Review, "Priorities and Strategies for Education" World Bank, 1995, pp.12-14
- (3) 世界銀行人間開発ネットワーク著 黒田一雄・秋庭裕子訳 『世界銀行の教育開発国際協力研究セン

- ター戦略】(Education Sector Strategy) 広島大学  
教育開発国際協力研究センター刊, 2001年 9-10頁
- (4) Donald R. Winkler "Fiscal Decentralization and Accountability in Education: Experiences in Four Countries" In Hannaway, Jane/Carnoy, Martin (Eds.), "Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?" San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, p.102
- (5) National Economic and Social Development Board, Office of the Prime Minister, Thailand "The Fifth National Economic and Social Development Plan (1982-1986)", pp.12-13  
"The Sixth National Economic and Social Development Plan (1987-1991)", pp.5-9  
"The Seventh National Economic and Social Development Plan (1992-1996)", pp.4-16
- (6) Kanakamakarn Kanphatiroop Garnsuksaa (教育改革委員会) Samnakgaan Kanakamakarn Garnsuksaa haeng Chart (国家教育委員会), "Naiwthaan Kaanphatiroop Garnsuksaa Khong Phrattaet Thai" (タイの教育改革の方向性), 2543 (2000年), pp.1-3
- (7) Ibid., pp.3-13
- (8) Samnakgaan Kanakamakarn Garnsuksaa haeng Chart (国家教育委員会), "Khwaam Khithen Kiankab Kan Pathirup Rabob Borihaan Garnsuksaa 2535 (教育行政制度改革に関する意見), 1976, pp.30-31
- (9) Samnakgaan Kanakamakarn Pratomsuksaa haeng Chart (国家初等教育委員会), Krasuunsuksaathikan (文部省), "Robob Borihaan Garnsuksaa Prachabaan" (地方教育行政制度), 1979, pp.59-82
- (10) Ministry of Education, Thailand "National Plan of Education, 2535" 1992, Article 31 of Chapter 3
- (11) National Economic and Social Development Bureau, Office of Prime Minister, "The Eighth National Economic and Social Development Plan (1997-2001)", 1997, 3 of Part 1, Chapter 2 of Part 3
- (12) 2003年7月1日制定の文部省管理法: Phraraach-banyat Rabiab Borihaan Raachagaan Krasuunsuksaatigaan, July 1, 2003
- (13) Dr. Boonmee Nenyod "School-Based Management: Thai Ways and Methods", Office of the National Education Commission, National Pilot Study Publication No. 14, 2002, pp.10-15
- (14) 吉良 直「世界銀行の教育地方分権化政策のジレンマ—アメリカ教育改革の潮流が示唆するもの」江原裕美編『開発と教育』新評論, 2001年, 282-283頁
- Fiske, Edward B. "Recentralization of Education: Politics and Consensus" The World Bank., pp.27-28
- (15) Jon Lauglo, "Banking on Education and the Uses of Research a Critique of : World Bank Priorities and Strategies for Educations" Pergamon, International Journal of Educational Development. Vol.16, No.3, 1996, p.228