

カンボディアにおける教育財政制度改革の現状と課題 —教育費無償化政策に伴う学校運営費分配機構の構築に焦点づけて—

古川 和人

1. はじめに

『G8教育タスクフォース報告書』(文部科学省2002)は、EFA (Education For All) が直面している課題について検討した結果、「国レベルの政治的コミットメント、十分な国内資金の供給及び健全な教育戦略の策定は、EFAを達成する基礎である。」としている。そして、「このコミットメントは、国から地方レベルに至るまでの透明性を有する予算及び効果的な公共支出管理システムに反映され、資金が教室レベルにまで達することを確保」するとの認識を示している。また、近年の開発途上国における現状としては、就学率向上と公正度を高めるため及び貧困対策として、教育費の無償化政策が策定される傾向にある。このように教育費の無償化政策を導入し、国から地方レベルへの予算交付における公共支出管理システムを整備している国の一つとして、カンボディアが挙げられる。

カンボディア政府は、EFAの早期達成を目標として、「第二次社会経済開発計画 (SEDP II : 2nd Socio-Economic Development Plan 2001-2005)」において、「貧困削減戦略ペーパー (PRSP : Poverty Reduction Strategy Paper)」と関連づけた政策調整を図っており、教育セクターにおいては、基礎教育における非公式な授業料や寄付金等の父母の受益者負担を大幅に減少させる政策を打ち出している。そして、このような政策を効率的に実施していくために、2000年からは教育財政における制度改革に着手している。そのため、教育財政分野が重要な研究領域となりつつあり、特にカンボディアは教育財源の多くを国際援助に頼っている現状から、リカレント・コストに対す

る援助が争点にもなっている。

これまでカンボディアの教育研究は、清水(1997)のようにカンボディア国内で活動しているNGO関係者の経験に基づいた報告や、加藤(1998)のように名古屋大学大学院国際開発研究科出身者を中心として、主に国際教育協力研究が推進されてきた。しかしながら、日本人研究者によるカンボディアを対象とした教育財政研究は管見の限りではほとんど皆無であるが、Tilak (1994) やBray (1999) のように外国人による先行研究がむしろ充実している状況にある⁽¹⁾。また、カンボディアは東南アジアで最も教育開発の遅れた国の一つではあるが、内戦からの復興や社会主義経済から市場経済への移行の問題等を含め、その教育開発上の課題は後発の途上国の多くの国が内包している課題との類似性が高い。そのため、カンボディアは、今後サブサハラ・アフリカ諸国等における類似状況に対する、研究適用の可能性が高いと推測できることから、研究の有用性が高い国である。

このことに加え、カンボディアに対し日本は、過去10年間で各国援助総額の25%を負担し、トップドナーの地位を占めてきたという実績がある。そして、日本のカンボディアへの国際教育協力において、今後は学校建設や理数科を中心とした教師教育の他に、教育行政能力の向上にも重点をおいた協力を行っていく計画がある(外務省2002)。

そこで本研究は、カンボディアにおける「教育行政能力の向上」に対する日本の国際教育協力を資することを前提として、教育費無償化政策実施のために策定された学校運営費配分施策に焦点を当てて、教育財政制度改革の現状とその課題を明らかにすることを目的とする。その際、初等教育段階を研究対象として、「教育戦略計画 (ESP : Education Strategic Plan

2001)」、「教育5ヵ年計画(ESSP: Education Sector Support Program 2001-2005)」、「PAP(PRIORITY ACTION PROGRAM)」、以上の中期教育計画とその政策関連文書の分析を試みた。

2. カンボディアにおける初等教育開発の概要と教育行政制度

(1) カンボディアにおける初等教育開発の概要

カンボディアにおいては、学校体系が1996年に5-3-3制から6-3-3制へと移行し、初等教育期間が延長されている。就学率は1997/1998年度には純就学率が77.8%、粗就学率88.3%であったが、2001/2002年度には純就学率が87.0%に対して粗就学率は125.1%と、教育需要が高いことが近年の傾向である。また、カンボディアの教育開発における大きな特徴は内部効率の悪さであり、例えば小学校5年生までの到達率は49%(1995年:UNESCO 2001)で、特に小学校1年生における留年率、及び退学率が高い状況にある(表-4 41頁参照)。

(2) カンボディアの教育行政制度

カンボディアの地方行政は20の県(Province)と、プノンベン、シアヌークビル、ケップ、パイリンの4つの特別市(Municipality)の合計24の行政地域に分割されている。県の下には郡(District)があり、郡は行政区(Commune)に分けられ、行政区は村(Village)で構成されている。また、特別市の場合は、区(Precinct)に分割されており、その下には地区(Quarter)が配置されている。

教育行政体系は、教育青年スポーツ省(以下、教育省と略)→県教育局→郡教育事務所→各学校という4層構造になっている(MoEYS 1999a:11)。

Siem Reap県とOuddar Meanchey県の二県を統合した教育局があることから、全国には合計23ヶ所に教育省の県・特別市教育局が設置されており、各教育局は所管地域の教職員数に比例して4~12ヶ所の郡教育事務所を管轄し、基本的にはこの郡教育事務所が初等・中等学校を管理している。

3. カンボディアにおける旧教育財政制度の概要

(1) 旧教育財政制度

① 中央集権的財政システム

1993年12月に導入された旧制度は、各教育行政レベルにおける全ての財政責任を中央政府が負うことを前提とした中央集権的なものであった(Tilak 1994:81)。すなわち、中央から県への財政移転を行なった後に、県が予算を配分するというシステムである。この場合、各学校は郡教育事務所を通じて、県教育局に対して要望を上申し、このような学校現場からの要請に基づき県教育事務所は、教育省から示された予算優先順位に従って、県財政局の指示の下で予算編成を行なう。(MoEYS 1999b:2-3) しかしながら、県の教育予算においては教職員給与が大部分を占めていることから、学校現場や郡は予算編成に関与する機会は皆無であるというのが現状であった。また、旧制度の中央集権的な財政システムにおいては、県も教育資源の分配に関与する余地は与えられていなかった。例えば1996年以降、教育省は教員の増員計画を実施しているが、各県に配置される教員総数自体が全て中央で決定されてしまうため、県教育予算において最も大きなシェアを占める教員給与予算でさえも、中央によって事前に規定されてしまうという状況であった。(MoEYS 1999c:9)

以上のように、地方政府には実質的な教育財政上の自律性は無く、基本的に中央政府が行なう予算編成上必要となる、管轄地域内の学校機関に関する必要経費の計上を主務とした予算情報を準備することが、県教育局・郡教育事務所の教育財政における任務であった。その意味では、地方は教育財政運営の責務からは解放されてはいたが、地方において追加的財政措置が生じた場合、その都度国民議会において審議される必要があった(Tilak 1994:82)。また、県教育局には、決算書の作成・提出の義務が無く、財政運営における監査システムも機能していないことから⁽²⁾、旧制度においては教育財政上の透明性が確保されている

とは言いがたい状況であった (MoEYS 1999 c:10)。

② 地方への財政移転の状況

表-1は1996~1999年度における、教育省予算の決算、対国家予算比率、及び地方財政移転の推移を示したものである。この時期の平均で、約80%が地方への財政移転として支出されていた。また、運営費は平均約10%程度であり、そのほとんどが県教育局や郡教育事務所の運営費に当てられるため、学校現場に充当される学校運営費予算はほとんど無いという状況であった。

全国で教育省所属の公務員総数(教育行政官及び教職員)は約80,000人で、これは全公務員の約半数に相当し、教育セクターが最大の公務員を擁している (MoEYS 1999a:11)。そのため、対教育省決算比率で約70%程度(表-1参照)が、教職員給与関係費として支出されていた。

制度上は、学校建設等の投資的経費も政府負担ではあるが、実際の施設・設備等のほとんどの経費は、地元のコミュニティや国内外のドナーが負担しているのが現状であった (Tilak 1994:81)。

③ 教育費の負担構造

Bray(1999)は、国・学校・保護者・コミュニティについての、教育費の負担構造についてまとめている。これによると、教育省は行政費、教職員給与、教科書の開発、及び出版・配布経費等を負担しており、前述のように教育省負担の大部分が教職員給与にな

る。しかしながら、1998年度の教員の平均給与は月60,000 Riel(US\$17)であり (Bray 1999:30)、UNDPは1996年のカンボディアにおける貧困ラインを月35,500 Rielであると設定していることから、教員給与はかなり低い水準に抑制されていた。各学校においては、学校運営上必要とされる経費の一部を、学校農園や養魚場の利用や学校施設の貸出し等の自己資金調達活動により自主財源を確保している学校もある。また、カンボディアにおいては、学校建設費の捻出に関しては、伝統的にコミュニティがお祭りを通じて寄付を募り、資金調達を行うことが一般的であり、これに加え戸別別寄付、地元出身者からの寄付、労働力・資材等の提供、教員への住宅供給や物資の提供等を通じて、コミュニティが地元の小学校を支援している (Bray 1999:48-49)。

しかし、学校運営費の大部分は、基礎的な寄付、個人的な追加の寄付、平均1,000 Riel程度の入学登録料、校舎維持経費等として、保護者が直接負担している (Bray 1999:49)。これらに加え、正規の授業の他に補習授業に対しても児童が、その都度教員へ謝礼を支払っている。というのは、現実問題として教員給与のみで一家族が一ヶ月生活していくことは不可能であるため、カンボディアでは児童が毎日補習の際に100~200 Rielを支払うことが慣行となっている (Bray 1999:31)。このような保護者の受益者負担は、1997年には年間40,000 Riel(約10\$)になり、受益者負担として家計に大きくのしかかっていた⁽³⁾。

カンボディア国憲法(詳細は後述)では、初等・中

表-1 カンボディア教育省予算の決算、及び地方財政移転の推移 (単位:百万 Riel)

項目	年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	平均
教育省決算合計		80,553	86,246	87,075	90,871	86,186
対国家予算比率		11.8%	8.1%	10.4%	8.3%	9.7%
地方財政移転比率		83.1%	82.0%	80.1%	74.3%	79.9%
(内訳) 運営費		14.6%	11.6%	10.9%	2.7%	10.0%
給与及び手当		84.2%	86.8%	87.9%	96.0%	88.7%
<対教育省決算比率>		(70.0%)	(71.2%)	(70.4%)	(71.3%)	(70.9%)
その他		1.3%	1.6%	1.1%	1.3%	1.3%

出典: MoEYS (1999d: 13, Annex Table 1.) をもとに作成。

等教育の無償性が謳われてはいるが、実際の教育財政において経常費で教員給与関係費以外、その大部分を父母が直接負担しているのが現状であった。このような教育費負担構造であり、また国から学校への運営費の補助がほとんどなかったことから、カンボディアの教育財政においては学校運営費に係る中央から地方への組織的な財政移転システム自体が、これまで必要とされてはこなかった。

(2) 教育予算の推移

表-1 から分かるように、1996~1999年における教育省予算の対国家予算比率の平均は9.7%であり、これは国際的な公教育費支出の比率より相対的にかなり低いレベルに留まっていた⁽⁴⁾。この時期、軍事費が国家予算全体の約40%を占めていたことから、その影響で教育費を含めた社会セクターへの予算配分が低く抑えられていた。

それが近年の政治的安定や世銀の構造調整融資条件(SAC: Structural Adjustment Credit)もあり、税収の強化、財政の透明性、行政改革を実現させ、財政的優先順位を保健、教育、農業、農村開発にシフトさせるという「政策フレームワーク・ペーパー(PFP: Policy Framework Paper)」が1999年に表明された。これに基づいて策定された「中期公共支出プログラム(PEP: the medium term Public Expenditure Programme)」を根拠として、社会セクターへの予算の重点配分が可能となり、教育省予算の対国家予算比率目標値として15%が設定されるに至った。その結果、教育省予算における経常経費は、2003年度には1999年度の3.67倍になると見積もられ、地方へ財政移転可能な資金における学校運営費への支出が期待されることとなった(MoEYS 1999c:3-4)。

4. 教育費無償化政策の導入

(1) 「教育戦略計画(ESP 2001)」における 開発戦略

教育省の当面の政策目標は、2015年までにEFAを完全実施させることであり、ESPにおいては2010年までに9年間の義務教育及びノンフォーマル教育への

公正なアクセスを提供し、教育の質及び内部効率を改善していくことを最優先課題とさせている。そして、2005年までの量的目標として、初等教育において在籍児童数を240万人増加させ、純就学率を95%まで向上させるという中期的な目標を設定している。

カンボディア政府は、前述のようにESPの策定に際してPRSPとの政策調整を図っており、貧困対策として公正なアクセスを提供し、教育の質及び内部効率の改善の一環として、基礎教育における非公式な授業料や寄付金等の父母の受益者負担を、大幅に減少させる政策を打ち出した。そして、前述のPEPにより財政的に教育省予算の大幅な増額が見込めるようになったことから、これまで受益者負担によって賄われてきた教員給与以外の経常費を3倍、学校運営予算では児童一人当たりの単位費用を2倍とさせるような、経常費増額の戦略計画をESPにおいて策定させた。また、同戦略では教員給与を2005年までに2000年の約2倍、学校事務員の場合は約1.75倍と、教職員給与の大幅な引き上げも提言している。これに加えて、校長や遠隔地勤務の教員を対象にした、特別手当での支給を実施していくことも提唱している。

(2) 就学奨励キャンペーンの展開と教育の 無償性

教育アクセスの量的拡大を可能にし、より公正な教育アクセスを実現するために鍵となる戦略は、貧困家庭における主要な就学阻害要因である受益者負担を軽減することである。そこで、カンボディア政府は、就学督励策として2001年度新学期に先駆けて9月から10月の4週間に渡り、テレビやラジオ、新聞・ポスター等のマスメディアを総動員して、「Register Now. It's Free!」と呼びかけた就学奨励キャンペーンをUNICEFの支援の下で展開した⁽⁵⁾。

しかし、ここで無償であるとされているのは、実は新年度の登録料だけであり、学校寄付金等の受益者負担全てが無料になるということではない。教育の無償性に関しては、カンボディア国憲法第68条において、「国は、公立学校に通う全ての国民に対して、無償による初等・中等教育を提供する。」と規定されて

いる。ところが、教育費無償の内実としては、前述のように教育費の負担構造が公教育費ではなく私教育費である受益者・コミュニティ負担が大部分を占めているため、経済的格差からくる教育アクセスの不正が課題となってくる。

このような課題に対して、前述のESPにおける戦略では具体的に、初等教育に対する公共投資を1997年の児童一人当たり40,000 Rielから2005年には116,000 Rielにまで政府負担額を引き上げることで、不正を是正していくことを提言している。同時に、父母の直接負担を、児童一人当たり単位費用の50%に相当する年間40,000 Riel(1997年)から、2005年までに約18%相当の26,000 Rielにまで引き下げるとして、受益者負担を大幅に軽減するという方針を策定した。ところが、このような政府補助金の分配施策を実際に施行していくためには、中央から地方教育当局を経由して学校現場まで補助金を交付していくような、公共支出管理システムの構築が不可欠であった。

5. カンボディアにおける学校運営費交付に係る新教育財政制度の現状

(1) PAPの導入と新教育財政制度

① PAP (PRIORITY ACTION PROGRAM)の概要

PAPはPEPの策定を受けて、教育セクターにおける教職員給与関係費以外の政策的経常費の配分を優先順位化させる方策であり(University of Canberra 2002:18)、1)学校運営予算の交付、2)長期休暇中に小学校1・2年生を対象とした補習講座の実施、3)中央レベル及び県レベルにおける技術的・財政的運営能力及びモニタリングの強化、以上の三つの領域に焦点づけられている。実際にPAPを予算額順で列举すると、「基礎教育の質と効率(PAP 2)」、「教職員の能力開発(PAP 6)」、「学校における教材(PAP 7)」、「公正なアクセス・貧困層への奨学金(PAP 11)」等を含んだ11の施策で構成されており、「中期教育経費フレームワーク(MTEF: Medium-Term Expenditure Framework)」によって2001-2005年度の予算配分計画が規定されている。

これらPAP各施策を実施していくためには、学校運営費分配に係る新教育財政制度の構築が必要となり、政策実施メカニズムとしての制度改革が企図された。特にPAPの中では、学校運営予算配分施策である「基礎教育の質と効率(PAP 2)」は、他の施策に先駆けて2000年度から10のパイロット県⁽⁶⁾において第一フェーズとして開始された。そして、2001年度からは教育費無償化政策の本格実施に伴い、教育補助金の受け皿機構の整備が残りの14県においても展開されている。

② 経常予算の配分に係る組織の概要

新教育財政制度の一環として、PAP施策における教育行政の責任担当部局として、教育省内に新たに国家普通教育開発委員会(NCDGE: National Committee for the Development of General Education)が設置された。このNCDGEは、教育省内の初等・中等教育局、財政局、及び各県教育局と共に、中央レベルにおける普通教育のモニタリング、監督、技術的支援の機能を負っている。そして、教育行財政における地方分権化の第一段階として、既存の郡教育事務所内に教育財政運営センター(BMCs: Budget Management Centers)が新設された。政府は、これら郡BMCsを通じて中央からの補助金の交付を実施していくと同時に、郡BMCsは教育財政計画の策定やモニタリングを行う末端の機関であり、初等・中等教育の学校運営予算に係る事務を所掌している。

このような経常予算の配分に係る組織は、学校運営費分配施策である「基礎教育の質と効率(PAP 2)」のみならず、「教育サービスの効率(PAP 1)」、「基礎教育の改善の促進(PAP 3)」、そして、「後期中等教育の質と効率(PAP 4)」の各施策においても適用される資金フローの経路、及び指導・助言の系統でもある。図-1(38頁)は、このような学校経常経費配分に係る組織と、これら行政組織間の関係を示している。

③ 学校運営費の配分方法

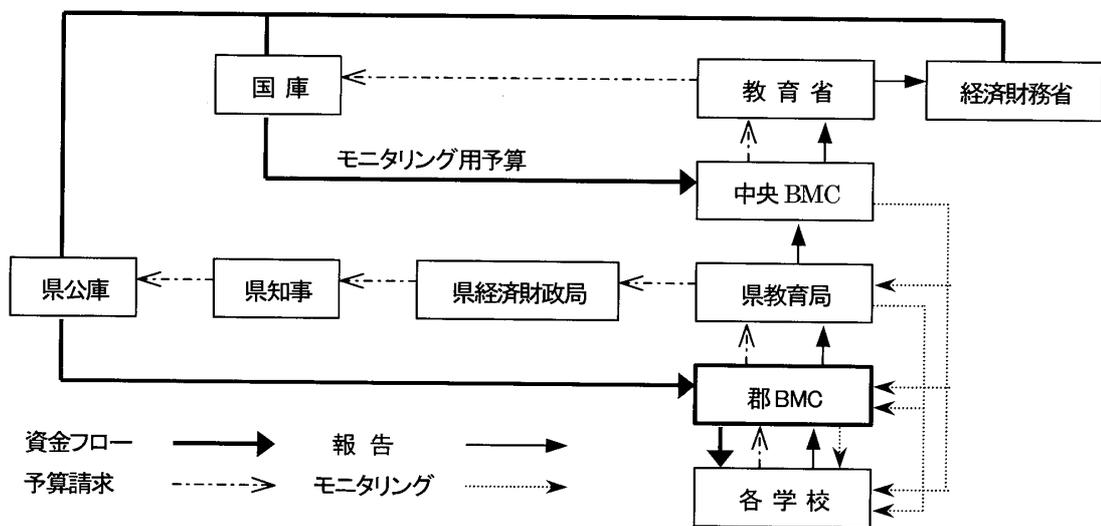
学校運営費の交付に当たっては、各学校への一律50万Rielの一括補助金(Block Grant)と児童数を測定単位とした算定方式が併用されている。実際の算

定式は「 $500,000 + 5,305 \times \text{前年度在籍者数 (Riel)}$ 」であり、この式を適用して算定すると児童一人当たりの交付額は、都市部：5,986 Riel, 農村部：6,512 Riel, 遠隔地：7,556 Riel になるとされている (MoEYS 2001, Annex 9)。そのため、この算定方式は、農村部や遠隔地における小規模校に対する補正

効果があり、公正度の確保や貧困対策に資するとされている。

また、学校運営予算の支出には柔軟性があり、各学校には裁量権が認められている。しかし、総額の最低30%は練習帳や印刷用紙等の基本的な教育用の消耗品に支出されなければならない、スポーツ、芸術、農

図一 学校経常経費配分に係る行政組織間関係、及び資金フローの概念図



出典: MoEYS (2001:17, Annex 12) をもとに作成。

表一 「基礎教育の質と効率性(PAP 2)」施策における関連事務の分担

中央省庁(MoEYS)の所掌事務	県教育局の所掌事務	郡教育事務所の所掌事務
<ul style="list-style-type: none"> ・戦略的計画の立案 ・各県への予算の年次配分 (測定単位に拠る) ・各県における実施計画、及び管理運営に係るガイドラインの作成 ・各県の計画の監査・承認 ・各県の計画、及び郡 BMC における管理運営のモニタリング 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育省のガイドラインに従った、運営予算の各学校への配分 (統計の収集、及び配分予算の補正等) ・運営予算の各学校への配分状況報告書の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・各学校への予算配分に際しての詳細情報収集に関して、県教育局への支援事務 ・財務管理センター(BMC): 各学校への予算配分、及び決算に係る事務

出典: ESSP (Priority Programs in Chart 3) から抜粋。

業等の特別活動の目的には、最大6%以内に抑えるよう規定されている。

(2)「基礎教育の質・効率性の向上(PAP 2)」

施策における所掌事務の分担

PAP施策はESSP(2001-2005)において、主要な方針として教育管理・運営の地方への権限委譲、中央省庁を入り口としたキャパシティー・ビルディング等が併記されている。そして、このESSPにおいて、学校運営費配分に係る新教育財政制度の概要が規定されている。表-2は、ESSPにおいて示された「基礎教育の質と効率性(PAP 2)」の実施に際しての、各行政レベルにおける所掌事務分担事項を示したものである。

6. カンボディアにおける学校運営費 交付に係る新教育財政制度の課題

(1)新制度の教育財政発展段階論から見た位置づけ

教育財政発展段階論においては、普遍的初等教育制度(UPE: Universal Primary Education)の初期段階では受益者負担が一般的であり、次第に中央政府等の上級団体からの補助金制度が発達していくとされている。つまり、普遍的な性格をもつ義務教育費の負担構造の発展段階は、それぞれの段階にはお互いに重なり合いが観察されるものの、相対的な区分として、1)「私費負担から公費負担へ」、2)公費負担が「設置者負担から国庫補助・負担(国庫金支出)へ」、3)国庫金支出が「補助金制度から財政調整制度へ」、というような歴史的変遷を辿る方向性がある(高倉1996:19)。

日本の場合はその典型であり、このような教育財政の発展段階は多くの国に共通しているが、カンボディアの現在進行している教育財政改革の場合は、授業料無償制を目指して「私費負担から公費負担へ」の脱皮を図っている時期にあると考えられる。

日本において、このような発展段階にあったのは明治後期であるが、この時期の初等教育における政策課題としての公正は、「主として保護者の過重で逆進的な教育費負担の解消」(高倉1996:19-20)を意味し

ていた。同様に、カンボディアにおいても、このような公正を確保するための教育財政システムの確立が、当座の課題になると考えられる。そこで、ここではカンボディアの教育統計を分析することにより、教育アクセスと質の公正の問題を考察していくことにする。

(2)教育アクセスと質の公正

教育財政の目標原理の一つである公正は、平等な教育機会を提供するために必要な資源の平準化をすることである(高倉1996:17)。この概念では「すべての児童・生徒に対して一人当たり均等な財源を保障する。」(Guthrie et al 1988:130)という費用の均衡化(Cost Equalization)を達成することが、最も基礎的な条件として位置づけられている。

カンボディアの教育財政における不公正は、1998/1999年度予算における児童・生徒一人当たり換算による予算配分において、次のような状況であった。すなわち、全教育予算の配分額で、最高のMondulkiri県(117,000 Riel)と最低のSiem Reap(33,000 Riel)の間には3.5倍、また県へ分配された運営費予算では、最高のMondulkiri県(35,900 Riel)と最低のPhnom Penh(500 Riel)では71.5倍の格差があった⁽⁷⁾。このような地域による配分格差を是正し、保護者負担を劇的に削減することを目的として計画されたのがPAP施策である。しかしながら、教育費無償化政策が本格実施された2001/2002年度の児童一人当たりの寄付金額が、前年の2000/2001年度よりもむしろ増額してきているという、当初の政策意図に反するデータが出るに至っている。

表-3は、2001/2002年度の学校寄付金額の地域別平均、上位・下位5県における受益者一人当たり負担額、及び政府交付金の受給状況を示したものである。この表から、学校寄付金額の上位5県中4位までが、第一フェーズのパイロット県であることが分かる。そして、これらパイロット10県の同年の児童一人当たり寄付金額の平均は、筆者の算定では4,038 Rielである(前年比で減少したのはRattanakiri県のみ)。これに対して、下位5県中4位までがパイロット県以外であり、これら14県の平均は2,334 Rielであった(前年比で減少したのは半数の7県)。このことは、本来であ

表-3 学校寄付金の地域別、及び上位・下位5県における児童一人当たりの負担額の推移

項目 地域・県名	児童一人当たりの寄付金額 (Riel)					政府交付金受給学校数(中学校を含む)		
	97/98年度	98/99年度	99/00年度	00/01年度	01/02年度	00/01年度	01/02年度	小学校数(01/02)
全国	1,986	2,490	2,149	2,359	2,750	105	4,351	5,741
- 都市部	3,172	2,552	2,794	3,150	3,141	9	485	609
- 農村部	1,431	2,573	1,950	2,097	2,528	84	3,688	4,741
- 遠隔地	727	756	1,210	870	1,725	12	178	391
1. <i>Kandal</i>	2,118	1,999	2,424	2,956	5,997	8	396	404
2. <i>Kampot</i>	1,640	1,735	1,853	2,621	5,826	7	250	255
3. <i>Kratie</i>	1,189	1,174	1,720	3,186	5,322	4	149	195
4. <i>Kampong Speu</i>	1,603	2,641	2,278	2,361	4,559	2	234	255
5. Takeo	1,822	1,777	2,232	2,571	4,390	5	368	349
19. <i>Svay Rieng</i>	718	614	702	925	1,706	5	238	239
20. Kampong Thom	1,336	1,582	1,819	2,013	1,659	1	382	399
21. Pailin	—	1,526	2,469	1,514	1,442	0	15	24
22. Preah Vihear	751	654	854	1,244	976	0	97	123
23. Otdar Meanchey	—	—	945	801	781	0	74	111

出典: Education Statistics & Indicators (1997/1998~2001/2002 各年度版), EMIS Center, カンボディア教育省計画課。

注) 表中でパイロット県は、斜字体で記した *Kandal*, *Kampot*, *Kratie*, *Kampong Speu*, *Svay Rieng* の5県である。

れば教育無償化政策により保護者の負担が軽減されるはずであるのが、逆にパイロット・プロジェクトにより教育無償化政策が進展している県ほど、むしろ寄付金が増額される傾向を示していることを意味している。そして、地域別では、遠隔地、農村部、都市部の順で増加率が高くなっている。そのため、経済的要因と退学や留年といった教育ウェステージとの関係を考察する必要がある。

通常、経済的要因が教育ウェステージに影響を与える場合、小学校低学年、とりわけ1年生に顕著に表出する傾向がある。表-4は、小学校1年生の退学率・留年率、及び粗就学率の地域別による推移を示したものである。この表から、PAP 施策として長期休暇中に小学校低学年を対象とした補習講座が実施されたこともあり、2001/2002年度の1年生の留年率は大幅に改善されていることが分かる。しかし、これとは対照的に、それまで停滞傾向を示していた退学率が、2001/2002年度に一転して上昇傾向を示している。そして、その上昇率が、児童一人当たり寄付金額の増加率と同様に、遠隔地、農村部、都市部の順

で悪化しており、特に遠隔地の退学率の上昇率が著しいことが、教育の質における公正の見地からは地域格差の問題となる。

このようなデータが意味するところを、日本においても小学校令再改正(明治33年)により教育費の無償化政策が実施された際の経験を、天野(1997:63-67)に照らし合わせて解釈すると、以下ようになる。教育の量的拡大と質の間にはトレード・オフの関係があるため、教育費の無償化により就学率が上昇すると、その反動として教育ウェステージも増加してしまう。これは就学者の増加が、必然的に収容人員容量を拡大するためのコスト自体を、否が応でも増額させてしまうことに起因する。

このようなコストを、日本の場合は設置者負担主義の原則から市町村といった末端の地方公共団体がその大部分を負っていたが、カンボディアの場合は慣例として受益者負担が基本であるため、就学者増大に伴う経費増額分は保護者の直接負担という形でしか転嫁できない状況にある。そのため、たとえ政府から学校運営費が交付されていたとしても、この補

表-4 小学校一年生の退学率・留年率、及び粗就学率の推移

項目	年度	97/98年度	98/99年度	99/00年度	00/01年度	01/02年度
全国退学率(小1)		11.9%	10.7%	11.2%	10.6%	14.9%
全国留年率(小1)		41.2%	40.9%	37.8%	28.5%	16.6%
全国粗就学率		88.3%	89.7%	100.3%	109.8%	125.1%
都市部退学率(小1)		9.3%	7.9%	9.8%	8.9%	10.5%
都市部留年率(小1)		37.8%	37.9%	33.1%	26.6%	15.2%
都市部粗就学率		95.8%	99.5%	108.3%	112.1%	121.7%
農村部退学率(小1)		12.0%	10.7%	11.2%	10.7%	13.3%
農村部留年率(小1)		42.1%	41.9%	38.5%	28.4%	17.5%
農村部粗就学率		92.9%	93.9%	99.7%	110.5%	127.0%
遠隔地退学率(小1)		18.2%	16.8%	21.3%	17.5%	28.4%
遠隔地留年率(小1)		42.3%	41.1%	43.5%	40.2%	25.1%
遠隔地粗就学率		48.4%	50.6%	65.9%	79.1%	97.3%

出典: Education Statistics & Indicators (1997/1998～2001/2002 各年度版)

助金が前年度在籍者を基準に算定されていることもあり、教育費無償化による急激な就学者の増加に伴う経費の増額分を賄うために不十分な場合、公式には受益者負担が軽減されることになっているはずであるにもかかわらず、結果的には保護者の負担額が増えてしまうという状況に追い込まれてしまう。そして、このように増額された受益者負担分や放棄所得を負担できないような経済的にマージナルな貧困層が、結局は退学者となって学校教育制度外に出てしまう結果になる。

以上のことから、2001/2002年度までの教育統計データは、教育費無償化の政策意図に反して教育ウェステージを高める結果となっていることを示しており、同時に公正度も低めてしまうという悪循環に陥る危険性をはらんでいると考えられる。つまり、教育アクセスと質の公正が、新制度においても依然として課題となって露呈していることを示唆している。

7. おわりに

本研究では、カンボディアの教育財政における、教育費無償化政策の導入に伴う負の側面である経済的

格差からくる教育アクセスと質の公正の問題について、学校寄付金の動向を分析した。その結果、教育費無償化政策が実施されてはいるが、そのことがむしろ教育ウェステージを高め、公正度も低める危険性があるという新制度の現状と課題を指摘した。

本研究を踏まえて、今後の研究課題としては、継続的に教育改革の現状全般を追跡しつつも、平均的なモデル県を設定して、その県の教育局・郡教育事務所の行財政能力の調査と、都市部、農村部、及び遠隔地の郡を抽出した地域別による事例研究を行なっていくことが必要である。その際、ミクロな学校レベルでの動向も含めた補助金の交付、及び受益者負担と公正度の問題に関する調査研究を推進していくことが重要であり、同時に教育統計データを収集するスクールマッピングのメカニズムも、今一度精査する必要があると考えられる。

注

- (1) Mark Brayは、現在香港大学教育学部比較教育学研究センター教授であり、"The Costs and Financing of Education: Trends and Policy Implications", Series 'Education in Developing

Asia'. ADB; University of Hong Kong, 2002. に代表されるように、主に開発途上国における教育財政分野の研究業績の蓄積がある。また、Jandhyala B.G.Tilakは、インドの国立教育計画行政研究所 (NIEPA: National Institute of Educational Planning and Administration) の教授で、近著では "Financing Education in India : Current Issues and Changing Perspectives", Ravi Books, Delhi, 2003. があるが、これまでインドのみならず開発途上国全般における教育計画・教育財政の研究を行っている。

- (2) 教育省内では、一応、監査局行財政課がその任務を負っているが、課の運営予算自体が乏しく、かつ実際に監査するための実務能力も低いのが現状であった。
- (3) 「カンボジア社会経済調査(1999年)」(駒井洋『新生カンボジア』明石書店, 2001, pp.162-164.) では、プノンペン特別市における月当たりの平均個人所得は51.3\$であり、無所得と50\$以下のグループの占有率が66.6%であり、月当たりの平均世帯所得は126.2\$であると報告されている。
- (4) 「世界銀行の調査によれば、5年間の初等教育の普遍化の達成に向けて軌道に乗っている国は、通常予算の約20%を教育に支出し、その半分を初等教育に充てている。」(文部科学省 2002)
- (5) "ABOLISHES SCHOOL ENROLMENT FEES", (UNICEF, 2001, September 10th)
- (6) Kampot, Kandal, Kep, Koh Kong, K. Chhnang, K. Speu, Kratie, Prey Veng, Rattanakiri, Svay Rieng の10県。
- (7) この予算には、初等だけではなく中等教育も含まれている (MoEYS 1999d:3-6)。

参考文献

- ・天野郁夫(1997)「[初等義務教育の制度化]」『教育と近代化—日本の経験—』玉川大学出版部, pp.8-90.
- ・外務省(2002)「<3> 我が国の対カンボジア援助政策、(3) 我が国援助の目指すべき方向性、(4) 重点分野・課題別援助方針」『カンボジア国別援助計画』

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_3/sei_3f.html 2004.01.17.

- ・加藤徳夫(1998)「カンボディアにおける教育政策の形成」『国際開発研究フォーラム』第9号, 名古屋大学大学院国際開発研究科, pp.229-246.
- ・清水和樹(1997)『カンボディア・村の子どもと開発僧』社会評論社.
- ・高倉翔(1996)『教育における公正と不公正』教育開発研究所.
- ・文部科学省(2002)『G8教育タスクフォース報告書(平成14年6月)』
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/index.htm, 2002.09.06.
- ・Bray, Mark (1999), "The private costs of public schooling: household and community financing of primary education in Cambodia", IIEP, UNESCO.
- ・Guthrie, James W. et al(1988), "School Finance and Education Policy: Enhancing Educational Efficiency, Equality and Choice", Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- ・Ministry of Education, Youth and Sports (MoEYS) (1999a), "Education in Cambodia".
- ・MoEYS (1999b), "Financial Issues in Cambodian Education".
- ・MoEYS(1999c), "Potential for Decentralised Financial Management in Education".
- ・MoEYS (1999d), "Provincial Budget Analysis 1996-1999".
- ・MoEYS (2000), "Equity, Efficiency and Quality of Education Financing".
- ・MoEYS(2001), "Priority Action Program for Improving the Quality and Effectiveness of Basic Education".
- ・Tilak, Jandhyala B.G. (1994), "Financing Education in Cambodia", ADB.
- ・UNICEF(2001, September), "ABOLISHES SCHOOL ENROLMENT FEES".
- ・UNESCO(2001), "World Education Report 2000".
- ・University of Canberra (2002), "Decentralization Facilitation: A study of Decentralization in Cambodia with specific reference to education".