

タイ国における基礎教育期間延長 計画の地方レベルでの展開*

— タイ東北部 Roi-Et 県での調査から —

若 林 満¹⁾

本稿の目的は、タイ国における Roi-Et 県という、地方レベルでの人材開発の現状を、国全体としての社会・経済開発計画との関連から分析し、発展途上国における人材開発計画実施上の具体的方法と問題点について、考察を試みようとするものである。タイ国は、海外からの直接投資を中心とした輸出指向型の経済開発を基本政策として、アジアの新興工業国にいち早く仲間入りすることを目標に、1987年以降毎年10%をこえる国内総生産 (GDP) 成長率を達成してきた。しかし、このような急激な経済発展の結果として、社会開発の遅れが顕著となり、それが今後の経済発展のボトルネックとなる危険性が、随所で指摘されるようになった (NESDB, 1992)。その中でも、特にタイ国の今後の発展にとって避けて通ることのできない問題として、人的資源としてのタイ国民の質的向上と、そのための教育開発の加速的促進の必要性が、声高にさげられるようになった (Ministry of Education, 1992; Sukontasap, 1992)。そこでの問題点は、タイ国における近年の急激な社会・経済の構造変化に対応した、質の高い人材 (有能な労働者、高い道徳・倫理観を持つ市民、民主主義の実践者、環境保護意識の高い国民) を、今後の社会変化の速度に合わせ、いかに迅速に供給していくかという点である。この問題は具体的には、中等教育の拡大と質的向上の課題として、今後のタイ国社会開発の主要テーマの1つに数えられている。

1) 名古屋大学大学院国際開発研究科

* 本研究は、1992年度タイ国のロイエット県において、名古屋大学大学院国際開発研究科が実施した海外実施研修 (代表者長峯晴夫教授) の基で行われたものである。本研究にご支援頂いた国際開発高等研究機構、ならびにワーキング・グループIIのメンバーとしてタイのフィールドで活躍して頂いた4名の国際開発研究科院生 (小林丈道、神谷正彦、谷宏明、四本健二) の諸兄に対し感謝の意を表します。

上記のような教育問題は、1992年から開始された国家レベルでの第7次経済社会開発計画 (NESDB, 1992) の中で、中心的施策の一つとして取り上げられているが、その実現には多くの困難が予想される。本稿では特に、教育開発問題の中でも最重要課題となっている、タイ国の義務教育としての基礎教育期間延長問題に焦点を合わせ、その政策の具体的内容と実現の方法・問題点について、タイ国東北部に位置する Roi-Et 県をフィールドとして取り上げ、考察を行なっていく。

1. タイ国の教育行政制度と人材開発の現状

1) タイ国教育制度の成立過程

タイ国の義務教育制度は、1935年の「初等教育法」 (The Primary Education Act) の公布をもって本格的な展開の礎が与えられた。この法律により、バンコク市域に限られていた義務教育の制度が、タイ国全土に拡大されることとなった。この法律の基では義務教育年限は6年であったが、現実には4年間の基礎教育をもて終了していた。続いて、1956年には前期の中等教育が開始され、6+3という教育制度が確立された。タイ国では、1961年から1966年の5年間は、第1次の国家経済社会開発計画 (NESDP) が展開された期間にあたる。そして、この初の国家計画に呼応する形で、第一次国家教育開発計画 (NEDPlan) が策定された。この計画の中で初等教育は7年に延長され、これに中等教育が加わり、7+5という新しい体制が確立された。しかし義務教育は、大多数の人にとって依然として4年であったため、実際には4+3 (初等教育7年) と、3+2 (前期及び後期中等教育5年) という変則的な形態をとっていた。それ故、このような改革にも関わらず、大多数の人々 (特に農村部において) は、基礎教育4年の教育しか受けることができず、多くの人々にとって義務教育機会は制限されたままであった。

義務教育が現在の6年間に延長されたのは、1977年から始まる第4次教育開発5ヵ年計画においてであった。

この第4次教育開発計画の発足の年、従来の4+3+3+2の制度は、現在の6+3+3へと改められた(Ministry of Education Thailand, 1992)。それでも、万人の義務教育として、全ての国民が15才までの間に、6年間の初等教育を終了しなければならないと義務づけられたのは、ようやく1980年の「初等学校法」(Elementary School Act)の公布を待ってのことであった。ちなみに、義務教育期間が明確に6年と定められた1977年以前に義務教育を終了した人は、現時点(1992年)で25,6才ないしそれ以上の年齢となっているはずである。それ故、この世代に相当するタイ国民の大多数は、僅か4年の初等教育しか受けていないことになり、この点だけから考えても、タイ国の教育問題の深刻さが想像できよう。現在、タイの教育開発は1992年から始まった第7次5ヵ年計画の初年度にさしかかっており、上記のような教育問題状況に鑑み、開発のスピードに加速がかけられている。

2) タイ国教育行政組織の概要

タイ国の教育行政は、1892年チュラロンコン国王(ラマ5世)治世の時代に、それまでの教育部(Department of Education)が教育省(Ministry of Education)へと昇格することにより、その後の自立的発展の基礎が与えられた。続いて、1921年には義務教

育法が制定され、国民の教育義務が法律的に定められた。しかしこの法律は、バンコク市域以外には適用されなかった。タイ国の政治体制は、1932年それまでの絶対王政(Absolute Monarchy)から立憲君主制(Constitutional Monarchy)へと変革が行なはれ、これを契機として民主国家への第一歩がふみだされた。そしてこの年、国家の教育基本法に当たる、「国家教育大綱」(National Education Scheme)が制定された。タイ国の教育行政は、この大綱を時代の要請に合わせて改訂することを通じて、実施されることになる。特に、1960年以降、国全体の開発5ヵ年計画である「国家経済社会開発計画」(National Economic and Social Development Plan)が発足すると、毎5年ごとにこの大綱も見直され、経済・社会開発と教育行政との整合性が追求されるようになった。しかしタイ国教育行政の本格的展開は、1977年それまでの旧制度の基での義務教育4年制から、現在の義務教育6年を基礎とする6・3・3制への移行をもって始まったとみなすことができよう。これ以降、教育省は私学教育や職業教育、教員養成、福祉教育、ノンフォーマル教育など多様な教育行政分野を統合し、国全体の人材開発の根幹である教育制度の充実・拡大を計ってきた。しかし、タイ国全体の教育行政という視点から見ると、教育省内部の細分化された運営機構や、内務省及び他の省庁の所轄す

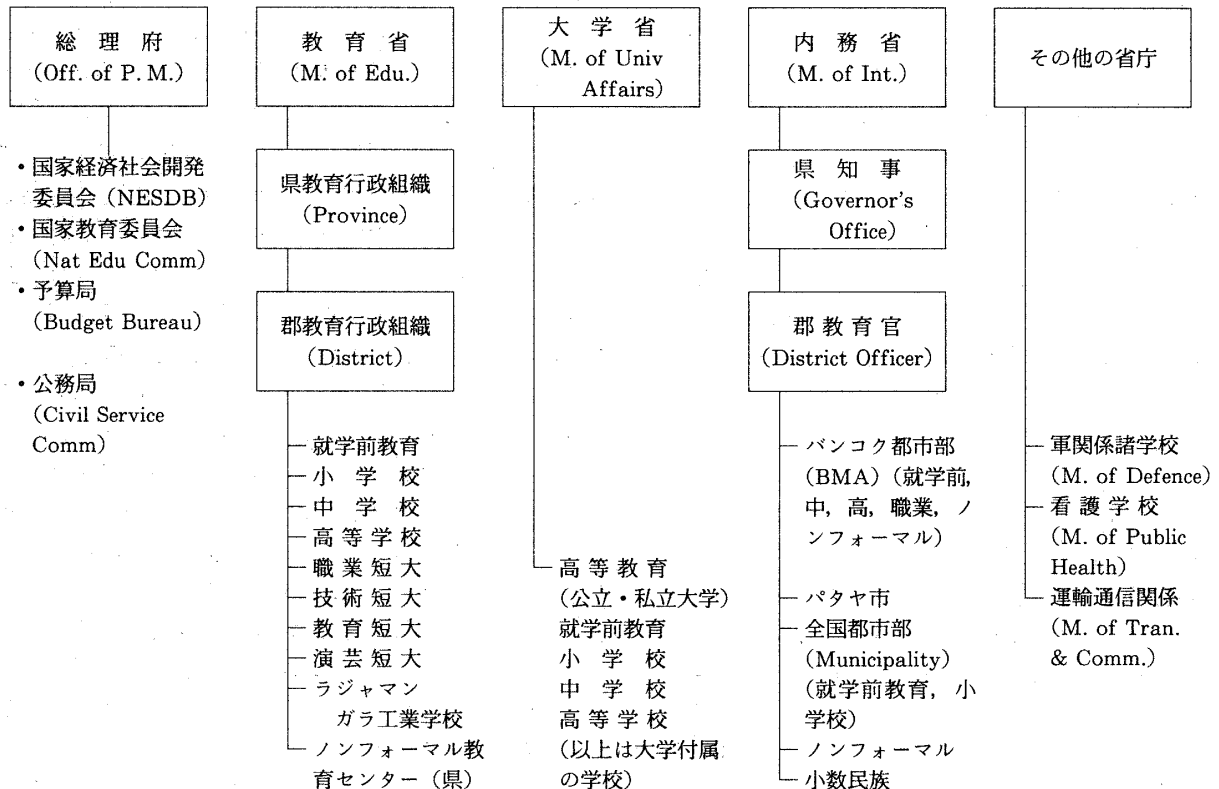


図1 タイ国教育行政組織図

る教育組織が入り乱れ、現在、タテ割り行政と組織の不統合という、政策実施上の困難に直面しているように見える。

図1は、現在のタイ国教育行政組織の全体像を示したものである。図の意味する主要な点は、以下のように要約することができる。

- (1) 総理府の基に「国家教育委員会」(National Educational Commission) が置かれ、先に述べた教育大綱の策定に当たっている。しかし、この委員会には政策実施上の権限はなにも与えられていない。
- (2) 教育省は県 (Province) 及び郡 (District) レベルに下部組織を有し、図に示された通りの広範囲の教育行政を展開している。中でもその中核は、6・3・3の部分に当たる全国の初等及び中等教育の統括にあるといえよう。しかし後述するように、バンコク及びパタヤ市と全国都市部 (Municipalities) における初等教育は、内務省の管轄となっている。そしてこの場合、予算の大部分は内務省から支出されている。
- (3) 教育省は、職業 (Vocational)、技術 (Technical)、教育 (Educational)、演芸 (Dramatic Art) の分野で多くの短大 (College) を所轄している。しかしこれら短大には、ほとんどの場合中等教育 (高等学校) 部分が併設されている。特に、ラジャマンガラ工業学校は全国31のキャンパスで、高校、短大、大学と3つのレベルで、農業、商業、工業、家政、美術など多様な分野の技術教育を展開している。タイ国は今後、中等教育を拡大していく必要に迫られているが、その際、普通中等教育に加え、いわゆる上記のような中等職業教育の拡充も重要な課題となっている。
- (4) 教育省は各県ごとにノンフォーマル教育センターを設置し、フォーマル教育を補完するさまざまな教育サービスを実施している。
- (5) 大学省は、公立及び私立大学の運営を統括しているが、同時に各大学に付属している幼稚園・小・中・高等学校の所轄も行なっている。
- (6) 内務省は、全国72県の知事を任命するとともに、県及び郡レベルに教育行政官を配置し、教育行政に対する助言・指導を行なっている。
- (7) これに加えて、内務省はバンコク首都圏、パタヤ市、及び全国都市部 (Municipalities) での初等教育とノンフォーマル教育、更に山岳民族に代表される少数民族教育をも担当している。
- (8) その他の省庁には、固有の専門業務遂行に必要な人材養成機関として、そのための学校 (中等教育から

表1 タイ国教育予算の変遷 (1982—1991)

会計年度	予算額 (百万バーツ)	対前年 比増減	GDP比	国家予算に 対する割合
1982	32,364.6	15.9	3.9	20.1
1983	37,142.9	14.8	4.1	21.0
1984	38,670.6	4.1	4.0	20.1
1985	38,565.6	-0.3	3.8	18.5
1986	39,438.7	2.3	3.6	18.6
1987	41,111.0	4.2	3.3	18.1
1988	43,860.7	6.7	3.0	18.0
1989	47,358.1	8.0	2.7	16.6
1990	59,962.1	25.8	3.0	17.9
1991	73,979.9	23.4	3.2	19.1

Source: Ministry of Education Thailand, Centennial 1892—1992

大学レベルまでを含む) が併設されている。

以上の通り、タイ国の教育行政は、大きく分けて教育省 (都市部を除く初等・中等教育と職業教育)、内務省 (都市部の初等教育とバンコク及びパタヤ市の全教育)、大学省、その他の省庁の4つに分断されているといえる。このような複雑な教育行政機構は、タイ国が今後、経済・社会環境の急激な変化に合わせ、迅速で効率的な国家の人的資源育成を計ろうとする場合、計画推進上の大きな障害となることが考えられる。特に、都市部と農村部での教育機会や教育の質的格差是正、及び後述する基礎教育期間延長計画の実現に向けての、省庁間及びその下部機構間での相互調整と協力関係の確立は、今後重要な問題となろう。

次に、タイ国財政支出に占める教育予算について概観してみよう。表1はタイ国教育予算の近年の変遷を示したものである。この表から明らかな通り、教育に対する支出はタイ国全歳出予算の内で、過去一貫して20%に近い大きな割合を占めてきている。総予算の中で教育支出の占める部分を1991年度の数字でみると、その割合は、19.1%と経済・産業関係への支出 (22.1%) に次いで高く、国防費 (16.3%) をも上回っている。また、このような教育に対する優先的支出の傾向は、過去一貫して維持されてきている。次に、教育予算の内訳であるが、各分野への支出割合を1991年度の数字でみると、初等教育へ53.26%、中等教育へ19.27%、大学教育へ16.24%、その他11.23%と、初等教育支出が大半を占めている。このような支出配分パターンは、基礎教育である初等教育の対象となる、児童数の多さを考えれば当然のことである。しかるに、タイ国政府は今後基礎教育年限を、今までの初等教育6年から、前期中等教育を取り込む形

で、9年に延長する計画を推進中である。このことは、支出パターンの上で中等教育への配分が初等教育予算並みに増大することを意味し、結果として教育予算全体の大幅な増加をもたらさずにはおかないであろう。計画によれば、基礎教育期間の9年間への延長は、第7次教育開発計画の期限内、すなわち1992年から1996年の5年間で実行されることになっているので、この5年間の予算編成はタイ国にとって、極めて厳しいものとなることが予想される。

3) 初等・中等教育におけるカリキュラムの構成

学校教育の生み出す人材の質が、教育内容すなわちカリキュラムの構成によって大きく規定されることは言うまでもない。表2と表3は、それぞれタイ国の初等及び中等教育における標準的カリキュラムを、この点から要約して示したものである(Sukontasap, 1992)。まず表2に示した初等教育の内容をみると、学年が進むにつれて基礎技能としてのタイ語と数学の時間が減少し、それに反比例する形で仕事志向(Work Oriented)とよばれる科目が増加していくことがわかる。これに対し、理科・社会や人格形成に関わる科目は、一貫してそれぞれ約4分の1の割合を占めている。このように、学年が上がると仕事志向科目が増加していくカリキュラムの構成は、現在タイ国全体で約50%の児童が基礎教育6年で学校教育を終了しており、そのために早くから仕事の世界への導入教育が必要とされていることを物語っている。特に、5-6学年になると、そこで学業を終了する者は選択科目として職業教育コースを、一方中等教育に進む者は英語のコースへと分化し、非常に早い段階で基礎教

育が終了してしまうことが読みとれる。なお、学校は朝8時半に始まり、50分授業で午前中3時限、11時から11時50分まで昼休み、午後また3時限の授業があり、学校は3時10分で終了となる。年間では約200日の授業日数で、延べ時間では約1000時間となる。

次に、表3に示した中等教育のカリキュラムをみると、前期中等教育においては、就職者向けの職業教育と、進学者向けの外国語(ほとんどが英語)が、選択科目として大きなウェイトを占めていることがわかる。特に、第9学年では数学も選択となり、それを選択するアカデミック・コースと、その他を選択する職業コースとの色分けが鮮明となる。更に、後期中等教育の段階に進むと選択科目がより増加し、アカデミック・コースである普通科と職業科が明確に分化していく。

以上の分析から、次のようなカリキュラム上の問題点が指摘できる。まず第一に、初等教育において非常に早い段階で、数学、理科、社会といった基礎教育科目の学習が終了してしまうという点である。特に、基礎教育6年で卒業する児童にとっては、これらの科目の学習はまったく不十分と言わざるをえない。第2に、上記の傾向は中等教育段階に進むとより一層顕著となり、特に理科と数学のウェイトが全体的に低下していく。その一方で、職業科目や英語の履修単位数は増加していく傾向がみられる。第3点として、このようなカリキュラム構成の結果として、タイ国児童・生徒の科学的知識の水準が、全体として低いレベルに留まっていることが指摘されている。例えば、タイ国の開発研究機関であるTDRIの報告によると、12学年(高校3年)生徒の数学と科学の試験成績は、国際基準に照らして国

表2 タイ国初等教育における標準的カリキュラム (1990年改訂)

科目	1-2学年	3-4学年	5-6学年
1. 基礎技能 (タイ語, 数学)	500時間 (50%)	350時間 (35%)	250時間 (25%)
2. 生活経験 (理科, 社会)	150時間 (15%)	200時間 (20%)	250時間 (25%)
3. 人格形成 (体育, 保健, 芸術)	250時間 (25%)	250時間 (25%)	200時間 (20%)
4. 仕事志向 (家庭, 生活)	100時間 (10%)	200時間 (20%)	300時間 (30%)
合計	1000時間 (100%)	1000時間 (100%)	1000時間 (100%)
5. 特殊経験 (英語, 職業など)	—	—	200時間

—印は選択科目をしめす。

Source: Sukontasap, 1992 より作成。

表3 タイ国中等教育における標準的カリキュラム (1990年改訂)

学 科 目	前 期 中 等			後期中等
	7学年	8学年	9学年	10-12学年
タイ語	4単位	4単位	4単位	各年6単位
理科	3	3	3	3
数学	3	3	—	—
社会	4	4	4	6
体育	3	3	3	6
芸術	1	1	1	—
仕事志向	2	2	2	6
職業教育	—	—	—	—
外国語	—	—	—	—
上記からの選択	10	10	10	3年間で45単位
合計単位数	30	30	30	各年30+45 (3年間)

—印は選択科目をしめす。

Source: Sukontasap, 1992 より作成。

が定めた達成水準に比べて非常に低く、また社会科学や国語の成績においても、約半数の生徒しか達成水準に到達していないとされている。しかし、このように低い学力水準の問題は、カリキュラム問題だけではなく、教師の質や教授法、教科書・教材、学校施設、家庭や地域の教育に対する支援など、多様な要因に起因するものであることは明らかである。それ故これらの要因も含め、児童・生徒の学力向上（特に科学、数学分野で）のため、国民教育の質の向上という側面から、今後より一層の教育投資が必要となろう。このような教育の質向上のための施策は、これからのタイ国の経済・社会発展に必要なより高度な人的資源を供給していく上で、重要な課題となろう。

4) 教育と雇用：労働力構造変化に対応した学校教育システムのあり方の問題

タイ国は今世紀の終わりがさきまで、開発途上国から新興工業経済国へと仲間入りすることが期待されている。このことは産業構造や労働力構造の上で、農業中心の社会から工業やサービス中心の社会へと、タイ国がさらなる発展を成し遂げる必要のあることを意味している。このような脱農業社会への展望は、表4に示したTDRIのレポートからも読み取れる（TDRI, 1986）。この表によると、タイ国としては現在約60%を占める農業労働力人口を、2001年までに約48%にまで減少させ、その分を工業部門やサービス部門に振り分けていく必要があることが示されている。農業部門の労働人口は、圧倒的多数（TDRIレポートでは約95%）が、義務教育6年ないしそれ以下の学歴しか有していない点を考えると、教育水準の低い農業部門から、相対的に高い質の労働力が必要とされる工業及びサービス部門への労働力シフトのためには、並々ならぬ教育レベル向上の努力が求められることになる。特に、農村部での教育水準を、初等教育終了から中等ないし職業教育終了レベルまで、速やかに向上させることは、最も急を要する国家的行政課題であるといえよう。

表4 タイ国の産業部門別労働力構成比：
(1986年～2001年)

産業部門	1986	1991	1996	2001
農業部門	66.7%	61.36%	55.07%	48.06%
工業部門	10.47%	12.95%	15.85%	19.20%
サービス部門	22.78%	25.69%	25.69%	32.74%
合計	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Source: Proceeding of Workshop on Human Resource and Policies, TDRI, 1986

同様な点は、表5の資料からも読み取れる。この表は、タイ国の第7次経済社会開発計画が終了する1996年の時点において、学歴別にみた民間部門での雇用労働力の構成がどのようになるかを予測したものである。表の結果によると、大雑把にみて1988年には、約50%の雇用者が低学歴層（小学校卒以下）の人々から構成されていたが、第7次開発計画が終わる1996年には、その割合は約4分の1にまで減少することが予想されている。これと反比例して、民間部門雇用者に占める中等教育終了者や職業学校出身者の割合は、大幅に増大していく。言い換えれば、1996年のタイ国経済の工業化の水準においては、少なくとも中等教育を終了しない限り、民間部門で雇用されることは困難であるということが理解できる。特に農村部においては、今後中等教育ないし職業教育を速やかに普及させ、潜在的農業労働人口を民間部門の雇用者へと、スムーズにシフトさせていく有効な施策が求められよう。

ここで問題となるのが、タイ国における中等教育進学率の動向である。表6は初等教育が終了する第6学年から、中等教育が開始される第7学年への移行率（transitional rate）を示したものであるが、その割合は1987年以降着実に増加し、1990年時点で52.88%に達している（ただし、通信教育などのノンフォーマル教育による者も含む）。また、NESDBの計画では第7次5カ年計画が終了する1996年には、移行率は73%となることが予測されている（NESDB, 1992）。加えて、このようなNESDBの計画に呼応する形でタイ教育省は、1996年までに基礎教育年限を、現在の初等教育6年から前期中等教育を含む9年にまで延長する方針を打ち出した。このような教育計画の抜本的見直しは、タイ国が近い将来の産業構造及び雇用構造の急激な変化に対応するため、質・量の両側面から教育システムの高度化を急ぎつつあることを意味している。このタイ政府の方針は、教育省が策定した第7次国家教育開発計画（The Seventh National Educational Development Plan）の中で詳しく述べられているので、次にこの点

表5 教育水準別にみたタイ国雇用者の割合
(民間部門)

年度	小学校以下	前期中等教育	後期中等教育	職業学校	教員養成	大学	合計
1988	48.68	13.32	5.64	18.56	3.55	10.24	100%
1991	40.27	16.71	7.08	22.64	2.80	10.51	100%
1996	27.06	22.48	9.52	29.08	1.74	10.11	100%

Source: NESDB & TDRI, A Survey of the Thai Labor Force and Forecasted Demand, December, 1989

表6 タイ国における初等教育（第6学年）から中等教育（第7学年）への移行率

学年暦	第6学年 在籍者数	第7学年 在籍者数	第6学年から 第7学年への 進学率
1987	1,041,896	422,552	40.56%
1888	1,024,527	439,871	42.93%
1989	1,009,935	475,096	47.16%
1990	1,004,739	531,337	52.88%
1991	1,010,226	—	—

表の数字はフォーマル・ノンフォーマル教育の両者を含む。
Source: Ministry of Education Thailand, Centennial 1892-1992

を概観してみよう。

2. 第7次国家教育開発計画（NEDPlan）の概要

タイ教育省は、1992年から1996年までの第7次教育開発5ヵ年計画の具体的内容として、表7に示した11の事業項目をあげている（Ministry of Education, 1992）。各項目は相互に関連したり、また一部重複しているが、表7での中心的問題は、第一項目に示した「教育機会の延長」（extension of educational opportunities）であろう。この問題には表7に示した通り、(1)恵まれ

表7 タイ国第7次国家教育開発計画（1992-1996）の概要

- 教育機会の延長** 1) 基礎教育（basic education）の年限を、現在の6年から9年に延長すること。2) 身体的、社会的、経済的に恵まれない「残された」人々（人口の約2.5%）に対し、教育機会を拡大すること。これらはいずれも、国家の方針である「万人のための教育」（Education for All）の理念に基づくものである。
- 教育の質の改善** 倫理や道徳、外国語、数学、管理や職業教育の質を高め、主体性のある善良な市民となり得る人材を育成するため、カリキュラムと教授学習方法について改善をおこなう。目的は身体、知性、精神ともに均衡のある成長をとげ、これからの経済・労働市場の拡大に対応できるような職業的技能と、基本的能力を有する人間の育成にある。
- 職業のための教育** 技術や情報変化の激しいこれからの社会において、個人に対し就業の機会を与えるとともに、経済の生産性向上に貢献できるような教育の拡充を計る。小学校レベルでは、家庭内の仕事と身近な作業を通じた基本的労働習慣、及び就業促進的技能の習得機会を提供する。また、職業教育においてはコースやカリキュラムを拡大し、多様な技能者の育成を計る。そのために高校レベルでの職業コースの充実と、農業・工業・商業分野での短大を拡充する。
- 科学・技術教育** NIES 諸国への仲間入りをめざすタイ国にとって、科学技術の振興は従来からの課題であった。第7次教育開発計画においても、技術者、管理者、各種専門職、及び研究者の育成は重要なテーマの一つとなっている。
- 生涯教育** 各種の事情から教育を中断せざるをえなかった人々が、再び教育の場に復帰できるよう、ノンフォーマル教育の機会を拡充する。特に、単位制を導入し、フォーマルとノンフォーマル教育を組み合わせることで、誰もが教育を継続・完了できるような体制（life-long education）の充実を計る。
- 人材育成教育** タイ国民の資質の向上を計るためには、人材育成の任にあたる教師や教育者の質の向上がまず必要であることが強調されている。特に、教育者の能力向上と道徳的価値意識の涵養が必要であると考えられている。
- 健康教育** 児童の身体的健康を促進するため学校給食、体育教育、保健衛生、栄養に関する教育を充実させる。
- 民主主義育成教育** タイ国の立憲君主制度の基での個人の権利と義務、自由について、教育の場を通じて、学習と実践を促進する。具体的には、生徒会やクラブ活動などを通じて、選挙、討議、決議など民主主義のルールを学習させる。
- 私的教育** 私的分野の組織や団体が、特定集団のニーズに応えるための教育活動を拡充することを促進する。特に、企業が従業員に対し教育や訓練を与えることを奨励する。
- 芸術・文化・宗教** 急激に変化するタイ社会の中で、市民生活の精神的基盤となる道徳や価値意識を強化するため、宗教的・文化的伝統、及び自国文化に対する理解と尊敬を高めるための教育を行なう。特に、宗教家（僧侶）による宗教教育を量的に拡大する。
- 教育充実に向けた行政的及び他の諸資源の動員** 地区及び地方レベルでの教育を活性化するため、行政的・管理的機構の柔軟化を計る。また、各地域で行政や学校関係者が入手可能な教育的資源を活用することを奨励する。

ない少数グループ（都市・農村の貧困層、路上生活児童、山岳少数民族、障害者、女性、老人など）に対する教育の拡大と、(2)基礎教育年限の延長の2つが盛り込まれている。これらの政策には、タイ国が標榜する「万人のための教育」(Education for All)という考え方が反映されている。その背景には、国際識字年に当たる1990年、タイ国ジョムティエンにおいてUNDP、UNICEF、UNESCO共催の基に「万人のための教育世界会議」が開催され、そこで上記の考え方が大会の決議として採択され、これに沿ってタイ国教育開発の基本方針が立案されたという事情が存在している(Ministry of Education, 1992)。この世界会議決議の基本精神は、教育が開発促進にとって基本的に重要な問題であること、及び教育を受けることが万人の権利である点を強調しており、タイ国教育計画の基本理念として適切な方向性を示唆していた。前述の通り本稿の関心は、表7第1項中の(2)として示した、基礎教育ないし義務教育年限の延長という点にあるので、以下この問題を中心に第7次教育開発の要点を概観してみよう。

1) 基礎教育年限の延長推進のための基本計画

タイ教育省の計画によると、基礎教育の年限を現在の初等教育6年から、前期中等教育終了までの9年間に延長するための基本的アプローチとして、(1)現在の小学校に前期中等教育に相当する7、8、9学年の学級を順次増設していくこと、(2)7、8、9学年を受け入れる中学校を新設したり、既存の中学校に分校を併設していくこと、(3)ノンフォーマル教育(社会教育)において、今まで以上に7、8、9学年の生徒を受入れていくこと、という3つの方法が予定されている。そして計画の目標値として、第7次開発計画が終了する1996年までに、小学校第6学年を終了した生徒の97.5%が中等教育段階に進学できるようになることを求めている。

教育省内部の推進体制としては、第1の小学校の中等学校化は「国家初等教育局」(Office of the National Primary Education Commission; ONPEC)が担当し、第2の中学校の拡充は「普通教育部」(General Education Department; GED)が、そして第3のノンフォーマル教育の拡大は「社会教育部」(Department of Non-formal Education; NFE)が担当することが予定されている。以下、各部門の実施計画の概要をのべてみよう。

2) 教育省各部門における延長計画の概要

まず、初等教育局(ONPEC)においては、1990年よりいくつかの小学校において、実験的に中等教育の導入

を進めており、1991年度でみるとONPEC所轄下の全小学校のうち、その4.35%に当たる1,366の小学校において、すでに7-9学年クラスの開設が行なわれていると報告されている(Ministry of Education, 1992)。そして、ONPECは今後5年間の間に、毎年約1,000の小学校において、前期中等教育の導入を計っていくことを計画している。

次に普通教育部(GED)であるが、この部門においては現在のタイ国で、中等教育への進学を困難としている様々な問題に対して、それらを1つ1つ解決していく、地道な努力が求められている。そのような努力の対象として、(1)農業や家内労働の担い手として仕事に従事している児童生徒を対象に、彼らが就学し通学が可能となるよう、授業の時間帯を柔軟に設計する、(2)授業料を無料とし家計の負担を軽減する、(3)教科書の無料貸与を行ったり、制服以外の衣服で通学することを認める、(4)通学問題を解決するため、生徒の居住区近くに中学の分校を建てたり、遠隔地生徒のために寮を建設する、(5)生徒や家族の自助努力で学習が継続できるよう、様々な工夫、例えば給食の自給自足(フリー・ランチ)等を奨励する、(6)地方の小さな中学校での教育の質を高めるため、優良中学からの支援(教師の派遣や交流等)を促進する、(7)教育に対する両親の意識を高め、児童を中学へ進学させるよう啓蒙活動をおこなう、といったキメ細かい方策が考えられている。

最後に、社会教育部(ノンフォーマル教育部; NFE)のアプローチについてみてみよう。NFEは各県のNFEセンターにおいて、大別して、学校教育の補完事業と、学校外でのいわゆる社会教育という2つの教育事業を実施しているが、基礎教育期間延長問題にとっては前者の事業が重要な関連を持つ。タイ国においては、ノンフォーマル教育の機会が、就学前(3~5才)教育から大学教育まで、広く万人に開かれている。そして、タイ国ノンフォーマル教育の特徴である、柔軟な就学条件、短いコース、費用の安さといった利点のため、現在約200,000の人々がこの恩恵を受け、ノンフォーマルの分野で学んでいるといわれている(Ministry of Education, 1992)。学校教育を補完するノンフォーマル教育の方法としては、現在(1)夜間授業、(2)通信教育、(3)自己学習(カリキュラムに沿って自己学習し試験を受けて進級・卒業していく)、という3つが採用されている。履修者はいずれかの方法で必要な学習を完了し、資格認定の試験に合格すれば、学校教育と同等の卒業資格(Certificate = 小・中・高, Diploma = 短大, Degree = 大学)を取得することができる。このようなノンフォーマル教育の制度は、様々な理由で学校教育を

中断せざるを得なかったり、就学機会を逸してしまった人々に対して、学校教育と同等の学習機会と資格取得の道を開くものであり、タイ教育省はこれからの教育機会拡大の施策を進める上で、これが有力な方法の1つとなり得るものと高い期待を寄せている。それ故、中等教育を義務教育化する計画においても、第6学年終了者のある一定数が、このノンフォーマル教育制度の基で、中等教育を続けることが予定されている。

3) その他の教育開発問題

表7では教育機会の延長に加え、他の様々な問題が第7次教育開発のテーマとして取り上げられているが、その中でも「職業のための教育」(education for occupations)と「教育の質の改善」の2つが特に重要である。まず職業のための教育であるが、目的は学校教育の場を通じて、労働力として質の高い人材をどのようにして世に送り出すかという点におかれている。そのための具体的方法としては、(1)小学校の低学年の段階では、基礎となる知識や能力を育成すること、及び家の仕事や家事手伝いを通じ実際的な仕事の経験と仕事の態度を養うこと、(2)中等教育の段階では、職業をめざす者に対しては雇用可能(employable)な職業能力を育成し、また高等教育や専門的職業を志向する者に対しては、キャリア選択のための多様なコースを準備することが考えられている。しかし、(3)最も重要な課題は各種職業学校の充実であり、工業、農業、商業、工芸などの諸分野で職業短大を拡充し、そこに中等教育コースを併設することにより、より多くの雇用可能な中等教育卒の人材を育成することである。(4)加えて近年の新しい試みとして、普通高校の生徒で卒業後就職を志向する者に対し、普通高校に在籍したままで、通常のカリキュラムに一部職業学校での実習を追加する(週一定時間職業学校で学ぶ)ことで、特定職業分野の終了資格を認めるやり方が普及しつつある。この試みは、教育省内の普通教育部(GED)と職業教育部(VEG)が政策協調を行なった結果であり、今後このような省庁間での協力体制の確立がより一層求められることになろう。

次に、教育の質の改善について簡単に触れてみよう。ここには大別して、2つの問題がある。その1つは前述した通り、数学、理科、社会などの基礎的分野での児童生徒の能力を高めるため、カリキュラムの改正や教授法の改善を含めた、教育方法の見直しを行なうという問題である。第2はこれからの経済・社会の変化の中で、民主国家タイ国の市民社会の一員として、また建設的な産業社会の一員として、それに相応しい道徳観・価値意識と行動様式を具備した人材を、どのようにして育成して

いくかという問題である。この課題に対しては、民主主義教育やタイの伝統文化・宗教に関する教育の強化の問題として、学校教育の場で具体的な学習テーマとして取り上げ、教育を行なっていくことが計画されている。

3. Roi-Et 県における教育開発計画の展開

以上、タイ国全体としての社会開発、特に教育開発計画の概要を紹介したが、次にタイ国東北部に位置するRoi-Et県での、開発計画実施の具体的状況についてみてみよう。Roi-Et県は、貧しい東北地方の内でも特に開発の遅れた農村地域であり、教育水準や所得水準において、全国平均を大きく下回っている。塩分の多い砂地のため、稲作かタピオカ栽培以外土地利用が難しく、また工業やサービス業も未発達のため、多くの人々がバンコクやその周辺の大都市へ出稼ぎに出ていく。特に、乾期の農閑期になると大量の東北タイ人が、バンコク方面に労働移動(labor migration)を展開する。Roi-Et県人に代表されるこれらの東北タイ人は、そのほとんどは教育水準が低く、規律ある労働習慣を欠いた不熟練労働者であると言われている。加えて彼らは、雇用の場での労働よりお祭りや友人・家族間での行事をしばしば優先させるため、雇用主からは「東北タイ文化」の中で育った、扱いにくい一風変わった人々と見られている(Phaisal, 1992)。

このような地域の特徴を有するRoi-Et県において、タイ国の第7次経済社会開発計画(NESDB, 1992)の持つ意義は大きい。というのは、この開発計画の中心的課題の1つが、タイ国内での所得格差の是正であり、農村部での経済及び社会生活の質の向上に向けられているからである。東北地方での教育開発計画(NEDPlan)の推進も、上記のような文脈において展開されねばならないことは言うまでもない。このような観点から、Roi-Et県における教育開発計画の実施においては、基本的な知識・態度の教育と、工業・サービス分野で雇用可能な、実際の技能と労働習慣を持った人材の育成が求められることになる。以下この点から、Roi-Et県での教育開発の実際を、特に基礎教育期間延長に関する問題に焦点を当て考察してみよう。

1) Roi-Et 県における教育行政

タイ国の中央政府レベルでの教育行政制度については、すでに図1で紹介したが、この図から明らかな通り、Roi-Et県という地方レベルの教育行政においても、教育省と内務省の所轄する学校群は、はっきりと二分されている。表8は、Roi-Etにおける教育行政組織を、所轄省庁ごと及び省内の下部組織ごとに示したも

表8 Roi-Et 県における教育行政組織と学校数 (1990年)

I. 教育省 (MOE) 所属の部門組織	
1. 国家初等教育局 (Office of the National Primary Education Commission ; ONPEC)	バンコク首都圏, 及びパタヤ市, 各県下の都市部 (Municipalities) を除く全国の初等教育を統括する。
	• Roi-Et 県での, 学校数=789, 生徒数=162,215
2. 普通教育部 (General Education Department ; GED) :	バンコク首都圏とパタヤ市を除く全国の地域で中等教育を統括する。
	• Roi-Et 県での, 学校数= 46, 生徒数= 29,981
3. 職業教育部 (Vocational Education Department ; VED) :	中等教育及び短大レベルでの職業学校を統括する。
	• Roi-Et 県での, 学校数= 4, 生徒数= 1,871
4. 私学教育課 (Office of the Private Education Commission ; OPEC) :	私立の初等及び中等学校を統括する。
	• Roi-Et 県での, 学校数= 16, 生徒数= 4,032
5. 美術部 (Fine Arts Department ; FAD) :	美術・演芸関係の短大・大学を統括。
	• Roi-Et 県での, 学校数= 1, 生徒数= 442
6. ノンフォーマル教育部 (Non-formal Education Department;NED):	ノンフォーマル教育センターを通じ, 通信教育を主体とした初等・中等教育の実施, 及び各種の技能教育, 識字教育, 情報サービスの提供。
II. 内務省 (MOI) 所属の部門組織	
1. 地方教育課 (Office of Local Education ; OLE) :	県 (Province) 内の都市部 (Municipality) における全初等教育を統括。
	• Roi-Et 県での, 学校数= 7, 生徒数= 2,636

合計 学校数=863, 生徒数=201,182	
(但し, ノンフォーマル教育は除く)	

のである。この表によると, Roi-Et 県では教育省所轄の6つの下部組織と, 内務省の1組織が全教育行政を取り仕切っていることになる。問題となるのはこれら下部組織間の調整と, 協力体制の確立・運営である。というのは, タイ国の地方教育行政においては, わが国に見られるような教育委員会組織が確立されていない。そのため県レベルにおいては, 教育省の各部門や内務省の担当者は, 基本的にはバンコクの本省の担当責任者からの指示と, そこからの予算配分に従うことになるため, 県や市レベルでの各部門間での政策調整や, 県独自の協調政策の立案は事実上不可能に近いものとなる。実際 Roi-Et において, 筆者らは聴き取り調査のため表8に示した各部局を訪問したが, それぞれのオフィスは物理的にも離れた場所にあり, お互いに無関心と言える程, 相互のコミュニケーションを欠いている様子がうかがわれた。特に, 内務省管轄の Roi-Et 市立の7つの小学校

は, 基礎教育期間延長に代表される新しい教育開発計画の推進において, 教育省傘下の ONPEC 所轄の学校に比べ, はっきりと遅れが目についた。各県内の住民による選挙ではなく, 中央政府による県知事の任命制をとっている現在のタイ国地方自治の現状では, 地方レベルでの自立的な教育委員会組織の運営は困難であるにしても, それに代わる何らかの統合的行政機能の確立が求められるところである。

次に表9により, Roi-Et 県における, 学校数, 教師数, 生徒数の分布状況を見てみよう。全体で見ると, 1991年現在の県下の生徒数は205,834名であり, 表8に示した1990年度の生徒数201,182名に比べ, 1年間で4,652名, 率にして2.3%増加している。しかし Roi-Et 県の試算によると, 初等及び前期中等教育年令にほぼ相当する5才から14才までの人口数は, 男女合計で1990年では約26万人, 1995年では約23万人, 2000年では約21万

表9 Roi-Et 県の学校数とクラス数、生徒数、教師数（所轄別、1991年）

所 轄	学校数	クラス数	生徒数	教師数	生徒／教師比	
教 育 省						
国家初等教育局 (ONPEC)	789	7,259	161,785	9,382	1 : 17	
普通教育部 (GED)	46	809	33,193	2,081	1 : 16	
職業教育部 (VED)	3	77	2,548	215	1 : 12	
芸 術 部 (FAD)	1	10	340	50	1 : 7	
私学教育課 (OPEC)	17	168	5,283	229	1 : 23	
内 務 省	小 計	856	8,323	203,149	11,957	1 : 17
市立 (Municipality) 小学校	7	94	2,685	152	1 : 18	
合 計	863	8,417	205,834	12,109	1 : 17	

人と、次第に減少していくことが予想されている (Phaisal, 1992)。このような学齢期若年人口の減少は、タイ国における家族計画の着実な農村部への浸透により、今後全国的趨勢として生起することが予測されているが (Ministry of Education, 1992)、第7次の教育開発計画が求めている義務教育年限延長という目的実現にとっては、このような就学年令人口の減少傾向は、政策環境としては望ましいものであると言うことができよう。

しかしその一方、表9に示された教師一人当たりの生徒数を見ると、全体平均で17名と少なく、国際基準や日本の場合と比べても、半分ないしそれ以下であるといえる。このことは、Roi-Et 県のように広い農村地帯に人口が散在している地域においては、就学率を向上させるためには小さい学校を多数造らなければならない、その結果、生徒数／教師数の比率からみた教育効率は、いきおい低下せざるを得ないことを示唆している。これに加えて、前述のように就学年令人口の減少が進む場合、各学校は十分な生徒数を確保することがむずかしくなり、その結果生徒数を基準とした教育効率向上の問題は、農村部では一層厳しいものとなろう。Roi-Et 県における基礎教育機会延長計画の実施においても、この点は十分考慮される必要がある。

2) Roi-Et 県における前期中等教育機会拡大の試み

前節で述べた通り、タイ国政府は前期中等教育の機会を拡大するために、(1) 小学校に中等学校部分 (第7～第9学年) を増設していく、(2) 既存の中等学校を拡充 (分校の増設を含む) したり新に中等学校を増築する、(3) ノンフォーマル教育においてより多くの第7～9学年生を受け入れていく、という3つの基本的方略を採用

している。このような方向性の基で、Roi-Et 県においても表9に示された諸学校において、前期中等教育機会拡大の試みが開始された。表10は1991年度における、Roi-Et での中等教育 (第7学年) 進学者総数を、行政部門別に示したものである。合計でみると、全初等教育 (第6学年) 終了者24,830名の内、その45.5%に当たる11,830名が、何らかの形で中等学校に進んでいることがわかる。しかしこの割合は、表6で見たその前年度 (1990年度) のタイ国全体の中等学校進学率、52.88%と比べても著しく低い。このように、全国水準に比べてかなり立ち後れている Roi-Et 県の教育開発推進のためには、これから1996年に向けより加速的な計画の実現が求められることになる。なお表8において、Roi-Et には内務省所轄になる市立の小学校が、7校存在することが紹介されたが、表10の結果はこれらの小学校においては、中等クラス (第7学年) の増設は、まだ開始に至っていないことが示唆されている。

次に、Roi-Et 県における今後の中等学校増設計画についてみてみよう。Roi-Et 県教育部 (知事部局) が作成した県下の前期中等学校 (第7学年) 増設促進計

表10 Roi-Et 県における中等教育 (第7学年) への進学者数 (1991年)

所 轄 部 門	
普通教育部 (GED)	9,273
国家初等教育局 (ONPEC)	1,155
私学課 (OPEC), 芸術部 (FAD)	130
ノンフォーマル教育部 (NFE)	765
合 計	11,323
初等教育 (第6学年) 卒業者数	24,830
中等教育 (第7学年) 進 学 率	45.5%

Source : Roi-Et Education Office, 1991

画によると、表11に示された通り第7次教育開発5ヵ年計画期間の1992年から1996年を通じて、初等教育卒業生に対する第7学年進学者の割合は徐々に高まり、最終年度の1996年までには、進学率は98.0%まで引き上げられて行くことが予定されている。このような計画達成のためには、フォーマル教育のみならずノンフォーマル教育分野においても、第7学年クラスのかなり（現在の学生数の倍以上）の増設が期待されている。表11に示した通り、これは国家の教育開発促進計画に整合する形で、Roi-Et 県自身が独自のプロジェクトを行なった結果であるが、もしこのような促進計画の導入が行なわれない場合には、1996年度になっても Roi-Et 県の中等学校進学率は、60.0%という低い水準に留まっていることを表の数字は示している。

さて問題は、このようなハイ・ベースの促進計画をどのように実現して行くかという点である。この問題の解決に当たり、初等教育局（ONPEC）と中等教育を所轄する普通教育部（GED）は、それぞれの管轄内で Roi-Et 県のどの学校が第7学年クラスを増設を行なうべきかを検討した。そして、各年度毎に増設該当学校名を具体的に指名し、そこで促進計画に見合った数だけの第7学年進学者を受け入れることを定めた。表11はこのような作業から算出された、新規増設予定学校数と、そこでの受け入れ生徒数を年次進行計画として示したものである。この計画によれば、新規増設作業は1992年から1994年までの3年間で山場で、この期間を乗り切れば計画達

成はほぼ現実のものとなることが理解できる。このような計画が可能となる背景として、(1) 表11に示された通り、初等教育終了者数は1992年をピークに暫時減少して行くこと、(2) 表9において検討した通り、Roi-Et 県の学校では、現在教師一人当たりの生徒数が少ないため、この割合を高め教育効率を向上させることで、より多くの第7学年進学者を吸収することが可能となること、(3) 全ての小学校に第7学年クラスを設けるのではなく、各地域ごとに中核的となる小学校を定め、そこに第7学年クラスを増設し地域の生徒が通学できるようにすること、(4) 筆者らの見聞したところでは、実際には既存の小学校に少し建物を増築することで、表11に示された予定数の生徒の受け入れは可能となること、(5) 大きな中等学校に2、3の分校を増設し、本校の教育資源を活用しながら分校経営を行なうことができること、といった理由をあげることができる。しかし、第7学年を受け入れれば、その後は第8、9学年と順次学年が進行していくので、各受け入れ校で第9学年までの義務教育化が完成するまでには、このような机上の計画以外に様々な問題（特に教科書、教師、カリキュラム、学校混雑などに関する問題）の解決に迫られることになる。

加えて表11では、ノンフォーマルでの前期中等教育が現在の倍以上の規模に拡大されることが計画されているが、この場合、今でも問題となっているノンフォーマルでの教育の質の低下の問題が、一層憂慮されることになる。また、Roi-Et 市には内務省所轄の7つの市立

表11 Roi-Et 県における前期中等学校進学促進計画
(第7次国家教育開発計画に基づく)

学 年 度	1992	1993	1994	1995	1996
(1) 第6学年卒業生数	24,875	24,488	23,392	22,875	22,170
(2) 第7学年進学者数 (促進計画数)	13,930	16,652	18,567	20,571	21,727
内、フォーマル教育	12,946	15,535	17,251	18,871	19,541
ノンフォーマル教育	984	1,117	1,346	1,700	2,186
(3) 進学率: 促進計画の場合 (%)	56.0	68.0	79.5	90.0	98.0
(既存計画の場合 (%))	43.0	47.0	52.8	56.0	60.0

(4) 中等クラス	・初等教育局による				
増設計画	第7学年増設学校数				
	26	21	15	—	—
(新規拡張分)	生徒受け入れ数				
	1,511	1,291	1,032		
	・普通教育部による				
	分校増設数				
	10	6	8	4	1
	生徒受け入れ数				
	769	629	411	420	90
合 計	2,280	1,918	1,443	420	90

Source : Roi-Et Education Department, 1992 に基づき作成。

小学校が存在しているが、そこでの義務教育延長計画は、表11では何ら予定されていない。この点で教育省と内務省間での、義務教育延長計画について相互の足並みをそろえる問題も残されている。

3) 義務教育延長に対する生徒および家族の態度：

Roi-Et 県におけるケース・スタディーの結果から

政府の義務教育期間延長の呼び掛けに対して、生徒や父兄がそれに応え、延長された教育機会を進んで享受できるようになることが、表11に示した計画が現実のものとなるための必須の条件であることは言うまでもない。しかしこの条件は Roi-Et 県に関する限り、所与のものとは言いがたい。筆者らは県下の農村部を訪問した折り、住民に対しこの問題を問い掛けてみた。そのときの回答は、ほとんど全員が教育の重要性を認め、子どもたちが中等教育を受ける必要性を支持していたが、同時に現実には多くの困難があることを指摘していた。これらの現実的意見は、以下のように集約できる。

- (1) 中等学校に進学すれば小学校教育と比べてより多くの費用がかかり、多くの貧しい人々はこれを負担できない。
- (2) 農村部では小学校を終了すれば、子どもといえども一家の重要な働き手であり、その後は学校には行かしてもらえない。
- (3) 勉強が嫌いな子どもが多く、結局長続きしないだろう。
- (4) 中学校は遠く離れた所に設けられることになるので、事実上通学は無理である。
- (5) 仮に中学校を卒業したとしても、Roi-Et では小学校卒と同じ仕事にしか就けず、中学校に進む意味がない。

上記の意見の内、(1)と(2)は家計の貧困という同一の原因に根ざしている。また(3)の意見も事実というより、上記2つの原因から結局子どもが落ちこぼれるだろう、という点を示唆しており問題の根は同じといえる。それ故、

父兄の側からみた進学阻害要因は、「家計の貧困」「通学問題」「雇用機会」の3つに集約されることになろう。

以上のような農村父兄からの聞き取り調査に加え、社会開発班の大学院生の一人により、表12に示されたような小学生自身からの意見聴取も行なわれた (Kobayashi, 1992)。表12の結果は、筆者らが訪問した Roi-Et 県下の小学校において、授業参観後に4つの学校で教室内の生徒に「あなたは中学校で勉強したいですか?」と口頭で問い掛け、その場で挙手を求め、賛否を集計することにより得られたものである。また、なぜ中学校に行きたいか・行きたくないかについても、その場で生徒たちから理由を聴取した。このような調査のやり方には、もちろん色々な問題点はあるが、表12の結果は前記の父兄の意見を補足する意味で、いくつかの示唆を含んでいる。

表12の結果によると、全体で概ね70%の生徒が、中学校への進学を望んでいることがわかる。この結果は、先に父兄が指摘した幾多の進学困難要因に照らして考えると、かなり積極的な児童生徒の進学意欲を伝えていると見てよいだろう。一方、進学を希望しない生徒にその理由を尋ねたところ主な回答として、(1) 両親が授業料を払えないだろうから、(2) 両親は自分が中学に進むことを望まないから、(3) 家の手伝いをしなければならぬから、(4) 自分は中学校へ行きたくないから、といった意見が得られた (Kobayashi, 1992)。これらの意見は、彼らが自らの置かれた厳しい家庭の状況を熟知していることを示唆するもので、自分が中学への進学を望まないことを積極的に示すものではあり得ない。それ故表12の結果は、子どもの中学への進学希望を親としてより積極的に支持するよう、生徒の両親に対して強力に教育・啓蒙する必要があることを物語るデータと見るべきであろう。

4. 結論と展望

本稿では、タイ国東北部に位置する Roi-Et 県を調査のフィールドとして、同国における社会開発計画の具

表12 学年別にみた小学生の中等学校進学希望状況：
Roi-Et 県におけるサンプル調査の結果

進学希望	1 学年	2 学年	3 学年	4 学年	5 学年	6 学年	学年計
はい	50	10	39	47	44	59	249 (68.0%)
いいえ	10	13	28	11	24	19	105 (28.7%)
欠席者	3	2	3	0	3	1	12 (3.3%)
合計	63	25	70	58	71	79	366 (100%)

Source: Extention of Educational Opportunities in Roi-Et, Paper submitted to GSID, Nagoya University by Takemichi Kobayashi, 1992

体的実施の課程について、教育開発、特に基礎教育期間の初等教育6年間から、前期中等教育を含む9年間への延長計画実現のプロセスに焦点を当てながら、フィールド調査の資料をまじえて検討が行なわれた。分析の目的は国家レベルでの全体的計画が、地方レベルで具体的行政課題としてどのように企画され、実行されて行くかを明らかにすることに置かれた。分析結果は、結論として以下のように要約される。

(1) 教育行政におけるタテ割り組織の問題

図1及び表8でみた通り、タイ国における教育行政機構は、教育省、及び大学省、内務省、他の省庁とタテ割りに細分化された複雑な組織から構成されている。そして、このようなタテ割り組織が地方の Roi-Et 県にもそのままの形で移転され、細分化されたままで機能している。同様な点は教育省内部の下部組織間についても指摘できる。すなわち、Roi-Et 県の教育省の行政においても、初等教育局 (ONPEC)、普通教育部 (DED)、私学教育課 (OPEC)、社会 (ノンフォーマル) 教育部 (NFE) などが、県レベルで全体として統合されることなく、バンコクにある本省の各部局とのタテの関係の中で計画の推進に当たっている。このような中央集権化された行政機構は、上からの決定を迅速に地方に伝え、本省の計画通りに地方の出先が物事を実行していく体制としては、それなりの有効性を備えている。現に、義務教育年限の延長計画において、このような「集権的計画化」(centralized planning) のメリットが確かに観察された。すなわち、Roi-Et 県での義務教育期間延長実施計画においては、表11で論じられた通り教育省内部の各部局が、それぞれの所轄する学校に第7学年に進学する生徒の受け入れ数を割り当て、このような上からの計画化に基づき第7次教育開発の最終年度である1996年までに、ほぼ100%に近い中等学校進学率を達成する机上プランを作成することができた。後は、このような地方レベルの計画に、本省がどれだけ予算を付けるかという問題だけである。もし予算の裏付けが与えられれば、集権的計画化は1つの確実な地方レベルでの計画実行の方法と成り得る。その一方、もし十分な予算の裏付けを欠く場合は、計画はただの机上プランに終わってしまい、それは地方行政担当者に対し、地方の役所で末端の仕事をすることの無力感や、中央に対する不信感・依存性を植え付けるだけの結果に終わってしまう。現に、筆者らが聞き取りを行なった地方行政官や校長、教師たちの多くは、上述のような集権的計画化の弊害を言葉の端々に滲ませており、「タイでは計画はあくまで計画で、実際はどうなるかわからない」点をしばしば指摘していた。加えて、中央への過度の人材と情報の集中は、地方と中

央との行政能力格差を助長し、地方における人材と情報の枯渇を生み、地方行政の貧困化の原因ともなる。以上のような点を総合して、中央に対する地方の依存性の問題とよぶことにしよう。

上記のような依存性の問題は、教育予算の上で最も顕著に現れてくる。例えば、義務教育期間延長のためには、新しく校舎や教室を増築する予算に加え、先生の増員のための予算が必要であるが、これらは全て中央財政に依存するしか方法はない。加えて、中等教育への進学率を高めるため、Roi-Et 県では進学者に対し教科書の無料配布や、無料給食(経済的に貧しい子どもたちには毎日、その他は週一度が普通)、制服の無料化、遠隔地生徒のためのバス・サービス、更には寄宿舎の建設などを計画しているが、このような付帯のコストを賄う余裕は、県独自の予算の中にはどこを探しても見当たらない。このような財政状況は、中央に対する地方の依存性を、より一層高めることになろう。

最後に、以上のような議論の背景として、タイ国予算全体に占める教育予算の増大、中でも特に、初等及び中等教育への予算配分率の増大という問題が検討される必要がある。表1で見た通り、タイ国においては過去一貫して、約20%に近い国家予算が教育のために支出されてきている。義務教育延長を本格的に実行しようとするれば、教育予算は1992年から1996年に渡って、絶対額でもまた国家予算配分率の上でも更に増加することになろう。加えて教育予算内部においても、義務教育延長計画実現のためには、既に約53%と20%を占めている初等及び中等教育への予算配分率 (Ministry of Education, 1992) が、更に増大することになろう。このような予算配分上の困難を予想してか、最近タイ教育省は教育開発政策の目標を「義務教育期間の延長」から「基礎教育 (basic education) のための機会の拡充」へと、微妙にトーン・ダウンさせてきていると言われている (Bangkok Post, 1992)。もしこのような中央レベルでの、基本計画そのものの変更や計画実行面での不確実性が生ずれば、それは上述の集権的計画化の弊害とともに、地方レベルにおける中央への依存性を、ますます高めずにはおかないであろう。

(2) 地方での情報・資源の統合と計画実現への住民参加の問題

集権的計画化の裏返しの問題として、地方レベルにおける各教育政策組織相互間での、計画調整 (coordination) の難しさという点が指摘できる。本来、義務教育期間延長のような基本的に重要な問題は、各省各部局間、及び役所と学校関係者、父兄代表など、地域の関係者が一体となって取り組むべき課題であろうが、Roi-

Et のケースではこのような関係者相互間での統合的ネットワークの形成は行なわれていなかった。特に、教育省と内務省間、及び教育省内部の部局（ONPEC, GED, NFE）間での相互のコミュニケーションと足並みの不揃いがめについた。例えば、内務省管轄の7つの Roi-Et 市立小学校では、第7学年クラス増設の計画は未だ具体化されていなかった。また、生徒の父兄に対し中等学校進学の実現性について説明し、こどもの進学を要請する仕事に関しても、父兄（ほとんどが母親）が集まる機会を捉え、主として小学校の先生がその都度説明を行なっているだけで、県の教育行政として統一化された啓蒙活動を行い、父兄に対し強力にこどもの進学を要請する活動を展開するまでには至っていない様子であった。父兄の側での真剣な理解と協力がなにかぎり、表11に示した通りの計画実現は不可能であることは明らかであるが、その割にはこどもの両親に対する行政側の働き掛けは、まったく控えめであるという印象を受けた。その理由として、タイ国には地方レベルで教育委員会に相当するような自治組織がなく、そのため地域全体の教育行政を統合する機能が、地方行政から欠落する結果となることが考えられる。このような地方レベルでの統合的組織がない限り、地域全体で人、金、物、情報などを総合しそれらを有効に活用したり、草の根レベルでの住民参加を促進することは、極めて困難であると言わねばならない。

以上の結果は、中央での集権的計画化に対応する形で、地方レベルにおいて、一定の自律性を有する計画実行組織が必要であることを示唆するものといえる。すなわち、各地方においては、計画実現のため限られたリソースを結集しそれを最大限に活用したり、省庁や部局に跨がる複数の部門が協力し、その地域独特のプロジェクトを推進する、といった地方レベルでの計画推進上の柔軟性が求められることになる。このような計画実施段階における、地方レベルでの柔軟性や自律性の確立の問題は、先に指摘した集権的計画化に対応する形で、地方における「分権的運営」(decentralized administration) の必要性として論ずることができるであろう。そして、タイ国での義務教育期間延長計画の実現にとっては、現在、県レベルでのこの分権的運営の必要性が、強く求められていると結論することができる。

Roi-Et 県での分権的運営が成功している1例として、住民参加の公衆衛生(Public Health)向上運動があげられる。この運動においては、タイ国公衆衛生省(Ministry of Public Health)が打ち出した「万人のための健康」(Health for All)計画に基づく国民の「基本的最小生活欲求」(Basic Minimum Needs;

BMN)を、Roi-Et 県レベルにおいて実現することが目標とされ、県の行政と村や町が一体となり、コミュニティー・レベルで独自の公衆衛生促進活動が展開された。万人のための健康計画のため、タイ国公衆衛生省はBMNの具体的内容として、以下のような諸項目を定めた(Ministry of Public Health, 1991)。

- (1) 乳幼児栄養状態項目： 新生児体重測定、0～5才児検診、急性下痢疾患罹病率など。
- (2) 住環境項目： 5年以上の耐久性のある住居、衛生トイレ、清浄飲料水、下水・ごみ処理など。
- (3) 社会福祉項目： 0～1才児の完全予防接種、義務教育完全就学、就学児童予防接種、妊産婦検診、12才以上の人々の識字率など。
- (4) 生活的安全性項目： 犯罪率、夜間の安全。
- (5) 食料・農業生産： 輪作、品種、肥料、病害対策、家畜など農業活動の適切さ。
- (6) 家族計画項目： 避妊の実行とこどもの数を二人以下に限ること。
- (7) 地域活動参加： 自助グループ活動への参加、文化・自然の保護、公共施設の保全、投票参加など。
- (8) 道徳遵守： アルコール・賭博・薬物の自粛、盗難防止、宗教活動参加。

以上のような中央での計画を受け Roi-Et 県では、関係行政部門(公衆衛生省、教育省、農業省、内務省の各部局)と住民グループを取り込んだ超党派の組織を結成し、県独自の「Roi-Et 発展計画」(Roi-Et Progress Project)を作り上げた。この計画の基での中心的活動は、住民代表の参加を得てコミュニティー独自のBMN項目を策定し、各項目に対する達成基準の設定を行うとともに、住民ボランティアの協力を通じその基準達成のため、各種のプロジェクトや必要な正措置を展開することにあつた。そして住民ボランティアとして、Tambonとよばれる村落集団(通常、相互に隣接した3、4個の村から成る)内から、50～60戸に一人の割合で「村落健康推進員」(Village Health Volunteer; VHV)、及び15～16戸に一人の割合で「村落健康通信員」(Village Health Communicator; VHC)が選出された。これらのボランティアは、村落内の各戸を訪問してBMN項目の測定に当たるとともに、それに基づく発生段階での初期的保健・医療行為である「第一次医療」(Primary Health Care; PHC)活動を、医師や保健婦、行政担当官の指導に基づき展開した。このように、行政とコミュニティーを統合した地域レベルでの運営組織の確立とその効果的マネジメントにより、Roi-Et 県での公衆衛生とPHCのレベルは大きく改善されたと報告されている(Tani, 1992; Yotumoto,

1992; Roi-Et Progress Report, 1991; Roi-Et Provincial Hospital, 1991)。

以上のように、コミュニティ・ヘルスをめぐる官民一体の組織運営の成功例からも理解される通り、教育開発の領域においても、今後同様な地域レベルでの分権的運営の可能性が追求される必要があるだろう。そのためには、表7に示した第7次教育開発計画目標の中で、その第11番目の項目として既に述べられているように、教育資源の地方への分権化 (decentralization) と、地域における独自の活動基盤として、教育関係者全体の組織化が必要とされよう。

(3) 中等教育義務化に伴う卒業生の進路・就職指導に関する問題

職業のための教育は、第7次教育開発計画の重要な柱の1つとなっている (表11参照)。そのため、Roi-Et 県の学校においても、初等教育段階から学校内で茸や野菜を栽培したり、鶏を飼育したり、裁縫、散髪、簡単な機械の修理など、早くから仕事の世界との接触の機会を設けている (Kamiya, 1992)。加えて、収穫された作物や鶏の卵などは、無料給食の材料として用いたり、市場で販売して現金収入を得る体験のために活用されている。しかし、これらの学校内ミニ・プロジェクトは、仕事に対する基本的態度の学習に向けられたものであり、いわゆる「雇用可能」(employable) な具体的スキルの習得にはつながらない。

先に、こどもの中等学校進学を妨げる、父兄の側の教育に対する態度要因として、中学を卒業しても Roi-Et では結局小学校卒と同じ仕事にしか就けない、という意見が紹介されたが、義務教育延長計画にとってこの問題は重要な示唆を含んでいる。それは教育コストの負担者である親から見た、中等教育への投資効率 (Return of Investment: ROI) という問題である。すなわち、多くの Roi-Et 県の親たちは、3年間こどもに働いてもらう代わりにその間中学で勉強させても、卒業後得られる経済的見返りとしては何も期待できない、と考えていることが推測できる。このような両親の側の予測、ないし Roi-Et の現実が存在する限り、多数の貧しい農民の子弟を中等学校に引き寄せることは、極めて困難であるように思われる。それ故、上記のような農民家計の教育に対する消極的意思決定行動を変えて行くためには、学校関係者が中学校卒業者のために、魅力的な就職先を開拓する努力を行なうことが、強く求められることになる。

しかしながら筆者らの見聞した限りでは、義務教育期間延長に関連して当然生じてくる、このような卒業生のための就職斡旋問題は、Roi-Et では未だ何ら議論の

対象となっていない様子であった。また国レベルでも、この問題に対し重大な関心が寄せられているとは思われない。しかし現実問題として、大量の中学卒業生が生み出される1996年までには、就職を希望する者に雇用可能なスキルを与えるためのカリキュラムの編成と、進路指導の具体的方策が、各中等学校において導入されなければならないであろう。特に、就職機会に恵まれていない Roi-Et のような農業県では、この問題は地域全体として取り組むべき重要な課題となるだろう。

引用文献

- Bangkok Post, October 15, 1992.
 Kamiya, M., 1992, Education for Quality Human Resource. A paper submitted to GSID, Nagoya University.
 Kobayashi, T., 1992, Extension of Educational Opportunities in Roi-Et. A paper submitted to GSID, Nagoya University.
 Ministry of Education, 1992, *Ministry of Education Thailand, Centennial 1892-1992*.
 Ministry of Public Health, 1992, *Health in Thailand*.
 NESDB, 1992, *National Economic and Social Development Plan*.
 Phaisal, L., 1992, Roi-Et Province's Data. A paper submitted to GSID, Nagoya University.
 Roi-Et Provincial Hospital, 1991, '91 Annual Report (in Thai translated into English).
 Roi-Et Municipality, 1990, Roi-Et Progress Project (in Thai translated into English).
 Sukontasap, S., 1992, Educational Planning and Management for Human Resource Development. Discussion Paper No.3 for GSID, Nagoya University
 Tani H., 1992, Development of Public Health System in Thailand. A paper submitted to GSID, Nagoya University.
 TDRI, 1986, *Proceedings of Workshop on Human Resource Problems and Policies*.
 Yotsumoto, K., 1992, Public Health Development for Quality of Life. A paper submitted to GSID, Nagoya University

(1993年4月1日 受稿)

ABSTRACT

Implementation of The National Educational Policy on Expansion of Basic Education in Rural Thai : A Survey in Northeast Thai, Roi-Et Province

Mitsuru WAKABAYASHI

In December, 1992, the Thai Government initiated its seventh five-year development plan, the National Economic and Social Development Plan (NESDP), in which the expansion of basic education from the present 6 year elementary to 9 year lower secondary education is set to be one of the major national goals within the policy area covering human resources and quality of life development. In response to this national plan, Ministry of Education, Thailand, immediately made public its seventh National Educational Development Plan (NEDPlan) and declared that by the end of the seventh plan (1996) basic education be expanded up to 9 years throughout the nation. According to the Ministry of Education, Thailand (1992), the formulation of this policy implies government efforts to incorporate missions and goals manifested by the World Declaration on "Education for All" proclaimed at Jomtien, Thailand, 1990.

The present study was designed to explore the process of the national educational policy implementation at the local level by observing, during October/November, 1992, the activities and practices undertaken by people concerned in Roi-Et Province, one of the least developed areas located in the northeastern Thai region. For the purpose of implementing the policy of expanding basic education, the following three approaches were designed by the Thai Government: (1) to add secondary classes to the elementary school, (2) newly establishing secondary schools and its branches, and (3) increasing the secondary enrollment in non-formal education. Then, the related local offices and departments were asked to plan schedules for the expanded basic education within their respective administrative jurisdiction.

In Roi-Et, a variety of local educational offices represent policy implementing functions in connection with budget allocation and policy planning, controlled by the head offices in Bangkok. These offices are: Office of the National Primary Education Commission (ONPEC), General Education Department (GED), Vocational Education Department (VED), Department of Non-formal Education (NFE), Private Education Office (PEO) and Department of Fine Arts (DFA), all of which belong to the Ministry of Education, and Office of Local Elementary Education (OLEE) that represents the Ministry of Interior. Each office and department seemed to follow its rather narrow jurisdictional boundary in practicing either one of the three implementation strategies mentioned above. Local elementary and secondary schools followed directions given by the respective educational offices in Bangkok to which they are attached in practicing concrete programs and projects for realizing the national target of expansion of compulsory education. The result of our explorations focused upon those local offices and schools involving their efforts in implementing the difficult, but critically important national educational objective, are summarized as follows.

(1) **Centralized Planning and Local Dependency** The basic policy and planning for implementation of expansion of the basic education program were made at the national level. Then, Roi-Et educational offices were asked to lay down concrete procedures and time tables for expanding the period of basic education from 6 to 9 years at the local level. According to the projected figures proposed by the Roi-Et Governor's Office, the three key local organizations, namely ONPEC, GED and NFE that govern the primary, secondary and non-formal education, respectively are brought to implement their own expansion plans to achieve the overall Roi-Et's expansion target that forecasts 98.0% secondary enrollment by 1996, the end of the Seventh NEDPlan. However, budget appropriations required for the expansion, i.e., the costs for school construction, teacher recruitment, textbook lending, etc., were found being totally out of the local control. This situation seemed creating not only local dependence on central planning, but also uncertainty and a lack of confidence in the educational administration at the local level. Moreover, the lack of coordination among local educational offices generated by the absence of the central local autonomy tended to make provincial integration and cooperation very difficult in carrying out the necessary projects to meet the local needs for expanding secondary education. All in all, the worst scenario expected under this centralized planning could be, "A plan is just a plan," as one of the local officials commented rather plainly.

(2) **Needs for Decentralized Administration at the Local Level** In addition to the budget requirements, local administration processes for implementing the program of expanding the basic education were found to require many locally initiated projects to make the program successful. Some of these projects may include: (1) educating parents on the importance of schooling beyond the elementary level and asking them to send their children to the secondary classes, (2) providing free lunch to the needy pupils, (3) lending the textbook free of charge, (4) permitting non-uniform attendance to those who can not afford the school uniforms, (5) providing free means of transportation to those living in remote areas from the secondary school, (6) flexibly arranging school hours to accommodate with hours of labor for some working pupils, (7) building dormitories for those who can not commute, (8) creating income generating projects within the school to help poor pupils earn self-help educational funds, and so forth.

It is evident that unless these projects were implemented successfully at the local level, the centrally programmed national policy for the expansion of basic education could never be achieved as originally planned. However, management of these projects typically requires collaboration among several offices across jurisdictional lines and also considerable amount of participation of the local residents in the project administration. However, the result of our investigation indicated that, to the best of our knowledge, very little such local actions were undertaken in Roi-Et Province so far. This illustrates the problem of the lack of decentralized administration required for the policy implementation at the local level. In this report, a rather successful case of local project management involving the rural primary health care activities implemented with the help of Village Health Volunteers (VHVs) in Roi-Et was shown as an illustration of locally sustainable decentralized administration of the development program. Then, it was emphasized that the present program for the expansion of basic education would probably need the similar local management organization (like the board of education in western societies) that incorporates all available educational resources and information at the local level.

(3) Expanded Basic Education and Opportunities for Employment

Throughout the interviews with people in rural Roi-Et, uncertainty of better employment opportunities after the expanded schooling was found to be one of the key reasons to explain their reluctance to send the children to the secondary school. Some of the rural people seemed to believe that employment opportunities made available in the Roi-Et area after finishing the lower secondary school would be no more attractive than those available after the 6 year elementary education. This pessimistic expectation on the return of educational investment persists across rural areas in Roi-Et Province, thus making it difficult for a large number of parents to spend an extra amount of money for sending their children to the lower secondary schools.

Therefore, it will become a very important local policy agenda for schools and educational offices to develop some projects for the purpose of establishing linkages between completing the lower secondary education and availability of better employment opportunities in and/or outside the Roi-Et Province. Establishing this type of linkages would contribute to break the parents' pessimism for the merit of expanded education and also to reinforce pupils' conviction in better education.

However, it seems no systematic effort has ever been made to this effect so far within the Roi-Et educational circle, partly because there exists no single administrative office responsible for solving this problem; All offices and departments seem too much preoccupied with their own expansion program to think about what would happen after the expansion. On the other hand, vocational colleges in Roi-Et have long practiced internship programs to help their senior students acquire work experiences in the private sector by collaborating with companies located within and outside Roi-Et, so that students can relate their studies with potential job opportunities while studying in the school. This model indicates that the expansion of compulsory education program would be required to initiate serious attempts by working closely with companies and industries for the purpose of streamlining quality employment opportunities for the huge human resource output delivered from the expanded lower secondary education. This would constitute another challenge for educational development in Thailand.