

## 第5章

# 教育制度改革

「教育」の改革から「教育省」改革へ

船津 鶴代

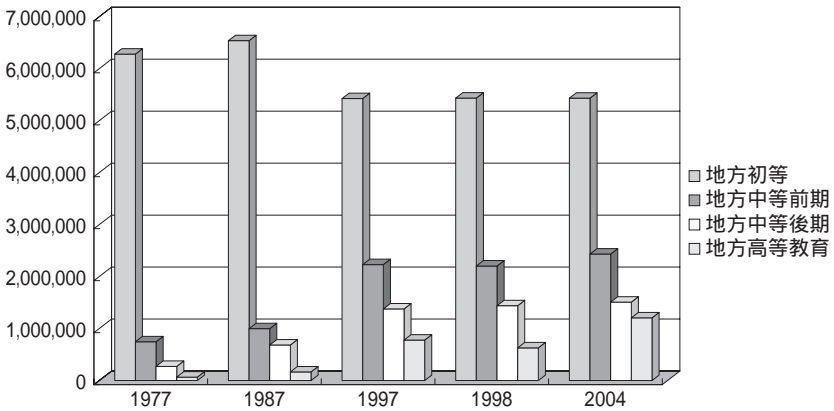
### はじめに

タイでは1990年代初めから、経済・社会を覆うグローバル化に対応するため国をあげた教育改革への取組みが始まった。経済の国際競争力を高める人材育成とグローバル化による社会変化への対応をめざして、教育省、知識人、政党政治家がこぞって教育改革の必要性を唱導するなか、改革はまず中等教育の量的拡大から着手された。次いで目標は質の改善に切り替えられ、長期にわたる改革の過程が現在まで続いている。

1990年代前半からの量的な教育機会拡大は、まず教育省各局の主導で進んだ。1990年からわずか15年の間に中等教育の普遍化が達成され、中等段階の粗就学率(就学年齢人口に占める就学者数の割合)は1991年(学年修了時)の31%から2004年に73%まで上昇した(UNESCO[2006: 325-326])。このうち前期中等だけに限れば就学普遍化はすでに1990年代半ばすぎに実現し、1997年時点で粗就学率74.2%を記録している。さらに高等教育段階も2004年に43%(1999年32%)の粗就学率を達成し、アジアの中所得国の水準に一気に追いついた。これまで初等学歴の住民が大半を占めたタイの農村社会に、ようやく中等以降の就学機会が広がった<sup>(1)</sup>(図1)。

こうした教育サービスの地方展開は、その後の教育改革の理念が教育省各

図1 バンコク外における段階別生徒数の推移



(出所) Ministry of Education, *Education Statistics in Brief*, 各年版より筆者作成。

局(または委員会)の主導する「国家による教育」から民衆の参加する「国民のための教育」へと切り替わる重要な契機になった。それは、局ごとに異なる学校運営体制のもとで学校が増設され、質や制度(選抜方法や学費徴収、配分予算など)が異なるまま肥大化した公教育システムをいかに統一し、質改善を図るか、という課題解決への切り札と考えられた。すなわち、専門家集団として権限を独占してきた教員、局、教育省(国家側)主体の「専門的指導性」にかわって、地域の保護者、有識者を重視した学校運営をおこなう「民衆統制」原理への転換が図られたのである<sup>(2)</sup>。

こうした一連の改革には、1990年代「民主化」と1997年憲法というタイ現代史上の重要事件が深く関わっている。1997年の通貨危機の直後、1997年憲法を起点に100年に一度といわれる教育制度全体の変革が始まり、「1999年国家教育法」が制定された。以後の教育改革は、1997年憲法が定めた法制化という手段によって進み、「1999年国家教育法」以後の政策決定の実権は、教育省から省外の知識人へと移った。改革派の知識人と教育省の両者は、改革前半の教育機会の量的拡大期には協調関係にあったものの、改革後半の「民衆統制」原理への転換に際して局がもっていた「専門的指導性」の機能維持を

めぐっては鋭い対立関係に転じた。

本章は、教育の質向上に向けた改革の包括的な目標が、こうした外部者による改革構想の策定を経て、教育省の改革へと変質していく過程に焦点をあてる。本書第1章とのかかわりでは、タイの政治・行政の改革における最大の障壁であった「官僚支配体制」の打破、すなわち局（クロム）行政の解体が改革の最優先課題に浮上するなか、教育分野の改革が迎った顛末を示している。こうした改革過程は、本書の第4章（地方分権）ならびに第6章（行政改革）も示すように、改革の実権を官僚から知識人の手に移し、行政機構を政治家の定める政策遂行型の組織へと改変するタイ全体の改革思潮に合致したものである。しかし、タックシン政権に前後して進んだ地方分権と行政改革では、制度改革が部分的であれ成功を収めたのに対して、教育改革の事例は「タックシン政権下の改革で最大の失敗」と評価され、少なくとも教育行政分野は2007年現在も混乱の收拾過程にある。本章は、タイの教育改革が失敗にいたる過程について、これを推進・実施するアクター間の分裂、急ぎすぎた改革過程と改革構想自体の問題点から明らかにし、複雑な教育改革の政治過程を読み解きたいと意図している。

以下では、こうした本論の課題設定を特定し、改革の時期を「問題形成期」、  
「改革の構想期」、  
「改革の実施期」の3つに分けて、今次の改革の特徴や意思決定過程の理解を深めたい。

## 第1節 課題設定 改革の時期区分、先行研究、アクター

### 1. 課題の位置付け

最初に本章の教育研究上の位置づけを明らかにしたい。量的な機会拡大から教育の質改善を目指す教育改革、とりわけ中等段階の改革が政治的困難に直面するのは、タイに限らず先進国、途上国のどこでもみられてきた現象で

ある（World Bank [ 2005: Chapter 4 ]）。そして中等教育の普遍化によって、進学準備をめざす伝統的な「エリート教育」から中等段階で完結した「ターミナル教育」への変容が促され、保護者やコミュニティの参加・分権化を重視する「民衆統制」原理の重要性が増すことも、過去の事例から普遍的に観察されてきた（トロウ [ 1980: 23-28 ]，黒川 [ 2000: 209-212 ]）。しかしこの「民衆統制」原理は、しばしば教育専門家集団の自律性を基礎に教育の質の維持・向上をめざす「専門的指導性」原理との間にジレンマを生じ、2つの原理の拮抗によって教育改革の行方が左右されてきた（黒川 [ 2000: 209-212 ]，World Bank [ 2005: 63-64 ]）。ただし、この普遍的ジレンマがどのように政治問題化し、いかなる帰結をたどるか、には各国教育セクターの制度的特徴やそれぞれの時代・社会の意思決定のあり方が反映される。

タイの場合、この「専門的指導性」を1990年代半ばまで維持した主体は、政策の決定、実施、評価まであらゆる権限を独占した教育省各局であり、各局が教育改革に際して省（具体的には省を統括する事務次官）の方針にさえ歩調を合わせなかったことに問題の出発点があった。第1章の「官僚支配体制」の説明にあるとおり、省より歴史が古く独立性の強いタイの局（クロム）の典型例である教育省各局は、局長が政策の実権を握り、同じ省内でも局間の制度調整が困難であった。省の各局を束ね、統率力を発揮するべき事務次官は実権を欠いた名誉職とみなされ、地方拡大した教育制度の統合・再編を1997年以降におこなおうとしても省事務次官のもとで内部調整を図ることができなかった。こうした教育行政のあり方が改革への障壁として浮上した結果、

- (1) 今後の改革の主導権は省内部でなく省外の教育評価機関や知識人が握り、
- (2) 省外の改革者が、教育の質改善を掲げながら、実質的には局（クロム）行政の解体を目指し、そのいきすぎから教育の質の維持・向上に必要とされる「専門的指導性」の基本的機能を侵食する状況が生じてしまっている。

## 2. 改革の時期区分と先行研究, アクター

本節では教育改革の時期区分と先行研究を概観し, 改革の方針決定にかかわるアクターについて簡単に説明したい。

タイの教育改革の局面は, 大きく3つの時期に分けることができる。第1期は, 教育省の各局が教育機会拡大政策(“カヤーイ・オーカート”計画)を主導する1990年からこの計画の成功と問題点が明らかになる1996年までである(以下「問題形成期」と略)。続く第2期は, 経済危機後に機会拡大政策の成功を受けてさらなる改革が必要と認識され, 基礎教育の統合や質改善にむけた改革構想がつくられる時期である(以下「改革の構想期」と略)。具体的には, 1997年に勃発したアジア通貨危機から1997年憲法制定, そして憲法が定めた1999年国家教育法制定がこの時期にあたる。最後に第3期は, 2000年の教育改革事務所(以下, OERと略)設置から始まり, タックシン政権成立後(2001年~)に教育改革の個別法が制定され, 教育省改組など主要な構想が実施に移されるまでの時期である(以下「改革の実施期」と略)。

現在, タイ国内で用いられる狭義の「教育改革」は, 1997年憲法から1999年国家教育法制定以降の過程を指し, 本章の第2期以降を指すものが多い。しかし本章では, 第1期に累積された問題が第2期以降の課題を顕在化させたこと, また第1期に登場した改革派知識人が経済危機後の教育改革を主導した経緯に着目し, 意図的にもっとも広い教育改革期を設定している<sup>(3)</sup>。これは本書第1章で示した1992~2006年の15年にわたる変化に着目する時間軸にも合致し, 長期的視座からこそ浮かび上がる政治過程の分析を可能にする。とりわけ1990年代「民主化」や通貨危機の影響が教育改革の立法化をもたらし, そのもとで理念上は「民主的」な教育行政構想が, タイの「専門的指導性」の現実との間でコンフリクトをおこす点に注目したい。

タイの教育改革に関する先行研究は, 「問題形成期」の教育学的研究が数多く発表されている(和文だけでも, 森下[2000], 船津[2003], 箕浦・野津[1998])

ほか多数)。短期間で量的拡大を達成したメカニズムに着目するこれらの研究は、農村における機会拡大政策の成功にともなって、管轄する局間、同じ管轄下の都市・農村間で質の異なる学校が出現した問題を一様に指摘する。そしてこの学校間の質格差こそが、第2期以降のさらなる改革を生む土壌となっている。

先行研究が蓄積された第1期に比して、第2期以降の改革研究は手薄である。先行研究の大半は、実践的提言のための国際機関報告書(Fry [1999a, 1999b])や啓蒙本(Rung [1997], Amonwit [2005]),改革担当機関の評価書(OEC [2003, 2006a], ISES [2003], Amonwit [2003]),新聞資料集(OER [2003])など、資料レベルに留まる。こうした先行研究の欠如は、現時点でこの改革を評価することにもなう困難さを示している。とくに(1)教育改革の構想期から実施期(1997年~現在まで)まで度重なる煩雑な政策変更が加わってきたこと、(2)国際的潮流(廣里・林田 [2006])の影響も受けて、改革が教育セクターの全領域(行政組織,カリキュラム,教員養成や教員資格,質の評価制度など)にわたり全貌把握が難しいこと,などによるものである。それでも数少ない実証研究として、教育資源の配分問題を扱ったもの(Sirilaksana [2005], Chaiyuth et al. [2005]),カリキュラム問題を取り上げたもの(鈴木・森下・カンピラパーブ [2004], Fry [2006]),教育分権化過程を整理したもの(星井 [2006])などが発表され始めている。本章が取り上げる改革の政治過程や組織再編についての研究はさらに数が限られ、改革推進側の立場からみた問題点を描きだしたPrayun [2003], Waraiporn [2006]の実質2点にとどまる。

第2期以降を扱う先行研究や資料の多くは、改革が混乱し問題に直面していることを認識の出発点とする。本章も、タイの教育史上はじめて「民衆統制」理念を明確に盛り込んだ改革の意義は認めつつも、実現を急ぎすぎるあまり「専門的指導性」の機能まで後退させた改革過程を問題としている。とりわけ中等段階では、教育改革後に深刻な質の後退を招いたという認識が共有されている(OEC [2006], SAAT [2005])。タイで教育改革の混乱を批判する知識人やメディアは、これを政治問題に帰し、もっぱら「タックシン政権

期における改革実施の不完全さ」を非難する。しかし本章は、それ以前に教育省という当事者と合意を欠いたまま進められた改革構想の決定過程、地方における「専門的指導性」機能の実態把握なしに理念を押し通した構想自体の不備（特に初等・中等の学校種別や教員ライセンスの取り外し問題など）に、根本的な混乱の原因を見出している。

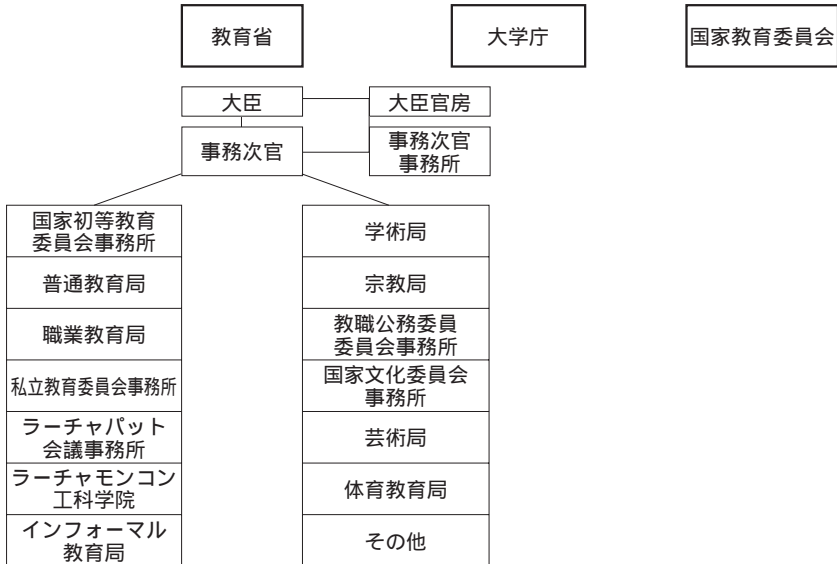
教育の政策決定過程にかかわる主なアクターは次の3者である。

- (1)教育省各局。各局のうち、新たに発足する基礎教育委員会事務局への統合を了承したのは、初等を担当する初等教育委員会事務局（バンコク都外の全国の公立初等学校を管轄）と、普通課程の中等を管轄する普通教育局（全国の公立中等学校を管轄）である（図2，図3参照）。
- (2)1990年代から教育省改革を唱導した改革派の知識人，そして2003年まで首相府内で教育省の外から教育政策を評価してきた教育テクノクラート集団である国家教育委員会（以下，ONECと略）<sup>4)</sup>。改革派知識人とONECは、今次の改革過程でほぼ同じ立場を共有し，ONECは改革派知識人の政策提言活動を組織として支えた。改革実施後の2003年，ONECも教育省の管轄下に移され，教育審議会（Office of Education Council，OEC）に名称変更された。
- (3)1990年代以降の政党政治家。

上記3者のなかでも重要なアクターは，教育省各局のうち，のちの基礎教育委員会事務局（Office of Basic Education Commission，以下，OBECと略）に加わる国家初等教育委員会事務局（Office of National Primary Education Commission，以下，ONPECと略）と普通教育局（Department of General Education，以下，DGEと略）である。委員会組織であるONPECの学校運営の機能は局とほぼ変わらないため，本章では委員会（または委員会事務局）を局に準ずる組織として，これを教育省各局に含めて表記している。

本論にはいる前に，それぞれの特徴を簡単に要約しておきたい。

図2 2003年の省組織改革前のおもな教育関連省庁

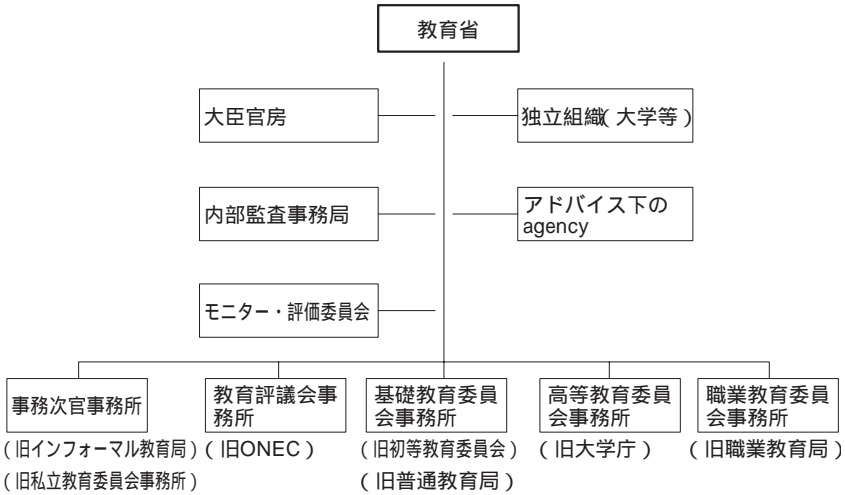


(出所) 教育省資料等より筆者作成。

教育省ONPECは、2002年まで首都外の初等全般と中等前期の生徒の一部(14%)を管轄し、普通教育局(DGE)は中等全体のほぼ65%の生徒を管轄する局組織である。OBECに加わらなかった職業教育局と私立教育委員会事務所は、中等の残り10%ずつの生徒を受けもっていた。ONPECは、2002年に3万228校と32万人の教員を擁する省内最大の委員会組織であり(表1)、もともと内務省下の地方小学校(プラチャーバーン校)から地方教員の地位向上を求める運動を経て教育省に移管され、委員会として新設された(Montr[1985])。こうした設立経緯から、ONPECは農村の小学校に不十分ながら住民参加制度を整えるなど「民衆統制」に馴染みやすい組織原理をもち、教員間の合議と選挙にもとづき教員の人事異動を決めてきた。こうしたONPEC教員の特徴として、権利意識や組織的団結力の強さ、地方出身政治家との結びつきの強さをあげられる。ただしプラチャーバーン校時代から多くの初等教員が農村



図3 2003年以降の教育省組織図



(出所) OEC資料等より筆者作成。

に居住し、学歴も多くが地方の教員養成大学卒（またはカレッジ卒）と相対的に低かったため、その社会的地位は中等教員より一段低くみられてきた（ワライポーン [ 2006: 47-48 ]）。

これに対してDGEは2669校（2002年時点）の公立中等学校を管轄し（表1），1990年代以前はおもに都市部に立地した大学への予備教育として学術面に力を入れてきた（船津[ 2003 ]）。省内でも普通教育局長をステップに歴代多くの教育事務次官が輩出され、省の中核的位置を誇ってきた。旧DGEの行政について、ワライポーンは「中央集権的だが意思決定が円滑」であり、「経済的に恵まれた郡中心部に位置する学校が多く、学校運営資金も潤沢だった」ことを指摘する（ワライポーン[ 2006: 47-48 ]）。その体質は局単位の「専門的指導性」原理を象徴して教員や校長の自律性が高く、DGE教員の修士比率の高さ（34%）が象徴するように、高学歴の都市居住者として学術に重きをおくという教員像が定着していた。このように両局の教員間には慣れ親しんだ局の制度や文化の違いが大きく横たわり、これがのちに基礎教育委員会事務所への

表1 基礎教育段階（公立）の学校数，教員数，予算（改革前後の比較）

&lt; 改革前の管轄 &gt;

2002年	学校数	教員数	生徒数	予算(100万バーツ)
初等教育委員会	30,228	322,582	6,595,828 <sup>2)</sup>	87,248.9
普通教育局	2,669	123,707	2,591,984 <sup>3)</sup>	34,310.1
職業教育局	413	17,679	597,474 <sup>4)</sup>	9,674.5
私立教育委員会 <sup>1)</sup>	3,303	28,966	1,996,726 <sup>5)</sup>	6,458.5

(出所) Ministry of Education, *Education Statistics in Brief*, 2003.

(注) 局ごとの統計は，初等・中等前後期といった段階別に分かれていないため表示せず。

- 1) 福祉学校等を含む基礎教育段階の数値。
- 2) 初等と前期中等段階を含む生徒数。
- 3) 中等前期・後期を含む生徒数。
- 4) 主に中等後期段階の生徒数。
- 5) 初等から中等前後期，私立の職業学校を含む生徒数。

&lt; 改革後の管轄 &gt;

2003年	学校数	教員数	予算(100万バーツ)
基礎教育委員会	32,730	446,995	124,288
職業教育委員会	412	17,472	9,553
次官事務所 私立教育推進 委員会運営事務局	3,567	- *	- *

(出所) OEC, 2003年度のタイ国の教育統計。

(注) \* 統計の数値に整合性がないため表示せず。

統合後，地方教育区で両者の対立・分裂が生じる背景をなしている。

## 第2節 問題形成期 同床異夢の協力関係

### 1. グローバル化と「この国の夢」 改革派知識人の登場

1990年，「すべての人に基礎教育を」(Education for all, EFA) という目標をグローバルに推進する国際会議が，UNESCO，世界銀行等の主催によりタイのチョームティアン(チョンブリ県)で開催された。同会議では，タイの中等

教育普及がアジアの途上国でもひときわ遅れをとり、労働人口の8割が初等学歴に留まる問題が公式に表面化した。さらにこうした中等教育の遅れが「タイの経済発展の足枷になりうる」と世界銀行に指摘されたことを機に、国内の教育改革が本格的に始動する。実際、1980年代末から外資流入が加速し、近隣諸国との競争のなかで第2次・第3次産業へのシフトを目指すタイにとって、労働者の教育と技能の底上げは切実な問題だった。そこで国際的には初等拡充で知られるEFA運動推進の形をとりながら、タイの教育改革は中等以降の教育アクセスを農村部に拡大する政策を推し進めることになった。

1992年以降の「民主化」もこの流れを後押しした。チュワン民主党政権下の1992年、元教育省事務次官補のデーチャー・サーワナーノンの提案で閣議は義務教育の9年化政策、ならびに児童労働の規制強化を了承した。さらに特筆すべき動きは、1990年代の民間資本家が政党政治への働きかけを強め、発言力ある知識人とともに、教育分野にも影響力を行使し始めたことである。とくにタイ農民銀行(当時の名称)が1994年に教育フォーラムを結成し、1996年に「この国の夢」と題して「グローバル化時代のタイの教育委員会」提案(以下、「グローバル化教育委」と略)をまとめたことは、大きく社会の注目を集めた。主要メンバーは、かつて教育大臣も務めたシッパノン・ケートウタットや元大学庁長官のウィット・シーサーーン、カセーム・ワッタナチャイなど教育分野で名の知られた知識人、スメート・タンティウェーチャクン(当時NESDB長官)やパイブーン・ワッタナシリタムらの知識人、大学各学部の教員代表、民間代表者(タイ農民銀行バントゥーン・ラムサムやNGO代表)、教育テクノクラートであるONECのルン・ケーオデ・ンやONECのチュアチャーン・チョンサティユー、教育省のコーウィット・ウォーラピパット(元事務次官、元教育大臣)、コーウィットが後押ししたカサマー・ウォーラワン・ナ・アユタヤー(教育省幹部官僚)らであった。

同委員会時代に作られた知識人とONECの人的ネットワークは、教育省官僚のみを除外して1996年の提言後もシッパノン中心に維持された(Jiraphan [2006])。後述するように、シッパノンはこのネットワークを核に1997年憲法

起草時に働きかけを強め、「1999年国家教育法」(以下、「99年教育法」と略)の制定にも携わっている。同メンバーの知識人、教育テクノクラートらは改革の具体策を内閣に提言する教育改革事務所(Office for Education Reform, 以下、OERと略)にも加わり、1990年代から一環して教育改革に参画している。実際、1996年の「グローバル化教育委」構想の中身はのちの「99年教育法」の重要な骨子をほぼ網羅しており<sup>(5)</sup>、「グローバル化教育委」は民間主導のネットワークながら、のちの教育改革の出発点と捉えることができる。ただしこの時期には知識人の役割は限定的であり、その働きかけは啓蒙活動や進学キャンペーン、寄付集めなど、教育省の外から改革を見守る応援団にすぎなかった。

## 2. 局主導の量的改革 問題形成期

機会拡大政策を推進した1990年代前半まで、政策決定と実施の権限を独占的に有したのは、教育省各局であった。各局は個別法に定められた権限に従い、政策の決定から実施、関連統計の整備やその評価まで局ごとに完結しておこない、局間で相互に学校制度や政策の調整を試みることは稀だった。1992年以降、各局は農村部への教育機会拡大を予算増や教員増、学校の増設という局行政の拡大によって達成してきた。初等を管轄したONPECは農村の小学校に前期中等のクラスを併設し、中等を管轄したDGEは郡中心部の学校の分校(衛星校)を農村部に設置しながら機会拡大政策を進めた。2つの局が局の中央集権的制度を活用し、就学率競争を展開したこの政策は短期間で大きな成功を収めた。

しかしONPECとDGEが農村部に増設した中等学校のタイプは異なっていた。両者の学校は入学制度から授業料徴収の有無など基本的な学校システムが異なり、教員の質や授業科目、学校施設や配分資源、生徒の進路にも差があった。中等の前後期が連続したDGE本校は、入学時に試験選抜を課し、授業料や寄付を徴収する学校がほとんどであった。進学にかかる経済的負担が

ら、DGE校を選ぶ生徒はもともと経済的に安定した家庭出身者が多く、高等教育への進学率も相対的に高かった（船津 [2003]）。これに対してONPECの前期中等学校（のちに「機会拡大校」として行政上も区別されるようになった）はこうした負担ができない階層の子供が多く集まり、学業成績や進路の違いからしばしば「2等の中学」とみなされ、卒業生が就職や進学で差別にあうケースも多々報告された。

こうした局間の学校システム不統一を解消するため、とうとう教育省の側も1995年に学区制を採用し、DGE校への入学希望者を近隣学区から一部無試験で入学させ、段階的に授業料も徴収しない形へと統一を始めた（船津 [2000]）。しかし、こうした教育省による部分的な制度改変は根本的解決策にはならなかった。両局の学校拡大競争から生じる非効率や重複、公教育としての非統一性が、局行政のマイナス面を象徴する問題として国内外の機関から指摘され始めた（Waraiporn [2005]）<sup>6)</sup>。こうして局間の調整ができない問題が1990年代を通じて累積され、省事務次官の指令や政策が地方に浸透しない省の構造的問題が改めて改革派知識人の問題意識にのぼり、後の局解体論の背景になった。

### 3. 同床異夢の協力関係 教育省と知識人、政党政治家

問題形成期の教育政策では、政党政治家がもうひとつのアクターとして浮上した。1990年代の政党政権は、局主導の機会拡大政策を一様に支持し、予算を優先配分した。とりわけ1992～95年、1997年11月～2000年の連立政権を率いた民主党は、自らを教育改革の推進役と任じ、これを党の主要公約に掲げた<sup>7)</sup>。こうした政党政治家のサポートを得て、1990年代前半の各局は財政的制約に直面しないまま、中等普遍化の早期達成を図ることができた。

量的拡大を推進した1990年代前半の各局と改革派知識人、政党政治家の関係は協力的であり、この時点で対立関係へと転じる可能性を予想することは困難だった。ただし、改革推進派の知識人と教育省の間には、1997年憲法制

定以前から組織改革をめぐる志向の違いが少しずつみえ始めていた。1996年に作成された教育省の第8次国家教育計画とONECの第8次計画の内容から、その違いを対比してみたい。

通貨危機の直前、教育省は「世界社会におけるタイの生活をまもるために」と題した第8次国家教育計画（1997 - 2001年）を公表した（MOE [1997]）。この計画では、従来の機会拡大策の延長線上に9年間の基礎教育の無償化に最重点をおき、第2の目標にグローバル化時代の職業生活に適した教育の質の発展をあげている。ここから1997年以前の教育省の公式見解では無償化の年限はあくまで9年であり、直後の1997年憲法制定で問題になる12年無償化案が教育省の想定外のシナリオであったことが確認できる。

注目したいのは、同計画のなかで教育省自身が従来の教育行政の問題点を自己批判し、省として地方の教育行政の漸進的な改革方針を示したことである。同計画は、従来の教育行政が(1)政策の統一性の欠如、(2)集権的すぎるがゆえの意思決定の遅れ、(3)局間・局内部の業務重複などさまざまな問題を生んだと認識し（MOE [1997: 57]）、その解決のため(1)従来の県単位の地方行政の円滑化、(2)県単位の政策決定の促進と学校分権化、(3)効率的な情報システム構築などの方針を打ち出している（MOE [1997: 18-20, 81-82]）。ただしこの改革案は従来の県単位の地方行政制度（本書第4章も参照）を踏襲・柔軟化したものであり、局からの権限分散や受け皿となる地方教育区の設置、住民参加といった「民衆統制」への転換には一言も言及していない。

省外の首相府から教育政策を評価してきたONECは、同じ第8次計画の目標として教育省よりも「民衆統制」に一歩踏み込んだ改革案を示している。実はこの計画を策定したONEC小委員会事務局には「グローバル化教育委」のシッパノンほか、のちの教育改革事務所(OER)に加わるブラウエート医師、ソムチャイ・ルチュパンやチュアチャー・チョンサティユーらが名を連ね、この計画にかつての「グローバル化教育委」構想に近い内容が盛り込まれた。改革派知識人の意向を反映したONECの第8次計画は、中央の局がもっていた学校運営権を地方「教育エリア」(phunthi)ごとの委員会（家族やコミュニ

ティ, NGOやビジネスなどを参画させる)に分散する提案をおこない(ONEC [1997: 58, 86]), 教育の質評価制度, 教員免許制度など, 従来の教育省による内部統制と切り離して質の向上をめざす提案に踏み込んでいる。ただし, この時点で想定された教育エリアは県単位であり(ONEC [1997: 87]), その意味で新たな地方への権限分散の方法について, 教育省提案との間に決定的な違いはなかった。

このように「改革」というひとつの標語を共有しながら, 改革派知識人と教育省は局の役割に関する「専門的指導性」と「民衆統制」の問題に若干異なる志向を擁していた。とはいえ, この時点では局解体論は浮上しておらず, この2つの原理が対立的関係にあるとは認識されないまま, いわば同床異夢のゆるい協力関係が一時的に築かれていたのである。

### 第3節 改革の構想期 質改善のための全システム改革

アジア通貨危機の勃発は, 危機の震源地となったタイの政治経済を揺るがした。そしてその危機感は, 社会の教育改革熱をいっそう煽り立てる方向に向かった。のちに教育改革事務所が記すとおり, 1997年以降の経済危機はタイが「人的資源の弱さ」を克服し「知識ベース社会への転換」を図らなければ国際経済・社会のなかで生き残れない(ONEC [2002: 4], OER [2001: vol.1, 34]) ことへの警告と受け止められたからである。

改革の方向性を定めた「改革の構想期」には, 経済危機による2つの重要な変化が生じた。そのひとつは, 教育改革にかかわる意思決定が議会での立法過程に移行し, 制度上, 教育省の主導権が発揮できなくなったことである。かわって政党政治家の指名をうけて法案起草委員会などに加わった知識人の案が通りやすい制度的条件が整い, 教育改革を主導するアクターが交代した。もうひとつは, アクター交代にともない, 改革構想が教育省の予想を超える方向へ展開し始めたことである。教育省の意向に反して, 義務教育9年制を

越える12年の無償教育の権利や地方分権化（ここでの分権化は、中央の基礎教育委員会事務局が統括する地方教育区への権限分散を意味する）、住民参加、教育省組織改革などが法的に義務づけられ、これに対処する必要性が生じた。

## 1. 1997年憲法 教育改革過程の変化

1997年憲法は、ひろく「人民の意見を代表する憲法」の制定を求める政治改革論の流れを受けて、既存の国会制度ではなく全国各県代表から選出された憲法制定議会（99名の議員）が起草・修正をおこなった（玉田 [2003: 170-71]）。同憲法の教育改革にかかわるおもな条項には43条（国民は国が提供する12年の無償かつ良質の基礎教育を受ける権利を有する）、69条（国民の義務としての教育）、81条（国家の義務 国は民間部門の教育整備支援、国家教育法の整備、経済社会変化に即した教育の改善、……（略）……教育職の振興などの義務を負う）、289条（地方分権化）などがある。289条以外の教育にかかわる条項は、おもにクラモン・トーンタンマチャート（副議長）が提案し、基礎教育関連の起草には憲法制定議会議員であった旧教育省高官のデーチャー・サーワナーノン（元教育省事務次官補、芸術局長などを歴任。スラターニー県選出の憲法制定議会議員として教育関連の条項取りまとめで活躍）やサナン・イントラプラサート（元事務次官補、体育局局長）、元教員ブラウィット・トンシーマーらがかかわっていた。このほか同議員のトーンチャート・ラッタナウィチャー（元教員）、ウォーラポット・ナ・ナコーン（元教員）らも加わって、議長との協力のもとに教育草案の起草・修正過程を先導した<sup>(8)</sup>。特筆すべきは、上記の議員がすでに教育省を離れて久しいOBであり、教育省や知識人の予想を越えた「国民の権利」重視の案を起草し通過させたことである。このことも手伝ってか、これらの議員は「99年教育法」の起草委員に招かれず、以後の構想作成には関わっていない。

教育関連条項の起草過程で最大の論争を巻き起こしたのは、憲法43条（起草時は42条）に定める無償教育を受ける権利の年限である。論争の焦点は、国



民の義務として子供を学校に送らなければ罰則を課せられる義務教育9年（初等から前期中等）の年限以上に、国民の権利として（中等後期にいたる）さらに3年もの基礎教育を国家が無償化できるか、にあった。この3年の差は費用のかさむ後期中等段階、とりわけ職業教育の費用を政府が負担できるか、という教育財政上の大問題が絡み、教育省をはじめ教育財政の専門家や財務省は財政的制約から「無償化の限界は9年」と主張した<sup>(9)</sup>。対する憲法制定議会議員は、「教育者の悲願」として農村の庶民が後期中等まで通学できる権利として12年の無償化を主張し、議論は紛糾した。後者はとうとう、国家の付与する諸権利に関する世論調査を実施し、東北部で86%もの住民がこれらの権利を求めていると主張した。さらに大卒学歴を重視する1997年憲法との整合性を保つためにも、12年案の必要性を訴えた<sup>(10)</sup>。これらの議員は根回しを徹底し、採決時にアーナン・パンヤーラチュン議長とも連携して成立不可能と思われた12年無償化案を可決にもちこんだ。

12年無償化案の通過は、その後の改革で教育省の思惑を離れた意思決定が続く最初の決定打となった。経済危機下の憲法という特殊な状況を考慮しても、1997年時点で12年もの無償教育の権利を法制化した途上国は、管見の限り世界でタイだけだった。さすがに義務としての教育年限は9年に収めたが、残り3年もの無償教育の財源調達について、政策担当者は大きな課題を背負った。その後の教育改革とのかかわりで重要なことは、この無償教育12年の定めがのちに基礎教育を12年間とするタイ独特の段階区分につながり、初等・中等の学校区分をなくし、初等・中等の教員ライセンスまで同じ「基礎教育」段階とみなす発想に根拠を与えたことである<sup>(11)</sup>。このほか地方自治体に教育実施の権限を与えた憲法289条も、のちの省組織改革に影響を与えた。

前述の改革派知識人も憲法の制定過程には独自の働きかけをおこなった。「グローバル化教育委」委員長だったシッパノンは、当時のONEC事務次官ルンに働きかけ、世論調査の結果をもとにONECとして憲法案文を提出した。とうとうONECは、憲法81条に国家教育法の制定と教育改革事務所設置の義務を入れ込むことに成功した。さらにシッパノンは、憲法の成立直後から

ONEC主導で新たな国家教育法案の作成に取りかかった（Jiraphan [ 2006: 94-95 ]）。このように1997年憲法を機に改革の決定過程は一転し、つづく「99年教育法」制定と教育改革事務所設置では、教育省の提案より改革派知識人とONEC優位的意思決定がつづくことになる。

## 2 . 1999年国家教育法 改革派知識人の台頭

1997年憲法の定めにより、「99年教育法」の起草作業は1998年1月23日に始まった。パンチャ・ケーソーントーン（当時副首相、チャートタイ党）が議長、アピシット・ウェーチャーチーク（Aphisit Wetchachiwa、当時首相府相、民主党）が副議長に就任し、同法の起草特別委員会45名の顔ぶれが決まった。特筆すべきは、その大半が各党を代表する議員で占められたこと<sup>(12)</sup>、また草案作成に中心的役割を果たす政府提出の委員リスト9名にかつての「グローバル化教育委」の主要メンバーであるシッパノンとウィチット、ルンが入ったことである。これに教育省事務次官パノム・ポンパイブーンも加わったが、当時の民主党政権は教育省よりも改革派知識人を重用した。教育改革を党とする民主党と改革派知識人の包囲網のなかにおかれた当時の教育省には、改革に抵抗する余地が残されていなかった。同法の国会審議は1998年10月に始まり99年7月に可決、8月19日に官報に告示された。

同法の最大の意義は、これが教育セクター全体をカバーするタイ初の教育基本法として、改革理念を法的に定めたことに見出せる（Khana kammathikan wisaman phitjarana rang phraratcha banyat kansuksa haeng cha[ 1999 ]）。それは初等や中等・職業教育など各局、各段階に分散した教育関連法・規定を廃止し<sup>(13)</sup>、政策と実施の法的権限を独占してきた局行政から教育過程がより広い立法過程や意見にさらされたことを意味する。

同法の制定過程では、広く一般に意見聴取をおこない、教育省や教員の反論を封じ込める手法がとられた。具体的にはONECを活用し、重要な42項目について調査グループが組織された。海外7カ国以上の教育改革事例を調べ、

国内でも全国8カ所,3万8000人以上から意見聴取をおこない,2度にわたる世論調査(1998年5~6月,6~7月実施)で1万2978人と1万486人から回答を得るなど(Jiraphan [2006: 101-102]),憲法の制定過程にも似た「国民的議論」の反映が目指された。また経済危機後の援助プログラムをONECと組んで展開したアジア開発銀行は,教育行政のパイロット・プロジェクトのなかで教育の地方分権化など「グッド・ガバナンス」原則を重視した大規模改革を提案し(Fry [1999a, 1999b]),同法案の方向性に少なからず影響を与えた。

1998年6月,内閣に提出された「99年教育法」の法案にはONEC作成案,教育省案ほかがあった。ここから内閣は「ONEC案を原則として了承し,教育省案と大学庁からの3つのコメントとともに法制委員会が内容を精査する」(thomo [通達文書] 0202.8/211037,1998年6月22日)との決断を下した。ONEC案が政府案の地位を獲得し国会審議の対象となったことは,1997年から教育基本法制定を働きかけてきたシッパノンらとONECが,教育省に勝利したことを意味した。

ここで「99年教育法」の中身を概観したい。表2に示すとおり,「99年教育法」は新たな教育システムの骨子を示す前半4章と,第5章に国家,地方自治体,私立(民間)団体の教育行政と管掌,第6章に教育水準と質の保証,第7章に教員,大学教員,教育職員,第8章に教育の資源と投資,第9章に教育のためのテクノロジー,という改革の大枠を定めている。このうち第5章の教育行政の分権化は,「民衆統制」による教育区への分権化と学校への分権化を明確に打ち出している。また教育の質保証制度や教員管理の制度も,従来の局にかわる新たな独立機関が外部から教育の質を管理・統制する制度構築を目指している。

これらの改革構想のうち,新たな教育省組織や外部機関による教育の質保証制度などは,経済危機以前に教育省が示した第8次計画案にはなかった案である。なかでも教育省にとって,初等,中等を統合した基礎教育委員会事務局の新設と,地方教育区への権限分散は,既存の教育行政を中央と地方の2段階で根幹から揺るがす挑戦であった。ただし「99年教育法」のうち省組

表2 1999年国家教育法の章立てと改革理念

---

第1章	総則：目的と原則
第2章	教育の権利と義務：義務教育9年，無償かつ良質の基礎教育12年，教育主体の多様化
第3章	教育制度：生涯教育（フォーマル教育，ノンフォーマル教育，インフォーマル教育の3段階），異なるシステム間の単位交換，生活経験の評価
第4章	国の教育方針：学習者中心の教育，科目の統合，経験からの学習，評価方法の改善
第5章	教育の管理・運営：基礎教育と高等教育の政策統合，地方分権化（権限分散と地方自治体の教育権），学校法人化，独立行政体としての大学
第6章	教育の水準と質の保証：統一された教育基準，内部評価，独立した外部評価機関の設置（QNESQA）
第7章	教員・大学教員・教育職員：5年の教員教育，ライセンス制度，専門性の発展，教員の給与スケール改善
第8章	教育資源と教育投資：生徒1人あたりの予算配分，所得別の奨学金貸与
第9章	教育テクノロジー：競争による教科書作成，パソコン設置と生徒の学習を促すインターネット利用
経過規定	

---

（出所）1999年国家教育法より要約。

組織改革や教員人事，資源配分問題など，多くの調整を要する課題の具体化は，その政策立案をおこなう時限組織である教育改革事務所（Office for Education Reform，以下，OER）が担当することになった。

## 第4節 改革の実施期 当事者不在の組織改革とアクターの分裂

2000年1月、教育改革事務所(OER)が発足し、実施にむけた準備が始まった(～2003年1月)。OERには(1)教育行政の構造、組織、業務分担、(2)教員、教育職員の管理制度、(3)教育資源や投資の管理制度、(4)関連個別法案の提出、(5)関連個別規則、細則案を考案し内閣に提出する、という大きな権限が付与された。「99年教育法」が定めた改革実施の段取りは、まずOERが新たな教育制度の具体策や個別法案を内閣に提出し、これを内閣が議会で諮り「99年教育法」施行から3年以内(2003年8月まで)に実施するというものだった。しかし、1990年代のアクター間の協調関係を前提としたこの段取りは、「99年教育法」の想定通りに実現しなかった。

現実には、OERが示した局解体論への傾斜や地方教育区の設計をめぐる、OERと教育省との対立が先鋭化し、一部の局がこの構想から離脱した。次いでタックシン政権の成立により大臣職につく政治家の顔ぶれが一新され、民主党と思考の近かった改革派知識人と政党政治家の関係も分裂した。特にOERが2001年4月に内閣に提出していた23法案の抜本の見直しをタックシン政権下の教育大臣が宣言したことから改革の方向性は揺れ、教育大臣と教育省高官との対立も表面化して、地方教員の分裂や混乱を收拾できなくなった。

本節では、まず当事者である教育省が組織改革案についてOERといかなる点で対立したかを明らかにし、改革派知識人の「民衆統制」志向と各局の「専門的指導性」をめぐる衝突が、混乱の原因を作り出す過程を整理したい。

### 1. 教育改革事務所の設置と解散

OERは、2000年1月11日に発足し(2003年1月10日に任期終了)、2003年4

月25日に内閣に最終報告書を提出した。事務局を運営する委員9名（のち交代した2名を含めればのべ11名）と有識者（phu song khunnawut）13名から構成されたOERの顔ぶれは（表3）、民主党政権下の「99年教育法」制定メンバーから大きく変わらなかった。ただし、事務局長（2代目）を務めたスワットによると、穏健派のシッパノンや教育省事務次官パノムらは有識者枠にはいて意思決定の最前線から退き、かわって改革の主導権は革新的行政を唱道するウィット・シーサーン（元大学長官）<sup>14)</sup> やスラボン・ニティクライポット（タンマサート大法学部、現学長）、ルン・ケーオデー（ONEC、有識者枠）らに移った<sup>15)</sup>。教育省出身でOER委員に加わったメンバーは2名に限られた（DGE局長スワット・クンチャムとソムチャオ・ケートプラトゥム）。

#### (1) OERの改革理念

ウィットらは、OERの統一スローガンとして「99年教育法」9条から「政策の統一」、「（学校、地方教育区への）分権化」、「実施の多様性」の3点をとことさらに取り上げ、「通常の変化を超えた“改革”精神にもとづく行政組織と形態を決める」という決意のもと革新路線へと舵を切った（OER 2001: vol.1], Prayun [ 2003: 39-40 ]）。次のスピーチが明示するように、運営委員長ウィットが目指したのは、自律性の強すぎた教育省の局行政解体であり、かわって「保護者、生徒に最大の利益をもたらす」地域住民の参加、すなわち「民衆統制」を実現することであった。

「（教育改革がめざす）政策と基準の統一は、（教育計画を定める）3つの省（教育省、大学庁、国家教育委員会）が存在し、ほかに7省が教育実施に携わる現状では実現できない。我々は最終的に（教育にかかわる省を）1省にまとめることが重要と考えた。しかもそのたったひとつの省が中央集権的であれば（改革は）破綻する。そこでその1省のもつ権限と義務を改変し、構造を改革しようとした。それはクロム（局）がベースの行政を解体し、どの学校も局に直属する制度に終止符を打つことである。中央の省の役割

表3 教育改革事務所 事務局構成と識者

&lt; 全体の事務局運営担当者 &gt;

委員名	委員選抜の資格
(運営委員長)ウィット・シーサーン (委員長後継者)プラットヤー・ウェサーラット ソムチャイ・ルチュバン	教員人事制度専門家, スラナーリー工科大学学長ほか 行政学専門家, スコータイ大学教授 財政専門家, 教育学博士, 国営企業運営の経験者
ブラティープ M.コーモンマート神父	私立教育運営の経験者, アサンブション大学長
(事務長)チュアチャー・チョンサティユー (事務長後継者)スワット・クンチャム ソムチャオ・ケートプラトゥム	教育計画専門家, ONEC官僚 DGE 元局長 教育省県次官事務所長, 教職公務員委員会委員長
ワンロップ・スワンナディー	カセームピッタヤー校・カセームポリテクニック校校長
スラボン・ニティクライボット	公法専門家 タンマサート大学法学部准教授
(後継委員)ソムワン・ピティヤースワット (後継委員)クスマー・ケートプー	教育評価調査専門家, チュラーロンコーン大学教育学部長 予算局局長補佐

&lt; 識者枠 &gt;

識者名	資格
シッパノン・ケートウタット ブラウェート・ワシー医師 パノム・ボンパイブーン ブンサップ・ピヤアナン ルン・ケーオデー ワンチャイ・シリチャナ チャイワット・ウォンワッタナサーン チャルワイボーン・トラニン チャイアナン・サムッタワニット チュムボン・ポーンブラパー ワッタナー・ラッタナウィット シロート・ボンパンティン ソムチャイ・ルチュバン	元教育大臣, 知識人 知識人, 医師 元教育省事務次官  ONEC次官  政治学教授 企業経営者, 教育識者  2000年9月に委員を辞し識者枠へ

(出所) OER資料, ISES [ 2003 ], 新聞検索資料等より筆者作成。

(注) は「グローバル化教育委」参加者, は「99年教育法」起草メンバーを示す。

を変え、(新たな)教育省は政策と計画、基準作成の担当、補助金の配分、モニターと調査、評価だけを担当する。もはや省は自ら教育機関の運営や管轄をしない。それは政策と基準の統一、実施の多様化という目的を(改革が)遂げるためにほかならない)(2000年11月10-12日「学習改革のための地方の教育制度フォーラム」におけるウィチットの演説[Wijit[2000: 45, 6-7]。ただし括弧と下線の補足は引用者による)。

また省組織の抜本改革を目指すOER知識人の一部は、どの省庁にも大臣官僚間の折衝役として設置されている事務次官事務所を、教育省に限って廃止する提案をおこなった。しかし、他省とのバランスを欠くこの提案は行政公務員委員会に差し戻され、事務次官事務所の撤廃案は実現しなかった。代わって、新たな教育省の組織では、新設の各委員会や独立組織が事務次官事務所と同格に格上げされ、大臣がどの委員会や独立組織の長にも直接に政策執行命令を下せる形に改編が加えられた<sup>(16)</sup>(Pho Ro Bo kanborihan ratchakan krasuang suksathikan pi Pho. So. 2546[2003年教育省運営規則法])。同時に、タクシン政権の行政改革方針から人員削減も意図したOER報告書は、中央の教育省、大学庁、ONECの行政官僚総数を2003年時点の3万7053人から、早期退職勧奨や解雇によって5年で計画上2万3697人まで減らし、中央の行政経費を5割削減するという省側に大きな痛みをとまなう計画を盛り込んでいた。

## (2) 地方教育区をめぐるOERと教育省の対立

「99年教育法」よりもいっそう革新的な組織改革を進めようとしたOERと教育省との対立は、2001～2003年にかけて、連日新聞の紙面をにぎわした。OERはまず局による学校運営を撤廃して地方教育区に絶対的権限をもたせるため、地方教育区に高等教育を除く初等、中等、職業教育、私立教育、インフォーマル教育などあらゆる種別の学校を管轄させる法案を2001年4月に政府に提出した。後述するとおり、OER構想を原則として了承した局は初等のONPECと中等のDGEだけであり、他の局(職業教育局や私立教育委員会事務



所、インフォーマル教育局)は最初から反対の意を示していた(Prayun[2003])。また教育省事務次官側は、基礎教育委員会事務所の新設には原則として賛同したものの、これにともない初等・中等区分を取り外し、地方教育行政を大再編することでは、OERと真っ向から対立した(ワライポーン[2006])<sup>17)</sup>。

OERの改革派知識人(ウィットヤルン)は、従来の中央の代理としての地方教育行政を否定し、学校を局から切り離して教育区で住民参加型の「民衆統制」による学校運営を実現しようとした。教育省の役割をあくまで政策と方針決定のみに限定し、学校の運営・政策実施主体としての役割は解消しようとした。これに対して教育省事務次官パノムは、親や生徒に並ぶ当事者であり政策の実施にあたる教員や教育職員を代表する立場から、中央の教育省(事務次官事務所)と地方教育区の間には調整機能を残し、従来の県単位での権限分散から徐々に教育区の細分化を目指す漸進的な改革を主張した。とりわけ、地方に事務所を置く3局(ONPEC, DGE, 事務次官事務所)が改革後もバランスをとり、旧局の教員・行政職員の対立を回避しなければならないとした。しかしこの件をめぐる両者の対決は根深く、OERに残る記録からも両者の熾烈を極めたやりとりがうかがえる(OER[2002])。

#### ① 地方教育区の設置の仕方

教育省は、従来の教育行政制度に近い県単位の76教育区から徐々に分割し、5年以内にOERの提案する256区設置を目指すべきと主張した。理由は、教育区を最初から細分化すると(a)教員や施設・設備が集中する県中央部から周辺部への資源移転が進みにくいこと、(b)県・郡単位の旧教育行政からの制度的連続性が保てず、地方の管理職、視学官(inspector)らがもつ地域に根ざした専門知識を生かすににくいこと、(c)従来の構造を崩した教育区の分割は、移行期のポスト争いや管理スキルの伝達に混乱を生じさせる、というものであった(OER[2002:7])。

これに対してOER側は、256区案を主張し、(a)1区200校前後(2-3郡相当)に区切れば各区の事務量が統一される。また256という区数の多さは地方

行政官のポスト削減圧力を緩和する（OER [ 2002: 12-13 ]），(b)局の消滅で同一区内における資源融通が自然に生じるはずである，(c)県単位は広すぎて地域意識が醸成されず指令系統を短くするという改革の趣旨に反する（OER [ 2002: 16 ]），などの理由で教育省案を却下した。OER構想では「中央と地方の組織が同時改革されるのだから中央 地方間の調整は関係ない」（OER [ 2002: 11 ]）とされ，1区の学校数を揃えて効率を優先する理念が強調された。結局，実施段階ではOER案がほぼ通り，教育区数を175区に減らしたものの従来の県単位とは異なる細分化された地方教育区が整備された。表4に示すとおり学校運営の権限の大部分は，従来の局（委員会）から学校，地方教育区に移った。おもなヒト・カネの流れのうち，経常予算は生徒数に応じて学校に一括で支払われ，中央の基礎教育委員会事務所（OBEC）の裁量権は資本支出（建築修繕）と予算策定等の政策決定権に限定された。

## ② 地方教育区の行政統括権と人事権を誰が握るか

教育省は，地方教育区にも中央省の代表機能をもたせるため，地方教育区の行政統括，ならびに地方の教員人事を掌握する独立組織「教員・教育行政職員委員会（Khanakammakan Kharatchakankhru lae bukkhalakon thang kansuksa，以下，Ko. Ko. So.）を省の事務次官事務所におくことを主張した。従来，地方行政の統括力が弱かった事務次官事務所を教育区の上におくことにより，あらゆる種別の教育を実施する地方教育区代表と中央省の間に政策調整の機能をもたせる提案だった（*Dailynews*，October 5，2000）。それは中央の局統合後に，地方の旧局所属者間に生じるポスト争い，地位喪失の不满や対抗意識を乗り越えるために事務次官のもとに平等な省意識を醸成するべきである，という考えにもとづいていた（OER [ 2002: 20 ]）。これに対してOERは「旧局（クロム）にまたがるあらゆる業務を特定組織の代表者個人（＝事務次官）が統括する形は，地域の委員会が共同で意思決定をおこなうという新生教育省の理念にそぐわない」，「かつての省による業務占有にほかならない」（OER [ 2002: 27 ]，カッコ内引用者）と反対した。

表4 基礎教育段階の中央 地方行政の再編

中央の基礎教育委員会	地方教育区（175区）	学校レベル（法人化）
統一的政策の策定	教員・管理職の人事異動	生徒単位費用受取り
補修建設費用の配分	学校の視察・監督	カリキュラム作成
パソコンや教材支給	学校統廃合の権限	学校委員会（予算ほか）
	カリキュラム作成の相談	

（出所）教育省や地方教育区でのインタビュー，星井[2006]ほかより筆者作成。

結局，実施段階では教員，教育職員の人事管理事務所は教育省の主張通り事務次官事務所におかれた。しかし地方教育区の行政主体はOER方針が通り，事務次官事務所ではなく中央の基礎教育委員会事務所（OBEC）が統括することになった。ただし，OBECにも地方の教員や校長人事の直接的権限はなく，OBECは地方教育区ダイレクターの試験，採用にのみ関与する権限が残された。

こうした意思決定のあり方に対して教育省側は「OERは改革の実施にあたる者の提案を聞こうとしない（当時の事務次官補佐発言 引用者）」（*Thaipost*，January 19, 2001），「理論に強い学者は地方の学校の現実を知らない（前事務次官パノム発言 引用者）」（*Matichon Daily*，ウェブサイト版，May 22, 2002）とメディアを通じて明言し，改革の行方に対する不安を隠さなかった。

### ③ OERの人的・制度的非連続

このように改革の方向性はOERが強力に主導し，教育省は改革の決定権から疎外された。しかしOERは3年という短期の時限措置で設置された組織にすぎないという限界を抱えていた（ISES[2003]）。さらに発足から間もなく委員長，委員，事務局長の辞任や交代で人的連続性を失った。とくにOER発足から間もない2000年11月に運営委員長ウィットが民主党候補として2000年末の総選挙に出馬するため辞任したことは，改革に大きな影響を与えた<sup>(18)</sup>。こうしたOERの非連続性は，長期にわたる改革を遂行まで見届ける組織の不在につながり，のちに改革が迷走する制度上の背景になった。

## 2. タックシン政権期 アクターの分裂と迷走する改革

タックシン政権期（第1期2001～2004年，第2期2005～2006年）は，「99年教育法」の実施総仕上げの時期であり，同法を補完する一連の個別法や規則，省令の審議・制定が続いた（表5）。タックシン首相率いるタイラックタイ党（以下，TRT）は，選挙公約に教育改革の遂行を掲げ，当初は教育重視の姿勢を示した。同政権最初の教育大臣にカセーム・ワッタナチャイ（かつての「グローバル化教育委」委員）を登用したことも，改革派知識人から大いに歓迎された。しかしカセームの教育大臣就任から間もなく，省内部の意見を反映しないOERの省組織改革への各局の抵抗が始まった。前述のとおり，OERは基礎教育委員会事務所と地方教育区に，初等，中等，職業教育，私立教育，インフォーマル教育などあらゆる学校と宗教教育などの機能を集中させようと意図していた。しかし，ONPECとDGEを除く他の局は，管轄校を地方教育区におくことに猛反発した。理由は，①細分化された地方教育区の範囲が私立学校や職業学校，インフォーマル教育の広域化したサービスエリアと合わないこと，②私立教育や職業教育，インフォーマル教育は高等教育に至るまで各段階の連携や中央の「専門的指導性」を必要とする，などであった。このうち職業教育局は，基礎教育委員会事務所と並ぶ組織として職業教育委員会の設置を求め，政治家へのロビー活動を展開した。私立教育委員会やインフォーマル教育局は，最初に局としての地位保全を求めたが，これが叶わないなら事務次官事務所の一部署となると主張した。OERと立場を同じくした改革派知識人カセームは，こうした各局の巻き返しに閉口し，就任からわずか3カ月で辞意を表明した。

カセームが去った後の教育大臣人事は，5年のうちに6名が入れ替わり，方針の連続性を欠いた。2001年6月には事態収拾のためタックシン首相が教育大臣を兼務したが，まもなく10月にスウィット・クンキティが大臣に就いた。

スウィット大臣の在任中（2001年10月～2002年10月）は，教育改革構想にい

表5 教育改革に関連する主要法案の一覧

**1990年代の教育改革関連法**

1997年 タイ王国憲法

1999年 国家教育法

**タクシン政権以降の法制定・法改正**

2002年 国家教育法（改正、第2号）

義務教育法

2003年 教育省運営規則法

教員・教育職員評議会法

児童保護法

教育省運営規則法

私立高等教育法

2004年 ラーチャパット大学法

高等教育機関の文民規則法

パトゥムワン・テクノロジー校法

官僚の退職金・退職一時金法（第22号）

教育公務員ならびに教育職員規則法

教育公務員ならびに教育職員の給与・資格手当・職務手当に関する法

教育公務員ならびに教育職員の給与・資格手当・職務手当に関する法（第4号）

2005年 ラーチャモンコン大学法

体育教育施設法

ナラーティワート・ラーチャナカリン大学法

科学技術教育奨励施設法（改正、第2号）

ナコーンパノム大学法

---

（出所）OECホームページ（2006年6月）ほかより筆者作成。

くつか重大な改変が加えられた。「99年教育法」の制定当時から起草特別委員会メンバーとして急激な省組織改革には反対の立場だったスウィットは、就任直後の11月から、「99年教育法」の定める実施期限（2003年8月）を項目ごとに2カ月から2年延期してもOER提案を見直す方針を公式発表した（*Naewna*, October 24, 2001）。これに反論した改革派知識人とスウィットが舌戦を展開し、とうとうスウィットは、OER運営委員長ウィットら（有識者枠のルン、シッパノンを含む）を「1980年の教育改革を台無しにした張本人」と名指しし、「今後の教育改革も前回のように台無しにしたくない」（*ThaiPost*, October

25, 2001) と非難して、関係を急速に悪化させた。

内閣の改革に対する態度変化を読み取った教育省の各局と教員らは、この機会に局ごとの都合を主張し始め、省改革の方向性は迷走した。まず政治家と繋がりの深い地方の初等教員らは、2001年末から2002年にかけて教員関連法の制定事項をめぐる示威行動を頻繁に組織した。政治活動に慣れ、組織動員力のあるONPEC教員は、みずからに有利な法改正を部分的に勝ち取った。そのひとつは、教員免許付与制度に関する新たなOER方針の撤回である。OER提案では、新制度における教員は地方のラーチャパット大学(教員養成学部をもつ)ほかで大卒資格を取得しない限り、教員免許の交付資格を得られないことになっていた。これがスウィット大臣時代の教員・教育職員法改正により、現職教員には全員に免許が自動交付される旨の改変が加えられた。また2002年秋には、地方教育区における校長、教員、教育職員の人事決定方式にも重要な変更が加わった。当初のOER構想では、地方教育区の人事異動を決める小委員会(O. Ko. Ko. So.)の長は教育区長であり、9名の小委員会メンバーのうち教員代表(3名)枠も各局代表を想定していた。ところが初等の地方教員団体などの決議と圧力により、小委員会の長も3名の教員代表も選挙で選出する形に改変され、圧倒的多数を占めるONPEC初等教員にとって好都合な制度に改変された(*Dailynews*, September 28, 2002)。スウィット大臣在任中の2002年12月には、とうとう改革の全体方針を定める「99年教育法」自体が改正された。同改正法は地方教育区への統合を拒否した3局の主張を通し、(1)新たに職業教育委員会の設置、(2)インフォーマル教育・特別教育(障害者教育等)部門を事務次官事務所に移動、という修正を盛り込み、教育省旧局による学校の管轄・運営権限は一部復活した。

このようにスウィット大臣時代に機会を得て、意思決定から疎外されてきた局単位の不満が噴出し、改革の方向性はみえにくくなった。ところが事態を收拾する間もなくスウィット大臣は退任し、今度はこれを引き継いだアディサイ大臣と教育省高官との軋轢が表面化する。アディサイ大臣は、教員の示威行動を抑制できないOBEC初代事務次官カサマー・ウォーラワン・ナ・

アユタヤーに不満を示し、とうとうカサマーは2004年11月の閣議でOBEC事務次官を外され、教育省事務次官に異動された。省内の主要局長を歴任し省官僚や教員の信任も厚いカサマーを事実上の名誉職に左遷した人事<sup>(19)</sup>は、教員、官僚の反発を生み、喪服着用による教員団体の示威行動に拍車をかけた。

こうした地方教員の反発と省内の混乱に際して、新生教育省が直面した問題は、地方教員を直接的に統制できる機能や政策手段が制度上消滅していたことである。省に代わって求心力を発揮するよう設計された教育大臣が、現実には地方教員の不満を受け止められない事態に至ると、OBECも事務次官事務所も決定的措置をとる術がなかった。また2003年のOER解散で改革派知識人も制度上の権限を失っていた。結局、教育改革を推進するアクター3者（改革派知識人、政党政治家、教育省）の分裂から改革過程は混乱し、調整者不在のなか、タックシン政権は教員の行動に手をやいて教育改革への関与を弱めた。

タックシン政権の教育改革への冷めた対応は、国家予算に占める教育分野予算の比率低下からも明確にみとれる。1998年から2001年まで24.9%、25.1%、24.4%台で推移してきた教育予算の水準は、同政権が予算を策定した2002年から、21.8%、23.5%、21.6%と低迷した。OER提言によれば、予定通りに改革案を実施するには、2001年実績の2240億4600万バーツ（国家予算の24.6%）を上回る国家予算が必要であり、その額は2003年で2406億バーツ、2004年で2493億バーツと試算された（OER [ 2001-2003: Vol.5, 6 ]）。このうち国家予算の不足分（370億バーツ）については、新たな基金設置や教育債発行で調達するという提案もなされていた。しかし、タックシン政権が2002年以降に教育分野に配分した額はOER提言よりも424億バーツ少なく（2003年度も341億バーツ、2004年も292億バーツの差がある）、新たな基金設置や教育債に着手することもなかった。改革にともなう新制度のための必要経費が膨らむなか、「無償化」によって学費徴収も制限された中等学校は、結果として補助金額が不足し総額で学校予算を減少させた。

こうした教育改革への低いコミットメントやスウィット大臣期の混乱から、

メディアや改革派知識人らはタックシン政権のやる気のなさに批判の矛先を向け、今次の教育改革が失敗した要因をもっぱら同政権の責任に帰している（*Dailynews*, October 27, 2001ほか多数）。確かに、タックシン政権期の一貫性を欠いた改革への対応や法律改変が反対運動の噴出や混乱の一因を作ったことは否定できない。しかし改革の実施が混乱に陥った本来の原因は、合意のないまま不用意に局の地方行政解体を進めた手順や、実施構想の不備（たとえば初等、中等の学校種別や教員ライセンスの別を取り外した統合など）に端を発することが、実施後に噴出した問題から明らかになりつつある。

### 3. 旧局間の反目 地方における初等・中等校長らの対立と分裂

2003年9月、中央では基礎教育段階を統合し（OBEC発足）、高等教育・教育審議会を1省にまとめた新教育省が発足した（図3）。教育改革によって学校計画やカリキュラムの作成、学校委員会による意思決定への関与、教育の質の内部・外部評価制度が始まり、教員資格のアップグレード制度なども適用された。地方では旧局（ONPECとDGE、事務次官事務所）の地方事務所を廃し、175の地方教育区が発足した。これと同時に、旧局間の学校資源や教員の融通を図る思惑から、初等・中等学校が「基礎教育学校」に統合され、初等、中等の人事区分まで廃止された。こうした統合理念と効率に重きを置いた実施案施行から間もなく、かつて教育省側が危惧した地方の旧局所属者間の対立が地方教育区と学校で表面化した。特に地方の中等学校は、学校への配分予算の減少と教育区での初等教員との対立問題に直面し、なかでも中等校長が深刻な地位不安を抱えるようになった。

#### (1) 地方教育区の混乱

新設された地方教育区の初代ダイレクターは、省OBECの配慮で地方の旧3局のバランスをとって175ポストを3分割して任命された。しかしそれ以下の役職は旧3局の人員が入り混じる混成部隊となり、ここで深刻な問題が



2点生じた。ひとつは新たな管理職ポストへの任命をめぐる訴訟の乱発であり、もうひとつは学校の学術相談役である学校視学官の不足問題である。

地方教育区の初代地区長の任命後、新たな管理職の任に漏れた地方の旧局管理職らはOBECと行政公務員委員会を相手取って7件の集団訴訟を相次いで起こした(2003 - 2006年)。これらの集団訴訟の背景には、省にポストの新規創設や慰撫策を求める意図があり<sup>(20)</sup>、改革後の地方行政の混乱を象徴する問題として大きく報道された。当初、地方行政裁の段階では、全区で教育区ダイレクター人事のやり直しを命じられる可能性も濃厚だったが、ようやく一部の教育区では2006年6月に最高行政裁判所が最初の告訴を棄却し、OBEC側も旧管理職への慰撫策を約束して、事態が沈静化しつつある。

もうひとつの学校視学官の不足問題は、特に中等教育の学術面に深刻な影響をもたらしている。従来、DGE下の中等学校では県に1人ずつ配置された専門視学官とその補佐数名がカリキュラム作成など学術面でアドバイスし、教員の教科研修なども県単位で実施されてきた。ところが基礎教育学校への統合により、多くの教育区は中等担当の専門視学官が不在となり、中等科目(とくに理数系や中等後期の専門科目)の知識をもたない初等視学官が中等カリキュラムまで担当することになった。新制度のもとで、各学校は標準科目のほかに学校独自のカリキュラム作成を義務付けられ、これを助ける学校視学官に付与された役割は大きかった。中等の視学官がいない大多数の地区の中等校長や中等教員は新カリキュラムへの対応で孤立し、逆に近隣の初等教員から前期中等科目を教える手助けを求められる状況に陥った。星井の調査によれば、改革後、多くの中等学校長が「改革後の学術的サポートの悪化」を訴え(星井[2006])、教育審議会(OEC)の地方教育区に関する調査報告も、中等教育の質の深刻な後退、中等(とりわけ中等後期の)視学官不足が専門教科の危機的状況を招いていることを報告している(OEC[2006])。このように初等、中等の段階的区別をいきなりなくし、県単位の「専門的指導性」の実態も把握せずに地方教育区に権限分散した結果、中等教育は混乱し、質の改善とはかけ離れた状況を生んでいる。

## (2) 初等、中等の対立と混乱 危機に直面した中等学校長

地方教育区の新設後、地方の小学校と中等学校が直面した状況は対照的だった。旧ONPECに属した小学校では、学校法人化のおかげでこれまでONPEC郡事務所の管理下で文具ひとつにまで決裁を仰ぐよう定めていた規定がなくなり、2006年から経常予算が学校に直接分配されるようになった。また学校委員会の了承は要するが、予算の裁量権が大幅に増し配分額も改革後に目立って増えた。

これに対して旧DGEに属した中等学校は、改革後に予算逼迫に直面し、とくに中小規模の学校は生徒1人あたりの予算配分方式では厳しい状況におかれた。従来なら保護者から諸費用の徴収が許され、不足した教材・施設予算もDGE県事務所が認めれば数年以内に配分されてきたシステムから、改革後は実支出（前期中等平均2171.8パーツ、後期中等平均3166.44パーツ 2003年実績のOBEC推計より）より少ない1人あたり予算額（前期中等1800パーツ、後期中等2200パーツ）に頼らなければならなくなった。

予算の問題以上に中等学校長が危機感を抱いたのは、地方教育区で決められる人事だった。「民衆統制」原理により、教育区の人事小委員会9名は、地域住民から3名の「識者」枠と3名の教育区教員代表、教育区ダイレクターと中央の関連委員会代表（2名）が加わるはずだった。ところが、蓋を開けてみると教育区の教員代表は初等教員が占有し、このほか「識者」枠の大多数も初等教員によって占められた<sup>(21)</sup>。制度本来の趣旨は、地方教育区の小委員会への住民参加を通じて、地域の利益に資する人事や学校運営の方針を決断することにあった。しかし、地方教育区で実質的な住民の参加を確保することは難しく、現実には教育関係者ばかりが占めた小委員会では、数のうえで委員が多い初等教員の希望が優先され、中等の校長職に初等教員、副校長、校長を推す動きが東北タイを中心に各教育区で顕在化した。少数者となった中等教員や校長には多大な不利益がもたらされ、2005年から2006年にかけて、とうとう「タイ中等校長会」( Samakhom Phu Borihan Mathayomsuksa haeng

Prathet Thai) はその地位不安を文書やメディアを通じて中央の省に公に訴え出た (SAAT [ 2005 ] )。

地位不安と予算の危機に直面した中等学校長のなかには、別の選択肢として教育省を離れ自治体への移管を試みるものもいた。これに対して初等教員らは学校の地方自治体移管の阻止を政権に働きかけ、2006年11月から初等教員を大規模動員して「地方自治手続法」の学校移管項目を改正するよう迫った。学校現場、とりわけ東北部の中等学校は自治体移管問題や校長と教員の動揺から混乱し、とうとう教育省も2006年8月に地方教育区へ通達を出し、(1)県単位の中等学術予算を特別に各区に配分する、(2)地方教育区の小委員会では、初等 中等間の不適切な人事異動を抑制せよ (前期中等段階を未経験の初等校長をいきなり中等学校長に異動させない) とする勧告をおこなった。

## 結語

「この国の夢」として社会変革への大きな期待からスタートした教育改革は、1990年代から15年余を費やし、構想から実施にいたった。結果は2001年に教育大臣を辞したカセームの言葉どおり「焦点が権力闘争やポスト、予算問題ばかりに終始」し ( *Matichon*, November 11, 2004 ) , 教育改革の本来の目標達成には疑問府が投げかけられている。ここで、非常に複雑な経過を辿った今次の改革について本章を要約し、まとめにかえたい。

タイの1990年から2006年の教育改革過程は大きく3つの転期を経験した。

(1)1990年代前半には、教育省と異なる志向 (「民衆統制」) の強いアクター (ONEC, 改革派知識人) が登場したものの、改革の実権は教育省各局が握っていた。

(2)しかし1997年憲法制定、続く国家教育法の制定では、選挙政治の定着とともに改革過程に政党政治家が影響力を強め、当時の与党に近い知識人が改革の方針を決定した。国家教育法には知識人の「民衆統制」志向が反映され、

既存の教育行政システムから徐々に地方の教育行政を再編するという教育省案は考慮されなかった。そのため実施段階で教育省各局と地方教員らの抵抗を招いた。

(3)2001年に政権交代が生じると、政党政治家と改革派知識人が離反する。おもに知識人が主導した教育改革事務所は、改革の最大の焦点を局組織の解体に定めた。しかし、同事務所は3年間の時限措置で設置され、知識人は実施過程の最後まで責任をもつことはなかった。こうした制度的不備と政権交代のなか、合意形成の過程から疎外され続けた地方教員や地方教育区の不満が噴出して教育現場が混乱し、かつて教育省がもっていた「専門的指導性」機能も弱まった。結果として、教育の質改善が遅れ、一時的に中等教育の質後退もたらされた。

もちろん、地域住民の参加拡大をめざす「民衆統制」理念への転換が生じることが、世界の教育改革の流れであり、タイの教育制度に従来欠けていた要素の補完と考えられる。しかし改革の実施過程で従来の「専門的指導性」原理とのバランスを取りそこねた制度設計、当事者（教育省や地方教員など）との合意形成を欠いたまま急ごしらえで作上げた地方教育行政の仕組みは、教育の質改善に至る以前に混乱を引き起こした。実際、1990年代以降に地方でサービスを拡大した各行政分野（地方自治、教育、医療など）のなかでも、教育省改革は主要局の実施権限が大きく制限され、立案機能のみに限定されるというもっともラディカルな変革が試みられた。

こうした経緯は、1990年代「民主化」が1997年憲法や新たな選挙制度を通じて予想外の結果（強すぎるタクシン首相の登場）を生み、否定された顛末にも似て、タイ社会の高邁な理想を掲げた改革構想が現実によってねじ曲げられた結末とも考えられる。

しかし、今次の教育改革が失敗に終わったと結論づけるのはまだ早い。失敗をふまえて、実はやり直しの第2ラウンドが教育省主導で早々にはじまったからである。2006年9月19日のクーデタでタクシン首相が追放された直後、10月には省事務次官だったカサマーがOBEC事務次官に復帰した。同8

日かつてのOER委員長で改革半ばに任を離れたウィチットが教育相に任命された。ウィチットは、副大臣にOER評価書を作成したワラーコーン・サームコーセート（元トゥラキットバンディット大学学長）を任命し、省法律アドバイザーにはOERの省組織改革委員を務めたスラポン・ニティクライポットを招き、1年の限られた任期ではあるが、タックシン政権がやり残した改革関連の個別法改正作業を急いでいる。またカサマーは、クーデタ直後から改革の矛盾を修正するため、(1)省組織の再改編と(2)地方教育区の行政再編を軍に申しでており、2006年12月には「地方教育区への権限分散」に関する修正法案を提出した。それらの提案は、「専門的指導性」の核となる学術サポート機能の回復や教育区の混乱回避に主眼がおかれている。またウィチットは、学校への配分予算を5年以内に学校の実支出に近づけるため大幅な予算引上げ措置を断行し、改革後の最難問のひとつに取り組みはじめた。このほか、改革後の混乱期に発生した数々の問題（たとえば、地方教育区のダイレクター就任資格や不公正な人事異動など）にも法改正で対処しはじめた。改革後の混乱から教育省が徐々に平静さを取り戻すなか、より現実的な軌道修正をおこなう機運が改革の当事者たちの間で生まれはじめている。

〔注〕

- (1) ここで引用したUNESCOの1997年以降の粗就学率の値は、同じ年度でも改革前の旧教育省が行った推計値から20-30%近い開きがある。理由は、改革後の推計を教育審議会事務所（OEC）が担当しはじめたこと、基礎になる人口統計が2000年センサスを境に変わったことにあると推察される。整合性の確認を取る問いあわせを繰り返しているが、現時点で納得のゆく回答は得られていない。そのため図1ほか本章で示す教育統計は改革前後で整合性の取れる段階別生徒数や学校数などの項目にとどめ、旧教育省の数値と新OECの粗就学率の数値をつなげる作業はおこなっていない。
- (2) 「民衆統制」とその対概念「専門的指導性」については（黒崎 [2000]）が理論と分析の最前線を記述している。本章ではこれをタイの事例に即して局中心の「専門的指導性」として捉えている。
- (3) 教育改革の理論的整理では、多くの場合、中等以降の量的拡大期は教育改革の主要な一段階とみなされる（トロウ [1980] など）。

- (4) ONECIはもともと高等教育諮問機関として1959年に発足し(Pho. Ro. Bo. Sapha kansuksa Pho. So. 2502[ 1959年教育審議会法 ]),のちに教育全般の政策提言組織として、首相府のもとに改組された。
- (5) 同委員会の改革構想では「知識社会への転換」、「労働力のスキルや知識向上による国際競争力の強化」、「教育の質の保証制度」、「教員養成と教員のスキルアップ」など、教育の質向上にむけた政策を強調し、その実現にむけて「教育行政システムの改革」、「高等教育改革」、「分権化」、「教育資源の動員」など教育制度全体の改革を提案している。この時点の提案がほぼ「99年教育法」の主要理念を網羅していたことに注目したい。
- (6) たとえば、(1)同じ村からの徒歩圏に管轄の違う複数の中等学校が設置され、生徒を取り合いする、また(2)ONPEC前期中等から後期中等への進学者をDGE校が学力不足を理由に受入れ拒否する、といった管轄の異なる学校間の対立は日常茶飯事だった。
- (7) このほか、1990年代の政党政治家の改革へのかかりとして、1995～96年に教育大臣を務めたビジネス出身のスカウウィット・ランシットボンが独自の教育改革政策を唱え(カリキュラム, 教員, 学習法, 教育行政の4分野), 学校にパソコンや言語ラボ, 実験ラボを配備する政策を短期間で熱心に進めた。またチュムボン・シンラパーチャー教育大臣(1997～2000年)も教育行政改革委員会(ウィチット委員長)を独自に組織し、「99年教育法」成立前に教育行政の改革構想を練った。
- (8) 2006年8月のデーチャー氏インタビューにもとづく。
- (9) こうした見解の代表的なものに(Sirilaksana [ 2005: 282-283 ]) などがある。その批判の要点は、12年無償化は短期的に危機の影響緩和にはつながるものの、私的収益を生む後期中等の教育段階を、自己負担できる家計の子弟にまで補助金を支出するという非効率につながり貧困層に手厚い補助を配分する柔軟な補助金対策の余地を狭める、といったものである
- (10) 2006年8月のデーチャー氏インタビューにもとづく。
- (11) ただし憲法起草者としては、憲法43条に12年の無償かつ良質の基礎教育への権利を盛り込んだことが基礎教育委員会事務所発足後に初等, 中等の段階的区別を廃止する根拠に使われることは、起草の意図を超える由々しい事態であったという(2006年8月のデーチャー氏インタビュー)。また教育省事務次官パノムも「99年教育法」制定時にも、将来OERが初等と中等の区分を取り外すという措置は予想外だった、と述べている。
- (12) 各政党の代表は新希望党12名, 民主党11名, チャートパッターナー党5名などが委員を構成していた。
- (13) 2003年の教育省運営規則法により廃止された個別法は、1967年大学庁行政運営法と同改正法(1994年), 1980年初等教育委員会法と同改正法, 1992年普通

教育局に関する規則，1992年国家教育委員会法などである。

- (14) 改革事務所の運営委員長を2000年11月まで務めたウィットは、かつて大学  
庁立上げやスラナーリー工科大学新設など高等教育の新組織を立ち上げた実  
績をもつ教育行政の専門家である。同氏は「99年教育法」制定前から地方教育  
区の設置案を教育省に提案し、「民衆統制」を重視する路線を明確にしていた。
- (15) OERの2代目事務局長をつとめたスワット・クンチャム氏インタビューにも  
とづく(2006年8月)。
- (16) OER委員スラポンへのインタビュー(2005年8月)とPrayun[2003]にもと  
づく。
- (17) 当時の教育省事務次官バノムも、OERと教育省の最大の対立点はここにあっ  
たと回想している。また「99年教育法」制定時点では基礎教育委員会事務所の  
設置を構想していたものの、必ずしも初等、中等の学校区分をなくす発想はな  
く局制度の禁止条項もなかった、と述べている(2006年8月インタビュー)。こ  
こからみる限り、OER発足後に「99年教育法」からさらに革新的な路線がとら  
れたという推測が可能である。
- (18) このほかウィットのの前には2000年9月に改革の財源・資源配分問題を担当  
してきたOER委員のソムチャイ・ルチュバンが辞任し、さらにOER事務局長  
だったチュアチャーも、任期半ばの2002年1月に首相府に呼び戻され、とう  
とう「99年教育法」制定からかかわってきた知識人はOER委員からいなくなっ  
た。「99年教育法」から残ったのは識者枠のシッパノンとレンのみだった。
- (19) 代わってTRTとの結びつきが深いポンニパー・リムパバヨム(夫はタッ  
クシン首相系列のコンピュータ会社役員)をOBEC事務次官に登用したことも  
教員の怒りの背景にあった。
- (20) かつての局時代の地方教育官僚の管理職ポストは3局の地方ダイレクター  
(C8レベル, 1都75県)が228あり、県助役と郡の課長ポスト(C7レベル)が  
1828あった。地方教育区には法定の新ポストである教育区長と副区長(C9, C  
8レベル)が350しかなく、のちにOBECが内規で追加した各地区の3助役(C  
8レベル)525を合わせても、単純計算で旧管理職1181名が管理職ポストを喪  
失したことになる。
- (21) 筆者が全175区の小委員会委員9名の構成を電話で2007年1月にインタ  
ビューで集計した限り、総計1575名のうちONPEC出身は1050名(66.6%),DGE  
出身は312名(19.8%),他局が213名(13.5%)と比率が大きくONPECに偏っ  
ている。DGE出身委員が4名を超え、初等関係者とほぼ拮抗もしくは数的に凌  
ぐ地区は175のうち都市部の12区であった。

#### 〔謝辞〕

本章の構想段階において大阪市立大学教授の永井史男氏より多くの助言を

頂いた。そのすべてを生かすことはできなかったが、ここに記し、謝意を表したい。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- 黒崎勲 [2000]『教育の政治経済学 市場原理と教育改革』東京都立大学出版会。
- 鈴木康郎 / 森下稔 / カンピラパーブ・スネート [2004]「タイにおける基礎教育改革の理念とその展開」(『比較教育学研究』第30号 148-167ページ)。
- 玉田芳史 [2003]『民主化の虚像と実像 タイ現代政治変動のメカニズム』京都大学学術出版会。
- トロウ, マーチン [1980][原書1977]「アメリカ中等教育の構造変動」(J・カラベル, A・H・ハルゼー編 潮木守一・天野郁夫・藤田英典編訳『教育と社会変動』東京大学出版会 19-42ページ)。
- 廣里恭史・林田和則 [2006]「発展途上国の教育開発に関する政治経済学試論 「自立発展的」教育開発モデルの構築に向けて」(『国際教育協力論集』広島大学教育開発国際協力研究センター 第9巻第2号 37-49ページ)。
- 船津鶴代 [2000]「タイの教育改革の新展開 スマリーの告発と都市の選抜制度の改革」(『アジア研ワールド・トレンド』No.62 11月 40-47ページ)。
- [2002]「タイの中間層 都市学歴エリートの生成と社会意識」(服部民夫・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』アジア経済研究所 201-234ページ)。
- [2003]「タイの中等教育拡大 その「階層化」された普遍化」(米村明夫編『世界の教育開発』明石書店 241-274ページ)。
- 星井直子 [2006]「タイ教育行政分権化の展開にみる中央の新たな機能 権限の分散と委譲をめぐる地方学校のニーズ分析から」筑波大学大学院地域研究研究科提出修士論文。
- 箕浦康子・野津隆志 [1998]「タイ東北部における中等教育普及過程と機会拡大中学校 中学進学率急上昇のメカニズムを中心に」(『東南アジア研究』第36巻第2号 131-148ページ)。
- 森下稔 [2000]「タイにおける前期中等教育機会拡充後の農村児童の進路選択 農村における学校の多様化を中心として」(『比較教育学研究』第26号 187-206ページ)。
- [2002]「タイにおける教育の質の評価・保証制度の導入」『教育水準・質の保証評価事務局の設置』(『九州教育学会研究紀要』第30巻 251-258



ページ)。

ワライボーン・サンナバポウォーン [2006] 「タイにおける基礎教育行政の権限委譲 基礎教育における意思決定と経費負担」(『比較教育学研究』第33号 45-60ページ)。

< 外国語文献 >

Amonwit Nakhonthap [2003] *Pha Pom Patirup* [改革の掬れに切り込む], Bangkok: OEC.

[2005] “Kansuksa thai tong patirup thang ong-ruam” [タイの教育は全要素の改革が必要だ], in NARI Info ed., *Sattraphayakon: Anakhot muang thai* [教授たちの予言 タイの将来], Bangkok: Bonus Free Press, pp191-210.

Chaiyuth Punyasavatsut, Dow Mongkolsmai, Plernpit Satsanguan, and Sirilaksana Khoman [2005] “Final Report: Component A: Efficiency in Public Expenditure in Education” Technical Consultancy Report Submitted to World Bank, Bangkok: Faculty of Economics, Thammasat University.

Commission on Thailand’s Education in the Era of Globalization [1996] *Thai Education in the Era of Globalization: Vision of a Learning Society*, Synopsis of the Report, Bangkok: Thai Farmers Bank.

Fry, Gerald W. [1999a] “Management of Education in Thailand: A Review and Recommendations for an Implementation - Strategy for Decentralization,” Paper Prepared for UNESCO-Bangkok as Part of the Asian Development Bank Social Program Loan in the Framework of the Educational Management and Finance Study, Vol.II/1, Bangkok: UNESCO.

[1999b] “Teaching Personnel Strategy in Thailand: A Review and Recommendations for an Implementation - Strategy for Decentralization,” Paper Prepared for UNESCO-Bangkok as Part of the Asian Development Bank Social Program Loan in the Framework of the Educational Management and Finance Study, Vol .II/2, Bangkok: UNESCO.

[2000] “Crisis as Opportunity: Political, Economic and Educational Reform in Thailand,” in Geoffrey B. Hainsworth ed. *Globalization and the Asian Economic Crisis: Indigenous Responses, Coping Strategies, and Governance Reform in Southeast Asia*, Vancouver: Institute of Asian Research, University of British Columbia, pp.229-256.

[2006] “Educational Decentralization and School-Based Leadership and Learning in Thailand: Challenges and Dilemmas,” Paper Presented at the Third World Education Society Conference in Tokyo, Japan, December 23, 2006.

- ISES ( Institute for Social and Economic Studies, Dhurakij Pundit University ) [ 2003 ] *Kan pramoen phonkan damnoenngan samnakngan patirup kansuksa* [ 教育改革事務所の運営・成果評価報告 ], Bagnkok: ISES.
- Jiraphan Punksam [ 2006 ] “Botbat khong Sattrajan Sippanon Ketutthat nai kanyokrang phraratchabanyat kansuksa haeng Chat Pho. So.2542” [ シッパノン・ケートウタット教授の1999年国家教育法起草における役割 ], in Sippanont Ketutthat葬式本 [ 2006 ] pp.93-107.
- Khana kammathikan wisaman phitjarana rang phraratcha bannyat kansuksa haeng chart Pho. So.2542 [ 1999年国家教育法起草特別委員会 ] [ 1999 ] “Arun rung haeng kansuksa: Sitthi lae okat khong khonthai” [ 教育の曙 タイ人の義務と権利 ], Tulakhom 2541-Minakhom 2542.
- MOE ( Ministry of Education ) [ 1997 ] *Phaen Phatthana kansuksa Satsana lae Watthanatham raya thi 8 (Pho.So.2540-2544) khong krasuangsuksathikan: phua withi chiwit thai nai prachakhom lok* [ 教育省第8次教育宗教文化開発計画1997 - 2001年 世界市民社会におけるタイ的生活のために ], Bagnkok: MOE.
- Montri Jenwitkan [ 1985 ] *Khru Prachaban: Botbat kan tosu thang kanmuang* [ プラチャーバーン教師 政治的闘争と役割 ], Bangkok: Thammasat University Press.
- OEC ( Office of the Education Council ) [ 2003 ] *Raingan sarup kan tittam lae pramoen phon kanpatirup kansuksa nai wara khrop rop 4 pi khong kan prakat chai phraratchabanyat kansuksa haeng chat Pho.So.2542* [ 1999年国家教育法施行後4年の教育改革評価の報告書要約 ], Bangkok: OEC.
- [ 2004 ] *Education in Thailand 2004*, Bangkok: OEC.
- [ 2006a ] *Phonkan tittam lae pramoen kandamnoenngan Pathirup Kansuksa* [ 教育改革運営の評価報告書 ], Bangkok: OEC.
- [ 2006b ] *Raingan sarup kan tit-tam lae pramun phon kanthamngan radap Khet Phunthi Kansuksa* [ 地方教育区レベルの仕事の評価報告書 ], Bangkok: OEC.
- OER ( Office for Education Reform, Samnakngan Patirup kansuksa ) [ 2001-2003 ] *Raingan phua kanpatirup kansuksa: sanoe to Khanaratthamontri phua phitjarana damnoenkan tam botbanyat haeng phraratchabanyat kansuksa haeng chat Pho. So. 2542. (Vol.1-9)* [ 教育改革のための報告書 1999年国家教育法にもとづく内閣の実施審議にむけて提出 第1 - 9巻 ], Bangkok: OER.
- [ 2002 ] “Ekkasan mailek 93, Klumngan kotmai So. Pho. So.” [ 教育改革事務所法律グループ書類 No.93, 2002年3月8日 ], OER ウェブサイトより2004年4月27日のアクセス.

- [ 2003 ] *Maihet kansuksa thai: Ruam khokhian So.Pho.So. lae bothkwam khatsan wa duai patirup kansuksa 2543-2545, lem* [ タイ教育の記録 教育改革事務所文書集並びに教育改革論文選集 2000-2002年 第1巻 ], Bangkok: OER.
- ONEC ( Office of the National Education Commission ) [ 1997 ] *Phaen Phatthana Kansuksa haeng Chat Chabap thi 8 (Pho.So.2540-2544)* [ 第8次国家教育開発計画 1997-2001年 ], Bangkok: ONEC.
- [ 2002 ] *Synopsis of the National Scheme of Education of B.E.2545-2559 (2002-2016)*, Bangkok: ONEC.
- Prayun Siprasa [ 2003 ] *Senthang Patirup Kansuksa* [ 教育改革への途 ], Bangkok: OER.
- Rung Kaeodaeng [ 1997 ] *Patiwat kansuksa Thai* [ タイの教育革命 ], Bangkok: Matchon Press.
- SAAT ( Secondary Education Administrators Association of Thailand ) [ 2005 ] *Kansuksa saphap lae panha kanborihan rongrian mathayom suksa sangkat samnakngan khanakammakan kansuksa khan phun than* [ 基礎教育委員会事務所管轄の中等学校運営の問題点と状況に関するスタディ ], Bangkok: SAAT.
- Sippanon Ketutthath 葬式本 [ 2006 ] *Sattrajan Sippanon Ketutthath: Nak Patirup Kansuksa Thai* [ シッパノン・ケトゥタット教授 タイ教育改革の父 ], Krungthep: Samnakngan lekhatthikan Sapha kansuksa.
- Sirilaksana Khoman [ 2005 ] “Education: The Key to Long-Term Recovery?” in Peter Warr ed., *Thailand beyond the Crisis*, London: Routledge Curzon, pp.251-283.
- UNESCO [ 2006 ] *EFA Global Monitoring Report*, Paris: UNESCO.
- Waraioporn Sangnapaboworn [ 2005 ] *Education Reform in Thailand during 1999-2004: Success, Failure, and Political Economy of the Implementation*, Nagoya: Graduate School of International Development, Nagoya University.
- Wijit Sisaang [ 2000 ] “Naeothang kanborihan lae kanjat kansuksa khong ongkon pokkhrong suan thongthin tam naeo phraratchabanyat kansuksa haeng chat Pho.So.2542” [ 2000年11月10-12日「学習改革のための地方の教育制度フォーラム」スピーチ集 ]
- World Bank [ 2005 ] *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*, Washington, D.C.: World Bank.