

第8章

ベトナムにおける各級行政機関間の関係

——初等教育行政を事例として——

石塚 二葉

はじめに

ベトナムにおいては、近年、政府部門の歳出総額中に地方政府⁽¹⁾の歳出が占める割合は4割以上と、途上国ばかりでなく多くの先進国と比べても相対的に高いレベルにある⁽²⁾。地方が多くの行政活動の実施に携わっているということは、地方におけるアカウンタビリティやガバナンスのあり方、人的・制度的能力などが全体としての行政活動の執行の効果や効率に大きな影響を与えうることを示唆する。現在ベトナムで展開中の「2001年から2010年の行政改革マスタープログラム」のなかに地方行政の組織・役割の明確化などに関する項目がみられるのも、地方行政の重要性とその改善の必要性の認識を示すものと思われる。

しかし、ベトナムにおける地方行政活動の実情はまだあまり明らかになっていない。野本啓介は、ベトナムの地方行政制度・組織について、「地方制度自体が過渡期にあることと情報の公開が十分ではないこと」から、実態はもとより制度面についてもまだ十分に明らかでないことが多いと述べている⁽³⁾。ベトナムの地方行政の実態をとりわけわかりにくいものにしてしているひとつの要因は、「二重の従属」の仕組みであると思われる。「二重の従属」は、ソビエト型地方制度の組織原理のひとつであり、「地方政府の専門機関は当該地方

の執行委員会および対応する中央省庁（ないし上級の同部門機関）の双方に責任を負い、執行委員会は上級政府の対応する機関と同級の議会の双方に責任を負う」という仕組みにより、中央の統制と地方の参加、機能的監督と地域的調整を両立させるものであると説明される⁽⁴⁾。ベトナムの地方制度も、少なくとも原理的には中央と地方の統合度の高い、高度に集権的なシステムとみられるが、その実態については、必ずしも統合的、集権的とは思われない面も少なくないようである。中央を含む各級の政策、活動の間に齟齬があることはしばしば指摘される。たとえば、中央の側からみて、各級地方権の公布する多くの規範的文書が法律に違反しているという指弾は一向にやまない。

本章は、初等教育行政分野を事例として、「二重の従属」の原則のもとで、地方がどの程度中央に「従属」しており、どの程度自律性をもっているのか、言い換えれば、「部門別管理」と「地域別管理」は具体的にどのように調整されているのかを検討することにより、ベトナムの地方行政の仕組みの一端を明らかにすることを目的とする。ここで初等教育行政に着目する理由は、当該分野が最も基礎的な行政サービスの一分野であり、基礎的レベルを含む多段階の政府の関与が期待されること、後にみるように初等教育サービスには課題も少なくないものの全体としての資源配分は改善してきているとみられており、各層政府間の連携が比較的安定的で円滑に行われていると予想しうること、近年ドナーの間で初等教育に関する開発協力が進んでいることとも関連して既存資料が比較的豊富であることなどである。なお、本章の記述のなかで行政の実態にかかる部分は、主としてこれらの既存調査研究の成果に基づいている。

第1節 ドイモイ期の初等教育政策とその成果

経済発展の水準に比してベトナム国民の教育水準が高いことは、国連開発

計画の人間開発報告においても評価されており、ベトナムの経済的潜在力がしばしば高い評価を受けるひとつの主要な根拠ともなっている。識字率の向上と基礎教育の普及はベトナム共産党・政府の独立以来の努力の成果である。1945年当時は「95%以上のベトナム人が非識字者であった」ともいわれる⁽⁵⁾。1930年のインドシナ共産党の設立宣言のなかでは、植民地当局の「愚民政策」が批判的とされ、全国民のための教育の実施がスローガンとして掲げられた。以来、非識字の根絶と初等教育の普及は、ベトナムにおいて一貫して優先順位の高い政策目標とされてきた。

2003年の人間開発報告によると、ベトナムの成人識字率は92.7%とされている。初等教育（6歳から5年間）の粗就学率（在籍生徒数を学齢人口で割った比率）は1990年代を通じて100%を超えており、純就学率（学齢を過ぎた生徒を除いた在籍生徒数を学齢人口で割った比率）⁽⁶⁾については、統計によっても異なるが、近年では91~95%の間にあると思われる。「包括的貧困削減成長戦略」(CPRGS)においては、初等教育純就学率を2005年までに97%、2010年までに99%とすることを目標としている。他方、「2010年までの社会経済開発戦略」においては、2000年までに非識字の根絶と初等教育の普遍化⁽⁷⁾に関する目標を達成したという認識に基づき、2010年までには前期中等教育（4年間）を普遍化することを目標として掲げている。実際、前期中等教育の就学率は1990年代に急速に伸びてきており、CPRGSでも前期中等教育純就学率を2005年までに80%、2010年までに90%とすることを目標としている。

政府支出に占める教育支出の割合も増加してきた(表2)。1998年における教育訓練予算（経常予算・開発投資予算の合計）は国家予算総額の約17%を占め、これはGDPの3.5%にあたる。この数値は、他のアジア諸国と比べるとやや低めではあるが、ベトナムにおける平均的な修学年数が他の多くの国と比べて短いことを考慮すれば、必ずしも低水準であるとはいえないと評されている⁽⁸⁾。「2010年までの社会経済開発戦略」においては、教育訓練分野への予算配分を引き続き拡大するとともに教育訓練の「社会化」（後述）を進めること、そして各経済セクターによる同分野への投資を強力に促進することがう

表1 粗就学率および純就学率

(%)

	粗就学率		純就学率	
	1993	1998	1993	1998
初等	120	115	87	91
前期中等	42	78	30	62
後期中等	9	36	7	29

(注) 粗就学率は在籍生徒数を学齢人口で割ったもの。純就学率は学齢を過ぎた生徒を除いた在籍生徒数を学齢人口で割ったもの。

(出所) GOV and Donor WG, *Vietnam – Managing Public Resources Better*…Vol. 2, p.123.

表2 教育関連公的支出の伸び

	1992	1994	1998
GDP (10億ドン)	110.5	170.3	361.5
GDP (1994年固定価格) (10億ドン)	144.6	170.3	244.7
政府支出総額 (10億ドン)	21.9	42.8	73.4
政府支出総額 (1994年固定価格) (10億ドン)	28.6	42.8	49.7
教育訓練支出 (1994年固定価格) (10億ドン)	3.1	6.0	8.6
GDPに占める教育訓練支出の割合 (%)	2.2	3.5	3.5
政府支出総額に占める教育訓練支出の割合 (%)	10.9	14.1	17.4

(出所) GOV and Donor WG, *Vietnam – Managing Public Resources Better*…Vol. 2, p.128.

たわれている。

高い就学率に代表される初等教育普及の成果の反面、教育の質についてはまだ問題が山積している。近年まで約3分の1、1998/99年でも4分の1の生徒が初等教育を修了できていない。また、年間授業日数の標準は165日(33週)と国際標準からみて短いこと⁽⁹⁾、さらに二部制・三部制授業がまだ広く行われており、全日制の授業を受けられるのは全生徒の約10%にすぎないことに鑑みると、ほとんどの生徒は国際標準の授業時間の半分程度しか授業を受けていないと推定される⁽¹⁰⁾。

ドイモイ下のベトナムの教育政策に対するひとつの批判は、教育サービスの受益者負担が増大、制度化し、基礎的社会サービスを無料で全国民に供給するという理想が後退して、教育サービスへのアクセスに関する世帯間、地

表3 初等教育修了率 (%)

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
修了率	54.47	57.38	60.88	63.4	66.27	75.5

(出所) Pham Minh Hac (Chu bien), *Tong ket 10 nam* ..., p.195.

域間の格差を生み出しているというものである。ベトナムでは、1989年に初めて各レベルの学校教育に学費および教科書代の自己負担が導入された（ただし、小学校については、1991年初等教育の普遍化に関する法により学費は無料とされた）。また、1990年代半ばごろからは「社会化」と称して公共サービスの非政府部門による供給や費用負担が奨励されるようになった⁽¹¹⁾。実際に1980年代末から1990年代初めにかけては、とくに中等教育と就学前教育レベルで就学率が目立って落ち込んだとされる。J・D・ロンドンによれば、中等前期・後期の就学率は1989年と1991年の間に多くの場所で40%以上も下がり、1990年代半ばまで1985年のレベルを回復できなかったという⁽¹²⁾。

もっとも、この現象の背景には、直接的な教育費用の増加のほかにも市場経済化に伴う複合的な要因があったと考えられる。経済の自由化と急速な経済成長による新しい雇用機会の拡大は、教育サービスの期待便益を増大させる一方、他方で教育の機会費用を高める効果をもった。加えて、政府が中等後期・高等教育の卒業生に公的部門の雇用を保障することができなくなったことも教育に対する投資意欲を阻害する方向に働いたと思われる⁽¹³⁾。また、教師も他の給与所得者と同様、公式の給与だけでは生活が成り立たず、副業に力を注いだり、経済的条件の悪い地域を離れたりする傾向が1980年代後半に広まり、教育の質自体も停滞ないし悪化した⁽¹⁴⁾。

就学率の落ち込みは一時的なものに終わり、1992年からは前期・後期中等教育における就学率も再び上昇し始めた。しかし、「基礎的行政サービスの平等な供給」という面における課題が解決したわけではない⁽¹⁵⁾。地域別、消費レベル別の初等教育純就学率をみると、格差は縮小傾向にあるものの残存しており、前期中等教育については依然として格差が非常に大きいことがわか

表4 地域別純就学率 (％)

	初等教育		前期中等教育	
	1993	1998	1993	1998
北部山岳	85.7	94.1	22.2	56.4
紅河デルタ	95.1	95.6	46.5	83.2
北中部	88.1	92.5	30.6	62.3
中部沿岸	84.4	88.1	38.1	64.2
中央高原	67.8	80.2	15.0	43.9
南東部	93.5	93.4	35.2	71.7
メコンデルタ	79.0	86.9	19.4	45.0

(出所) GOV and Donor WG, *Vietnam – Managing Public Resources Better*…Vol. 2, p.124.

表5 消費レベル（五分位）別純就学率 (％)

	初等教育		前期中等教育	
	1993	1998	1993	1998
1	72.0	81.9	12.0	33.6
2	87.0	93.2	16.6	53.0
3	90.8	94.6	28.8	65.5
4	93.5	96.0	38.4	71.7
5	95.9	96.4	55.0	91.0
平均	86.7	91.4	30.1	61.7

(出所) GOV and Donor WG, *Vietnam – Managing Public Resources Better*…Vol. 2, p.141.

る(表4, 表5)。このことは11歳人口に占める初等教育修了者の割合からも明らかである。1999年時点のデータがある50省のうち、ハノイ市が99.78%と最も高い数値を報告しているのに対し、30%未満と報告している省も7省ある⁽¹⁶⁾。

政府は、地域間・世帯間格差の是正、教育サービスへの平等なアクセスの実現に向けた方策を講じている。第1に、社会政策の対象者や貧困者に対する学費などの減免がある。初等教育においては学費は無料とされるが、実際には後でみるようにさまざまな強制的または任意の拠出金が存在するため、その減免が問題になりうる。第2に、地域間の単位費用の違いを考慮した予

表6 教育支出のサブセクター間の配分 (%)

	1992	1994	1998
就学前	3.2	4.4	6.3
初等	40.0	29.6	36.4
中等前期	14.8	17.7	17.6
中等後期	6.0	8.6	8.3
職業	13.9	11.2	6.7
高等	16.0	12.5	13.0
その他	6.1		4.6

(注) 1994年および1998年は合計が100にならない。

(出所) GOV and Donor WG, *Vietnam – Managing Public Resources Better*…Vol. 2, p.132.

算配分がある。たとえば、2004年の予算作成にあたり、教育分野の予算配分は基本的に1～18歳人口に年間1人当たりの基準支出額をかけて算出することとされているが、1人当たりの基準支出額は都市部の35万5450ドン（約23ドル）から山岳部・島嶼部の60万4265ドン（約40ドル）まで4段階に設定されている。第3に、全体として増加傾向にある教育予算のなかでも初等教育への配分が3分の1以上を占める（表6参照）など、全体として基礎教育に重点が置かれていることも、公平性の観点からみて望ましいと評価される⁽¹⁷⁾。そのほか、教育分野の国家目標プログラムには山岳地域、少数民族地域、多くの困難をもつ地域における教育を支援するプロジェクトが含まれ、また2003～04年には山岳地域など困難な地域における教育のための物的条件改善を目的として教育債が発行された。

しかし、以上のような方策も、実際には必ずしも地域間・世帯間格差の是正に効果的ではないともみられている。学費その他の教育関連諸費用の免除制度は必ずしも貧困層をターゲットできていないと指摘される（表7参照）。貧しい省やコミュニティではこれらの費用の徴収が重要な歳入源となることがその一因であると考えられている⁽¹⁸⁾。ブルックらは、四つの省の四つの小学校における公的支出および家計の負担について調査し、県レベルの生徒1人当たり最終的公的支出は中央で設定された基準とは大きく異なっ

表7 学校教育のための費用の免除：消費レベル（五分位）別（6～14歳，1998年）
（%）

	1	2	3	4	5	国内平均
部分的免除	8.9	10.7	13.4	9.9	8.6	10.4
全額免除	11.6	6.5	3.6	3.6	0.9	5.8
計	20.5	17.2	17.0	13.6	9.5	16.2

（注）VLSS1998に基づく。

（出所）GOV and Donor WG, *Vietnam – Managing Public Resources Better*…Vol. 2, p.145.

いること、公的支出のレベルが高いところでは家計による負担レベルも高いという傾向があることを示した⁽¹⁹⁾。その仕組みについては後で若干敷衍して述べる。

第2節 各級・機関の間の任務・権限配分

1. 初等教育行政に関与する主要な行政機関

初等教育管理に関与する主要な各級行政機関は次のとおりである。

- (1) 中央：政府，教育訓練省（Bo Giao duc va Dao tao）。
- (2) 省級：省級人民委員会，教育訓練局（So Giao duc va Dao tao）。
- (3) 県級：県級人民委員会，教育訓練課（Phong Giao duc va Dao tao）。
- (4) 社級：社級人民委員会。

これらの機関の組織上の位置づけおよび相互関係についてみると、各級人民委員会は、同級人民評議会の執行機関であると同時に管轄地域における国家行政機関であり、同級人民評議会および上級国家機関の双方に対して責任を負う（人民評議会・人民委員会組織法第2条第1項）。人民委員会に属する専門機関は、同級人民委員会の諮問・補佐機関であり、同級人民委員会の委任および法律の規定による任務、権限を実現するとともに、専門分野に関して中央から基礎レベルまでの管理の統一性の保障に貢献するものとされ、組織、

人事、工作については同級人民委員会の指導・管理に服する一方、専門業務に関しては対応する省庁または上級専門機関の指導・検査に服する（同法第128条、第129条）。すなわち、省教育訓練局は、省級人民委員会の指導・管理に服する一方、教育訓練省の指導・検査に服する。県教育訓練課は、県級人民委員会の指導・管理に服する一方、省教育訓練局の指導・検査に服することになる（「二重の従属」）。

「二重の従属」原則のもとでの事務の遂行は、理論的には次のようなプロセスによることになる⁽²⁰⁾。特定部門の下級機関（たとえば県教育訓練課）が上級機関（省教育訓練局）の指示、方針を受け取ったときには、同級（県級）の人民委員会に報告してその実現のための支援を仰がなければならない。同級人民委員会との合意が得られない場合は、上級機関（省教育訓練局）にその旨を報告し、この二つの機関（すなわち、県級人民委員会と省教育訓練局）の間で話し合いが行われる。それでも一致が得られない場合は、さらに上級の機関（この場合、省人民委員会）に報告しなければならない。

もっとも、すべての面で「縦（部門）の従属」と「横（地域）の従属」が完全に対称的であるというわけではない。たとえば、人民委員会主席の任免権についてみると、人民委員会主席はまず同級人民評議会に選出され、その選出結果は直近上級人民委員会主席（省級の場合は政府首相）の承認を受けることとされる。同級人民評議会および直近上級人民委員会主席（省級の場合は政府首相）は、この人民委員会主席の罷免権も持っている。しかし、上級人民委員会主席（または政府首相）は、当該人民委員会主席を自ら選ぶことはできない。そのかぎりでは、組織体系上は「横の従属」の方が「縦の従属」にやや優先するとも考えられる。

2. 法制度上の任務・権限配分

日常的な行政事務の遂行にあたっては、意思決定とその実施を適切なレベルに分任させて行わせる必要がある。初等教育分野に関連する各級の役割に

表8 初等教育にかかる各級人民評議会・人民委員会の任務・権限

	人民評議会	人民委員会
省級	教育訓練事業の発展のための政策，方策を決定する；普通教育ネットワークの発展に関するマスタープラン（quy hoach），計画を決定する；地域における教育訓練活動のための物的基礎と条件を保障する。（第12条第1項）	省の区域内の各類型の学校，教室に関する国家管理を行う；省内の教員の高等師範レベル以下の訓練・養成を行う；法律の規定に従い，公立以外の学校の設立を許可する。法律の規定に従い，教員の標準，試験に関する規制を管理し，その実施を検査する。法律の規定に従い，区域内の教育訓練工作の監査，検査を実現する。（第88条第1項～3項）
県級	共通のマスタープランに基づき，普通教育ネットワークの構築と発展のための方策と必要な条件を決定する。（第20条第1項）	区域内の教育発展に関するプログラム，提案を構築し，管轄を有する級の承認を受けた後，その実現を組織する。初等教育の普遍化に関する法律の規定の実現を組織，検査し，小学校を管理する。区域内における教育の社会化政策を実現する。教員の標準，試験に関する規制にかかる規定の実現を指導する。（第102条第1項，2項）
社級	学齢の児童が小学校に入学するために必要な条件を保障し，初等教育の普遍化に関するプログラムを完遂する方策を決定する。（第30条第1項）	地域における教育事業の発展計画を実現する；学校と連携して学齢の児童を第1学年に入学させる。上級人民委員会と協調して区域内における小学校を管理する。（第114条第1項，2項）

（注）かっこ内は人民評議会・人民委員会組織法（2003年改正法）の条文番号。

（出所）筆者作成。

ついて、地方行政に関する一般法である人民評議会・人民委員会組織法（2003年改正法）の関連規定をまとめると、表8のようになる。

これらの規定からは、小学校の直接の管理は基本的に県級人民委員会の責任とされているが、すべての級が何らかの形で初等教育行政に関与していることが看取される。より具体的に教育関連法規の規定をみていくと、初等教育の実施にかかる活動および決定はさまざまな級・機関によって分担されることとなっている。主として「初等教育の普遍化に関する法（普）」（1991年）と

その施行議定（普施）、「教育法（教）」（1998年）とその施行議定（教施）、および「小学校条例（例）」（2000年）の規定に基づきそれぞれの役割分担をみると、おおよそ表9のようになる。

県級の役割に着目するならば、県級が決定権を有するのは主として小学校の設立、活動停止、併合、分離・分割、解体の決定、および小学校関連の人事に関する部分であることがわかる。教育の内容・方法や学校の管理にかかる政策、学校環境に関する基準などは基本的に教育訓練省が決定することとされており、実際の学校の整備や教員の採用などについては、主として省級が当該地方の具体的な条件に基づいて計画することとされているようである。

また、初等教育行政に関与するのは教育訓練部門の諸機関に限られない。たとえば、初等教育の普遍化に関する法の施行議定338号（1991年）によれば、財政省は初等教育の実施に関する予算措置について、政府組織人事委員会（現内務省）と労働・傷病兵・社会省は初等教育の教員と管理幹部の編成の確定や待遇などにかかる制度の規定について責任を負うこととされる（第13条、第14条⁽²¹⁾）。また、党や大衆組織（団体）の役割についても言及されている。たとえば、小学校条例第23条によれば、小学校内の党組織は学校を指導し、憲法と法律の枠内で活動することとされる。また、校長の諮問組織として毎年度初めに設立される教育評議会（同第21条）および同様に毎年度設立される試験・顕彰委員会（同第22条）のメンバーには党支部書記が含まれることとなっている。

3. 任務・権限配分の実際

初等教育行政の実態に関する資料は断片的であり、また教育部門からの視点に偏っている嫌いはあるが、ある程度の一般的な傾向をつかむことは可能であると思われる。まず、教育訓練省付属教育発展研究院の研究者チームが全国33省の教育訓練局を対象に行った調査によれば、上記のような規定に基づく役割分担が必ずしも全国一律に実現しているわけではないようである

表9 初等教育にかかる各級行政機関の任務・権限

政府	<ul style="list-style-type: none"> ・全国民の学習に関する権利と義務に影響を与える基本的な政策や、教育課程の内容の改革の方針についての案を国会に提出する；教育活動や教育予算の執行について国会に年次報告を行う（教87-1）。
教育訓練省	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育のカリキュラムの作成，教科書の編集，検定を行う（普施12-1，12-2，教24-3，25-2）。 ・小学校の設置，解体，活動に関する規定や，学校が満たすべき基準・条件に関する規定，児童の入学，転校，卒業試験の手続きに関する規定などを定める（普施12-9，12-7）。 ・教育訓練大臣は，校長の資格要件，職務，権限および任命・承認手続きを定める（教49-3）。 ・初等教育の教員，管理幹部（校長，副校長）の訓練・養成のマスタープランや，初等教育監査に関する政策を立案，実施する（普施12-3，12-4）。 ・財政省，計画投資省と協調して教育部門への予算配分を行う（教施40-1）。
地方各級	<ul style="list-style-type: none"> ・省級および県級地方権は，それぞれの地方における初等教育に関する計画を決定し，教育予算の使用に関する規定を実現し，教員，管理幹部の生活条件を保障する方策を講じる（普施18-1，18-2，19-1，19-3）。 ・各級人民評議会は，その地方における教育発展需要，経済状況，住民の拠出能力に基づき，住民の意見や人民委員会の提案に従って，学校建設のための拠出額について規定する（教92-2）。 ・省級における教育訓練局，県級における教育訓練課は，それぞれ同級の地方政権の任務の遂行を補佐する（普23-6，普施18-4，19-6）。
省級	<ul style="list-style-type: none"> ・省級人民委員会は，その地方における自然，経済，社会条件，学習需要，教育発展の程度などに基づき，普通教育機関のネットワークのマスタープランを作成し，同級人民評議会の承認を受ける（教施16-1）。 ・省級人民委員会主席は，中央のガイドラインおよび地方固有の条件に基づいて，教員の採用方針，人数，選考の日程などを決定し，省級人民委員会首脳が主席を務める選考評議会が選考を実施する¹⁾。
県級	<ul style="list-style-type: none"> ・県級人民委員会は，小学校の設立，活動停止，併合，分離・分割，解体を決定する（普施19-5，教47-1，47-2²⁾）。 ・県級人民委員会主席は，教育訓練課長の提議に基づいて，公立，半公立小学校の校長を任命し，また私立小学校の校長を承認する（例18-1）。 ・教育訓練課長は，校長の提議に基づき，小学校教員・職員の採用，転任，昇進について決定し（例18-3），また小学校の卒業証書を発行する（教27-2）。
社級	<ul style="list-style-type: none"> ・社級政権は，公立，半公立小学校の設立，解体等に関する提議を行う（普施20-1，例11-2，14-2）。 ・学齢の児童を把握し，児童の就学を奨励，退学を防止し，児童が初等教育を修了しない場合には調査および処理方策の建議を行う（普23-5，普施20-2，20-3）。 ・初等教育の教員，管理幹部の生活の改善のための支援を行う（普施20-4）。

(注) かつこ内は「初等教育の普遍化に関する法（普）」（1991年）とその施行議定（普施），「教育法（教）」（1998年）とその施行議定（教施），および「小学校条例（例）」（2000年）の条文番号。

1) 2002年4月29日付教育訓練省・財政省合同通知24号。

2) 教育法第47条第1，2項では，これらの権限は県級人民委員会「主席」に帰属することとされている。

(出所) 筆者作成。

(表10)⁽²²⁾。この調査では、とくに県級人民委員会および県教育訓練課の機能に着目している。その結果によると、県級人民委員会が小学校の設立、併合、分離・分割、解体の決定を行っている省は対象33省中の42%、小学校長の任免を決定しているのは同34%にすぎなかった。また、小学校教員の採用、転任を県教育訓練課が決定しているのはそれぞれ9%、39%であった。小学校の設立や校長の任免については、省教育訓練局が決定している省が多く(それぞれ40%、64%)、教員の採用および転任に関しては省組織委員会が決定している省が多い(それぞれ73%、34%)。

同調査はこのように責任分担のあり方が省によって異なる背景についてはほとんど踏み込んでいないが、ひとつには教育部門と組織人事部門や財政部門との間の関係、すなわち、各級において教育部門がどれだけ教育関連人事や財政に関する独立した権限をもつことができるかに関係していることを示唆している。調査結果によれば、省教育訓練局は県教育訓練課に比べて教育関連人事や財政を直接管理している割合が高いことが示されている(表11)。

一般に教育部門からみて、他部門との関係のなかでもとくに教育行政実施にかかる組織人事権および予算管理権のあり方が課題であると認識されていることは、他の資料からも推測される。1997年の教育訓練省の報告書は次のように述べている。

「教育訓練の管理組織に関して、長年にわたり常に提示されてきた問題は、部門別管理を地域別管理と結合するという問題であった。実際にはこの問題は次のように実現される：教育訓練局は省の党地方委員会、省級人民委員会の管理に服するとともに、教育訓練省の管理にも服する；教育訓練課は県の党地方委員会、県級人民委員会の管理に服するとともに、教育訓練局の管理にも服する。部門と地域の結合関係は概括的に理解され、規定されている：教育訓練部門は専門業務に関して管理するが、財政、教職員、組織機構、編成、校舎建設などの管理の他の要素については、〔教育訓練—引用者〕部門は直接管理することができず、地方は他の部門に管理を委任する。それによって、各教育訓練基礎単位は複数の部門、階層による管理に

表10 初等教育行政にかかる決定権の所在 (%)

	県人民委員会	県教育訓練課	省人民委員会	省教育訓練局
小学校の設立・解体	42		18	40 ¹⁾
小学校校長の任免	34	3		64 ²⁾
小学校副校長の任免	30	9		60
	県人民委員会	県教育訓練課	省教育訓練局	省組織委員会
小学校教員の採用	3	9 ³⁾	15	73 ⁴⁾
小学校教員の転任	3	39 ⁵⁾	24	34

(注) データは全61省中33省を対象とする調査に基づく。

- 1) うち省組織委員会の同意を得るものが3%，県人民委員会の同意を得るものが3%。
- 2) うち省組織委員会の同意を得るものが3%，県人民委員会の同意を得るものが6%。
- 3) うち省組織委員会の同意を得るものが3%。
- 4) うち省教育訓練局の同意を得るものが3%。
- 5) うち省教育訓練局の同意を得るものが3%。

(出所) Nguyen Tien Hung et al., *Nghien cuu su tap trung va...*, pp.122-124.

表11 業務分野による教育訓練部門の管理権限 (%)

	省教育訓練局	県教育訓練課		省教育訓練局	県教育訓練課
専門	100	100	人事	67	52
組織	97	42	財政	73	55

(注) データは全61省中33省を対象とする調査に基づく。「現在、どの面において教育行政局および教育行政課が行政区域内の管理を分級されているか」(Cac mat cong tac ma So/Phong GD-DT duoc phan cap quan ly tai dia ban tinh/huyen hien nay) という質問に対する回答。

(出所) Nguyen Tien Hung et al., *Nghien cuu su tap trung va...*, p. 93.

服することになる。したがって、指導、管理が集中されず、分散的で間接的になり、学校に対して大きな困難、障害を引き起こしている。」⁽²³⁾

同資料はあまり具体的な問題状況についてふれていないが、人事に関しては、硬直的な定員管理のため、あるときには教員を早期退職させることを余儀なくされたかと思うと、今度は経験のない人員を使わなければならない、人材育成が急務になるような地方もあるということ、財政に関しては、教育予算を他の目的に流用してしまう地方があることなどがあげられている⁽²⁴⁾。

同報告書は、傾向としては、より多くの省で教育訓練部門が教育に関する

人事や予算を直接管理する権限を委任されるようになってきていると述べ、これを肯定的に評価している⁽²⁵⁾。もっとも、各級において教育訓練部門がどの程度の組織人事権、財政権をもつことができるかは、各級における横の関係ばかりでなく、他部門における縦の関係、すなわち組織人事部門や財政部門の側における各級間の役割分担のあり方にも少なからず影響を受けるものと思われる。たとえば、後でみるように、財政制度において個別の校舎建設プロジェクトへの予算配分を決定するのが省級であるとすれば、校舎の新築を伴う学校設立の決定は省級に属することとする方が自然であるかもしれない。組織人事部門、財政部門においてもそれぞれ近年、中央・地方を含む各級間の関係が見直されてきているところであり⁽²⁶⁾、初等教育管理にかかる責任分担のあり方も今後さらにこのような動向に影響を受けることが予想される。

第3節 各級間の関係——統制・誘導の仕組み——

1. 目標設定、計画策定

各級における教育行政活動はどのように相互に連携しているのか。言い換えれば、上位の政府はどのように下位の政府の活動を統制、支援、または誘導しようとし、下位の政府はどのようにそれに対応しているのか。まずは初等教育にかかる目標設定、計画策定という面からその手がかりを探ってみよう。

(1) 年次業務方針

教育訓練部門では、教育訓練省の設定する当該年度の初等教育分野の任務に基づいて、省教育訓練局が省級のガイドラインを作成し、それに基づいて県教育訓練課が県級のガイドラインを作成するという流れにより、各級の毎年度の業務方針を策定する。たとえば、ホーチミン市P郡の「2003/04年にお

ける初等教育発展の方向性、任務と計画」(2003年9月4日付)の冒頭には、「教育訓練省の2003年8月15日付7039/GDTHによる2003/04年の任務に基づき；市教育訓練局の2003年8月26日付1155/GDTHによる2003/04年の任務に基づき；地域の実情に基づき」同郡の初等教育にかかる方向性、任務を定めることが記されている。

ハノイ市とホーチミン市の各2県・郡における2003/04年の初等教育分野のガイドラインをサンプルとしてその内容をみると、まず全体の構成は、一般的な任務、具体的な任務と主要な方策、数値目標、年間スケジュールなどの項目からなっている。具体的な任務としては、「初等教育普遍化における数量的発展と質の向上」、「全面教育の質の保障」、「新しい初等教育課程導入のための条件整備」、「管理工作の効率化」などが共通してあげられている。数値目標としては、純就学率、卒業試験合格率、全日制の授業の普及率、規定の資格を満たす教員の割合、規定の資格を超える教員の割合、生徒の学力や道徳、文字のきれいさなどに対する評価の結果、教員の教え方に対する評価の結果、生徒や教員が受ける市・県レベルの賞、表彰の数などがある。指標の数や具体的な数値などは県によって異なるが、基本的に教育訓練省、市教育訓練局の文書に示される共通の枠組みに従っていることがうかがわれる。

(2) 「公認」

「初等教育の普遍化」のような基本的、長期的な国家目標を地方に具体化、実現させる手段としては、「公認」(cong nhan) という手法が用いられている。1997年8月5日付教育訓練省通知14号によれば、「初等教育の普遍化」公認に関する基準は以下のとおりである。

(個人に対して)

- (1) 15歳前に小学校の課程を修了すること。

(社級行政単位に対して)

- (2) 14歳人口の80%以上が小学校の課程を修了していること。
- (3) 山岳地域、困難な地域については、14歳人口の70%以上が小学校の課

程を修了していること。

(省級，県級行政単位に対して)

(4) 区域内の社級行政単位の90%以上が「初等教育の普遍化」標準に達したと公認されていること。

(5) 山岳地域，困難な地域については，区域内の社級行政単位の80%以上が「初等教育の普遍化」標準に達したと公認されていること。

「初等教育の普遍化」標準に達したと認定されるためには，社級行政単位は直近上級行政単位の県級人民委員会に対し公認を申請し，県級人民委員会は検査の後，公認の決定を行う。県級については省級が，省級については教育訓練省が，同様に申請を受けて検査，公認の決定を行う。ベトナムが「初等教育の普遍化に関する目標を達成した」というときには，その認定はこのような基準およびプロセスに基づいているものと思われる。現在，多くの省では「前期中等教育の普遍化」および「正規の学齢に対応した初等教育の普遍化」を次の段階の目標として追求している。

また，小学校条例その他の文書では小学校が満たすべきさまざまな条件，基準を定めているが，実際にはそれらの要請を満たしている学校は多くない。そこで，このような条件を満たす学校を徐々に増やしていくことを目的として，「国家標準小学校」(trung tieu hoc dat chuan quoc gia) の公認という手法がとられている。2001～05年の段階における「国家標準小学校」公認に関する規定(草案)では，(1)組織管理，(2)教員，(3)物的基礎，(4)社会化，(5)活動と教育の効果の5分野で「国家標準小学校」が満たすべき51項目の基準を定めている⁽²⁷⁾。そのなかには，たとえば学校の広さは農村部および山岳地域では生徒1人当たり10平方メートル以上，都市部では同6平方メートル以上であることや，1校当たりの学級数は30学級を超えないことなど，小学校条例の定めと同じ基準を用いているものもあれば，1学級当たりの生徒数は「平均して」35人を超えないこと，全生徒の少なくとも20%が全日制の授業を受けることなど，小学校条例の基準を現実に合わせて修正していると思われるものもある⁽²⁸⁾。学校が年次計画をもつことや，各教員が教育技術向上のための研

修計画をもつことなども基準のうちに含まれる。「生徒の教育に関し父兄会と学校が効果的に協力する」(社会化に関する基準のひとつ)などのより定性的な基準もある。2003年2月11日のベトナムニュースの報道によれば、「国家標準小学校」と認定された学校の数は全国で2017であり、これは全小学校数の15%にすぎないという⁽²⁹⁾。「国家標準小学校」の公認を受ける学校を増やすことは、地方の年次計画などの目標のひとつにもなっている。

なお、「公認」という手法が教育分野で用いられたのは、独立後間もないベトナムが非識字根絶に取り組み始めた時期にまで遡ることができるようである⁽³⁰⁾。1948年7月の教育大会は、『『オイルスポットアプローチ』(一つの村で非識字を根絶し、そこから拡大していった県、省全体の非識字を根絶する)による非識字根絶競争』(Thi dua diet dot voi bien phap “vet dau loang”)の決定を行った。1950年時点で非識字を根絶したと公認された行政単位は、10省、80県、1424社、7248村であったという⁽³¹⁾。その沿革からみても、この手法は、本来社会運動的な要素をもつものであると思われるが、中央・地方という観点からみると、中央が設定する長期目標のもとで、各地方がそれぞれの具体的な条件に応じて短・中期目標を設定し、その実現のための手段を主体的に講じることを想定しているものであると考えられる。言い換えれば、その目標達成の速度や手段については各地方の能力や熱意・創意に少なからず依存するということもできるであろう。

2. 初等教育財政の仕組み

中央地方予算の作成などに関する一般的な制度については財政制度にかかる本書第6章に譲るとして、ここでは主として、四つの省・市(ソックチャン、イエンバイ、ラムドン、ハノイ)においてそれぞれ一つの県、社、小学校を選び、中央から末端への予算配分の流れを明らかにしたブルックらの調査に基づいて、初等教育財政にみる各級間の関係を概観する⁽³²⁾。

(1) 経常予算配分

ベトナムでは経常支出と開発投資支出がそれぞれ財政省と計画投資省によって管理されており、予算配分は別個のプロセスをたどる⁽³³⁾。経常支出についてみると、まず、中央から省級への予算配分は、基本的に省の人口に基づいて行われることとなっている⁽³⁴⁾。ここで生徒数でなく人口を基準として用いるのは就学率の低い省を優遇する趣旨であり、この基準は1990年から用いられているという⁽³⁵⁾。これだけであれば予算配分は多分に機械的に行われることになるが、実際には地方の予算案は人口以外のさまざまな要素に基づいて作成されており、これをベースに最終的には財政省と教育訓練省の間の交渉で各省級行政単位への配分が決定される。交渉、決定の過程においては、生徒数や各省の社会経済的条件からくる特殊なニーズなども考慮される。また、中央から財政移転を受けていない省には、財政移転を受けている省よりも高い教育予算を計上することが認められる傾向もみられる。このような扱いがなされるのは歳入を最大化するインセンティブを与えるためであるという⁽³⁶⁾。最終的に決定された中央から各省級行政単位への教育訓練予算については、サブセクター（初等教育、前期中等教育など）別内訳などについての縛りはなく、一括で配分される。

省級以下の配分についてみると、調査対象省・市では共通して、第1に教員の数や1学級当たり生徒数および学級・教員比率に関する中央のガイドラインに基づいて決まり、それに基づいて各サブセクターの給与支出が決定されている。調査対象省・市では、給与支出は経常支出総額の80～90%を占めている⁽³⁷⁾。非給与経常支出のサブセクター間、各県間の配分については、省によって異なる配分方法が適用されている⁽³⁸⁾。生徒数や学級数に基づく場合もあれば、県や学校が提出する提案に基づいて行われている場合もある。県級が非給与経常支出項目間で資金を再配分する余地も省によって異なっている。たとえば、イエンバイ省では、各県の提案に基づき、個別の予算項目に対して非給与経常支出の配分を行っていた。ソックチャン省では、各県は

学級数に基づいて非給与経常支出の配分を受け、当初は予算項目も特定されているが、年度内の調整は可能であった。また、省・県では、中央・上級から配分された予算に独自の歳入から資金を追加することができる。

(2) 開発投資予算配分

開発投資支出については、プロジェクトの規模によって中央レベルで承認されるものと省レベルで承認されるものがあるが、小学校建設プロジェクトは通常省レベルで承認される⁽³⁹⁾。予算配分の流れとしては、まず省級で承認されるプロジェクトのための予算が中央から省級へ配分される。これは主として人口を基礎としているが、最終的な配分は、政治判断と交渉に基づき、社会経済条件や少数民族の比率などの要素も加味して決定されるという。決定された予算は、分野別内訳を特定せず一括して各省に配分され、そのなかでの配分については、少なくとも15%は教育分野に配分されるというガイドラインがあるほかは、基本的に省の裁量に任される。各省は、各県から提出される建設プロジェクト申請に対し、当該地域の条件に応じて独自の基準でプロジェクトの順位づけを行っている。初等教育分野でいえば、ある省では三部制をなくすことがプライオリティであったり、他の省では小学校と中学校を分離すること⁽⁴⁰⁾がプライオリティであったりする。プロジェクトが実施される地域の負担能力という要素もしばしば考慮に入れられている。残りの費用が地域社会によって賄われることを条件としてプロジェクトの費用の一部を予算化することもある。

以上から、初等教育予算の配分にあたっては、明快なガイドラインがある経常支出の配分についてさえ地方の事情を根拠として交渉の余地があること、省級は県級への予算配分の基準や配分方法についてかなり自由度をもつようであることがわかる。また、財政力や負担能力が高い地方では、独自の歳入から追加的な支出を行えるばかりではなく、一種のインセンティブとして、予算配分においても多くの予算配分を受けられる傾向があることもうかがえ

表12 1998年の初等教育関連生徒1人当たり経常支出

(単位：1,000ドン)

	国の 基準	省			県			学校 (世帯)	総支出額(推定)	
		計	給与	非給与	計	給与	非給与		計	非給与
イェンバイ	286	334	299	35	311	280	31	28	339	59
	330									
	440									
ハノイ	220	294	220	73	358	232	126	161	519	287
ソックチャン	242	229	206	23	222	194	28	4	226	32
	330									
ラムドン	440	280	244	36	283	257	26	75	358	101

(注) 省・県の支出は実績(支出総額/生徒数)。総支出額(推定)は、県の生徒1人当たり平均支出+その県における調査対象小学校の父兄による支出の推定値(父兄による支出は建設費を含むが、ここではすべて非給与経常支出に算入)。

(出所) Brooke et al., *Education Financing Study*..., appendix 9.

る。実際、ブルックらの調査結果によれば、調査対象4省・市の4県における生徒1人当たりの県レベルの経常支出額は、中央レベルで定められた1人当たり経常支出額の基準とは大きく異なっていることが示されている(表12)。

(3) 家計負担

公的支出とともに学校レベルの生徒1人当たり支出額を決定するのが家計による負担である。実際、多くの地方では国家財政から配分される経常予算では教員の給与以外の経常支出を賄う余地は小さい。教員の給与自体もその生活を支えるには不十分であり、多くの教員が副業に携わることを余儀なくされている。また、財政資金による開発投資支出の規模は、教室増設や主要な維持・改修の要請を満たすにはほど遠い。家計による拠出金は、初等教育の実施において国家財政を補完する重要な資金源である⁽⁴¹⁾。教育法は、各級人民評議会が「学校建設のための拠出金(建設費)」の水準を決定することとしている。建設費以外にも、多くの学校で父兄会費、活動費などの名目で任意または強制的な資金の徴収が行われ、教材や備品の購入のための費用を賄っている。また、全日制の授業が実現している学校では、全日制の授業を

表13 初等教育費にかかる家計負担の内訳の例 (単位：ドン)

	イエンバイ	ハノイ	ソックチャン	ラムドン
強制的負担				
建設費	20,000	40,000	-	100,000
学校防衛費	3,000	-	-	-
活動費		90,000	-	-
試験費(第5学年)	-	-	-	12,000
任意的負担				
父兄会	あり	あり	-	あり
学習奨励基金	-	あり	-	-
社予算				
特別な機会	-	-	あり	あり
学校総額(推定)	12,300,000	135,000,000	7,000,000	90,000,000
生徒1人当たり	27,500	160,000	3,500	69,200

(注) 4省の四つの小学校における1998年の資金動員の内訳。負担金は生徒1人当たり年額。ラムドン省については、生徒の40%は負担金を払わないという前提で計算。イエンバイとハノイはほとんど免除を行っていないため、調整なし。ソックチャンは1998年に建設費を廃止し、その他の任意的負担も禁止。

(出所) Brooke et al., *Education Financing Study*..., appendix 8.

受ける生徒から料金を徴収し、教師の給与の補填や教材・備品の購入などに充てている。これらの費用は多くの場合学校レベルで徴収され、各学校で動員された資源は各学校で支出されているとみられる。

建設費をはじめとする家計負担のレベルやその減免にも地方により大きな差がみられる。これは第一義的に地域の負担能力に基づくものであると思われるが、政策的な要素も働いている。ソックチャン省では、就学率向上のための方策の一環として、1998年に任意的拠出を含む初等教育関連のすべての家計負担を禁止したという。近年ではこのように建設費その他の負担の廃止に向かう省がでてきている一方、豊かな省ではむしろ家計の負担レベルは上昇する傾向にあるという⁽⁴²⁾。

表14 初等教育行政にかかる人事権の所在 (%)

		教育訓練省	省人民委員会	省教育訓練局	県人民委員会
省教育訓練局	局長		100 ¹⁾		
	副局長		100 ²⁾		
県教育訓練課	課長		24 ³⁾	21 ⁴⁾	55 ⁵⁾
	副課長		6 ⁶⁾	34 ⁷⁾	60 ⁸⁾

(注) データは全61省中33省を対象とする調査に基づく。

- 1) うち教育訓練省の同意を得るものが64%、省教育訓練局の同意を得るものが3%。
- 2) うち教育訓練省の同意を得るものが3%、省教育訓練局の同意を得るものが9%。
- 3) うち省教育訓練局の同意を得るものが6%、県人民委員会の同意を得るものが6%。
- 4) うち県人民委員会の同意を得るものが21%。
- 5) うち省教育訓練局の同意を得るものが30%。
- 6) うち省教育訓練局の同意を得るものが3%、県人民委員会の同意を得るものが3%。
- 7) うち省組織委員会の同意を得るものが3%、県人民委員会の同意を得るものが21%。
- 8) うち省教育訓練局の同意を得るものが18%。

(出所) Nguyen Tien Hung et al., *Nghien cuu su tap trung va...*, p.123.

3. 教育訓練部門の人事

上位の行政機関が下位の行政機関の活動に影響を及ぼすもうひとつの主要な手段として、人事による統制が考えられる。人民評議会・人民委員会組織法の規定によれば、各級人民委員会の専門機関の幹部は同級人民委員会主席によって任免されると解される。しかしながら、前出の教育発展研究院の調査によれば、調査対象33省における実務にはばらつきがみられ、制度上予想されるよりも県級人民委員会の専門機関の人事に関する省級の影響力が強く、また部門ラインの影響力も働いていることが示唆される⁽⁴³⁾。調査結果によれば、省教育訓練局の幹部の人事についてはすべての調査対象省で省級人民委員会が決定していたが(ただし、局長の人事については、教育訓練省の同意を得るものが64%)、県教育訓練課の幹部の人事については県級人民委員会が決定しているケースは課長で55%(ただし、省教育訓練局の同意を得るもの30%を含む)、副課長で60%にとどまっている。その他の場合においては、省級人民委員会が決定しているものが24%(課長)と6%(副課長)、省教育訓練局が

決定しているものが同21%と34%であった。決定権の所在の相違が生じる要因およびその政策実施への影響などは明らかでない。

おわりに

本章では、「二重の従属」の原理に則っているとされるベトナムの地方制度において、地域別管理と部門別管理が具体的にどのように調整されているかについて、初等教育行政を事例として検討してきた。地方行政という現象は分野によっても地方によっても非常に大きな多様性があることが予想され、ここで取り上げることができたのは、特定部門、特定時期におけるそのいくつかの側面であるにすぎない。そのような限界に留意しつつ、以上の検討の結果の要点をまとめておくとすれば、以下のようになると思われる。

第1に、省級と県級の間での任務・権限配分については、制度上は比較的明確に規定されていても⁽⁴⁴⁾、実際は地方により異なっていることがあるようである。小学校管理にかかる権限についていえば、県級人民委員会または県教育訓練課の権限とされる事項についても省級の行政機関が決定を行っている場合が少なくなく、制度上の外見よりも県級の決定権が限られている地方が多いようである。各級における組織人事、財政などにかかる権限がそれぞれ異なっており、省教育訓練局の方が県教育訓練課よりも一般に教育行政にかかる広い権限を有していることに加え、そもそも教育行政制度上の権限配分のあり方をみると、中央が基本方針や基準の設定、省級が計画の策定という比較的明確な役割をもつものに対し、県級は小学校の直接的な管理を行うという以上の位置づけを与えられていないようであることも一因であると思われる。

第2に、計画策定や予算配分の仕組みをみると、制度自体が一定の枠内で地方の決定権を容認する構造になっているようにみえる⁽⁴⁵⁾。中央の限られた管理能力や資源の制約、地方の資源動員の必要性などを考慮すれば、地方

の自由度はかなり大きなものになる可能性があると思われるが、実際に地方各級がどの程度の自由度をもつかは、資源の制約やさまざまな有形無形のインセンティブなどにも依存するであろう。また、予算配分の仕組みにみられるように、省級が相対的に大きな柔軟性をもつことは、必ずしも県級が同様の柔軟性を享受することにはならず、むしろ省級のあり方に県級が大きな影響を受けるようになっているようである。

第3に、人民委員会の専門機関の人事権の所在については、省級では同級人民委員会が専門機関の幹部を任免しているのに対し、県級では省級行政機関（人民委員会または同部門の専門機関）が県級専門機関の幹部を任免しているケースがみられた。人事権の所在の地方による違いがどのような要因に基づくものであるか、行政事務の遂行上どのようなインプリケーションをもつかは明らかでない。しかし、人事権の所在が専門機関の帰属意識に影響を与える可能性はあるように思われる。

実際、教育発展研究院の調査によれば、県教育訓練課が県級人民委員会と省教育訓練局のどちらに属しているかという設問に対し、調査対象33省のうち60%が県級人民委員会に、40%が省教育訓練局に属していると回答している⁽⁴⁶⁾。この結果と先の人事権の所在の関連は調査では明らかにされていないが、関連がある可能性は高いのではないだろうか。この調査結果はまた、「二重の従属」原則のもとでも、個々の状況において「縦の従属」か「横の従属」のいずれかが優先する傾向があり、（制度上は「横の従属」がやや優位であるようにも見えるのに対し、）どちらが優先するかは同一部門でも必ずしも一律ではないという可能性をも示唆しているように思われる⁽⁴⁷⁾。

〔注〕 _____

- (1) ベトナム語では通常、ベトナムは単一国家であるという前提から、「地方政府」という呼称を用いないが、本章では便宜上、省級、県級、社級の三つのレベルの人民評議会、人民委員会およびそれらの付属機関を指して地方政府という言葉を用いる。
- (2) 地方の歳出のうちでは省級の歳出が大宗を占めるようである。本研究会の

もとでベトナム国家行政学院と共同で実施した研究の成果であるNguyen Ngoc Hien, Le Chi Mai, Vo Kim Son, Le Thi Van Hanh, and Nguyen Khac Hung, *Public Administration Reform in Viet Nam: The Role of Local Administrative Organs at Different Levels and Central-Local Relations*, 2003, p.74によると、1997～99年の国家財政歳出総額のうち、省級の歳出は32%を占めたという。また、歳入面については、1999年における地方の歳入総額は国家歳入総額の26%であったという。

- (3) 野本啓介「地方行政組織」（白石昌也編『ベトナムの国家機構』明石書店、2000年）。
- (4) Samuel Humes IV, *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991, p.81.
- (5) Pham Minh Hac, *Vietnam's Education: The Current Position and Future Prospects*, Hanoi: The Gioi Publishers, 1998, p.6.
- (6) 純就学率は、学齢を過ぎた生徒を除いた在籍生徒数を学齢人口で割ったものであるが、第3節第1項でもみるように、ここでの「学齢」は14歳までとされているものと思われる。
- (7) 「普遍化」という言葉には本来「完全普及」というニュアンスがあるものとも思われるが、本章では「初等教育の普及」と「初等教育の普遍化」という言葉を基本的に区別せずに用いる。これは、ベトナム語では、国際社会において共通の目標とされている「初等教育の普遍化」(Achieving Universal Primary Education: UPE)の“universalise”についても“pho cap”（普及）という訳語を当てているようにみえることによる（たとえば、Pham Minh Hac 〈Chu bien〉, *Tong ket 10 nam (1990-2000) Xoa mu chu va pho cap giao duc tieu hoc*, Hanoi: Nha xuất bản chính trị quốc gia, 2000, p.229など）。ただし、ベトナムにおける「初等教育の普遍化」の定義については第3節第1項参照。
- (8) The Government of Vietnam and Donor Working Group on Public Expenditure Review (GOV and Donor WG), *Vietnam - Managing Public Resources Better: Public Expenditure Review 2000 Vol.2*, 2001, p.129.
- (9) Padeco, *Vietnam: Support Program for Primary Education Development Phase I, Final Report Annex 2* (report for JICA), 2002, p.I-11によれば、近隣諸国の年間授業日数は平均40週であるという。
- (10) Centre for International Economics, *Vietnam Poverty Analysis*, 2002, p.8.
- (11) 「社会化」の概念は広く、1997年8月21日付の政府議決90号は、教育訓練分野の「社会化」の七つの態様を定めている。なかでも主要なものは非公立の学校（半公立、民立、私立）の設立・運営である（ただし、小学校については私立学校＝私人が組織、運営、物的設備への投資などを行う学校は認められてい

- ない)。1998/99年において小学校、中学校、高等学校の数に占める非公立学校の割合はそれぞれ0.3%、4%、33% (Nguyen Ngoc Hien (Chu bien), *Cac giai phap thuc day cai cach hanh chinh o Viet Nam*, Hanoi: Nha xuất bản chính trị quốc gia, 2001, p.184)。
- (12) Jonathan D. London, “Vietnam’s Mass Education and Health Systems: A Regimes Perspective,” *American Asian Review*, Vol. 21, No.2, 2003, p.144.
- (13) Peter R. Moock, “Improving Education in a Transforming Country,” in J. I. Litvack and D. A. Rondinelli eds., *Market Reform in Vietnam: Building Institutions for Development*, Westport, CT: Quorum Books, 1999, p.97.
- (14) Adam Fforde and Stefan de Vylder, *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam*, Boulder, CO: Westview Press, 1996, p.232.
- (15) ただし、ドイモイ以前のベトナムの教育システムと比べて状況が悪化したとは必ずしもいえないと思われる。確かに教育サービスは公的には無料であったが、実際には初等教育財政は地域コミュニティに大きく依存しており、地方レベルの経済組織（主として合作社）と世帯からの拠出金によって賄われていた。教育の質の地域間、経済セクター間、民族間などの格差は決して小さくなかったという。Adam Fforde and Associates Pty Ltd., *Poverty in Vietnam*, (report for SIDA), 1995, p.17参照。
- (16) Pham Minh Hac (Chu bien), *Tong ket 10 nam*…参照。7省には、ハザン、ラオカイ、ライチャウ、ソンラ、キエンザン、ソックチャン、バクリユウが含まれる。
- (17) GOV and Donor WG, *Vietnam - Managing Public Resources* … Vol.2, pp.131-132, 144.
- (18) Ibid., p.145.
- (19) Peter Brooke, Duong Thi Thanh Mai, Nguyen Huu Tu, and Kitty Stewart, *Education Financing Study: Primary Education in Vietnam* (report for DFID), 1999.
- (20) Nguyen Tien Hung, Tran Khanh Duc, Bui Thanh Tu, Nguyen Thi Dung, and Trinh Ngoc Tan, *Nghien cuu su tap trung va phan quyen trong he thong quan ly nganh giao duc pho thong Viet Nam*, Hanoi: Bộ Giáo dục và Đào tạo/Viện nghiên cứu phát triển giáo dục, 2000, p.92.
- (21) その他にも、たとえば校舎の建設に関しては、建設・都市管理部門などとの調整が必要になることなどが考えられる。
- (22) Nguyen Tien Hung et al., *Nghien cuu su tap trung va* … 33省には以下の省が含まれる。①バリア＝ブンタウ、②ソックチャン、③タイグエン、④ハノイ、⑤ニントゥアン、⑥ハザン、⑦タイニン、⑧ダクラク、⑨ライチャウ、⑩ドンナイ、⑪ホーチミン、⑫ヴィンロン、⑬キエンザン、⑭ハイズオン、⑮ヴィン

フック, ⑩ハタイ, ⑪フートオ, ⑫ビンディン, ⑬ランソン, ⑭フンイエン, ⑮バクカン, ⑯ザーライ, ⑰ハナム, ⑱ビントゥアン, ⑲クアンビン, ⑳ダナン, ㉑クアンニン, ㉒バクザン, ㉓コントウム, ㉔ラムドン, ㉕クアンチ, ㉖ラオカイ, ㉗バクニン。

- ㉓ Bo Giao duc va Dao tao (BGDDT), *Tong ket va danh gia Muoi nam doi moi giao duc va dao tao (1986-1996): Bao cao tong hop va chi tiet*, Hanoi, 1997, p.283.
- ㉔ Ibid., p.284.; Tran Thi Kim Thuan, *Report on the Decentralization-oriented Education Management System in Vietnam* (paper presented at the Third International Forum on Education Reform, Sept. 8-11, 2003) は、教育部門が十分な人事、予算権をもたないことによる問題についてより具体的に述べている(ただしその文脈は必ずしも明らかでない)。たとえば、規則に違反した教員に対する処分を行えるのは教員の採用を行う級であるため、地方によっては県教育訓練課が教員を管理することとされているにもかかわらず違反に対する処分を行うことができないこと、教員の採用過程において省・県の教育訓練部門の関与が限定されていると専門的にみて質の悪い教員を採用してしまう恐れがあることなどが指摘されている。教育訓練部門が教員の定数配分を決定する権限をもたない場合もあり、結果としてある地域では教員が過剰になりある地域では不足するという状況を生じているとも批判している (Ibid., p.5)。財政権限に関しては、地方各級、とくに県級における教育訓練部門は、多くの場合、教育訓練予算を直接管理する権限を与えられておらず、その結果、複雑な手続きのために配分された予算が実際に支出されるまでに時間がかかるという。たとえば、財政部門は教員の時間外手当の総額を決定する権限をもっているが、実際の必要に応じて支出を決定するわけではないため、まず教育訓練部門が教員の時間外勤務時間を決定しなければならない。また、そもそも給与支出以外の教育予算がどれだけあるのかについて教育訓練部門は前年度中に知らされず、主導的に教育発展計画を作成することが困難であるとされる (Ibid., p.6)。
- ㉕ BGDDT, *Tong ket va danh gia*..., p.284.
- ㉖ 2002年改正予算法は、省級人民評議会が県級および社級への予算および支出責任の配分を決定することとした。また、2003年の政府議定71号は、省級人民委員会主席が、各付属機関および県級人民委員会の人員数を政府の定める基準およびこれらの機関・人民委員会の計画に基づいて確定し、省級人民評議会の承認を受けることとした。
- ㉗ Padeco, *Vietnam: Support Program for*..., Appendix 1, Table 1.
- ㉘ 2003年10～11月、ハノイ市およびホーチミン市の4県・郡の教育訓練課の聞き取りを行った際には、小学校に関する全国的な基準というときには、小学校条例自体よりも「国家標準小学校」の基準の方がより強く意識されているという印象を受けた。

- (29) 'Primary schools fail national test,' *Viet Nam News*, Feb. 11, 2003.
- (30) Scott Fritzen, "Decentralization and Local Government Performance: A Comparative Framework with Application to Social Policy Reform in Vietnam," Ph. D. Thesis, Princeton University, 2000, pp.169-170は、ここでの「公認」の仕組みと共通すると思われる"thi dua" (友好的な競争) という概念を指して、社会主義的理想を体現するベトナムの重要な行政概念であると述べている。thi duaの概念は独立前のゲリラ戦の時期に遡り、ホー・チ・ミン自身に帰せられるものであるという。
- (31) Pham Minh Hac (Chu bien), *Tong ket 10 nam*..., pp.73-74.
- (32) この調査は1998年に実施されており、ここでの記述は基本的に調査時点の制度を前提としている。その後、制度が変わった部分もあると思われるが(たとえば、経常支出予算配分の具体的な基準など)、各級間の関係の大きな枠組みには変化がないとみなした。
- (33) 異なる官庁が経常予算と資本予算を管轄する制度は他の多くの途上国でもみられるが、このような制度下では経常予算と資本予算の適切なバランスを維持することが難しく、財政資源の効率的な利用を妨げるおそれがあると世銀は指摘する(GOV and Donor WG, *Vietnam - Managing Public Resources Better: Public Expenditure Review 2000 Vol.1*, 2001, pp.26-27)。このほか、国家目標プログラムの予算配分は教育訓練省が直接管轄する。
- (34) 2004年度の予算配分の指針によれば、基本的に1～18歳人口に比例して配分されることとなっているのは前出のとおり。その他、補正的な基準として、経常支出に占める給与支出および給与と同様の性質をもつ支出の割合が85%を超えないよう、給与など以外の支出が最低限15%に達するように予算を補充すること、および省内に国家目標プログラム135の対象になる社がある場合、それらの社における1～18歳人口に1人当たり4万9400ドンをかけた額を追加的に配分することが定められている。
- (35) Brooke et al., *Education Financing Study*..., p.8. 同報告書の記述からは、中央から省級への配分に人口基準を採用しているのは教育訓練省というよりも財政省の方針に基づくものであるように思われる。
- (36) *Ibid.*, p.8 参照。なお、Bo Tai chinh, *Ngan sach nha nuoc: Quyét toan nam 2000 & du toan nam 2002*, Hanoi: Financial Publishing House, 2002によると、2000年において中央からの財政移転に依存していない省は61省中5省のみであった。
- (37) 中央のガイドラインでは、経常予算の70%を給与に、30%を非給与項目に充てることとされているが、資源の制約のため、この基準を満たすことができなかった(Brooke et al., *Education Financing Study*..., p.8)。2004年の予算作成の方針においては、この比率が85%、15%となっている(注34参照)。
- (38) 2003年6月6日付政府議定60号第10条第2項によれば、省級人民評議会は、

中央の予算配分基準を基礎として、当該地域の財政力および実際の状況に応じて、地域内の予算配分にかかる基準を決定することができるとされる。

- (39) 2003年10～11月にハノイ市およびホーチミン市で行った聞き取りでは、一定規模以下のプロジェクトの決定は県級に委ねられているということであった。
- (40) ベトナムでは、1979年、9年間の基礎普通教育を普遍化することを目的としてすべての小学校（第一級学校）が中学校（第二級学校）と併合され、基礎普通学校と呼ばれることになった。1980年代末以降この目的は現実に合わせて修正され、小学校レベルを優先することとなった。これに対応して、1989年に教育省は小学校と中学校を再び分離することを決定した。ほとんどの小学校はすでに中学校から分離されている（Pham Minh Hac, *Vietnam's Education*…, p.88）。
- (41) 社経予算から始業式、終業式など特別な機会のための費用を賄うための拠出がなされる場合もあるが、学校にとって社の財政資源は決して重要な歳入源ではないという（Brooke et al., *Education Financing Study*…, p.9）。家計の負担割合はさまざまに推定されている。GOV and Donor WG, *Vietnam - Managing Public Resources* … Vol.2, p.144は、1998年生活水準調査（VLSS）に基づき、教科書代、制服代、交通費なども含むと、家計が負担する関連支出は初等教育関連支出総額の4割近くに達すると推定する。Pham Minh Hac (Chu bien), *Tong ket 10 nam*…, p.180は44.5%という推定値を用いている。Padeco, *Vietnam: Support Program for*…, p.I-24によれば、2000年の初等教育に関する予算外収入額（国家財政以外の資金源からの資金）は総支出額の28.7%にあたり、政府の教育発展戦略ではこれを2010年までに39.4%に拡大することを目指しているという。

教育関連総支出額の内訳

	1993			1998		
	公費	学費	家計負担	公費	学費	家計負担
初等教育	45	3	52	61	1	38
前期中等教育	34	9	57	42	7	51
後期中等教育	40	10	50	33	13	54
高等・職業教育	71	9	20	46	18	36

(注) 家計負担は、父兄会費、制服代、教科書代、交通費、下宿代などを含む。

(出所) GOV and Donor WG, *Vietnam - Managing Public Resources*…, Vol.2, p.144.

- (42) Brooke et al., *Education Financing Study*…, p.11.
- (43) 2003年10～11月にハノイ市、ホーチミン市の4県・郡で行った聞き取りによれば、両市における市教育訓練局や県教育訓練課の人員はほとんどが元教員や学校職員などの教育関係者であった。このことも部門ラインによる人事上の

結びつきの強さを示唆すると思われるが、両市以外の状況については定かでない。

(44) ただし、最近の改革においては、県級以下の組織人事や歳出責任などについても省級の裁量を拡大する方向にあると思われる。注(26)参照。

(45) もっとも、予算配分に関しても、経常支出の中央・省間の配分のように、制度と実際の運用が異なっていると思われる部分もある。

(46) Nguyen Tien Hung et al., *Nghien cuu su tap trung va ...*, p.122. ただし、より正確には、この調査では、県教育訓練課自体の帰属意識というよりも、省教育訓練局の意識における県教育訓練課の位置づけが示されているものと思われる。「県人民委員会に属する県教育訓練課」と「省教育訓練局に属する県教育訓練課」はそれぞれ次のように性格づけられる (Ibid., p.93)。

①県人民委員会に属する県教育訓練課——専門分野に関しては省教育訓練局の指導を受け、県人民委員会による地方における教育事業の国家管理を補佐し、地方の学校その他の教育機関による教育関連の規定の実現を監査、検査、監督し、予算と幹部・教員の管理を含むその他の任務を遂行する。

②省教育訓練局に属する県教育訓練課——県における省教育訓練局の下部組織として、県人民委員会による地方における教育事業の国家管理を補佐し、教育監査を行うことが主たる任務である。

(47) Edmund Malesky, *Study of Foreign Direct Investment Environment in Ha Tinh Province* (report for GTZ “Provincial Development Planning Project, Ha Tinh”), 2002, pp.9-10は、ハティン省では他の省と比べて計画投資局が人民委員会からの自律性をもつ一方、計画投資省に依存していると観察している。同報告書はそのひとつの原因を中央と地方の人事的結びつきに帰している。