

ザンビアの郡教育行政における 住民参加の制度と実態に関する一考察 —コッパーベルト州マサイチ郡 郡教育評議会の事例から—

興津 妙子
(個人コンサルタント)

1. はじめに

ザンビアでは、1990年代より教育行政の分権化が推進され、初等教育7年間と前期中等教育の2年間の計9年間の基礎教育については、様々な意思決定の権限と実施責任が教育省本省や州教育事務所(Provincial Education Office: PEO、以下PEO)から郡レベルに移譲されることとなった。それに伴い、それまで教育行政官のみが教育行政を司っていた郡教育事務所(District Education Office: DEO)が「郡教育評議会(District Education Board: DEB、以下DEB)」に改組された。DEBにおいては、一定の基準に基づき選出される保護者・地域住民代表、基礎教育学校のPTA会長代表、様々な種別の学校長代表を含む主要なステークホルダーが「評議員」となり、郡の教育政策の策定や年間活動計画・予算案(AWPB: Annual Work Plan and Budget、以下AWPB)の精査と承認に参加するとともに、行政官によるAWPBの執行をモニタリングする役割を担う仕組みが整えられた。DEBはスウェーデン国際開発庁(SIDA)の支援を受け1996年にコッパーベルト州でパイロット的に設立され、2002年までに全国72郡すべてに設置されている⁽¹⁾。

DEB制度は、保護者や地域住民代表を含む評議員が民意を郡教育行政に直接反映することで、地域に根ざした郡独自の教育行政を展開する余地を広げるとされている。また、郡教育行政の透明性と保護者・住民

に対する応答性を向上させるものと期待されている(EBS 2005: 26, 32)。つまり、DEBの設立は、一定程度郡教育自治をすすめると同時に、専門家集団(郡教育行政官)主導の政策決定や教育行政運用へのチェック機能としての素人統制を志向しているものといえよう。

郡教育評議会が制度化されて10年以上が経過したが、果たして制度の期待どおり保護者や住民は評議員を通じて郡教育行政の意思決定過程に積極的に参加していると言えるのだろうか、そしてそれは制度の意図どおり郡教育行政に民意を反映させていると言えるのだろうか。このような問題意識に基づき、本稿は、DEBの仕組みを概観した上で、DEBの歴史の最も古いコッパーベルト州農村郡における事例研究に基づく考察を行うものである。

サブサハラ・アフリカにおける教育行政への住民参加に関する研究は、学校を対象としたものがほとんどであり、地方教育行政レベルの住民参加の動態を扱ったものはほとんど見あたらない。しかし、ケニアや本稿で対象とするザンビアなど、学校行政の住民参加と平行して地方教育行政への住民参加が制度上内包されている場合もあることから、その実態を検討することには一定の意義があると思料する。

2. 郡教育評議会 (DEB) の制度的仕組みと本調査の方法

郡教育評議会 (DEB) は教育省職員である郡教育行政官から成る「管理運営チーム (Management Team)」と、表1で示す基準に基づいて各層の利益を代表する者として選出される評議員から成る「統治組織 (Governance Body) より構成される (図1)。「統治組織」のメンバーは評議員 (Board Members) とも呼ばれ、選出された後教育大臣から正式に評議員として任命される。評議員の中には学校長や教員組合を代表する者の他、地域住民代表1名、保護者代表3名、郡内の基礎教育学校のPTA会長1名も含まれており、教育専門家以外の幅広い保護者や市民の意向を郡教育行政に反映するという意図が見て取れる⁽²⁾。保護者・住民代表評議員は、郡基礎教育学校PTA協議会という郡の基礎教育学校PTA会長らから構成される組織と郡議会における選出であり、米国のような直接公選制ではないが、我が国における首長による任命制でもなく、市民や保護者が間接的に自分達の代弁者を選ぶルートが一定程度確保されている (表1)。

DEB制度の下では、前制度の下での郡教育事務所所長 (District Education Officer) に当たる人物が郡教育評議会の書記長 (District Education Board Secretary: DEBS、以下DEBS) を務めるとともに、郡教育行政の執行責任者として郡教育行政官の長と位置付けられている。また、評議員の中からは評議会委員長 (Board Chairman) が互選され、評議員の活動をリードするとともに、評議会会合の議題の設定や議事進行を行うことが期待されている。

各評議員は「年3回の郡教育評議会審議への参加」と「5つの常設委員会の活動 (人事、財政、調達、広報、教育の質と基準委員会) への参加」という主に2つの活動を通じて郡教育行政の意思決定過程に参加すること

が期待されている。評議員は、これらの活動を通じ、(1) 地域のニーズを反映した郡教育政策・戦略の策定、(2) 教育行政官 (管理運営チーム) が作成した郡年間活動計画・予算案 (以下、AWPB) の精査と承認、(3) AWPBの執行状況・財政支出状況のモニタリング、を行うことが求められている (EBS 2004a; EBS 2004b; EBS 2005)。なお、評議員に対する報酬についてはマニュアルに記述がなく、評議会の活動参加に伴う謝金や交通費支払いなどは各DEBの裁量に任されている。郡のAWPBには、郡内の各基礎教育学校がPTAと協議の上作成する学校単位のAWPBも統合され、教育省本省に提出される。DEBは、その後、中央政府がDEBに配分する交付金を利用してAWPBに沿って郡レベルの様々な教育事業を行うとともに、郡内の基礎教育学校に対して生徒数に応じた学校補助金の交付と教材と文具の調達・配分を行うことが求められている⁽³⁾。DEBは、政府交付金を補填するための何らかの所得創出活動を行うことも期待されているが住民に対する課税権は有しておらず、自主財源はあくまでも補助的な位置づけである。従って、DEB制度が機能するか否かは政府交付金が十分かつタイムリーに配分されることが重要な前提条件である。

DEBが行使できる教育行政の権限 — AWPBに含められる事業権限を含む — は、明確に法律文書または政策文書としてリスト化されているわけではない。またそれらは暫時見直されており、教育省本省からの五月雨式の通達で規定されている。本調査中にDEBに付与されていたことが確認された権限は、基礎教育学校建設・修復・拡張に係る調達・実施 (学校新設等大規模工事を除く)、基礎教育学校に対する学校補助金配分と教科書及び消耗品の調達と配布、7、9年生修了試験の実施と監督、郡リソースセンターでの現職教員教育、学校及び教員のモニタリング、教員人事・福利厚生

一部であった。公立基礎教育学校教員の採用・処分・昇格・解雇に関する人事権は、分権化以前と変わらず、中央政府の教員サービス委員会 (Teacher Service Commission) が有している。但し、分権化によって DEB が同委員会に内申する権限は持てることとなっていた。また、教員の異動については郡内の異動に限り DEB の裁量で行うことが出来る。教員の給与水準は中央で一元的に決められ、給与も中央教員サービス委員会から PEO を通じ直接各教師に支払われる。ただし、教師の異動に伴う移転費用、新人教員の赴任手当及び退職教員に対する恩給の支給等の福利厚生については、州事務所 (PEO) から DEB に権限移譲と予算譲渡がなされていた。カリキュラムについては「地域学習科」の内容に DEB 及び各学校に裁量が与えられている以外は、基本的に中央政府の作成した統一カリキュラムを適用しなければならない。また、DEB の教育行政官の人事及び給与水準・給与支払については中央政府の権限下にある。従って、後に述べるように、評議員は郡教育行政官の行政執行をチェックすることが期待されているが、行政官に対する人事権はない。

このように、DEB 制度は一定程度郡主導の教育行政をすすめ、その意思決定及び監督業務に民意を反映すべく素人参加の要素

を取り入れている。本稿では、郡教育評議員の中でも保護者・住民代表と郡の PTA 会長を代表する評議員の DEB への参加に焦点を絞り、(1) 保護者・住民代表の教育評議員が実際にどのように選定されどのような人物が就任しているか、それは、地域の幅広い保護者や住民の代表という観点からどのように評価できるか、(2) 保護者・住民代表の評議員は一般の保護者・住民の意見をどのように吸い上げているか、(3) 保護者・住民代表評議員は DEB の活動にどの程度どのように参加しているか、(4) 保護者・住民代表評議員の意見は郡教育行政に反映されていると言えるか、について制度上の期待と照らし合わせて考察を行うこととする。

本稿での考察は、コッパーベルト州の農村部に位置するマサイチ郡において 2007 年 10 月から 2008 年 6 月までの期間に行った現地調査の結果に基づくものである。マサイチ郡の住民の大半が天水に頼った自給自足農業に従事しており教師などの公務員を除いては住民の現金収入は限定的である。マサイチ郡には基礎教育レベルで公立校 40 校、私立 1 校、コミュニティ・スクール 32 校が政府に認可・登録されている。2007 年の報告によれば、マサイチ郡の 1-7 年生の純就学率は 97.9% と高くこれは

表 1 マニュアルで規定されている郡教育評議会評議員の構成と選出方法

評議員の種別と人数	選出方法
群議会議員代表 1 名	郡議会による選出
地域住民代表 1 名	郡議会による選出
保護者代表 3 名	郡基礎教育学校 PTA 協議会を通じて選出
公立基礎教育学校 PTA 会長 1 名	郡基礎教育学校 PTA 協議会を通じて選出
公立基礎教育学校校長 1 名	基礎教育学校校長会による選出
補助金助成学校の校長 1 名	補助金助成学校校長会による選出
高等学校校長 1 名	高校校長会による選出
成人教育学校諮問委員会代表 1 名	成人教育学校諮問委員会による選出
教職員組合代表 3 名	教職員組合 3 団体よりそれぞれ 1 名選出

(注) 補助金助成学校は教会を母体とする学校であるが、学校予算や教員給与は政府より支払われる準公立学校である。

(出所) EBS, 2005, "Principles of Education Boards Governance and Management Manual." Lusaka, Ministry of Education, p. 21 より作成。

2002年より導入された1-7年生の学費無償化による影響であると推察される。しかしながら、7年生の修了率は75.7%、9年生の修了率は更に低い34.7%で、多くの児童・生徒がザンビア政府の目指す9年間の基礎教育の全課程の修了を達成せずに中途退学

している状況が窺える(Masaiti District Education Board 2007)。調査方法としては、郡教育評議会書記長(DEBS)、郡教育行政官、教育評議員、公立基礎教育学校校長、保護者と周辺の地域住民に対する半構造化による聞き取り調査と郡教育評議会及び郡PTA

表2 研究対象者の分類

レベル	対象者	人数	
郡教育評議会	教育評議会書記長 (DEBS)	1	
	教育行政官 (管理運営チームメンバー)	6	
	教育評議会評議員 (統治組織メンバー)	地域住民代表 (評議会委員長を含む)	2
		保護者・地域住民代表	6
		郡基礎教育学校 PTA 協議会会長	1
		郡基礎教育学校校長会長	1
		基礎教育学校教員組合代表	2
学校・地域	公立基礎教育学校 (3校)	校長	3
		PTA 役員	15 (9)
		一般保護者	43 (36)
		保護者以外の地域住民	8

(注) 括弧内の人数は、インタビューを実施した合計人数のうちグループ・インタビューを行った人数。
(出所) 筆者作成。

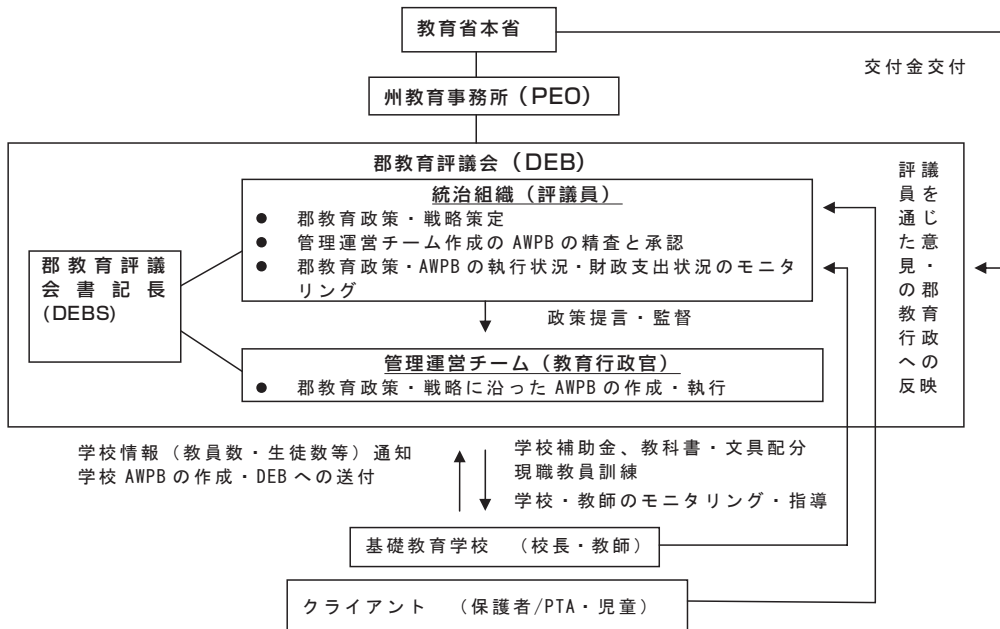


図1 ザンビア基礎教育分権化における DEB の位置づけと仕組み

(出所) EBS, 2005, "Principles of Education Boards Governance and Management Manual." Lusaka, Ministry of Education より筆者作成。

評議会の参与観察を行った。本調査での聞き取り調査参加者数とその分類は表2の通りである。

3. 郡教育評議会における保護者・住民参加の実態

(1) 郡教育評議員の実際の選出方法と評議員の代表性

聞き取り調査の結果、保護者・地域住民、及びPTAを代表する評議員は、人数こそ規定より若干多いものの、選定方法は規定されている郡議会や郡基礎教育学校PTA協議会による選出を経ずに教育評議会書記長の独断によって任命されていたことが分かった。表3は評議員の学歴と社会経済的属性を示している。保護者・住民及びPTA協議会会長として任命された9名(表3の網掛け部分)の内、高卒以上の学歴を有しているものは5名で、職業についてはキリスト教会聖職者やその関係者が4名、元教育事務所所長が2名、元郡基礎教育学校校長会会長、大規模農家、地域開発社会福祉省の役人がそれぞれ1名であった。女性の評議員は1名で、その他の評議員は全員男性であった。評議員の殆どは所謂地域の名士であり、同郡の人口の大多数が初等教育も修了していない自給農家であることに鑑みれば、幅広い社会の諸階層の利益を代表する存在とは言い難い。また、評議員の3分の1が、元教育事務所所長や元校長であることは、教育行政官が発想し得ない地域固有のニーズを教育行政に反映し、郡教育行政官を監督するという制度が期待する役割を果たせるかという点についても疑問を投げかける。郡教育評議会書記長(DEBS)は、制度で規定されている選定方法を経ずに独断でこれらの人物を評議員に選んだ理由について、次のように説明する。

私の選んだ評議員は皆、教育の重要性

を理解し保護者や住民に対して影響力を持つ人物です。親たちは「教育の無償化政策」を誤解して学校のために働くことをやめてしまいましたが、私が選んだ評議員たちはそうした親たちに学費が無償化されても学校にPTA会費を払ったり砂を運んだりする責任があることを教えてくれるでしょう(DEBS)。

この発言より、DEBSは、評議員に期待する役割を一般の保護者や住民の意見を吸い上げたり教育行政官や教員を監督したりすることよりもむしろ、教育の重要性や保護者の責務 — とりわけ資金動員や労務提供 — を保護者や住民に伝達することと認識し、そのためには住民を啓蒙できる地元の名士がふさわしいと考えていることが窺える。また、DEBSは、保護者・住民代表評議員の一部を選定する場であるはずの郡議会についても、郡議員は殆ど学校教育を受けておらず教育への理解や知識も少ないために、敢えて郡議会を通じた選定ルートは無視したと述べた。そして、地元の名士を評議員に選んだもう一つの理由は、評議員の重要な役割はDEBに対する何らかの資金貢献であるからであるとも述べた。DEBSは更に次のようにも述べる。

マサイチ郡の保護者や地域住民はほとんど学校にいったこともなく英語も話せないので評議会で議論をするなどできるはずありません。我々(教育行政官)の役割は、そのような農民の子供たちが将来この村から出て行って、ルサカやキトウェといった大都市で銀行員や医者になれるように知識をつけさせることです(DEBS)。

DEBSのこの発言からは、彼が郡教育行政を一定の学歴と教育の訓練を受けた者によ

る「特別な領域」と捉え、学校経験の乏しい一般市民の参加領域ではないと考えていることが窺える。更にそのように考える背景には、学校教育の目的を都市部でのフォーマルセクターへの雇用機会を得ることと位置付け、学校教育と地域社会独自の価値観、農業などの地域の主要な生産活動や伝統文

化を切り離して考えていることを示唆する。このように、DEBSはDEBSなりの理由をもって、地元の名士であり学歴レベルの比較的高い者を保護者・住民代表に任命していた。しかし、一般市民の声を吸い上げ、地域独自の教育課題やニーズ・志向を教育行政に反映する仲介者として評議員を位置付ける

表3 マサイチ郡教育評議員の肩書と経歴

郡教育評議会における位置づけ	性別	職業	学歴	地域社会等における役職と経歴
地域住民代表 (郡教育評議会会長)	男性	キリスト教会聖職者	前期初等教育 (7年生) 修了	大統領の個人的聖職者
保護者・地域住民代表	男性	大規模農家	農業カレッジ・ ディプロマ	地域保健ワーカー、統一民族独立党(野党) 郡委員長、元区議
保護者・地域住民代表	男性	キリスト教会事務局長	高卒	複数政党制民主主義運動(政権与党、当時) 郡委員長
地域住民代表	男性	郡地域開発官(地域開発社会保障省行政官)	大卒	
保護者・地域住民代表	男性	元郡教育事務所所長	教員養成大学卒	
保護者・地域住民代表	女性	元郡基礎教育学校校長会長	教員養成大学卒	
保護者・地域住民代表	男性	キリスト教会聖職者	高校中退	
保護者・地域住民代表	男性	キリスト教会聖職者	不明	
郡基礎教育学校 PTA 協議会 会長	男性	郡教育評議会事務局に隣接する基礎教育学校の PTA 会長(元小学校校長)	教員養成大学卒	元郡知事、統一民族独立党(野党) 郡委員長、教会リーダー
高校 PTA 協議会会長	男性	大規模換金農家	高卒	
郡議会代表	男性	郡議会議長	前期初等教育 (7年生) 修了	教会リーダー
教員組合代表	男性	郡ザンビア基礎教育教員組合委員長、基礎教育学校教員	教員養成大学卒	
教員組合代表	男性	郡ザンビア全国教員組合委員長、基礎教育学校教員	教員養成大学卒	
教員組合代表	男性	郡高校教職員組合委員長、郡高校教員	教員養成大学卒	
私立学校校長代表	男性	私立基礎教育・高校校長	教員養成大学卒	
郡基礎教育学校校長会長 (校長代表)	男性	基礎教育学校校長	教員養成大学卒	

(注) 評議員の内、郡教育評議会書記長が保護者・住民及び郡内基礎教育学校の PTA 会長の代表として認識している人物については網掛けにて表示。

なお、評議員の区分については教育評議会書記長(DEBS)の認識に基づくもの。

(出所) 筆者による聞き取り調査の結果を基に作成。

制度上の意図と照らし合わせると、DEBS の評議員の職務に対する認識には制度上の想定と「ズレ」が生じていると言わざるを得ない。

(2) 保護者・住民代表評議員と一般の保護者・住民との意思疎通の実態

たとえ、評議員の社会経済的属性が大多数の保護者や住民の階層と一致していなくても、評議員が保護者や住民の要望や不満を定期的に吸い上げ評議会の審議に反映し、その結果を報告するという双方向のコミュニケーションが取れていれば、保護者・住民代表評議員の代表性は一定程度確保されていると言えよう。しかしながら、聞き取り調査を行った各学校の保護者や地域住民及びPTA 役員のうち、郡教育評議員や教育評議会の存在を知っていると回答したものはわずか1名に過ぎなかった。DEB がコッパーベルト州で創設された1990年代半ばには、スウェーデンの援助によりラジオを媒体とした新制度の広報が行われていたという。しかし、それ以降は一般市民にDEB についての広報活動は一切行われておらず、一般市民がDEB や自分達の利益を代表するはずの評議員について知る制度が整備されていないことがこうした実態の背後にあると推測される。

更に、保護者と地域住民のうち、郡教育評議員から意見の聴取を受けたことがあると回答した者は皆無であった。また、評議員についても、住民や保護者から意見や苦情の聴取を行ったことがあると答えた者は皆無であった。その理由について評議員に質問したところ、9名中6名の評議員が、「保護者や住民は学校教育への理解や知識がないためその意見は聞くに値せず、自分達の職務は、彼らに教育の重要性や保護者の役割、教育省の政策を啓蒙・伝達することだから」と述べた。評議員が、保護者が学校教育に無理解であると判断する根拠として

挙げたのは、児童労働や早期婚による欠勤や中退、PTA 会費の支払や学校建設に伴う労務提供の拒否、制服や文房具の購入を行わないことなどであった。途上国においてはしばしば住民参加の美名の下に一部の有力者が権力や財政を占有すること (elite capture) が指摘されるが (例えば学校レベルについては Sayed 2002; Rose 2003)、マサイチ郡の保護者・住民代表評議員の多くは、権力を占有したいために保護者や市民の意見を聴取しないというよりは、保護者の学校教育への無理解を理由に、彼らの意見は聞く必要がないと考えているようである。

一方で、調査対象校3校の保護者の多くは、彼らが時として親としての役割を果たせないのは学校教育の重要性を理解していないからではなく、役割を果たしたくても経済力や識字能力が不足しているためと述べる。保護者の中には、彼らが児童の労働や女兒の早期婚を学校教育より優先させたり、学校に対する資金・労務提供を拒否する理由は、彼らの学校教育への無理解ではなく、実際の学校教育が直接・間接・機会費用を含めた投資に見合った十分なリターンをもたらさないと彼らなりに判断してのことと述べた者もいた。これらの保護者に対し、学校への投資が見合ったリターンをもたらしていないと判断する基準について質問したところ、もっとも多く挙げられた回答は、(i) 教育や教師の質の問題 (修了試験の結果の悪さ、教師の無断欠勤やモラルの低さ、教師による児童への体罰)、および、(ii) 学校財政の不透明な管理 (補助金や8-9年生の学費・PTA 会費の不正な管理・学校建設のために提供した資材の流用や粗末な管理等) であった。上述のように、保護者を代表するはずの評議員は、保護者は学校教育への理解が乏しいためその意見は聞くに値しないと考えるが、実際にはこのように保護者は必ずしも学校教育に無理解

な者ばかりではない。むしろ、学校への期待はあってもそれが満たされないことに不満を感じている者も少なくない。しかし、保護者はこうした不満を校長やPTA役員に訴えても聞き入れられないことも多いとする。そして学校長を管理・監督する立場にある郡教育行政組織にそうした不満を伝達したいが、直接郡教育行政官に訴えるのは敷居が高いと述べる。各学校のPTA会長で構成される郡PTA評議会(District PTA Council)の会合も観察したが、その内容は、DEBSの指導の下に、各校のPTA会長が学費無償化政策に抵触しない程度に保護者に学校に資金・労務提供を行わせるにはどのような方策が有効かを協議・共有する会合であり、保護者が抱える問題を吸い上げ、協議検討する場とはなっていなかった。また、郡PTA評議会会長として教育評議員を務める人物も、郡のPTA会長評議会の互選によって選ばれた訳ではなく、DEBSによる任命であった。そしてこの人物は、自らの役割をDEBSの意向を保護者に伝達することと考えていると述べ、保護者の意見を吸い上げて郡教育行政に反映することとは認識していなかった。

このように、一般の保護者・地域住民と彼らの利益を代表する立場にある評議員との間の関係は極めて希薄で両者が互いに見えない存在となっている。このような状況を踏まえれば、評議員による前者の意向や不満の吸い上げは極めて制限されていると言わざるを得ない。

(3) 郡教育評議員の郡教育行政への参加の実態 - 常設委員会及び定例評議会への参加

(i) 常設委員会への参加

では、保護者や住民代表の評議員は実際にどのように評議会の活動に参加しているのだろうか。第2節で説明したとおり、評議員らは4半期に1度の評議会の他に、

5つの常設委員会(人事、財政、調達、広報、教育の質と基準委員会)に分かれ、評議会に提出する議題を審議したり、評議会で審議された内容のフォローアップを行うことが期待されている(EBS 2005)。しかし実際にはこれらの常設委員会は殆ど開催されていなかった。なぜ開催されなかったのか、という質問に対し、9名の保護者・住民代表評議員のうち7名が、「行政官からの招集がなかったから」と述べそこにはあまり主体的な姿勢は窺えない。前節で述べたとおり、評議員の多くは、自らの役割を行政官の方針や教育の重要性を一般市民に伝達することととらえ、彼らのニーズを主体的に郡教育行政に反映したり行政官の職務遂行ぶりを監督することという職務認識は比較的薄く、このことは彼らが主体的に常設委員会の活動を行わないことも無関係ではないと推測される。他方、少数(2名)だが委員会の開催を行政官に求めた経験があると回答した評議員もいた。これらの人物はいずれも元基礎教育学校の校長であり、聖職者や大規模農家など教育の素人と異なり、教育行政について一定の知識と経験を有している。また現職の教育行政官に対して発案を行いやすい立場にあったとも推測される。そのうちの一人は、DEB事務所から基礎教育学校への学校補助金の配分が遅延していることやその額が余りにも少ないことを憂慮し、郡から学校への補助金配分の透明性と適切性を確認する目的で財政委員会の開催を経理担当官に求めたことがあるという。しかし同行政官は評議員に払う日当や昼食代などの会合開催費がないとして開催を断ったという。もう一人の評議員は、基礎教育学校の質のモニタリングに評議員も参加させるようにDEBSに依頼したが、DEBSからは車両借り上げ代やガソリン代を捻出できないとの理由を提示され未だ実現していないという。このように、制度上は評議員が積極的に常設委員会の開催や

審議をリードすることが期待されているにも関わらず、実際には彼らには自主財源がないため、常設委員会が開催され得るかどうかの判断は結局のところ、予算（中央政府から配分される交付金）を掌握している行政官側の都合や意欲に委ねられてしまう。そして、行政官側に常設委員会の開催や活動を求めても受け入れられないという経験は、評議員に無力感を残してしまう。財政委員会の開催を求めた評議員は次のように述べる。

常設委員会は紙の上のものだけで絶対に機能しないでしょう。なぜなら私たちは何の予算も持っていないのですから。もし、私が委員会を招集したとしても、メンバーに交通費や昼食代を払うこともできません。それでは誰も会合に来たりはしませんよ（保護者・住民代表評議員（元郡基礎教育学校校長会会長））。

また、この発言は、評議員は交通費や日当や昼食が提供されなければ、郡教育評議会の活動には参加しないという傾向を示唆している。実際、教育行政官全員が、評議員達は金銭的・物質的恩恵がなければ評議会に参加しないだろうという見解を示した。このような評議員の姿は、無償で郡教育行政の向上のために奉仕するという制度が求める評議員のイメージとはかけ離れている。

(ii) 4 半期毎の定例評議会への参加

一方、4 半期毎に開催が義務付けられている定例評議会に関しては、DEBS（現職、当時）が限られた郡予算をやりくりして可能な限り年 3 回開催する努力を行っていた。しかし、前任の DEBS は、約 3 年の任期中評議会を殆ど開催しなかったといい、評議会の開催の有無や頻度は、教育行政官の長であり予算を掌握している DEBS の意向如何で

あることを示唆している。

では、評議会が開催された際、その審議に評議員たちはどのように参加をしているのだろうか。そこで、評議員に対し、制度上積極的な参加が期待されている 3 つの領域、つまり、(a) 郡教育政策の策定、(b) AWPB の精査と承認、(c) AWPB の執行状況のモニタリング、に参加したことがあるか質問した。地域住民や PTA 代表評議員計 9 名の内、「政策策定」に参加したことがあると回答した者は 6 名いたが、「AWPB の精査と承認」やその「モニタリング」に参加したことがあると回答した者は皆無であった。更に「政策策定」に参加したことがあると回答した評議員 6 名に具体的な内容を聞くと、その内 5 名は「DEB の財政を補完するために評議員で収入創出活動を行うという政策」であると述べた。残りの 1 名は、5 年以上前のことと断りつつ、「PTA 会費未払いの児童の通学を禁じない」「教師の無断欠勤の監督を徹底する」等の評議員発案の決議があったと回答した。つまり、政策策定に参加したと回答した評議員の大多数が実際に策定したとする政策の内容は、評議員で DEB に対するファンドレイジングを行うという決議であった。第 2 節で述べたように、制度は郡教育行政に不足する資金を評議員が補填することを期待している。しかし、評議会設立のより実質的な目的は幅広い住民を代表する評議員が地域固有の教育ニーズや価値観を郡教育行政に反映し、教育行政官を監督し必要があれば異議申し立てを行うことにある。しかし、こうした評議員の回答からは、彼らが期待された実質的役割を主体的に演じている様子はさほど窺えない⁽⁴⁾。

評議会定例会の観察結果も住民代表評議員の審議への消極的な参加を裏付けるものであった。観察した 2 回の会合ともに、大部分の時間が前回の議事録の確認と英語の修辭上の修正や教育行政官側からの一方的

な情報提供に費やされ、評議員側からの教育や教育行政の内容に関する発案や質問はほとんど観察されなかった。会合の議題も評議員側ではなく教育行政官側によって準備され、議事進行も教育行政官側のリードの下、殆ど評議員からの質問もなく審議が進行した。筆者が観察した2回目の会合では、教育行政官から評議員にAWPBが提示された。教育行政官以外の市民に郡の教育計画とその予算案を共有するという意味において、このことは開かれた郡教育行政に向けて一定の意義を持つと評価されよう。しかし、教育行政官らは、彼らが評議員にAWPBを共有した意図はその内容を精査させ承認を求めることではなく、政府から配分される交付金だけでは計画遂行に必要な財源を賄えないことを理解させファンドレイジングの必要性を認識させることであると述べた。実際に会合では、評議員にAWPBを精査・承認する機会は与えられず、行政官らが評議員に対し一方的にAWPBの実現に必要な資金の提供を強く求めるに留まった。2回目の会合では、郡教育経理官から郡教育評議会事務所の財政支出状況について評議員側への提示もなされた。しかしそれは郡教育評議会事務所の収入と支出額を大まかな項目ごとに分類して一覧にただけのものであり、AWPBと照らし合わせて、どのような活動が達成されどのような活動が達成されなかったか、事業間の支出優先順位は適切であったか、また政府交付金のうちDEBが各学校に配分すべき額を適切に学校に配分したかなどを判断するにはあまりにも乏しい資料であった。しかし、教育行政官側の不十分な説明に対して、公然と質問や異議申し立てを行う評議員はいなかった。

このように、評議員の評議会の審議への参加形態は消極的かつ受動的な傾向が強く、審議の形態は教育行政官側の一方的な審議運営と評議員側によるその追認によって特徴づけられるものであった。評議会開催の

決定から評議会の議題設定、実際の審議内容と進行形態に至るまで、教育行政官側が優位にリードし、いわば「ゲームの法則」を独占している実態はいかなる要因によるものであろうか。評議員と教育行政官双方に対する聞き取り調査の結果は、次項で考察するとおり、両者の間に存在する①分業意識、②情報と専門知識の非対称性、③権力の非対称性、という側面が背後にあることを示唆する。

(4) 評議会審議における行政官の優位性と評議員の消極性の要因

①教育行政官と評議員の間の分業意識

前節では、評議員の役割に関して、評議員と郡教育行政官の両方の側に、地域住民の意見や要求を郡教育行政に反映することよりも、中央政府や郡教育行政官が作成した施策や教育の重要性を住民に伝達・啓蒙するという役割をより強く認識している傾向があることを明らかにした。評議会の審議における評議員たちの受動的な態度と教育行政官側の意思決定過程の独占という傾向も、このような分業意識により一定の説明をし得るのではないかと考える。

また、第3節で述べたとおり、一般の保護者や地域住民は評議員の選定にかかわっておらず、評議員制度や評議員の顔ぶれについても殆ど知識がない。つまり、評議員が、保護者や地域住民の意見を吸い上げて評議会の審議内容に反映しなくても、地域住民からつきあげられたり交代させられたり再選を阻まれたりという事後制裁を受けることはない。このこともまた評議員の評議会審議への消極的な参加を容認している一因ではないかと推測される。

②評議員と教育行政官の間の専門知識と情報の非対称性

評議員の中には、少数ながら郡教育行政の在り方について何らかの発言や質問をし

たいと思っていると答えたものもいる。しかし、彼らも、十分な専門的知識を持ち合わせていないために、評議会で発案や質問を行うことに自信がないと述べる。このように自信がないと述べる者は、聖職者などであり、元教育行政官や校長などの専門家としてのキャリアを持っていない評議員に多い。例えば、行政官と議論で伍することへの自信のなさについて聖職者である評議員は次のように述べる。

評議会の出席者のほぼ4分の3が教育の専門家か元専門家です。私たちが何か発言したとしても、教育行政官たちは『彼は何を言っているのだろうか。私たちは教育の専門家だが、彼は自分が話していることをわかっていない。』と言うでしょう。ですから（審議に参加することは）簡単ではないのです。行政官達は私たちのいわばボスです。私たちが何か提案しても、彼らは『政府の方針はこうだからそれは出来ない。』と言います。この状況はとてもフラストレーションが溜まります（保護者・住民代表評議員（キリスト教会聖職者））。

同様に、教育行政官の側も多くの評議員に専門的知識が欠けていることを理由に郡教育行政の政策決定過程に参加する正統性に乏しいと主張し、評議員のAWPBの精査と承認プロセスへの参加機会を遠ざける。例えば、郡教育行政官の一人は次のように述べる。

AWPBは我々の役割です。評議員たちの中には教育程度が低い人もいますし、彼らは政府の教育政策について知らないのです。ですから彼らがAWPBのような計画を精査したりすることなどできないのです（郡教育質基準官

(DES0: District Education Standard Officer))。

教師が学校行財政の意志決定過程への素人参加を、自らの既得権益の侵害として拒絶反応を示す傾向があることについては、サブサハラ・アフリカの学校レベルの様々な研究が既に指摘しているところである（例えばChimombo 1999; Rose 2003）。本調査の考察は地方教育行政レベルでも、教育専門家による素人参加への抵抗感が見られることを示唆している。

前節で述べたとおり、DEBSは保護者・住民代表評議員の中にあえて元校長や元教育行政官という教育の専門性を有する人物を複数名任命していた。それは一般の保護者や住民に教育の重要性を啓蒙するためであり、また評議会で積極的に議論に参加できることを期待してのことであった。実際、評議会で発言を行う保護者・住民代表評議員の多くが元教育行政官や元校長などの教育専門家であり、これは彼らが他の評議員よりも公の場での議論や教育行政に関する議論に参加できるだけの経験や自信を持っていることの表れと考えられる。元教育専門家評議員の中には、郡教育行政の執行、とりわけ、交付金の使途や学校補助金の配分方法の透明性の欠如を問題視している者もいる。しかし、彼らもまたそれを評議会で現職の行政官側に問いただすことはそれほど容易ではないと考えている。例えば、元校長会会長である保護者・住民代表評議員は以下のように述べる。

私たち（評議員）は行政官たちがどのように各活動や学校に政府交付金を配分したのか詳細を知りません。行政官達はただ単に15百万クワチャがガソリン代に使われた、と言うだけです。でも学校はここ数カ月全く学校補助金を受け取っていないのです。行政官達は

交付金の使途を監督することは我々評議員の仕事ではないと考えているのかもしれませんがね。彼らにとって私たち評議員は「無用の者 (irrelevant)」なのでしょう(保護者・住民代表評議員(元郡基礎教育学校校長会会長))。

このように、過去に教育専門家としてのキャリアを持つ彼らであっても審議のよりどころとなる現行の予算編成の仕組みや詳細な歳出入等の様々な情報にアクセスできず、そうした情報は現職の行政官側からもたらされるだけであるため、審議において彼らに対抗することは障壁が高いと考える傾向にある。

③評議員と教育行政官の間の権力の非対称性

評議員の受動的な態度の背景には、評議員と教育行政官の間の権力や社会的地位の非対称性も影響しているようである。郡基礎教育学校校長会の会長である評議員は、一般的にザンビアの社会文化的文脈においては任命者に忠誠を誓うべきとする社会規範があり、保護者・住民代表のみならず教員代表評議員であっても、任命者であるDEBSに反対する意見を提示することは文化的に不適切であるとの見解を示す。

私たち評議員は、DEBSに直接任命されたのですから、DEBSに対して忠誠を尽くさねばなりません。もし、DEBSや教育行政官や教育行政官に対する反対意見を表明したとしたら、彼らは私が彼らに対する尊敬を欠いていると思うでしょう。そして私たちを会合に招集しなくなるでしょう。そうしたら私たちは日当や昼食をもらえなくなります(郡基礎教育学校校長代表評議員(郡基礎教育学校校長会代表))。

勿論、この評議員の発言だけを持って結

論づけることには慎重であるべきであるが、実際の評議員の評議会審議への参加の範囲は、彼らと教育行政官側との間の社会的関係の文脈からも規定されている可能性を示唆している。

ただし、前節で述べたとおり、例外的ではあるものの過去に評議員の発案により郡独自の決議が採択されたこともあった。しかしそれが行政官によって遵守されるかどうかは、行政官次第であるようである。例えば、「PTA会費が支払えない保護者の子弟の通学を拒否しない」という決議は結局、各学校に遵守が徹底されなかったという。その理由について、行政官の一人は「学校側がPTA会費未払いの保護者の子弟の通学を拒否するというペナルティを与えない限り保護者からの学校への資金貢献を確保することは困難であると判断したから」と述べる。実際、調査を行った学校レベルの保護者への聞き取り調査によれば、PTA会費が払えないことにより修了試験を受験させてもらえなかったり、払えるまで通学を拒否されることが頻繁に起こっており、政府の1-7年生までの無償化政策に反して貧困層の子弟の学校アクセスが制限されている例が少なくなかった。このことは、校長代表評議員の言葉を借りれば、評議員は行政官に対して「牙をもたない (toothless)」存在で、行政官に決議の順守を徹底させることが出来ていないことを示唆する。加えて第2節で述べたとおり、郡レベルには、郡教育行政官の人事権は与えられていない。そのため、評議会での決定事項を行政官が遵守しなくても、評議員は郡教育行政官を減給したり罷免したりすることはできず、行政官の行動をコントロールすることは極めて困難と言わざるを得ない。

(5) 行政官の評議員に対する応答性の欠如を説明するもう一つの要因 — 評議会に付与されている財源と権限の制約

これまで、本稿では評議員の消極的な参加態度について、評議員と行政官間の分業意識、専門知識と情報の非対称性、権力の非対称性などの側面から考察を行ってきた。また、稀に評議員の発案により郡の教育政策が採択されたとしても、その政策が実行されるかどうかは教育行政官側次第であり、評議員は行政官側に評議会の決議事項を遵守させる権限を持たないと感じていることも明らかにした。

一方で、教育行政官側は、評議員発案の評議会決議を遵守する意欲がない訳ではないと述べる。彼らは、評議会の決議事項を実行するための財源が政府から十分に与えられていないことがより実質的な問題であると訴える。DEBSをはじめとする行政官達は、例えば「PTA会費未払いの児童の通学を禁じない」「教師の無断欠勤の監督を徹底する」という過去の評議会決議事項が徹底されなかった理由について、決議が各学校で遵守されているか郡内の学校をモニタリングする費用が捻出できなかったことが大きな要因の一つと説明する。「政府から送付される交付金は余りにも小額で、それはいつ来るかも分かりません。ですから我々は計画したことをほとんど実行できないのです。」というDEBSの発言を裏付けるように、実際に調査期間中に確認した政府交付金は、交付時期も額も予測不可能で、交付額はAWPBを実施するにはほど遠い額であった⁽⁵⁾。このような状況の中、筆者が観察した2回の評議会においても、教育行政官から評議員に対する一方的な報告の内容のほとんどは「AWPBで計画した活動については政府から支給される交付金が不足しており実施できなかった。」というものであり、それに対し評議員は反論の術がない。

郡行政官が評議会の決議事項を履行でき

ない理由には、財源不足だけではなく、彼らに与えられている権限に制約があるという事情もある。例えば、「教師の無断欠勤や不正行為の監督を徹底する」という決議を遵守しようとしても、公立校の教師の罷免権は依然として中央の教員サービス委員会にあり、DEBは欠勤しがちな教員や何らかの不正行為を見つけて指導したり一定期間有給で停職したり僻地に異動させるなどは出来てもDEB限りの裁量で解雇することは出来ない。結果として教師の欠勤や不正行為を防止する効果は限定的にならざるを得ないという。また、郡教育人事官によれば、DEBは教員の解雇を中央教育サービス委員会に内申することは出来るが、そのプロセスは何年もかかり途中で書類が無くなってしまい結局有耶無耶のままにされてしまうことも多いと述べる。

更に、教育行政官側は、中央政府や州教育事務所はDEBが策定したAWPBにない活動を五月雨式に指示してくるために、AWPBで計画した活動の多くをあきらめざるを得ないと訴える。例えば経理担当官は以下のように述べる。

AWPBを作成しても、教育省本省や州教育事務所は私たちの計画には含まれていない様々な業務やワークショップに参加するよう指示してきます。ルサカやキトウェで開催されるこうしたワークショップに参加するだけで、ほとんどの予算が消えてしまうので、結局、私たちは計画していた事業の多くをあきらめざるを得ないのです。分権化とは紙の上だけのものなのです（郡教育経理官 (District Education Accountant)）。

実際、本調査中、行政官の多くが、数週間から時には1カ月以上ルサカやキトウェ市での研修のため不在にしており、そのた

めの日当や交通費（ガソリン代）がDEBの財政支出の大部分を占めてしまっていた。このように、分権化改革にもかかわらず、実態としては様々な決定が依然として中央レベルで行われており、このことは、各郡の事情に即した政策や教育サービス提供を行う余地はもともとそれほど多くはない可能性を示唆している。

4. まとめと今後の研究の課題

ザンビアにおける郡評議会（DEB）制度は、教育専門家の専権事項とされてきた郡教育行政を改め、保護者や住民の代表である評議員の参加を得て教育行政に民意を反映し、教育行政の透明性と保護者や住民への応答性を高めるという画期的な仕組みであった。本稿で対象としたマサイチ郡においては、常設委員会は殆ど開催されていなかったが、評議会総会については曲がりなりにも評議員を招聘して年3回開催する努力がなされ、一見制度が機能しているかにも見える。

しかし保護者・住民代表評議員の代表性、評議会審議の内容を詳細に見てみると制度の期待どおりに評議員が活動出来ているとは言いがたいことも事実である。

まず、保護者・住民代表評議員は、制度で定められた選定方法を経ず、教育評議会書記長（DEBS）の独断によって聖職者など地元の有力者と元校長や元行政官などの教育専門家のキャリアのある者が選ばれていた。そして一般の保護者や市民は彼らの存在を殆ど知らず、評議員は一般市民の意見や苦情を聴取することもなく、幅広い保護者や市民が郡教育行政に意見や不満を反映する手段は制限されていた。本稿では、こうした実態の背後に、DEB制度についての一般市民への広報の不備と併せ、教育行政官と評議員の双方が評議員の職務を学歴の低い一般市民の意見を吸い上げるのではなく、彼らに教育の重要性や教育省や行政官の意

向を伝達・啓蒙することと認識している実情があることを明らかにした。

更に、本稿では、評議会の審議は教育行政官側による一方的な情報伝達と評議員によるその追認という儀式的要素が中心であると指摘した。その背景には、評議員・行政官双方に評議員の職務は一般市民に対する政府の教育政策や学校教育の重要性についての啓蒙・伝達であるとする認識が強いこと、評議員には情報収集や会議招集などを行うための自主財源がないこと、郡教育行政官と評議員の間に情報や専門知識、社会的地位・権力の格差があり評議員が会合での発言に躊躇しがちであることがある。また、稀に評議員の発案による郡独自の決議が採択されてもそれが教育行政官によって実行されるか否かは教育行政官側の意向次第であり、教育行政官が合意された決議事項を遵守しなくても評議員には彼らを罷免する権限はない。Ball(1998)は、分権化や住民参加などグローバルなディスコースに支えられた教育政策推進とローカルなコンテクストが遭遇するとき、ローカルアクターの価値観や行動規範は政策が依拠する価値観とは必ずしも一致せず、政策は様々な意図せぬ帰結を産むと指摘している。ザンビアにおけるDEB制度も、少なくともマサイチ郡の実態を見る限りは、実際のアクターの意識や価値観、社会的力量に十分に支えられたものではなかったと言えるのである。

財政や政策に関する情報や専門性の非対称性に起因する素人の教育行政参加の困難性は、我が国の教育委員会制度等についても指摘されている（例えば堀内 2001；小川 2009）。実際、本研究においても、とりわけ教育専門家としての経験を有しない評議員が評議会での発言に特に消極的である傾向が見られた。このことは、素人統制の理想と、効果的な審議や行政のチェック機能の遂行にはある程度の専門性が必要という現実問

題との折り合いをどのようにつけていくのかという問題に気付かせてくれる。とりわけ、ザンビアにおいては行政官が作成した計画や予算案を精査するための情報公開がきわめて不十分で、かつ、評議員の知識や審議参加の力量が低く、効果的に審議参加を行うために要するコストは莫大であると思われる。

本稿は、また、郡教育行政官側が評議員の発案に応えられない要因の一つに、郡教育評議会に中央政府から十分な交付金や権限が付与されていないという現実があることも明らかにした。分権化の内実が伴わなければ、住民のニーズに応答する余地はそもそも限定的にならざるを得ないだろう。

以上のことから総合すれば、DEB 制度が機能するためには、評議員の選定のルールや郡教育行財政・郡教育評議会審議内容の現地語での情報公開、DEBS や行政官、そして評議員の能力強化と意識改革、評議員の活動に対する助成、郡教育行政官に対する中央政府からの安定的かつ十分な助成金と責任に見合った権限の付与、などの改革が必要である。実際に行われた改革では、これらの必要な施策に十分なリソースが与えられておらず、うまくいかないのは当然の成り行きであったともいえる。民意が反映される郡教育行政を求めておいて、そのための条件整備にはリソースを出さないというのは欲張りすぎであろう。勿論全ての教育行政の権限を郡レベルに委譲すべきということではなく、例えば教員や行政官の人事権を郡レベルに移譲することなどは、郡レベルでの新たな汚職やパトロネージを産まないとも限らないため慎重になる必要があるが、一方で年間計画の提出を DEB に求めておきながら、中央政府や州教育事務所が DEB に年間計画にない活動を優先させるようなシステムは見直しが必要であろう。

本稿の考察はザンビア国の 72 郡のうち 1 郡のみを抽出した事例研究であって、勿

論ザンビア全土に対し本事例の考察を敷衍化することはできない。本調査の結果の信憑性の追求のためには、他郡におけるフォローアップ研究が期待される。また、教師、教員組合代表評議員の評議会への関わり方についても検証が必要であろう。更には、ザンビアでは「地方分権化政策」(2004)の下、基礎教育行政サービスの機能と権限を郡議会に移譲する構想もある。これまでの同政策の実施の進捗は遅く今後の進展は不透明であるものの、それが実施段階となった時に郡議会の現状は本当にそうした役割を担いきれるのかといった点を含め、今後の動きを注視していくことが重要であると考えられる。

注

⁽¹⁾ 中等教育に関しては、各高校に高校評議会(High School Board)が設置され保護者や地域住民が評議員として各高校の運営に関する意思決定プロセスに参加することが期待されている。

⁽²⁾ 郡議員の代表 1 名も評議員に選出されることとなっている。ザンビアでは、2004 年に地方分権化政策が発表され、2006 年から 2011 年にかけて基礎教育サービスの機能と権限が、教育省から郡議会に移譲される予定であった。しかしこれは政治的な理由や郡議会の能力不足等により実現されておらず、本調査時点においては、郡議会を代表する評議員が、郡が持つ開発予算(Constitutional Development Fund: CDF)による開発事業と郡の教育事業との調整役を担うことが期待されているにとどまっていた。しかし、DEBS をはじめとする教育行政官たちは、郡議員による CDF を活用した学校建設・修復事業は、各議員が選挙対策として無計画に行うため、実際の郡内の学校建設・修復の優先順位とは必ずしも一致していないと述べている。本調査においても、郡議会代表の評議員の評議会での発言はほとんど見られず、積極的に郡行政と教育行政を調整しようという意

欲は余り感じられなかった。

- ⁽³⁾ 本調査を行った時点において、中央政府から DEB に配分される交付金は、(i) 対外ドナーの共通プールファンドから 4 半期毎に配分されるセクターファンドと (ii) ザンビア財務省から教育省を経由して毎月配分される通常予算 (Regular resources) の 2 つのルートから拠出される仕組みが取られていた。
- ⁽⁴⁾ 郡の教育行政のために資金調達活動を行うというこの決議は、決議から 1 年近くが経過しているが未だに実行に移されていない。その理由について、評議員側は彼ら自身の経済的脆弱性を挙げ、教育行政官側は評議員のコミットメント不足やリーダーの不在を指摘した。
- ⁽⁵⁾ ドナーのプールファンド (セクター・プール) を財源として 4 半期に一度交付される交付金は、教育省本省がその資金の約 7 割を中央レベルで支出してしまい、郡レベルへの交付金、更にはそこから各基礎教育学校に配分されるべき学校補助金の受取額が少なくなっていると報告されている (World Bank 2008)。毎月財務省から DEB に送付されるべき交付金も、キャッシュバジェットシステムという、国庫に必要な財源がない時には中央銀行からの借入を禁止し、歳出を利用可能な現金歳入に厳格に制限する緊縮財政方式を取っているため、交付時期・額ともに予測が極めて困難な状況にあった。

引用文献

- Ball, S.J. (1998). "Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy." *Comparative Education*, 32 (2), p.119-130.
- Chimombo, J. (1999). *Implementing educational innovations: a study of free primary education in Malawi*. Unpublished doctoral thesis, University of Sussex, Sussex.
- Education Board Services (2004a). *Institutional Roles, Functions and Relationships: Decentralisation of the Education System and Establishment of*

Education Boards. Lusaka: MOE.

Education Board Services (2004b). *Planning, Monitoring and Reporting Guidelines: Decentralisation of Education System and Establishment of Education Boards*. Lusaka: MOE.

Education Board Services (2005). *Principles of Education Boards Governance and Management Manual*. Lusaka: MOE.

Cabinet Office (2004). *The National Decentralisation Policy – Towards Empowering the People*. Lusaka: Office of the President.

堀内 孜 (2001) 「開かれた教育委員会と学校の自律性」 ぎょうせい.

Masaiti District Education Board (2007). *DEB Statistical Information*. Masaiti: DEB.

小川正人 (2009) 「教育委員会制度に関する問題と改革課題の整理 — 市町村教育委員会を中心に」 教育再生懇談会、2009 年 2 月 9 日、資料 6.

Rose, P. (2003). "Community Participation in School Policy and Practice in Malawi: balancing local knowledge, national policies and international agency priorities." *Compare*, 33 (1), p. 47-64.

Sayed, Y. (2002). "Democratising Education in a Decentralised System: South African Policy and Practice." *Compare*, 32 (1), p.35-46.

World Bank (2008). *Education Sector Public Expenditure Tracking and Service Delivery*. Washington D.C.: The World Bank.