

# 比較教育学における「政策移転」を再考する

—Partnership Schools for Liberia を事例に—

林 寛 平\*

比較教育学は「政策移転」の概念を用いてきたが、「教育の輸出」事象においては輸出側の優位性を保持し、利益を確保し続けるためにトランスフォーメーションが疎外される。本稿は Partnership Schools for Liberia (PSL) の事例を用いて、トランスフォーメーションを意図しない新しい形の政策移転の特徴を明らかにし、「教育の輸出」において「パッケージ化された学校」を購入するという事象を分析するための枠組みを構築する必要性があることを指摘する。

## 1. 政策移転の新しい形態

初等教育における「教育の輸出」は2010年頃から盛んになった事象である (Hayashi 2019)。その特徴は、国際比較が政治的・商業的なツールとして利用されることである。例えば、フィンランドは「教育の輸出」国家戦略において、経済協力開発機構 (OECD) の生徒の学習到達度調査 (PISA) を用いて自国の優位性を以下のように説明している。

フィンランドの教育制度は国際的に競争力ががあります。それはまた世界で優れた評判を持っています。OECD の PISA レビューでフィンランドの生徒が得た成績は世界中でフィンランドの教育に対する大きな需要を生み出しました。(Ministry of Education and Culture 2010)

日本型教育の海外展開を推進する EDU-Port ニッポンの紹介ビデオでも、日本の教育の優位性を国際アセスメントに言及して説明している。

日本の生徒はまた、国際アセスメントで世界の平均よりもかなり高いスコアを達成しています。<sup>1</sup>

比較教育学は様々な国や地域における教育の差異や共通点に着目し、制度や実践の特徴を分析す

ることで自国への示唆を得ようとする領域として成立してきた (Bray & Murray 1995)。「比較教育学の父」と称されるマーク＝アントワヌ・ジュリエンは、客観的な比較が教育研究を政治的な影響力や偏見などから解き放つと考えた (Kaloyianni & Kazamias 2002)。しかし大規模国際アセスメントや費用効果分析の手法が一般に広まったことにより、比較研究が誤解や混乱を生む皮肉な状況が見られる。

大規模国際アセスメントは比較教育学のパラドックスを特徴的に現している。すなわち、比較するには共通指標を設定する必要があるが、その存在が各国の教育を「同質化 (isomorphism)」する圧力を生んでいる (Wiseman, Pilton & Lowe 2010)。国際機関等を通じた「ソフト・パワー」によるガバナンスを通じて各国の政策が収斂していくという懸念である (Jakobi & Martens 2010)。近年、各国の教育政策がパッケージ化され、画一的になり、パターン化していると指摘されている (Sahlberg 2011; Steiner-Khamsi 2003)。

他方で、国際比較の成果は経済的価値を持つことから、グローバル教育政策市場 (林 2016) において比較優位の原理 (Richard 1817) が働き、自国の教育文化のアイデンティティ (*Ethnie*) (Smith 1986, Mallinson 1975) の模索を促すことで各国に特色化を促す側面がある。これに拍車をかけているのが国内アクターの海外展開を戦略的

\*はやし かんぺい 信州大学、ウプサラ大学

キーワード：比較教育学／政策移転／教育の輸出／Partnership Schools for Liberia (PSL)／グローバル教育政策市場

強制される      制約下において      制約下において      目的をもって      影響を受けて  
要請される      て交渉される      借用される      導入される

## 教育移転（トランスファー）

1

2

3

4

5

- (1) 全体主義的／権威主義的なルール
- (2) 敗戦国／被占領国
- (3) 二国間・多国間の契約によって要請
- (4) 他で見られる政策・実践の意図的な模倣
- (5) 教育的な思想・手法の一般的な影響

(Phillips & Ochs 2004)

図1 教育移転のスペクトラム

に推進する「教育の輸出」政策である。「教育の輸出」では、国際比較における優位性を広告材料として用いながら、自国の教育の特徴を定義し、複数の施策をパッケージにして外国に売り込んでいる。これにより、各国の教育政策には収斂と拡散という、相反する潮流が同時に進行していると言える。

比較教育学はこれまで、ある国の政策が他国に転移することを「政策移転」(policy transfer) や「政策借用」(policy lending/borrowing) という概念で議論してきた (Mazon 2018a, 2018b, Phillips & Ochs 2003)。政策移転には多様な概念が含まれるが、Phillips & Ochs (2004) は連続的な配置で整理している (図1)。左端の1「強制された」移転は第二次世界大戦後のソヴィエト圏や植民地に見られる。2はドイツや日本のような占領下の事例を指している。3の「制約下において交渉される」移転は世界銀行や国際開発機関との間で、何らかの開発支援と引き換えに政策移転を受け入れる事例である。4は受け入れ側が目的をもって政策を借用することで、5はより一般的な影響により、例えばベスタロッチやデューイ、ピアジェの思想を受け入れたり、教育のグローバル化に対応したりする事例を指す (Phillips 2009)。

Phillips & Ochs の図は2004年のものだが、この後に進展した「教育の輸出」の状況を鑑みると、政策移転は市場的側面を持つようになり、形式的には対等な合意や契約によって行われるようになった。そのため、占領地や植民地、敗戦国の状況、二国間・多国間の開発支援のような制約下の交渉、あるいは意図的な政策のコピーとも異なる。この点で、「教育の輸出」は Phillips & Ochs の図のスペ

クトラム上に布置できない新しい現象として捉えられる。

Cowen (2006) は政策移転を移転 (transfer)、トランスレーション (translation)、トランスフォーメーション (transformation) の3段階に分けている。トランスフォーメーションの段階では、初期のトランスレーションが土着化 (indigenisation) したり、逆に淘汰され絶滅したりする段階と位置付けられ、いわばこの段階が政策移転の結末である。同様に、Phillips & Ochs (2003) でも、土着化を政策移転の内化プロセスとして位置付け、既存の制度と借用された制度との間で「再文脈化」(re-contextualisation) される段階だとしている。一方、「教育の輸出」においては、輸出側は一度限りの技術移転ではなく、継続的な収益を求める傾向があることから、優位性を保持するために絶滅しない程度に輸入側における土着化を阻害し続けなければならない。すなわち、トランスフォーメーションを起こさせないことが「教育の輸出」の目指すところになり、この意味で従来の政策移転の議論とは最終形態が異なっている。

本稿では、リベリアにおける公立学校のアウトソーシングを事例に、「教育の輸出」現象によって現地の教育文化への土着化も絶滅も起こらない、あるいは起こさない、特異な政策移転が起こっていることを明らかにし、比較教育学の新しい課題を分析する。

## 2. リベリアにおける PSL の事例

### (1) 設立の経緯

リベリアの教育大臣ジョージ・ワーナー (George K. Werner) は2016年1月に、この国の

幼稚園と小学校全体を Bridge International Academies (BIA) にアウトソースすると発表した。ワーナーは自身を「システム起業家」と形容する改革主義者だったが、内戦とエボラ危機による壊滅的な状況でできることは限られていた。約90万人の子どもに対して4,400万米ドルという予算の制約があり、そのうち約78%が教員給与に消えるうえ (Ministry of Education 2017)、その給与は実際には働いていない「幽霊教員」にも支払われていたため、学校教育の質は危機的だった。AllAfrica 紙が入手した教育省と BIA との覚書では、同年9月に最初の50校で実験を開始し、2017年4月以降は BIA のパフォーマンスを見ながら段階的にアウトソースを進め、最終的に5年間ですべての幼稚園と小学校を外部委託契約に切り替えることを計画していた<sup>2</sup>。

BIA は米国の営利組織で、アンドロイド携帯を使って規格化された授業を提供している。ケニアとウガンダでは生徒一人当たり月約6米ドルを教材使用料として徴収しており、貧困地域での教育ビジネスに対して保護者らから批判が上がっている。BIA の設立者は米国の学校に成績管理プラットフォームを提供する技術系企業の創業者ジェイ・キンメルマンであり<sup>3</sup>、出資者にはビル・ゲイツ (Microsoft 創業者)、マーク・ザッカーバーグ (Facebook 創業者)、ピエール・オミダイア (eBay 創業者) らが名を連ねる。BIA は貧困国での低コスト私立学校運営を研究するニューカッスル大学のジェイムズ・トゥーリー教授の助言を受けて学校ビジネスを展開してきた (Ball 2013)。

Daily Observer 紙は、ワーナーはアメリカのチャータースクールをモデルにしていると論じている<sup>4</sup>。しかし、ワーナー自身は直接の動機として、2015年末にウガンダで BIA が運営する5つの学校を訪問し、感銘を受けたことだと述べている (Gbilila et. al. 2017)。

ワーナーのアイデアは公教育の民営化実験として内外のメディアに盛んに取り上げられた。また、国連特別報告者や現地の教員組合などからはリベリアの法的・道徳的義務を犯しており、教育権を侵害しているという批判を受けた<sup>5</sup>。ワーナーはこれらの批判を受けて、BIA 以外のアクターも加えた複数の学校運営者と契約する計画に変更した。教育省は9月に Partnership Schools for Liberia (PSL) を正式に立ち上げた。

## (2) PSL の目的と仕組み

PSL の目的は3つあった。第一に、非国家の運営者を選択・委託・契約し、94の公立小学校を運営させ、読解と算数においてより高い学習成果を導くこと。第二に、教育省が PSL の学校を委託し、規制し、質を保障する役割を効果的に担う能力を築くこと。第三に、PSL 学校の成果 (質、費用効果、公平) を伝統的な公立校との比較によって測り、厳格な外部評価を実施することである (Ministry of Education 2017)。

教育省は、児童一人当たり年間約100米ドルの予算を補助する条件で PSL 校運営者を公募した。リベリアの公立小学校のコストは児童一人当たり年間約50米ドルで、PSL 校についてはこれに50米ドルを付加する構造になっている。補助上限は学年当たり3,250米ドル (65人分) と設定された。リベリアでは幼児教育は授業料の徴収が認められており、小学校は無料となっているが、実態としては幼児教育では年間約38米ドルを、小学校でも約8米ドルの費用を家庭が負担している。

PSL 校は既存の公立校を転換する形で設置されたが、学校施設は引き続き政府の所有とし、教員は公務員の地位が維持された。PSL 校では授業料の徴収や児童の選抜は認められなかったが、運営者は外部資金を自由に充てることができた。教育省は PSL の予算として、3年間で1,500万米ドルを措置した。

BIA は特別な扱いを受けた。BIA は公募前に予め委託先として決定しており、PSL とほぼ同様の枠組みながら、Bridge Partnership School (BPS) として個別契約を結んだ。BPS 契約では学年あたり55人を上限とし、学校当たりの最低支払額が12,500米ドルに設定された。また、BIA は成績の悪い教員と児童を他の公立校に転出させることが許された (Romero, Sandefur & Sandholtz 2017)。

PSL 校運営者の審査にあたって、教育省はイギリスを拠点とする国際チャリティ組織の Ark Education Partnerships Group (EPG) に政策的・技術的な助言を依頼した。Ark (Absolute Return for Kids) はヘッジファンドのマネージャーらによって、金融業界で培ったスキルとリソースを教育に活かす目的で2002年に立てられた団体である (Ball & Junemann 2012)。Ark のスポンサーにはメルリンチ、ボストンコンサルティ

ング、モルガンスタンレーなどの金融・コンサルティング業者が名を連ねるが、アメリカ合衆国国際開発庁 (USAID) や、BIA にも出資する Omidyar Network、Rising Academy に出資する UBS Optimus Foundation などが含まれる。Ark はイギリスで35校、インドで1校の低所得世帯向けの学校を運営している。今回リベリア教育省から審査を請け負った EPG は Ark 傘下の国際支援組織である (Ark, 2017a, 2017b)。EPG はリベリアでの役割を以下のように書いている。

#### 私たちの役割

2016年1月にリベリア政府から PSL を立ち上げるために EPG に支援を要請したいという依頼が公式にありました。私たちはプログラムデザインの全体像から学校の質保証や財政のための契約の結び方に至るまで、プロジェクトのすべての側面で政策的・技術的な助言を継続して提供しています。政府の能力が限られているため、EPG は学校の委託やモニタリングを含むプログラムの運用においても大きな役割を担っています。私たちは PSL プログラムが学習成果と公正さに与えるインパクトを算出するための厳格な評価の委託も政府に代わって管理しています<sup>6</sup>。

### (3) PSL 校運営者の選定

PSL 校運営者には7団体から応募があり、このうちリベリアを拠点に活動する団体は2団体だった。そして、この2団体は PSL 開始前にトラブルに見舞われることになる。Liberian Youth Network らが委託された学校では、教員給与が少なく計上されていたことが発覚し、PSL 校として適正な人数の教員を配置するには追加の経費が必要なことが判明した。また、Stella Maris が委託された学校では教育省から提供された資料で生徒数が少なく見積もられていたことから、教科書や教材、机や椅子などが不足し、環境整備が事業開始に間に合わない状況になった。これにより、財政基盤が弱い Stella Maris はプログラムから離脱せざるを得なくなった<sup>7</sup>。

国外からの運営者には、例えばオメガ・スクール・フランチャイズ株式会社 (Omega Schools Franchises Ltd.) がある。オメガ・スクールはガーナで私立学校チェーンを運営する民間企業で、

Pearson Affordable Fund とトゥーリー教授が出資してイギリスで登記されている。オメガ・スクールはガーナ出身のケン・ドンコー氏とリサ・ドンコー氏、そしてトゥーリー教授がパートナーとなって2009年に起業した。ケン・ドンコー氏は社会起業家で、オメガ・スクールの起業前にはオックスファム (Oxfam) や USAID で国際開発に携わり、トゥーリー教授の下で経営学を学んだ。オメガ・スクールはガーナで小中学校38校を運営し、2万人以上の児童生徒を抱える。

オメガ・スクールは「Pay-As-You-Learn モデル」を特徴とする。このモデルは、学費を日割りで支払う「一日券」制度と独自の教材、定期的なアセスメント、そして学習成果の記録によって構成される。生活資金に余裕のない貧困層はまとまった学費を支払うことが難しいため、約65セント相当の「一日券」を用意し、支払った日だけ授業が受けられるようにしている。「一日券」には授業、給食、教材、制服、アセスメントなどの費用が含まれている。この「一日券」制度を可能にするために、授業は規格化され、学習成果を測るアセスメントが実施されている<sup>8</sup>。

オメガ・スクールはリベリアで PSL 学校を19校運営しており、リベリア教育省から生徒一人当たり約100米ドルを受け取っているが、運営に係るコストは一人当たり約76米ドルに抑え、差額の約24米ドルが収益となっている。

### (4) PSL の外部評価

プログラムの効果測定は Center for Global Development (CGD) に3年計画で委託された。CGD は Innovations for Poverty Action (IPA) によって収集されたデータをもとに、ランダム化比較試験による分析を行い、結果を2017年9月に公表した。調査では PSL 校の児童は他の公立校の児童に比べて英語で56%、算数で66%の成績向上が見られたが、他の投資プログラムに比べて費用対効果は低いことが示された。費用対効果については PSL 校が他の公立校に比べて倍近い予算が配分されていることに加えて、すべての学校運営者が初期費用として持ち出しで投資していることによる。例えば、BIA は政府の予算に追加して児童一人当たり663米ドルを投じている (Romeo, Sandefur and Sandholtz 2017)。

しかしながら、この分析には Klees (2017) か

ら妥当性に疑義が呈されている。疑義の内容は、PSL校の児童は公立校の児童に比べて当初から成績が良かった可能性があること、またCGDの分析ではテストスコアにウェイトがかけられており、手続きに不可解な点があることであった。通常のランダム化比較試験の手続きおよびローデータを用いてPSLの成績向上へのインパクトを再評価すると、英語では28%、算数では41%と低くなる。加えて、PSL開始前後の比較では、PSL校と公立校の正答数の増加率は英語で2.2%、算数で3.0%しか差がなかったとしている。これらの指摘は、確かにPSL校では成績が向上したが、PSLによるインパクトはCGDの見積りよりもはるかに小さいのではないかという疑念を抱かせる。

上記とは別に、教員組合の国際組織であるEducation International (EI)も官民連携の効果を検証する独自の調査を企画していた。EIは文献レビューを行ったうえで、2017年にPSL校10校と近隣の公立校10校を対象に、児童、保護者、教師と地域のリーダーたちへのインタビューを行い、質的調査としてまとめる計画になっていた(Hook 2017)。しかし、EIに調査を委託されたウィスコンシン大学のチームが調査に出発しようとするタイミングでリベリア政府が研究補助を打ち切り、PSL校へのアクセスを許可しなかった。その理由は明示されていないが、現地調査前に公表されたEIによる批判的レビューが何らかの意思決定に反映されたとみられる。これに対して、世界の著名な教育学者ら32名がワーナーに対して公開書簡(An Open Letter to George Werner, Minister of Education, Liberia)を送った。書簡では、EIの調査がCGDによる評価を補完する重要な役割を持っており、PSLの正当な評価に欠かせないものであることが主張された。また、ウガンダにおいてBIAが独立した研究を妨害し、外部評価を受け付けていないことなどの問題を指摘し、リベリア教育省がこのような「悪習」(poor practice)を真似するのではないかという危惧が示された。この上で、PSLを拡大する前に研究の透明性を確保し、外部評価をよく検討する必要があることを訴えた<sup>9</sup>。また、リベリア教員組合とその関連団体は教育省がこれらの調査結果を待たずにPSL校を202校に拡大しようとしていることについて反対する声明を出した<sup>10</sup>。

教育省はこれらの批判にも関わらず、2017年9

月からPSLの後継プログラムLiberia Education Advancement Program (LEAP)を開始し、対象校を194校に拡大している<sup>11</sup>。

### 3. 考察

以下では、PSLに関わるアクター、土着化の阻害とリベリア教育省の主体性、そしてリープフログ現象について整理することを通して、この事例が「政策移転」枠組みの拡張を求めることを示す。

#### (1) PSLに関わるアクターの重複

PSLの3つの目的ごとにアクターを整理すると表1のようになる。

いくつかの出資団体は複数のPSL校運営者に出資している。英米の団体が特に目立つ。また、PSL校の選定に関わるArk自身が出資している団体もある。PSL校の選定や評価は利害関係を生むため、これらに関わる団体の出資者が重複していることは公平性の観点から問題をはらんでいる。

特筆すべきは、太字にしている団体に見るように、PSL校運営者の審査・選定プロセスにも、PSL校運営者にも、効果の外部評価者にも、共通の支援者が存在することである。この整理から、BIAのみにアウトソースするアイデアは内外からの批判を受けて修正されたものの、実質的には教育省業務を含めて全面的にアウトソースしている実態が明らかになった。

#### (2) 土着化の阻害と教育省の主体性

オメガ・スクールの事例について、Hayashi (2019)はCowen (2006)の政策移転モデルを援用し、その特徴をindigenisation(土着化)の阻害に見出している。すなわち、政策移転過程のうち、トランスフォーメーション段階における土着化プロセスにおいて、オメガ・スクールはブランド維持のために品質管理者を置き、規格化された授業からの逸脱を許さないようにしていた。

Hayashi (2019)の分析はオメガ・スクールのみを扱ったものだが、ここではPSLの3つの目的を手掛かりに、PSL全体に当てはめて考えたい。

まず、PSLの目的の筆頭である、非国家の学校運営者に外部委託し成績を向上させるという点について検討する。先述の通り、BIAを含む学

表1 PSLにおけるアクターと特徴的な支援者

団体名 (PSL学校数) 拠点国	特徴的な出資団体(太字は複数団体に重複するもの)
目的1: 非国家の学校運営者に外部委託し成績向上	
BRAC (20校) バングラデシュ	<b>ARK Foundation</b> , Social Finance, Directorate-General for International Cooperation, Embassy of the Kingdom of the Netherlands, <b>Bill and Melinda Gates Foundation</b> , <b>Department for International Development (UK)</b> , Department of Foreign Affairs and Trade (Australia)
BIA (25校) アメリカ	<b>Gates Foundation</b> , CDG, <b>Chan Zuckerberg Initiative</b> , <b>World Bank's International Finance Corporation</b> , <b>Omidyar Network</b> , <b>Pearson</b>
Liberian Youth Network (4校) リベリア	不明。リベリアの非政府、非政治、非営利組織
More than Me (6校) アメリカ	Chase Bank, <b>Microsoft</b> , <b>Google for Nonprofits</b> , Cisco, Exxon Mobile
Omega Schools (19校) ガーナ・イギリス	<b>Pearson Affordable Learning Fund (Pearson Education)</b> , Prof. James Tooley, Edify.inc., <b>Google.org</b> , <b>DFID</b>
Rising Academies (5校) イギリス・カナダ	We Can Lead, University of Oxford, Global Giving, <b>UBS Optimus Foundation</b> , Save the Children, <b>Ark</b>
Stella Maris (4校) リベリア	Roman Catholic Archdiocese of Monrovia
Street Child (12校) イギリス	<b>UKAID</b> , <b>UN</b>
目的2: 教育省の外部委託能力向上	
Ark	Bank of America Merrill Lynch, Boston Consulting Group, Morgan Stanley, <b>UBS Optimus Foundation</b> , USAID, <b>Omidyar Network</b>
目的3: 外部評価の実施	
Ark	上掲の通り
CGD	<b>UBS Optimus Foundation</b> , Aestus Trust, Central Bank of Colombia (Lauchlin Currie scholarship, Research on Improving System of Education Program), <b>Bill &amp; Melinda Gates Foundation</b>
Innovations for Poverty Action(IPA)	
Education International (EI)	

出典：Brac in Liberia (2018), Brac (2015), Omega Schools Franchise Limited (n.d.), Street Child (2017), Romero, Sandefur, Sandholtz (2017)、各団体ウェブサイトより筆者作成

校運営者7団体のうちリベリアを拠点にするのは1団体のみである。このうちBIAとオメガ・スクールについてはオンラインで教材を提供し、教員用の指導手引きも教材に対応している。BIAはリベリアにおいても、規格化された教え方にそぐわない教員を他の学校に大量に転出させている。オメガ・スクールは教材開発をガーナで一括して行っている。これはアメリカのエジソン・スクール等から得たアイデアである<sup>12</sup>。オメガ・スクールはPSL校においてもこの教材を用いているため、リベリアでも規格化された教え方に従って授業をするように教員を統制している。

ワナーはBIAの成果レポートであるGbililia (2017)に冒頭言を寄せ、「私は全国のすべての地区の公立学校をトランスフォームし、すべての子どもに機会を提供するビジョンを持っていた」(p.3)と述べていた。しかし、PSLの目的には公立校へのノウハウの移転は明記されず、移転を意図した施策も確認できない。加えて、PSL校運営者からはリベリアでの土着化が阻害されている実態がある。

第二の目的である教育省の能力開発については、実質的にArkがすべてを担っていると言える。Arkはウェブサイトで「政府の能力が限られているため、EPGは学校の委託やモニタリングを

含むプログラムの運用においても大きな役割を担っています」<sup>13</sup>と明記している。

教育省はPSLのウェブページにおいて、「PSL校は教育省によって定期的にモニターする」<sup>14</sup>としているが、モニター機能の不全は2018年に発覚したMore than Meの性的暴行隠蔽事件への対応にその一端が現れている。

More than Meはアメリカ人女性ケイティ・メイラーが運営するチャリティ組織で、当初は女子に対する奨学金事業などを行っていたが、2013年にMore than Me Academy (MTM Academy)を設立し学校事業に進出した。現在ではリベリアでPSL校18校を運営している。

MTM Academyでは、2014年に現地の管理者を務めていたマッキントッシュ・ジョンソンが女子生徒たちに恒常的に性的暴行を行っていたことが発覚した。ジョンソンはメイラーの元恋人で、奨学金受給生徒のリクルートを一手に引き受けていた。学校内の多くの職員が暴行のことを知っていたが、ジョンソンに職を追われることを危惧して問題にされなかった。最初に声を上げたのは学校看護師で、この告発がきっかけとなって警察の捜査が始まり、ジョンソンは拘留されることになった。そして、結審前の2016年にジョンソンはHIVで獄中死した。しかし、審問の時期にエボ

ラ危機による社会的混乱があったことから、この事件は大きく扱われなかった。

この件を受けて、MTMでは虐待に対する「ゼロ・トレランス」ポリシーを作り、対策を強化したと主張している。しかし、2016年11月には別の職員が生徒に対する性的暴行容疑で捕まっていたという噂が広まり、地元メディアはMTMとメイラーが「システムティックに性的虐待を助長している」と告発した。ProPublica紙とTIME紙は関係者へのインタビューを入念に行い、2018年10月に一連の事件の真相を報じた<sup>15</sup>。この報道はMTMに対する大規模な抗議運動を起こし、メイラーはMTMのCEOから一時的に退任することになり<sup>16</sup>、ジョンソン事件の再審が決定した<sup>17</sup>。

この経緯の中で、教育省はPSLの管理者として機能しなかった。MTMがPSLの運営者に指定される際には、すでにジョンソンの事件は発覚していたし、別の職員が事件を起こしたのはPSLに指定するタイミングでのことである。また、MTMは事件の噂が広まった後もPSL校を拡大している（Ministry of Education n. d.）。さらに、2018年の真相報道以降も教育省はPSL（LEAP）校の指定解除等の行動を一切取っていない。調査を担当するジェンダー相はメイラーが一時的にCEOから退任している間、MTMから給与を支払わないように要請しているが、リベリアとアメリカの法律でその権限があるか定かでないとしている。また、再審には学校理事への聞き取りが必要だが、彼らは全員アメリカ在住のため、招聘できないのではないかという懸念が上がっている<sup>18</sup>。

Arkが「プロジェクトのすべての側面で政策的・技術的な助言を継続して提供しています」<sup>19</sup>と宣伝するならば、上記の事態に対してArkが教育省を前面に立ててPSL校選定プロセスを検証すべきだが、これまでのところそのような動きは見られない。PSL校選定プロセスではArkに依存していたため、教育省の役割が不明瞭になっている。

第三の目的である外部評価についても、調査の設計はArk、データ収集はIPA、分析はCGDと、各段階で外部の団体に委託されている。CGDによるレポートでは謝辞として教育省や各地区の役人がデータ収集に協力したとされているが、本文に彼らの貢献の形跡は見られないし、リベリア側

に何らかのスキルの移転があった様子もうかがえない。加えて、外部評価が公表される前にPSL（LEAP）の拡大を決定している事実を見ても、厳正な外部評価を政策決定に活かす意志は見られない。教育学者らの公開書簡が懸念するように、EIによる質的調査を妨害するなど、外部評価を恣意的に用いているため、独立した客観的な評価ができていない。

このように、学校運営者、政策的・技術的助言者、評価者のいずれにおいても、受託者側によるリベリアへの技術移転の意図は認められない。このことから、学校運営者のみならずPSL全体として土着化を求めておらず、トランスフォーメーションを最終形態と見做していないことが明らかである。

### (3) リーフフロッグ現象

仮にアウトソーシングが成功した場合、リベリアの一部地域は学校教育のリーフフロッグ現象を経験することになる。リベリアの就学率は2016年時点で36.8%であり<sup>20</sup>、明らかに量的拡大のニーズが高い。欧州で60年代に量的拡大のフェーズを経験した際には、Gillette（1979）が「more is better」と単純化するように教育政策の焦点はより多くの人に教育の機会を提供することにあり、教育改革は直線的な発展を想定していた。欧州ではその後、質的拡充へと政策の焦点が移ると、カリキュラムや教材の標準化やアセスメント開発が行われるようになった（Vedder 1994）。

しかしながら、リベリアでは量的拡大のフェーズにありながら、標準化されたアセスメントを用いて教育の質を測ろうとしている。PSLではBall（1994）が教育制度内の4つの「必須回路」、あるいは教育の「メッセージ・システム」と呼ぶ、カリキュラム、アセスメント、ペダゴジー、組織のすべてがアウトソースされている。ワーナーは良質な学校教育を国外のアクターから「買う」ことによって、量的拡大の段階をスキップしようとしている。量的拡大の公立校と質的拡充のPSL校のフェーズでは、それぞれニーズが異なるため、この二者間の移転が困難になっている。

## 4. 比較教育学への示唆と課題

最後に、比較教育学が用いてきた政策移転の概念を再考する。本稿では、リベリアの事例がトラ

ンスフォーメーションの段階を持たない新しい形の政策移転を現していると指摘した。

しかし、「教育の輸出」において「パッケージ化された学校」を購入するという政策は移転可能性がある。たとえば、ワーナーがウガンダのBIAを視察して学校のアウトソースという手法を取り入れたのと同様に、隣国などが学校教育をアウトソースするというアイデアを移転することが考えられる。この場合、輸入側が契約の枠組みなどを修正し、地域の実情やニーズに応じて「再文脈化」することで、アウトソース政策を土着化できる。このように考えると、政策移転を複層的に分析する可能性が示唆される。政策移転の市場が形成されるようになった現在、「政策を買う」という事象を分析するための枠組みを構築し精緻化する必要がある。

第二に、土着化なき政策移転は地元は何を残すのか、あるいは奪うのか、という視点から考えたい。リベリア政府は国民総所得の177%を国外からの開発援助やローンによって賄っている (Ministry of Education 2017)。つまり、一筋の流れとしては、米国から USAID を通じて直接的に、あるいは世界銀行を通じて間接的にリベリア政府に資金が入り、それを PSL 校に配分し、収益が米国拠点の団体に移転するという還流が見られる。リベリアにはローンの残高だけでなく、様々な形の「借り」が残る。表1に示した通り、PSL校の多くは海外資本によって運営されていて、児童一人当たり約100米ドルという資金から生み出される利益は国外に移転される。

政策移転のプロセスについて、Phillips & Ochs (2003) は土着化・内化が次の政策移転の動機を喚起する円環的モデルを提示している、しかし、ある日リベリアから BIA が撤退した場合、パッケージ化された政策はそっくり消えてなくなるのか、あるいは置き去りにされて残るのだろうか。その場合、輸入国側の政策発展のフェーズはどこに着地するのか。PSL のすべてのプロセスに関わる Ark は、ヘッジファンドのノウハウを使ってプロジェクトの支援を行い、「イグジット」戦略を明確にすることをうたっている。投資として利益を出すためには適切なタイミングで事業を売却し、資金を回収する必要がある、「イグジット」戦略とは資金回収を前提に出資することを指す。これらの受託者が撤退した場合、リベリアの将来

世代には何が残されるのか。これは「パッケージ化された学校」を購入するという「教育の輸出」政策で一般的に行われる取引きの教育的、倫理的な課題として指摘できる。

第三に、リープフロッグ現象によって断絶した「文脈」をどのように分析するかという点である。

政策移転では、移入国、移出国ともに文脈があり、その相互関係によって教育の実態が変容すると考えられてきた。しかし、リベリアの事例に見るように、民間に外注することによって、相互浸潤が統制・阻害されている。

また一方で、表1に見るように、アクター間関係は複雑に入り交じり、輸入側、輸出側が明確に区別できない状況になっている。学校教育はこれまで、国民国家を築く上で重要な役割を果たしてきた (Green 1997)。比較教育学はその過程で、他者の政策や実践から示唆を導き、教育発展に貢献してきた。そのため、政策移転に対する問いは、「外国の事例がどのように輸入され、飼いならされるのか (domesticated)」 (Noah & Eckstein 1969, p21) という課題を焦点にしてきた。一方で断絶し、一方で複雑に入り交じる関係をどのように分析するか、再考する必要がある。

リベリアの事例は先鋭的でかなり特殊なため、一般化には限界がある。しかし、ある国が他国に教育政策を売る「教育の輸出」では、商業的価値を維持するために「土着化」を阻害するという特徴が共通している。その場合、冒頭にあげたフィンランドや日本のように、PISA で好成绩を挙げていることを広告に用い、その「秘訣」をばら売りすることは、輸入国の教育の発展に資するのだろうか。リベリアの事例はアメリカ・イギリスとリベリアという発展に極端な差があるがゆえに起きている事態なのだろうか。それとも、いかなる「教育の輸出」も移転されないのだろうか。これらの問いについて、各国の教育発展を追いながらさらに検証していきたい。

### 〈謝辞〉

本研究は JSPS 科研費 JP16H05960, JP16K13521 の助成を受けたものです。

### 〈注〉

- 1 Mextchannel, "(English) Japanese-style education-One day of elementary school students in Japan-", <https://youtu.be/vFNjKjH->



- 0sEAg (2019年1月28日確認)
- 2 AllAfrica, “Liberia: Education Minister Negotiates Public Private Partnership Deal”, 2016-01-29, <https://allafrica.com/stories/201601291751.html>. (2019年1月28日確認)
  - 3 Bridge International Academies, “Meet the team” <https://www.bridgeinternationalacademies.com/who-we-are/meet-the-team/>. (2019年1月28日確認)
  - 4 Daily Observer, “The Future of Partnership Schools for Liberia” by Tete Bropleh, 2017-03-02, <https://www.liberianobserver.com/opinion/commentaries/the-future-of-partnership-schools-for-liberia/>. (2019年1月28日確認)
  - 5 United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, “UN rights expert urges Liberia not to hand public education over to a private company”, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18506&LangID=E>. (2019年1月28日確認)
  - 6 Absolute Return for Kids (Ark), “Partnership Schools for Liberia”, [http://arkonline.org/Partnership\\_Schools\\_For\\_Liberia](http://arkonline.org/Partnership_Schools_For_Liberia) (2019年1月28日確認)
  - 7 The Bush Chicken, “Stakeholders Paint Grim Picture for Partnership Schools” by Jefferson Krua, 2016-08-09, <https://www.bushchicken.com/stakeholders-paint-grim-picture-for-partnership-schools/>. (2019年1月28日確認)
  - 8 Omega Schools Franchise Limited, “Our Pay-As-You-Learn Model”, <http://www.omega-schools.com/payl-model.php>. (2019年1月28日確認)
  - 9 Education International, “Liberia: Uproar amongst academics as Ministry of education blocks independent research on privatization” 2017-06-14, <https://ei-ie.org/en/detail/15174/liberia-uproar-amongst-academics-as-ministry-of-education-blocks-independent-research-on-privatisation>. (2019年1月28日確認)
  - 10 Global Response to Commercialisation of Education, National Teachers’ Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership School for Liberia (PSL) program.
  - 11 Ministry of Education (Liberia), “Liberia Education Advancement Program”, <http://moe.gov.lr:80/partnership-schools-for-liberia/>. (2018年11月16日確認)
  - 12 オメガ・スクールにおける聞き取り調査、2018年7月18日。
  - 13 Ark, “Partnership Schools for Liberia”, [http://arkonline.org/Partnership\\_Schools\\_For\\_Liberia](http://arkonline.org/Partnership_Schools_For_Liberia) (2019年1月28日確認)
  - 14 Ministry of Education (Liberia), “Partnership Schools for Liberia”, <http://moe.gov.lr:80/partnership-schools-for-liberia/>. (2018年7月4日確認)
  - 15 TIME, “She Wanted to Help Liberia’s Most Vulnerable Girls. Then Her School Became a Predator’s Hunting Ground, A celebrated charity founded by an American set out to save girls from sexual exploitation. Did she do enough to stop the rape of girls in its care?”, by Finlay Young, 2018-10-11, <http://time.com/longform/more-than-me-investigation/>. (2019年1月28日確認)
  - 16 The Bush Chicken, “Katie Meyler Temporarily Steps Down From More Than Me”, by Gbatemah Senah, 2018-10-15, <https://www.bushchicken.com/katie-meyler-temporarily-steps-down-from-more-than-me/>. (2019年1月28日確認)
  - 17 The Bush Chicken, “Government Orders More Than Me Rape Case Reopened”, by Gbatemah Senah, 2018-10-16, <https://www.bushchicken.com/government-orders-more-than-me-rape-case-reopened/>. (2019年1月28日確認)
  - 18 The Bush Chicken, “Gov’t to Appoint Financial Manager for More Than Me Academy”, by Mafanta Kromah, 2018-10-22, <https://www.bushchicken.com/government-orders-more-than-me-rape-case-reopened/>. (2019年1月28日確認)
  - 19 Ibid. 13.

20 The World Bank, World Development Indicators より取得。(2019年1月28日確認)

〈参考・引用文献〉

- Ark (2017a) 2015 Annual Report.
- Ark (2017b) About us.
- Ball, S. J. (2013) *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neoliberal Imaginary*, Routledge.
- Ball, S. J. & Junemann C. (2012) *Networks, New Governance and Education*, The Policy Press.
- Brac (2015) Audited Financial Statements of Brac in Bangladesh.
- Brac in Liberia (2018) Brac Annual Report 2017.
- Cowen, R. (2006) Acting Comparatively upon the Educational World: Puzzles and Possibilities, *Oxford Review of Education*, 32: 5, 561-573.
- Gbilila, G., Naame, S. W., Young, L. E., Novy, E., Cbasakollie, J., Chen, L. and Sargeant, J. (2017) *Learning in Liberia: Mid-Year Gains in Literacy and Numeracy, A Pilot Study on Bridge Partnership Schools for Liberia (PSL)*.
- Hayashi, K. (2019) Education Export and Import: New Activities on the Educational Agora, Mølstad, C. E. & Pettersson, D., *New Practices of Comparison, Quantification and Expertise in Education*, Routledge, 175-188.
- Hook, T. (2017) Partnership Schools for Liberia: a critical review, *Education International*.
- Jakobi, A. P. & Martens, K. (2010). Introduction: The OECD as an actor in international politics, Martens, K. & Jakobi, A. P. (Eds.). *Mechanisms of OECD governance: international incentives for national policy-making?* Oxford University Press, 163-179.
- Kaloyiannaki, P. & Kazamias, A. M. (2002) The Modernist Beginnings of Comparative Education; The Proto-Scientific and the Reformist-Meliorist Administrative Motif, Cowen, R. & Kazamias, A. M. (eds.) *Second International Handbook of Comparative Education*, Springer, 11-35.
- Klees, S. J. (2017) Liberia's Experiment with Privatizing Education, Working Paper 235, National Center for the Study of Privatization of Education, Teachers College, Columbia University, October 26, 2017.
- Mallinson, V. (1975) *An Introduction to the Study of Comparative Education* (4<sup>th</sup> edn), Heinemann Educational Books.
- Manzon, M. (2018a) Origins and traditions in comparative education: challenging some assumption, *Comparative Education*, 54: 1, 1-9.
- Manzon, M. (2018b) Comparative education histories: a postscript, *Comparative Education*, 54: 1, 94-107.
- Ministry of Education (Liberia) (2017) Partnership Schools for Liberia (PSL) Final Project Document.
- Ministry of Education (Liberia) (n.d.) List of PSL Schools and operators.
- Ministry of Education and Culture (Finland) (2010) Finnish education export strategy: summary of the strategic lines and measures, Based on the Decision-in-Principle by the Government of Finland on April 24, 2010, Publications of the Ministry of Education and Culture 2010: 12.
- Noah, H. J. & Eckstein, M. A. (1969). *Toward a Science of Comparative Education*. Macmillan.
- Omega Schools Franchise Limited (n.d), Omega Schools Franchise Limited.
- Phillips, D. (2009) Aspects of Educational Transfer, Cowen, R. & Kazamias, M. (eds.) *International Handbook of Comparative Education*, Springer, 1061-1077.
- Phillips, D. & Ochs, K. (2003) Processes of Policy Borrowing in Education: Some Explanatory and Analytical Devices, *Comparative Education*, 39: 1, 451-461.
- Phillips, D. & Ochs, K. (2004) Researching policy borrowing: some methodological challenges in comparative education, *British Educational Research Journal*, 30: 6, 773-784.
- Romero, M., Sandefur, J. and Sandholtz, W. A. (2017) Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia, Center for

- Global Development Working Paper 462, September 2017.
- Ricardo, D. (1817) *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray.
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* Teachers College Press.
- Smith, A. D. (1986) *The Ethnic Origins of Nations*, Basil Blackwell.
- Steiner-Khamsi, G. (2003). The politics of league tables, *Journal of Social Science Education*, 1.
- Street Child (2017) Annual Report, For the period ended 31st March 2017.
- Vedder, P. (1994) Global measurement of quality of education: A help to developing countries? *International Review of Education*, 40: 1, 5-17.
- Wiseman, A. W., Pilton, J. & Lowe, J. C. (2010) International educational governance models and national policy convergence, Amos S. K. (Ed.), *International educational governance* (Vol. 12, pp.2-19), Emerald Group Publishing Ltd.
- 林寛平 (2016) 「グローバル教育政策市場を通じた『教育のヘゲモニー』の形成—教育研究所の対外戦略をめぐる構造的問題の分析」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』42、147-163。

## Rethinking Policy Transfer in Comparative Education: The Case of Partnership Schools for Liberia

HAYASHI Kampei (*Shinshu University, Uppsala University*)

With the emergence and growth of the practice of education export and import, comparative education is facing a new phenomenon. Conventionally, comparativists have discussed issues using the concepts of 'policy transfer' and 'policy lending/borrowing'. Cowen (2006) divides policy transfer into three stages: transfer, translation, and transformation. Policy transfer in education has led ultimately to transformation, where the original translation becomes indigenous or, conversely, extinct. However, in the case of education export and import, policy transformation is inherently avoided, mainly to maintain the superiority of the export side and thus secure profit from the trade.

This new phenomenon is illustrated in this paper through the case of the business of the Partnership Schools for Liberia (PSL). PSL is an attempt to outsource governmental preschools and primary schools to non-state actors, including for-profit organizations, who are mostly foreign-based. PSL's aim is to '1) select, commission, and contract non-state operators to run 94 public primary schools, leading to higher learning outcomes in literacy and numeracy; 2) build the capacity of the Ministry of Education to effectively play the role of commission, regulator, and quality assurer to PSL schools, and 3) conduct a rigorous external evaluation to measure the performance (quality, cost-effectiveness, equity) of PSL schools in comparison with traditional public schools' (Ministry of Education 2017).

Three issues are raised through this case. First, to secure fairness, PSL schools are outsourced to several organizations; however, the

reality is that the actors' monetary flow and personal relationships are overlapped and interrelated. Second, the Liberian government outsources all three areas of PSL's aims to foreign organizations, which creates structural difficulties for indigenisation in the local context. Despite the Education Minister's 'vision for transformational public schools in every district across the country, providing access to every child', PSL contractors have the power to intentionally control the degree of indigenisation. Third, by outsourcing to various actors whose countries have achieved far more advanced technologies and methodologies in education, certain area of Liberia experience the leapfrog phenomenon. In the ordinary development process, Liberia is clearly in the phase of quantitative expansion. However, by 'buying' a 'school-in-a-box' product and carrying out external evaluations based on student performance, PSL schools skip the phase of quantitative expansion and move directly to quality evaluation. This is a unique case.

Finally, by rethinking and reflecting on the framework of comparative education theory, the case of Liberia can be defined as a new type of policy transfer that lacks the transformation phase. It is a challenge for comparative education to refine and develop a framework to analyse cases in education export/import, where a country adopts the policy of 'buying' a 'school-in-a-box'.

---

**Keywords:** Comparative Education / Policy Transfer / Education Export / Partnership Schools for Liberia (PSL) / Global Education Policy Market