



Japan Education Forum VI

Collaboration toward Greater Autonomy
in Educational Development

第6回 国際教育協力日本フォーラム

— 自立的教育開発に向けた国際協力 —

報告書

平成21年(2009年)2月6日(金)

学術総合センター

主催

文部科学省、外務省、広島大学、筑波大学、神戸大学

後援

国際協力機構

目 次

国際教育協力日本フォーラムの背景と目的	1
プログラム	2
主催者代表挨拶	
松野 博一 文部科学副大臣	3
橋本 聖子 外務副大臣	4
[代読：小田 克起 外務省国際協力局審議官]	
全体要旨	7
基調講演（開発途上国側）「途上国の教育の質とガバナンスの課題」	
コンラビ・フランシスコ・セドー 元トーゴ共和国教育大臣	11
基調講演（日本側）「日本における教育の質とガバナンス」	
梶田 勲一 兵庫教育大学長、全国学力・学習状況調査分析活用専門家会議座長	25
質疑応答	29
パネルセッション	
セッション1「今求められる教育の質とは－多様な視点から－」	35
モデレーター：	
ホ・タン・ミ・フン 東南アジア教育大臣機構教育研修センター教育経営部長	37
パネリスト：	
ジョセフ・アンピア ケープコースト大学上級講師、理数科教育学部長、 初等教育質向上調査センター所長	41
瀬沼 花子 国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎教育部総括研究官	43
ダニエル・シフナ ケニヤッタ大学教育学部教授	45
エクトル・バルデス ユネスコラテンアメリカ地域事務所教育の質評価調査事業長、 元キューバ中央教育科学研究所長	47
質疑応答	57
セッション2「教育の質向上のためのガバナンスと国際教育協力の役割」	61
モデレーター：	
アノップ・ポンワット チェンマイ大学教育学部長	63
パネリスト：	
マーク・ブレイ ユネスコ国際教育計画研究所長	64
アルバート・ビヤムギシャ ウガンダ教育・スポーツ省計画局次長	66
ジョセフ・チモンボ マラウイ大学教育研究訓練センター所長	68
質疑応答	70



国際教育協力日本フォーラムの背景と目的

発展途上国における教育の普及の重要性は国際社会で広く認識されており、発展途上国の政府とともに先進諸国や国際機関はその実現に向けて努力してきました。日本は、教育は国づくり・人材開発の基礎であり、人間の安全保障の実現に資するものととらえ、2002年のG8カナナスキスサミットで発表した「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN: Basic Education for Growth Initiative)」をはじめ、最近では2008年の第4回アフリカ開発会議 (TICAD IV) やG8北海道洞爺湖サミットなどの機会に、国際社会に発展途上国の開発に向けて積極的に取り組んでいくことを表明するとともに、実際に国際教育協力の取組を強化してきました。

国際教育協力日本フォーラム (通称JEF) は、2004年3月に日本による発展途上国への教育分野の国際貢献の一環として、官学協同で創設された年次国際会議です。その目的は、発展途上国自身による自立的な教育開発及びそのような自助努力を支援する国際教育協力の方法について、発展途上国の教育開発に携わる行政官、援助機関関係者、研究者等が自由かつ率直に意見交換する場を提供することです。同時に、日本の自立的な教育開発の経験とそれに基づく我が国の国際教育協力について広く世界に発信していくことも目的としています。

国際社会はこれまで1990年の「万人のための教育 (EFA) 会議」、さらには2000年の「ダカール行動枠組み」によって合意された、基礎教育の完全普及という国際的な公約を果たすべく努力を重ねてきました。その成果として初等教育の就学機会はこの間に急速に拡大してきました。一方で教育の質についての懸念が残っています。表面的な就学機会の向上が、教えと学びの改善を伴っているのか、行政や学校運営者は何をなすべきか等実情に即した取組が求められています。教育の質は不変の課題ですが、地域、社会経済、文化に応じて多様に変化するものです。

これを踏まえ、第6回目となる2009年は、教育の質とその実現のためのガバナンスに注目し、「今求められる教育の質とは何か」を考えるとともに、教育の質の向上を実現し維持するための「ガバナンス」と国際教育協力について、活発で建設的な議論を行います。



プログラム

- 9:30～ 参加受付
- 10:30～10:50 主催者代表挨拶
松野 博一 文部科学副大臣
橋本 聖子 外務副大臣
- 10:50～11:20 基調講演（開発途上国側）
「途上国の教育の質とガバナンスの課題」
コンラビ・フランシスコ・セドー 元トーゴ共和国教育大臣
- 11:20～11:50 基調講演（日本側）
「日本における教育の質とガバナンス」
梶田 勲一 兵庫教育大学長、全国学力・学習状況調査分析活用専門家会議座長
- 11:50～12:30 質疑応答
- 12:30～14:00 休憩（昼食）
- 14:00～15:30 セッション1 「今求められる教育の質とは－多様な視点から－」
モデレーター：
ホ・タン・ミ・フン 東南アジア教育大臣機構教育研修センター教育経営学部長
パネリスト：
ジョセフ・アンピア ケープコースト大学上級講師、理数科教育学部長、
初等教育質向上調査センター所長
瀬沼 花子 国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎教育部総括研究官
ダニエル・シフナ ケニヤッタ大学教育学部教授
エクトル・バルデス ユネスコラテンアメリカ地域事務所教育の質評価調査事業長、
元キューバ中央教育科学研究所長
- 15:30～16:00 休憩
- 16:00～17:30 セッション2 「教育の質向上のためのガバナンスと国際教育協力の役割」
モデレーター：
アノップ・ポンワット チェンマイ大学教育学部長
パネリスト：
マーク・ブレイ ユネスコ国際教育計画研究所長
アルバート・ビヤムギシャ ウガンダ教育・スポーツ省計画局次長
ジョセフ・チモンボ マラウイ大学教育研究訓練センター所長
- 17:30 閉会

主催者代表挨拶

松野 博一
文部科学副大臣



本日はお忙しい中、第六回国際教育協力日本フォーラムに、大勢の皆様にお集まりいただきましたことに対し、心よりお礼申し上げます。主催者である文部科学省を代表し、一言御挨拶を申し上げます。

本フォーラムは、国際社会が一致団結して取り組んでいる「万人のための教育」(EFA) 実現に向け、開発途上国の自立的な教育開発を支援することを目的として開催するものであります。第六回に当たる今回は、教育の質を多様な視点から考えるとともに、それら多様な教育の質の向上を実現するため開発途上国自身はいかになすべきか、またそれらの国々へ向けての国際協力はいかにあるべきかという課題に関して、幅広くご議論いただく予定であります。

まず、本日ここに、基調講演者としてコンラビ・フランシスコ・セド一元トーゴ共和国教育大臣並びに梶田叡一兵庫教育大学長をお迎えできましたことを心からうれしく思います。セド一元大臣は、トーゴ共和国ロメ大学長や同国教育大臣を務められた後、ユネスコへ移られ、アフリカ地域の教育の推進にご尽力されていると伺っております。「万人のための教育」を成し遂げるにあたり最も課題とされている地域の一つであるアフリカの教育の現状や、そこで必要とされる教育の質について最もよく知っている方の一人と伺っております。

梶田学長は、我が国の教育に係わる様々な重要事項に関する文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会の委員を長年務められ、現在その副会長の任にあられます。我が国が次世代の子どもたちに求める人間像や、そのための教育とは何かに関して御講演いただける最も適切な方でおられます。

お二人の御講演から、教育の質とは何か、またその教育の質を向上させるためには何が必要かについて、日本のこれまでの経験と比較して、貴重なアイデアが得られるものと期待しております。

また、午後のパネルセッションに、内外の専門家や教育の質の向上に現場で携わっている皆様をお迎えできましたことを感謝申し上げます。皆様の豊富な御経験から本日のテーマに関して自由で活発な御議論がいただけますことを期待しております。

文部科学省では、開発途上国における教育協力のため、我が国の知見を踏まえた教育協力モデルの構築などを行う「国際協力イニシアティブ」に取り組んでいます。

また、国際協力機構(JICA)の協力を得て、国公立学校の現職教員を青年海外協力隊として派遣し、開発途上国の教育支援活動に取り組んでいただいています。文部科学省としては、引き続き、我が国の経験、知識と人材を活かした国際教育協力推進してまいりたいと考えております。

「万人のための教育」の達成期限とされている2015年の中間年にあつた昨年、我が国でアフリカ開発会議(TICAD)やG8北海道洞爺湖サミットが開催されました。特にアフリカ開発会議においては、横浜宣言が合意に至り、教育分野もその中で具体的なアクションを伴った行動計画が打ち出されました。「万人のための教育」達成期限まで残すところ七年となり、その実現のため、そこで掲げた支援策の着実な実施はもとより、教育の質の向上により一層の効果を上げられる支援の方法が求められていると考えております。

今回のフォーラムが、開発途上国の自立的な教育開発とそれを支援する教育協力に関して、その中でも特に「教育の質」についての、有意義な議論の場となりますこと、加えて、広く内外の関係者の方々にそれらについてのご認識を深めていただく契機となりますことを祈念し、私からの挨拶の言葉とさせていただきます。

主催者代表挨拶

橋本 聖子
外務副大臣

[代読：小田克起 外務省国際協力局審議官]



ご列席の皆様、

本日は、「第六回国際教育協力日本フォーラム」にお集まりいただき、心より御礼申し上げます。本フォーラムの主催の一端を担います外務省を代表して一言御挨拶申し上げます。

開発途上国における教育の発展に向けた努力を支援するための国際協力のあり方について、自由かつ率直に意見交換する場として開催されてきたこのフォーラムも、今年で六回目を迎えました。今回も、世界各国及び日本国内において教育の第一線でご活躍の実務者や研究者の方々をお迎えして、このフォーラムを開催できますことはこの上ない喜びであります。

昨年は、EFA（万人のための教育）やミレニアム開発目標（MDGs）の達成期限である二〇一五年の中間年に当たり、国際社会の取組の加速化に向けて、国連MDGsハイレベル会合、ドーハにおける開発資金フォローアップ会合等、開発に焦点を当てた会合が目白押しの一年でした。

このような節目の年に、我が国は、G8議長国という大役を担い、国際社会の多岐に亘る議論を主導するとともに、教育の分野では、初等教育の完全普及達成を目指す国際的な支援枠組であるファスト・トラック・イニシアティブ（FTI）の共同議長国を務めました。また、我が国が主導して一九九三年より始まったアフリカ開発会議（TICAD）の四回目となるTICADIVを、これまでの最大規模で開催するという、我が国にとっては大変重要な一年でありました。

開発は「人」に始まり、「人」に終わります。そして、教育とは、「人」を育てることにほかなりません。つまり、教育は、人間一人一人が自らの才能と能力を伸ばして自己実現を図り、尊厳を持って生きるという「人間の安全保障」の確立にとっても、途上国が様々な課題を克服して、自立的な発展を遂げるためにも欠かすことのできない鍵となる要素です。

我が国は、まさにこの観点から、教育を重点分野の一つとして取り上げ、EFA及びMDGs達成に向けた国際社会の機運の維持と向上を目指すべく、TICADIV及び北海道洞爺湖サミットに向けた一連のプロセスに取り組んでまいりました。

昨年四月、東京でのFTI実務者会合の際に、当時の高村外務大臣が行った政策演説においては、開発における教育の重要性を再確認し、基礎教育の質・量双方の更なる拡充とともに、途上国の自立と発展につながる、基礎教育以降の多様な段階の教育にもバランス良く取り組む必要性を強調し、また、教育と関連分野との連携、全員参加による取組の重要性に言及しました。

北海道洞爺湖サミットに至る様々な機会に、このような我が国が重視する政策的方向性を訴えてきた結果、サミット首脳宣言において、初等教育の完全普及と初等以降の教育へのバランスの良い取組の必要性が確認されました。この考え方が多くのアフリカ諸国にも共有され、TICADIVの横浜行動計画にも反映されたこと、さらに昨年十二月、オスロで開催されたEFAハイレベルグループ会合でも確認されたことは大変意義深いことであります。

また、FTIにおいても、我が国は共同議長国としてその運営に深く携わり、我が国の教育協力への考え方をFTIの議論にインプットしつつ、FTIの更なる効果向上、効率的な運営に向けて議論を主導いたし

ました。

近年、サブサハラ・アフリカや南・西アジアにおける初等教育の就学率改善のペースは顕著であることが報告されており、世界全体として、E F A及びMDG s 達成に向けて着実に前進していることは、我々にとって大いに歓迎すべき成果です。各国において、その成果を次なる段階の教育の機会拡大にスムーズにつなげていくことが重要です。

ただし、急速な教育のアクセス拡大は、一方で質の低下という危険をはらんでいます。教育の質の確保は、E F A達成が持続的で真に意味のあるものとなるために不可欠であり、各国・地域共通の大きな課題です。教員養成に資する高等教育の充実、授業内容やサービスの改善に加えて、学習の成果にも重点を置いた教育の質の確保が今考えられるべきではないでしょうか。しかし、教育の質は学習到達度のように測定ができるものだけでなく、価値観、創造性、社会性の発達といった側面も含まれ、これらは国や社会によって求められる能力が異なるため、各国それぞれの現状・ニーズを適切に把握し、多様な側面から包括的に取り組むことが大切です。また、学ぶプロセスへの支援も重要です。

さらに、質の伴ったE F A達成のためには、末端まで教育サービスを届けることが必要であり、そのためにはガバナンスの向上が不可欠です。現在、多くの途上国で急速に地方分権化が進んでいますが、地方や学校レベルに資金が割当てられても、それが適切に運用されなければ結果にはつながりません。この点からも、国レベルでの、教育を支える財政基盤の強化に加えて、中央・地方・学校レベルの教育行政や学校運営に携わる人々の能力向上、またコミュニティのエンパワメントを促進する取組が並行して進まなければなりません。

ニジェール及び近隣国で展開されている「みんなの学校」プロジェクトは、住民の学校運営及び教育開発への参加を促進することで、子どもの就学率を向上させるだけでなく、コミュニティによる教員、教育内容、学校運営などといった学校全体へのモニタリング機能を高め、結果的に教育の質の向上にも貢献したとして評価されております。このような、地域住民が主体的に地域の教育に参加する取組は、コミュニティレベルまで質の良い教育サービスを届けることを確保するガバナンスの取組としても効果的であると考えます。

二〇〇九年を迎え、G 8 議長国、F T I 共同議長国のバトンはイタリアに引き継がれたわけですが、昨今の世界的な金融危機の状況下においても、E F A及びMDG s 達成に向けた国際社会の努力を停滞させるべきでないという強い意志の下、我が国は、引き続き国際社会と緊密に連携し、教育協力を力を注いでまいります。外務省としては、昨年の外務大臣政策演説やT I C A D IV等において表明した具体的な取組を着実に実施し、北海道洞爺湖サミットで合意されたG 8 の取組に関する報告書の作成など各種フォローアップに努めるとともに、本日のような場を通して教育協力を携わる関係者の皆様との議論を重ね、我が国の国際協力が、途上国の多様なニーズを踏まえて更に効果的なものとなるよう取り組んでいく所存です。

最後に、本日のフォーラムを通して教育の質とガバナンスに関する活発な議論が行われ、関係者の皆様に理解を深めていただくとともに、今後の教育協力のあり方等について有意義な議論が行われますことを祈念して、私の挨拶に代えさせていただきます。

ご清聴ありがとうございました。

全体要旨

第6回国際教育協力日本フォーラム (JEF- VI) — 自立的教育開発に向けた国際協力 —

フォーラムの概要

本フォーラムは、開発途上国自身による自立的な教育開発の重要性と自助努力を支援する国際教育協力の必要性を広く世界に発信することを目的としている。

1990年の「万人のための教育世界会議 (EFA)」、2000年の「ダカール行動枠組み」等で合意された基礎教育の完全普及の成果として、近年は初等教育の就学機会は急速に拡大してきた一方、教育の質についての懸念が残っている。第6回にあたる今回はこの点を意識し、「今求められる教育の質とは何か」を考えるとともに、教育の質の向上を実現するための「ガバナンスと国際協力」をテーマに議論が行われた。

在京大使館をはじめ、省庁関係者、国内外の開発援助機関、大学やNGO関係者に加え一般からも参加者が集い、総勢180人が参加した。午前の部では、元トーゴ共和国教育大臣のコンラビ・フランシスコ・セドー教授、および兵庫教育大学長の梶田叡一教授より基調講演がなされた。両氏の基調講演の要約は次の通りである。

コンラビ・フランシスコ・セドー教授 (元トーゴ共和国教育大臣) による基調講演

「途上国の教育の質とガバナンスの課題」と題した基調講演で、セドー教授は開発途上国の現状について主な特徴を概説した後、具体的な教育課題について論じた。就学率が急速に向上したため教員や施設が不足している現状を踏まえ、教育の「質」を重視しなければならないとセドー教授は強調した。学習者こそ主役であり、授業や学習の質を高めるために、あらゆる学習者に教育の機会を提供しなければならない。リソースの活用、安全で快適な学習環境の整備、教員研修への投資、質の高い高等教育が必要であり、多様な制度を認めるべきであると述べた。開発途上国の教育のガバナンスに関する主要な問題として、①ガバナンスの強化の必要性、②教育財政の改善、③地方分権化の推進、④学校ガバナンスと万人のための教育 (EFA) による、より大きな自立の推進、⑤教員のガバナンスとモニタリングの重要性を挙げた。EFAの目標達成をめざして前進し続けるためには、より包括的な貧困削減戦略の計画にガバナンスと援助を効果的に組み込む必要がある。教授は、援助のガバナンスを向上するために4つの改革を提案した。それは、①個別のプロジェクトから制度全体を対象とするプログラムへのシフト、②政府とドナーの双方向パートナーシップに基づいて国の自助努力を強化すること、③国の政策に合わせて調整し政府の既存の制度を活用すること、④ドナー間の協力を強化することである。教育制度の質とガバナンスの改善に関して、開発途上国が直面している課題は山積しているが、新しい教授法や学習法を重視する政策を実施し、水準を上げるために適切な学習教材を提供し、強力な奨励策を打ち出すことが教育の質向上につながるとセドー教授は締めくくった。

梶田叡一教授 (兵庫教育大学長) による基調講演

梶田叡一教授は「日本における教育の質とガバナンス」の問題を取り上げ、日本で今年から実施される初等教育および中等教育の学習指導要領の主な改正点を中心に講演した。教授は教員養成の制度改正や教員免許の更新についても説明した。質の向上が求められる高等教育も大きく変わりつつある。「質とは何か」という問いに対し梶田教授は3つの点を強調した。1つ目はすぐ成果が表れる学力、2つ目は長い期間積み重ねていくなかで表れる思考力や表現力、3つ目は人によっていつどのような形で表れるか不明なもの、の3つである。教育の成果はこのいずれもが大切であると強調した。また、自分を大切に、他人にも思いやり

があり、社会に貢献したいと思う児童生徒を育てることも教育の重要な役目であることも述べた。

日本の改革は主に、①理数教育、②グローバルな言語として小学校5年生から英語の授業を導入、③伝統文化への関心を高める教育、④道徳教育の分野が対象となる。かつて日本の教育の柱だった規律は社会が豊かになって緩んだが、この4つを改革の柱に据え、規律を回復しなければならないと述べた。

また1970年代から世界各国で導入されている「子ども中心」の学習についての質問について、教育にとってその原理は重要である一方、「子どもを自由にさせる」ということを強調する表層的なものに留まっては学習にならず、子どもをサポートしながら指導することが肝要であると強調した。

パネルセッション

午後から「今求められる教育の質とは—多様な視点から」および「教育の質向上のためのガバナンスと国際教育協力の役割」と題して2つのパネルセッションが開かれた。会場から多くの参加者がパネリストに質問し、議論に加わった。各セッションの要点は以下の通り。

パネルセッション1:

「今求められる教育の質とは—多様な視点から」をテーマとするパネルセッション1では、東南アジア教育大臣機構教育研修センターのホ・タン・ミ・フン副センター長がモデレーターを務め、ガーナ、ケニア、ユネスコ・チリ、日本の専門家がパネリストとして発表した。

ガーナの初等教育質向上調査センター所長のジョセフ・アンピア博士は、多くの国々で重視されている基本的な「投入—過程—成果」のモデルに疑問を投げかけ、教育の質についての考察を展開した。博士は教育・学習を支える財源（投入）がガーナで減少していると強調し、それによって、都市部と農村部の格差として影響が出ていると述べた。アンピア博士は、児童生徒の成績に関する教育成果の変数としてTIMSS2007の結果を示しながら、ガーナの生徒の過半数が理科において低いベンチマークにも届かなかったことを指摘した。博士は結論として、ガーナには外国に留学するなど国際的にも競争力のある人々がいることから、質の高い教育を保証するためには、教育に投入できる資源を平等に分配することが必要であると語った。

国立教育政策研究所総括研究官の瀬沼花子氏は、国際的な算数・数学の成績の経年変化を示して、教育の質の問題を考察した。瀬沼氏は児童生徒の能力と興味について国によって特徴があることを述べた。日本は高得点の反面、算数・数学の学習に対する興味は低い。一方シンガポールの児童生徒は、高得点かつ高い興味を抱いている。数学的リテラシーの目的は、確実な根拠に基づいて判断でき、生活を豊かにするために数学を活用できることであり、児童生徒の教育成果を分析するとき、学力だけでなく興味関心など複数の視点から質を定義すべきであると強調した。

ケニヤッタ大学教育学部のダニエル・シフナ教授は、質の定義について必ずしも難しくある必要はないと述べた。教授は「人間的アプローチ」「行動主義的アプローチ」「批判的アプローチ」「固有のアプローチ」など様々なアプローチの概要を述べ、固有のアプローチは、学習者の社会・文化的状況に合わせた教育の重要性を再認識するものであると指摘した。国家試験による教育の質の測定は、児童生徒の認知能力の成績しか対象としない。そこには児童生徒がいかに社会の価値観をサポートし強化できるかは反映されない。質の高い教育は、知識・スキルや態度の習得を容易にするものである。そのような知識・スキルや態度は価値があり、人間の目標を達成するのを助けるものであると教授は締めくくった。

ユネスコ・サンチアゴ事務所教育の質評価調査事業長のエクトル・バルデス博士は、質の理論的な定義を紹介した。質に関するアプローチとして、帝国主義的アプローチは、比較することで優劣を決める方法である。しかし教育は学校だけでなく家庭でも社会でも行われるため、絶対的アプローチを取るべきである。中

南米カリブ諸国で評価に用いられる変数は、公平性、妥当性、有効性、効率性である。その結果、人権としての教育が重視されている。バルデス博士は最後に、善意が明らかになるとき善意は広まり、人類は質の高い教育を達成できると語った。

発表を踏まえ、会場からは様々な質問やコメントが寄せられた。特に第二志望や第三志望で教員になった意欲に欠ける人々に対する教員研修の必要性についてなど、多岐にわたる議論がなされた。また教育政策の立案者は少数派の人々のニーズに応えることを怠っており、多数派のニーズによって教育の質が決められているという懸念も表明された。最後に、教育の質を向上させるために ICT をいかに活用するかが議論された。教員は、授業を準備するツールとして、また教材を効果的に見つける手段としても ICT を活用できるが、それにはだれもが平等に技術を活用できる政策を真剣に実施する必要があるであろう。

パネルセッション 2:

「教育の質向上のためのガバナンスと国際教育協力の役割」をテーマにしたパネルセッション 2 では、チェンマイ大学教育学部長、アノップ・ボンワット博士がモデレーターを務めた。パネル発表は、国際機関の代表による発表と、ウガンダ及びマラウイの専門家による国内状況の発表という二つの視点により行われた。

冒頭、ユネスコ国際教育計画研究所長のマーク・ブレイ博士は、すべての教育関係者にとって役立つ教訓を見つけるために各国の状況を知ることが重要と述べた。ユネスコのグローバルモニタリングレポートには、よいガバナンスによっていかに教育の質が向上するかを具体的に説明している。金融危機の際にも教育は守らなければならないと教育者は主張するが、政府に対して教育の質を重視すべきと主張できる人々にも、このメッセージを伝えなければならないと博士は強調した。汚職の問題についても博士は言及し、国際協力の一つの役割は、当事国との協力のあり方を検討し、うまくいくようにガバナンスを見直し、それを強化することであると述べた。

ウガンダ教育スポーツ省次長のアルバート・ビャムギシャ氏は、ウガンダにおける教育部門の予算の最大部分（60%）を占める初等教育の質について発表した。初等教育のガバナンスを改革するために、セクター・ワイド・アプローチのもとで地方分権化政策の採択、教育スポーツ省の改革、地方における教育委員会や学校管理委員会の設立などが最近実施されている。セクター・ワイド・アプローチの制度化が教育の提供を改善するのに大きな効果を発揮したと博士は述べ、ウガンダ政府と援助機関の間のパートナーシップと協力が強化されたと結論づけた。

マラウイ大学教育研究訓練センター所長のジョセフ・チモンボ博士は、まずアフリカのほとんどの国々で大きな変化が起きている現在、ガバナンスと地方分権化は切り離して考えられないと語った。マラウイの初等教育は危機的な状況にあり、教育の質が低い上に、貧しい人々に手を差し伸べていない。真の意味での地方分権化が実現すれば、学校はエンパワーされ、それによって本来の役割を果たすべく機能することで子どもたちのニーズに応えられるようになるだろう、と述べた。最後に教授は、画一的な政策ではなく国の実情に合わせて政策を立案するよう求め、そのような政策を成功させるために必要な財源の確保を要請した。

これらの発表に続き、会場からは多くの質問とコメントが寄せられた。地方分権化と中央集権の間のバランスや、真の地方分権化とは何かなど、活発な議論が展開された。特に政治指導者や管理に関して、バランスの必要性が強調された。グローバル化の影響に関しては学校教育に代わるモデルが出てくるのではとの質問もあった。難問もときに出されたが、パネリストの間で、よいガバナンスが教育の質の向上につながると考え、互いに学び合うことにより、前進し続けられるという点で意見の一致をみた。第 6 回フォーラムでは、率直で忌憚ない議論が展開され、参加者全員がさらに一歩前進できる機会となった。

1-5-1 Kagamiyama, Higashi-Hiroshima 739-8529, Japan

Tel.: +81-82-424-6950, Fax: +81-82-424-6913

*Languages: English, Spanish (Session 1) and Japanese

(culture@iaee.org/international)



基調講演

「途上国の教育の質とガバナンスの課題」



コンラビ・フランシスコ・セドー

元トーゴ共和国教育大臣

ロメ大学理学部教授（地質学）を経て、ロメ大学（トーゴ）学長を8年間務めた後、トーゴ教育大臣に就任（1994-95年）。ユネスコでも活躍し、本部高等教育部長（1999-2004年）、ダカールアフリカ地域事務所長代理（2007-2008年）を歴任。現在はユネスコ・サブサハラ地域の教師教育イニシアティブの総括マネージャー、同・コンゴ民主共和国復興ワーキンググループ議長を兼任。フランス政府から教育・学術功労勲章（1988年）など国内外より受勲多数。

「途上国の教育の質とガバナンスの課題」

コンラビ・フランシスコ・セドー
元トーゴ共和国教育大臣

1. はじめに

開発途上国も先進国も含めすべての国で、この1世紀で公教育が着実に発展し拡大した。それには多くの要因が働いている。たとえば、生産手段やその他の経済活動が複雑になるにつれ、より訓練を受けた労働力や、訓練できる労働力が、ますます求められるようになり、教育制度に対する一般的な期待も高まったことがあげられる。また、社会的文化的に、より高いレベルの関わりが求められるようになり、学校を卒業した社会人が、より開放的で民主的な社会に、今まで以上に関わっていくことが期待されるようになった。

これらの期待に応えるために、特に開発途上国では、質の高い教育と、よいガバナンスが非常に重要であることは、いくら強調しても強調しすぎることはない。

教育の質とガバナンスについて具体的に考察する前に、また開発途上国の主要な問題について話す前に、まず開発途上国の現状について、主な特徴を振り返りたい。

2. 開発途上国の現状の主な特徴

A. 不安定な国家情勢

多くの地域は、長期の紛争で疲弊している。国の内外の諸原因により、政治的、経済的、社会的、文化的、宗教的な紛争が起き、多くの人々が難民となっている。民族的、宗教的、思想的な理由で、個人や集団が組織的に迫害を受けている。

1970年代には250万人近い人々が、1993年には1700万人以上が、紛争によって国を追われた。

B. 増え続ける人口

1970年代の初めまで、人口は急速に増加した。開発途上国の年平均人口増加率は、1800年－1940年は1%だったが、1950年－1955年は2%に、1960年－1965年は2.3%に増えた。そして1970年代に下がり始め、年平均人口増加率は約2%になっている。(J.M. Henriet) 開発途上国の人口は1990年には推定40億人だったが、2025年には約80億人になる。

表1. 添付資料は人口圧力と子どもの発達に関する主な問題の関係を示す。例えば、環境への圧力、学校教育の機会、教育の質の改善、子どもの健康および死亡率など。

C. 恵まれない人々の非識字率は根深く、衛生状態も悪い

多くの開発途上国は、非識字率が高く、衛生状態が悪く、平均寿命が短く、死亡率が高く、貧困である。

従来と比較方法によると、世界では7億7400万人の成人が基礎的な読み書きができない。そのうち約64%は女性である。

開発途上国における成人の識字率は、1985年－1994年に68%だったのが、1995年－2004年には77%に向上した。(EFA モニタリング・レポート 2008)

特にアフリカでは、HIV・エイズの蔓延により、これまで積み上げてきた努力が水泡に帰す危険性が高い。サブサハラ・アフリカでは、1999年に約86万人の子どもたちが教師を失った。毎年訓練を受けた教師の半数がエイズで死亡している国もある。(H. Zambia)

教師の欠勤が増えているのは、病気、葬式の参列、病人の自宅介護、精神的なトラウマによるとみられる。それが教育の質・量ともに影響を与えている。

2001年に、0歳から14歳の子どものうち508,000人がエイズで死亡した。同じ年齢層の子どもの約1400万人が片親または両親とも失っている。学校に来ている孤児の多くが中退する可能性が高いのは明らかである。

D. 栄養不良

栄養不良は増え続けている。飢えによる直接的・間接的原因で、世界のどこかで、10歳未満の子どもが7秒ごとに1人死んでいる。これは特に開発途上国で顕著である。

E. 民主化

1980年代の初め以来、民主主義が発展する傾向が第三世界で見られ、その多くの国々で、一党政治から複数政党制にかわり、自由選挙が実施された。しかし今でも開発途上国のほとんどは、自由が大きく制限されている政治体制にある。

F. 債務の負担

多くの国々では、GNPの約50%が債務に費やされている。このような状況では、教育や医療のような優先事項に対して、十分な支援をすることができない。

G. 新技術の出現

世界では200万人近い人々が電気のない暮らしをしていると推定される。また全世界の80%の人々が電気通信手段を持たない。この矛盾は開発途上国で最も顕著である。これらの人々がインターネットや遠隔教育の重要なカギとなる新技術を利用できるようにするには、どうすればよいのか。

H. 知識の創出

毎年世界中で出版される書籍の4分の3は先進国で出版されている。アフリカは世界人口の12%を有するが、出版物は全体の1.5%に過ぎない。

表2. 開発がますます遅れている状況を、高い人口増加率、貧困の悪化、失業率の増加、環境悪化のリスク、不安定な政治や社会によって概説する。(J.M. Henriet, 1994) 低開発と教育レベルの低下は正の相関関係にある。

3. 開発途上国の教育

A. 教育へのアクセス

教育開発指数(EDI)が0.80未満の35か国は、ほとんど開発途上国で、EFAの6つの目標を達成するにはほど遠い状況にある。

このうち22か国はサブサハラ・アフリカにある。人口が非常に多い南アジアの3国(バングラデシュ、インド、パキスタン)もそうである。

世界中で1億2100万人の子どもたちが小学校に行くことができない。そのうち6500万人は女子である。

開発途上国では、多くの子どもたちが早いうちに学校をやめる。特に女子にその傾向が強い。3人に1人しか5年の教育を修了しない。

農村部や先住民の村や都市の貧しい人々、エイズの孤児、障害者などの社会的な弱者は特に、就学が大きな問題となっている。

開発途上国の障害児の90%は就学していない。

B. 教育の質

多くの開発途上国では、教育の質が低い。現在の推定で、4年から6年の小学校教育で学校をやめる子どもたちの30%から50%が、自信を持って読み書きができず、初歩的な計算ができない。サブサハラ・アフリカでは18%の子どもたちが、授業の質が低いために留年している。

C. 識字率

開発途上国では、就学できず、教育の質が低いために、15歳－24歳の若者の約16%が読み書きができない。非識字者の約98%は開発途上国の人々である。

D. 就学の機会と条件

特に農村部では、小学校が近くにないことがほとんどである。都市でも貧しい地域では、小学校が不足していることが多い。農村部の子どもたちの多くは、学校に通うのに長距離を歩かなければならない。

女子の多くは、親が娘の安全を心配して、遠くの学校に通うことを許さない。都市部では、学校があっても、多くの地域で1学級80人から100人もの児童を抱え、教室は過密状態である

開発途上国の学校は一般的に設備がほとんど整備されておらず、教科書も教材もない。

カレッジや大学でも、資金や設備が不十分である。

E. 教員と雇用条件

ほとんどの開発途上国では、有資格の教員が不足している。ユネスコによると、すべての子どもたちが小学校に就学するためには、世界で推定1800万人の教員が不足している。

教員の労働条件も悪い。大人数のクラスを一日に2回か3回のシフトで教えなければならない。給与も安く、多くの場合、教職は魅力的な職業ではない。

その上、教員は適切な養成を受けていない。多くは、自分や家族の生活を支えるために、他の仕事もしている。

F. 教育のカリキュラム

カリキュラムは教科が多すぎ、児童・生徒の学習ニーズに合っていない。明確な目標も定められていない。文化的・地域的な要素は、かろうじて取り上げられているに過ぎない。教室で使われる言葉が、生徒の母語と異なることも多く、成績が下がる要因となっている。新しい教授法も取り入れられていない。グループ活動や自主的な学習は推奨されず、自立した批判的な思考や問題解決の能力やテクノロジーの活用やライフ・スキルの訓練も、カリキュラムに適切に取り入れられていないことが多い。

職業訓練では、講義はあまりにも理論に偏り、市場の需要に合っていない。

G. 児童労働

国際労働機関（ILO）によると、5歳から15歳の子どものうち1億8600万人が働くことを余儀なくされている。労働時間はしばしば1日16時間にも上る。

統計によると、サブサハラ・アフリカでは3人に1人、アジアでは5人に1人、中南米では6人に1人の子どもが働いている。多くの家族が子どもたちの収入に頼っているため、これらの子どもたちには学校に行く時間もお金もない。

一般的に、授業時間やカリキュラムは、このような子どもたちの状況を考慮していない。

H. 武力紛争

世界で就学していない1億2100万人の子どもたちのうち、80%以上が危機的状況下の地域や紛争直後の地域に住んでいる。サブサハラ・アフリカ地域で、1990年代に就学者数が減った17カ国のうち6カ国が、大きな武力紛争にあるか、紛争直後の国々だった。

ルワンダでは1994年の大量殺戮が行われた時に、教師の3分の2以上が逃亡するか殺された。モザンビークでは内戦によって学校の約45%が破壊された。難民が大幅に増えた。その過半数が女性や子どもたちである。

4. 開発途上国の教育の質

A. 教育の中心に「質」をおく

「万人のための教育（EFA）」の目標と国連のミレニアム開発目標によって、世界が目標値を設定したことで、各国政府やドナーは就学者を増やすことに重点を置き、資金を投入した。その結果この10年間に、世界の多くの地域で就学者数は大幅に増えた。1999年以来、南アジアでは3000万人近い生徒が、サブサハラ・アフリカでは2000万人以上の生徒が新たに就学した。

このように比較的急速に増えたことは称賛すべきであり、かつてなかったことであるが、学校の生徒数が大幅に膨らんだために、既存の教育制度を大きく歪ませている。教員と施設不足は深刻か？ 生徒：教員比率は、先進国の17：1に比べ、サブサハラ・アフリカと南アジアでは高い（47：1および37：1）。ユネスコによると、サブサハラ・アフリカでは、EFA 2015の目標値を達成するために400万人の教員を新規採用しなければならない。（EFA、ADEA、AU-NEPADの資料による）それ以外の問題もある。たとえば、効果的な授業が行われておらず、生徒の学習に対して、教員や管理職はほとんど説明責任を果たしていない。これらの問題は、教員や施設の不足よりも深刻かもしれない。

つまり、教育の質が低い。何百万人もの子供たちが初めて就学したが、きちんと学んでいるのは、ほんの一握りである。学年レベルの試験の結果、6年生になっても、多くの子どもたちが読むことも基本的な計算もできないでいることがわかった。

教育へのアクセスを拡大しただけでは、個人や社会の発展に十分に貢献することができないということを、認識しなければならない。

「ダカール行動枠組み」で宣言されたように、すべての子どもたちは質の高い教育を受ける権利がある。「質」が、就学率、継続率、成績を決定する根本的な要素であるため、教育の中心に「質」をおくべきである。どれほどよく教えられたか、どれほど生徒たちが学んだかを基に、プロセスを決めるべきである。なぜなら、それによって生徒がどれほど長く学校を継続するかが左右されるからである。それが、教育制度の効率、継続率、留年率、中退率にも影響する。教育は、すべての受益者のニーズに沿うものでなければならない。

B. 教育と学習の質の改善

表3. 教育プロセスの各段階や中心的な主体を考慮に入れた、教育と学習の質を改善するための政策枠組み。

すなわち、次のような点を考慮しなければならない。

(1) あらゆる学習者に教育の機会を提供

HIV・エイズ、障害、紛争、児童労働によって、何百万人もの子どもたちが苦境に置かれている。サブサハラ・アフリカでは15歳未満の1100万人の子どもたちがHIV・エイズによって親を亡くしている。このような状況の中、様々なニーズや状況に対応するような、包括的な政策が求められている。

学校に来ることができる多くの子どもたちが、ただ他の子どもと違うというだけで教育を受けられないでいる。世界で推定1億5000万人の障害児がいるが、就学しているのは2%に満たない。

紛争中の国々や紛争が終結したばかりの国々では、子どもたちに就学の機会や心のケアを緊急に提供しなければならない。

(2) 教授方法や学習方法の改善

次のような問題が、教授法や学習方法に影響を与えうる。

- 認知能力、創造力、社会的なスキルの開発が重要である。また、読み書きや計算に直接関係する主要教科に加えて、価値観、環境、平和や寛容、文化などにも留意しなければならない。
- 初等教育、中等教育、高等教育のいずれにおいても、実質的な授業時数と生徒の成績とは常に

正の相関関係にある。基本的に1年間に1000時間の効果的な授業時数が必要であるというの
は多くが同意するところであるが、調査によると、ほとんどそれに達していない。子どもの欠席、
教員の欠勤、教室不足、教材不足、規律の悪さなどにより、授業時数の多くが失われている。

- 教師中心の授業や、生徒が受け身で授業を受けることは望ましくない。生徒中心の能動的な教
授法、協同学習、批判的な思考力の育成を重視した教育プログラムであるべきである。遠隔地
の子どもたちのために、遠隔教育、移動教室、複式学級などの特別な手段を講じる必要もあろう。
教員はグループ学習も含めて、このような教授法の訓練を受けるべきである。
- 生徒の母語で教えると費用効率よく成績を上げることができ、留年や中途退学を減らすことが
できると証明されている。うまくいけば、入学して数年後に、第二言語に大きく移行している。
- 定期的に適切な時期に信頼できる評価をすることが、学習成績を向上させるカギである。その
目的は、学習者のフィードバックを提供して、学習や授業を改善することである。
- 適切なリソース、評価の技術に関する教員研修、少人数学級が、最適な状況を作る。

C. リソースの活用

教室で教科書を使うことができれば、教育や学習の質を高めることができる。地元での出版も含めて、公
平な教科書の開発を諸国は推進するべきである。教育省、民間、市民団体も参加して、教科書に関する国の
政策を立案するべきである。

D. 安全で快適な学習環境

多くの国々で、教室の建設や改装が必要である。学校は障害を持つ子どもたちを受け入れることができな
ければならない。トイレや水道など、設備面でも衛生的な学習環境を提供しなければならない。

E. 教員研修への投資

EFA のビジョンを実現するために、教員は中心的な役割を果たす。2007 年のユネスコ報告書も証明して
いるように、教員は学習プロセスの中心を担う。

この領域でも前進するためには、多くの重要な課題に取り組まなければならない。教員不足が最大の課題
であるが、その他に教員の勤務条件、教員養成、教員のサポートと育成、管理と監督のプロセス、効果的な
授業や学習などの問題もある。教員不足は全世界で1800万人と推定されている。サブサハラ・アフリカでは、
状況はさらに深刻で、EFA の 2015 年の目標を達成するためには約 400 万人の教員が不足している。

すべての学校に教員を適切に配置するためには、明確な国家政策が必要である。地元の言葉をうまく話せ
ない教員を農村部に配置することは、質の低下を招く。

教員が授業計画を立て、特に現職研修などで学んだことを教育の現場に取り入れ、生徒の学習を定期的
に是正し改善すれば、学習の成果が上がっている。校長は、このような活動に関して非常に重要な役割を果
たす。彼らは管理職として、授業や学習を重視する。研究によると、良い成績を上げている学校は、次のよ
うな特徴をもつ。

- すべての教職員が参加する、組織だった、明確で透明な学校経営
- 生徒の成績や授業を定期的にモニターし、教職員の能力開発や研修を支援する
- 生徒の学習が、学校経営の最優先事項
- 効果的に学校外のパートナーの参加を仰ぐ

F. 質の高い高等教育

1998 年にパリで開催された世界高等教育会議で採択された世界宣言の報告書で述べられているように、
高等教育機関は次のような責任がある。

- 人間の活動のあらゆる分野のニーズを満たすべく、高い能力を持った責任ある市民を育成する。

そのため、現在や未来の社会のニーズに常に合わせたコースや内容を提供し、高いレベルの知識とスキルを養成する専門教育を含め、必要な資格を提供する。

- 高等教育や生涯教育の機会を提供する。
- 内なる能力を育成し、人権・持続可能な開発・民主主義・平和を推進するという世界的な視野を持って、社会に積極的に関わる市民を育成する。
- 研究を通じて知識を高め、創造し、普及するとともに、地域社会への奉仕の一環として、社会の文化的、社会的、経済的な発展を支援するために必要な専門知識を提供する。
- 民主的な市民の基礎を形成し、批判的かつ先見的な能力を醸成する価値観を教えることにより、社会的な価値観を守り高めるのに貢献する。

世界宣言のフォローアップの中で、世界の地域戦略のすべてが取り上げている、最もコンスタントに見られる基準の一つが「質」だった。高等教育の使命を果たす上で、「質」が最も重要な条件の一つであるという事は、普遍的に認められている。

高等教育の質は、学問的なプログラム、研究や奨学金、教職員、学生、建物・施設、設備、地域社会への奉仕、学問的環境など、すべての機能や活動を包含する多元的な概念である。質は様々な基準を決める。それが卒業生や国家が自らの問題に対処するためのビジョンや能力を左右する、大学の知的水準を決定する。それゆえ質は重要である。(Saint, 1992)

G. 様々な制度

質を保証する制度は様々あり、主に目的、重視する点、結果によって異なる。アカウントビリティを重視するものもあれば、教育の継続的改善をサポートすることを第一目的にするものもある。教育機関を重視するものもあればプログラムを重視するものもある。インプットに注目するものも、アウトプットに注目するものもある。自らの質を保証できる教育機関の能力を監査するものもある。評価機関は勧告を出す。勧告は多少なりとも拘束力がある。一方、認定機関は決定を下す。イエスかノーの単純な形もあれば、点数によるものもある。(Marie-Odile Ottenwaelter, 2008)

世界銀行の「サブサハラ・アフリカにおける高等教育の質の保証」に関する世界銀行の研究報告書によると、サブサハラの47カ国中、質を保証する機関を設けている国は14カ国しかない。そのほとんどは、ここ10年以内に作られたものである。また、ほとんどが政府に大きく依存している。使命と活動に関して言えば、それらの機関はすべて、高等教育機関やプログラムを評価し、新しいプログラムを承認し、新しい民間の第三者機関の設立を承認または否認する権限を有している。ほとんどの品質保証機関は、現在、公立・私立の両方の教育機関をカバーしている。プログラムや教育機関を評価したり認定したりするのに、どこでも同じプロセスを用いて、類似の段階を踏み、自己評価、同僚による評価、査察、報告書などによって評価や認定をしている。

フランス語圏のアフリカ諸国ではほとんど、1968年に設立されたCAMES（アフリカ・マダガスカル高等教育評議会）の地域組織に、質の保証を委ねている。CAMESには現在17カ国が加盟している。

5. 開発途上国における教育のガバナンス

A. ガバナンスを強化する必要性

地域のニーズに合わせて教育を提供し、リソースの整った学校に子どもたちが就学できるように保証するのが教育のガバナンスである。また、教員がしっかりと訓練を受け意欲的であることや、教員や学校が保護者やコミュニティに対して説明責任を負うことを保証する。教育のガバナンスは、政策の形成、優先事項の決定、リソースの分配、改革の実行とモニターなどに関わる。

遠くの政府機関が意思決定をするのではなく、貧しい人々のニーズや関心にすぐに対応できるようにすることが必要であると、広く信じられている。

B. 教育財政の改善

各国は教育財政の不平等を是正し、効率を上げるための戦略を立てなければならない。

多くの国々では、腐敗が効率の悪さや不平等の大きな原因となっている。たとえば2006年に、サブサハラ・アフリカの2つの国は同じ就学率（71%）だった。しかし一方の国は他方に比べて、生徒一人当たりの経費が2倍かかっていた。両国の学校における質に違いがあったかどうかはわからないが、この2カ国のうちの一方の国では、資金がより効果的に学校の現場に届いていた。

腐敗は教育に大きな悪影響を及ぼす。多くの国々で、様々な段階で資金が目的以外に流用されると、教育費の大きな部分が学校の現場に届かなくなる。

2003年に中南米のある国で行われた調査によると、その国の法律では公教育は無償であるにもかかわらず、公立学校に入るための賄賂に1000万米ドル近くの金が使われていた。

政府の教育財政によって、不平等を是正することもできるが、反対に不平等が助長される場合も多々ある。エチオピア、ガーナ、ケニア、マダガスカル、モザンビーク、ウガンダ、タンザニア連合共和国など、サブサハラ・アフリカのいくつかの国々では、より公平に支出するために様々な方法を開発した。たとえば学校に助成金を提供したり、ニーズに合わせて割当額を調整する方法を取り決めたりしている。

ケニアでは、授業料の撤廃による損失をカバーし、教材やメンテナンスや運営に対する支出を増額するために、生徒一人当たり14米ドルの学校助成金を制定した。この助成金により、教科書などの教材を入手しやすくなった。また過疎地帯の子どもたちが教育を受けられるよう、寮制の学校にも助成金を提供されている。

C. 地方分権化の推進

地方分権化は不平等を助長する可能性がある。

財務の責任や管理を、地方政府やコミュニティや学校の設置者など、より下のレベルに移行する国が増えている。地方分権化によって、意思決定をコミュニティに近いところで行うことで、地域のニーズによりよく対応し、貧しい人々の声がより届く教育制度にできると考えられている。

しかし地方分権化は、豊かな地域と貧しい地域の格差を拡大することにもなりかねない。豊かな地域から貧しい地域に資金を再分配するよう、中央政府が強力な役割を果たし続けられない限り、教育の財政格差は拡大するだろう。ナイジェリアでは、就学率が最も高く最も豊かな州や地方が、最も多額の連邦予算を受け取っていた。

南アフリカでは、財務の地方分権化と同時に、アパルトヘイト時代から続く不平等を克服するために、再分配を強力に推進する方式を取っている。

D. 学校のガバナンスとEFA –より大きな自立を求めて

学校のガバナンスの改革は、コミュニティや保護者や民間の教育提供者に責任を移譲することによって、貧しい人々の声をより汲み上げ、彼らの選択の幅を増やすことを目指す。

学校ベースの管理は、教員や保護者やコミュニティに対して、学校の意思決定に関する、より大きな自治を与えるために、一連の改革を伴う。エルサルバドルの例のように、多くの場合、学校ベースの管理への改革は、学習成績を向上させ、公正さを推進する効果を上げてきた。しかし、学校ベースの管理によって不利が解消されるとは限らない。ネパールでは、学校の管理委員会は、高いカーストの人々によって運営されている。オーストラリアやニュージーランドでは、学校の委員会に少数民族の参加者が少ない。不平等や貧困などを抱える社会状況は、参加を通じて公平を目指そうとする努力を阻む。

学校の選択肢が広がることは、学校の業績を改善する刺激策となるという見方が多い。公立学校から私立学校に転校しやすくするようバウチャーを支給したり、公立学校の経営を民間の教育提供者に契約で委託したりする国もある。しかし、そのようなことをしても、成績水準は上がっていない。

安い授業料によって、教育の状況が変わってきている国々もある。(ガーナ、ケニア、ナイジェリア) その数は近年急速に増えている。しかし私立学校の安い授業料によって、払える者と払えない者の格差が拡大するリスクもある。またそのような学校の教育の質も疑わしい。

E. 教員のガバナンスとモニタリングの重要性

多くの学校制度が、質と平等の最低基準すら満たしていない。これを改善するためには、より教員の採用、配置、熱意に配慮し、学習評価と学校の監督から得られた情報を有効的に活用することが必要である。

教員を最も必要としているところに、有資格の教員を十分に確保することは、政策上の大きな課題である。4つのガバナンスのテーマが考えられる。

- 給与と学習の水準—給与を決めるのに、政府はジレンマに直面する。教職の希望者を増やして熱意ある人材を採用したい反面、教員の人件費とその他の教育予算との間のバランスを取らなければならない。サブサハラ・アフリカや南アジアの多くの国々で、教員の給与は貧困ラインに近い、それ以下である。
- 契約教員の雇用は、安いコストで教員不足を解消する一助となるかもしれない。(ギニア、ニジェール、トーゴ) これらの政府は契約教員を増やすことで、生徒：教員比率 (PTR) を改善してきた。しかし契約教員に頼ることで、教員の質の低下を招き、教員の水準が下がる可能性がある。また、全体的な教員の士気にも関わる可能性がある。
- 同じ国の中でも、教員が不公平に配置されることはよくある。ナミビアでは、有資格の教員が首都では 92% であるのに対し、北部の農村地帯では 40% である。ウガンダでは、都市部の教員の 3 分の 2 が有資格者だが、農村部では半数しか有資格者がいない。
- 地元における教員採用と同時に、教員が少ない民族の教員養成に力を入れることで、状況を改善できる可能性がある。
- 紛争による被害を受けた脆弱国家は、教員の配置に関して特に大きな問題を抱えており、具体的な施策の決定が必要である。たとえばアフガニスタンでは、ほとんどあるいはまったく訓練を受けていない教員に長いあいだ依存してきており、教員養成校 38 校の包括的な制度を構築するという重要な決定を行った。
- 質の水準や公正さをモニターするために、学習評価から得られた情報を活用することが重要である。問題を特定し、よい成果を政策に伝えるために、学習評価の情報を活用することが増えている。
- 次の重要分野を考慮しなければならない。
 - ・ 最低学習基準のベンチマークを設定する。
 - ・ 政策を見直す。
 - ・ 教育の計画や改革に寄与する。
 - ・ 学校レベルのモニタリングと国の評価を組み合わせる。
- 学校の監督は、モニタリングの重要な項目である。教員や学校の実績を監督するだけでなく、質の改善点を明らかにし、必要な改善を支援するためにも重要である。
- 学校訪問を通して、スーパーバイザーは公の政策を学校に実施することを支援しモニターする一方、政策立案者に学校の現実を伝える役割も果たす。

6. 教育と合わせて貧困削減にも取り組む

EFAに向けて前進し続けるためには、より包括的な貧困削減戦略に教育計画を効果的に統合しなければならない。貧困、栄養不良、不健康な状態では、教育は成功しがたい。

7. ガバナンスと援助の効果

よりよい援助のガバナンスのために、4つの分野における改革が考えられる。

a. 個別のプロジェクトから制度全体を対象とするプログラムへ

ドナーは、各国の自助努力を強化し、結果を出せるように、協力して、より広いセクター・プログラムに援助するべきである。

パリ宣言の目標は、2010年までに、プールされた形でセクター・ワイド・アプローチに提供される援助額を、全体の3分の2まで引き上げることを目指している。

教育部門では、そのようなプログラムに対する援助は1999年－2000年には33%だったが、2005年－2006年には54%になった。

援助に依存する国々より低所得国において、そのようなシフトが最も顕著に見られた。他の国々では、それほど顕著ではなかった。中所得国は、ドナーと個別に交渉することを望む傾向にあり、脆弱国は指導権を取る能力がない。

教育部門におけるセクター・ワイド・アプローチ（SWAPs）の成功例は多々ある。たとえばこのモデルを採用した国々では全般的に就学者数が大幅に増えている。

SWAPsが成功するためには、強い政治的リーダーシップがあること、担当部局が必要な能力を備えていることが必要である。

b. 国の政府とドナーの双方向パートナーシップに基づいて、国の自助努力を強化する。

c. ドナーは国の政策に合わせて、政府の制度を活用することが必要。

援助の新しいアジェンダは、ドナーに合わせるのではなく、ドナーが国の優先事項や制度に合わせるように求めている。教育計画や国の教育管理制度に合わせた援助を行うことで、セクター内の統一がより図られ、ドナーの活動が監視しやすくなり、開発に対する援助と経常費用に対する援助を含めて、資金的にも柔軟に対応できるようになる。

d. ドナー間の協力を強化する。

パリ宣言は、非効率をなくし取引費用を削減することを目指し、ドナー間の調整を改善するための重要な行動を指摘している。次の指標を強化しなければならない。

ドナー・グループの共同ミッションを増やして、取引費用を削減し、政府の上級職員をより効果的に活用する。

2007年には、ドナーの共同ミッションは、目標の40%を大きく下回る20%にすぎなかった。（ユネスコ報告書2008年）

教育部門でドナー・グループを作り、リーダーとなるドナーを指名する。FTIの触媒基金から援助を受けている国々は、1国を除いてすべてそのようなグループを作った。

取引費用が高額にならないように、少額の援助を避けて、合理的に援助を提供する。

8. 援助を通じて、よいガバナンスを構築する

ドナーはよいガバナンスの構築に投資している。2006年、援助総額の9%がガバナンスや市民団体に提供された。2006年から2007年にかけて、いくつかの主要なドナーが、ガバナンスに関する新しい戦略を採用した。世界銀行や欧州委員会は、援助プログラムを通じて良いガバナンスを目指す活動に、特に積極的に取り組んでいる。対象となる主な分野は、公共財務管理、地方分権化、透明性、アカウンタビリティ、公共部門の雇用である。ドナーはまた国のガバナンスの状況を測定しようとしている。

しかしドナーが、自国が採用しているアプローチに基づいて、教育のよいガバナンスを定義し優先順位をつけようとする危険性がある。

教育部門や基礎教育に対する支援が全体的に停滞している中、EFAの目的を達成するために必要な資金は不足しており、この不足は解消されそうもない。全体的に援助を増やし、援助をより効率的にするために、国際的な取り組みを強化しなければならない。

9. 結論

教育制度の質とガバナンスの改善に関して、開発途上国が直面している課題は大きく、山積している。

何よりもまず、低開発と恒常的な貧困の悪循環を断ち切るという政治的な意思を政府が表明することが必要である。大量貧困と根深い社会的不公正の上に、持続的な教育を構築することはできない。それゆえ、効果的な貧困削減戦略と切り離して教育計画を実施することはできない。

質を改善するために、政策は新しい教授法や学習方法を重視し、水準を上げるために、適切な学習教材を提供し、強力な奨励策を打ちださねばならない。政府当局と地域の学校の指導者たちは協力して、すべての学校に効果的な学習環境を実現するよう努めなければならない。そのためには、生徒の栄養状態がよく、生徒が意欲的であること、教員がしっかりと訓練されており、適切な設備や指導教材が使えること、母語による指導やジェンダーに配慮した、学習を奨励する環境があることが必要である。

教育のモニタリングは非常に重要である。校長、視察官、教育計画の専門家は、その訓練を受けていなければならない。

政策立案者は、教育は公益のためのものであることを認識し、教育を単なる一つの市場原理に矮小化してはならない。今後も当面、大多数の子どもたちは公教育に頼る。保護者が子供たちをよい公立学校に通わせる選択肢を持てるように、教育制度に選択肢を導入することも、一つの方法である。これは、公立学校の施設の不足を補うために私立学校を活用することと矛盾してはならない。私立学校に対する助成や、独立学校の振興も、すべて官民のパートナーシップによるもので、それぞれ限定的にはあるが成功している。

質やガバナンスは、既存の人材に左右される。そのため、すべての開発途上国で、熱意ある、適切な訓練を受けた有資格の教員を適切に配置することが、質の高い教育や、よい管理能力を構築する基盤となる。貧困レベルの低い給与や悪い勤務条件では、教員の熱意をそぐ。

教育のガバナンスは、より大きなガバナンスの問題と切り離せない。民主主義、透明性、腐敗撲滅などは、効果的な参加のために必要な条件である。教育部門のガバナンスの改革によって、保護者やコミュニティに権限を委譲すると同時に、コミュニティを疎外しないようにしなければならない。市民団体の声や効果がより大きくなるのが、成功のカギである。

各国がドナーに合わせるのではなく、ドナーが各国の優先事項や制度に合わせる必要がある。援助は各国の教育セクターの計画や管理制度に沿ったものでなければならない。

最後に、開発途上国が国レベルの教育制度を改革する戦略を立てるときに、包括的なアプローチを用いるべきだと強調したい。私はこの講演の中で、多くの国々で最優先課題となっている「万人のための教育」や

基礎教育を中心に話してきた。しかし教育制度のあらゆる部分が相互に関連しているため、一つだけを取り上げて考察することはできない。質やガバナンスの問題を討議するときも同じである。

References:

1. Henriet, J.M.(1994). Le tiers monde en fiches, ED. Breal Rosny, 191p.
2. Ottenwaelter, M.O.(2008). Towards Quality Assurance for Teacher Education in Sub-Saharan Africa, 41p.
3. Seddoh, K.F.(2003). Higher Education as a lever to Economic and Social Development: A hope for Developing Countries, 20p.
4. The World Bank (2002). Directions in Development – Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education, 204 pp.
5. UNESCO (2005). EFA Global Monitoring Report – The Quality Imperative, 477 p.
6. UNESCO (2005). Education Pour Tous en Afrique: EPT, Repres pour l’ Action, 300 pp.
7. UNESCO (1998). Higher Education in the Twenty-First Century: Vision and Action – Final Report, 134p.
8. UNESCO (2009). EFA Global Monitoring Report: Overcoming Inequality – Why Governance Matters, 463p.
9. UNU (2009). Innovating to Revitalize Education in Sub-Saharan Africa: The Role of Innovating Centres, 113p.

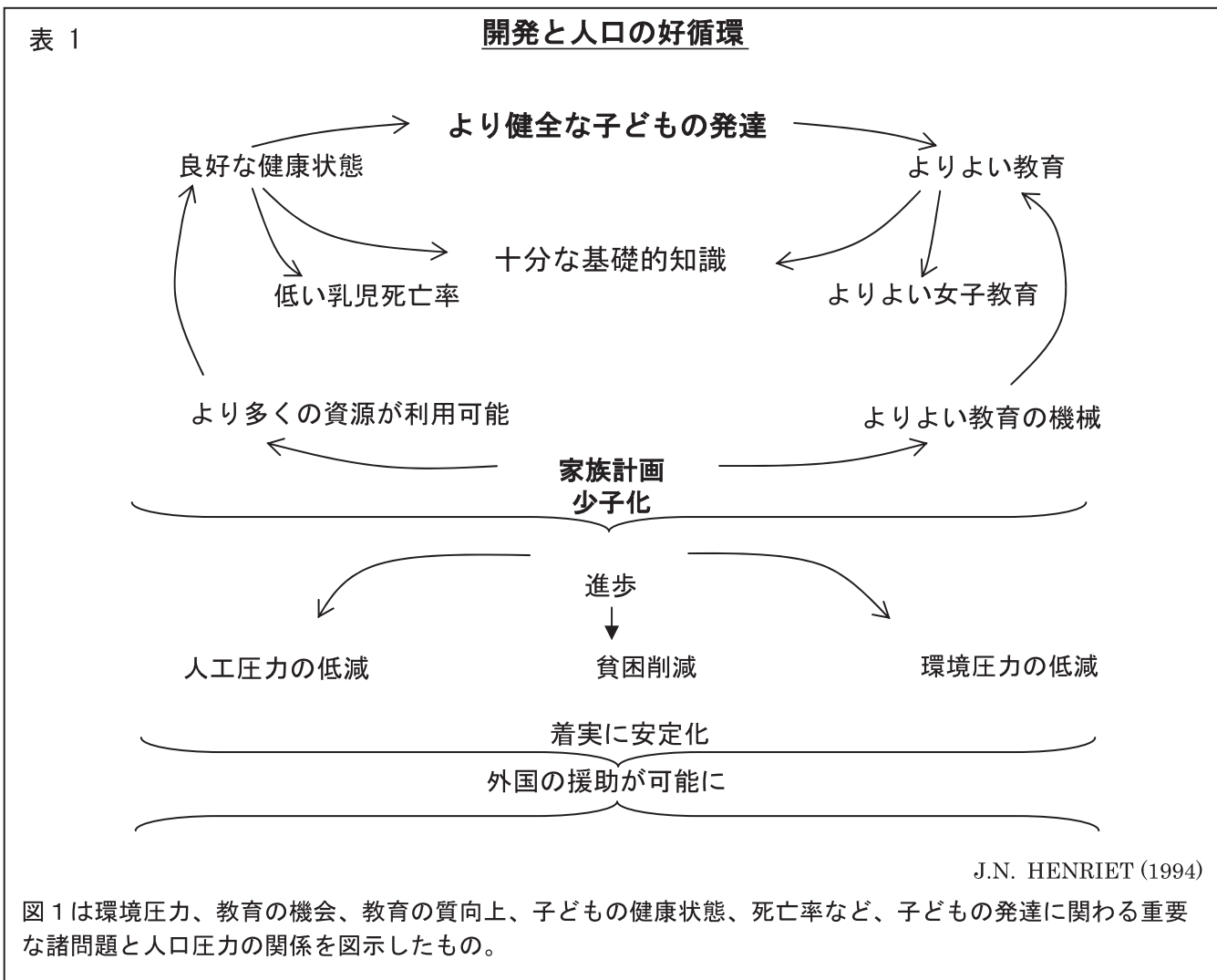
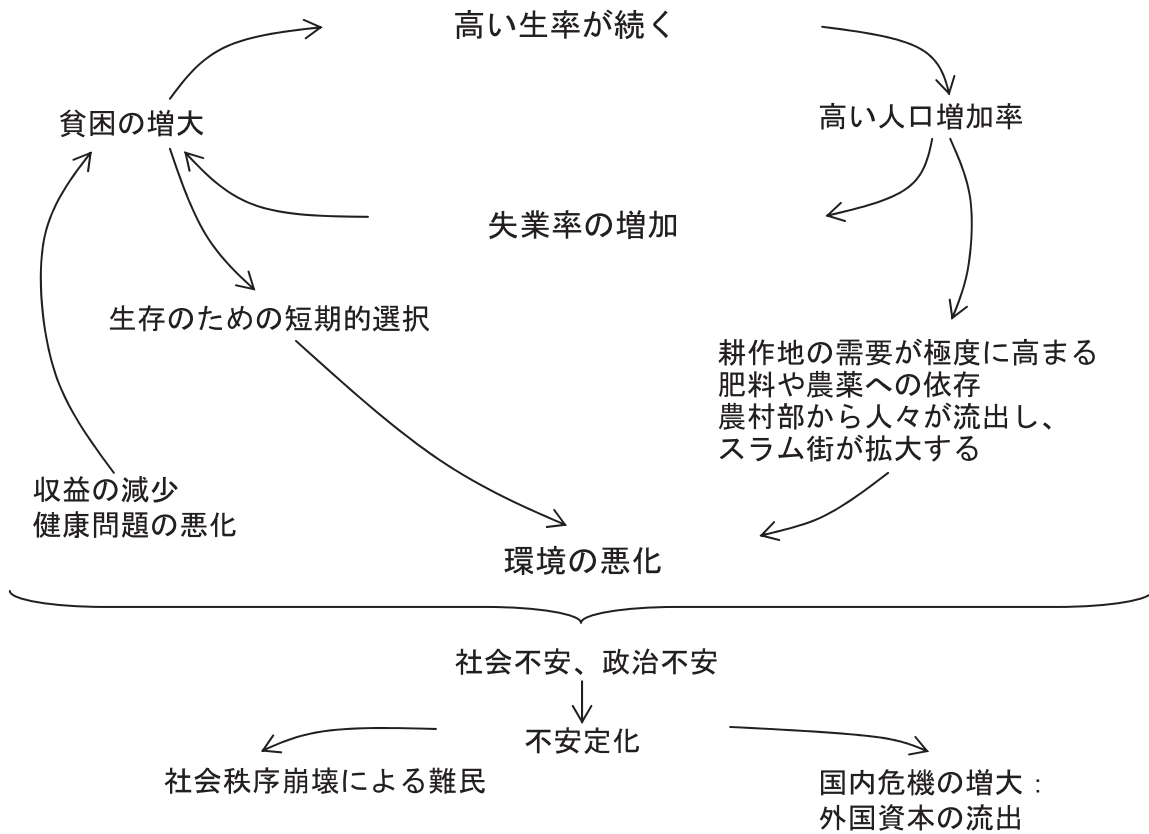


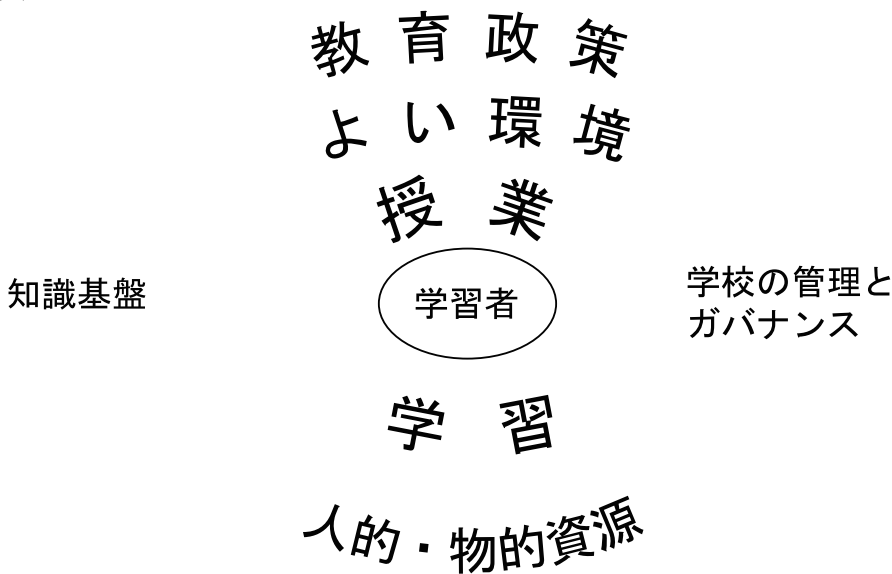
表 2

低開発の悪循環



J N HENRIET (1994)

表 3



基調講演

「日本における教育の質とガバナンス」



梶田 叡一

兵庫教育大学長、全国学力・学習状況調査分析活用専門家会議座長

中央教育審議会委員（副会長ほか）・「全国学力・学習状況調査分析活用専門家会議」座長。文学博士。平成16年（2004年）12月より現職。大阪府私学審議会会長・国立教育政策研究所評議員・放送大学番組審議会委員・鳥取県の県政顧問等のほか、学校法人の理事長を兼務。自己意識心理学を研究の中心におきつつ、多面的な教育研究にも精力を注ぐ。教育実践研究誌『教育フォーラム』（年2回刊行／金子書房発行）の編集責任者。著書多数。

「日本における教育の質とガバナンス」

梶田 叡一

中央教育審議会委員・兵庫教育大学長

日本の教育の質が劣化しているのではないかと、という不安は、2000年前後から社会全体で顕著なものとなった。具体的には、(1) 学力の低下、(2) 不登校やノイローゼ等の増加、(3) いじめや非行の増加、などである。これと同時に、授業がまともにやれぬ荒れる学校、学校教師によるとんでもない非行・犯罪、等も問題とされて来た。

特に学力低下の問題は、1992年度から小学校で、1993年から中学校で、1994年度から高等学校で実施された学習指導要領で、児童・生徒にも教師にも「ゆとり」を与えるため、学習内容を削減し、水準を下げ、授業時間数を減らした、ということの悪影響として一部で憂慮されていた。そして、次の学習指導要領改訂が1998年～1999年に告示されたが（小中学校は2002年から、高等学校では2003年から完全実施）、より一層学習内容を削減し、水準を下げ、授業時間数を減らすものであるとして、学力低下への不安が、教育界以外の世界で広範な社会的問題となった。

1990年代には、学校での指導の姿勢についても、「子ども中心」というキャンペーンが当時の文部省や教育学者を中心として、強力に行なわれた。「教師は指導するのではなく、支援しなくてはならない」ということが強く言われ、日本の教師が伝統的に力を入れて来た、指導の前提としての教材研究、授業研究が一挙にすたれていった。また、学力テストを白眼視する風潮も強まり、文部省も全国的なテストや都道府県ごとのテスト、といった広範囲の学力テストを抑制する政策をとった。

こうした傾向は、2000年の教育改革国民会議（総理大臣の私的諮問機関／26人のメンバーの1人として私も参加）の議論によって（12月に「教育を変える17の提案」発表）大きく変わり、2001年1月の文部科学省の発足（文部省と科学技術庁が合併再編）以降、新しい教育政策として徐々に姿を現していった。この新しい路線は「学力向上」を目指し、「結果に責任をとる」という姿勢を重視するものである。

これを受けて、2001年から新発足した中央教育審議会（それまでの7つの教育関係の審議会を合併した大型のもの）では初等中等教育分科会を舞台として1990年代の教育政策の転換が図られ、教育課程部会では2008年1月に、学習内容を増加し、水準を上げ、授業時数を増やす新しい学習指導要領についての答申を出した。これは2009年4月から、可能な部分について実施され、小学校では2011年から、中学校では2012年から、高等学校では2013年から全面实施される。また、教師の質の向上を養成・免許・研修の制度改正によって図るため、教員養成部会で検討を続け、2006年7月に答申を出し、これに基づいて現在、次々と法律や省令の改正が行われている。さらには、小学校6年生と中学3年生の全員を対象とした全国学力・学習状況調査も、専門家会議での検討を経て2006年4月から毎年実施されている。これによって、「教育成果」の面から教育のあり方を問い直し、必要な改善の手を、国・設置者・個別の学校の各段階で、打っていきこうとしているのである。

このように、国のカリキュラム基準の高度化・教師の指導力の向上・教育成果とそれを規定する諸要因の実証的把握、という3者が有機的に絡み合った形で、教育行政の基本的在り方として実施されているのが、現在の日本の教育の姿と言ってよい。ちなみに、私自身、これら3つの取組みのいずれにおいても、まとめ役として（2つの部会の部会長、専門家会議の座長）関わってきたことから言っても、これらの動きが内的に深く連関していることを理解していただきたい。

日本は資源のない国であり、狭い国土で多くの人口を養わなくてはならないため、各種の産業を高度なレ

ベルで維持・振興しなくてはならない。また、日本は中国等の影響を受けながらも長い年月にわたって固有の文化を育て上げてきた国であり、そうした文化的蓄積を受け継ぎ、発展させていかななくてはならない。そして、日本はこれからの国際社会において、人類社会全体に対し固有の貢献が出来る国でなくてはならない。新しい世代の子ども達が、こうした課題を担う日本社会を将来において担う力を付けていくためには、科学技術を支える理数系の学力を中心として各種の学力を身に付けなくてはならない。世界各国と交流を深めるための英語力等の学力も、日本のアイデンティティに関わる伝統文化に関わる学力も、それら全ての基盤となる国語の力や徳性の涵養も不可欠である。

日本の教育が1990年代を中心に経験してきた一時的な劣化現象を乗り越え、新しい意欲的な取組みを、国のレベルでも、地方自治体のレベルでも、個別の学校のレベルでも行っていかなければならないのである。



基調講演後の質疑応答

吉田和浩（広島大学）

基調講演をありがとうございました。時間を守っていただき感謝いたします。さて、午前中の残りの時間を質疑応答に充てたいと思います。基調講演者に質問がある方は挙手の上、お名前と所属をお教えてください。

できるだけ多くの方々から質問をお受けで

きるよう、各自、発言を3分以内でお願いいたします。では、質問のある方は挙手をお願いいたします。



質問1

岡本聡子（システム科学コンサルタンツ株式会社）

基調講演者のお二人に質問します。まずセドー教授に対してですが、教育の質が低いために、留年や中途退学が出るとおっしゃいました。その通りだと思います。しかしそれを量的に測るのは難しいのではないのでしょうか。留年や中途退学の統計を、どのように分析されたかお教えてください。第2に、多くの児童労働者はノンフォーマルな教育しか受けられません。ノンフォーマルな教育とフォーマルな学校教育とを結ぶ架け橋をどのようにお考えですか。第3に、学校で使う言語についてお尋ねします。サブサハラ・アフリカではフランス語で教えているため、母語が英語でもフランス語でもない子どもたちは授業を受けるのがたいへん困難だと思います。それについて、どう思われますか。次に梶田教授にご質問します。1990年代の「子ども中心」の学習は失敗したと言われましたが、開発援助においては、「子ども中心」の授業の方が子どもたちの興味が高まるということが証明されています。この点について、どう思われますか。

質問2

ミヤグマル・アリウントヤ（一橋大学）

貴重な機会をいただきありがとうございます。お二人の基調講演者に質問します。梶田教授は「子ども中心」の学習は、あまりに行き過ぎたために、日本ではマイナスの影響を及ぼし、問題となったとおっしゃいました。しかし多くの開発途上国では「子ども中心」の学習を重視しているだけでなく、実際に政策レベルでも教員養成を通じて「子ども中心」の学習を推進しています。しかし先生は自らのご経験から、この傾向を逆方向に転じようとしておられるようです。そこで、日本が経験したことを開発途上国が繰り返さないために、よくなかった経験から、どのような教訓を学べるでしょうか。また、セドー教授にお聞きします。特にアフリカでは多くの問題があるとおっしゃいました。そのいくつかは、私の国のモンゴルにも当てはまります。すべての問題を一度に解決することはできないので、どの問題を最優先されるか、お尋ねします。

質問3

ムジブル・R・ハウラダー（バングラデシュ大使館）

JEFの主催者の皆様、非常に有意義なこの会議を主催いただきありがとうございます。ご存じのように世界経済フォーラムは、世界が今直面している経済問題の解決に取り組んでいます。そして今、国際教育協力日本フォーラムは、教育の普遍化と開発途上国における教育の質の格差について、教育水準の情報を世界に伝える責任を担っています。しかし、アメリカ、イギリス、日本などの先進国の間にも多くの違いがありま

す。数学の話になると、記号を使いますし、質の水準をどのように達成できるかもわかります。各国でそのような水準を持つべきです。そこで、質の水準を世界で統一するにはどうすればよいと思われますか。2つ目の質問ですが、2008年版ワールド・レポートで、特に東アジアの地域では、経済だけでなく開発にも重点を置いた取り組みが提案されていることを知っています。この点から、開発途上国に対するODAの援助は、農村地帯の遠隔地ばかりでなく、都市部を対象にするものもあるべきと考えます。最初の基調講演でセドー教授は、トーゴにおける地方分権化についてお話し下さいましたが、世界銀行レポートについて、どのようにお考えでしょうか。3つ目の質問は、日本のODAに関するものです。日本のODAは削減されてきていますが、一方、G8会議の公約もあり、アジアのリーダーシップがなければ、アフリカ諸国では公約が達成されそうもありません。各国で日本の青年海外協力隊が数学を教えています。日本が影響を受けている経済危機は、その活動にどのような影響を及ぼすと思いますか。

基調講演者の回答

コンラビ・フランシスコ・セドー（元トーゴ共和国教育大臣）

最初の質問についてですが、中途退学や留年は教育制度の効率を下げる要因の一つと考えています。残念ながらアフリカでは中途退学率や留年率が非常に高く、18%や20%に上る学校も特にフランス語圏で多くみられます。中途退学者のコストを考えると、その子どもたちの学習はほとんど向上しないので、中途退学や留年を減らす対策が必要です。どのように測るかということ、5年生と6年生の初めの児童のレベルは統計で分かるので、それによって中途退学者を把握でき、教育制度の効率を知ることができます。

児童労働者を支援する教育プログラムもありますが、学校が最も良い教育を提供していると言えます。しかし子どもたちが学校に行けない場合は、次善の策として、NGOやノンフォーマルなプログラムがあります。私たちは児童労働を実際に減らすために闘わなければなりません。そのような年齢の子どもたちは、1日に16時間働くかわりに学校に行くべきです。これらの子どもたちがフォーマルな学校教育を受けられるように、私たちは闘わなければなりません。

確かに言葉の問題があります。母国語で授業を行えば成績は向上します。しかしアフリカでは、このことは言うは易し、行うは難しです。それでやむなく多くの国々で、フランス語や英語で授業をしています。その方が効率がよいからではなく、それ以外の方法が難しいからです。私たちは授業で使う言語を選ばなければなりません。教員の配置も大事です。地元の言葉を知らない教員を配置しないようにしなければなりません。言葉がわからなければ、フランス語や英語で授業をするのが一番簡単だということになるからです。小学校の授業は母国語に移行しなければなりません。

最優先課題は何かというご質問ですが、開発途上国では、どれも重要な課題という難しい状況にあります。どうしてもお答えしなければならないとすれば、教育の成果を上げるのに最も重要なものは教員です。教員養成によって、この問題の半分は解決すると私は思います。それに、私たちはカリキュラムに取り組まなければなりません。これをすべて変えられるのは教員です。よい教員がいなければ、教育の実績も絶対に上がりません。特に質の向上を目指す上で、政策を実施するのは政府ですが、実際に教育現場で効果的な教育を行うのは教員です。

質の水準については、すべての地域に適用できる世界水準もあります。しかし地域独自の水準もいくつかあると思います。地域特有の問題に取り組もうとすれば、国際的な水準だけでなく地域の水準も必要です。そうすれば問題に取り組む易くなります。

援助の削減や経済開発に関する最後の質問についてですが、現状では援助は停滞しています。2000年か

ら 2004 年までは増えているのに対し、2005 年から減少してきています。EFA への援助を削減するべき時だという意見に対して、私たちは闘わなければなりません。今こそ、より多くの援助が必要です。低所得国の基礎教育に対して約束された援助額は、2000 年の 27 億ドルから 2004 年には 51 億ドルと増加しましたが、2007 年には 37 億ドルに減少しています。必要な援助額はその 3 倍の年間 110 億ドルです。ですから EFA に対する援助は引き続き必要です。援助と同時に、ガバナンスの改善や管理の効率の向上も必要です。また、もう一つの難しい問題も考えなければなりません。アフリカだけでなく日本でも問題があります。しかし私たちはこの援助が必要です。現在の経済危機を理由に、開発途上国への援助を減らすべきではありません。世界中に教育の普及を目指すなら、ぜひとも援助が必要です。

梶田叡一（兵庫教育大学長）

重要な問題について、よい質問をありがとうございました。3 つのご質問についてお答えしたいと思います。一つは「子ども中心」の学習についてでした。二つ目として、非常に簡単に、普遍性と地域性についてお話ししたいと思います。三つ目としては、国際教育援助に関する日本の状況に関する質問に触れたいと思います。後の 2 点は、ごく簡単にお答えします。

真の意味での「子ども中心」の学習は非常に重要です。子どもたちはその年齢の能力にあう思考しかできません。抽象的なことを学ぶためには、抽象的な概念を理解できるような年齢にならなければなりません。低年齢の子どもたちには具体的な物や活動を通して教えることが重要です。抽象的すぎると効果はありません。子どもたちのレベルに立って、どのように子どもたちが努力して勉強するかを理解しなければなりません。言葉で説明するだけではだめな場合があります。子どもたちに実際に経験させて、自ら理解させ、感じさせるのです。ですから教育にとって「子ども中心」という原理は重要です。しかし、1970 年代に欧米諸国が経験した「子ども中心」の学習は、「子どもに自由にさせる」ということを強調する表層的なものでした。日本では 1990 年代に同様の一面的な「子ども中心」の主張が強まり、現在の問題につながっています。たとえば、子どもたちの学びたいことだけをするのではなく、サポートしながら指導することも必要です。もし大人が規律を守らせなければ、子どもたちは怠けたがるものです。集中する習慣をつけないければなりません。また 1990 年代に、日本も豊かになって規律が緩みました。そして、教育界にも「ゆとり」という名で「緩み」が入ってきたのです。しかし、これは間違っています。子どもたちの考えを尊重するのはよいことですが、子どもたちがいつも正しいとは限りません。科学の歴史を振り返ってもそうです。こうではないかと思っても、実験してみると間違いだったことはよくあります。太陽と月を見てもそうです。子どもは地球が中心で太陽が動くと思うかもしれませんが、何が科学的に正しいかを子どもたちに教えなければなりません。子どもたちの考えに同意ばかりしていたら、子どもたちは間違った意識に導かれていくこともあります。誤った「子ども中心」の学習ではなく、正しい「子ども中心」の学習をやるべきです。日本では 10 年以上も教育の質が下がったため、再び学力強化をめざすことが決定されました。責任ある人々は教えることの重要性を強調しています。日本の教育界に長年にわたって蓄積してきたことを大切にしなければなりません。

次に、人々や国の教育の独自性についてですが、日本の新しい学習指導要領は、性格付けが「標準」ではなく「最低基準」となりました。全国的にある共通の教育内容を最低限やっていきますが、どの学校でも独自の内容を追加することができます。このようにして、教育内容を地元の人々や地域のニーズに合わせていくわけです。私たちは 2003 年 10 月に発表した報告書で、この問題を取り上げました。ほとんどの授業に発展的学習を入れることができるようになり、このように教育の普遍性と独自性の二つの要素が合わさって、地域の伝統文化も今まで以上に教えられるようになりました。地域の学校レベルで、これを奨励しなければなりません。

また、私は政治家ではありませんので影響力がありませんが、援助を増やすべきだと思います。私の周りの人々もそう言っています。日本はもっと援助すべきです。それと同時に、日本人も出かけて行って学ぶべきです。去年から私たちの大学では大学院に新しいコースを設けて、その活動に取り組んでいます。私たちの大学は教員養成大学で、国語や英語や社会や数学や理科などの教員を養成しています。学生たちは開発途上国に行き、自分たちの教科の専門知識を提供して協力できます。私たちはこの特別プログラムを作りましたが、これからはできるだけ多くの日本人が実際に開発途上国に行ってこのような活動に参加すべきです。例えば私の妻が代表を務めているNPOは、資金を貯めて毎年中南米に行き、教材を寄付して学校を支援している女性たちのグループです。彼女たちはペルーに行って、首都郊外のスラム地域に2つの学校を建てました。これらの日本人は現地に行き、人々に会って一緒に仕事をする中で、地域のニーズを理解します。どのような教材が必要かを知った上で教科書や教育を提供しています。もちろん資金的な問題もありますが、日本では開発途上国にもっと関心を持ち、ニーズを知らなければなりません。押し付けるのではなく、人々の話を聞いて、何が必要かを理解しなければなりません。私も2、3年ごとに行きます。私は現地を訪れることで非常に多くのことを学び、私にとってとてもたいへん有益な経験となっています。

吉田和浩（広島大学）

ではフロアから、再び質問を受け付けたいと思います。

質問4

福地健太郎（日本赤十字社）

梶田教授に3つの質問があります。先生はカリキュラムの改定について、「子ども中心の」カリキュラムが実効性をもつには地域の状況によると言われました。様々な地域のニーズに合わせるために、どのような制度がありますか。たとえば、外国の子どもたちや障害児などですが、このような子どもたちに対して、どのような配慮がなされていますか。また、これらの子どもたちにもカリキュラムが適用されるように、どのようなサポートを教員に提供していますか。2つ目の質問もカリキュラムに関するものです。評価の方法についてお尋ねします。成績の評価です。数学や理科の評価は簡単かもしれませんが、道徳教育や伝統文化は、どのように成績を評価しますか。3つ目の質問は、日本の将来、つまり子どもたちの将来についてです。教育を通して将来を見るとき、どのような日本の社会の将来像を描いているのでしょうか。日本の将来像に沿った教育がされますか。もしそうなら、優先事項は何ですか。先生は日本社会の将来像をお持ちですか。また、マイノリティの教育についてセドー教授にお尋ねします。統計によると、世界で学校に行っていない1750万人のうち、多くはマイノリティや障害児や言語がわからないためとされています。3分の2が何らかの障害を持つ子どもたちだという人もいます。先生の国では、これらの子どもたちに教育を提供する計画や構想がありますか。

質問5

デミス・クンジェ（マラウイ大学）

セドー教授に一つ質問があります。開発途上国の課題の概要をご説明いただきありがとうございました。非常に包括的なお話でしたが、これらの課題に対する取り組みに進展があるかどうかをお尋ねします。先生が説明された課題に対して、開発途上国で実際に取り組んでいる例をご存じでしたら、お教えてください。

質問6

柴田久美（青山学院女子短期大学）

私は小学生だったとき、なぜ学校に行かなければならないのだろう、なぜ教育を受けなければならぬのだろうと思いました。書き方を教えてくれる先生はたくさんいましたが、学校に行かなければならない理由を教えてくれる先生はいませんでした。なぜ学校に行かなければならないのか、どのように子どもたちに説明されますか。

質問7

カラム・ハリール（エジプト大使館文化参事官）

梶田教授は伝統的な日本文化の勉強や道德教育の必要性を強調されました。私は30年前に留学生として日本に来ました。そして今、外交官として日本に滞在しています。その間に文化が変わったように思います。残念なことに、テレビもくだらない番組が多すぎます。25年ぶりに日本に来て、NHKの「おしん」のような素晴らしいドラマがなくなったことに驚きました。そのようなドラマや番組によって、人々はメディアから教えられることが多くありました。私はカリキュラムの改訂の問題だけではないと思います。日本のテレビも、古きよき時代のように、今よりずっと高い質の番組を放送してほしいと思います。そのようなドラマを通じて、日本の文化や道德の大切さが理解されます。日本はすばらしいサムライの文化があり、残すべきです。お許してください。今回、学校でのいじめについてお聞きして、たいへん驚いています。大人だけでなく子どもも自殺しているのは、実に悲しいことです。本当に悲しいです。

基調講演者の回答

梶田叡一（兵庫教育大学長）

ありがとうございます。たいへんよいご指摘をいただきました。人々はその瞬間さえ楽しければいいということになりがちです。そのような風潮が大人だけでなく子どもにもあります。実際、私たちはメディアの人々とも意見交換しています。NHKは日本の歴史についての番組を開始しました。それもよいことですが、日本文学も非常に優れており質が高いので、日本の古典的な作品を読むことも必要です。日本人は日本文化のよさを知りません。私は日本人がもっと日本の伝統文化を大切にすることを望んでいます。

あと3つの質問について、簡単にお応えします。国のカリキュラム、および地域の独自性をどのように取り入れるか、そして障害児についてです。市長や県知事の姿勢や地方のリーダーたちの話し合いによります。私は島根県生まれ鳥取県育ちです。鳥取県の前知事は教育にたいへん熱心で、貧しい子どもたちのために教育予算を追加し、そのような子どもたちや障害を持つ子どもたちのために教員を加配しています。

カリキュラムをどのように評価するかですが、教育成果には3つの種類があります。第一が、教育活動の後ですぐに成果が表れるものです。知識や技能などはこれです。第2は教育活動のある期間積み重ねていく中で少しずつ成果が表れてくるものです。思考力や表現力はこれです。第3は、教育活動はあるが、その成果は人によって、いつ、どのような形で表れるか不明なものです。これら3種の成果のいずれもが大切なものです。いつも頭に置いて議論していく必要があります。

日本の将来と日本社会についてのご質問ですが、率直に申し上げて、日本政府は日本の将来像について考えていないと思います。中央教育審議会の委員には大企業経営者の方々も組合の幹部もいますが、そのような話にはなりません。日本が腐敗したり破産したりしないように、私たちは日本の将来像についてきちんと考えていくべきです。

コンラビ・フランシスコ・セドー（元トーゴ共和国教育大臣）

質問のいくつかにお答えします。マイノリティについては、就学率を向上するために多くの対策が実施されています。多くの国々の政府から援助をいただき、無償教育を提供しています。そして予算の支出配分を再検討して給食を導入しました。貧しい家庭の子どもたちが少なくとも1日に1食は食べられるようにするためです。また、子どもたちが近くの学校に通えるように、新しい学校を建設することも最優先課題の一つです。しかしマイノリティの問題を解決する最善の方法は、貧困の削減です。貧困削減政策はすべて、マイノリティの人々の就学を増やすことにつながっています。障害児の問題は先進国にもあります。教員が普通学級で40人もの生徒を教えているところでは、それ以上、教員が生徒の特別なニーズに対応できないので、世界中のどこでも難しい問題です。ジュネーブで開催されたユネスコの会議で、すべての子どもたちを就学させるために、この問題が取り上げられました。マラウイの方の質問ですが、開発途上国の教育についてお話しする時間が限られていますので、困難な問題に絞ってお話ししています。基礎教育でも中等教育でも高等教育でも多くの進展があります。統計も出ています。初等教育では、世界的な就学率は1999年から2005年にかけて83%から87%に向上しました。これは1992年から1999年までより大きい増加率です。2000年から2006年にかけて、開発途上国の成人の識字率も76%から84%に増加しました。初等教育の最終学年まで継続する率も、1999年から2004年にかけて、ほとんどの国で改善しました。ジョムティエンやダカールの取り組みによって、状況は大きく改善されました。しかしまだ十分ではありません。就学率は向上しましたが、就学率を上げると同時に質も向上させなければなりません。それが次の課題です。今から2015年までに、世界で教育のすべてのレベルが改善されるよう努力しなければなりません。

なぜ学校に行かなければならないのか、私は自分の国でも質問を受けたことがあります。苦勞して子どもたちを学校にやったのに、子どもたちが仕事に就けなかった人からです。仕事に就けないのに、なぜ子どもたちを学校に行かせなければならぬか。子どもたちの将来のために、学校ほどよい機会を提供できる場所はないからです。子どもにチャンスを与えるために親ができることは、子どもを学校にやることだけです。私はネルソン・マンデラの言葉を引用したいと思います。彼は「貧しい農民の子どもが一国の大統領になる道は学校しかない」と言いました。学校に行かなければ、それは不可能です。

吉田和浩（広島大学）

まだ質問があると思いますが、時間がまいりましたので、午前の部はここで終了いたします。午後の部も、ぜひご参加いただきますようお願いいたします。

セッション1

「今求められる教育の質とは—多様な視点から—」



【モデレーター】

ホ・タン・ミ・フン

東南アジア教育大臣機構教育研修センター教育経営部部长兼教育研修センター副センター長

【パネリスト】

ジョセフ・アンピア

ケープコースト大学上級講師、理数科教育学部長、初等教育質向上調査センター（CRIQPEG）所長

瀬沼 花子

国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎教育部総括研究官

ダニエル・シフナ

ケニヤッタ大学教育学部教授

エクトル・バルデス

ユネスコラテンアメリカ地域事務所教育の質評価調査事業長、元キューバ中央教育科学研究所長

【モデレーター】

ホ・タン・ミ・フン

東南アジア教育大臣機構教育研修センター教育経営部部长兼教育研修センター副センター長

2004年にサザン・カリフォルニア大学(米国)で教育博士号を取得。2004年から2007年までギアン大学(ベトナム)コミュニティ開発リソースセンター長、ギアン大学研究・国際関係室室長を歴任。教育研修センターでは、世界銀行、アジア開発銀行などの外部資金を獲得して、SEAMEO加盟国、アフガニスタン等からの教育経営研修受入れを行っている。

【パネリスト】

ジョセフ・アンピア

ケープコースト大学上級講師、理数科教育学部長、初等教育質向上調査センター(CRIQPEG)所長

ガーナ国ケープコースト大学博士(理科教育学)。同大学上級講師、学科主任を経て、研究所所長。広島大学教育開発国際協力研究センター客員教授を経て、現在同大学客員研究員。これまでアフリカ諸国、英国、日本、オランダの研究者と共に多数のプロジェクトに参加。

瀬沼 花子

国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎教育部総括研究官

1983年に国立教育研究所入所、数学教育研究室長(1998-2001)を経て、2001年より現職。専門は数学教育。IEA国際数学・理科教育動向調査(TIMSS1999、2003、2007調査)では、数学問題検討国際委員、及び、算数・数学の国内調査責任者を、OECD生徒の学習到達度調査(PISA2003、2006調査)では数学専門家国際会議のコンソーシアムを務める。

ダニエル・シフナ

ケニヤッタ大学教育学部教授

ケニア国ケニヤッタ大学教育学部教育史・比較教育学教授および、OWN & Associates(研究開発センター)所長、博士(教育学)。ケニアをはじめとするアフリカの教育に関する数々の本・論文を執筆。

エクトル・バルデス

ユネスコラテンアメリカ地域事務所教育の質評価調査事業長、元キューバ中央教育科学研究所長

32年にわたり教壇に立つ。2002-2008年、キューバ中央教育科学研究所所長を経て、現職。学士(数学)、修士(教育調査)、博士(教育科学)。1995年よりラテンアメリカ地域の教育の質評価事業に携わり、関連する講義・講演をラテンアメリカ域内で行なう。域内各国ほかヨーロッパで教育の質に関する多くの著書・論文を執筆。

「教育の質とは－ベトナムの視点と実践－」

ホ・タン・ミ・フン

東南アジア教育大臣機構

教育研修センター教育経営部部長兼教育研修センター副センター長



1. はじめに

「教育の質」は国や時代を超えて、常に生活や開発の重要な要素と考えられている。国の教育制度の質が高ければ、人々は各自の経済的・社会的・文化的目標を達成しやすくなる。社会はより強化され、指導者はよりよく社会のために奉仕するようになり、重要な意味で、より公平な社会になる。そのため政府や教育の指導者や教育者は、初等教育から高等教育まで、すべてのレベルで教育の質を改善し保証することを重視し、努力し続けてきた。

ベトナムも例外ではなく、すべてのレベルで教育の質を保証し、教育制度の全体的な向上をめざすために尽力してきた。教育予算も増額し、特に教員の質、カリキュラム、学校設備、教育行政などの向上をめざしてきた。「質の高い教育」は、どこでも提唱され、政治家、財界、学界、投資家、学校管理職、教員、保護者、児童・生徒、地域の人々など、あらゆる人々が大きな関心を寄せているが、ここでは教育の質の「定義」を考察する。「教育の質」は、どの国でも同じか、それとも異なるのか。この論文では、「教育の質」の意味について共通の理解を持てるように、ベトナムにおける「教育の質」の視点と実践を取り上げる。すべての国が「教育の質」について共通の理解に立てば、私たちの共通の目標を達成するための道筋を明らかにできるのではないかと期待する。

2. 「教育の質」とは何か

「教育の質」は、様々な見方や定義がある。ダカール行動枠組み（2000年）には、「質は『教育の中心』である。質が就学率、継続率、学校の成績を決定する」とある。これはベトナムでも証明されている。学校でどれほどよく教えているか、生徒がどれほどよく学んでいるかが、実際に学校の継続率と出席率に大きな影響を与える。

ユニセフ（2000年）は、質を構成する要素として、学習者、環境、内容、プロセス、成果の5つを取り上げた。ベトナムの教育の指導者や教育者たちも、教育の質は、これら5つの要素からなると考えている。しかし、ベトナムでは教育の質の定義は少し異なる。ベトナムでは、教員の質、カリキュラムや教材の質、教授法、学習者の意欲、人生で役立つ教育が、教育の質に大きく関わると考えられる。

教員の質

ベトナムでは、教員がいかにきちんと訓練を受けているかが教育の質の重要な指標である。しかし教員の質は、教員の資格などの客観的で安定した指標だけでなく、教員の態度や教員と生徒との人間関係などにも左右されるため、定義するのが非常に難しい。ベトナムでは、教員の資格は、教員のスキルや能力や知識など、比較的客観的な評価に基づく。それに加えて、経験年数、学校活動への参加、教授法などの研修も、教員の質を評価する指標として用いられる。

カリキュラムや教材の質

ベトナムでは、カリキュラムや教材の質も、教育の質に大きく関わる。在学中だけでなく卒業後の人生に

においても生徒の成功を保証するためには、最新のカリキュラムや教材の導入も必要である。2000 - 2001年度からベトナム政府や教育界の指導者たちは、たいへんな努力を払って、特に幼稚園から高校3年生までのカリキュラムや国定教科書を改訂してきた。

教授法と生徒の意欲

教授法は生徒の意欲に大きく関わっていることが研究でわかっている。学習者中心のアプローチは教員中心の教授法に比べて、生徒の意欲が高いということが証明されている。学習者中心の教授法を用いると、生徒同士のインタラクションだけでなく、教員と生徒のインタラクションも活発になる。インタラクションが活発になると、授業と学習のプロセスがよりダイナミックになり、その結果、生徒の学習が向上する。多くの研究者は、直接指導、指導による練習、自主的な学習を組み合わせることで構成した授業を提唱している。このように様々な教授法を組み合わせると、生徒が意欲的に授業に参加するだけでなく、家庭学習の意欲も高まることが実証されている。ベトナムは、教授法と生徒の意欲は教育の質を向上させるために非常に重要な要素であると考えられる。

人生で役立つ学校教育

人生で役立つ学校教育も、教育の質を検討するための重要な要素の一つである。いかにうまくグローバル化の時代に対応し生き残るかが生徒の成功を左右するようになったため、「学校教育が人生でいかに役立つか」は、これまで以上に重視されるようになった。人生の成功に役立たない教育制度は、効果がなく質の低い教育とみなされる。

3. 教育の質を保証するためにやるべきこと

教育の質を保証するためには、教員の訓練、カリキュラムや教材の改訂、学校設備の充実、ICTを教育や学校経営に導入すること、質の保証制度の活用など、様々な取り組みとリソースが必要である。

教員の訓練

学習水準は、かつてないほど高くなっている。今日の社会で生き残り成功するためには、より多くの知識と高いスキルが必要である。そのため教員は、役立つ情報を生徒に教えるだけでなく、生徒がより高度な教材を学び、幅広いスキルを習得するのを、より効果的にサポートしなければならない。(Hammond & Bransford, 2005) 教員の訓練は、授業や学習の質を高めるために重要な役割を果たしてきた。学校教育に求められるニーズが急速に変化している中で、ニーズに合った教育を提供することは、国にとって最大の課題の一つである。教員の訓練の質は、教育制度の質に決定的な影響を与える。

教員の訓練には、教員養成と現職研修がある。教員養成のプログラムは時間がかかり、ほとんど教えた経験のない学生を対象とする。一方、現職研修は、現職の教員に専門性を高める研修を提供するものである。それぞれ目標があり、教員養成プログラムは、新しく教員となる人材を養成するのに対し、現職研修プログラムは、現職教員のレベルアップを図る。

教員は教えながら、常に新しい知識やスキルを習得し、開発し、積み上げなければならない。これは、フォーマルやノンフォーマルの訓練によって知識やスキルを全部まとめて学ぶというよりは、教員としてのキャリアを通して学び続けるものである。(Hammond & Bransford, 2005) ゆえに教員は、知識やスキルを向上し続けるために、生涯学び続ける「適応的熟達者 (adaptive experts)」になるよう訓練されなければならない。特に新任教員は、向上し続けるために、批判的な考えができ、実践を省察し評価し、そこから学ぶことができなければならない。

現行のカリキュラムや教材の改訂

教育の質を向上するには、学校のカリキュラムや教材の改訂が不可欠である。教科書やカリキュラムの改

訂は、現在、中央政府の教育訓練省（MOET）で行っており、非常に重要である。改訂はされているが、ベトナムでは地域によって学校の需要が異なり、高まるニーズに合った教育を提供できていない。カリキュラムや教科書は改訂を続けなければならない、教育訓練省が改訂の責任を負っている。また教員も、自分の教える領域や教科の目的に合った教材を開発する研修を受けている。知識やスキルを高め、地域のニーズに合わせて教材を改良できるように、様々なレベルのワークショップが教員や管理職に提供されている。

ICT を授業や学習や学校経営に導入する

今はグローバル化の時代であり、コンピュータにインターネットを接続するだけで世界の知識を得られる。また、従来のように教室で授業をするだけでなく、オンラインによる遠隔教育も可能になった。確かに ICT は、教育の質を向上するために不可欠なツールである。ICT によって生徒の知識を高めたり、自習を助けたりできる。そのため、ICT を授業や学習で活用することは、教育の質を向上させるために重要と考えられている。さらに、学校経営でも ICT が必要な時代となった。円滑なコミュニケーションを図り、学校経営の活動を正確に迅速に知らせるためにも、学校経営に ICT を活用することが不可欠になった。

設備投資の予算を増やす

質の高い教育を保証するために、低所得国では教科書や補助教材や学校の設備などの予算を増やし、1 学級あたりの生徒数を減らさなければならない。ベトナム政府は、毎年教育予算を増額している。教育予算の大きな部分が、教員の訓練、教室の建設、コンピュータや本などの設備の購入などにあてられている。これにより、授業や学習の質が向上し、中途退学者が減り、生徒の成績が伸びている。1 学級あたりの生徒数は 50 人以上から 40 人以下に減り、教員と生徒のインタラクションが増え、学習者中心の授業ができるようになった。ほとんどの学校にコンピュータやインターネット・アクセス、プロジェクター、スクリーンなどの技術が導入された。これらの機器によって、授業の準備や生徒の自習にかけられる時間が増えた。ベトナムでは、きれいな水の確保、衛生、障害を持つ生徒の受け入れも大きな課題であり、これらの問題も取り上げられるようになってきた。

すべての学校で質を保証する活動を実施

最近、ベトナムの教育訓練省は全国の学校で質の保証活動を奨励し、2008 年 12 月 31 日に、学校の質の保証や認定に関する手順やサイクルを示した規則を発表した。質の保証には、学校自体が評価する内部保証と、第三者が行う外部保証がある。これによってベトナムは、今後数年のうちに、全国の学校で教育の質を向上できると確信している。

学校の管理職

高い質の教育を提供できるよう、学校の管理職に権限を与えなければならない。中央政府は、学校に十分なリソースを与え、役割や責任を明確にした上で、より大きな自由裁量を学校に与えるべきである。そうすれば校長は学校の質の向上に大きな力を発揮できる。ベトナムでは長年、学校の管理職は中央政府の指示に従ってきており、学校側にはほとんど権限がなかった。しかし中央政府は最近、より大きな裁量を学校に与え始め、学校の管理職は、予算計画や人事など学校の経営計画に、自分たちの意見を反映できるようになってきた。しかし学校教育の質を高めるためには、より大きな自治が学校に必要である。

4. 結論

教育の質の定義や評価の方法は数多くあるが、どのような定義であっても、教員の質、カリキュラムや教材の質、十分な学校設備、優れた管理職などが教育の質を左右する。そのため教育の質を向上するには、教員の訓練、カリキュラムや教材の改訂、学校設備の向上、有能な管理職などが欠かせない。ベトナムは教育制度の質の向上に取り組む決意でいる。しかし有資格の教員や訓練を積んだ管理職が不足し、現行のカリキュ

ラムが大きな負担を強いており、教員はICTを活用できず、管理職や教員の外国語力が低いなど、課題が山積している。開発途上国のベトナムでは、教員は給与が低く、生活のために他の仕事も抱えて重労働を強いられている。生徒に質の高い教育を提供するには、学校の設備や教材が全般的に不十分である。しかし質の向上は常に「教育の中心」にあり、ベトナムの教育界の指導者や教員全員の中心的課題である。ベトナムの教育の質をすべてのレベルで向上させるために、しばしば外国の支援も受けながら、私たちは大きな努力を続けてきた。ベトナムは伝統的にそうしてきたように、一歩ずつ困難な道のを注意深く歩みながら前進をめざしている。

参考文献

Hammond, L.D. & Bransford, J. (2005). *Preparing Teachers for a Changing World*. San Francisco: Jossey-Bass

UNICEF (2000) *Education For All Global Monitoring Report*.



「今求められる教育の質とは—多様な視点から」

ジョセフ・アンピア

ガーナ、ケープコースト大学

初等教育質向上調査センター（CRIQPEG）所長



座長、ありがとうございます。このトピックに関して、様々な視点があります。私はいくつかの視点を紹介するとともに、教育の質に関する考え方もいくつか述べたいと思います。例えばガーナにも非常に成績優秀な児童生徒がいます。ある特徴があります。国際的にみても、外国に行って優秀な成績を収める国際的に競争力の高いガーナ人がいます。彼らはアメリカや日本やイギリスに行って優秀な成績を収めており、彼らが受けた教育が競争力があることを示しています。私たちは、すべての人々に質の高い教育を求めています。すべての子どもたちを育てられるように、リソースを確実に平等に分配しなければなりません。世界の大学にも、他の国の人々と肩を並べる、またはそれ以上に優秀な人々が来ています。同じ国の中でリソースが偏って分配されているのです。

教育の質についての考え方を話すとき、多くの人々はインプット、プロセス、アウトプット、アウトカム、付加価値を考えます。これは基本的なインプット—プロセス—アウトプットのモデルとして知られています。認知面・情緒面の成果は、児童生徒が国のカリキュラムに明記された知識やスキルや行動をどの程度習得したかによって測定されます。このモデルは多くの国々で重視されています。

フォーマルな学校教育は、個人的なスキルや人的資源の開発に貢献する重要な要素の一つと考えられています。開発をめざすなら、学校教育に力を入れ、質の高い教育を重視しなければなりません。2005年のユニセフ報告書によると、認知能力の向上と修学年数は開発を左右する重要な要素であることが、ガーナ、モロッコ、ケニアなど6か国で実施された研究によって明らかになっています。フォーマルな学校教育を受けた人々は高い所得を得ています。教育が高い社会ほど、イノベーション率が高くなり、全体的な生産性が向上し、新技術をより迅速に導入できると言えます。

ガーナでは、（1）資金、本、建物、教員などのインプットの変数、（2）授業におけるインタラクションなど、プロセスや組織的な要素、（3）試験の成績などのアウトカムの変数、（4）留年率や中途退学率などの代替指標などによって、教育の質を測定しています。世界は地球村となっているので、互いに交流する中で必ず共通点が見いだせるはずで

ガーナの財政的なインプットを正確にみると、減少しています。2002年に初等教育の経常支出の目標は34.7%でした。2015年には34.4%と予想しています。実際の支出は、2002年は34.8%、2005年は31.8%でした。

BECEやTIMSSの成績など、アウトカムの変数を検討するときには注意しなければなりません。BECEの成績をパーセントで示すのはあてになりません。例えば、成績がトップの4人の児童生徒しか試験を受けず、全員が合格するという学校もありえます。その場合、スコアは100%となります。一方、児童生徒40人が全員受けて30人しか合格しない学校のスコアは75%です。また、試験対策用の授業をしている学校もあります。有意義な質の高い教育は応用力に表れますが、応用力を養うというより、型どおりの問題で高得点を取ることを目的に教えている危険性があります。BECEは教育や学習を支援するリソースが都市部と農

村地帯で格差があることは考慮していません。BECEは、児童が基礎的な教育をどこで受けているかを考慮していません。

2007年のTIMSSでは、ガーナの8年生の理科は平均303点で、全体平均の500点を大きく下回りました。理科で最も成績の高い層を示すベンチマークの625点を取った生徒はだれもいませんでした。つまり2007年TIMSSの理科の枠組みでは、最も複雑な問題や論理的な思考力を問う問題で、高い能力を示した生徒はだれもいませんでした。次に高い得点層のベンチマークの550点以上を取った生徒も1%しかいませんでした。普通の成績(475点以上)は6%、低い成績(400点以上)は19%でした。理科で大多数のガーナの生徒(74%)は低い成績のベンチマークの400点にも届きませんでした。

要するに、学校が提供する教育の質を決定する重要な要素は何かを考えなければなりません。TIMSSを受けたガーナの8年生は国際的に競争力があるのでしょうか。理数科の成績が低い状態で、イノベーション率や全体的な生産性を高め、新技術を迅速に取り入れることができるのでしょうか。ご清聴ありがとうございました。



パネル発表

「算数・数学に求められる教育の質

——国際的な学力調査 IEA・TIMSS 及び OECD・PISA の
調査結果から——」

瀬沼 花子

国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎教育部総括研究官



1. 国際調査から見た日本の算数・数学教育の質 —論点—

- ・得点は高いが態度は低い（1964年以降ずっと変わらず）
- ・高い得点を導く要因は何か（カリキュラム、教科書、指導法）
- ・低い態度の原因（得点が高いと態度は低い？）
- ・数学（数学内の問題解決）と日常（数学外の問題解決）

2. IEA・TIMSS 調査と OECD・PISA 調査の特徴

2.1 IEA・TIMSS 調査

国際到達度評価学会（IEA）による調査は第1回が1964年に実施された。このとき以来 IEA 調査では、どのように教育の機会が児童生徒に提供されているか、および児童・生徒がこれらの機会をどう活用するかに影響を及ぼす諸要因を考察するために、カリキュラムをより広い観点から、すなわち3層のモデルとして広く捉えている。

- ・意図したカリキュラム（国、社会、教育の文脈）
- ・実施したカリキュラム（学校、教師、学級の文脈）
- ・達成したカリキュラム（児童・生徒の成績や態度）

2.2 OECD・PISA 調査

PISA 調査は第1回が2000年に実施された。学校を卒業して生きて働く知識や技能を評価する調査であり、リテラシーという用語を用いている。

数学的リテラシーとは次の能力である。

- ・数学が世界で果たす役割を見つけ、理解する能力
- ・確実な数学的根拠にもとづき判断を行う能力
- ・数学に携わる能力

3. 国際調査から見た日本の算数・数学教育の質

3.1 第2回 IEA 国際数学教育調査（SIMS）

1981年に実施された SIMS 調査では、日本は中学校1年で20か国中1位であったが、数学に対する態度は低かった。

- ・1987年アメリカ報告書『成績を低くするカリキュラム』（SIMS 国際比較から、日本の得点が高いのはカリキュラムが優れているからと指摘した。）
- ・その他の日本の特徴：薄い教科書で確実な知識、電卓を使わない日本（高い計算力）、女子が数学に自信がない、得点と態度は両立しない

3.2 第3回 IEA 国際数学・理科教育動向調査 (TIMSS1995)

1995年に実施されたTIMSS調査では、算数・数学得点と態度の両方高い国があった(シンガポール)得点が高いのは日本だけではなく、シンガポール、韓国、香港などアジアの国は得点が高かった。

3.3 第3回 IEA 調査 (TIMSS1995、TIMSS1999) オプション (ビデオ調査)

得点が高い国はどんな指導を行っているかを調べた。

- ・日本は問題解決型の授業で、これが高い得点に結びついている。ただし数学の中での問題解決。(TIMSS1995 オプション、アメリカ・ドイツ・日本の中学校2年の数学授業の比較)
- ・日本と香港はともに得点が高いが、授業のスタイルは異なる。(TIMSS1999 オプション、オーストラリア・チェコ・香港・日本・オランダ・スイス・アメリカの中学校2年の数学授業の比較)

3.4 PISA 調査 (生きるための知識と技能の調査)

- ・読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシー、(問題解決能力)
- ・日本は読解力ではOECD平均
- ・数学的リテラシーや科学的リテラシーでは日本はトップレベルだが1位ではない(日本は高1が対象、他の国では15歳児は数学年にわたっており、中3が多い)

3.5 IEA 国際数学・理科教育動向調査 2007年調査 (TIMSS2007)

日本を含むアジアの5か国の中学校2年の得点とその他の国の得点には、大きな開きがあった。平均得点が高い国は、認知的領域(知ること、応用すること、推論を行うこと)別にみても、たいていどれも得点が高かった。一方多くの国で、数学の平均得点が高いと数学が「楽しい」「退屈」「好き」と回答した生徒の割合は低かった。

4. 算数・数学の新しい教育課程

新しいカリキュラムは、2011年4月にすべての小学校に、2012年にすべての中学校に導入される。算数・数学、理科のカリキュラムは、2009年から移行措置として前倒しで導入される。(国際調査の結果を反映し、理数教育の充実)

- ・数学の授業時数や内容が増加
- ・数学的思考力、表現力、算数・数学に基づく判断力、および数学のよさ、数学を楽しむことを重視
- ・統計など日常と関連する内容の重視

付録資料：「おもしろさ」は変わりやすい

小学校5年生(1989年)から高校3年生(1996年)までの経年変化を調査。314人の同じ生徒を追跡(国立教育政策研究所)、算数・数学のおもしろさを毎年聞いた。(5肢選択、5：おもしろい～1：おもしろくない)8年間の変化は、314人で313のパターンとそれぞれ異なっている。おもしろさは変わりやすいので、教師はあきらめずに努力することが重要である。

「質の高い教育の概念と役割」

ダニエル・シフナ
ケニヤッタ大学教育学部教授



「人によって多くの解釈があるので質の定義は難しい」ということを、ここで長々と述べようとは思いません。欧米の教育思想によって概念化されてきた様々な定義から、多様な考え方が生まれています。子ども中心の学習を重視する「人間的アプローチ」は、知識やスキルの習得は個々の学習者の積極的な参加が必要だという考え方に立ちます。しかしそのような考え方は文化に左右されます。

第二の重要な伝統は、行動主義の理論に基づく「行動主義的アプローチ」です。このアプローチでは、標準化され、外部によって定義され、管理されたカリキュラムを通じて、教育の質を判断します。このカリキュラムは規定の目標に基づき、学習者とは関係なく定められます。

第三の伝統的な思想は、フレイレなど批判的な考え方をする人々の思想です。より広い社会に存在する社会的な不平等構造を再生産する傾向が教育にあることを懸念しているのが、彼らの共通点です。

工業化が遅れている発展途上国では、それに代わる開発パラダイムを確立しようと、重要な努力が行われています。植民地主義の遺産と低開発を原因とする諸問題をかかえる社会経済的・政治的な現実をふまえ、教育だけでなく様々な開発分野に適用できるパラダイムが模索されています。この第四のアプローチは「固有のアプローチ」と呼ばれ、学習者の社会的・文化的状況に合わせ、社会的・文化的な現実の主要な原則にのっとった教育の重要性を再認識するものです。

教育の質の概念についてですが、第三世界諸国の質と平等に関する諸研究によると、「質」という言葉の定義に関するコンセンサスがまだにできていません。さらに重要なことは、質の概念が社会的な価値観と結びついており、時とともに変化することです。

一般の人も専門家も、政治的な当局者も、保護者も地域の人々も、教員も教育行政者も含めて、多くの人々は、「教育の質」は全国試験の結果など、認知的な成果によってわかると考えています。よい候補者は全国試験の成績がよい人です。

すべての教育制度は共通して、児童生徒の認知能力の向上を目標としています。また教育を通じて、よりよい市民の育成、つまり社会が大切にしている価値観をサポートし強化できる市民を育成することを、すべての国は願っています。すなわち児童生徒が社会の価値観を学ぶ能力を育成する教育も、質の高い教育です。

しかし認知能力をテストする全国試験や国際的な試験で常に高得点を出す学校の教育が、質の高い教育であるとされています。背景となる状況（コンテキスト）によって質を定義する教育者もあります。この考え方によると、教育の質は人々の文化的な伝統、社会的な関係、経済・政治的な生活に根ざしています。このコンテキストでは、質の高い教育は国や文化によって独自のものとなります。

世界銀行のような機関は、インプットープロセスーアウトプットのモデルを好んで用います。学校の効率はインプットに対するアウトプットの率であるという考え方によって、質が判断されます。この考え方では、他の条件が同じ場合、同じリソースのインプットで、より多くのアウトプットをもたらす学校、または少ないインプットで同程度のアウトプットをもたらす学校が、より効率性の高い学校とされます。世界銀行は、質イコール学校のアウトプットを達成する効率と考える傾向があります。世界銀行は、学校の達成度は児童生徒の認知能力の成績、つまりインプットに対するアウトプットの効率であると考え、それを指標として用

いています。アウトプットは、学んだ事柄や能力の種類や量など実際の達成度だけでなく、それに準じるものも含まれます。

しかし最も重要な点は、教員が働く学校における現実、リソースなどの変数、教員としての能力など、教育の限られたコンテキストの中で、どのような教授法や学習法が可能かということです。質の概念は、このように相対的なものであり、時代や場所によって変化します。なぜなら、質の高い教育の目標や機能や、質の高い教育を実現するための手段が変わるからです。

最低限の質のレベルは、十分に機能的な識字能力と、日常の簡単な問題に応用できる、基礎的な算数・数学の運用能力をマスターすることだというのが、最も重要な点です。例えば、東京のような忙しい大都会で生きるためには日本語の読み書きができなければならないことは、だれでも知っています。

質を定義するためには、教育に影響を与えるその他の要素も考慮しなければなりません。例えば男子と女子では、学校で受けられるカリキュラムが異なったり、教員の接し方が違ったり、規則が違ったりするために、同じ学校に通っていても違う経験をする可能性があります。

質の高い教育の概念について様々な議論がありますが、質の高い教育によって知識や能力や態度の習得が容易になることは、多くの研究から明らかです。そのような知識や能力や態度は、それ自体価値があると同時に、人間の重要な目標に取り組むのを助けます。

また、質の高い教育は国の経済成長に影響を与えると考えられます。例えば、技術的な進歩に合わせた質の高い教育が高度成長に貢献した国の例として、米国、日本、韓国などが挙げられてきました。

具体的には、より教育レベルの高い社会では、企業がより新しい優れた生産方式を導入したり、より早く新技術を導入したりできるので、イノベーションの率が高くなり、全体的な生産性が向上する可能性があります。社会的な利益も大きく重要です。識字能力や計算能力の習得、特に女子の習得は、開発にとって不可欠だと考えられています。



パネル発表

「中南米カリブ諸国の視点からみた教育の質の概念」

エクトル・バルデス
ユネスコラテンアメリカ地域事務所教育の質評価調査事業長、
元キューバ中央教育科学研究所長



「どの港へ向かうかを知らない人にとっては、どの風も順風とはなりえない」

セネカ

基本的な出発点

人間とは何か？

私たちはこう問うことから始めなければならない。なぜなら、私たちは人生でどのような役割を果たしているとしても（生徒、教員、父親、教育行政官など）、私たちに共通するのは、みな人間であるという事実である。そのため、この重要な問いに答える努力をすることから、このプレゼンテーションを始めることは有益であると同時に必要であると思う。

人間は多様ではあるが、人類という種に共通の生物的な構造を持っている。人間はみな、次の3つの面を持っている。

- ・肉体的な面
- ・理性的な面
- ・感情的な面

つまり、私たちは肉体をもち考え感じる存在である。これらの3つの面が、完全に調和しバランスがとれているとき、人間は適切に発達し形成される条件にある。

よい教育は、成長の各段階や各時期で期待される人間の可能性に従って、一人ひとりの発達と形成を助けるものでなければならない。教育の質を評価するよいシステムは、人間の3つの面のどれが影響を受けており、なぜ影響を受けているのかを明らかにできるような、ホリスティックなアプローチを取るべきである。

先ほどの質問は、教育の質とは何かについて理解を深めるために必要である。

一つの意味や一つの言葉に異なった意味を持たせるような、定義の欠如や言葉の曖昧さは、教育学ではよくある。社会科学の分野では一般的である。つまり、人によって同じ言葉を異なった意味に解釈するため、コミュニケーションが非常に難しくなる。さらに重要な点は、言葉が曖昧なため、目標を達成するために人々の努力を結集することが難しくなることである。万人のために質の高い教育を提供するという目的を達成するためには、人々の努力を結集しなければならない。

時に、教育の質とは何か知っているようでいながら、表現できない。そのため僭越ながら、このプレゼンテーションで教育の質として私たちが理解していることを定義しようと思う。

まず、質の概念を詳しく理解し検討することから始めるのが最も論理的だろう。困難ではあるが、質の概念を定義すれば、その内容と範囲を明らかにする助けとなると考え、私たちはこの課題に取り組む。

「質」はラテン語の *qualitas* という言葉を語源とする。これはラテン語の *qualis* という言葉の派生語である。Corominas と Pascual が著した *Diccionario Etimológico Castellano e Hispánico*（「スペイン語およびヒスパニックの語源辞典」）によると、「ラテン語の *qualis* —『ある種の』『どのような』『どの階級の』—は *quality*（質）、状態をあらわす」とある。

María Moliner の the Real Academia de la Lengua Española, of Spanish Usage および Julio Casares の Ideológico de la Lengua Española を読むと、「質」という言葉には下記の意味があると推論できる。

1. あるものが、その種の他のものと比べて、同じか、良いか、悪いかを判断することを可能にする、そのあるものに固有の特性、または一連の特性。

例文：この布は質 (quality) が悪い。

2. 絶対的な意味で、よい質、優れていること、卓越していること。

例文：質の高い (quality) シェリー酒は、全市場を席卷した。

前者の意味のとき、質の特徴として理解される quality (質) は、価値判断が入らない中立の言葉であり、説明となる形容詞を付け加えなければならない。一方、後者の、あるものが優れていることや、あるものの長所を示す、絶対的な言葉としての quality (高い質) は曖昧な言葉であり、人によって非常に具体的な意味を解釈しうる。後者の意味には欠点があると私たちは思うが、文献で「教育の質 (quality of education)」というとき、後者の意味で使われている場合が最も多い。

「教育」という言葉も、明確に定義しなければならないと考える。私たちは Grupo Pedagogía del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba (キューバ中央教育科学研究所の教育学グループ) による定義を用いる。

「教育は、明確化された教育学上の概念に基づき、意識的に計画され、方向づけられ、組織化されるプロセスである。そして、児童生徒が社会の発展と向上に貢献する、彼らの住んでいる社会をまとめるために、児童生徒に多角的で調和のとれた訓練を行うという、より一般的な目標をもって構築される。この訓練の本質的な核となるものは、豊かな道徳でなければならない」¹

教育の質は、そもそも社会的・政治的な問題であり、教育学的・技術的な問題に留まらない。そのため、普遍的な定義を見つけることは難しい。

「教育の質 (quality of education)」の概念に関する定義について、世界で見られる傾向

「教育の質」の概念に関して取り組んだ、中南米や欧州の 10 か国およびキューバの文献を注意深く分析した結果、一般的に、この概念の取り上げ方に、3つの明確な傾向があるという結論に至った。第1の傾向は、構成要素または概念に基づいて議論し定義しようとする試みである。つまり、理論的な定義をめざすものである。第2の傾向は、一連の指標を用いて、操作主義的に定義しようとするものである。第3の傾向は、定義を避けようとするものである。

次に、それぞれの傾向について、具体的な例に基づいて分析する。

第1の傾向

アルゼンチンの Pedro Lafaurcade は、次のように指摘している。

「質の高い教育 (quality education) は、無関心な知識の理解を可能にするものという意味があるかもしれない。それは、科学的・文学的な文化の獲得として現れ、豊かさを生み、生産的な組織に貢献する適切な人材となるべく人を変えるために、最大限の力を発揮する。また、十分に批判的な精神を育成し、少数の人しか社会的な利益を受けられない強力な構造の支配下で混乱した社会の現実を変えようとする誓いを強化する、云々」²

¹ Collection of authors of Grupo Pedagogía del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas, Cuba, Principales Categorías de la Pedagogía como Ciencia [Main Categories of Pedagogy as Science]. Journal, 1997, page 29.

² Lafaurcade, Pedro. Calidad de la Educación [Quality of Education], Dirección Nacional de Información, Difusión Estadística y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación y Justicia [National Department of Information, Diffusion of Statistics and Educational Technology of the Ministry of Education and Justice]. Buenos Aires, April, 1988, page. 1.

この著者は、教育の質の概念について理論的な定義をしようと試みている。私たちの意見では、彼は定義を試みるときに、「質の高い教育 (education of quality)」と言うことによって、「質」という言葉に「高い」という形容詞的な性質を与えたために、「質」のない教育 (education without “quality”) の存在を認めている。ここで彼は哲学的な過ちを犯していると私たちは考える。なぜなら、あらゆる対象の（この場合は教育の）質は、対象全体と結びつくことによって、完全に対象全体を内包し、対象全体と切り離せないからである。質の概念は、対象と結びつき、対象と同化しているため、その「質」を失うことができない。残念ながら、ほとんどの著者は、「質」に絶対的な意味を与える使い方を好む。それは欠点であり不正確であると私たちは考える。

つまり、すべての教育はある質を持つ。しかし、具体的にある歴史的背景を持つ社会をみると、その社会に広まった哲学的・教育学的・心理学的・社会学的パラダイムに、これらの性質が近づいたり離れたりする程度によって、多少の（質の）違いはあるだろう。

また、私たちの社会では、教育の中心的な目標は、適切な「人材」を訓練することではなく、それぞれの男女が自分の才能や力を生かして、社会の普遍的な価値やその国独自の価値に立って社会に貢献できるよう、各自の可能性に合わせて十分に能力を伸ばすことである。さらに教育は、「知識」の理解だけでなく、「方法の知識 (knowledge of how)」や「存在の知識 (knowledge of being)」を理解することも可能にしなければならない。後者は、人格に関する一連の「質 (qualities)」の形成によって決定される。それは、批判精神を持つことだけに矮小化してはならない。他の人間を正当な「他者」として受け入れ、「他の人間とともに生きる」ことを学ぶことを可能にするものである。

この第1の傾向の下に、いくつかの傾向 (subtendencies) が含まれると考えられる。その中で主なものは、「プロセス中心の定義」対「成果中心の定義」である。

調査した中で、ほとんどの理論的定義は成果の質による定義である。その一つに次の定義がある。

「教育の質は、それに関係するすべての要素が最善の成果を達成するために動員される程度によって決定される」³

しかし教育は、最終的な結果を単純に検討するだけで理解しようとするとき、ひとつのエコシステムとしての中心部分がみえなくなる。それを考慮してこそ、全般的な機能や、教育活動が行われるプロセスを説明し、それらに意味を与えることができる。

Esteban と Montiel (1990) は、教育の質の概念を、プロセスを中心にして理論的に定義しようとした一例である。

「プロセスまたは実績の原則 (principle of performance) は、目の前の結果または最終的な結果だけを目指さすのではなく、根本的には、提供しなければならないものや、実際の可能性や限界を考慮して最善の結果を達成するために少しずつ物事にアプローチするメソッドである」⁴

私たちは、傾向として、道として、継続的な構築のプロセスとして、結果の永続的な向上として、教育の質を理解する。

第1の傾向に属する、もう一つの重要なグループは、教育の質を理論的に定義するために、指導—学習のプロセスに介入し影響を与える要素をとりあげて、それを中心にした定義を提案する人々である。ここに、カリキュラムや児童生徒や教員や学校全体などに焦点を当てた一連の定義がある。ここにいくつかの例をあ

³ Cobo, J.M. El reto de la Calidad en la Educación. Propuesta de un Modelo Sistemático [The Challenge of Quality in Education. Proposal of a Systematic Model]. En Revista Educación [Educational Journal], No. 308, Spain, page 358.

⁴ Esteban, M.C.; Montiel, J.U. (1990). Calidad en el centro escolar [Quality in an Educational Institution]. En Cuadernos de Pedagogía [In Pedagogy Notebooks], Spain, No. 186, page. 75.

げる。

教員中心の定義

「教育の質を研究する目標は、教育の質をよりよく理解し、どのように質が達成されるかを明確にし、教員が現在の実績レベルを上げるのを支援するためにリソースを確保し、教育制度への投資に対する市民の期待に応えることである」⁵

「授業の質とは、児童生徒の訓練を促進し開発する教員の活動を永続的に最適化するプロセスであると考ええる」⁶

児童生徒中心の定義

「教育の質を向上させる活動が究極的に目指す対象は、児童生徒である。教育の場がよりよく運営されることで、最終的に利益を得るのは児童生徒であるべきである。教育が目指すのは、すべての児童生徒が個々の可能性に合わせて、より多くのことをよりよく学び、自分で学ぶ方法を学び、学ぶことが好きになり、より多くを知りたいという意欲を持ち、責任を持ち自立して行動できるように、個人的・社会的・道徳的に次第に成長することである」⁷

カリキュラム中心の定義

「教育の質は、学習者の多様性を考慮し、それぞれの児童生徒のために（各国の最適の基準に従って）最適のカリキュラムを計画し評価することである」⁸

教育機関中心の定義

「教育の質は、価値ある成果の形で示されるが、基本的には学校で起きることや教育機関のストラクチャーやプロセスに左右される」⁹

以上の定義は、それぞれの教育機関の任務の中で達成すべき不可欠な要素や、例えば学校やカリキュラムなどの教育制度の重要な各要素に焦点を当てている。しかし教育の質の概念は、教育の「全体像」という不可欠な要素を把握するために、よりホリスティックな視点を構築しなければならない。

第2の傾向

メキシコの Silvia Schmelkes は、次のように言う。

「基礎教育が普遍化されていない我が国のような国々は、このレベルの教育の質のために、少なくとも次のような構成要素を含む複雑な概念を理解することを求めることが重要である：

- a) 妥当性: 質の高い (of quality) 教育システムであるためには、児童生徒の現在および将来の生活や、彼らが成長する社会の現在および将来のニーズに関係する、実際の需要や潜在的な需要に合った訓練を提供できなければならない。教育の目標や達成度の妥当性は、教育の質を理解する上で不可欠の要素となっている。学校は妥当性がなければ、児童生徒を就学させ、教育を継続さ

⁵ Wilson, J.D. *Cómo Valorar la Calidad de la Enseñanza* [How to Evaluate the Quality of Teaching]. Paidós/MEC, Madrid, 1992, page. 34.

⁶ Carr, W.; Kemmis, S. *Teoría Crítica de la Enseñanza* [Critical Theory of Teaching]. Editorial Martínez – Roca, Barcelona, 1988.

⁷ MEC. *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza* [Educational Institutions and Quality of Teaching]. Centros de Publicaciones del MEC, Madrid, 1994, page. 33.

⁸ Wilson, J.D. *Cómo Valorar la Calidad de la Enseñanza* [How to Evaluate the Quality of Teaching]. Paidós/MEC, Madrid, 1992, page. 34.

⁹ De la Orden, A. (1993). *La Escuela en la Perspectiva del Producto Educativo. Reflexiones Sobre Evaluación de Centros Docentes* [The School in the Perspective of the Educational Product. Reflections on the Evaluation of Educational Institutions]. En Bordon, Vol. 45, No. 3, page 264.

せうだけの力を持たないからである。

- b) 有効性：基礎教育制度の有効性とは、理論的に標準レベルに達していると思われる児童生徒が全員、与えられた時間内に目標を達成することができることであると（これらの目標が妥当であると仮定して）私は考える。教育制度は、この目標に取り組んだだけ有効になる。この概念は、就学率、継続率、進学率、および実際の学習を含む。
- c) 公平性：質の高い（of quality）基礎教育制度—ある一定の年齢層の人々全員に義務的に提供される教育—を提供するためには、様々な出発点に立つ様々な児童生徒が基礎教育を受けているということ、を、まず認識しなければならない。そうすることで、すべての人々に対して公平に教育の目標を達成するために、児童生徒に合わせて異なったサポートを提供することが提案される。公平性とは、支援を必要とする子どもに、より多くの支援を提供することを意味する。公平性は有効性に反映される。
- d) 効率性：他と比べて少ないリソースで同程度の成果を達成するシステムは、より高い質のものであると言える。¹⁰

この著者は「質の高い教育（education of quality）」という表現を使うことによって、前述したものと同じ立場をとっている。この論文の最初で明確にしたように、このような意味の quality は頻繁にみかけるが、哲学的に不適切であると私たちは考える。さらに、教育の質の概念を操作主義的に定義するとき、理論的な定義の前例がなければ、理論的なものと実践的なもの間の関係がわからなくなり、その結果、たとえばどういう場合に訓練や目標や教育的な達成度が妥当であるといえるかなど、本質的な質問の多くが答えられないままとなる。

第3の傾向

Claves para una Educación de Calidad（「質の高い教育へのカギ」）の中で、チリの著者である Juan Casassus と Violeta Arancibia は、「教育の質とは、社会の中で広範囲に扱われている、重要かつ人・モノを動員する、感情に訴える概念の一つである。それは曖昧だからこそ、豊かなのである」¹¹と述べる。

一般的に哲学的な視点から考えても、そして特に論理的な視点から考えても、教育の質（quality of education）というこの複雑な目標の本質をとらえるには、彼らの考え方は不適切であると私たちは考える。概念を定義し、特徴を示し、例を示し、分け、限定し、一般化することは、深く理解するために行われるべき論理的な思考である。この概念の本質を十分に明らかにできなければ、それを評価できる適切な制度を策定することはほとんど不可能である。

では私たちはどのような立場を取るべきか。私たちはどの傾向に属するのか。何が教育の質かを知ろうとするすべての努力は有効であり、教育の質の本質をとらえるのに役立つ。しかし、ある対象を理解する道は無限であっても、より困難なルートもあれば、より容易なルートもあると私たちは考える。

レーニン「哲学ノート」の中で、「知識は、思考が対象に永遠かつ無限に接近するものである。人間の思考の中で自然を熟考することは、不活性なものや抽象的なものとして、あるいは動きや矛盾がないものとして考えてはならない。むしろ永久に動き続けるプロセスの中で、矛盾の出現の中で、矛盾を解決する中で理解するべきである」と述べている。¹²

¹⁰ Schmelkes, Silvia. Document 3. Programa Evaluación de la Calidad de la Educación [Evaluation Program of the Quality of Education]. Cumbre Iberoamericana, 1997, pages 4-5.

¹¹ Casassus, Juan and Arancibia, Violeta. Claves para una Educación de Calidad [Keys for a Quality Education]. Edit. Kapelusz, Buenos Aires, 1997, page 9.

¹² Lenin, Vladimir I. Philosophical Notebooks. Editorial Progreso, Cuba, 1974, page 67.

彼の言葉から、知識の問題を理解することは、絶対的・相対的真実は無限にあるが、ある弁証法的な道を通じて、専門家としての人間が客観的な真実を求めるプロセスであることがわかる。これは、知識の矛盾する性質を反映している。知識は無限かつ無尽蔵であるゆえに、私たちが知りたい対象や現象の本質に、回を重ねることで、よりうまく近づくことができる。

これらを総合的に考えると、教育の質の概念を理論的に定義するところから始めて、ここから操作主義的な定義を引き出すことが必要だと思われる。その有効性は、複数の多変量分析によって教育の実践の中で確認できる。これらによって、教育の質に関して、組織的に知っていることが増え、知らないことが減るであろう。

文献を調べても理論的な定義に満足できなかったため、私たちは自ら次のように定義する。

「教育の質は、人間形成のコンテキスト、インプット、プロセス、結果の特徴をさす（人間形成には、この論文の前半に示した3つの面が含まれる）。これは歴史的・社会的な条件に左右され、その社会に広まっている哲学的・教育的・社会的・心理学的な思考によって具体的に表現され、標準（思考）とデータ（教育の実践の中で実際に起きていること）との間の距離によって測定される。この思考は、教育の目的と目標にあらわされる」

添付資料

「教育の質」の概念に関する操作主義的な定義

すでに教育の質の概念に関する理論的定義を幅広く取り上げたので、私たちはここから操作主義的な定義について言及する。後者は指標のシステムと理解される。

教育の質のような複雑な概念に対して操作主義的な定義を試みるために、私たちは、因果関係が、出来事の変数—結果の変数の関係を通じて明らかにされるように、教育の質を構成する変数または要素を各グループにまとめる。

プロセスの変数

学校の組織と環境

次元	指標
1. 物理的な条件	学校の建設条件
	学校の個人的な財産や不動産のケア
	休憩場所、体育の授業ができるスペース、学校図書館
	工作室や実験器具の整備
	適切かつ整備された学校の机・椅子等備品
2. 学校の衛生状態	照明
	教育施設の防音
	換気
	水道
	電気
	衛生設備
	黒板の状態
3. 社会心理学的環境	児童生徒や職員の声の調子や口調
	学校に対する満足度やコミットメントの度合
	教員、児童生徒、保護者の意思決定や成果評価への参加
4. 学校組織	授業計画や生活の実行
	人的・物的資源の合理的な配分
	児童生徒および教員の出席・時間厳守の状況
	規律および教材のケア

学校管理職

次元	指標
5. 管理職チームの熱意	管理職の教育職の適正
	仕事の満足度
	児童生徒の発達に対する期待
	正義感および教育能力
6. 管理組織の運営	校長の政治的・技術的指導力
	会議システムの準備および決議の有効性
	教育政策の知識と解釈、および学校の現状に合わせた応用
	管理職としての職務に関する知識（達成度や欠点に関する診断、欠点をなくすアクション、教職員の責任と任務の管理と評価など）
	学校の目標に従って、管理職以外の教職員や組織と協力関係を構築
	他のレベルの管理組織と比べた自立度
7. 管理方法	要求をするだけでなく、全体的な機能の効果的な遂行を認めて褒める
	グループに目標が達成できる可能性を与え、その遂行を批判的に評価する
	管理職および教職員の勤務成績の自己評価および批判的評価戦略の推進
	自由で協力的な人間関係の樹立
	管理方法がもたらす満足度に関するフィードバックのために、意見交換を推進

教員の実績

次元	指標
8. 授業—教育プロセスの実施	指導内容、教育理論、全体的な教授法、専門分野の理解度（発達段階に合わせて、児童生徒が達成すべき目的および目標も含む）
	個々の児童生徒の心理的性格を理解し対応できる能力の程度
	児童生徒の学習に関する最新の情報の理解度
	授業活動全体を通して、プロセスが児童生徒にとって有意義であるような、児童生徒が授業で得られる意欲および積極的な態度の程度
	教育活動の適切なパフォーマンス：導入、実践、コントロール
9. その他の教育学的能力	教員の言語的・非言語的コミュニケーションの質
	適切な授業計画を立てる能力
	教室や学校の適切な社会心理学的環境を作ることに對する貢献
	様々な教育実践を活用
	教員や学校の社会的な任務を適切に把握
	教員が受けた養成や教育の有効性
10. 熱意	教師としての適性
	自信および自己効力感
	公正に行動する能力および指導力
	教職に対する満足度

11. 仕事の責任	学校および授業への出席・時間厳守度
	メソッドに関する研修や他の教員と意見交換できるワークショップへの参加度
	標準の達成度
	専門性のレベル
	学校的意思決定への参加
	教員としての相対的な自立度
	カリキュラムを児童生徒のニーズや学校の状況に合わせて実施
12. 児童生徒、保護者、管理職、同僚との人間関係	児童生徒の抱える問題をどの程度理解し、心にかけているか
	児童生徒の発達に関する期待度
	多様な意見や児童生徒の気持ちを受け入れる柔軟性、および一般的な相違、人種的相違、社会経済的な状況に対する配慮
13. 教育活動の結果	様々な「児童生徒の人格発達」の変数に関して、私たちが実施した操作主義に従って測定する

家族の機能

次元	指標
14. 家族の類型	社会階級の関係（労働者、専門職）
	家族構成（核家族、大家族、完全、不完全）
	居住地域（都市、農村）
	親や保護者の仕事の状況
	家族の経済状況
	親の教育レベル
	家の生活環境
15. 社会的・政治的・道徳的行動	地域活動への参加
	政治的な所属
	宗教
	犯罪歴
	家庭の政治的・イデオロギー的環境について地域社会における認識
16. 生物社会学的な機能の遂行	夫婦関係
	家族の意思疎通、家族関係
17. 教育的な役割の遂行	しつけに用いられる教育的方法
	威信のあり方
	子どもたちの家庭生活に対して、どの程度注意を払っているか
	子どもの精神的・文化的教育に対して、どの程度注意を払っているか
	学校との関係の評価
	子どもの将来に対する期待

コミュニティの教育管理

次元	指標
18. 学校所在地の Popular Council の物理的・人口動態的・歴史的特徴	Popular Council の地理的範囲と所在地
	地域の家庭の特徴
	コミュニティの起源、歴史的出来事、歴史上の人物
19. Popular Council の経済・文化・スポーツ・レクリエーション開発に関する要素	コミュニティの経済の特徴
	主要産物 Popular Council にある文化施設、レクリエーション・スポーツ施設。学校の教育プロジェクトの開発に対する支援
20. 主要な政治的・社会的要素	政治団体、市民団体の政治的環境と運営
	犯罪問題
	主な宗教と宗派、およびコミュニティに対する宗教の影響
	社会的に不利な状況や非行傾向などのリスク・ファクターを抱えた子どもたちを明らかにし、フォローする

結果の変数

学校内の効率性

次元	指標
1. 教育サービスの量的要素	教育 継続率および中退者数
	2. 効率性
	小学校卒業証書（資格）を得るのにかかる平均時間
	中退者の平均教育
	遅進児の割合
	卒業生の進学率
	総効率

児童生徒の人格形成

次元	指標
4. 認知面	科目の標準テストにおける正答率に表れる、吸収した知識の量
	これらのテストの成績レベルに表れる、児童生徒たちが学んだ知識の量
5. 内省－調整	課題の条件や解決方法の模索、および行為のコントロールに対する集団・個人のアクションに関して内省的分析を行う方法が存在するか
6. 感情－意欲	児童生徒の学習意欲、自己評価、期待
	標準の作成、感情、評価志向に対する顕著な影響

学校外の効率

次元	指標
7. 家族の利益	家族関係の改善
	家族の生活水準の向上
	自由時間の有効利用
8. 社会の利益	卒業生（修了生）の雇用者の満足度
	非行指数の減少

セッション1後の質疑応答

ホ・タン・ミ・フン (SEAMO RETRAC)

皆様こんにちは。教育の質に関して皆様と意見交換する機会をいただき感謝申し上げます。教育の質は、どの国においても生活と国の発展のために常に話題に上る課題です。教育制度の質が高ければ、国は繁栄できます。質の高い教育は社会を強化し、その向上に貢献します。「質の高い教育」という言葉はどこでも耳にします。政治家、ビジネスマン、学者、投資家、教員、生徒、保護者、地域社会の人々など、あらゆる人々が高い関心を寄せています。このセッションでは質の高い教育について取り上げ、その定義について討議します。教育の質とは何でしょうか。国によって異なるのでしょうか。それとも同じでしょうか。教育の質に関する共通点は何でしょうか。このような問題を明らかにしたいと思います。

パネルセッション1を始めるにあたり、ベトナムでは教育の質をどのように考えているか、まずベトナムの視点をお話しました。

では会場の皆様から質問を受けたいと思います。

質問1

ケネディ・シェパンデ (ザンビア大使館)

ありがとうございます。モデレーターのフン先生と、素晴らしい発表をしてくださったパネリストの皆様には感謝申し上げます。私の母国、ザンビアなどの国では、教育や教育の質といえば、まず初等教育を指します。初等教育の質は、a) 教員、b) 教室の教育環境の質（青空教室も近代的な教室も含めて）、c) 使える教材の質に左右されます。初等教育の教員は高等教育に進学する学力がなく、大学も行けずに教育制度から脱落して教員になったような人々がいるということが、大きな問題となっています。彼らは教職が第一志望だったのではなく、最後の手段として教員になった人々で、教える意欲がありません。この問題にどのように取り組めばよいか、ご意見をお聞かせ下さい。よろしく願いいたします。

質問2

野口晃菜 (筑波大学)

発表者全員にお尋ねします。市民が発展するためには共通する教育の質があるという話を伺いました。しかし国によっても状況によっても質は異なります。どなたかがおっしゃったように、少数派などの人々の異なったニーズに教育がどのように対応しているかという観点からも、教育の質を考えることができます。先進国でも発展途上国でも、発表者全員のご意見をお聞きしたいと思いますが、少数派のニーズにいかに対応しているかが教育の質を示すと考えることについて、どのように思われますか。

質問3

センソウリンタ・カンペン (JDS 学生)

興味深い発表をありがとうございました。ホ・タン・ミ・フン博士は、ベトナムの将来の課題は不十分な教員訓練であると指摘されました。ジョセフ・アンピア博士は、生徒の成績が技術の応用度に比例すると言われました。エクトル・バルデス博士も、児童生徒の認知能力を育む観点に立っておられました。ホ・タン・ミ・フン博士の発言に戻りますが、ベトナムでは教員の訓練不足を解消するために、教員に対してICTの訓練を奨励したいとおっしゃいました。博士はICTをどこに最初に取り入れたいと思われますか。教員を訓練するにも効率性を考えなければなりません。言語能力を伸ばすためにも、これは非常に重要です。よろしく願いいたします。

パネリストの回答

ホ・タン・ミ・フン (SEAMO RETRAC)

最初の質問は、高等教育に進学する資格がなく、仕方なく教職についた人々に関するものでした。このように意欲がない教員に対して、どのように対処すればよいのでしょうか。パネリストの皆様は、どうお考えになりますか。

エクトル・バルデス (ユネスコ・サンチアゴ、LLECE コーディネーター)

5700万人の教員が基礎教育に携わっています。地球の人口は60億人です。少数の教員で、膨大な数の人々を教えなければなりません。教員の意欲を高めるにはどうすればよいか、よい成果を達成するにはどうすればよいか、これは大きな課題です。教員の意欲を高めるには、より高い給料や、より多くの研修機会を教員に提供する政策が必要です。現職研修と教員養成の両方が必要でしょう。ロシアの研究者が言うように、教師は教える人ですが、学ぶことをやめれば教師として終わりです。つまり教師は教師であると同時に学習者でもあります。高い社会的地位を教員に与える包括的な政策が必要であり、教職は尊敬すべき崇高な仕事であると考えられるべきです。教員の報酬はよくなく、教員は低い給与に苦勞しています。他の職業と比べて6分の1から15分の1しかありません。給与が低いため、教職は不人気です。大卒者にとって教職が魅力的な職業になるようにしなければなりません。

ホ・タン・ミ・フン (SEAMO RETRAC)

バルデス博士がおっしゃったこと以外にも、例えば教員にとって働きやすい環境を作るなど、私たちにできることがあると思います。学校の管理職は教員の声に耳を傾ける必要があります。教員が働きやすい環境にあり、生徒だけでなく学校の管理職からも尊敬されるようになれば、教員も仕事に熱心に取り組むようになるでしょう。

ダニエル・シフナ (ケニヤッタ大学)

訓練を受けていない教員だけの問題ではありません。教員養成課程を受けた人でも、意欲が全くなく、情熱に欠けた教員がいます。根本的な問題は給与です。教員たちは最低水準の給与にもかかわらず、学校で多くの仕事をしていますが、ほとんどの政府はそれを認めず、感謝もしていないようです。例えば私の国ケニアでは、この2週間にわたって大規模なストライキがありました。教員たちがストライキを政府に事前に警告していたにもかかわらず、政府が彼らの声を無視したためです。教員たちが2週間学校に来なかったため、政府も目を覚まして、教員たちの要求を受け入れることを決定し、給与を100%引き上げることを約束しました。しかし2段階に分けて引き上げるというもので、まず給与を30%引き上げ、景気がよくなったら残りを払うというのです。いつ景気がよくなるのでしょうか。景気がよくなったら70%払うというのはナンセンスです。汚職が横行しており、政府が無駄なプロジェクトや自分の利益のために使っているお金を教育に回せば、教員に適切な給料を払えるはずですが、政府が無関心というのが問題です。

マイノリティの問題に関しては、ダカール行動枠組み(2000年)も取り組むことを誓っていますが、実際には何も行われていません。コミットメントの欠如がここでも問題です。私が言いたいのは、多数派に対する質の高い教育には批判的な目で見ることがあるということです。だれのための質でしょうか。それは支配階級のための質を再生産するためだけのものであって、マイノリティのための質は付け足しに過ぎないのでしょうか。

瀬沼花子 (NIER)

TIMSS の質問紙調査と日本の教員採用の状況の 2 点について述べたいと思います。児童・生徒の TIMSS の成績についてはすでにお話しした通りですが、子どもたちの算数・数学の得点を調べるだけでなく、教員が算数・数学の問題を解く力が一体どのくらいあるのか、それを評価する必要があるのではないかと国際的に議論されたことがあります。それだけ、教員の質の低さが国際的に問題になっているのです。ただし教員に算数・数学の問題を解かせるのは実際難しいので、実施されていません。

そこでこれに代わるものとして、TIMSS 調査では教師質問紙の中で先生に「教える内容にどの程度準備ができていますか」を聞いています。日本の先生は「とてもよく準備ができています」の割合が国際的にみて低いという特徴があります。でもよく準備ができていますと答えた先生に習っている国の児童・生徒の得点が高いかということ必ずしもそうではありません。日本の先生は控えめに回答しがちです。

次に、教員採用の状況です。日本語の「先生」には人生をよりよく理解し、先に生まれた先達として子どもたちを導く必要があります。かつて日本では教職は聖職であり非常に人気がある一方で採用数が大変少なく、倍率が数十倍という狭き門の時代がありました。今では東京などのように小学校は 2 倍程度に緩和されているところもあります。

教員の給料は 1970 年代以降、(それ) 以前に比べ高くなってきていますが、その分、以前に比べ優秀な教員が集まったかということ必ずしもそうではなく、教員の能力や姿勢や授業のやり方に多くの問題点があります。優秀な教員に高い給料を支払うにはどうすればよいかは、今でも課題です。優秀な教員を特定することが難しいからです。

県ごとの教員研修は、初任者研修、10 年目から 15 年目の研修などありますが、今年から教員は 10 年ごとに免許更新講習を受けるようになります。従来終身有効だった教員免許は、運転免許と同様更新しなければなりません。この免許更新講習によって教員の質が高まればよいのですが、今後よい方向に向かっていくのかどうか分かりません。

ホ・タン・ミ・フン (SEAMO RETRAC)

少数派に関する 2 つ目の質問について、シフナ教授が少し触れられました。少数派の児童生徒のニーズについて、どなたか付け加えることはありませんか？

ジョセフ・アンピア (ケープコースト大学)

少数派や恵まれない人々の問題についてですが、例えばガーナでは大学に進学する高校生の 80% は 20% の高校の出身で、残りが 500 の高校の出身です。つまりほとんどの大学生はわずか 20% の高校から来ているということです。恵まれない多くの生徒は、これらの高校の生徒とは競争できません。そのため国公立の大学は下位の高校の出身者たちに特別な枠を設け、それらの生徒もいくらかは大学に進学できるようにしています。このような機会を与えられた生徒たちは、たいへん優秀な成績を収めているので、これらのグループを対象にするべきです。私たちの教育はアカデミックな勉強に偏っていると思います。それで多くの人々はアカデミックな教育を希望しますが、職業訓練のプログラムなども多くあります。職業教育は成績の低い生徒のためのものではなく、それらの分野に関心を持つ生徒たちのものであるべきです。成績の低い生徒たちは技術教育や職業教育を選ばざるを得ず、科学からは遠ざかります。これは生徒にとって望ましい状況ではありません。個性は多様性と切り離せません。一つだけを強調しすぎて、個々の生徒が何を望んでいるかを無視することがないように気をつけなければなりません。職業教育や技術教育は大事ですが、生徒に選択を無理強いすべきではありません。それは個人の問題だけではなく、教育の問題です。どうすれば社会に対して最善の貢献ができるかという観点から、それぞれの生徒が選択できるべきです。

ホ・タン・ミ・フン (SEAMO RETRAC)

学校の ICT に関する 3 つ目の質問についてですが、ベトナムでは、まず教員に対して ICT を学ぶように奨励しています。授業というより授業の準備のために ICT を活用するよう教員に求めています。教員がコンピュータの使い方を理解し、教案を手書きではなく準備し、インターネットにアクセスして授業の資料をより多く得る方法を知ることが目的にしています。第二に、ICT を教員研修に活用しています。私たちはオンラインで教員研修を実施し、異なる州の教員が同時にコンピュータに接続して同じアクセスができるようにしています。これは SEAMO がフィリピンで始めたプロジェクトで、成功しています。また生徒に対しても、インターネットに接続できるコンピュータをより多く提供するように努めています。よく行われている方法は、教員が生徒に対して、オンラインで情報を検索し、特定の種類の情報源から写真やデータを得るように求める課題を出す方法です。ICT は学校の管理にも使われています。10 年前は完全に手作業で行っていましたが、今は 90% 近くがコンピュータを活用しています。ベトナムではこのように ICT を使っています。パネリストの皆様にご意見をお聞きしたいと思います。この他にも ICT を活用する方法はありますか。また ICT によって教育の質を向上させることができると思われませんか。

エクトル・バルデス (ユネスコ・サンチアゴ、LLECE コーディネーター)

ICT という新しい技術を活用して、学校教育を通じてデジタルデバイドを削減するべきだと思います。そのためにはしっかりとした政策を立てることが重要です。1 週間ほど前、学校の重要な機材としてコンピュータのシステムを私の事務所に提供下さる方がおられました。しかしこのシステムを提供しようにも、必要な電気がある国は 20% しかありません。つまりコンピュータを寄贈した写真を撮ることが、この方の真の目的でした。この方は写真に写りたかっただけで、デジタルデバイドの問題を解決するためにコンピュータを下さったのではありませんでした。兵器を使いこなすためには有能な兵士が必要です。私たちにとってそれは質の高い教員です。

ホ・タン・ミ・フン (SEAMO RETRAC)

皆様、様々な視点やアプローチがありますが、教育の質とは何でしょうか。様々な指標がある中で、より重視される指標もあります。例えば試験などです。それ以外にも検討すべき要素がたくさんあります。教育の質を考えると、いろいろな考え方がありますが、次のような共通点があると思います。

1. 平等に教育を受ける機会を保障する教育環境
2. 質の高い授業とカリキュラムなどの投入
3. 児童生徒の意欲や創造力を育む授業と学習の過程
4. 様々なタスクや学校教育の効率性によって測られる成果、成果物

考え方は時代によって変わりますが、教育とは何かを明らかにすることによって、政府や教員や児童生徒が高い質の教育を確保できるようになります。

最後に、発表下さったパネリストや会場の皆様に、有意義な質問や討議に熱心にご参加いただき感謝申し上げます。

吉田和浩 (広島大学)

きちんと時間を守っていただき、ありがとうございました。これから 30 分間、休憩をとります。会場に多くの専門家をご参加下さっていますので、この機会にパネリストの皆様と引き続きお話いただければと思います。セッション 2 は 4 時から開始します。

パネル・セッション2

「教育の質向上のためのガバナンスと国際教育協力の役割」



【モデレーター】

アノップ・ポンワット チェンマイ大学教育学部長

【パネリスト】

マーク・ブレイ ユネスコ国際教育計画研究所長
アルバート・ビヤムギシャ ウガンダ教育・スポーツ省計画局次長
ジョセフ・チモンボ マラウイ大学教育研究訓練センター所長

【モデレーター】

アノップ・ポンワット

チェンマイ大学教育学部長

チュラロンコン大学学士（政治科学）。フォード財団奨学生としてスタンフォード大学修士（国際開発教育）、フロリダ州立大学博士（国際教育開発）。帰国後タイ教育省に勤務しノンフォーマル教育に従事。1982年より18年間、チェンマイ大学教育経営プログラムで教鞭をとり、2005年より現職。

【パネリスト】

マーク・ブレイ

ユネスコ国際教育計画研究所長

ケニア、ナイジェリアの中等学校で教壇に立った後、エジンバラ大学、パプアニューギニア大学、ロンドン大学に勤務。香港大学教育学部長 兼 比較教育学特別講座教授を経て、2006年3月より現職。アフリカ、アジア、カリブ海諸国、南太平洋諸国の政府や国際開発機関へのコンサルティング経験を豊富に持つ。40冊以上の編著書、200本以上の論文・章を執筆。

アルバート・ビャムギシャ

ウガンダ教育・スポーツ省計画局次長

ウガンダ国マケレレ大学学士（教育学・統計学）、英国シェフィールド大学準修士（純粋科学）、同大学修士（理学）。マケレレ大学統計・応用経済研究所講師（1993年～2000年）を経て現職。現在は神戸大学博士後期課程にも在籍。

ジョセフ・チモンボ

マラウイ大学教育研究訓練センター所長

英国サセックス大学博士。マラウイ教育省で研究・評価を担当、その後マラウイ大学教育研究訓練センター長に就任。広島大学（2004年）および神戸大学（2005年）にて客員教授を経験。また SACMEQ（教育の質調査のための南東部アフリカ諸国連合）の調査にも参加、その他数多くの論文を執筆。

【モデレーターの冒頭の言葉】

アノップ・ポンワット
チェンマイ大学教育学部長



ご来賓の皆様、ご参席の皆様、このように午後遅くからのパネルディスカッションのモデレーターをするのは非常に危険ですが、とにかく普通は講義で眠ってしまうような午後の時間帯に発表するのは私たちの責任ではないので、お許し下さい。

セドー教授が午前の部で発表されたことを念頭に置いて、ガバナンスと国際協力の役割について討議したいと思います。セドー教授は、多くの問題や課題があり、すべての問題が重要だと言われました。ですから今日の討議では優先順位をつけずに話し合いたいと思いますのでご了承ください。

このパネルのモデレーターを務めさせていただき光栄に存じます。このセッションではガバナンスと国際協力の役割の二つが主なテーマで、その両方とも取り上げたいと思います。パネリストのお二人は教育に関する国内の専門家であり、後のお一人は国際機関の専門家です。この午後のセッションは、まずユネスコ国際教育計画研究所（IIEP）のマーク・ブレイ所長にお話をいただき、その後、私の長年の同僚であるウガンダのアルバート・ビャムキシャ氏、そして最後にマラウイのジョセフ・チモンボ氏にお話ししたいと思います。



【パネル発表】

マーク・ブレイ

ユネスコ国際教育計画研究所 (IIEP) 所長



一日の最後のセッションのパネルに参加するのは大変ではありますが、よいこともあります。その一つは、これまでのプレゼンテーションの内容を反映させながら討議できることです。座長も指摘したように、セドー教授は多くの問題を取り上げ、どれも重要な課題だと言われました。セドー教授のプレゼンテーションから他にも学べるものがいろいろあり、このパネルでも取り入れてゆきたいと思います。

ご紹介いただいた通り IIEP における私の役割は、国際的に見て、ユネスコの加盟国が様々な決定を行う際に役立つ経験や教訓を明らかにすることです。ユネスコは多くの書籍やウェブサイトなどで活動を紹介しています。「EFA グローバルモニタリングレポート」をご存じの方もおられるでしょう。2009 年版はガバナンス¹を特集し、教育の質を取り上げています。これはまさに本フォーラムで取り上げているテーマです。

そのような文献を読むと、2008 年のフォーラムのメッセージや過去数十年の関係会議と比べて、2009 年の今回のフォーラムは、どう同じでどう違うのかと思うでしょう。セドー教授のお話にあったように、数多くの問題がある程度今も続いていることは確かです。しかし多くの分野で前進もしています。そのいくつかはグローバルモニタリングレポートでも取り上げています。2008 年の JEF V では、アフリカ教育開発連合 (ADEA) のママドゥ・ンドイエ氏が基調講演者でした。そのときの報告書には、彼が「アフリカ悲観主義」は危険だと述べたことが引用されています。幸いにも「アフリカ楽観主義者」もいて、彼らは大きな進歩を指摘しています。

2008 年の JEF では、だれも今のような金融危機を予想していなかったと思います。そういう意味で、2009 年のフォーラムの状況は 2008 年のフォーラムの状況と大きく異なります。このような状況の変化に、私たちはどのように対応すればよいのでしょうか。教育者の会議では、教育こそ金融危機の際にも守らなければならない基本的な投資であると主張するでしょう。これは重要なメッセージで、広く伝えなければなりません。教育者の間だけでなく経済開発省やその他の人々にも、このメッセージを伝えなければなりません。とりわけ基礎教育を守ることが重要です。基礎教育こそ、それ以降のあらゆる教育の土台となるからです。教育の公平性と質は両方とも重要な優先課題であるというのが、今日私が聞いたメッセージの一つです。

長期的にみて、この数十年間でどのように私たちの仕事が変わってきたかを考えると、以前はそれほど緊急を要した問題ではなかった汚職が、現在は重大な問題となっています。この点について IIEP は、汚職の規模や対策に関する重要な活動を行ってきました²。状況は曖昧かつ複雑になってきています。EFA グローバルモニタリングレポート 2009 は不平等を取り上げています。公共部門は公平を重視し一般市民のニーズに応える役割があるとセドー教授は強調しました。セドー教授が言われたように、児童の大多数は公教育に

¹ UNESCO (2008): *Overcoming Inequality: Why Governance Matters. EFA Global Monitoring Report 2009*. Paris: UNESCO.

² See e.g. Hallak, Jacques & Poisson, Muriel (eds.) (2006): *Governance in Education: Transparency and Accountability Matter*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP); Hallak, Jacques and Poisson, Muriel (2007): *Corrupt Schools, Corrupt Universities: What can be Done?*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).

頼っています。ここ数十年の間に私立の教育機関が大幅に拡大しており、公教育を捨てて私立学校を選ぶ裕福な家庭が増える危険性があります。

また、中央集権化と地方分権化のバランスも注意深く監視しなければなりません。今朝、外務省の代表者が分権化を加速するのが望ましいと言われました。しかしある程度の注意が必要でしょう。なぜなら分権化が進む中で、不平等が拡大し、制度全体の有効性が低下し、小さな汚職の機会が広まる場合もあるからです。すべての行政機構は、国家の役割を明確に理解した上に構築されなければなりません。多くの国々は、この点を強化する必要があります。現在の金融危機によって、自己調整機能の弱い民間部門の存在が暴露されました。皮肉なことに、経済を崩壊させた民間部門の問題は、公共部門にも問題をもたらしています。各国政府は、税収が落ち込み財政基盤が弱体化する中で、公共部門を強化するためではなく、銀行や民間企業を支えるために公的資金を注入しなければなりません。国際的には、この危機によって低所得国の公共部門に対する援助が削減される危険性があります。つまり、中央政府においても地方自治体においても公教育制度を強化しなければならないのに、目標を達成する資金の確保がますます困難になる可能性があるのです。

IIEPは主要な取り組みの中で、これらのテーマも取り上げています。私たちの主な役割は、ユネスコの加盟国の政府と協力して、各国の活動を支援することです。市場操作が公立学校制度の内外に及ぼす影響も調査しています。IIEPは具体的な取り組みの一つとして、経済などの諸要因によって公立学校の制度外で民間教育がどの程度広まっているかを調査しています³。日本では「影の教育」ともいえる「塾」の長い伝統があります。世界でも様々な形の「影の教育」が広まってきています。民間教育にも長所があるかもしれませんが、多くのマイナス面もあります。特に、公立学校の教員が民間で教える機会を増やすためにカリキュラムの内容を意図的に抑えることが大きな問題です。これによって、政府が公教育を無償化している一方で、授業料を払う教育が拡大しているという矛盾が生じています。このような「影の教育」の拡大は、ガバナンス、公平性、質に大きな影響を与えています。

最後にまとめとして、ガバナンスは非常に重要なテーマで、私たちはお互いに多くのことを学びあえるということを申し上げます。これは複雑な問題です。簡単なら、このようなフォーラムで議論する必要がありません。国際協力の大きな利点の一つは、世界各地の経験を学べることです。このフォーラムを開催下さった日本の主催者に、心より感謝申し上げます。パネリストの他の2名のお話や、皆様との意見交換を楽しみにしています。

³ See e.g. Bray, Mark (1999): *The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implications for Planners*. Paris: UNESCO-IIEP; Bray, Mark (2009): *Confronting the Shadow Education System: What Government Policies for What Private Tutoring?* Paris: UNESCO-IIEP.

【パネル発表】

アルバート・ギャムギンヤ ウガンダ教育・スポーツ省計画局次長



今日は、初等教育に絞って発表したいと思います。開発途上国では多くの意味で初等教育が学校教育の中心となっているからです。例えばウガンダでは、次のような理由で初等教育が重要です。まず、ウガンダでは児童生徒・学生のうち過半数の800万人が小学生です。第2に、初等教育は完全に地方分権化されています。第3に、教育予算の半分以上、少なくとも60%が初等教育の予算です。第4に、教育援助機関の90%が初等教育を援助しています。第5に、初等教育の成績は政治的な関心事です。初等教育の普及だけでなく、高等教育を修了するまで勉学を続ける優秀な生徒を輩出できるかどうかは、政治の議論的となっています。国際的には、教育政策の効果を上げるために、政治、経済、行政の権限の分権化が世界的な潮流となっています。ほとんどの開発途上国は、初等教育の質を高めるよいガバナンスの手段として、国際協力や地方分権化を採用しています。

過去10年の動向を振り返ると、2000年に開催されたダカール世界教育フォーラムは、教育開発において市民社会の主体的な参加を確保することを宣言しました。2005年3月のパリ宣言では、国の開発戦略を強化し、優先課題と援助の整合性を高めるために、重要な改善分野やパートナーシップとコミットメントの基本原則を明らかにしました。

ウガンダの人口は現在約3000万人近くあり、そのうち0歳から14歳までの人口は34%です。経済成長率は5%を超えており、インフレーション率は6%です。人口の31%は未だに貧困ライン以下の生活をしています。フォーマルな学校教育は、初等・中等教育は7-4-2制で、大学教育は3-5年制です。その他の高等教育機関もあります。

すでに述べたように、教育予算の最大の部分(60%)が初等教育部門の予算です。教育部門の基本目標は「教育戦略投資計画」(1998-2003)および「教育セクター戦略計画」(2007-2015)に基づきます。教育セクター戦略計画の主な特徴の一つは、初等教育の完全普及(UPE)を実施することです。

国のレベルでは、初等教育のガバナンスと実施の全体的な責任は、教育スポーツ省にあります。地方のレベルでは、地方の教育長(DEO)の役割です。小学校のレベルでは、学校のガバナンスは学校管理委員会の責任です。初等教育部門の予算を確保するために、1997年の改革によって初等教育に対する資金を募り、その結果、公立小学校の授業料が無償化されました。

初等教育のガバナンスの改革によって、地方分権化政策、初等教育改革計画、セクター・ワイド・アプローチ、貧困撲滅行動計画、質向上イニシアティブなどが採択され、教育スポーツ省の改革が実施されたほか、地方自治体に教育・学校管理委員会が設置されました。これまでに代わるモダリティーとしてのセクター・ワイド・アプローチ(SWAp)の採用は、全体的なアプローチをめざす、ドナーのイニシアティブです。

1997年にウガンダが実施した初等教育の完全普及は、外国の援助機関とウガンダ政府の関係が変わる先駆けとなりました。これ以降、①教育スポーツ省とドナーによって教育セクター諮問委員会が設立されて、政策に関する対話が強化され、②管理と調整が改善され、③計画と予算が改善され、④毎年10月または11月に合同で実施される教育セクター検討会を通じてモニタリングと評価が改善されました。

初等教育のガバナンスを改革した成果として、教育サービスが分権化され、コミュニティの参加が促進されました。また、2008年の教育法の制定により、オーナーシップのプログラムが強化されました。教育政

策の枠組みの調整と整合性（アラインメント）が改善し、説明責任も明確になりました。

最後に、ウガンダでは教育のアクセスは達成しましたが、初等教育の質向上という大きな目標は達成できていません。しかし大きな前進がありました。小学校6年生のうち、学力があると評価された者は2003年に20%でしたが、2008年には50%になりました。地方分権化によってSWApのプロセスを制度化したことで、教育サービスの提供は確実に改善されました。ウガンダ政府とJICAなど教育援助機関とのパートナーシップと協力関係も強化されました。



【パネル発表】

ジョセフ・チモンボ

マラウイ大学教育研究訓練センター (CERT) 所長



ありがとうございます。ガバナンスと質について発表するように依頼されたとき、まず思ったことは、ガバナンスと地方分権化を切り離すことはできないということです。特にアフリカのほとんどの国々で進行している変化を考えると、この二つは切っても切れない関係にあります。地方分権化によってガバナンスを向上することで、質向上の機会が大きく広がることを、この発表によって明らかにしたいと思います。

ウガンダで現在行われている主要な政策は初等教育の無償化です。つまり授業料や学校整備費を無料とし、制服もなしとする政策です。この政策に対してユニセフは、130万冊の練習帳を提供し、108の教室を建設し、40校に安全な水を供給することを約束しました。GTZはゾンバ地区に約248,000冊のノートを寄付し、教員研修のために約450万米ドルを提供しました。USAIDは830万冊の練習帳を調達しました。また、その他の地域機関が160万冊の練習帳や鉛筆を寄付しました。しかし教育現場の現実には、はるかに多くの支援を必要としています。

「万人のための教育」を許容可能な期間内に達成するためには、現時点で多くの国々において資金が不足しているという事実を国際社会は認めており、世界銀行、地域開発銀行、民間部門などの二国間援助機関や多国間援助機関が、できれば援助の形で新たな財政的援助を提供することが求められています。世界教育フォーラムは、「万人のための教育に真剣に取り組んでいる国々が資金不足によって目標達成が阻まれることはあってはならない」と宣言しました。しかし実際には、その通りに行われていません。

初等教育無償化の影響により、マラウイの小学校では指導用・学習用の教材が不足し、資源の分配が偏り、教室は極めて不備な状態です。多額の資金不足により、多くの学校は劣悪な教育環境を強いられています。その結果、まともに学習が行われず、マラウイの学校に入学した多くの子どもたちは、何も学ばずに中途退学しています。教育政策は貧しい人々に教育を提供できていません。(貧困削減文書の目的にあるように) 貧しい人々に教育を提供することが目的だったとしても、量を拡大した結果、質の深刻な低下を招いています。質、量、平等は密接に関連した共通の目標であり、それぞれ他を代償にすることがあってはならないというのが私たちの教訓です。

私たちが訴えたいことは何か、問題点は何かというと、第一に、学校が適切に機能していません。学校では授業や学習がほとんど行われていません。学校は教育を提供しておらず、児童生徒の成績は非常に低い状態です。マラウイの子どもたちは何も学ばずに学校を出ています。

質の高い教育を提供できる大きな機会があるのに、実際の教育現場である学校の状況をみれば、机のない子どもたちが大勢います。今朝セドー教授も指摘されたように、児童労働、飢餓、遠隔地など多くの要因によって、子どもたちは学校をやめざるをえない状況です。それはこの「就学者数の減少傾向」にも表れています。

ここで考えられることは、人々に権限を与えること、すなわち地方分権化です。地方分権化によって、学校の機能を向上できると考えます。しかし多くの関係者の役割をみると、中央政府が明らかにほとんどの機能を掌握し続けています。現場の人々にはほとんど実権がありません。

明らかに、政策を実施する能力が不十分です。政策立案だけでなく日常業務においても、中央が実権を握り続けています。教育の規制は中央政府の義務であるとされています。学校の建設や改修、教科書の配布や

その他の教材の提供も、地方の教育事務所長の権限で実施できません。権限を実際に委譲することに後ろ向きなので、あらゆるレベルで説明責任に影響が出ており、ほとんどの学校は資源なしで運営されています。また、北の隠れた意図があります。TICAD III で宣言されたにもかかわらず、アフリカとその他の国際社会との間には相互信頼と尊敬が欠如しています。信頼関係が皆無で、北は南に対して何をすべきか、どうすべきか、命令し続けています。

必要な経済力がないために人的資源も物的資源もないマラウイのような国は、最低限の質を伴った教育を提供するために、どうすればよいのでしょうか。外国の援助機関は、ほとんど効果的に活動を調整していません。その一方、多額の援助金が国内の機関を弱体化させています。また、似たような状況の国々でも地方分権化が同じように効果があるとは限りません。地方分権化は、しばしば複雑な力関係が働いているため、ある状況で成功したとしても、簡単には他に移すことができません。目標は達成不可能という現実を直視し、国によって政策が異なることを考えた上で、多様な戦略を立てるべき段階にきていると考えます。堅実なやり方で、UPE を段階的に推進するべきです。児童生徒が学校教育を継続できるように、しっかりとした基盤の上に UPE を構築すべきです。ダカール後の課題は、より効果的な戦略や政策を国家レベルで立案し、そのような政策を成功させるために必要な財源を、国際的な行動を通じて提供することです。

多様性と相互信頼を尊重しなければなりません。真の意味で地方分権化を実現しなければなりません。様々なレベルの人々に権限が適切に委譲され、必要な介入が行われることで、学校がエンパワーされ、学校としての機能を果たすことができるようになれば、政治によって決定された政策を効果的に実行できるようになるでしょう。



パネルセッション 2 後の質疑応答

アノップ・ボンワット (チェンマイ大学)

たいへん順調に進行していますので、もう一つのパネルではやりませんでした。パネリストの皆さんから、それぞれ1分ずつ各発表についてご意見をいただきたいと思います。マーク・ブレイ氏が言われたように、彼のプレゼンテーションに関する報告書のコピーがありますので、それをお読みいただき、報告書の所見についても討議したいと思います。特に自国の経験から学んだこと、非常に重要なケースや自国の例など、様々な話題があると思います。

ガバナンスの状況と国際協力の役割は多くの国々において今でも重要な問題です。ウガンダでもそうで、アルバート・ビヤムギシャ氏は、ウガンダのSWApのプロセスと地方分権化について結論部分で指摘されました。タイも含め多くの国々で、SWApや地方分権化が提唱されています。このような政策により、ウガンダでも教育の提供が改善したとビヤムギシャ氏は言われました。これをいかに教育の質向上に結び付けられるのでしょうか。地方自治体が教育を提供する役割を担うことで、地方自治体はより大きな権限を持つようになります。タイでもそうなっています。質問ではなくコメントですが、ウガンダの成果の一つが教育スポーツ省の改革であり、その詳細を学ぶことは非常に興味深いと思います。ウガンダが質の高い教育を提供するために、どのように抜本的な改革をしているのか、皆さんが関心を持たれているところだと思います。

ジョセフ・チモンボ氏はマラウイの教育無償化政策についてウガンダと比較しながらお話し下さいました。タイでも4歳児から15年間、無償教育を提供することに着手しています。タイ大使館の同僚は、今、タイの首相が投資促進のために日本の官僚の方々と会うのに同行しており、残念ながらここに参加できませんでした。タイで15年間の無償教育を提供するのにあたり、無償化政策の様々な問題が露呈しています。異なった背景や状況ではどうなのか、どのようにすれば成功するのでしょうか。少し私のコメントを述べさせていただきました。ここでパネリストの皆様から1分か2分ずつコメントをいただき、それから会場の皆様に討議に加わっていただきたいと思います。

マーク・ブレイ (ユネスコ IIEP)

またお話しできる機会をいただきうれしく思います。この機会にパネリストのチモンボ氏に質問をしたいと思います。私が間違っていなければ、無償初等教育とは、

- ・ 授業料無償
- ・ 学校整備費なし
- ・ 制服なし

を意味すると言われたと思います。それに加えて

- ・ 質が低い

と言われたように思いますが、そう解釈していいですか。実際、私たちは量と質の問題に直面しているので、お尋ねします。事実、無料のものなど何もありません。必ずだれかが払わなければなりません。無償教育といえども、どこから資金を調達しなければなりません。また、これらの財源はどのように管理されているのか、どのような説明責任のメカニズムがあるのかも考えなければなりません。またチモンボ氏は、真の意味での分権化についても話されました。どのような分権化が真の分権化で、どのような分権化が真の分権化ではないのでしょうか。マラウイの教育無償化は中央政府による集権的な政策のように思いました。これは地方分権化とは矛盾します。質を維持するために授業料を集めたいとコミュニティが望んでも、授業料を取ることができないからです。

ジョセフ・チモンボ (マラウイ大学)

私はわが国の政府に提言すべき立場、提言できる立場にあることから、無償教育という考え方は忘れて、どうすれば教育を提供できるのかを真剣に考えるべきだと言いたいです。政治家は無償初等教育を公約に掲げて当選しますが、実際は何も無料ではありません。私たちはいろいろ研究しました。結果は、練習帳や鉛筆や給食など貧しい家族にとって大切なものは何も政府は提供できないということを保護者に示すものでした。もちろん、これらがすべて無料になると政府が保護者に言っても、実現はたいへん困難です。無償教育だから政府が提供するべきだという期待だけが煽られます。

アルバート・ビヤムギシャ (ウガンダ教育スポーツ省)

教育省の改革を実施して成果をあげたことから何を学んだかをお話するのがよいと思います。まず教育スポーツ省は、わが国の教育戦略計画に基づいて改革を実施しました。これによってセクター・ワイド・アプローチを管理する同省の能力が高まりました。その他にも国内セクター全体の能力を高める活動によって、中央政府から地方のレベルまで切れ目なく能力が向上したように思われます。第二に、制度的なメカニズムを取り決めました。これにより国際機関は教育資金提供機関グループ (Education Funding Agencies Group: EFAG) に属し、教育スポーツ省は教育セクター諮問委員会を設立しました。このような制度と共に教育セクターを見直すプロセスを導入し、様々な関係者が教育セクターの活動に関する政策対話や計画、管理、モニタリングに協調的に共同参加する仕組みが強化されました。第三に、計画と予算が改善されました。毎年3月に計画・予算ワークショップが開かれます。これはドナー、関係省庁、市民団体、地方自治体、学校・カレッジ・大学、教育スポーツ省の参加者からなる高度な諮問機関で、その主な目的は、現行会計年度の予算執行状況を検討し、交換条件の交渉を通じて来期の予算割り当てに合意することです。財務計画経済開発省が予想する財源に合わせて、財政上の優先順位、来期の予算支出、パフォーマンスの目標に関する合意が形成されます。最後に、教育セクターは善政が敷かれており、優先順位が高い項目について、少なくともいくつかは財政的に保証されています。

アノップ・ボンワット (チェンマイ大学)

チモンボ氏はプレゼンテーションの中で、北の隠れた意図について指摘し、アフリカとその他の国際社会との間に相互の信頼と尊敬が欠如していると言われました。その証拠は何ですか。また国際協力の役割は何でしょうか。互いに信頼し尊重し合える関係をつくるために、私たちは失敗からも学べると思います。これは非常に興味深いことと思います。

ジョセフ・チモンボ (マラウイ大学)

マラウイでは、DANIDA が今までに何を国民に対して行ってきたか、記憶に新しいところです。DANIDA は中等教育の大規模な改革を進めておきながら、ある日突然、このような政府ではやっていけないと言って帰ってしまいました。ここでこうして話をしているときも、DANIDA がマラウイは民主的ではないと言って帰ってしまったために、マラウイの学校は困難な状況にあります。TICAD などの活動に参加するときには相互信頼が必要です。国内レベルでも信頼関係が大事です。マラウイの人々はほとんど自立しておらず、非常に貧しい状況です。マラウイに来るほとんどの人は、人々が家族を支えるために苦勞しているのを目にします。ウガンダが5年以上も FTI を成功させているのに、なぜマラウイはできないのだろうか、私はときどき思います。何が問題なのでしょう。答えははっきりしています。極度に貧しい生活状態では、どうしようもできないのです。DANIDA がひどいことをやってきたので、援助者に対する信頼が

必要です。

アノップ・ボンワット (チェンマイ大学)

会場には楽観主義の方々もたくさんおられると思いますので、会場の皆様からコメントをいただきたいと思います。できるだけ多くの方々に発言いただけるよう、おひとり 2、3 分以内でお願いいたします。

質問 1

西村幹子 (神戸大学)

質問があります。私はガバナンスと、政治的な要素と地方自治体のバランスについて特に関心があります。初等教育無償化 (UPE) 政策はたいへん政治化され、人気も高く、急速に改善されています。しかし適切な戦略がなければ、現場が混乱します。政治の指導者に関して調査した結果、様々な対立があることがわかりました。地方レベルでは地方分権化はよいことですが、地方の委員会が予算の執行権を与えられても、その専門家ではない場合もあります。他の部門との縦割りのため、学校を建てる場合も、専門的に調査して選んだ場所ではなく、政治的な理由で場所が選ばれるかもしれません。無償教育なので保護者は何も払わなくてよいと政治家が言うために、保護者の参加が妨げられています。政治指導者が地方でどのような役割を果たしているのか非常に関心があります。

質問 2

デミス・クンジェ (マラウイ大学)

もう少しわが国の状況をご理解いただくために、同僚のチモンボ氏の発言に、いくつか付け加えたいと思います。地方分権化とは名ばかりです。中央政府は、教員の給与や採用など、地方分権化されるはずの機能の多くをいまだに掌握しています。そのため、地方自治体は教員の採用すらできない状態です。学校の管理職でさえ、資金を待たねばならない状態です。思うように予算を執行できないのに、学校を管理しなければならず、地方自治体も校長も大きなプレッシャーを感じています。例えば学校に 2 人しか教員がおらず、地方自治体の課長もその状況をよく知っているのに、教育省が教員を配置してくれるのを待つしかないというのが現状です。写真で見たように、地方にもっと権限を委譲しなければなりません。そうすれば、地方の人々が自分たちで、ずっと良いものを建てるでしょう。権限が与えられればそうするでしょう。教育省がそこまでやることは、ほとんど無理です。地方分権によって状況は変わるかもしれないと思いましたが、そうなっていません。

質問 3

北村友人 (名古屋大学)

ありがとうございます。ガバナンスの問題について 2 つ質問があります。開発途上国について議論するときには常にガバナンスが話題となりますが、「(国際機関と先進国を中心とする) 国際社会のガバナンスはどうでしょうか。国際社会ではほぼ同じアプローチを取っており、単純な一つのグローバル・ガバナンスの方向に向かっているように思います。そのような中、国際協力のガバナンスの多様性をどのようにすれば確保できるのでしょうか。第二に、自分の国のことを振り返っても、先進国でさえ完全なガバナンスがある国はありません。どのようなレベルのガバナンスがよいのか意見がまとまっていないときに、どのようなガバナンスがよいと考えたらよいのでしょうか。国際社会はガバナンスのレベルを指標としているので、私の 2 つの質問は関連しています。開発途上国だけでなく国際社会において、ガバナンスの問題をどのように議論す

ればよいでしょうか。

アノップ・ボンワット (チェンマイ大学)

政策決定権を与えられた地方自治体も存在しますが、そうでない地方自治体もあります。日本では地方自治体の権限だと思います。他の国々と似ているかもしれません。タイでは地方分権化について非常に混乱しています。教育省の地方出先機関は自分たちの管轄だと主張しますが、公約が地域内で支持されて当選した地方政府にとって、教育省のこのような姿勢は問題となります。比較対象はたくさんあり、先進国の経験を話し合うのもよいと思います。もう一つ質問をどうぞ。

質問 4

ミャグマル・アリウントヤー (一橋大学)

非常によい発表をありがとうございました。たくさん質問がありますが、時間が限られているので、最もお聞きしたい質問をアルバート・ビヤムギシャ氏にお尋ねします。私の理解で間違いなければ、ウガンダの地方分権化は政治的に成功しただけでなく実施面でも成功したと言われたと思います。私の国のモンゴルにとっても、それは非常にいいことと思います。ご存じのようにモンゴルにも多くの問題があります。成功するまでに多くの問題や課題があったに違いないと思っていましたが、発表をお聞きして、地方分権化の改革や適応の過程で、何も制約や問題がなかったように聞こえました。いかがですか。

パネリストの回答

アルバート・ビヤムギシャ (ウガンダ教育スポーツ省)

最後の方のご質問からお答えしたいと思います。私のプレゼンテーションは楽観的です。ブレイ氏は問題あるところに課題が生まれると言われました。問題はどこにでもあります。それを私たちは課題と呼んでいます。私がいちばん取り上げたのは、初等教育のガバナンスと国際協力の役割です。もちろんいくつかの課題を挙げることもできますが、時間がありませんでした。会場の西村博士も指摘されたように、一つは実施上の課題です。

ウガンダの中央政府は、2008年教育法（初等教育の部）を施行しました。この法律はウガンダの初等教育のガバナンスを改善するもので、具体的な目的は1) 政府の教育政策および政府が果たす機能やサービスの完全実施、2) 教育サービスの完全な地方分権化、3) 政府の初等教育無償化政策の完全実施です。UPEに関する神戸大学の研究からもわかるように、最初は学校や地方自治体に多くの課題がありました。この研究によって、少なくとも中央政府の予算はあり、地方自治体を通じて学校に人数あたりの補助金が出ていることがわかっています。問題は、それがなかなか学校に届かないこととアカウントビリティが欠如していることです。

初等教育に絞って話をしたのは、ウガンダでは初等教育が予算の最大の部分（60%）を占めているからです。初等教育は完全に地方分権化されており、教員の数も最大です。中等教育以上に比べて、児童生徒数も最大です。そのような理由から、初等教育の質について話をすることが重要です。次に大学が重要です。

マーク・ブレイ (ユネスコ IIEP)

よい質問です。答えを出すことができれば、もっとよいのですが、明快な答えを出すのは困難です。なぜなら多くはバランスと判断の問題だからです。完全なガバナンスの制度を持つ国はありません。自国の教育

制度に100%満足している国はありません。世界中、実際すべての国が改革を実施しています。それが人間の常です。改革によって改善の方法を模索し続けるので、よいことかもしれません。

二つ目に気づいたことは、語彙に関することです。地方分権化、中央集権化、ガバナンス、汚職などの言葉は、しばしば曖昧に使われています。私たち自身もこれらの言葉を曖昧に用いているかもしれません。そして他の人々も自分と同じ意味でこれらの言葉を使っているはずと思っているかもしれません。地方分権化の理論と実践に関する様々な意味について、研究者たちは分厚い本を何冊も書いています。会場にも大勢の大学関係者がおられますので、これらの言葉の概念化を助けていただけるとは思います。研究者は問題を分かりやすくするのはなく、分かりにくくすると現場の人々は思うことがあります。もちろん研究者は現実的な政策を提言する責任がありますが、実際の状況が思いのほか複雑なときに、研究者にお聞きすると状況がよくわかります。

アノップ・ポンワット (チェンマイ大学)

大学の教授を弁護しますが、professorという言葉自体、反対のことを表明する (profess) 人という意味です。答えを求めて大勢の人々が研究しています。建物や橋の建設は成果が見えやすいですが、教育は非常に多岐にわたる問題です。私たちには、これらの問題に答えるよう努力する任務があります。

ジョセフ・チモンボ (マラウイ大学)

座長、ありがとうございます。政治の指導と管理について質問されたお二人に感謝します。これを一つの問題として考えると、権限委譲の問題だと思います。実際、地方のレベルでは国会議員がたいへん強く、自分の選挙区の事業に力を入れます。しかし、地方自治体の職員が、自分たちの仕事が正しいと分かっているならば、地方議会に対して自分の意見を主張できるでしょう。国際機関も同じです。問題は、ワシントンから来る人たちが、私たちの国のことを私たちよりよく知っているというふりをしていることです。もちろん私たちは、自分たちが望むことを決められるべきです。ドナーが来るのは、もちろん資金を持っているからですが、私たちは自分の利益を守る余地がなくなってしまうかもしれません。もちろん、私たちの国について、よりよく知っているのは私たちです。

アノップ・ポンワット (チェンマイ大学)

これらのご意見をお聞きし、まだ多くのお考えがあると思います。学術的な考えや実践的なアイデアをもっとお聞きしたいと思いますので、ご質問はありませんか。

質問5

ケネディ・シェパンデ (ザンビア大使館)

ウガンダの経験についてお聞きしたいと思います。特に初等教育の管理について、国内および国際的な宣教師の役割はどうか。ウガンダは植民地時代から教育制度が非常に成功しており、わが国の指導者の多くもマケレレ大学に留学しています。マケレレ大学は多額の支援を宣教師から受けています。

質問6

マリア・テレザ・フェリックス (アンゴラ大使館)

マーク・ブレイ氏にお聞きします。私は500年間植民地だったアフリカのアンゴラの出身者として、歴史の影響は知っていますが、それを定義するのは難しいです。皆様のすばらしい発表をお聞きし、ウェブサ

イトでアクセスできるあなたの報告書についても考える中、チモンボ氏の発言が頭から離れません。マラウイで何が起きたか、どれだけの人々が HIV で亡くなったことでしょうか。教員が全員亡くなった村々があります。時には子どもたちも亡くなっています。私たちは、間違ったところから答えを見つけようとしているのではないのでしょうか。問題は実際、あまりに大きくあまりに複雑です。そのような問題に私たちは取り組んでいるのです。評価や査定のために外からアフリカに来る人々は、私たちのことや私たちが置かれた状況について、あまり知りません。彼らは到着すると、私たちにはこれが足りないとか、あれが足りないなど、表面的なことしか見ません。しかしこのように大きな問題を抱えながらも、私たちは最善を尽くそうと努力しているのです。お尋ねします。チモンボ氏の発言に応えられる方が、この場におられるでしょうか。私たちは現実的な目標を見て、各国で起きている様々な政治的変化を認識したうえで戦略を立てるべき時に来ていると思います。

質問 7

岡本聡子 (システム科学コンサルタンツ株式会社)

アルバート・ビヤムギシャ氏にウガンダの状況、特に SWAp についてお尋ねします。私のように開発の仕事に携わる者にとって、SWAp が実現すれば、同じ書類を持ってあちこち回らなくてもよくなります。しかし私が仕事をした多くの国では、セクター・ワイド・アプローチがうまく機能しませんでした。高等教育は職業教育なども含むと言えますが、労働省と教育省の管轄が重複しているところもあります。ですから職場の中にテリトリーがあるはずですが、このような問題にどう対処し、どう解決しましたか。

パネリストの回答

マーク・ブレイ (ユネスコ IIEP)

これらは根本的な問題です。私たちはどの方向に向かっているのか、どのモデルを使うのか、全体的な方向性を明らかにしたいと思います。私たちは好むと好まざるとにかかわらず、学校教育のグローバルなモデルについて話すことが増えてきています。同時に、学校が教育を提供する地域社会の状況に合わせる必要もあります。つまり国やコミュニティによって異なるべきです。しかし他の国のモデルや経験を検討することからアイデアを得ることもできます。適切なバランスを取りながら判断するべきです。

アルバート・ビヤムギシャ (ウガンダ教育スポーツ省)

私に対して 2 つの質問があったと思います。まず、初等教育の管理者に関するザンビア大使館のシェパンデ氏の質問に簡単にお答えします。はい、ウガンダの小学校は公立、コミュニティ立（主に宗教団体）、私立があります。公立小学校の過半数は宣教師が設立した学校です。宗教団体がこれらの学校の管理に関与しており、今でも宗教団体が校長の任命を左右しています。

第二に、ウガンダがどのようにして SWAp によって普遍的初等教育を維持できているかについてですが、他の国では失敗したのにウガンダで成功しているのは、次のような理由があります。

SWAp は、ドナー主導のプロジェクト援助アプローチに代わる協力方法として採用されました。ドナー主導のアプローチでは、政策立案や資金の配分が断片化され、新しいイニシアティブに関する自助努力や自立発展性が乏しく、制度上の能力開発が不十分で、計画・関係者の参加・報告・モニタリング・評価の全体的な視野に欠けます。

地方分権化によって SWAp のプロセスを制度化することにより、実際にマクロレベルでもミクロレベル

でも教育サービスの普及が改善し、関係者の参加が向上し、官僚的な傾向の欠点を回避できるようになりました。しかしそれと同時に、SWApのプロセスによって責任の範囲や課題も大きくなり、あらゆるレベルで人的能力や制度上の能力の格差が付随的に起きました。中央政府や地方自治体の職員は、新たに課せられた今までより大きな役割や責任を果たすために働きすぎている人がいる一方、必要な能力がない人もいます。

また政府は初等教育の普遍化のために現在必要な政策を実施するだけでなく、小学校を卒業した人々のために初等教育後の機会を拡大しなければならない圧力が高まってきています。そのため、拡大しつつある教育部門のプログラムの自立発展性を保障するために十分な資金を国内で調達することが現実的に難しく、ウガンダ政府は当分の間、外国の財政援助への依存から脱却できないかもしれません。

アノップ・ポンワット (チェンマイ大学)

たいへん興味深い議論となってまいりましたが、残念ながら時間がまいりましたので、個別に話し合いを続けていただければと思います。このパネルを代表して、パネリストの皆様にご挨拶するとともに、発言の機会がなかった方々も含めて、会場の皆様にご挨拶申し上げます。皆様ありがとうございました。これをもちましてこのセッションを終了させていただきます。

吉田和浩 (広島大学)

議論が白熱してきたときに終了しなければならないのは非常に残念ですが、時間がなくなりました。限られた時間ではありましたが、所期のテーマについて理解が深まったことと思います。皆様とともに様々な価値観を共有でき、教育に対する希望を話し合えたことをうれしく思います。SWApやFTIなどの具体的な例も取り上げ、ガバナンスを理解するためのアプローチも共有できました。皆様からご意見をいただき感謝申し上げます。この討議を通じて皆様が刺激を得ることができたなら幸いです。

これにて第6回国際教育協力日本フォーラムを終了させていただきます。皆様ありがとうございました。主催者を代表し感謝申し上げます。アフリカから遠路ご出席くださった発表者の皆様にも感謝申し上げます。皆様お一人ずつに感謝申し上げます。また、この機会をお借りし、通訳の皆様にご挨拶いたします。また、技術者の方々もありがとうございました。このような会議の時には機械的なトラブルがありがちですが、今回は何も問題がありませんでした。予定の時間を超えてしまいますので、皆様お一人お一人に感謝できないのが残念です。本会議の報告書を皆様にご送付しますので、ご住所をお書き下さい。また、フォルダーの中にアンケート用紙が入っています。今後の会議を計画する上で参考とさせていただきますので、アンケートもよろしくお願いたします。本日はご参加いただき、ありがとうございました。

第6回 国際教育協力日本フォーラム 報告書

2009年6月

編集・発行 広島大学教育開発国際協力研究センター
〒739-8529 東広島市鏡山1-5-1
Tel : 082-424-6959
Fax : 082-424-6913
Email : cice@hiroshima-u.ac.jp
URL : <http://home.hiroshima-u.ac.jp/cice>

印刷 三原プリント株式会社
