

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. Henriët, 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.

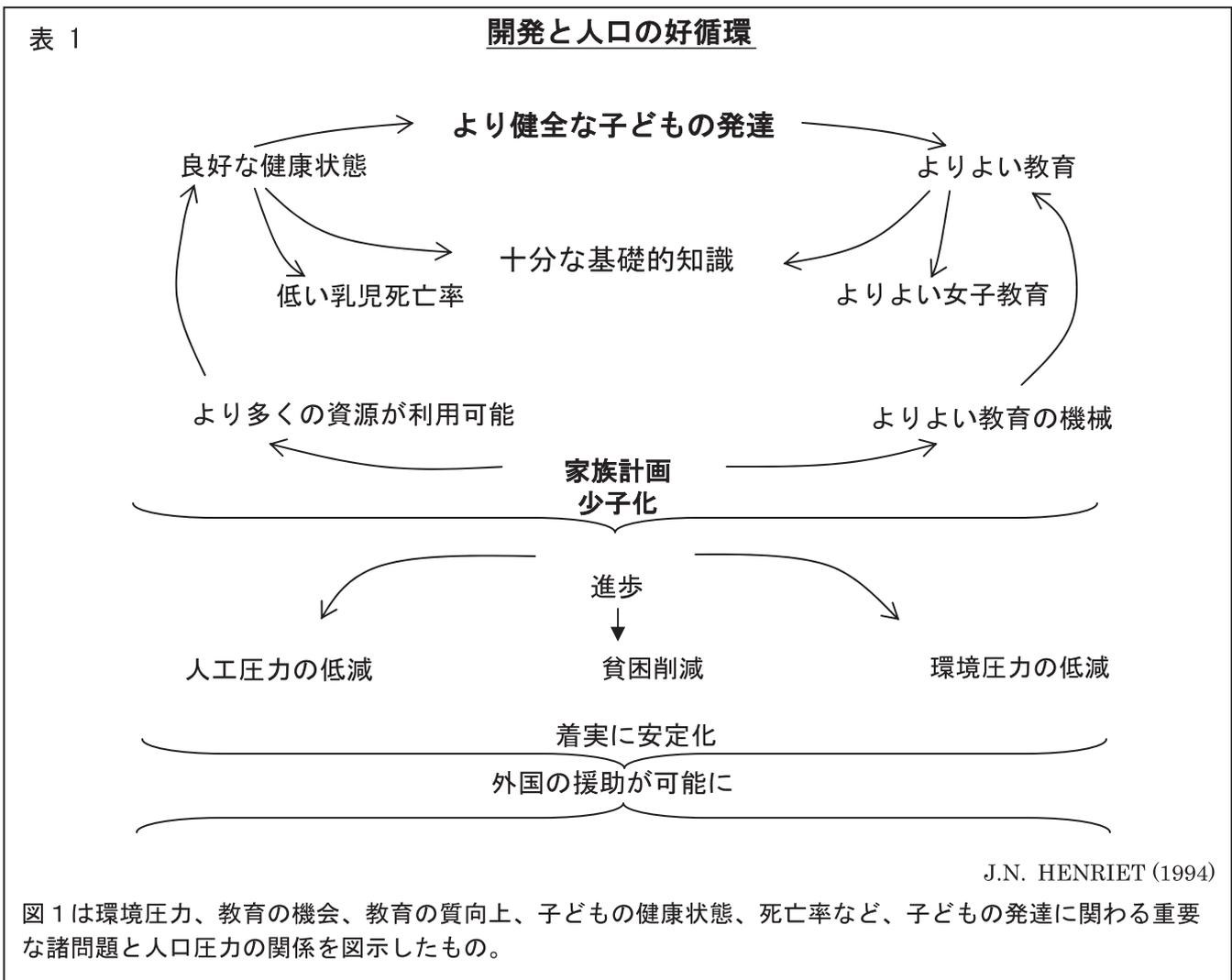
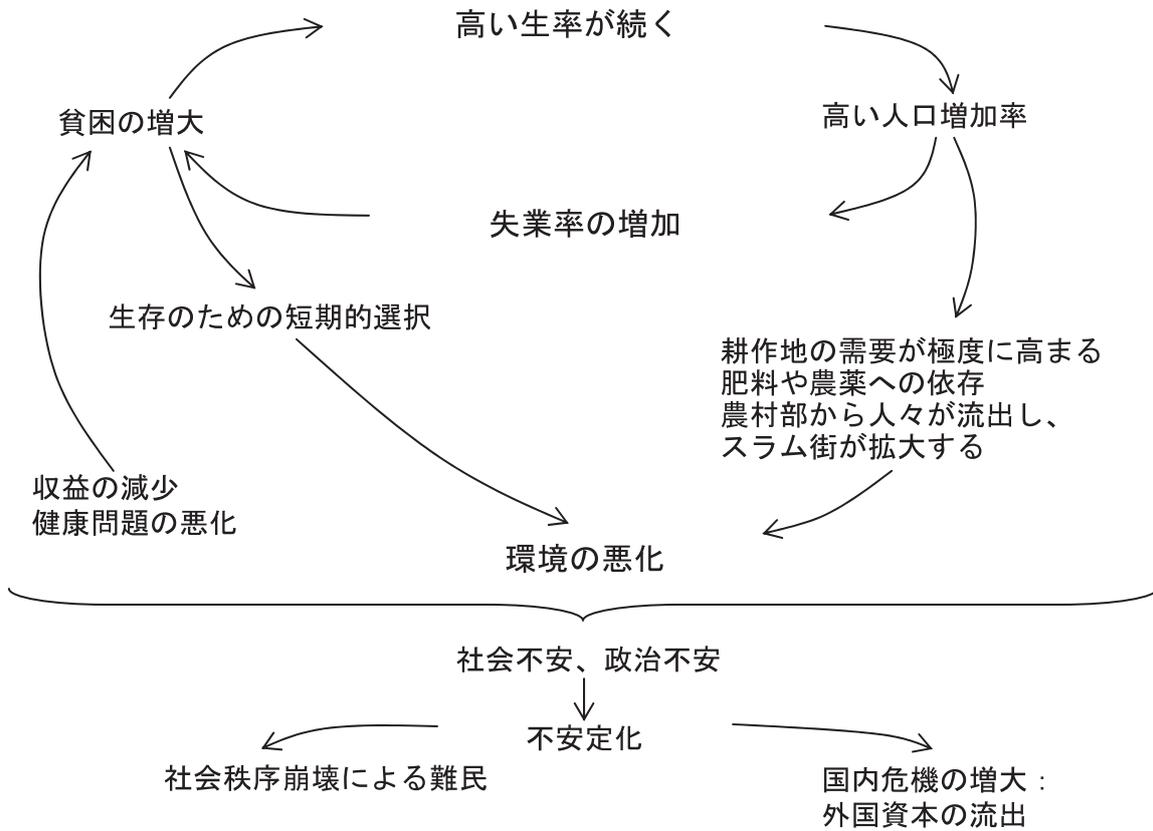


表 2

低開発の悪循環



J N HENRIET (1994)

表 3

