

アジア・アフリカの政策 - 実践連携 (特集のまとめ)

日下部 達 哉

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

北 村 友 人

(東京大学)

本特集では、科研費補助金(基盤A)「途上国の前期中等教育開発における政策-実践連携に関する国際比較研究」によって推進してきた、マレーシア、タンザニア、ザンビア、ウガンダ、ケニア、ガーナ、カンボジア、ベトナム、マラウイ、インドネシア、バングラデシュ、ベトナム、南アフリカ共和国、エチオピアの事例研究について、本誌二号に渡って事例を紹介してきた。ここではまず、個々の研究成果を振り返った後、アジア・アフリカにおける政策-実践連携のあり方の共通点や相違点、特徴などについて分析していく。

マレーシア：小澤論文

1996年に国内教育法に特別教育についての記述が加えられ、「特別支援教育(Special Education)」と「特別支援学校(Special School)」が定義、1997年には、特別支援教育に関する3種類のプログラム(特別支援学校プログラム、統合プログラム、インクルーシブプログラム)が定義された。教育機関による幅広い研修コースの実施や、非公式の教員研修への積極的な参加が強を強みとする。①自己の実践を省察する、②同僚の実戦から学習する、③インクルーシブ教育のグッドプラクティスに授業研究を位置付ける、④特別支援教育の成果を向上させられる、以上4つを達成することを目的にワークショップが行われた。授業研究について「話し合いによって授業計画が単

純化できた」、「これまで課題であった授業の導入に対応できた」などの意見が挙げられた。さらに、各生徒の能力や気持ちを踏まえた教授方略、教材の選択を必要視する戦略も明らかになった。

タンザニア：吉田論文

2013年2月に、2025年までに中進工業国入りを目指すタンザニア開発ビジョン2025の実現にむけて、ビッグ・リザルツ・ナウ(BRN)プログラムを発表し、その中で教育は6優先分野の1つに位置付けられた。その中での初等および前期中等教育の教育分野(BRNEd)では、教育の質的改善が、複数の援助機関と共同で様々な施策が実施された。2014年には、前期中等教育の無償化、2016/2017年度には教育分野全体の政策を網羅した教育開発5ヵ年計画(初等および中等教育修了合格率の改善、教科書改訂、教員養成などの幅広い分野)を策定した。他にも、教育セクター開発プログラム(ESDP)のもとで追加的な施策は次々と導入された。BRNEd政策の一環である中等教育修了資格(CSEE)合格率の改善に着目して、本研究は実施された。調査対象校では、以前は校長の認可によって、試験学年にある生徒の寝泊まりを許可したり、それによって教員が朝夕の追加指導を可能にしていたが、それに対する追加指導はない状態があった。また、教員による体罰が横行し、学校と家庭や地域コミュニティとの関係性は悪

かった。研究チームは調査を通じて、学校が作成した学業成績改善戦略レポートをもとに、学校戦略実施計画の作成を提案した。介入後、教員は学業成績改善戦略を認識しながら、その活動に努め、校長と教員間の関係性は改善され、家庭との関係性も以前と比較して改善が見られた。しかしながら、依然として家庭との不信感は残っていた。新たな政策が学校現場にメッセージとして届き、理解され、実践され、内部化されるまでにはかなりの時間を有していると考えられる。

ザンビア：石田論文

「2021年までに中所得国入りを目指す」との国家目標の達成に向け、教育セクターの開発計画を策定し、質の高い教育と人材育成に向けた政策を決定、実施した。そのうちの1つに、2004年、JICAの技術協力の元、授業研究のパイロット事業を開始し、パイロット事業の成果を踏まえて、対象地域の拡大やスケールアップ（全国展開）政策が行われた。2005年より、ザンビア教育省とJICAとの技術協力プロジェクトとしてSMASTE理科研究授業支援プロジェクト（フェーズ1）が開始した。プロジェクトを通じた学習活動の改善、授業研究活動の広がりは予想以上の成果が見られたため、2008年からフェーズ2が開始した。

今回の研究では、ノンパイロット州における授業研究の実施状況を把握するために、文献レビューおよび2つの高校の視察とインタビュー、ワークショップにおけるSWOT分析を実施している。結果として、第1段階は授業研究に参加するものの、授業評価や授業研究に抵抗感や未実施だったことがわかった。第2段階では授業研究を実践につなげるための介入策を協議し、実施された。第3・4段階ではA・B高校共に、①学校での授業研究実施状況、②自身の教員としての知識とスキル、③生徒の学習態度や

達成度のレーティングが計測され、以下の結果を得た。

A高校→介入直後、全体的な数値の上昇が見られるが、介入後1年経過した2回目のエンドライン調査では、レーティングが下がった項目が見られた。

B高校→ベースライン調査から第一回エンドライン調査にかけて、教員自己評価の改善が見られたが、授業研究実施体制や生徒の学習達成度は低下した。一方、第二回エンドライン調査では、授業研究実施体制に改善が見られ、生徒の達成度も上昇した。

ウガンダ：小澤論文

ウガンダでは、政策レベルにおいて、4つの重点軸（生徒、教員、教員マネジメント、コミュニティ）における教育の質的向上を促進するための包括的プログラムの実施が求められている。そこで、校長は、赴任後、生徒の学力向上のために、学校が抱えている課題を把握した後に、問題解決のためにチームとしての教員集団を形成し、学力評価の実施とそれらを活用したフィードバックを行い、生徒の学習時間の量的拡大を行った。このように、校長は政策レベルの要請を踏まえながら、独自で教育の質的向上のための取り組みを行っている。

ケニア：大場論文

2011年、ノンフォーマル教育機関は教育省に移管され、従来ノンフォーマル教育機関と称された学校は、新たに「オルタナティブな基礎的教育と訓練の提供」を担う学校（APBET校）として位置づけられるようになった。しかし、2017年、教育省は学校登録制度の見直しを行い、正規校として認可する学校形態は公立校か私立校のいずれかカテゴリーのみとして、APBET校のカテゴリーを突如反故し、「不承認」を堅持してい

る。学校の崩壊事件をきっかけに、政府の一斉調査が行われ、より多くの学校が閉校となった。実際、財政基盤がよくない中で運営されているため、人件費削減によって一人の教師が複数の学年を同時に担当、無資格または不完全資格の人材を採用している。しかし、一部の学校は、「衣食住」など、地域住民の基本的ニーズに応えるため必要な支援を行っているため、認可基準に従っていないにもかかわらず、行政官は学校継続を助言し、存続が承認された。これは、政府のあからさまなダブルスタンダードと言える。

ガーナ：西向論文

ガーナでは、2020年までの中所得国入りを目指して、貧困削減につながる人間中心の開発を目指してきた。1996年から2005年までの実施計画であった「基礎教育の無償化・義務化・普遍化プログラム (Free Compulsory Universal Basic Education: FCUBE)」はEFA、MDGs、SDGsといった国際目標への取り組みとともに進行中で、基礎教育分野は改善してきている。就学前教育から前期中等教育の11年間を基礎教育として、FCUBEの対象として、教育おけるアクセスと参加、学習の質、教育管理の改善が図られている。2017年からは3年間の後期中等教育も無償化された。2000年から出されている教育戦略計画 (Education Strategic Plan: ESP) は2003-2015年版、2010-2020年版そして2018-2030年版が出版されており、一貫してアクセス、公平性と教育の質に加えて、個人やコミュニティ、人的・財政的・物的資源を効率的に利用する持続可能性等を指針としている。中でも教育の質的向上は重要なものとされている。教育省は、教育の質と学習成果を向上させるために、教科書や教材の頒布や図書館施設の充実を目指した包括的な政策フレームワークの策定、生徒と学校双方向の成果を

確認するための評価システムの開発、校長や教科主任、指導主事が中心となっていく学校現職研修の改善などを、2018年版ESPに明記している。このように、政府が教育の質や学習成果の重要性を認識し対策を講じていることは、ESPや報告書から明らかであり、より積極的かつ継続的な政策が必要であるが、現場レベルでも貧困層の子どもを含めた学習成果を得られる対策や工夫が必要である。本稿では、貧困地区において保護者の子どもの学習成果に対する姿勢、補習授業への需要に着目する。保護者は、成績下位校に子どもを通わせており、自身は十分に学校教育の恩恵を享受していないものの、子どもの学力向上には関心が高かった。補習授業の導入に対しても、周囲からの影響よりも、自身の子どもの学業自体を心配して、前向きな姿勢を持っていることが明らかになった。一方で、子どもの教育には同時に間接費用や機会費用が生じるため、家庭内の学齢期の子ども全員を通わせられない場合もあり、加えて補習授業を導入すると、更なる出費が懸念されるが、保護者の9割は導入を支持していた。このことから、貧困層の多い成績下位校でも補習授業導入の意義と需要があり、加えてその費用については考慮する必要があることが考えられる。しかし、補習授業の導入が唯一無二の手段ではなく、補助金増加の機会を活用し、学習環境の整備や教員の特性を含む教員としての資質を高める工夫や策を同時に行うことで生徒の学習成果向上の効果はさらに上がり、より効果的であるといえることができる。

カンボジア：正案論文

内戦の影響による公教育の質的低下を改善するために認可された教員の兼業は、薄給や試験の競争激化を原因として、私塾を拡大することとなった。一方で、教員の実態を調査すると、公教育の開校日数・指導

時間を不適切とするものの、カリキュラムの内容は適切と考え、公教育の定める指導時間とカリキュラムの量が適していないと考える教員が一定数いた。また、これらの時間の不足に対して、学校での補充指導といった私塾ではない別の手段で、学習を補償しようとしている教員もいた。すなわち、教員は私塾が公教育を支えていると認識はしながらも、あくまでサブとして認識していた。

ベトナム：関口論文

従来の画一的な教育体制からの脱却を図るべく、2011年に「ベトナム教育の標準化・現代化・社会化・民主化そして国際化の方向に基づく根本的かつ全面的な刷新」が打ち出され、2020年には新カリキュラムが実施された。近年の教育改革では、学びを通じた具体的な能力の取得に加えて、教員は統合的観点から、児童生徒の自ら学ぶ力、コミュニケーションによる協働する力、問題解決・創造的能力の涵養を図ることを目指された。また、より高い教員の専門性も求められた。2018年に公布された「教員の職業基準」では、教員の品性並びに専門性・業務能力を教員自身と学校が評価するための基礎を作り出すことを目的として5つの基準が定められたように、教員自身や児童生徒を評価する方法が多様化している。その中で、授業研究は新たな教育体制において教員に求められる専門性の高度化・多様化の一つの方策として位置付けられている。教育現場では、従来教員による教科書の読み聞かせが中心であったが、授業研究が導入されたことで、生徒間の学びの共同、授業観察後、教員間で批判的・建設的な意見を出す教員間の文化の形成や教員の専門性向上につながっている成果が見られ、児童生徒同士だけではなく、教員間の学びの共同体が形成されていた。このように、ベトナムの初等中等教育改革の中で、授業研究

は大きく①統合的かつ児童中心の教育原理および、②教育内容や方法に関する教員集団による集合的決定の2つの要素を特徴とするより高度な専門性をもつ教員像の変容を促進する「装置」として位置づけできる。

マラウイ：川口論文

1994年に初等無償化政策が導入され、初等教育の就学者は急増したため、教員養成課程を簡素化し、無資格教員の有資格化という教員政策がとられた。公立学校の教員のモチベーションは低下し、教員の質は低下し、子どもたちの公立学校離れが起きた。公立学校の教員が放課後や休日などに学校や自宅などで子どもたちを教える授業形態が至るところで確認され、補講授業（ボランティアクラス、エクストラクラス）も多くの場所で行われている。補講授業は基本的に有償で、公式には禁止されているが、政府も黙認している。政策、教員、学習者のニーズが短期的な視座において一致した結果、断続的に質が低下する構造が生成され、これまで公立学校が担ってきた国民統合、社会性の伸長などの機能が低下し、肝心の教育目的を軽視することにつながり、悪循環となっている。初等教育における政府のコントロールが効かない範囲が拡大しており、短期的な視座での費用抑制を重要視している。

インドネシア、バングラデシュ、ベトナム、南アフリカ共和国、エチオピア：日下部論文

2015年以降、CICEが実施してきた上記のアジア・アフリカ諸国での学習改善プロジェクトで、実際にあった対話のプロセスに着目し、対話を通じていかにプロジェクトの内容が定まっていくのか、信頼関係を醸成していくのかを描写した。

これら事例群では、すべてにおいて大学が政策と実践の間を媒介し、対話（ダイア

ログ) を密に行うことによってプロジェクトを推進してきた。南アフリカ共和国の「親子で宿題プロジェクト」では、コミュニティと学校をつなげるような対話を行い、ハウテン州の教育事務所が認めるところとなり、今後の州全体での展開が期待されるレベルになっている。バングラデシュでは、ダッカ大学と広島大学、マイメンシン県教育事務所、学校が協働し、「少数民族居住地域におけるピア・チュータリング」を進め、少数民族の教育を通じたエンパワメントになるような成果が生まれた。また、インドネシアの「レッスン・スタディの他地域移出支援」では、既に大規模なネットワークを有し、ボトムアップ型の実践展開を行っており、政策との連携の度合いは強くなり続けている。ベトナムにおいても、レッスン・スタディのボトムアップ型政策反映が行われており、ボトムアップ型の実践が反映されて、政府内の PLC という委員会ができ、トップダウン型の連携になろうとしている。エチオピアでは、眠れる政策であったスクールベースド・チュートリアルによる学校改善に、現場側からアプローチし、それまでまったくなかった連携を開始した(オロミア州政府と大規模セミナー開催の合意をした後、コロナ禍により、事業が中断している)。

まとめ

政策と実践の間のギャップ

以上、各論からわかることについて列挙していきたい。まず、こうしてアジア・アフリカの対象国群の政策 - 実践連携のあり方を概観してみると、政策と実践の間には、大きな溝があるほうが常態、前提であると考える方がいいだろう。ケニアの事例において指摘された、ノンフォーマル教育の承認、不承認についての基準の整備不足は、政策側が実践側の実態を踏まえることがで

きていない事例といえるし、カンボジアの事例で指摘された「教員は私塾が公教育を支えていると認識はしながらも、あくまでサブとして認識していた」という事象についても、公教育の担い手でありつつ、私塾の拡大を切り離して考えている教員のあり方は、教育政策 - 実践連携における、あるべき姿と実態との乖離を招く可能性もある意識のあり方であろう。マラウイの事例でも、教師が行う有償の補習授業が「公式には禁止されているが、政府も黙認している。政策、教員、学習者のニーズが短期的な視座において一致した結果、断続的に質が低下する構造が生成され」ていると析出している。子どもをコアにおいて考えれば、私塾の拡大は、公教育にとっても学習改善をしなければならぬ契機であるが、ケニア、カンボジア、マラウイの事例研究は、アジアとアフリカ諸国にありうる政策と実践の間にあるギャップについて、具体的に浮き彫りにした。

また、このギャップの存在の指摘は、政策 - 実践連携が必要で、連携を図るための媒介が機能する余地があるとした本科研の当初の視点が適切なものであったことを物語る。

政策 - 実践連携における実践概念の捉えなおし

さらにガーナの事例では、有償の補習授業でも保護者の9割がその実施を支持するなど、実践という概念の中に保護者やコミュニティが入っていることがうかがわれる。タンザニアの事例においても、学校戦略実施計画を作成することを通じて、校長 - 教員間、学校 - 保護者間の関係性に言及されている。これは南アフリカやバングラデシュにおける対話のプロセスでも同様であり、政策 - 実践連携における実践の概念を拡大し、政策 - 学校 - 地域 - 保護者の連携をつくっていくプロジェクトが必要になるので

はないかという示唆がなされた。これまで、教室内のプロジェクト、コミュニティのプロジェクトと、それぞれが独立した形で進められていたと考えるが、それらを連結させるような援助のやり方は、現場の人々の責任分担を軽減させ得るのではないだろうか。また、そうした方法は、途上国における政府の力の弱さをカバーすると考えられる。

また、ザンビアの事例からもわかるように、教師が自分の授業を見られることに抵抗があるということなどについても、コミュニティに学校を見られることが常態化すれば、そうした抵抗も取り払われていくと考えられる。

比較事例研究を通じた教育輸出の可能性

本事例群を比較したとき示唆されるのは、ある国で優れた実践が成果を挙げたため、また別の国に輸出しようとしたとき、複雑な調整が必要になるということである。

例えば、勤務時間以外でも時間を増し加えるような調整が可能であったエチオピアのチュートリアルは、それを嫌気した南アフリカでは、よほどの調整作業がなければ導入ができないだろう。また、ウガンダの事例からもわかるように、政策はできたが、実施に関しては要請にとどまり、現場の校長が工夫する、というシステムのところに、基準を作って守らせる、というベトナムのように、どちらかといえばトップダウンの形で政策と実践の連携を図ろうとするベトナムのやり方はそぐわないだろう。そういう意味では、今後、途上国の教育政策に対して、細かく、多数の選択肢を提示していきけるかが、本研究の示す政策的示唆となる。

また、同じレッスン・スタディでも、インドネシア型とベトナム型で、全く異なる政策－実践連携のあり方があるが、どちらも国内で広がりを持つようとしているので、アダプタビリティに関するさらなる議論を

行う余地ができた。

なお、本科研で事例として取り上げた多くの国で、政策と実践の間にギャップが生じた背景にある構造的な原因として、教育財政の不足という問題を指摘することができる。近年、「教育のためのグローバル・パートナーシップ (GPE)」などの資金援助を受けて、教育財政が改善している途上国もあるが、それでも未だに十分なものとなっていないことが、本科研の事例を通しても見取ることができる。そこで、学校における資源の確保、教師の待遇改善、奨学金等の支援制度の拡充などを実現するためには、教育財政上の構造的な問題に関してもさらなる検討が必要であることを付言しておきたい。

今後は、上記述べた通り、「実践」という言葉を捉えなおしたうえで、コミュニティと学校がかかわっていけるかという視点からの研究が待たれる。

本研究は、(基盤 A) 途上国の前期中等教育開発における政策－実践連携に関する国際比較研究 18H03661 (2018-2021) 代表：吉田和浩、を活用して行われた。記して感謝したい。