

「教育の質」

～JICAの基礎教育協力の改善に向けて～



平成19年6月

(2007年)

独立行政法人 国際協力機構

教育課題タスクフォース

人間

JR

07-25

目 次

はじめに	1
第1章 「教育の質」とは何か	5
1. 「教育の質」とは	5
1-1 「教育の質」をめぐる議論	5
1-2 「教育の質」の考え方、とらえ方の変遷	8
1-3 まとめ	11
2. 開発途上国は「教育の質」をどうとらえているか	14
2-1 分析の対象と方法	14
2-2 分析結果	17
2-3 考察	23
3. 他ドナーは「教育の質」をどうとらえているか	25
3-1 国連教育科学文化機関（UNESCO）	25
3-2 国連児童基金（UNICEF）	27
3-3 世界銀行	28
3-4 アジア開発銀行（ADB）	30
3-5 米国国際開発庁（USAID）	30
3-6 英国国際開発省（DFID）	31
3-7 考察	31
4. 「教育の質」はどのように評価されているか	34
4-1 国際数学・理科教育動向調査（TIMSS）	34
4-2 南部アフリカ諸国連合による教育の質調査（SACMEQ）	36
4-3 生徒の国際学力調査（PISA）	37
4-4 まとめと考察	39
第2章 JICA 事業への提言	41
1. JICA による「教育の質」の定義	41
2. 質改善の観点から見た JICA の教育協力の特徴	41
3. JICA の協力への提言	43
おわりに	46
参考文献	49
別添資料 1 「途上国における教育の質」各国分析結果	52
別添資料 2 「EFA Global Monitoring Report 2005」（要約）	72

はじめに

1. 本ペーパーの背景と目的

「ダカール行動枠組み」は、2015年の「万人のための教育」(Education for All、EFA)達成に向けた統一的な目標として、「すべての子どもが良質で無償の義務教育へアクセスできるようにすること」や、「国際社会は、教育の質をあらゆる側面において改善し、すべての人々に目に見える測定可能な学習成果が得られるように支援する必要がある」と述べている。そのことから明らかなように、教育の質の改善は、量的拡充とともに、今日の教育開発における国際社会共通の課題となっている。しかしながら、「教育の質」という言葉は多様な側面を有しており、関係者によってさまざまな意味に用いられているのが実情である。JICAも「基礎教育分野課題別援助指針」において、教育の質の改善に対する協力を重点のひとつとして掲げている。ところが、教育の質をどのようにとらえ、また教育の質として、どのような事項に重点を置くのかといった点については、必ずしもこれまでに十分な議論は行われてきていない。

本ペーパーは、このような問題意識を背景に、そもそも「教育の質」とは、教育開発の関係者の間でどのように定義・認識されているのか、また、「教育の質」をめぐるどのような議論がなされているのかといった点を整理・把握し、これを踏まえてJICAの教育協力のあり方について提言することを目的として、平成17年度から18年度にかけて、教育タスクフォースの下に設置された「教育の質 小タスク」が、ワーキングペーパーとして取りまとめたものである。

2. 本ペーパーの位置づけと活用方法

上述のとおり、本ペーパーは「教育の質 小タスク」のメンバーが勉強会の活動を通じて取りまとめたものである。したがって、その記載内容は、JICAの公式な方針や見解を表しているものではない。しかしながら、本ペーパーは、JICA関係者が教育協力の実務を行う際や、今後の基礎教育分野の課題別指針の改訂作業の際などに参考資料として活用されることを想定して作成した。このため、本ペーパーの取りまとめにあたっては、教育課題タスクフォースや国際協力専門員、外部有識者にも広くコメント等の協力を依頼し、その記載内容が一定の水準を保つように配慮した。また、提言に関しては、JICAの公式見解ではなく、さまざまな制約を受けないというメリットを活かしつつも、なるべく具体的かつ現実的なものとなるように取りまとめを行った。このような本ペーパーの位置づけを確認のうえ、活用いただければ幸いである。

なお、ワーキングペーパーという形で取りまとめた趣旨は、援助の実務に携わるJICA職員やジュニア専門員といった関係者が、実務を通じて得た知見や経験を自らの手で取りまとめて情報発信していくことが重要であるとの認識によっている。こうした取りまとめの作業は、職員等の専門的な能力の向上にもつながり、結果としてJICA組織全体の強化にも貢献すると考えられる。このような観点から、ワーキングペーパーの作成が今後も発展的に継続されることを期待したい。

3. 本ペーパーの調査対象範囲

本ペーパーは、「教育の質」について議論・検討するにあたり、初等教育および前期中等教育(フォーマル教育)のみを対象としている。したがって、それ以外のノンフォーマル教育や後期中等教育、高等教育、職業技術教育などは、本ペーパーの対象外である点に留意願いたい。これは、「教育の質」という大きな概念を分析していくにあたり、ある程度サブセクターを絞り込まないと論点が拡散し、

取りまとめが難しくなると判断したためである。今回対象外としている各サブセクターについては、今後の検討対象としていきたい。

4. 本ペーパーの構成と概要

本ペーパーは以下のとおり、2章から構成されている。第1章は、はじめに、教育の質をめぐる議論と考え方、とらえ方の変遷を概観する。その後、開発途上国自身が教育の質をどうとらえているかを9カ国の分析結果に基づき紹介している。続いて、世界銀行や国連教育科学文化機関（UNESCO）などの6つの他ドナーの教育の質の捉え方を比較・分析し、最後に生徒の国際学力調査（PISA）、国際数学・理科動向調査（TIMSS）といった国際的な評価調査を概観し、全体として教育の質についての論点やさまざまな考え方・とらえ方が把握できるように構成している。第2章は、第1章の内容を踏まえつつ、まず JICA が現在教育の質をどうとらえているのか、そして教育の質という観点から JICA のプロジェクトはどのような特徴をもっているのかを分析した。そして、この現状分析の結果に基づく JICA 事業への提言を取りまとめた。

・ 本ペーパーの構成（カッコ内は執筆担当者）

第1章 「教育の質」とは何か（佐久間）

1. 「教育の質」とは

1-1 「教育の質」をめぐる議論

1-2 「教育の質」の考え方、とらえ方の変遷

1-3 まとめ

2. 開発途上国は「教育の質」をどうとらえているか（小泉）

2-1 分析の対象と方法

2-2 分析結果

2-3 考察

3. 他ドナーは「教育の質」をどうとらえているか（東谷・小泉）

3-1 国連教育科学文化機関（UNESCO）

3-2 国連児童基金（UNICEF）

3-3 世界銀行（WB）

3-4 アジア開発銀行（ADB）

3-5 米国国際開発庁（USAID）

3-6 英国国際開発省（DFID）

3-7 考察

4. 「教育の質」はどう評価されているか（望田）

4-1 国際数学・理科教育動向調査（TIMSS）

4-2 南部アフリカ諸国連合による教育の質調査（SACMEQ）

4-3 生徒の国際学力調査（PISA）

4-4 まとめと考察

第2章 JICA 事業への提言（佐久間）

1. JICA による「教育の質」の定義
2. 質改善の観点から見た JICA の教育協力の特徴
3. JICA の協力への提言

おわりに（佐久間）

別添資料1 「開発途上国における教育の質」各国分析結果

別添資料2 GMR2005 のポイントのまとめ（樋口・安達・野原）

5. 執筆に携わった「教育の質小タスク」のメンバーと関係者

（所属は、活動に加わった当時のもの。カッコ内は、現在の所属）

アドバイザー

横関祐見子	JICA 国際協力専門員（現在 UNICEF 東南部アフリカ地域教育アドバイザー）
角田学	同上
林川眞紀	同上（UNESCO アジア太平洋地域事務所プログラム専門家）

タスク事務局

佐久間潤	人間開発部基礎教育第1チーム長/教育タスクフォース （2006年1月以降、人事部人材開発チーム長）
小泉高子	人間開発部基礎教育第2チーム職員/教育タスクフォース
望田奈保	人間開発部教育支援ユニット

タスクメンバー

梅宮直樹	国際協力総合研修所調査研究グループ援手法チーム職員/教育タスク フォース （2005年8月以降タイ SEED-Net プロジェクト調整員）
根本直幸	人間開発部基礎教育第二チーム職員 （2006年8月以降、JICA 南アフリカ共和国事務所員）
樋口創	人間開発部基礎教育第1チーム職員（2006年5月から）
徳田由美	人間開発部基礎教育第1チーム職員（2006年10月から）
高木宏美	ジュニア専門員
犀川修平	ジュニア専門員
東谷あかね	ジュニア専門員
澁谷美兒	ジュニア専門員
安達陽子	人間開発部教育支援ユニット
野原真知子	人間開発部教育支援ユニット
細川綾	人間開発部教育支援ユニット

6. ご協力いただいた外部有識者

早稲田大学大学院 アジア太平洋研究科教授 黒田一雄氏

広島大学大学院 国際協力研究科助教授 馬場卓也氏

第1章 「教育の質」とは何か

1. 「教育の質」とは

1-1 「教育の質」をめぐる議論

開発途上国における初等中等教育分野の課題は、大きく分けると量的拡大（アクセスの改善）と質の改善の2つに分けられる。量的拡大とは、言い換えれば子どもの就学機会をいかに確保し拡充していくかということであり、一般に就学率や就学児童・生徒数といった量的な指標で表される。

このように、明解な定義が可能な量的拡大に対し、「教育の質」とは、多様な概念であり、定まった定義は存在しない。例えば、2000年に出された「ダカール行動枠組み」は、国際社会が達成すべき6つの教育開発の目標の第2番目に、「2015年までに、すべての子どもが良質で無償の義務教育へアクセスできるようにする」ことを掲げているが、ここでいう良質の義務教育がどのようなものを指すのかについての十分な説明はなされていない。同年に採択された国連ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）も、同様に2015年までの初等教育の完全修了達成をアジェンダとして掲げているものの、その達成すべき初等教育の質の側面についてはなんら言及していない。

また、ダカール行動枠組みは第6番目の目標として、「教育の質の向上」を掲げ、「国際社会は、教育の質をあらゆる側面において改善し、すべての人々に目に見える測定可能な学習成果が得られるように支援する必要がある」と述べ、このような質の高い教育を達成するためには、①学習者（健康的で意欲的な児童・生徒）、②プロセス（アクティブな教授法を使える有能な教員）、③学習内容（適切なカリキュラム）、そして④システム（適切な行政とリソースの公正な分配）といった側面での改善（カッコ内に記されている事項が達成されること）が必要であるとしている。しかしながら、こうした側面での教育改善が、質の高い教育を達成するうえで、相対的にどの程度必要なのかについては言及がない。また、具体的に目指すべき学習成果（learning outcome）として、文字の読み書き（literacy）、基本的計算能力（numeracy）、最低限のライフスキルの3つをあげるにとどまっており、ここでいう質の高い教育とは結局どういうものなのかについて、十分な説明はなされていない。

「教育の質」の統一的な定義が困難な一番の理由は、その多面性や構成要素の複雑さにある。教育の質のとらえ方自体、定まったものがあるわけではないが、教育の質を議論する際には、基本的なフレームワークとしては、例えば、図1-1のように、①インプット（教育の投入要素：教員、教科書・教材、カリキュラム、学校施設、教育予算等）→②プロセス（学校における活動：授業、教員と児童・生徒のインターアクション、学校の運営管理¹等）→③アウトプット（インプットとプロセスから直接的に得られる教育的な成果：識字能力、計算能力といった認知的能力（cognitive skill）及び価値観、創造力といった非認知的能力（non-cognitive skill）、修了率、進学率等）→④アウトカム（教育によって間接的に得られる成果：所得向上、健康状態の改善、生産性向上、貧困削減等）という一連の流れと、これらには含まれないが質に影響を与える⑤外部的要因（コンテキスト：親やコミュニティの教育に対する意識、教育行政、コミュニティの状況、文化・風習等）という5つの項目から成る総体として教育をとらえることができる²。しかしながら、その際に、各項目の構成要素として何を含めるのか、

¹ マイクロ・プランニング等の住民参加による学校運営を含む。

² ここでいう、教育の質という観点からの教育のアウトプット、アウトカムは、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）でいうプロジェクトのアウトプットやアウトカムとは意味が異なっている。例えば学校建設プロジェクトでは、プロジェクトのアウトプットは、「完成された学校」であり、アウトカムが「就学率の向上や質の向上」

あるいは重視するのはステークホルダーによってかなり多様である³。また、近年ではこれら 5 つに加えて、学習者の特性 (learner characteristics) という項目をインプットの前段に位置づけることがある⁴。

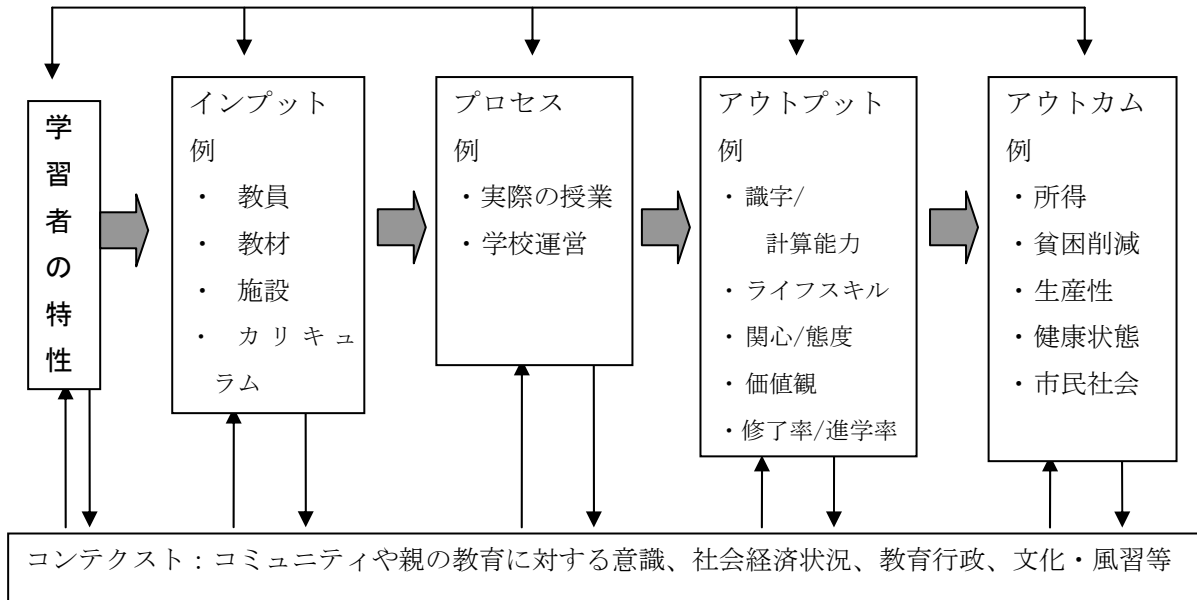


図 1 - 1 教育の質のフレームワークの一例
(出所：本タスクにて作成)

質の多面性という点では国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、表 1 - 1 のように、学校教育の質を 8 つの視点から整理しており⁵、これは教育の質のさまざまな側面を理解するうえで参考になる。しかしながら、この表も、あくまでも UNHCR の質の考え方を反映したものに過ぎず、これが絶対的な分類というわけでない⁶。

であるが (沢村 2003 p.102.)、教育の質の観点からいえば、「完成された学校」はインプット、就学率等はアウトプットに分類されるものである。

³ アウトプットやアウトカムの各要素は、相互に関連性あるいは階層性を有している。例えば、アウトプットの中では、識字/計算能力の向上が学習到達度を高め、これが修学率の向上につながり、ひいては進学率を高めることにつながるという形での階層性を有しているといえる。

⁴ 学習者 (児童・生徒) の特性とは、例えば学習者の素質、忍耐力、学校へ来る前に有している知識、学校へのレディネス、栄養状態などを指す。なお、これをインプットのひとつとするのとらえ方やインプットと並列でプロセスの前段に位置づけるとらえ方もある。

⁵ UNHCR (2002) p.89

⁶ 例えば、プロセスについて、UNHCR は概念化も量的に把握することも困難としているが、JICA では、授業観察等を用い、プロセスの変化の定量的な把握・評価をプロジェクトに組み込んでいる事例も少なくない。

表1-1 さまざまな質の視点からの学校教育のとらえ方

質の意味 (質を見る視点)	その具体的な内容 (指標)・測定方法と概念化の難易度
評判 (名声)	<ul style="list-style-type: none"> ・ インフォーマルかつ社会的に測られる ・ 評判の良し悪しに関しては、一般的な合意はあるが、それを量的に測ることは難しい
インプット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教員の数・教育レベル、教室の規模、学校施設の数・レベル、生徒の特性、教科書や教材の数、トイレ、図書館といった設備の程度 ・ 概念化しやすく、量的に把握が可能
プロセス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教員と生徒のインターアクション、学習プロセス等 ・ 概念化も量的把握も困難
コンテンツ (学習内容)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 意図されたカリキュラムを通じて伝達されるべき知識や技能、態度、行動、価値観等 ・ 概念化することや、内容として含まれている形式的価値を定量化することは容易だが、そこに含まれる内在的価値の特定は困難
アウトプット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学習到達度、修了率、進学率、望ましい知識や技能・態度・行動・価値観等の獲得された度合い ・ 概念化は容易だが、測定はそれよりは困難
アウトカム	<ul style="list-style-type: none"> ・ 典型的な指標は、所得、雇用、健康状態等 ・ いくつかは概念化が容易だがその他は困難
付加価値	<ul style="list-style-type: none"> ・ 得られた改善の度合い ・ 概念化は比較的容易だが変化の測定は難しくベースラインの設定が必要
選択性	<ul style="list-style-type: none"> ・ ドロップアウトした児童の割合 ・ 概念化、測定とも容易

出所: LEARNING FOR A FUTURE: REFUGEE EDUCATION IN DEVELOPING COUNTRIES, UNHCR (2002)

p. 89

結論的にいえば、教育の質のとらえ方は、各ステークホルダーに任されるものであり、普遍的な定義は存在しないといってよい。むしろ、教育の質について議論する際に重要な点は、①教育の質はさまざまな意味を有しており、それは関係者の価値観や優先事項、関心事項などによって異なってくること、②したがって、当然ながら質の改善のための戦略も、ステークホルダーの教育の質の捉え方に応じて異なること、の2点を理解することであろう。ただし、教育の質を、教育開発という全体の枠組みの中でどのようにとらえるのか、あるいは教育の質として何を重視すべきなのかといった点については時代による変遷を経て、現在ある程度までは国際社会におけるコンセンサスが得られてきている。そこで以下ではこの点について概観したい。

1-2 「教育の質」の考え方、とらえ方の変遷

(1) 量的拡大との関係からみた質改善

まず初めに概説したいのは、教育の質と量的拡大との関係のとらえ方の変化である。従来、開発途上国の教育開発においては、常に量的拡大に焦点が置かれてきた。初等教育の完全普及 (Universal Primary Education: UPE) は、教育政策の最優先の課題とされ、1960年代から、カラチ計画 (アジア地域)、アジスアベバ計画 (アフリカ地域)、サンチアゴ計画 (中南米地域) といった UPE のための計画が策定され、初等教育の拡充が進められた。これらの計画が目標年度とした 1980 年までの初等教育の完全普及は、同期間の学齢人口の増加が当初予測を大きく上回ったことなどにより、達成はされなかったものの、初等教育の量的拡充という点では大きな進展がみられた⁷。それゆえに、この時期は、教育の質の議論が大きく取り扱われることはなかった。

しかしながら、1980年代に入り、「失われた 10 年」という言葉に象徴されるように、サハラ以南アフリカを中心とする多くの開発途上国において経済成長が失速し、構造調整政策により教育を含む社会開発関連の予算が削減されていくなかで、教育の質的な低下をいかに防ぎ、改善していくのが量的拡充と並んで重要な課題として認識されるようになっていった。そして、このような流れは、やがて開発途上国の教育開発において量的拡大と質の改善のどちらを優先すべきなのかという議論へと発展していった。

もちろん量的拡大と質的改善は本来相反する概念ではない。しかしながら、1980年代以降、教育予算の大幅な削減を余儀なくされ、限られたリソースしか教育開発に投資できなくなった開発途上国においては、現実的には政策的にどちらか一方に力を入れると、残りの一方はある程度犠牲にせざるを得ないという、トレードオフの関係で両者をとらえざるを得ず、それが一般的になっていった。例えばマラウイでは、1994年に、初等教育の無償化政策を実施した結果、就学率は急激に高まったものの、教員の養成や新たな就学児童を受け入れる学校や教室といった施設の拡充が追いつかず、結果的には教育の質が大きく低下したことが報告されている⁸。これはまさに開発途上国において質の改善と量的拡大がトレードオフとならざるを得ない状況を示した一例といえよう。

しかしながら、今日では、量と質はトレードオフではなく、むしろ車の両輪であり、高い質を伴う教育の機会を拡充していくことこそが重要という認識が関係者間において共有されている。このようなとらえ方は、1990年にタイのジョムティエンで開催された EFA 世界会議以降、時間をかけて徐々に醸成されてきたものである。同会議で採択された世界宣言は、その第 4 条で、「教育の機会の拡大が、個人や社会にとって意味のある開発に転換されるかどうかは、結局人々が機会を与えられた結果、実際に学ぶかどうか、つまり、人々が有用な知識や論理能力、技能、価値観を身につけるかどうかにかかっている。基礎教育の焦点は、したがって、就学や組織的プログラムへの継続的な参加、資格の取得のみというよりは、学習の実際の成果や結果でなければならない。」⁹と述べ、質の高い教育を提供することが、教育機会の拡充にあたっての前提条件であるとの基本的な認識が示された。こうした考え方は現在では自明のものとなっているが、それゆえに、この宣言は、当時の開発途上国の基礎教育の実態がそのようになっていないことを示すものであったといえることができる。

⁷ 例えば、アフリカ地域では 1980 年までに 3200 万人の児童の初等教育就学を目標としていたが、実際にはこれを大きく上回る 5920 万人の就学が達成された。同様にアジア地域では、2 億 2000 万人の目標に対し、3 億 3080 万人の初等教育就学が達成された (Lockheed et. al., 1991 p. 23.)。

⁸ UNICEF and World Bank (2006) p.14.

⁹ JICA (1994) p. 169.

今日的な「教育の質」に対する認識は、その後、2000年のダカール行動枠組みにおいて明示され、共有された。同行動枠組みは、「質の高い教育へのアクセスの機会を持つことは、すべての子どもにとっての権利であり、質こそが、就学率や退学率、さらには学業成績等に影響を与える根本的な要因である」と述べ、教育の質こそが教育開発における中心的な課題であるとの認識が示されたのである。EFA Global Monitoring Report 2005（以下、「GMR（2005）」と記す）は、さらに一步踏み込んで、「教育の普遍化が達成できるかどうかは、基本的にはそこで提供される教育の質の良し悪しにかかっている」¹⁰と述べている。このように、教育の質の改善は、現在、量的拡充の前提条件と位置づけられ、教育開発をめぐる議論における中心課題となっているのである。

（2）インプット重視からアウトプット（学習の成果）重視へ

教育の質に対する考え方におけるもうひとつの変化は、質の問題をとらえる際に、アウトプットの側面がより重視されるようになってきた点である¹¹。従来、開発途上国の教育の質をめぐる議論の中心は、学校へのインプットであった。例えば、開発途上国の問題として、教員の多くが無資格あるいは十分な教育や研修を受けていないこと、十分な学校施設や教室数が確保されず、学級規模（1クラス当たりの児童・生徒の人数）が大きいこと、教科書等の教材が不足していること、あるいはあってもカリキュラムと同様にその質が不十分なことなどが指摘された。そして、開発途上国の教育の質の改善策として、適切な教員資格を有する教員、適切な学校数や学級規模、教室や学校といった施設、十分な教材や適切なカリキュラムといったものをどのように確保するのかといったことに議論の焦点が当てられてきた。

この学校インプットの議論は、開発途上国の教育予算が先進国と比較して非常に限られているという状況と結びついて、限定的なリソースを、教育システムを通じていかに有効活用し、効率よく学力向上を達成するべきかという、内部効率性や学校効果分析の議論へとつながっていった。例えば、*Primary Education in Developing Countries*（Lockheed et. al., 1991）は、このような議論、すなわち、開発途上国の教育改善のためには、インプットの改善に資する方策を、費用対効果の観点から選択すべきという考え方を中心に取りまとめられた代表的な書籍といえる。

同書は、初等教育の主な目的は、日常生活で生じるさまざまな問題に適切に対処できるような識字・計算能力を有する人材を育成することであり、初等教育における質的改善とは、すなわち、子どもたちの学校における学習の成果を高めることであると主張した。このような学習成果の達成に大きなインパクトを与える事項として、①カリキュラム、②学習教材、③授業時間、④授業（教え方）、⑤生徒の学習能力（栄養状態と就学前教育）を指摘している。そして、これらのインプットを改善すると、学習到達度が向上し、結果として進級率や修了率が上がり、より多くの、より教育された（学業成績の高い）卒業生が輩出されることになると説明している。すなわち、インプットの改善→学習の改善→進級率、修了率の改善→初等教育の目的達成という関係のなかで教育の質をとらえた。

そして、開発途上国のリソースは先進国のように潤沢ではないため¹²、学習を強化するインプット

¹⁰ UNESCO (2005) p.28.

¹¹ 脚注2で述べたように、ここでいう教育の質のアウトプットとは、プロジェクトのアウトプットとは異なるものである。例えば沢村（2003）は、「アウトカム重視の動向」ということを指摘しているが、これはプロジェクトのアウトカムのことであり、教育の質の分類でいえばアウトプットに相当するものである。

¹² 先進国と開発途上国の学校教育の違いとしてLockheedは以下のような点を指摘している。

■先進国：整った施設、きちんと考えられたカリキュラム、900時間/年の学習時間、52^日/生徒の教材等のイン

のなかから、費用対効果の観点から、より効率的な施策を選択しつつインプットとして投入することが必要と提案している。例えば、上述のように、授業（教え方）は、学習に大きなインパクトを与えるファクターであり、その改善策としては、現職教員の研修の強化と教員養成の強化のいずれもが考えられるが、費用対効果の観点からは前者にリソースを集中すべきとしている。あわせて、このようなインプットが確実に成果をあげるための要件として、学習の場である学校が効果的であるかという点に着目し、秩序ある学校環境や学校長の強いリーダーシップ、明確な学習ゴールの設定などが重要であると結論づけている。

このような、学校インプットの改善に関する研究や分析などはその後も種々行われ、メタ評価も行われてきた。しかしながら、学校インプットのうち、どの要素の改善を重視すべきかについての統一した見解を定めることは難しい。なぜなら、すでに述べたとおり、教育の質の改善のための戦略やアプローチは、当該国の教育の問題の状況や、ステークホルダーが、教育の質をどのようなフレームワークでとらえ理解しているかなどによって異なってくるからである。また、インプットを改善しても、それがただちにアウトプットの改善に直結するわけではない。インプットがアウトプットにつながっていくためには、プロセスも重要であり、また家庭や社会経済的要因といった学校以外の諸要素（コンテキスト）や学習者（児童・生徒）の特性も考慮する必要がある。重要なのはインプットの一律なあり方について議論・検討することではなく、むしろインプットは各国の状況、あるいは地域や各学校のニーズに応じた柔軟なものとしつつ、アウトプットについて一定の水準を確保することであろう。

こうした反省が、質の重要性に対する認識の深化や、近年顕著になった成果重視の考え方とあいまった結果、今日の教育の質の議論は、アウトプットの改善にその焦点を移してきている。むしろ、これはインプットの重要性が低下したということの意味しているわけではない。ただ、インプットの改善は、具体的なアウトプットの改善につながるものでなければならない。それゆえに、最終的な教育の質を判断するためには、アウトプットの変化を測定することが重要であり、アウトプットこそが、教育の質の問題の核であるとの認識が共有されるようになっている¹³

それでは、ここでいうアウトプットとは何を指すのか。教育のアウトプットとは、インプットとプロセスから直接的に得られる教育的な成果であり、教育の直接的な目的といってもよい。この点について GMR（2005）は、以下のように述べている。

教育の質の重要性については、関係者間でのコンセンサスが形成されてきているものの、教育の質というコンセプトが実際にどのようなことを意味するのかについての合意は、ほとんどできていない。しかしながら、教育の質を定義しようとしてきたこれまでのさまざまな試みからは、2つの共通の事

プット、平均 16 年の教育を受けた教員、20 対 1 以下の児童・生徒と教員の割合、児童・生徒の良好な健康状態

■開発途上国：不十分な施設、質の低いカリキュラム、500 時間/年の学習時間、1.7^{ドル}/生徒の教材等のインプット、平均 10 年しか教育を受けていない教員、50 人以上の教室、栄養不良で空腹の児童・生徒

¹³ 世銀は、「From Schooling Access to Learning Outcomes: an Unfinished Agenda（2006）」において、1990 年以降、多くの初等教育への援助を行ってきたが、そのうち生徒の学習成果（learning outcome）の向上を明確に意図して行われたものは、5 件に 1 件にすぎない。その他の協力が教育の質について無関心であったわけではないが、それはインプットとサービスの改善のみを視野にいれていたことを率直に述べている。そして、学習成果の改善こそが、初等教育支援の主要な目的であり、そこに重点を置くべきであること、そしてそのためには、学習成果とその決定要因について、より多くの、そしてより質が高く、概念化された分析作業が必要であると述べている。

項が浮かび上がってくる。1つ目は、学習者の認知的な発達、すべての教育システムの主目的であり、学習者の認知的な発達（すなわち学習到達度）をどこまで伸ばせたかが、その教育システムの質的評価を図る指標になるということ。そして2つ目は、教育は、認知的な発達のほかに、その社会に共通な価値観の醸成や、創造性や情緒面の発達を促進するといった役割をもっているということである¹⁴。

言い換えれば、アウトプットとは、児童・生徒の認知的能力と非認知的能力であり、アウトプットの改善とは、児童・生徒のこれらの能力をどれだけ発達させられるかということである。教育の主目的が、学習者の認知的能力（cognitive Skill）を発達させることにあり、それが学習到達度（academic achievement, learning achievement）という形で測定されるものであることは、従来からすべてのステークホルダーが認めている点であり、その向上は従来から指摘されている普遍的な課題である。

これに対し、価値観や創造性・情緒面の発達といった非認知的能力は、それが具体的にどのような内容かは、国や社会によって異なるものであり、かつどのような指標によって何を評価するかが難しいといった側面がある¹⁵。このため、非認知的能力を発達させるという教育の役割は、時にアウトプット改善に関する議論の枠外に置かれてきた。しかしながら、こうした非認知的な能力を高めることもまた、現在では教育の果たすべき当然の役割として認識されているといえる。特に、近年、社会的統合（social cohesion）が教育の役割として注目されるようになってきており、多文化共生社会の実現、良き市民社会の育成、グッドガバナンスの確立、ジェンダー格差の是正などに通じる価値観やものの見方・考え方を人々に醸成していくという観点から、非認知的能力の発達は一層重要になってきているといえよう。

近年、多くの国が学校教育において Outcome-based Approach を採用していることや¹⁶、後述する PISA (Programme for International Student Assessment) や SACMEQ (Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring the Quality of Education) といった、学習到達度の横断的な比較調査が新たに開始されたことなどは、アウトプット重視の流れに沿った動きとすることができる¹⁷。非認知的能力についても、アウトプット重視の流れのなかで、少しずつではあるが、その意義や評価方法に関する議論や検討が前に進みつつある。特に、PISA 関連では、後述するように、非認知的な能力についても定量的な指標で評価しようとする動きが進められており、今後の展開が注目されている¹⁸。

1-3 まとめ

ここまでにおいて教育の質を理解するために、いくつかの論点を紹介してきたが、これらは以下のようにまとめることができる。

(1) 教育の質は、多様な側面をもっており、教育の質をどのようなフレームワークでとらえるべき

¹⁴ UNESCO(2005) p. 5.

¹⁵ 非認知的能力として、どのような事項を、どのように評価するかは、議論がある点であるが、後述するように、ブルームによる分類などはその代表としてあげられる（詳しくは Box1-1 を参照）。また最近の PISA 等において、非認知的な能力に関しても共通のものさしで評価しようとする動きがでてきている。

¹⁶ 政府は主要な各教科について、明確な学習の目的と到達レベルを設定することで学習到達度を高めることができると、世界銀行（World Bank (1995) p.73）は指摘している。

¹⁷ PISA の報告書（PISA2003 年調査評価の枠組み）は、同調査が開始された背景として、教育の「アウトプット」が重視されるようになってきたことを明確に述べている。

¹⁸ ただし、こうした評価手法を整備していくことは、スタンダードの押し付けであるとの批判もあり、ローカルなイニシアチブにも十分な配慮が必要であると考えられる。

か、あるいはどのように定義すべきか、という点についての国際的なコンセンサスはない。むしろ教育の質のとらえ方やその中で何を重視するかは、各ステークホルダーに任されていると
いってよい。

- (2) ただし、その中でも、教育の質の考え方やとらえ方にはついては、時代による変遷を経て、一定の国際的なコンセンサスが得られている。その第1点目は、従来、教育の質と量の関係はトレードオフであるにとらえられてきたが、現在では教育の質的改善は量的拡充の前提条件であり、両者は同時に達成を目指すべきであるとの認識が一般化しているということ。第2点目は、開発途上国の教育の質改善の議論は、従来、学校インプットの改善に焦点をあてていたが、現在は、アウトプットの観点での質の確保がより重要視されるようになってきているということである。
- (3) 教育のアウトプットとは、学習者の認知的および非認知的な能力の発達を意味する。このうち、認知的能力については学習者の学習到達度という形で測定可能である。非認知的能力については、その定義や評価方法についての定まった考え方はできていないが、その重要性についての認識は徐々にではあるが広がっている。この背景には、社会的統合の促進のために、多文化共生といった価値観やものの見方・考え方を醸成することも教育の重要な役割として認識されるようになってきたことなどがあげられる。

それでは、開発途上国の政府や他の援助機関は、教育の質改善という課題を実際にはどのようなフレームワークでとらえ、どのような点を重視した施策、あるいは支援を行っているのだろうか。以下では、この点を概観し整理していくこととする。

Box 1-1 ブルーム¹⁹の教育論による評価

非認知的能力の評価に道を開いたといわれているのが、1950～60年代に「教育目標の分類体系 (Taxonomy of educational objectives)」をまとめあげた B. S. ブルームをはじめとするアメリカの教育心理学者である。この分類体系は一般的に「ブルーム・タキソノミー」とよばれており、教育目標の全体を、知識や知的能力・技能に関わる認知的領域 (Cognitive Domain)、態度や価値観等に関わる情意的領域 (Affective Domain)、および精神運動的領域 (Psychomotor Domain) の3つの領域に大別し、それぞれの領域ごとに最終的な目標達成に行きつく過程でどのような目標の系列をたどるかという観点から、目標をさらにいくつかの小カテゴリーに整理・分類した²⁰。

この分類によって、いわゆる知識・理解といった認知的な領域 (能力) のみならず、情意的領域とされる関心、意欲、態度や精神運動的領域に分類される事項をも、教育目標としてとらえ、評価していくべきであるとの認識が広く共有されるようになった。

また、ブルーム・タキソノミーは、これらの領域ごとに、評価方法や時期を明示しており、例えば認知的領域については、標準テスト、教師作成テストなど、情意的領域については、レポート、質問紙など、そして精神運動的領域については、観察記録法などを使って評価を行うこととしている。

認知的領域のみならず、情意的領域・精神運動的領域といったものを整理分類し、その具体的な内容 (カテゴリー)・評価方法・時期を明示したことは、ブルームらの大きな業績といえることができる。ブルーム・タキソノミーは、その後の教育評価の基盤となり、今もなお、教育関係者に多大な影響を与え続けている。

¹⁹ Benjamin Bloom (1913-99)

²⁰ 例えば、認知的領域は、知識、理解、応用、分析、総合、評価という6つのカテゴリーに細分化される。各カテゴリーの関係は、累積的・階層的構造である。すなわち、単純 (低次) なものから複雑 (高次) なものへという配列であり、低次の目標は高次の目標の必要条件となっている。(http://www.humboldt.edu/~tha1/bloomtax.html)

2. 開発途上国は「教育の質」をどうとらえているか

前項で概観したとおり、「教育の質」をめぐる国際的な議論はさまざまな見解が提示されているなかで一定のコンセンサスが形成されている。しかしながら、それぞれの国や社会そして人びとの将来像を描き、その実現のために求められる教育目標や内容を設計する、すなわち「教育の質」を定義するのはその国自身である。そのため本項では、開発途上国の国家教育開発計画を題材とし、教育の質改善という課題を実際にどのようなフレームワークでとらえているのか、またどのような点を重視した政策を立てているかに注目して考察する。

2-1 分析の対象と方法

(1) 分析対象国

「教育の質」をどのように教育セクター計画のなかで位置づけるかはその国の教育普及状況との関連が高いと考えられる。そのため、本分析の対象は、①JICA が教育協力を行っている、②一定程度の初等教育の普及が見られる（目安として初等教育総就学率 70%以上、第 5 学年残存率 50%以上）、③教育セクター計画（あるいは類似の資料）が入手可能である、④地域バランスに配慮する、という 4 つの条件を設定して以下の 9 カ国を選定した。²¹

アジア：ラオス、バングラデシュ

大洋州：パプアニューギニア（PNG）

中南米：ホンジュラス

中近東：アフガニスタン

アフリカ：ケニア、エチオピア、セネガル、ベナン

(2) 分析方法

本分析では、国レベルにおける方向性を把握するための一手法として、対象国が中長期で策定している国家教育計画（教育セクター計画、貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の教育部分、万人のための教育ファスト・トラック・イニシアティブ（Education for All-Fast Track Initiative: EFA-FTI）計画など）における関連事項を分析した。具体的には、国家教育計画における下記の項目に関し、記述内容の確認を行った。

1) 「教育の質」の考え方

まず、国家教育計画における「教育の質」の位置づけ（教育計画のなかでどの程度重要視されているのか、アクセスや公平性など諸課題との関連でどうとらえられているか）の確認を行った。さらに、「教育の質」の定義の有無、定義がある場合その内容を確認した。

2) 「教育の質」に関する重点政策

「教育の質」の向上のために各国がどのような点を重視した政策を立てているかについて確認を行った。それらの政策の内容について、1-1 で述べた「教育の質」の諸側面（インプット、プロセス、アウトプット/アウトカム）に照らした分類を試みた。

²¹ 上記の 4 条件を満たす国はほかにもあったが、タスクメンバーの担当業務との関連で詳細情報が得られやすい国を優先した結果、上記の 9 カ国となった。

3) 「教育の質」の評価指標

評価指標の内容は、その国が「教育の質」のどのような側面に価値を置いているのかを反映している。したがって、上記1)で明確な定義付けが得られない場合でも評価指標が得られれば「教育の質」に関する価値基準の把握が可能と考えられる。そのため、本項目についても記載内容を確認するとともに、上記2)同様、「教育の質」の諸側面（インプット、プロセス、アウトプット/アウトカム）に照らした分類を試みた。

(3) 分析の制約と留意点

本項の分析においては、以下の制約や留意点があげられる。

制約としては、開発途上国では同一国に複数の教育政策文書が存在することが多いが²²、タスク活動としての限界から当該国における該当文書すべてを収集することはできなかった。また、対象とした国家教育計画は、種類（PRSP、教育開発計画など）あるいは策定主体（世界銀行、財務省、教育省など）により「教育の質」のとらえ方が異なる傾向がある（一例として、EFA-FTI計画で共通して用いられるインディカティブフレームワークについてはBOX1-2を参照のこと）。したがって、本来であれば同一種類に特化して収集・分析することが望ましかったが、今回の分析対象としてはタスクメンバーが入手できるものに限定せざるを得なかった。

留意点としては、上述の経緯から多様な計画文書を対象とすることになったため、本項の分析結果や考察内容には、それぞれの国の特性だけでなく、策定主体など各文書の性格の違いから派生する「教育の質」観が影響している可能性がある。

²² 例えば、ホンジュラスでは策定主体や目的、対象期間などがそれぞれ異なる教育セクター開発計画が同時に6つ並立している。

Box 1-2 教育開発計画のための FTI インディカティブフレームワーク²³

FTI のインディカティブフレームワークは、対象国が初等教育の完全修了を目指す進展状況をモニタリングするために使用することを求められている一連の指標である。これら指標には、資源の動員、生徒フロー、教員数、教員/生徒比率、就学率が含まれる。対象国は、独自のベンチマークや指標とともに本フレームワークの指標を用いることができる。²⁴

指標	順調に進展している国々の平均
資源の動員	
公的な国内生産収入 (GDP%)	14-18
外部からの無償資金(GDP%)	---
教育予算の比率 (%)	
無償資金を含めた推定	20
無償資金を含まない推定	20
教育予算に占める初等教育の比率 (%)	42-64
生徒フロー (%)	
第一学年入学率、合計	100
◆ 女子入学率	100
◆ 男子入学率	100
初等教育修了率、合計	100
◆ 女子修了率	100
◆ 男子修了率	100
初等教育における留年児童 (%)	10 未満
公的財源による初等学校における生徒-教員の比率	40:1
初等学校教員の平均年収 ²⁵ (公務員と契約教員の両方が存在する国は加重平均給与を用いる)	3.5
契約教員	
◆ 今年新規採用された契約教員の数	
◆ 契約教員の合計数	
◆ 平均給与	
公務員教員	
◆ 今年新規採用された公務員教員の数	
◆ 公務員教員の合計数	
◆ 平均給与	
初等教育の経常支出全体に対する教員報酬以外の費目の経常支出 (%)	33
公的財源による初等学校における推定有効学習時間 (公定時間ではない)	850 --1000
私学の就学率	10 未満
民間財源による初等学校に就学する児童 (%)	
建設費単価 初等教室あたりの経費 (設備・機器込み、壁とトイレを含む) US\$	

²³ http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/Indicative_framework.pdf (2007年2月19日付)

²⁴ <http://www1.worldbank.org/education/efafti/faq.asp#II-10> (2007年2月19日付)

²⁵ 1人当たりGDPを1とした場合の値。給与のほか、予算措置された各種手当を含む(年金、保健医療、交通費、住居など、国が負担するもの)

2-2 分析結果

上述の方法に沿って、対象9カ国の国家教育計画から読み取れる「教育の質」分析結果を要約し、一覧表に示した（表 1-2）。各国ごとの詳細な分析結果については、別添資料を参照いただきたい。

以下、冒頭で設定した1)「教育の質」の考え方、2)「教育の質」に関する重点政策、3)「教育の質」の評価指標の3項目に沿って、対象9カ国の共通点、相違点等を横断的に分析していく。

表1-2 対象9カ国による「教育の質」のとらえ方マトリクス

地域	アジア		大洋州	中南米	中近東	アフリカ			
国名	ラオス	バングラデシュ	PNG	ホンジュラス	アフガニスタン	ケニア	エチオピア	セネガル	ベナン
初等総就学率 (純就学率) 2002/2003、%	116.4 (85.0)	95.9 (84.0)	73.4 (73.0)	105.8 (87.4)	92.3 (NA)	92.4 (66.5)	64.4 (NA)	79.9 (68.5)	109.3 (NA)
第5学年残存率 2001/2002、%	64.1	53.9	50.6	NA	NA	59.0	NA	80.0	68.3
現行の国家教育 計画	貧困削減戦略ペー パー(PRSP)教育セク ター	第二次初等教育サ ブセクタープログラ ム(PEDPII)	中期開発計画2005- 2010、 国家教育開発計画 2005-2014	貧困削減戦略(RPS) EFA-FTI計画	国家教育5ヵ年 戦略	教育セクターサポー トプログラム(KESSP)	第三次教育セクター 開発プログラム (ESDP III)	教育・訓練10ヵ年 プログラム (PDEF)	NA (他の参考文献に て代用)
上記計画での 「教育の質」の位 置づけ	・平等なアクセス ・質と適切さ (relevance)の向上 ・マネジメント強化	・全般において質を 重視	・地域の生活に根ざし た実践的な教育内容 の重視	・質の向上を重視(効 率性の向上のため必 須)	・女子教育振興、 障害児や難民児童 向け特別教育プロ グラム開発	・初中等教育におい て機会・公正性とな り重要	・質を伴った機会の 拡大と公正性の確 保	・機会、質、効率 をそれぞれ重視 ・質は効率と深く 関連付けられてい る	・質を伴った機 会の拡大
「教育の質」に関 する重点政策	・少数民族や最貧困層 のニーズに合わせた教 育の提供 ・全教育レベルで質が 国際基準に達する	・学校と授業の質の 向上 ・インフラ整備	・国やコミュニティの実 情に即した教育内容 ・学校教育に対する 地域住民の意識向上	・学校/教室レベルの 「教育の質」重視 ・留年、中退の削減 ・国民の教育需要の 引き上げ	・女子教育の振興 ・遊牧民の教育	・「教育の質」の監 理と改善の強化	・農村部へき地の 児童など、特別な配 慮を必要とする児童 のニーズに合わせた 教育の提供 ・教員養成プログラ ムおよび現職教員 研修システムの強化	・教育需要の多様 化に応じた教育制 度の多様化 ・学校、県、中央 など様々なレベル における学習の質 と効率の監理	・教室、教員、教 材の不足解消 ・生産実習的活動 の導入
インプット	・教育内容(シラバス、 カリキュラム) ・教員給与の増額	・物質的な学習環境 整備(教室、教材、 衛生設備等)	・教員養成(入学資格 8年生→12年生) ・カリキュラム改革(自 国コンテキスト重視) ・現職教員研修(資格 付与)	・カリキュラム(西語と 算数) ・教材(西語と算数) ・教員(教員1名学校 の解消) ・教員(教員養成、現 職研修)	・学校建設 ・教員研修 ・カリキュラム改訂 ・教員給与の増額	・初等教材 ・初等教員養成 ・教員からの支援の 向上(初中等現職教 員研修)	・教員養成訓練およ び現職教員研修 ・子どもの経験や環 境に沿ったカリキュ ラム	・セネガル社会に あったカリキュラム 策定 ・生徒一人当たり 教科書割当率	・教室 ・教員 ・教材
プロセス	・指導法(二言語、複 式) ・視学システム改善を 通じた制度的学校支援	・教員の能力向上 ・教育行政官の能力 向上 ・授業時間の増大	・母語での教育(前期 初等) ・複式学級指導法の 充実	・公定年間授業日数 の確保 ・児童の理解を高める 教授法の導入	・教師の能力向上 ・学校支援委員会 の設置	・質の保証と標準化 ・HIV/AIDS ・ジェンダー教育	・小規模学校や複 式学級、代替的基 礎教育など、多様な 教育の提供	・母語による指導 ・女子への配慮	・教員資格制度の 整備 ・留年、中退の削 減
アウトプット/ アウトカム	・制度的貧困削減 ・読み書き算数ができ る労働力の増大		・総合的人間開発、伝 統的価値観、自助・自 立 ・UPEの達成	・貧困削減 ・UPEの達成 ・「健康な学校」	UPEの達成	・各教科内容の習得 向上	・貧困削減 ・UPEの達成	・セネガル社会の 状況に即した問題 解決能力向上	・EQFの実現

地域 国名	アジア		大洋州	中南米	中近東	アフリカ			
	ラオス	バングラデシュ	PNG	ホンジュラス	アフガニスタン	ケニア	エチオピア	セネガル	ベナン
「教育の質」評価 指標の特徴	最貧困46地区を重点	PEDPIIにて初等学 校の質レベル標準 (PQSL)20項目を設定	カリキュラムとモニタ リング、教員養成・研 修、マネジメントの各 側面ごとに「質」を評 価	定量的数値目標を設定	具体的施策に対応 する指標は設定さ れていない	モニタリング制度化を 通じた学習達成度の 向上	有資格教員の割 合、教科書一冊あた りの児童・生徒数、 児童の学力試験の 結果	目標値は設定さ れているが今回は 確認できず	EQF(基本的質が 確保された学校) を定義
インプット	・地域ニーズに合った カリキュラム改訂 ・教材印刷と配布 ・地域材料を活用した 教材の開発 ・教員の増員 ・無資格教員への研修	・教員数 ・教室数、設備(トイ レ含む) ・教科書、教具、副 読本、教師用指導 書など ・現職教員研修、校 長研修、学校運営 委員会研修など	・改訂カリキュラムを試 用する学校の数 ・更新・配布された教 材の数 ・教員養成カレッジの 入学者数(平均1100 人/年) ・教員研修ワーク ショップの開催数 ・教員対生徒の比率 (2009年に1:35)	・大学卒初等教員 3000名の養成 ・教授法支援センター 設立(全国1500カ所)	・初等教育の純就 学率	・カリキュラム補完教 材の開発と活用	・有資格教員の養成 ・実生活に沿ったカ リキュラム、教育内 容	・生徒一人当たり 教科書割当率	・生徒一人当たり: フランス語書籍、 算数の本、教室、 教員、机 ・一教室当たり:教 員(現状は教員不 足) ・過去3年間にお いて再訓練を受け た教員の割合
プロセス	NA	・保健衛生基準の推 進 ・授業時間	・母語での教育(全 ての前期初等課程) ・複式学級指導法の 充実	・授業日数200日/年、 授業時間1000時間/ 年 ・学校・教員マネジメ ントシステムによる成績 情報の提供	・5年生残存率	・教育行政官の能力 開発(2005年までに 45000人)	・無資格教員への現 職研修	・留年率、中退率 (特に女子に配 慮)	NA
アウトプット/ アウトカム	貧困地域児童の就学 継続、労働機会の向上	NA	・UPEの達成(2012年 までに全6歳児が前期 初等教育に入学、修 了する。9歳以降、良 質の後期初等教育を 継続し修了)	・UPE(2015年までに 男女全ての児童が初 等教育の全課程を修 了する) 【指標1】6年生修了率 (対12歳人口)2000年 31%→2015年 85% 【指標2】6年生修了率 (対全年齢人口)2000 年 69%→2015年 100% 【指標3】算数とスペ イン語の正答率(3年 生、6年生)2000年 42%→2015年 70%	・UPE(2015年まで に男女全ての児童 が初等教育の全課 程を修了する)	・2010年までに全 ての子供たちが特に初 等教育カリキュラムに おいて知識、技能、 態度を身につける ・2008年までに中等 教育への進学率向 上(現行47%→ 70%)	・貧困削減 ・UPE(全ての学 齢期の子供が2015 年までに質の高い 初等教育へアクセス でき、訓練され技術 を持った人材が全 ての段階で存在し、こ の人材が民主主義 の振興と国の発展 への原動力となる)	・学習達成度	・2002年次にお いて75%の児童が EQFに在学してい る状態を実現する

NA: 該当なし

1) 「教育の質」の考え方

まず、「教育の質」の位置づけについては、比較的共通した結果が得られた。9カ国いずれも「教育の質」をアクセスと同程度あるいはそれ以上に重要と認識していること、アクセス拡大のうえで質は前提条件であると考えていることが明らかになった。これは、対象国のすべて（正確なデータが得られなかったアフガニスタン、ホンジュラスを除く）において既に初等教育へのアクセスが着実に進展をみせており、関心が学齢期児童の初等教育完全修了（UPE）に移りつつある現状を反映したものと考えられる。また、ホンジュラスやセネガルでは、留年・中退の頻発が教育財政を圧迫している状況のもと、「教育の質」の向上は効率性を高めるうえでも必須という認識もみられた。

なお、今回分析に用いた国家開発戦略、セクタープログラム、教育開発5-10カ年計画など中長期的な計画は、ほとんどの場合ドナーとの共同で策定されている（ラオス PRSP、バングラデシュ PEDPII、ホンジュラス EFA-FTI など）。したがって、これらの中長期セクター計画において示される「教育の質」に関する定義あるいは位置づけは、必ずしも開発途上国が独自で設定しているわけではなく、ある程度ドナーからの影響を受けている可能性があることに留意が必要であろう。

次に、対象9カ国の国家教育計画のうち、「教育の質」の定義が明記されていたのはエチオピアと PNG の2カ国であった。他の7カ国については、資料から明確な概念を読み取ることはできなかった。

エチオピアの「教育の質」の定義は Box.1-3 に記載のとおりであり、初等教育を対象として、コンテキストやインプット（①健康、安全、保護、ジェンダーに配慮し学習を保障する環境、学習者、②適切なカリキュラム）、プロセス（②技術、知識、態度を含む学習内容、③学校運営、評価を含めた授業運営、生徒中心の指導法）、アウトプット/アウトカム（④知識、技術、態度の習得/国家教育目標の達成、社会参加）の4側面から「質」が構成されるとの考え方を提示している。

アウトプットである知識、技術、態度の領域・内容について、この定義は「適切な」と述べるにとどまっており、具体的に表現していない。そのため、これら知識、技術、態度のうち、認知的能力と非認知的能力の割合を読み取るのは困難である。ただし、教育の質の改善策の一環として、教員訓練政策において学問的資格の付与だけでなく倫理観の向上も重視すべきとの記述があることから、非認知的能力の重要性もある程度は認識していると考えられよう。

Box 1-3 エチオピアにおける初等教育の「質」の定義²⁶

- ① 質の高い教育とは、健康、安全、保護、ジェンダー配慮や適切な資源と施設を提供してくれる環境と同時に、質の高い学習者も含める。
- ② 質の高い教育とは、適切なカリキュラムや技術、知識、態度を身につけるための内容を含む。
- ③ 質の高い教育とは、教室や学校がうまくまとめられ、また学習をうまく方向付け不平等を減らすための技術的な評価ができる教室や学校において、教員が生徒中心の教授法を通じて実践するプロセスを意味する。
- ④ 質の高い教育とは、その成果として、受益者が知識、技術、態度を身につけ、国の教育目標の達成や社会への積極的な参加に結びつくことである。

また、PNG の国家教育計画では、教育を通じて目指す将来構想について「定義」という言葉は用いていないものの、「ビジョン」として表現している（Box 1-4 参照）。

「教育の質」の構成要素についてみると、エチオピアの事例と比べ、コンテキスト、インプット、プロセスについての言及は少ない。他方で、アウトプット（読み書き能力、キリスト教的・伝統的価値観など）とアウトカム（総合的人間開発）については、現行の国家開発計画と整合する形で明確に示されている。

また、教育目的として求める能力についてみると、PNG の場合はエチオピアの例と比べ、読み書き計算、教科知識などの認知的能力のみならず、価値観などの非認知的能力の獲得を重視している点が特徴的である。非認知的能力については、特に「宗教や伝統に根ざした価値観」ならびに自己のリソースを活かして自立を促進する「各個人の自助・自立 (personal viability)」の2つが大きな柱となっている。こうした能力を重視する背景としては、植民地化、キリスト教の普及、宗主国からの独立などからなる PNG 固有の歴史・文化があげられる。したがって、PNG の事例は歴史的・文化的背景がその国の「教育の質」観に色濃く反映されている例といえよう。

²⁶ Ministry of Education, The Federal Democratic Republic of Ethiopia.(1997)

【教育セクター全体】

我々のビジョンは総合的人間開発である。キリスト教のおよび伝統的な価値観の良さを尊重し、各個人の自助・自立 (personal viability) と人格形成の増大・発展に注力するとともに皆が国家の平和と繁栄に貢献できることを保障することにより読み書きが出来て技術を有し健康な市民を育てる、妥当 (affordable) な教育システムを通じてこのビジョンが実現される。

【基礎教育】

6 歳になったら、すべての子どもは前期初等学校において彼らが話す言語を使って基礎教育を開始する。その後 3 年間にわたり、子どもたちは確かな読み書き計算能力、家族とコミュニティの価値観 (規律、個人の健康ケア、他者の尊重など) の基礎をつくる。

9 歳になったら、子どもたちは後期初等学校において基礎教育を継続する。当初二言語プログラムで始まる 6 年間の初等教育の修了後、子どもたちは幸せかつ生産的に生きる能力を持ち、伝統的コミュニティに貢献し、英語を使って基礎的な社会・科学・技術・人間についての概念や価値観を理解する。

2) 「教育の質」に関する重点政策

各国のセクター計画では、さまざまな「教育の質」のための政策があげられており、いくつかの共通傾向がみられる。最も大きな共通点として考えられるのは、「実生活に即した教育内容」への重視であり、貧困層、女子、少数民族など教育需要の多様化に基づくもの (ラオス、アフガニスタン、エチオピア)、旧宗主国から自国文化重視への転換を図っているもの (PNG、セネガル) などがある。また、レベルで見ると、学校あるいは授業レベルにおける「教育の質」の重視を明確に打ち出している国がある (バングラデシュ、ホンジュラス)。

それらの目標を達成するためにアクションプランがあげられ、「教育の質」向上のための実際の取り組みが示されているが、多くに共通してみられた項目は以下のとおりである。

- ① 学校管理・運営改善 (校長や教育行政官研修、地域社会の巻き込み)
- ② 教材、学校施設の充実
- ③ 教育内容の充実 (シラバス、カリキュラム整備)
- ④ 「教育の質の保証と監理」のためのモニタリングシステムの構築 (視学官の研修、育成、標準テスト等)
- ⑤ 教員教育 (新規教員養成、現職教員研修)、教員の資格取得の義務化

²⁷ Department of Education, Government of Papua New Guinea. (2004)

これらの活動は、いずれも何らかの形で「教育の質」を高めるのに貢献するものと考えられる。しかしながら、どの部分にどう作用して「教育の質」を高めるかについて明示されているものは確認できなかった。

こうした「質」の向上を目指す活動を通じて求められているアウトプット/アウトカムに関しては全般として下記のような共通の傾向が認められる。他方、個人、社会、国家のうちどのレベルを特に重視しているかについては、国ごとに差異が存在している。

- ① 個人レベル：教科内容の理解向上、問題解決能力の向上、労働機会へのアクセス向上
- ② コミュニティ、社会レベル：地域格差の是正、地方部での生活改善
- ③ 国家レベル：UPEの達成、制度的貧困の削減

3) 「教育の質」の評価指標

分析対象9カ国のほとんどは、「教育の質」を測る何らかの指標を設定しており、「教育の質」に関する関心の高さを裏付けている。また、これらの評価指標は、特にドナーとの共同作業において必ず求められる点であることも影響していると考えられる。バングラデシュ、ベナンでは「良質の学校教育」に関する一連の指標が策定されており、「教育の質」の定義の代替指標と考えることができるが、いずれも教員数や教材などのインプットが中心になっており、プロセスやアウトプットの指標は少ない。

上記2カ国に限らず、全般に最も具体的な指標がみられたのはインプットに関する項目で、教材の配布、教員の養成・増員・現職研修などが多くの国で共通してみられた。また、プロセスに関する指標は、あまり記載がなく、プロセスに関する指標の設定の難しさを示唆した。複数国で共通してみられたプロセス指標は、授業時間の確保（バングラデシュ、ホンジュラス）、マネジメントの向上（ホンジュラス、ケニア）などである。

アウトプット/アウトカムに関しては、9カ国中4カ国（ホンジュラス、アフガニスタン、ケニア、エチオピア）が、「教育の質」の向上の成果として自国におけるUPEを目標としている。なお、目標期限は2010年（ケニア）、2015年（ホンジュラス、エチオピア）、2020年（アフガニスタン）と異なっており、各国の発展段階に応じ設定されていると考えられる。

2-3 考察

以上の分析結果から、今回対象とした9カ国は、いずれも「教育の質」の向上を国家教育開発上の重要課題として位置づけていることが確認できた。

「教育の質」の地域・文化的に多様であることを考えると、今回の分析結果は意外なほど近似性・共通性の高いものであった。構成要素別にみると、まず、インプットやプロセスを中心にした各種の取り組みや指標はそれぞれ設定されていた。アウトプットについては、教科内容の確実な習得に代表される認知的能力を教育の主要アウトプットと考えている国がほとんどであった。また、教育のアウトカムについては、初等教育の完全修了、経済的貧困削減など開発的な視点に基づく設定を行っている国が多くみられた。このように、「教育の質」が教育行政の重点課題として推進され、かつその内容がある程度標準化しつつある結果として、質の保証が行政の新たな役割となってきた動きも認められた。

他方、教育のアウトプットを学習到達度に代表される認知的能力に限らず、伝統的価値観の尊重や自立心の醸成といった非認知的能力の育成を重視している国もみられた。この傾向は、「教育の質」について独自の考え方を提示したエチオピアと PNG の事例において最も顕著であったが、当該国ならびに社会状況に応じた「適切さ」(relevance) を重視している例はラオス、セネガルなどでもみられた。

多くの開発途上国で初等教育へのアクセスの拡大が進んでおり、その結果、今後さらに多様なバックグラウンドを持つ児童が初等教育へのアクセスを求めてくることが予想される。そのような状況において、当該国や社会に適合した「教育の質」の確保は、万人のための教育(EFA)を目指していくうえで一層重要性が高まっていくものと考えられる。

3. 他ドナーは「教育の質」をどうとらえているか

本項では、教育開発に取り組む援助機関として UNESCO、UNICEF、世界銀行、アジア開発銀行 (ADB)、米国国際開発庁 (USAID)、英国国際開発省 (DFID) を取り上げ、各機関が政策文書のなかでどのように「教育の質」を定義、あるいは位置づけているか、またどのような「教育の質」向上のための戦略をとっているか、あるいは取り組みを行っているかについて整理を行う²⁸。さらに、それぞれの機関による「教育の質」の定義あるいは位置づけをマトリックスにまとめ、各機関の特徴や傾向について考察する。

3-1 国連教育科学文化機関 (UNESCO)

国連教育科学文化機関 (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization: UNESCO) は、基本的人権 (a fundamental human right) である教育の推進とあわせて教育の質の向上をその使命 (mission) の一つとして明確に掲げ、現代社会、持続的発展およびグローバル化の課題に対処するために必要な価値観や態度、技能の習得を促すさまざまな内容や方法に対するニーズを重視しつつ、より「教育の質」に対する関心を高めている。

「教育の質」に関する UNESCO の考え方は、時代によって推移してきた。ユネスコ国際教育計画研究所 (UNESCO-IIEP) は、1960年代以降、「教育の質」に関する会議を開催したが、1965年の会議は質か量かの論争に終始し、Petersが教育システムにおける目標を明確化しない限り教育の質という概念には意味がないと述べた。1979年の会議ではBeebyが質に関する絶対的な定義を構築することは不可能であり、「教室における質的な変化」(何が、どのように教えられているか)と「生徒フローにおける量的な変化」(誰がどこで教えられているか)の2つの側面からより具体的なアプローチをとるべきと主張した。さらに1990年の会議では、参加者の関心は「教育の質」に関する定義の模索から、質を量と結びつけた概念の構築へと移った。そして、「教育の質を計画する」ことは、生徒が学校システムにより提供された学習支援のもとで学ぶような環境改善につながる教育計画であり、生徒の知識、技能、価値観の目に見える (detectable) 増大として示されることが期待されると考えられた。²⁹

21世紀へ向けての教育と学習に関する考察をまとめたユネスコ 21世紀教育国際委員会 (The International Commission on Education for the Twenty-first Century) は、変動の多い21世紀社会では学校で一定量の知識を蓄積するだけでは十分でなく、生涯にわたり学習活動が継続されるべきという生涯学習の考え方を示し、次の4項目を学習の4本柱として提言している。³⁰

- 知ることを学ぶ (Learning to know)
- 為すことを学ぶ (Learning to do)
- (他者と)共に生きることを学ぶ (Learning to live together, Learning to live with others)
- 人間として生きることを学ぶ (Learning to be)

同委員会は、これまでの学校教育が知識偏重(「知ることを学ぶ」)で、残る3本の柱が軽視されている傾向を指摘し、より包括的な教育のあり方を構築するうえで、上記の4本柱にそれぞれ同等の配

²⁸ 機関によっては関連政策文書の入手が困難であり、分析対象となる情報量自体が各機関によって異なることを前提に整理する。

²⁹ Ross, K. N. and Mahlck, L. (Eds.) (1990) p.5-6

³⁰ UNESCO.(1996)(天城勲監訳(1997)) p.66-76.

慮を払うべきであるとの見解を示している³¹。

UNESCO によると、教育の質の向上とは「個人個人が、きちんと認識され、評価（測定）できる学習成果（識字、ライフスキルなど）を達成すること」であり、「個人を取り巻く環境の変化や多種多様な関係に対応し、情報を処理できる能力が身につくこと」である。また、質の高い教育とは「学習者が自信を持って自己の知識や技能を使えるように導く活動であり、個人が他者や自然、過去と未来を尊重できるような態度や価値観を育むもの」であり、UNESCO はその判断要因についても以下のように整理している。

- よい教員・指導法
- 学校や学習センターの環境
- 学校の安全性
- 学習・指導言語の妥当性
- カリキュラムの実用性・妥当性
- 学校運営管理の状況
- すべての学習者に対する質の高い教育

UNESCO の基本的見解によると、「教育の質」は個人、社会、地域、国それぞれの特有の環境、ニーズ、レベルなどにより定義し、されるものであり、また教育のインプットからプロセス、さらにアウトプットというプロセスにおける要因それぞれの「質」が相互作用し、積み重なり、教育全体の質が決まる。さらにそうした教育全体の質の決定要因を UNESCO は学習環境(a good learning environment)の観点から包括的にとらえ、フォーマル・ノンフォーマル教育、教科書・教材、教授言語、ジェンダー、学校運営、家族・コミュニティ、文化・伝統、教室・教育施設、教員、カリキュラム、法律・政策としてあげているが、これらはインプット・プロセス・アウトプットのいずれにも影響を与えるものである。また、「教育の質」を向上するということは、最終的に教育のインパクトとして、学習者が個人の「生活の質」を高め、個人の人生の選択肢が増え、駆使できるようになること（エンパワーメント）で、社会への積極的参加（政治・経済的）を可能にすることであるとしている。

GMR(2005) が「教育は、すべての子どもたちが認知的、情緒的、創造的な潜在能力に達することを可能にするものでなければならない」としているように、UNESCO はすべての学習者の完全参加を目指した包括的教育（Inclusive Education: IE）³²を質の高い教育の要素に含めている。³³

また、UNESCO の教育事業は、いずれも「教育の質」の向上を目指したものであり、以下に例示する各種の活動を通じて教育の質の定義を加盟国と共に模索し、質を高めるための努力をしている。

³¹ *ibid.*p.66-67

³² IE とは、「学習環境内外の障壁を取り除くことにより、すべての学習者の多様なニーズに対応するプロセス」を指す。

³³ UNESCO アジア太平洋地域事務所的林川真紀氏によると、UNESCO は同地域において、IE を基本枠組みとしてより発展させた事業（Inclusive Learning Friendly Environments: ILFE）を推進している。ILFE は教育の平等性、公平性、質を保証するための絶対必要条件となる環境のことであり、ILFE の原則が満たされること、言い換えればすべての学習者の多様性を認め、学習ニーズが把握され、ニーズに適合した（relevant な）教育が提供・保証されていることが質の高い教育の基盤（あるいは教育の質の向上）と考えられる。

- The Decade of Education for Sustainable Development (ESD)
教育を通じて未来の持続的発展に関する思想や価値がすべての人々に理解・認識されるためのプログラム
- The Associated Schools Project Network (ASPNet)
「共同学校プロジェクト」を通じて、就学児童・生徒たちが自分たちの周りの広い世界について学び、世界の多様性を認め、平和的で寛容な精神を育てる

3-2 国連児童基金 (UNICEF)

国連児童基金 (United Nations Childrens Fund: UNICEF) は「児童の権利に関する条約 (Convention on the Rights of the Child)」(通称、子どもの権利条約) を規範とし、「子どもは (良質の) 教育を受ける権利をもつ」という権利アプローチに立ち、すべての児童に対して良質な教育を提供することをその義務としている。また、「単一世代で貧困を克服する鍵」、「将来の人間の安全保障やコミュニティ開発、国家の発展を生み出す基盤」、あるいは「非常に大きな挑戦 (または) 機会」である質の高い教育について、以下のように5つの側面から定義している³⁵。この定義では、学校・教科書・文房具 (鉛筆) ・有資格教員や修了者の数だけでなく、学校の内外で何が起きているのかといった点にも焦点が当てられている。

- **Learners (学習者): “What Learners Bring”**
 - 就学前教育を受けたことがあるか? (どこで? どのような?)
 - 家庭ではどの言葉をつかっているか?
 - 暴力・日常的な労働・HIV/AIDS などの影響を受けているか?
 - 通学への志向性はあるか?
 - どのようなこと (*challenges*) に女子が直面するのか?
- **Environments (学習環境)**
 - 適切な教育施設・公衆衛生施設があるか? 上水や保健サービスへのアクセスがあるか?
 - 衛生的、安全、保護された、ジェンダー配慮がなされている学習環境か?
 - 女子にとっての衛生的、安全、保護された、刺激的な学習環境には何が必要か?
- **Content (学習内容)**
 - カリキュラムと教材は適切か? 国の教育目標に合っているか?
 - 子どもたちは基礎的能力、特に読み書き、計算、ライフスキル、ジェンダーや保健衛生、栄養、HIV/AIDS 予防、平和などに関する知識を習得しているか?
 - カリキュラムや教材の内容が女子に配慮したものになっている (いない) か?
- **Processes (学習プロセス)**
 - 学校や教室はよく運営管理され、*child-friendly* でジェンダー平等か?
 - スキル・ベース、子ども中心型、参加型教授アプローチがとられているか?
 - 学習を促進するためのアセスメントが適切に行われているか?
 - どのような教授/学習プロセスが女子の学習成果を促進/阻害するか?
- **Outcomes (学習成果)**
 - 知識やスキル、態度を習得したか?
 - 生涯学習の機会や社会への積極的参加につながったか?

³⁴ このほか、UNESCO 文化局が所掌する文化事業にも関連する取り組みがある。例えば、The Cultural and Linguistic Diversity Programme は、文化の多様性を尊重し、その多様性を教育の基盤としたもので、基礎教育の初期段階や成人基礎識字での母国語教育を奨励している。

³⁵ UNICEF ホームページ (http://www.unicef.org/girlseducation/index_quality.html.)

- ・ 女子にどのような基礎教育の成果を期待するのか？
- ・ いかに女子がよく学んでいるかをどのように記録するのか？
- ・ 将来どのように女子の学習や潜在能力が実現されるか？

* ただし、斜め書きは女子教育の質のみに関するもの。

質の伴わない教育はそれ自体が教育に対する需要を抑制してしまう³⁶ことから、「何を学んだか」、「どのように知識やスキル、価値観を習得したか」という教育の質（の確保）について、UNICEFはアクセスと同様、最大の懸案事項として位置づけている。「中期戦略計画（2006～2009年）」においても、『教育の質』は、家庭が子どもの教育投資に関する意思決定をするうえで、その投資リターンと密接に関連するものとしてとらえられ、単に価値ある学習成果のためだけでなく、就学者数の拡大や（修了率の増加につながる形での）継続的な出席にとっても重要な意味をもつ」としている。同計画では、具体的な質の側面として安全・衛生的・包括的な（inclusive）学習環境、ジェンダー配慮、効果的、効率的、保健衛生・栄養サービスの供給、上水・公衆衛生、平等な指導育成、すべての子どもの人権と参加の尊重、HIVエイズや保健衛生と栄養の実践などのライフスキル推進プログラム、子ども中心型教授法があげられている。³⁷

また UNICEF は、上述のように定義された教育の質を実現するためのモデルとして、権利ベースの Child Friendly Schools(CFS)を推進しており、上述の「中期戦略計画（2006～2009年）」においても「CFSモデルの活用を通じた、多様な（教育の）質の側面を網羅した質の高い教育の推進」を重点戦略の一つとして掲げている。CFSでは学校を「生活や生計に関連した学習の機会を提供する場」としてとらえ、質の伴った（学校）環境については、包括的(inclusive)・効果的(effective)・健康的で保護された(healthy & protective)・ジェンダーに配慮した(gender-sensitive)・子どもとコミュニティを巻き込むものとして整理している³⁸。

3-3 世界銀行

世界銀行は、教育開発に関する方針・戦略をまとめた「教育セクター戦略（1999年）」において、「教育へのアクセスは始まりにすぎず、教育の質が鍵である」とし、労働市場ニーズが変化し、複雑で民主的な社会において必要な技能（スキル）を身につけるためには、質の向上を図ることが重要であることを強調している。質の向上とは「学習環境の向上を通じて、生徒が目に見える形で知識、技能および価値観を習得すること」とされ、教育機会へのアクセスの向上のみならず、学習到達度の向上も教育分野における国際目標の一つとして位置づけているが、同戦略において「教育の質」そのものの明確な定義はなされていない。

³⁶ *ibid.*

³⁷ UNICEF ホームページ (http://www.unicef.org/protection/files/05-11_MTSP.pdf)

³⁸ (1)子どもの**包括性**(inclusive)～違いによる排除や差別をせず偏見をもたない、義務教育の無償化、多様性の尊重と平等な機会の確保、多様性に対する対応、(2)子どもに対する**効果**(effective)～質の伴った教授・学習プロセス、系統だった内容と質の伴った教材、教員の能力、質の高い学習到達度、(3)**健康と保護**(healthy & protective)～健康・衛生的、安全な、ジェンダーに配慮した学習環境、保健教育に基づいたライフスキルの提供、教員と児童の肉体的・精神的健康の促進、すべての子どもの暴力や危害からの保護、(4)**ジェンダー配慮**(gender-sensitive)～就学と学習達成におけるジェンダー平等、女子児童に配慮した施設・カリキュラム・教科書・教授法、男女相互の権利の尊重、(5)**子どもとコミュニティとの関係性**～子どもの参加、家族への働きかけ、コミュニティとのパートナーシップ。

同戦略では、人的資本論に基づいて「教育はより生産的、より多く収入を得るため、質の高い生活を享受するための人々の能力を構築するための一つの投資形態である」とされ、人々の生活向上と貧困削減に資する教育の目的は以下のように整理されている。また、そのためのスキルを供給するものとして質の高い教育の重要性がうたわれている。

- ①人々の生産性と収入の向上
- ②健康と栄養状態の改善
- ③直接的に人生を豊かにすること（知的思考を実践する喜び、学ぶ者のエンパワーメント）
- ④社会的一体性（Social cohesion）の強化と多くの機会を与えることを通じた社会開発（Social development）の促進

さらに同戦略において、「教育は知識に加えて価値観や信念、伝統を伝え、態度や希望を形作る。人々をエンパワーし、自分自身で学び考えることを可能にし、健康と環境によい影響をもたらすものである」とされているが、これはそれまでの「知識の獲得と収入の向上」³⁹と比べても、現在の世界銀行が考える教育の目的やそのために必要な「教育の質」の範囲は大きく拡充されているといえる。

さらに世界銀行は、同戦略において教育の質の向上のために重要な点を3つあげている。

（1）教育・学習プロセス

特に生徒の学習到達度に教師が及ぼす影響力は大きく、教師の知識・技能を定期的に向上させるための研修の実施が必要である。また、より活発な学習プロセスが効果的であることから、参加型で個人のニーズ対応した教育の提供が必要となる。さらに、年齢を問わず生涯にわたった教育機会を提供すること、教室の内外で情報通信技術を効果的に活用することが有効である。

（2）識字・問題解決能力・社会的技能という基礎的技能的習得

基礎的な技能（foundation skills）は、より高度な技能の習得や新しいテクノロジーの活用の前提として必要なものであり、その意味で質の高い初等教育をすべての子どもに提供すること、中等教育についてもまず前期から順次整備していくこと、さらに就学前教育を拡充することが重要である。

（3）高度な技能を習得する機会の提供

基礎教育の拡充と並行して、技術・職業教育を含む後期中等および高等教育の拡充が重要となる。世界のグローバル化に対応するためには、すべての子どもによる基礎的技能的習得を待つのではなく、同時に一部がより高度な技能を習得するための機会を提供していかねなければならない。

（4）官民パートナーシップの導入

初等から高等教育までの拡充が求められる一方で、各国は財政的な制約に直面しており、質の高い教育をより効率的に安く供給するために、質を担保しながら民間資金を効果的に導入する方策を考える必要がある。さらに、保護者やコミュニティに対する学校運営の権限の移譲、民間組織やNGOによる民営化に関する政策などについても議論する必要がある。

また、世界銀行は教育の質向上のために必要な活動を以下のように整理している。

教師・生徒の関わり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 適切な教員研修・訓練 ・ 質の高い学校施設・設備 ・ 適切なカリキュラム 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教師の財政的インセンティブ ・ 質の高い教材・教具 ・ 適切な教授言語
-----------	--	---

³⁹ World Bank (1995)

学校組織運営	<ul style="list-style-type: none"> ・ 強いリーダーシップ ・ 明確な目標設定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 安定した運営体制 ・ 適切な評価メカニズム
教育制度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 透明性の高い資源配分 ・ 包括的な評価システム 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公平性
家庭・コミュニティ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 両親の学習支援 ・ 十分な栄養 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 安全な家庭環境

3-4 アジア開発銀行 (ADB)

2002年に公表されたアジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB) の「教育政策 (Policy on Education)」によると、貧困削減を重視し、基礎教育に高い優先度を置いた ADB の教育セクター政策は、貧困削減・MDGs および関連する EFA の達成を強調する国際社会の合意を反映したものであり、貧困削減、女性の地位向上、さらに経済成長の促進が教育セクター開発の基本優先事項とされている。また、それらを達成するための優先事項として、「教育の質の向上」を含む以下の6つがあげられている。⁴⁰

- (1) (特に貧困層、女性、その他の少数グループの) 公正性・アクセス・残留率の向上
- (2) 教育の質の向上
- (3) 運営・ガバナンス・効率性の強化、関係者による参加の重視
- (4) 持続的な教育サービス提供のための資源の動員 (貧困層に対する基礎教育へのアクセスを確保する一方での、特に民間セクターの役割の促進)
- (5) (開発) パートナーと受益者との協調の強化
- (6) 革新的な戦略や技術の試行と普及の強化

教育の質については、ADB は同政策のなかで「とらえどころのない (elusive) 目標」と定義したうえで、教育の質が貧困家庭における教育の需要と相関関係を有することからも、教育の質に対する継続的な投資の必要性を述べている。また教育の質に対する支援として、ADB は学習到達度を重視しつつ、最低基準 (minimum standards) の定義、(より良いアセスメントを通じた) 質のモニタリングの強化、教室内における教授法の改善、批判的思考や問題解決のためのスキルを重視しかつ貧困家庭のニーズに合った学習促進、カリキュラム改訂 (現地ニーズ・HIV/AIDS を考慮したカリキュラム)、教材配布 (低価格・現地開発を重視)、教材開発と配布システムの改善、教員研修、教員の待遇やインセンティブの改善 (コミュニティによる支援の促進も含む) などを行うとしている。

3-5 米国国際開発庁 (USAID)

3年ごとに改訂される5カ年の戦略計画 (Strategic Plan) において、教育戦略については「良質の基礎教育への平等なアクセスの推進」と「EFA (ダカール)、モンテレー合意などの国際的協調下での (支援の) 実施」が2つの柱として掲げられている。また、2005年に策定された教育戦略 (Education Strategy – Improving Lives Through Learning) では以下の2つが目的とされており、平等なアクセスと並んで (教育の) 質の向上が明記されている。

- (1) 良質な基礎教育への平等なアクセスの推進
- (2) 基礎教育修了後の生産性向上のための知識・技能の習得

⁴⁰ ADB(2002)

また教育の質の定義については、主に基礎教育分野における議論であり、同戦略においては「教育の質は、生徒が学校で技術や知識を習得するうえで問題となる」としたうえで、「教育の質は、教員の資質、カリキュラム、教科書の3つの要素の改善により向上する」とされている。また戦略ペーパーには明記されていないものの、個別のプログラムやプロジェクトにおいては、効果的學校（Effective School）⁴¹の考えに沿った形で、コミュニティの参加や適切な教育システムの構築、統計データシステム（EMIS）の整備など、より統合的なアプローチの重要性も認識されている。

3-6 英国国際開発省（DFID）

英国国際開発省（Department for International Development: DFID）は、その教育セクター政策である「初等教育の完全普及への挑戦：国際開発目標達成のための戦略（The Challenge of Universal Primary Education: Strategies for Achieving the International Development Targets）」のなかで、教育は基本的人権であると同時に他の権利や責任を促進するものであり、また経済・社会開発や貧困削減、持続的発展は教育レベルの改善なしに起こりえないとしている。質の高い教育は人々をエンパワーし、さらに人々による能力の活用・拡大、スキルの習得、生計や収入の向上を可能にするものであるとし、教育は社会における平等達成のために重要であると述べている。同政策において、DFIDの教育支援における主要課題は初等教育の完全普及（Universal Primary Education）とされているが、教育の質についてもアクセスや適切なコスト（affordability）、包括性（inclusion）、現代テクノロジーの効果的な導入と合わせて、政府が取り組むべき重要課題として明記されている。しかしながら、初等教育の完全普及を達成するための3つの戦略⁴²のなかには、教育の質に関連する取り組みは含まれていない。

3-7 考察

以上の分析より、6つの援助機関の教育支援に関する政策・戦略ペーパーは、それぞれ「教育の質」について何らかの形で触れており、またその意義についても一定の認識がなされていると思われるものの、共通の定義が存在しているわけではないことが分かった。すなわち、「教育の質」の定義あるいは位置づけには援助機関によって違いがみられ、特に教育を基本的人権として良質な教育の提供そのものを重視する UNESCO や UNICEF に対し、貧困削減という究極の目標達成のために必要な知識・技能の習得といった観点から「教育の質」をとらえる世界銀行や ADB、またあくまでも第一義的には初等教育の完全普及（アクセスの改善）を目指す DFID や USAID など、そのとらえ方はさまざまである。

また、各援助機関による「教育の質」についての考え方をまとめ、質をインプット・プロセス・アウトプット・アウトカムの観点から分類する形でマトリックスを作成した（表 1-3）。考察される点は以下のとおり。

- （1） 全体的にインプットに対する言及が中心となっており、プロセスやアウトプットの向上に資する言及は比較的少ない。なお、インプットとプロセスは明確に分類することが難しく、位置づけが不明確になりがちである。

⁴¹ 子どもたちに「教育財」を供給する学校や教員の効果の要素として、①学校の物理的環境、②カリキュラムと試験、③学校におけるガバナンスを含む説明責任とプロセス、④教員配置、研修、専門開発支援、⑤児童の健康、出席、モチベーション、⑥保護者やコミュニティとのパートナーシップ、待つ7質の確保と支援体制、⑧学校のリーダーシップ、内部組織、文化が挙げられる。

⁴² ①国際的な約束と行動の推進、②目標が明確な国家プログラムに対する投資、③知識・研究戦略の支援

- (2) アウトプットについて、世界銀行は「基礎的な技能（識字、問題解決能力、社会的技能）の習得」として認知的能力（cognitive skill）と非認知的能力（non-cognitive skill）の両者を含んだ形としているが、他の機関では非認知的能力について、抽象的であいまいに表現されている場合が多い。非認知的能力の指標については、世界銀行を含めて明確な形では設定されておらず、どう測るかが共通の課題となっている。また UNICEF の場合、教育の成果を指す概念としてアウトプットの概念は存在せず、アウトカムのみが設定されている。これは、UNICEF が学習到達度ではなく、いかに教育が学校を終えた後の子どもたちに資するかといった点を重視しているためと考えられる。
- (3) インプットに対する支援内容には各機関ともに類似性がみられるが、アウトカムについてはそれぞれの教育支援の方向性を反映した形で違いが明確に表れており、それぞれの活動がどのようなアウトカム達成に向けたものであるのか位置づけを明確にすることが肝要と思われる。アウトカムの特徴として、世界銀行や ADB、DFID が貧困削減を掲げているのに対し、USAID はさらに市民社会の強化（民主主義の実現）を含めており、またインプットからプロセス、アウトプットまで一貫した形で包括性（inclusive）の概念を取り入れている UNESCO は、個人の選択肢の増加や社会への積極的参加をあげている。
- (4) 各機関ともに教育の質の持続性（sustainability）については述べていない。

表1-3 ドナーによる「教育の質」のとらえ方マトリクス

	基本的な考え方	コンテキスト(背景)	インプット	プロセス	アウトプット	アウトカム
UNESCO	・包括的な学習環境からみた教育の「質」 ・学習環境は“INCLUSIVE for ALL”であるべき(教育は基本的人権、権利である) ・教育の「質」は、個人・社会・地域・国それぞれの特有の環境、ニーズ、レベルにより定義し、されるもの ・教育「インプット」プロセス→「アウトプット」の全過程における要因それぞれの「質」が相互作用し、積み重なり、教育全体の「質」が決まる		・教員養成、教員の待遇 ・的確な指導法 ・学校の安全性 ・母国語による教育 ・生活環境に合わせた実用性のあるカリキュラム ・ニーズに合った学校管理、リソースの確保、地域住民・親の参加	・全ての学習者の多様なニーズ捉えるプロセスとしてのInclusive Education (IE)と、教育の平等性、公平性、質を保障するための絶対必要条件としての環境(Inclusive Learning Friendly Environments: ILFE)の実現	・個人個人が、きちんと認識され、評価(測定)できる学習成果(識字、リテラシーなど)を達成すること。 ・また個人を取り巻く環境の変化や多種多様な関係に対応し、情報を処理できる能力が現につくこと。 ・学習者が自らをもって自己の知識や技能を使えるようになり、個人が他人や自然、過去や未来を尊重できるような態度や価値観を育むこと。	教育の「インパクト」として、学習者が個人の「生活の質」を高め、個人の人生の「選択肢」が増え、駆使できるようになること(エンパワーメント)で、「社会」への積極的参加(政治・経済的)を可能にすること。
UNICEF	・権利アプローチ(「子どもの権利条約」) ・「教育の質」をlearners(学習者)、environments(学習環境)、content(学習内容)、processes(学習プロセス)、outcomes(学習成果)から定義している。 ・特に女子教育、就学前教育(EO)、緊急時の教育、Child-Friendly School、リテラシーに基づく教育を重視		Learners(学習者) ・健康で栄養がとれている ・参加/学習する意欲が盛っている ・家族やコミュニティによって支援されている Environments(学習環境) ・安全で守られている ・ジェンダーに配慮した ・リソースと施設の適切な供給 Content(学習内容) ・適切なカリキュラム ・基本的スキル取得のための教材(特に読み書き、計算、リテラシー、ジェンダーや保健・栄養・エイズ予防・平和に関する知識) Process(学習プロセス) ・訓練を受けた教員(生徒に対する)必要に応じた干渉と特別な支援、学習内容に応じた時間配分、教授言語へのアクセス、継続的な専門的学習、性別平等/ジェンダーセンシティブな生徒との関係、全ての生徒は学習できるという信念と生徒の学習に対する責任感 ・よく管理された教室および学校; 学校の効率性 ・教師にとってのポジティブな生活/業務条件 (教育行政システムの)監督と支援 ・授業時間とカレンダーの調整(生徒の学習支援のため) ・行政支援とリーダーシップ ・格差拡大ではなく縮小のためのテクノロジーの活用 ・教育システムを支援する政府 ・教育システムのための財源(特に経常予算)	Process(学習プロセス) ・子ども中心型アプローチ: 生徒の活発な参加促進 ・学習を促進し(学習)格差をなくするための巧みなプロセス: 頻繁なモニタリングと評価、学習ニーズに的を絞ったフィードバックの仕組み		・生涯学び続けるために学習すべき事柄の習得 ・健康的で栄養が行き届き、搾取・暴力・労働から解放されている ・自分たちの権利を意識して、権利を実現する機会を有する ・自分たちの生活に影響を及ぼす意思決定に参画することができる(能力に応じて) ・多様性を尊重し、平等を実践し、暴力なしに対立を解決することができる
世界銀行	・「よい教育成果」を生み出す要因として、以下の5つを挙げている。 (1)Healthy macro-context(マクロ環境)、 (2)Nurturing family/community setting(家庭・コミュニティの環境)、 (3)Well-functioning education system(教育制度)、 (4)focused institutional management(学校組織運営)、 (5)quality teacher-learner interaction(教員と生徒の相互関係)		教師・生徒の相互関係 ・適切な教員研修・訓練 ・教師の専門的インセンティブ ・質の高い学校施設・設備 ・質の高い教材・教具 ・適切なカリキュラム・適切な教授言語 学校組織運営 ・強いリーダーシップ・安定した運営体制 ・明確な目標設定・適切な評価メカニズム 教育制度 ・透明性の高い資源配分・公平性 ・包括的な評価システム 家庭・コミュニティの環境 ・積極的学習支援・安全な家庭環境 ・十分な栄養	学習プロセス ・需要への合致 ・結果志向 ・モニタリング/質の保証	・基礎的な技能(識字、問題解決、社会的技能)の習得 ・より高度な技能の習得(後期中等・高等教育) (教育の長期目標) ・最低限の質の伴った初等・前期中等教育課程の修了 ・グローバル経済における競争力となる重要な技能(スキルの)習得 ・社会開発による恩恵 ・生活の豊かさの恩恵	「人々の生活の改善と貧困削減」 ①生産性と収入の向上 ②健康と栄養状態の改善 ③直接的な生活の豊かさ(知的思考の喜びやエンパワーメント) ④社会的統一性の実現や機会創出を通じた社会開発の促進
アジア開発銀行(ADB)			制度改革と改善 ・政策・計画策定の環境整備 ・カリキュラム開発と実施 ・リサーチ、改革と開発の強化 教師の質の改善 ・教員養成と教員研修 ・教師のインセンティブ向上 教育機関の開発と維持(幼児教育、中等、高等教育) 教育マネジメント ・効果的学校のリーダーシップ ・安全な学習環境づくり ・指導時間の確保 ・内部監査・リーダーシップ ・地域資源の活用		試験の点数上昇 ・卒業率の上昇 ・生徒の知識・態度・価値観・行動の変化 ・完成された理論やイデオロギーの習得、学んだことへの応用	
Dfid			○財政支援 教育ガバナンス ・中央・地方政府による政策策定 ・財政管理 ・組織能力強化 ・データ管理手法 教師人材育成 ・教師・視学官・校長研修 学校建設 ・施設建設 ・学校運営システム作り 教育関連調査研究		貧困層にも教育が届く男女間の公平な就学(ミレニアム開発目標との整合性)	貧困削減の実現
USAID	戦略「学習を通じた生活改善」 1) 公正な機会の提供による基礎教育の質の向上 2) 基礎教育終了後の教育における、生産性向上のための知識・技能の習得		○政策支援 ・セクタープラン作成支援 ○プログラムタイプ ・統合的アプローチ ・効果的の学校 ・教員研修 ・学校運営 ・コミュニティ啓発 ・教育評価制度の拡充 ・児童労働、薬物依存撲滅 ・統計システム整備	教育の「公正な機会の実現」 ・政策の改革推進 ・関係機関のキャパシティビルディング ・教授法の改善 ・制度改革(学校、コミュニティの参画など) ・女子教育の強調 ・職業技術の向上 ・開発に資する高等教育の拡張 教育の「質」の改善 ・教員の質の向上 ・カリキュラム改善 ・適切な教材の整備	・人的資本の形成 ・技術の習得 ・技術の社会浸透 ・女子教育の充実	・生産性向上、経済成長の促進 ・貧困削減 ・収入向上と配分 ・高収入による税収増(一歳入の増加、より質の高い教育) ・健康、乳幼児生存率の向上、多産率の減少、現代の避妊技術の適用 ・市民社会の強化(一民主主義の実現、危機管理能力の向上(安全保障))
JICA	以下5つを基礎教育の開発戦略目標とする。 (1)初等中等教育の拡充 (2)教育格差の是正 (3)青年及び成人の学習ニーズの充足 (4)乳幼児のケアと就学前教育の拡充 (5)教育マネジメントの改善	児童・生徒のレディネス(学習準備)の向上	教育サービスの量的拡大(教育インフラ整備、教育施設維持管理能力の向上、教員養成、教科書・教材教員の改善と普及) 教員の増員 地域の教育ニーズにあったカリキュラムや教科書	教員の意識・知識・技能の向上(言語の違いにも配慮) 教授法の改善と普及	適切な学校モニタリング・評価 教育改善システムの構築	国・地域のニーズにあった人材育成 ニーズに即した教育内容

注1: コンテキストからアウトカムまでの構成要素は図1-1のフレームワークに基づく。

注2: 他ドナーの定義分類にあたっては、当該機関の文獻における分類に沿って行った。特にインプットについては、図1-1のフレームワークから考えるとコンテキストとしての分類が適切なものも一部含まれている(斜線で表示)。

4. 「教育の質」はどのように評価されているか

第1章の2と3では、途上国自身と他ドナーが掲げる「教育の質」のとらえ方について概観した。この結果、分析の対象としたすべての国が、「教育の質」の向上を国家教育開発上の重要課題として認識しつつも、認知的能力を教育の主要アウトプットと考えている国がほとんどで、非認知的能力の育成を重視している国は少数であることがわかった。認知的能力を教育の質のアウトプットとして考えているが、非認知的能力について重視している国は一部にとどまっている。また、他ドナーに関しては、世界銀行が認知的能力と非認知的能力の両者を「教育の質」のアウトプットとして明示しているが、その他のドナーは非認知的能力について触れてはいるものの、あいまいな表現にとどまっていること、その非認知的能力の評価指標について明確に設定しているドナーはなく、どう測るかが共通の課題であることが明らかになった。

こうした分析を踏まえつつ、ここでは代表的な国際評価調査を概観し、教育がどのように評価されているか、を整理する。まず、1995年から継続的に実施されている、国際教育到達度評価学会（IEA）による「国際数学・理科教育動向調査」（Trends in International Mathematics and Science Study: TIMSS）⁴³。次に、同じく1995年よりアフリカ南部の15カ国を対象に行われている、「南部アフリカ諸国連合による教育の質調査」（The Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality: SACMEQ）。そして、2000年から経済協力開発機構（OECD）が行っている「生徒の国際学力調査」（Programme for International Student Assessment: PISA）について紹介し、最後に考察をまとめる。

4-1 国際数学・理科教育動向調査（TIMSS）

（1）TIMSS とは

TIMSS は、1960年創設の国際教育到達度評価学会（IEA）によって、1995年から4年ごとに実施されている国際比較調査である。1995年、1999年、2003年に、ほぼ同じ条件下で調査が行われている。

（2）調査の目的

TIMSS の目的は、初等・中等教育段階における児童・生徒の算数・数学と理科の教育到達度（educational achievement）を国際的な尺度で測定し、児童・生徒の学習環境条件などの諸要因との関係を、組織的に研究することにある。学校のカリキュラムで学んだ知識や技能などがどの程度習得されているのかを評価することに主眼が置かれている。⁴⁴

（3）調査の対象

1995年のTIMSSでは、国際的定義で示された「9歳以上10歳未満の大多数が在籍している隣り合った2学年のうちの上の学年の児童」という調査対象母集団1と「13歳以上14歳未満の大多数が在籍している隣り合った2学年のうちの上の学年の生徒」という調査対象母集団2のほかに、「中等教育

⁴³ IEA は、1964年に第1回国際数学教育調査（FIMS）、1970年に第1回国際理科教育調査（FISS）、1981年に第2回国際数学教育調査（SIMS）、1983年に第2回国際理科教育調査（SISS）を行った。そして、1995年より4年ごとにTIMSSが行われている。

⁴⁴ 教育環境を作り出す様々な要因を意図されたカリキュラム（国家または教育制度の段階で決定された算数・数学や理科の内容）、実施したカリキュラム（教師が解釈して児童・生徒に与えられる算数・数学や理科の内容）、達成されたカリキュラム（学校教育の成果からなる、つまり児童が学校教育で獲得した算数・数学や理科の内容）の3つのカリキュラムによって理解しようとした。

最終学年の生徒」を対象として調査が行われた。1999年、2003年は、前述の母集団1、2を対象として行われた。日本では、調査対象の母集団1を小学校第4学年の児童、母集団2を中学校第2学年の生徒としている。

(4) 調査参加国

2003年に行われたTIMSS2003には46カ国・地域が参加しており、そのうち23カ国・地域は、1995年と1999年の調査にも参加した。1999年の調査から新規に参加したのは10カ国・地域であり、2003年から新規参加または再参加したのは13カ国・地域であった。⁴⁵ 上記の46カ国・地域すべてが第8学年（中学校2年生）の調査に参加し、第4学年（小学校4年生）の調査に参加したのは25カ国・地域であった。

(5) 調査の指標

調査は生徒のほか教師、学校に対しても行われている。生徒への調査項目はテスト形式で、各教科（算数・数学、理科）の到達度を測定するものと、質問用紙を用いて学習環境条件などの諸要因を測るものに分かれている。教師と学校を対象とした調査は、基本的に質問用紙により行われているが、1999年のTIMSS調査では、授業ビデオ研究も行われ、第8学年の数学と理科の授業に関する国際比較研究を行っている。

2003年のTIMSS調査の指標（生徒対象のもの）は、以下のとおりである。

① 生徒対象のテスト

算数の問題：数、方程式、測定、幾何、データなど

数学の問題：数、代数、測定、幾何、データなど

理科の問題：生活科学、化学、物理、地学など

② 生徒対象の質問

家・学校の学習環境、数学・算数・理科を勉強する理由、勉強の楽しさ、積極性、自信、学校外での過ごし方、家庭環境、共通言語など

(6) TIMSS 調査結果の活用

毎回、同じ学年に調査を行うことにより、その経年比較を通じ、各国が独自に数学・算数・理科問題の得点の変化を分析するとともに、調査に参加した各国・地域間での国際比較を行っている。

日本では、文部科学省、国立教育政策研究所の関係者を中心としたPISA・TIMSS対応ワーキンググループが設置され、結果の評価・分析と指導資料（各学校や各教育委員会が、自己評価や授業改善などを行うために使用するもの）の作成が行われている。

⁴⁵ 3回とも参加：オーストラリア、ベルギー（フラマン語圏）、ブルガリア、キプロス、イギリス（イングランド）、香港、ハンガリー、イラン、イスラエル、日本、韓国、ラトビア、リトアニア、オランダ、ニュージーランド、フィリピン、ルーマニア、ロシア、シンガポール、スロバキア、スロベニア、南アフリカ、アメリカ
1999年と2003年に参加：チリ、台湾、インドネシア、イタリア、ヨルダン、マケドニア、マレーシア、モルドバ、モロッコ、チュニジア
新規あるいは再参加：アルメニア、バーレーン、ボツワナ、エジプト、エストニア、ガーナ、レバノン、ノルウェー、パレスチナ、サウジアラビア、スコットランド、セルビア・モンテネグロ、スウェーデン

4-2 南部アフリカ諸国連合による教育の質調査 (SACMEQ)

(1) SACMEQとは

SACMEQは、The Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Qualityの略称。1990年代以降、初等教育を対象にした調査研究・人材育成を行っており、1995年と1998年の2回にわたり学習到達度調査を含む国際調査を実施した。ユネスコ国際教育計画研究所(IIEP)が、調査のデザイン・実施と教育政策研究に協力してきている。

(2) 調査の目的

SACMEQの調査は学校で教えられるカリキュラムに基づき、初等教育の最終段階にある6年生児童がどれだけの学習到達度にあるのかを把握することに重点を置いている。この意味で調査の主眼はTIMSS調査と同様である。ただし、TIMSSの参加国は先進国が中心であり、アフリカはガーナ、南アフリカなど非常に限定されていることから、アフリカの15カ国が参加したSACMEQ調査は、参加各国の教育の現状を把握するとともに、各国間の比較を行う観点で貴重な情報を提供しているといえることができる。

(3) 調査の対象

SACMEQでは、児童(第6学年在籍者)、教員、校長という3グループに対し質問表による調査を行っている。

(4) 調査参加国

アフリカの15カ国・地域⁴⁶が参加。

(5) 調査の指標 (SACMEQII の内容に基づく)

調査項目は膨大であるが、大きく以下の5側面に分けられる。

① 児童：特性、学習環境

年齢、性別、家庭の所有物インデックス⁴⁷、両親の教育レベル、規則的な食事、学期中の生活場所、学校の位置、留年、宿題の頻度、宿題に対する支援、児童1人当たり教科書数、基本的教材(練習帳、ノート、鉛筆)、学校図書館・学級文庫(冊数と貸し出し許可)、有料の補習授業または家庭教師など。

② 教員：特性、教員の教育観、教室のリソース、専門技術支援、仕事のやりがい

年齢、性別、家庭の所有物インデックス、住宅状況、学歴、教員養成教育年数、教職経験年数、過去3年間に受講した現職教員研修の日数(および効果的であったか)、授業準備の時間数、重要視している児童の学習活動、教育目標、指導の留意点、教室設備・教具、技術支援(教員リソースセンターの訪問頻度、目的)、視学官の役割(指導、批判・助言、専門能力開発)、教職のやりがい(生活条件、学校施設、他者との関係、昇進・給与レベル、児童の学習成果)

⁴⁶ ボツワナ、ケニア、レソト、マラウイ、モーリシャス、モザンビーク、ナミビア、セイシェル、南ア、スワジランド、タンザニア(本土およびザンジバル)、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ。

⁴⁷ 以下の14項目について家庭で所有しているかを調査し、合計数を家庭の社会経済状況の尺度とした。①新聞購読、②雑誌購読、③ラジオ、④テレビ、⑤ビデオカセットレコーダー、⑥カセットプレイヤー、⑦電話、⑧冷蔵庫、⑨自動車、⑩オートバイ、⑪自転車、⑫電気、⑬水道、⑭机。

- ③ 校長：特性、教育施設・学校の組織運営、生徒や教職員に関する問題に対する考え
年齢、性別、教員養成教育年数、教職経験年数、校長研修、学校設備（インフラ、設備、備品等）、児童の素行問題（病気、カンニング、授業妨害、ドラッグ、飲酒など）、教員の素行問題（病気、欠勤、いじめ、暴言、セクハラなど）
- ④ 児童の学習到達度（読解力、算数）
学習到達度は読解力と算数によって測定している。読解力は、説話文（Narrative）、説明文（Expository）、図説文（Documents）の3種類で構成されている。算数は、数（Number）、測定（Measurement）、空間とデータ（Space-Data）の3領域からなる。問題は、全参加国関係者が各国カリキュラムを横断分析したうえで作成している。なお、SACMEQIから調査対象になっている読解力については、結果を「最小限(minimum)」と「望ましい(desirable)」の2段階に線引きし、それぞれのレベルに達している児童の割合の確認に使われた。
- ⑤ 教員の学習到達度（読解力、算数）
SACMEQII の特色のひとつが、教員の経験年数や資格だけでなく、教科知識も調査対象に含めていることである。教員に対する問題も児童向け同様、参加国間共同でカリキュラムに準拠して作成されており、児童向けの問題も一部含めてある。

（6）SACMEQ 調査結果の活用

SACMEQ 調査で収集されたデータに基づき、各国ごとに教育政策に関する調査報告書（National Policy Research Report）が作成されている。この報告書は、収集した情報の分析に基づき、各国が重点的に取り組むべき事項などについての政策提言を内容としている。

4-3 生徒の国際学力調査（PISA）

（1）PISA とは

PISA は、Programme International Student Assessment の略称。経済協力開発機構（OECD）は、1980年代より各国の教育制度や政策をさまざまな面から比較する教育インディケータ事業（Indicators of Education Systems: INES Project）を進めており、その一環として、PISA 調査を実施し、日本も参加している。主な調査内容は、読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシー、といった概念に基づく、理解度、思考プロセスの習熟度、さまざまな状況に臨機応変に対処する能力などで、学校や生徒自身の情報を収集するための質問も行っている。生徒のモラル⁴⁸、教師のモラル⁴⁹など、非認知的能力も測っている。

（2）調査の目的

INES 事業は、世界各国の教育制度や政策について、共通の枠組みのなかで比較対照ができる指標（インディケータ）を開発し、各国の教育政策の形成に役立てることを目的とした OECD 事業の一つである。PISA はその一環として、定期的に国際的な調査を行うことにより、生徒の学習到達度に関する政策立案に役立つ指標を開発することにある。具体的には、生徒の知識・技能・能力に関する基礎指標、知識・技能などが社会経済的・教育的要因などどのように関係しているかに関する状況指標、それと数回の調査によって得られる変化指標について開発することを目的としている。先述の TIMSS 調査や SACMEQ 調査が学習到達度に主眼を置いているのに対し、PISA 調査は知識や技能などを実生活のさまざまな場面で直面する課題にどの程度活用できるかを評価しているといえる。

⁴⁸ 例えば、生徒は協力的で礼儀正しい。生徒は学校生活を楽しんでいる。生徒は学習にできる限りベストを尽くしている。生徒はこの学校に誇りを持っている。生徒は学業成績を重んじている。

⁴⁹ 例えば、教師は意欲的である。教師は本校に誇りを持っている。教師は学業成績を重視している。

(3) 調査の対象

PISA の調査対象は、多くの国で義務教育を修了する年齢である 15 歳児（日本では高等学校 1 年生）であり、さまざまな学校の生徒を無作為に抽出している。2000 年に第 1 回調査が実施されて以降、3 年に 1 回（2000 年、2003 年、2006 年の 3 回）実施されている。

(4) 調査対象国

PISA は非常に大規模な調査であり、世界 41 カ国（OECD 加盟国 30 カ国、非加盟国 11 カ国）、26 万 5000 人の生徒が参加している。

(5) 調査の指標

上記の対象に対して、PISA では大別して 3 種類の指標に関する調査結果を収集・分析し、調査成果としてまとめている。

- ・基本指標（15 歳の生徒の知識と技能の基本的特徴を示した指標）
- ・背景指標（生徒の学習到達度が、いかに生徒や学校の社会的・経済的・教育的な要因と関連しているかどうかを示す指標）
- ・変化指標（継続的なデータ収集により、学習到達度レベルと分布の変化、並びに生徒や学校レベルでの背景的な変数と学習到達度との関係を示す指標）

2003 年の内容に基づく PISA 調査の指標は、以下のとおりである。

① 生徒の総合学習到達度

- ア. 数学的リテラシー（量、空間と形、変化と関係、不確実性）
 - イ. 科学的リテラシー（科学現象の描写、説明、予測、科学的調査の理解、科学的証拠の結論と解釈）
 - ウ. 読解力（情報の取り出し、テキストの解釈、熟考・評価）
- 上記ア～ウは、インプット/アウトプット指標である。
- エ. 問題解決能力（アウトプット指標で、ア～ウの総合能力の理解度を測る問題）

② 学習の背景（生徒・教師・学校）

生徒：家族の背景⁵⁰（経済的・社会的・教育的な背景）、生徒の学習への取り組みの姿勢・態度・意欲、学校と家庭における学習習慣・学習環境⁵¹、学校や教師との関係、生徒に起因する学級の雰囲気、生徒のモラル、学校への帰属意識、学校への遅刻。

学校側：学校の施設・設備、教員数、教師の質（教員資格、モラル、取り組み意識）、生徒との信頼関係、教師に起因する学級の雰囲気、生徒の成績評価の方法・目的⁵²、ICT 利用。

これらの指標は、テスト形式の「調査問題」、生徒自身に関する情報を収集するための「生徒質問表」および「学校質問紙」により収集された。

⁵⁰ 親の職業などの回答率は 4 割だったため、効力のある調査結果は出せないとしている。

⁵¹ 生徒の家庭の学習リソース指標として、勉強机、静かに勉強できる環境、自分専用の電卓、参考書、辞書とある。家庭におけるクラシックな文化的所有物として、文学作品、詩集、美術品の指標もある。

⁵² 成績評価の方法の分類として、以下の 5 の指標に別けている。①標準化されたテスト②教師が作成したテスト③教師の観察による評価④生徒のレポートや作品などの学習成果⑤生徒の課題、自由研究、宿題への取り組み方。また、成績評価の目的としては、生徒の成長記録のための成績評価か、学校や教師が生徒が落第か進級かを判断する材料として、あるいは他校と比べる、指導方法の改善のためなどの指標がある。

(6) 調査結果の活用

PISA 調査の指標である、生徒の総合学習到達度と学習の背景の結果が統計データ上、関連しているものがある。例えば、遅刻の数が減ると数学的リテラシーの得点が増える、学級の雰囲気がよいと生徒の総合学習到達度が向上する、など学習の背景を表す指標のいくつかには学習到達度の向上と関連する傾向がみられることが統計データにより証明されている。教育の質を向上する指標として、結果的に学習到達度が向上する要因となりうる指標を利用することもできる。ただし、十分条件であっても、必要条件であることの証明はないので完璧なものではないことに留意が必要である。

総合学習到達度との関連がみられた学習の背景の指標（一部関連がみられたもの⁵³）

- ・ 生徒と教師の信頼関係がある（学級の雰囲気がよい）
- ・ 評価目的が親に生徒の学習の進捗状況を伝えるものである
- ・ 教師の数が十分である
- ・ 教師が作成したテストを年に3回以上行う、生徒が考える課題、自由研究や宿題への取り組みを評価することを重視する
- ・ 教師の数が足りている
- ・ 学校施設が充実している
- ・ 教師と生徒のモラル⁵⁴がある
- ・ 学校への遅刻回数が少ない

4-4 まとめと考察

TIMSS、SACMEQ、PISA は、各々が異なった目的を有しており、その目的に応じた調査項目が設定されている。TIMSS 調査は、基本的に学校のカリキュラムに基づく学習到達度を測定するものであるが、単に児童・生徒の到達度をテストにより評価するのではなく、児童・生徒や教師、学校への質問紙配布により、「授業の評価」の視点を取り入れ、各国の教育制度やカリキュラム、教師の資質、児童・生徒の学習環境条件などの諸要因との関係を調査対象とした点で画期的であったといえる。

SACMEQ 調査は、学習到達度を測定するという意味では TIMSS と同様の趣旨であるが、アフリカ諸国を対象として、参加各国の現状を横並びで比較できる詳細なデータを提供している点で大きな意義を有している。

PISA 調査は、読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーを主要3分野として調査し比較するのみならず、知識を活用する力、解決する力を測るような応用問題を含め、「知識の応用力」を測ろうとしている。学校段階を終えた「後」のことを視野にいれ、学校で習うことと学校外で必要とされる力の接合を考えている点で、教育と社会の関係を考慮した調査である、ということが出来る。これは、教育に求められる役割が、単なる学習の理解からその応用力へと拡大していることを意味しているものといえよう。

生徒の非認知的能力についても、TIMSS と PISA が、生徒の積極性、自信、意欲、態度、モラルと

⁵³ 地域により教育における学校制度の位置づけが異なるため（例えば日本は塾に通うことが一般的で概に学校の制度の要因だけが学力の向上と結びつくとは限らない点）100%関連が見られる指標はあまりなかった。

⁵⁴ 教師のモラルの指標として、教師の熱意・意欲、学校に対する誇り、学業成績の重視、がある。生徒のモラルの指標として、学校生活を楽しんでいる、熱意をもって勉強している、学校に誇りを持っている、学業成績を重視している、協力的で礼儀正しい、学校で受ける教育を高く評価している、がある。

いった事項を評価対象としているが、PISAの方がより踏み込んだ内容の調査となっている。これは、2つの調査の目的が異なるということもあるが、近年の非認知的能力を重視する考え方を反映したものであるといえる。

第2章 JICA 事業への提言

1. JICA による「教育の質」の定義

第1章で見てきた他の援助機関と同様に、JICA も「教育の質」の改善を、基礎教育協力における重点分野の一つとしているが、教育の質に関する明確な定義は行っていない。しかしながら、2002年に JICA が出した「開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育」は、「初中等教育の質の向上の問題は多岐にわたっているが、大きくは、投入（インプット）、教育活動（プロセス）、結果（アウトプット）、成果（アウトカム）の4つのカテゴリーに分類される」（同報告書 p. 23）と述べており、この4つの構成要素による一連のプロセスとして教育の質をとらえていると理解できる。さらに、同報告書は、それぞれの構成要素の具体的な問題と改善のための方策として以下の表2-1に記載のものをあげている。なお、コンテキスト（教育の質に影響を与える外部的な要因）については、特に言及がなされておらず、どのような位置づけとしているかは明確ではない。

表2-1 JICA の教育の質のとらえ方

質の要素	具体的な問題の事例	改善のための方策
投入 （インプット）	カリキュラム・教科書の内容と児童の実生活との乖離、無資格教員、教室の不足や過密状態の教室	教員の増員とその意識・知識・技能の向上、カリキュラム・教科書の改善、教育施設の改善、児童・生徒のレディネスの向上
教育活動 （プロセス）	実質的な授業時間の不足、暗記や板書中心の教授法、学校で使用する言語が母語と異なるため理解できない	教員の意識の向上、教授法の改善、母語への配慮
結果（アウトプット）	テストの成績が不十分、価値観や態度に期待された変化がみられない	上述のような投入、教育活動の改善に加えて、適切な学校モニタリング・評価の実施
成果（アウトカム）	基礎教育を修了して数年後に期待される所得や生産性の向上、市場経済化への移行、民主化の促進、人口抑制、生活水準の向上などの変化がみられない	当該国・地域のニーズに即した教育内容の確保

出所：「開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育」（2002年）から作成

2. 質改善の観点から見た JICA の教育協力の特徴

次に、JICA の実際の協力（技術協力プロジェクト及び開発調査）が、教育の質改善への貢献という観点から分析した場合に、どのような特徴を有しているのかを分析する。

表2-2 教育の質の観点から見た教育案件の分類表

行政	◎	○	△	学校	◎	○	△	地域社会	◎	○	△
1.教育行政	7	1	1	5.学校経営	2	1	1	10.教育コミュニティ	1	1	1
① 教育計画の立案(中央・地方レベル)	7	1	6	① 校長の学校運営・管理能力の向上	2	1	4	① 学校教育支援体制の確立	1	4	4
② 教育予算の確保	3	6	6	② 学校予算の運営	4	8	8	② 教育への積極的参加促進	5	5	6
③ 教育行政官の育成	16	2	2	③ 学級規模の適正化	1	1	1	③ 社会的弱者への差別の撤廃	1	1	1
④ 行政組織の効率化	5	4	4	④ 学校行事の実施	2	5	5	11.家庭	1	1	1
2.教育インフラ	4	4	4	⑤ 進級基準・システムの改善	1	1	1	① 経済的支援	1	2	2
① 学校施設の整備	4	4	4	6.教育内容・カリキュラム	1	1	1	② 両親の教育への理解促進	5	5	5
② 学校設備の整備	3	4	4	① カリキュラムの整備	1	2	2	③ (家庭)学習環境の改善	1	1	1
③ スクールマッピング	1	1	1	② 実生活に即したカリキュラムの開発	2	3	3	12.学習者	1	1	1
3.教員養成	15	7	7	③ カリキュラム内容量の適正化	3	4	4	① 教育を受けるための準備(レディネス)の推進	1	2	2
① Pre-service(有資格教員の育成)	7	1	1	7.教材・教員	1	1	1	② モティベーション喚起	2	5	5
② In-service(資格付与)	2	4	4	① 教材・教員の補充	5	5	5	③ 学校へのアクセス改善	1	1	1
③ In-service(資質向上・授業研究等)	21	2	2	② 教材・教員の開発(教員用指導書も含む)	12	6	6				
④ 教員のモティベーションの喚起	5	10	10	③ 教材・教員の運用・管理の適正化	5	7	7				
⑤ コミュニケーション・スキルの向上	4	9	9	8.教授法	5	1	1				
				① 教授法(評価法を含む)の開発	12	2	2				
				② 学習者に即した教授法への改善	17	1	1				
				9.その他学校関連	1	1	1				
				① テレビ授業番組の制作・配信	1	1	1				

＜記入方法＞
 ◎＝プロジェクト目標に明示されている事項(1～13から選択)
 ○＝成果ないし活動に明示されている事項(①～⑤から選択)
 △＝PDMには明示されていないが、実際に行われている事項
 (①～⑤から選択)

案件名

＜大洋州・アジア＞

1. PNGテレビ番組による授業改善計画
2. モンゴル中等教育指導法改善プロジェクト
3. カンボジア高校理科教科書策定支援プロジェクト
4. ベトナム現職教員改善計画
5. ミャンマー児童中心型教育強化プロジェクト
6. ラオス理科教員養成プロジェクト
7. インドネシア前期中等理科教員研修強化(SISTTEMS)
8. インドネシア地方教育行政改善計画(REDIP)
9. バングラデシュ小学校理科教育強化計画
10. スリランカ学校運営改善計画

＜中南米＞

11. ベルギー カナ・3地方教育ネットワーク教育運営強化
 12. ボリビア学校教育改善
 13. ホンジュラス算数指導力向上プロジェクト
 14. ホンジュラス個別専門家(基礎教育強化)
 15. コロンビア 数学・自然科学教員養成システム強化
- ＜アフリカ＞
16. ウガンダ中等理科プロジェクト
 17. ケニア中等理科教育強化計画
 18. ザンビアSMASTE理科研究授業支援プロジェクト
 19. マラウイ中等理科現職教員再訓練プロジェクト
 20. ニジェール住民参画型学校運営プロジェクト
 21. ガーナ小学校現職教員研修向上計画
 22. ガーナ教育政策向上支援

＜中近東＞

23. アフガニスタン指導的的女性教員研修(国別特設研修)
24. アフガニスタン障害児教育強化プロジェクト
25. アフガニスタン教師教育強化プロジェクト
26. エジプト小学校理科教科書改善プロジェクト
27. イエメン タイズ州地域女子教育向上プロジェクト

表2-2は、JICAの初等・中等教育を対象としたプロジェクトが、どのような成果をめざし、どのような活動を行っているかを分析したものである。この表からは、JICAの基礎教育協力の特徴として以下のようなことが分かる。

- (1) JICAの教育協力は、教員研修(特に理数科)を目的としたプロジェクトが多い。協力の具体的な内容としては、教員の養成や研修の体制作りとして、教員養成や研修を実施する人材(カウンターパート)育成のための知識・スキルの強化や教授法の改善に関する活動のほか、研修カリキュラムや教材の開発、研修施設・設備の改善などを実施している。教員の養成や研修という意味ではインプットの質に、また、教授法の改善という意味ではプロセスの質に力を入れているといえることができる。特にJICAの協力は、児童中心型学習の導入やハンズオン活動の導入といった教授法改善にフォーカスしたものが多く、プロセスの質改善に力を入れていることが特徴である。
- (2) 近年では、ボトムアップ型の学校システムの導入による学校運営の改善(School-based Management: SBM)を目標としたプロジェクトが増え、(1)とならんで主要なプロジェクト活動となっている。これは、学校という教育の現場をベースとし、学校運営へのさまざまな働きかけを通じて教育を改善しようとするもので、学校関係者(教員、父母、地域コミュニティ)主体の教育計画作り(マイクロ・プランニング)の導入を中心に、校内研修・授業研究を通じた教員のネットワークづくりや能力強化(授業法改善)、学校長による学校経営改善などの活動を実施している。SBMに対する協力においても、学校施設・設備の改善などのインプットが若干は含まれることが多いが、その主眼はあくまでもプロセスの質の改善にある。
- (3) (1)と(2)から、JICAの協力は、概してプロセスの質改善に力点を置いているといえることができる。しかしながら、(1)の本格的な教員研修制度構築と(2)のSBM改善という、両方を同時に目的としたプロジェクトはほとんど実施されていない。
- (4) いずれの協力においても、教育行政官の育成(能力強化)は、重要な活動として位置づけられている場合が多い。加えて、SBM改善のための協力では、コミュニティや父母への啓発活動や巻き込みをプロジェクトの活動の一環で行っている。したがって、コンテキストについ

ては、教育の質をとらえるフレームワークとして特に言及していないが、その重要性については一定程度認識されていることが理解できる。

- (5) 協力によって、アウトプット（子どもの認知的能力と非認知的能力の発達）にどのようなインパクトがあったかまでをプロジェクトのなかで把握しているケースは少ない⁵⁵。特に非認知的能力の発達については、生徒の満足度が向上したかどうかという指標以外では、測っている事例はほとんどない。
- (6) アウトカム（教育が間接的に達成すべき成果である所得の向上、貧困削減など）については、PDM 等においては設定されているものはほとんどない。

3. JICA の協力への提言

1と2で述べてきた、JICA による教育の質の定義の現状や教育協力の特徴を踏まえたうえで、本タスクでは今後の JICA の教育協力に関して、以下のとおり提言したい。

(1) JICA としての「教育の質」のとらえ方の再整理

まず第一に提言したい点は、教育の質を JICA としてどのようにとらえるのかという基本的な考え方を再整理することである。2-1で述べたとおり、基本的に JICA はインプット-プロセス-アウトプット-アウトカムという一連の流れで教育の質をとらえていると理解されるが、各構成要素において何を重視しているのかは必ずしも明示しておらず、また、コンテキストについては言及していない。したがって、こうした全体のフレームワークのあり方とその中で重視する事項について、内部関係者で検討し整理する必要があるだろう。

特にアウトカム、すなわち教育協力が教育の質改善を通じて結果的に達成しようとするものが何なのかといった点については、今後、教育協力への支持を拡大していくためにも議論が必要である。ちなみに「開発課題に対する効果的アプローチ（基礎教育）」においては、アウトカムとして、所得や生産性の向上、市場経済化への移行、民主化の促進、人口抑制、生活水準の向上が記載されている。これらは、従来からいわれてきた教育の役割、すなわち、人間開発のための教育、人的資源開発のための教育、さらには社会開発のための教育といった側面から教育のアウトカムを述べたものである。しかしながら、独立行政法人化後の JICA が、「人間の安全保障」を援助の基本理念として取り入れていることを考慮すると、教育協力のアウトカムとして、一義的に「人間の安全保障」を掲げることも検討すべきであろう。

人間の安全保障とは、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」であり、人々が生存・生活・尊厳を享受するために必要な基本的手段を手にすることができるよう、政治・社会・環境・経済・軍事・文化といった制度を一体として作り上げていくことをも意味する⁵⁶。

⁵⁵ ケニア中等理数科教育強化プロジェクト（SAMSSE）フェーズⅡでは、数学と物理の授業研究を通してケニアにおける生徒の思考過程の研究に取り組んでいる。

①「アフリカにおける生徒中心の参加型教授法の思考力・応用力育成に対する有効性に関する事例研究」（2006）

②「アフリカにおける ASEI 授業の Critical Thinking Skill 向上に対する有用性」（2006）

本事例研究では、ケニアの中等理数科教育において生徒の想像力、問題解決能力、批評学習能力（Critical Thinking）を形成・発達させるためには生徒中心の参加型学習法、ひいてはプロジェクトで導入している ASEI/PDSI（Activity, Student, Experiment and Improvisation/Plan, Do, See, and Improve）が有効であることを調査し、報告書にまとめている。

⁵⁶ 人間の安全保障委員会（2003）p. 11.

人間の安全保障の概念を、基礎教育協力のアウトカムとした場合でも、開発における基礎教育の役割や意義付けに大きな変更があるわけではない。しかしながら、人間の安全保障を達成するための手段として基礎教育をとらえた場合、以下のような視点が新たに加わってくる。

- ア. 学校において、そして学校を通じて学生・児童の「人間の安全保障」を守る。
- イ. 人々が行動を起こし、民主的活動に参加できるようその能力を強化する。
- ウ. 相互に尊重しあうことを教える。

したがって、こうした観点からの基礎教育協力のあり方といったものも、今後は視野に入れていくことが求められよう⁵⁷。

(2) アウトプットを意識した事業の設計

2つ目の提言は、プロジェクト等の設計の際に、質のアウトプット（認知的能力と非認知的能力の開発）を十分に意識したデザインを行うという点である。すでに述べたように、従来のプロジェクトのうち、アウトプットの質改善にどれだけのインパクトを与えるかという点について、明確に意識し、PDMのデザインに取り入れているものは少ない。しかしながら、第1章でも述べたとおり、インプットやプロセスの質改善は、本来アウトプットの質改善のために行うものである。したがって、プロジェクトのデザインは、本来、アウトプットの質にどのようなインパクトを与えたいかという視点から行うべきであることを認識する必要がある。例えば、施設の改修や教員研修といった協力も、それ自体が目的ではなく、そのことを通じて結果的に（それが場合によっては間接的であるにせよ）アウトプットの質の改善に貢献することが目的であることに、常に留意する必要がある。

アウトプットの質のうち、認知的能力（児童の学習到達度）の変化については、いくつかのプロジェクトにおいて、学力テストなどにより定量的な評価を行っている。他方、非認知的能力の開発をPDMに含めて設計しているプロジェクトは現状では皆無といえる。もちろんこれは容易なことではない。価値観、ものの見方や考え方など、多様な要素を含む非認知的能力のうち、JICAとして何を重視するのか、そしてそれをどのように評価するのかといったことの検討には多くの議論と検討が必要であろう。しかしながら、今日の教育には、学問的知識や問題解決能力といった認知的能力の開発だけではなく、平和で民主的な社会の達成、貧困や格差の解消といったより大きな課題への貢献が求められており、例えば民主主義、人権、平和、多文化共生、ジェンダー平等といった価値観や考え方を醸成することは、教育が果たすべき重要な役割となっていることは明らかである。このような背景もあり、第1章でも見たように、非認知的能力についてもアウトプットとして評価しようという国際的な動きは進んでいる。したがって、JICAとしてもこのような教育の役割をどうとらえるのかを、今後検討していく必要があると考えられる。

(3) 中長期的視点に立ったプログラム協力の展開（プログラム化の推進）

3番目の提言は、(2)とも関連するが、より中長期的な視点に立ち、プログラムとしての協力を展開していくという点である。上述のように、JICAの協力は、総合的なアプローチをとっている場合は少なく、また、アウトプットの質の改善は、JICAのプロジェクトデザイン（PDM）に含まれて

⁵⁷ 人間の安全保障委員会（2003） p.218. なお、各項目の内容の詳細およびそこから人間の安全保障委員会が導き出す政策的な優先事項については、同書 p. 218 - p. 231 を参照のこと。

いないことが多い。この大きな理由は、プロジェクトの規模や期間が限定的であり（平均して予算は約1億円/年、期間は3年から5年間）、その制約ゆえに総合的なアプローチを行うことができず、アウトプットの質の改善までを視野に入れることができないという事情がある。したがって、アウトプットの質改善に資するような教育協力を展開するには、特定の被援助国に対する支援をある程度の中長期的な期間（最低でも5年から10年程度）にわたりコミットし、その間のプログラムのシナリオを予め策定し、その中でさまざまな活動を有機的に連携させながら、総合的に展開することが必要である。すなわち、アウトプットの質改善をプログラム目標とした協力を検討していく必要がある。

なお、このようなプログラムのシナリオ策定にあたっては、構成要素となる各活動が、プログラム目標の達成に貢献するだけでなく、各活動同士も相互に関連をもち、スケールアップが可能となるよう創意工夫が必要である。また、当然ながら、すべての活動をJICAが実施する必要はなく、他ドナーとの援助協調やデマケーションに関しても、このシナリオの中で検討することが求められる。

（4）質改善に関する基礎教育協力戦略の打ち出し

これまで述べてきたような事項を踏まえ、本タスクでは、教育の質改善を見据えた今後のJICAの基礎教育協力の戦略として、「みんなの学校」というコンセプトの打ち出しを提唱したい。「みんなの学校」とは、（ア）教育の主体は子どもであるという自明の原則に立ち返り、アウトプットの改善（子どもたちの認知的能力と非認知的能力の改善）へのインパクトを意識しつつ、（イ）学校という「場」を中心に、さまざまな質改善にかかわる事項を総合的に関連付けてとらえ、教員、親、地域住民、教育行政官といった教育関係者の主体的・自立的な参加による自立的な学校運営と改善を実現すると同時に、（ウ）学校や地域単位での質改善の取り組みを面的広がりへと発展させ、最終的には制度化に結び付けようとするアプローチである。基本的にはこれまでJICAが実施してきているSBMの改善を目指した協力と同様であるが、プログラムとして予め中長期的なシナリオを策定し、その中でより多様なコンポーネントを有機的・総合的に組み合わせることで協力をスケールアップし、アウトプットの質の改善を狙おうとするものである。

このように、JICAの教育協力の基本的な方針やアプローチを、「みんなの学校」ということばで表し、UNICEFのChild Friendly School(CFS)や、UNESCOのCommunity Learning Center(CLC)のような教育戦略として提示することができれば、被援助国や他ドナーなどの関係者にもJICAの協力方針や活動内容が分かりやすくなり、協力の実施もより円滑になり、調整に要する行政コストの削減にもつながるものと考えられる⁵⁸。

⁵⁸ みんなの学校は、Child Friendly Schoolと似ているものの、JICAの協力は、学校現場での改善の成果を、最終的にはその国の行政制度に結び付けていく（制度化していく）ことを目指すものであり、この点でより持続的な開発を目指すものである。

おわりに

本ペーパーにおいて繰り返し述べてきたことであるが、教育の質とは多様な概念であり、そのとらえ方によって教育開発の意義付けや内容は大きく異なってくる。この意味で、教育の質をどのようにとらえ、意義付けるのかは、今後 JICA が課題別指針の改訂等を行う際には公式な検討を行い、明らかにしていく必要がある。その際に一番重要なことは、誰のための教育の質なのかという視点を確保することである。あらためていうまでもなく、援助は援助する側の価値観の押し付けであってはならない。また、援助を行っている期間だけ、その質が保たれていればよいというものでもない。教育とは、子どもたち一人一人に根ざした長期的な営みである。私たちは、援助する側の立場にあるものとして、常にそのことに思いをめぐらせ、現場の子どもたちにとって質の改善につながり、かつ協力期間が終了した後も、被援助国側が、自立的に質の向上を維持し続けられる仕組みや体制の構築につながる教育協力を、さまざまな関係者と協力して実現していくことが求められている。本ペーパーが今後の JICA における教育の質に関する検討の一助となれば幸いである。

1. 「みんなの学校」がめざすもの

「みんなの学校」では、まず何よりも、教育の主体は子どもであるという自明の原則に立ち返り、子どもたちの学習への参加意欲や学習理解度を高めることを重視する。また、学校という「場」を中心に、さまざまな質改善にかかわる事項を総合的に関連付けてとらえ、教員、親、地域住民、教育行政官といった教育関係者の主体的・自立的な参加による自立的な学校運営と改善の実現を図る。結果的に就学児童数の増加、中退率の減少、子どもたちの認知的能力・非認知的能力の発達といった成果の発現を目指す。

そして、学校や地域単位での質改善の取り組みを面的広がりへと発展させ、最終的には、その国の教育行政官（地方と中央の教育行政機関）がこうした「みんなの学校」のマネジメントを開発し確立するノウハウを取得するとともに、そのマネジメントシステムが制度化されていくことを目指す。

2. 「みんなの学校」のコンポーネント

「みんなの学校」を実現するための活動は、以下のようなコンポーネントから構成される。

(1) School Based Management の実現（学校運営の改善）

- ・ 父母、コミュニティ、教員等からなる学校委員会（スクールボード）の設立とその活動を通じたマイクロ・プランニング（学校計画策定）の実施
- ・ 父母会、オープンスクールといった学校、父母および地域社会の連携を強化するための活動の促進
- ・ 校長の学校管理能力の向上（ビジョン、ミッションの明確化、予算管理、年間計画に沿った学校運営：授業時間の確保、教員のマネジメント、学校行事等）
- ・ 生徒への適切な進路指導の実施（進路情報の整備、進路指導計画の策定、卒業生のフォローアップ等）

(2) 分かりやすい授業の実践（学習プロセスの改善）

- ・ 児童中心型の授業方法の実現（教員研修やその評価方法の確立を含む）
- ・ 授業研究等の教員ネットワークの導入
- ・ 適切な教科書、教員用指導書、補助教材等の開発
- ・ 簡易実験機材等の開発・導入

(3) 教育環境の整備（教育環境の改善）

- ・ 学校施設・設備の整備
- ・ 学級規模の適正化
- ・ 貧困児童への奨学金等の供与

(4) 「みんなの学校」を支援する体制の整備（教育行政の改善）

- ・ 教育行政官の能力強化（SBM の体制構築にかかる）

3. 「みんなの学校」の概念の妥当性

JICA の教育の質改善に対する取り組み方法として「みんなの学校」を打ち出すことはどのような観点から妥当と判断できる。

- (1) 以下 JICA が基礎教育協力で上述のとおり、質の改善のためには複合的な介入が必要であるが学校単位で見れば、大規模な予算は必要とせずこうした複合的な介入が可能であり、プロジェクトの予算的な制約という問題を短期的にはクリアすることが可能である。また、学校はそもそも各ステークホルダーが交わる場であるため、学校をエントリーポイントとすると、これらの多くのステークホルダーを巻き込んだ総合的な協力が実施しやすい。
- (2) 学校という教育現場での活動が中心なので、アウトプットの質改善（子どもの認知的能力・非認知的能力の開発）に直接的で比較的短期に貢献する協力活動をデザインし実施できる。実際にこれまでに実施した SBM 改善のプロジェクトにおいても、学校現場では、比較的短期間に目に見える成果をあげている事例がみられる。このような成果は、教師、親、コミュニティ、教育行政官といったステークホルダーのモチベーションのアップにつながり、活動を持続的・自立的に発展させる原動力となる場合が多い。
- (3) そもそも、学校が抱える問題は、各学校で異なっており、学校ごとに当事者が中心となり改善計画を立てて実施していくという考え自体合理性が高い。JICA はすでにこれまでの協力を通じて、マイクロ・プランニングや SBM のアプローチとしての有効性はある程度実証済みであり、ノウハウも蓄積してきており、これを応用していくことが可能である。児童中心型の学習方法の導入や、校内研修・授業研究といった日本の比較優位があると考えられる活動も、「みんなの学校」の総合的な活動の一部として取り込むことで、より教育の質全体の改善に資する協力へと結びつけることが可能となる。
- (4) 地方分権化や現場重視の考え方が広まるなか、楽しい学校のようなボトムアップ型のアプローチは、他ドナーも積極的に推進しており、援助の潮流とも一致している。

参考文献

- ・ 黒田一雄・横関祐見子編（2005）『国際教育開発論』有斐閣
- ・ 国際協力事業団（現国際協力機構）（1994）『開発と教育分野別援助研究会報告書 現状分析資料編』
- ・ 国際協力事業団（現国際協力機構）（2002）『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』
- ・ 国立教育政策研究所監訳（2004）『PISA2003年調査 評価の枠組み』ぎょうせい
- ・ 斉藤泰雄（1998）『開発途上国の初等教育の「質的改善」をめざす教育援助政策の研究』
- ・ 澤村信英編著（2003）『アフリカの開発と教育』明石書店
- ・ 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日新聞社
- ・ 三輪徳子『開発課題に対する「貢献」の評価方法について－技術協力プログラムの評価試行の経験から』

- ・ Adriaan Verspoor(2005) *The Challenge of Learning: Improving the Quality of Basic Education in Sub-Saharan Africa.*
- ・ Asian Development Bank. (2002) *Policy on Education.*
<http://www.adb.org/Documents/Policies/Education/default.asp?p=educ>.
- ・ Department for International Development (DFID). (2001).*The Challenge of Universal Primary Education: Strategies for Achieving the International Development Targets.*
www.dfid.gov.uk/pubs/files/tspeducation.pdf.
- ・ JICA(1994) 『開発と教育 分野別援助研究会報告書 資料編』
- ・ UNESCO (2005) *EFA Global Monitoring Report 2005.*
- ・ UNESCO. (2005) *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All.*
- ・ UNESCO. (-) “UNESCO and Education”, UNESCO’s education newsletter,
http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=22896&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- ・ UNHCR (2002) *Learning for a Future: Refugee Education in Developing Countries.*
- ・ UNICEF and World Bank (2006) *School Fee Abolition Initiative (SFAI) Workshop*
- ・ UNICEF. (2002) *Quality Education for All: From a Girl’s Point of View.*
http://www.unicef.org/publications/pub_qualityeducation_en.pdf.
- ・ UNICEF. (2000) *Defining Quality in Education.* a paper presented by UNICEF at the meeting of the International Working Group on Education Florence, Italy.
- ・ UNICEF. (1999) *The State of the World’s Children 1999: Education.*
- ・ UNICEF. (-)¹ *UNICEF Medium Term Strategic Plan 2006-2009.*
http://www.unicef.org/protection/files/05-11_MTSP.pdf
- ・ UNICEF. (-)² *Basic education and gender equality – Quality of education.*
http://www.unicef.org/girlseducation/index_quality.html.
- ・ World Bank (1995) *Priorities and Strategies for Education.*
- ・ World Bank (2006) *From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda..*

- World Bank. (2005) *Education Sector Strategy Update: Achieving Education for All, Broadening Our Perspective, Maximizing Our Effectiveness*.
http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Education_Sector_Strategy_Update.pdf
- World Bank. (1999) *Education Sector Strategy Paper*.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20201588~menuPK:282402~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>.
- World Bank. (1995) *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*.
- World Bank. (-) *Effective Schools & Teachers*.
<http://www1.worldbank.org/education/est/resources/resource2000.htm>

ラオス

- Lao People's Democratic Republic, Ministry of Education. (2003) *National Poverty Eradication Programme (NPEP) Education Sector*.

バングラデシュ

- 長岡康雅. (2005) 『個別案件活動進捗報告書』
- ---- (2006) 『個別案件活動進捗報告書』
- Asian Development Bank(ADB).(2003) *Report and Recommendations of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the People's Republic of Bangladesh for the Second Primary Education Development Program (Sector Loan)* .
http://www.adb.org/Documents/RRPs/BAN/rrp_ban_30216.pdf
- Ministry of Primary and Mass Education of Bangladesh. (2003) *Primary Education in Bangladesh*.

PNG

- Department of Education, Government of Papua New Guinea. (2004) *Achieving a better future: A National Plan for Education 2005-2014*.
- Department of National Planning and Rural Development, Government of Papua New Guinea. (2004) *Medium Term Development Strategy : 2005 – 2010*.

ホンジュラス

- Government of Honduras. (2001) *Reduction of Poverty Strategy*.
- http://poverty2.forumone.com/files/Honduras_PRSP.pdf
- Government of Honduras. (2003) *Fast Track Initiative for All Honduras 2003-2015 FTI-EFA*.
- http://www1.worldbank.org/education/efaiti/documents/Honduras_Education_Plan.pdf

アフガニスタン

- 内海成治編著 (2004) 『アフガニスタン戦後復興支援—日本人の新しい国際協力』 昭和堂
- Hayat, Abdul Sattar. (2004). *Education in Afghanistan*. JICA セミナープレゼンテーション資料
- Ministry of Education, Transitional Islamic State of Afghanistan. (2002) *Transitional Islamic State of*

Afghanistan Policy for the Rehabilitation and Development of Education in Afghanistan

- Spink, Jeaniene, Afghanistan Research & Evaluation Unit (AREU). (2004). *Afghanistan Teacher Education Project(TEP) Situational Analysis*.
- ---- (2006) *The National Strategic Plan for Education in Afghanistan (Draft)*

ケニア

- Ministry of Education Science and Technology, Republic of Kenya. (2005) *Kenya Education Sector Support Programme(KESSP)2005-2010*.

エチオピア

- Ministry of Education, The Federal Democratic Republic of Ethiopia.(1997) *Education Sector Development Program (ESDP I)* .
- ---- (2002) *Education Sector Development Program (ESDP II)* .
- ---- (2005) *Education Sector Development Program III (ESDP III)*.

セネガル

- Ministère de l'Éducation, République du Sénégal. (2003) *Programme Decennal de l'Éducation et de la Formation*.

ベナン

- Institut National pour la Formation et la Recherche en Education, République du Bénin. (1999) *Etude Prospective/Bilan de l'Éducation en Afrique: le cas du Benin*.
http://www.adeanet.org/programs/pstr99/pstr99_benin.pdf

別添資料 1 「途上国における教育の質」 各国分析結果

(1) ラオス

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

ラオス政府の教育セクター計画は貧困削減戦略書 (PRSP) に含まれており、PRSP によると、教育制度は、読み書き、算数、科学、ソーシャルスキルを得る機会を広く与えるものであり、適切な教育制度は、個別の貧困解決を確保するのではなく制度的貧困に対応するのに必要と考えられている。人々は教育された能力と訓練を通し堅実な成長に貢献することができると考え、ラオスの人材開発は今後の開発目標である。

教育の質の問題は、教育の需要に影響を与える。農業中心からサービスやテクノロジーへのラオスの経済状況の移行により、専門的技術の需要が増加しており、少なくとも識字、算数ができる労働力が必要になる見込みである。

フォーマル教育の内容 (初中等教育) と指導法 (delivery) が、質と適切さに影響を与えている。内容に関してはシラバスやカリキュラムなどが重要で、指導法に関しては教員と指導教材、また教員の報酬も重要だと考えられている。教員の報酬に関しては、教育のマネジメントの一部でもある。

2) 「教育の質」に関する重点政策

貧困対策の戦略として、教育においては以下 3 つの計画が掲げられ、この 3 点は相互に関連があるものと考えられている。

- I. 平等なアクセスを増やす
- II. 質と適切さ(relevance)を向上させる
- III. 教育のマネジメントを強化する

また、「II. 質と適切さ向上」のために貧困削減のセクターワイドな目標として、以下のようなものが記されている。

- ① 貧困者のための教員研修による教員の質改善
 - ・ 貧困地区・非貧困地区との差の縮小
 - ・ バイリンガル教育課程の研修・導入
 - ・ 複式学級対応の教員研修
- ② 教育の効率向上 (留年を減らす)
- ③ カリキュラムと指導材料の開発
- ④ 教育と労働市場とのつながりの強化

II. 教育の質と適切さの向上について (細目)

長期計画

- ・ 全教育レベルにおいて、質が国際基準に達する

短期計画

1. 指導の基準・質の向上
2. 学校の状況と指導教材へのアクセス向上
3. 規制向上と検査のレベルの向上

3) 「教育の質」を評価する指標

教育の質を与える細目指標 (特に最貧域 46 地区において)

- ・ 様々なレベルのカリキュラム改訂、初等と前期中等カリキュラムを地域ニーズに合わせたカリキュラムの適用、費用がかからない教員支援、教材印刷と配布。貧困ターゲット地区においては、職業訓練カリキュラムを地域基準へ向上させる。
- ・ 訓練を受けていない初等・前期中等の教員へ現職教員研修を提供。遠隔教育やノンフォーマル教育を通じて資格を与える。
- ・ 教員教育制度を改定し、精選された教科をカリキュラムに組み込む。教員訓練センターでの教員

教育者を能力強化、地域の材料を用いた指導教材を開発し生産する。

- ・ 新しい手段開発により、小規模・不完全な学校に追加の教員を提供する新職員配置対策を作る。
- ・ 少数民族の学生が学べる指導・教科書等を開発し、教育制度に参加できるようにする（特に貧困 46 地区において）。
- ・ 地域に密着した指導教材を与える（特に貧困 46 地区において）。
- ・ 指導教師の年間指導コースを開発し、検査システムを改善し、より制度的に学校を支援する。

(2) バングラデシュ

バングラデシュでは現在、第2次初等教育サブセクタープログラム (Primary Education Development Program II: PEDP II) を実施中である。

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

PEDP II の関連資料を確認したところ、「教育の質」について明確に定義された記述は確認できなかった。

2) 「教育の質」に関する重点政策

PEDP II は次の4つのコンポーネントから構成されており、いずれも質的向上を重視している。

- ① 組織改革と能力開発による質の向上
- ② 学校とクラスの質の向上
- ③ インフラの整備による質の向上
- ④ 質の良い学校への平等なアクセスの援助と向上

3) 「教育の質」を評価する指標

PEDP II では、Primary School Quality Level (PSQL) 基準 が設定されており、政府にも承認されている。PSQL で「教育の質」を測る指標として設定されているのは以下のとおりである。

① Children attending school, ② Children with special needs attending school, ③ Number of pupils in each class reduced, ④ Pupil-teacher ratio reduced, ⑤ New classrooms constructed, ⑥ Properly constructed classroom, ⑦ Suitably furnished classroom, ⑧ School toilets provided, ⑨ School water supply provided, ⑩ Good health and hygiene standards promoted, ⑪ Increased school contact hours, ⑫ Textbook availability, ⑬ Student texts for each subject, ⑭ Teaching aids and Supplementary reading and learning materials), ⑮ Initial teacher training, ⑯ Trained teacher in charge, ⑰ In-service training of teachers, ⑱ Teacher texts, guides, aids and equipment, ⑲ Head teacher training, ⑳ School Management Committee (SMC) training.

就学率や教員の質のほかに、学校施設も「教育の質」の一部として考えられているのが特徴的であるといえる。

(3) パプアニューギニア (PNG)

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

PNG では、1994 年より下記の 3 項目を重視した教育改革を推進している。

① 教員の質の改善

教員養成大学に入る資格が 8 年生（前期中等修了）から 12 年生（後期中等修了）に変更となった。また、教員は全員ディプロマ（diploma）の資格取得が義務化されたため、diploma を持たない現職教員に対して研修が実施されている。

② カリキュラム改革

国やコミュニティの実情に即した新指導要領・新教授法の導入を行っている。具体的には、これまでオーストラリアのものが多かったコンテクストの PNG 化、実生活に適用しやすい教科（Making a Living、Personal Development など）の重視が挙げられる。

③ スクールマネジメント強化

学校教育に対する地域住民（コミュニティ）の意識改善を図るため、学校の敷地確保や建設を各州のコミュニティに一任することとなった。

2) 「教育の質」に関する重点政策

PNG の教育政策は政府の「中期開発計画 2005-2010（Mid Term development Strategy: MTDS）」（2003 年 12 月策定）と、教育局の「国家教育計画 2005-2014（National Plan for Education）」（2005 年 3 月策定）にまとめられている。

中期開発計画における基礎教育⁵⁹分野開発戦略の主な内容は以下のとおりである。

- ① 地方コミュニティでの生活と生活改善に役立つ教育内容の重視
- ② 基礎的な保健衛生に関する教育の重視
- ③ 初等教育改革への継続的取り組み（基礎教育の普及拡大）
- ④ カリキュラム改善、教員訓練、教育インフラの改善、地方の施設設備の改善
- ⑤ 教員給与のための財源の確保と適切な教員数の管理
- ⑥ 基礎教育の費用対効果に対するモニタリング
- ⑦ 教育への ICT の適用可能性の検討

また、国家教育計画の主な内容は以下のとおりである。

- ① 教育システム再編成の推進
- ② 教育分野の行政コスト削減
- ③ 地域の生活に根ざした実践的な教育内容の重視

3) 「教育の質」を評価する指標

PNG の基礎教育は前期初等（Elementary）と後期初等（Primary）の 2 段階から構成されているため、以下、それぞれの教育段階に関する「教育の質」評価指標を確認していく。

⁵⁹ PNG における基礎教育（Basic Education）は、3 年間の前期初等（Elementary：準備学年（preparatory）および 1-2 年生）と 6 年間の後期初等（Primary：3-8 年生）から構成される合計 9 年間の課程である。

①前期初等

前期初等段階の主要成果 (Major outcome) は、「すべての6歳児が2012年までに前期初等の準備学年に入学し、3年間の教育課程を修了すること」である。この主要成果を達成するために、アクセス、カリキュラムとモニタリングの質、教師教育と研修の質、マネジメントの4つの側面から具体的成果や数値目標が設定されている。

「質」が重要視されているアクセス以外の3側面について、以下に詳細を見ていく。

・ 質の高いカリキュラムとモニタリング

成果	目標	指標
適切な前期初等教育のカリキュラムが開発、実施、観察される。	カリキュラム教材が毎年更新、改訂、配布される。	<ul style="list-style-type: none"> ・更新された教材の数 ・改訂された教材の数 ・配布された教材の数
	2012年までにすべての地区で作られた教材が、その地域に根ざしたカリキュラムと合う。	<ul style="list-style-type: none"> ・地区が作る地域に根ざしたカリキュラム教材の数
	2012年までに150の新しい正字法が開発される。	<ul style="list-style-type: none"> ・毎年開発される正字法の数
	2008年までにすべての理事会が教師を評価することに貢献する。	<ul style="list-style-type: none"> ・理事会が教師を評価した数 ・理事会が教師の評価報告書を配布した数

・ 質の高い教師教育と教員研修

成果	目標	指標
適切な研修を受け、資格を持った教師が十分いる。	毎年平均1100人の教師が前期初等教育教師として登録する。	<ul style="list-style-type: none"> ・前期初等教員研修に登録した教師の数
	2006年までに現職教員研修を実施するための柔軟なシステムが構築される。	<ul style="list-style-type: none"> ・教師のために行われたワークショップの数

・ マネジメント

成果	目標	指標
前期初等教育が費用対効果に優れ、生徒の両親や政府にとって妥当な金額である。	2006年までに最低限の基礎的な学校が定められた前期初等教育のニーズを満たす。	<ul style="list-style-type: none"> ・最低限の基礎的な学校が提供されることが決められている。
	2006年までに公平な教師の需給のやり方が決定する。	<ul style="list-style-type: none"> ・公平な教師の需給の決まったやり方が開発さ

		れる。
	2009年までにすべての学校に定められた数のスタッフが配置される。	・決められた前期初等教育のスタッフの数

②後期初等

後期初等段階の主要成果 (Major outcome) は、「すべての児童が質の高い後期初等の教育課程 (3-8年生まで6年間) を修了する機会を持つこと」である。この主要成果を達成するため、前期初等段階と同様、アクセス、カリキュラムとモニタリングの質、教師教育と研修の質、マネジメントの質の4つの側面から具体的成果や数値目標が設定されている。

アクセス以外の3側面については「質」が重要視されているため、以下に詳細を見ていく。

・ 質の高いカリキュラムとモニタリング

成果	目標	指標
適切な前期初等教育のカリキュラムが開発、実施、観察される。	カリキュラムが 2005 年までに完成し、全校へ配布される。	・改訂カリキュラムを使用する学校の数
	カリキュラム教材が毎年更新、開発、配布される。	・更新された教材の数 ・改訂された教材の数 ・配布された教材の数
	Literacy と Numeracy の水準が 2007 年から隔年報告される。	・隔年報告される Literacy と Numeracy の水準、または 3,5,8 年生の生徒サンプル
	2008 年までに校長が教員の評価に貢献する。	・教員評価の研修を受けた校長の数 ・教員評価報告に貢献した校長の数
	2008 年までにすべての理事会が教師を評価することに貢献する。	・理事会が教師を評価した数 ・理事会が教師の評価報告書を配布した数

・ 質の高い教師教育と教員研修

成果	目標	指標
初等教育のための適切な研修を受け資格を有する教師が十分に確保される。	・毎年平均 1200 人の学生が教員養成カレッジに入学する。	・教員養成カレッジへの登録数
	・すべての学校が完全な資格を有する教員にアクセスできる。	・Certificate 保有教員数 ・ディプロマ保有教員数 ・学位保有教員数
	・2006 年までに現職教員研修を実施	・柔軟なシステムが利用さ

	するための柔軟なシステムが実施される。	れる。
	・2007年までにすべての学校が研修を受けたスクールカウンセラー教員にアクセスできる。	・研修を受けたカウンセラー教員数 ・カウンセラーのいる学校数
	・2008年までにスタンダードの国家枠組みが構築される。	・国家スタンダードの枠組みが出版される。

・ 質の高いマネジメント

成果	目標	指標
後期初等教育が生徒の両親や政府にとって費用対効果に優れ、妥当である。	・後期初等教育に対する保護者の負担レベルが毎年決定される。	・保護者の負担（毎年決定）
	・2009年までに後期初等教育の高学年における教員対生徒の比率が、1:35になる。 ⁶⁰	・後期初等教育の高学年の教員数 ・後期初等教育の高学年の生徒数

⁶⁰ 現行の教員対生徒の比率は1.5:35であるため、減少となる (Papua New Guinea Department of Education (2004) p.58.)。

(4) ホンジュラス

ホンジュラスは1998年にハリケーンミッチにより多大な被害を受けたが、その後の復興プロセスのなかで国民参加やドナー連携が活発化し、国家開発が進展している。

現在の国家開発の基盤となっているのは2001年に策定された貧困削減戦略（The Reduction of Poverty Strategy: RPS）である。2001年から2015年までを対象にした長期計画であり、RPSに基づいて各種セクターの計画が策定されている。初等教育については、総就学率が97%に達している一方で修了率は69%にとどまっている⁶¹状況から、ファスト・トラック・イニシアティブ(Fast Track Initiative: FTI)⁶²の支援を得て初等教育の完全修了達成に取り組むためにEFA-FTI計画が策定されている。

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

「教育の質」に関する明確な定義はなされていないものの、ホンジュラスが「教育の質」向上を通じて目指す方向性についてはRPSにおける記述が参考になる。教育はRPSの6大重点分野のうち「人的資本投資」の柱であり、就学前・基礎・中等の各教育レベルにおける教育のアクセス・質・効率性・公平性の改善が、より訓練され能力の高い労働力の確保や高等教育の効率性向上に資すると考えられている。⁶³

なお、RPSでは国家開発のためには社会文化的価値観（倫理的・道徳的・民主的な意識、文化遺産保護などを通じた国家アイデンティティ強化）が必須と認識されているものの、こうした価値観の醸成については、学校教育とは別に文化関連イベントの開催などを通じて取り組む計画となっている。

⁶⁴

RPSはホンジュラスの教育システムの根本的課題はその「質」にあると指摘し危機感を表明しており、その要因として公定授業日数の不履行、教員の指導力の低さや欠勤、複式学級の多さ、内容が古く系統性不足のカリキュラムなどをあげている。こうした諸要因により子どもは必要な学力を得られず、個人レベルでは中退や留年の頻発、国家レベルでは低い内部効率性による教育予算のひっ迫、国際レベルでは算数とスペイン語の学習到達度国際調査での低成績など深刻な問題が生じている。⁶⁵

さらに、RPSに基づき作成されたEFA-FTI計画では、「教育の質」は教育機会の拡大に優先する⁶⁶ものであり、「教育の質」の改善は実際の学習の場である学校・教室レベルに対し重点的に投資すべきであるとの考えを示している⁶⁷。

2) 「教育の質」に関する重点政策

RPSにおける教育分野の重点は6項目あり⁶⁸、「教育の質」に関しては、基礎教育における新国家

⁶¹ Government of Honduras(2003)p.5.

⁶² ミレニアム開発目標（MDG）である2015年までの初等教育の完全普及の達成へ向けたドナー諸国および途上国のパートナーシップ。

⁶³ Government of Honduras(2001)p.10.

⁶⁴ *ibid.* p.84.

⁶⁵ *ibid.* p.38-39.

⁶⁶ Government of Honduras(2003)p.59-60.

⁶⁷ *ibid.* p.38.

⁶⁸ ①教育法整備、②さまざまな教育レベルにおける質と効率性の向上、③基礎教育第3サイクル（7-9年生）と就学前教育のアクセス拡大、④国民の教育需要の掘り起こし、⑤職業中等教育の強化、⑥教育マネジメントの強化、⑦高等教育の効率性向上。

カリキュラムの導入、教材・教具の供与、教員の増員などインプットが中心である。また、一般市民の教育に対する需要の引き上げも重視されており、健康のための習慣や食生活など子どもの身体・精神・情緒面の成長に資する行動やスキルの習得を支援する「健康な学校」(healthy school) プロジェクトが全国の公立校で推進されている。⁶⁹これは学業成績にとどまらない子どもの健全な成長を目指すアウトカム政策であるとともに、保護者の関心に配慮したコンテクスト政策とみなすことができる。

また、EFA-FTI 計画のなかで「教育の質」に関連が深いのは「教員の質と効率化」政策であり、児童の理解を高めるためのより効果的な教授法の導入、教員養成・研修の一貫の実施、教員に対する業績評価システムの確立など、主にプロセスの「質」の強化を図っている。⁷⁰

3) 「教育の質」を評価する指標

EFA-FTI 計画では、上記2) で述べた「教員の質と効率化」政策に対応する評価指標を以下のように設定している。

・2005 年まで

- ① 教育省が設定した授業日数（年間 200 日）の順守
- ② 現職教員研修プログラムの策定と導入
- ③ 教授法支援センターを 900 カ所設立（市あるいは地区で平均 3 カ所）
- ④ EFA 計画目標の順守を確実にするため学校・教員マネジメントシステムを構築

・2015 年まで

- ① 教育省が設定した授業日数（年間 200 日）と授業時間（1000 時間）の順守
- ② 大学レベルにおいて十分な能力を有する教員を 3000 人養成・卒業させる
- ③ 教授法支援センターを全国に 1500 カ所設立
- ④ 成績に関する情報を提供できる学校・教員マネジメントシステムを制度化

さらに、「2015 年までに初等教育の完全修了の達成」という目標の評価指標は、表 1 に示すとおりであり、3 年ごとの段階的な数値目標が設定されている。

表 1 EFA-FTI 計画の目標と評価指標 (%)

目標	当初ベース 2000 年	2005	2008	2011	2015
1. 6 年生修了率（対 12 歳人口）	31.9	32.0	35.0	65.0	85
2. 6 年生修了率（対全年齢人口）	69.0	75.0	82.5	90.0	100
3. 算数とスペイン語の正答率（3 年生、6 年生）	42.0	50.0	55.0	61.0	70

出所：Government of Honduras(2003)p.28.

これらの評価指標を通じて見えてくるのは、「すべての児童が（できるだけ留年することなく）初

⁶⁹ Government of Honduras(2001)p.84.

⁷⁰ Government of Honduras(2003)p.30-31.

等教育を修了する」ためにホンジュラスにおいて求められている「教育の質」の特徴である。とりわけ、プロセス指標において授業時間/日数の順守、アウトプット/アウトカム指標において学習内容（特に進級に直結する算数、スペイン語などの教科）の確実な習得と留年・修了率の改善が非常に重視されている。

しかしながら、多数あげられた政策が相互にどのように関連してこうした数値目標を達成できるのかはあまり明確とはなっていない。また、2015年までの数値目標が明示されているが、これらはあくまでシミュレーションであることにも留意する必要がある。したがって、2015年を目標とする「教育の質」改善の進展には、今後のモニタリングが非常に重要と考えられる。

(5) アフガニスタン

2007年1月現在、アフガニスタンの国家教育プログラム5カ年戦略がほぼ完成したため、タリバン崩壊後の教育省の政策の変遷に加え、この新しい5カ年戦略の内容からも、アフガニスタンの教育の現状と質に対する考え方を考察する。

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

タリバン崩壊後のアフガニスタンにおいて、総合的な開発計画である国家開発フレームワーク(National Development Framework: NDF)が2002年に策定され、その中で教育は「教育と職業研修」(Education and Vocational Training)として、NDFの3つの柱のひとつである人的・社会資本に含まれた。さらにNDFに基づき、教育省は教育機会の拡大と質の向上を目指した教育復興開発政策(Policy for the Rehabilitation and Development of Education in Afghanistan)を策定し、性別、民族、言語、宗教の差別なく公平な初等義務教育機会の提供、国家統一カリキュラムの開発、教育の質の向上、非識字撲滅キャンペーンの実施などを教育開発の重点とした。

2) 「教育の質」に関する重点政策

国家教育プログラム5カ年戦略では、以下のサブセクターにおいて、教育の質に関する政策を掲げている。

(1) 初等・中等教育

- 女子教育推進に関する国家戦略の策定と施行
- 学齢を超えた女子、障害児、難民の児童に対する特別な教育プログラムの開発
- 参加型学校運営の推進と学校の質的改善のための補助金供与を目的とした、保護者と教師による学校支援委員会の設置

(2) カリキュラム開発

- 公用語での7,800万冊の教科書の印刷と配布
- 2,400校の中学校における理科室の設置と1万校への理科セットの提供
- 中等教育(7学年から12年生)のカリキュラム改訂

(3) 教師教育

- 17,000人の新規教員養成と、教員養成のための新カリキュラム、教科書、教師用ガイドの開発
- 教員養成システムの中核としての教員研修研究所(Teacher Training Institute: TTI)の設置
- 各州における34の教員養成校(TTC)の設置と各地区における364の教員リソースセンター(TRC)の設置
- 教員の能力テストと国家基準の設定および教員免許証システムの確立

(4) 教育行政改革

- 質の確保された教育の保証に関する法的枠組みの開発

(5) 教育施設改善

- 既存の教育施設の質の見直しと安全基準の順守
- 安全で廉価なデザインの73,000教室(9,200校)の建設(住民の積極的な参加により、地方に70%、都市部に30%)

3) 「教育の質」を評価する指標

アフガニスタンの教育政策が目指すのは初等教育の完全普及（UPE）であり、政府・ドナーともに取り組む目標として「2020年までに、男子女子を問わずすべての子どもが、初等教育の全課程を修了できるようにする」ことを掲げている。他方、教育の質の低さが課題であることは国家教育5カ年戦略においても明示しており、具体的には、①教師の教科知識に加え、教授能力の向上が教育の質的向上の要である、②安全で快適かつ衛生的な学習環境の提供が教育の質を支える、としている。教育の質を評価する定量的な指標は国家教育5カ年戦略には明記されていないが、定性的な指標として、改善されたカリキュラムの内容、教師の能力向上と態度の変容、学校運営における住民参加の度合いなどがあげられている。

(6) ケニア

ケニアでは、2005年3月に5年間の教育セクター・サポート・プログラム（Kenya Education Sector Support Programme: KESSP）を策定している。

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

KESSPにおいて、「質」はさまざまな文脈で用いられているが明確な定義はない。

2) 「教育の質」に関する重点政策

KSSP では以下の7項目が目標として掲げられており、「質」は③において機会、公正性と並んで改善が必要と考えられている。

- ① 2015年までのEFA目標を達成する。
- ② 2008年までに初等教育から中等教育への進学率を現在の47%から70%へ向上させ、特に女子教育に配慮する。
- ③ 初中等教育において機会、公正性、質を改善し、持続可能なものにする。
- ④ 2005年までに45,000人の教育行政官（Education Manager）のキャパシティ・ビルディングを行う。
- ⑤ 2008年までに、特に乾燥地、半乾燥地、都市スラムなどの疎外された地域における公共教育施設の建設や改修を行う。
- ⑥ 2005年までにTIVETにおける国家訓練戦略を開発し、2008年までにTIVETの施設が適切に資金を与えられ、整えられる。
- ⑦ 2010年までに成人識字の水準50%を達成する。

KESSPでは、上記目標に従って、①財政（Financing）、②機会（Access）、③セクターマネジメント、④質、⑤在籍・持続（Retention）、⑥中等教育、⑦高等教育の7つの領域に対する戦略が23分野に分類され、述べられている⁷¹。この分類のなかで、初等教育教材、初等教員養成、初等現職教員訓練、質の保証と標準化、中等教育、中等理数科現職教員訓練、教育マネジメントにおいては、「質」の高い教育を実施するうえで必須の項目としてふれられている（中等教育においては「質」を伴う機会の拡大が重要であることが明記されている）。

3) 「教育の質」を評価する指標

上記の重点23分野のうち、⑩質の保証と標準化の項目では、「2010年までに総ての子どもたちが特に初等教育カリキュラムにおいて知識、技能、態度を身につける」ことを目標に、①教科単位での内容の習得が向上する、②質、モニタリングと教員からの支援が向上する、③質の高い教育に関する調査の実施とその結果の活用、④政策としての制度構築と実施、⑤初等教育低学年における学習達成度のモニタリング、⑥国レベルでのアセスメント制度の確立と実施、⑦学習達成度のモニタリングと国レベルでのアセスメントチームの訓練、⑧カリキュラムを補完する教材の開発と活用、などが掲げられている。

⁷¹ 7領域と23分野の関係は明確には記述されていない。

また、それまで地方教育事務所の所属していた”Inspector（視学官）”と呼んでいたポストを”Quality Assurance and Standards Officer”に変更し、教育の「質」の監理と改善を強化する方針を打ち出している。

(7) エチオピア

エチオピアは、1994年に教育研修政策（Education and Training Policy: ETP）を策定し、2015年を目標年として初等教育の完全普及（Universal Primary Education）を達成するという長期的視点から教育政策・戦略を打ち出した。これに基づき、1997/1998年-2001/2002年までの中期計画として、教育セクター開発プログラム（Education Sector Development Program: ESDP I）を策定・実施し、初等教育就学率は大幅に改善された。一方で、就学児童の増加に教員・教室・教科書の供給が追いつかず、教育の質の低下を招いた。ESDP II（2002/2003年-2004/2005年）では、僻地での就学率の向上、地域コミュニティ・NGOの参加を伴った低コスト小学校への転換、女子・退学児童・就労児童への教育の推進などに取り組んだ。さらに、ESDP IとIIの教訓を踏まえ、教育の質の向上に重点を置いたESDP III（2005/2006年-2009/2010年）が2005年8月に策定され、現在実施中である。ESDP IIIでは、ジェンダー格差や地域格差の是正を行い、教育の公平性を確保するために、僻地での就学率の向上（小規模学校や複式学級制度の活用）、特別な配慮を要する児童への代替的教育機会の提供など、第2フェーズまでに改善できなかった課題に臨んでいる。

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

ESDPIにおいては、特に初等教育分野に対するアプローチが詳述されており、初等教育における「質」の概念について以下のように表現されている。

- ① 質の高い教育とは、健康、安全、保護、ジェンダー配慮や適切な資源と施設を提供してくれる環境と同時に、質の高い学習者も含める。
- ② 質の高い教育とは、適切なカリキュラムや技術、知識、態度を身につけるための内容を含む。
- ③ 質の高い教育とは、教室や学校がうまくまとめられ、また学習をうまく方向付け不平等を減らすための技術的な評価ができる教室や学校において、教員が生徒中心の教授法を通じて実践するプロセスを意味する。
- ④ 質の高い教育とは、その成果として、受益者が知識、技術、態度を身につけ、国の教育目標の達成や社会への積極的な参加に結びつくことである。

ESDP I策定の主な目的は、女子に対する教育を普及すると同時に、特に農村などにおける初等教育に重点を置いて教育の質を高め、機会を拡大することである。ESDP Iでは、「質」に関し、「教育の質が低下することは多くの子どもたち、特に女子が留年・中退する結果を招く」としている。この質の低下の原因として、以下の5点をあげている。

- ① 不十分な施設—長期間の無関心や紛争などにより、多くの学校では十分な設備や備品がなく、あったとしても多くは改修を必要としている。
- ② 教材の不足—平均して5人の子どもが1冊の教科書を共有しなければならない。
- ③ 不十分な教員訓練—9-12学年を担当する教員の40%だけが教員資格を与えられている。
- ④ 異なる試験目的—試験は教室での授業を改善するためのフィードバックを与えるために行うのではなく、生徒を進学させる選抜のために活用されている。
- ⑤ 不十分なカリキュラム—カリキュラムは理論的なものになりがちで、現実の生活とはかけ離れている。特に職業技術教育の分野では顕著である。

ESDP IIとIIIにおいても、主に初等教育における「質を伴った機会の拡大と公正性の確保」を目的とすることは大きく変わっていない。また、ESDP II・IIIの上位目標のひとつには、UPE達成のた

めの機会拡大、公正性、質の改善が明記されている。

2) 「教育の質」に関する重点政策

ESDPI では、上記の目標達成のための戦略として、「質の監理」は必須であるとしており、活用できるリソースを最大限有効に投入していくべきであると述べられている。また、「教育の質を改善するためには、教員に対し学問的な資格を付与するだけではなく、倫理観を向上させることにも重点が置かれるべきである」ともうたわれている。同じく、ESDP II においても、「教育教材の供与、教員訓練の質向上、教員 1 人当たりの生徒数の減少、中退率や留年率の減少を通して、教育の質を改善する」と述べられている。

また、ESDP III においては、教育の質的向上をさらなる重点課題として取り上げ、以下のような目標が掲げられている。

- カリキュラムは子どもの経験や環境に関連した、より妥当性の高いものに改善する。
- 子どもの学習到達度を測るために、初等教育 4 学年と 8 学年において、統一学力試験を行う。
- 教員養成プログラムと現職教員研修システムを強化する。具体的には、遠隔教育や現職教員研修を通じて、初等教育第 2 サイクル (5-8 学年) を教える無資格教員を再訓練する。
- 教科書 1 冊あたりの生徒数を 1 まで減らす。生徒と教師のやり取りを増やすことが教育の質の向上につながるの考えから、1 教室あたりの児童数を減らす。
- 特に中等教育において、ICT を活用した教育を取り入れる。具体的には、すべての中学校に衛星放送による教育テレビ番組を放映することに加え、学校間をインターネットでつなぐことが構想されている。

3) 「教育の質」を評価する指標

ESDP II において明示されている、教育の質を評価する指標は以下のとおり。

- 前期初等教育における有資格教員の割合 (前期初等教育、後期初等教育、中等教育)
- 教科書 1 冊あたりの児童・生徒数 (前期初等教育、後期初等教育、中等教育)
- 教師 1 人あたりの児童・生徒数 (前期初等教育、後期初等教育、中等教育)
- 第 4 学年における児童の学力試験の結果
- 第 8 学年における児童の学力試験の結果

(8) セネガル

セネガルにおける教育開発は、2000年に作成され、2003年にEFAを反映して改訂された教育・訓練10年プログラム（Programme Decennal de l'Education et de la Formation: PDEF）の枠組みに沿って実施されている。

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

PDEF改訂版では、以下の3点が基本方針として掲げられている。

- ① 基礎教育の機会の拡大
- ② 教育の質の向上と効率の改善
- ③ 地方分権化による教育政策・計画・リソース活用の効果的管理体制

また、基本方針を達成するための戦略として、11項目があげられている。

- ① 基礎教育財源の多様化
- ② 地域社会や住民の参加促進
- ③ 民間セクターによる私学教育の拡充
- ④ 国、地方政府、民間セクター、ドナー間のより良い協調のための役割分担の明確化
- ⑤ 教育需要の多様化に適応できる教育制度の多様化（参加型など）
- ⑥ 学校、県、州、中央政府など、さまざまなレベルにおける学習の質と効率を監理する機関の設置
- ⑦ 学校への技術支援体制の強化と活性化
- ⑧ 基礎教育の介入に関するより効率的な協調と効果的なフォローアップ
- ⑨ 職務に求められる能力の向上（職務と資質・能力のマッチング）
- ⑩ 社会からのより活発な参画を得るための啓発活動。

さらに、基本方針達成戦略のための行動計画が21項目あり、上記3点の基本方針に沿って分類されている。そのうち、教育の質に関連があるのは以下の9項目である。

- ① セネガルの社会に適した問題解決能力を高める新カリキュラムの策定
- ② 公教育に母語を導入することで、児童が十分に読み書きできるようになり、日常における問題解決能力を高める
- ③ 教科書の出版とその配布方法を改善し、入手を用意にする（無料配布、地方分権化による地方ごとの出版、配布体制の構築）
- ④ 成績（達成度）評価の改善と推進
- ⑤ 留年率と中退率を引き下げる（特に女子に配慮）
- ⑥ ITを導入し、国内・国際間のコミュニケーションを促進
- ⑦ 複式学級、二部制授業、大規模学級への教授方法の支援・改善
- ⑧ 男女間格差の是正

⑨ コミュニティの参画による機会拡大、質改善の促進

3) 「教育の質」を評価する指標

PDEF の開始から 3 年を経た 2004 年に実施された中間報告では、機会の拡大に関しては就学率や男女間格差といった点で改善されたが、質の改善については、留年率や児童 1 あたりの教科書の割当率などの指標が目標値を大きく下回っていることが確認され、質の面では期待された進展は見られなかった。

(9) ベナン共和国

ベナンに関する国家教育計画は入手することができなかったが、アフリカ教育開発連合 (Association for the Development of Education in Africa: ADEA) とベナン教育省の合同作業部会により 1999 年に作成されたアクセスと質の改善に関する調査報告⁷²から関連情報を収集した。

1) 「教育の質」の定義あるいは位置づけ

1990 年に行われた教育状況調査とベナン教育省の組織的・機能的な監査の結果、□内部効率性の悪さ (留年、退学)、□教員の不足、資格制度の不備、□インフラの不十分さ、□生産実習的活動の導入ができていないこと (教える職員、教材の不足) などの問題点が明らかになった。

その後、1995 年に「基本的な質が確保された学校」(l'école de qualité fondamentale: EQF)が定義された。

EQF が目指すのは次の 7 項目を満たす学校であり、これら 7 項目はベナンが重視する学校教育の「基本的な質」の指標に相当すると考えられる。□生徒 1 人あたりフランス語教科書の割合、□生徒 1 人あたり算数教科書の割合、□生徒 1 人あたり教室の割合、□生徒 1 人あたり教員の割合、□生徒 1 人あたり机の割合、□1 教室あたり教員の割合、□過去 3 年間に於いて再訓練を受けた教員の割合。

EQF の定義の素案は、EQF タスクフォースによる入念な予備調査と、それに基づく議論と多様な関係者の参加 (教育専門家、教育省責任者、中央・地方各レベルの計画運営責任者、校長、教師、組合代表、PTA 代表、他省庁代表など) により形成され、その後さらに議論を重ねて参加者間での合意を確認していった。なお EQF の指標は固定的なものではなく、状況に応じ見直しがされていく予定である。

2) 「教育の質」に関する重点政策

1995 年に EQF が定義された後、その実現に向けた行動計画が立てられた。戦略と行動計画は、EQF の定義と現状に従って柔軟に修正、変更をしていく予定で、基本的には 2 年ごとの見直しがなされる。また、全国の国民と政治行政機関に対し、EQF における活動と目標に関する啓発キャンペーンが実施された。

EQF 行動計画のもと実施された活動は、教材・施設の普及、学校マニュアルの作成・普及、地方教育局による学校備品の調達・供給、教室の増設、契約教員の募集採用、教育専門家による研修実施、実験校における視学官、校長、教員の研修実施、教員養成訓練と現職教員訓練の充実、児童の親への啓発活動、NGO との契約など、多岐にわたる。

他方、EQF 政策の実施において以下のような課題が指摘されている。

- ① 露呈した資金不足のそれぞれの原因が精査されておらず、事業の資金管理が不十分
- ② 必要に応じた資金分配がなされなかった
- ③ 追跡調査と施設・備品のメンテナンスのシステムが整っていない
- ④ 児童の親たちが施設や備品の管理に十分に参加できていない

⁷² Ministère de l'Éducation Nationale et la Recherche Scientifique, Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique(ADEA), Institut National pour la Formation et la Recherche en Education (1999)p.60-65.

EQFに関するプランは、質の高い学校の普及に関するシステム改革のための概念と実行の方法を、多様な関係者の議論のもとに行い、修正、改善を加えていくことから非常に有望な行動計画だといえる。これからの方向性としてはより永続的な活動にしていくための練り上げと、児童の親やコミュニティの住民の積極的な参加とそれを可能にする仕組みづくりが重要になってくるものと考えられる。

3) 「教育の質」を評価する指標

EQFの優先基準に対応する初等教育の質的評価指標は、上記1)に記載した7項目である。これらはいずれもベナンが重視している教材、教員、教室の不足解消に関連するもので、大半(5項目)を児童関連の項目が占めている。一方、これらをインプット/プロセスなどの視点で見ると、□-□までがインプット指標、□のみがプロセス指標に分類され、アウトプット/アウトカムに関する指標は含まれていない。以上のことから、ベナンの場合は児童に対する「教育の質」のインプットが重視されているものの、その結果どのような学習成果を期待するかについてはあまり明確化されていないことがわかる。

別添資料2 「EFA Global Monitoring Report 2005」(要約)

第1章 教育の質を理解する

《要旨》

第1章は本報告書の導入として、教育の質に注目が当てられるようになった経緯、原則及びその枠組みについて説明している。

これまでも教育の質について記載されている国際条約は存在してきたが、どのような教育システムの下でそれらの目標を達成できるのか、ということについて明記しているものはなかった。そのため、教育問題にかかわる国際的な関心は主に教育の量的な面に注がれてきた。しかしながら、教育の量的な普及は教育の質に不可分に依存するものであり、「万人のための教育世界会議」のジョムティエン宣言や「世界教育フォーラム」のダカル行動枠組みの中で「良質な教育」(Quality Education)を目指すことが明記されているように、近年は教育の質的な部分にも注目が集まってきている。

また、本章ではさまざまなアプローチから教育の質をとらえ、その枠組みを提示している(図1を参照)。

《重要項目》

(1) 何故教育の質に注目するのか

これまで多くの国際条約等において教育の質の改善が目標に掲げられてきたものの、質についての定義や、質を改善するための教育システムについてはほとんど言及されてこなかった。そのため、教育の量的拡大に主に焦点が当てられてきたが、教育の普及は教育の質に大きく影響される。加えて、教育とは、根源的に質的に定義されるプロセスとアウトカムの総体であり、量的な側面は二次的なものである。

(2) 教育の質の議論の中で、発現する共通要素

教育の質についての国際的な合意はなく、国際機関ごとにそのとらえ方はさまざまであるが、以下のアプローチが共通にみられる。

- ① すべての教育システムの中で、学習者の認知的な発達は主要かつ明確な目標として認識されている。
- ② 認知的な発達に続いて重要な要素は、学習者の情緒的発達(創造性と感情の発達)である。

(3) 誰のため、そして何のための質なのか

国際的なレベルでの議論の中で、教育の質についての見解は統一されたものではないが、①妥当性、②アクセスと成果の平等性、③個々人の人権が適切に順守されること、という3つの原則は広く共有されている。今日、これらの原則が教育の内容やプロセスの指針となっている。

(4) 教育の質のフレームワーク

いくつかの教育学的なアプローチから教育の質について、共通にみられる要素をまとめ、枠組みを提示している。各要素は以下のとおりである。

① 学習者の特徴

人々がどのように、そしてどれほど早く習熟することができるかということは、学習者の潜在能力と経験に強く依存している。学習者の中には、性差、身体障害、人種、民族、HIV/AIDS 罹病者、危険な状況に居住している、などの条件により、潜在的な不均等性があることを認識することが大切である。

② 背景

教育と社会は相互に強く影響を与えている。教育が社会の変革の一助となることもあるが、短期的には社会情勢はより顕著に教育に影響を与える。また、国家の教育計画も、当該国の教育に対して、直接的な影響を与える要素である。

③ 入手可能なインプット

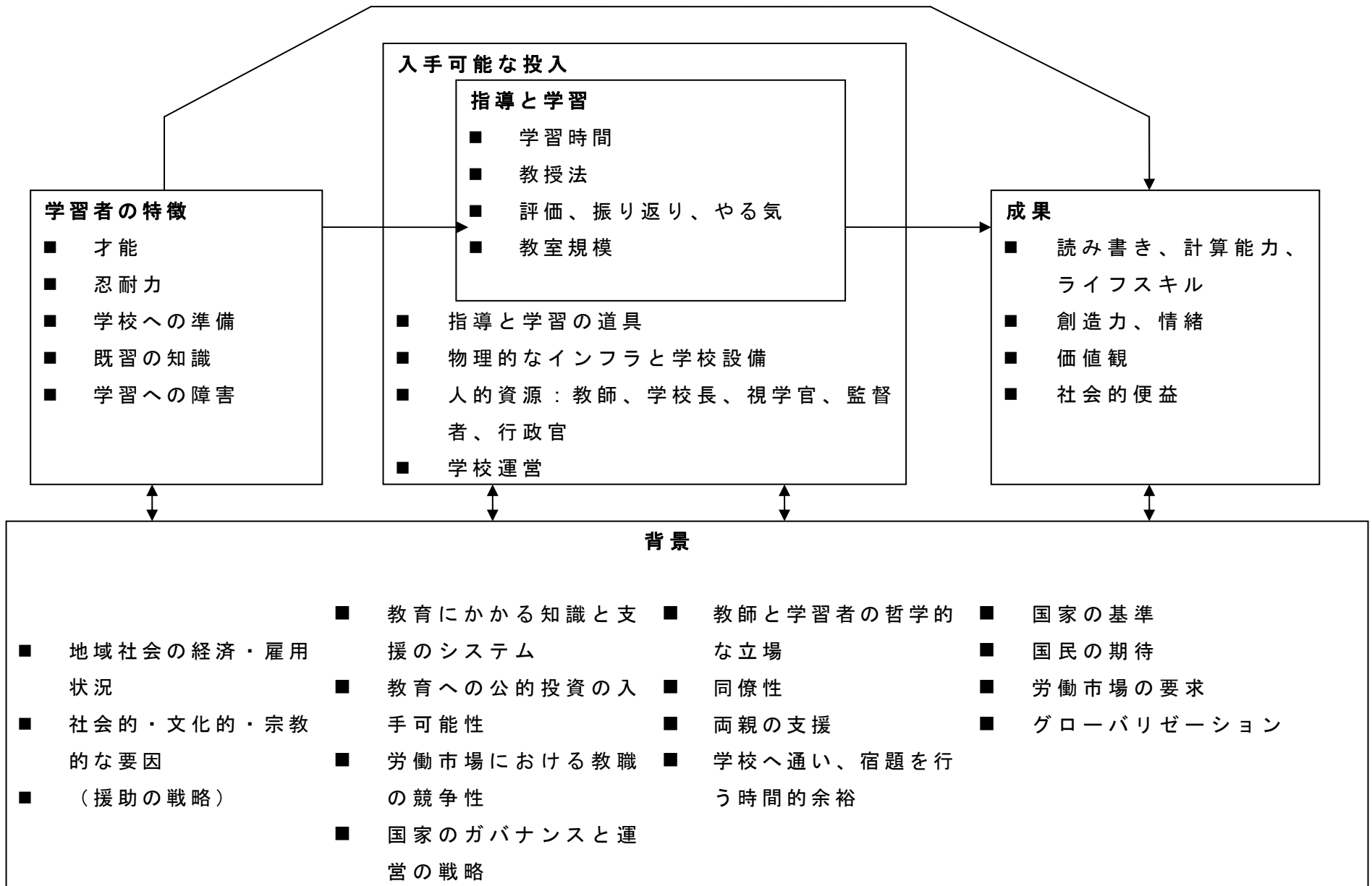
インプットは本質的に指導と学習のプロセスに密接にかかわり、それらの活動を支えるものである。インプットとは主に物的リソース（教科書などの教具、クラスの利用可能性、図書館、学校施設など）と人的リソース（学校長、行政官、監督者、視学官、教師など）、そしてそれらのインプットを活用するガバナンス（学校のリーダーシップ、安全で友好的な学校の雰囲気、コミュニティとの一体感、良い結果を残そうとするインセンティブなど）を指す。

④ 指導と学習

指導と学習のプロセスは、インプットと他の社会的要素の中に内包される。また、指導と学習は人間の発達と変容の主要な部分を占める。この中には、学習者の学習時間、評価手法、教授法、教授言語、クラスを組織する方法、などが含まれる。

⑤ アウトカム

教育のアウトカムとは学習の目標の中で評価されるべきものである。学習者の創造性や感情の発達、価値観、態度や行動の変容などを評価する手法も考案されつつあるが、最も簡便な方法は学問的なアウトカム（テストの点数や試験の出来・不出来）の評価として表される。また、その他には学習者の学習成果(achievement)や社会的、経済的な収益も評価指標として使用され得る。上記で述べた、学力(attainment)や広範な社会的便益を示すような成果の指標を区別して用いることが重要である。



第2章 質の重要性：先行研究からの知見

《要旨》

第1章で提示した教育の質の概念をもとに、教育の質の決定要因について、これまでの調査研究(国際学習到達度調査、さまざまな教育プログラム事例、経済分析など)につきレビュー・総合化を行い、以下の結論を提示している。

- (1) 学校のシステムは国により多様であり、その多様性が成績の多様性の要因となっている。
- (2) 適切な教育実践は何なのかという議論は収れんしていない。
- (3) 教育生産関数 (Education Production Function) の議論はさまざまであるが、一定の教育には十分なリソースが必要であり、特にリソースは発展途上国の教育の質改善には重要といえる。
- (4) リソースの効率的な活用という議論が重要。
- (5) 学校は社会的な組織 (Institution) としてとらえることが重要。

《重要項目》

(1) 教育の質が開発目標に与えるインパクト

① 個人レベル (特に社会に出てから得る所得)

米国などの先進国では、さまざまな長期調査の結果、教育が個人所得に与える正のインパクトが確認されている。同種のインパクトは、アフリカや南西アジアなど途上国の一部では先進国よりさらに大きい場合があるが、有意な差のない調査結果もみられる。

② 社会・国家レベル

経済学者により、各国の経済成長率の差をヒューマンキャピタルの違いから説明するさまざまなモデルが作られており、教育水準・年数が経済成長率に大きな影響を与えることが検証済みである。問題は、教育年数の価値の国際比較が難しい(各国における教育の質は相当程度異なる)ことであるが、近年になって国際学習到達度調査が実施されるようになり、例えば成長率の予測にあたり、変数のひとつに理数科国際学習到達度(調査結果)を用いた研究も出てきている。

③ 教育の質と非認知能力

近年、社会が非認知能力(誠実さ、信頼性、決断力など)を評価する傾向が高まっている。ただし、米国と英国を対象にした調査の結果によると、高く評価される人柄は国や性差により違いがある。

④ 教育の質が社会慣習にもたらすインパクト

教育内容の設定の仕方しだいで、読み書きなどの基本的学習のみならず、より幅広い開発目標への貢献が可能である。例えば、HIV/AIDSについては、予防策としてラジオ、友人からの情報などと並び学校教育があげられている。

(2) 学習到達度に関する国際評価

「教育の質」の国際比較の多くは、国際学習到達度評価の結果に基づいている。主な国際学習到達度調査は以下のとおりである。

TIMSS	国際教育到達度評価学会 (IEA) が実施。第 4 学年と第 8 学年を対象とした算数/数学・理科の学習到達度調査。
PIRLS	IEA が実施する読解力調査 (Reading と Literacy)。
PISA	経済協力開発機構(OECD)が実施する、15 歳児を対象にした数学的リテラシー、読解力、科学的リテラシーの 3 分野について実生活に即した知識・技能、問題解決能力の調査。
SACMEQ	南部アフリカ諸国連合による教育の質調査 (SACMEQ) が実施する、参加各国における教育の質の調査。学習到達度調査は第 6 学年の読解力と算数について実施。
LLECE	中南米教育の質の評価研究所 (LLECE) が実施する、参加各国における第3学年と第4学年の読解力と算数の学習到達度調査。
PASEC	フランス語圏諸国教育大臣会合 (CONFEMEN) が実施する、教育システム分析プログラム。学習到達度調査は第 2 学年と第 5 学年の読解力と算数について実施。

これらの国際調査の結果から、「教育の質」の要因に関する示唆が得られる。例えば SACMEQ によると、1990 年代後半から 2000 年にかけて南部アフリカ諸国での英語の成績の悪化が確認されており、要因として経済不振、教育無償化による貧困家庭児童の就学などがあげられる。学校設備、教員性別も成績に影響する。これまでの IEA 調査の結論は以下のとおり。①対象グループ内の能力分布が到達レベル平均に大きな影響を及ぼす、②学校・家庭における実際の学習時間が到達度に影響する (特に算数、理科、言語)、③社会経済ステイタスは学習到達度の予測に関係するが、低所得国では教科書と学校リソースがあれば低い社会経済ステイタスを補うことが可能。

(3) 教育の質の決定要因 (11 カ国のケーススタディから)

各国の状況が大きく異なるため、すべての国に有効な単独の教育改革案の策定は困難。政治的観点からは、教育の質を求める改革はアクセス向上改革よりも難しい。一般に教育改革の効果は、後年出てくるもので、他の諸要因とも影響される。そのため具体的施策とその効果との関係を正確に把握するには制約が大きい。

1) 学習到達度調査で高成績をあげている 4 カ国⁷³の共通点

①教員 (社会的尊敬、充実した養成・現職教員研修制度、教員同士の相互学習の習慣)、②政策の継続性 (教育大学や教育助言機関が、政治的理由による頻繁な変化を防ぐ)、③教育に対する国家コミットメントが強い。

2) EFA 健闘中の 7 カ国⁷⁴の共通点と課題

UPE 達成間近であり、アクセスと質のバランスを模索中。学業成績については、未だ大きな成果はあがっていない。上述の 4 カ国の成功例との比較で考えると、今後さらに長期的な政府コミットメントや教員モチベーション (尊敬、高給など)・支援が必要。

⁷³ カナダ、キューバ、フィンランド、韓国。

⁷⁴ バングラデシュ、ブラジル、チリ、エジプト、セネガル、南ア、スリランカ。

(4) 就学前教育 (ECCE) と識字プログラムの質

1) ECCE プログラムの質の定義

ECCE の質を定義するのは、学校教育よりさらに難しい (学力テストがない)。文化・社会・経済的状况により、どのようなプログラムが良いのかは大きく異なる。各種の比較調査などにより、所与の状況に応じた ECCE プログラムが提供されれば、児童の後年の認知・社会的発達に正のインパクトがあることが確認されている。

2) ECCE プログラムのコストと質の関係

ローコストでも、教員の資質とある程度の教材がそろえば良質の ECCE プログラムの提供が可能である。例えば、ネパールの Entry Point Programme は、母親グループに短期間の研修とツールキットを提供し、交代で育児と現金収入作業に携われるようにした。

3) 青少年・成人向けの識字・技能開発プログラムの変遷

1950 年代、キャンペーンなどでの画一指導→1960 年代、(UNESCO の機能的識字→1970 年代、フレイレ社会変革アプローチ→1990 年代、アクションエイド REFLECT: PRA のツールとして識字プログラムを活用。

4) 効果的な識字・技能開発プログラムのポイント

識字と生活ニーズとの組み合わせ、指導者と学習者が同性、公式な認定システム (例: 識字プログラム修了者を小学校数学年修了と同等にみなす)、母語での指導、400 時間以上の学習など。

(5) 学校教育の質

1) 生徒 1 人あたり費用とテストスコアとの相関関係

一般に相関があると考えられているが、過去のデータからは、生徒 1 人あたりの費用の増加とテストスコアの間には明確な相関関係はない (OECD11 カ国の理数科試験の例は表 2.4 参照)。教育費用を押し上げているのは教員の給与だが、教員給与の増加は、他の職業に比べると鈍かった。このことが教員のインセンティブの低下につながっている。また、授業時間の変化、カリキュラム改訂、学校の規模変更などが投入するリソースとテストスコアの間を失わせている。

2) 経済学の観点からの 2 種類の調査研究

① 費用とテストスコアに関するクロス・ナショナルの調査

相関関係があるとする調査結果、ないとする調査結果、さらには反比例という調査結果もあり一元的に結論付けることは困難。

② 教育生産関数にもとづくマイクロアプローチ

コールマン (1966) は、米国を対象にした調査の結果、「学校そのものの特徴よりも、その学校の生徒が属する社会階層や家柄などが、その後の教育の結果や経済的な成功に強い影響力を及ぼす」と結論付けた。すなわち教育は既存の社会間格差の再生産を助けるに過ぎないと結論付けた。しかしながら、教育に生産関数の考え方を適用することは難しい。なぜなら工業製品と違い、教育のインプットもアウトプットもモノではなく人間だからである。

教育生産関数の調査は多数実績がある。米国の調査では、教育のアウトカム (テストスコア) と

リソース（教員の学歴、教員の経験など）の相関関係を示唆する結果は多いが、統計的に有意な数字が出ているものはない。途上国を対象とした調査でも同様（ただし、先進国での調査に比べ相関を示す傾向は強い）。

3) 効果的学校(Effective school)の調査研究

生産関数の議論が取り扱ってこなかったブラックボックスの部分、すなわち学校における Teaching-Learning プロセスに着目している（先生と生徒の関係、授業時間数、宿題の量、生徒の評価方法、校内研修など）。この結果、先進国では以下の5つが学校での成果を左右する大きな要因であると結論付けている。

- ① 教員の教育的なリーダーシップ
- ② 基礎的スキル獲得の重視
- ③ 秩序があり安全な教育環境
- ④ 成績向上への高い期待
- ⑤ 生徒の変化に対する頻繁な評価

このほか、校内研修、効果的な授業の時間、親の支援・巻き込みも要因に含まれる。

途上国では、これらに加えて、教育リソースがより重要である。例えば理科の成績は、授業の長さ、図書館や学校給食の活用の有無、先生の学歴・経験、教科書・教材の有無などのインパクトが大きい。なぜなら途上国では、先進国と比較してこれらのあるところとないところの格差が大きいからである。

4) 効果的指導 (Effective instruction) の調査研究

教員は、教育の質改善のキーであると思われるが、明確なリサーチ結果はない。しかし1980年代に入り、効果的指導に関しては、効果的な学習時間、クラスの組織化・運営、授業戦略と評価、教員の期待が生徒のパフォーマンスを改善する要因であるという点で一致。また、能力別クラス編成は、優秀な生徒には有効。

その後の調査研究で生徒の学業成績に影響を与える心理的・社会的要因として、生徒の性格、教室での実践、親やコミュニティの教育に対する認識、カリキュラムと授業の設計と実践、学校の規模・文化・雰囲気・方針、教育行政などが指摘されている。

5) 効果的な授業を強化するために最も重要な条件

- ① カリキュラムの適切さ
- ② 効果的な授業時間（実時間数）
- ③ 系統だった教え方（structured teaching）
- ④ 教室環境、教室の組織化（一体感の形成）
- ⑤ 教員の資質（教科の知識、教授法等）

6) 教育政策のための実験的評価調査

教育生産関数の関係把握が難しいことから導入された新たなアプローチ。ある要因の教育の質へのインパクトを測る方法として、実際に実験的に活動を行いそこから関係性を特定しようとする考え。実施方法により randomized experiment（統制群とコントロール群による比較実験）と natural

experiment（現状を活用しての比較）に分けられる。前者は、世銀などのアプローチとして標準的なツールになっている。

例えば、教室の生徒数についての実験では、ディスアドバンテージの子どもほど学級規模を小さくすることからベネフィットを受けることが確認された。また、学校給食の実験では、出席率の30%の増加効果が確認されたが、テストの点で明確な効果は測定できなかった。

これまでの実験的評価調査の結果、学級規模、教科書の数、現職教員研修、学習者のニーズに焦点をあてた授業戦略は、教育のアウトプットに影響を与える要因である。特に貧困国や学力の低いグループにとっては影響が大きい。

（6） 学校の組織的役割と社会状況

近年、学校という組織の弱点が学習到達度の低さの原因として指摘されている。特に発展途上国の公立校で顕著である（例えば、インド北部の地方の小学校における教員のモチベーションの低さ、労働条件の劣悪さ、教育行政からの支援のなさなど）。

1) インセンティブに基づく政策

エコノミストによる分析の結果によると、生徒の学習到達度と教員報酬との相関は、現状では弱いものの、私立校では、相関関係があるとの調査結果もある。ただし、報償主義（Merit-pay system）は、教員のインセンティブになるものの、不正を働く教員が発生することがある。また給与が高ければ、逆に少額の報償はインセンティブになりにくい。したがって、報酬というインセンティブと学習成果の関係は限定的と考えるべきである。

2) 社会組織（Social Institution）としての学校

リソースの配分や授業実践が生徒の成績に影響を与えるのかを理解するには社会的コンテクストにおいて教師と生徒の関係を理解する必要がある。社会学的な調査によれば、学習の質は何よりも生徒の振る舞い（行動）によって影響を受ける。生徒の行動は、生徒の属する社会集団の規範や価値観といったものに影響される。このため、生徒と学校、それぞれがもつ社会規範や価値観が近いほど生徒の学習到達度は高くなる。こういったことも教育の質の議論には欠かせない視点である。

第3章 EFA 目標に向け進展を評価する

《要旨》

第3章では、「教育の質が良い」というのは、UPE 達成（学齢期のすべての子どもが小学校に入学し初等教育を終える）という状況と同義と考えられている。UPE 達成のためには教育の質が問われるが、質を直接示す指標はなく、間接的に質が反映されているものとして、いくつかの指標（後述）が考えられる。

本章では、学校にかかわる諸要素（政府の教育費、教師1人あたりの生徒数（Pupil Teacher Ratio: PTR）、教員の資格、生徒の在籍期間）と学習成果（試験の結果）により、EFA の6つの目標への進展状況を説明しているが、前提として「質」を多面的に評価するような標準化された指標がない点は明確に述べられている。数値では十分に学習者の進歩を示すことはできないが、教育の質的側面は多くの定量的指標により評価されている。

また、学校にかかわる要素を指標に設定し、学校に焦点が当てられた記載内容も多い。学校制度には、生徒に知識と認知的能力を与え、創造的精神を高めることから、市民としての心構え、道徳心を育むというような役割まであり、多様なアウトプットを生み出すものと考えられている。この学校制度に対する概念は、関係者間でほぼ共通していると思われるが、関係者によって価値観が異なるため、何を具体的な目的とするかには相違がみられる。また、多数あるアウトプット間の関係も一貫性があるとは限らず、あるアウトプットを最大化しても、それは他の目的も最大化するとは限らない。

《重要項目》

（1） 教育の質の定義

「教育の質が良い」ことは、UPE 達成状況と同義と考えられている。

（2） 教育の質のフレームワーク

1) 乳幼児のケアと教育

幼児教育（Early Childhood Care and Education : ECCE）は初等教育の成績、最終的な到達点へのインパクトを与える点から重要である。貧困層ほど、ECCE から恩恵を受けるが、排除されやすい対象でもある。プログラムが長期であれば質が良いわけではなく、子どもの成果へのインパクトは、家庭の支援と与えられた活動の質による。極度に ECCE の参加率が低い国では、その社会へ ECCE の利益はほとんどないと考えられている。

2) 教育の量と質

20 世紀後半に教育の「量」が急速に増えたことによって、教育の「質」がある程度低下したことは否めないが、教育の量と質の両立ができないわけではない。第1章で教育の質の概念を述べたが、その指標はさまざまであり、国際的に教育の質を比較することは困難である。

学校の質を表す指標として、総就学率（Gross Enrollment Rate: GER）、純就学率（Net Enrollment Rate: NER）が使われる。就学率が低い国は、男女格差があり、女子の就学が少ないといえる。一方、中等・高等教育では、GER が90%以上の53カ国のほとんどは、女子の就学率が高い。在籍率（retention rate）は、小学校5年生までの残存率（survival rate）で表す。残存率は、多くの国では1990年代に10%以上上昇している。中退の理由としては、家の手伝いや、クラスになじまず学校に来

なくなるといったことがあげられる。残存率が8割より低い国は、入学して半年後から1年半の間の中退者が多い。

3) 教師の役割と授業（教師の質は生徒の就学に影響を与える）

学区を拡大する場合、まず教師数の増加が必要になり、十分な資格がない教師を採用する傾向がある。そのため有資格教員率（基準を満たす資格をもつ教員の割合）が重要である。また、教員養成の観点からは、現職教員を対象とした研修のほうが、教員養成課程での研修より効率はよいとされる。教員として学歴の低い教師でもほぼ研修は受けている。教師の公的資格は、教材や、生徒の作業、自分の教科知識を適切かつ有効に使いこなす教師の質を反映しているわけではない。

教師の不在は、授業に影響を与える。不在の原因としては、兼業教師、HIVの流布などがあげられる。

① クラス規模（PTRで示す）

就学率が高いところでは、PTRが低い。これは、小学校最終学年までの在籍率と関係している。概して、低いPTRは最終学年までの高い在籍率と関連する。PTRが低い国間よりも、PTRが高い国間で在籍率の開きは大きい。

NERが増えているほとんどの国で、PTRは増加している。サブサハラ・アフリカでは1998年以降急増、東南アジアと太平洋でも98年から2001年には増加。これにより教師不足の問題が生じている。

PTR（1990年－2001年の地域別の中央値からの情報）は、人口増加により小学生人口が増えているサブサハラ・アフリカ以外では、比較的低い水準（教師1人あたり20-30人）で、安定している。

② 教育費用

政府支出によるものがすべてではなく、私学も存在する。政府が投資できるものから、社会が投資できるものへと教育のための財源確保に関し、議論の焦点は移っている。

③ 教師の給料

教育における政治経済の中心的問題である。

4) 学習の質と公平性

学校では、生徒の多様な能力（知識やコグニティブスキルのみならず、創造力や一市民としての自覚、モラルなど）を引き出すことが想定されているが、それを評価することは困難である。その理由としては、教師の多様な価値観、あるいは学校のシステムによって、生徒の多様な能力を公平に引き出せない可能性があることがあげられる。また、標準テストなどで測りやすい能力と批判的思考・創造力など測ることが困難な能力があることも、質の評価を困難にしている。

生徒の学習到達度指導調査（Programme for International Student Assessment: PISA）によるとの読み書き能力は、生徒の社会的経済的背景（Socio-economic Status: SES）と連動する。親の教育レベル、職業、家族構成、教育・文化の所有の指標が、生徒の読み書き能力に影響を与えている。

5) 識字とスキルディベロップメント

識字（読み書き・計算能力）は個人、社会の発達を促すうえで重要であり、質の良い教育を受けた子どもは識字能力のある大人になる。また成人識字率はUPEの進展にかかわっており、識字技

術が低い母親の子どもは不就学の割合が高い。若者(15-24 歳) の識字率は、万人のための教育 (Education for All: EFA) やミレニアム開発目標 (Millenium Development Goals: MDGs) の進捗を測る重要な指標である。また、成人非識字者の 64%は女性であり、ジェンダーパリティ指数 (Gender Parity Index: GPI) が低いところは識字率も低い。

スキルディベロップメントは、すべての若者・大人に必要であるが、特に良い基礎教育を受けていない人々、中途退学した人々に対して、フォーマルであれノンフォーマルであれ有用である。しかしながら、そのプログラムが多様であるため、モニタリングが困難である。

6) EFA 開発指数

EFA 開発指数 (Education For All Development Index: EDI) は、2000 年にダカールで設定された 6 つの EFA ゴールのうちの 4 つ (① UPE の達成、② 成人識字率の改善、③ ジェンダー格差の是正、④ 教育の質の向上) に対して設定された指標である。それぞれの目標の達成度を評価するための指標としては、以下のものが設定されている。

EFA ゴール	評価のための指標	2015 年の EFA ゴール達成に向けて
① UPE の達成	純就学率 (NER)	
② 成人識字率の改善	15 歳以上の識字率	
③ ジェンダー格差の是正	ジェンダー EFA 指数 (初中等教育の総就学率 (GER) と成人識字率)	
④ 教育の質の向上	小学校 5 年生までの在籍率	

て、全世界の 3 分の 2 にあたる 127 カ国のデータ (2001 年現在) が示されているが、それによると、EFA ゴールにより遠い国は教育政策のバランスが悪いことがその一因として考えられる。

第4章 教育の質改善のための政策

《要旨》

第4章では、各国の成功事例に基づきながら、第2章で示された質を規定する各種事項について、政府が予算的制約のなかで教育の質を向上するために何ができるのか、その政策オプションを検討している。ここでは、学習者、教師、校長、専門家、政策決定者など、教育システムのさまざまなレベルで教育にかかわる人々に焦点を当てて議論を展開している。教育の質向上のための目標と戦略を適切に設定するためには、学習者を学習の中核におき学習者の多様なニーズを理解したうえで政策を検討することが重要である。いずれの試みも、より広い教育セクター政策全体の枠組みのなかに位置づけて実施することが重要である。

《重点事項》

(1) 学習者の多様なニーズへの対応

学校は、特に HIV/AIDS、障害、紛争、児童労働といったさまざまな不利な条件下におかれる子どもたちの多様なニーズを理解しこれに対応することが求められる。第1に、健康と学習成果の相関関係はよく知られているところであり、学校により健康向上が促進されることが期待される。給食、虫駆除、保健教育の実施や安全な水の供給、公衆衛生の確保などが具体例としてある。次に、柔軟なカリキュラムや遠隔教育を導入することで、学習者の多様なニーズに対応しこれを包容する教育（Responsive and inclusive education）が実施されることが重要である。例えば、障害を持つ子どもへの教育や、紛争下の子どもへの教育においては心理的なサポートが必要である。第3に、幼児教育（Early Childhood Care and Education: ECCE）により学習者の就学前の準備（レディネス）を整えることが重要である。

(2) 指導と学習の質の向上

学習が実際に行われる場所、つまり教室の改善に重点を置きながら、学習効果に焦点を当てた改革を支援することが重要である。具体的に学習の質の向上にまず必要なのは、適切な目標設定である。明確な目標が設定されることにより一貫性のある教育システムの構築が可能になり、教育の質の向上が期待される。その際には知識、技能、価値観の習得に関してバランスのとれた目標設定がなされることが重要である。第2に、教科数と時間配分なども含め妥当な教授内容が設定される必要がある。第3に、有効な時間の活用が重要となる。現在多くの国で授業時間は減少しており、特に途上国ではアクセス向上と引き換えに授業時間が減少しているが、年間 850～1000 時間を目標に十分な授業時間をとることが望ましい。第4に、効果的な教授法が検討されなければならない。子どもを中核におき、参加型で双方向コミュニケーションを重視するオープンエンド指導を導入することで、概念の理解、批判的思考、問題解決能力（problem solving skills）の向上を図ることが可能となる。第5に、目的、内容、教授法のすべてに影響する教授言語については、非常に政治的問題でもあるが、学習により影響をもたらすバイリンガル教育の効果なども踏まえた選択が必要である。第6に、評価については、形成的評価（formative assessment）と総括的評価（summative assessment）を適切に組み合わせ、評価結果からフィードバックを得ることで、教育の質を分析、モニター、保証することが重要である。最後に、質の高い教育に必要な投入の1つである教科書・教材については、しばしば配布システムが不備なことが問題であるが、教科書の印刷と配布の自由化が有効な解決策となろう。学校施設について

は、維持管理も重要な課題として認識される必要がある。

(3) よりよい教師

まずは、よい教師をリクルートすることが肝要であり、キャンペーンの実施、採用基準、試験方法の再検討、インタビューの活用などが考えられる。次に、新人教員研修についてはさまざまな形態が考えられるが、勤務先で必要な語学力と能力を身につけること、適切な教材が開発されること、受講生自身の経験を反映する内容であることなどを考慮する必要がある。教員研修の教官の選定についても十分な配慮を要する。また、新人教員研修と現職教員研修にかかる資金・時間のバランスは重要な政策課題であり、過去においては現職教員研修よりも新人教員研修に重点が置かれていたが、近年変化がみられる。次に、給与・就業環境も授業の質に直結する要素であるが、貧困国においては一般的に教員に生活を維持するだけの待遇を提供できておらず、社会保障や昇進などのシステムも整っていないことが多い。地方に行けば、無免許の教師も多く、地方で働くインセンティブを与えるためには、すべての学校に資格のある教師を配置することが必要とされる。質の高い教員を確保・供給するための国家政策の策定が重要である。

(4) よりよい学校

学校は教育システムの中心であり、教師、子ども、コミュニティが相互に、持続的に学ぶことができるような環境を学校に整備することが理想的である。ゆえに、「全学的改善」(Whole School Development)、「子どもに優しい学校」(Child Friendly School)などの考えに沿った改善が求められる。また、学校における運営管理とリーダーシップのあり方については、地方分権化に沿って進む「学校を中心にした運営管理」(School-based Management)によって学校自治が強化されているが、十分な情報提供、中央政府によるモニタリング、透明性の確保などが成功の鍵となる。資源が限られた国・地域においては、複式学級の導入も検討に値する。

(5) 学校への支援と政策への情報提供

現職教員研修、カリキュラム開発、調査研究、質の保証などを通じた、学校と教員に対する専門的な支援と、すべての主要関係者の中での知識と経験の共有を促進するための知識インフラの整備が必要である。前者については、助言・技術支援サービス、教員リソースセンター、クラスタースクール制度、カウンセラー・視学官の配置などが考えられる。後者については、大学、研究機関、教員養成校やカリキュラム開発センターが実施する研究結果を、各学校へ適用したり政策形成のために提供したりすることが考えられる。これは教員組合や国際機関も貢献しうる分野である。

(6) 包括的な改革のための支援

教育の質を高めるために教員が果たす中心的な役割を考えると、特に教員組合などを通じて教員が改革により高く関与することが重要である。そのためには教員の待遇を保障するとともに、分権化により教員の権限を拡大することなどが必要となる。また、教育全体、あるいは教員の行動規範を明確にし、社会・コミュニティに対する説明責任を明確にしていくことが肝要である。これは、教育環境の改善、ひいては学習の質の改善につながることを期待される。また、汚職をなくす対策をうつことが重要である。汚職は取引費用を高くし、教育サービスの質と効率性を低める。

以上に述べたような改革にとっての障害を包括的に取り除くことが重要である。

第5章 国際的なコミットメントに到達するために

《要旨》

教育の質の向上や公正なアクセスの拡大のためには、多くの国々によるこれまで以上の持続的な投資が求められる。本章では教育援助の流れの概観、ドナーと政府による協調に向けた取り組みの分析、および教育援助の効率性の検証を行っている。

- (1) 最近の教育援助の動向（二国間と他国間援助を含む）が説明され、特に基礎教育分野に対する支援の量は若干の増加傾向にあるものの、依然として EFA を達成するために必要な支援額を満たすレベルにないことが明言されている。
- (2) EFA を達成するための効果的な援助の実践として、主にプログラム・アプローチやセクター・ワイド・アプローチ（Sector-Wide Approach :SWAp）の優位性について説明されている。特に、ドナー間の協調や途上国のオーナーシップ、教育政策の立案の重要性が強調されている。
- (3) EFA 達成のための国際的な協調として、特にファスト・トラック・イニシアティブ（Fast Track Initiative: FTI）の重要性が取り上げられ、EFA 達成のためにユネスコが果たすべき役割、EFA Flagships⁷⁵、E-9 initiative⁷⁶などの国際的な動向についても説明がなされている。

《重要項目》

(1) 教育分野に対する援助の流れ

2002 年、政府開発援助（ODA）総額は 600 億ドルに達し、2003 年には 1992 年以来最高の水準に達するだろうといわれているものの、2015 年までに EFA を含むミレニアム開発目標（MDGs）を達成するためには、たとえ各国がモンテレー合意で約束された国際約束を完全に履行したとしても、さらに 500 億ドルの援助が必要であると報告されている。

教育分野に対する援助は、2002 年に二国間援助が初めて 40 億ドル（ODA 全体の約 9%相当）を超え、ダカール世界教育フォーラム以降さらに増加傾向が続くことが期待される。ODA の地理的配分としては、サブサハラ・アフリカ地域が全体の 30%、東アジア・大洋州地域が 27%、アラブ地域が 18%を占めているが、その比較優位は歴史的な背景や地政的な利点による傾向があり、必ずしもどこに最もニーズがあるかという明確な国際理解を反映しているわけではない。また、基礎教育分野に対する二国間援助は 2001～2002 年に 9 億ドルを超えたが、基礎教育分野に対する優先順位はドナーによって異なる。オランダやイギリス、アメリカが教育援助の 70%以上を基礎教育分野に配分しているのに対し、主要な教育援助ドナーであるフランスや日本、ドイツは基礎教育分野以外のサブセクター（主に高等教育）により重点を置いている。

一方、教育分野に対する多国間援助（世界銀行を除く）は 2001 年と 2002 年にほぼ 6.6 億ドルに達しており、これは二国間援助総額の 17%にあたる。単独最大の多国間援助ドナーである世界銀行の貸付額は、2 億ドルにも満たなかった 1960 年代を経て 80 年代半ばから増加し、1998 年のピーク時に

⁷⁵ 本文によると、EFA Flagship とは、9つの「(フラッグシップ) イニシアティブ」により構成されている。フラッグシップ・イニシアティブとは、EFA の目標に向けて達成を目指している国連組織の専門機関のリーダーシップの下での、パートナー団体によるいくつかの活動のひとまとまり、と定義されている。

⁷⁶ 本文によると、E-9initiative とは、9つの国（バングラディッシュ、ブラジル、中国、エジプト、インド、インドネシア、メキシコ、ナイジェリア、パキスタン）とその活動を支援するユネスコ、ユニセフ、国連人口基金、世界銀行による、ジョムティエン宣言後の EFA 達成に向けた政治的なコミットメントの醸成、情報交換の促進及び援助の収集を行うための活動を指す。

約 30 億ドルに達したが、その後 2 年間で再び減少し、現在は 70 年代の平均貸付額と同程度である。世界銀行が掲げる 5 つの優先協力分野の 1 つにあげられている教育分野への貸付は、60 年代においては全体貸付総額の 3%であったが、80 年代には 7%前後までに増加している。

教育援助の動向をみると、1999～2000 年から 2000～2001 年にかけて基礎教育分野はほぼ横ばいであるのに対し、教育援助全体の総額は減少している。これは、多国間教育援助の全体額が減少している一方で、二国間援助の全体額は横ばいでありかつ基礎教育分野への援助の割合は増加しているという二国間と多国間援助の異なる傾向によるものと考えられる。こうした二国間援助と多国間援助の増減の相殺により、基礎教育に対する援助総額はほとんど変わっていない。

EFA 達成のためには将来的に深刻な資金不足の問題が残っている。モンテレー合意では基礎教育への資金投入の増加が約束されたものの、依然として期待どおりに資金が配分されるかどうか確証はないのが現状である。

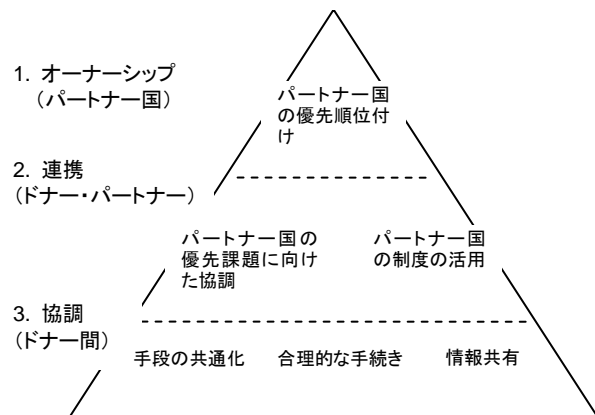
(2) 教育援助の有効性と効率性

1) 開発目標のための援助

援助の有効性はこれまで特定のプロジェクトやプログラムのインパクトとして議論されることが主であったが、MDGs 達成という国際的な共通目標が設定されたことにより、持続的な貧困層の生活改善を主要な指標に据えようという国際的な合意が形成された。これは援助の目的が、人々の福祉 (well-being) 向上という特定の開発目標に向けた国家的国際的な戦略支援に変化してきたことを示している。

上記のような取り組みを裏付けるグッドプラクティスの 3 原則として、①信頼できる被援助国の国家政策の重要性と主体性、②資金提供ドナーの支援と被援助国政府による開発優先課題との緊密な連携、③ドナー間の協調があげられる。

(パートナー国とドナーの) 協調と連携



2) 教育分野への援助配分

各ドナーによる援助配分の選択は、被援助国における教育目標達成のための援助のインパクトに影響を及ぼす。援助配分は、どれだけ広く (あるいは狭く) 配分されているかということを示す援助拡散 (Aid Proliferation) という指標を用いて検証することができる。この援助拡散は、各ドナー間の調整コストへのよい示唆ともなり得る。この援助拡散の指標は、被援助国側の視点からみると、各被援助国にいくつのドナーがかかわっているかということを表すドナー分散 (donor fragmentation) の指標となる。一般に、各ドナーが援助対象国を絞って集中的に援助を行い、世界全体の教育援助がすべての援助機関によって偏りなく分担されれば、援助の分配の効率性とその最大活用が期待できる。

教育援助の拡散と分散 (fragmentation) のパターンから、各援助機関がどの程度効率よく援助資金を活用しているか、および援助拡散やドナー分散に関連した調整コストがどの程度かを把握することができる。こうした分析は、EFA 達成のために最も援助を必要としている国に、援助が分配・集中されているかどうかを考察するうえでも意義のあるものである。

3) 国際的な評価からの学び

最近行われた3つの国際評価から、基礎教育分野における援助の活用についての示唆を得ることができる（以下表5-1で上記の3つの国際評価の要旨を抜粋）。

表5-1 基礎教育に関する3つの主要な国際評価のまとめ

評価名称	主な内容
(1) A Study of EC education aid (2002)	<ul style="list-style-type: none"> 1993～2000年にかけて、ECがアフリカ・カリブ・大洋州地域の16カ国で実施した教育プロジェクトとプログラム型支援の妥当性と有効性の分析である。 SWApは教育のプログラム型支援を実施する最適な手法である。プログラム型支援はプロジェクト型支援より予見可能性が高く、簡単に予算を支出することができる。 プログラム支援の実施には、先方政府の政策運営能力が不可欠である。そうした能力のある国では、プログラム型支援は政策対話の呼び水となり、そして政策対話の産物そのものでもある。
(2) The Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries (2003)	<ul style="list-style-type: none"> ボリビア・ブルキナファソ・ウガンダ・ザンビアの協力のものと、13の二国間と多国間援助機関の委託により実施。 良好なパートナーシップが効率的な援助の実施の鍵となる。 SWApの枠組みに十分に融合していればプロジェクト型支援にも利点がある。 ドナーに欠如しているのは、被援助国特有の背景に最適な、グローバルレベルで作られた開発の青写真や鋳型の導入によるものではない、現地で開発された改善策を通じた教育改善のための意思や決定力である。 権限や影響力の違いはあっても、ドナーと被援助国政府の間に開放性、誠実さ、敬意があればパートナーシップが最も機能する。
(3) An Evaluation of United Kingdom Aid to Primary Education (2002)	<ul style="list-style-type: none"> 1998～2001年に英国国際開発省（UK Department for International Development: DFID）がバングラディシュ、ガーナ、インド、インドネシア、ケニア、マラウイで実施した基礎教育援助の研究。 比較的新しいアプローチのSWApインパクト分析は時期尚早ではあるが、SWApの利点とリスクはプロジェクト型支援より潜在的に大きいことを示唆。 被援助国政府のオーナーシップとドナー協調が重要。 SWApには中期的な予算枠組みが必須。 共通財源と援助手続きの調和のための共通アプローチの必要性。 よりよいモニタリングと評価の重要性。

4) 適切な援助手法（modality）を選択する

一般財政支援・セクター財政支援・プログラム支援・プロジェクト支援というメリットの異なる援助手法からいずれかを選択する際は、その背景に適したアプローチを慎重に選ぶべきである。またそうした選択の際には、公共支出マネジメント能力の有無についても十分に考慮すべきである。教育セクターにおける運営能力の向上は、特にEFA達成に向けた課題の規模が大きかつそうしたキャパシティが脆弱な国々において、援助の重要な要素となる。

5) 計画、パートナーシップと教育の質

国家政策は効率的な援助活用の出発点となるものである。実際に世界における 105 カ国（西ヨーロッパと北米を除く 59%の国）が教育セクター計画を、120 カ国（全 EFA 加盟国の 59%）が EFA 国家計画を、55 カ国が暫定版の貧困削減戦略ペーパー（PRSPs）を策定している。しかしながら、教育セクター（あるいはサブセクター）計画が、どの程度その上位の PRSPs に組み込まれ、実際に予算が配分され、プログラムとして実施されているかは不明である。いずれにせよ重要なことは、被援助国で策定された良い計画がどのような点で援助の調整と協調に対し基盤を与えているか、ということである。

政策の発展に資する SWAPs の潜在的な長所の 1 つとして、教育の質に対する広く包括的なとらえ方とそれをいかに向上するかという視点をもたらしたことがあげられる。さらに、（教育の）質の意義についてより明確な全体像を持つことは、より効率的なプログラム化やドナー支援の基盤をもたらすものである。

援助と学習成果の明確な相関関係を示す実質的な根拠を見つけることは非常に難しい。現在、被援助国における政府や援助機関は、グッドプラクティスの中間指標として、健全な政策、明確に定義された目標、国家目標とその指標、よく管理されたモニタリングのプロセス、組織能力構築の注視などを定義している。今後、定期的なモニタリングを通じて、より調和化したセクター型援助が従来のアプローチと比べてより効率的であるということが示されるものと思われる。

(3) 国際的な協調（ファスト・トラック・イニシアティブ）

2002 年春の世界銀行開発委員会にて発足した FTI は、こうした課題に対する 1 つの国際的な対応として、2015 年までに初等教育の完全普及達成の進捗を加速させることを目的に、調和化された技術的・財政的支援を通じて、被援助国の教育政策の発展と実施を支援するための国際的なパートナーシップである。FTI は 2004 年時点で 30 を超える多国間と二国間援助機関や地域開発銀行から構成され、プロセスを通じて国家教育セクタープログラムの策定・援助フローのモニタリング・ドナー協調の推進に向けた支援、また必要な追加リソースの動員を行う。6 つの主要目標と 5 つの指針は以下のとおり。

【主要目標】

- ① 初等教育に対するより効率的な支援
- ② 初等教育に対する援助の持続的な増加
- ③ 健全な教育政策
- ④ 教育に対する適切かつ持続的な資金の確保
- ⑤ 説明責任
- ⑥ 初等教育の目標および EFA 達成のための相互学習

【指針】

- ① オーナーシップ
- ② 指標となる基準の設定
- ③ パフォーマンスとリンクした支援
- ④ 低調整コスト
- ⑤ 透明性

FTI の主な特徴は、まず初等教育の完全普及（UPE）を達成するための政策と戦略が、国家教育政策や貧困削減戦略において明確に述べられていることを条件として要求し、同時に政府の政策やプログラムと合わせてドナー協調を図る点である。また、すべての援助機関や低所得国に門戸を開いているが、対象者の適確性（**eligibility**）と承認（**endorsement**）を基調としたプロセスを課している点、さらに国家レベルの評価の枠組みを開発し、主要な指標基準として世界銀行が開発した EFA/教育セクター計画のためのインディカティブフレームワーク（**indicative framework**）を採用している点も FTI の特徴としてあげられる。

第6章 EFAに向けて一質の向上に向けた責務

《要旨》

第6章では、本報告書のまとめとして、教育の質に関する主な議論を振り返り、特に低所得国において、教育の質を改善するためにはどのような方策を実施すべきなのか、ということについてまとめている。

本章では大きく以下の6つの事項について触れている。

- (1) EFA 達成への進捗状況と教育の質に大きく影響を与える3つの要素（教育予算、教師1人あたりの生徒の人数、教師の質と配置）について振り返っている。
- (2) 何故教育の質には価値があるのかということについて、経済的・社会的な便益（経済成長、出生率の低下、HIV/AIDS 罹病率の抑制など）という視点から述べている。
- (3) 教育の量的な拡大のみを追及することへの警告。ここでは学習成果に焦点を当て、近年純就学率が増加した国であっても、学習者の残存率が低く、かつ低い学習成果しか達成していない場合があることが報告されている。
- (4) 良好な教育の質を決定する要因について、インプットと学習プロセスの2つに分けて述べている。
- (5) 特にインプットが限られている低所得国が、教育の質を担保するためにどのように教育政策を実行するのか、ということについて述べている。
- (6) 教育の質を改善するためのドナー機関の役割について触れており、ドナー機関の教育援助の選択と集中、さらなる援助協調の推進が重要であることを述べている。

《重要項目》

(1) 教育の質を決定する要因

今までの研究では、質の高い教育を達成し得る決定要因を立証する法則はまだ証明されていない。古典経済の多くのアプローチのなかでは、教育を工場となぞらえて、質の高い教育の達成のために最も効率的な政策は何なのか特定しようと試みたものの、その決定要因を完全には立証できていない。

例えば、先進国のなかでは、生徒1人あたりへのインプット量を増加しても、生徒の成績向上には大きな変化は生じなかった。しかしながら、教育資源が非常に乏しい低所得国の場合、インプット量と生徒の成績の間にはより強い正の相関関係が発現する（学校への予算の増加、教師教育、施設の充実さと学習者の試験の結果の向上との間に相関関係が認められる）。また、昨今の実験的な研究からも、生徒の認知的発達と、教科書や教材、小規模クラス、現地採用の教師による児童中心型再教育（Child-friendly remedial Education）との間にも正の相関関係があることが判明している。

教育のプロセスに注目する効果的学校（School Effectiveness）の立場からは、成功した学校の特徴として、学校の強いリーダーシップ、整然とした校舎・教室の環境、カリキュラムの基本原則を重視する教師、学習者の能力への高い期待、そして頻度の高い評価とフィードバックをあげている。これらの相関関係は先進諸国では大きくないが、特に開発途上国において顕著である。

効果的指導（Instructional Effectiveness）の研究によると、系統立った指導、明確な学習到達度、新しい教材の導入、明瞭な説明、生徒の理解力の定期的な把握、生徒が新しい技術を習得するための時間の確保、課題達成度を測る頻繁な試験とフィードバックを伴い系統立ったアプロー

チの導入が生徒の学習成果を高めるうえで重要と言及している。

また、質の高い教育を普及するうえでは、政府による強いリーダーシップが不可欠であり、政府が長期的に質の高い教育を発展しようとするビジョンを持つことが重要である。

(2) 学習を改善するための教育政策

教育にインプットするリソースが著しく制限されている低所得国の場合、既存のリソースを有効に活用し、ある特定の弱点を克服するために的を絞った政策を実施すると、教育の質が大きく改善する可能性が高い。そのアプローチ方法の1つが最低限必要な要素のパッケージ化である。その必須要素とは、①必要最低限の授業時間、②安全で健康な学校環境の提供、③一人一人の教材へのアクセス、④教科内容と指導法を修めた教師である。

また、最低限の基準を超えてさらに教育分野を発展させようとした場合、以下の7点が教育の質を改善するうえで考え得る政策の優先順位である。

- ① 指導方法の改善
- ② 教師への投資
- ③ 教材の質と入手可能性の改善
- ④ 学校関係者が教育の質の向上に対して自らの力で解決を図れる環境整備
- ⑤ 教育以外のセクターや分野との連携（例えば、就学前教育、成人識字教育、ジェンダー問題）
- ⑥ 教育分野には特殊なニーズ（障害者、HIV/AIDS 罹病者、緊急時における教育、児童労働など）が存在することをより強く認識すること
- ⑦ 現地の現状や社会状況に即した研究や知識の集積

(3) 教育の質を改善するためのドナー機関に求められるもの

途上国の教育の量的、質的な改善は真に援助によって達成され得るのであろうか。援助の過度の分散化（fragmentation）により、被援助国が援助を実際に現場で活用するまでの処理に多くのコストを支払っている。そのため、以下の2つの方策を講じなくてはならない。第1に、ドナー機関の被援助国と分野の選択と集中である。第2に、援助協調のさらなる強化である。

現在、国際援助による教育活動は外発的な（先進国で開発された）モデルであり、他のドナー機関と協調して実施されておらず、必ずしも現地の現状に合致しているわけではない。現地のオーナーシップを高め、援助の調和化を図る SWAp の今後のさらなる推進が望まれる。また、ドナーの途上国地域の教育への働きかけはあくまでも資源の供給と適切な学校運営のシステムの改善へのサポートである。教育の質向上に対する社会的な取り組みには、途上国政府自身の力が求められている。