

日本の教育経験

途上国の教育開発を考える

2003年11月

国際協力機構

日本の教育経験

途上国の教育開発を考える



2003年11月

独立行政法人
国際協力機構
国際協力総合研修所

総研

J R

03-26

日本の教育経験

- 途上国の教育開発を考える -

2003年11月

独立行政法人
国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、国際協力機構が設置した「教育・保健分野における日本の政策及びアプローチ」教育分野研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書においては、2001年に文部省と科学技術庁が再編統合されて名称が変わるまでを「文部省」とし、それ以降の記述について「文部科学省」と表記しています。

本報告書では、原則として初等教育（小学校）就学者を「児童」、中等教育（中学校及び高等学校）就学者を「生徒」と表現します。また「教員」「教師」等は基本的には「教員」に統一しています。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

2003年10月より、国際協力事業団は、独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では、2003年以前に発行されている報告書は国際協力事業団としております。

発行：独立行政法人国際協力機構（JICA） 国際協力総合研修所 調査研究第二課
〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5
FAX：03 3269 2185
E-mail: jicaic2@jica.go.jp

表紙写真提供：松本市教育委員会事務局教育文化センター、筑波大学付属小学校、成城小学校、神奈川新聞

序 文

基礎教育は万人の基本的権利であり、平和で健全な安定した世界を構築するための基礎となるものです。しかし、今なお教育機会が限られた人たちが大勢いるのが現状です。そのため、基礎教育は国際協力の重点支援分野とされ、わが国も2002年のカナナスキス・サミットで「成長のための基礎教育イニシアティブ」を発表するなど基礎教育協力を拡充していく姿勢を示しています。

わが国は近代教育導入時、現在の途上国と同様、教育の「量的拡大」、「質的向上」、及び「マネジメント改善」という大きな課題を抱えていました。これらの課題に積極的に取り組んできた結果、わが国では比較的短期間のうちに基礎教育の普及を実現しました。このような経験は途上国における教育開発を考えるうえでも有用なものを含んでいると思われます。「成長のための基礎教育イニシアティブ」でもわが国の教育経験を開発協力を活かしていくことがうたわれています。しかし、わが国の教育経験を途上国への教育協力を効果的に活かしていくためには、単にわが国で実施していたことを途上国にそのまま持ち込むのではなく、わが国の経験を開発協力の観点から整理・分析する必要があります。

そこで本調査研究では、途上国が現在直面している基礎教育の「量的拡大」、「質的向上」、及び「マネジメント改善」に対し、わが国は、どのような時代背景のもとでどのような取り組みを実施してきたのか、途上国の教育開発の観点から見ると何がポイントであるのかについてフォーマル教育を中心に整理・分析を行いました。そしてそれらを踏まえ、わが国と歴史・文化・社会が異なる途上国において、わが国の教育経験がどのように応用できるのか、また応用する際の留意点は何かについて検討・考察しました。

わが国においては、教育制度としては全学校教育段階を一括して検討してきたものの、近代教育導入当時は初等教育の量的拡大に力が注がれ、初等教育がほぼ普及すると教育開発の重点は教育の質的向上や中等・高等教育の拡充に移っていきました。教育マネジメントに関しては一貫して重点的に取り組んできましたが、教育行政においては中央集権から地方や学校へといった権限・責務の委譲が見られる一方、教育財政については当初は保護者や地方の負担が大きかったものが次第に国庫負担が増加していくという傾向が見られます。このような教育開発の流れは途上国の教育開発を考えるうえでも参考になるものと思われます。

また、わが国の教育開発の特徴としては、伝統的教育が普及していたなどの比較的恵まれた社会文化的背景のもと、国家が教育政策を優先政策と位置付け、一貫した教育改善を実施してきた一方、国民も教育の重要性を理解し教育財政を支えてきたというように、官民協働で教育開発を行ってきたことが挙げられます。現場レベルにおいては、教員自身が創意工夫を重ねながら、教育の質的向上に取り組んでいることも特筆に値します。このような特徴は途上国の教育開発を考える際の視点を提供するものと思われます。

このようなわが国の教育経験は各国における教育の発展段階に応じた教育開発を検討する際に有用な情報になるだけでなく、ケーススタディとして参考にしたり教育開発活動の選択肢として活用することができます。

なお本報告書は、途上国の参考になるような日本の教育経験を洗い出し、また日本の経験を応

用する際の留意事項を明確にすることを目的としたものであり、日本の教育経験を途上国に移転することを目的とするものではないことを念のため申し添えます。

本調査研究の実施及び報告書の取りまとめにあたっては、筑波大学教育開発国際協力研究センターの村田翼夫教授を座長に、JICA特別囑託村田敏雄氏を主査とする委員・タスクフォースからなる研究会を設置し、検討を重ねました。本調査研究にご尽力いただきました皆様に心より厚く御礼申し上げます。

本報告書が、途上国の教育開発を推進するための一助となれば幸いです。

2003年11月
独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 金丸 守正

日本の教育経験

- 途上国の教育開発を考える -

目次

序文	i
目次	iii
概要	xi
用語・略語解説	xv

序章 開発途上国の教育課題

1. 途上国が直面している教育の課題	1
2. 日本と途上国における教育問題の共通性	4
3. 教育に関する援助の動向	5
参考文献	7

第 部 日本の教育史の概観

第1章 日本の近代化と教育の発展

1. 近代的教育の導入の時期	11
2. 教育の発展と拡充	14
3. 第二次世界大戦後の教育改革とその見直し	17
4. 教育の拡張と問題	20
5. 「第三の教育改革」とその挫折	23
6. 臨時教育審議会での教育改革論議	25
7. 1990年代の教育改革	27
参考文献	29
年表：日本の教育の変遷	30

第 部 日本の教育経験

第2章 教育行政

1. 教育行政組織の整備と確立	39
1-1 学制による教育行政機構の構想	39
1-2 地方自治制度の整備と教育行政・一般行政の一元化	40
1-3 内閣制の導入と勅令による教育行政方式の確立	40
1-4 戦前における教育行政制度の基本的枠組みの確立	41
1-5 教育課程行政と教科書行政	41
1-6 官僚制の整備と官僚任用試験制度の導入	42
2. 戦後教育行政改革	42
2-1 戦後教育行政改革の基本方針	42
2-2 基本的な教育法制の整備	43

2-3 文部省設置法と教育委員会法	43
2-4 私立学校法の制定	44
3. 教育行政制度の見直し	44
3-1 教育委員会制度の見直し	44
3-2 教員定期人事異動制度の導入	44
3-3 教育課程行政、教科書行政	45
3-4 教員組合の結成と政府の文教政策への抵抗	45
4. 臨時教育審議会以降の教育行政改革論議	46
5. 結語	47
参考文献	47
現行の教育行政システム	48

第3章 教育財政

1. 戦前期の教育財政	49
1-1 地域住民と保護者に大きく依存した教育行政	49
1-2 市町村への教育財政負担の一本化と国庫補助の開始（再開）の動き	50
1-3 義務教育国庫負担法の成立	50
2. 戦後期の教育財政	50
2-1 戦後復興と教育財政	50
2-2 私立学校に対する助成	51
2-3 各種の振興法の制定と特定分野への財政支援	51
2-4 人材確保法と教員給与の優遇	51
3. 臨時教育審議会での教育財政改革論議	52
4. 結語	52
参考文献	53

第4章 学校経営

1. 概観	55
1-1 日本における学校経営の変遷	55
1-2 保護者・地域住民の学校経営への参加の変遷	58
2. 日本の学校経営の現状	59
2-1 学校経営における学校機能	59
2-2 学校活動（年間行事）.....	60
2-3 日本の学校経営の特徴	60
2-4 校長、職員会議の役割	62
2-5 PTAの活動	64
3. 結語	64
参考文献	65

第5章 明治時代の就学促進策 - 地方の取り組みを中心に -

1. 「学制」にみる教育政策	67
1-1 地方教育行政の就学解釈	67

1-2 「学制」における小学校の種類と実態	68
2 小学校への就学状況	68
2-1 小学校への就学の実態	68
2-2 就学格差	69
3 地方における就学促進の取り組み	70
3-1 就学督促担当官の配置	70
3-2 地方での具体的な取り組み（代表例）	71
4 結語	72
参考文献	73

第6章 女子教育

1 明治初・中期の女子教育振興策の試行錯誤 - 「学制」と欧化政策的女子教育	76
2 明治後期のナショナリズムに根ざした女子教育の拡充	76
2-1 政府の政治的コミットメントと女子不就学の原因・対策に関する討議・研究	77
2-2 義務教育無償化	77
2-3 裁縫教育など女子に適合した教育の提供	77
2-4 女性教員の養成と増員	78
2-5 子守学校（学級）の創設	78
2-6 学齢簿の整理・就学督責	79
3 考察	79
4 結語	80
参考文献	81

第7章 戦後の就学困難児童・生徒に対する就学促進策

1 背景	83
2 戦後の就学状況	84
3 就学困難児童・生徒への対応	84
3-1 学校教育関連費用の公的負担	84
3-2 へき地での教育普及	85
3-3 障害児への教育機会の提供	85
3-4 奨学金の提供	87
4 結語	87
参考文献	88

第8章 へき地教育

1 へき地における学校の普及	89
2 へき地における教育の質的向上	90
2-1 へき地教育振興法によるへき地の教育改善	90
2-2 へき地における教員の確保と質の改善	93
3 結語	95
参考文献	95

第9章 留年・中途退学問題への取り組み

1. 等級制（学年制）の導入と試験進級制度の採用	97
2. 留年（原級留置）・中途退学の多発	98
3. 試験進級制度を必要とした要因	100
4. 自動進級方式への転換はいかなる条件、背景のもとに可能となったか	101
4-1 教育条件の整備、教職の専門能力の向上	101
4-2 教育目的、学校観の変化	102
5. 結語	103
参考文献	104

第10章 教育課程（カリキュラム）

1. 教育課程の定義	105
2. 教育課程の変遷 初等教育課程を中心に	106
2-1 「修身」と「実用」偏重の教育課程（明治期）	106
2-2 国家主義的な色彩を強める教育課程（大正・昭和期（戦前））	106
2-3 民主主義教育の理念をもつ教育課程（昭和期（戦後））	107
2-4 基礎学力の充実と「ゆとり」を重視した教育課程	108
2-5 現行の教育課程	108
3. 教育課程の現況	110
3-1 教育課程の統制	110
3-2 教育課程の改訂	110
3-3 教育課程の実施	112
4. 結語	113
参考文献	114
補章1 数学教育の発展	115
補章2 理科教育の発展	124

第11章 指導計画 - 授業の構造化 -

1. 指導計画の作成	133
1-1 授業設計の概要	134
1-2 年間指導計画の作成	135
1-3 単元指導計画の作成	135
1-4 本時の学習指導案の作成	136
1-5 学習形態・指導方法の選択	137
1-6 板書	138
1-7 授業の実際 授業の構造化	138
2. 結語	140
参考文献	140
付録1 年間指導計画例	141
付録2 単元指導計画例	142
付録3 本時指導計画案例	143
付録4 本時展開案例	145
付録5 付録4に基づく授業実践例	146

第12章 教員養成・研修

1. 教員像の変遷	150
2. 教員養成・確保の歴史の変遷	150
2-1 近代教育創始期(1870年代)	150
2-2 近代教育整備期(1880～1930年)	151
2-3 戦時下体制における教員養成(1930～1945年)	152
2-4 戦後の教育改革(1945～1960年)	153
2-5 高度経済成長期以降(1960年～)	153
3. 教員養成・研修の現状	155
3-1 教員養成制度	156
3-2 教員養成大学・学部における教員養成の現状	156
3-2-1 教員養成大学・学部の現状	156
3-2-2 免許法に基づいた教員養成大学・学部カリキュラム	156
3-3 現職教員研修の概要	158
3-3-1 教職経験年数に応じた研修	158
3-3-2 職能に応じた研修	160
3-3-3 校内研修	160
4. 結語	161
参考文献	162

第13章 授業研究

1. 授業研究とは何か	163
1-1 授業とその3要素	164
1-2 授業研究とは何か	164
2. 授業研究の発展過程	166
3. 授業研究の意義	167
3-1 学習指導要領の具体化	167
3-2 教授技術や教員像の継承・開発	168
3-3 教員の能力と自信の形成	168
4. 結語	169
参考文献	170

補章 学校文化

はじめに	171
1. 日本の学校文化の特徴	172
2. 学校文化と「社会の文化」	174
参考文献	175

第 部 開発途上国における日本の教育経験の応用に向けて

第14章 開発途上国における日本の教育経験の応用に向けて	179
1. 日本の教育施策の変遷	179
1-1 教育開発課題別にみた変遷	179
1-2 学校教育段階別にみた変遷	181

2 . 日本の教育開発の特徴	183
2 - 1 教育開発の促進要因としての初期条件の存在	183
2 - 2 国家重点政策としての教育政策	184
2 - 3 包括的・漸進的な教育改善	184
2 - 4 行政における中央集権と財政における地方分権	184
2 - 5 教育現場の創意工夫	185
3 . 「日本の教育経験」の途上国の教育開発への応用に向けて	185
3 - 1 教育の発展段階に応じた協力	185
3 - 2 ケーススタディとしての活用	186
3 - 3 活動のオプションとしての活用	186
4 . 日本の教育経験を応用する際の留意点	186
4 - 1 「日本の教育経験」の応用には労力が必要	186
4 - 2 各種取り組みの導入・実施のための主な前提条件	188
5 . 日本の教育経験の活用に向けた今後の検討課題	188
5 - 1 日本の教育経験に関する情報の発信	188
5 - 2 歴史的側面を含む教育セクター分析の実施	188
5 - 3 社会配慮に基づく教育協力の実現	188
5 - 4 技術協力のあり方についての検討	188
参考文献	189
付録 「日本の教育経験」の応用の可能性	190
付録：教育統計	193
1 . 学校教育	195
1 - 1 初等教育の就学率の推移	195
1 - 2 教育段階別の就学率の推移	196
1 - 3 小学校数の推移	197
1 - 4 小学校1校当たりの児童数の推移	198
1 - 5 教育段階別教員数の推移	199
1 - 6 教員1人当たりの児童数	200
1 - 7 1教室当たりの児童・生徒数の推移	201
1 - 8 有資格教員数の推移（小学校）	202
2 . 教育費	203
2 - 1 教育段階別教育費の推移	204
2 - 2 国・地方の負担別公教育費の推移	205
2 - 3 国・地方の歳出総額に対する教育費の割合の推移	206

Box・図表 目次

Box 1	ダカール行動の枠組みの目標	5
Box 2	成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)	6
Box 3	基礎教育における開発戦略目標	6
Box 1 - 1	中央審議会答申「今後における学校教育の総合的拡充のための基本的施策」	24
Box 4 - 1	学校教育による子どものしつけ	56
Box 4 - 2	家庭・学校・社会が連携・協働した学校づくり	64
Box 5 - 1	就学を促すための方策の事例 (参考)	73
Box 6 - 1	子守をしながら授業を受けた人の回顧	78
Box 8 - 1	第二次世界大戦直後のへき地学校の状況 (1945～50年ごろ)	91
Box 8 - 2	振興法制定に向けた中央・地方の協働努力	91
Box 8 - 3	へき地学校における授業実践	93
Box 8 - 4	徹底した人事ローテーションの例	94
Box 8 - 5	教員の希望を重視した人事の例	94
Box10 - 1	新しい学習指導要領 (1998年) のねらいと特徴	109
Box10 - 2	作問による算術学習	119
Box10 - 3	問題解決型指導における看板を利用した自力解決成果の発表	121
Box12 - 1	教員の経済的待遇の低さを表す事例	152
Box12 - 2	教員免許制度の変遷	154
Box12 - 3	児童100人当たりの教員数の変化	155
Box12 - 4	教育実習の意義と学び	157
Box12 - 5	教員にとっての研修の意義	158
Box12 - 6	校内研修の長所	161
Box13 - 1	授業研究の代表的事例	166
図 1	初等教育地域別純就学率の推移	1
図 2	男女別純就学率 (初等教育) (1998年)	2
図 3	日本における就学率の返遷 (小学校)	4
図 2 - 1	現行の教育行政システム	48
図 3 - 1	義務教育費用負担割合の推移	54
図 3 - 2	一般歳出内訳 (2002年 (平成14年) 度)	54
図 3 - 3	文部科学省一般会計予算の構成 (2002年 (平成14年) 度)	54
図 4 - 1	学校運営体制の例	61
図 4 - 2	PTA組織図と機能 (例)	63
図 5 - 1	就学率の変遷 (小学校)	69
図 7 - 1	不就学の内訳	84
図 7 - 2	長期欠席の内訳	84
図10 - 1	教育課程の統制	110
図10 - 2	教育課程の改訂及び実現の仕組み	111
図10 - 3	社会のニーズに対応した理科カリキュラムの変遷	129
図11 - 1	授業設計の構造化概念図	134
図11 - 2	本時授業実施における教授モデル	137
図11 - 3	授業展開の流れ (例)	139
図12 - 1	研修の機関・場の概要	158
図13 - 1	授業における3者の関係	164
図13 - 2	学習指導要領から授業まで	165

図13 - 3	授業研究のサイクル	165
図補 - 1	学校文化と社会の文化	174
図14 - 1	教育施策の変遷	180
図A - 1	就学率の変遷(小学校)	195
図A - 2	教育段階別の就学率の推移	196
図A - 3	小学校数の推移	197
図A - 4	小学校1校当たりの児童数の推移	198
図A - 5	教育段階別教員数の推移	199
図A - 6	教員1人当たりの児童数の推移	200
図A - 7	1教室当たりの児童・生徒数の変遷	201
図A - 8	有資格教員の割合の推移(小学校)	202
図A - 9	教育段階別教育費の割合の推移	203
図A - 10	国・地方の教育負担の割合の推移	204
図A - 11	国・地方の歳出総額に占める教育費の割合の推移	205
表1	初等教育の修了率	2
表2	基礎教育の各課題に対する日本の経験	7
表1 - 1	戦前期日本の中等・高等教育機関の数の増加	16
表1 - 2	教育段階別の生徒・学生数の推移(1948~1990年)	22
表1 - 3	高等教育機関の種類と数の増加(1955~1990年)	22
表1 - 4	臨時教育審議会最終答申による「改革のための具体的方策」	27
表4 - 1	年間行事の例	61
表4 - 2	主任の職務	61
表5 - 1	「学制」に定められた小学校一覧	68
表5 - 2	就学率、出席率と通学率(1873~1886/90/95/99年)	70
表5 - 3	府県別就学率の分布状況	70
表5 - 4	地方での具体的な就学促進の取り組み(代表例)	71 - 72
表8 - 1	「へき地教育振興法」に基づく取り組み	92
表9 - 1	小学校の等級別の在籍児童数(愛知県の例)(1876~1880年)	99
表9 - 2	京都府における小学校児童の年齢別等級在籍数(1877年)	99
表10 - 1	教育に関する法令の内容と特徴	107
表10 - 2	小学校の授業時数	109
表10 - 3	中学校の授業時数	109
表10 - 4	小学校の理科教育の設備の基準(2002年度)単元別	127
表11 - 1	授業設計の基本となる指導計画	134
表11 - 2	本時の学習指導案の項目	136
表11 - 3	児童観の分析及び教材観の分析	136
表11 - 4	学習形態の種類と特質	137
表11 - 5	指導方法の種類	138
表12 - 1	教員の免許・養成・待遇に関する重要関連法案	151
表12 - 2	各種教員の初任給(2002)(高等学校教員、中学校・小学校・幼稚園教員)	154
表12 - 3	免許状の取得要件(例)	157
表12 - 4	教職に関する科目(例)	157
表12 - 5	実施主体ごとの研修の種類	159
表12 - 6	教職経験年数に応じた研修の概要	159
表12 - 7	職能に応じた力量形成項目と研修例	160
表13 - 1	授業研究会の種類	166
表14 - 1	教育開発段階別にみた日本の教育経験	182
表A - 1	国・地方の負担別公教育費の推移	204

調査研究概要

1. 目的・背景

教育は万人の基本的権利であり、平和で健全な安定した世界を構築するための基礎となるとともに、各国の自助努力による開発を可能にする貧困撲滅への有効な手段である。しかし今なお、教育機会が限られた人たちが大勢おり、教育はこれまで国際協力における最重要分野の一つとして位置付けられてきた。国際社会では、1990年（平成2年）にタイのジョムティエンにて開催された「万人のための教育世界会議（The World Conference on Education for All: WCEFA）」を契機に、「万人への教育（Education for All: EFA）」をスローガンとして、基礎教育の拡充を重視することが打ち出された。わが国も2002年（平成14年）のカナナスキス・サミットで「成長のための基礎教育におけるイニシアティブ（Basic Education for Growth Initiative: BEGIN）」を発表するなど、教育協力を拡充していく姿勢を示している。

日本の教育経験においても、明治初期の近代教育導入時には、現在の途上国と同様、教育の「量的拡大」、「質的向上」、「マネジメント改善」という課題に直面していたが、積極的にこれらに取り組んだ結果、比較的短期間のうちに基礎教育の普及を実現することができた。このようなわが国の経験は、途上国における教育開発を考えるうえでも大変有用であると考えられており、「成長のためのイニシアティブ」においても、わが国の教育経験を途上国の教育発展に効果的に役立てていくことが打ち出されている。

そこで本調査研究では、日本の教育経験を途上国教育開発協力に対して効果的に活かしていくために、まず日本の教育経験について開発協力の観点から整理し、それらを踏まえたうえで歴史・文化・社会が異なる途上国において、わが国の教育経験がどのように応用できるのか、また日本の経験を応用する際の留意点は何かについて検討・考察を行った。

なお本調査研究は、今後わが国が途上国に対して効果的な教育協力を実施していく際に参考とするために、開発協力の観点から日本の教育経験について報告書を取りまとめることを目的としたものであり、日本の教育経験をそのまま途上国に移転することを目的としているものではないことをあらかじめ申し添えたい。

2. 報告書構成及び概要

本報告書は序章と第 Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ 部から構成されている。序章「開発途上国の教育課題」では、途上国が現在直面している課題について概観し、さらに日本がかつて直面した教育課題との共通性について検討している。また、途上国の教育課題に対する国際社会やわが国の援助動向についても取りまとめた。

第 Ⅰ部「日本の教育史の概観」では、途上国の教育開発に何が参考になりうるかという観点から明治期の近代教育制度導入以後の日本の教育史について通説した。続く第 Ⅱ部「日本の教育経験」では、序章及び第 Ⅰ部を踏まえ、途上国が直面している教育課題を「量的拡大」、「質的向上」、

及び「マネジメントの改善」の3分野に分類し、各課題に対する日本の経験につき、採られた政策やアプローチ、その取り組みの成果やポイントについて分析し、途上国への教育協力を考えるうえでの示唆や留意点などについて検討した。第 部では、まず教育全般にかかわる事項として「マネジメントの改善」について取り上げ、「教育行政」、「教育財政」、「学校経営」についての官民双方からの取り組みを中心にまとめた。次に「量的拡大」については、「教育アクセスの拡充」と「教育機会の均等」といった途上国の課題に対し、わが国の経験として、「明治期の就学促進」、「女子教育」、「留年・中途退学」を取り上げ、近代教育導入期における国民皆就学に向けた取り組みをまとめた。また、「Last 5 ~ 10%」の子どもの就学促進に向けた対策として「戦後の就学困難児童対策」や「へき地教育」を取り上げた。「質的向上」については、教育の質を左右する「教育内容の改善」と「教員の質の向上」という途上国の課題に対し、「教育課程」、「指導計画」、「教員養成・研修」、「授業研究」についてのわが国の取り組みについてまとめている。また、本調査研究ではフォーマルな基礎教育に焦点を当てているが、フォーマルな学校教育のベースとなっているインフォーマルな「学校文化」について補章で紹介している。

第 部「開発途上国における日本の教育経験の応用に向けて」では、第 部・第 部のまとめとして日本の教育開発の全体的な特徴について取りまとめ、どのような日本の教育経験が途上国の教育開発にとって参考になりうるのか、またその際の諸条件や留意点は何かについて分析・考察を加え、今後のわが国の教育協力の取り組みに関する課題について整理した。ここでは、日本における教育発展を、「近代教育導入期」、「教育制度の拡充期」、戦後の「教育制度復興期」、「社会変容に対応する教育の充実期」に大きく分け、各教育発展段階でどのような施策がとられたのか、施策の変遷をレビューするとともに、日本の教育開発の特徴をまとめた。

日本の教育開発の特徴としては、伝統的教育の普及などの比較的恵まれた社会文化的背景があったこと、教育政策が国家優先政策として位置付けられていたこと、包括的で一貫した教育改善が実施されていたこと、国民が教育の重要性を理解し教育財政を支えるというように官民協働で教育開発が行われてきたこと、現場レベルにおいても教員自身が専門性を高めつつ創意工夫を重ね、絶え間なく教育の質的向上に取り組んできたこと、などが挙げられる。

このような日本の教育経験を途上国の教育開発に活用する方法としては、教育の発展段階に応じた協力を可能にする、ケーススタディとして参考にする、教育開発活動のオプションとして活用する、などが考えられる。

日本の教育経験を活かした教育協力を行っていくためには、これを積極的に活用したいと途上国が考えることが大前提となるが、日本側が検討すべき点としては日本の教育経験に関する情報の積極的発信、歴史的側面も含んだ協力対象国の教育セクター分析、その国の文化的・社会的・政治的背景に対する十分な配慮、新しい援助手法との調整、などがある。

3. 調査研究実施体制

本研究会の実施体制は下記のとおり。

座長	村田 翼夫	筑波大学教育開発国際協力研究センター 教授
委員	斉藤 泰雄	国立教育政策研究所国際研究・協力部 総括研究官
	黒田 一雄	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 助教授
	馬場 卓也	広島大学大学院国際協力研究科 助教授
	中田 英雄	筑波大学教育開発国際協力研究センター 教授
	磯田 正美	筑波大学教育開発国際協力研究センター 助教授
主査	村田 敏雄	JICA特別嘱託
タスク	田中 茂行	JICAアジア第一部インドシナ課 ジュニア専門員
	三浦 愛	JICAアジア第一部インドシナ課 ジュニア専門員
	小島 路生	JICAホンジュラス派遣専門家 ジュニア専門員
	山口 直子	JICA社会開発協力部社会開発協力第二課 ジュニア専門員
	小林 和恵	JICA社会開発協力部社会開発協力第二課 ジュニア専門員
	進藤 優子	JICA社会開発協力部社会開発協力第二課 ジュニア専門員
	足立佳菜子	JICA国際協力総合研修所調査研究第二課 職員（事務局兼務）
	伊勢路裕美	JICA国際協力総合研修所調査研究第二課 ジュニア専門員 （事務局兼務）
執筆協力者	塚原 修一	国立教育政策研究所高等教育研究部 総括研究官
	山本 伸二	JICAバングラデシュ派遣専門家
	梅宮 直樹	JICA国際協力総合研修所調査研究第二課 職員
事務局	半谷 良三	JICA国際協力総合研修所調査研究第二課 課長
	佐藤 和明	JICA国際協力総合研修所調査研究第二課 課長代理
	銅口 泰子	JICA国際協力総合研修所調査研究第二課 (財)日本国際協力センター研究員

4. 報告書作成方法

本報告書は下記の執筆者が作成した原稿を研究会での議論を基に執筆者及び事務局で修正し、取りまとめたものである。

章題	執筆者
監修	村田(敏)
編集	村田(敏)・足立・伊勢路・銅口
調査研究概要	伊勢路・足立
序章 開発途上国の教育課題	山口
第 部 日本の教育史の概観	
第 1 章 日本の近代化と教育の発展	斉藤
第 部 日本の教育経験	
第 2 章 教育行政	斉藤・三浦
第 3 章 教育財政	斉藤・三浦
第 4 章 学校経営	山口・進藤・村田(敏)
第 5 章 明治期の就学促進策 - 地方の取り組みを中心に -	小林・村田(敏)
第 6 章 女子教育	黒田
第 7 章 戦後の就学困難児童・生徒に対する就学促進策	村田(敏)
第 8 章 へき地教育	山口
第 9 章 留年・中途退学問題への取り組み	斉藤
第 10 章 教育課程(カリキュラム)	礪田・村田(敏)
補章 1 数学教育の発展	礪田・村田(敏)
補章 2 理科教育の発展	塚原
第 11 章 指導計画 授業の構造化	小島
第 12 章 教員養成・研修	田中・山本・村田(敏) 足立・伊勢路
第 13 章 授業研究	馬場・小島
補章 学校文化	村田(翼)・足立・梅宮
第 部 開発途上国における日本の教育経験の応用に向けて	
第 14 章 開発途上国における日本の教育経験の応用に向けて	村田(敏)
付録：教育統計	山口

用語・略語解説

用語	概要
生きる力	1996年（平成8年）の中央教育審議会答申に示された教育理念のひとつ。「自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する資質や能力であり、また、自らを律しつつ、他人とともに協調し、他人を思いやる心や感動する心など豊かな人間性である」と定義されている。
開放システム	1947年（昭和22年）以降、すべての国公立大学及び私立大学の教育学部以外の学部にも教員養成コースが設置され、所定の単位修得を条件に、特定の教科の教員免許の取得を可能にした教員養成の方式をいう。
学習指導案（授業案）	教科の授業の指導手順を事前に構想した授業計画のことである。教員は単元全体の指導計画を作成した後、本時の学習指導に関して学習指導案を立てる。本時の学習指導案は、単元の指導計画の項目に示した各時間の指導内容について実際に子どもにどのように教えるか考えつつ、具体的に各授業につき、授業の開始から終了までの展開を計画したものである。なお、教員は大筋では学習指導案に沿って授業を進めるが、子どもの変化に合わせて、そのときどきの状況を的確にとらえて子どもに働きかけることが必要となる。
学習指導要領	小中高校及び養護学校などの教育内容と教育課程の要領・要点を記したもので、文部科学省が作成する。また、教科書や教材の編集・作成などの基準を示すものでもある。最初の学習指導要領は1947年（昭和22年）に作成された。1958年（昭和33年）の改訂にあたり、法的拘束力をもつものと位置付けられた。
学制	明治政府が発した全国的学校組織に関する法令。1872年（明治5年）文部省布達第13号別冊として公布。1879年（明治12年）教育令の制定により廃止された。行政の方式においてフランスの制度が取り入れられ、学校体系の上では米国の影響を強く受けており、欧米各国の学校制度を選択して摂取したものとみられる。この法令に基づき、小学校の建設と就学の督促、大学の建設などが促進された。
学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法（人材確保法、人権法）	通称：人材確保法の義務教育諸学校の教育職員の給与について特別の措置を定めることにより、優れた人材を確保し、もって学校教育の水準の維持向上に資することを目的に1974年（昭和49年）に制定された法律。
学校評議員制度	地域住民の学校運営への参画と学校の地域に対する説明責任を担保する制度として、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998年（平成10年））で提言され、学校教育法施行規則の改正を経て2000年（平成12年）4月に導入された。
学校文化	学校にあって、教育課程という言葉だけではとらえきれない、朝礼などの学校慣行、校訓・校則、規範、意識、校風など、人間形成の諸要因総体が学校文化と考えられる。
基礎教育	1990年（平成2年）に開催された「万人のための教育世界会議（The World Conference on Education for All: WCEFA）」以降に、基礎教育という概念が注目を浴びようになった。ここでは、基礎教育は「人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動」と定義されている。具体的には、就学前教育、初等教育、前期中等教育及びノンフォーマル教育（宗教教育、地域社会教育、成人教育、識字教育など）を総じて基礎教育と称している。
教育委員会	「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）」に根拠をもつ地方教育行政機関をいう。都道府県と市（区）町村などに設置され、地方の教育事務に関し、自治体の長から独立した権限を行使しうる合議制の行政委員会である。
教育課程（カリキュラム）	英語の「カリキュラム」に該当する用語であるが、厳密な一般的定義は確立しておらず、国レベルと学校現場レベルでは、教育課程の指す内容が異なる。国レベルでの「教育課程」とは、文部科学省が法令に基づいて定めた教育課程の基準、すなわち「学習指導要領」のことを指す。他方、学校現場レベルにおける「教育課程」とは、学年教科ごとの年間指導計画や、学校の時間割を指す。
教育課程審議会	文部省設置法の規定に基づき、「文部大臣の諮問に応じ、教育課程に関する事項を調査審議し、及びこれに関し必要と認める事項を文部大臣に建議する」のが教育課程審議会である。1950年（昭和25年）に政令として教育課程審議会令が公布された。以来、日本の小学校・中学校・高等学校の教育課程は、この教育課程審議会の答申に基づいて改善されてきた。
教育基本法	日本国憲法の精神に基づき、第二次大戦後の新しい日本の教育の根本理念を確定した法律。1947年（昭和22年）制定。教育の目的、教育の方針、教育の機会均等、義務教育、男女共学、学校教育、社会教育、政治教育、宗教教育、教育行政を規定、教育法令の基本をなす。

用語	概要
教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）	戦後日本の独立回復後、実情に合わせた制度改革を目的として1956年（昭和31年）に制定された法律で、教育委員会の設置や地方教育行政の組織・運営の基本を定めたもの。1999年（平成11年）の「地方分権一括法」の制定を受けて再度見直しが行われ、教育改革国民会議報告（2000年12月）の提言等に基づき、保護者や地域住民の多様な意向をよりの確に教育行政に反映させ、教育委員会の活性化を図るとともに、校長のリーダーシップ発揮の観点から、所要の措置を講じることが規定された。
教育実習	教育に関する理論的な学習を、教育現場の実践的な問題を媒体にして検証・応用し、教職に関する専門的な知識・技術の習得を目的とする教員養成段階における教育研究方法。師範学校発足とともに重視されてきたが、「教育実習」の名称は1907年（明治40年）の「師範学校規定」で初めて用いられた。教育職員免許法で教員免許状取得の際の教職専門科目の必修単位として規定されている。
教育二閣スル勅語（教育勅語）	明治憲法発布の翌年（1890年（明治23年））に、道德の根本、教育の基本理念を教諭すという建前で出された勅語（天皇が直接国民に発する言葉）で、戦前、学校教育などを通じ、国の祝祭日に朗読を義務づけられた。
教科用図書検定制（教科書検定制）	民間で著作・編集された図書につき、文部科学大臣が教科書としての適正を審査し、これに合格したものを、小・中・高等学校等の教科書として使用を認める制度。現行の制度は、1987年（昭和62年）の臨時教育審議会答申を受けて、検定の手続きと基準の大幅な簡素化・重点化等を行い、簡明でわかりやすい制度の実現とより公正で適切な審査を目指している。
教材研究	授業の実施を前提に、教材の発掘・選択、教材の解釈、子どもの実態に即した授業構想の立案という教員が行う一連の活動。
系統学習	科学、学問の基本を、児童・生徒の発達を踏まえ、体系的に教える学習指導法をいう。戦後体系的に編成された教科内容を伝達・注入的ではなく、子どもの主体的・能動的な活動を学習条件としながら、系統的・順次的に習得させることを目指している。
研究授業	授業方法の改善や新計画・新教材による教育の効果測定などの目的で、参観者を前にして行う授業。
校内研修	学校内の全教職員が学校の教育目標を達成していくために設定された研究課題のもと、教育実践を通じて計画的に取り組んでいく研究活動。
国際教育協力懇談会	今後の教育協力に関して文部省（現：文部科学省）の方向性を明らかにするために、同省が2000年（平成12年）に設置した文部大臣の私的懇談会。これまで、2000年6月から11月に第一回懇談会が、2001年10月から2002年（平成14年）7月に第二回懇談会が実施されている。
試験進級制度	筆記試験によって児童の学習到達度を判定し、それによって次の等級あるいは学年への進級の可否を決める制度のこと。
指導主事	教育委員会の事務局で「上司の命を受け」て学教法1条に規定される「学校」の「教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務」に従事する専門的教育職員。この「専門的事項」には生徒指導、職業指導、教科書その他の教材の取り扱い、教職員の研修等に関する事務が含まれ、各指導主事は、学校訪問や資料の作成、各種委員会への出席、研修の企画立案等に携わる。
就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励について国の援助に関する法律	経済的理由によって就学困難な児童及び生徒について学用品を給与する等、就学奨励を行う地方公共団体に対し、国が必要な援助を与えることを目的として、1956年（昭和31年）に定められた法律。
授業	学校で教員が子どもを対象に教材を使って教授することをいう。日本独特の用語であり、広い内容を包み込んだ言葉である。最も多用されるのは、教員の教授活動を指す場合であり、その場合は教授（Teaching）と同義。
授業研究	授業の質を高めるために、授業を対象として教員同士が互いに批判・検討しながら効果的な教授方法や授業のあり方などを研究するもの。
授業の構造化	教員が教室において児童が最も効果的に学習できるよう、指導計画を立案し、教材を選択するなかで、板書の計画、発問の選択、子どもの反応の予測等を前もって検討すること。
純就学率	在学者数における学齢児童生徒数の割合。
初任者研修	教員採用後の職域における最初の現職研修の機会として位置付けられるものである。1988年（昭和63年）の教育公務員特例法の一部改正により、小学校等の教員等の任命権者には、1年間の実践的な研修と指導教員の配置が義務づけられた。
新教育運動	19世紀末から20世紀にかけて欧米を中心に展開された教育運動で、児童を中心とする自発活動を重んじた教育思想及び教育実践のこと。明治30年代に日本に普及した。

用語	概要
大正自由教育	大正期において、それまでの画一主義的な教授、権力的な取り締まり主義を特徴とする教育に対し、子どもの自発性・個性を尊重しようとした自由主義的な教育。しばしば大正自由教育と新教育運動は同義とみなされる。
ダカール行動の枠組み	2000年（平成12年）の世界教育フォーラム（World Education Forum: WEF）で Education for All: EFA（すべての人に教育を）達成のためには各国の政治的意思に基づく取り組みが重要だとし、合意・設定された6つの目標を定めた行動の枠組みのこと。就学全教育の拡大と改善、2015年までの初等教育の完全就学と修了の達成、青年と成人の教育ニーズの充足、2015年までの識字水準（特に女性）、2005年までの初等教育における男女格差解消と2015年までの教育における男女平等の達成、基礎教育の質の向上の6つの目標が定められた。
探求学習	科学の知識を系統的に教え込むのではなく、科学者が行うように探求させることをねらいとした学習方法。
単元学習	単元によって行う、ひとまとまりの学習のこと。教科別の単元学習と、教科の枠にとられない総合的な単元学習とがある。
単元指導計画	年間指導計画を実施するにあたり、各単元を細分化し、実際にその単元の学習指導を展開できるように、学習活動の区分に従って時間配分を行った指導計画。
中央教育審議会（中教審）	教育刷新審議会の建議に基づき、1952年（昭和27年）「教育、学術または文化に関する基本的な重要施策」を調査審議するために設置された文部大臣の諮問機関。
寺子屋	江戸時代から明治初年にかけて、庶民、武士、浪人、僧侶、神官などの有識者が、庶民の子どもを対象に読み書きと実用的な生活技能を教えるために任意に開いた教育機関。
日本教職員組合（日教組）	教職員が、経済的地位の向上、及び教育労働条件の改善や教育の質の向上を目的として団結する労働組合組織。1947年（昭和22年）に結成。
年間指導計画	教科ごと及び学年ごとの年間における基本的な指導計画。
板書	教員が黒板を使って、児童の思考、課題や資料、教員の質問と応答などの1時間の学習内容を構造化し、表現すること。
米国対日教育使節団（United States Education Mission to Japan）	戦後日本の教育改革の全体構想を検討するために、日本に派遣された米国の教育専門家の調査グループ。民主化と機会均等を柱とする戦後日本の教育改革は、基本的にこの使節団の勧告を基に実施された。
へき地教育振興法	国・自治体が行うべきへき地教育振興の施策として、教材教具の整備、教員研修、教職員住宅、健康管理、通学援助措置（以上、市町村の任務）、学習指導・教材教具の調査研究、教員養成、市町村への指導助言、定員の優遇、教員研修条件の整備、へき地教育手当の支給（以上、都道府県の任務）、へき地教育に関する指導、助言、あっ旋、経費補助（補助率2分の1）（以上、国の任務）を定めた法律。1954年（昭和29年）に制定。
ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）	2000年（平成12年）9月の国連ミレニアム宣言と1990年代の主要な国際会議で採択された国際開発目標を統合し、一つの共通の枠組みとしてまとめたもの。2015年までに達成すべき国際社会の開発目標として、極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及、ジェンダーの平等、女性のエンパワメントの達成、子どもの死亡率削減、妊産婦の健康の改善、HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延の防止、持続可能な環境づくり、グローバルな開発パートナーシップの構築が設定された。
ゆとり教育	1980年代からの「落ちこぼれ」、「青年の無気力」等の社会・教育諸問題の要因を高度経済成長期の過密な教育内容の詰め込みに求め、これを改善するために教育内容の精選と授業時数の削減を行い、教育課程の基準を弾力化し、学校が自由に創意を活かせるようにすることによって教育にゆとりと充実をもたらすことをねらいとした新しい教育方針のこと。「ゆとり教育」は、子ども・青年の学力低下をもたらしているのではないかと議論が21世紀に入って沸騰している。
臨時教育審議会（臨教審）	1984年（昭和59年）9月「我が国における社会の変化及び文化の発展に対応する教育の実現を期して各般にわたる施策に関し必要な改革を図るための基本的方策」についての答申を求めて、3年間の期限で設置された内閣総理大臣の諮問機関。
Basic Education for Growth Initiative: BEGIN（成長のための基礎教育イニシアティブ）	自助努力に基づく教育への投資こそ、途上国の貧困を削減し、経済成長を促進する有効な手段であるとの認識に基づき、日本政府が2001年（平成13年）のカナダ・サミット（カナダ）の機会に発表したイニシアティブで、日本の今後の基礎教育分野での支援のあり方を示したもの。自助努力支援、文化の多様性への認識、国際社会の連携・協調に基づく支援、等を基本理念とした方針が示された。

用語	概要
BHN(Basic Human Needs)	人間の基本的なニーズ。食料、住居、衣服など、生活する上で必要最低限の物資や安全な飲み水、衛生設計、保健、教育などをいう。BHNアプローチは低所得層の民衆に直接役立つものを援助しようとする概念。
Education for All: EFA(すべての人に教育を)	1990年(平成2年)、タイのジョムティエンにて行われた「万人のための教育世界会議(The World Conference on Education for All: WCEFA)」で提唱された理念。これにより「すべての人々に教育を」が国際的なコンセンサスとなった。
IEA(International Association for the Evaluation of Educational Achievement: 国際教育達成度評価学会)	1958年(昭和33年)に結成された、国際的な教育達成度調査を行う機関。国際数学教育調査をはじめ、理科教育調査など幅広い範囲で、各国の教育達成度を国際レベルで評価を行っている。
PTA(Parent-Teacher Association)	学校における児童・生徒の親と教員の連絡協議体。1897年米国で結成。日本では第二次世界大戦後設立。PTAは理念的に父母と教員の共同の組織であること、教育を民主化するための自立的団体であることなどが戦前の父兄会との違い、戦後、PTAは地域と学校を結ぶ組織として新しい役割を期待された。
The World Conference on Education for All: WCEFA(万人のための教育世界会議)	1990年(平成2年)のタイのジョムティエンで行われた国際会議。基礎教育の重要性が再確認され、2000年までにすべての人々に基礎教育を提供するという国家的・国際的な開発目標が合意された。
World Education Forum: WEF(世界教育フォーラム)	1990年(平成2年)の「万人のための世界教育会議(The World Conference on Education for All: WCEFA)」のフォローアップとして、2000年(平成12年)にセネガルのダカールにて開催された国際会議。WCEFA後のEFAに向けた取り組みの進捗状況の把握と今後の展開の方向性等に関する討議を行った。

序章 開発途上国の教育課題

開発途上国の協力を参考となりうる日本の経験を考察するうえでは、現在途上国がどのような課題を抱え、国際社会はどのように対応しようとしているのかを理解しておくことが必要である。そのため、本章では、現在途上国が直面している教育の課題を整理し、途上国の課題と日本が直面してきた教育課題との共通性について述べる。最後に現在の途上国教育開発に対する国際的な援助動向及び日本の援助動向を概観する¹⁾。

1. 開発途上国が直面している教育の課題

教育は基本的人権の一つであり、個人が主体的に生きていくために不可欠なものであるということが、近年国際的に広く再認識されてきている。教育は健康状態の改善や人口抑制、貧困の撲滅など、他の社会的問題の解決に密接にかかわっており、ひいては国家の社会経済的発展をもたらすものとして、国際協力における最重要分野の一つに位置付けられ

ている。特に初等教育は、日常生活の質の向上、公衆衛生の改善、幼児死亡率の低減などに寄与するものとして重視されている。

これまでさまざまな機関の援助努力により、途上国の教育状況は改善されてきたが、依然として1億1300万人の不就学児童と1億5000万人の小学校中退者が存在しており、非識字者及び不就学児童の3分の2は女性という深刻な状況にある。

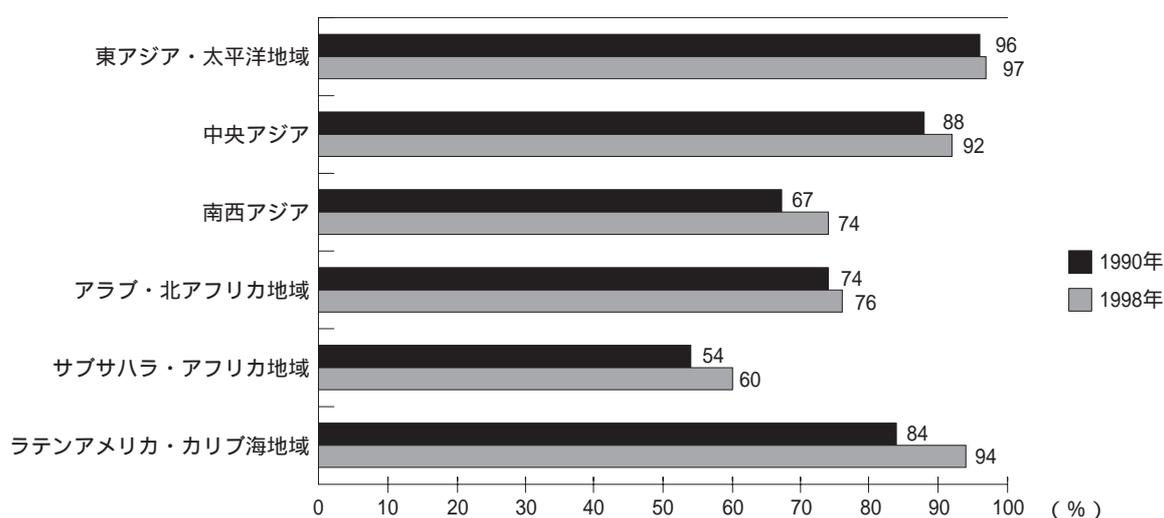
なお、本報告書では、途上国の教育開発において本質的かつ緊急性の高い「初等」教育に焦点を当てることとし、ここでは、その量的拡大、質的向上、及び教育マネジメントの改善、の各課題について概説する。

(1) 「教育の量的拡大」における課題

1990年（平成2年）以降、初等教育への就学者数はめざましい増加を見せたが、多くの国はいまだに教育への普遍的かつ公正な参加という目標の達成に至っていない。

図1は、1990年（平成2年）と1998年（平成10年）

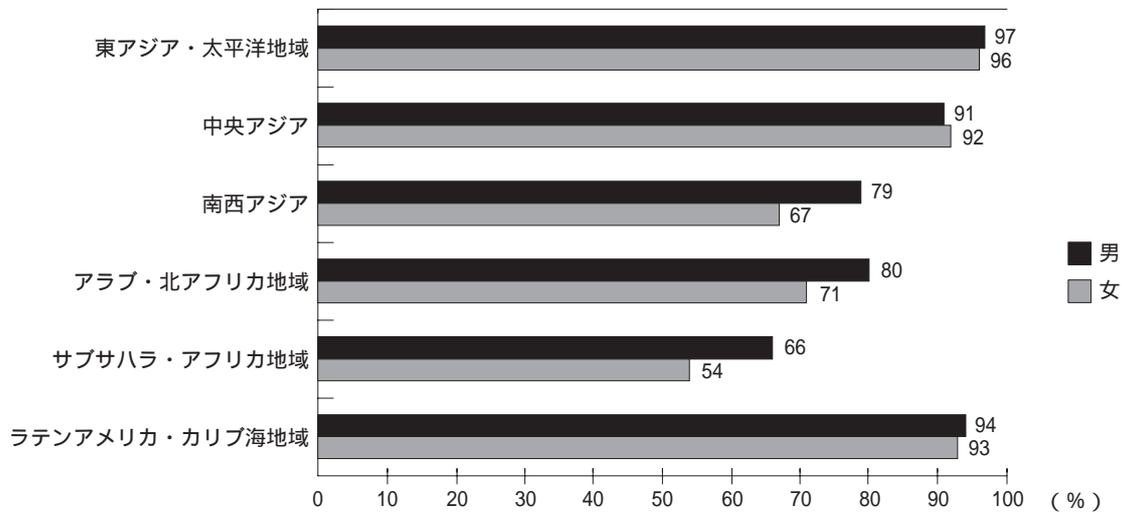
図1 初等教育地域別純就学率の推移



出所：UNESCO（2000）

¹⁾ 「基礎教育」とは、「人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動」と定義される。具体的には、就学前教育、初等教育、前期中等教育及びノンフォーマル教育を総じて基礎教育と称している。本報告書では、基礎教育の中でも主に初等教育に焦点を当てて調査研究を行う。

図2 男女別純就学率（初等教育）（1998年）



出所：UNESCO（2000）

の各地域の純就学率の推移を示している。中央アジア及びラテンアメリカ・カリブ海地域は順調に就学率を伸ばし、1998年（平成10年）には90%を超えるに至った。東アジア・太平洋地域は、伸び率は低いながらも高い数値を示している。これらの地域は今後、初等教育の完全普及までに「Last 5～10%」の子どもの就学をどう促進させるかに焦点が当てられるが、不就学層がへき地の子どもや、少数民族の子ども、障害児など、地理的・経済的・社会的・文化的な背景から**就学が困難な子ども**であることが多く、それらに対する教育機会の提供は容易ではない。

一方、アラブ・北アフリカ、及び南西アジア地域では、就学率が増加傾向にあるにしても、依然として15%以上の子どもが初等教育にアクセスできておらず、サブサハラ・アフリカ地域においてははまだ60%という低い数値を示しており、**就学促進**に向けて今後一層の努力が望まれる。これらの地域の就学を妨げている原因として、家庭の貧困、学校の不足、子どもの家事労働への従事、保護者・コミュニティの教育への関心の低さなどが挙げられる。

図2は、1998年（平成10年）における各地域の男女別純就学率である。南西アジア、アラブ・北アフリカ及びサブサハラ・アフリカ地域においては、男女間で約10%の格差が存在している。**女子教育**は、出生率、幼児と子どもの死亡率、母親の出産時死亡率などの改善に影響を与えといわれ、各援助機関により女子教育に対する支援が積極的に実施されて

いるが、家事手伝いなどの労働に従事しなくてはならない、文化的・宗教的価値観により女子の学校教育参加が認められない、経済的余裕がない家庭では男子の教育が優先される、などの要因が女子の就学を妨げている。

多くの途上国では、家庭の貧困により授業料が払い続けられない、家計を支えるために働かなくてはならない、進級試験に落第してしまう、学校のカリキュラムと日常生活との乖離により教育への興味・関心が失われるなどのさまざまな理由により、せっかく入学しても、**留年や中途退学**をする子どもが後を絶たない。しかしながら、初等教育段階の課程を修了させるための有効な対策が講じられていないことが多い。

表1は初等教育の修了率を示している。低所得国においては初等教育の修了率は69%と低く、特にサブサハラ・アフリカ地域においては半数近くの児童が初等教育を修了できていない状況である。また、南アジア地域では、男女間において20%以上の格差

表1 初等教育の修了率

	平均	男	女
低所得国平均	69	77	61
アラブ・北アフリカ地域	84	88	80
南アジア地域	74	84	63
サブサハラ・アフリカ地域	53	59	48

注1：データは1992～2000年の間で最近のものを使用。
注2：ラテンアメリカ・カリブ地域についてはデータなし。
出所：World Bank（2002）p.96.

が存在している。

(2) 「教育の質的向上」における課題

教育環境は、教育の質を向上させていくうえで重要な要素となる。しかしながら、多くの途上国では、劣悪な施設設備、教科書・教材の不足、教員数の不足など、脆弱な教育環境下での教育活動を余儀なくされている。さらに、予定外の休校や教員の欠勤などにより、実際の授業時間数の損失が極めて大きいことも、子どもの学習を阻害する主要因となっている。

上記のような教育環境の未整備とともに、**教育内容と教員の質**における問題も無視できない。子どもの成長段階や生活環境への結びつきを無視した教科書編成など、**教育課程（カリキュラム）**に問題を抱えている途上国は多く、一貫性のない教科書による学習は、子どもの適切な学力形成を阻む要因となっている。また、途上国では、教員の一方的な講義や暗記中心の授業など、児童・生徒の授業への主体的な参加があまり見られない場合が多く、子どもの興味・関心を引き出し、学習成果を高めるために効果的な**指導方法（指導計画）**のあり方が模索されている。

また、教育の質を考える場合に、教員の質は重要な問題である。途上国では、教員の雇用が就学者の急増に追いつかず、教員数が不足している。その要因として、教員の地位・待遇が低く、優秀な人材が集まりにくい状況にあることなどが挙げられる。教員不足のため、無資格教員が教鞭をとっていたり、指導力のない教員により授業が実施されるなどの問題を抱えている。特に南アジアにおいて教員の不足は深刻であり、教員1人当たりの児童数は66人と高い。また、アラブ・北アフリカ諸国では24%の教員が無資格で教壇に立っている（World Bank(2002)）。

中等教育以上の学歴を有する教員の比率は徐々に増加しているが、教員養成大学などの養成機関に入学しても、教育課程の不備により、教育学的知識・技能が適切に習得されない場合が多く、**教員養成**の

制度的改善が必須である。

このように途上国では、無資格教員が授業を行っていたり、免許を有している教員でも教授能力の強化が必要であることが共通課題として認識されているが、研修のシステムやカリキュラムの未整備などに多くの問題を抱えており、子どもの学習の質を高めるためにも**現職教員の研修**を充実させることが重要視されている。また、教育予算の制限などにより行政が提供できる研修機会が限られている状況下では、スクール・クラスター制²を導入するなど、地域レベルで教員自らが同僚の教員と協働して効果的な授業実践を図る**授業研究**のような新しい研修形態を積極的に取り入れることが求められている。

(3) 教育マネジメントにおける課題

現在、多くの途上国では**教育行政**における地方分権化が推進されており、州・郡・県レベル以下の教育行政機関への権限委譲、学校の裁量権の拡大、地域社会との連携の強化などの措置が施行されている。しかし、そのような新しい取り組みがなされる一方で、関連法規の整備は遅々として進まず、行政組織も効率的に機能しているとはいえない。また、教育計画の策定や実施を適切に遂行できる人材の数や能力も不足しており、必要な施設や資機材も十分整備されていないなど問題も山積している。また、経済停滞や債務超過により**教育財政**は逼迫しており、さらに教員給与などの経常支出が拡大傾向にある。一方、教育開発予算は慢性的に不足しており、それらは効率的な教育政策の実施を阻む要因となっている。

昨今の地方分権化の流れを受けて学校単位の主体的な教育改善の必要性が叫ばれているが、学校によってその経営状況や校長のリーダーシップに差が見られ、教育環境に学校間格差が生じている。しかしながら、校長を対象とする学校経営改善のための研修も十分に整備できていない状況であり、効率的・効果的な**学校経営**を行うための体制整備や校長の経営能力の改善が必要とされている。

² 「コア・スクール」と呼ばれる比較的規模の大きい中心校と「サテライト・スクール」と呼ばれる小規模な周辺校数校によって構成される学校群（学校グループ）であり、クラスター内に存在する人材・物資・資金・情報などの資源を効果的・効率的に運用することにより、各校の教育上の問題を解決していこうというシステム。

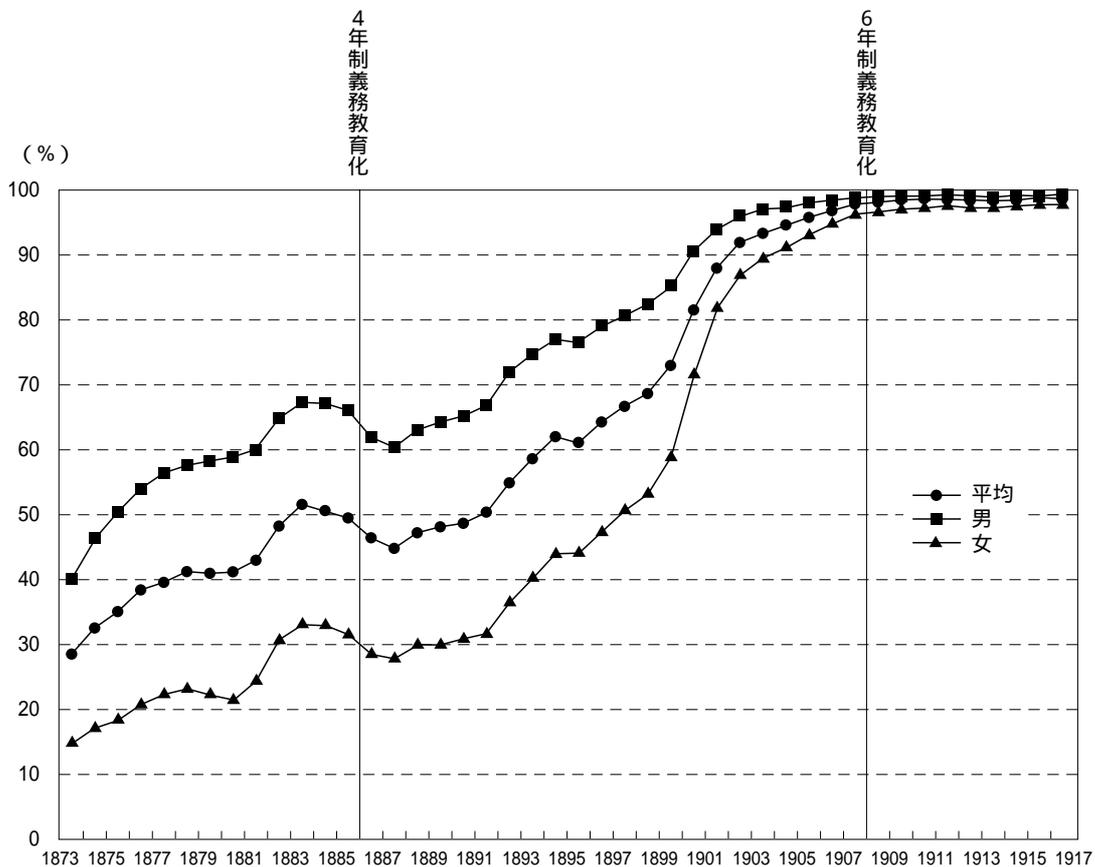
2. 日本と途上国における教育問題の共通性

日本の教育経験を途上国の教育開発協力に効果的に生かしていくためには、日本がこれまで直面し、解決に向けて取り組んできた教育課題が、前節で整理したような途上国の課題と共通性を持っていることが前提となる。この点に関し、これまでのJICAの調査研究報告書³を基に教育開発上の問題点との共通性を検討したところ⁴、かつて途上国であった日本が抱えていた教育問題と、現在の途上国が抱えている教育問題との間には、高い共通性があることが明らかになった。とりわけ、日本が近代学校教育制度の導入時期に直面した問題（保護者が学校教育や教員に対して無理解・非協力的であること）、子どもが労働力として期待されているなど、地域社会、

家庭、児童・生徒に内在する問題や、学校施設・教育用備品などが不足しているという教育インフラ整備の問題、教育内容と国民の生活実態が乖離していた、優秀な教員がいなかったことなど、教育の内容や質にかかわる問題等においては、極めて高い共通性が見られた。教育行財政に関する問題については、教育予算に占める人件費が高いなどの共通性がある一方、一貫性のある教育政策・計画の存在し、自主財源による教育予算の確保とその責任ある運用を行ってきたことなどは、途上国とは異なり、日本の教育開発の特徴であるといえよう。

このように日本は、現在の途上国と同様の課題に直面してきたものの、それらの課題に積極的に取り組んできた結果、図3からもわかるように、比較的短期間のうちに基礎教育の普及を実現することができた。そこで本調査研究において、日本と途上国の

図3 日本における就学率の変遷（小学校）



出所：文部省（1962）

³ 国際協力事業団（1997）（1998）

⁴ 結果は付録を参照。

間で共通性が見られる課題に対する日本の教育経験や、途上国に参考になりうる日本の特徴的な経験について、開発協力の観点から詳細に検証を行うことは、日本の経験を効果的に生かした途上国教育協力を考えるうえで、大変有益であると考え。

3. 教育に関する援助の動向

(1) 国際的援助動向

1960年代以降、開発援助において教育は経済成長を促進させるための手段とする「人的資本の開発 (Human Resources Development)」として認識され、生産性の向上に直結した職業訓練などに対する援助が重視されていた。1970年代後半に入ると、BHN (Basic Human Needs) アプローチが提唱され、BHNを満たす重要な要素として教育が再認識されるようになり、生活に必要な基本的な知識や技能の習得を目的とする初等教育が重視された。1980年代は、多くの途上国が経済危機に対応する構造調整の一環として教育予算を大幅に削減し、サブサハラ・アフリカ地域を中心に教育開発は危機的な状況を迎えることになった。しかし、1990年代になると、教育それ自体の開発を目的とした「人間の開発 (Human Development)」という見方が重視されるようになってきた。

1990年(平成2年)にタイのジョムティエンにて「万人のための教育世界会議 (World Conference on Education for All: WCEFA)」が開催され、「すべての人に教育を (Education for All: EFA)」を世界共通の目標とする世界宣言が採択されたのをきっかけに、教育協力における世界の焦点は基礎教育に当てられることとなった。ここでは、いまだ実現されていない基礎教育の完全普及という問題があらためて論じられただけでなく、途上国が直面する深刻な

教育の遅れの現状を共通に認識するとともに、教育の質の向上のための具体的方策の必要性が打ち出された。これを境に、基礎教育への援助が拡大するとともに、施設建設などのハード支援からカリキュラム開発・教員研修・教育行政機能強化などのソフト支援へと協力の重点が移行してきている。

しかし、EFAから10年後の2000年(平成12年)にセネガルのダカールにて開催された「世界教育フォーラム (World Education Forum: WEF)」では、これまでの努力にもかかわらず、世界の現状はEFA達成にはほど遠い状況であることが確認され、各国及び各援助機関の共通意思のもと、「ダカール行動の枠組み」として新たな国際的目標がBox 1のように設定された。なお、Box 1の目標のうち、とについては2000年(平成12年)9月に国連総会にて発表されたミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) の8つの目標から2つ採用されている。

(2) 日本の取り組み

1960年代以降、日本の教育協力は、高等教育や職業訓練を中心に、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力、青年海外協力隊派遣、無償資金協力による施設建設や機材供与、研修員受け入れ、留学生受け入れなどの事業を展開してきた。

1990年(平成2年)のWCEFAにおいて基礎教育普及が教育協力の優先課題になるのに伴い、日本においても、基礎教育分野を中心とする教育援助のあり方や方針が活発に議論されるようになった。1993年(平成5年)度のODA白書以降、教育援助方針として「基礎教育の重視」が追記されるようになり、1999年(平成11年)の「政府開発援助に関する中期政策 (ODA中期政策)」では、「基礎教育」を援助重点課題の一つとし、施設・設備等のハード分野で

Box 1 ダカール行動の枠組みの目標

就学前教育の拡大と改善

2015年までの初等教育の完全就学と修了の達成

青年と成人の教育ニーズの充足

2015年までの識字水準(特に女性)の50%改善

2005年までの初等及び中等教育における男女間格差解消と2015年までの教育における男女平等の達成
基礎教育の質の向上

Box 2 成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)

重点分野

教育の「機会」の確保に対する支援

学校建設、女子教育、ノン・フォーマル教育、情報通信技術 (ICT) の活用

教育の「質」向上への支援

理数科教育、教員養成・訓練、学校管理・運営への支援

教育の「マネジメント」の改善

教育政策及び教育計画、教育行政システムへの支援

Box 3 基礎教育における開発戦略目標

初等中等教育の拡充

初等中等教育への就学促進、初等中等教育の質の向上

教育格差の是正

男女格差の是正、都市 - 農村間の地域格差の是正、特別な配慮を要する児童への教育機会の保障

青年及び成人の学習ニーズの充足

青年及び成人の識字の獲得、青年及び成人の生活に必要な技能の習得

乳幼児のケアと就学前教育の拡充

乳幼児のケアの拡充、就学前教育の拡充

教育マネジメントの改善

政治的コミットメントの確立、教育行政システムの強化

出所：国際協力事業団 (2002b)

の協力とともに、学校管理運営への支援や、カリキュラム開発、教員研修などのソフト分野での協力の強化を図り、特に女子教育支援を重視していくことなどが述べられている。

また、留学生受け入れを中心に教育協力を実施してきた文部科学省においても、1995年 (平成7年) 度から数回にわたって開催された「時代に即応した国際教育協力のあり方に関する懇談会」において、国際教育協力の意義や今後の果たすべき役割を明確にするとともに、効果的・効率的な教育協力のあり方を検討した。さらに、2001年 (平成13年) より開始された「国際教育協力懇談会」では、教育を国づくりの根幹としてきた日本の教育経験を活用し、得意な分野に対して重点的に協力を進めていくことが重要であるとし、途上国のニーズを踏まえた日本の教育経験の適用可能性について討議された。

2002年 (平成14年) のカナナスキス・サミットにおいても、日本は「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」を発表し、ダカール行動枠組みの目標達成に向けた途上国の努力に対する支援を強化するとともに、基本理念の一つとして、日本の教育経験を途上国の教育発展に効果的に役立てていく

という方向性が打ち立てられた (Box 2 参照)。

JICAは1990年 (平成2年) 以降、世界的な基礎教育支援の流れを受けて、1992年 (平成4年) の「開発と教育分野別援助研究会」、1996年 (平成8年) の「DAC新開発戦略援助研究会」などの研究会を設置し、基礎教育支援のあり方について議論を行ってきた。これらを踏まえ、2002年 (平成14年) に作成された『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』報告書では、途上国が抱えている基礎教育の課題とそれに対するアプローチを総合的、体系的に整理した「開発課題体系図」を作成し、Box 3の5つの開発戦略目標を設定した。

JICAによる基礎教育分野への支援は、従来、学校建設や機材供与などのインフラ整備⁵や、教員養成・研修を中心とした理数科教育改善プロジェクトなどが実施されてきた。また、少数ながらも男女格差是正のための女子教育への協力やへき地教育施設の整備なども実施されている。これらに加え、近年、教育の地方分権化の流れを受けて、地方教育行政能力や学校の管理運営能力の改善といった教育マネジメントの改善を目指した協力や、NGOとの連携による識字教育の振興などが新しく試みられ、教育協

表2 基礎教育の各課題に対する日本の経験

途上国の課題	日本の教育経験
量的拡大 ・教育アクセスの拡充 ・教育機会の均等	明治時代の就学促進
	女子教育
	戦後の就学困難児対策
	へき地教育
	留年・中途退学
質的向上 ・教員の質の向上 ・教育内容の改善	教育課程
	指導計画
	教員養成・研修
	授業研究
マネジメントの改善 ・教育行財政の改善 ・学校経営の改善	教育行政
	教育財政
	学校経営

出所：国際協力事業団（2002b）を基に筆者作成。

力の形態が多様化している。

以上のように、基礎教育協力重視の風潮の中で日本の教育経験を活用することの重要性が指摘されているが、その効果的・効率的な活用のためにも、まずは、かつて途上国であった日本がどのように教育の確立・整備を行ってきたか、その過程を開発課題の文脈に沿って整理することが重要であろう。

本報告書では『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』報告書における開発課題体系図を基に、途上国が直面している基礎教育の課題を「量的拡大」、「質的向上」及び「マネジメントの改善」の3分野に分類し、各課題に対する日本の経験を表2のように設定した。

第 部では日本の教育史を時代に沿って通説する。第 部では表2の個々の日本の教育経験について諸政策・活動の歴史的変遷を整理するとともに、ポイントとなる政策やアプローチについて解説する。これらを踏まえ、第 部では今後、日本が教育援助を実施していくうえで参考となりうる教育経験についてのインプリケーションを導き出す。

なお、本書では「日本の教育経験」を「日本国内において、教育上の政策や実践を通じて一定規模の集団に蓄積・共有されてきた知識・技術・ノウハウ等を指し、ある程度体系化・抽象化されたもの、及びその総体」と定義している。

参考文献

- 江原裕美編（2001）『開発と教育 - 国際協力と子どもたちの未来 - 』新評論
- 外務省（2002）『成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN）』
- 国際協力事業団（1994a）『開発と教育分野別援助研究会報告書』
- （1994b）『開発と教育分野別援助研究会報告書 現状分析資料編』
- （1997）『教育援助にかかる基礎研究 - 基礎教育分野を中心として - 報告書』
- （1998）『プロジェクト研究 教育分野における開発調査ガイドライン』
- （2002a）『国際協力事業団年報』
- （2002b）『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』
- 文部科学省（2002）『国際教育協力懇談会 最終報告書』
- 文部省（1962）『日本の成長と教育：教育の展開と経済の発達』
- UNESCO（2000）*Statistical Document*.
- UNICEF（1998）『1999年 世界子供白書（教育）』ユニセフ駐日事務所・日本ユニセフ協会
- World Bank（2002）*World Development Indicators*.

⁵ JICAは、外務省の支持に基づいて無償資金協力のうち、一般プロジェクト無償、留学研究支援無償、水産無償、文化遺産無償、食糧援助、食糧増産援助の事前調査、実施促進、フォローアップを業務として実施している。

