

プロジェクト研究
「途上国における効果的な授業実践の
ための教員政策と支援のあり方」報告書
[第 I 部 本 編]

平成 26 年 11 月
(2014 年)

独立行政法人国際協力機構
教育ナレッジマネジメントネットワーク

人間
J R
14-119

プロジェクト研究
「途上国における効果的な授業実践の
ための教員政策と支援のあり方」報告書
[第 I 部 本 編]

平成 26 年 11 月
(2014 年)

独立行政法人国際協力機構
教育ナレッジマネジメントネットワーク

序 文

本報告書は、JICA が 2013 年度に実施したプロジェクト研究「途上国における効果的な授業実践のための教員政策と支援のあり方」の研究成果をまとめたものです。

万人のための教育（Education for All）、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）の目標年次を 2015 年に控え、就学率の向上など、基礎教育の量的拡大についてはかなりの成果がみられますが、教育の質は依然として課題であることが報告されています。子どもの学習成果に対する影響要因は多様ですが、そのなかでも授業、特に、子どもが日々影響を受けている教員の役割について、近年、国際的な議論が高まっており、世界銀行の Systems Approach for Better Education Results（SABER）、UNESCO の EFA Global Monitoring Report 2013/4、Global Partnership for Education（GPE）など、主要機関における途上国の教育の質の議論の中でも教員の授業実践力の向上のための政策・施策がクローズアップされています。

JICA はこれまで教員分野において、教員の日々の授業実践の改善に焦点を置き、現職教員研修、教材開発を中心とした取り組みを実施してきました。一方で、教職に優秀な人材を確保し、公平に配置し、教員の成果やモラル向上のインセンティブやモチベーションを高め、継続的に教員の資質・能力を向上していくためには、教員採用要件の整備や教員評価と処遇、教員の職能基準の設定等を含んだ包括的な教員政策、施策の基礎的な情報を整理し、教員分野における JICA と他援助機関の支援の横断的な分析を通じ、JICA の支援の特徴を明らかにし、事例分析に基づいて今後の教員分野の支援に係る示唆、提言を導き出すことが有効であると考えられます。

本プロジェクト研究は、教員政策に関する議論をレビューするとともに、分析対象の途上国 12 カ国における効果的な授業実践のための教員政策、施策の基本情報を整理し、これらの政策・施策に対する外部支援の内容・方法の比較分析、成果、課題の分析を通じ、今後の JICA の教員分野の支援方法、内容の発展、拡大の可能性を検討、事業の質的向上に貢献することを目的として実施したものです。

目 次

序 文	
目 次	
図目次	
表目次	
略語表	

第 I 部 「途上国における効果的な授業実践のための教員政策と支援のあり方」の分析

第 1 章 はじめに	I-1
1-1 研究の背景、目的、活用	I-1
1-1-1 研究の背景	I-1
1-1-2 研究の目的	I-2
1-1-3 研究の活用	I-2
1-2 研究の実施体制と実施工程	I-2
1-2-1 実施体制	I-2
1-2-2 プロジェクト研究実施工程	I-3
1-3 研究の分析枠組みと方法	I-3
1-3-1 分析枠組み	I-3
1-3-2 研究の方法	I-5
1-3-3 本報告書の執筆担当者	I-6
1-4 分析対象国の選定方法	I-6
1-5 研究の制約	I-7
第 2 章 先行研究の示唆（要約）	I-9
2-1 教員政策のとらえ方	I-9
2-2 先行研究の示唆（要約）	I-12
2-2-1 求められる教員像の明確化 - 教員の職能基準の設定	I-12
2-2-2 優秀な人材の確保	I-13
2-2-3 教員の配置と配転	I-15
2-2-4 教員養成	I-16
2-2-5 継続的職能成長（CPD）	I-18
2-2-6 授業環境整備	I-19
2-2-7 教員の評価と処遇	I-21
2-3 まとめ	I-22
第 3 章 分析対象国における教員政策と外部支援の分析結果	I-25
3-1 バングラデシュ	I-25
3-1-1 バングラデシュの教員政策の特徴	I-25
3-1-2 バングラデシュにおける外部支援についての分析結果	I-29

3-2	インドネシア	I-35
3-2-1	インドネシアの教員政策の特徴	I-35
3-2-2	インドネシアにおける外部支援についての分析結果	I-39
3-3	ラオス	I-43
3-3-1	ラオスの教員政策の特徴	I-43
3-3-2	ラオスにおける外部支援についての分析結果	I-46
3-4	モンゴル	I-53
3-4-1	モンゴルの教員政策の特徴	I-53
3-4-2	モンゴルにおける外部支援についての分析結果	I-57
3-5	パプアニューギニア (PNG)	I-62
3-5-1	PNGの教員政策の特徴	I-62
3-5-2	PNGにおける外部支援についての分析結果	I-65
3-6	グアテマラ	I-70
3-6-1	グアテマラの教員政策の特徴	I-70
3-6-2	グアテマラにおける外部支援についての分析結果	I-75
3-7	エチオピア	I-79
3-7-1	エチオピアの教員政策の特徴	I-79
3-7-2	エチオピアにおける外部支援についての分析結果	I-83
3-8	ガーナ	I-88
3-8-1	ガーナの教員政策の特徴	I-88
3-8-2	ガーナにおける外部支援についての分析結果	I-93
3-9	ケニア	I-99
3-9-1	ケニアの教員政策の特徴	I-99
3-9-2	ケニアにおける外部支援についての分析結果	I-105
3-10	ルワンダ	I-110
3-10-1	ルワンダの教員政策の特徴	I-110
3-10-2	ルワンダにおける外部支援についての分析結果	I-115
3-11	セネガル	I-121
3-11-1	セネガルの教員政策の特徴	I-121
3-11-2	セネガルにおける外部支援についての分析結果	I-125
3-12	ザンビア	I-132
3-12-1	ザンビアの教員政策の特徴	I-132
3-12-2	ザンビアにおける外部支援についての分析結果	I-137
第4章 分析対象国の横断分析		I-145
4-1	アジア・大洋州・中南米地域	I-145
4-1-1	アジア・大洋州・中南米地域における教員政策	I-145
4-1-2	アジア・大洋州・中南米における外部支援	I-149
4-2	アフリカ地域	I-159
4-2-1	アフリカ地域における教員政策	I-159

4-2-2	アフリカ地域における外部支援	I-164
第5章 教員政策及び外部支援の実態と関係者の認識		
	事例分析：ラオス・ザンビア	I-172
5-1	ラオス	I-172
5-1-1	ラオスの教員政策の実態と関係者の認識	I-172
5-1-2	ラオスにおける外部支援の実態と関係者の認識	I-176
5-1-3	ラオスにおける注目すべき取り組み	I-180
5-2	ザンビア	I-182
5-2-1	ザンビアの教員政策の実態と関係者の認識	I-182
5-2-2	ザンビアにおける外部支援の実態と関係者の認識	I-187
5-2-3	ザンビアにおける注目すべき取り組み	I-192
第6章 JICAの支援の特徴と今後に向けての示唆・提言		
6-1	JICAの支援の特徴	I-195
6-2	今後の支援に向けての示唆・提言	I-199
第7章 先行研究の示唆（詳細）		
7-1	求められる教員像の明確化 — 教員の職能基準の設定	I-202
7-2	優秀な人材の確保	I-202
7-2-1	優秀な人材の確保	I-203
7-2-2	教員の配置と配転	I-217
7-3	教員養成	I-219
7-3-1	教員養成カリキュラムの整備（教育実習含む）	I-220
7-3-2	養成校の講師の数の充足と知識・能力向上	I-226
7-3-3	教員養成校の施設・機材整備（遠隔プログラムへの対応含む）	I-227
7-4	継続的職能成長（CPD）	I-228
7-4-1	教員の質向上のための継続的職能開発	I-229
7-4-2	初任者研修	I-236
7-4-3	資格付与のための研修	I-236
7-5	授業環境整備	I-237
7-5-1	カリキュラム・教材・アセスメント	I-238
7-5-2	学校施設・設備整備	I-246
7-5-3	学級規模の適正化と実質的授業時間の確保	I-247
7-5-4	校長のリーダーシップ向上	I-248
7-6	教員の評価と処遇	I-249
7-6-1	教員のモニタリングと評価	I-249
7-6-2	魅力的で多様なキャリア体系の整備	I-254

第Ⅱ部 資料編（別冊）

1. 分析項目抽出のための主要文献の議論取りまとめ	Ⅱ-1
2. 分析対象国における教員の効果的な授業実践の諸政策と外部介入（横断的分析）	
1 バングラデシュ	Ⅱ-3
2 インドネシア	Ⅱ-5
3 ラオス	Ⅱ-7
4 モンゴル	Ⅱ-9
5 パプアニューギニア	Ⅱ-11
6 グアテマラ	Ⅱ-13
7 エチオピア	Ⅱ-15
8 ガーナ	Ⅱ-17
9 ケニア	Ⅱ-19
10 ルワンダ	Ⅱ-21
11 セネガル	Ⅱ-23
12 ザンビア	Ⅱ-25
3. 分析対象国の分析メモ	
1 バングラデシュ	Ⅱ-27
2 インドネシア	Ⅱ-37
3 ラオス	Ⅱ-44
4 モンゴル	Ⅱ-55
5 パプアニューギニア	Ⅱ-62
6 グアテマラ	Ⅱ-69
7 エチオピア	Ⅱ-78
8 ガーナ	Ⅱ-86
9 ケニア	Ⅱ-98
10 ルワンダ	Ⅱ-110
11 セネガル	Ⅱ-124
12 ザンビア	Ⅱ-133
4. 現地調査実施国におけるインタビュー記録	
1 ラオス	Ⅱ-145
2 ザンビア	Ⅱ-160

目 次

図 1 - 1	効果的な授業実践のための教員政策の概念図	I - 4
図 1 - 2	ブルッキングス研究所による学習に対する影響要因の概念図	I - 5
図 2 - 1	分析のための 6 領域	I - 12
図 3 - 1	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (バングラデシュ)	I - 29
図 3 - 2	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (バングラデシュ)	I - 33
図 3 - 3	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (インドネシア)	I - 39
図 3 - 4	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (インドネシア)	I - 42
図 3 - 5	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (ラオス)	I - 46
図 3 - 6	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (ラオス)	I - 50
図 3 - 7	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (モンゴル)	I - 57
図 3 - 8	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (モンゴル)	I - 61
図 3 - 9	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (PNG)	I - 65
図 3 - 10	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (PNG)	I - 69
図 3 - 11	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (グアテマラ)	I - 74
図 3 - 12	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (グアテマラ)	I - 78
図 3 - 13	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (エチオピア)	I - 83
図 3 - 14	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (エチオピア)	I - 86
図 3 - 15	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (ガーナ)	I - 93
図 3 - 16	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (ガーナ)	I - 98
図 3 - 17	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (ケニア)	I - 104
図 3 - 18	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (ケニア)	I - 108
図 3 - 19	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (ルワンダ)	I - 115
図 3 - 20	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (ルワンダ)	I - 120
図 3 - 21	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (セネガル)	I - 125
図 3 - 22	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (セネガル)	I - 130
図 3 - 23	効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (ザンビア)	I - 137
図 3 - 24	効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (ザンビア)	I - 143
図 5 - 1	ラオスの教員政策及びその現状	I - 176
図 5 - 2	ザンビアの教員政策及びその現状	I - 187
図 7 - 1	教員需要の決定要因	I - 211
図 7 - 2	教員政策における 4 つの領域の相互関連性	I - 214
図 7 - 3	ライフコースの視点からの教員教育	I - 219
図 7 - 4	学習単元のアラインメント	I - 242

表 目 次

表 1 - 1	分析対象国	I - 7
表 2 - 1	教員及び学校関連インプットと学習成果の相関 — 先進国・途上国比較	I - 11
表 2 - 2	途上国において学校インプット／プロセスと学力との間で強い相関を示す論文数	I - 11
表 3 - 1	教育セクターにおける援助モダリティ (2013 年 12 月) 【バングラデシュ】	I - 30
表 3 - 2	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 1 月) 【インドネシア】	I - 39
表 3 - 3	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 1 月) 【ラオス】	I - 47
表 3 - 4	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 2 月) 【モンゴル】	I - 58
表 3 - 5	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 1 月) 【PNG】	I - 66
表 3 - 6	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 2 月) 【グアテマラ】	I - 75
表 3 - 7	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 1 月) 【エチオピア】	I - 84
表 3 - 8	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 2 月) 【ガーナ】	I - 94
表 3 - 9	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 2 月) 【ケニア】	I - 105
表 3 - 10	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 4 月) 【ルワンダ】	I - 116
表 3 - 11	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 2 月) 【セネガル】	I - 126
表 3 - 12	教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 2 月) 【ザンビア】	I - 138
表 4 - 1	アジア・大洋州・中南米の分析対象国の横断的分析	I - 146
表 4 - 2	プールファンドと単独財政支援の状況 (アジア・大洋州・中南米)	I - 149
表 4 - 3	ADB のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動	I - 152
表 4 - 4	世銀のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動	I - 152
表 4 - 5	AusAID のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動	I - 154
表 4 - 6	UNICEF のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動	I - 154
表 4 - 7	JICA のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動	I - 156
表 4 - 8	USAID のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動	I - 156
表 4 - 9	アフリカの分析対象国の横断的分析	I - 160
表 4 - 10	教育セクタープールファンドと単独財政支援の状況	I - 164
表 4 - 11	アフリカ 6 カ国における世銀・GPE の財政支援	I - 166
表 4 - 12	アフリカ 6 カ国における DFID の財政支援	I - 166
表 4 - 13	USAID のアフリカ 6 カ国における活動	I - 168
表 4 - 14	UNICEF のアフリカ 6 カ国における活動	I - 168
表 4 - 15	JICA のアフリカ 6 カ国における活動	I - 170
表 4 - 16	VVOB (ベルギー) のアフリカ 6 カ国における活動	I - 170
表 6 - 1	対象 12 カ国における外部支援の状況	I - 198
表 7 - 1	初等・前期中等教育の完全普及のために必要な教員数 (2015 ~ 2030 年)	I - 208
表 7 - 2	教員不足の要因ごとに検討され得る政策オプションと課題	I - 209
表 7 - 3	教員の指導の効果に影響を与える要素	I - 238
表 7 - 4	カリキュラムの三層構造	I - 239

略 語 表

略語	正式名	日本語
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADE	Associate Degree in Education	教育準学士号
ADEA	Association for the Development of Education in Africa	アフリカ教育開発連合
AFD	Agence Française de Développement	フランス開発庁
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
APAS	Annual Performance Assessment System	年次パフォーマンス評価制度（ザンビア）
ASAL	Arid and Semi-arid Lands	乾燥・半乾燥地域
ASLO	Assessment of Student Learning Outcomes	生徒の学習達成度評価
AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
BAC	Baccalauréat	後期中等教育修了資格（セネガル）
B.Ed.	Bachelor of Education	教育学士
BERMUTU	Better Education Through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading Project	マネジメント改革と汎用的な教員資格向上を通じた教育改善プロジェクト（インドネシア）
BESDP	Basic Education Sector Development Program	基礎教育セクター開発プログラム（ラオス）
BFEM	Brevet de Fin d'Études Moyennes	前期中等教育修了資格（セネガル）
CAP	Cellule d'Animation Pédagogique	クラスター研修（セネガル）
CAT	Competence Assessment Test	能力重視型試験
CBA	Competency-Based Approach	能力重視型アプローチ
CBI	Cluster-Based INSET	クラスター研修
C/D	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント
CFS	Certificat de Fin de Stage	研修修了資格（セネガル）
CFS	Child Friendly School	子どもに優しい学校
CGE	Comité de Gestion d'Ecole	学校運営委員会（セネガル）
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CIED	Supporting Community Initiatives for Primary Education Development in the Southern Provinces	南部3県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト（ラオス）
C-in-Ed	Certificate in Education	初等教員資格（バングラデシュ）

CLEF	Comité Local d'Education et de Formation	地方教育訓練委員会（セネガル）
CPD	Continuing Professional Development	継続的職能成長
CRFPE	Centre Régional de Formation du Personnel de l'Education	州教育人材養成研修センター（セネガル）
CTE	College of Teacher Education	教員養成カレッジ（エチオピア）
DEPI	Diploma in Education Primary In-service	初等ディプロマ現職教員プログラム（PNG）
DeSeCo	Definition and Selection of Competencies	コンピテンシーの定義と選択
DFC	Direction de la Formation et la Communication	国民教育省教育研修・コミュニケーション局（セネガル）
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DIC	District INSET Committee	州 INSET 委員会（ガーナ）
DLIs	Disbursement Linked Indicators	ディスバースメント・リンクド指標
DLM	Disbursement Linked Milestone	ディスバースメント・リンクド指標
DoE	Department of Education	教育省
DPEd	Diploma in Education	教員養成課程修了資格（バングラデシュ）
DPG	Development Policy Grant	開発政策無償
DRH	Direction des Ressources Humaines	セネガル教育省人事局
EC	European Commission	欧州委員会
EC	European Communities	欧州共同体
ECD	Early Childhood Development	幼児就学前教育
EDB	Education de Base (Basic Education Project)	基礎教育改善プロジェクト（セネガル）
EDCG	Education Development Partners Coordination Group	教育開発パートナー調整グループ（ケニア）
EFA	Education for All	万人のための教育
EFA-FTI	EFA - Fast Track Initiative	EFA ファスト・トラック・イニシアティブ
EGRA	Early Grade Reading Assessment	USAID による低学年の読解力調査
EPQ	(仏) Education Priorité Qualité (英) Improving Education Quality	－（セネガルにおける USAID のプロジェクト）
EQUIPII/TTEST	Second Education Quality Improvement Project/Teacher Training Enhancement and Status of Teachers	教育の質向上プロジェクトフェーズ II/ 教員養成教科・教員の地位向上プロジェクト（ラオス）
EQS	Education Quality Standard	教育の質基準（ラオス）

EQUIP	Education Quality Improvement Project	教育の質改善プロジェクト (ザンビア)
EQUITV	Project for Enhancing Quality in Teaching through TV Program	テレビ番組による授業改善プロジェクト (PNG)
EQUITV2	Project for Enhancing Access and Capacity of EQUITV program	メディアを活用した遠隔教育普及・組織強化プロジェクト (PNG)
ESDP	Education Sector Development Program	教育セクター開発プログラム
ESP	Education Strategic Plan	教育戦略計画 (ガーナ)
ESQAC	Education Standards and Quality Assurance Center	教育基準・質保証センター (ラオス)
ESQAC	Education Standards and Quality Assurance Commission	教育基準・質保証委員会 (ケニア)
ESSP	Education Sector Strategic Plan	教育セクター戦略計画 (ルワンダ)
ESWG	Education Sector Working Group	教育セクターワーキンググループ
EU	European Union	欧州連合
FASTEF	Faculté des Sciences et Technologies de l'Education et de la Formation	ダカール大学教育研修技術学部
GBP	pound sterling	スターリング・ポンド (= 英ポンド; 通貨単位)
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GEQIP	General Education Quality Improvement Program	一般教育の質改善プログラム (エチオピア)
GES	Ghana Education Service	ガーナ教育サービス局
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
GMR	EFA Global Monitoring Report	グローバル・モニタリング・レポート (UNESCO)
GPE	Global Partnership for Education	教育のためのグローバル・パートナーシップ
GPEG	Ghana Partnership for Education Grant	教育財政支援のためのガーナパートナーシップ
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immunodeficiency Syndrome	ヒト免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症候群
IA	Inspection d'Académie	州視学官事務所 (セネガル)
ICT	Information and Communication Technology	情報通信技術

IDA	International Development Association	国際開発協会
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IDCJ	International Development Center of Japan Incorporated	株式会社国際開発センター
IEF	Inspections de l'Education et de la Formation	県視学官事務所（セネガル）
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IMSTEP	The Project for Development of Science and Mathematics Teaching for Primary and Secondary Education	インドネシア初中等理数科教育拡充計画
INSET	In-Service Education and Training	現職教員研修
IQPEP	Improving Quality Primary Education Program	初等教育質の改善プログラム（エチオピア）
IRI	Interactive Radio Instruction	アクティブ・ラーニング指導法
ITSME	The Project for Improving In-service Teacher Training For Science and Mathematics Education	理数科現職教員研修改善プロジェクト（ラオス）
JASZ II	Joint Assistance Strategy for Zambia II	ザンビア合同援助政策 II
KCSE	Kenya Certificate of Secondary Education	中等教育全国統一試験（ケニア）
KEAC	Kenya Education Assessment Council	ケニア教育評価評議会
KESSP	Kenya Education Sector Support Programme	ケニア教育セクター支援プログラム
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
KIE	Kenya Institute of Education	ケニア教育研究所
KMN	Knowledge Management Network	ナレッジマネジメントネットワーク
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力団
KRI	KRI International Corporation (Koei Research Institute)	株式会社コーエイ総合研究所
LPTS	Learners Performance Tracking System	教員のパフォーマンス及び子どもの学習成果モニタリング
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング・評価
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MDTF	Multi-Donor Trust Fund	マルチ・ドナー信託基金
MGMP	Musyawah Guru Mata Pelajaran	教科別勉強会（インドネシア）
MoE	Ministry of Education	教育省
MoP	Ministry of Planning	計画省
MOU	Memorandum of Understanding	覚書

NACTE	National Accreditation Council for Teacher Education	全国教師教育認証機関 (パキスタン)
NALAP	National Literacy Acceleration Program	読み書き能力向上プログラム (ガーナ)
NAPE	National Academy for Primary Education	国家初等教育アカデミー (バングラデシュ)
NCTB	National Curriculum and Textbook Board	国家カリキュラム・教科書開発局 (バングラデシュ)
NCTE	National Council for Tertiary Education	国家高等教育協議会
NEAEA	National Educational Assessment and Examinations Agency	国家教育評価試験機構 (エチオピア)
NESSP	National Education Sector Support Programme	国家教育セクター支援プログラム (ケニア)
NIF	Education Sector National Implementation Framework	教育セクター実施枠組み
NISTCOL	National In-Service Training Collage	国立現職教員研修カレッジ (ザンビア)
NQF	National Qualification Framework	全国資格フレームワーク
NSC	National Science Centre	国立理科センター (ザンビア)
NTC	National Teaching Council	国家教育協議会 (ガーナ)
NTC	National Training Committee	国立訓練審議会 (ラオス)
NTRCA	National Teacher Registration and Certification Authority	国家教員登録及び認証局 (バングラデシュ)
OBC	Outcomes-based Curriculum	成果中心カリキュラム
OBE	Outcome-Based Education	成果主義
ODL	Open Distance Learning	オープン遠隔教育
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
Off-JT	Off-the-Job Training	職場外研修、校外研修
OJT	On-the-Job Training	実地研修、校内研修
OLPC	One Laptop Per Child	「すべての子どもにパソコンを」プロジェクト (モンゴル)
PADEP-D	Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente	現職教員再教育プログラム (グアテマラ)
PAEM	Projet d'Appui á l'Enseignement Moyen	— (セネガルにおける USAID のプロジェクト)
PAF	Performance Assessment Framework	パフォーマンス評価枠組み

PALME	The Partnership for the Acquisition of Reading Skills in Primary Schools	初等教育における読解スキル習得のためのパートナーシップ (セネガル)
PAQUET	Programme for the Improvement of Quality, Equity and Transparency	質と公平性、透明性改善プログラム (セネガル)
PBHs	Program Budget Heads	プログラム予算コード (バングラデシュ)
PBS	Protection of Basic Services	—
PCK	Pedagogical Content Knowledge	教科内容と教授方法に関する知識
PDEF	Programme de Développement de l'Éducation et de la Formation	教育訓練 10 年計画 (セネガル)
PEDP	Primary Education Development Program	初等教育開発プログラム (バングラデシュ)
PETS	Public Expenditure Tracking Survey	教育セクター公共支出トラッキング調査
PHRD	Policy and Human Resources Development Fund	日本開発政策・人材育成基金
PISA	Programme for International Student Assessment	国際学習到達度調査
PNG	Independent State of Papua New Guinea	パプアニューギニア独立国
PREMST	Le Projet de Renforcement de l'Enseignement des Mathématiques, des Sciences et de la Technologie	理数科教育改善プロジェクト (セネガル)
PRESET	Pre-Service Education and Training	教員養成
PRIMAR	Kenya Primary Math and Reading Initiative	ケニア初等読み書き計算イニシアティブ
PRIORITAS	Prioritizing Reform, Innovation, and Opportunities for Reaching Indonesia's Teachers, Administrators and Students Project	インドネシア教員、行政、生徒のための優先的改革、刷新と機会提供プロジェクト
PRS	Poverty Reduction Strategy	貧困削減戦略
PRS	Poverty Reduction Support	貧困削減支援
PRSO	Poverty Reduction Support Operation	貧困削減支援活動 (ラオス)
PSQL	Primary School Quality Level	小学校質的水準指標 (バングラデシュ)
PTI	Primary Teacher Training Institutes	初等教員研修校 (バングラデシュ)
PTPDM	Pre-tertiary Teacher Professional Development and Management in Ghana	ガーナ初等・中等教員の資質向上・管理政策
PTR	Pupil Teacher Ratio	教員 1 人当たりの生徒数

READ	Rural Education and Development	僻地教育振興プロジェクト（モンゴル）
REB	Rwanda Education Board	ルワンダ教育委員会
RPL	Recognition of Prior Learning	事前学習認定
SABER	Systems Approach for Better Education Results	教育成果向上のためのシステム・アプローチ（世銀）
SACMEQ	The Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality	教育の質調査のための南東部アフリカ諸国連合
SBCPD	School-Based CPD	学校ベースの現職教員研修
SBI	School-Based INSET	校内研修
SBM	School- Based Management	学校基盤型運営
SDI	Service Delivery Indicator	サービスデリバリー指標
SEDP	Second Education Development Project	第二次教育開発プロジェクト
SEQAEP	Secondary Education Quality and Access Enhancement Project	中等教育の質とアクセス改善プロジェクト（バングラデシュ）
SESDP	Secondary Education Sector Development Plan	中等教育セクター開発計画（ラオス）
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SISTTEMS	Strengthening in service teacher training of mathematics and science education at junior secondary level	前期中等理数科教員研修強化プロジェクト（インドネシア）
SMASEE	The Project for Strengthening Mathematics and Science Education in Ethiopia	エチオピア理数科教育改善プロジェクト
SMASTE	Strengthening Mathematics, Science and Technology Education	数学・理科・技術教育強化（ザンビア）
SMATT	Project for Improving Science and Mathematics Teacher Training	理数科教員養成プロジェクト（ラオス）
SMC	School Management Committee	学校運営委員会
SMS	Short Message Service	ショートメッセージサービス
SNDP	Sixth National Development Plan	第6次国家開発計画（ザンビア）
SPA	Sector Program Assistance	教育セクター財政支援プログラム
SPIP	School Performance Improvement Plan	学校パフォーマンス向上計画（ガーナ）
SPRINT	School Program of In-service for the Team	教師間の定期的な情報交換や校内研修（ザンビア）

SRC	School Report Card	学校運営に係る情報記録カード (ガーナ)
SSA	Sub-Saharan Africa	サハラ以南のアフリカ
STEPS	Strengthening Teachers' Performance and Skills through School-based Continuing Professional Development Project	授業実践能力強化プロジェクト (ザンビア)
SWAp	Sector Wide Approach	セクター・ワイド・アプローチ
TCF	Teacher Competency Framework for Kenya Primary School Teachers	ケニア初等教育における教員能力枠組み
TDMP	Teacher Development and Management Policy in Rwanda	ルワンダ教員開発管理政策
TEADC	Teacher Education and Development Center	教員教育開発センター (ラオス)
TEDP	Third Education Development Project	第三次教育開発プロジェクト
TEPD	Teacher Education and Professional Development	教師教育および職能開発プロジェクト (ケニア)
TESAP	Teacher Education Strategy and Action Plan	教師教育戦略・行動計画 (ラオス)
TESS	Teacher Education and Special Services	教員教育専門部局 (ザンビア)
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study	国際数学・理科教育動向調査
TOT	Training of Trainers	講師養成研修
TQI	Teaching Quality Improvement in Secondary Education Project	中等教育教員質の改善プロジェクト (バングラデシュ)
TRC	Teachers' Resource Center	教員リソースセンター (ザンビア)
TSC	Teachers Service Commission	教員雇用委員会 (ケニア)
TTC	Teachers Training College	教員養成校 (ケニア)
TVET	Technical and Vocational Education and Training	技術教育・職業訓練
UIS	UNESCO Institute for Statistics	UNESCO 統計研究所
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国際連合教育科学文化機関
UNESCO-IIEP	UNESCO International Institute for Education Planning	ユネスコ国際教育計画研究所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国際連合児童基金
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
UTDBE	Untrained Teacher Diploma in Basic Education	無資格教員のディプロマ資格取得プログラム (ガーナ)

VSO	Voluntary Service Overseas	英国の NGO 団体
VVOB	Flemish Association for Development Cooperation and Technical Assistance	ベルギーの NGO 団体
ZATEC	Zambia Teacher Education Course	教員養成学校（ザンビア）
ZMK	Zambian kwacha	ザンビア・クワチャ（通貨単位）
ZNQF	Zambia National Qualification Framework	—

第1章 はじめに

1-1 研究の背景、目的、活用

1-1-1 研究の背景

万人のための教育（Education for All : EFA）やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDGs）の達成に向けて、初等教育においては就学率の向上が目覚しく、量的拡大についてはかなりの成果がみられる。一方、いまだに世界中で約2億5千万人の子どもが基礎的な読み書き、計算の能力を習得できていないことが指摘されており、教育の質は依然として大きな課題である（UNESCO 2014）。初等教育のアクセスの拡大は中等教育への需要圧力となっているが、同レベルでの資格教員の不足も深刻で、教育の量・質ともに大きな課題を抱えている（Moore and DeStefano 2008）。

子どもの学習成果として現れる教育の質に対する影響要因にはさまざまなものがあるが、そのなかでも近年、授業、特に子どもが日々影響を受けている教員¹が果たす役割について国際的な関心が高まっている。例えば、世界銀行の教育成果向上のためのシステム・アプローチ（Systems Approach for Better Education Results : SABER）²、UNESCOのグローバル・モニタリング・レポート（EFA Global Monitoring Report : GMR）2013/4³、教育のためのグローバル・パートナーシップ（Global Partnership for Education : GPE）⁴等の主要機関における途上国の教育の質の議論のなかでも、教員の質や意欲の向上のための政策がクローズアップされている。

JICAはこれまで教員分野において、教員の日々の授業実践の改善に焦点を置き、教師教育（教員養成及び現職教員研修）や教材開発を中心とした取り組みを実施してきた。一方で、教職に優秀な人材を必要数確保し、公正に配置し、教員のパフォーマンスやモラルの向上を図り、継続的に資質・能力を向上していくためには、教員資格や採用要件の整備や教員評価と処遇を含んだ包括的な教員政策への支援も視野に入れて取り組んでいく必要があると考えられる。

こうした問題意識を踏まえ、JICA教育ナレッジマネジメントネットワーク（Knowledge Management Network : KMN）では、効果的な授業実践のために、どのような教員政策が考えられ、その中で外部者としてどのような支援が必要なのかを検討することを目的として、本プロジェクト研究を立ち上げた。本研究は、これらの検討作業を通じ、これまでのJICAの教育協力の効果や持続性の更なる発現を図ると同時に、支援分野・アプローチの拡大・多様化に向けた検討材料とすることをめざすものである。

¹ 本報告書では「教師教育」等の一般的に「教師」が用いられている用語以外、「教員」で表記するようにしたが、「教師」と「教員」は基本的に同義で用いることとする。

² SABER（教育成果向上のためのシステム・アプローチ）は、15程度の政策領域ごとに既存の実証研究結果に基づき、各国横断的な統一の政策指標を設定し、各国が自国の教育システムとの比較や分析・評価、改善すべき領域の優先順位づけに役立てることを目的としたイニシアティブ。同イニシアティブは、世界銀行の現行の教育支援戦略「The World Bank Education Sector Strategy 2020. Learning for All : Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development」（World Bank 2012）の重要な柱のひとつでもある。

³ UNESCO EFA GMR 2013/14では、「指導と学習（Teaching and Learning）」を中心テーマとして設定している。

⁴ GPEでも「教員」を重点領域（Focus areas）のひとつと位置づけている。<http://www.globalpartnership.org/focus-areas>

1-1-2 研究の目的

本研究は、上記の問題意識を踏まえ、①効果的な授業実践のための教員政策・施策を俯瞰し、他援助機関と比較しつつ、JICAの支援の特徴を明らかにすることと、②効果的な授業実践のために必要な教員政策・施策と支援について事例を基に考察すること、の2点を目的とする。

本研究目的の達成のために、以下の研究設問とサブ設問を設定した。

【研究設問】

効果的な授業実践のため、どのような教員政策・施策、支援が必要と考えられるか。

【サブ設問】

- ① 効果的な授業実践のための教員政策・施策とは何か。
- ② JICAと他援助機関による支援はどのような分野、方法で行われているのか。
- ③ 他援助機関とJICAの支援の類似点・相違点は何か。
- ④ JICAの支援の成果、課題、示唆は何か。

1-1-3 研究の活用

本研究は、教育分野の協力を携わるJICAの職員、専門員、企画調査員、専門家などの実務家を対象とし、以下のとおり活用されることを想定する。

- ① JICAの教育協力をより体系的・効果的に形成・設計・実施していく際の参考資料。
- ② JICAの教育協力と他援助機関との連携・協調を検討していく際の参考資料。
- ③ JICAの類似の教育協力の間の知見の学び合いを促進するための参考資料。

また、JICA以外の教育協力関係者、研究者にも、今後の教育協力の実践、研究を検討していく際の参考資料として活用されることを期待している。

1-2 研究の実施体制と実施工程

1-2-1 実施体制

本研究の実施にあたっては、JICA人間開発部基礎教育グループの主管の下、教育ナレッジマネジメントネットワーク（KMN）マネージャーを総括としたプロジェクト事務局を設け、国際協力専門員をアドバイザーとし、KMNメンバー、コンサルタントをメンバーとするKMNチームを設置した。

なお、グアテマラの国別資料の作成については、上記コアメンバーのほかに、JICA人間開発部基礎教育第一課 阿部 しおり特別嘱託と、グアテマラ国派遣中の算数指導力向上プロジェクトの河澄 さつき専門家が参画した。

■プロジェクト研究 KMN事務局（兼メンバー）：

JICA人間開発部次長兼基礎教育グループ長・KMNマネージャー 石原 伸一
JICA人間開発部基礎教育第一課 主任調査役 中条 典彦
JICA人間開発部基礎教育第二課 調査役 望月 裕司

■KMNメンバー：

JICA人間開発部次長兼基礎教育グループ長 佐久間 潤（2013年8月まで）

JICA 資金協力業務部実施監理第二課長 小林 美弥子
JICA 企画部業務企画第一課 企画役 菅原 美奈子
JICA 人間開発部基礎教育第二課 主任調査役 小森 明子 (2013年12月まで)
JICA 人間開発部基礎教育第二課 主任調査役 澁谷 和朗 (2014年1月から)
JICA 研究所総務課 阿部 剛
JICA 人間開発部インハウスコンサルタント 興津 妙子 (2014年3月まで)
JICA 人間開発部インハウスコンサルタント 田中 悦太郎 (2014年7月から)

■アドバイザー：

JICA 国際協力専門員 高橋 悟
JICA 国際協力専門員 田中 紳一郎
JICA 国際協力専門員 西方 憲広
JICA 国際協力専門員 又地 淳
JICA 国際協力専門員 村田 敏雄

■コンサルタント：

株式会社日本開発サービス 研究員 大井 佳子
株式会社国際開発センター 研究員 大口 修平

1-2-2 プロジェクト研究実施工程

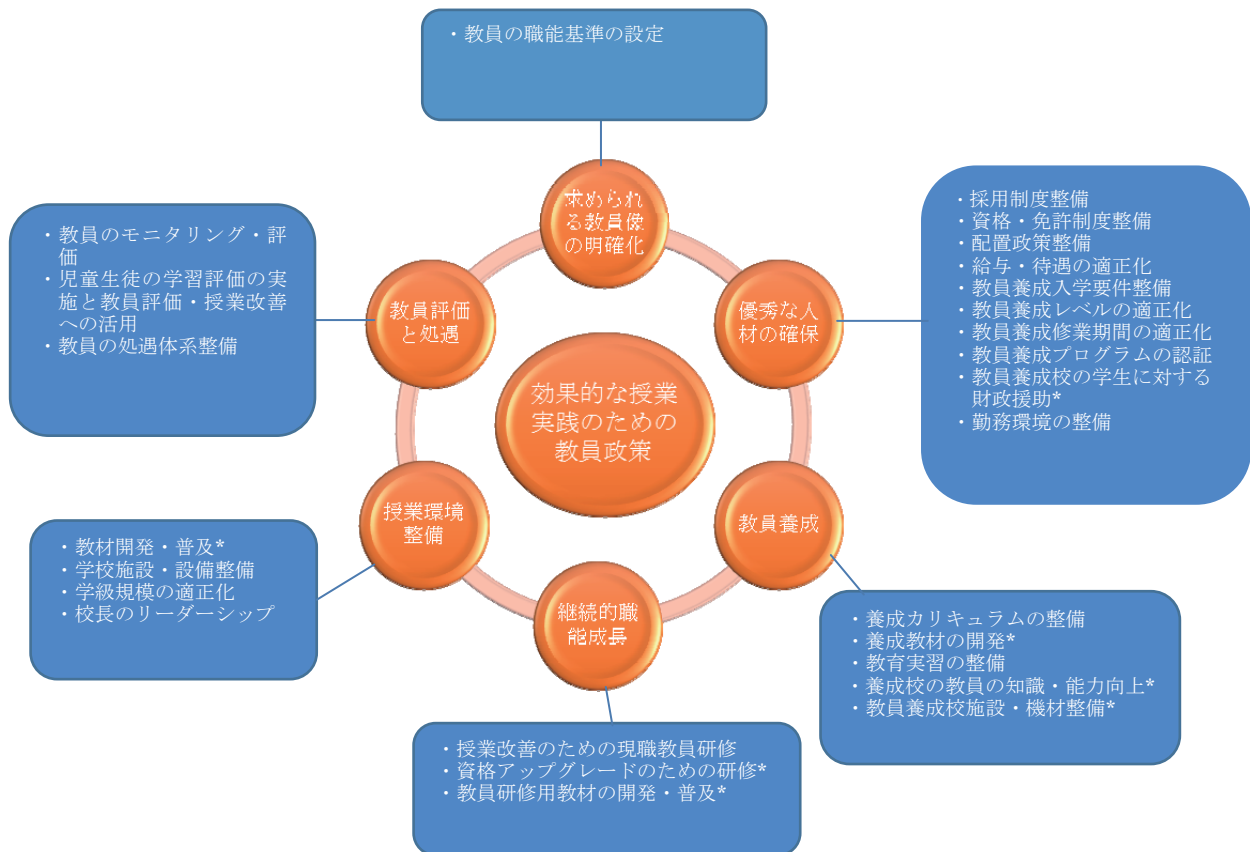
本プロジェクト研究は、以下の工程で実施された。

2013年6月	第1回基本計画内部検討会合（研究目的の検討）
2013年7月	第2回基本計画内部検討会合（研究設問、分析枠組み、分析対象国検討）
2013年11月	プロジェクト研究立ち上げ（コンサルタント配置2014年3月まで）
2013年11月	第1回打合せ（研究の目的、期待される成果、作業内容の確認）
2013年12月	第1回検討会（中間分析結果の報告、今後の分析方針と事例研究のあり方に関する意見交換）
2014年1月	第2回検討会（現地調査の質問票の検討）
2014年2月	第3回検討会（ザンビア・ラオスの現地調査の結果報告、報告書作成の検討）
2014年3月	第4回検討会（コアメンバーによる報告書最終内容検討）
2014年3月	研究報告会
2014年4～10月	報告書の取りまとめ
2014年11月	報告書完成

1-3 研究の分析枠組みと方法

1-3-1 分析枠組み

本研究では、教員の効果的な授業実践のために必要と考えられる政策及び援助機関の支援のあり方を分析するために、主要機関による教員政策に関する文献を参照し、図1-1の研究分析枠組みの概念図を作成した（分析項目の詳細は第II部資料編の資料1「分析項目抽出のための主要文献の議論取りまとめ」参照）。



出所：OECD (2005), Cooper and Alvarado (2006), EU (2012), World Bank (2013) を基に JICA KMN で作成⁵

図 1 - 1 効果的な授業実践のための教員政策の概念図

一般的に教員政策とは、教員の養成・供給、待遇（身分・給与・待遇）、継続的職能開発、そして人事管理（任用、配置、管理）と統制（評価と処遇）に関する諸政策を指す⁶。したがって、一般的には、教員政策には、教材・カリキュラムや学校施設設備に係る政策は含まれない。

他方、Anderson (2004)⁷や、Darling-Hammond (2012) らは、教師の質 (teacher quality) や特性 (teacher characteristics) を「静的 (static)」なものにとらえ、それと指導・授業の質 (teaching quality) とは、区別してとらえられるべきと主張する。これらの論者は、優れた授業実践は必ずしも教員の質や特性によってのみ決まるものではなく、優れた教材、カリキュラム、十分な授業時間、適正な学級規模、安全で安心して快適な学校施設、校長のリーダーシップ、児童生徒の属性など、授業をとりまくさまざまな環境要因からも影響を受けるとしている。こうした見方は、JICA が、教員の日々の授業実践の向上をめざして教育協力を実施する中で依拠してきた授業の構成要素である「子ども（児童・生徒）」、「教員」、「教材」とも重なるものである。近年は、授業の質を向上するための教材の役割について着目されている。例えば、アメリカのブルッキングス研究所による報告書“CHOOSING BLINDLY : Instructional Materials, Teacher

⁵ * の付いている項目は、参照した資料において具体的な記述はないが、途上国における外部者の支援という観点より本研究の分析項目としては重要な事項であると KMN で判断したもの。

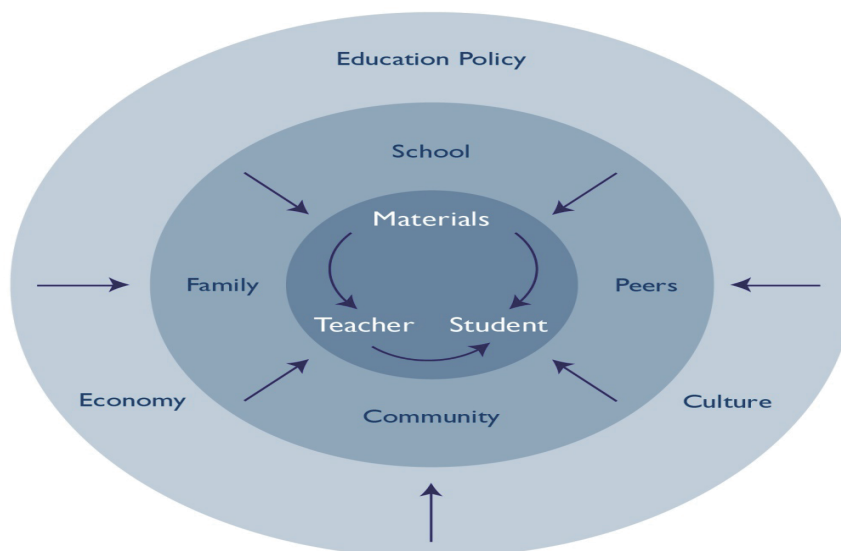
⁶ 例えば、World Bank (2011)、UNESCO (2013) ; UNESCO URL 章末参照 “Teachers/Educators”、World Bank URL 章末参照 “Dimensions of Teacher Policy”

⁷ UNESCO-IIEP (2004) <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001376/137629e.pdf>

Effectiveness and the Common Core” (Chingos and Whitehurst 2012) では、生徒と教員は教材の相互作用を通じて学ぶが、教育政策立案者はこうした相互作用に十分焦点をあててこなかったと指摘している (図 1-2)。

Influences on Student Learning

Students learn primarily through interactions with teachers and instructional materials.



出所：Chingos and Whitehurst (2012)

図 1-2 ブルッキングス研究所による学習に対する影響要因の概念図

これらの示唆を踏まえ、本研究では、一般的にとらえられる教員政策の諸領域に加え、「教材」「学校施設・設備」「学級規模」「校長のリーダーシップ」を『授業環境整備』と位置づけて「効果的な授業実践のための教員政策」の一領域として分析概念に含めることとした。なお、「教材」については、カリキュラムも含む概念とし、分析においては、カリキュラム作成・改訂動向とドナーの支援の有無についても含めることとした。

また、外部者の支援の観点より重要と判断されたいくつかの施策項目を、分析項目として追加した (図 1-1 の施策項目のうち*が付されている項目が該当)。

なお、本研究の焦点は、効果的な授業実践のための教員政策と援助機関の支援のあり方について検討することであるため、具体的な授業プロセス、教材開発のプロセス、学習者の特性や学習プロセスについては分析範囲には含めないこととする。

1-3-2 研究の方法

本研究で取り扱う教育レベルは初等・中等の両方とした。

第 2 章では、効果的な教員政策に係る先行研究の文献レビューを行い、政策領域ごとに示唆を取りまとめた。2-2「先行研究の示唆」では要約の記述にとどめ、詳細は第 7 章に記した。

第 3 章～第 5 章については、1-4「分析対象国の選定方法」で示す 12 カ国を対象として、分析枠組みに沿って各国の基礎情報とドナーの介入についての横断的分析を取りまとめた。

さらに、12 カ国の横断的分析を踏まえ、研究設問に対応するかたちで、示唆や教訓の抽出を行った。なお、各国のドナーの支援状況については 2005 年以降のものに限定して情報収集

を行った。また、非英語圏については英語の資料等で分析できるレベルにとどめることとし、必要に応じ、適宜現地事情に詳しい専門家などに照会することとした。

12カ国のうち、アジア1カ国（ラオス）、アフリカ1カ国（ザンビア）については、現地調査を実施した。現地調査では、JICA 専門家、カウンターパート（C/P）機関関係者、他ドナーに対するインタビュー調査を実施し、分析枠組みで示されている政策領域の中でどの領域を重視しているか、政策と実施との乖離の状況とその要因等についての見解を收拾し分析した。

第6章では、第2章～第5章の内容を踏まえ、KMN チームにおいて、検討・執筆を行った。本報告書の全体構成は、第1章～第7章を第Ⅰ部として、「途上国における効果的な授業実践のための教員政策と支援のあり方」の分析を記述し、第Ⅱ部を資料編とした。

1-3-3 本報告書の執筆担当者

第Ⅰ部	執筆担当者
第1章	石原 伸一、興津 妙子
第2章	興津 妙子
第3章	大口 修平（3-1、3-2、3-3、3-5、3-6、3-7）
	大井 佳子（3-4、3-8、3-9、3-10、3-11、3-12）
第4章	大口 修平（4-1）、大井 佳子（4-2）
第5章	大口 修平（5-1）、大井 佳子（5-2）
第6章	田中 悦太郎
第7章	興津 妙子

第Ⅱ部	執筆担当者
資料1	興津 妙子
資料2	大口 修平（1、2、3、5、6、7）
	大井 佳子（4、8、9、10、11、12）
	阿部 剛（10）
資料3	大口 修平（1、2、3、5、6、7）
	大井 佳子（4、8、9、10、11、12）
	興津 妙子（10）
資料4	大口 修平（1）、大井 佳子（2）

1-4 分析対象国の選定方法

分析対象国の選定にあたっては、2012年度に教員分野の協力実施案件（終了分を含む）の24カ国の中から、以下の項目を踏まえ、分析対象国を表1-1の12カ国（アジア・大洋州・中南米の6カ国、アフリカ6カ国）に絞り込んだ。

選定基準：

- ① 教員政策・施策の支援について参考になるとと思われる事例（他援助機関を含む）のある国

- ② 財政支援〔貧困削減支援（Poverty Reduction Support : PRS）無償、開発政策借款〕、政策アドバイザー派遣等のプログラム型支援国
- ③ 教育分野の基礎情報収集の可能性が高いと思われる国（基礎教育セクター情報収集・確認調査実施国）
- ④ 地域バランス

表 1-1 分析対象国

地域		分析対象国	JICA 支援セクター	JICA の支援の特徴（過去の実績を含む）	基礎情報調査報告書有無
アジア (4)	1	バングラデシュ	初等	貧困削減支援無償、カリキュラム・教科書開発支援（理数科）、教師用教材、政策アドバイザー	○
	2	インドネシア	中等	授業研究、政策アドバイザー	
	3	ラオス	初等	校内研修、政策アドバイザー	
	4	モンゴル	初等	開発政策借款、授業研究、教師用指導書	
大洋州 (1)	5	PNG	初等	DVD 教材、遠隔教育	○
中南米 (1)	6	グアテマラ	初等	資格昇格型現職、教科書・教師用指導書、政策アドバイザー	○
アフリカ (6)	7	エチオピア	初等	教員職能開発政策、アセスメント	○
	8	ガーナ	初等	教員職能マネジメント政策	
	9	ケニア	初等・中等	教員職能開発政策、USAID Teacher Competency	○
	10	ルワンダ	中等	校内研修、教員職能開発政策、政策アドバイザー	○
	11	セネガル	初等	クラスター研修、授業研究、仏語圏	○
	12	ザンビア	初等・中等	貧困削減支援無償、政策アドバイザー、授業研究、カリキュラム改訂（理数科）	○

1-5 研究の制約

12カ国の教員政策に係る横断的分析の基となる情報は、主として各国の政策文書や JICA/IDCJ 作成の「基礎教育セクター情報収集・確認調査」に限定されている。後者は二次資料であるため、可能な限り各国の政策文書などの一次資料と突き合わせ事実確認を行ったが、国によっては一次資料が限られている場合もあり、情報の正確性が確保されたわけではない。各国の政策文書についても、最新版に更新されていない場合があるほか、記載されている政策がそのとおりに実施されているとは限らないことにも留意が必要である。非英語圏については英語の資料等で分析できるレベルにとどめることとしたため、収集情報について制約があるなかでの分析となっている。

< 参考文献 >

- Anderson, L.W. (2004) *Increasing teacher effectiveness*. Second edition. Paris: UNESCO-IIEP.
- Chingos, M.M., and G.J. Whitehurst (2012) *CHOOSING BLINDLY: Instructional Materials, Teacher Effectiveness and the Common Core*. Brown Center on Education Policy at Brookings.
- Cooper, J.M. and A. Alvarado (2006) *Preparation, recruitment, and retention of teachers*. Paris: UNESCO-IIEP.
- European Commission (2012) *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*. Commission Staff Working Document. Strasbourg: European Commission.
- Moore, A.S. and DeStefano, J. Terway, A. and Balwanz, D. (2008) *Expanding Secondary Education for Sub-Saharan Africa: Where are the Teachers?* EUIPQ 123, Working papers.
- OECD (2005) *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Education and Training Policy. Paris: OECD.
- UNESCO (2013) *Handbook on Education Policy Analysis and Programming*. Vol.1., Education Policy Analysis. Bangkok: UNESCO Bangkok.
- UNESCO (2014) *EFA Global Monitoring Report 2013/14: Teaching and Learning – Achieving quality for all*. Paris: UNESCO.
- World Bank (2011) *SABER –TEACHERS: Objectives, Rationale, Methodological Approach, and Products*. The World Bank.
- World Bank (2013) *What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper*. SABER Working Paper Series. Washington D.C.: The World Bank.

< 参考 URL >

GPE “Teacher”

<http://www.globalpartnership.org/focus-areas>

UNESCO “Teachers/Educators”

<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/quality-framework/core-resources/teachers/>

World Bank “Dimensions of Teacher Policy”

<https://einstitute.worldbank.org/ei/course/dimensions-teacher-policy>

第2章 先行研究の示唆（要約）

2-1 教員政策のとらえ方

教育の質にインパクトを与える多様な要因のなかでも、教員の役割は極めて大きいといわれる（UNESCO 2004；OECD 2005；Villegas Reimers 2003）。学力観をめぐる世界的潮流が、知識詰め込み型から思考力・判断力など高次の認知的能力重視へとシフトするなか、教員には単なる知識の伝達者ではなく、学習者の思考力・問題解決力、学習意欲等を伸長させるためのファシリテーターとして、さまざまな専門性やスキルを駆使することが求められている。このようななか、高い専門性とモチベーションをもつ教員を確保するためにどのような教員政策が取られるべきなのかは、各国における極めて重要な関心事項である。

言うまでもなく教員政策は教育政策の一領域であり、一般的に、教職員の養成・供給、待遇（身分・給与・厚生）、継続的職能開発、そして人事管理（任用、配置、管理）と統制（評価と処遇）に関して成立されるものととらえることができる。教員の養成や研修といった教員教育政策は、教員政策の一部であるがすべてではない。

教員政策の分類についてはさまざまな方法があるが、本プロジェクト研究においては、教員が効果的に授業実践を行うためにどのような政策が有効かを検討するという目的に照らし、①教員の職能基準の設定、②優秀な人材の確保、③教員養成、④継続的職能成長、⑤授業環境整備、⑥教員評価と処遇、の6つの分類を分析枠組みとして採用した。

前述のとおり、どの「教員政策が有効か」は各国の関心事であるが、近年は、「effective teacher」や「effective teaching」という表現によって、「生徒の学習成果を上げられる」教員の具体的授業実践とはどのようなものなのかが問われるようになってきている。そして、そうした授業実践を行うことのできる教員の特性とはどのようなもので、どのような政策によってそうした人材を今後も確保していくことができるのか、に関心が集まっている。教員の授業実践とそれを支える資質と生徒の学習成果との関連を研究する「教員効果研究（teacher effectiveness research）」の蓄積も積み重ねられてきており、科学的な裏づけを基に、どのような政策が公共投資や介入を正当化し得るかという観点の議論も活発となってきた（Vegas and Ganimian 2013）。

しかし、教員の学歴と生徒の学力を例にとっても、ある特定の教員政策と生徒の学力との相関については、相反する研究結果が示されている領域も少なくない。表2-1や表2-2で示しているような、多数の研究結果を統合分析したメタアナリシスの結果は、こうした問題に対して、一定の示唆を提供することができるが、学力との相関が高いと示す研究の割合が高い政策領域であっても、その具体的な中身や実施文脈が何であったのかが分からないという問題がある。また、既存の研究結果は、費用対効果についての示唆に乏しいという制約もある（Vegas and Ganimian 2013）。

例えば、表2-2は、途上国の中等教育において、現職教員研修と学習成果の間の強い相関関係を示している研究結果が多い（4つの研究のうち3つ）ことを示しているが、どのような研修がどのような方法によって行われたのかは示されていない。そのため、ある国で成果のあった政策が、国土、人口規模、経済社会文化的背景の異なる別の国においても同様に有効に機能するののかについては、慎重に検討がなされなければならないだろう（Mulkeen 2013）。ある教員政策や制度を導入しても、その実施者である教員やその他のアクターの実際の行動は、その国や社会における慣習や行動規範によって大きく規定されるため、政策の意図とは乖離してしまうこともあ

る。また、教員やその他のアクターの能力が伴っていない場合も考えられる。したがって、「効果的な教員政策とは何か」という問いを検討する際には、政策の分析のみならず、政策が実施される社会における非公式の制度やアクター間の関係や相互作用についての論考も併せて行う必要がある。

また、教員給与や教員の人事管理は、各国の政治的な文脈に規定される部分も大きい。教員給与水準を引き下げて教員1人当たりの生徒数（Pupil Teacher Ratio：PTR）を改善するという政策が有効だという研究結果が示されているにもかかわらず、実際に教員給与水準を現行以上に引き下げることは、教員組合の反発を生むことが予想され、実現可能性については、各国の政治社会状況に左右されるところも大きい。また、仮にある教員政策が生徒の学力向上に有効だという研究結果があっても、財政的に実現可能でない場合もある。その観点から、先進国で有効とされる政策が財政状況の厳しい途上国にそのまま応用され得るとは限らない。また、途上国の間でも状況が異なることにも留意が必要である。

財政事情に関連して、「教員供給」「教員配置」「教員の質」「コスト」は相互に強い関連性があることも指摘しておきたい。例えば、教員の学歴と学習成果の間には強い相関があるという研究結果が示されていたとしても、教員養成の学位レベルの高度化や修学期間の長期化は大きな財政的負担を伴うものであるため、その国の財政状況や教員不足の状況によっては、教員養成の期間を短縮化したり無資格教員を雇用することにより対応せざるを得ない場合もあるだろう。こうしたケースにおいては、入職後の現職教員研修や資格付与研修により中長期的に教員の資質向上と資格化を図る方策が取られなければならない。また、教員養成の修業期間の長期化は、機会費用や直接費用がかさむため、貧困層や僻地出身の若者の教員養成校進学ハードルを一層上げることとなる。そうすれば、農村部や僻地教員不足を招き教員配置の不均衡を加速化してしまうおそれもあり、そうした問題への対応も必要となる。

この一例を踏まえても、各政策を個別に理解するのではなく、政策間の関係性を理解することが極めて重要であることが分かる。それと関連し、どの政策の組み合わせが最も効果的か（例えば、教員供給数を増やしPTRを縮小する政策のみを導入した場合と、PTRの縮小と併せ教員の業績のモニタリングと評価を組み合わせた場合、どちらが生徒の成績向上により効果があるか、など）に関する研究が進めるべきであるが、まだ実証研究の蓄積に乏しい状況である（Vegas and Ganimian 2013）。

また、教員政策の中で「何が有効か」についての実証研究に関しては、本研究の枠組みで示した6領域に関し等しく調査研究が行われているわけではなく、一定の領域（特に教員教育）に偏っている。その意味においても、メタアナリシスの解釈には一定の注意が必要であろう（ibid.）。さらに、ある特定の教員政策が生徒の成績が全体として向上させることにインパクトがあったとしても、それが学習成果の格差の拡大・縮小状況については示唆を与えないことにも留意すべきである（Scheerens 2000）。OECD（2005）でも、「すべての教員が成績向上のために継続的に資質を向上し、そうした教員を将来にわたっても確保し続けるために有効な戦略は一つではない」と明言している。

これらを踏まえ、本章においては、「何が最も有効な教員政策か」について、すべての国で適用可能な唯一無二の正解を導こうとするのではなく、分析枠組みで提示した6つの政策分類に沿って、各政策群において主要文献や研究結果から、どのような課題に対し何が有効であると考えられているのか、についての議論を概観することにとどめたい。また政策はしばしば意図せざ

る結果や副作用を生むこともあるため、あらかじめ副作用を予想・予防し、意図された効果を高めるために、どのような別の政策と組み合わせて計画・実施されるべきかについての示唆についても適宜紹介していくこととする。

表 2-1 教員及び学校関連インプットと学習成果の相関 — 先進国・途上国比較

インプット	先進国 (強い相関を示している研究の割合)	途上国 (強い相関を示している研究の割合)
教員 1 人当たり生徒数 (PTR)	15%	27%
教員の学歴	9%	55%
教員の経験年数	29%	35%
教員給与水準	20%	30%
生徒 1 人当たりの公支出額	27%	50%

出所：Fuller and Clarke, 1994, cited in Scheerens 2000

表 2-2 途上国において学校インプット／プロセスと学力との間で強い相関を示す論文数

学校・教員要因	初等	中等
<i>学校支出</i>		
生徒 1 人当たりの支出額	3/6	3/5
<i>学校要因</i>		
学級規模	9/26	2/22
学校規模	7/8	1/5
教科書普及率	19/26	7/13
補助教材普及率	1/1	2/2
練習帳 (exercise books) 普及率	3/3	-
教員用指導書普及率	0/1	-
机	4/7	0/1
メディア教材	3/3	-
学校設備の質	6/8	1/1
学校図書館	16/18	3/4
理科実験室	5/12	1/1
生徒の栄養状態	7/8	1/1
<i>教員要因</i>		
学校教育年数	9/18	5/8
教員養成機関での養成	21/37	8/14
INSET	8/13	3/4
教員の教科知識	4/4	-
教員の性別	1/2	2/4
教員給与水準	4/11	2/11

教員の出身階層	7/10	-
授業法と授業運営		
授業時間	15/17	12/16
生徒の学習進捗度の定期的モニタリング	3/4	0/1
授業準備時間	5/8	1/2
宿題の頻度	9/11	2/2
教員の効率性	1/1	0/1
生徒同士の学び合い	-	3/3
学校運営		
校長による教員評価	3/4	0/1
校長研修のレベル	3/4	1/2
視学官によるモニタリングの頻度	1/1	-

出所：Fuller and Clarke, 1994, cited in Scheerens 2000

2-2 先行研究の示唆（要約）

効果的な授業実践のための教員政策に対する先行研究の示唆を本研究の枠組みである6領域に分類し、その要約を以下に示す。それぞれの項目の詳細な記述は第7章を参照のこと。

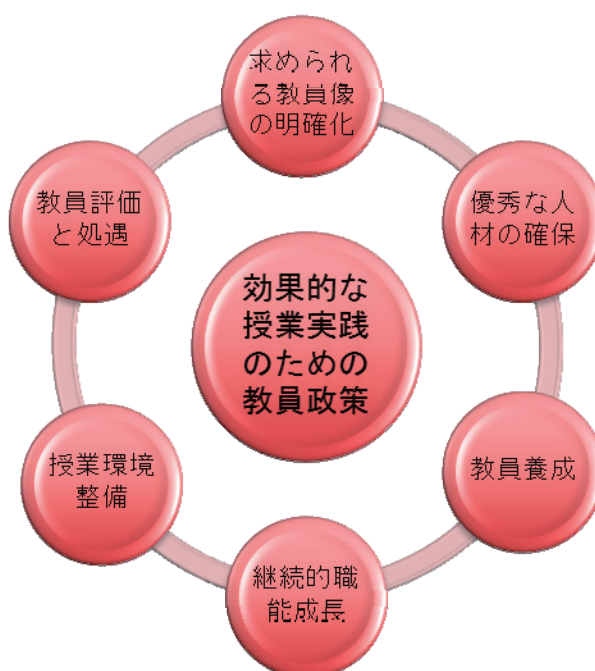


図2-1 分析のための6領域

2-2-1 求められる教員像の明確化 — 教員の職能基準の設定

- ・教員の職能基準 (competencies/standards) が簡潔な用語で設定され、関係者に周知されるべき。
- ・教員の職能基準は、教員の職階ごとに設定され、養成、資格・免許付与と免許更新、継続的職能開発・教員評価・処遇を検討する際に一貫して活用されるべき。

- ・教員の職能基準は、カリキュラムで規定されている児童生徒が獲得すべき能力（コンピテンシー）と一貫性が確保されるべき。

2-2-2 優秀な人材の確保

(1) 教員資格要件の整備

- ・教員資格保持者の質の確保のために、教員養成課程修了者に自動的に教員資格を付与するのではなく、その後の資格・免許試験の合格等を条件とする仕組みを設けることが検討に値する。

(2) 教員採用プロセスと雇用制度の見直し

- ・教員採用試験を公正・透明に実施し、入職時に求められる教員の職能基準を満たしている人材を採用すべき。
- ・教員の本採用は仮採用後1～2年の試用制度を経て行われることが望ましい。
- ・採用権限の校長や親・コミュニティへの委譲により、学校のニーズに合致した教員を採用でき、教員のアカウントビリティを向上させられる潜在性がある。一方、校長やコミュニティによる権力の乱用のリスクや教員配置の地方格差拡大の懸念もあり、途上国での実施には課題が多い。校長の能力強化研修や困難校への支援などが併せて実施されるべき。
- ・入職後も、教員が継続して資質能力を向上し続けるために、終身雇用制度（tenured employment）を見直し、免許更新制度など、在職し続けるために何らかの条件を付することが検討され得る。一方、免許更新制度については費用対効果がさほど良くないことなども指摘されており、実際に導入されている国も北米や日本に限定されており、導入は国の状況によって慎重に検討されるべき。
- ・免許更新制度が機能する前提条件として、更新に必要な教員の継続的職能成長（Continuing Professional Development : CPD）制度の充実や、透明な教員評価制度が整備されていなければならない。

(3) 教員養成入学要件の厳格化

- ・教員養成課程入学要件を厳格化することで教員養成課程の学生の質、ひいては教員の質を確保することにつながる。
- ・途上国については、最低限中等教育修了試験で一定の成績を修めることを入学要件とすることが推奨されている。
- ・他方、途上国では要件を満たす中等教育修了生数が不足している場合も多いため、教員養成数を拡大するために短期的には入学要件を引き下げざるを得ないケースもある。教員養成入学要件を引き下げの場合には、教員養成カリキュラムの内容を入学者の既習知識に応じて見直し、併せて補習授業などにより学生の知識・スキル向上を図ることが重要である。
- ・入学要件を成績のみで判断することは、本当に教員になりたい熱意をもつ人材や、女性や農村部出身者など多様な属性をもった人材の確保を困難にする可能性がある。そのため、人物考査やアフーマティブ・アクションやクオータ制度の導入も併せて検討され

るべき。

(4) 教員養成のレベルと修業年限の適正化

- ・途上国では、教員養成の教育レベルは最低でもポスト中等教育とすべき。成績の良い先進国の多くの教員養成は学部レベル以上で行われている。
- ・他方、すべての研究結果が教員の学歴や教員養成の修業期間と生徒の成績との間に有意な相関が示しているわけではなく、修業期間の長期化は費用の問題もあるため、やみくもに教育レベルを上げ、養成期間を長期化することが望ましいわけではない。
- ・生徒の成績を向上させられる優秀教員の属性や資質を分析して、教員養成で教えられるべき具体的「中身」を検討しつつ、CPDの観点から入職後の職能開発と併せ教員養成のレベルや期間を包括的に検討すべき。

(5) 教員養成プログラムの認証

- ・教員養成プログラムが民間や自治体、個別の学校法人など、多様な主体によって提供されている場合、独立認証機関による養成コースの認証制度により、養成コースの質保証が図られるべき。

(6) 教員数の充足と教員の質のトレードオフの最小限化

- ・精緻な中長期の教員需要予測に基づく教員供給戦略の策定が重要。
- ・教員不足の要因は多様かつ複雑であり、教員不足解消のために採られるべき政策は、教員不足の要因や各国の財政事情に応じて個別に検討される必要がある（第7章 表7-2参照）。
- ・中等レベルにおいては、教科ごとの教員需要を把握し対応を検討することが重要。理数科など教員不足教科に優秀な教員を確保するために、卒業後の入職を条件として教員養成で優先的に奨学金やローン供与・学費免除の実施、入職後の教科特別給の支給等が検討され得る。
- ・厳しい財政事情にある途上国において、短期間に教員不足を解消するためには教員養成修業期間の短期化、無資格・低資格教員や契約教員の雇用等を検討せざるを得ない場合もある。ただし、こうした政策が深刻な教員の質の低下をもたらさないように、教員養成課程で教科知識が不足する学生に対する補習授業の実施、良質な現職教員研修による教員の知識技能の向上や資格化・アップグレードの仕組みが計画的に整備・実施されるべき。
- ・教員養成修業期間の短期化や無資格・契約教員の雇用による教員供給政策は、短期的政策にとどめ、中長期的には財政状況の好転に応じすべての教員が等しく必要な教員養成プログラムを受講する方向とすることが望ましい。

(7) (女性・少数民族等) 多様な人材を教員に登用するための代替的な教員養成・採用ルートの確保と学生に対する財政援助

- ・女子、少数民族、僻地住民、障害をもつ児童生徒に対する教育は、類似した社会・文化・言語背景をもつ教員による指導が効果的な場合がある。

- ・そのため、これらの多様な人材を教員に登用するために、アフターマティブ・アクションやクォータ制度を運用して教員養成課程に優先的に入学させる、教員採用要件を一定程度緩和するなどの施策が検討されるべき。
- ・同時にこれらの政策が、全体としての教員の質の低下につながらないように対策が講じられるべき。
- ・貧困層や女性の教員養成課程進学を促進するため、奨学金やローン供与、学費免除といった、学生に対する財政援助も検討され得る。
- ・農村地域出身の学生のアクセス向上のため、教員養成の遠隔コースの導入や、農村部での教員養成機関の設立も政策オプションとなる。

(8) 給与水準と待遇、教職のイメージの改善

- ・教員給与水準は、同等の教育レベルを要する他の職業や公務員と同等水準とし、各国のインフレ率や生活水準も踏まえて、一定程度の生活レベルを保証できる水準とすべき。
- ・正規教員と非正規教員との大幅な給与水準の格差を恒常化することは全体としての教員の質やモチベーションの低下のリスクがあるため、長期的には解消されることが望ましい。
- ・途上国では給与の遅配も教員のモチベーションやコミットメントの低下につながっており、給与支払いシステムの合理化や財政マネジメント研修も重要。
- ・食料や衣服手当、無償の健康保険加入、通勤手当、低利のローン貸付など、給与以外のインセンティブ付与も教職の魅力を増すうえで一定の効果がある。
- ・教職のイメージ改善のため、若者に教員という職業体験を経験させ、教員という職への理解を促すことも検討し得る。
- ・入職時の給与水準だけでなく、入職後にキャリアや職能に応じて魅力的な給料体系を整備することも教職の魅力化につながる。

(9) 勤務環境の整備

- ・以下のような政策を通じ教員の勤務環境を整備することにより、教職の魅力を向上させモチベーションを高めることが、良質の人材確保につながる。
- ・学校施設整備（衛生環境整備を含む）
- ・適正な教員1人当たりの生徒数（PTR）や勤務時間・体制
- ・魅力的で多様なキャリア機会・昇給機会の提供
- ・良質の教材や教員用指導書の必要数配賦

2-2-3 教員の配置と配転

- ・教員配置の公平性・公正性を実現するためには、僻地勤務に対する非金銭的、金銭的インセンティブ付与や、地域・学校限定採用・配置制度が検討され得る。
- ・ただし、僻地手当については、その額が過少であったり、対象者・地域が不適切であると、効果は不十分である。
- ・途上国では、教員本人の意思が配置や配転に影響を与えることが多く、配置の不公平・不公正につながっている。教員の配置配転はセンシティブな問題ではあるが、行政が一定の強制

力 (compulsion) をもって、配置・配転令を執行することも必要。

- ・勤務地や勤務校限定採用・配置制度は、農村部でも地元出身の教員採用を通じて教員数の確保に効果がある。ただし、採用される教員の質の地域格差が広がるおそれがあるため、何らかのマクロレベルの調整を伴うべき。

2-2-4 教員養成

(1) 教員養成カリキュラムの整備 (教育実習を含む)

1) 養成カリキュラム一般

- ・教員養成を、教員がキャリアを通じた継続的職能成長を遂げるための基礎を築く機会とし、入職後の新任教員研修やその後の現職教員研修と体系的で一貫した教員教育システムの中に位置づけるべき。
- ・教員養成カリキュラムは、養成の最終段階 (入職段階) で習得しておかれるべき教員の職能基準 (standard) を明示化したうえで、同基準で示されている資質能力を踏まえて構築すべき。
- ・一般的に教員養成カリキュラムを構成する「教科知識」「教育理論」「指導に関する知識・技能」「学級運営」の各要素に加え、「自ら反省し実践・研究するスキル」「教授言語 (現地語や少数言語及び英語や仏語など) での指導技術」「複式学級指導法」「HIV/AIDS の知識」「インクルーシブ教育」「ICT の活用」などに関する学習も重要。
- ・講義、演習、教育実習などが効果的に配列されるべき。
- ・教員養成カリキュラムと教員養成の学年末や修了時の単位認定試験の内容の整合性を確保すべき。後者が知識を問う問題で占められていれば、実際の講義や学習スタイルは暗記型となりがちである。
- ・教員養成で教えられる知識や指導法と、児童生徒のカリキュラムで求められている教科知識や指導法 (課題解決型、生徒中心型授業など) との間の整合性の確保が重要。児童生徒のカリキュラムと教員養成のカリキュラムとの連動をスムーズに行うため、関連部局間の計画的な連携が必要。
- ・養成機関入学基準等を参考に学生の既習知識のレベルや教授言語能力を踏まえたカリキュラムとし、学生の教科知識・言語理解能力不足を補うため、補習授業の実施や補助教材の開発も検討すべき。入学前の中等教育段階での教科知識習得強化策も併せて行われるべき。
- ・理論偏重のカリキュラムを改め、授業実践力の伸長を重視した内容とすべき。
- ・養成段階で各教科の「教科内容と教授方法に関する知識 (Pedagogical Content Knowledge : PCK)」を習得する機会を教育実習と一体的に提供すべき。

2) 教育実習

- ・学級環境が乏しく多様なニーズをもつ多数の児童生徒を教えなければならないという厳しい環境での授業実践力を高め、生徒の発達の実相を知るうえでも、教育実習体験は極めて重要。
- ・先進国では、養成段階での実践力強化の観点から、教育実習が長期化する傾向。
- ・一方、実習期間の長期化は、教科知識の習得 (特に理数・外国語) をおろそかにするリスクもあるため、各国の個別の状況に応じて養成機関での学びと教育実習の間の最

適なバランスを検討すべき。

・教育実習が成果を上げるための施策オプション：

- ① 養成機関での座学と教育実習との間に一貫性・系統性・一体性を確保する。
 - －教員養成課程の最後に教育実習を位置づけるのではなく、養成段階の初期やコースの途中で実施するなどにより、体験と省察との効果的な往還を強化する。
 - －実習前に必要な教科知識と指導法について習得しておく。
 - －PCK についての学びは教育実習の直前に位置づける。
- ② 実習内容を十分に練り込んでおく。
- ③ 実習校当たりの実習生の数やメンター教員当たりの実習生の数を適正化する。
- ④ 教員養成機関と実習校との間の緊密な連携体制を構築する。
- ⑤ 実習生に実習期間中にアクション・リサーチなどの研究・省察の機会を与える。
- ⑥ 養成校講師と実習校のメンター教員の能力強化を図る。
- ⑦ 実習校のメンター教員のモチベーションの向上のため金銭的・非金銭的(昇進等)インセンティブを付与する。
- ⑧ 養成校講師による実習生の監督を強化するため、講師に対する交通費や交通手段の供与、実習の評価能力強化を実施する。
- ⑨ 教育実習の評価を養成課程修了要件に含むなどして、教員養成における教育実習の位置づけを向上させる。

(2) 養成校の講師の数の充足と知識・能力向上

- ・講義中心型ではなく、講師との学生との間の双方向の学びに適した授業環境整備の観点から、講師1人当たりの学生数を適正化すべき。
- ・養成機関講師に求められる職能基準を明確にしたうえで、同基準に基づき適切な人材を講師に採用すべき。
- ・養成校講師に求められる職能基準に準拠して養成講師のCPD制度を整備し、学長のリーダーシップの下、講師が学び続けられる環境を整備すべき。
- ・講師の学び続ける意欲を下支えするために、職能に応じた魅力的なキャリア・昇給体系を整備すべき。
- ・学習者中心の指導法については、ドナー等の支援により現職教員訓練を通じた普及が先行し、教員養成講師が置き去りにされている場合もある。そのような場合には、新しい授業法の知識・実践力向上のための現職教員訓練の対象に養成講師を含めることも検討すべき。

(3) 教員養成校施設・機材整備（遠隔プログラムへの対応含む）

- ・教員需要予測や養成機関の新設動向なども踏まえて養成機関の新設・整備計画が立てられるべき。
- ・教員養成機関の認証制度がある場合には、教員養成機関のインフラは認証要件を満たす必要がある。
- ・通学・寄宿制（特に後者）の教員養成はコストが高いため、遠隔プログラムの導入も検討に値する。その際、インターネット環境を含むICT設備の整備が肝要。携帯のメッ

ページ機能を活用した学習の事例もあり。

2-2-5 継続的職能成長（CPD）

（1）教員の質向上のための CPD

- ・ CPD は、教員ライフサイクルの各段階において設定されている職能基準を踏まえ、体系的な教員教育戦略や CPD フレームワークの下に実施されるべき。
- ・ CPD においては、短期の一過性で行政主導のワークショップや研修よりも、教員の主体性と能動性に基づく現場の教員のニーズに応じた OJT 型の学びや教員同士の学び合いの活動がより重視されるべき。
- ・ その観点から、カスケード式の研修よりも校内研修やクラスター（地域内の学校群）レベルの研修、自己学習などの分権化された CPD アプローチや授業研究やアクション・リサーチをより重視すべき（世銀の「教育成果向上のためのシステム・アプローチ（SABER）」もわが国の授業研究に言及）
- ・ 他方、効果的に実施されれば多くの教員を対象として新しい情報や知識の伝達が行えるというカスケード式の利点を生かしつつ、目的別にカスケード式と分権化型アプローチを使い分け、両者の有機的な組み合わせと持続性の確保が重要との意見もあり。
- ・ 途上国において効果的な職能開発が実施され、授業に生かされるために、以下のような条件整備や施策の重要性が指摘されている：
 - ① 教員養成段階で十分に教科知識や教授法についての基礎が築かれていないケースも多いため、養成段階の既習事項を詳細に把握したうえで現職教員研修を形成する。また、教員の属性（資格レベル、養成ルート、雇用種別）や知識・技能レベルに応じて研修内容を形成する。
 - ② 教員自身の研修内容の形成への積極的参加を促すことにより、研修に対するオーナーシップの醸成を図り現場のニーズを踏まえた研修内容とする。
 - ③ （特に初等低学年で）児童に対するアセスメントを行い、児童生徒の学習の具体的なつまずきの箇所を把握したうえで、それらの課題克服のための指導技能向上の観点から教員研修プログラムを構築する。
 - ④ 教員の学習者中心授業への慣れ親しみの度合いや授業実践環境の現状（教材、PTR、学校インフラ、授業時間など）を踏まえた現実的で具体的な研修内容を形成する。
 - ⑤ 授業研究については、当該国の教員社会や教員文化の受容性を踏まえ柔軟な導入を行い、それらに応じた工夫を行う。
 - ⑥ 研修講師には大学や養成校の講師だけでなく、学校現場のニーズを十分に把握した優秀教員等を積極的に登用する。
 - ⑦ 研修講師の質の向上のための研修は実践的な内容を重視する。
 - ⑧ 教員の研修参加や授業実践への活用の意欲を向上させるため、校長、視学官、同僚教員等のステークホルダーの間での意識の統一とサポート体制を構築する。
 - ⑨ 研修や教員同士の学び合い活動への参加意欲を高めるため、研修受講歴を教員評価基準に含め、優秀教員表彰制度等により努力や成果に対する承認（recognition）が得られる仕組みを整備する。

- ⑩ 学んだことを授業で実践するため、研修後の講師やメンター・同僚教員らによる授業観察と建設的なフィードバック、ディスカッションなどの機会を制度化する。
- ⑪ 研修内容と児童生徒がアセスメントで問われる内容との間の整合性を確保し、実践に必要な教材の整備等の授業環境を整える。(2-2-6「授業環境整備」を参照)

(2) 初任者研修

- ・入職して最初の数年がその後の教員のパフォーマンスと離職傾向を大きく左右するため、優秀なメンター教員の指導の下にすべての教員が良質な初任者研修を受講することが重要。
- ・初任者研修の内容は、教員の資格、既習レベルや属性に応じて個別に検討されるべき。
- ・初任者研修はCPD戦略の中に系統的に位置づけられ、養成課程での学びとの整合性・継続性が重視されるべき。

(3) 資格付与のための研修

- ・無資格教員、低資格教員に不足している知識や技能を十分に検証したうえで資格化プログラムの内容を構築すべき。
- ・教員が本来授業や授業準備に充てるべき時間を犠牲にして資格アップグレードのための研修に取り組むことの弊害を予防すべき。
- ・初等教員が資格をアップグレードして中等教員に流出する事態や、資格をアップグレードした教員に支払う給与が国家財政を圧迫する例もあり、政府が各教育段階での必要教員数や国家財政規模を踏まえ、資格アップグレード研修に対する一定の統制が行われるべき。

2-2-6 授業環境整備

(1) カリキュラム・教材・アセスメント

1) カリキュラム

- ・カリキュラムは、学習理論や研究結果を踏まえ、かつ当該国の社会文化的背景を踏まえて構築されるべき。
- ・カリキュラムは、児童生徒の就学前教育の有無、既習知識、授業時間なども踏まえ、現実的に達成可能な学習目標を設定すべき。
- ・意図されたカリキュラムの「実施」側面に配慮し、十分な時間をかけて分析・開発されるべき。
- ・異なる教育レベル間のカリキュラムの系統性を確保すべき。
- ・カリキュラム・スタンダードと教材、アセスメントの間の整合性を確保すべき。そのために関係部局・機関間で密接な調整を行うシステムを構築すべき。

2) 教材

- ・カリキュラムに合致した良質な教科書の作成には、少なくとも2～3年の十分な時間的余裕を確保して、計画的に開発が行われるべき。
- ・教科書が唯一の教材という場合には、教科書の中に多くの練習問題や参考資料を取り入れた実践的な内容とすべき。

- ・教科書の内容を補助し抽象的な概念を具体的に説明するための、児童・生徒用の副教材や現地語での児童生徒用副教材の開発・普及も有用。
- ・教員用指導書の開発と普及も有用。理数科など、汎用性の高い分野では、指導書の地域内協力も検討し得る。
- ・メディア教材の活用は、必要な機材と教員の活用能力が確保できれば教育の質と学習成果の地方格差の是正に効果がある。
- ・教科書・教員用指導書の開発・普及は、教材解釈 / 活用に係る教員の能力強化研修と併せて実施されるべきであり、異なる関係部局間の密接な調整と協力が重要。
- ・教科書検定委員の資質能力強化と透明で信頼性の高い検定システムの構築が重要。
- ・学校レベルに教科書選定の権限が委譲されている場合は、校長や教員に対する教科書選定能力強化が併せて実施されるべき。
- ・教科書印刷と配布の民営化や自国企業の参入の促進等の方策により教科書1冊当たりの単価を下げ、生徒1人当たりの教科書数を改善させるべき。
- ・学校や教育行政機関による教材の維持管理能力の強化が図られるべき。

3) アセスメント

- ・児童生徒の学習成果のアセスメントのあり方は、授業を方向づける重要な要素であり、その内容、方法、設問の表現方法、言語、使用される用語等を意図されたカリキュラムとアラインさせることが重要。
- ・その観点より、カリキュラム開発局と試験局との間の密接な調整と試験問題作成官に対する能力強化が重要。
- ・授業改善には、日々の授業・指導の改善に即効性のある形成的評価をより重視すべき。形成的評価は学習困難な生徒の早期発見にも役立てられる。
- ・形成的評価が効果的に行われるために、教員の能力強化が併せて行われるべき。(多様な評価方法、適切な発問、結果の解釈、生徒へのフィードバック力の能力強化)
- ・経験の浅い教員でも使いこなせるような形成的評価のための参考書や設問のリソースバンクなどの開発・普及も有用。
- ・形成的評価の実施は教員への負担を増やすことになるため PTR の縮小と教員の理解も肝要。

(2) 学校施設・設備 (2-2-2 (9)「勤務環境の整備」も参照)

- ・安全・安心が確保され必要な教育備品が整備された学校・教室環境の確保が重要。
- ・学習の目的に応じて個別学習やグループワーク、教員の机間巡視等を柔軟に行える教室環境を整備すべき。
- ・過密教室は生徒中心型授業の効果的実施の阻害要因となるため、教室不足の解消が重要。
- ・カリキュラムの要請に応じコンピュータやインターネット環境の整備。
- ・理科実験室、図書室、校庭、トイレ、手洗い場、給水施設の整備。
- ・職員室、教材保管倉庫の整備。
- ・学校インフラの保守管理についての教員の能力強化を実施すべき。

(3) 学級規模の適正化と実質的授業時間の確保

- ・途上国における望ましい学級規模として、「EFA ファスト・トラック・イニシアティブ (EFA - Fast Track Initiative : EFA-FTI)」のインディカティブ・フレームワークで示された「PTR 40 人」を基準としている文献が多い。
- ・初等段階においては、最低でも年間 850 ～ 1,000 時間の授業時間が確保されなければならないとの見解が示されている (UNESCO 2004)。
- ・途上国では法令授業時間に比べ、実質的授業時間が少ないことが問題であり、二部制・三部制解消のための学校インフラ整備、教員や児童生徒の欠勤や遅刻への対策等が講じられるべき。
- ・教員が授業に出席していても、教員が学習活動以外に授業中に実際に学習活動が行われている時間 (time-on-task) が少ないことも問題であり、教員の怠慢に対する適切な対応や授業時間の効果的な活用についての能力強化が重要。

(4) 校長のリーダーシップ向上

- ・校長の組織管理能力と生徒の成績との間には極めて有意な相関がある。
- ・校長には学校管理者としての役割だけでなく、教員の授業や出席を監督・評価し、必要なフィードバックと助言を与え、教員の CPD を支援するといった、「学習活動のリーダーとしての役割」を強化すべき。
- ・「学習活動のリーダー」としての役割を果たすためには校長が効果的な指導法やカリキュラムに精通していることが重要。
- ・優秀でやる気のある人材を校長に登用するために、校長の報酬を魅力的なものとし、業績に応じた報酬体系を整備すべき。
- ・校長がリーダーシップを発揮するために、実践的な研修により能力向上を図るべき。

2-2-7 教員の評価と処遇

- ・視学官や校長、親・コミュニティが定期的な教員の出勤に係るモニタリングを行うべき。出勤率と報酬の連動は、評価者の不正行為に対する措置が十分取られれば、欠勤の防止に効果がある可能性がある。
- ・授業を改善するには形成的評価を特に重視すべきである。視学官、指導主事、校長や同僚による授業観察や教員本人のポートフォリオ等を用いて、不十分な教員の知識や技能を特定して教員の資質向上に生かす。
- ・視学官 1 人当たりの担当学校数を適正化すべき。
- ・教員評価の結果に基づき、知識や能力を補強するため、入職から退職までの全期間にわたり能力向上の機会研修・講習を提供することが必須である。
- ・勤務評定の結果を教員の処遇に反映する総括的評価も教員の意欲や努力が報われ評価される体制をつくるために検討され得る。
- ・教員の評価と処遇の連動については、単純に児童生徒の成績に応じて行うことは問題が多く、教員の職能基準に応じて校長や同僚評価など、包括的な評価が検討されるべき。
- ・評価の妥当性と信頼性向上のため、視学官や校長などの評価者の資質能力向上と、評価力の評価が定期的に行われるべき。

- ・もとより教員評価の妥当性を確保することは難しく、また教員の協働性を損なうリスクがあるので、能力給の是非については議論が分かれる。能力給により教員間に差をつけるのではなく、困難校や学習遅滞児を担当する教員に金銭的インセンティブを与えたり、教員個人でなく成績向上がみられた学校に対しボーナスを支給するなどの制度の方が効果が高いとの意見もある（UNESCO 2014）。
- ・教員の業績評価と評価結果に応じた賞罰権限を親やコミュニティに与えるべきとの意見もあるが、親やコミュニティの評価能力等の問題により途上国での効果は十分に検証されていない。
- ・教員の行動規範（Code of Conduct）の策定と遵守も重要。

2-3 まとめ

学力を形成することが授業の第一目的であり、それを責任者として具現するのが教員である。そして、授業の実践者である教員の能力形成はその中核となるものである。

本章では、主要文献のレビューを通じ、教員の職能開発は、教員のライフサイクルの観点から一体的にとらえられるべきで、また、各段階の教員に求められる資質能力を踏まえた包括的な教員教育戦略の下、一貫性をもって行われるべきであることを示した。ここで言う教員の職能基準とは、児童・生徒のカリキュラムで示されている学習の目的（児童生徒が習得すべき能力基準）が踏まえられていなければならない、両者の統合が必須であることも明らかにした。また、近年は、教員養成段階においても入職後の継続的職能開発においても、実践力の伸長が重視されており、教員が児童生徒の形成的評価を実施し、継続的な授業改善に役立てていくことが求められている。

主要文献においては、また、優れた専門性と高いモチベーションとコミットメントをもつ人材を確保・定着させるためには、教員教育を充実させるだけではなく、教員の給与や待遇、社会的地位を魅力的なものとし、勤務環境を整え、併せて教員養成入学要件、教員資格取得要件、採用要件を引き上げることが重要との認識が示されている。

また、教員養成段階や現職教員研修によって学んだスキルを授業での実践に移すためには、視学官や校長や同僚教員などのステークホルダーによる十分な理解や支援とともに、十分な授業時間、授業に適した学校施設、適正な学級規模、カリキュラムとアラインした各種教材やアセスメント等の授業環境の整備が不可欠であるという点も一定の合意が得られている。こうした授業環境については、一般的に教員政策には含まれないが、教員の授業実践を左右する極めて重要な政策領域である。

さらには、教員が入職後も継続的に資質を向上していくため、教員の資質能力や努力を適正に評価していくことが重要である点についてもおおむねコンセンサスがある。ただし、教員の評価の難しさとも相まって、教員の評価主体を誰にすべきか、何を基準に評価すべきか、評価の結果を教員の処遇に反映すべきかについては相反する意見がある。近年の成果主義を重視する潮流の下、教員の業績評価と連動した昇給制度（メリットペイ）の構築をすべきという意見が世界銀行などから示されているが、UNESCO ではこうしたメリットペイは教員の協働性を失わせるリスクもあり、能力給により教員間に差異をつけていくことには慎重になるべきとの立場を取っている。教員評価の結果を処遇に反映すべきかについてはこのように意見の一致がみられていない。他方、教員の業績を定期的に評価し、その結果を授業改善に生かしていくこと（教員評価の形成

的評価)の重要性については一定のコンセンサスがある。その際に重要なことは、評価者の能力を確保し、評価を受けて教員が必要な職能開発を行える機会が与えられることであることが示唆されている。

一方、途上国では、教員の質もさることながら、教員不足も深刻である。厳しい財政事情にもかんがみれば、授業に適した学級規模(途上国ではPTR 1:40が目安とされることが多い)を実現するには、一般的に理想的とされる大学レベル以上での教員養成や4年以上の養成期間を確保することは現実的ではない場合もある。実際に、途上国では教員養成レベルや期間が引き下げられたり、無資格や低資格教員の雇用が行われてきた。問題は、これらが十分な対策が講じられないまま“なし崩し的に”行われてきたことである。短期的にはこうした施策は致し方ない側面もあるものの、本来は、これらが引き起こす教員の質の低下を最小限に食い止めるために、入学者のレベルに応じた教員養成カリキュラムの見直しや補習授業による教科知識や教授言語知識・技能の習得の実施、入職後の資格付与研修等が計画的かつ一貫性をもって行われるべきである。

このように見ていくと、教員政策は、各領域が極めて密接に関連しており、各国の状況に応じ、最適な組み合わせが検討され各政策間の整合性と一貫性を確保することが何にもまして重要であるといえる。

しかしながら、途上国においては、教育行政が縦割りで関連部局の調整が十分に行われず、ドナーの支援も調整不足のまま、各種教員政策や新カリキュラムの導入などが進められているケースが多い。JICAではこれまで、授業改善の中核としての教員の現職教員研修を中心に支援してきたが、文献レビューの結果を踏まえれば、協力が効果を上げるためには、教員の魅力向上と優秀な人材の確保・定着のための各種施策、教員評価、授業・勤務環境整備、などが包括的に行われ、同時にこれらの政策間の整合性が確保されていることが大切であるといえよう。ただし、これらの政策領域は、財政的なインプリケーションや、教員組合との交渉力学によるところも大きいと、外部者としてどのような協力が必要であるかについては改めて検討が必要であり、次章以降の横断的分析と事例分析に譲ることとしたい。

< 参考文献 >

- OECD (2005) *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris, France: Education Policy and Training Division, OECD.
- Mulkeen, A. (2013) *Teacher Policy in Primary and Secondary Education in Development Cooperation: Discussion Paper*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
- Scheerens, J. (2000) Improving School Effectiveness. *Fundamentals of Educational Planning* no 68. Paris: UNESCO-IIEP.
- UNESCO (2004) *EFA Global Monitoring Report 2005 Quality Imperative*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2014) *EFA Global Monitoring Report 2013/14: Teaching and Learning – Achieving quality for all*. Paris: UNESCO.
- Vegas, E. and Ganimian, A. (2013) Theory and Evidence on Teacher Policies in Developed and Developing Countries. IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-438.
- Villegas-Reimers, E. (2003) *Teacher professional development: an international review of the literature*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning.

第3章 分析対象国における教員政策と外部支援の分析結果

3-1 バングラデシュ

3-1-1 バングラデシュの教員政策の特徴

バングラデシュでは、初等教育を対象とするサブセクター・ワイド・アプローチ（SWAp）によるプログラムとして、累次の「初等教育開発プログラム（Primary Education Development Program : PEDP）」PEDP（1998～2003年）；PEDP 2（2004～2011年）；PEDP 3（2011～2016年）が、ドナーの支援を受けつつ実施されている。教育省とは別に初等大衆教育省という独立した省を編成していること、普通学校とマドラサ校⁸が並存していること、中等学校のほとんど（98%）が私立で、かつ、政府から補助金を受け取っていること、教員採用後に教員資格取得のための研修を受けること、などが特徴的である。

（1）求められる教員像の明確化－教員の職能基準の設定

バングラデシュでは、2011年の「初等教員教育・開発における国家戦略計画（National Strategy and Plan of Primary Teacher Education and Development）」において教員、校長、郡教育事務所長補佐などの職能基準（standards and competencies）が提案されているが、正式な政策としては採用に至っていない。

（2）優秀な人材の確保と人材配置

バングラデシュでは、教員の社会的地位が低く、キャリア向上機会も限定されており、効果的な学習を実践するインセンティブがないことから、モチベーションが低い（世銀2013）。また、給与水準も低く、他の公務員と比較しても必ずしも高いとはいえないため、とりわけ都市部では、禁止されている家庭教師になる、あるいは、常に給与の良い仕事を探して離職するという問題が発生しているという（JICA 2012）。他方で、女性教員に関しては、家族や社会に広く尊敬されており、労働条件も良いことからより満足度が高いという指摘もある（世銀2013）。

教員の採用制度の整備は初等レベル、中等レベルともに進んでいる。初等教員に関しては、「質の高い、実力本位の採用方針」を掲げ、競争試験を実施している⁹。また、中等教員に関しても、標準化された透明性のある基準が守られるよう、国家教員登録及び認証局（National Teacher Registration and Certification Authority : NTRCA）を設立し、政府から補助金を受け取っている学校（ほぼすべての中等学校）は、各学校の学校運営委員会（住民代表を含む）の責任で、例外なくNTRCAから教員を採用しなくてはならないと定めている。NTRCAに登録するためには、学位取得と競争試験への合格が要件である。ただ、競争試験の実施においては課題もあり、世銀（2013）は、初等教員の競争試験の合格点が33%（2012年）と非常に低く設定されていることで、優秀な成績を修めた候補者を採用するというメッセージを送ることができていないと指摘している。

教員の給与水準については、世銀が教員のパフォーマンスに基づく incentive / 給与方式

⁸ イスラム教育を中心に政府の標準カリキュラムに加えた学校。アラビア語教育に力を入れている学校もある（JICA 2009）。

⁹ 新規採用教員の60%を女性とする政策が施行されている。このため、新規教員採用資格において、男性は学士が必要なのにに対し、女性は後期中等学校修了と要件が緩和されている（JICA 2012）。

の導入について提案したものの、政府側から時期尚早として却下されており、PEDP 3でも教員給与に対する特別な対応・関与はなされていない（JICA 2012）。

小学校教員については、採用後に初等教員研修校（Primary Teacher Training Institutes : PTI）で1年間の研修を受け、正規の初等教員資格（Certificate in Education : C-in-Ed）を取得するのが慣例であるが、18カ月の教員養成課程修了資格（Diploma in Education : DPEd）の導入が7つのPTIsで試行的に始まっている（JICA 2009）。小学校で最低5年教えることを条件とした優秀な学生への奨学金の給付制度も存在する（MoP 2011）。

（3）教員養成

バングラデシュにおいては、現状では教員養成に関して、採用前の養成や学位授与を行う機関が存在していない（世銀 2013）。そのため、試行的に導入を進めているDPEdを、将来的には、現職教員研修だけでなく、新規教員養成制度として定着させたいという意向がある（JICA 2009）。DPEdでは、新カリキュラムに対応し、実習期間を現行の3カ月から9カ月に増やすこと、教科知識だけでなく教授法にも重点を置くこと、などが想定されている。

また、PTIsでは過去10年近く新規採用が行われていないなど、教員研修関連機関は深刻な人員不足に直面しているが、これは、バングラデシュ公共サービス委員会内部の煩雑な採用プロセスがボトルネックになっているとの指摘もある（JICA 2009）。さらに、PTIs教官は、採用時に教科の専門官として雇用されないため、転勤に伴って全く異なる科目を教えることが少なからずあり、新任教員に対する十分な教授法の指導ができないという問題もある（JICA 2013、世銀 2013）。

（4）継続的職能成長

バングラデシュでは、現職教員研修は、ほとんどが初等教育で実施されており、科目別研修（郡リソースセンター、年2回）、サブクラスター研修（郡教育事務所、年6回）に加えて、一般的な教授法の向上を目的とした基本研修（郡リソースセンター、年数回）が実施されている。これら研修は、「初等教員教育・開発における国家戦略計画（2011年6月承認）」に基づき実施されており、従来のSupply-driven型からNeeds-based型へのシフトがうたわれている（JICA 2013）。マドラサ校の状況は異なり、初等教育では現職教員研修が全く実施されておらず、中等教育においても全国で1つしか研修機関がない（MoP 2011）。

教員資格を取得するため、採用後に教員養成機関で研修を受け正規の教員資格を取得するのが慣例であるが、すぐにC-in-Edコースや教育学士（Bachelor in Education : B.Ed.）コースに入れない場合は新任者研修が義務づけられている（MoE 2011）。初等教員資格については、前述のとおり、DPEd（18カ月間）への切り替えが進められている。バングラデシュにおいては、継続的職能成長への取り組みは十分ではなく、2008年時点では、C-in-Edをもつ初等教員は71.9%、適切な研修を受けた中等教育レベルの教員はわずか53.5%と推定される（UNESCO 2011）。

(5) 授業環境整備

バングラデシュでは、小学校の実際の授業時間は35分中15分程度という報告もある。また、祝日の多さ、小学校の約90%で実施しているダブルシフトなども授業時間が国際基準を下回っている原因と考えられる（UNESCO 2011、世銀 2013）。また、講義偏重が指摘されており、小学校では平均して63%の時間が講義に充てられているという報告もある。この傾向は都市部の教員により顕著である。原因としては、カリキュラムの分量が過剰であることが考えられる（UNESCO 2011）。

初等教育では、約10年ぶりにカリキュラム・教科書の改訂が行われ、2013年1月から施行されたものの、拙速な改訂作業から質に課題があり、再改訂を進めているところである（JICA 2013）。世銀（2013）の報告によれば、カリキュラムには小学校で身に付けるべき目標が掲げられているが、小学校教員には十分浸透しておらず、目標をすべて正確に列挙できた教員はわずか（ベンガル語4%、算数1%）で、1つも挙げられなかった教員も多い（ベンガル語27%、算数32%）。

国家カリキュラム教科書・開発局（National Curriculum and Textbook Board : NCTB）により、2009年以降第1学年から第10学年の教科書が無償で配布されることとなり¹⁰、また、2011年から教科書印刷に国際競争入札が導入されている。副教材（地球儀、地図、絵、教育キットなど）についても、ほぼすべての政府小学校と非政府登録小学校に配布されている（JICA 2009）。

児童の学習理解度を調べるための全国学力試験は、初等では2001年、2006年、2008年、2011年に、中等では2012年に初めて実施されている。結果は芳しくなく、児童生徒の読み書き、計算能力アセスメントの結果を見ると、第5学年のベンガル語の習得はわずか25%、算数はわずか33%、第8学年では、ベンガル語、英語がともに44%、数学が35%であった。家庭の経済状況に起因する格差とともに、同地域内でも学校間の格差が大きいことが指摘されている（世銀 2013）。

小学校における全国統一試験は2009年末より導入され、国家初等教育アカデミー（National Academy for Primary Education : NAPE）が試験問題を作成し、初等教育局の監理・監督下で実施している。2012年から段階的に応用力、考える力を問う試験問題へと改革を進めている（JICA 2012, 2013）。試験は各郡によって運営されているが、関係者への統一的な研修も行われていないことから、品質管理に課題があるとの指摘もある（世銀 2013）。

他方、中等教育試験は Boards of Intermediate and Secondary Education（BISEs）が所管しているが、知識や情報の暗記中心の試験を作成しており、推論、理解力、応用、分析、統合といった能力への配慮がほとんどない。また、試験結果に関して、経年的あるいはBISEs間の比較ができないこともあり、試験結果は教員や教員養成課程の講師が授業を改善するために活用されていないのが現状である（UNESCO 2011、世銀 2013）。

学級規模の適正化に向けた取り組みについては、2014年までに学級規模を25名、教師

¹⁰ 教科書は国定教科書であり、印刷配布もNCTBがその責任のすべてを担っている。年間の3分の2をほぼ全職員が印刷所のモニタリング等に費やしており、カリキュラムや教科書の中身の調査研究をする時間は限定的。高い専門性を必要とする組織であるはずが、配属されている職員は必ずしも十分な専門性を有していない。第6次5カ年計画内では、NCTBがカリキュラムに特化できるよう Independent Textbook Evaluation Committee を設立したとの記載がある（JICA 2013、MoP 2011）。

1人当たりの児童・生徒数（PTR）を30名とすることが目標とされている（MoP 2011）。

バングラデシュにおいては、校長のリーダーシップは弱く、学校パフォーマンスの管理を任された指導者というよりも、通常の教員ととらえられがちである。これは、教育制度が中央集権的で、郡や学校レベルへの権限委譲が非常に限られるためと考えられる（世銀 2013）。

（6）教員評価と処遇

バングラデシュにおいては、学校の視察と監督は郡教育事務所職員が所管している。教員のパフォーマンスに基づく契約形態の導入による教員へのインセンティブ供与が検討された（MoP 2011）ものの、実現には至っていない。また、小学校質的水準指標（Primary School Quality Level : PSQL）の項目に基づく学校の格付け（A～D）が郡教育事務所によって毎年実施され、公表されているが、現在のところ顕彰制度や報奨金とのリンクはない（JICA 2009）。

教員の処遇体系については、受講した研修と昇進の関連づけが検討されているところであるが、現状では人事・昇格制度が未整備のため、経験を積んだ教員が校長や郡教育行政官などに昇進する仕組みがなく、教員養成校の教官・指導主事のような教員経験が必須と思われるポストにも教育の専門性を有しない人材が採用されるなどの課題を抱えている（JICA 2012）。

以上に述べてきたバングラデシュの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下ようになる。

「優秀な人材の確保」「授業環境整備」などで取り組みが進んでいるようにみられるものの、取り組みが不十分な分野も散見される。なかでも、採用前の教員養成は「空白地帯」となっており、試行中の DPEd の成果が期待されるところである。

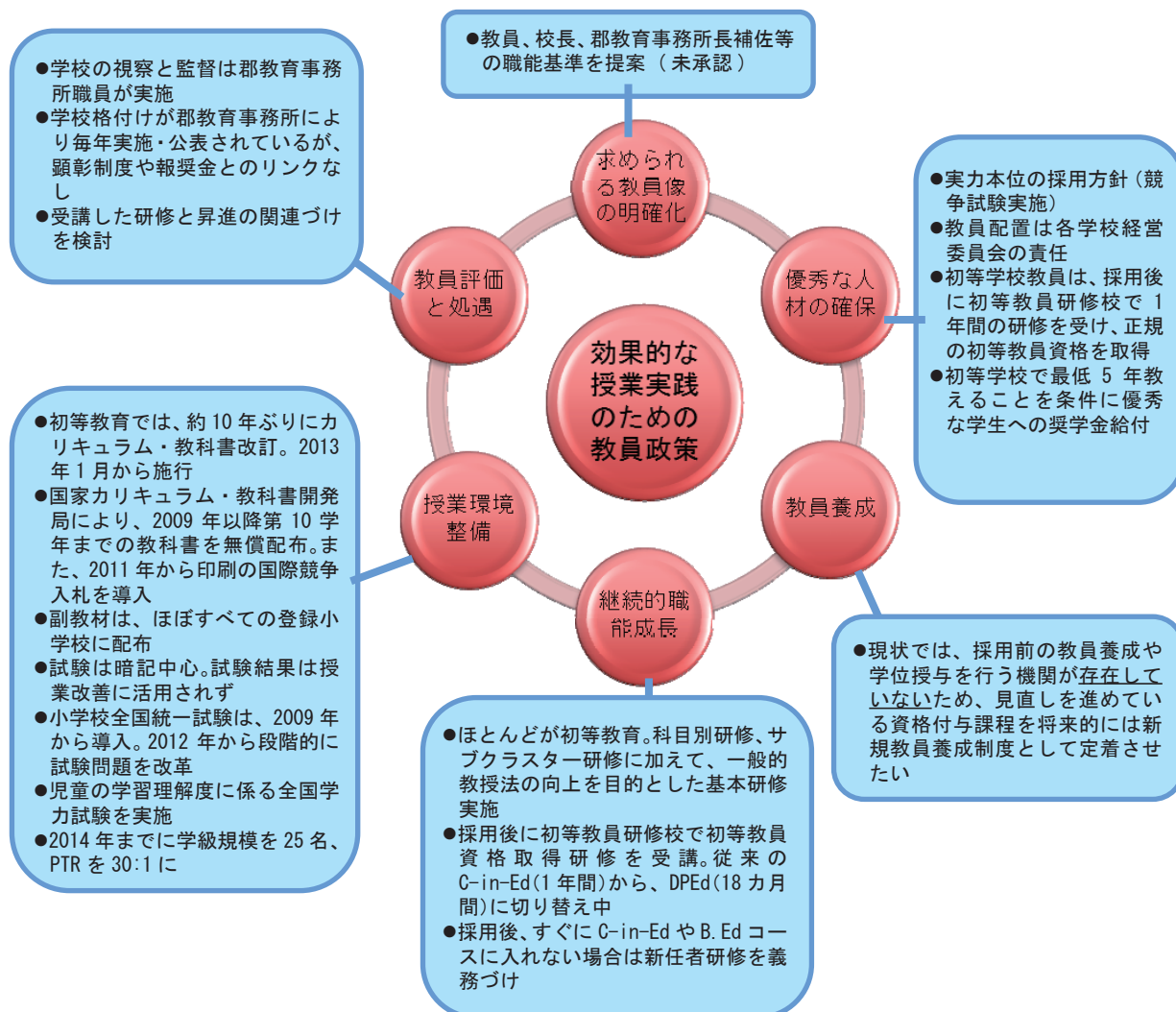


図 3-1 効果的な授業実践のための教員政策の概念図（バングラデシュ）

3-1-2 バングラデシュにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

バングラデシュでは、初等教育を対象とするサブ SWAp によるプログラムとして、PEDP がドナーの支援を受けて実施されている。PEDP 2（2004～2011年、2年延長）では11ドナーが、2012年からの PEDP 3では9ドナーが参加¹¹している。日本も PEDP 3に貧困削減支援（PRS）無償を拠出し（教育セクターでは世界初）、財政支援への参加を始めた。このほか、中等教育では、世銀が2008年より貧困層の生徒のアクセス改善を柱とした Secondary Education Quality and Access Enhancement Project（SEQAEP）を、ADBが教師教育への包括的な取り組みとして Second Teaching Quality Improvement in Secondary Education Project（TQI）を、それぞれ実施している。

¹¹ ノルウェーとオランダは本国の政策転換で初等教育支援を継続しないこととなり、撤退した。

表 3-1 教育セクターにおける援助モダリティ (2013年12月)【バングラデシュ】

PEDP	モダリティ	支援ドナー	概要
PEDP 3 : 2011-16	セクター財政支援	世銀、ADB、DFID、EU、AusAID、Sida、CIDA、UNICEF、JICA	PEDP 3 の定めるプログラム予算コード (Program Budget Heads : PBHs) にイヤマークするかたちで財務省の口座 (Consolidated Fund) に拠出。Results-based Approach を採用し、29 のサブコンポーネントのうち9 つについて、Disbursement Linked Indicators によるプログラムの進捗管理を導入。
	プロジェクト型支援	UNICEF (EU と AusAID が協調融資)、DFID、JICA 等	ドナー側がプログラムの枠組みのなかで単独の技術協力を実施。同時にセクター財政支援も行っている。
PEDP 2 : 2004-11	プールファンド型資金協力	ADB、DFID、EC、オランダ、CIDA、ノルウェー、Sida、世銀	PEDP 2 にイヤマークするかたちでドナーからの資金が ADB の信託基金に拠出され (プールファンド)、運営管理される。世銀だけは、別途独自の資金口座を開設・管理している。複数の異なるドル口座・タカ口座があるため、予算執行には複雑な手続きを要する。
	プロジェクト型支援	UNICEF/AusAID、JICA	ドナー側がプログラムの枠組みの中で単独の技術協力を実施。セクター財政支援をしないことから、「Parallel」といわれる。

出所：コンサルタント作成

(2) 財政支援型援助

上の表が示すとおり、バングラデシュでは一般財政支援は行われていない。他方で、初等教育セクターでは積極的な援助協調が進み、PEDP 2 の SWAp に基づくプールファンド型支援 (ADB が信託基金を管理) が PEDP 3 では Treasury Fund 型 (財務省に拠出) まで深化している。PEDP 3 では、result-based management が導入され、9 つのディスバースメント・リンクド指標 (Disbursement Linked Indicators : DLIs)¹² によるプログラム進捗管理 (UNICEF 以外の援助機関は採用) が行われている。公式ミッションとして、PEDP 3 全体の進捗評価、次年度活動計画の協議などを主な目的に毎年5月に2週間程度実施される Joint Annual Review Mission (JARM) のほか、年2回行われる (9月と1月に数日間) DLIs 達成評価を目的とした Joint consultation meeting がある。

¹² 資金の73.3%がリンクされている。ディスバースメント・リンクド指標 (DLIs) は、①新規教員採用試験が計画に基づいて、透明性と公平性の高い制度により実施される、②すべての初等教員研修校で新しい教員資格付与研修が実施され、年間11,000人の新任教員が研修を受ける、③新学期開始時までに新しい教科書が児童に配布される、④2014年以降段階的に改訂カリキュラムに基づく教科書が導入される、⑤学校運営委員会が強化され、すべての小学校が交付金を活用して運営改善を促進する、⑥ニーズに応じた教室建設、トイレ整備、安全な水の整備、既存校舎の維持管理が計画に基づき完了する、⑦現行の限定的な教育統計が拡充され、すべての学校と児童を対象とする、⑧5年生卒業試験で児童の学力、応用力を問う試験が実施され、分析結果が広く共有される、⑨初等教育人材 (教員と教育行政官) の人事制度が改訂され、キャリアパスが構築される、である。

(3) 非財政支援型援助

初等教育では、PEDP 3 の枠組み内で教師教育に単独の技術協力を実施している UNICEF (EU と AusAID は協調融資)、JICA 等についてまとめる。また、中等教育では、主に ADB の取り組みを扱う。

1) 求められる教員像の明確化

ADB は現在実施中の「中等教育教員質の改善プロジェクト(Teaching Quality Improvement in Secondary Education Project : TQI) フェーズ 2 (2012 ~ 2017 年)」において、中等教育における教員及び校長の職能基準の導入を行っている。

2) 優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化についての支援は行われていない。

3) 教員養成

教員養成については、初等教育では JICA、UNICEF、DFID が、中等教育では ADB が支援を行っている。

JICA は「小学校理数科教育強化計画フェーズ 2 (2010 ~ 2016 年)」において、同フェーズ 1 (2004 ~ 2010 年) で開発した教員用理数科教育パッケージ (Teaching Package) の新教員養成カリキュラム (Diploma in Education : DPed) 及びモジュールへの統合を行ったほか、全国の初等教員研修校教官に対する研修実施能力の強化及び教育パッケージの活用方法に関する研修を実施している。DPed の開発・実施にあたっての技術協力は、JICA、UNICEF、DFID が共同で実施した。

中等教育においては、ADB が TQI フェーズ 1 (2005 ~ 2011 年) において、教員養成教材の準備、教官の認証、教員養成機関の施設修繕等を、同フェーズ 2 では、大学と教員養成機関のパートナーシップ構築、及び英語指導に関するモデル教員養成機関の設立等を実施している。

4) 継続的職能成長

授業法改善のための継続的職能成長への支援を行っているのは JICA 及び ADB である。

JICA は「小学校理数科教育強化プロジェクトフェーズ 1」において、試験校教員を対象に児童中心の教授法についての研修を実施し、同フェーズ 2 では、それらを踏まえた教員研修制度・内容の改善、及び対象 360 校における教授法の改善に取り組んでいる。

ADB は TQI フェーズ 1 において、中等教育レベルの学校クラスターやリソースセンターを活用した現職教員研修への支援、及び郡リソースセンターの施設整備を実施した。

5) 授業環境整備

授業環境整備については、JICA、世銀、ADB、イスラム開発銀行等が関与している。

JICA は「小学校理数科教育強化プロジェクトフェーズ 1」において、教員が指導に困難を覚える単元を補助するための教員用理数科教育パッケージ (Teaching Package) を

開発し、1～4年生用は PEDP 2 予算により全国 6 万校の小学校や教員研修機関に配布された。また、初等教育理数科カリキュラム及び教科書についての分析と提言を行ったことが、同フェーズ 2 でカリキュラム並びに教科書改訂への支援へとつながった。世銀と JICA は教科書の国際競争入札実施への支援も行っている。

世銀と AusAID が合同で初等教育の全国学力試験実施を支援したほか、世銀単独で中等教育の学習成果のモニタリングを支援している。

学校施設・設備については、イスラム開銀が 20 県 70 郡で 180 小学校を建設したほか、世銀も SEQAEP で中等学校における安全な飲料水やトイレ施設の整備を実施している。

また、ADB が現在実施中の TQI フェーズ 2 において、学習の効果を高めるためのメディア教材をパイロット的に供与している。

6) 教員評価と処遇

教員のモニタリング・評価については、いずれも中等教育において、世銀が SEQAEP で効果的なモニタリング・評価システムの構築を、ADB が TQI フェーズ 2 で校長による授業モニタリングの制度化を支援している。

以上に述べてきたバングラデシュの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようなになる。

バングラデシュ政府の教員政策において取り組みが進んでいた、「優秀な人材の確保」への支援はなく、「授業環境整備」については政府の施策を後押しするかたちでの支援が行われている。また、「空白地帯」となっていた採用前の教員養成については、JICA をはじめとするドナーからの手厚い支援が行われていることが分かる。また、課題の多い「教員評価と処遇」については、中等教育での取り組みが目立つ。

JICA と ADB の支援が関連する複数の分野に及んでいることは注目に値する。JICA は、初等教育の理数科教育パッケージ開発を切り口として、「継続的職能成長」から「教員養成」や「授業環境整備」といった周辺領域へと展開し、一貫性のある支援を行っている。ADB も中等教育への支援を長く続けるなかで、「教員養成」に軸足を置きつつも、「継続的職能成長」から「求められる教員像の明確化」や「教員評価と処遇」へと支援分野を変化させてきていることがうかがえる。

6	Net Enrolment rate, primary education (boys and girls)	95.6% (2010) 92% (B) 99% (G)	98% 96% (B) 99% (G)
7	Gender parity index of GER	1.09 (2010)	1.03
8	NER Range between top 20% and bottom 20% of households by consumption quintile	Bottom 20 : 58% Top 20 : 80% .	70% 90%
9	Upazila level composite performance indicator a. Annual improvement of 20 % lowest performing Uapzilas b. Range between top 10% and bottom 10% Upazila	1.26 (2010) 0.72 (2010)	1.56 0.55
10	Number and types of functions delegated to districts, upazilas and schools	2011 年 7 月に確定	Significant increase expected
11	Expenditure of block grants (conditional and unconditional) for upazilas and schools	Upazila (UPEP) : 0 School (SLIP) : BDT 20,000 per school	Significant increase expected
12	Completion rate, primary education (boys and girls)	54.9% (2009)	75%
13	Dropout rate by grade	I : 8.5% II : 3.0% III : 7.7% IV : 12.2% V : 9.5%	5.5% 4% 5.5% 6% 2%
14	Number of input years per graduate	8.0 (2010)	7
15	Percentages of schools that meet composite primary school-level quality indicators	17% (2010)	70%

* ハイライト部分は、JICA 技プロとの関連指標

<参考文献>

JICA (2009) 『バングラデシュ国 初等教育基礎情報収集・確認調査報告書』

JICA (2012) 『バングラデシュ国基礎教育セクター ポジションペーパー』

JICA (2013) 『初等教育アドバイザー専門家業務完了報告書』

Ministry of Education (2011) National Plan and Strategy for Primary Teacher Education and Development.

Ministry of Education (2010) National Education Policy 2010.

Ministry of Planning (2011) Sixth Five Year Plan FY2011-FY2015 : Accelerating Growth and Reducing Poverty.

The World Bank (2013) Bangladesh Education Sector Review -Seeding Fertile Ground : Education That Works for Bangladesh. Human Development Sector, South Asia Region.

UNESCO (2011) World Data on Education VII Ed.

3-2 インドネシア

3-2-1 インドネシアの教員政策の特徴¹³

インドネシアにおける教員改革は、主に2005年の教員講師法¹⁴(Law on Teachers and Lecturers)制定とその施行というかたちで進展してきた。同法により、教員の社会的地位の回復を第一目標とし、要件を満たした教員への「専門性手当 (professional allowance)」¹⁵として給与を倍額にする Certification プログラムが実施されることとなり、その実施機関として、教職員資質向上総局 (Director General for the Quality Improvement of Teacher and Education Personnel) が誕生した。同総局には、教員マネジメントに係る事実上すべての権限が与えられたが、2008年には教育省内の組織改編により、その権限は他の総局と新設された人材資源開発質保証機構 (the Board for Educational and Cultural Human Resources Development and Quality Assurance for Education) に委ねられることとなった。

(1) 求められる教員像の明確化－教員の職能基準の設定

インドネシアでは、2003年「国家教育制度法 (Law on the National Education System)」を受けた「国民教育基準」(2005年政府規程)に基づき、教育省令により、指導主事(2005年)、校長(2007年)、教員(2007年)等の最低限満たすべき要件がそれぞれ定められた。教員の職能基準については、2005年教員法により4つの側面 (pedagogic, personal, social and professional) から詳細な定義がなされている。

(2) 優秀な人材の確保と人材配置

インドネシアでは、教育水準・給与水準¹⁶・専門性・モチベーションの低さといった複合的な要因により、近年教員の社会的地位の低下が続いていた。こうした状況にかんがみ、2005年教員法を契機とした、教員の社会的地位回復と専門性向上を目的とした取り組みが始まり、certification (教員資格) 取得者の給与を倍にするプログラムが導入されることとなった。

プログラム開始当初、certification 取得には、学士号に加え、①履歴書、出版物・論文、現職教員研修への参加証明、モデル授業計画などから成る「ポートフォリオ」が地方教員教育機関に評価されるか、②90時間の研修プログラムを受講し、簡単な試験を受けることが条件とされていたが、certification 取得者の専門性の向上が担保されなかった¹⁷こともあり、2012年からは「ポートフォリオ」方式が廃止され、試験により教員の能力を測ることに方針が変更された。しかしながら、教員組合からの政治的圧力や確保した予算執行の要請により、試験は形式的なものにとどまってしまう¹⁸、教員の専門性の向上という目

¹³ 本節の内容は、特段の断りがない場合、The World Bank (2014) による。

¹⁴ 当初は国会の承認を必要とする法律 (Law) ではなく、条例 (regulations) として制定することが提案されていた。

¹⁵ 他の公務員の給与も同時に倍額にするのであれば、教員の相対的地位が高まらないため。

¹⁶ 2008年時点では、小・中学校教員の初任給は平均国民所得の約40%程度であり、マレーシアやフィリピンの3分の1以下、タイの半分以下であった。

¹⁷ certification プログラム導入には、教員の「社会的地位の回復」と「質の確保」という2つの目的があったが、プロセスを具体化する段階で教員組合の猛反対があり、後者が弱められてしまった。そのため、教科や教授法に係わる能力との関連付けが弱くなった。

¹⁸ 2012年の合格点は30%に設定されていた。

的が達成されているとは言い難い状況である。2010年までに約30%の教員が certification を取得したと考えられる。

教員の採用については、公務員、非公務員で異なる。公務員の採用権限は県・市教育局にあり、新任教員は初任者研修と試用期間（通常1年間）を終えると常勤の教員として採用される。他方、非公務員の契約教員は学校単位で採用が行われる¹⁹。教員養成校卒業生が慢性的に過剰であることから、非公務員の契約教員として各学校で採用される教員も多い²⁰が、これら非常勤教員には、公務員のような資格要件や経験が適用されず、certification プログラムにも参加できない。

教員の配置については、2011年の合同省庁令に基づく教師1人当たりの生徒数（PTR）を機械的に当てはめると、約10万人（7%）の小学校教員、約3万人（6%）の中学校教員が「余剰」と考えられる。しかしながら、僻地では教員が不足しているのが実情であり²¹、配置された教員の教育水準が低いことも課題である。また、教科別に配置される中等教員志望者が副教科を学ぶことは稀であり、そのことも教員数を増やす原因となっている。都市部の過剰と僻地での不足という不均衡を改善するため、教員配置基準（2007年）は2011年に改定され、① certification 取得者への週24時間以上の授業実施の義務化や、② 契約教員の給与支払いに認められる学校運営補助金の割合の30%から20%への下方修正、といった方策が採られた。同時に、最低1年以上僻地勤務をすることを条件に certification 取得の前提となる教室における追加的専門研修への奨学金支給が始まっている。

教員の給与・待遇に関しては、他公務員と異なる教員独自の職務階梯が承認されている。

certification プログラムの効果²²と私立大学教員養成課程の乱立により、教員養成課程に入学する学生数が教員需要より過剰になっており²³、教員養成校入学時点での優秀な学生の選別が喫緊の課題となっている。教員養成校の学生に対する財政支援としては、学費免除・学生ローン・奨学金の付与の制度がある。

（3）教員養成

インドネシアでは、教員養成は大学で行われ、3年あるいは4年間の教育プログラム修了後に、学位と教員免許（teaching licenses、教育レベル別）が授けられる。

2009年教育省令により、「教員養成課程に関する規則」が定められており、教授法に係る研修と実践の大部分が教育実習中に実施される。

（4）継続的職能成長

インドネシアでは、中等教育レベルで教科別勉強会（Musyawarah Guru Mata Pelajaran :

¹⁹ かつては、中央政府、県・市政府が非公務員の教員の雇用を行っていたが、2005年以降は凍結されている。他方で、同年より既存の非公務員教員の公務員化が始まっている。

²⁰ 2006年から10年の間に学校で雇用された非常勤の教員数は175,000人から475,000人に増加し、小学校教員の約30%を占めるまでになった。

²¹ 2010年時点では小学校の59%に教員が過剰に配置されている一方で、30%では教員が不足していたと推定される。

²² 教員養成課程入学者は2005年の20万人から、2010年には100万人以上に達した。大学進学者に占める割合は30%へと倍増している。

²³ 2010年に実施された調査によれば、教員養成校卒業生のうちわずか53%しか教員として雇用されていない。

MGMP) が制度化されており、学校クラスターによる現職教員研修が行われてきた。2010年に教育省が実施した調査によると、MGMPにおいて、「研修」に費やされた時間は2007年の10%から2010年には38%へと大きく伸びており、その内容も学習モデル、教材、アクション・リサーチなど教授法に力点が置かれている。代わりに大きく減少したのは「テスト項目」であった。現在は、教員評価や昇給・昇進とも関連づけた、より体系的な継続的職能成長プログラム開発が行われているところである。

2010年には、教育省令により、初任者研修(induction program)のためのガイドラインが策定されており、授業研究がその重要なコンポーネントと位置づけられている。

2005年教員法の施行により、すべての教員の資格要件が学士になったことから、資格要件が高卒後2年だった小学校教員の相当数が、大学や通信教育により資格アップグレード研修を受講することになった。2005年教員法施行後は、給与倍増のために資格のアップグレードを行う教員が増加しており、無資格教員数は劇的に減少してきている²⁴。certificationの取得には更に90時間の研修が必要となる。

(5) 授業環境整備

インドネシアでは、過去10年弱の間に頻繁なカリキュラム改訂²⁵がなされた。改訂のたびに内容がより過密・複雑になり、新たな教授法も導入されたことから、教科知識に乏しく、専門的支援も限られ、研修機会も限られた、年齢層の高い多くの教員は、授業実施に大きな困難を伴ったと考えられる。

国際的な学力試験の結果は芳しくない。2007年に実施された国際数学・理科教育動向調査(Trends in International Mathematics and Science Study : TIMSS)では、インドネシアは参加49カ国中数学が36位、理科が35位であり、過去の結果と比較してもほとんど改善がみられない。児童生徒の学習到達度の低さには、教員の教科知識不足が影響を与えていると考えられる。例えば、2004年の教員採用試験において、90問に対する正答は34問であり、14教科中正答率が50%を超えたのはわずか4科目にすぎなかった。教員法施行後もこの傾向に大きな変化はなく、世銀報告書によれば、学士号取得の有無、certification取得の有無による教員の教科知識には有意な差はみられていない。

学級規模の適正化について、前述のように、インドネシアでは「教員の過剰供給」が大きな課題となっており、現在世界でも最もPTRが低い国のひとつとされ、小学校では17:1、中学校では15:1、高校では12:1(いずれも2010年)にとどまっている。2006年以降の傾向を見ると、中学校では改善がみられるものの、小学校は依然PTRが低下傾向にある。このため、certification取得者への週24時間以上の授業実施の義務化、team teachingの禁止等の対策が取られている。

校長のリーダーシップについては、地方分権化に伴う2002年教育省令により、校長が学校運営の意思決定に責任を負うことになった。2005年から学校運営補助金の支給が始まったことで、校長の裁量は大幅に拡大し、2007年教育省令においても教員に対する指導者としての位置づけが明確にされている。

²⁴ 2011年の村落調査の結果によると、小学校教員のうち学士号取得者は依然44%にすぎない。

²⁵ 2004年にはcompetency-basedカリキュラム、2006年にはschool-basedカリキュラム、2013年には「考える力を養う」カリキュラム。

(6) 教員評価と処遇

インドネシアでは、2009年行政官僚改革省令により、教員評価の基準・内容の明確化、及び昇給・昇進との連動が明記された。これを受けて、2010年には教育省令により、教員評価のための技術ガイドラインが策定され、2013年1月より施行されている。また、これまで採用基準が明確ではなかった指導主事についても、2010年行政官僚改革省令により、職能基準に基づくより体系的な任命が行われるように舵が切られた。

以上に述べてきたインドネシアの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようなになる。

インドネシアでは、2003年国家教育制度法、及び2005年教員講師法に端を発する一連の改革が実施されており、現在もその途上である。「求められる教員像の明確化」を軸として、「優秀な人材の確保」「教員養成」「継続的職能成長」「教員評価と処遇」へと一貫性をもった広がりを見せている。

certificationプログラムでは、教員の「社会的地位の回復」について一定の成果を上げている。しかしながら、同じく重要な「専門性の向上」については、教員組合等の猛反対から、弱められてしまったことは、苦い教訓である。政策を実施する際の品質管理が今後も課題となることは間違いない。教員配置の不均衡是正についても、実効性のある方策は見いだせてない。

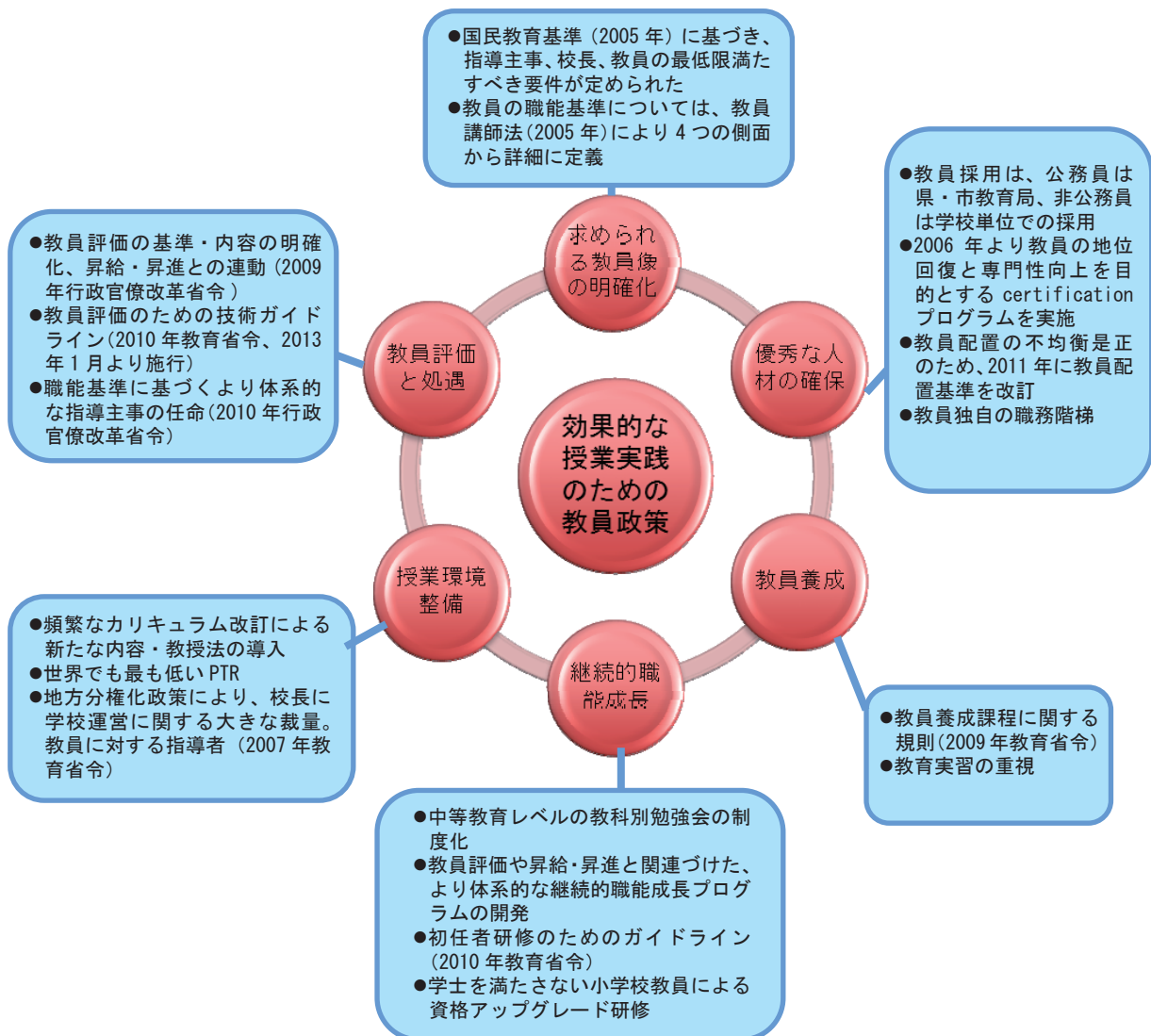


図 3-3 効果的な授業実践のための教員政策の概念図（インドネシア）

3-2-2 インドネシアにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

インドネシアでは、教育セクターについては、教育文化省が主催する会合において、プロジェクトの成果共有が行われている。世銀やADB、AusAID など他国では積極的に財政支援型支援を行っているドナーも、プロジェクト型で支援を行っているのが特徴的である。

表 3-2 教育セクターにおける援助モダリティ（2014年1月）【インドネシア】

モダリティ	支援ドナー	概要
プロジェクト型支援	日本、世銀、ADB、AusAID、UNICEF、オランダなど	ドナー側がコントロールするプロジェクト型支援。

出所：コンサルタント作成

(2) 財政支援型援助

表3-2が示すとおり、初等・中等教育に対する支援はプロジェクト型がほぼすべてを占める。セクター財政支援に近いものとしては、世銀が学校運営補助金の不足分を拠出した BOS knowledge Improvement for Transparency and Accountability がある。

(3) 非財政支援型援助

単独の技術協力を実施しているのは、日本、世銀、ADB、AusAID、UNICEF などである。UNICEF が初等レベル、JICA 及び AusAID が前期中等レベルに特化した支援を行っているものの、両教育レベルを対象とした支援を行っている開発パートナーも多い。

1) 求められる教員像の明確化

教員の職能基準の設定等に関する支援はない。

2) 優秀な人材の確保

教員の資格・免許については、世銀・オランダが Better Education through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading Project (BERMUTU) (2007～2013年)において、教員資格 (certification) 取得プロセスにおける事前学習認定 (Recognition of Prior Learning : RPL) 政策及び手続きの開発を支援している。

3) 教員養成

教員養成への支援実績があるのは JICA、世銀・オランダ、USAID 等である。

JICA は「インドネシア初中等理数科教育拡充計画 (IMSTEP) (1998～2005年)」において、3国立大学の理数科教育学部・理数科学部における共通教科書や学部教材の改訂を支援した。また、国別研修「教員養成機関指導者育成 (2013～2017年)」により、国立大学を含む教員養成機関教官 (160名) を対象に、授業研究に関する研修を実施中である。

世銀・オランダは、BERMUTU において、教員養成カリキュラムの改訂、並びに遠隔地教育教材の開発を支援した。

USAID は、2013年から開始した Prioritizing Reform, Innovation, and Opportunities for Reaching Indonesia's Teachers, Administrators and Students Project (PRIORITAS) (2013～2018年)において、教員研修カリキュラム・教材の開発、教員養成校教官への研修、教員研修施設への支援を包括的に行う予定である。

4) 継続的職能成長

継続的職能成長については、JICA、UNICEF、世銀・オランダ、USAID など、多くのドナーが関与している。

JICA は前期中等教育を対象とした支援を 1998年から実施しており、現職教員研修の枠組みの開発、校内型あるいは学校クラスターでの授業研究の導入、学校クラスターによる教科別教員研修の拡充などを行ってきた。「前期中等理数科教員研修強化プロジェクト (SISTTEMS) (2006～2008年)」においては、教科別現職教員研修のモニタリング・評価の方法とツールを開発した。「前期中等教育質の向上プロジェクト (PELITA) (2009～2013年)」では、授業研究ガイドラインを開発し、教育省による授業研究の全国展開を後押しすることとなった。

UNICEF は初等教育を対象に、2010 年から 2012 年まで、パプア州で教授法〔PAKEM (Pembelajaran Aktif, Kreatif, Efektif, dan Menyenangkan) ; 低学年指導、複式学級指導法〕についての教材を開発し、カスケード方式で現職教員研修を実施した。同プロジェクトには、AusAID 及び USAID が資金援助をしている。

世銀・オランダは、BERMUTU において、学校クラスターによる教科別教員勉強会を支援し、また certification 取得のための機会の提供を行った。

USAID は、Decentralized Basic Education (2005 ～ 2011 年) において Better Teaching and Learning Modules を開発したほか、教材開発や学級経営を含む児童中心の教授法に係る現職教員研修を実施した。さらに、現在実施中の PRIORITAS においては、教員養成機関と学校との関係構築、教員養成機関が現職教員研修を提供できるようにするための支援、講師養成研修 (TOT) を受けた指導主事・校長・教員による視察旅行・校内研修・学校クラスター活動・OJT 等を実施中である。

そのほか、ADB・オーストラリアが、Madrasah Education Development Project (2005 ～ 2007 年) において、両教育レベルを対象に、宗教学校教員の資格アップグレードを支援した実績がある。

5) 授業環境整備

学校施設・設備については、日本が無償資金協力で、パダン市及びパダンパリアマン県にて被災した 9 小中学校の再建を支援した。また、AusAID が Australia Indonesia Basic Education Program (2006 ～ 2010 年) において、僻地における普通中学校 1,510 校、宗教中学校 504 校の建設を行った²⁶。

校長のリーダーシップ強化については、JICA が SISTTEMS において、授業研究を実施するための校長への啓発を行ったほか、UNICEF、USAID 等も各プロジェクトの中で、学校改善計画の策定研修を実施している。

6) 教員評価と処遇

教員評価と処遇については、世銀・オランダが、BERMUTU において、教員評価との連動も含めた、教員の昇進や昇給に係る政策及び手続きの見直しを支援している。

以上に述べてきたインドネシアの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようになる。

インドネシアでは、2000 年頃から県・市への大幅な権限移譲が進んだ。こうしたなか、教員政策への外部支援は、地方行政や学校を対象とした「継続的職能開発」や「授業環境整備」に力点が置かれてきた。JICA も前期中等教育において、両分野に「教員養成」を絡めた支援を継続してきた。

2005 年教員講師法に端を発する「求められる教員像の明確化」を軸とした教員改革が進められるなか、世銀・オランダは BERMUTU で、「優秀な人材の確保」「教員養成」「継続的職能成長」「教員評価と処遇」への包括的な支援を行うことで、インドネシア政府の certification プログラムを後押しした。また、USAID も 2013 年からは、「教員養成」を重視し、「継続的職能成長」との関係強化するプロジェクトを開始したところである。

²⁶ 小学校に中学校を付帯する one roof 校も含めた数字。

2013年に「前期中等教育質の向上プロジェクト」が終了したことで、インドネシアでのプロジェクト実施には区切りをつけ、今後は南南協力の拠点としての「教員養成」関係者の能力強化を進めていくところである。JICAの「継続的職能成長」の取り組みのなか、IMSTEPフォローアップから試行した授業研究は、インドネシア政府関係者から高い評価を受け、BERMUTUにも組み込まれたほか、初任者研修ガイドライン（2010年教育省令）にも採用され、同国の教員政策に大きな影響を与えている。

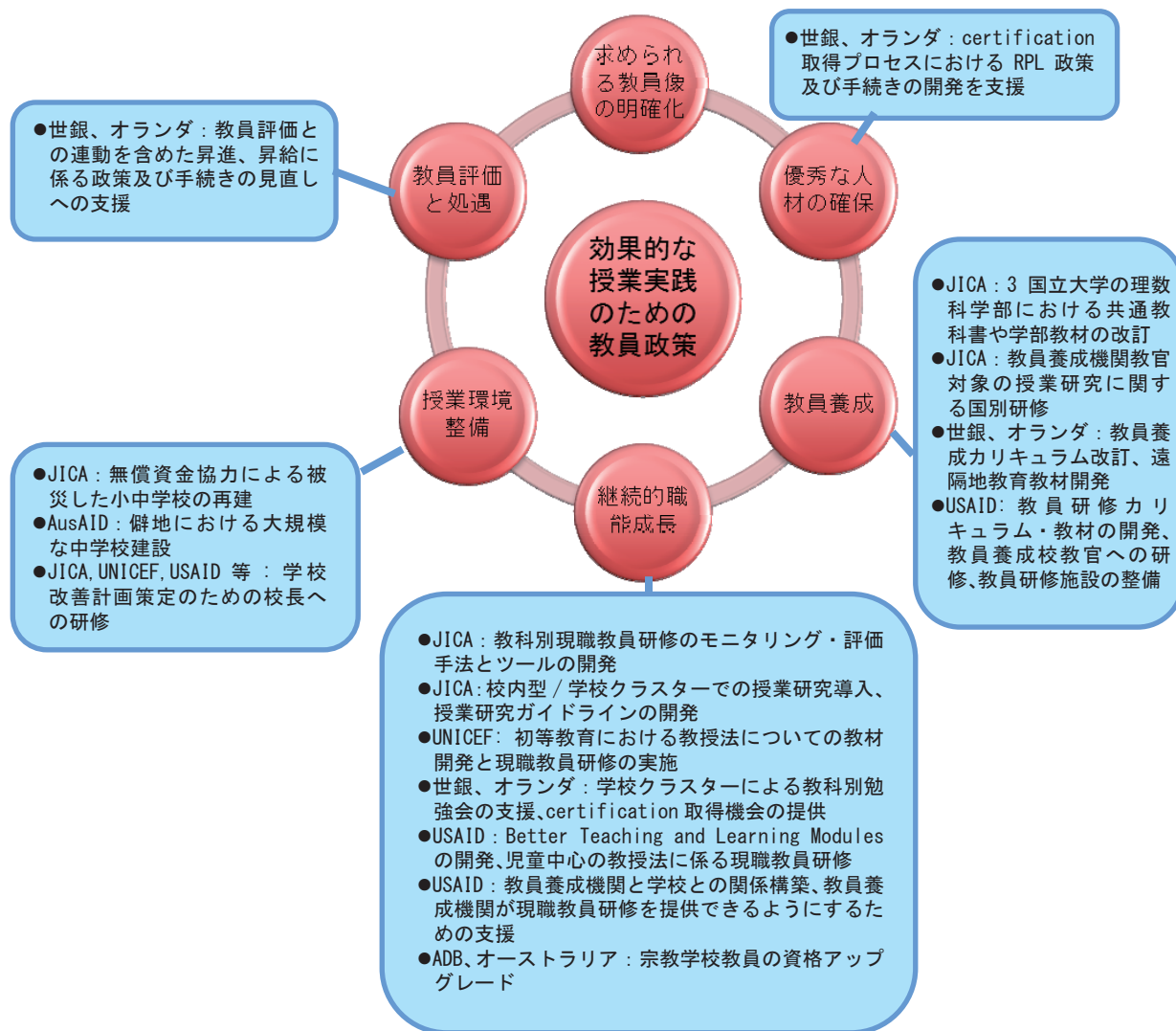


図 3-4 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援（インドネシア）

<参考文献>

AusAID (2010) Australia Indonesia Basic Education Program: Independent Completion Report.
 The World Bank and the Kingdom of Netherlands (2014) Teacher Reform In Indonesia: The Role of Politics and Evidence in Policy Making. Washington D.C.
 UNESCO (2011) World Data on Education VII Ed.
 USAID (2012) Indonesia: Decentralized Basic Education Project Final Evaluation.
 UNICEF Indonesia (2013) Joint Final Report on Australia-UNICEF Education Assistance to Papua and West Papua and Striding Towards Equity in Education in Papua and West Papua (STEP) .

3-3 ラオス

3-3-1 ラオスの教員政策の特徴

(1) 求められる教員像の明確化-教員の職能基準の設定

ラオスでは、「教育セクター開発計画（2011～2015年）」において、国家教員基準を開発することがうたわれている。

(2) 優秀な人材の確保と人材配置

ラオスでは、貧困ラインに迫る給与水準や遅配、不十分な手当などで、教員に対する待遇は劣悪であった。そのため、教員の多くが収入を補うための副業に従事しており、教授時間不足を招いている。全国に8校ある教員養成校は、需要に見合うだけの小・中学校教員を統計上は養成しているものの、不十分な新規教員採用枠、非効率な教員配置、頻繁な教員の離職などが原因で、農村遠隔地では教員が慢性的に不足していると考えられる²⁷（津曲 2012）。

教員養成課程の入学に際しては、各県の割当枠に従い、県教育局が推薦する推薦入学と競争試験による選考を経た受験入学がある（津曲 2012）。推薦入学者及び競争試験の合格者には授業料の免除と奨学金の給付がある（UNESCO 2011）。上述のように、僻地への教員配置が課題と意識されており、教員不足の地域からの優先的な入学措置が取られているほか、僻地に配置される教員を養成するための奨学金制度も導入されている（MoE 2011）。

教員養成課程の学士レベルへの引き上げのため、教員養成校の短大化及び大学化が進められているところである（MoE 2011）。

教員の採用は、公務員については、教育スポーツ省による割当枠に基づき、県教育局が決定するが、採用プロセス・基準は県・郡により異なっている（津曲 2012）。公務員制度外では、私立校教員やコミュニティに直接雇用される契約教員も存在する（UNESCO 2011）。

教員の配置は、公務員については、教育スポーツ省が所管し、中央で任命を行う。安全上、文化上、そして家庭上の理由で女性教員の僻地への配置が難しいこともあり、少数民族が多く住む地域において女性教員の不足が顕著であり、当該地域において女子児童の就学率が低い主要因のひとつと考えられている（津曲 2012）。僻地への教員配置を進めるべく、教育スポーツ省は、より効果的な教員配置に関する新ガイドラインを導入し、教員不足の地域への優先的配置や僻地手当の支給を行っている（MoE 2011）。

教員の給与・待遇については、給与体系を同レベルの学歴をもつ他分野の公務員を上回る水準に改善（MoE 2011、津曲 2012）しようという動きがあるほか、公務員給与そのものについても、2012年度から3カ年の計画で引き上げが着手されている（AusAID 2014）。

(3) 教員養成

ラオスでは、教員養成カレッジ並びにラオス国立大学において、教員養成が行われている。これら教員養成機関で使用されるカリキュラム・教科書の改訂にあたっては、国立大

²⁷ AusAID (2014) は、政府規程の教員1人当たりの生徒数 (PTR) に基づくと、初等レベルで21%、中等レベルで29%の教員が「過剰」であるが、教員が都市部に集中しているのが課題である、と指摘する。

学教育学部の機関である教員教育開発センター（Teacher Education and Development Center : TEADC）を中心に作業を行う。人口密度の低いラオスにおいて、すべての村に通学可能な範囲内で完全小学校を設置することは非常に難しいなか、複式学級を設けることで限られた教室・教員数でも完全校とすることが可能であることから、小学校教員の養成カリキュラムにおいては、複式学級指導法が強調されている（津曲 2012）。

教員養成校卒業生は、出身地に戻り教鞭をとるよりも他の仕事に就くことを好む傾向があるが、これは、カリキュラムの力点が英語能力向上に置かれがちで、教授法が疎かにされていることも一因ではないか、との指摘もある（津曲 2012、UNESCO 2011）。

教員養成については、教育実習制度の見直しや、教官を対象とした Professional Development プログラムの導入なども行われている（MoE 2011）。

（4）継続的職能成長

ラオスの小学校における授業では、グループ活動はめったにみられず、教壇での講義、黒板の書き写し、暗唱・暗記が主流であり、実習や知識の応用に割かれる時間はほとんどない。児童中心型指導に賛同していても、概念をよく理解していないためと考えられる。また、複式学級を採用する小学校が多い一方で、複式学級指導法に関する適切な研修を受けていない教員が多いことも問題となっている²⁸（UNESCO 2011）。

現在のところ、現職教員研修の力点は、無資格教員あるいは低資格教員（ほとんどが小学校教員）を対象としたアップグレード研修に置かれており、全国に 17 ある Teacher Upgrade Center 及び指導主事を中心に実施している。2009/10 年時点で、小学校教員 31,782 人のうち、約 30%に当たる 9,000 人程が無資格あるいは資格不十分であったが、これら教員の大部分は僻地に配属されている（UNESCO 2011）。ただし、1 週間から数週間のアップグレード研修で、指導力の飛躍的な向上を期待することは難しく、資格に比例して教員の教授能力が向上しているとは必ずしもいえないとの指摘がある（津曲 2012）。

現職教員研修カリキュラムの作成・提案は TEADC が担当し、研修講師を務めることもあるが、TEADC 職員には小・中学校での教員経験を有する人が少ないという指摘もある（津曲 2012）。こうしたなか、教育スポーツ省は、JICA の支援を受けながら校内研修を核とする Teacher Development Network の導入に向けた取り組みを行っている（MoE 2011）。

（5）授業環境整備

ラオスでは、カリキュラムは教育科学研究所により設計され、教育副大臣が議長を務める National Curriculum Advisory Committee での議論を踏まえて修正される。直近では、「教育セクター開発枠組み（2009～2015 年）」に基づき、国際標準に整合し、学習成果が明確に定義された第 12 学年までの新カリキュラムの開発が行われた²⁹（UNESCO 2011）。新カリキュラムはインクルーシブで、特別な教育ニーズに対応したカリキュラムの整備、ノンフォーマル教育カリキュラムの開発も含まれる（MoE 2011）。また、第 9 学年までのカリキュラムの 20%がローカルコンテンツに充てられている（UNESCO 2011）。

²⁸ 複式学級の児童は、単式学級の児童より学力テストの成績が低い傾向があることが指摘されている（UNESCO 2011）。

²⁹ 2009/10 年度から前期中等教育が 1 年延長されることに伴いカリキュラムも改訂されたが、追加分の学習内容は高等教育の基礎課程から暫定的に借りるため、教員がこれらを教えられる能力、知識がないことが懸案事項となっている（津曲 2012）。

改訂カリキュラムに沿って、全学年・全科目の教科書が改訂され、印刷・配布されている（津曲 2012）が、今後は教科書・副教材調達の現地化を進めることとしている（MoE 2011）。

児童生徒の学習評価については、MoE（2011）により学習到達基準が明確化されているが、過去に実施された調査の結果は芳しくない。2006年と2009年に実施された5年生の学習達成度調査によると、「算数」の達成度が著しく低かったことが報告されており、2009年には72%の児童生徒が pre-functional であると評価された（AusAID 2014）ほか、Plan International の支援を受け、教育基準・質保証センター（Educational Standards and Quality Assurance Center : ESQAC）が実施した僻地小学校30校における第3学年及び教員への学力調査でも、算数の成績が最も悪く、また、ラオ語についても、一部の児童が全く理解できていない（non Lao-Tai 語族）などの問題がみられた³⁰（UNESCO 2011）。

学校施設・設備については、僻地小学校には不完全校も多いことから、複式学級用教室の整備を進める³¹ほか、前期中等教育の1年延長に対応する教育施設の整備が掲げられている（MoE 2011）。前期中等教育では、生徒数増加に施設整備が追いつかない状況で、多くの生徒が教室に詰め込まれ、劣悪な環境での学習を余儀なくされている（津曲 2012）。

学級規模の適正化について、PTR は、初等で31：1、前期中等で25：1、後期中等で20：1と定められている（MoE 2011）。

（6）教員評価と処遇

ラオスでは、初等担当の指導主事が郡教育局に、中等担当（教科別）が県教育局に配置されており、2007年大臣令により職能基準が明確化されている（津曲 2012）。また、ESQACによる教育の品基準の開発が進められている（UNESCO 2011）。しかしながら、津曲（2012）は、教育内容や運営に関して適切な指導や助言を行うための職員の数及び質、モニタリング実施予算の不足から、必ずしも質の改善にはつながっていないと指摘している。

教員の処遇については、校長手当の導入とリンクした、評価を通じた校長昇進制度の促進や、不完全校を完全校にすることを条件とした3年間の試用期間導入等（MoE 2011）、校長に係る制度の整備が進められている。

以上に述べてきたラオスの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下ようになる。

ラオスでは、急速な経済発展を続けるなか、初等教育における就学率が著しく向上しており、前期中等教育の教育施設の整備も喫緊の課題となりつつある。現在は、主に初等教育における僻地への教員配置や不完全校の完全校化が施策の中心であり、「優秀な人材の確保」や「授業環境整備」に力点が置かれている。加えて、直近では校長を中心とした「教員評価と処遇」

³⁰ 教員の苦手とする項目と生徒が苦手とする項目に明確な関連性がみられた。多くの教員がカリキュラムの目的を理解できておらず、カリキュラムの存在意義を理解していない教員もいたことが報告されている（UNESCO 2011）。

³¹ 教育スポーツ省の2009/10年度の調査では、8,968校中43%の小学校が不完全校であり、32,000クラスのうちの27%が複式学級を採用している。山岳地域では学校施設・設備も貧弱で、年齢の高い就学児童も高く、内部効率も低い（小学校卒業まで平均10年）ことが指摘されている（UNESCO 2011）。

への取り組みが始まったところである。

他方で、「求められる教員像の明確化」や「教員養成」、「継続的職能成長」の取り組みが遅れていることが課題と考えられており、津曲（2012）も、継続的職能成長が教員養成制度とは別トラックで実施され、相互の関連が弱いことを指摘している。

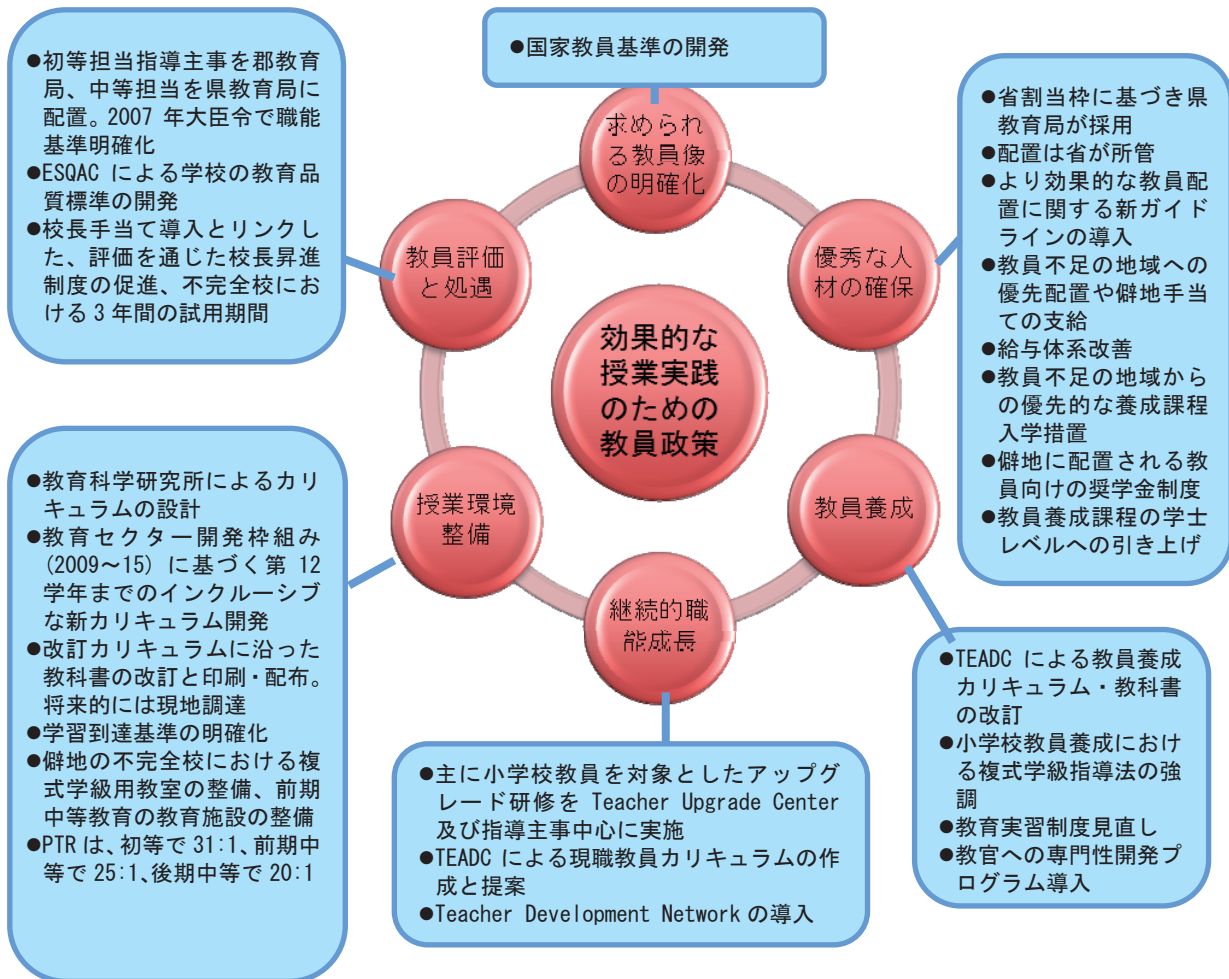


図3-5 効果的な授業実践のための教員政策の概念図（ラオス）

3-3-2 ラオスにおける外部支援についての分析結果

ラオスでは、急激な初等教育の拡大に伴い、小学校卒業生の受け皿となる前期中等教育においても急速な拡大が求められている。数年前までは、初等教育のアクセスの「残り7%」及び質の向上の優先度がより高いという認識をもつドナーが多く、中等教育に大規模な支援を行っているのはADBのみであったが、現在は初等教育から就学前教育、中等教育、技術教育・職業訓練（Technical and Vocational Education and Training：TVET）、高等教育に移行するドナーも増えている³²。

さらに、供与型の支援が主流であったものが、直近では借款の受入れも始まっている。支援

³² AusAID（2014）によれば、世銀は次期プログラムでは、幼児就学前教育（Early Childhood Development：ECD）を重点分野とし、初等教育への支援は継続しない、との意向を示している。そのため、AusAIDはECDや前期中等教育への支援を止め、初等教育に注力すること。

実績が限られていた後期中等教育においても中国企業（Alcatel-Lucent Shanghai Bell）から 5,500 万 USD の貸付（2010 ～ 2012 年）が行われるなど、ポスト基礎教育分野への海外からの投資も活発化している。

（1）援助モダリティ

教育セクターについては、ラオス政府と AusAID が共同議長を務める Education Sector Working Group（ESWG）において調整が行われている。プロジェクト型支援が主流であるものの、EFA-FTI 触媒基金や UNESCO による政策策定支援でセクター財政支援の実績がある。日本もプロジェクト型援助を行っていたが、世銀の主導する Poverty Reduction Support Operation（PRSO）9 では教育セクターの trigger に関与することとなり、今後は有償スキームも含めた「基礎教育改善プログラム」へと舵を切っていくこととなった。

表 3-3 教育セクターにおける援助モダリティ（2014 年 1 月）【ラオス】

モダリティ	支援ドナー	概要
一般財政支援	世銀、EU、日本など	ラオスの国家社会経済開発計画を支援するため、PRSO として資金を拠出。Results-based Approach を採用しており、prior action、trigger などのコンディショナリティが設定されている。公共財政管理改革などとともに、教育分野も学校補助金がカバーされている。
セクター財政支援	AusAID、世銀、UNESCO	万人のための教育（EFA）を達成するための触媒基金（AusAID 及び世銀）及び主に政策分野への支援（UNESCO）
プロジェクト型支援	日本、世銀、ADB、Sida、AusAID、UNICEF、ベトナム、中国企業、KOICA、Plan International、Save the Children など	ドナー側がコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

（2）財政支援型援助

1) 世銀以外の財政支援ドナー

表 3-3 が示すとおり、財政支援型ドナーは、一般財政支援とセクター財政支援とが存在。一般財政支援である PRSO は、ラオスの「国家社会経済開発計画」実施のための資金ギャップを埋めるための支援として位置づけられている。日本は、PRSO への参加を見送っていたが、保健・教育分野への trigger に関わることを通して 2013 年の PRSO 9 より再び参加することとなった。セクター財政支援を行うドナーのうち、UNESCO は上流分野への支援を行っており、教員教育に関する Teacher Education Strategy and Action Plan のレビューや中等教育戦略策定支援といった実績がある。

2) 世銀

世銀は「国家社会経済開発計画」を支援するため、2004 年から PRSO の供与を行っ

ており、その際相手国政府の政策改編をディスバースの要件としている。プログラム文書を読むと、前年の PRSO を見直したうえで、prior action や trigger を更新していることが分かる。PRSO 9 では、教育セクターに関連しては、「教育スポーツ省が 30% の県から学校支出報告書 (school-based expenditure reports) を回収し、公表する」という prior action が設定されている。

(3) 非財政支援型援助

単独の技術協力を実施しているのは、日本、世銀、ADB、Sida、AusAID、UNICEF、ベトナム、中国企業、NGO などである。

1) 求められる教員像の明確化

教員の職能基準の設定等に関する支援はない。

2) 優秀な人材の確保

ADB・Sida が、Second Education Quality Improvement Project / Teacher Training Enhancement and Status of Teachers (EQIPII/TTEST) (2002～2010年)において、初等教育を対象とした教員養成制度改訂を支援した。

ADB・AusAID が、Basic Education for Girls Project / Lao Australia Basic Education Project (1999～2007年)において、少数民族出身の初等教育修了者への教員資格取得を支援した。

3) 教員養成

教員養成については、ADB・Sida が EQIPII/TTEST において、初等教育を対象とした教員養成校のカリキュラム改訂を支援した。また、ADB は Secondary Education Sector Development Plan (SESDP) (2012～2019年)において、中等教育を対象とした教員養成校への機材供与や教科書・カリキュラム改訂を行っている。

4) 継続的職能成長

継続的職能成長は、JICA、世銀、ADB、AusAID、Sida、UNICEF、NGO など、数多くのドナーが関与している。

JICA は、初等教育を対象とした「理数科現職教員研修改善プロジェクト (ITSME) (2010～2013年)」において、県・郡レベルでの現職教員制度が継続的に実施できるような仕組みの構築、及び授業改善のための教材作成も行った。

世銀は、初等教育を対象とした Second Education Development Project (2005～2010年)において、複式学級に関する現職教員研修を実施した。ADB・AusAID も Basic Education for Girls Project / Lao Australia Basic Education Project において、複式学級に係る現職教員研修を実施したほか、複式学級の指導法に係る教材を配布した。

ADB・Sida は、初等教育を対象とした EQIPII/TTEST において、児童中心型指導法研修をカスケード式で実施した。研修期間は 10 日程度で、研修講師の育成は Sida、教員研修は ADB、という分担であった。また、同プロジェクト内では、無資格教員の 8+3 へのアップグレード研修も行われた。夏休みと冬休みの休校期間を利用し、16 週間の研修を約 1 年かけて修了するというものであった。

UNICEF は初等教育を対象とし、1992 年頃から 2006 年まで、無資格教員に対する

アップグレード研修を支援してきたほか、「子どもに優しい学校（Child Friendly School : CFS）（2001～2006年）」においては、複式学級指導法に係る、指導主事研修及びクラスター型現職教員研修、教材配布を実施した。

Plan International や Save the Children といった NGO も、活動地域で初等教育を対象とした現職教員研修を実施している。

このようにほとんどが初等教育への支援であるが、中等教育では、ADB が Basic Education Sector Development Program (BESDP) (2008～2012年)において、改訂カリキュラムに係る6県での教員研修及び現行カリキュラムに係る全国教員研修を実施した実績をもつ。

5) 授業環境整備

授業環境整備には多種多様な支援が行われている。

JICA は、「理数科教員養成プロジェクト (SMATT) (2004～2008年)」において教師用指導書を作成、「南部3県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト (CIED) (2007～2011年)」において身近な素材を使った教材作成研修を実施、さらに国別研修「理数科分野の教科書及び教員指導書の改善 (2013～2016年)」において、小学校の教員指導書・教科書改訂を担う人材の育成を行っている。また、2つのコミュニティ開発支援無償により、小学校135校527教室、及び中学校30校143教室を建設した。さらに、CIEDにおいて、学校の質の基準及び学校補助金に係る指導者研修の教材作成と実施、村教育開発委員会への学校運営研修及び学校改善計画立案研修の実施等の実績がある。

世銀は、Second Education Development Projectにおいて、初等教育カリキュラムの改訂、改訂された教師用指導書及び教科書の配布、コミュニティベースの教室建設等を行った。

KOICA は、中等教育を対象とした Laos Textbook Supply Project において、カリキュラム開発における能力強化支援、第9学年全教科の教科書270万冊の印刷・配布、実験室用機材やボールなどのスポーツ用品の配布等を行った。

ADB は BESDP において、前期中等カリキュラムの改訂への支援、教師用指導書及び教科書の改訂と対象6県内全郡への配布、中等学校建設等を支援した。

Plan International は、ESQAC の僻地小学校30校を対象とした学力評価調査実施（児童と教員対象）を支援した実績をもつ。

このほか、ADB・AusAID や ADB・Sida による小学校建設、Plan International によるボケオ県3郡における生徒寮建設、中国企業による教員養成校及びモデル中学校へのコンピュータールームの供与などの取り組みがある。

6) 教員評価と処遇

教員のモニタリング・評価に関しては、JICA が郡教育局による模範学習指導案の使用状況についてのモニタリング、村教育開発委員会への学校運営評価研修及び学校改善活動評価研修を実施している。

以上に述べてきたラオスの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようになる。

ラオスの教育政策の重点が「優秀な人材の確保」並びに「授業環境の整備」にあてられていることを踏まえつつ、外部支援は「授業環境整備」や「継続的職能成長」を中心に実施されてきた。

外部支援のなかでは、ADB の取り組みが特徴的である。ADB は Sida や AusAID とも協力しながら、早くから「優秀な人材の確保」「教員養成」「継続的職能成長」「授業環境整備」への包括的な支援を行ってきた実績をもつ。支援のレベルも当初の初等教育から、2008 年の BESDP 開始以降は中等教育へといち早くシフトしている。

また、好調な経済発展と足並みを揃えて、ポスト基礎教育分野への海外からの投資も活発化していることも注目に値する動きである。

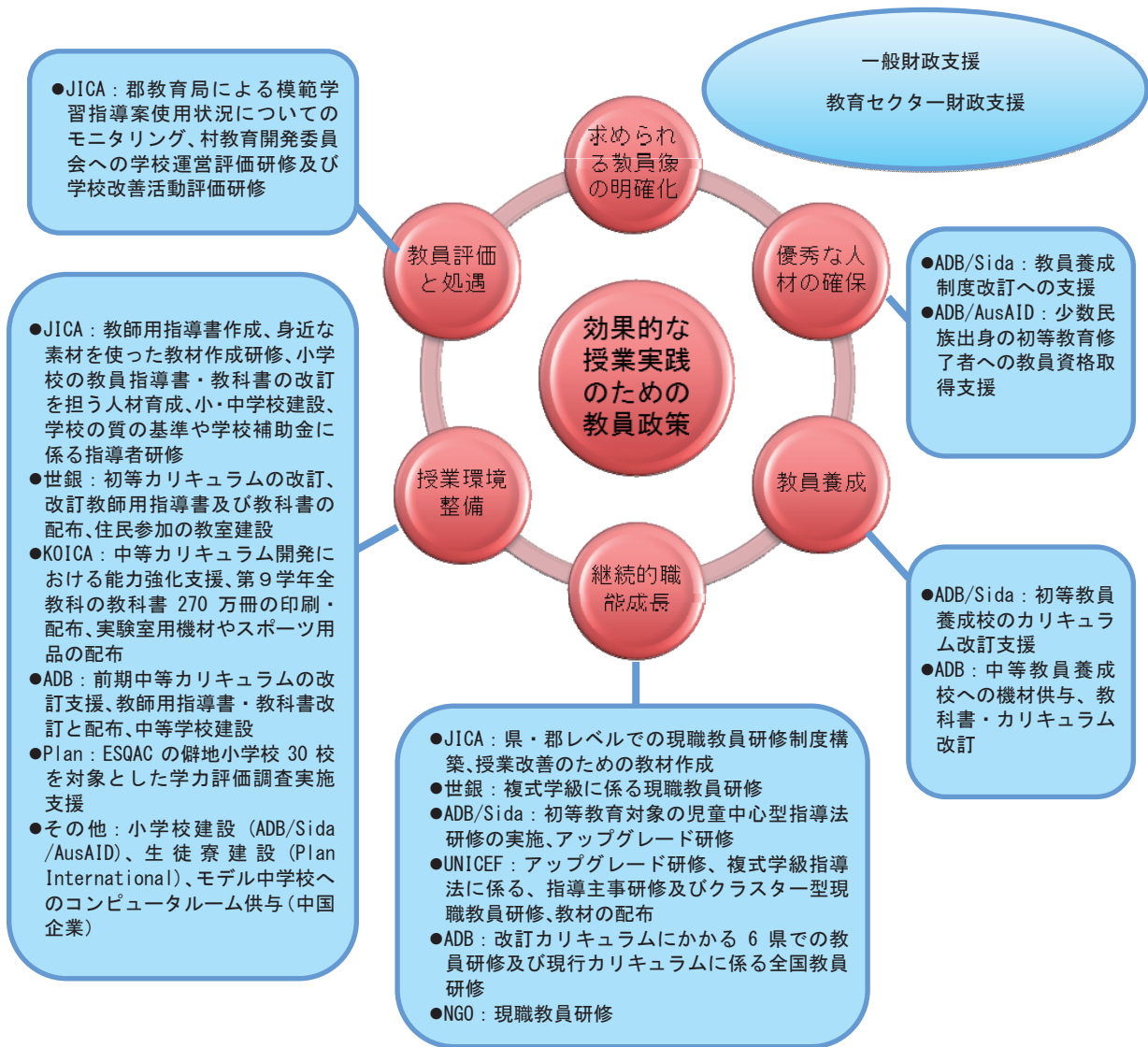


図 3-6 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援（ラオス）

参考資料

(1) PRSO 9 の Prior Action/Trigger

Indicative PRSO 9 triggers	Revised PRSO 9 prior actions	Comments
MOF submits a draft Presidential Decree on public debt management to the government office	Government approves the draft Presidential Ordinance on public debt management	The new prior action represents greater than expected actual progress made in government's efforts to put in place a strengthened legal framework for overseeing public debt.
	MOF, with MOES and MOH, adopts organization codes for Tier-2 budget entities under the current budget coding system and allocate FY 2012/13 budget to these levels for education and health sectors at the central level	This new prior action reflects the policy intention of the government to implement a more decentralized public finance management framework to reach the service delivery level through the current upgrading of the home-grown GFIS.
MOF approves the TIMS design with modernized full-function treasury processes and system functional/technical requirements	Replaced	MOF has now decided to start implementation of an Integrated Financial Management Information System to replace the GFIS using internal resources.
MOF appoints a Mining Revenue Task Force which reports to the Minister on projected FY13/14 revenues and FY/12/13 revenues from the mining sector	MOF appoints a Mining Revenue Committee and reports to the Minister on mining fiscal regime issues and options	The prior action is revised to reflect the government terminology ("committee" replaces "task force") and to reflect the strengthening of the action through the reporting of options for reform.
	MOES collects and makes available for dissemination a full number of school based expenditure reports (full meaning 95 percent or more of schools) in at least 30 percent of districts	This new prior action reflects the commitment of government and MOES in particular in implementing school block grants and reporting.
MOH and MOF adopt a coverage, financial, and monitoring plan for scaling up free MCH and HEFs over the next three government fiscal years, encompassing domestic and external financing	MOH submits to the MOF and MPI, a coverage, financial, and monitoring plan for scaling up free MCH and HEFs, including a roadmap for human resource development developed through the sector-wide coordination mechanism, over the next three government fiscal years (FY 13/14, FY 14/15, and FY 15/16), encompassing domestic and external financing	The prior action is revised to reflect the development of a human resource roadmap as part of the free MCH policy, supported by JICA.
MOHA submits to Government Office the draft revised Law on Local Administration	Dropped	The draft law was initially planned to be submitted to the Government Office for consideration and approval in March/April 2013; MOHA has however been advised by the NA to postpone the submission of the draft law for NA consideration and approval at the end-year session, with the draft law to be submitted for consideration and approval in August or September.

(2) PRSO10 の Proposed Prior Action

Box 5: Proposed triggers for PRSO 10

- 1) MOF and MPI in collaboration with relevant government agencies define the spending ceilings for all spending ministries and provinces in the (Prime Minister's) Budget Preparation Instruction for FY14/15 consistent with aggregate fiscal spending envelope
- 2) MOF, with MOAF and MOPWT, adopts organization codes for Tier-2 budget entities under the current budget coding system and allocate FY13/14 budget to these levels for agriculture and public works sectors at the central level and input in GFIS.
- 3) MOF (i) completes transferring technical revenues accounts into National Treasury of all provincial revenue accounts, (ii) reflects them in the budget, (iii) disburses their funded expenditures through the National Treasury network.
- 4) A policy reform proposal of the mining fiscal regime is discussed by government
- 5) A policy reform proposal of the hydropower fiscal regime is discussed by government
- 6) MOES collects and makes available for dissemination a full number of school based expenditure reports (full meaning 95 percent or more of schools) in 95 percent of districts
- 7) MOH implements the adopted plan for scaling up free MCH and HEFs, including a roadmap for human resource development, and monitors indicators in the NHSR in the current government fiscal year (2013-2014)
- 8) Government approves the legal framework for the establishment of a pilot regulatory national single window for trade facilitation, incorporating customs and non-customs agencies.
- 9) Government approves a Doing Business regulatory reform action plan and streamlines business environment in at least one prioritized area

<参考文献>

AusAID (2014) Australia-Laos Education Delivery Strategy 2013-18.

津曲真樹 (2012) 『ラオス教育セクター概説』

Ministry of Education (2011) Education Sector Development Plan 2011-2015.

The World Bank (Aug27, 2013) Lao PDR PRSO 9 Program Document.

UNESCO (2011) World Data on Education VII Ed.

3-4 モンゴル

3-4-1 モンゴルの教員政策の特徴

モンゴルでは2006年に教育セクターのマスタープラン³³（Master Plan to Develop Education of Mongolia in 2006-2015）が策定され、教育政策の背景と優先事項が明確にされている。1997年策定の「教育改革基本方針」において、普通教育の12年制³⁴への移行を長期的な目標とすると定められていることを受けて、12年制による教育の環境整備が急務とされている。また、教育のアクセス及び質に関して都市-地方間における地域間格差³⁵が深刻な問題となっていることから、格差是正が優先事項とされている。

モンゴルでは1990年以降、社会経済から市場経済・民主主義社会への移行が急激に進んでおり、従来の社会主義体制下の教育理念や教育内容を見直す必要性があるところ、急激な改革の進展に教員側の理解及び人材育成が追いついていないのが現状である。このような状況において2005年に新指導要領「新教育スタンダード」が施行されており、国際水準に準拠した教育制度の導入など、新たな価値とニーズに適合した人材育成が急務と認識されている。また、予算を無駄なく適切に使い教育環境の向上に努めるため、中央・地方・学校のあらゆるレベルにおいて組織マネジメント能力を向上させることも優先事項と認識されている。これらの背景と優先事項を踏まえ、普通教育における3つの目標は、①教育アクセスの格差是正、②質の高い初等中等教育の提供、③マネジメントの改善とされている。

(1) 求められる教員像の明確化

マスタープランによると、教員の学歴条件など「教員専門家」像の基準、及び教員認定制度を策定するとされている。これを受けて、ADBのThird Education Development Project (TEDP) (2007～2013年)により、教員基準が開発されている。

(2) 優秀な人材の確保

モンゴルでは、中学校教員になるには大学の4年間の学士プログラム内で専門科目及び教授法について学ぶ必要があり、初等教員になるには教員養成カレッジを卒業する必要がある。教員養成課程のない大学を卒業している場合は、改めて指導法など教育関連の単位を取得し、教員養成のサーティフィケートを取得する必要がある。これらの指定された教員養成課程を卒業すると、教員としてのポストに応募することができる。

教員養成課程へ入学する生徒の質は低く³⁶、教員の質の低下が懸念されている。教員養成校間で教育レベルに差があり、規定の教員養成プログラムを適用していない学校もある。そのため、教員養成課程を修了した教師の能力の差は大きく、教員認定制度がないこ

³³ マスタープランは2006年にThe Education Donors Consultative Mechanismによって支持され、モンゴルはEFA-FTI触媒基金による支援を受けることができるようになった。ただし、マスタープランの評価では、①予算面での計画が不十分ですべてを実施するには4年間だけでも3,000万USDの不足となる見込みが指摘され、年間実施計画と優先順位づけが推奨された。また、②基礎教育(G1-8)に対して教育予算の50%を充当することがFTIのindicative frameworkになっているが、45%の予定であることが指摘された。さらに、③地方教育事務所や教員、保護者など、制度のあらゆるレベルによる参加が求められた(ECDM 2006)。

³⁴ 初等教育6年間、前期中等教育3年間、後期中等教育3年間の全12年間の教育。

³⁵ 2007年と2008年に実施された小学生読み書き計算能力テストでは、都市部より僻地のスコアが低かった。またモンゴルの平均点は世界平均点より低いスコアとなった(UNESCO 2010/11)。

³⁶ MUSEには国家試験800満点のうち、350～450点のスコア取得で入学が許可されている。他の大学に至っては200～250点でも入学できる場合もある。

とも相まって、一定水準の教員を養成できていない。教員基準が明確になったことで、そこで求められるレベルに見合う質の高い教員を養成することが課題となっていくと思われる。また同時に、マスタープランにうたわれているように、教員認定制度が必要となってくるであろう。

マスタープランでは、普通教育 12 年制導入に際して、教員の人数と教員の労働負担増加の兼ね合いを調整し、新規採用の戦略を作成するとされている。また、僻地勤務の教員に対し法的・経済的なインセンティブの付与や、能力のある教員に対し、再研修・給料の増加・生計を保障する制度（メリット・ペイ）を導入するとしている。

（3）教員養成

モンゴルの主な教員養成校は the Mongolian State University of Education（MSUE）と the Mongolian National University、University of Social Sciences に加えて 4 つの教員養成カレッジであり、現職教員の半数は MSUE を卒業している。教員養成課程は全 4 年間の学士課程で、うち第 3 学年で 6～8 週間、第 4 学年で 4～6 週間の教育実習が義務づけられている。しかし、教員養成課程の必要単位のうち、教育実習に相当するのは 15% だけである。教員養成課程の講師は修士号を保有している必要があり、専門教科だけでなく教授法の単位を取っている必要がある。教授法の単位がない場合は MSUE などでの授業を受け、修了証を取得して初めて講師としての職に応募できる。

新指導要領「新教育スタンダード」の新たなカリキュラム枠組みとそれに伴った教員基準が、ADB の支援の下、MSUE と教育省によって開発されており、教員養成課程のプログラム・ガイダンスとして使用されることになっている（UNESCO 2010/11）。マスタープランによると、教員養成課程の内容及び教授法を改訂し、教員養成課程の実施を担う教員養成校教官の能力を強化するとしているが、この内容も新カリキュラム枠組み及び教員基準に基づくものと思われる。

（4）継続的職能成長

2005 年に施行された新指導要領「新教育スタンダード」では、従来の知識暗記型中心の指導法から、子どもの認知や理解を支援する子ども中心型指導法への転換を明確に掲げている。しかし、新指導要領が導入されても、教員にそれを実施に移す能力が欠けているのが現状である。マスタープランでは、教員の専門科目と教授方法技術を向上のため、現職教員研修推奨制度を策定し、最低でも教員の半数が 1 年間に一度研修を受けることをめざしている。

現職教員研修の内容は、12 年制教育制度に合わせた新指導要領「新教育スタンダード」と新カリキュラム、教員基準に準拠するように作成される。マスタープランでは、この内容に沿った専門科目と教授方法に関する教員研修マニュアルと研修教材を作成・供給し、すべての教員に研修を実施することや、現職教員研修を行う政府以外の機関で研修を受けた教員の技術や能力を活用することなどが盛り込まれている。

また、現職教員研修を実施する専門機関の能力向上や、学校予算に現職教員研修の予算を確保すること、遠隔教育と ICT を用いた現職教員研修を実施することも定められている。特に中等教員に関しては外国へスタディツアーを行うとされており、教員が他国の取

り組みを学んで実際の授業に反映することが意図されている。現職教員研修への教員の参加は記録され、各々が単位を取得する仕組みとなっている。この取得単位は昇進の条件とされている（UNESCO 2010/11）。

（5）授業環境整備

マスタープランでは、12年制教育制度導入に伴い6・7歳児の教育内容及び教育方法を含むカリキュラムを開発するとされている。また、これに併せて教員の授業マニュアル、ハンドアウト、研修教材を作成・支給するとしている。マスタープランによると、教科書の配布は、各教科1人1冊ずつをめざすとしている。しかし、教科書の供給は不足しており、特に新指導要領「新教育スタンダード」に準拠した教科書が大幅に不足している。教科書の作成においては、教科書の質と教科書作成・配布プロセスの効率を改善するため、教科書作成業者間の公正な競争が行われるよう環境整備することや、教科書を作成する人材とその技術を向上させることが定められている。また、格差是正の観点から、家庭の教科書購買能力について調査をし、貧困家庭には政府から教科書が支給されるようにすると定めている。さらに、国際的に通用する人材育成の必要性から、英語の教科書を改良し、増刷するとしている。

従来の子どもの学習評価制度は、子どもの興味や学習への意欲向上につながるものではなかったことから、マスタープランでは、子どもの学習プロセスを評価し、その結果を更なる子どもの学習とカリキュラム実施の評価、教員の授業の向上など、教育サービス全体の向上に役立てるような評価制度を導入するとしている。また、このような評価機能を備えた国家統一試験を実施すると規定している。

学校設備は現状では子どもにやさしい環境を十分に提供できていないのが現状で、学校のインフラ、安全な水、暖房や電気の供給が十分でない学校が多い。マスタープランでは、学校の建設・設備基準を設け、それに基づいた学校設備の充実を図っていくと定められている。小学校における図書室の本や設備の充実、新カリキュラムを実施するために必要な設備（ICT、実験設備等）の整備も盛り込まれている。コンピュータは低学年50人につき1台、高学年は5人につき1台をめざすとしている。また、僻地の学校にICTを導入し、地域センターと僻地の学校をネットワークでつなぎ、遠隔教育ができるようにすることや、電子教科書を作成し授業に導入すること、ICT研修と利用相談のための地域センターを設置することなどが定められている。教師1人当たりの生徒数（PTR）は、都市部の小学校で27.4、地方で24.7をめざすとしている。

遊牧民の子どもたちが学校で学べるように、僻地の学校には寮が併設されていることが多いが、設備不足により受入れが十分でなかった（UNESCO 2010/11）。マスタープランでは、寄宿舎の設備を拡大することによって遊牧民の子どもの75%を受け入れられることをめざしている。

校長など、管理職レベルのポストは、マネジメント技術と倫理的価値観を主な基準として公正で公開プロセスを経て選考することが定められている。また校長にはマネジメント研修を行い、管理職に必要な技術を身に付けさせることとしている。

(6) 教員評価と処遇

新指導要領「新教育スタンダード」に沿った教員基準が開発されているが、マスタープランでは、教員の評価に関する基準を更に改訂し、透明で公平な教員パフォーマンス評価を基に、賞与や手当を供給するための法規則を作成するとしている。同時に、教員の倫理を守るための法的環境も整え、その新基準を遵守させるための独立機関と制度をつくると定められている。評価制度の改善は教員だけでなく、教育関連の事務職員や学校運営の評価制度も対象となっている。

これまで学校組織の発展を支援するような政策や法整備がなかったが、マスタープランでは学校ベースのマネジメント制度を強化すると定めている。学校が独立予算をもてるようにし、教員を含む学校職員の職務内容を見直し、改訂することや、学校運営活動報告を定期的に行い、学校が両親・生徒・政府、コミュニティによって評価を受け、アカウンタビリティ・メカニズムを強化するということである。また、モニタリング評価に ICT を導入するとされている。

以上に述べてきたモンゴルの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようになる。

12年制教育制度導入により、多方面で改革が必要とされる時期であることから、6つの分野に均等に政策が施されている。しかし、ECDM (2006) の指摘にもあったように、実施の可能性を十分考慮せず wish list の様相を呈していることも否めず、優先順位づけが必要となってくると思われる。とはいえ、少なくとも目標が明確になっていること自体は前進であろう。また、子ども中心教育型の新指導要領「新教育スタンダード」を基準に教科書、現職教員研修、教員養成が決定される制度が構想されているという点で、カリキュラムを中心とした一貫性が評価できる。教員養成課程の講師には修士号だけでなく、教授法の単位取得を義務づけている点が、教員養成課程の質を保つという観点から注目に値する。また、子どもの学習評価をただの評価で終わらせず、更なる子どもの学習へのきっかけや、教員による授業向上、カリキュラム改訂などへの貴重な情報として利用する制度を導入している点が画期的である。

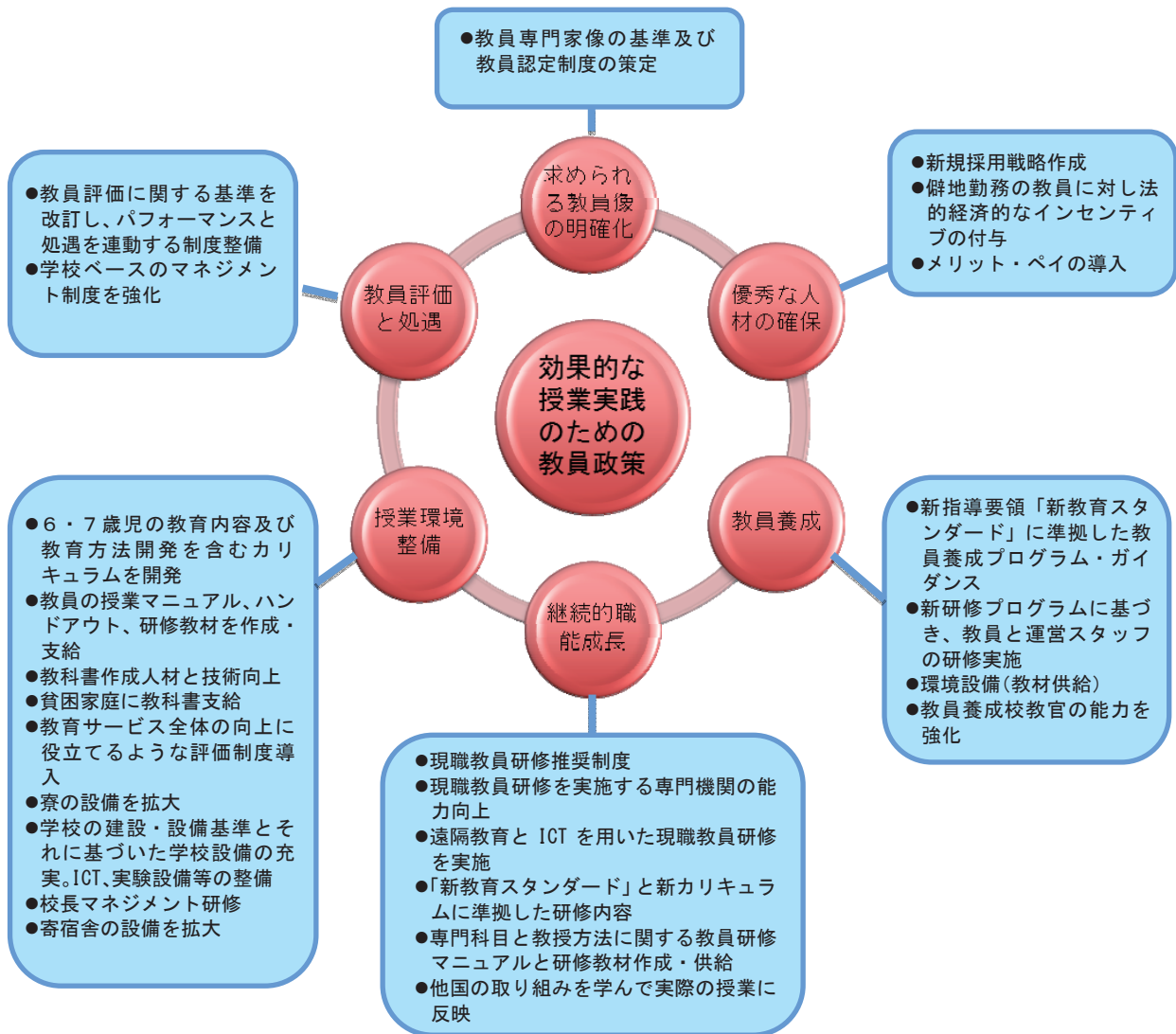


図 3-7 効果的な授業実践のための教員政策の概念図（モンゴル）

3-4-2 モンゴルにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

モンゴルにおける主要ドナーは ADB、世界銀行、UNCIEF、UNESCO、JICA である。教育ドナーの協議メカニズムが 2005 年に設置され、セクター内の支援やモニタリング実施が調整されている。2006 年の「教育セクターマスタープラン」策定を受けて、各ドナーともマスタープランの枠組みに従った援助実施に努めている。

表 3-4 教育セクターにおける援助モダリティ (2014年2月)【モンゴル】

モダリティ	支援ドナー	概要
一般財政支援	IMF、ADB、JICA	教育セクターのみを対象としない一般財政支援
セクター財政支援	FTI	教育省の口座に入金され、教育省により運営管理される。特定条件に対する使途制限はない
プロジェクト型支援	ADB、世銀、GTZ、UNICEF、UNESCO、JICA	ドナーがコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

(2) 財政支援型援助

JICA が一般財政支援に拠出している。これは、社会的保護分野の政策課題遂行のため、JICA と ADB の支援により設定した社会福祉、保健医療、教育、都市開発の各セクターにおける「政策アクション」の達成を条件として供与される「政策制度支援型借款」である。JICA は技プロの今後の展開の方向性を踏まえ、現職教員研修のアクション・プラン作成を政策アクションの中に加えており、プロジェクトの実施がスムーズに行われるような政策環境づくりを財政面から支援している。

EFA-FTI 触媒基金による財政支援は「教育セクターマスタープラン」の作成を機に受けられることができています。同基金からは、授業環境改善プロジェクトとして基礎教育へのアクセスと質向上を目的として 2007 年から 2008 年にわたり 2,720 万 USD が無償資金として供与されている。2007 年の支援では ICT 教育に関する教員研修、移動式学校、学校施設の建設・修繕、地方学校の施設改善が行われた。2008 年の支援は、普通教育 12 年制移行に必要な教材配布、6 歳児用の教室整備、教員養成機関の施設改善、校舎建設、地方学校の寄宿舎修繕・改築などに使用された。

(3) 非財政支援型援助

ADB、世銀、GTZ、JICA が主なドナーである。ADB は Second Education Development Project (SEDP) (2003～2008年) と TEDP (2007～2012年) において、合計約 1,700 万 USD の有償プロジェクトとして「教育セクターマスタープラン」の政府による実施を支援している。前者は僻地や都市貧困層の子どもたちの質の高い教育へのアクセスを向上することによって貧困削減を達成することを主な目標とし、後者は初等、中等、専門学校における教育のアクセス、質の向上をめざしたプロジェクトであった。これに加え、2009～2014年には教育セクター改革プロジェクトが行われ、12年制へのスムーズな移行をめざし、これまでの活動を引き続き行っている。これは無償で合計 1,000 万 USD の支援となっている。

世銀は 2006～2012年に Rural Education and Development (READ) Project にて、僻地の小学校(1年生～5年生)における教育の質向上をねらった支援を行った。児童が質の高い教材を使用することができるようにし、教員の専門家ネットワークを促進させ、指導技術向上することを目標とし、400万 USD が無償で拠出された。

GTZ は主に都市計画・建設分野の能力強化・技術革新・基準確立をめざす包括的支援

の一部として学校建設関連の支援をしている。

1) 求められる教員像の明確化

ADB の TEDP において、新指導要領「新教育スタンダード」に基づいた国家教員認定制度の開発が行われた。

2) 優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化についての支援は行われていない。

3) 教員養成

ADB の教育セクター改革プロジェクトでは、教員養成課程の強化と、教員養成校の設備改善のための支援を行っている。

4) 継続的職能成長

ADB は TEDP で、初等・中等学校における教育のアクセス及び質の向上をめざし、普通教育 12 年制導入支援として新指導要領「新教育スタンダード」に準拠した現職教員研修を実施、パイロット校での 6 歳児に対する教授法の支援を行った。また、教育セクター改革プロジェクトでは継続的職能成長の計画枠組みが開発された。

世銀は READ Project において図書館新設を行った。またこれに伴って、教員・校長・司書に対して読書指導法研修を実施し、4,500 名が研修を受けた。また、世銀は One Laptop Per Child (OLPC) プロジェクトにおいてラップトップコンピュータを使用した教授方法について教員研修を実施した。

UNICEF は基礎教育プログラム「子どもに優しい学校 (CFS)」プロジェクトで、子ども中心の指導法の現職教員研修を実施している。

JICA は 2006 ～ 2009 年に「子どもの発達を支援する指導法改善プロジェクト」を実施し、開発した指導書・指導教材を普及する研修を実施したほか、校長のための授業モニタリング用マニュアルの開発を支援した。同プロジェクトはフェーズ 2 (2009 ～ 2013 年) として継続され、①新指導法普及の担い手となる各市・県教育局の指導主事、各市・県の学校管理職員及び教員の代表者等の能力強化、②モンゴルの教育現場に則した「授業研究」モデルを構築し、新指導法を普及するためのツールとして活用、③モデル市・県において研修を試行し、その結果を研修材料に反映させる、④研修ツールの教員養成校への紹介や、「授業研究」活動を制度化するための研究活動及び政策提言などを通じて、新指導法の普及環境の改善を図る活動が行われた。

5) 授業環境整備

ADB は SEDP で、小学校における授業環境の改善と維持に係る支援を行っている。学校設備修繕、モデル校新設、教材支給、ICT 設備支援が主な活動であった。TEDP では初等・中等・専門学校における教育のアクセス、質の向上をめざし、①初等中等学校における教育の質の向上、ニーズに合った内容の教育の実施のため、新指導要領「新教育スタンダード」の新しいカリキュラム枠組みの開発、教師用教材の印刷・配布支援、②初等中等学校の授業環境の改善として学校施設の修繕・整備、学校設備の障害児対策を行った。ADB の Education Sector Reform Project でも、活動の一部として教材の

配布を行っている。

世銀は READ Project において、地方の小学校への教材配布強化による授業の質向上をめざし、学校図書館の建設・学校図書への供給、イスや机などの学校設備の充実、教員・校長・司書の研修、児童とその家族に対する読書啓発活動を行った³⁷。この活動の結果、地方の小学校 3,520 校に学校図書館が建設された。また、ICT を学校に導入するという政府の意向の下、2008 年には OLPC プロジェクトにより、モンゴル独自の教育内容をインストールしたラップトップを児童 1 人に 1 台提供するという活動が行われた。

UNESCO も教育プログラム内で、ICT 活用支援を行っているほか、教育管理・調整能力強化のための校長・主任対象の研修を実施している。

GTZ は総合都市開発プロジェクトにおいて、12 年制教育制度に基づく新教育施設基準づくりを支援した。また、国際基準に準拠したモデル学校の設計も行った。UNICEF はこの新教育施設基準の開発に参加し、CFS プロジェクトの一環として特に 6 歳児に対応した「子どもに優しい学校」の基準を満たすように支援した。これに加えて、UNICEF は地方の遊牧民対象の学校寄宿舎にトイレの設置を行っている。

JICA は「子どもの発達を支援する指導法改善プロジェクト」において、新教育スタンダードに対応した教員向け指導書と指導書作成マニュアルの開発を支援した。当該指導書は、モンゴル国教育省から高い評価を受け、普及を後押しする大臣令等も発出されたことから、全国の学校に配布された。また、無償資金協力「第 4 次初等教育施設整備計画」（2009 ～ 2014 年）においては、初等・中等学校の 12 校の新築・増築、教育用機材の整備を支援している。

このほか、世銀の支援により 2008 年、小学 5 年生を対象に全国統一学力テスト（国語・算数）が実施され、その結果から、教育基準の見直し、教科書の質改善、教員による指導法改善、学校・寄宿舎設備の向上、などの政策提言がなされた。また、世銀・UNICEF 等の支援の下、全国統一学力テストによる評価システムの整備が急がれている。

6) 教員評価と処遇

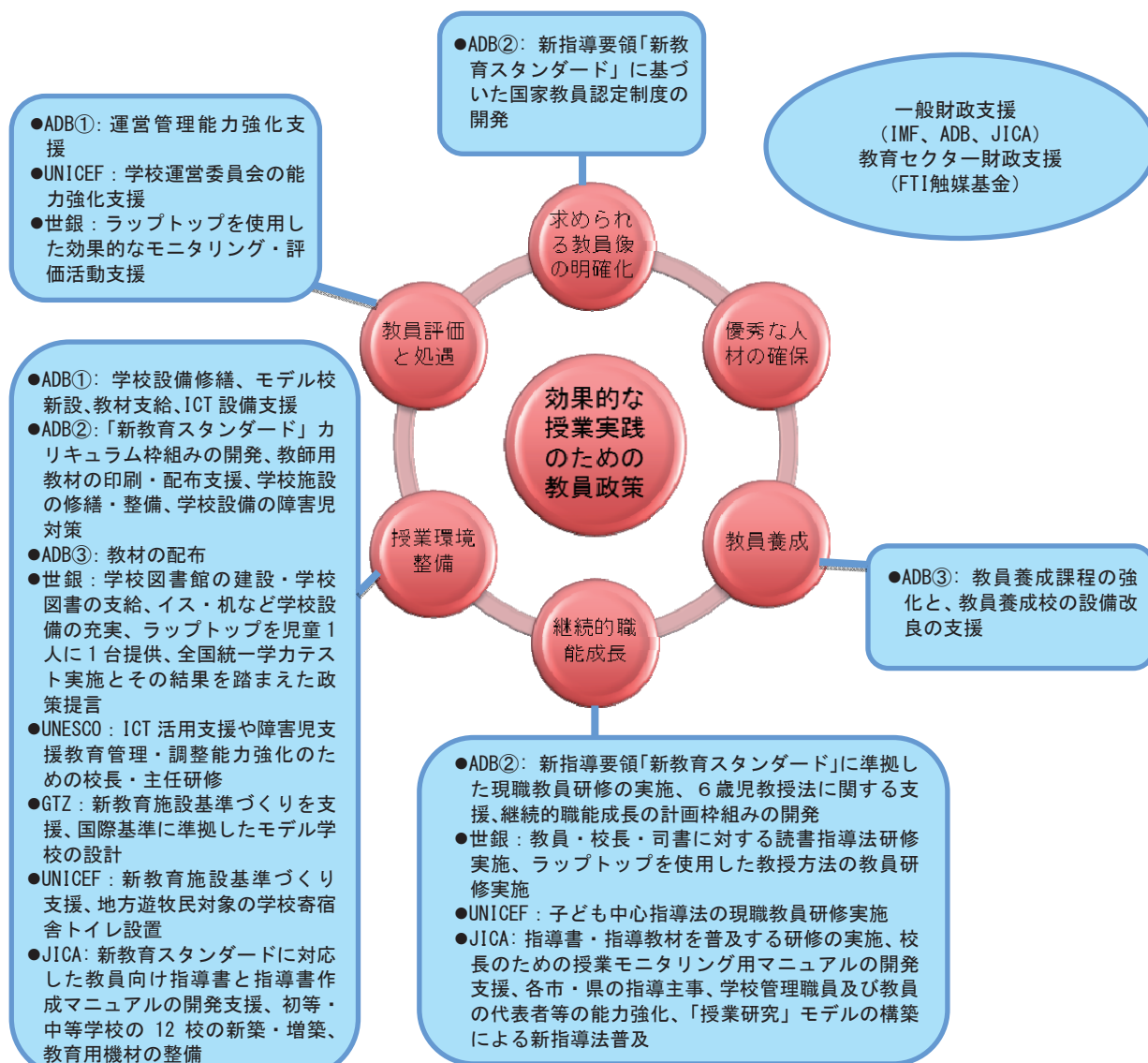
ADB は SEDP にて教育マネジメントの効率性向上をめざし、運営管理能力強化支援を行った。また、UNICEF の CFS プロジェクトでは、学校運営委員会の能力強化への支援が行われた。世銀の OLPC プロジェクトの一環として、ラップトップを使用した効果的なモニタリング評価活動が行われた。

以上に述べてきたモンゴルの事例を「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下ようになる。

ADB の存在が大きく、「優秀な人材の確保」以外のすべての分野に支援を行っている。特に、新教育スタンダードに基づくカリキュラムや教材の開発、それに準拠した現職教員研修など、カリキュラムを中心とする支援を行っている。

³⁷ 主なプロジェクト指標は次のように設定されている。パイロット 2 地域における、①小学校 1 年～5 年生児童の読書時間の増加、読み書き能力の向上、②教材とそれを用いた質の高い授業を受ける児童の数、③職能開発研修に参加する教員、司書、校長、初等教育教授法専門家等の数、④教材と質の高い読書指導法を用いた授業実施、⑤児童学習評価データとその報告書の政策決定での活用、⑥ CFS の理念に沿った教員の授業パフォーマンスを反映し成果に基づいた契約実施。

「授業環境整備」への支援は手厚く、多くのドナーの支援が集中している。一方、「教員養成」への支援を行っているのは ADB のプロジェクトのみで、特に教員養成校講師の能力強化が手薄となっているのが分かる。



ADB ① : SEDP (2003 ~ 2008 年)

ADB ② : TEDP (2007 ~ 2012 年)

ADB ③ : Education Sector Reform Project (2009 ~ 2014 年)

図 3 - 8 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (モンゴル)

<参考文献>

Government of Mongolia (2006) Master Plan to Develop Education of Mongolia in 2006-2015

UNESCO (2010/11) World Data on Education, Mongolia

World Bank (2013) Implementation Completion and Results Report on a Grant to Mongolia for a Rural Education and Development Project

3-5 パプアニューギニア (PNG)

3-5-1 PNG の教員政策の特徴

(1) 求められる教員像の明確化－教員の職能基準の設定

PNG では、教員の職能基準の設定についての具体的な取り組みはない。

(2) 優秀な人材の確保と人材配置

PNG では教員の社会的地位が低く、若者にとって教員になること、教員であり続けることへのインセンティブは低い³⁸。必要とされる学歴の高さと業務量の多さに比して、給与が低いことも一因と考えられる (UNESCO 2011)。

初等教育における教員定数、及び新規教員採用に係る中長期計画は存在するものの、初等教育就学者数の急激な増加に対応しきれず、適格な教員は恒常的に不足しており、すべての州で欠員がある。初等教育のアクセスの拡充により、基礎学校及び小学校で今後更に教員が不足することが見込まれるため、教員養成校の定員の拡充が計画されており、政府は経常費を支援している (DoE 2009)。

教員養成コースの修了を以って得られる資格 (3年間のディプロマ、小学校教員) もしくは学位を取得 (中等学校教員) した者は、州教育局に申請すると教員希望者として登録され、州内の学校の欠員状況に応じて配属が決定される³⁹。教員採用試験は実施されていない (JICA 2012)。

教員不足が一段と深刻な、僻地小学校への教員配置を進めるため、教員宿舎の建設⁴⁰が進められており、特別給として、僻地教員へのインセンティブ付与が認められている⁴¹ほか、複式学級指導手当ても導入されている (UNESCO 2011)。教員不足地域からの学生には、出身地の学校で勤務することを要件に奨学金を支給する制度も施行されている (DoE 2009)。

教員の給与水準の見直しが行われ、2008年から2010年の間に、すべての教員の給与が7%引き上げられた (DoE 2009)。その一方で、給与の遅配が頻発しており、数カ月をわたって給与が支払われないことも珍しくない (JICA 2012)。

(3) 教員養成

PNG では、教員養成校で質の高い、一貫した教育が行われるよう、成果中心の新カリキュラムに対応する国家基準枠組みが確立される予定である (DoE 2004)。また、障害者教育に対処するための質の高い教員の養成 (DoE 2009)、並びに教員養成のための適切な教育 ICT プログラムの開発 (DoE 2010) が課題と認識されている。

³⁸ 一方で、JICA (2012) では、高学歴をもっている一般の労働市場では就職できない状況があり、決まった給与が入る安定した教職は人気がある、という記述がある。

³⁹ 中等教育においては、1クラスに1.5名の割合で教員を配置するという教員配置規則が存在する (DoE 2004)。

⁴⁰ 対象教員の70%に宿舎を提供することが目標とされている (DoE 2009)。

⁴¹ 1983年に導入された年200キナの Rural Remote Disadvantaged School Allowance は、1999年時点でも支給額に変化はなく、陳腐化している。住宅手当もごくわずかである (UNESCO 2011)。

(4) 継続的職能成長

PNG では、基礎学校及び小学校教員に現職教員研修の機会を提供することが明記されており、遠隔教育やメディアの活用により、教員が科目や教授法への基礎知識を高めることが期待されている。小学校教員については、複式学級指導法や HIV/AIDS についての内容も含まれるほか、就学年齢を超えた児童への教授法についての再教育研修 (refresher courses) も実施される。このうち、教員知識のアップグレード及び教材については教育省が、ワークショップ運営費用は州、県、学校が負担することとされている (DoE 2009)。

1993 年以降の新教育制度の実施により、従前のコミュニティ学校で教鞭をとっていた教員の資格アップグレードが課題になっている。このため、初等ディプロマ現職教員プログラム (Diploma in Education Primary In-service : DEPI) を教員養成学校で実施し、受講・修了者は初等学校教員の正式な資格を授与されることとなっている⁴² (JICA 2012)。

教育省では、遠隔教育によって DEPI を実施するという計画を立てているが、遠隔教育用のカリキュラム開発、モジュール開発が遅々として進まず、なかなか実現に至っていないのが現状である (JICA 2012)。

(5) 授業環境整備

PNG では、1991 年の Education Sector Review において、既存カリキュラムの大部分が今日的な意義をもたず、コミュニティのニーズにできていないという指摘がなされたことから、1995 年の国家教育計画 (National Education Plan) の枠組みの中で、AusAID の支援により、既存カリキュラムの再検討と新カリキュラムの開発が行われ、2005 年から成果中心カリキュラム (Outcomes-Based Curriculum : OBC) が初等教育に導入された。新カリキュラムはインクルーシブで、能力・ジェンダー・地理・文化言語背景・社会経済状況にかかわらず、すべての児童生徒のニーズにできるような作成されている (UNESCO 2011)。

この OBC に沿うかたちで、各学年で達成すべき成果を明確にした教科ごとのシラバスが第 12 学年まで開発され、各学校に配布された。シラバスには、成果ごとに知識、技能、態度、価値などの例を明確にした指標のリストが付与されている。教員は定められた学習成果を達成できるように授業を行うことが期待されているが、以前とは異なり児童中心型の教授法が求められるため、現職教員研修が必要と考えられる (UNESCO 2011)。

副教材の配付については、州都までの配達は教育省の責任、州都から学校までは州の責任とされている。その後は 5 年ごとに州政府が再調達を行うこととされているが、実行されていない⁴³ (DoE 2009)。

教育メディアプログラムを推進していくために 2010 年に「国家教育メディア政策」及び「同実施戦略計画 2010 ～ 2019 年」が策定され、効果的で、柔軟性があり、開かれた教育 ICT プログラムが開発されることとされている (DoE 2009)。

児童生徒の学習評価にあたっては、シラバスに記された学習成果の達成度を考慮するこ

⁴² DEPI によって正式な教員資格を得られた教員はわずかという指摘もある。理由としては、僻地で勤務する教員にとって、教員養成校のある都市部まで出かけることは困難で、交通手段や研修中の住居費などといった制約があること、教員養成校の受入れ規模にも限界があること、などが挙げられる (JICA 2012)。

⁴³ JICA (2012) によれば、そもそも新教育制度に移行してから現在まで正規の教科書が存在しておらず、副教材も欠如している。AusAID や EC により配布されている教科書も、オーストラリア国内向けに作成されたものなどである。

ととされており、National Policy for Assessment and Reporting が存在している。第 8、第 10、第 12 学年には修了試験が実施される。加えて、2008 年からは児童生徒の学習到達状況を調査するため第 5、第 7 学年を対象とした全国テストも開始された (UNESCO 2011)。

2006 年に実施された調査によると、第 8 学年生徒の読み書き能力・計算能力・一般技能はいずれも 40%を下回っており、カリキュラムどおりに授業が行われているか、あるいはテストがカリキュラムを反映していないのではないか、という疑念が呈されることとなった⁴⁴ (DoE 2009)。

学校施設・設備について、PNG 政府による新規の教室建設の多くは、児童生徒数の増加に対応するものというより、既存の簡易教室 (bush materials) のアップグレードである。小学校施設拡張及び教員宿舎建設の一義的責任は県及び住民にあるとされ、児童数増に対応する新規の学校・教室建設の実施スケジュールは県教育計画に記載され、施設の維持費用は District Services Improvement Programme から支出される。DoE (2009) には、全国で 4,325 の教室、7,700 の教員宿舎を建設し、すべての初等教育校がトイレと水道設備、及び図書館を備えることとしている。

教育コストを削減する目的で、教育省は学級規模を拡大したいとの意向があり⁴⁵、教師 1 人当たりの生徒数 (PTR) を基礎学校では 30 : 1、小学校では 40 : 1、中学校では 40 : 1、高等学校では 30 : 1 に誘導している (UNESCO 2011)。

校長のリーダーシップについては、学校学習改善計画 (School Learning Improvement Plan) の策定と実施のための研修がカスケード方式で実施されている (DoE 2009)。財務管理や学校運営が主な内容だが、実際の研修機会は少ないという指摘もある (UNESCO 2011)。

(6) 教員評価と処遇

PNG では、県教育行政官及び視学官が各学校を訪問して、教員のカリキュラム実施状況をモニタリングできるような財政的支援、交通手段確保が課題となっている。また、深刻な教員の欠勤に対処するべく、Standard Officers による Site Leader の能力強化が必要とされている (DoE 2009)。基礎学校についての教員評価は地域ごとに実施され、住民も評価プロセスに関わる (DoE 2004)。

以上に述べてきた PNG の事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようなになる。

PNG では、依然として、初等教育のアクセスの拡充が喫緊の課題であり、施策の多くが同レベルに向けられている。同時に、国内に僻地を多く抱えていることから、僻地での教育振興のための「優秀な人材の確保」並びに「授業環境の整備」に教員政策の焦点があてられている。

⁴⁴ OBC については、PNG の現状に即していないとの根強い批判があり、National Executive Council が 2013 年 1 月 22 日付けで特任 Task Force を設立し、OBE システム実施における課題についての調査を行ったところである。当該 Task Force は、AusAID の支援により導入した OBE を「十分な検討をせずに先進国のカリキュラムを導入したことは誤りだった」と結論づけており、改革を提言している。

⁴⁵ 人口増加の激しい都市部では、1 クラスの児童数が多すぎて、児童生徒が集中して学習できる環境ではないという指摘もある (JICA 2012)。

特徴的なのは、遠隔地教育やメディア教材への取り組みであり、「教員養成」及び「継続的職能成長」への積極的な活用が期待されている。

その一方で、「求められる教員像の明確化」や「教員評価と処遇」の取り組みが遅れており、教員政策の一貫性には欠けている。

新教育制度に移行してから現在まで正規の教科書が存在しておらず、副教材も欠如しているなど、深刻な課題を抱えている。2005年から導入された成果中心カリキュラムについても、現在はその見直しが議論されており、予断を許さない状況である。

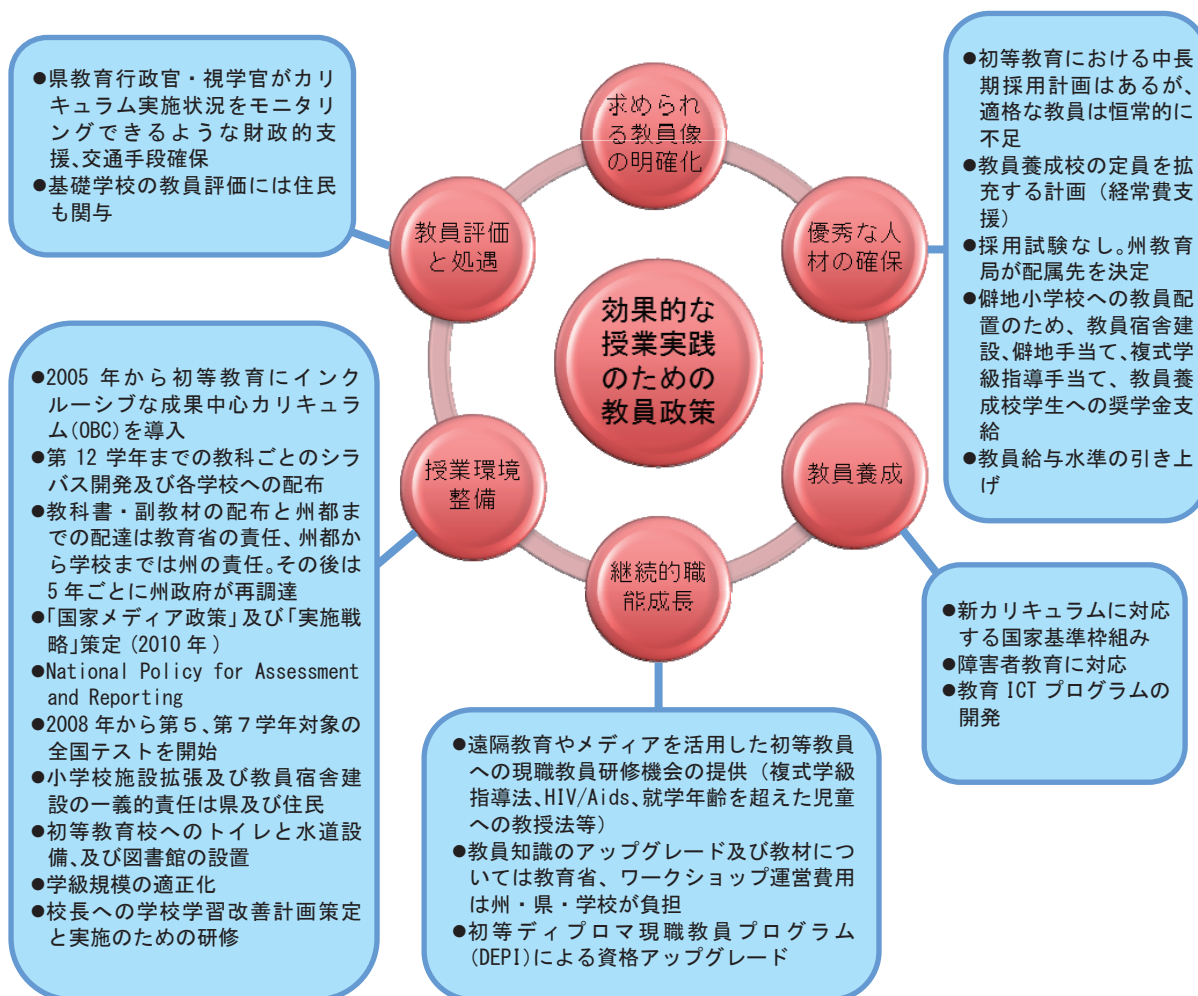


図 3-9 効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (PNG)

3-5-2 PNGにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

PNGは二国間ドナーの数が少なく、長らくプロジェクト型支援が主流であった。しかしながら、プロジェクト型の支援では、持続可能性が低くなりがちであるとの認識から、

AusAID はセクター支援に舵を切っていくことを表明⁴⁶し、PNG Education Program (2010～2015年) から一部財政支援のコンポーネントを組み込んだ。EC も SWAp の重要性を認識している。

表 3-5 教育セクターにおける援助モダリティ (2014年1月)【PNG】

モダリティ	支援ドナー	概要
セクター財政支援	AusAID	教育省の口座に入金され、教育省により運営管理される。現時点では使用目的が限定されているため、トラストファンドのような性格を持つ。
プロジェクト型支援	日本、AusAID、EC、UNICEF、世銀	ドナー側がコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

(2) 財政支援型援助

1) AusAID

上の表が示すとおり、財政支援型ドナーは、現時点では AusAID のみである。PNG Education Program の 1 コンポーネントとして、学校運営補助金として配賦される原資を教育省の口座に振り込んでいる⁴⁷。同プログラムには、財政管理・調達・監査能力を強化するための技術協力も含まれる。本財政支援の結果によっては更に拡充していく可能性がある。

(3) 非財政支援型援助

プロジェクト型の支援を実施しているのは、日本、世銀、ADB、AusAID、UNICEF などである。UNICEF が初等レベル、JICA 及び AusAID が前期中等レベルに特化した支援を行っているものの、両教育レベルを対象とした支援を行っている開発パートナーも多い。

1) 求められる教員像の明確化

教員の職能基準の設定等に関する支援はなし。

2) 優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化についての支援は行われていない。

3) 教員養成

教員養成については、日本、AusAID、EC などが支援を行っている。

JICA は「メディアを活用した遠隔教育普及・組織強化プロジェクト (EQUITV2)」(2012

⁴⁶ AusAID (2010). p35. “Lessons from past Australian support to education, indicates that direct provision of services through project support has a poor track record in managing sustainability risks, demonstrated for example through lack of national funding for some key recurrent costs (e.g. teaching / learning materials). This is in line with broader international experience. Australian support will therefore optimise use of national systems, including when using parallel funding mechanisms.”

⁴⁷ 2011年に両国間で取り交わされた Joint Financing Agreement が発効したことで可能となった。

～2015年)において、遠隔教育プログラムを紹介するための教材作成及び教員養成校教官に対する研修を実施している。

AusAIDはPNG Education Program(2010～2015年)において、教員養成校教官への研修を実施しており、同プログラム内での教員養成校の施設整備の可能性も示唆している。

ECはEducation, Training and Human Resources Development Program 9th(2008～2011年)において、教員養成校における学校マネジメント・リーダー研修を実施している。また、オーストラリア、ニュージーランド、ECは個別に高等教育機関で働く人材への奨学金の授与を行っている。

4) 継続的職能成長

継続的職能成長は、JICA、UNICEF、世銀、EC、AusAIDなど、数多くのドナーが関与しており、支援レベルもさまざまである。

JICAは、初等教育(特に第7、第8学年の理数科)における遠隔教育の開発と普及を支援する技術協力プロジェクトを継続しており、「テレビ番組による授業改善プロジェクト(EQUITV)」(2005～2011年)では遠隔教育プログラム導入のためのテレビ番組を制作した。続くEQUITV2では、州単位で実施される現職教員研修における遠隔教育プログラムの紹介や、僻地校のテレビ授業担当教員に対するテレビを活用した効果的な授業実践のための研修の実施などを行っている。

UNICEFは「子どもに優しい学校(CFS)」(2004年～)において、初等教育を対象とした児童中心型授業の実施を支援している。

また、世銀はEFA-FTI触媒基金Reading Education(2011～2013年)において、基礎教育を対象とした、教材や本を使って、児童が読み書きを身に付けられるような現職教員研修カリキュラムを策定している。

このほか、ECが初・中等教育、AusAIDが中等教員対象の現職教員研修を実施している。

5) 授業環境整備

授業環境整備には多種多様な支援が行われている。

JICAは、EQUITVを通じて、僻地校のテレビ授業担当教員向けのガイドブック及び副教材の作成と配布、モデル授業の制作やテレビ番組の改訂を行ってきた。また、メディアセンター・カリキュラム開発局・現職教員研修所職員に対する、番組制作・運営管理のための研修も実施している。併せて、テレビモニターやアンテナ等のテレビ受信機材及び盗難防止用柵を供与した。さらに、外務省が草の根無償で110校に対し、テレビ機材と衛星受信機材を供与している。

AusAIDは、Curriculum Reform Implementation Project(2000～2005年)において、初等・中等の生徒中心カリキュラムの開発と実施に多大な貢献を行った。また、現在実施中のPNG Education Programにおいては、基礎学校及び小学校への教科書を配布しており⁴⁸(2011年は3,600校に150万冊)、中等学校及び教員養成校への教材の配布の可能性も示唆されている。学習アセスメントについても、第5、第7学年に対するCurriculum

⁴⁸ ただし、PNGには教科書がなく、オーストラリアのカリキュラムに沿った教科書。

Standards Monitoring Test の開発に大きな貢献をしている。ほかにも、複数のプロジェクトを通じて、教員住宅の建設、基礎学校及び小学校建設の計画策定及び建設支援、施設維持管理に関する研修、マヌス州における小学校施設の改修及び建設などを行っている。

世銀は、Reading Education において、教材や本を使って児童が読み書きを身に付けられるような指導書の開発、並びに基礎学校及び小学校に学級文庫の設置を支援した。現在実施中の Flexible and Open Distance Education Project (2011～2016年) では、中等教育課程における遠隔教育の導入を支援し、カリキュラムの改良、教材の改訂と印刷、FODE (Flexible Open Distance Education) センターへの IT 機材の供与等を包括的に行っている。

6) 教員評価と処遇

教員のモニタリング・評価については、JICA が州教育局視学官、及び教育省モニタリングチームメンバーに対し、モニタリング方法についての研修を実施した。

以上に述べてきた PNG の事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下ようになる。

PNG の教育政策の重点が「優秀な人材の確保」並びに「授業環境の整備」にあてられていることを踏まえつつ、外部支援は「授業環境整備」や「継続的職能成長」を中心に実施されてきた。

日本は、僻地の多い PNG の現状に即した遠隔教育への支援を 2005 年から継続しており、機材を含めた「授業環境整備」から「継続的職能成長」、そして「教員養成」へと着実に支援を広げてきた。

世銀は、日本と同様の遠隔教育への支援を中等教育レベルで展開しているほか、初等教育レベルでは、課題とされている読み書き能力の強化に向けた取り組みも行っている。

PNG の最大のドナーである AusAID は、カリキュラム改訂や学校建設をはじめとした「授業環境整備」並びに支援が手薄な「教員評価と処遇」において存在感を発揮してきたが、現在実施中の PNG Education Program では、「教員養成」への取り組みも始めている。

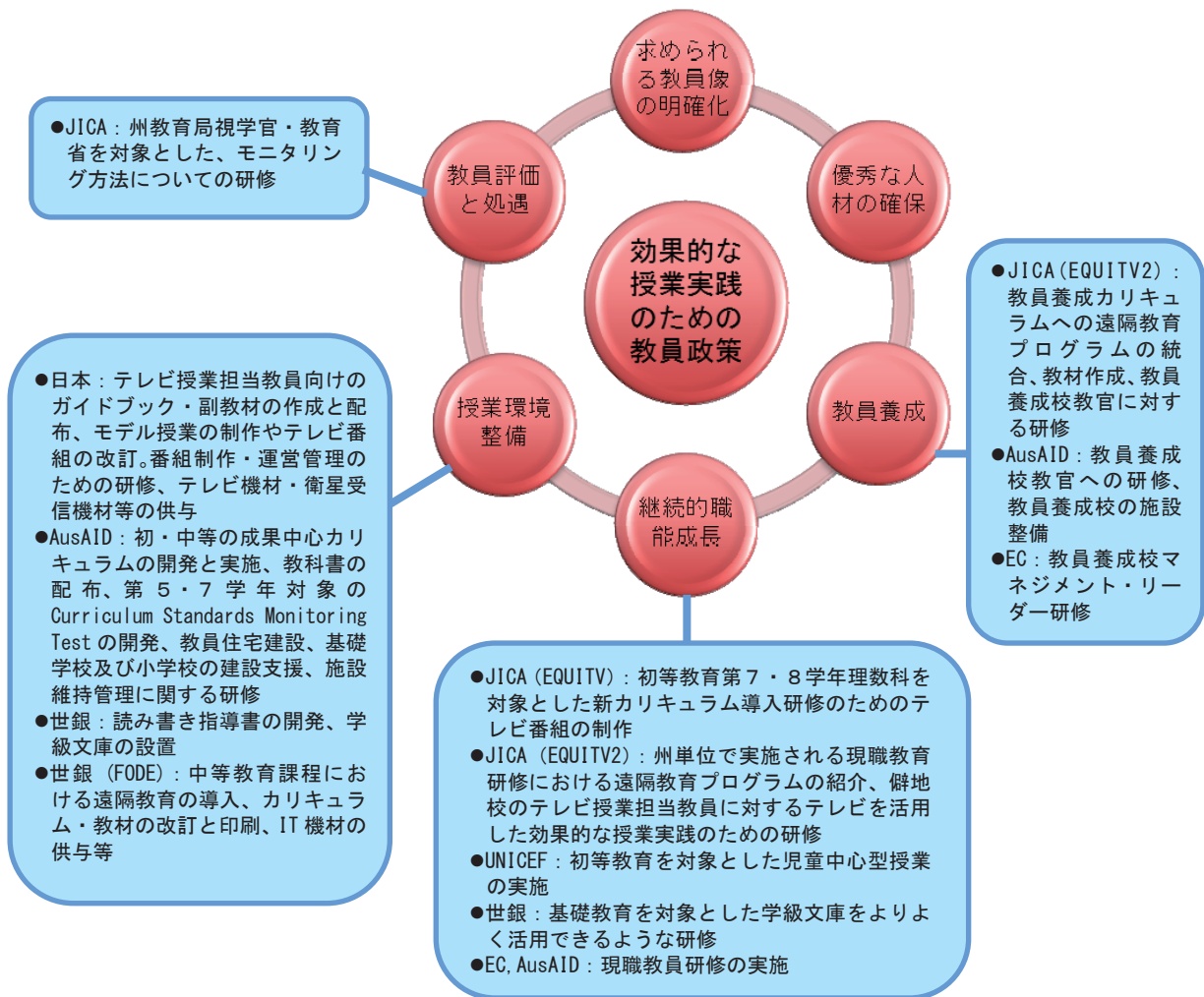


図3-10 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (PNG)

<参考文献>

AusAID (2010) Australian Support for Basic and Secondary Education in Papua New Guinea 2010-2015.

AusAID.

<http://aid.dfat.gov.au/Publications/Pages/png-education-strategy.aspx>

Department of Education (2009) Universal Basic Education Plan (2010-2019). Government of Papua New Guinea

Department of Education (2004) A National Plan for Education (2005-2014). Government of Papua New Guinea

European Commission (2008) Papua New Guinea- European Community Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2008-2013.

JICA (2012) 『パプアニューギニア独立国 基礎教育セクター情報収集・確認調査報告書』

Report of the Task Force for the Review of Outcomes Based Education in Papua New Guinea (2013)

UNESCO (2011) World Data on Education VII Ed.

3-6 グアテマラ

3-6-1 グアテマラの教員政策の特徴⁴⁹

(1) 求められる教員像の明確化-教員の職能基準の設定

グアテマラでは、2006年の教育省教員養成校学習指導要領により、教員に求められる資質、教員の役割、教員の研究者としての姿勢が示された後、各教科におけるコンピテンシーベースの学習指導内容が設定されている。

(2) 優秀な人材の確保と人材配置

グアテマラでは、初等教育の就学率は十分に高く、今後は中等教育の拡大が課題になると考えられる。教員養成校への入学が安易かつ安価であることから、供給が需要を上回っており、2007年からは就学者数よりも教員数の増加率が高くなっている。

国家教育長期計画を策定している教育諮問委員会は、今後の児童生徒数の推計及びそれに対する教員需要の試算が必要であるとの見解を示しているが、現段階における具体的な計画は存在していない⁵⁰ (JICA 専門家)。

教員の採用については、1990年の異文化適応バイリンガル教育プログラムの導入により、バイリンガル教員を雇用・訓練する政府方針が示されている。採用プロセスについては、時間がかかりすぎる市・県審査委員会は2004年までに実質上廃止され、代わりに正規教員及び契約教員⁵¹を対象に、算数・言語分野の基礎的知識についての試験が実施されている。2013年政令188では、教員の欠員及び需要に基づく教育大臣招集(最低年1回)により、審査委員会を設立し、新規・異動・再採用・併用採用の4種における審査(学力・指導力試験を含む)が実施されることと定められた。

教員の資格については、教育省の定める各課程における学習指導要領を包括した学習を修めた者に、該当する教育課程修了証書が発行(政令670-97)され、当該県教育事務所が卒業証書を発行(省令165-96)することとされている。

教員の配置については、空き状況や希望により、県・省の人事課の審査を経て、大臣が最終承認する。公立校教員の就業時間数は1日5時間と定められていることから、シフトの掛け持ちが可能である。

教員の給与・待遇については、2009年に教職者の基本給が閣議決定(第388-2009号)され、その後2010年には基本給と初任給の10%上乘せが決定(第98-2010号)されている。2010年の小学校教員の初任給は2,480ケツアル(公務員3,387ケツアル)で、等級に応じてスライド式に一定割合が加算される⁵²。給与は教育省から県事務所経由で毎月小切手により支給される。また、正規採用教員は4年ごとに昇格審査を受ける(国会令第1485号、1961年発効)こととされている。初等教育における自主運営学校プログラムの廃止(2008

⁴⁹ 本節の内容は、特段の断りがない場合、JICA/IDCJ(2012)による。

⁵⁰ 2009年に実施された児童生徒のコード化(省令1055-2009)の手違いにより、2009年度が実質より高い数値を示したこと、また2002年に実施された国勢調査による対象年齢人口推計が現実離れしていることなど、課題が多い。

⁵¹ 市・県審査委員会により、透明性は高まったものの、プロセスには約6カ月も要したため、正規の教員が決まるまでの間に、契約教員(1年契約)が採用されるようになった。契約教員は2012年時点で約25,000人存在。

⁵² 教員組合は政権交代ごとに教育省と会合をもち、基本給及び年ごとの昇給率を交渉し、合意書を締結するのが慣例である(JICA 専門家)。

年)により、地元コミュニティが雇用していた契約教員は公立教員に格上げされた。

教員養成校の入学試験はない。前述の国会令第1485号により、小学校教員は後期中等教育における小学校教員養成課程(3年)の修了、中等教員は短期大学における中等教員養成課程(3年)の修了、あるいは後期中等教育における小学校教員養成課程修了かつ短期大学における中等教員養成課程同等講座の受講が教員の要件と定められている。2012年時点で、小学校教員の82%が教員養成校出身であり、大卒以上は18%程度にとどまっているが、短大レベルでの養成の動きがある⁵³。

教員養成校の学生に対する財政支援として、初等教員養成校では、全寮制かつ全奨学金制が敷かれている学校もある(JICA 専門家)。

教員養成校は供給過剰であり、初等教育セクターは毎年教員養成校を卒業する教員資格者の5%しか吸収できていない。他方で、小学校教員は準備不足のまま教員養成校を卒業しており、教員養成校に専門職としての教員候補を求人・教育するために必要な選抜や、教員としての職業能力をテストする仕組みがないことが問題と考えられる。

(3) 教員養成

グアテマラでは、2004年時点で教員養成課程をもつ教育機関が359校あった。そのうちの68%を占める私立の教員養成校については、国の監督が十分に行き届いていない。現状では、主に都会環境向けの教員養成が行われており、真に必要な農村環境向けの教員養成は不十分である⁵⁴。

養成カリキュラムとして、2007年に小学校教員初期養成のための全国基本カリキュラムが承認(教育省令第004-2007)されており、複式学級にも対応した内容となっている。現在、教育省は小学校教員養成の改革に着手しており、2012年には新規教員養成制度案を提出、2013年度入学生から後期中等教育課程普通科教育専攻の学習指導要領に基づいた授業展開がなされている⁵⁵。また、2015年より新規教員養成を高等教育課程において実施予定である(JICA 専門家)。

小学校教員養成校では、最終年次に5カ月の教育実習⁵⁶をすることと定められており、各実習校における指導主事の承認を得た教育実習評価指標により評価される(教育省令第2940-2011)。

養成課程の教官の知識・能力向上のため、国立サンカルロス大学中等教員養成校において、養成課程教官育成のための修士課程が実施されている(JICA 専門家)。

(4) 継続的職能成長

グアテマラにおける授業改善のための現職教員研修としては、2006年に算数科国定教科書印刷・配布を見据えた、全国教員への算数科指導法研修が、国立サンカルロス大学中

⁵³ 教員養成専門家会議は、中等教育4～5学年の教職準備教育、6～7学年の教職専門教育、8学年の教育実習カリキュラムを2012年に提案している。6学年以降は短期大学レベル。

⁵⁴ 教員養成専門家会議は、未更新で能率の悪いカリキュラムを使用している結果として、教員の質の低下、養成校教官の質不足、国の教育の現実と教師教育とのつながりの欠如が引き起こされていると指摘している(JICA/IDCJ 2012)。

⁵⁵ 教育省は、教員養成校から提出された教育計画を、後期中等教育課程普通科教育専攻の内容とするよう差し戻しを行った(JICA 専門家)。

⁵⁶ 内訳は、授業観察60時間、授業研究60時間、授業補助105時間、指導255時間となっている。

等教員養成校への委託により実施された。同様に、2010年には全国算数教育プログラム（教育省令第1402-2010）、2013年には全国読解促進プログラム（教育省令第0035-2013）が展開されており、全国道徳促進プログラムも実施予定である（JICA 専門家）。

資格アップグレードのための研修としては、2002年に公立学校校長及び幼稚園・小学校教員を対象とした在職教員のための専門化計画が立案され、常勤教員の75%が登録した。同プログラムは週1日（1 Semester 20日）の授業出席と遠隔教育で構成されており、修了すると教員は大学認定教職技術者資格を取得することができたが、後に教員組合の反発を受け中止されてしまった⁵⁷。

小学校教員養成レベルの引き上げに平仄を合わせて、2009年からは、現職教員再教育プログラム（Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente：PADEP-D）を国立サンカルロス大学に委託し、現職教員に2年間の過程を履修させることで短大卒と同様の資格を付与している⁵⁸。同プログラムに参加する教員には奨学金が付与される（教育省令第1176-2010）。

（5）授業環境整備

グアテマラでは、専門家チームと教育コミュニティ代表（教員・校長・父母・地域リーダーなど）によりカリキュラムデザインが作成される。全国基本カリキュラムに始まり、地方（社会・言語的なまとまりをもつ地理的グループ）カリキュラムの細目決定、地域（集落や学校など）カリキュラムの細目決定というのが流れである。2000年代のカリキュラム改訂はコンピテンシー向上を求めた内容であり、初等教育の新学習指導要領は2005年（教育省令第35-2005）、前期中等教育は2009年（教育省令第178-2009）に発行され、それを受けて初等教育のカリキュラムは2008年、前期中等教育は2009年に改訂されている。中等教育については、各教科1モジュールの7モジュールで構成される第1～第3学年の全国基本カリキュラムが配布されている。

教科書はすべてスペイン語であり、県教育事務所からのデータを基に教育省が印刷し、県教育事務所を通じて配布することとされている。2007年より初等教育の算数科及び言語科の教科書が全学年に供与されている⁵⁹ほか、読むスキルと力を付けるためのリーフレットも配布されている。同年には、算数科及び言語科の教師用指導書も策定され、全国に配布されている。2014年には算数科及び言語科に加え、社会科及び理科の教科書も印刷・配布する計画である（JICA 専門家）。

メディア教材を使った取り組みとして、中等教育で遠隔地校に学習支援要員を配置し、ビデオ教材を用いた授業が実践されている（JICA 専門家）。

児童生徒の学習評価については、2007年に学力評価規程が承認され、全校に評価委員会の設置が義務づけられた（教育省令第2692-2007）。小学校では年4回定期試験を行い、

⁵⁷ 本プログラムの問題のひとつは、教員を年に40日間教室から引き離さざるを得ないという点であった。生徒の学習に影響を及ぼさないよう、学習ガイドの作成及び保護者や代替教員の参加が考慮された。

⁵⁸ PADEP-Dの第1期生は、2009年5月の事前登録時には6,500名（受講希望者）、6月の初年度登録時には4,800名であったが、2010年度には3,600名に減少し、2011年10月14日の修了者は2,500名になる見込み。中退や未修了の主な要因は、家庭環境や経済的事情、他の大学履修コースとの調整難、日常業務との両立難などである（JICA 2011）。

⁵⁹ 国定教科書（算数、言語）は市販されていないが、他科目の教科書は教育省の認定を受けないものも市販されている。教科書数は不足しており、末端の学校までは行き届いていない。教育統計の不備も指摘される。

これら試験の総合結果及び児童の就学状況により進級を判断している⁶⁰。また、評価調査基準総局が、後期中等教育最終学年の生徒全員を対象とした学力試験を毎年実施しており、学校ごとに規定値を達成した生徒の割合を公開している（JICA 専門家）。同総局は、初等第1、第3、第6学年、及び中等第3学年を対象としたサンプル学力試験により、算数・読解力の平均達成率を調査しているほか⁶¹、国際的な学力比較地域調査にも参加している⁶²。他方で、カリキュラム総局は、児童及び教室に結果を還元できる、形成的評価により近い評価手法を検討している（政令 225-2008）。

政府が実施した学力テストにおいて算数の合格点に達した児童の割合は、2004年には14%、2005年には16.9%にすぎなかったが、これには教員の質の低さが児童の学力にも影響を与えていると考えられている。USAIDが2004年に実施した現職教員対象の算数と国語のテストでも、正答率の平均はそれぞれ25.8%と58.4%という結果であった。また、教育省が2006年に実施した教員候補者への算数と国語のテストでは、合格点に達した者は3割に満たなかった（JICA 2011）。

教育省令第4025-2012により、新規学校建設に要する学校間最低距離⁶³及び教室当たりの児童生徒数⁶⁴が定められており、各県事務所が必要な手段を講じることとされている。

校長の責務は大きい、一般教員と同じ待遇であり、特別な手当等はない。そのため、教員間では校長職を務めることを避ける傾向があり、教員が持ち回りで校長を担当している学校も散見される（JICA 専門家）。

就学児童の増加は続いており、引き続き収容力の確保が必要である。また、カリキュラム既定の授業時間の確保は理論上では可能だが、実際は教員研修やストなどにより十分な授業時間が確保されていない。

（6）教員評価と処遇

グアテマラでは、県教育事務所に配置される技術管理調整員または教育スーパーバイザーが、教員・学校事業のモニタリングを担当している。各人が幼稚園から高校までの50～90校を担当しているが、移動手段の不在、交通費の不足、多忙な業務、能力・経験の不足などの理由により、定期的な巡回指導は一部に限られているのが現状である（JICA 2011）。これとは別に、全国学校随伴制度実施を担当している教育の質観察検証管理局が、学校事業モニタリングを行うことが計画されている（省令 730-2010）。

以上に述べてきたグアテマラの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に

⁶⁰ スペイン語・算数以外の教科に関しては、各教科の得点の平均が基準に達すると進級することができる。しかし、スペイン語・算数のいずれかの結果が合格点に達しなければ児童は進級できない（教育省令 1356 「児童学力評価規程」）。特に1年生の留年率が高く、2008年では1年生の25%が留年している（JICA 2011）。

⁶¹ 評価調査基準総局は、2010年に実施した初等教育児童学力試験の結果をもとに考察される児童の課題及び改善策をまとめた資料を作成し、教員に配布している。ただ、本来教員に対する改善策を提案・提供するのは教育の質開発管理局の業務分掌であり、役割分担があいまいである（JICA 専門家）。

⁶² UNESCOが2006年に実施した算数と国語の学力調査では、グアテマラはラテンアメリカ・カリブ諸国の参加15カ国中14位という散々な結果であった（JICA 2011）。

⁶³ 学校間最低距離は、初等が2km、中等が3km。

⁶⁴ 初等（単式学級/複式学級）の教室当たり最低児童生徒数は20/30名、最高児童生徒数は30名（第1学年）、35/40名（第2～6学年）、中等の教室当たりの最低児童生徒数は25名（前期中等、遠隔教育含む）あるいは30名（後期中等）、最高児童生徒数は40名。

当てはめると、以下のようになる。

グアテマラでは、小学校教員の質が低いことが課題と認識されており、資格要件を現在の後期中等課程から高等教育課程（短大レベル）へと引き上げることを念頭に置いた改革が、「教員養成」及び「継続的職能成長」において始まっている。他方で、教員が過剰供給されているにもかかわらず、教員養成校への入学試験がないなど、「優秀な人材の確保」には課題が山積している。「求められる教員像の明確化」「授業環境整備」「教員評価と処遇」についても、一定の取り組みはなされているものの、不十分である。

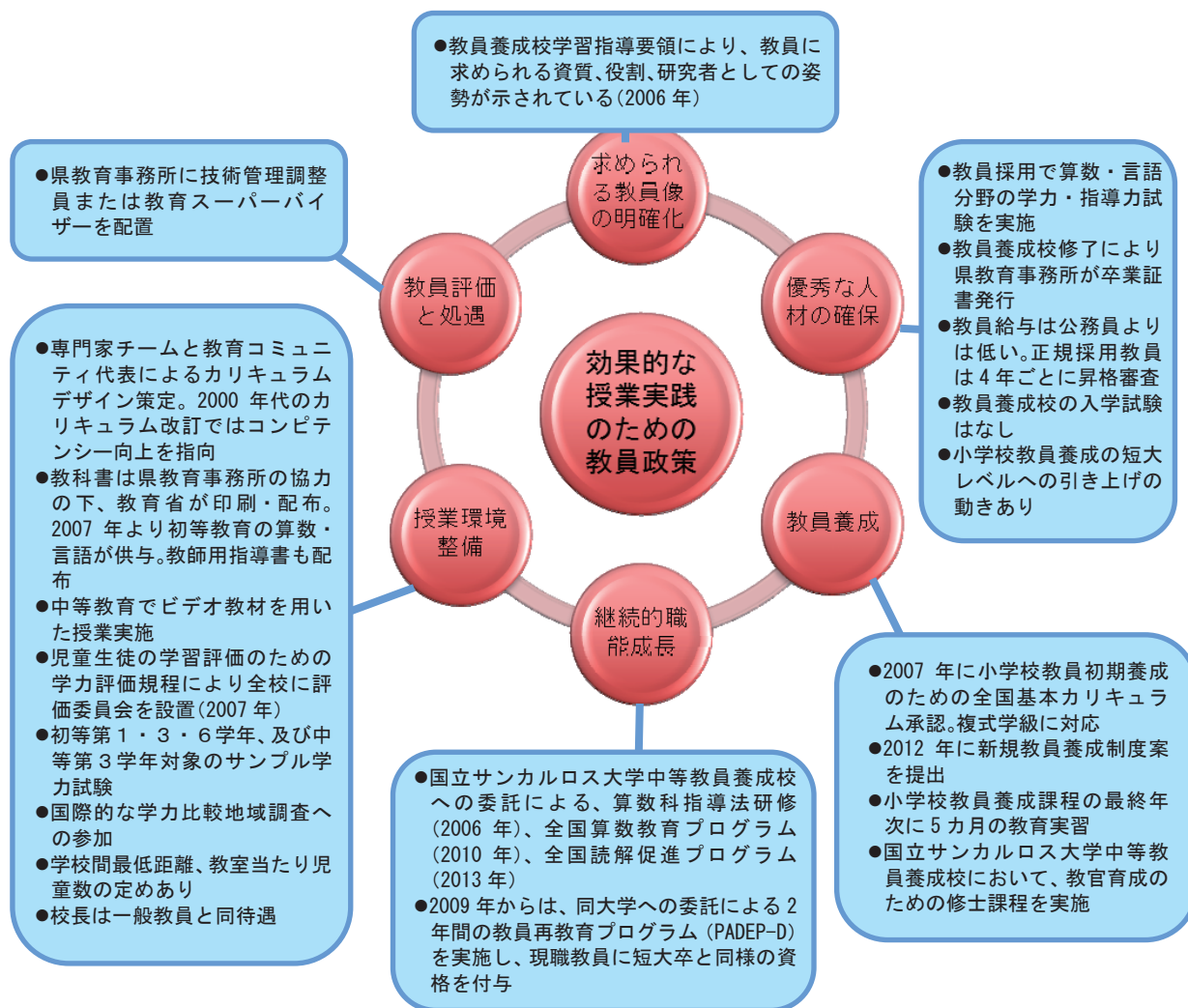


図 3-11 効果的な授業実践のための教員政策の概念図（グアテマラ）

3-6-2 グアテマラにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

グアテマラの教育セクターにおいては、1996年頃から Inter-Agency Sector Network がドナー会合として機能している。以下の表に示す国・機関等が積極的に会合に参加し、教育セクターに対する支援を実施している。ペレス政権発足後、同ネットワークは教育ニーズのある分野、援助の現状のマッピング、項目ごとの提案をまとめて、2012年2月に新教育大臣に提出した。政府の行っているさまざまな戦略的活動と教育施策との関わりへの認識の下、各ドナーは政策と活動のどの部分に関心をもっているかを示す表を作成し、自らの支援活動を整理すると同時に、教育省との交渉に利用している。現在のところ、教育セクターへの目立った財政支援の動きはなく、プロジェクト型支援が主流である。

表 3-6 教育セクターにおける援助モダリティ (2014年2月)【グアテマラ】

モダリティ	支援ドナー	概要
プロジェクト型支援	日本、世銀、米州開銀、GIZ、KfW、USAID、CIDA、KOICA 等	ドナー側がコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

(2) 財政支援型援助

上記の表が示すとおり、初等・中等教育に対する目立った財政支援の動きはない。

(3) 非財政支援型援助

米州開銀、KfW、CIDA、KOICA は初等教育を対象とした支援を行っており、日本、世銀、GIZ、USAID は初等・中等教育双方を対象とした支援を行っている。

1) 求められる教員像の明確化

教員の職能基準の設定等に関する支援はなし。

2) 優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化についての支援は行われていない。

3) 教員養成

教員養成への支援実績があるのは JICA 及び USAID である。

JICA は、全国の公立教員養成校に対し算数科国定教科書教師用指導書の印刷・配布を実施したほか、「算数指導力向上プロジェクト (GUATEMATICA) フェーズ 2 (2009～2012年)」において、教員再教育プログラムの算数講座教官の能力向上を支援した。

USAID は、Education Reform in the Classroom (2004～2010年)において、教員養成課程教官育成に対する資金援助を行った。

4) 継続的職能成長

継続的職能成長については、JICA、世銀、USAID、KfWなどが支援を行っている。

JICAは初等教育を対象とし、前述の「算数指導力向上プロジェクトフェーズ2」では、教員再教育プログラムの算数分野講座で使用する講座指導計画の質の向上を支援したほか、算数科2科目「算数と論理的思考」及び「算数とその学習」の講師用指導書及び受講教員用モジュールを作成した。また、「バハ・ベラパス県プルラ郡における基礎教育改善事業（2009年）」では、複式学級の運営及び児童中心授業への研修を行っている。さらに、協力隊チーム派遣による「初等教育算数科学力向上プロジェクト（2002～2005年）」では、初等教育第1学年から第3学年の算数教材を活用するための教員研修を支援した。

世銀は初等教育を対象とし、Education Quality and Secondary Education（2008～2015年）において、小学校教員を対象とした資格アップグレードを支援している。

USAIDは初・中等教育を対象とし、Education Reform in the Classroomにおいて、現職教員研修用の教材の作成並びに研修の実施を行っている。このほか、KfWがPrimary Education in Rural Areas（2007～2010年）において、小学校教員向けに自学用教材を配布している。

5) 授業環境整備

授業環境整備については、JICA、CIDA、世銀、KfW、KOICAなど数多くのドナーが関与している。

JICAは初・中等を対象とした支援を行っており、「初等教育算数科学力向上プロジェクト」では第3学年まで、続けて「算数指導力向上プロジェクトフェーズ1（2006～2009年）」では、第6学年までの算数科教師用指導書・教科書及び児童用作業帳ドラフトの作成を支援し、併せて教材開発グループの本邦研修も行った。また、「バハ・ベラパス県プルラ郡における基礎教育改善事業」では補助教材の配付及び研修を支援した。さらに、無償資金協力による初・中等学校の建設を多数実施したほか、「教育の質向上を目指した地域参加促進プロジェクト（2006～2008年）」においては、初等教育を対象とした地域参加型学校運営能力の向上、並びに学校委員会向けの地域参加型課題分析・計画立案、学校運営のためのマニュアル整備などを支援した。

CIDAは初等教育を対象とし、Development Fund for Education (PADE)（2005～2008年）において小学校に教科書を配布したほか、小学校の建設・修繕を行っている。

KfWも初等教育を対象とし、Primary Education in Rural Areas (PROEDUC III)（2007～2010年）において、全国読解プログラムの枠組みにおける図書配布を行ったほか、全国読解プログラムの枠組みにおけるミニ図書室の整備、学校インフラへの支援を行っている。

KOICAも初等教育を対象とし、Project to Strengthen the Education Sector in Municipality of San Juan Cotzal, Quiche Department（2010～2011年）において、グアテマラ市内の学校への学校用品の配布を行った。

米州開発銀行も初等教育を対象とし、小学校建設及び施設整備、学校運営強化を支援している。

世銀は初・中等を対象とし、Education Quality and Secondary Educationにおいて、前期

中等の遠隔教育及びコミュニティスクールに対する教科書・副教材の配布、遠隔教育施設の建設と機材整備、及びコミュニティスクールの整備、並びに初等教育を対象とした言語クラスの設置、学校運営及び資金管理のための研修等を実施している。

このほか、GIZが初・中等を対象とし、Programme to Promote Better Basic Education (PACEIII) (2005～2013年)において校長研修を実施した実績をもつ。

6) 教員評価と処遇

教員のモニタリング・評価、児童生徒の学習評価の実施と教員評価・授業改善への活用、処遇に関する支援はない。

以上に述べてきたグアテマラの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようになる。

現在グアテマラ政府が注力している小学校教員養成改革について、JICAや世銀が「教員養成」や「継続的職能成長」といった関連分野への支援を行っているものの、外部支援のほとんどは「授業環境整備」に集中している。

こうしたなか、JICAが、2002年以降一貫して初等教育算数科への支援を継続してきたことは特筆されるべきである。支援内容は変化しており、当初の教科書・教師用指導書・児童用作業帳の開発といった「授業環境整備」中心から、2009年以降は、教員再教育プログラムを支える「教員養成」及び「継続的職能成長」へと拡がりを見せている。

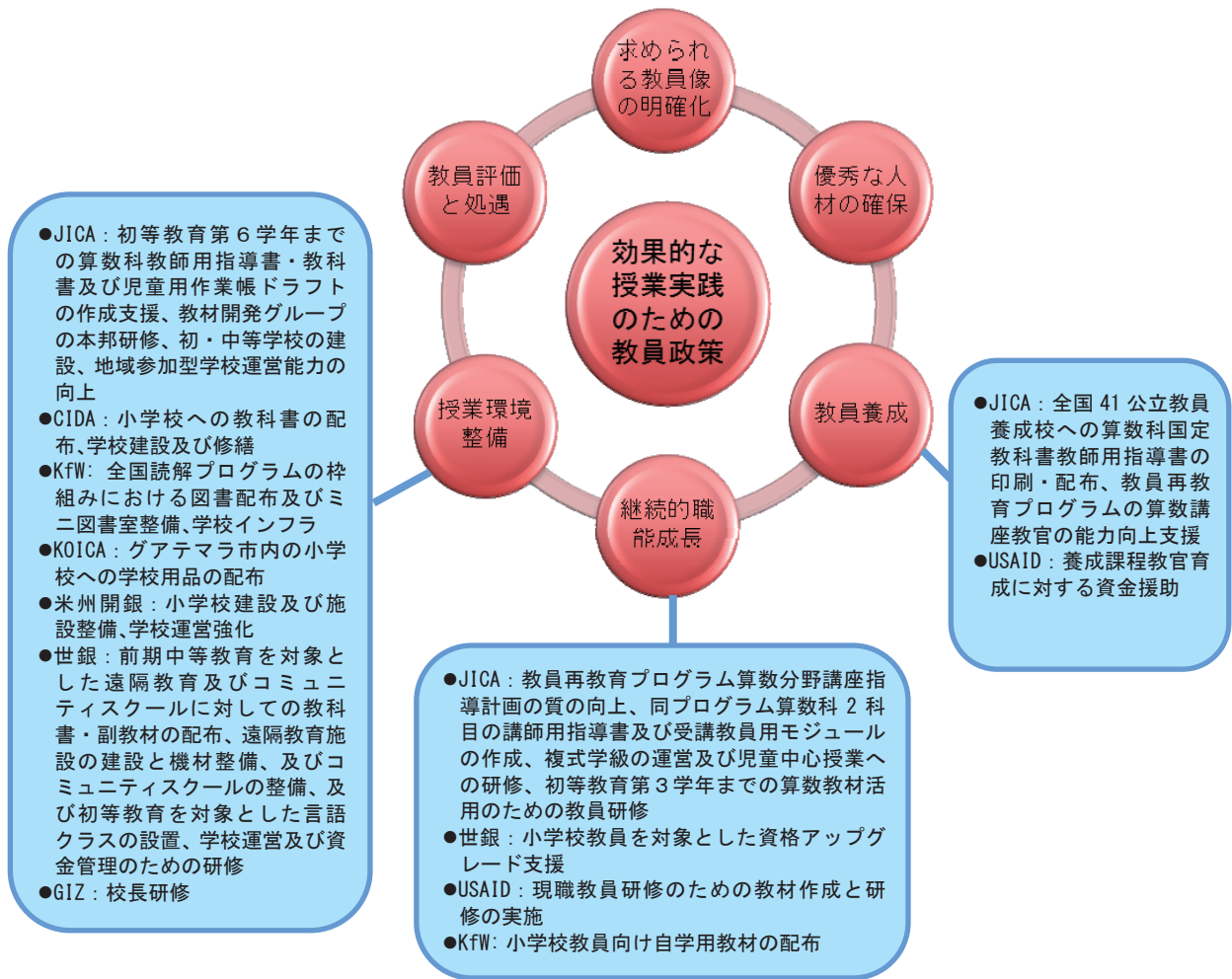


図3-12 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援（グアテマラ）

<参考文献>

JICA (2011) 『グアテマラ共和国 算数指導力向上プロジェクトフェーズⅡ 運営指導調査団報告書』

JICA/IDCJ (2012) 『基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書：グアテマラ』

河澄さつき JICA 専門家報告書

3-7 エチオピア

3-7-1 エチオピアの教員政策の特徴⁶⁵

エチオピアでは、1994年に策定された教育政策の下、5カ年の「教育セクター開発プログラム（Education Sector Development Program : ESDP）」が継続的に実施されてきた。ESDP-IVは、2010/11～2014/15年の「国家開発5カ年計画」実現のための開発プログラムとして、教育の質に重点が置かれており、特に2008年に策定された「一般教育の質改善プログラム（General Education Quality Improvement Program : GEQIP）」の内容が網羅されている。

初等教育へのアクセスを改善する施策が採用され、積極的な教員採用が行われたことから、教員数は2010/11年までの10年間で、初等教育学校で2.5倍、中等教育学校で3.8倍へと劇的に増加している。他方で、初等教育卒業生の急激な増加に対応して、中等学校数は年9.3%の割合で増加しているものの、2010/11年において、中等教育学校数（1,517校）は、初等教育学校数（28,349校）の5.3%にすぎず（MoE 2011）、懸案となっている。

(1) 求められる教員像の明確化－教員の職能基準の設定

エチオピアでは、連邦教育省のNational Framework for Professional Competencies of Teachers（2007年）に教員が満たすべき5つの能力⁶⁶が教員の階梯に対応するかたちで3フェーズに分けて明記されている。

(2) 優秀な人材の確保と人材配置

エチオピアの教員の給与水準はケニアやザンビアと比べても低水準であり、最も給与水準が低い教員では、初任給が2010年の国民平均所得の0.57倍、勤続12年目以降でようやく同じ水準（1.04倍）、勤続16年目以降で1.2倍と若干高くなる程度である⁶⁷。

教員の採用は州の権限であり、採用ガイドラインに沿って、筆記試験や面談などによる採用選考が実施されている。他方で、国レベルでの中期的な教員需要予測はなされておらず、各学校の教員配置計画に基づく、郡教育事務所の需要申告により、州教育局が応募者を募っているのが現状である。採用された教員の配置は、郡教育局が行う。

これまでのところ、初等教員を養成する教員養成カレッジ（College of Teacher Education : CTE）は、中等教育第1サイクル（第9、10学年）を卒業後、第2サイクル（第11、12学年）へ進学できない生徒の受け皿となっているのが実態である。近年初等、中等ともに教員養成の学位レベルの見直しが行われており、初等教育第1サイクル教員（第1～4学年）については、第10学年卒業後に、CTEでのサーティフィケート（1年）取得が要件であったが、2009年よりディプロマ（3年）取得に変更された。同様に、中等教育教員についても、従来の自然科学の学士に加え、2011年からは、全国10大学で開講される大学院教育ディプロマ（1年）取得が要件となった⁶⁸。

⁶⁵ 本節の内容は、特段の断りがない場合、JICA/IDCJ（2012）並びにJICA/KRI（2012）による。

⁶⁶ 具体的には、1) Facilitating students learning, 2) Assessing and reporting students learning outcomes, 3) Engaging in continuous professional development, 4) Mastery in ETP, curriculum and other program development initiatives, 5) Forming partnership with the school communityである。このうち、1)と2)は授業実践と効果的な教員と生徒の相互関係について、3)から5)は効果的な授業実践を支援する授業環境に関するものと整理されている。

⁶⁷ 大卒者教員の給与はより高水準であり、勤続5年目で1.4倍、勤続16年目以降で1.8倍となっている。

⁶⁸ 中等教育教員について、制度改定後も、従来の学士号をもつ現職教員は無資格とはみなされない。

また、2014/15年までにすべての学校レベルの教員を対象とした免許授与更新制度を導入する計画があり、連邦教育省内に教員及び指導者免許授与更新局が設立されている。

(3) 教員養成

エチオピアでは、初等教員の養成はCTEが、中等教員の養成は大学が、それぞれ担当してきた。教員養成の学位レベルの見直しに伴い、養成カリキュラム・モジュールの更新が行われ、教員養成指導用教材については、連邦教育省の発注を受け、アディスアベバ大学、バハルダール大学、ジンマ大学、メケレ大学の4校が、全国のCTE及び大学院ディプロマで使用するモジュールを作成した。

また、教育実習については、初等・中等教育教員双方で義務づけられており、ガイドラインが開発されている。

初等・中等教育教員それぞれに教員養成カリキュラム・フレームワークがあり、教官の要件となる学歴、研修歴、教員経験、倫理面なども定められている⁶⁹。カリキュラム・フレームワーク案は、教官の初等教育での現場経験を重視し、教育現場での研究や授業体験を奨励し、優秀な現場教員のCTE教官への登用も掲げているが、実際にはそのような教官は少数である。CTE教官の指導力向上のための研修として、2003年より連邦教育省教員開発局が所管する上級ディプロマ・プログラム（年間132時間）が実施され、参加が義務づけられている。

エチオピアの教員養成については、養成機関の教官、学生、さらにカリキュラムにも課題があると考えられている。JICA/KRI(2012)は、教官に関して、科目指導法（専門教科、教育学）の専門性の欠如、及び学校現場経験の不足、学生に関して、専門教科の学力不足、及び英語（教授言語）能力の低さ、を問題点として指摘する。また、カリキュラムに関して、CTEが現在採用するクラスター制では、初等教育第1サイクルで学習する全教科を4分割するが、クラス担任全教科指導の現実とは一致していない。

(4) 継続的職能成長

エチオピアでは、2005年より体系的に継続的職能成長(CPD)を実施している。CPDは、新任教員を対象とした2年間の導入プログラム、並びに現職教員を対象としたプログラムから構成されており、①専門知識、②指導技術、③価値観と態度、④生徒の学習環境の4領域を基本として、学校ベース、クラスター・ベース、郡ベースのいずれかで実施されている⁷⁰。

同プログラムでは、すべての教員が年間研修計画を策定し、年60時間の研修を受けることとされており、校長は同計画の実施を保証するとともに、学校単位のCPD計画を策定し実行する責任を負う。またCPD担当の副校長の配置も定められている。連邦教育省は、自らのCPD年間計画に基づき教材の作成、配布を行っている。

旧教員資格(サーティフィケート)保持者は、GEQIPの枠組みで、各CTEで7~8月に実施される約6週間のコースを4年間受講して、ディプロマへとアップグレードするこ

⁶⁹ 中等教育教員を養成する大学の教官には教育分野での修士、上級ディプロマ・プログラム修了または教育分野研修の修了証、中等教育での3年以上の教員経験または教員養成機関での5年以上の教員経験、教育研究実施能力などが求められる。

⁷⁰ MoE(2010a)では、アクションリサーチの実施やプラズマテレビを利用した授業改善もうたわれている。

ととされている。ドナーの支援もあり、資格要件を満たした教員の割合は着実に増加しており、初等教育第1サイクルでは2009/10年度の15.5%⁷¹から2010/11年度は20.1%に、初等教育第2サイクルでは2009/10年度の77.8%から2010/11年度は83.1%へ、中等教育では2008年7月の49.8%から2012年3月には86.6%に伸びている。

(5) 授業環境整備

エチオピアでは、カリキュラムは5年ごとに改訂されることとなっている。連邦教育省カリキュラム開発・実施局が、政府の開発計画や教育方針を受けて、①州と共にニーズアセスメントを行い、②旧カリキュラムを改訂し、シラバス・教員用指導書・教科書・ミニマムスタンダードを策定し、最終化したものを州が認定(validation、初等)あるいは普及(sensitization、中等)するのが通常の手順である。

直近では、2009年に第12学年までのカリキュラム・フレームワークの策定がなされ、それに基づく教員用指導書改訂(学習到達目標とシラバスを掲載)、カリキュラム開発、教科書開発がなされた。新カリキュラムでは、アクティブ・ラーニングの推進、及びコンピテンシー・アプローチが採用され、中等教育では2009年から、初等教育では2012年から実施されている⁷²。新教科書の開発及び配布はGEQIP予算により国際入札が行われたものの、ワークブック等の副教材開発は予算上の都合により実現していない。

児童生徒の学習評価については、新カリキュラムに即した、口頭、筆記及び活動や実習を通じた継続的な学習評価の必要性が強調されており(MoE 2010a)、加えて、第8、10、12学年では、卒業資格授与のための国家試験が実施される。連邦教育省は、Concept Paper and Strategies for Improving Science and Mathematics in Ethiopia(2010年)において、これまで認知面での成果にのみ焦点をあて、その学習過程への関心を怠ってきた点、国家レベルと教室レベルの両方の試験においてプロセス・スキルを評価できていない点、それらの試験が、目標に準拠した評価になっていない点を、学力評価の反省点として挙げている。

試験制度そのものにも課題がある。州レベルで実施する初等教育卒業試験は、州ごとに難易度が異なるだけでなく、中等教育の受入れ能力によって合格基準が変更されるため、年度ごとに中等教育入学可能の正解率が異なる。同様に、中等教育卒業試験も高次教育機関の受入れ能力によって採点配分が左右されてしまう。

2012年1月26日付の連邦政府内閣規則第260/2012号により、独自の法人格を有する国家教育評価試験機構(National Educational Assessment and Examinations Agency: NEAEA)が設置されて以降は、同機構により3年ごとにサンプル抽出で実施される学力調査試験結果の分析と取りまとめ、ウェブサイトでの公開がなされるようになった。しかしながら、問題分野及び問題ごとの結果分析は行われておらず、また、アクティブ・ラーニングの成果として期待される多様な能力の習得が分析できていないのが現状である。

2010年に実施された同学力調査試験の結果を見ると、4年生総合点40.1%、8年生総合点35.3%と、いずれも教育政策が定める最低学力(50%)を未達成である。また、

⁷¹ 初等教育第1サイクル教員は2009年の制度変更により資格を喪失したものが多。

⁷² JICA/KRI(2012)は、新カリキュラムは、旧カリキュラムの課題を分析し、その反省に立って開発されたものであるが、特に理数科について、難度が高すぎる点が十分に解決されていない点や、統合理科の各分野への時間配分において課題がある、と指摘している。

USAID が 2010 年に実施した基礎的読み書き調査報告書によると、2 年生で 1 語も正確に読めない生徒が 25% 以上いる州がほとんどであり、基礎学力の低さは深刻である。

学校施設の整備に関しては、初等・中等それぞれに教育運営規程があり、理科実験セットの配備(初等)や、実験室(物理、化学、生物それぞれ)及びプラズマテレビの設置(中等)が進められている (MoE 2010b)。中等教育の理数科と英語・公民・地理の授業は、2004 年 9 月よりプラズマテレビを活用した、衛星放送による授業映像の視聴を基になされており、2011 年には新規プログラムの導入に併せて、教員を含む各州関係者 250 名程度を対象とした研修が実施されている。

国家基準でクラス当たりの生徒数が定められており、初等教育学校では 50 人、中等教育学校では 40 人とされているものの、実際には、それぞれ 57 人、61.6 人と大幅に超過している。州ごとのばらつきも大きい。

(6) 教員評価と処遇

エチオピアの視学官は、初等教育はクラスターリソースセンターに、中等教育は郡教育局に配置されている。教員評価の観点は明示されており、教員の階梯によって重点が変化するように設計されている⁷³。また、教員評価と昇給の関連づけが行われている。JICA「エチオピア理数科教育改善プロジェクト (SMASEE)」専門家によれば、教科担任制となる、後期初等教育や中等教育では、視学官の専門と異なる教科内容について十分対応できない状況がみられる、とのことである。

以上に述べてきたエチオピアの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようになる。

エチオピアでは、2005 年から体系的な「継続的職能成長」への取り組みが始まった。2007 年に策定された「求められる教員像の明確化」への取り組みにおいては、「継続的職能成長」や「教員評価と処遇」との関連づけも明記されている。また、「優秀な人材の確保」「教員養成」「授業環境整備」についても、それぞれガイドラインやフレームワークが文書化されており、政策は 6 つの柱のすべてを包含している。しかし、学力評価等、実施面で課題も散見されることは前述のとおりである。

⁷³ 教員の昇進順序は、2012 年 3 月に 6 段階から 7 段階に改訂された。

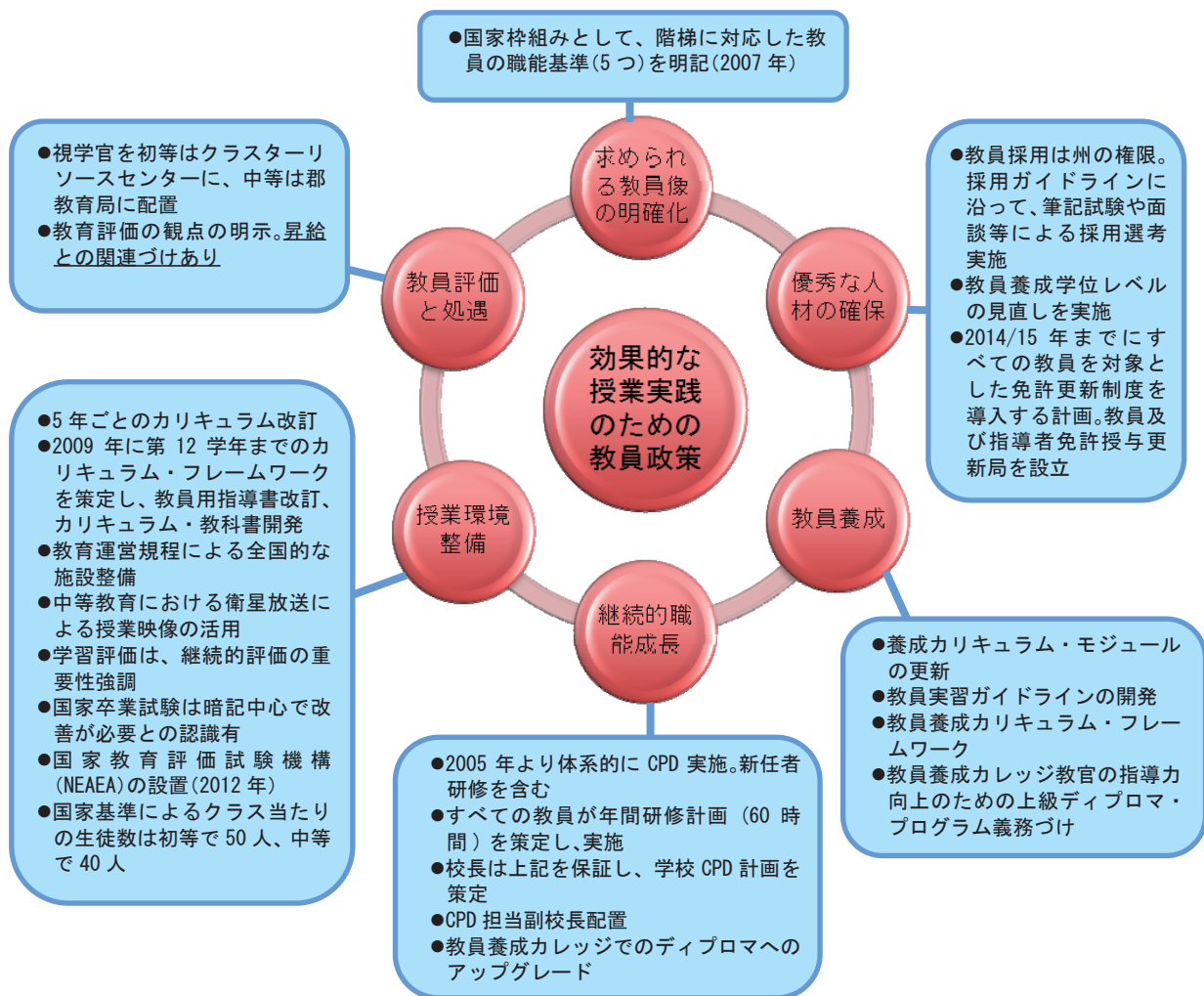


図3-13 効果的な授業実践のための教員政策の概念図(エチオピア)

3-7-2 エチオピアにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

現在実施されている「第4次教育セクター開発計画(ESDP-IV)」においては、2010/11年～2014/15年の「国家開発5カ年計画」実現のための開発プログラムとして、教育の質に重点が置かれており、特に2008年に策定されたGEQIPの内容が網羅されている。ドナーの支援動向を見ると、財政支援型と技術協力型に大別されるが、極端な財政支援型への傾倒はない。比較的多額の援助を行っているのは、世銀、EC、UNICEF、DFID、USAIDである。

表 3-7 教育セクターにおける援助モダリティ（2014年1月）【エチオピア】

モダリティ	支援ドナー	概要
一般財政支援	IDA、DFID、ADB、EC、CIDA、KfW、スペイン、アイルランド、オーストリア、イタリア、オランダ	Protection of Basic Services (PBS) により経常予算支援がなされており、連邦政府から郡政府に配賦される交付金の補填に充てられている。教育では主に教員給与に使われる。
プールファンド型資金協力	IDA、EFA-FTI 触媒基金、イタリア、オランダ、フィンランド、DFID	GEQIP と呼ばれるプールファンド型資金援助プログラムを実施。資金管理は世銀が行っている。
プロジェクト型支援	USAID、UNICEF、JICA、NGO 等	ドナー側がコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

(2) 財政支援型援助

上の表が示すとおり、エチオピアでは一般財政支援及びプールファンド型資金協力が行われている。現時点で財政支援型援助に積極的なのは、世銀、DFID、イタリア、オランダ、フィンランドなどであり、GEQIP に沿って一般教育（第12学年まで）への支援がなされている⁷⁴。ドナーと政府の月例会合であるセクターワーキンググループが毎月実施されており、GEQIP の進捗、ESDP-IV の実施、課題別タスクフォースからの情報等の共有がなされているものの、より踏み込んだセクター財政支援（Treasury Fund 型）への積極的な動きは限られており、2009年より準備された Code of Conduct も締結に至っていない。ESDP の進捗レビューのための合同レビュー調査団及び年次会合が、年1回実施・開催されており、連邦教育省、州/郡教育行政官や、大学、NGO 等も参加している。

(3) 非財政支援型援助

ESDP の枠組み内で単独の技術協力を実施しているのは、USAID、UNICEF、JICA 等である。初等教育への支援が重点的に行われており、中等教育については施設整備が行われている程度である。

1) 求められる教員像の明確化

JICA が SMASEE（2011～2014年）の中で、授業評価チェックリスト並びに評価基準表の開発を通じ、求められる教員像の明確化への支援を行っている。

2) 優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化につい

⁷⁴ GEQIP の前段として、英国・スウェーデン・オランダ・アイルランド・フィンランド・ベルギーの6ドナーによる教員開発プログラム（Teacher Development Programme Phase1：TDP1、プールファンド型）が2003年から3年間実施された。TDP1では、①教員養成指導者の専門性開発、②PRESETカリキュラム支援、③教員研修プログラム開発、④教員選考基準の開発、⑤教員養成制度改革の優先課題を含む Teacher Education System Overhaul プログラムが、英語改善プログラムと同時並行で実施された。TDP2はGEQIPの1コンポーネントである（JICA/IDCJ 2012）。

ての支援は行われていない。

3) 教員養成

JICA が SMASEE の中で CTE の理数科教官への能力強化を実施している。また、USAID が Improving Quality Primary Education Program (IQPEP) (2009～2014年) の中で、教員養成用教材を開発したほか、学校向けの副教材の配布に際して、CTE 教官を対象とした講師養成研修 (TOT) を実施している。

4) 継続的職能成長

継続的職能成長については、JICA、UNICEF、USAID、NGO などが支援を行っている。

JICA は SMASEE の中で、初等第7～8学年理数科教員を対象とする現職教員研修のモデル確立に向けた支援を行っており、その中で、対象州パイロット地域における州研修指導員及び理数科代表教員の研修実施能力強化のための3階層のカスケード研修を実施している。また、教員のアクティブ・ラーニング実践力強化に資する研修コンテンツの開発と、その実践度確認を目的とした授業観察チェックリスト及び評価基準法の開発も行っている。

UNICEF は初等教育第1サイクルを対象とした教科教育法と評価技法についての研修マニュアルを開発し、現職教員研修を実施した。USAID も IQPEP において初等教員を対象とした研修実績がある。

NGO の活動も活発で、Sida の資金援助により、Initiative Africa (NGO) が、アムハラ州、オロミア州、南部諸民族州、ベニシャングル・グムズ州の1,000人の初等・中等教育教員を対象とした能力強化を実施しているほか、チェコの NGO である People In Need が初等・中等教員を対象とした近代的教育手法マニュアルを開発している。

5) 授業環境整備

授業環境整備については、JICA、USAID、UNICEF、NGO などが関与している。

JICA は、無償スキームを活用して、オロミア州 (初等38校)、アムハラ州 (中等17校)、南部諸民族州 (初等11校、中等10校) で校舎の新設・増設を支援してきた。

USAID は、まず2008年に第5～8学年の数学を対象とした教員用指導書を開発し、IQPEP においては、教員用指導書 (数学改訂版、理科実験マニュアル、第5～8学年の化学・物理・生物) の開発と全国2,615初等教育学校への配布を行った。IQPEP では、実験器材や薬品の配布も行っている。さらに、Reading に関するカリキュラム・教科書開発と印刷も実施した。アセスメントにも実績があり、2010年に基礎的読み書き調査を実施したほか、全国学力調査 (National Learning Assessment) への支援も行っている。

UNICEF は、初等教育第1サイクルを対象とした継続的学力評価の実施を支援している。

Initiative Africa はアムハラ州、オロミア州、南部諸民族州、ベニシャングル・グムズ州の20の初等教育学校の理科実験室や図書室の整備を支援した。

6) 教員評価と処遇

教員モニタリング・評価、教員の処遇についての支援は行われていない。

以上に述べてきたエチオピアの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に

当てはめると、以下のようになる。

エチオピア政府の教員政策は、6つの柱のすべてを包含しており、政策の実施における内実を伴うことが課題だと考えられる。現在の外部支援は、「継続的職能成長」、及び「授業環境整備」において手厚く、これらの分野では NGO の活動も活発である。

JICA は、現在初等第7～8学年理数科教員を対象とした技術協力プロジェクトを実施しており、その成果として現職教員研修モデルを確立することが期待されている。これは、2005年から取り組みが始まっている体系的な「継続的職能成長」を機能させることにほかならない。

2012年に NEAEA が新設されるなど、エチオピア政府の関心が高い児童生徒の学力評価については、USAID と UNICEF に支援実績がある。USAID が学力試験の側面を重視し、教員用指導書開発を核とした他の「授業環境整備」と組み合わせた支援を行っているのに対し、UNICEF は継続的学力評価の側面を重視し、教員が生徒の学びを評価できるよう「継続的職能成長」と組み合わせた支援を行っており、好対照である。

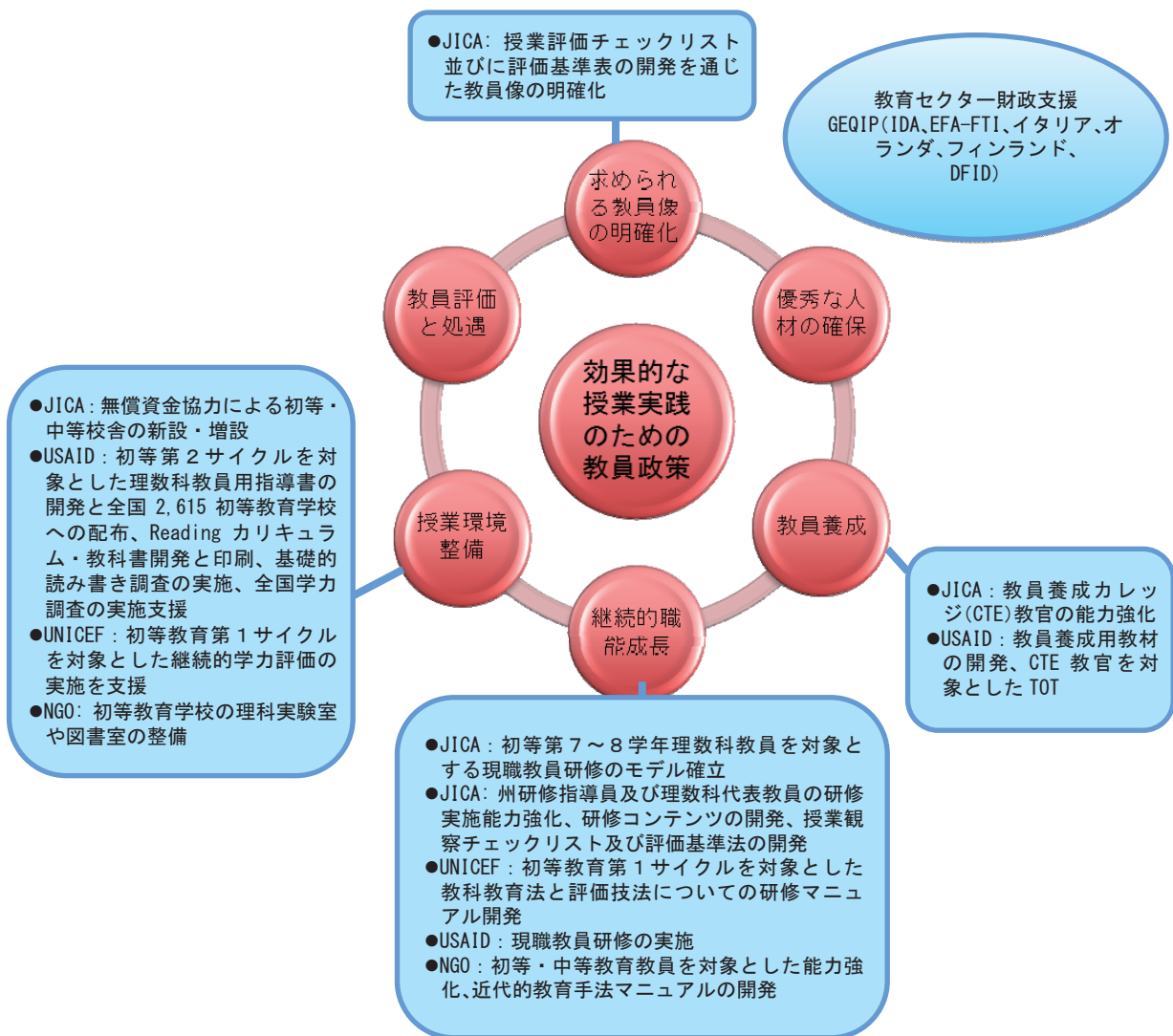


図3-14 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援（エチオピア）

<参考文献>

- JICA/IDCJ (2012) 『基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書：エチオピア』
- JICA/KRI (2012) 『エチオピア国理数科教育に係る情報収集・確認調査』
- Ministry of Education (2007) National Framework for Professional Competencies of Teachers.
- Ministry of Education (2008) General Education Quality Improvement Package (GEQIP).
- Ministry of Education (2010a) Concept Paper and Strategy for Improving Science and Mathematics Education in Ethiopia.
- Ministry of Education (2010b) Education Sector Development Program IV 2010/11-2014/15.
- Ministry of Education (2011) Education Statistics Annual Abstract 2003 E.C./2010-11 G.C.
- UNESCO (2011) World Data on Education VII Ed.

3-8 ガーナ

3-8-1 ガーナの教員政策の特徴

ガーナ政府は「第5次教育戦略計画（Education Strategic Plan : ESP）2010～2020年」を策定している⁷⁵。ESP策定の準備として2008年に実施された教育セクター分析では、教育の質に関し多くの点が指摘された。初等・中等教育の継続率、読み書き能力、僻地における教員の継続率、教員1人当たりの児童・生徒数（PTR）の低さ、また、教員の欠勤・遅刻が多い点などである。これらの問題に対処すべく、ESPでは、①質の高い教育への公平なアクセス、②アクセスにおけるジェンダーギャップの解消、③教育の質の改善、④教育サービスのマネジメント向上を目標とするとして明記されている。

2003年には教育セクターにて理数科系科目とICTを重視する政策が打ち出されている。

（1）求められる教員像の明確化

Education Act（2008）の下、教育省ガーナ教育サービス局（Ghana Education Service : GES）によって2012年に策定された「初等・中等教員の資質向上・管理政策」（Pre-tertiary Teacher Professional Development and Management in Ghana 2012 : PTPDM）では、国家教育協議会（National Teaching Council : NTC）を設置し、NTCが能力に基づいた教員基準のフレームワーク（Competency-Based Framework）の開発を行い、教員のパフォーマンスや倫理基準を管理すると規定している（MoE 2012b）。また、このNTCが教員の免許登録を行うことになる。PTPDMは、教員の質を一元的に管理するための基本の政策であり、教員基準だけでなく教員養成課程、現職教員研修（INSET）、教員モニタリングと評価に至るまで一貫して規定している。

（2）優秀な人材の確保

ESPでは、優秀な人材が教員という職種を選択しやすくするため、適切な賞与・報酬パッケージの給付とともに教員の昇進・待遇・賞与など、キャリアパスに関する条件を見直し、より明確な条件を設定するとしている（MoE 2012）。PTPDMでは、初任教員から免許教員、校長に至るまでの昇進に必要な条件（勤続年数、INSET受講歴など）が詳細に規定されている。また、校長になる前には昇進前研修が義務づけられている（MoE 2012, 2012b）。

教員養成校は、2010年から大学と同等として格上げされたことを受けて、同校の生徒には大学の生徒と同等に授業料と寮費の奨学金が支給されることになった。教員養成校では初等教育と中等教育の教員を養成し、2年間の修業と1年間の教育実習のプログラムとなっている。ESPでは初等と中等教員の資格保持者の割合を95%にするという目標を設定している（MoE 2012）。

ガーナでは、僻地のインフラや衛生環境が乏しいため、都市部出身の教員が僻地勤務を望まないことが多く、特に有資格教員は都市部で働く傾向がある。僻地に勤務しても長続

⁷⁵ ESPのモニタリングは地方分権化して行くと規定されている。学校、School Management Committee（SMCs）、Board of Governor（BoG）といった草の根組織から郡・地域レベルの組織まで各々がモニタリングを行い、国家年次報告に貢献するものとされている。National Inspectorate Board（NIB）やPlanning, Budgeting, Monitoring and Evaluation（PBME）といった機関が中心となってモニタリングを行い、外部機関によるモニタリングはJoint Annual Reviewとしてドナー組織やその他民間組織を交えて行う。

きせず、僻地勤務教員の継続率が低いことが問題となっており、僻地の教員・校長の定着及び増員をねらった政策が施されている。教員の採用・配置・異動は、NTCの規程に基づいて郡レベルで行われており、中央で行うよりも地方に根ざした人材を採用できるという点で人材の定着を図ることができる。また、今までは導入されていなかった異動・配置転換制度を導入することによって、非効率な人材配置を見直し、僻地にも優秀な教員が配置されることが意図されている⁷⁶。さらに、僻地勤務手当パッケージを給付することで、僻地勤務のインセンティブを上げる努力も行っている。教員の欠勤・遅刻が多い点に対する施策として、教員が子どもと授業を行う時間を十分確保するため、study-leaveを段階的に廃止するとしている（MoE 2012）。

（3）教員養成

ガーナの教員養成課程は PTPDM において、教員養成課程は Initial Teacher Training Programme と定義されており、教員としての職能開発の一環の第一歩と位置づけられている⁷⁷。全国に存在する教員養成課程の内容は National Accreditation Board (NAB) と National Council for Tertiary Education (NCTE) が規定する基準を満たす必要があり、最新のカリキュラムに即した内容⁷⁸になるように（MoE 2012）、質の保証が制度化されている。基準として Competency-Based のカリキュラム使用、目的と成果が明確な授業内容、研修のためのインフラ整備、講師の資格レベルと評価などがある（MoE 2012b）。また、カレッジでの修学以外に教育実習の質も保つため、教員養成課程では教育実習を行う生徒に対し、講師はメンタリングや指導を行いつつ、モニタリングと評価を行う必要があると規定されている（MoE 2012b）。さらに、教員養成課程の講師は、NCTE が規定する必要最低学歴を満たし、かつ教員養成に係る研修を受け、また特定の分野（Applied Research, Methodology 等）に関する CPD を最低 2 年に一度受講する必要があるとされている（MoE 2012b）。このように、PTPDM の導入により、教員養成課程の質（内容・実習・講師の質）保証に向けた努力がなされている。

僻地に派遣された教員が定着しない問題を解決するため、Pupil Teacher Programme という教員養成制度がつくられている。このプログラムでは、地域で選ばれた教員候補生が、奨学金と教員給与の 35% の支給を受けつつ、無資格教員ディプロマ取得プログラム（後述）の研修を受け、有資格教員となり、その地域の正式な教員となるものである。僻地へ教員を派遣する場合より、既にその地に在住する人材の方が定着する可能性が高いとされている（GPE & Ghana Development Partner Group 2012）。

（4）継続的職能開発

ガーナは、就学率の急激な上昇に応じ教員の大量採用を行ってきたため、PTR は 34 となっており教員数は十分足りている。しかし、十分な訓練を受けていない無資格教員の割

⁷⁶ 郡レベルでの教員採用を実施する一方、同時に郡をまたいだ異動制度を導入してしまうと郡の教員採用に関する責任を無視することになりかねない、との指摘がある（GPE & Ghana Development Partner Group 2012）

⁷⁷ PTPDM では一連の教員研修は以下のように規定されている。① Initial Teacher Training Programme（教員養成過程）、② Initial INSET、③ INSET、④ オープン遠隔教育（ODL）を含む資格アップグレード・プログラム（MoE 2012b）

⁷⁸ 複式学級における教授方法も含まれる（GPE & Ghana Development Partner Group 2012）。

合が高く（2012年36%）、教員の質の向上が急務となった（World Bank 2012）。この状況を受けて、ガーナ政府は、「中期国家開発計画 2010～2013年」において、「現職教員研修プログラム（INSET）の制度化は、初等教育レベルの教員の指導力と学習の成果を向上するために必要な政策である」としており、教育省により策定された（MoE 2012b）INSET 全国展開プログラム⁷⁹の制度化を規定している。

INSET は、① District-Based INSET、② Cluster-Based INSET（CBI）、③ School-Based INSET（SBI）の3種類で構成されている。いずれも教員の教科知識と教授法の強化、効果的な授業・子ども中心授業を行う能力の開発、マネジメント技術、リーダーシップなど、生徒の学習向上のため協力的に問題解決する専門家としての能力強化を目的としている。これに加えて SBI/CBI では形成的評価（Formative Assessment）実施の技術、子どもの学習評価記録の取り方、学校のさまざまな視点での向上計画、特別支援の必要な子どもへの支援方法などの強化を行っている。また、INSET は最新のカリキュラムに即した内容となるように開発・実施することが意図されている（MoE 2012）。さらに、教員の授業時間の確保という観点から、INSET は学校の休暇中に行うこととされている（MoE 2012）。INSET 受講履歴は教員評価と昇進に影響する制度となっており、特に SBI への出席は教員にとって義務とされている。校長は教員の SBI への参加状況を記録し、州 INSET 委員会（District INSET Committee : DIC）へ報告することとなっている（MoE 2012b）。

無資格教員のディプロマ資格取得プログラム（Untrained Teacher Diploma in Basic Education : UTDBE）は、オープン遠隔教育（Open Distance Learning : ODL）によって無資格教員が学校勤務を続けながら資格取得することを可能にしている。UTDBE には 27,000 人以上（44%が女性）の教員が学び、修了率は高い。プログラムの経費は通常の教員養成研修の4分の1で済んでおり、費用対効果が高いことが分かっている⁸⁰（World Bank 2012）。

（5）授業環境の整備

ESP では、時代のニーズに応えるため、新カリキュラムに改訂しそれに則した教科書を作成・配布するとうたわれている。また、それに伴い新カリキュラムに則した指導書を作成し、すべての教員に指導書が行き渡るように配布することも明記されている。また試験の内容も新カリキュラムに準拠することが定められている。さらに前述のとおり、INSET 内容や教員養成課程内容もカリキュラム内容に準拠するように意図されており、多方面で一貫性のある教育内容が実施される制度となっている。

ESP によると、主要科目の教科書は1人につき1冊ずつとなるように配布することをめざしている。しかし、児童は教科書を所有することはなく、学校で教員の監督の下で使用するため、教員の欠勤日が多ければそれだけ利用ができない日が多くなるという実態が明らかになっており、学校における効果的な教科書の利用を推進することが重要といえる。

⁷⁹ National INSET プログラムはすべての郡で実施され、郡教育事務所が INSET のコーディネートとモニタリング、サポートを行う（MoE 2012b）。National INSET Unit (NIU) は、他のガーナ教育サービス局のすべての部署と連携を取り、規定の基準とスケジュールにのっとり INSET の実施を監督することとなっている。巡回視察官（Circuit Supervisor）は学校を巡回し INSET の実施状況を郡の INSET 委員会に報告する。また、巡回視察官は校長とカリキュラム・リーダー（各学校で校長の下で INSET を実施するリーダー）に対して INSET の計画や実施に関してアドバイスを行う。

⁸⁰ UTDBE は現地での活動支援に関し組織力が弱いという指摘もある。研修を受ける教員の現地訓練セッションへの欠席や教員自身の資金不足などが UTDBE 実施の阻害要因になっている。（GPE & Ghana Development Partner Group 2012）

ESP では、配布した教科書や教材の使用や維持に係るガイドラインの見直しを行うとしており、上記指摘のように教科書・教材が仕舞い込まれたまま使用されない、あるいは不十分な管理が原因の紛失・破損などといった状況を避け、適切に使用・維持させる意図があると思われる。

小学校における使用言語問題は、現地語と授業使用言語（英語）の違いから子どもの学習が阻害されているケースが懸念されることが多く、他のアフリカ諸国でも懸案事項となっており、ガーナでも同じく小学校1～3年生に対するガーナ語による効果的な教授法の開発と実施をめざしている。また、ESP では、2012年までに6年生の子ども60%が読解能力を身に付けることをめざすと明記している。それに伴い、読み書き計算能力向上をめざし、国語と算数の授業時間の増加を行い、3年生と6年生には到達度アセスメントテストを実施するとしている。さらに、1～3年生の成績不振な子どもには補修授業を行うことも定められている。

各学校には、学校設備改善のために子どもの数に基づいたグラント（キャピテーション・グラント）が支給されている。グラントの適切かつ有効な使用のため、ガイドラインを作成し、各学校に5名の学校運営委員会（School Management Committee : SMC）メンバーと校長の研修を実施することとされている。

他のアフリカ諸国と異なり、ガーナはPTRが30台と低いことが問題となっており、PTR45を目標とするために、少人数の学校・クラスを合併する⁸¹または複式学級とすることが政策とされている（MoE 2012）。合計児童数が90以下の学校では複式学級制とし、校長を含む1校3名の教員を配置し、複式学級教育に係る教員研修を行うとされている（MoE 2012）。

（6）教員評価と処遇

世界銀行の調査⁸²によると、ガーナでは27～28%の教員が無断欠勤している。教員の欠勤は教育の質向上に対する大きな足かせとなっており、対策が必要であると認識されている。よって、ESPでは十分な授業時間を確保するため、教員に対する監督・モニタリング制度を強化するとされている。この制度では、すべての学校が学校運営委員会（SMC）とBoard of Governor（BoG）の監督の下、学校パフォーマンス改善計画（School Performance Improvement Plan）を作成し、毎年レビューする必要がある。また、学校運営に係る情報記録カード（School Report Card : SRC）⁸³制度を導入し、SRCを使用した教員パフォーマンス評価を毎年実施するとしている（MoE 2012）。SRCが導入された学校では教員の出勤状況が改善されており、有効であることが証明されている（World Bank 2012）。

SRCの導入に併せて、SMC⁸⁴の活性化をめざし、運営ハンドブックの制作や学校運営に

⁸¹ 少人数学校を近隣の学校と合併する案については、廃校になる地域の児童が家から近くの学校に通えなくなるとして見直しをすべきという指摘もある（GPE & Ghana Development Partner Group 2012）。

⁸² World Bank Survey 2010, Center for Democratic Development Survey (2008)

⁸³ SRCは2010年に導入され、生徒と教員の出席状況、在籍者名簿、授業成績、SMC会議開催の記録、視学官（Circuit Supervisors）視察の記録、その他学校運営に係る情報を記録するようになっている（MoE 2012）。

⁸⁴ SMCは81%の小学校に存在してはいるものの、実際に機能している所は61%だけであったとの報告がある。多くの場合、SMCメンバーは十分な情報をもっておらず、自分たちの役割、学校パフォーマンス向上計画（School Performance Improvement Plan : SPIP）についても知らないことが多い（GPE & Ghana Development Partner Group 2012）。

関する研修を実施するとされている（MoE 2012）。また、教育省から独立した機関である National Inspection Board（NIB）を設立し、効果的な視察、教員監督制度を構築・実施し、視学官の研修も行うとされている（MoE 2012）。

教員マネジメントに関しては、郡教育事務所が教員マネジメント計画（教員の職場環境・住環境改善に関する教員採用戦略・教員職能開発計画等）を作成し NTC に提出することとなっている。各学校は教員の出勤・授業時間・INSET の受講の状態を記録する（MoE 2012b）。教員マネジメントに関する情報（教員採用、退職、異動、study-leave、資格、CPD、解雇等に係る情報）は NTC と郡で管理される。

教員評価スキーム⁸⁵はガーナ教育サービス局と NTC によって作成され、個々の教員の成果が記録されるとともに、各々が必要とする支援内容が特定される。この教員評価の結果は、昇進アセスメント時に考慮される情報となる（MoE 2012b）。

以上のように述べてきたガーナの教員政策の現状を「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると以下のようなになる。

新カリキュラムの内容を、教員養成課程のカリキュラム、INSET、試験内容が準拠するように決められている点で、教育内容に一貫性があることが分かる。また、ガーナ初等・中等教員の資質向上・管理政策（PTPDM）によって、「求められる教員像の明確化」「優秀な人材の確保」「教員養成」「継続的職能開発」「モニタリング・評価」の分野における質の管理が一貫して制度化されている点も注目に値する。また、子どもの学習到達アセスメント及び補講を実施することを制度化している点も注目に値する。アセスメント・補講に係る一連の活動が、教員の継続的職能開発分野にフィードバックされるようになれば、更なる教育の質向上につながると思われる。

⁸⁵ 評価基準は、ガーナ教育サービス局によって指名された教員教育とカリキュラム専門家によって定期的に見直される（評価手順、教員・校長・INSET 管理者・SMC・PTA の任務と責任について、など）（MoE 2012b）。

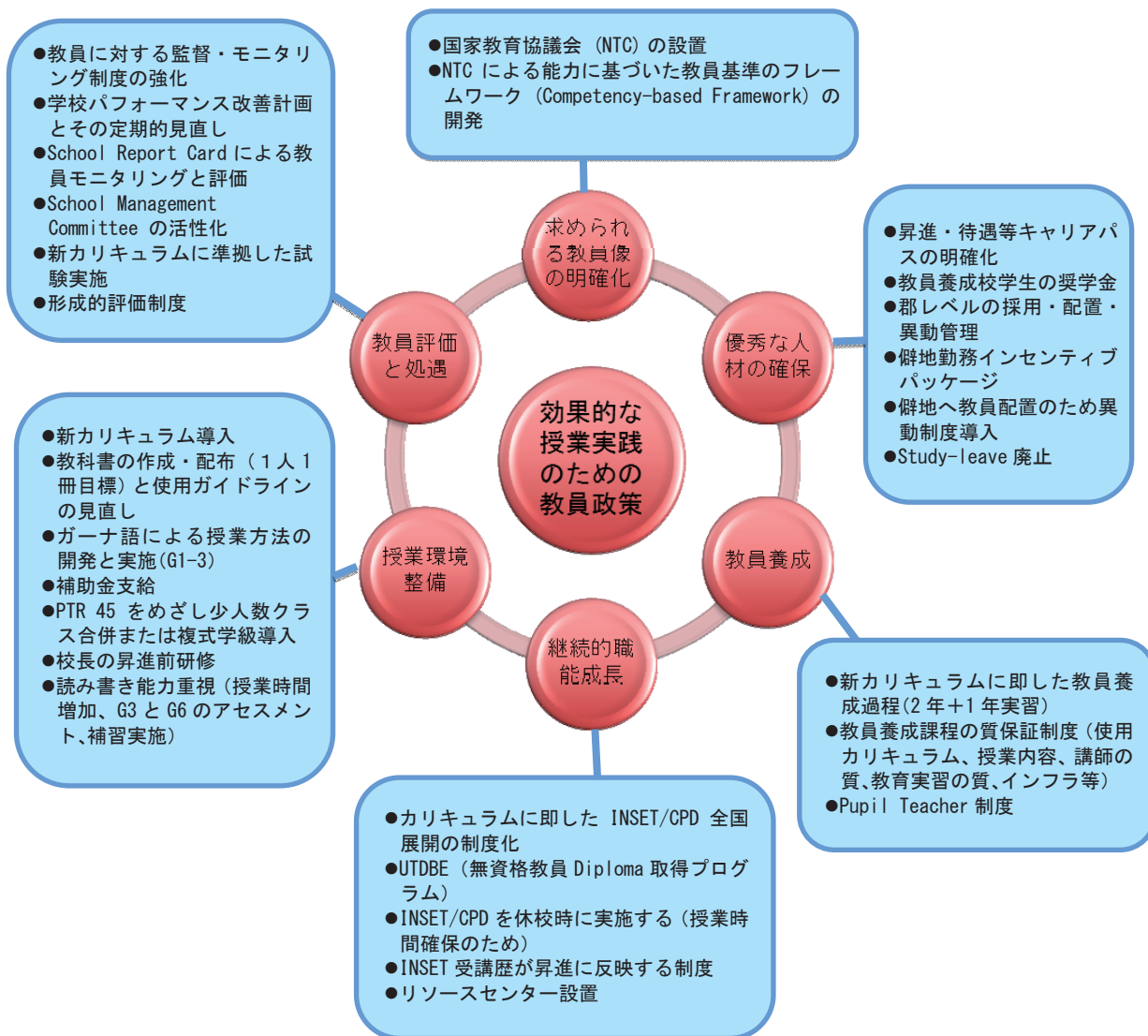


図 3 - 15 効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (ガーナ)

3 - 8 - 2 ガーナにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

ガーナにおけるドナーは表 3 - 8 のとおりである。主要ドナーは、出資額の多さから見ると世界銀行 (GPE への出資)、英国 DFID と米国 USAID である。現在 USAID と DFID が教育セクターのリードドナーとなり、セクター内のコーディネーションを行っている。またそれとは別に UNICEF と DFID が GPE グラントの申請を行う代表組織となっている。

The Second Poverty Reduction Support Loan (PRSL II) プログラムには、ガーナ政府の貧困削減戦略 (2005 ~ 07 年) の実施を支援するマルチ・ドナー財政支援 (Multi-donor Budget Support) として、アフリカ開発銀行、カナダ、デンマーク、フランス、EU、ドイツ、オランダ、スイス、UK、世界銀行が参加している。

表3-8 教育セクターにおける援助モダリティ（2014年2月）【ガーナ】

モダリティ	支援ドナー	概要
一般財政支援	アフリカ開発銀行、カナダ、デンマーク、フランス、EU、ドイツ、オランダ、スイス、DFID、世界銀行	教育セクターのみを対象としない一般財政支援
セクター財政型支援	GPE、DFID	教育省の一つの口座に共同入金され、教育省により運営管理される。特定条件に対する使途制限はない。
プロジェクト型	USAID、JICA	ドナーがコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

(2) セクター財政支援型援助

1) 教育のためのグローバル・パートナーシップ (GPE)⁸⁶

教育財政支援のためのガーナパートナーシップ (Ghana Partnership for Education Grant : GPEG) (2013～16年) は、比較的恵まれない郡における基礎教育サービスの計画・モニタリング・実施を向上させることを目的として支給されている。主要なステークホルダーの能力を高め、地方分権メカニズムを強化し、資金配賦の効率性を高めることによって、ESP (2010～2020年) の目的であるアクセス・公平性・質・教育マネジメントの向上に資するとする。Objective Indicators として、教育グラントを計画どおり75%以上実施している郡の数、SRC が存在する小中学校の数、英語と算数の試験に合格する3年生児童の数、教員研修で授業計画・教授法・学級運営の項目で良い成績を修めた教員の数設定されている。GPEG は以下の4つのコンポーネントから成っている。

- ① 郡の教育サービス支援 (比較的恵まれない郡へ USD 44.86 million、その他から 57郡へ USD 29.30 million) : 基礎教育サービスに係る年間活動計画実施のために給与以外の予算の不足部分を補填する。ESP 戦略優先事項に沿った活動計画、郡の計画手順、モニタリングの義務と報告についての詳細なガイドラインが作成され、それに従うことが求められている。Intermediate Indicator は、校長と視学官の SRC 使用に関する研修数、地方・郡教育事務所役人の予算管理、データ収集と分析に関する研修数。
- ② 教員能力開発とスキルのアップグレード (USD 15.56 million) : ESP では 95% の教員が研修を受けることをめざしているが、現状での受講者が男性 61% 女性 69% のみという状態にかんがみ、教員研修及びプログラムを運営する組織の能力強化を支援している。Intermediate Indicator は、UTDBE プログラムによる教員研修及び INSET 数、郡教育事務所が SRC を受け取る学校数である。
- ③ 学校グラント (USD 24.06 million) : 通学に係る間接経費 (制服、昼食、教科書等)

⁸⁶ 2011年9月より EFA/FTI が正式に GPE となった。

を賄うため政府が支払うキャピテーショングラントを補足する。グラントの受け取り手の決定、資金到着のタイミング、SRC や SPAMs⁸⁷ を利用した情報の透明性、視学官によるモニタリングの強化など、従来の政府の方法より改良されている。このグラントは教科書・教材の調達、学校設備、学校内教員研修（子ども中心授業や読み書きの教授法）、修繕などに使われる。Intermediate Indicator は、INSET コースに参加している学校の割合、SRC を受け取り掲示した学校の割合である。

- ④ プロジェクトマネジメントと組織強化（USD 6.58 million）：地方分権化された教育サービスの実施監督を行う政府システムの強化をめざし、定期的な監督とアセスメント、モニタリング・評価活動の支援を行う。Intermediate Indicator は、年に最低2回視学官が訪問した学校の割合、モニタリング評価レポートを提出した地域教育事務所の割合、学校運営委員会（SMC）によって承認された School Performance Improvement Plan（SPIP）を達成した学校の割合である。

2) EFA/FTI

世銀は EFA/FTI 触媒基金として 2005 年、2007 年にそれぞれ USD 8 million、USD 11 million 拠出し、教育の質向上のための直接財政支援とした。同じく 2009 年にも世銀は EFA/FTI 触媒基金として USD 14.2 million を Sector Investment Loan として拠出した。これは教科書や指導書・教材教具の調達や僻地教員へのインセンティブ供与として使用されるはずであった。しかし、教育省の監督機能が弱かったため、世銀ガイドラインに沿わない予算執行などがあり、ガーナ政府から返金された。

3) DFID Budget Support to Districts

DFID は教育と保健分野に特化してセクター財政支援を実施している。教育セクターでは、給与以外の経費、特に教員の質向上と教員マネジメント、調達に係る経費、財政マネジメント組織改革関連の活動へイヤマークしている。また、郡政府の教育計画に直接資金供与し、その計画の実施を支援している。同時に DFID は NGO や UNICEF への資金供与を通じて、投資のインパクトを最大限に引き出そうと工夫している。

(3) プロジェクト型援助

プロジェクト型支援では、主に USAID と JICA が活動している。USAID は教員養成、カリキュラム開発、教材開発及び母国語・英語による教育の分野において支援している。2013～2017年の USAID・ガーナ開発援助戦略によると、小学生の読解力の向上を目標とし、① 国語・算数の教員指導力強化、② 基礎教育マネジメント制度の強化、③ 政府の説明責任・透明性の向上をめざした活動を行っている。具体的には、教員の能力や専門性、革新的なカリキュラム、また学校マネジメント能力と説明責任制度の強化に焦点をあてている。

1) 求められる教員像の明確化

教員の職能基準の設定等に関する支援はなし。

⁸⁷ School Performance Appraisal Meeting（SPAMs）

2) 優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化についての支援は行われていない。

3) 教員養成

USAID が National Literacy Acceleration Program (NALAP) の一環として、国家教育評議会 (NTC) への支援を通じて、教員の言語指導能力の向上を支援している。多くの小学生が英語での読解ができないままであると、その後の学習内容は暗記で対応するしかなく、「考える主体的な学習」ができないでいるのが現状である。小学校低学年 (3年生まで) のうちにガーナ語でのコミュニケーション及び英語の読解能力を高めておくことが、その後の学習成果を決定づける重要な要素だとして、USAID はこの分野に力を入れている。

4) 継続的職能成長

USAID は NALAP の中で、ガーナ教育サービス局 (GES) を通して、英語とガーナ語による指導法、大規模クラスの授業、子ども中心教授法、児童の評価に関する学校ベースの現職教員研修のモジュールを開発し、研修の実施を支援している。

JICA の「現職教員研修運営管理能力強化プロジェクト (INSET プロジェクトフェーズ II)」(2009 ~ 2013 年) では、INSET の戦略策定・実施を担う GES、教師教育局国家 INSET ユニット (NIU) をカウンターパート (C/P) として、INSET モデルを全国展開するためのプログラムを実施している。これは、既に終了している「ガーナ小中学校理科教育改善計画 (STM プロジェクト)」(2000 ~ 2005 年) 及び「現職教員研修政策実施支援計画 (INSET プロジェクトフェーズ I)」(2005 ~ 2008 年) の実施を通して開発・確立した INSET モデル [校内研修 (School-Based INSET : SBI) / クラスタ研修 (Cluster-Based INSET : CBI)]、INSET 実施ガイドラインや教授法、改善マニュアル、実施体制・能力強化のノウハウを全国展開するものである。

5) 授業環境整備

USAID の NALAP では、質の高い教員用指導書と教科書、教材の配布を行っている。

JICA は 2009 ~ 2012 年に小学校 37 校 144 教室及びトイレ設備の建設、机等の備品の提供を行った。

6) 教員評価と処遇

USAID は、教員の無断欠勤・遅刻を減らすことによる「授業時間の増加」が、教育の質を向上させる切り札と考えており、特に学校のマネジメントの改善と学校の保護者やコミュニティに対する説明責任の強化がこの点に資するとして、この分野の活動に力を入れている。また、郡教育事務所の教育マネジメントや学校監督に関する基準と制度の構築、National Inspectorate Board (NIB)・NTC・National Council for Curriculum and Assessment の強化、郡教育監督委員会 (Oversight Committees) の設立等を支援している。また学校の説明責任を改善するため、SRC を導入し、PTA とコミュニティによる学校の監督強化も支援している。また、USAID は 2004 ~ 2007 年に Basic Education Comprehensive Assessment System (BECAS) として、児童の学習到達度を評価する試験制度の構築を支援した。

JICA は 2005 年から 2008 年にかけて技術協力プロジェクト「教育政策能力向上支援」を通じて、教育省計画・予算・モニタリング・評価局を C/P 機関とし、GES の地方支局である郡教育事務所の郡教育計画立案・モニタリング・評価体制強化をめざし、関連マニュアル作成や関係者対象の研修実施を支援した。

この取り組みのフォローアップとして、JICA は「ガーナ教育セクター地方分権化支援」として教員政策アドバイザーを派遣した（2010～2013年）。GES に派遣された専門家は、地方分権化された教育マネジメントを行うのに必要なキャパシティを強化するために、助言及び支援を行った。また、教育マネジメントの地方分権化実践のために、適切なプロセスが整備・強化し、学校から本部に至るまで、GES の職員が計画、予算化、モニタリング及び評価を実施するために必要な知識及び技能を身に付ける支援を行った。

以上に述べてきたガーナの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下ようになる。プロジェクト型支援は、「求められる教員像の明確化」と「優秀な人材の確保」の分野以外に支援が入っており、なかでも「継続的職能成長」と「モニタリング・評価」の分野に USAID と JICA、GPE グラントによる支援が集中していることが分かる。USAID は他の国でも同様にこの 2 分野での支援をしていることが多く、読み書き等に関する教員の授業内容や教授法の向上だけでなく、教員が子どもに授業を確実に行う制度が重要であるとの認識が表れている。JICA も「継続的職能開発」における長年の実績を足掛かりに、教員マネジメントなど、確実な授業実施を制度面から支援する方向へ支援分野を広げていっていることが分かる。

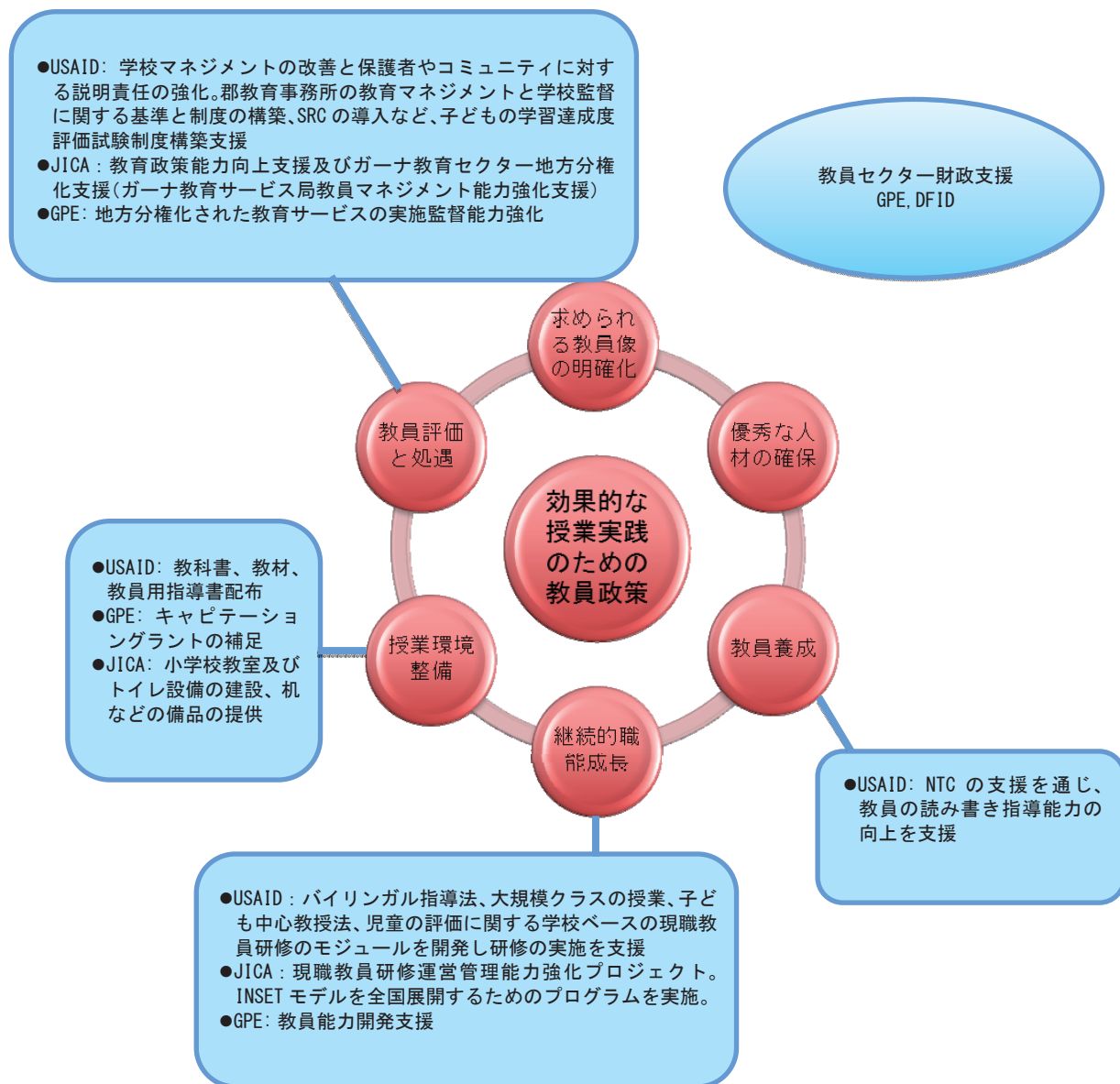


図3-16 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援（ガーナ）

<参考文献>

AfDB (2008) Second Poverty Reduction Support Loan (PRSL II) Programme Completion Report

GPE & Ghana Development Partner Group (2012) Appraisal of the Government of Ghana Education Sector Plan 2012-2020

JICA (2012) ガーナ共和国 現職教員研修運営管理能力強化プロジェクト終了時評価調査報告書

Ministry of Education (2012) Government of Ghana Education Strategic Plan 2010 to 2020, Volume 1 & 2

Ministry of Education (2012b) Pre-tertiary Teacher Professional Development and Management in Ghana (PTPDM)

USAID (2012) USAID/Ghana Country Development Cooperation Strategy 2013-17

World Bank (2012) Project Appraisal Document on a Global Partnership for Education Fund Grant to the Republic of Ghana

3-9 ケニア

3-9-1 ケニアの教員政策の特徴

ケニアでは2003年より初等教育の無償化と義務教育化、2008年より全日制中等教育無償化政策が実施されている。2005年には「万人のための教育(EFA)」とミレニアム開発目標(MDGs)を達成するための政策枠組み“Sessional Paper No.1”が策定された。しかし2008年に“Vision 2030”が策定され、また新憲法が2010年に制定されたため、それらを実現するために新しい教育改革が進められ、新しい政策枠組み“Policy Framework for Education 2012”や教育関連法案“Education Act”が策定された。

ケニアは初等・中等教育ともに修了率は高く、教育の質調査のための南東部アフリカ諸国連合(The Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality : SACMEQ)の結果は上位レベルである。しかし、国内の全国統一試験の成績は低迷しており、読み書き調査の結果(2011年)では多くの子どもが識字及び計算に支障を抱えていることが明らかになった。新政策枠組み(MoE 2012)では、初等教員数の不足、教員の質(教員の意識の低さ、高い欠陥率、不十分な教員養成や教員研修など)、不適切な教員配置と教員マネジメント、財政マネジメントの不備などが指摘され、なかでも教員養成・研修に関しては、教員養成校の講師の質、カリキュラムの妥当性、研修教材が不十分であることなどが問題と認識された。

(1) 求められる教師像の明確化

ケニア初等教育における教員能力枠組み(Teacher Competency Framework for Kenya Primary School Teachers : TCF)において初等教員の職能基準が明確に設定されている。これは、教員教育課程カリキュラム・現職教員研修(INSET)内容・教員の質モニタリング評価・教員マネジメントに関する基礎ガイドラインとして使用されるべく、USAIDの支援を受けて作成された(MoE 2013)。しかし、この内容に基づいたこれらの改訂はまだ行われていない模様である(専門家聴き取り2014)。

(2) 優秀な人材の確保

ケニアの教員数はやや不足している。教員1人当たりの生徒数(PTR)は初等教育で42.7(2007年)、46.1(2009年)であり、国家基準の40を達成していない。また、州格差が大きく、都市部スラムと乾燥・半乾燥地域(Arid and Semi-arid Lands : ASAL)地域でPTRが高い。僻地への教員配置を促進するため、僻地勤務の教員にインセンティブ⁸⁸として住宅を提供し、教員リソースセンターを建設するとされている(MoE 2012)。また、最初の赴任地に5年勤務を原則とする(Sessional Paper No.14 2008)など、僻地への教員の定着をめざしている。また、人材の有効活用のため、教員配置規範の定期的見直し、公平な教員の配置、教員登録の強化を行うとしている(MoE 2012)。また、中学校の専門教科については巡回教員の利用が検討されている(MoE 2012)。

教員給与水準は2011年に最新の水準が定められている。初等教員平均年収は1人当た

⁸⁸ ケニアの教員給与体系は職業でなく資格によって決定され、大卒ならば小学校で教えていても大卒教員の給与を支給されているのが現状である。限られた予算の効率的運用のためには小学校教員には小学校で教える必要最低限の最適な資格が必要で、小学校用の給与で対応すべきであると指摘されている(世銀2004、JICA/IDCJ 2012)。

り GDP の 3.5 倍⁸⁹で、中等教員は 5.5 倍となっている。しかし、教員雇用コスト全体としては、種々のインセンティブを加えると、初等教員で GDP の 6 倍、中等教員で 9 倍となっている。これらは他の低所得国の平均給与水準と比較すると比較的高い（JICA/IDCJ 2012）。

ケニアでは地方分権化が進んでおり、教員採用の公示から適任者決定までは州・県に権限委譲⁹⁰されている。教員雇用委員会（Teachers Service Commission : TSC）が教員管理・登録を行う一方、県教育委員会は初等教員の選考を行い、Board of Governor（BOG）は中等教員選考を行っている（Sessional Paper No.14 2008）。カウンティができてからは、TSC⁹¹がカウンティ出先機関として、配属・昇進・移動・統制・懲戒等を行えるよう委譲されており、僻地の教員確保や各県のニーズに合致する教員採用が可能となった。教員の昇格は各教員資格で定められた基準に沿って、求人状況、予算に応じて決められる。しかし、予算の都合上、昇格資格のある教員数に対して実際に昇格できる割合が非常に少ないことが課題である（JICA/IDCJ 2012）。

ケニアでは、これまでは初等教員養成校で 2 年間修業するとサーティフィケート資格を取得でき、小学校教員になることができていた。また、中等教員養成校での 3 年の修業を終えてディプロマを取得することで、中学校教員になることができた。しかし、2005 年に教員の最低資格はディプロマと変更されており（Sessional Paper No.1 2005）、どの教員もディプロマ取得が必要となった。資格は夏期講習における中等教育の 2 教科の履修でサーティフィケートからディプロマにアップグレードすることが可能である。資格がアップグレードされるとそれに伴い給与も上がるので、教員の間で人気があり、広く普及している制度である。しかし、この夏期講習は小学校教育の教授技術を深めるものではなく、中等教育の教科を習得するものなので、ディプロマを取得すると初等学校で教えることに満足せず、初等から中等へ移る傾向がある。この制度では小学校教員の質の向上と定着には限界があるといえる（JICA/IDCJ 2012）。さらに、現行の終身教員資格制度を見直す計画があり（MoE 2012）、教員の質の維持のため、教員資格更新に何らかの条件を設けようという動きがある。

教員養成校（Teachers Training College : TTC）入学の必要最低条件は、KCSE（Kenya Certificate of Secondary Education ; 中等教育全国統一試験）で C 以上の成績を修めることであり（JICA/IDCJ 2012）、教員養成校に入学する生徒の質の低さが懸念されている。大学の奨学金が受けられなかったなど、最後の選択として TTC に入学し、教師になりたくて入学したわけではない学生が多い（MoE 2013）。教員養成過程入学の条件を上げる動きは今のところないが、いずれ必要となってくるであろう。

⁸⁹ 世界銀行サービス・デリバリー・ベンチマークによると、初等教員の平均給与は 1 人当たり GDP の約 3.5 倍が適当（World Bank 2002、Financing EFA by 2015, Simulations for 33 African Countries）である。

⁹⁰ 効率よく活動や資源分配が行われるようにするため、現在の中央集権的制度を改め、権限委譲が行われるようになった。内閣府に対し教育に関するアドバイスを行う National Education Board（NEB）の設置や、カウンティレベルの教育マネジメントを行う County Education Board（CEBs）の設置し、地方の Education Office が強化されている。

⁹¹ しかし、TSC が 2010 年に独立機関として格上げされ、教員採用及びマネジメントを行うようになると、教育省との役割分担があいまいになり、現場で混乱が起きている。

(3) 教員養成

Policy Framework for Education (MoE 2012) では、教員の授業の質を高めるため、教員養成（教員教育）の政策枠組みを作成し、教員資格の枠組みを作成するとしている。教員教育の枠組みを開発する際には、“Teacher Competency Framework” が基礎になるべきであるが、現状では必要とされる基準に沿って教員教育を行うのではなく、教員養成校が独自に判断した内容で教員教育をしている (MoE 2013)。

TTC の授業は教科内容重視である。また、TTC での講義自体が内容伝達型の講義形式であるので、新米教員たちは「子ども中心型」で「活動中心型」の授業を経験できないまま小学校や中学校に派遣されてしまうことになる。また、TTC の講師は中学校教員として研修を受けてきた場合が多く、小学校における教授方法を知らないことが多い。子ども中心型授業のための教材も不足している (MoE 2013)。

教育実習期間はマイクロ・ティーチングのための 1～2 週間と短く、TTC によるメンタリングや指導といった支援もないことから、重要視されていない傾向にあることが分かる。また新任教師へのサポート体制も存在しない (MoE 2013)。また、教育実習の時期は教員養成課程の 1 年目に設定されているので、実習生は十分な知識と技術のないまま実習にのぞむこととなり、非効率であると報告されている (MoE 2013)。

TTC の講師の質が低いことも問題となっている。例えば初等教員養成校の講師は、中等教員からの異動者がほとんどで、初等教員の経験をもたずに教えているケースが多い。またこのような場合に備えての講師に対しての導入研修などは行われていない。Task Force の提言書⁹²でも同様に、TTC の講師のスキル不足、初等教員養成校の財源不足、不適切な授業料設定や設備、教授法よりコンテンツ重視傾向、包括的枠組みの欠如、教員養成課程と INSET の連携不足が指摘されている。

(4) 継続的職能成長

ケニア教育省は 2012 年に基礎教育・教員サービス法 (Basic Education and Teacher Service Commission (TSC) Act) を制定し、教員及び教育管理者の継続的職能開発 (CPD) を義務化する政策を導入した。学校における教員の指導・管理・統治能力の強化のため、「教員職能開発とマネジメント政策 (Teacher Development and Management Policy)」にて CPD の政策枠組みをつくり、制度化していくとされている (MoE 2012)。この中で、すべての教員が 3 年間の CPD 計画を立ててそれに基づき受講することや、キャピテーショングラントの一部を CPD 経費に充てることが規定されている。INSET を一定量修了すれば昇進できる制度を確立し、校長希望者には校長・マネジメント研修の受講を義務づけるとされている。

さまざまな主体が INSET を提供しているので調整がなされていない、教員の抱える問題に十分に組み込まれていないといった指摘を受けて、この政策では、定期的な INSET のニーズ評価や国家的 INSET 戦略の作成、INSET 調整のための情報集約化と活動カタログの作成、INSET プログラムの課題の統合、INSET プログラムの効率性・効果の監視及び評価の実施なども盛り込まれている。また、INSET 実施の地方分権化や ASAL や遠隔地の

⁹² Ministry of Education (2012b) Towards a Globally Competitive Quality Education for Sustainable Development. Report of the Task Force

教員向け INSET の策定も意図されている。

INSET での良い取り組みを教員養成課程に生かす必要がある (MoE 2013) といった指摘にもあるように、CPD の対象を教員養成校講師にも広げていくなど、教員養成分野との連携がみられる。

(5) 授業環境整備

2010 年新憲法及び Vision 2030 に則した、「ケニア社会の発展に求められる知識・スキル・能力を備えた人材を創出する」ためにカリキュラム改訂を行うことが優先課題とされている (Sessional Paper No.14 2008、Kenya 2012)。2009 年にカリキュラム・レビューが行われたが、現行のカリキュラムは能力重視型 (Competency-Based) でないこと、態度や価値観を重視していないこと、職業訓練系の科目が選択科目とされていて重要視されていないこと、座学系の教科が重視され、体育やライフスキルの教科が実施されない場合があること、ICT スキルが不足していること、などが指摘された。また、講義のような伝統的な教授法が多く、生徒中心の授業を行っていないことなど、授業方法に対する指摘や、教材の不足、教員マネジメント能力不足に伴う教員不足の教科があることなども指摘された。

このような反省に基づき、新カリキュラムではさまざまな改訂を行うように定められている。試験志向・暗記中心型のカリキュラムから、学校教育を通して得られる個々のスキルや能力を重視した能力重視型カリキュラムへ改革、中学校のカリキュラムを見直し、ICT を中心に据えたカリキュラムの作成などである。教員が上記カリキュラムに基づいた授業を実施できる実践的な能力を備えるようにするため、ガイドラインを作成することも決められている。しかし、現行の教員評価では、試験の平均点が向上すれば教員の評価も高くなるため、試験志向型授業が定着していたと考えられることから、教員の評価指標を変更しなければ能力重視型への修正は難しいと思われる (JICA/IDCJ 2012)。

カリキュラムは教育省が政策を策定し、その決定を受けてケニア教育研究所 (Kenya Institute of Education : KIE) が開発することになっており、2003 年に一度改訂が行われている。しかし、今回のカリキュラム改革のため、KIE は Kenya Institute of Curriculum Development (KICD) と改め、教員教育・カリキュラム改革と評価、教材開発に取り組む組織とされた。

教科書や教材の調達配布に関しては、2000 年代からドナー支援⁹³により教科書の調達配布システムが構築されており、学校運営委員会 (SMC) に完全委譲されている。現在、小学校における教科書 1 冊当たりの生徒数は約 2～4 であり、「1 人につき 1 冊」の目標を達成できていない⁹⁴。

学校における使用言語は、8 歳までは国語 (スワヒリ語)、それ以降は英語を教授言語として使用されている。しかし、低学年の教科書は英語で書かれているのに対し、授業はスワヒリ語であることが問題とされている。また教員がその地方のローカル言語を話せるとは限らず、コミュニケーションに支障がある場合があると報告されている。

Free Primary Education (FPE) 及び Free Day Secondary Education (FDSE) の実施のため、

⁹³ DFID 初等教育強化プログラム SPREDIII, 2000 - 2005

⁹⁴ KESSP プールファンドの汚職が発覚し、教材補助金プログラム資金の一部が多額の損失を被った。KESSP 終了時評価では Free Primary Education (FPE) の教材補助金の達成度は“unsatisfactory”とされた。

補助金としてキャピテーショングラントが学校に直接支給されている。ケニアではこのキャピテーショングラントに対する現政府の優先順位が高く、他国の例と比べ、比較的確実に学校に届いている。

ケニアでは低コストで教育を拡充するため複式学級制を導入しているが、教員が複式学級で教える方法を知らない場合があり、子どもの学習に支障を来している場合がある。複式学級を対象とした教授法を教員教育や INSET で開発する必要があるといわれている (UNESCO 2010/11)。

(6) 教員評価と処遇

Policy Framework for Education (MoE 2012) では教員評価と学校マネジメントに関してさまざまな規定がされている。教員の無断欠勤・遅刻問題を解決するため、教員の労働条件を見直し、一週間の授業時間を 20 ～ 24 時間とし、すべての教員と「パフォーマンス契約⁹⁵」を締結すると定められている。教員は教員と校長が締結するパフォーマンス契約によって成果達成度が評価され、評価報告書は校長から県教育事務所長、州教育事務所長、TSC 本部へと提出される。

ケニアでは以前から教育省品質・基準保証局 (Directorate of Quality Assurance and Standards) が設置されており、教員評価を行っていたが、多層組織構造で非効率、視学官の財政難、教員出身の視学官が十分な素質を備えていないなどの課題があった。しかし、基礎教育の質保証をする制度を改めて構築するため、視学官制度はカウンティ、サブ・カウンティ、学校レベルへ権限委譲されるようになった。SMC と PTA の設立による初等・中学校のマネジメント強化など、学校ベースの品質保証能力・監督を強化し、教員が学校とコミュニティに対し説明責任を果たす環境を整えている。

カリキュラム改革に伴い、現在の学習評価・試験制度を見直し、評価は学習プロセスの一環として学習達成 (何ができるようになったか) の確認を目的とする形成的評価とされた。これを受けて、ケニア教育評価評議会 (Kenya Education Assessment Council : KEAC)⁹⁶ は能力重視型試験 (Competence Assessment Test : CAT) の開発を行っている。学校は、学期末・年度末等定期的に CAT を実施するが、試験結果で達成できていない部分が明らかになると補講などで学習を補うようにする Credit Recovery 制度を導入することとしている。子どもの学習を目標としているので、基礎教育の学年は試験結果にかかわらず自動的に進級・進学するようになった (MoE 2012)。

学校の質保証制度を強化するため、教育基準・質保証委員会 (Education Standards and Quality Assurance Commission : ESQAC) を設置し、教育関連機関すべてに関し、その活動の質を管理することとなった。また、全国資格フレームワーク (National Qualification Framework : NQF) を作成し、すべての資格について定義し、相互比較及び国際比較が可能とするようにしている。ケニアの子どもたちがより広い地域、より高いレベルでの勉

⁹⁵ 教育関係管理職や教員の採用に際し、それぞれのポストに必要な最低限の能力を定義し、評価実施のために責任と役割を明記した契約書を交わす。パフォーマンスに問題がある時は、法規定に基づき透明な裁判プロセスを経て裁かれる (MoE 2012)。このパフォーマンス契約制度は 2013 年の Teacher Competency Framework が作成される以前から導入されており、「必要最低限の能力」の定義にこのフレームワークが参照されているわけではない (専門家聴き取り 2014)。

⁹⁶ 学習評価・試験制度改革のため、The Kenya National Examinations Council (KNEC) が改められた。

学・研究することを可能にするため、初等・中等教育で取得できる資格を国際資格と調和・一致させることと定められている（MoE 2012）。

以上で述べてきたケニアの教員政策を「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると以下のようなようになる。どの分野にも政策が施されているが、教員養成分野への施策が比較的手薄である。教員養成課程の内容についての規定はなく、また教員養成課程の質向上に関する施策はない。また、小学校の Teacher Competency Framework が作成されているが、まだそれが教員採用、教員養成、INSET などに反映されていない。一方で、教員評価と処遇に関する施策は比較的手厚く、パフォーマンス契約の導入をはじめ、学校レベルの質保証制度など教員マネジメントに力を入れていることがうかがえる。能力重視型教育及び試験の導入や Credit Recovery 制度は子どもの学習を教育の中心に据える潮流に乗るものである。

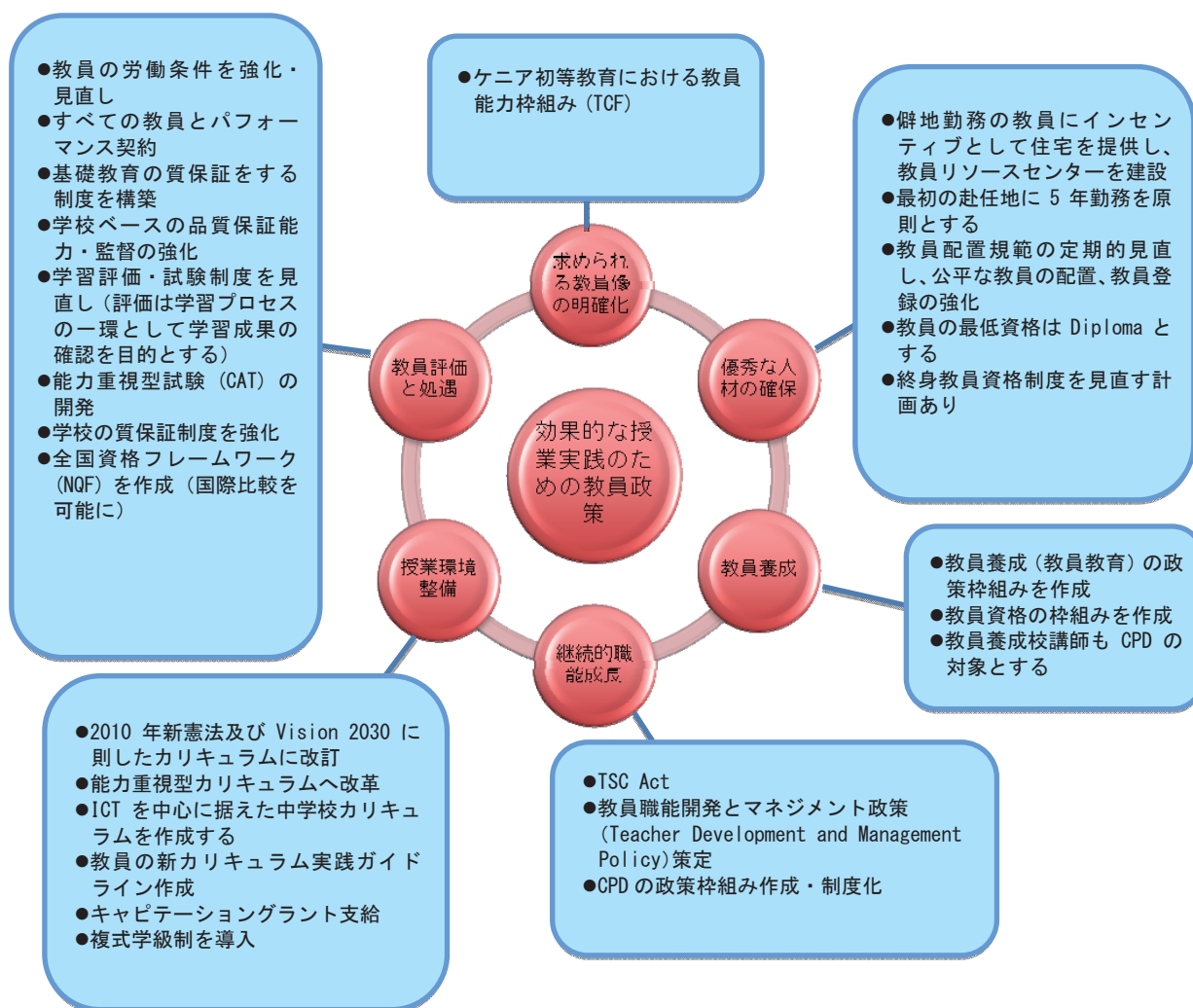


図 3-17 効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (ケニア)

3-9-2 ケニアにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

ケニア教育セクターのドナー協調枠組みとして、教育開発パートナー調整グループ (Education Development Partners Coordination Group : EDCG) が存在し、セクター内の支援をコーディネートしている。年に一度開催されるセクター・レビューには全ドナーが参加している。議長は DFID が行っている。

表 3-9 教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 2 月) 【ケニア】

モダリティ	支援ドナー	概要
一般財政支援	EC	教育セクターのみを対象としない一般財政支援
セクター財政型支援	世銀、EFA/FTI、DFID、CIDA、UNICEF	教育省の一つの口座に共同入金され、教育省により運営管理される。特定条件に対する使途制限はない。
プロジェクト型	AfDB、USAID、JICA、AusAID、AFD	ドナーがコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

(2) 財政支援型援助

教育セクター財政支援として KESSP プールファンドがある。これは、「ケニア教育セクター支援プログラム (Kenya Education Sector Support Programme : KESSP) 2005 ~ 2010 年」を支援するためのプールファンドで、世銀 IDA、EFA/FTI 触媒基金、DFID、CIDA、UNICEF が参加した。目標として、教育セクター予算の初等教育への予算配分割合や、教員給与以外の初等教育への予算配分割合、小学校での年間授業時間、教員 1 人当たりの生徒数 (PTR) などの指標が設定された⁹⁷。

2005 年から開始され 2010 年まで続けて支援する予定であったが、2009 年にケニア政府の汚職が発覚し、ドナー側が資金凍結を行った。世銀による KESSP 終了時評価ではプロジェクト全体の成果は不満足 (Unsatisfactory) とされ、多くの弱点が指摘された。カリキュラム実施や指導の質が原因と思われる学習達成度の低さ、学校設備の不足・教員不足による高い PTR、教育事務所の人材不足、教科書・教材の配布における地域格差、視学官不足による非効率性、高額な特別支援教育の設備、脆弱なマネジメント・監督体制、アカウントビリティ・統治の弱さなど、多方面で問題があると認識された。

これらの弱点を克服するべく、また Vision 2030、2010 年のケニア新憲法 (43 条、53 条) や Sessional Paper No.14 2012、基礎教育法 (Basic Education Act 2013) に則した、第 2 次教

⁹⁷ KESSP に約 USD80 million を拠出した世銀が、評価のために設定した指標のうち、教育の質に関するものは以下のとおり (World Bank 2011)。

- Improved Scores in Learning Achievement over a 2005
- Opportunities for Further Education : Transition Rate to secondary education : % of students passing the Kenya Certificate of Primary Education who continue to Form 1 the following year
- Pupil-Teacher Ratio in public primary schools and reduced district disparity
- Pupil-Textbook sharing ratio in public primary schools
- Government prepares an agreed strategy for secondary education

育セクター計画の「国家教育セクター支援プログラム（National Education Sector Support Programme : NESSP）2013～2018年」が策定された。NESSPでは、持続的発展のために質の高い基礎教育を強化するという全体目標を掲げ、透明性、チームワーク、プログラムに基づいた予算体系、パフォーマンスに基づいたマネジメント、アカウントビリティを原則としている。質を伴った基礎教育の無償義務化、ニーズに則したカリキュラム改訂、2017年の国際標準化テストで成績を上げるために読み書き計算・科学・コミュニケーションスキルの向上、教員の雇用状況の見直しやパフォーマンス雇用契約の徹底、学校監察（school inspection）の強化、科学技術とICTの効率的な授業環境を整備することをターゲット項目としている。しかし、ケニア教育省は2011年以降EDCG会合に出席していないなど、汚職をめぐるドナー側と教育省の信頼関係は完全には戻っておらず、NESSPへのドナーからの資金供与は未定である（JICA/IDCJ 2012）。

（3）プロジェクト型援助

1）教員の職能基準の設定

USAIDのTeacher Education and Professional Development（TEPD）プロジェクトは、教員養成校による研修を支援し、教員のスキルと専門性を強化することを目標としている。このプロジェクトの中で、初等教員向けのTeacher Competency Frameworkの開発を支援した。これは教員の教授技術・知識・専門性・行動規範や評価についての共通の基準として、教育省によって採用された。

2）優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化についての支援は行われていない。

3）教員養成

UNICEFはEducation and Young Peopleプログラムの中で「子どもに優しい学校（CFS）」理念を推進しており、この理念は国家教育戦略の一部として採用された。UNICEFは「子どもに優しい学校マニュアル」を8万部印刷し、教育機関や学校に配布した。また、教員養成校の講師を対象としたCFS研修員による研修を実施した。

USAIDのTEPDプロジェクトでは、複式学級の指導法に関する指導用教材の開発と教員養成校への配布を行った。また、教員養成学校のメンターが教員をフォローアップするTutor Induction Programの導入や、米企業の参加によりICT機材を教員養成課程や学校に導入する支援を行った。

4）継続的職能成長

JICAは「中等教育理数科強化プロジェクト（SMASSE）フェーズ1・2、1998～2003年・2003～2008年」において現職教員研修制度の基盤の整備・構築の支援を行った。この支援が順調に行われたことを受けて、2009年から2013年まで対象を初等教育にシフトして初等教育理数科教育の質の向上のため、「理数科教育強化プロジェクト（SMASE）」を実施している。ここでは、教員研修制度の整備、教員養成校講師への理

数科教育研修実施、研修教材の開発、参加型授業の手法である ASEI/PDSI⁹⁸ の研修などが主な活動である。

USAID は Kenya Primary Math and Reading (PRIMAR) Initiative において、新しい教材を駆使した教授法を習得するために教員への職能開発を支援し、参加型授業運営など、必要な技術に関する研修を実施している。

アフリカ開発銀行 (AfDB) Education Project III (2004 ~ 2009) では現職理数科教員の研修を実施している。UNICEF は Education and Young People プログラムの中で州教育オフィサーや学校クラスター・コーディネーターに対する CFS の研修を実施している。

5) 授業環境整備

USAID はケニア初等教育読み書き計算イニシアティブ (Kenya Primary Math and Reading Initiative : PRIMAR) として、初等教育における読み書き計算能力の向上のため、既存のカリキュラムに基づいた革新的な教授法と新しい教材を駆使した授業を支援している。タブレット、ビデオカメラやプロジェクターの導入や、ショートメッセージサービス (SMS) を駆使した教員と指導員のコミュニケーションなど、ICT 機器の導入が積極的に行われている。

アフリカ開発銀行 (AfDB) の Education Project III (2004 ~ 2009) では、中等教育のアクセスと質の向上のための支援を行っている。学校設備の修復、イスや机、理科実験室の建設などに加え、生徒への理数科教材の配布も行った。

DFID はケニア北部の低コスト全寮制学校の建設・拡充、トイレなどのインフラ整備、また、民間連携による教材開発や TV プログラム開発の支援を行っている。また、低コスト私立校で学ぶ児童への奨学金供与を行っている。UNICEF は遊牧地域やスラム地域を対象とした支援で、遊牧民女兒への奨学金支給を行っている。

6) 教員評価と処遇

USAID は、Education for Marginalized Children of Kenya II プロジェクト (2006 ~ 2014 年) で、学校マネジメント強化と子どもの学習向上をねらった活動を支援している。コミュニティ組織や保護者の参加による学校運営改善、教員による授業改善等を実施している。

世銀は CIDA からの資金供与の下、教育セクター公共支出トラッキング調査 (Public Expenditure Tracking Survey : PETS) を実施し、中央の教育省から地方の学校に至るまで資金がどのように支出されているのかを調査した。また、サービスデリバリー指標 (Service Delivery Indicator : SDI) 調査も実施し、“教育の質”を数値化して表す試みを行った。政府やサービス提供者が常に成果や不足を知ることができるという点で利用価値が高いと思われる。

以上述べてきた外部支援の状況を「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると以下のようなになる。政策では重点が置かれているカリキュラム改訂であるが、これら

⁹⁸ ASEI/PDSI とは、ケニア SMASSE が提唱している「ASEI レッスン」と「PDSI アプローチ」を意味する。ASEI レッスンとは、「A : Activity (活動)」、「S : Student-centered (生徒中心)」、「E : Experiment (実験)」、「I : Improvisation (身近なものを利用する工夫)」の要素を含んだ理数科の授業を意味し、その実現に向けて「P : Plan (計画)」、「D : Do (実施)」、「S : See (評価)」、「I : Improvement (改善)」を意味する PDSI アプローチを導入するということである。

に対する外部支援はほとんどみられない。同じく政策で重視されている能力重視型授業導入に関しては、UNICEF が CFS マニュアル普及、JICA が現職教員研修を通して支援をしている。USAID は「優秀な人材の確保」分野を除くすべての分野に支援している。DFID は他の国ではセクター財政支援を行っている場合が多いが、ケニアでは汚職問題以降、財政支援は行わず、プロジェクト型支援を行っている。

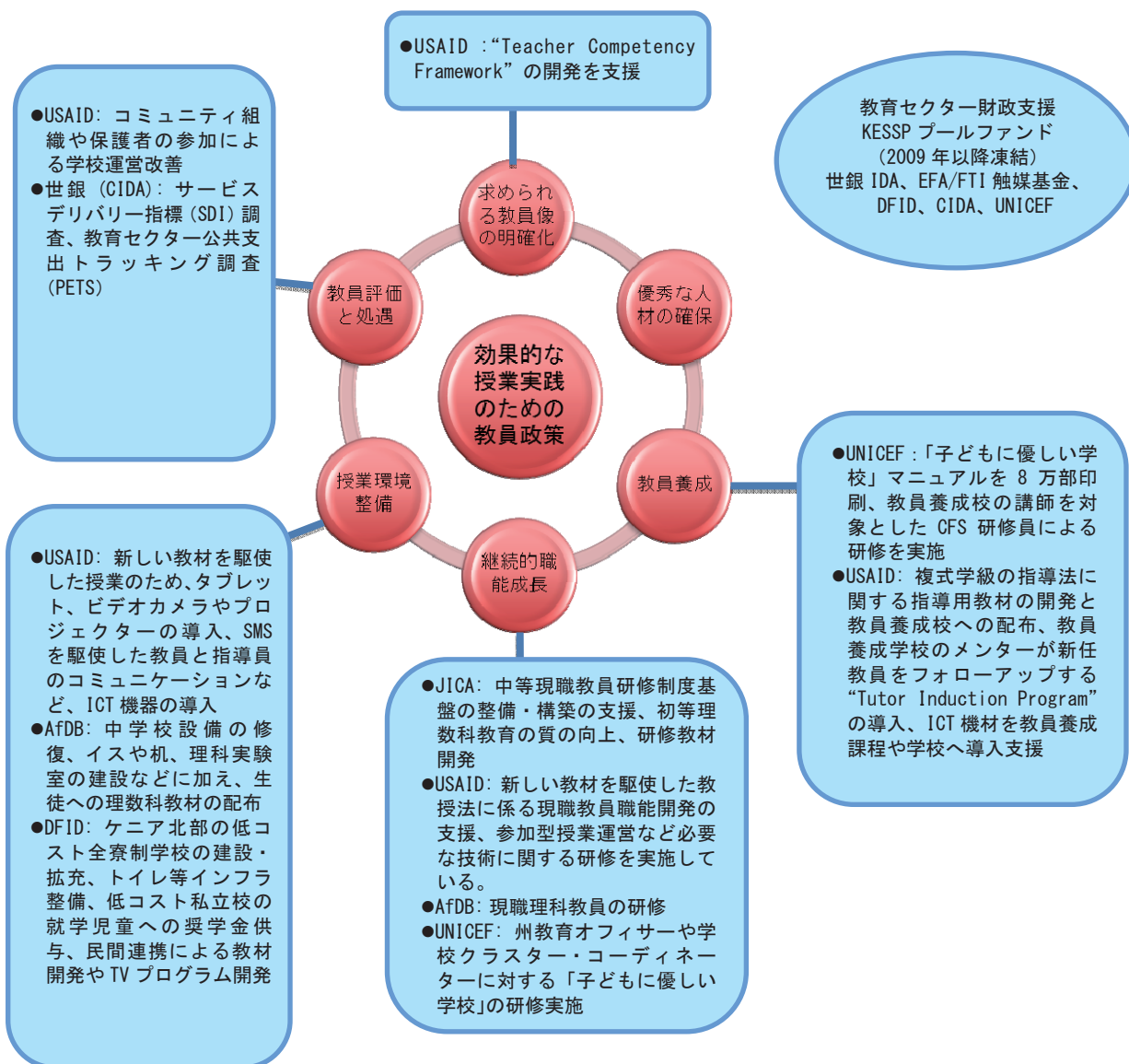


図3-18 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援（ケニア）

<参考文献>

アフリカ開発銀行（2003）EDUCATION III PROJECT – Strengthening and Expanding Access to Appropriate Secondary Education and Skills Acquisition, Appraisal Report

JICA/IDCJ（2012）基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書 ケニア

Ministry of Education（2005）Kenya Education Sector Support Programme 2005-2010：Delivering quality

education and training to all Kenyans

Ministry of Education (2009) Kenya Education Sector Support Programme (KESSP) Annual Joint Budget Review (AJBR) Aide Memoire

Ministry of Education (2012) Policy Framework for Education : Aligning Education and Training to the Constitution of Kenya (2010) and Kenya Vision 2030 and beyond

Ministry of Education (2012b) Towards a Globally Competitive Quality Education for Sustainable Development. Report of the Task Force

Ministry of Education (2013) Teacher Competency for Kenya Primary School Teachers

UNICEF (2009) Child Friendly Schools Manual

UNESCO (2010/11) World Data on Education, Kenya

World Bank (2011) Implementation Completion and Results Report On a Credit to the Republic of Kenya for an Education Sector Support Project

3-10 ルワンダ

3-10-1 ルワンダの教員政策の特徴

ルワンダでは、9年間の無償基礎教育政策が取り入れられており、その結果、就学者数が急増している。他のアフリカ諸国の例と同様、ルワンダでも就学者増に伴う教員不足や教育の質の低下が問題となっている。これに対処するため、2007年にルワンダ教員開発管理政策（Teacher Development and Management Policy in Rwanda : TDMP）が、2010年には教育セクター戦略計画（Education Sector Strategic Plan, 2010-2015 : ESSP）が策定された。

（1）求められる教員像の明確化

ESSP（2010）では、ルワンダ教育委員会（Rwanda Education Board : REB）と各教員との間で「教職サービス契約（teaching service contract）」を締結する制度の導入が示唆されている。また教員免許はその契約の一部となるとのことである。契約書においては、教員の行動規範（code of conduct）が規定され、教授に関する最低基準、教員のコンピテンシー（倫理的目標及び教授に係る目標）が含まれるということである（MOE 2010）。また、TDMPとESSPには、英語・ICT能力含む教師の職能規準設定を行い、教員養成及び現職教員研修カリキュラムへの反映を進めると明記されている。ただし、具体的内容・作成プロセス・普及・活用度合いについては不明である（MOE 2007, 2010）。どちらも今後の動きをフォローする必要がある。

（2）優秀な人材の確保

9年制基礎教育政策導入により、今後数年間にわたり前期中等教育修了者数が増えるため、後期中等教育も併せて更なる教員需要増⁹⁹が予測されている（World Bank 2011）。これに対応するため、政府は教員養成プログラムの受入れキャパシティの増強に着手している。例えば、資格教員数増加のために、教員養成校の受入れ能力拡大、教員養成校2校新設、教員養成校の学生へのローン制度・負債制度導入などの方針を打ち出している。

また、教員の質向上のため、教員に求められる資格の高度化、初等教員養成修業年限の長期化の検討、教員管理の厳格化などの動きがみられる。政府は今後サーティフィケートからディプロマへ初等教員資格を引き上げることを検討している¹⁰⁰。それに伴い初等教員養成期間を現行の2年の修業から3年に延長（うち1年は実習）することも検討している（World Bank 2011）。これらに加えて、教員免許制度¹⁰¹及びその更新制度、教員養成コース修了後2年の試用期間制度が併せて検討されている（MOE 2007, 2010）。

ルワンダでは初等教員はほぼ資格教員化を達成できているが、中等教員では特に理数系科目の資格教員の不足が深刻である。教員養成課程修了者で教師になる者の割合が低い¹⁰²

⁹⁹ 教授言語の英語化（初等4年生以降）を支援する英語相談員数が大幅に不足している（JICA/IDCJ 2012）。

¹⁰⁰ 初等教員の養成については、現在の養成校（TTC）が後期中等レベルにすぎないため、今後は入学要件として後期中等教育修了資格を求め、併せてTTC修了資格をディプロマレベルに引き上げることが検討されている（MOE 2010）。

¹⁰¹ 現在は、それぞれの教員養成課程修了後に自動的に資格（certificate, qualification）が取得できるが、今後は、初等・中等教員に、免許制（license）を導入し、教員養成課程修了者はその後2年間の試用期間を得なければ教員免許が獲得できないようにすると記述されている（MOE 2010, p30）ほか、免許更新制度についても言及されている（MOE 2007）。

¹⁰² そもそも教職が魅力的でないため教員養成課程入学者数が伸びない。また、PRESETで養成された教員のうち実際に入職する割合が低い（MOE 2010, World Bank 2011）。

ため、政府は現職教員に対する遠隔教育プログラムを通じた無資格教員の資格化や、教職課程を履修していない大卒者（特に理数系専攻者）に対する教員養成プログラムの履修などによる教員資格の取得化を重視している。ただし、受講者の負担が高くオペレーションの問題もあり期待されたほど遠隔コース受講者は増えていない（World Bank 2011）。

教員数の伸び悩みを抱え、政府は採用権限の郡レベルへの権限委譲や学校レベルでの契約教員の雇用（初等・中等）、また初等では複式学級の導入を行うことで対応している。後期中等教育では、外国人教員の雇用（全体の10%程度）も実施している。しかし、契約教員の給与レベルは正規教員よりも低く（World Bank 2011）、そのため、契約教員のモチベーションに懸念があるほか、学校・住民レベルでどのような基準で契約教員を採用しているのかも不明といった状態である。複式学級による教員の負担増から、教職の魅力の失墜と教員不足慢性化の悪循環が懸念されている（World Bank 2011）。

政府は教員養成よりも無資格教員に対する遠隔プログラム（3年でディプロマ取得）などを通じた資格アップグレードの方が経済効率が良いとの判断に基づき、DFIDの支援を得てこれに注力している（MOE 2010）。ただし、実際には遠隔に居住する学生への指導は困難、かつ、政府による積極的な支援もないため、遠隔コースへの希望者も少ない状況である（World Bank 2011）。

学校ごとに契約教員を雇用し教員不足を補充していることや、配置・配転に関し教師自身の意向が最も大きく反映されてきたことから、教員配置の地域間格差が存在している。また後期中等教育では私立校・公立校の間の資格教員配置の格差が問題となっている（World Bank 2011）。このようななか、低資格で最も経験不足の教員が初等低学年及び僻地に配置される傾向がある。低学年は児童数も多く、教員への業務負担が大きい。また、学習の基盤をつくる最も重要な低学年をこうした経験不足の教員が教えることは問題であると指摘されている（World Bank 2011）。これを受けて、政府は僻地での教員住宅の整備に加え、すべてのポストを公募化し透明性のある公平な配転制度を行うこと、理数科教員に対するインセンティブ付与を表明している（MOE 2010）。

ルワンダでは、給与・待遇の悪さ、ダブルシフトによる長時間勤務、勤務環境の劣悪さにより教職のなり手が少なく¹⁰³、モチベーションも低く離職率が高い（World Bank 2011）。政府は給与・待遇改善、ローンスキームの導入などの対策¹⁰⁴を打ち出している（World Bank 2011）。

（3）教員養成

教員養成分野では、子ども中心・英語化・ICT重視の新カリキュラムに対応した教員養

¹⁰³ 同等レベルの学歴が求められる職業に比較した給与の低さ（特に初等）、勤務時間の長さ（ダブルシフト等によるもの）、単身赴任の多さ、劣悪な学校施設、学習教材の不足、高い賃料など住宅事情の劣悪さ、農村校での低い生活水準など、によりモチベーションは低く、離職率が高い。教職が魅力的でないため教員養成課程修了者のうち実際に教員になる者も少なく非効率である（World Bank 2011）。

¹⁰⁴ 政府は、初等教員の給与と他レベルの教員の給与水準格差の是正、教員の勤務・生活環境に係る最低基準の定期的見直し制度の導入（学級規模、教員の社会的地位の向上、学校・学級環境の改善）、教員養成課程の卒業生の“bonding scheme”導入、コンピュータとICTスキルの獲得、教員に対する低金利ローンの導入、HIV/AIDS罹患教員や家族に対するケアやサポートを行っていく方針を打ち出している（MOE 2010）。しかし、実際にこれらの施策に対し必要な財政措置が取られ実行に移されるかどうかは鍵と思われる。

成カリキュラムへの改訂、教官の能力向上、教材整備、教育実習期間の確保と質の向上が課題である（World Bank 2011）。ESSP では、教員の職能規準（コンピテンシー）を踏まえた養成カリキュラム作成を行う（MOE 2010）とされている。また、新カリキュラム（子ども中心）の指導法の習得のため、教育実習期間の長期間化¹⁰⁵が検討されている。教育実習では実習校でのメンター制度が導入されるだけでなく、初任者へのサポート制度も構築されることになっている（MOE 2010）。また、時代のニーズ¹⁰⁶に合わせ、雇用に資するスキルに対応できるように、後期中等教員養成カリキュラムの内容変更が検討されている。

教員養成校の講師は教員経験不足、子ども中心ペダゴジーに関する理解度の低さ、英語力不足、修士号取得者はごく一部というのが現状で、講師の質の低さが深刻だと認識されている（MOE 2010, World Bank 2011）。また、教員養成校の学生は、現在小学校で使用されている教科書をほとんどもっていない（World Bank 2011）というのが現状である。

（4）継続的職能開発

ルワンダにおける現職教員研修（INSET）は、その実施が郡・学校レベルに分権化されており、学校レベルでの実施や、遠隔教育（E-learning）、自己学習教材の活用等が推進されている（MOE 2010）。しかし、INSETは依然として断続的で、教員自身が自分の不足を認識して、自発的に専門的職能開発を行うまでに至っていない（World Bank 2011）。このようなINSETの分権化は、郡行政官・校長のイニシアティブの差による受講日数の格差につながっているという指摘もある（World Bank 2011）。公用語が仏語から英語に変わり、英語能力向上のための研修が必要となったことから、INSETでは英語研修の割合が多く、児童・生徒中心型授業のための研修の機会は極めて少ない状況である（World Bank 2011）。

資格アップグレードについては、初等教員を対象とした遠隔教育プログラム（3年でディプロマ取得）が推奨されている（MOE 2010）一方、INSETと継続的職能成長（CPD）を体系化し、教員のキャリアアップ（資格アップグレード）に役立つ単位蓄積制度（credit accumulation scheme）の導入も検討されている（MOE 2010）。これは、INSETとCPDを統合し体系化したシステムで、今後すべての教員が英語能力を含む定められたコンピテンシーをもち、児童中心型教授法に精通し、生徒の学習評価スキルを確実にもつようにすることをねらいとしている。政府にはそのための制度設計と費用計算の調査を今後実施する予定がある。同制度では、INSET・CPDをモジュール化し、各教員が同モジュールを活用してサーティフィケートからディプロマ、ディプロマから学位レベルへの資格取得も体系的に行おうとするものである（MOE 2010）。

（5）授業環境の整備

ルワンダでは教科書調達制度が学校レベルに分権化されており、安価で多様なオプショ

¹⁰⁵ 新カリキュラム（学習者中心）の指導法を習得するには、現行の教員養成課程では実習時間が短すぎるといわれている。教育実習のモニタリングもほとんど実施されていない（World Bank 2011）。現在の3年の教員養成校での初等教員・前期中等の養成は、今後は教員養成校での2年の修業と1年の実習に改変されるとしている（ESSP, cited in World Bank 2011）。

¹⁰⁶ 後期中等教育は従来大学に行くための準備機関と位置づけられていたが、実際には大多数の卒業生が就職をするため、産業界のニーズを踏まえた“catalytic skills”（言語能力、コミュニケーション、科学技術、ICT）に対応するカリキュラムが再編されている。これに応じた教員養成カリキュラム再編が急務となっている（MOE 2010）。

ンから学校が自校に合った教科書を選べるようになり、また民間の教材印刷会社の直接配布を通じた教科書行政の合理化も行われている。教科書選定権限が学校に移譲されたことにより、校長・教員の教科書理解・選定能力の強化のための全国レベルの研修が予定されている。教科書の配布は1人1冊を目標としている。

ICTが強調されたカリキュラム改編に伴い、全国の基礎教育機関の半数へのICT設備整備、ラップトップ支給、電化、デジタルコンテンツの作成などが計画されている(MOE 2010, JICA/IDCJ 2012)。なかでもカリキュラムの理数科強化・ICT化に伴う、学校電化、理科実験室、コンピュータ・インターネット整備(特に後期中等)が優先的施策とされている(JICA/IDCJ 2012)。さらに英語の副教材が圧倒的に不足しているとの認識もある(MOE 2010)。しかし、このような学校施設不足解消や教員住宅増は主にコミュニティによる資源動員に依存しているのが現状である(MOE 2010, JICA/IDCJ 2012)。コミュニティの経済力等による学校間格差はないか注意する必要がある。

教員不足解消のため初等でダブルシフト制が取られており教師1人当たりの生徒数(PTR)は81と高くなっている(JICA/IDCJ 2012)。初等レベルでは2015年までにPTRを55にすること目標¹⁰⁷が掲げられているが(MOE 2010)、ダブルシフトの縮減も同時に目標とされている(MOE 2007)ため、実現には相当数の教員増が必要と思われる。

校長には、学校運営及びリーダーシップ能力向上のための研修を行うとされている。

修了試験は到達度テストと位置づけられ、前期中等修了試験はOレベル、後期中等修了テストはAレベル試験と呼ばれる。2009年のAレベル試験では、理科において、ペーパーテストだけでなく、実践についてのアセスメントも導入された。しかし、この試みは、実践的な授業やそれに合った教材・実験室がなければ意味がないと指摘されている(World Bank 2011)。今後は、包括的なアセスメントが導入される予定である(MOE 2010)。このアセスメントの結果を踏まえ、指導と学習のプロセス、教材の適切性についても評価していくということである(MOE 2010)。

(6) 教員評価と処遇

政府は、教員の資格・免許・免許更新・CPDを体系化したキャリア体系の整備を進めようとしている。その一環で教員管理データの整備・活用し、昇進と昇給と連動させるとしている(MOE 2007)。教員のモニタリングについては、全国、州、郡、学校レベルでそれぞれ実施することとなっており、それぞれの長への報告義務がある模様である(JICA/IDCJ 2012)が、各々が教員の何をモニタリングするのか不明である。実際には、郡による学校モニタリングは半数以上が未実施で(JICA/IDCJ 2012)、視学官による学校訪問も限定的である(World Bank 2011)。各学校では保護者・住民組織であるPTC(Parent-Teacher Committee)が設立され、教員のモニタリング・評価の権限を有している(MOE 2010)。

全国学力調査の制度はまだなく、授業の評価については、視学官・校長による授業モニタリングの結果と、導入予定の初等3年生を対象とした英語・算数の全国テスト(national assessment)の結果を活用する予定である(MOE 2010)。

学校において日々教員モニタリング・評価を行う重要な立場の校長であるが、校長と

¹⁰⁷ 後期中等のPTRは42(JICA/IDCJ 2012)であるが、目標値については記載されていない。

一般教員の給与の差が極めて少ないことが指摘されており（World Bank 2011）、現在校長に追加の給与を与えるように政府が計画している（World Bank 2011）。また、校長は、パフォーマンスではなく勤務年数に応じて就任しており（World Bank 2011）、校長になるための昇格試験はなく（JICA/IDCJ 2012）、校長になるための研修もない（World Bank 2011）。近年は、校長になった人物に対するマネジメント研修が長い休みの間に実施されるようになってきている（World Bank 2011）。現状では教員の昇給は職階と連動しているが前提となる昇進制度自体が確立していない（JICA/IDCJ 2012）。

以上に述べてきたルワンダの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようなになる。

ルワンダでは、教員の資格・免許・免許更新・CPDを体系化したキャリア体系の整備が予定されている。それには教員の職能基準設定が前提として行われる必要があり、それに基づいて「教職サービス契約（teaching service contract）」制度や免許更新制度、教員養成や現職教員研修のカリキュラム決定されていくことになる。計画のとおりに進めば、「求められる教員像の明確化」を軸に「優秀な人材の確保」「教員養成」「継続的職能成長」「教員の評価と処遇」の分野が一貫性をもって整備されることになる。今後の動きが注目される。

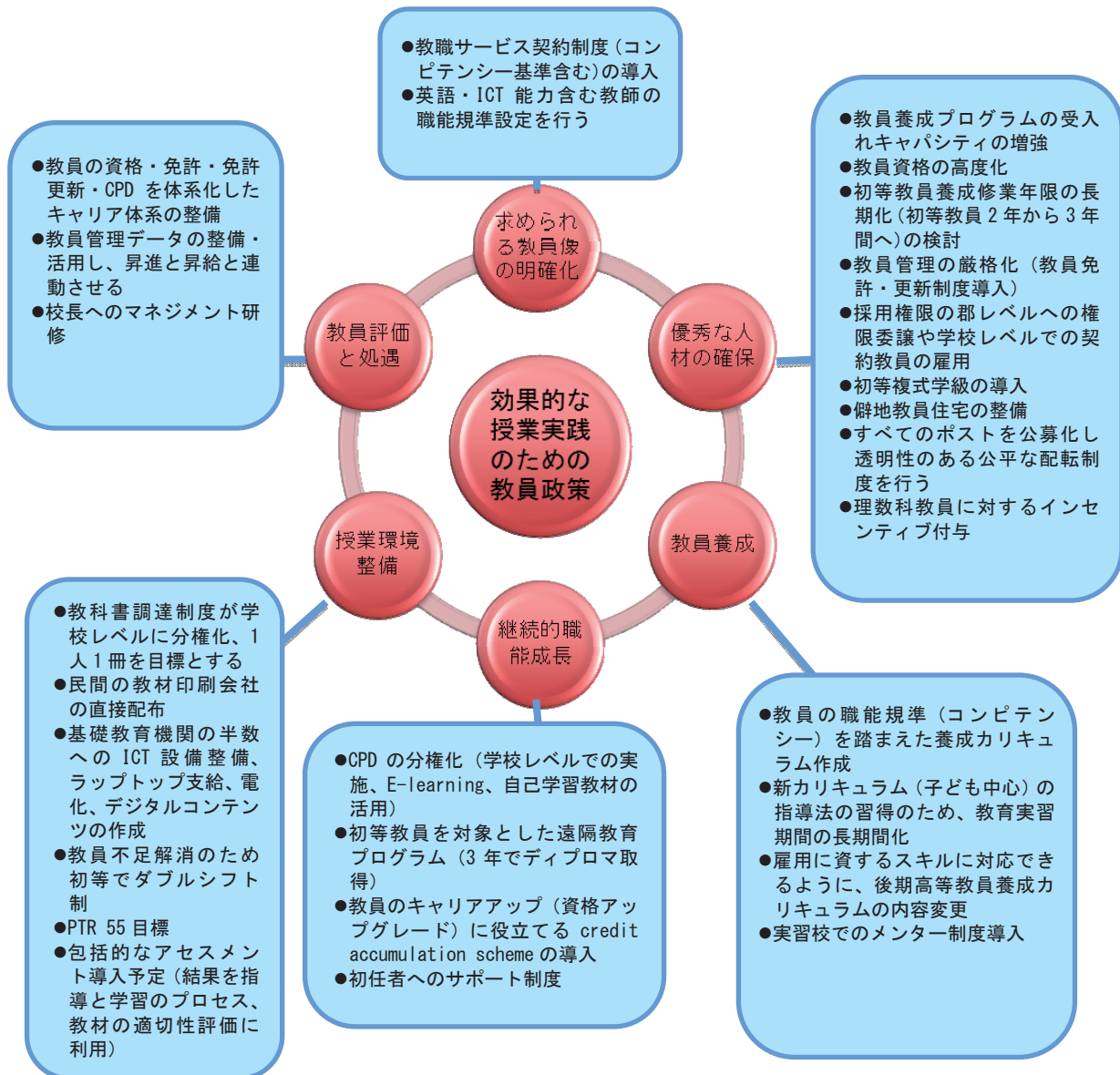


図 3 - 19 効果的な授業実践のための教員政策の概念図（ルワンダ）

3 - 10 - 2 ルワンダにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

主要二国間ドナーの中では、日本、USAID はプロジェクト型、その他ドナーは財政支援型の援助を行っている。ただし、DFID は、財政支援とは別に教員養成カレッジ 2 校の建設を別途支援しているほか、2006 年には資格アップグレードのための遠隔教育プログラムの構築も支援している。UNICEF は活動をイヤマークして教育省の個別口座に資金を振り込む形態を採用している。VVOB、ブリティッシュカウンシルなど専門性の高い NGO や機関はプロジェクト型の技術協力を実施している。

表 3 - 10 教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 4 月) 【ルワンダ】

モダリティ	支援ドナー	概要
一般財政支援	AfDB、DFID、EC、オランダ、世銀、スウェーデン、ドイツ	教育セクターのみを対象としない一般財政支援
セクター財政支援	DFID、オランダ、AfDB、CIDA、スウェーデン、GPE (EFA/FTI)、ベルギー	教育省の一つの口座に共同入金され、教育省により運営管理される。特定案件に対する使途制限はない。
キャパシティ・ビルディング・プール基金	UNICEF	各援助機関が教育省に個別銀行口座を開設し、そこに投入された資金に対して、合意された特定案件に対して使途制限を付ける方法
プロジェクト型支援	USAID、JICA	ドナー側がコントロールするプロジェクト型支援

出所：JICA/DCJ (2012)

(2) 財政支援型援助

1) GPE (EFA/FTI) 以外の財政支援ドナー

上記の表が示すとおり、財政支援には、一般財政支援とセクター財政支援の2種類が存在する。両者ともに政府の教育政策「ESSP 2010-2015」の実施のための資金ギャップを埋めるための支援として位置づけられ、政府とドナーの共通の指標 (Outcome indicators) を設置している。同指標には、資格教員数、(資格) 教員当たり生徒数、英語能力を備えている教員数、教科書配布数、建設・修復された学校数、PTA が組織・活動している数、資金管理ができていない学校数、生徒中心の授業を行っている教員数¹⁰⁸が設定されている。同指標は、年次レビュー会合で達成状況が確認される。

2) GPE (EFA/FTI)

世銀は EFA/FTI の触媒基金 USD 35 million を 2009 ~ 2010 年に「開発政策無償 (Development Policy Grant : DPG)」として供与した。相手国政府にコンディショナリティ (prior action) としていくつかの政策改編を資金供与の要件としており、教員開発管理政策 (TDMP, 2007) の策定及び INSET の体系化の戦略策定と費用算出と実施、教科書分権化政策策定がその要件であった。教員開発管理政策は、政府の初等・中等レベルの教員の質の向上の要となる政策であり、現行の教員に関する諸政策を網羅するもので、教科書政策はルワンダの教科書調達制度改革の要であり、各分野の制度改革には世銀が大きな影響を及ぼしたと推測される。

教員開発管理政策の策定の達成状況の指標として、① REB 教員管理局の副局長の任命、② INSET プロバイダーのガイドライン作成が設定されている。また、教科書分権化政策の策定の指標として、民間教科書会社作成の教科書の認定数、教科書選定委員会を組織した学校数、教科書の選定評価者 (校長と推測される) の訓練数が設定されている。

¹⁰⁸ ただし、最新版では最後の項目は削除されている。

世銀の本支援に関する教訓として、教員開発管理政策の実施をプロジェクトサイクルという短期間に設定したために、実施が予定どおりに進んでいないこと、また期間内に成果を達成するため急いで構築された諸制度の質も低くなってしまったことが挙げられており、より長期的なアプローチが必要であったと結論づけている。

2010年には、GPE（教育のためのグローバル・パートナーシップ）グラントが2011～2014年にUSD 70 million 供与された。このグラントは“Rwanda Reads”という4年間の読み書き教科プログラム実施を支援した。小学校低学年の教員研修、本の配布、読み書き能力基準作成が行われた。このグラントはDFIDが監督機関（Supervising Entity）として管理した。

（3）非財政支援型援助

1）教員の職能基準の設定

同基準の一部を占める教員のICTコンピテンシーについては、国連ICTタスクフォースの資金援助を受けている国際NPOであるGlobal E-Schools and Communities Initiative¹⁰⁹が支援している。ユネスコの「教員のためのICTコンピテンシー基準（UNESCO ICT Competency Framework for Teachers）」を参照し作成支援した模様である。また、ブリティッシュカウンシルは初等教員の英語基準作成を支援している。

2）優秀な人材の確保

本領域の直接的支援は、DFIDによる無資格教員の資格アップグレードのための3年間の遠隔教育システム（前期中等教員資格であるディプロマが取得できる）の構築のみである。その他、採用、配置、給与・待遇等の制度改変・強化についての技術協力プロジェクトはなし。

3）教員養成

養成カリキュラムについては、VVOBが学校運営強化プロジェクトの一環として、教員養成機関と協力のうえ、学校運営・リーダーシップ向上を教員養成カリキュラムに取り込む支援を実施している。VVOBはINSETの一環として全国で校長研修も実施している。

USAIDはGLP（グローバル・ラーニング・ポータル）の事業として、教員養成・研修用教材を一元化し、オンラインでいつでも引き出せるシステムの構築と関連するキャパシティ開発、同システムの活用のためすべての教員養成校のネット環境を整備支援した。（米NGOを通じた支援）

DFIDは前期中等教員養成校2校の新設を支援した。

4）継続的職能成長

世銀FTI触媒基金のコンディショナリティである、INSET/CPD政策策定を政府が進めるなか、UNICEFなどが同政策の策定をタスクフォース等を通じて支援しており、JICAも参加した。

プロジェクト型ドナーの間では、基本的にCPD分野の支援が最も盛んであり、JICA、

¹⁰⁹ 国連ICTタスクフォースの活動から生まれた国際NPOであり、途上国の初等・中等レベルにおけるICT化の支援を行っている。本部はアイルランドにありアイリッシュエイド、Sida、スイス開発公社、フィンランド政府などから活動費の援助を受けている。http://en.wikipedia.org/wiki/Global_e-Schools_and_Communities_Initiative

USAID、UNICEF〔子どもに優しい学校（CFS）事業の一環として〕が、授業法改善のための CPD 支援を行っている。

JICA による支援は中等理数科分野に限定している。中等理数科教育強化プロジェクトフェーズ1では、カスケード型支援により、中央・地方研修講師に対する研修と研修センターの設立、研修マニュアルと教材の開発・整備を実施し、フェーズ2では、校内研修の導入支援・実施体制整備を実施した。フェーズ2のアプローチは、政府の「INSET/CPDの学校レベルの分権化」政策に対応している。

USAID は初等・中等両方を対象として対象科目は限定せず支援を行っている。オンラインでの教師用学習指導コンテンツ整備、優良授業風景の TV 番組作成、各学校への教師用ビデオ教材の配布という、ICT を活用した教材開発・普及を支援している。

UNICEF は基本的に初等教育を対象としている。教師リソースセンターの設立と同センターを拠点とした教師同士の学び、リフレッシュ研修の促進などが活動内容である¹¹⁰。科目に限定はないが、CFS の枠組みで行われている。

教授言語の英語化に伴い、ブリティッシュカウンシルが英語メンターに対する英語指導を実施している。

資格アップグレードのための研修支援は、DFID による無資格教員に対する遠隔プログラムの構築と運営の支援のみである。

5) 授業環境整備

教師用指導書については、USAID が同資料をオンラインでデータベース化支援を行い、ブリティッシュカウンシルが教員用英語教材の開発及び普及を行っている。児童生徒用の教材については、政府の教科書調達分権化・民営化政策に即し、教科書作成よりも教科書調達制度の支援が主体となっている。GPE グラントの一部による教科書配布情報の電子化の制度構築や、UNICEF の教科書調達分権化制度構築の支援などである。他方、教科書の作成を直接支援しているドナーはない。生徒用副教材については USAID が副教材の配布とデータベース化を支援している。また、ブリティッシュカウンシルは英語教材作成の支援を行っている。生徒用メディア教材については USAID が初等レベルでラジオ教育番組の作成・配信を支援している。

学校施設建設・設備整備に関しては、プロジェクト型で直接支援しているのは JICA のみである。CFS の観点から、UNICEF が学校施設のガイドライン作成を支援している。

校長のリーダーシップ強化に関しては、VVOB が学校運営に係る校長の全国研修・モジュール作成・データベース化、学校運営・リーダーシップユニットの設置を支援している。

6) 教員評価と処遇

教員のモニタリング・評価の制度や視学官に対する支援をプロジェクト型で行っているドナーはない。一方、初等低学年の基礎学力テストの制度構築や実施支援をしているドナーは USAID や UNICEF である。政府はこうしたテストを今後授業のパフォーマンスの評価にも活用していくとしていることから、間接的に教員評価との関係もあると思われる。

¹¹⁰ http://www.unicef.org/mdg/rwanda_58024.html

教員の昇進・昇給制度をプロジェクト型で支援しているドナーはない。ただし、昇進・昇給制度の連動については世銀が作成をコンディショナリティとした「教員開発管理政策」に言及されている。

以上に述べてきたルワンダの事例を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると、以下のようになる。

ルワンダの教育改革で基礎となる重要な教員コンピテンシー基準作成であるが、これについては、ICTと英語と限られた教科に対する支援のみで、包括的な基準作成の支援は入っていない。また、教員モニタリングと評価実施に関する問題点が認められているにもかかわらず、この分野への外部支援は行われていない。

USAIDは、教員養成から現職教員養成、教材のデータベース化や、初等向けのラジオ教育番組配信まで、ICT技術を生かした支援を横断的に行っている。ブリティッシュカウンシルは英語教育の強みを生かして、英語教師のコンピテンシー基準作成や英語教材、英語メンター研修などの支援を行っている。

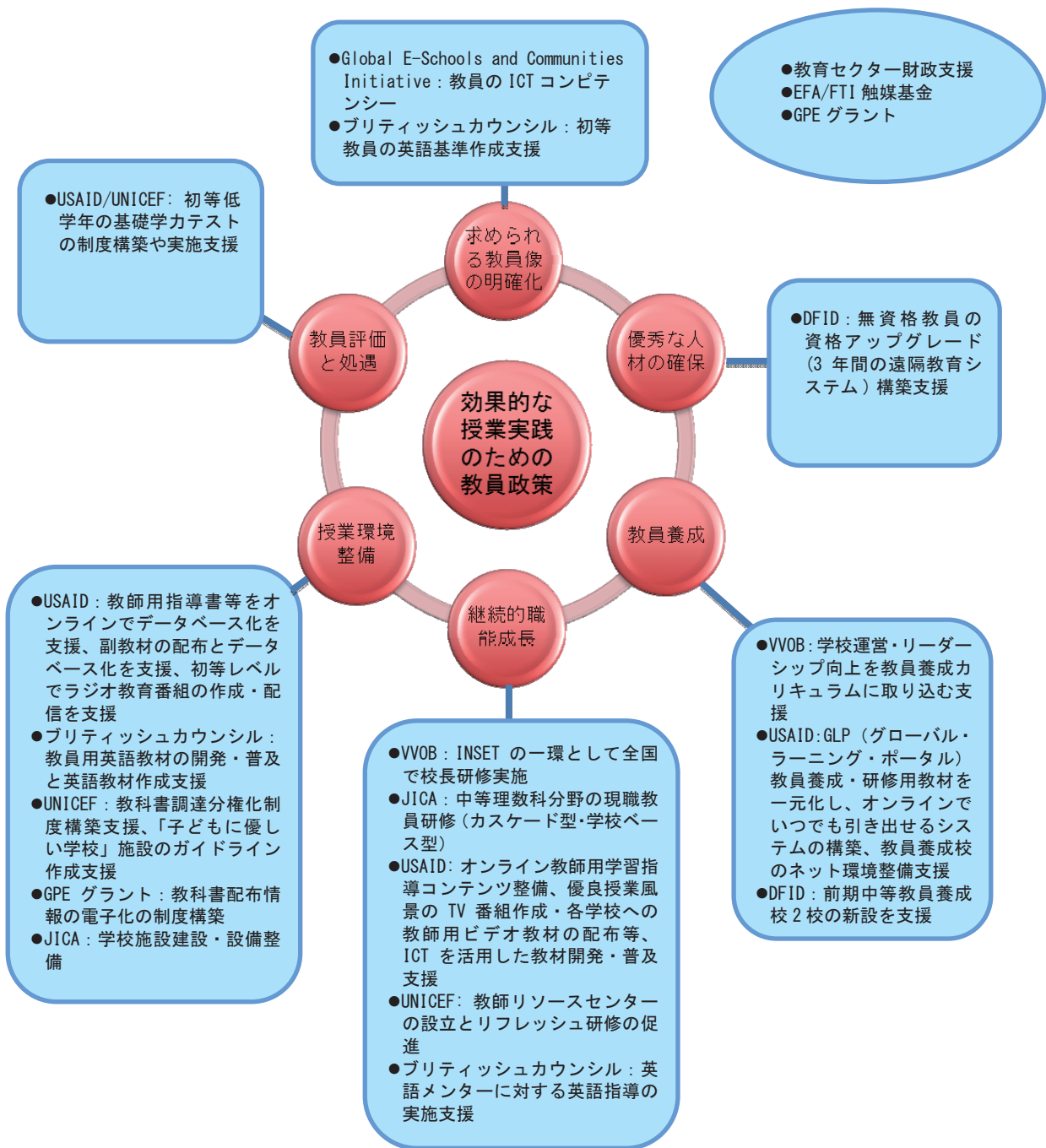


図 3 - 20 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (ルワンダ)

<参考文献>

JICA/IDCJ (2012) 基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書
ルワンダ

MOE (2007) Teacher Development and management Policy in Rwanda.

MOE (2010) Education Sector Strategic Plan (ESSP) 2010-2015.

World Bank (2011) Rwanda – Education Country Status Report : Toward Quality Enhancement and Achievement of Universal nine Year Basic Education. Washington D.C. : World Bank.

[http://www.poledakar.org/pdf/Resen% 20Rwanda.pdf](http://www.poledakar.org/pdf/Resen%20Rwanda.pdf)

3-11 セネガル

3-11-1 セネガルの教員政策の特徴

セネガルでは、2000年に策定された「教育訓練10カ年計画（Programme de Développement de l'Éducation et de la Formation : PDEF）」において教育へのアクセス改善を図ったところ、不完全校の増加、無資格教員の増加、不十分な実質授業時間数、教科書・指導書の不足、非効率な現職教員研修、理数科教員の不足、脆弱な教育マネジメント制度、学習評価制度の未整備など、数多くの問題点が指摘されるようになった。このような教育の質の問題が懸念されるようになったことに加え、理数科系の生徒が少ないことも憂慮されるようになった。これを受けて、2012年の「政策要綱案」に基づく新教育プログラム「質と公平性、透明性改善プログラム（Programme for the Improvement of Quality, Equity and Transparency : PAQUET）2013～2025年」が策定された。PAQUETでは、初等教育と前期中等教育とが重要な一つの基礎教育課程¹¹¹であることが強調され、2025年までに基礎教育課程の修了率100%達成をめざすとしている（Rep. of Senegal 2013）。

（1）求められる教員像の明確化

求められる教員像及び教員が教員養成で身に付けるべき知識・能力を規定する“Plan de Formation : Référentiels de Formation - Prescolaire - Elemenaire - Moyen et EBJA 2013”がフランスと世銀の支援により国民教育省教育研修・コミュニケーション局（La Direction de la Formation et de la Communication : DFC）で作成され、最近改定が行われた。この内容に基づき、今後教員養成研修の内容等が決定されていくことになる。

（2）優秀な人材の確保

セネガルには正規教員（公務員）、非正規教員、契約教員、補助教員（中等）が存在する。補助教員は契約教員を経て教員資格を取得することにより正規教員となる道がある（JICA/IDCJ 2012）。これまでは、初等教員（現在は廃止されているボランティア教員）の雇用条件は前期中等教育修了資格（Brevet de Fin d'Études Moyennes : BEFM）以上であり、かつ修了試験は課せられていなかったが、PDEF優先課題を受けて資格を引き上げることとなった。その結果、初等教員は後期中等教育修了資格（Baccalauréat : BAC）取得、かつ教員養成研修修了試験に合格し、研修修了資格（Certificat de Fin de Stage : CFS）を取得することが条件となった。また、補助教員（前期中等）の雇用条件はディプロマ（大卒あるいは技術）資格となった（JICA/IDCJ 2012）。しかし、前期中等教員資格取得のためのディプロマが取得できる大学（ダカール大学）の定員が少なく、多くが入学待ちである（JICA/IDCJ 2012）。

補助教員は勤続2年で契約教員となり、教員資格試験に合格し視学官による資格審査を経て正規教員になることができる。しかし、実際は教育省の予算の都合で、資格要件を満たせばすぐに正規教員になれるわけではない。キャリアパスがあること自体は評価されるが、従来の不十分な教員養成や不安定なステータス、低い給与水準、給与支給遅延などでモチベーションの低下が懸念されている（JICA/IDCJ 2012）。

¹¹¹ 2004年以降、初等教育と前期中等教育を合わせて基礎教育課程（1年生～10年生）とされている。

教員及び教育省人事は教育省人事局（Direction des Ressources Humaines : DRH）が担当しているが、DRH では教員資格や教員のカテゴリー、給与スケールなど、教員人事に係る情報が整理されていない。このように教員マネジメントのための正確な情報が得られない状況であり、教員が管理部門に配属になるなど、大きな課題があった。このような非効率な教員マネジメントを解消するため、教員情報の一元管理を開始することになった。また、事務職に配置された教員の割合を 10%削減し、新規雇用職員を教職の職位のみに配置することとした（JICA/IDCJ 2012）。

教員の給与はステータス別で異なる。正規教員は 1 人当たり GDP の 7.5 倍¹¹²（近隣 14 国平均の 6 倍）、契約教員給与は同 3.4 倍である。特に高い教員の給与は財政面で大きな負担となっている（JICA/IDCJ 2012）。州視学官事務所（Inspection d'Académie : IA）が契約教員を管理しており、給与が現金支給であるため、教員は毎月数日間休学して州都まで給与を取りに行く必要がある。このような非効率なマネジメントがストライキ、授業日数低下の原因となっている¹¹³。

2011 年の政令により、各州の教育人材養成研修センター（Centre Régional de Formation du Personnel de l'Education : CRFPE）¹¹⁴ が就学前・初等・前期中等・ノンフォーマル教育教員の研修（養成と現職）、後期中等教員の現職研修の実施機関として制定された（JICA/IDCJ 2012）。しかし教員の研修不足が課題として指摘されたため CRFPE における初等教員養成期間は 6 カ月から 1 年間（9 カ月）に変更される予定である（JICA/IDCJ 2012）。ダカール大学教育研修技術学部（Faculté des Sciences et Technologies de l'Education et de la Formation : FASTEF）における中等教員養成機関は、BEFM 取得者の場合は 3 年間、BAC 以上の資格取得者の場合は 2 年間で修了できる。

FASTEF の受入れ可能人数は 800 名であるが、希望者が多数あることから、BAC 取得者はまず教職に就くことが優先され、2009 年には約 7,500 名が FASTEF の空きを待ちながら授業を行っている。この状態を改善するために、CRFPE に近隣大学から教員を派遣し、CRFPE でも中等教員養成ができるようにする計画がある（JICA/IDCJ 2012）。

（3）教員養成

セネガルでは黒板を読むことや暗記が中心の教授法であることが課題であり、また理数科系と文科系で生徒比が 4 : 6 と、理数科専攻の人材が少ないことが問題視されている。よって PAQUET では、理数科重視・能力重視型（Competency-Based）の新カリキュラムを開発し、それに対応する養成カリキュラムを実施するとされている（Rep. of Senegal 2013）。しかし、研修プログラムの内容は各 CRFPE の裁量に委ねられており、研修のモニタリング・評価がない現状では教員養成の質に差が出る可能性があるかと懸念されている（JICA/IDCJ 2012）。

¹¹² 世界銀行サービス・デリバリー・ベンチマークによると、初等教員の平均給与は 1 人当たり GDP の約 3.5 倍が適当（World Bank 2002, Financing EFA by 2015, Simulations for 33 African Countries）である。

¹¹³ 経済・財務省が給与支給を管轄しており、改善策も同省に委ねられている。

¹¹⁴ CRFPE の学生には奨学金が支給されている（JICA/IDCJ 2012）。

(4) 継続的職能成長

PAQUET では、教育の質向上のため、現職研修を継続的に行う (Rep. of Senegal 2013) と規定されている。現在、現職研修を継続的に実施している機関はないが、州レベルで近隣の学校をグループ化して行われるクラスター研修 (Cellule d'Animation Pédagogique : CAP) が行われており、これを全国展開する予定となっている。セネガルには、1960年代頃より、CAP が存在し、法律でも教員の義務として規定されていた。しかし、視学官不足によりモニタリングがほとんど行われず、実際は教員の自主性に任されているため、機能していない場合もあった (JICA/IDCJ 2012)。JICA の「理数科教育改善プロジェクト (PREMST)」の協力によって視学官や校長の CAP 運営能力が向上するようになると、州レベルでの実施が可能となった。この PREMST が開発した現職教員研修 (INSET) の構成 (継続研修モデル) は中央教育省でも高く評価され、2013 年には同研修モデルが中央教育省により公式化され、全国に展開される予定である。

新カリキュラム開発後、セネガルでは 2005 年から 2010 年までを新カリキュラムの普及期間として中央から学校までカスケード方式により教員研修を開始しており、2012 年には終了している。新カリキュラム普及研修は 10 日間だけであり、その後の教員に対するモニタリングやフォローアップは実施されていない。また、新カリキュラムの教科書が配布されていないため、研修を受けた教員は旧教科書を使用して新カリキュラムの授業を行わなければならない、混乱が生じている (JICA/IDCJ 2012)。

(5) 授業環境整備¹¹⁵

セネガルではカリキュラム開発体制及び承認プロセスが十分体系化・制度化されておらず、また 1996 年に開始した能力重視型カリキュラムの開発・導入も 2012 年の段階でまだ完了していなかった (JICA/IDCJ 2012)。よって PAQUET には、理数科重視・能力重視型 (Competency-Based) の新カリキュラム開発及び実施が盛り込まれており、さらにその導入にあたり教師用指導書、補助教材の配布を強化し、図書館や読書コーナーも充実させると明記されている。教科書の内容は、これに合わせ理数科系と文科系の内容量にバランスをもたせるようにするとされ、また教科書開発専門家の育成にも力を入れると明記されている。

2010 年の National Report on the Situation of Education によると、1 人当たりの教科書数は平均 1.2 冊であったが、PAQUET では教科書は子どもが各自 2 冊持つことができるように教科書の配布を強化するとされている (Rep. of Senegal 2013)。配布が進まない原因として、非効率な調達システムが挙げられる。車両不足等により、教科書が配布されないまま放置、あるいは校長室に保管されたまま使用されていない場合もあるという (JICA/IDCJ 2012)。

セネガルでは小学 1 年生で初めてフランス語を習い始める児童向けの学習方法が導入されておらず、中退や修了率の改善が進まない一因であった (JICA/IDCJ 2012)。PAQUET では、小学校 1 年生から 3 年生までは現地語も含む 2 カ国語での授業を導入しようとしてい

¹¹⁵ PDEF フェーズ 3 (2008 年～2011 年) では、ダブルシフト制の段階的廃止について言及されていたが、2013 年 PAQUET には含まれていない。

る。

近年の学校数の急増に伴って校長の需要が増えたことから、経験不足の校長が増加し、不適切な学校運営管理が課題となっている。校長はそのレベルと経験年数によって教育省から任命されるが、校長になるための資格試験や既存の研修制度は特にない（JICA/IDCJ 2012）。この状況を改善するため、PAQUET では校長に対する研修を行うとされている（Rep. of Senegal 2013）。

（6）教員評価と処遇

セネガルにおける教員の年間出勤率は 60 ～ 65%程度で、月間の平均欠勤日数は近隣諸国のなかで最も多い 4.7 日となっており、教員の欠勤が大きな課題である。給与受け取りのために首都に出向く、農村部の教員宿舎がない、卒業試験準備のための早期閉校、ストライキを頻繁かつ長時間行う、校長や視学官による学校モニタリング・教員管理が弱い、などが原因と考えられる。この状況を受けて PAQUET には、学校教員パフォーマンスの定期的視察制度を確立すると明記されている（Rep. of Senegal 2013）。これに伴って、視察要員確保のため、小学校及び中学校担当の視学官を増員（Rep. of Senegal 2013）し、県視学官事務所（Inspections de l'Education et de la Formation : IEF）へ学習の質モニタリング・評価メカニズムを導入することとなった（JICA/IDCJ 2012）。

PAQUET では、教育マネジメントに係る地方分権化を推進するとされている（Rep. of Senegal 2013）。教育省から州視学官事務所（IA）及び県視学官事務所（IEF）に対して行政権限が委譲されている。IA は、州内の高校の監督、教員試験や契約教員のマネジメント、州内の教育統計の分析などを担当し、IEF は県内の小・中学校の監督、教員の採用と配属、各種試験の実施、教員能力開発、県内の統計分析などを担当している。しかし、少額の経常予算しか割り当てられておらず、予算不足と行政経験不足、人員不足で機能していない¹¹⁶。また、教育セクター分権化の末端受け皿として、各学校での学校運営委員会（Comité de Gestion d'Ecole : CGE）の設置や、市・村落共同体での地方教育訓練委員会（Comité Local l'Education et de la Formation : CLEF）の設置が奨励されている。しかし組織化は行われているが、役割が十分に理解されず、地域住民や保護者の参加も低く、機能していない場合が多い。

以上で述べてきたセネガルの教員政策を、「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると以下のようなになる。セネガルは *Référentiels de Formation* を作成し、求められる教員像の明確化を行っており、この規定に基づき教員養成の内容が改訂されることとなっている。将来的にこれを基準として現職教員教育や教員モニタリング・評価を行うことができれば、教員の質を一貫して管理できることが可能となる。また、理数科及び能力重視カリキュラムの導入に伴って、教員養成課程のカリキュラムを改訂・実施している点は、教育内容の一貫性という観点から評価できる。この流れが現職教員教育及び子どもの学習アセスメントにまで達することができるか、今後の動きに注目する必要がある。

¹¹⁶ 世銀のプロジェクトで IA に財務担当官が配置されたことにより、CIDA の協力で IEF が新カリキュラムに係る教員研修の運営を行うようになったことから、資金があれば IEF は機能すると評価されている（JICA/IDCJ 2012）。

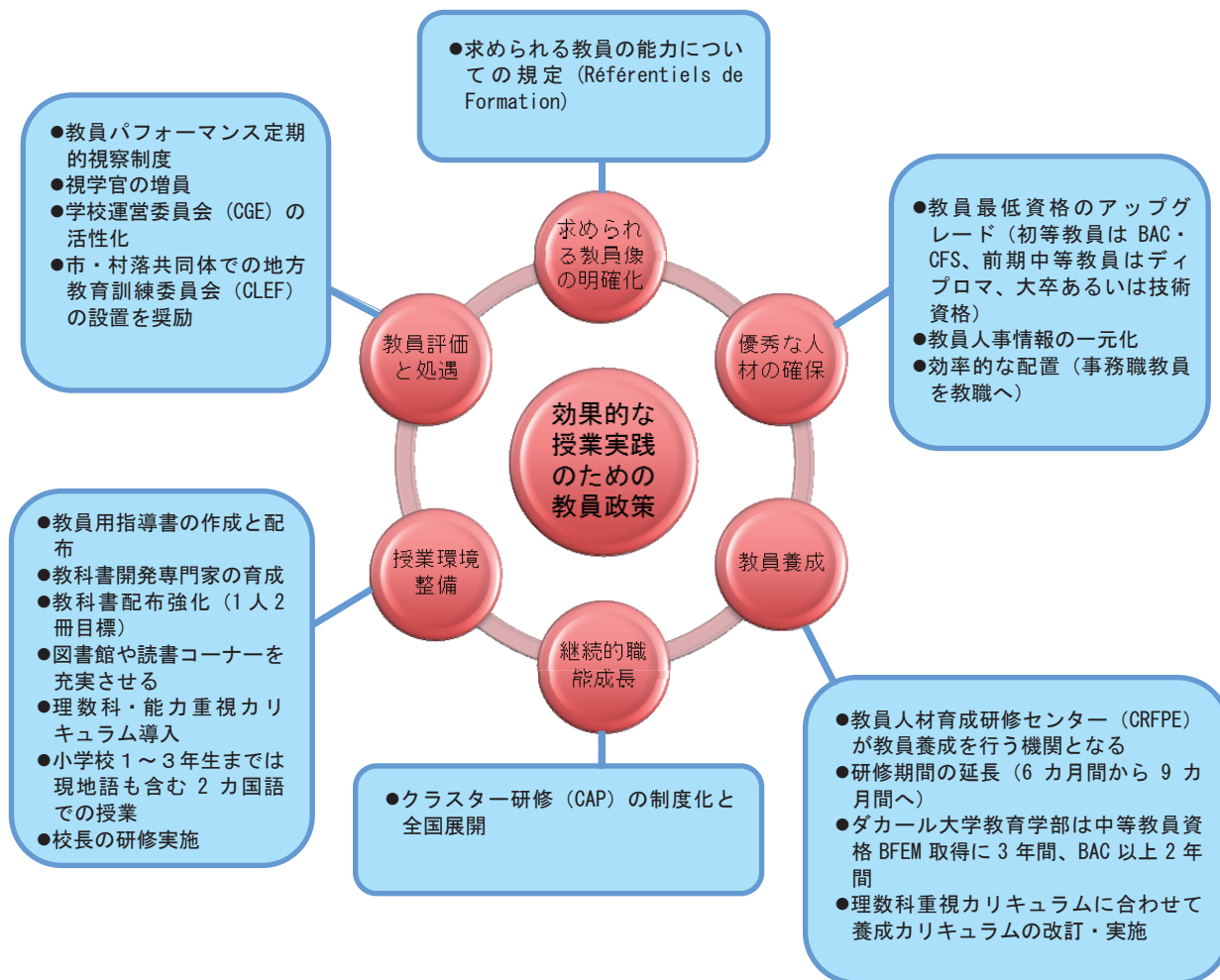


図 3 - 21 効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (セネガル)

3 - 11 - 2 セネガルにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

セネガルの教育セクターを支援している主なドナーは表 3 - 11 のとおりである。援助協調枠組みとして MoU が締結されている基本的な活動は、年に 4～5 回の教育省とのドナー会合実施で、教育省の年間活動に対するドナーの一部予算割り当てや、ドナー間でのプロジェクトの調整、連携に係る情報・意見交換を行っている。リードドナーは 2011 年から USAID となっている。CIDA からの支援は過去 10 年間の外部支援総額の 5 分の 1 を占めており、存在感が大きい。

表3-11 教育セクターにおける援助モダリティ（2014年2月）【セネガル】

モダリティ	支援ドナー	概要
一般財政支援 ¹¹⁷	世銀、AfDB、EU、カナダ、フランス、オランダ、ドイツ	教育セクターのみを対象としない一般財政支援
セクター財政型支援	CIDA、世銀/IDA/GPE、EFA/FTI 触媒基金 (GPE)、フランス	教育省の一つの口座に共同入金され、教育省により運営管理される。特定条件に対する使途制限はない。
マルチ・ドナー・トラスト・ファンド (MDTF)	フランス	合意された特定案件に対して使途制限を設ける。
プロジェクト型	USAID、CIDA、AfDB、AFD、世銀/PHRD	ドナーがコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

(2) セクター財政支援

ドナー間でのセクター財政支援への動きは活発でない。セクター財政支援はこれまでフランスや CIDA が行ってきたが、公共財政管理が脆弱であることや、汚職の問題により、ドナーは財政支援に積極的でない。フランスはセクター財政支援、マルチ・ドナー信託基金 (MDTF) の両方に支援してきていたが、政府の予算執行の遅れやパフォーマンス指標で合意に至らず、継続していない。このように、腐敗、予算管理・執行能力不足により計画が実行に移されないことがドナーによる財政支援が継続しない要因となっている。

世界銀行は、世銀/国際開発協会 (IDA) 融資と日本開発政策・人材育成基金 (Policy and Human Resources Development : PHRD)¹¹⁸ Technical Assistance Grant による支援を 2008 年から 2012 年まで行っていた。前者は、教育訓練 10 年計画 (PDEF) の目標達成のために融資されたもので、アクセス、教育の質、教育マネジメント改善に関する指標が設定されている¹¹⁹。後者はプロジェクト型支援で、教育の質向上のために、学校における教員の授業パフォーマンスを改善することが目的であった。

2013 年には新たな世銀 IDA 融資と GPE グラント、教育セクター・キャパシティビルディング・グラントの、合計 USD 69.7 million が拠出されている。これは小学校低学年生の学習成果向上と中学生の理数科系教科生徒の増加、質の高い基礎教育へのアクセスを目的としたプロジェクト型融資 (Quality Improvement and Equity of Basic Education Project :

¹¹⁷ 2008 年に ACAB (Arrangement Cadre pour l'Appui Budgétaire) が世銀、アフリカ開発銀行 (AfDB)、EU、カナダ、フランス、オランダ、ドイツとセネガル政府の間で調印され、一般財政支援におけるドナー協調を図っている。しかし、一般財政支援は、一度国庫に入金されると後は関与できないという難点があり、フランスは既に 2009 年に一般財政援助を中止している。EU も現在中断中である。

¹¹⁸ PHRD 基金は、日本政府と世銀のパートナーシップの下に共同で設置された基金。

¹¹⁹ 世銀の設定した評価指標は以下のとおりである。

- ① 100% of block grants will finance quality education
- ② At least 95% of textbooks purchased by the project will be in school and will be used in classrooms as verified by classroom observations
- ③ 50% of teachers observed in 2008 use textbooks effectively
- ④ At least 20 schools measure reading accuracy and comprehension by June 2007 ; at least 1,000 schools by 2009
- ⑤ Performance management frameworks be developed and implemented in all directorates
- ⑥ Successful conclusion of annual statistical campaigns by April of the following year

PAQEEB)であった。特に、政府による教育行政の地方分権化を支援し、直接グラントが支給されるシステムを採用している。州視学官事務所 (IA) 及び県視学官事務所 (IEF) は、学校への監督・提言、教員研修等、各レベルで行うべきサービス内容をアクション・プランとして作成し、その実施を条件とするパフォーマンス契約を政府と締結する。そしてそのパフォーマンスに応じてグラントが支給されるという仕組みになっている。同じように、学校レベルでは、IEF が学校運営委員会 (CGE) とパフォーマンス契約を結び、CGE による学校マネジメント活動に対してグラントを支給している。IEF のアクション・プランには、INSET、教材作成配布、授業研究、学校レベルの子どもの学習達成アセスメント実施とそのフォローアップなどの活動が含まれている。また、教員養成校における授業法の研修プログラム改善や、僻地の小学校建設・改修等もこのグラントで実施された。このグラントは4年間のプログラムで実施されるが、設定された指標 (Disbursed-Linked Indicators¹²⁰) が達成されているかどうかの審査が毎年行われ、この結果によって次期のグラントが支払われるという仕組みになっている。この仕組みによって、政府がプロジェクトを的確にかつ予定どおり実施するインセンティブとなり、結果としてプロジェクトが確実に実施されることをねらっている (World Bank 2013)。

EFA-FTI 触媒基金からは、USD 81.50 million が拠出され、2009～2011年 (2014年まで延長) にセネガル全州において小学校計 4,360 教室の建替、計 150 校の新設、計 814 井戸及びトイレの建設、計 150 学校周囲壁の建設が行われた。

(3) プロジェクト型支援

USAID、JICA、CIDA が主にプロジェクト型支援を行っている。USAID は小学校教育を重視した教育戦略を取っているため、セネガルでも近年中学校支援から小学校支援を対象をシフトしている。特に算数と国語の能力向上に重点を置いており、学校建設の支援や、コミュニティの能力向上による子どもの学習支援及び学校運営強化も行っている。

CIDA はセネガルにおいてプロジェクト型からプログラムによる支援へ徐々にシフトしており、セクター財政支援及び技術支援で成る一つのプログラムとして教育セクターへ支援している。これによって、直営プロジェクト型支援が減少し、CIDA やカナダの NGO によるプロジェクト実施が減少しつつある。

¹²⁰ 2013年実施の世銀IDA・GPEグラントのDisbursed Linked Indicators (抜粋) は以下のとおり。主にプロジェクトが確実に実施されていることを条件としている。

- ① % of Performance Based Contract (PBCs) that achieved at least 90% the targets (year 2, 4).
- ② % of schools with functional school management committee (SMC) (year 2, 4).
- ③ % of public schools that achieved the targets set in the quality improvement agreement (year 2, 4).
- ④ % of teachers trained and certified in a CRFPE using the new training program. (Year 2, 4).
- ⑤ Formal adoption of the new program and revision of the IGEN decree i.e. credit hours and the weight allocated to science and math.
- ⑥ % of middle schools teachers trained in the utilization of the new teaching guides for math and science.
- ⑦ % of middle schools implementing the new sciences and math oriented program.
- ⑧ % of Daaras achieving 75% of the agreed targets
- ⑨ Number of school built in the 5 regions lagging behind.
- ⑩ Number of new students enrolled at grade one to three in the 5 selected regions.
- ⑪ 95% of schools under shelters replaced.

1) 教員の職能基準の設定

フランスと世銀は教員教育の職能基準“Plan de Formation : Référentiels de formation - Prescolaire - Elemenaire - Moyen et EBJA”の作成を支援した。現段階ではまだこの基準が優秀な人材の確保や教員養成、継続的職能成長など他分野へ波及していないが、今後の動きが注目される。

2) 優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化についての支援は行われていない。

3) 教員養成

CIDA は Support for Curriculum Reform & Teacher Training の中で、ボランティア教員制度廃止に伴い、ボランティア教員養成カリキュラムをディプロマレベルのものに改訂する作業を支援している。また、教員養成研修実施支援も行っている。

4) 継続的職能成長 (CPD)

CIDA は州教育人材養成研修センター(CRPFE)における INSET の実施を支援している。これは、ボランティア教員制度廃止に伴って、無資格教員に対し新規教員と同レベルの資格を与えるための研修であり、全国展開されている CAP クラスタ研修制度（後述）とは性格が異なる。CIDA は特に、能力重視型 (Competency Based Approach : CBA) カリキュラムに基づく研修の実施、教材・教具提供を行っている。

JICA は「理数科教育改善プロジェクトフェーズ2 (PREMST)¹²¹ (2011 ~ 2015 年)」として、初等教育における理数科教員の教科知識や指導力向上を通じた児童の学力向上をねらいとし、CAP クラスタ研修の活性化による INSET 実施や、CAP クラスタ研修運営に係る校長と視学官の研修を行っている。以前から存在した CAP 制度であるが、実質上機能していなかったところ、PREMST の支援により活性化したことが評価されている。またこの実績を基に、2013 年からは同取り組みが全国展開されることとなっている。

USAID は The Partnership for the Acquisition of Reading Skills in Primary Schools (PALME) の中で教員用副教材の作成と、INSET を行っている。算数分野に関しては JICA の PREMST が活動協力を行っている。小学生の読み書き能力向上は、USAID セネガルの活動のなかで優先順位が高いもののひとつである。PALME は 4 年間 1,800 万ドルの支援で、教員研修による国語と算数の授業内容・授業方法の向上、学校パフォーマンスのモニタリング、地方と国家レベルの学習達成度アセスメント実施を行っている。また、教育省のリサーチ・評価能力の向上支援も行っている。

さらに USAID は Improving Education Quality (USAID/EPQ) プロジェクトを実施している。この中で、地域の研修センターを活用した教員養成と INSET を行い、学校運営委員会 (CBA) やコミュニティと協同で学校運営向上をめざした。また中学校の国語と算数能力の強化も行った。既に終了している PAEM (Projet d'Appui á l'Enseignement Moyen) プロジェクトでは、USAID は中学校へのアクセス (特に女子のアクセス) 及び教育の

¹²¹ “Le Projet de Renforcement de l'Enseignement des Mathématiques, des Sciences et de la Technologie”

質改善、学校マネジメントへの地方政府とコミュニティによる参加を目標として活動をしてきた。生徒中心型授業に関する教員養成研修や INSET の実施、その教材開発を支援、教育マネジメント向上のための校長の現職教員研修実施、教科書・教材・教具の配布強化支援、コンピュータ等 IT 利用の促進支援、視学官の研修実施、などである。

5) 授業環境整備

CIDA は初等 1～6 年生までの能力重視型 (CBA) カリキュラムへの改訂及びカリキュラム作成者の能力向上を支援している。教科書配布支援プロジェクトの実施に加え、教科書の現地語への翻訳も行い、翻訳版を印刷してそれを 41 カ所の小学校へ配布している。また、2000～2010 年の間に小学校 3,447 校の建設支援を行った。

USAID の Basic Education Project (EDB) では、中学校のカリキュラムを教育政策に沿ったものに改訂する支援や、学習到達度アセスメントとそれをフォローする学習のサイクルを定着させるための支援を実施している。また、中学校に ICT の供給を行い授業の質向上をめざしている。民間セクターの教育分野への参入の支援も行っている。

JICA は「理数科教育改善プロジェクトフェーズ 2 (PREMST)」において、教員用教材の開発を行った。また、2012 年には中学校 20 校 238 教室及び管理棟やトイレ設備の建設も行っている。

6) 教員評価と処遇

この分野では CIDA が視学官に対する能力重視型 (CBA) カリキュラムに関する研修を支援しているほか、USAID が PALME の一環として学校モニタリング強化支援、学習到達度アセスメント実施の強化支援を行っている。また USAID は EDB プロジェクトでもコミュニティの学校運営参加や教育予算の透明性の確保による学校マネジメント支援を行っている。

JICA は教育環境改善プロジェクトフェーズ 1 及び 2 (2007～2010 年、2010～2014 年) において、教員、保護者、地域住民から成る学校運営委員会 (CGE) の効率的な学校運営をねらいとし、校長等学校関係者の研修や CGE による学校教育モニタリングの実施支援を行っている。さらに、各州 / 県視学官事務所や地方公共団体に必要な権限と予算を委譲する地方分権化の流れを受けて、JICA は「地方教育行政強化計画プロジェクト (2005～07 年)」では、各州 / 県視学官事務所の教育マネジメントの改善と、それを通じた教育の質の向上をねらいとして、教育計画立案能力、モニタリング・評価能力の向上のための研修や計画立案支援を行った。

以上述べてきた外部支援の状況を「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると以下ようになる。「優秀な人材の確保」以外の分野に支援が行われているが、特に「継続的職能開発」と「教員評価と処遇」の 2 分野は手厚く支援されている。CIDA が能力重視型 (CBA) カリキュラムへの改訂の支援に併せて教員養成課程のカリキュラム改訂作業と INSET を行い、かつ同カリキュラムに関する視学官の研修も行っている点と、カリキュラムを中心とした教育内容に一貫性をもたせる支援を行っている点が注目に値する。USAID は小学校低学年の読み書き能力向上支援を教育戦略としているため、これに伴う INSET [継続的職能成長 (CPD)] と学校モニタリング強化 (教員評価と処遇) に重点的に支援を行っているのが分かる。JICA は継続的職能成長の分野での支援を維持しつつ教育マネジメントなど、制度面での支援

も行っている。

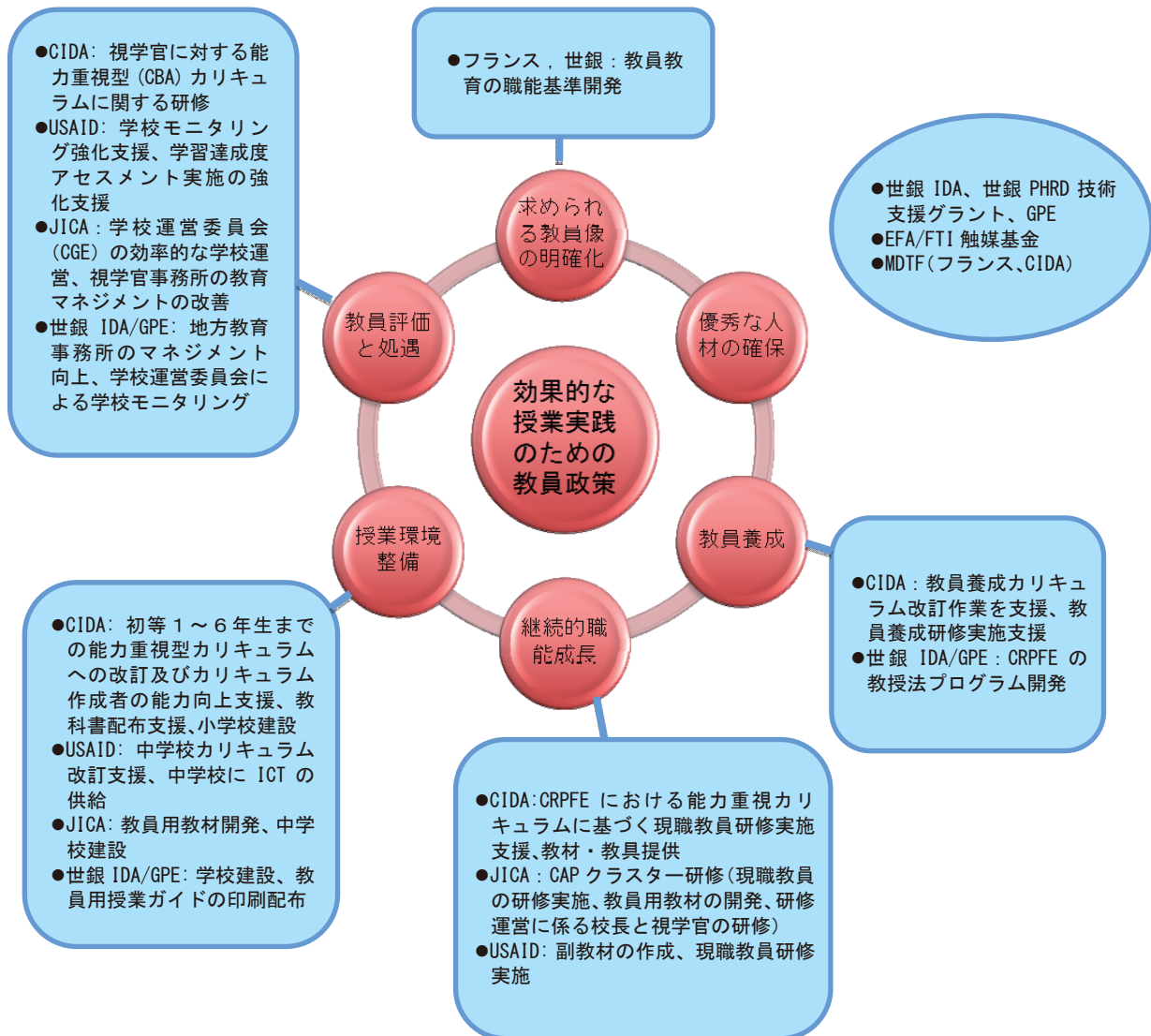


図 3 - 22 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援（セネガル）

< 参考文献 >

Canadian International Development Agency (CIDA) (2011) Evaluation of CIDA's Senegal Program from 2001 to 2010 Synthesis Report

JICA/IDCJ (2012) 基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書：セネガル

Republic of Senegal (2013) Programme for the Improvement of Quality, Equity and Transparency (PAQUET) Education Training Sector 2013-2025

Republic of Senegal (2013b) Plan de Formation : Referentiels de formation -Prescolaire -Elementaire -Moyen et EBJA

USAID (2006) Mid-Term Assessment of the USAID/Senegal Middle Basic Education Program

USAID (2003) USAID/Senegal Proposal for a New Education Strategic Objective

World Bank (2002) Financing EFA by 2015, Simulations for 33 African Countries

World Bank (2010) Restructuring Paper on a Proposed Project Restructuring of Quality Education for All
Project- Phase2 Project

3-12 ザンビア

3-12-1 ザンビアの教員政策の特徴

ザンビアでは、第6次国家開発計画(SNDP)に基づき、「教育セクター実施枠組みⅢ(Education Sector National Implementation Framework III 2011-2015、以下「NIF III」と記す)」が策定されている。NIF IIIでは、初等教育の質の向上、中等教育の質の向上、質の高い教員の増員、教育カリキュラムの改革と、教育の質の向上に係る目標が設定されている。これを踏まえ、優先的戦略として、質の高い適格教員の養成・配置のための教員研修改善、カリキュラムの開発とそれに伴う教材の改良、教科書制作及び配布の強化、教材としてのICTの活用が定められている。また、制度改革とマネジメント能力強化のための地方分権化、教員評価制度(Performance Management System)の構築と教員モニタリング強化、教員のモチベーションを維持するための現職教員研修(INSET)及び継続的職能成長(CPD)の強化と明確なキャリアパスの提示も優先事項とされている。

(1) 求められる教員像の明確化

現段階で独立明文化された教員の職能基準は存在しないが、2013年に作成された教員養成カリキュラム(Teacher Education Curriculum)の中にすべてのレベルの教員に関する主要な能力(Key Competency)のリストが存在する。しかし、教科の知識・教授法の技術・リーダーシップなど、一般的な資質のリストにとどまっている。

(2) 優秀な人材の確保

ザンビアでは就学者数の増加が急速に進み、教員数増が追い付いていない。このように教員不足が深刻であるため、質の高い初等教員配置数の増加が急務とされている。教員を5,000人(2009年)から2015年までに16,000人へ増加させ(MOE 2012)、教師1人当たり児童数(PTR)は45を目標とするとされている。ただし、子どもの数に合わせて純粋に教員の数を増加させるだけでは問題の解決にならず、そもそも教室数が足りていない学校では教員数が増えても授業を行う教室がないので授業を行うことができないとして、教室の数も考慮する必要があるとの指摘もある¹²²。

質の高い教員の養成・配置のため、教員資格¹²³を引き上げ変更した。初等教員資格は、サーティフィケートであったところ、初等ディプロマが必要となり、中等教員資格はディプロマであったところ、中等ディプロマが必要ということになった。また、それぞれの養成課程の修業期間も延長されている。初等教員(初等ディプロマ教員)になるには、初等教員教育カレッジで3年間(うち実習は3カ月間以上)学ぶ必要がある。前期中等教員(中等ディプロマ教員)になるには、中等教員教育カレッジで3年間学び、各自が専攻す

¹²² クラス数と教員数がほぼ一致するような学校では、1人の教員が授業を1日1回行うだけという場合もみられた。また、この場合、校長の授業数も減少し、教員の欠勤も増えている。教員は一番コストの高い人的資源であり、その資源の無駄遣いをしていくことになる。教員数の決定は、PTR指標・児童生徒数で決定するのではなく、教室数との兼ね合いを考慮する必要がある。また、同時に児童生徒数の増加した学校には教室の新規建設の必要があるとされている。(The Netherlands 2011)

¹²³ ザンビアには教員採用試験・資格制度は存在しない。教員養成校を卒業した者は、教育サービス委員会(Teaching Service Commission)が政府に代わって教員として採用・配置を行っている。しかし、教育省の調整不足により、リストに名前が載ったまま待機させられている教員も少なくない(JICA/IDCJ 2012)。また、資格を取得して初等教員から中等教員へ移る教員が多いが、これは教員の給与が、パフォーマンスではなく、学歴で決定されていることが原因と思われる(UNESCO 2010/11)。

る科目のディプロマ¹²⁴を取得する必要がある。後期中等教員（学士レベル教員）になるには、4年間の修学で専攻する科目の学位を取る必要がある（JICA/IDCJ 2012）。この改革に伴って、教員養成学校（Zambia Teacher Education Course：ZATEC）がカレッジへ格上げされ、授与できる学位がサーティフィケートのみであったところを、ディプロマの学位授与ができるようになった（MoE 1996）。大学改編に併せて理数科教員養成大学と社会科学教員養成大学の整理統合や（JICA/IDCJ 2012）、ザンビア大学における教員養成課程の設置、新規大学の建設などが進んでいる。また、2016年までにすべての私立教員養成校でディプロマを提供できるようにするため、私立学校の教員養成課程のディプロマレベルへの格上げを行っている（MoE 2012）。

また、教員養成校への入学要件も改正されている。初等教員教育カレッジへは、‘O’レベルで英語、算数、理科を含む5教科でCreditを取得する必要がある、中等教員教育カレッジへは、‘O’レベルで英語、数学のMeritを含む5教科のCreditが必要となっている。

ザンビアの教員給与は比較的高く設定されている。近年の公務員給与増額に伴い、教員給与も増額され、2003年には政府指定貧困ライン額以下であったところ、2004年にはアフリカ33カ国の平均以上の額となっている¹²⁵（JICA/IDCJ 2012）。

僻地部における教員不足は深刻で、政府もさまざまなインセンティブを付けて僻地勤務を推奨している。僻地手当は給与の20%が支給され、また僻地勤務の教員に対しINSETを優先的に受けられる特典の授与がある（MoE 1996）。しかし、それでも教員の都市部勤務希望傾向は顕著である。僻地でも標準的教員宿舎が提供されれば教員は定着するとの報告もあり（世銀 2006）、僻地勤務の教員に簡易ソーラー発電や給水設備等の生活インフラが完備された教員住宅を提供するなどの努力も行われている。また、僻地の教員数増加のため、採用後最初の2年間は農村部の学校に配属することを進める方針もある（JICA/IDCJ 2012）。待遇改善について教員組合との話し合いが積極的に行われるようになっており、シフト制を廃止する方針¹²⁶もある。

コミュニティスクールでは教員は無給ボランティアであることが多く（JICA/IDCJ 2012）、教育の質と教員の維持の観点から問題となっている。コミュニティスクールを政府校化し、そこへの正規資格教員の配置を推進する動きもある（MoE 2012）。

（3）教員養成

カリキュラム改訂に併せて、新教員養成課程カリキュラム枠組みが2013年に導入されている。今までは教員養成課程の内容は各教員養成校に任されていたが、この枠組みが導入されて、教員養成内容に統一性をもたせることが期待されている。また、教員養成校での授業の質を高めるため、教員養成校における教育実習は最低1学期間行うとされており（MoE 2013）、教員の授業法習得の重要性が高まっていることが分かる。

ザンビアには中等教育で有資格教員は18.2%しか存在していない（JICA/IDCJ 2012）。

¹²⁴ ディプロマはザンビア大学から提供される。

¹²⁵ 世界銀行サービス・デリバリー・ベンチマークによると、初等教員の平均給与は1人当たりGDPの約3.5倍が適当（World Bank 2002, Financing EFA by 2015, Simulations for 33 African Countries）であるが、2004年ザンビア初等教員給与平均はザンビア1人当たりGDPの4.9倍である。

¹²⁶ シフト制については、そもそも実態調査がなされておらず、具体的方策が明らかでない（JICA/IDCJ 2012）。

このような無資格教員の教員養成プログラムへのアクセスを改善するため、“Fast-Track Program”を導入し、Diploma 保有の教員が遠隔教育を受講し Degree を取得できるように政府が支援している¹²⁷。このプログラムではザンビア大学やルサカ大学にて初回 929 人、2012 年末までに 3,500 人の支援をめざしており、学籍の 30%を女性教員へ割り振り、女性を優先的に受け入れるとされている（JICA 2012）。

教員養成課程の講師が大幅に不足しており、特に理数科の講師の不足は深刻となっている。ザンビア大学では必要とされる講師人数の 50%しかおらず、講師たちは日々の講義や採点に疲弊しているのが現状である。雇用形態が契約ベースであることから、より良い条件の仕事へ人材が流出している。契約形態を終身雇用にして、能力や経験のある講師が教員養成学校にとどまるようにする必要がある（JICA 2012）。講師の数の不足と同時に、講師の質も問題となっている。教員養成課程の講師になるには、最低 10 年の教員経験と Bachelor’s Degree（Diploma 養成校の場合）あるいは Master’s Degree（大学の場合）をもっていることが必要である（JICA 2012）。

（4）継続的職能成長

ザンビアでは、教員の継続的職能成長（CPD）による教員の質向上が必要であることが広く認識されており、授業研究（Lesson Study）を通じた学校ベースの現職教員研修（School-Based CPD：SBCPD）を全国で展開することと定められている（MoE 2010）。ザンビアには 2000 年から School Program of In-service for the Team（SPRINT）と呼ばれる校内研修（教師間の定期的な情報交換や研修）の制度が既にあったが、研修内容が不明確であり、効果的な研修の場となっていなかった。しかし、更なる教育の質改善が必要として SPRINT の仕組みを利用した SBCPD プログラムが全国展開されることになった。この SBCPD のツールには JICA の「数学・理科・技術教育強化（SMASTE）」¹²⁸で導入した「授業研究」が適用されている。また理数科のみならず、全学年全教科で行われるものとして SBCPD が全国展開されることとなっている。視学官、郡/州教育サポートチーム、校長やファシリテーターの研修、学校レベルでの SBCPD 実施、活動モニタリングが継続的に実施されている。

教員養成校においても、授業研究を通じた CPD の導入が必要と認識されている（MoE 2010）。講師はカレッジにおける授業に授業研究を行い、かつ小中学校の授業研究活動に参加し技術的助言を行うことが求められている。

学校レベルの CPD に加えて、国レベルでも強化が図られている。国立現職教員研修カレッジ（National In-Service Training Collage：NISTCOL）と国立理科センター（National Science Centre：NSC）¹²⁹を、CPD の Center of Excellence として設備を拡大し、CPD を実施する（MoE 2010）とされている。また、Teachers’ Resource Center（TRC）の設備も拡大し、CPD の実施を強化すると定められている（MoE 2010）。

¹²⁷ Distance Learning 用の教材準備など、遠隔教育実施にあたってのノウハウが不十分であると指摘されている。（National Capacity Building of Lead Teacher Training Institutions, UNESCO 2003）

¹²⁸ 2005 年より Central Province の Grade 8-12 にて実施された。

¹²⁹ NSC では、授業研究に係る研修・ワークショップ、教材開発、研究を実施している。

(5) 授業環境整備

ザンビアでは、新カリキュラムの改訂¹³⁰と教科書・教材の開発が優先事項とされているが、ここでは、学習によって知識・技能・価値の概念が付与され、実際の生活に活用できる問題解決型・探究型の学習内容へ改善していくことをめざしている（MoE 2013）。中学生の理数科の学力の低さや National Assessment（G5）のパス率の低さ、教育の質調査のための南東部アフリカ諸国連合（SACMEQ）の結果の低さは、初等教育レベルでの言語習得の遅れ及び理数科の基礎学力定着の低さにも原因があるとして、新カリキュラムの中ではこの点を強化することが目標とされている。教育省は①就学前教育の開始、②教授言語の改訂（4年生まで現地語での授業¹³¹）、③言語力、算数理科の基礎学力が身に付く良質の教科書を全国に広く配布し、学力の底上げをすることを目標としている（濱 JICA 教育政策アドバイザー資料、2013）。

また、実体験を重視し、知識取得及び適用、批判・分析等の技術を身に付けることができる人材を育成することも目標とし、成果主義（Outcomes-Based Education：OBE）アプローチを推進している（MoE 2013）。授業法に関しては、子ども中心教育（Learner-Centered Approach）を推進し、子どもの授業への参加と教師との相互作用を重視した教授法を推進するとしている（MoE 2013）。また、ICT 技術も初等教育から導入し、初等教育で ICT 技術を学び、前期中等教育で ICT を使用した授業を行うことをめざしている（JICA/IDCJ 2012）。卒業資格を国際基準に準拠させるため、資格枠組み（The Zambia National Qualifications Framework：ZNQF）の見直しも行われる（MoE 2013）。

教科書の配布については、各科目で児童 2 人に教科書 1 冊の配布をめざし、教材・教具の配布を強化するため、教科書調達制度の効率化・地方分権化を進めるとされている（JICA/IDCJ 2012）。

ザンビアでは公立校・政府支援校に学校補助金が支給されているが、支給額の少なさや支給時期の遅れなどが指摘されている¹³²。コミュニティスクールは全体の入学児童数の約 20%を占めている（JASZ II 2011-15）にもかかわらず、学校補助金の支給対象外となっている。コミュニティスクールも政府登録さえすれば学校補助金支給¹³³の対象になるのであるが、実際支援を受けているのはごく一部である。

(6) 教員評価と処遇

教育の質向上への最も効率的な方法は、学校のマネジメントの質を向上させることであ

¹³⁰ カリキュラム改訂及び教科書作成にあたり教育省は、UNICEF に幼児教育を、USAID には識字を、JICA には理数科分野での支援を依頼している。

¹³¹ 英語による授業は、学力の低さの地域格差の主な原因のひとつといえる。Northern Province や Southern Province では、地域でも英語は話されておらず、教員も英語を話さない場合が多いので、児童生徒が英語を習得するのは困難である。（The Netherlands 2011）

¹³² 学校補助金は、教育省から州教育ボード、郡教育ボードを経て各学校へ支給され、用途とその割合、配布額は規程により決定される。就学者数、遠隔地であるかどうか、ジェンダー平等指数など複数の指標によって総額が決定される。しかし、世界銀行公的資金トラッキング調査によると、規程どおりに支給されているとは言い難い。例えば、文書上 26,000ZMK が学校に配布されることになっていたケースで、実際には 16,000ZMK（約 4 ドル）しか支給されていなかったことが分かった。また、支給の時期も不規則である（JICA/IDCJ 2012）。

¹³³ 学校補助金の使途は教科書や教材、設備のみと規定されており、教員給与に使用することは認められていない。給与はコミュニティの親たちによって支払われているが、実際教員の生活を成り立たせるほどには支払われていない場合が多く、教員の副業従事のため、欠勤が多いことが報告されている。（興津 2012）

るとして、学校マネジメントの質向上をめざし、ザンビアでは教員評価制度（Performance Management System）の構築と教員モニタリングの強化が定められている。学校がよく管理されれば、教員や児童生徒の出勤率・出席率が高くなり、教員のモチベーションが上がり、教材の有効性が高まり、児童生徒の学習状況が改善するということが意図されている。この制度では、教育省基準カリキュラム局が総括している郡教育基準行政官が各学校を視察し、教室での教員パフォーマンスをチェックすることになっている。しかし、州/郡レベルの基準行政官は車両・ガソリンなど、定期的に学校を視察する手段がなく、また視察のためのハンドブックや研修もない。報告書フォーマットは存在するが、教育現場の現状を伝えられるものではない（JICA/IDCJ 2012）。

ザンビアでは校長資格試験はなく、年功で昇進・配属されており、学校運営・教育管理のノウハウを知らないまま校長になった管理者の下で、教員管理が適切に行われていない学校が多い（JICA/IDCJ 2012）。これを受けて、学校マネジメントに係る校長への研修（Education Leadership and Management Training）を実施するように定められている（MoE 2010）。また、授業時間数が少ない主な原因は、教員が給与受け取りのために欠勤するからとされており、この問題を解消するため、月給の受け取り方法などの改善工夫をする方向で検討されている（MoE 2010）。

以上のように述べてきたザンビアの教員政策の現状を「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると以下ようになる。ザンビアでは教員養成課程の入学要件や必要研修期間、教員資格の変更、大学の改編など、「優秀な人材の確保」分野での制度改革に特に力が入っているのが分かる。しかし、「求められる教員像の明確化」に関しては現段階では教員カリキュラムに一般的なリストがあるのみで、教員採用や評価と関連する施策が存在しない状態である。教員に一定の質を保つために必要となってくると思われるが、今後の動きに着目する必要がある。

新カリキュラムの導入に準じて、教員養成課程カリキュラムが改訂され、また CPD は制度化され全国展開されており、カリキュラムを中心とする教育内容に関しては順調に改革が進んでいると思われる。「教員評価と処遇」分野は、教員評価制度の導入と校長へのマネジメント研修によって教員のパフォーマンスの質を管理している。

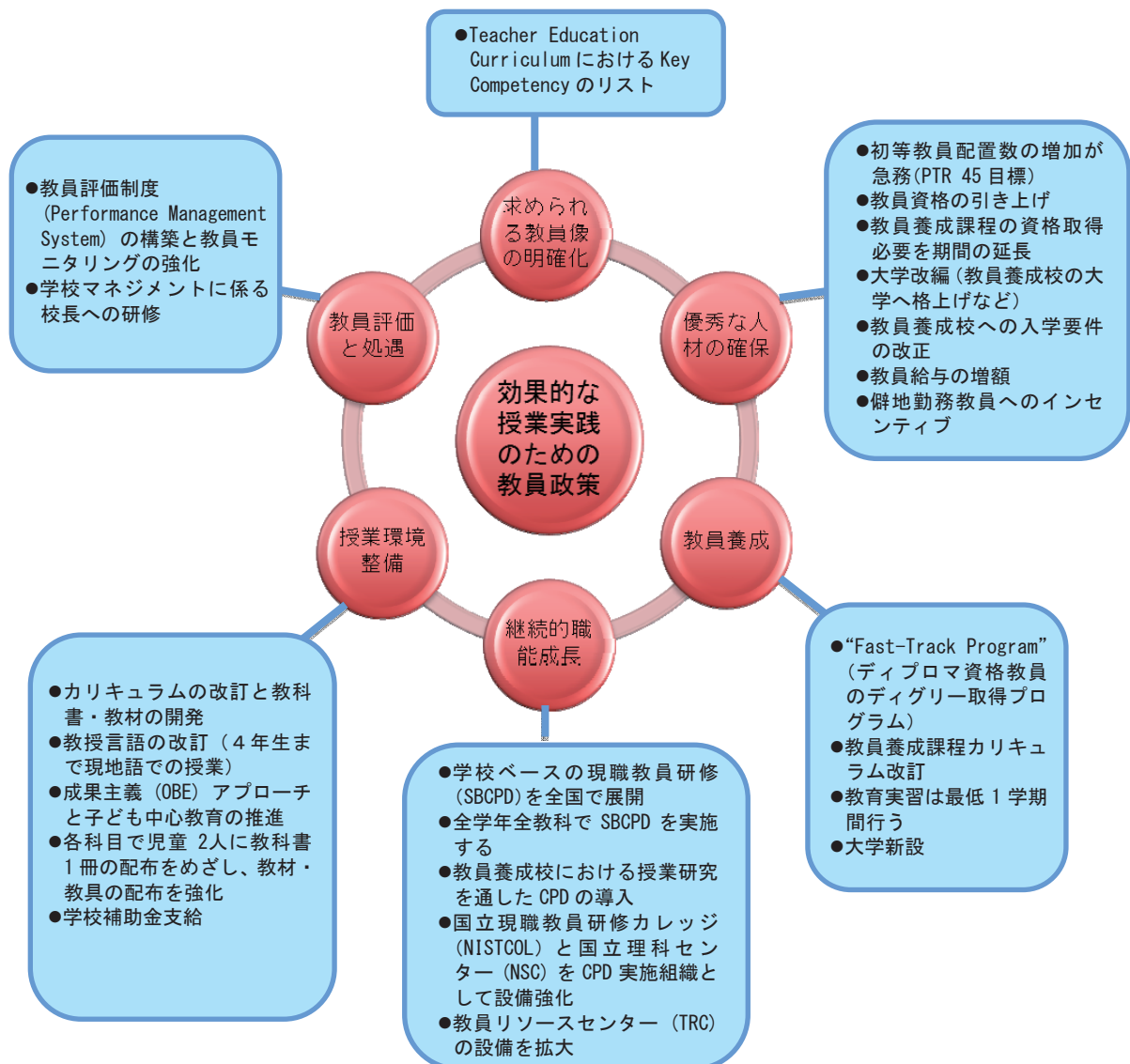


図 3 - 23 効果的な授業実践のための教員政策の概念図 (ザンビア)

3 - 12 - 2 ザンビアにおける外部支援についての分析結果

(1) 援助モダリティ

教育セクターではザンビア合同援助政策 (Joint Assistance Strategy for Zambia II 2011-15, JASZ II 2011) が存在し、JASZ に基づく MoU に教育省と 11 援助機関がサインしている。セクター内では UNICEF とアイルランドが共同リードを務め、JICA はアクティブドナーという位置づけである。MoU には援助モダリティとして財政支援と技術協力の双方が重要との認識が明示されている。近年のデンマークとオランダの撤退により、セクタープールファンドの資金が減少していることを受けて、「教育セクター実施枠組み (NIF III)」では新たなドナーを見出す重要性が述べられている (JICA/IDCJ 2012)。

表 3 - 12 教育セクターにおける援助モダリティ (2014 年 2 月) 【ザンビア】

モダリティ	支援ドナー	概要
一般財政支援	DFID、ノルウェー、フィンランド、EU、AfDB	教育セクターのみを対象としない一般財政支援
セクター財政型支援	DFID、GPE	教育セクターへの財政支援。財務省を通して教育省に送金され、教育省のプログラム全体をサポートする。特定条件に対する使用制限はない。
プールファンド型支援	アイルランド、日本、(デンマーク、オランダ ¹³⁴ は撤退)	教育省の一つの口座に共同入金され、教育省により運営管理される。
プロジェクト型	JICA、UNICEF、USAID、VVOB	ドナーがコントロールするプロジェクト型支援

出所：コンサルタント作成

(2) 財政支援型援助

教育セクタープールファンドには、2009年にアイルランド、USAID、デンマーク、オランダ、FTI 触媒基金が NIF II の実施を支援するため USD 30 million を出資した¹³⁵。日本は 2012 年にプールファンドへの参加を決定し、2012 年に USD 4 million、2013 年には USD 3 million を出資した。2014 年現在、プールファンドに出資しているのはアイルランドと日本だけである。

USAID はセクター財政やプールファンドとは別に独自の財政支援を行っている。USAID は Sector Program Assistance (SPA) として、教育省のセクター計画実施状況についてマイルストーン¹³⁶を設定し、それらの達成を条件に年間約 USD 1 million を教育セクターの財政支援として拠出している¹³⁷。DFID は 2013/14 ~ 2015/16 の 3 年間で GBP 73.5 million をセクター財政支援として拠出する予定である。また、オランダの撤退後、DFID が GPE

¹³⁴ オランダ政府は、教育省による支出が予算よりも低い場合や支出時期が極端に遅い場合があり、資源の非効率性が問題であると指摘している。(The Netherlands 2011)

¹³⁵ しかし、教育省によるその実施状況(特に財政マネジメント改革)がすぐれなかったため、2010年に予定されていた 30 million USD の第 2 回目拠出が遅れた経緯がある。[Zambia EFA FTI Progress Report (EFA-FTI 2011)]

¹³⁶ 財務省は予算の 20.5% を教育省に割り振ることや、教育省予算の最低 64% を基礎教育に使うこと、学校補助金を予定どおり支給することなどがマイルストーンとして設定されており、達成できているマイルストーンの割合だけ次回財政支援が受けられるという仕組みになっている。

¹³⁷ USAID が定めるマイルストーンは以下のとおり。

- ① The Ministry of Finance and National Planning releases on average over a two-year period at least 20.5 % of the total GRZ actual domestically financed discretionary expenditure to the Ministry of Education. (Disbursement USD 165,000),
- ② The Ministry of Education allocates at least 64% of their normal budget on Basic Education for the targeted year. (Disbursement USD 165,000),
- ③ The Ministry of Education has implemented in full its School Operating Grants Policy for Basic Education according to its established plan and funding criteria and budget allocation. (Disbursement USD 250,000),
- ④ The Ministry of Education reports progress against its approved Performance Monitoring Indicators and Annual Targets for each directorate. (Disbursement USD 250,000),
- ⑤ The Ministry of Education will conduct regular audits of central, provincial and district levels according to its Annual Plan. (Disbursement USD 400,000),
- ⑥ The Ministry of Education will submit evidence that it used generally accepted accounting principles international accounting standards, or other comprehensive basis of accounting. (Disbursement USD 200,000)

の Supervising Entity (SE) となっていることから、GPE からの GBP 21.7 million (USD 35.2 million, 2013-2015) と併せて DFID が管理している。

NIF III のモニタリング指標には 5 項目 33 指標から成るパフォーマンス評価枠組み (Performance Assessment Framework : PAF)¹³⁸ が定められている。PAF のうち、6 指標は DFID・GPE によるセクター財政支援の Disbursement Linked Milestone¹³⁹ (DLM ; 目標を達成することにより拠出額が増額される指標) となっており、毎年 5 月に開かれる Joint Annual Review (JAR) において指標達成が確認される¹⁴⁰。DLM 指標は、初等中等教育への予算配分や、学校補助金が予定どおり配布されたか、SBCPD が行われたか、国語と算数の統一試験が実施されたか、財務管理が適切であるかなど、DFID と GPE が他ドナーとの協議も踏まえて重要と認識される分野の指標を盛り込んだものとなっている。

JICA は、日本による教育セクタープールファンドへの出資に併せて、教育省に教育政策アドバイザーを派遣している。日本をはじめとするドナー支援を通じて得られる教訓に基づく教育改革のための政策提言を行うとともに、教育省関連部局行政官の政策策定及び政策を実行するためのプログラム策定に関する能力向上を支援することを目的としている。また、ザンビア教育省の立場から JICA プログラムの全体調整を行うとともに、ザンビア教育省のドナー支援調整能力向上に対する支援も行うことを目的としている。

(3) プロジェクト型援助

1) 求められる教員像の明確化

この分野で支援を行っているドナーはいない。

2) 優秀な人材の確保

採用、資格・免許、配置、給与・待遇、教員養成課程入学要件、学位レベル、修業期間、認証制度の整備、教員養成校の学生に対する財政支援等の制度改変・強化についての支援は行われていない。

3) 教員養成

VVOB(ベルギーの NGO)は、教員養成サポートプログラム(2008～2013年)において、教員養成や現職研修を行う講師の能力向上研修を実施し、質の高い教員養成が行われるように支援している。講師たちによる授業改善計画の作成や、教員養成校と近隣小中学校にてアクション・リサーチによる授業研究活動実施を支援している。さらに教

¹³⁸ このうちのひとつに JICA の支援する教員研修への参加教員数が設定されている。

¹³⁹ DFID/GPE が Disbursed Linked Milestone としている指標は以下のとおり。うち、③が JICA 支援の授業研究を通じた SBCPD 実施状況の指標となっている。

① Improved Transition Rate (Grade 7-8, 9-10)

② School Grants reaching schools each year or Average amount of School Grant per child

③ % of Primary and secondary schools that have implemented SBCPD through lesson study (primary: all subjects, secondary: science and maths)

④ Enhanced financial management 2: % of Financial Management Annual Plan activities implemented

⑤ National Assessment Survey on literacy and numeracy at grade 5 conducted and results disseminated

⑥ Allocation of education budget: % of budget allocated to primary and secondary

¹⁴⁰ 半年ごとにドナーによる監査が行われ、資金が適切に使用されているか確認される。ザンビア政府による会計監査も年に一度行われる。財務技術委員会 (Financial Technical Committee : FTC) が毎月開かれ、教育省会計課、計画局、調達供給課、監査員が、ドナー側からはアイルランド、日本 (PRS 無償供与以降参加)、DFID が参加する。前月度会計 (予算執行)、PAF の Financial Management Indicators の進捗、調達の進捗、プールファンド進捗、内部監査外部監査など、財政管理に係る報告を行っている。

員養成校講師やリソースセンターの司書を対象に ICT を活用した情報入手スキルの研修を実施している。また、国立現職教員研修カレッジ (NISTCOL) におけるオープン遠隔教育の専門家ディプロマコースと、ICT の教育への活用の専門家ディプロマコースの2つのコースの開発にも携わり、支援している。

USAID は CHANGE 2 プログラム (2005 ～ 2009) の中で教員養成学校の研修支援を行っていた。USAID はさらに、Zambia Teacher Education Course (ZATEC) 遠隔教員教育プログラムを通して、コミュニティスクールの無資格教員の資格取得も支援していた¹⁴¹。コミュニティスクールの無資格教員は地域に根差していることが多く、配置された教員よりもその地域にとどまり継続的に教員として働くことのできる貴重な存在となったという点から、この取り組みは継続していくべきであると評価されている (USAID 2009)。

4) 継続的職能成長

USAID は Read to Succeed プロジェクト (2012 ～ 2017 年) として公立初等学校のリーディング能力向上を支援し、Time to Learn プロジェクト (2012 ～ 2017 年) ではコミュニティスクールにおける低学年のリーディング能力向上を支援している。読み書き能力はその他すべての能力と子どもの将来の可能性を左右する重要な能力として、小学校低学年のうちに身に付けておくべきであるという考えを基にデザインされたプロジェクトである。この中で読み書きの指導方法についての現職教員研修、授業の一環としての学習達成アセスメントの実施を行っている。

USAID は QUESTT プログラム (2004 ～ 2009 年) の中で、Interactive Radio Instruction (IRI) と教材 “Learning at Taonga Market” 及び教員ガイドブックを使った授業の普及を通して初等教育における授業改善を支援した。また、州・郡・ゾーンレベルで INSET 及び講師、校長の研修を実施した。この教材が唯一の教材だというコミュニティスクールでは、子どもたちの学習成果が目覚ましく、9割の子どもが8年生の試験にパスすることができたという実績もある。しかし、USAID は、単発の研修だけで教員の教授方法を改善するには限界があり、研修の内容を現場で実施し維持できるような体制を確立する必要があるという認識をもっている。また、実質的に教授方法の改善を行うには、INSET だけでなく、PRESET (教員養成) の段階から研修を受ける必要があると提言をしている (USAID 2009)。

また USAID は同プログラムの中で、教員に対して継続的学習アセスメント (Continuous Assessment) 研修を実施した。定期的に試験をすることで、児童の集中力や学習に取り組む姿勢が向上し、教員も丁寧な準備を行うようになり、授業の質の向上¹⁴²がみられた。このように学習アセスメントは教育の質向上の点で可能性を秘めており、教員養成と現職教員研修の両方で導入できればその効果は大きいとされている (USAID 2009)。

¹⁴¹ 時間と交通手段不足のため、メンターが教員の現場サポートを十分に行えず、目標達成はできなかったと指摘されている。しかし、最初の試験では多くが資格取得できなかったが、再受験により結果として57%がディプロマ資格を取得できた。

¹⁴² 保護者が児童の試験結果に興味をもち、話し合うために定期的に学校へ足を運ぶようになった。教員は近隣の学校の教員と定期的にアセスメントについて意見交換をするケースもある。アセスメントは教えることと学ぶことのどちらの質も向上させることができる可能性をもっている (USAID 2009)。

UNICEF は、特にコミュニティスクールに重点を置いて、教員と校長に対する「子どもに優しい学校（CFS）」と子ども中心型授業についての研修マニュアルを作成し、それを用いて研修を行っている。また、教育省に対するアドボカシー活動も行っている。例えば、コミュニティスクールの教員は無資格であることが多く、教員養成課程入学要件を満たさない場合も多いのであるが、コミュニティスクールでの教員経験年数が教員養成課程への入学要件の一部として考慮されれば、コミュニティスクール教員にも資格取得の道が開けるとして、教育省への交渉を行っている。

JICA は「授業実践能力強化プロジェクト（STEPS）」にて授業研究を導入した理数科現職教員研修の実施を支援している。既に SPRINT として制度化されていた CPD の取り組みに対し、「授業研究」というツールを補充するかたちでの支援であり、10 州 65 郡において 8 年生から 12 年生対象の理数科教員、小学校教員、教員養成校や大学の講師も対象となっている（うち 3 州では小学校教員も対象としている）。

VVOB は、子ども中心の教授法や ICT の授業への利用について現職教員研修を行っている。

5) 授業環境整備

UNICEF はカリキュラム開発、教材の製作及び配布を支援しているほか、「子どもに優しい学校（CFS）」マニュアルの印刷・配布、またその基準に合った小学校の建設支援を行っている。

USAID は Time to Learn プロジェクト（2012～17 年）としてコミュニティスクールにおける授業改善支援を行っている。ここでは、低学年の読み書き推進だけでなく、中学校へ進学する孤児への奨学金支給も行っている。また、SPLSH プロジェクト（2012～17 年）では小学校における清潔なトイレ建設や給水設備の提供及び衛生教育を行っている。CHANGE 2 プログラム（2005～09 年）では、活動の一環として 1 年生から 7 年生のシラバス、Basic Skills Training Manual、初等教育授業改善のための補助教材（Toolkits）、ポスターの配布を支援した。またラジオを使った指導（IRI）実施のため、ラジオや iPod が支給された。しかし、物資の極端に少ない僻地では、教材が盗難に遭わないように仕舞い込まれていることがあり、授業で使用されていないこともあった。また、ラジオなどの機器は故障しても修理されないことが多かったという（USAID 2009）。

JICA は「授業実践能力強化プロジェクト（STEPS）」において、授業や授業研究の質的な向上のために教授・マネジメント技術ブックの作成を支援し、また理数科カリキュラムの改訂を支援している。学校レベルでの良い事例や教育に関する調査の結果を教育実践論文集（ジャーナル）の発行を通じて広め、教員のモチベーションを高める環境づくりに協力している。また、日本の貧困削減支援無償資金協力により移動式実験機材 1,010 セットの購入と全国 200 校の中等学校及び 10 校の教員養成学校へ配布、理数科教科書の購入も行っている。

6) 教員評価と処遇

USAID は Step Up Zambia プロジェクト（2012～17 年）において、地方分権化のためのキャパシティ・ディベロップメントを行っている。さらに Learners Performance Tracking System（LPTS）を導入し、学校で 1 学期に一度試験を行い、その平均点で校長

及び教員のパフォーマンスが測られ、校長や教員に指導が行われるという取り組みをパイロット州で実施している。ここで使用される試験は形成的評価で、このアセスメントの結果から子どもの達成度合いとそれに関与した教員のパフォーマンスレベルを知ることができ、またそれに対して授業の改良や子どもへの補習を行うことができるので、教員マネジメントと現職教員研修、子どもの学習のどれにも利用することができるとしている。

USAID はさらに Read to Succeed プロジェクト（2012～17年）の一環で、校長へのマネジメントとリーダーシップ研修を実施している。また Time to Learn プロジェクトでは、コミュニティ（保護者）の学校運営参加、教員パフォーマンスのモニタリングの推進を行っている。EQUIP 2 プログラム（2004～09年）では、Human Resources Information System（HRIS）による教員及び教育省スタッフの人事管理を支援していた。また、国立現職教員研修カレッジ（NISTCOL）においてリーダーシップ研修（School Leadership and Management Course）を実施し、校長及び郡教育ボードの職員のリーダーシップ向上を支援していた。

以上で述べてきた外部支援の状況を「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に当てはめると以下のようなになる。「求められる教員像の明確化」と「優秀な人材の確保」以外の分野に万遍なく支援が行われているが、教員養成分野は VVOB や USAID の支援が終了し、比較的手薄であることが分かる。ザンビアにおけるプロジェクト型支援は、一つのプロジェクトで多分野へ貢献している例がいくつかみられた。USAID の Read to Succeed プロジェクトは言語指導法に係る INSET、校長のマネジメント研修、学習達成アセスメントによる教員マネジメントと SBCPD への利用、教員養成課程と小学校の連携と、幅広く支援している。USAID の Learners Performance Tracking System（LPTS）も、形成的評価を行うことによって、教員のパフォーマンス評価、INSET、教員養成にまで役立っている。ほかには VVOB の教員養成校と小学校との連携によるアクション・リサーチ、JICA STEPS の授業研究の教員養成課程講師参加などが、異なる分野を横断的に支援している例もある。

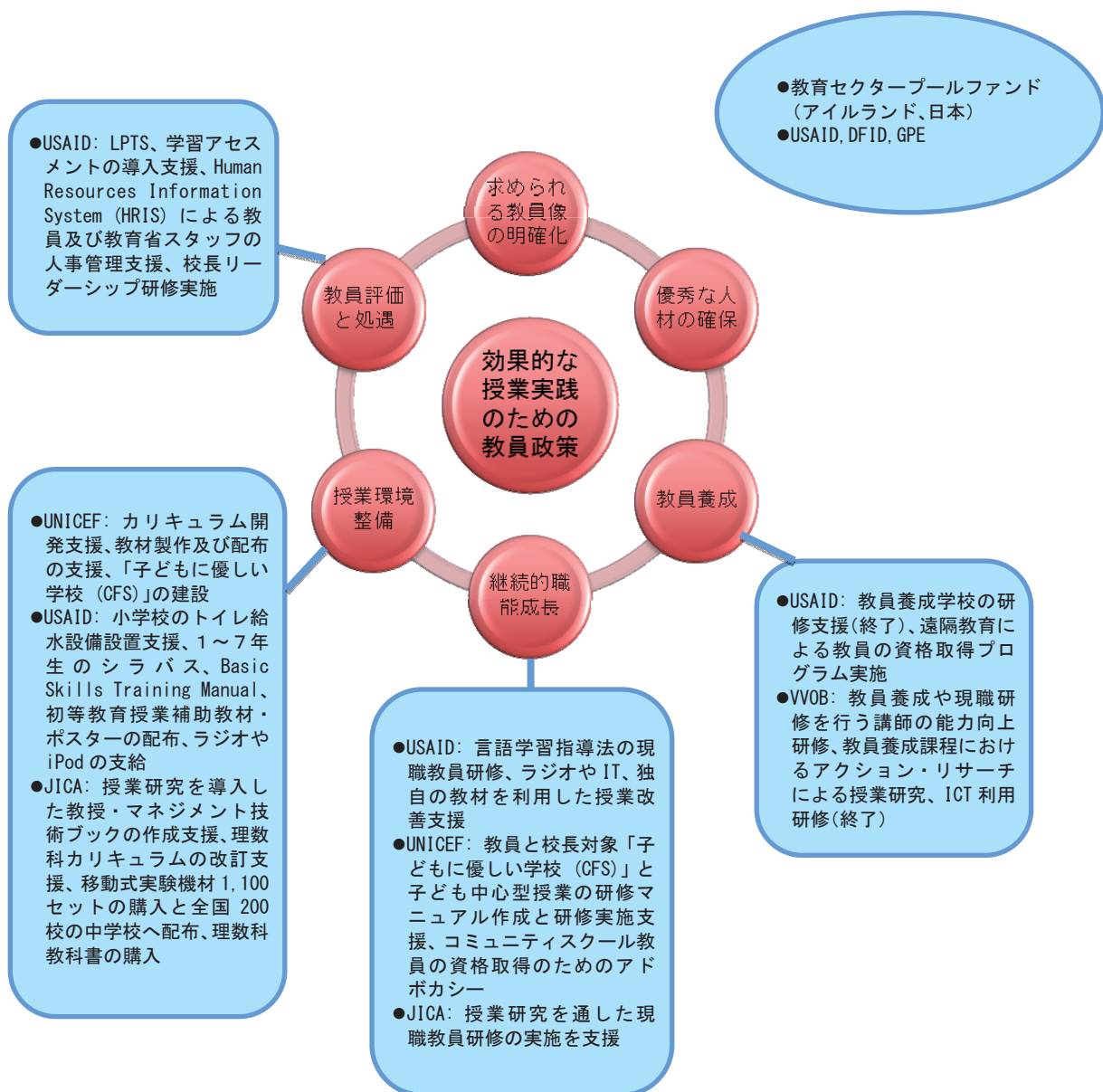


図 3 - 24 効果的な授業実践のための教員政策への外部支援 (ザンビア)

< 参考文献 >

EFA-FTI (2011) Zambia EFA FTI Progress Report 2011

JASZ II (2011) Joint Assistance Strategy for Zambia II 2011-2015

JICA (2012) Pre-Service Teacher Training in Zambia

JICA/IDCJ (2012) 基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書：ザンビア

Ministry of Education (1996) Educating Our Future

Ministry of Education (MoE) (2010) Master Plan for Strategic Expansion and Implementation of School-Based Continuing Professional Development (SBCPD) Programme 2010-2023

Ministry of Education (MoE) (2011) Training and Early Education Annual Progress Report

Ministry of Education (MoE) (2012) Education Sector National Implementation framework III 2011-2015,

Implementing the Sixth National Development Plan

Ministry of Education (MoE) (2013) The Zambia Education Curriculum Framework

The Netherlands (2011) IOB Evaluation Unfinished business: Making a difference in basic education

UNESCO (2003) National Capacity Building of Lead Teacher Training Institutions

UNESCO (2010/11) World Data on Education, Zambia

USAID (2009) USAID/Zambia Education Program Evaluation

World Bank (2002) Financing EFA by 2015, Simulations for 33 African Countries

濱良枝 JICA 教育政策アドバイザー報告書 (2013)

第4章 分析対象国の横断分析

第3章では、本プロジェクト研究の分析対象国12カ国それぞれについて、教員政策の特徴並びに外部支援についての分析結果を示した。本章では、これら分析対象国をアジア・大洋州・中南米とアフリカに分け、教員政策と外部支援についての横断分析を行う。

4-1 アジア・大洋州・中南米地域

4-1-1 アジア・大洋州・中南米地域における教員政策

アジア・大洋州・中南米地域の6カ国の教員政策について横断的に整理したものが次ページの表4-1である。

表 4-1-1 アジア・大洋州・中南米の分析対象国の横断的分析

	教員像の明確化		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長		授業環境				教員評価と処遇							
	teacher competency frameworkの有無	採用後に研修	修業年限	教員養成奨学金制度の有無	教育レベル	教員資格・免許試験制度の有無	給与水準(公務員との比較)	教育実習の期間	教官の能力(資格)	OPD戦略の有無	進捗状況と研修の実施	教科書配布目標	PTR目標	校長研修	成果・能力主義のカリキュラム導入	形式的評価制度の導入	ナショナルアセスメントの実施	教員ハブフォーメーションの評価主体	教員評価の特長の有無	研修と昇進の連動
パングラデシュ	初等	採用後に研修	1年間→18か月に	○	男性は修士、女性は短期等教育修了	○	高くない	3か月→9か月に延長	n.a.	○	○	30:1	○	○	n.a.	○	○	○	○	○
	中等	養成課程履修は要件ではない	—	—	—	—	—	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1996年	○	○	○	○	○
インドネシア	初等	競争試験	3~4年間	○	学士	×	一般低い	n.a.	○	○	○	n.a.	○	○	2004年	○	○	○	○	○
	中等	競争試験	4年間	○	—	○	高い	n.a.	○	○	○	n.a.	○	○	—	○	○	○	○	○
ラオス	初等	推薦入学と競争試験	2年間→4年間	○	ディプロマ→学士	×	同じ	n.a.	○	○	○	31:1	n.a.	○	2010年	○	○	○	○	○
	中等	競争試験	4年間	○	学士	○	動き有り	n.a.	×	n.a.	n.a.	25:1(前期中等) 30:1(後期中等)	n.a.	n.a.	2009年	○	n.a.	○	○	○
モンゴル	初等	競争試験	4年間	n.a.	学士	×	n.a.	第3学年で6~8週間、第4学年で4~6週間	修士号	○	○	n.a.	○	○	n.a.	○	○	○	○	○
	中等	競争試験	4年間	○	ディプロマ	×	低い	n.a.	n.a.	×	○	30:1(基礎) 40:1(小学校)	○	○	2005年	○	○	○	○	○
PNG	初等	n.a.	3年間	○	ディプロマ	×	低い	n.a.	○	○	○	40:1(前期中等) 30:1(後期中等)	○	○	2005年	○	○	○	○	○
	中等	n.a.	4年間	○	学士	○	高い	n.a.	○	○	○	30:1	○	○	○	○	○	○	○	○
グアテマラ	初等	競争試験	3年間	○	後期中等→短大レベルに	×	低い	最終年次に5か月に	教育対象の修士課程有	○	○	30:1(第1学年) 35:1(第2~6学年)	○	○	2008年	○	○	○	○	○
	中等	競争試験	3年間	n.a.	ディプロマ	○	低い	n.a.	n.a.	×	○	40:1	○	○	2009年(前期中等)	○	○	○	○	○

(1) 求められる教員像の明確化－教員の職能基準の設定

パプアニューギニア（PNG）を除けば、教員の職能基準が設定されているか、既に具体的な提案がなされている。

このうち、インドネシアでは、2003年「国家教育制度法」を受けた「国民教育基準」（2005年政府規程）に基づき、教育省令により、指導主事・校長・教員（2007年）等の最低限満たすべき要件がそれぞれ定められた。教員の職能基準については、2005年教員法により詳細な定義がなされている。

一方で、ラオスでは、ADB・Sidaの支援により、2010年に教員基準が承認されているものの、教員の学歴や指導レベルを考慮せず、「教員」と一括りに扱っているため、適用が難しい面も指摘されている。このような現状にかんがみ、次期教育セクター開発計画においては、より詳細な教員の職能基準を定め、求められる教員像を明確化する必要があると考えられている。そのほかの国も含め、策定された職能基準が教員養成・職能成長・教員評価に反映されるかが、次の課題であると考えられる。

(2) 優秀な人材の確保と人材配置

PNGを除く各国で、全国レベルでの教員数は計算上では充足しているとされているなか、各国で教員の質の向上が重視されており、多くの国で教員資格を得るための修業年限が延長された、もしくは延長が計画されている。計画段階の国も含めれば、いずれの国でも学士もしくは短大卒相当の教育レベルが求められることとなる。なお、PNGは全国的かつ恒常的に教員が不足しており、修業年限の延長とともに、教員養成校の拡充が図られている。これらと並行して、各国で教員養成課程の学生に対する奨学金が用意されている。特に、僻地校への勤務を条件とした奨学金制度を充実させている国が多い。これは、全国レベルの平均値では教員が充足しているといわれる国であっても、人材配置の地域的偏りから、僻地での教員不足が問題視されていることと関わっていると考えられる。教員配置の不均衡に対してはこのほかに、手当の増額や教員宿舎の建設などが進められている。

一方で、給与水準は一般公務員と同等か低いケースが多く、教員の待遇は高いとはいえないため、バングラデシュのように家庭教師等の副業に就いたり、給与の良い仕事を求めて離職したりする教員が多いことが問題視されている国もある。これに対して、各国で教員給与の増額などの対応がとられているが、PNGやラオスのように、予算不足から給与の遅配が生じている国もある。

(3) 教員養成

効果的な授業実践に向けた政策の一環として、各国で教員養成制度の改革が進められている。なかでも教育実習は6カ国すべてにおいて制度として導入されており、バングラデシュが実習期間を3カ月から9カ月に拡大したほか、モンゴルでは2学年にわたって10～14週間、グアテマラでも5週間といったように、比較的長期間の実習期間が確保されている国が多い。他方で、PNGでは、学生を指導する教官が教員中心型の授業から抜けていないといった問題が指摘されているなど、教育実習の質の確保には課題が残されている。

教員養成課程の質に関しては、インドネシアのように私立教員養成学校の乱立によって質が低下している例もある一方、モンゴルでは教育基準が開発され教員養成課程のプログラムとして活用されているほか、グアテマラでは教官の知識・能力向上に向けて、養成課程教官育成のための修士課程が実施されている。

(4) 継続的職能成長

現職教員研修は、6カ国すべてにおいて制度化されている、もしくは制度化される予定である。特に、比較的早くから制度化が進められてきたインドネシアでは、初任者研修のためのガイドラインが策定されているほか、教員評価や昇給・昇進とも関連づけた体系的な継続的職能成長プログラム開発が行われている。

また、教員資格取得までの修業年限が長くなっているなか、従来制度で資格を得た現職教員向けのアップグレード研修も多く、多くの国で制度化されている。ここでもインドネシアの経験は先行しており、2005年の教育法施行によって教員資格が学士とされて以降、相当数の現職教員が、大学通学や通信教育を通してアップグレード研修を受講した。またグアテマラでは、小学校教員養成レベルの引き上げに合わせて、現職教員再教育プログラム(PADEP-D)が開始されており、現職教員に週末や休暇期間を活用して2年間の課程を履修させることで短大卒と同様の資格を付与している。

(5) 授業環境整備

6カ国すべてにおいて、過去10年程度の間カリキュラム改訂が行われている、もしくは近年中の改訂が予定されている。しかしながら、インドネシアのように頻繁なカリキュラム改訂の結果として教員の授業実施に支障が出たり、PNGのように拙速に成果中心カリキュラム(OBC)を導入した結果として教育現場が混乱し国民的な批判が巻き起こったりしており、必ずしもスムーズに改訂が行われているわけではない。

教師1人当たりの生徒数(PTR)については、教員の過剰供給が問題となっているインドネシアを除く5カ国で目標値が設定されており、初等教育では教員1人当たり児童25～30人程度とされる(PNGはPrimary Schoolで1:40が目標)。他方でインドネシアは世界で最もPTRが低い国のひとつとされ、小学校で1:17、中学校で1:15との統計がある。

教科書配布は、多くの国で1人1冊が目標とされている。バングラデシュのようにほぼすべての小学校に配付されている国もある一方、PNGのように目標に大きく届かない国、ラオスのように必要数に近い数が調達されているものの学校にまで届いていない国などもあり、生徒が教室で使える状態になるまでの課題は多い。

学習アセスメントに関しては、バングラデシュ、ラオス、PNGで全国的な学力試験が行われているが、いずれも「国語」及び「算数」の成績が芳しくないことが報告されている。また生徒の評価についても暗記中心の試験結果に基づいている国もある一方、モンゴルやグアテマラのように、学習プロセスの評価や形成的評価に近い評価手法の導入を検討している国もある。

(6) 教員評価と処遇

教員の評価基準の明確化と昇給・昇進との連動については、インドネシアが先行してお

り、2009年からこれらの制度化が省令で明記されているほか、2010年には教員評価のためのガイドラインも策定されている。そのほかの国でも評価制度の整備を進めているものの、モニタリングのための人員及び予算不足が課題となっている。

4-1-2 アジア・大洋州・中南米における外部支援

本項では、アジア・大洋州・中南米地域の6カ国に対する外部支援について横断的に整理することとする。

(1) 財政支援

1) 教育セクタープールファンド

対象6カ国のうち、セクタープールファンドが機能しているのはバングラデシュのみである。ラオスでは、一般財政支援である世銀のPoverty Reduction Support Operationに並行するかたちで、EU及びJICAが資金を拠出しており、Triggerの一部に教育セクターの指標が盛り込まれている。

バングラデシュでは、初等教育を対象とするサブセクター・ワイド・アプローチ(SWAp)によるプログラムとして、初等教育開発プログラム(PEDP)が実施されている。PEDP2(2004～11年)では11ドナーが、2012年からのPEDP3(2011～16年)では9ドナーが参加しており、特にPEDP3ではTreasury Fund型(財務省に拠出)まで深化し、result-based managementが導入され、9つのDisbursement Linked Indicators(DLIs)によるプログラム進捗管理が行われている。このほか、中等教育では、世銀が2008年より貧困層の生徒のアクセス改善を柱としたSecondary Education Quality and Access Enhancement Project(SEQAEP)を、ADBが教師教育への包括的な取り組みとしてSecond Teacher Quality Improvement in Secondary Education Project(TQI)を、それぞれ実施している。

表4-2 プールファンドと単独財政支援の状況(アジア・大洋州・中南米)

	プールファンドの有無	プールファンド参加国・組織	単独財政支援
バングラデシュ	○	世銀、ADB、DFID、EU、AusAID、Sida、CIDA、UNICEF、JICA	—
インドネシア	×	—	—
ラオス	×	AusAID、世銀(GPE)	EFA/FTI触媒基金、UNESCO
モンゴル	×	—	EFA/FTI触媒基金(GPE)
PNG	×	—	AusAID
グアテマラ	×	—	—

出所：コンサルタント作成

2) 教育セクターへの単独財政支援

単独で財政支援を行っているのは、ラオスにおけるUNESCO、モンゴルにおけるEFA/FTI触媒基金、そしてPNGにおけるAusAIDである。

ラオスでは、UNESCO が、北欧ドナーからのバスケットファンドによる資金を活用して、「万人のための教育（EFA）」を達成するためのキャパシティギャップを埋めることを目的とした政策支援型プログラムを実施している。コンポーネントとしては、①ノンフォーマル教育（ノンフォーマル教育戦略の改訂支援）、②職業訓練〔(国立訓練審議会（National Training Committee：NTC）のキャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：C/D）〕、③教員教育〔教師教育戦略・行動計画（Teacher Education Strategy and Action Plan：TESAP）のレビュー〕、④中等教育（中等教育戦略策定）の4つから成る。

モンゴルでは、「教育セクターマスタープラン」の作成を機に、EFA/FTI 触媒基金により、基礎教育へのアクセスと質向上を目的として2007年から2008年にわたり2,720万USDが無償資金として供与されている。2007年の支援ではICT教育に関する教員研修、移動式学校、学校施設の建設・修繕、地方学校の施設改善が行われ、2008年の支援は、普通教育12年制移行に必要な教材配布、6歳児用の教室整備、教員養成機関の施設改善、校舎建設、地方学校の寄宿舎修繕・改築等に使用された。

PNGでは、AusAIDがPNG Education Programの1コンポーネントとして、学校運営補助金として配賦される原資を支援している。なお、同プログラムには、財政管理・調達・監査能力を強化するための技術協力も含まれる。本財政支援の結果によっては、さらに拡充していく可能性がある。

（2）プロジェクト型支援

プロジェクト型支援ではADB、世銀、AusAID、UNICEF、JICA、USAIDが主に活動をしている。以下にそれぞれの活動の特徴を述べる。

1）ADB

ADBは、分析対象国のうち、アジア4カ国すべてにおいて活動している。

バングラデシュでは「中等教育教員質の改善プロジェクト（TQI）」（フェーズ1及びフェーズ2）を通して、求められる教員像の明確化、教員養成、継続的職能成長、授業環境整備、そして教員評価と処遇といった幅広い支援を行っているほか、ラオスでは他ドナーの支援が薄い中等教育に対して包括的な支援を行うなど、他のドナーとは異なる分野への支援が特徴的である。その他、モンゴルでは、新指導要領「新教育スタンダード」を実現するための支援、インドネシアでは、宗教学校教員の資格アップグレードを支援するなど、4カ国それぞれで存在感を発揮している。

2）世銀

世銀は、対象6カ国のなかではラオスとインドネシアで特に存在感が大きい。

ラオスでは、Second Education Development Projectにおいて、初等教育へのアクセスと修了率の向上、質の向上、政策分析とマネジメント能力の強化に向けた幅広い支援を行った。また、EFA/FTI 触媒基金を通して、就学前・初等教育のアクセスの改善及び質の向上にも関わっている。

インドネシアでは、Better Education through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading Project（BERMUTU）（2007～13年）において、優秀な人材の確保、教員養成、継続的職能成長、及び教員評価と処遇にまたがる広範な支援を行っている。

その他の4カ国でも、読書や読み書きの支援・図書館建設、コミュニティスクール・遠隔教育施設への支援、安全な飲料水やトイレ施設の整備などを実施している。

表 4-3 ADB のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動

	教員像の明確化		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長				授業環境				教員評価と処遇			
	teacher competency framework の有無	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニティの教員タレント力強化
ハングラアジア	○				○	○	○	○				○			○			
インドネシア			○	○	○		○	○	○	○			○		○		○	
ラオス					○		○	○		○								
モンゴル	○				○		○	○	○		○		○					
PNG																		
グアテマラ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

表 4-4 世銀のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動

	教員像の明確化		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長				授業環境				教員評価と処遇			
	teacher competency framework の有無	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニティの教員タレント力強化
ハングラアジア														○		○		
インドネシア		○			○			○	○							○		
ラオス								○		○				○				
モンゴル								○				○		○			○	
PNG														○				
グアテマラ									○	○	○		○	○				

3) AusAID (オーストラリア)

AusAID は、ラオスと PNG での存在感が大きい。特に PNG ではトップドナーであり、教員養成校教官への研修実施、初等・中等の成果中心カリキュラム (OBC) の開発と教科書配布支援、教員住宅の建設や基礎学校・小学校建設の計画策定及び建設支援など幅広い支援を行っている。ラオスでも、優秀な人材の確保や授業環境整備に係る協力を行っている。

このほか、インドネシアやバングラデシュでも支援を行っている。

4) UNICEF

UNICEF は、継続的職能成長を中心とした支援を行っている。インドネシアでは、初等教育を対象とした現職教員研修、ラオスでは、初等教育を対象として無資格教員に対するアップグレード研修を支援してきたほか、「子どもに優しい学校 (CFS)」において複式学級指導法に係る指導主事研修及びクラスター型現職教員研修や教材配布を実施している。CFS は、モンゴルや PNG でも実施され、現職教員研修や児童中心型授業の実施支援を行っている。

このほか、バングラデシュで教員養成に、インドネシアで授業環境整備に、モンゴルでは授業環境整備及び教員評価と処遇に、それぞれ支援を行っている。

表 4-5 AusAID のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動

	教員像の明確化 teacher competency framework の有無		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長				授業環境			教員評価と処遇			
	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニティの教員モニタリング能力強化
バングラデシュ																	
インドネシア								○									
ラオス		○															
モンゴル																	
PNG																	
グアテマラ																	

表 4-6 UNICEF のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動

	教員像の明確化 teacher competency framework の有無		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長				授業環境			教員評価と処遇			
	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニティの教員モニタリング能力強化
バングラデシュ				○													
インドネシア								○						○			
ラオス								○									
モンゴル								○					○				○
PNG								○									
グアテマラ																	

5) JICA

JICA は、継続的職能成長及び授業環境整備を中心に、対象 6 国すべてにおいて支援を行っている。

継続的職能成長では、6 カ国すべてにおいて現職教員支援を行ってきており、教員研修制度・内容の改善、授業研究の導入、教材開発、モニタリング・評価方法の開発などを行ってきたほか、PNG のように遠隔教育支援も実施している。

授業環境整備では、インドネシアを除く 5 カ国で教科書・指導書の開発支援を行ってきたことに加え、バングラデシュ、ラオス、PNG ではカリキュラムやシラバスの開発・改訂支援にも入ってきている。また、無償資金協力による学校施設建設も、バングラデシュを除く 5 カ国で実施している。

このほか、教員養成でもモンゴルを除く 5 カ国で、教員養成校教官の強化や教材・カリキュラムの開発・改訂を行っている。

6) USAID

USAID はインドネシアで、教員養成、継続的職能成長、授業環境整備に及ぶ支援を行ってきた。このほか、グアテマラでは現職教員研修用の教材の作製や研修時の実施を行っている。

表 4-7 JICA のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動

	教員像の明確化 teacher competency framework の構築		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長		授業環境					教員評価と処遇			
	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニケーションの教員モニタリング能力強化
バングラデシュ				○	○		○		○								
インドネシア				○	○		○					○					
ラオス							○			○		○				○	○
モンゴル							○			○		○					
PNG				○	○		○			○		○					
グアテマラ				○	○		○			○		○					

表 4-8 USAID のアジア・大洋州・中南米 6 カ国における活動

	教員像の明確化 teacher competency framework の構築		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長		授業環境					教員評価と処遇			
	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニケーションの教員モニタリング能力強化
バングラデシュ																	
インドネシア				○	○		○							○			
ラオス																	
モンゴル																	
PNG																	
グアテマラ					○		○										

Box 1 USAID によるパキスタン教員政策への包括的支援

USAID は、パキスタンにおいて、21 世紀に求められる探求型学力の伸長のため、教員に求められる職能基準を作成し、同基準を踏まえた教員人事政策の見直し及び教員教育制度の改変と運用を包括的に支援している。教員養成や現職教員研修といった従来型の教師教育プロジェクトにとどまらず、入職段階で教員に求められる職能基準を設定し、それに基づき教員教育制度（特に教員養成）の大幅な改変を支援しており、興味深い取り組みである。

プロジェクト第 1 フェーズ

「Pre-Service Teacher Education Program (Pre-STEP)」(2008 ～ 2011 年、USD75million)

教員養成段階で習得すべき教員職能基準の設定	教員養成段階で最低限習得すべき職能基準（10 minimum professional standards for initial preparation of teachers）を作成。同基準を基に教員養成カリキュラムを整備。
教員人事政策の見直し	教員採用・資格制度、昇給体系を新たに設定された教師職能基準に即して見直し。
教員養成大学の学位プログラム・カリキュラム改訂	新たに設定された教員職能基準に基づき、2 年の教育準学士号（Associate Degree in Education : ADE）と 4 年の教育学士の学位（B.Ed.）による教員養成システムに移行することとなり、それに伴い全国の教員養成カレッジ及び大学において新たな学位プログラムの設置を支援。

プロジェクト第 2 フェーズ

「Teacher Education Project」(2011 ～ 16 年、USD40 million)

高等教育委員会（Higher Education Commission）への支援	中央政府と各州政府の高等教育委員会に対し、全国の教員養成大学やカレッジが B.Ed. と ADE に対応した教員養成課程を整備・運営することを支援。
各州政府に対する技術協力	<ul style="list-style-type: none"> ・優秀な教師の採用とリテンションのための各州の教員人事政策の見直し・政策実施支援 ・教員養成機関の能力強化 ・教師職能基準の理解と活用力の醸成 ・大学での教員教育研究に対する支援
教員研修講師に対する研修	教員研修講師、マスター・トレーナー、教員養成校講師への研修。
現職教員に対する資格アップグレード支援	現職教員が平日の勤務終了後や週末に通学や遠隔教育により、ADE や B.Ed. を取得できる制度の整備支援（全現職教員が 2018 年までに同資格を取得することが目標）。
教員採用・勤務規定（service rules）の制度改革	中央政府及び各州政府における教員採用及び勤務規定制度の改革。現在 2 州において、パイロット的に ADE や B.Ed. 課程修了者に対する「教員資格・ライセンス枠組み」を整備中。
教員養成機関施設の修復支援	
全国教師教育認証機関（National Accreditation Council for Teacher Education : NACTE）の新設と同機関による全国の養成プログラムの認証支援	NACTE が教員養成大学や各州教育局に対し、教員養成のための新たな学位プログラムの認証を受けられるよう支援する。

教員養成実習校への支援	全国で 650 校を実習校として選定し、教育実習受入れ能力強化を図る。
米国へのスタディツアー	大学教員を米国に招聘し、教員教育戦略計画策定及や教育実習に関する研修を行う。
教員養成カリキュラム・教材開発	ADE 及び B.Ed. のカリキュラム・教材作成支援
奨学金供与	ADE 及び B.Ed. 課程の学生及び現職教員への奨学金供与

出所：USAID Teacher Education Project HP. (<http://pakteachers.org/>)

4-2 アフリカ地域

4-2-1 アフリカ地域における教員政策

6つの分析枠組みで6カ国の教員政策を見てみると、次ページの表のようになる。

表4-9 アフリカの分析対象国の横断的分析

	教員像の明確化		優秀な人材の確保					教員養成			継続的職能成長					授業環境					教員評価と処遇	
	teacher competency frameworkの有無		教員養成学生の入学要件	修業年限	教員養成奨学金制度の有無	教育レベル	教員資格・免許試験制度の有無	給与水準/一人当たりGDP比	教育実習の期間	教員の能力(資格)	CPD戦略の有無	資格付与型研修の実施	教科書記布目標	PTR目標	校長研修	成果の可視化/主権の共有/コミュニティ	形成的評価制度の導入	ナショナルアセスメントの実施	教員パフォーマンスの評価主体	教員評価の仕組みの有無	研修歴と昇進の運動	
エチオピア	初等	○	n.a.	3年	n.a.	タイプロマ	○	1.04倍	n.a.	○	1人1冊	50	n.a.	○	○	○	○	視学官	○	n.a.		
	中等			5年		自然科学/工と大学院教育タイプロマ																
ガーナ	初等	○	n.a.	3年	○	タイプロマ	×	n.a.	○	○	1人1冊	45	○	○	○	○	○	学校運営委員会	○	○		
	中等			n.a.																		
ケニア	初等	○	KCSEでC以上	初等教員養成校2年	n.a.	サーティフィケート	×	6倍	1~2週間	n.a.	○	40	○	○	○	○	○	校長(バフォーメン)・学ス契約)・学校運営委員会	○	○		
	中等	×	KCSEでC+以上	中等教員養成校3年 大学(教育学士、4年)		タイプロマ・Graduate		9倍	n.a.													
セネガル	初等	○	n.a.	養成校1年	○	後期中等教育修了資格	○	7.5倍	n.a.	○	○	48	○	○	○	×	○	県視学官・学校運営委員会	n.a.	×		
	中等			大学2年(BFEM取得者は3年間)		タイプロマ						45										
ルワンダ	初等	○	後期中等教育修了資格	初等教員養成校2年	○	タイプロマ	○	1.6倍	1年	n.a.	○	1人1冊	55	○	○	×	×	保護者・住民組織(PTC)/視学官	n.a.	○		
	中等			n.a.		n.a.			n.a.													
ザンビア	初等	×	0レベル5教科Credit(英語、算数、理科含む)	初等教員養成校3年		タイプロマ	×															
	中等		0レベル10教科のうち5教科のCredit	中等教員養成校3年	○	中等タイプロマ		4.9倍	3ヶ月	○	○	2人に1冊	45	○	○	×	○	郡教育標準行政官	○	×		

(1) 求められる教員像の明確化 (Teacher Competency Framework の有無)

アフリカ対象6カ国には、ザンビアとケニア中等教員以外に教員の職能基準を明確化した文書、あるいは明確化すると明記した政策文書が存在している。しかし、ザンビアでは現在は存在しないのであるが、教員基準を基に教員登録を管理する教職評議会 (Teaching Council) が昨年設立されたことから、必然的に近い将来職能基準がつくられると思われる。ルワンダでは職能基準を設定し、教員養成に反映させる予定があることが政策文書で述べられており、実際一部の教科のみではあるが教員基準作成が進んでいる。ケニアでは中等教員に対しての基準が今後作成されるのかどうかは不明であるが、初等教員に関しては基準が存在する。このように、教員の職能基準は多くの国で明確化される方向にあるといえる。

ただし、その基準が教員養成、継続的職能成長、教員評価に横断的に反映されるかどうかは、その次の段階の課題であろう。政策文書の情報によると、ガーナ、ケニア、セネガルにおいて、教員養成課程や研修の内容、教員のパフォーマンス契約等に職能基準が反映されるとしている。専門家に対する聴き取り調査によると、ケニアではまだ反映されておらず、セネガルはこれから研修内容に反映されるということである。

(2) 優秀な人材の確保

教員の質向上はすべての国で優先課題とされており、どの国でも優秀な人材を確保するためのさまざまな政策が施されている。教員免許制度はケニアとザンビアを除く国で整備されている。Teacher Competency Framework の整備されている国で、同時に免許制度が存在する場合が多く、これらの国では教員の質管理に対する意識が比較的高いといえる。

ガーナを除くすべての国で教員資格要件が引き上げられ、教員養成課程期間が延長されている。なかでも初等教員養成課程の入学要件等が引き上げられている場合が多い。この結果、初等教員資格がディプロマ資格となるケースが多く、修業期間は平均3年となっている。

教員の給与は高く設定されている場合が多く、教員給与額情報が入手可能な国のなかでは、世銀サービス・デリバリー・ベンチマークの「妥当」水準である1人当たりGDPの3.5倍を上回る国が多い。また、教員という職種への魅力を上げるために給与増額を行っている国もあるが、元来高水準であるにもかかわらず教職に対する人気がなかったことを考えると、給与増額がどこまで有効か疑問である。また、教員給与水準の高い国では給与の財政支出に占める割合が高く、国庫を圧迫していることが多い。教員給与高水準の例外はエチオピアで、教員給与が低く、最も低い資格教員の初任給で約0.5倍、大卒では15年勤続でも2倍に満たない。エチオピアは中等教員資格に関しては学士に加えて大学院教育ディプロマが必要となっており、他国と比較しても高水準の学歴が要求されている。しかしながら給与面では優遇されていないといえよう。

ガーナやルワンダ、セネガルのように教員養成校学生に対する奨学金や学生ローンを支給している国もある。また、ガーナ、ルワンダ、ザンビアのように政府が教員資格のアップグレード研修を支援している場合もある。

このように、対象国では教職を少しでも魅力のあるものにし、優秀な人材が集まるように多種多様な方策を取っている。

(3) 教員養成

子ども中心授業、成果主義等の世界的な潮流のなか、教員の授業パフォーマンス・指導法の質向上が課題となっている。このような背景の下、教育実習を改めて見直す国がみられる。教員養成課程において、これまで教育実習は比較的軽視されがちであったが、対象国ではエチオピア、ガーナ、ルワンダ、ザンビアの4カ国が、教育実習の期間延長、メンター・監督制の導入等で実習の質を確保するといった施策を行い、教育実習の質向上に努めている。

優れた教員を養成するためには、それを指導する講師の質が確保されていることが望まれるが、アフリカの分析対象国では講師の質が課題であることが多い。多くの場合、講師になるための特別な研修や専門家としての研究経歴は必要とされず、ある程度の教員歴と学士号あるいは修士号の保有だけで講師として昇進できる制度も見受けられる。このような状況において、講師の質向上のための研修が望まれるのであるが、対象国のうち3カ国でこれに対する取り組みがみられた。ケニアやザンビアでは養成課程講師がCPDを受講し、指導法や教科知識等を習得する制度があり、エチオピアでは講師は指導法についての上級ディプロマ取得が義務づけられている。

(4) 継続的職能成長

継続的職能成長に関する研修は、対象6カ国すべての国で研修制度が存在し、うちザンビアとルワンダを除く4カ国では教員の研修参加は義務とされている。実施状況や背景はさまざま、ルワンダでは実施が地方分権化されているため、校長のイニシアティブによって学校による研修実績に格差が出ている場合や、ザンビアのように制度化の歴史が比較的長く、義務化されずとも教員の間で学校ベースのCPDが定着している場合もある。ケニア、ルワンダのように学校補助金の一部がCPD実施に使われている場合もある。CPDへのインセンティブを高め、また質の向上を確実にするため、受講歴によって教員の昇進が決定される場合やCPD受講が校長就任の条件と定められている国は、ガーナ、ケニア、ルワンダである。このような継続的職能成長の研修は郡、クラスター、学校ベース、リソースセンター等のいずれか、あるいはこれらのコンビネーションで行われている。

(5) 授業環境

対象国すべてにおいて近年カリキュラムの改訂が行われている。しかし、5年ごとのカリキュラム改訂制度が存在し、そのサイクルに従って改訂した国はエチオピアだけである。その他の国は、国家開発計画など、上位政策文書により示された課題に随時対応するかたちで改訂が行われている。カリキュラム改訂制度ができているという点で、エチオピアは自立発展性をもっているといえる。他国でも制度を構築していく必要があるだろう。

成果主義教育・能力主義教育は国際的基準になりつつあり、「子どもが何を習得したか」が重視される教育が、アフリカでも取り入れられ始めている。対象国すべてにおいて能力主義教育に基づくカリキュラムや、学習アセスメント、教員養成課程カリキュラム等が推進されている。このような状況で、子どもの学習成果を確認し、学習を促進するための一環として実施される「形成的評価」が特に重要視されている傾向にある。ケニア、エチオ

ピア、ガーナでは、継続的評価、アクティブ・ラーニング、能力アセスメントなど、学習の一環としてのアセスメントを取り入れており、達成できていない部分が明らかになると補講などで対応し、子どもの学習向上を支援している。また、子どもの能力の推移や国際比較のために、国家レベルでのアセスメントが実施されている国も多い。

教科書の普及はアフリカの国々の長年の課題である。対象国では、教科書は子ども1人につき約1冊を目標として配布を行うとしている。しかし、資金不足や調達制度の未整備、交通手段不足など、さまざまな理由でこの目標が達成されていない場合が多い。ケニアには調達制度が存在するが、汚職による資金不足で教科書配布が停止している。ルワンダでは調達の権限を学校レベルに委譲しており、民間印刷会社からの直接調達ができるようになったが、その成果を見守る必要がある。ザンビアでも教科書調達の地方分権化を進めるとされている。しかし、セネガルのように配布を強化するとされているが、具体的な方策が見いだせないでいる場合もある。

教員1人当たりに対する生徒の数（PTR）は、教室で質の伴った授業を行うのに不可欠な指標である。基礎教育無償化により子どもの数が増加したことでPTRが高くなり、混雑する教室での質の高い教育は困難である。対象6カ国のうち、4カ国ではPTR平均約45を目標として教員数を増やしていく政策を取っている。しかしガーナはその例外で、現在は既に教員採用数増化の段階を過ぎており、逆に無資格教員数が増えすぎ、PTRの低下が起こっている。そこでガーナでは、クラスの合併や複式学級制の導入でPTR45をめざすと同時に無資格教員にディプロマ資格を与えるプログラムを実施している。

校長になる資格試験などが整備されていない国で、教員の無断欠勤など学校マネジメントの不備が問題になっているケースが多い。ガーナ、セネガル、ザンビアでの校長の研修は、こういった問題に対処するためのマネジメント能力強化として実施されている。ルワンダでは、教科書が学校レベルで選定できるようになったことを受けて、校長に教科書選定能力強化等の目的で研修が行われている。

（6）教員評価と処遇

教員の欠勤・遅刻など教員のモラルの低さや勤務態度の質低下が多く、多くの国で問題となっており、教育の質向上を妨げる要因であるとの認識が広く共有されている。この点を直接的に解決するための教員モニタリング制度は、対象国6カ国すべての国で取り入れられている。

ケニア、セネガル、ザンビア、ルワンダ、ガーナでは、モニタリング活動は地方へ権限委譲されており、地方レベルで視学官が巡回することとなっている。しかし、視学官の不足や交通手段の不足でうまく機能していないケースが多い。視学官の視察に加え、学校レベルでの教員評価が行われているケースもある。ガーナでは、教員の勤務状況や研修の実施、視学官の視察訪問などについて記録する情報記録カード（SRC）導入により、学校レベルでの教員モニタリングが義務化されている。ケニアでは、教員がパフォーマンス契約を校長と結び、それに基づいて校長によるモニタリング評価が行われている。さらに、ガーナ、ルワンダ、ケニア、セネガルでは、教員のモニタリングに親などのコミュニティの人々が関わっている。コミュニティの人々は学校運営委員会（SMC）を結成し、教員モニタリングを含む学校の運営の意思決定を行っている。ただし、実際どこまで機能してい

るかは国によって状況が異なると思われる。

教員の CPD 等の研修への参加歴が昇進に影響する制度のある国は、ガーナ、ケニア、ルワンダである。昇進と連動することが個々の教員へのインセンティブとなり、研修へ参加する教師が増えることをねらっている。しかし、ザンビアのように、義務化もされず、昇進にも影響しないにもかかわらず、研修への参加が教員の職務の一部として広く認識されている国もある。

4-2-2 アフリカ地域における外部支援

(1) 財政支援

1) 教育セクタープールファンド

対象 6 カ国のうちガーナを除く 5 カ国で、教育セクタープールファンド、あるいは類似するセクター財政支援形態が存在している（表 4-10 参照）。各国の教育セクター開発計画に基づき、その実施を財政面で支援するために教育省の一つの口座にドナーから共同入金され、教育省により資金が管理されている。政府とドナーが合意した共通のモニタリング指標が設定され、毎年レビューされている。

しかし、現在も活発に継続している国はエチオピアとルワンダ、ザンビアだけで、ケニアは汚職により資金凍結が行われており、新教育セクター開発計画が策定されたものの、これに対するドナーの動向はまだ不明である。セネガルでは、政府の予算執行遅れや指標に対する政府・ドナー間での意見の不一致のため、継続していない。また、継続しているザンビアでも、以前主要ドナーであったデンマークとオランダが資源の非効率性を理由に撤退した経緯があり、財政規模は縮小気味である。

表 4-10 教育セクタープールファンドと単独財政支援の状況

	プールファンドの有無	プールファンド参加国・組織	単独財政支援
エチオピア	○	世銀、EFA/FTI、イタリア、オランダ、フィンランド、DFID	—
ガーナ	×	—	GPE、DFID
ケニア	○	世銀、EFA/FTI 触媒基金、DFID、CIDA、UNICEF	—
ルワンダ	○	DFID、オランダ、AfDB、CIDA、スウェーデン、ベルギー	GPE、EFA/FTI 触媒基金
セネガル	○	フランス、CIDA	世銀 IDA、世銀 PHRD ¹⁴³ 、EFA/FTI 触媒基金
ザンビア	○	アイルランド、JICA	GPE、DIFD、USAID

出所：コンサルタント作成

¹⁴³ Policy and Human Resources Development

2) 教育セクターへの単独財政支援

上記のプールファンドには参加せず、独自でセクター財政支援を行っている機関は、DFID、世銀 / GPE (EFA/FTI 触媒基金) などである。

世銀の支援は、相手国政府にコンディショナリティ (prior action) としていくつかの政策改編を資金供与の要件とする場合 (ルワンダ) や、プログラム実施グラント¹⁴⁴ として特定の用途に対して資金供与し、主要な活動に指標と達成時期 (Disbursed Linked Indicators / Milestones) を設定し、その達成を一部の資金供与の要件とする場合 (ザンビア、セネガル)、資金供与の条件を付けないプログラム実施グラント (ガーナ) などがある。ルワンダの EFA/FTI 触媒基金は教員開発管理政策の策定及び現職教員研修の体系化の戦略策定と費用算出と実施、教科書分権化政策策定が資金供与の要件であった。セネガルにおける世銀 PHRD はグラントとして拠出され、既に存在するプログラムの一部の実施を財政的に支援している。同じくセネガルでの EFA/FTI 触媒基金は学校の建設に使用されており、プログラム実施グラントの性質を有していた (表 4 - 11 参照)。

DFID は「子どもの学習向上」を主要な活動目標¹⁴⁵ のひとつに据え、相手国の状況に応じて財政支援やプロジェクト支援を行っている。分析対象国では、プロジェクト支援はケニアの学習プログラム開発及び学校建設と、ルワンダにおける教員養成校新設・無資格教員研修支援の 2 つであり、この 2 カ国では同時にプールファンドにも出資している。エチオピアではプールファンドに出資すると同時に、特定のプログラム実施 (教科書・教員用指導書配布、教員研修等) に財政支援を行っている。それ以外の国、ガーナとザンビアではプールファンドではない個別財政支援のみを行っている (表 4 - 12 参照)。DFID は、セクター財政支援は政府の教育開発計画の実施や教育制度の強化を行ううえで有効であるとしているが、教員の教授法改善のような特殊な目的達成には向いていないとの認識を表している。そのうえで、国の状況に合わせて、セクター財政支援とプロジェクト支援を組み合わせたり、どちらかを行ったりしている。

国レベルの活動で重要視されているのが、活動対象国に配置されている教育アドバイザーの存在で、DFID プログラムを統括し、政府への政策面でのアドバイスや他ドナーとのコーディネートを行っている (DFID 2013)。また、ザンビアのケースを見ると、財政支援の一部の継続の条件として Disbursed Linked Milestone (DLM) を活動目標指標として設定し、それらの目標値が達成されて初めて次期の財政支援の一部が支払われるというシステムを採用している。DFID が最も重要であると認識する活動項目を DLM に設定することにより、政府に対して活動に優先順位を付けるインセンティブを与えることができ、政策対話の有効な方法であるとされている (DFID 聴き取り調査より)。

¹⁴⁴ GPE Grant には、教育計画開発グラント (Education Plan Development Grant)、プログラム開発グラント (Program Development Grant)、プログラム実施グラント (Program Implementation Grant) の 3 種類がある。GPE プログラム実施グラントは、3 年間で USD 100 million を上限に教育セクター開発計画の戦略を反映したプログラムの実施に支給される。例として学校補助金、教科書、教員研修、学校給食などがある。

¹⁴⁵ DFID の教育セクター活動目標 3 つ設定されており、Improving Learning, Reaching All Children, Keeping Girls in School である。(Education Position Paper, Improving Learning, Expanding Opportunities, DFID, 2013)

表 4-11 アフリカ 6 カ国における世銀・GPE の財政支援

	教員優の明確化 teacher competency framework の有無		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長				授業環境				教員評価と処遇		
	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教員教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者養成能力強化	コミュニケーションの教員モニタリング能力強化
エチオピア																	
ガーナ							OG	OG	OG			OG		OG	OG		OG
ケニア																	
ルワンダ							OPA/1				OBS				OPA/1		
セネガル							ODLI						OBS		ODLI		ODLI
ザンビア							ODLM				ODLM						

注：G: Grant、PA/I: Prior Action Indicator、BS: Budget Support、DLI: Disbursed Linked Indicator、DLM: Disbursed Linked Milestone

表 4-12 アフリカ 6 カ国における DFID の財政支援

	教員優の明確化 teacher competency framework の有無		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長				授業環境				教員評価と処遇		
	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教員教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者養成能力強化	コミュニケーションの教員モニタリング能力強化
エチオピア							OBS			OBS						OBS	
ガーナ							OBS								OBS		
ケニア										OP	OP		OP				
ルワンダ								OP					OP				
セネガル																	
ザンビア							ODLM				ODLM		ODLM				

注：P: プロジェクト型、BS: Budget Support、DLM: Disbursed Linked Milestone

(2) プロジェクト型支援

プロジェクト型支援では USAID、UNICEF、JICA、VVOB、CIDA が主に活動をしている。以下にそれぞれの活動の特徴を述べる。

1) USAID

アフリカでは USAID の存在感が大きく、分析対象国 6 カ国すべてにおいて活発に支援活動を行っている。2005 年の USAID 教育戦略では「質の伴った基礎教育へのアクセス」を重視しており、ここでの基礎教育とは就学前教育から中等教育、ノンフォーマル教育までを幅広く対象としていた。よって、2011 年以前の USAID の活動は初等教育以外への支援も散見された。しかし、USAID Education Strategy 2011-2015 で打ち出された新教育戦略によると、「2015 年までに 1 億人の低学年の子どもの読み書き能力が改善すること」を 1 つの目標¹⁴⁶として設定し、対象を低学年に絞り、目標も読み書き能力向上のみに焦点を絞っている。この変更を受けて、2011 年以降ほどの国における支援活動も、一貫して低学年の読み書き能力を重視する方針を取っている。

この目標を達成するために設定されている中間目標は、教員の読み書き指導の質向上、指導環境の向上、コミュニティ参加による透明性とアカウンタビリティの向上、の 3 つである。特に、読み書き等に関する教員の授業内容や教授法の向上だけでなく、教員が子どもに授業を確実に行うこと、つまり教員の無断欠勤防止による授業時間確保等が重要であるとの認識があり、これを実現するための制度構築への支援も行われている。

USAID の支援分野を分析枠組みで分類すると表 4-13 のようになる。対象国すべての国で、「継続的職能成長」「授業環境の整備」「教員評価と処遇」の分野に支援が行われているのが分かる。「継続的職能成長」分野では教員の言語指導法や子ども中心授業法の研修が主な活動で、セネガルとエチオピア以外の国では、教員養成課程においても言語指導法等を支援している。「授業環境整備」では、教材の開発・配布が主な活動である。「教員評価と処遇」では、親による組織である学校運営委員会や校長による教員のパフォーマンス・モニタリング支援が行われている。

ザンビアでは、これらのプロジェクト型支援に併せて教育セクター財政支援プログラム (Sector Program Assistance : SPA) が行われている。教育セクター計画の予算執行状況についてマイルストーンを設定し、それらの達成を条件として毎年一定額を拠出する仕組みになっている。

プロジェクトによって子どもの読み書き能力の向上をめざす一方、セクター財政支援によって政府の予算執行にある程度インセンティブをもたせ、スムーズに教育セクター内での活動が行われるように意図されている。

¹⁴⁶ このほか、職業訓練と緊急事態における教育へのアクセスの 2 つが目標として設定されている。

表 4-13 USAID のアフリカ 6 カ国における活動

	教員像の明確化		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長		授業環境					教員評価と処遇				
	teacher competency framework の有無	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニケーション能力強化
エチオピア						○				○			○					
ガーナ					○			○		○			○		○			
ケニア	○				○			○		○								○
ルワンダ					○			○		○								
セネガル								○		○								○
ザンビア					○			○		○			○	○	○	○	○	○

注：SPA・MS：Sector Program Assistance/Milestone

表 4-14 UNICEF のアフリカ 6 カ国における活動

	教員像の明確化		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長		授業環境					教員評価と処遇				
	teacher competency framework の有無	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニケーション能力強化
エチオピア								○					○					
ガーナ																		
ケニア					○	○		○		○								
ルワンダ								○						○				
セネガル																		
ザンビア								○		○			○	○	○	○	○	○

(ガーナとセネガルでは、HIV/AIDS 意識改善、Child Protection 関連の活動を行っている。)

2) UNICEF

UNICEF は世界的に、社会から最も阻害され不利益を被っているグループに対する支援活動を主に行っている。よって、基礎教育に関連する支援は、孤児を含む学校に行けない子どもたち (out-of-school children) や女子の教育へのアクセスに焦点をあてている場合が多い。しかし今回の研究では公的基礎教育における教員政策が対象であるので、合致する活動は少なくなっている。ただし、UNICEF は「子どもに優しい学校 (CFS)」という理念とそのモデルを世界に広める活動も行っており、その一環として 2009 年に出版された *Child Friendly Manual* に基づいた学校建設基準設定における CFS 準拠¹⁴⁷ の徹底や、教員に対する CFS 理念を反映した教授法 (子ども中心授業) の研修、子どもの学習評価基準設定に関する支援を行っている。UNICEF の活動を分類すると前ページの表 4 - 14 のように、「教員養成」「継続的職能成長」「授業環境整備」に関する分野での活動となる。

3) JICA

JICA は教員の教授方法改善、特に授業研究を通じた理数教科の教授法改善に焦点をあて、対象 6 カ国において活動を行っている (表 4 - 15 参照)。「継続的職能成長」分野において、現職教員研修を主なプラットフォームとして行い、研修教材等の開発・作成も併せて行っている場合が多い。現職教員研修の戦略はカスケード型、クラスター型、学校ベースと多様であるが、それぞれの国の既存の制度を利用し、全国展開に至っているケースもある。「授業環境整備」分野では、ザンビアでは理数科カリキュラムの改訂支援、エチオピア、セネガル、ルワンダでは学校建設も行われている。一方、ガーナとセネガルでは「教育評価と処遇」分野で、教員マネジメント、教育行政分権化支援など、制度面でも活動を行っている。エチオピアでは理数科教育改善プロジェクトの一環として授業評価基準の開発を通して求められる教員像の明確化への支援を行っている。ザンビアでは教育セクタープールファンドへ財政支援を行っており、これに併せて教育政策アドバイザーを派遣し、財政面とプロジェクト面でのコーディネートを行い、相手国政府へ適切なアドバイスを行えるようにしている。

¹⁴⁷ 男女別の安全なトイレ設備、給水設備、十分な明かりを取るための窓の大きさ、建設場所等の規定。(Child Friendly Manual, UNICEF 2009)

表 4 - 15 JICA のアフリカ 6 カ国における活動

	教員像の明確化		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長				授業環境					教員評価と処遇		
	teacher competency frameworkの有無	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニケーションの教員72人タリグ能力強化
エチオピア	○					○		○					○					
ガーナ								○									○	
ケニア								○		○								
ルワンダ								○										
セネガル								○									○	
ザンビア								○		○								○

表 4 - 16 VVOB (ベルギー) のアフリカ 6 カ国における活動

	教員像の明確化		優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長				授業環境					教員評価と処遇			
	teacher competency frameworkの有無	資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム・教材・教育実習	教官の能力向上	施設・機材整備	授業改善の現職教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施能力強化	コミュニケーションの教員72人タリグ能力強化	
エチオピア																			
ガーナ																			
ケニア																			
ルワンダ					○										○				
セネガル																			
ザンビア																			

4) VVOB (ベルギー)

VVOB は、教育の質の向上に特化した NGO で、ベルギーや EU の支援を受けて活動している。アフリカの分析対象 6 カ国においては、ルワンダとザンビアでのみで活動しており（前ページ表 4 - 16 参照）、主に「教員養成」分野と「継続的職能成長」分野の活動となっている。VVOB は、高等教育における学習者中心（learner-centered）の教育を重視しており、教員養成校の教育の質向上のための支援を行っている。具体的な活動は、教員養成学校講師の授業改善や、学校運営・リーダーシップ研修の教員養成カリキュラムへの反映支援、校長研修、ICT の授業への活用法などである。

5) CIDA (カナダ)

CIDA はアフリカ分析対象国 6 カ国のうち、ガーナ、エチオピア、セネガルで Food Security と水供給、保健分野で活動をしているが、教育関連の活動を行っているのはセネガルだけである。セネガルでは、能力重視型カリキュラムへの改訂の支援を中心に、教員養成課程のカリキュラム改訂と現職教員研修実施の支援を行い、かつ同カリキュラムに関する視学官の研修も行っている。このように、カリキュラムを中心とした教育内容に一貫性をもたせる支援を行っている点が興味深い。分析枠組みでみると、活動分野は「教員養成」「継続的職能成長」「授業環境整備」「教員評価と処遇」の分野となる。

第5章 教員政策及び外部支援の実態と関係者の認識 事例分析：ラオス・ザンビア

第3章、第4章では、分析対象12カ国の教員政策と教員関連領域における外部支援について、主に既存文献のレビューによる国別分析並びに横断的分析を行った。分析対象国のうち、ラオス及びザンビアについては、それぞれ1週間程度の現地調査を実施し、関係諸機関担当者からの聴き取りにより、教員政策と介入の実態と関係者の認識の把握に努めた。

5-1 ラオス

ラオスでは、2014年1月26日から2月1日にかけて現地調査を実施し、教育スポーツ省及び主要開発パートナーへの聴き取りを行った¹⁴⁸。

5-1-1 ラオスの教員政策の実態と関係者の認識

(1) 求められる教員像の明確化－教員の職能基準の設定

文献レビューの段階では、「教育セクター開発計画（2011～2015年）において、国家教員基準の開発を行う」ことのみが把握されていたが、教育スポーツ省教師教育局との面談により、以下のような状況であることが分かった。

教員基準(Teacher Standard¹⁴⁹)については、ADB・Sidaが支援したEQIPII/TTESTプロジェクトにより、2007年に基本的な枠組み(29項目)がつくられ、その後指標を追加(136指標)して、2010年に教育大臣に承認されたものが存在(教育大臣令No.1232)しており、教員養成のカリキュラム開発や現職教員研修(INSET)の設計の際に参照されてきた。しかしながら、教員の学歴や指導レベル(就学前・小学校・中学校)を考慮せず、「教員」と一括りに扱っているため、適用が難しい面もあった¹⁵⁰。

このような現状にかんがみ、次期教育セクター開発計画においては、より詳細な教員の職能基準(competencies)を定め、求められる教員像を明確化する必要があると考えられている。教員の職能基準が具体的に示されれば、それを基に現職教員のアセスメントを行い、不足部分を補う研修を実施することが可能になるだけでなく、教員養成と現職教員研修のギャップも解消されていくとの見解が示された。

(2) 優秀な人材の確保と人材配置

文献レビューの段階でも明らかになっていた教員配置の不均衡については、現地調査によりその是正の難しさが明らかになった。

教師教育局によれば、教員に関する首相令177号(2012年)で定めた教員1人当たりの生徒数(PTR)に基づいた配置をしようにも、基になるデータの精度が悪く、現実と合致していない。このため、正しい情報が上げられるように、校長への学校計画研修が必須

¹⁴⁸ 詳細な面談記録は第II部資料編、資料4を参照のこと。

¹⁴⁹ Teacher Competencyという言葉がラオスにはなじまなかったとのこと(教師教育局Varadune副局長)。

¹⁵⁰ 教員養成カレッジ教官に聞いてみても、「目的は何か、誰が活用主体か、指標をどう適用するか」などがよく理解されておらず、存在そのものを知らない教官もいる。策定の際に、教員の声がかく反映されなかったことが大きな問題ではないか、との指摘もある(Plan International, Mr. Somxay Inthasone)。

であり、さらに教員養成課程でも学校計画についての研修が組み込まれることが望ましいという。

さらに、他レベルより手厚い小学校教員への専門職手当（基本給の25%）、複式学級指導手当（基本給の50%）、内務省令による3段階の僻地勤務手当、県教育局から郡教育局への新任教員配置権限の委譲¹⁵¹（2013/14年度から）、mobile teacherの導入、中等教育における1人2教科対応など、さまざまな方策が試されているものの、都市部の過剰と僻地の不足という現状に目立った変化はなく、打開策を見いだせていない。

教員養成校の学生に対する財政支援においても、教員配置の適正化の試みがなされているが、僻地出身者へ割り当てられるべき奨学金が対象外の学生に与えられる、学生が奨学金受給の要件である配属予定の学校で勤務しない、といった事例が多く、施策の意図が実施において歪められている、との指摘もある（MoES 2013b）。

優秀な人材を確保するための、教員の給与・待遇については改善される傾向にあるが、真に必要とされる小学校教員のなり手は不足している。2012/13年度においては、教員養成校卒業生のわずか16%が初等レベルであり、その一方で65%が前期中等レベルであった。教員令により小学校教員より中等学校教員の号給が高く設定されたことが影響していると推測され（MoES 2013a）、教育スポーツ省が意図せずに誤ったメッセージを送っている可能性がある。

教員養成課程の入学に際しては、県割当枠に従って県教育局が推薦する推薦入学と、競争試験による選考を経た受験入学があるが、今後は受験入学の割当を80%にまで高める予定である。

また、教員養成課程教育レベルの見直しが進行中であり、中等教育では2016年度までに、初等教育¹⁵²では2020年度までにすべての教員養成課程を学士レベルにするべく、2013年度からパイロットが始まったところである。これに関連した動きとして、教師教育局は教員養成カレッジのプログラムについて、既に独自のLearner Standardを設けているが、教員の資格要件が学士相当となることを受け、教師教育プログラムも「教育基準・質保証センター（ESQAC）」が策定中のNational Qualification Frameworkに整合させる必要が生じており、この点について、両者の協議が始まったところである。

（3）教員養成

教員配置の適正化という課題に対応するため、現在1人1教科専攻の中等教員養成カリキュラムの見直しを行っており、2013/14年度から1人2教科対応を5教員養成カレッジに導入したところである。

また、無資格教員の資格アップグレード研修を担ってきたTeacher Upgrade Centerを、Education Development Centerに改編中であり、教員養成カレッジをもたない県では同センターが教員養成も担うことが企図されている。

¹⁵¹ 現職教員については、本人の意思が尊重されるため、配置の適正化は容易ではない。教育スポーツ省としては、県・郡教育局に解消を促しているとのこと。

¹⁵² 小学校の教員養成は、以前は教員養成学校（school）で養成を行っていたが、2009/10年度に教員養成カレッジ（college）に格上げされた。現状では、高校卒業後に2年間教員養成カレッジで履修することとされている。僻地校教員に関しては、時限的に中学校卒業後に3年間教員養成カレッジで履修することが認められている。

文献レビューの段階でも明らかになっていた教員養成と学校現場との連携不足については、現地調査における関係者への聴き取りでも同様の指摘が多く、講義偏重、少数民族のラオ語学習への配慮不足、実地的な複式学級指導法の欠如、教育実習の期間不足、卒業生に関する学校現場からのフィードバック欠如などが挙げられた。2009/10年度からの前期中等教育の1年延長に対応する中等教員養成校のカリキュラム改訂への対応も遅れているとのことであった (MoES 2013b)。

(4) 継続的職能成長

現職教員研修の力点は、無資格教員あるいは低資格教員（ほとんどが小学校教員）を対象とした資格アップグレード研修に置かれており、授業改善のための研修はドナーのプロジェクト活動内でのみ実施されている、とのことであり、文献レビューからの情報に相違はなかった。こうしたなか、現在 JICA の支援を受けながら取り組んでいる、校内研修を核とする teacher development network 構築への期待は高まっている。

(5) 授業環境整備

学級規模の適正化については、教員令 (2012 年) で最新の PTR が定められており、初等で 34 : 1、前期中等で 30 : 1、後期中等で 25 : 1 と定められていることが分かった。

同教員令では、教員を8階梯に分類し、指導主事を Group 7、校長を Group 8 に位置づけ、教員と校長 (Administrator) を明確に区別した。これを受けて、教育スポーツ省内に、校長の能力強化を目的とした Institute for Education Administration for Development が設立されている。

(6) 教員評価と処遇

教員の評価については、文献レビューでは十分な情報が得られていなかったが、人事局及び教師教育局への聴き取りにより、最新の動向が把握された。

教員評価の基礎は教員令 177 号の第 18 条にあり、2013 年 12 月に教育大臣による実施細則が発出されたばかりである。その概要であるが、教員の評価は毎年 (学期末)、校長の評価は 2 年に 1 回実施される。評価は、6 分野 25 指標に基づく自己評価 / 相互評価 / 委員会による評価の 3 段階で行われ、評価結果 (Good/Fair/Poor) は、年 1 回人事考課 (昇給) に反映される。後期中等教員以上は県、それ以下は郡が管轄する。

評価分野は、①信条 (4 指標)、②モラル (2)、③倫理 (5)¹⁵³、④専門性 (10)、⑤自己啓発 (4) から成り、校長については⑥学校運営が追加される。委員会の構成員は、校長、副校長、指導主事、村教育開発委員会、Woman Union、Youth Union、生徒の父兄、生徒会代表などである。全国的な施行に向け、2014 年 2 月からパイロットを開始する予定で、ADB が現在実施中の Secondary Education Sector Development Plan (SESDP、2012-16) 内で支

¹⁵³ 教師教育局が UNESCO の支援により策定した Code of Conduct が National Education Reform Committee に送られ、議論されることになっており、承認されれば教員評価へのインプットとなる (教師教育局 Varadune 副局長)。

援する見込みである¹⁵⁴。

人事局による教員評価の動き以外でも、監察局がEFA-FTIの支援を受けてM&E (Monitoring and Evaluation ; モニタリング・評価) ネットワークづくりに動き出しているほか、ESQACではJICA「コミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト」からの流れを受けたEQS (Education Quality Standard ; 教育の質基準) 指標に基づくアセスメントの仕組みが既に動き出しており、相互の関係性が見えにくくなっている。

現地調査で得られた情報を、第3章で作成した「効果的な授業実践のための教員政策の概念図」に書き加えると、以下のようになる。

現地調査により、ラオスでは、2012年の教員令に端を発する一連の教員制度改革が進行中であることが明らかになり、取り組みが遅れていると考えられていた「求められる教員像の明確化」並びに「教員評価と処遇」についても、一定の前進がみられることが確認された。他方で、教育スポーツ省、ドナー双方が課題と認識している「教員養成」や「継続的職能成長」への取り組みは依然として限定的であり、外部支援に多くを期待している状況である。

また、「優秀な人材の確保」のなかでも、とりわけ僻地校への教員の適正な配置が喫緊の課題であり、さまざまな施策が打ち出されているものの、その効果は不十分であると、教育スポーツ省関係者は認めている。

¹⁵⁴ 教員のパフォーマンスを測る仕組みが理論に偏りすぎており、instrumentの設計を見ても実施に課題がありそう。校長が教員を評価することも、ラオスの教員文化になじまないのではないか、との指摘もある (Mr. Mike Lally 教育スポーツ省 Senior Education Advisor)。

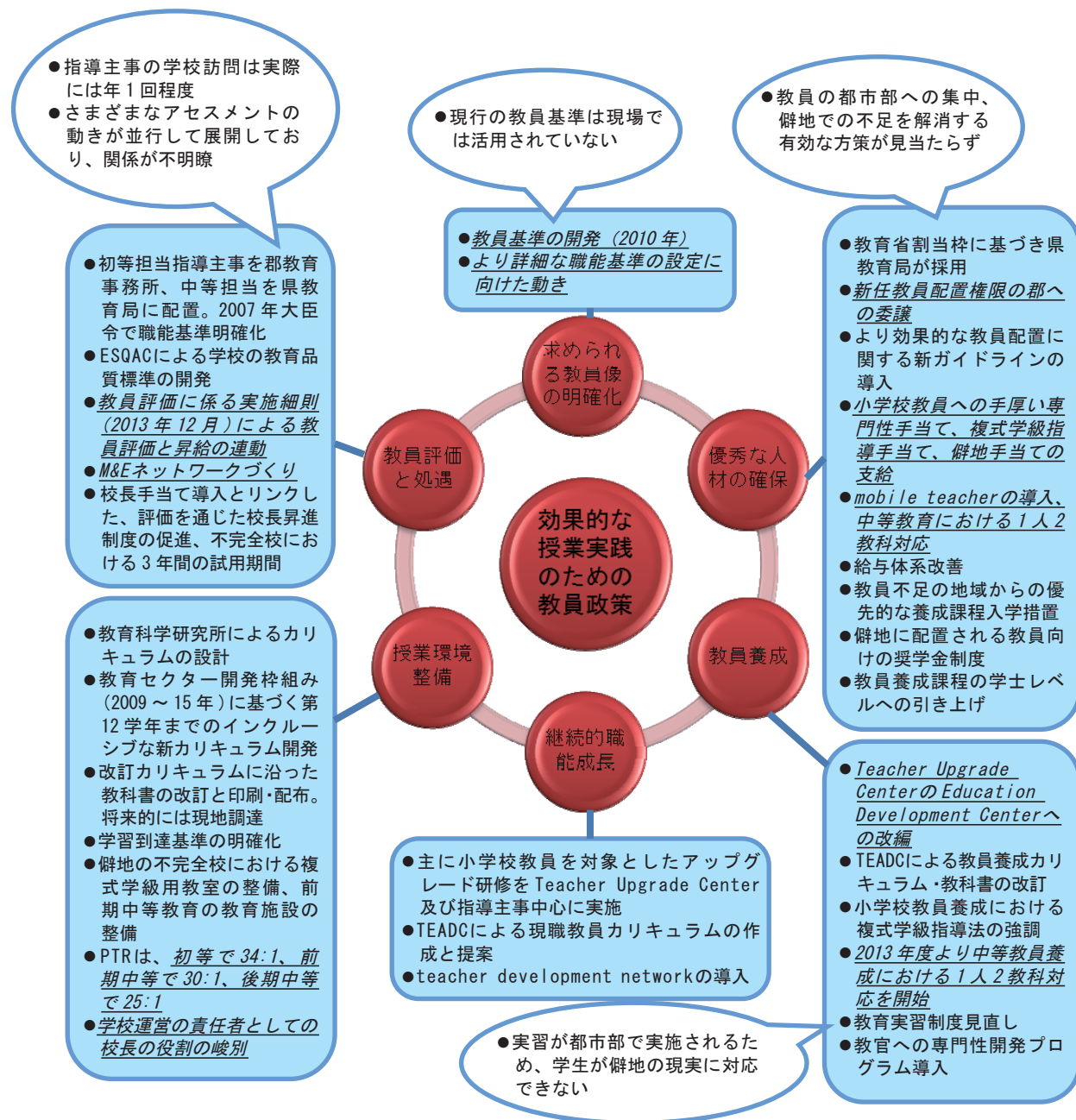


図 5-1 ラオスの教員政策及びその現状

5-1-2 ラオスにおける外部支援の実態と関係者の認識

(1) 援助モダリティ

ラオスでは初等教育へのアクセスの拡充に伴い、小学校卒業生の受け皿となる前期中等教育においても急速な拡大が求められている。文献レビューでは、これまで初等教育を中心に支援を行っていた開発パートナーにも、就学前教育、中等教育、技術教育・職業訓練 (TVET)、高等教育等への移行を検討している機関があることが判明していた。

現地調査で訪問できた6つの援助機関担当者は、2013年10月に発表された現「教育セクター開発計画 (2011～2015年)」の中間レビュー結果や、現在教育スポーツ省が起草

中の次期「教育セクター開発計画(2016～2020年)」を意識して、新たな支援内容の立案・詳細設計を行っているところであり、おおむね① AusAID と EU は連携して初等教育の大型プログラムを立ち上げ、②世銀と UNICEF は就学前教育に移行、③ ADB は従前からの中等教育を継続、という方針が確認された。

他方で、援助モダリティの変化についての議論は聞かれず、これまでと同様に、主流のプロジェクト型支援と、EFA-FTI 触媒基金や UNESCO によるセクター財政支援の共存が続くと考えられる。

(2) 財政支援型援助

1) UNESCO

UNESCO は政策立案への支援を行っており、「教師教育戦略・行動計画 (TESAP)」のレビュー¹⁵⁵や中等教育戦略策定、教員の行動規範 (Code of Conduct) 起草を支援した実績がある。

担当の Ms. Anuje Sirikit によれば、ラオスにおいては、教員政策の6つの柱のうち「教員養成」が最も重要であり、ほかに挙げるとすれば、「継続的職能成長」「優秀な人材の確保」「教員評価と処遇」とのことである。

現行では、教師教育に係る具体的な支援政策は、TESAP 以外にはないものの、現行 TESAP (2011～2015年) は2012年教員令に基づく教員改革より前に策定されているため、アイデアの羅列のようになっており、妥当性の面で課題があると考えている。教師教育局からは、既に次期 TESAP (2016～2020年) 策定への支援を要請されており、その重要性は認識しているものの、Teacher Education Qualification Framework [全国資格フレームワーク (NQF) の教員版] へのインプットとして、「教員資格の現状に関するレビュー」を実施することにも意義があると感じている。僻地の小学校にはまだ5+3教員 (小学校卒業後に3年間の教員養成) もおり、9+3、12+2、12+4 とさまざまなレベルの教員が並存しているからである。TESAP の中間レビューの内容も検討しながら、UNESCO として TESAP の策定支援を行うかどうかを判断したい、とのことである。

(3) 非財政支援型援助

1) AusAID

AusAID は初等教育を対象に、僻地における教育改善を目的とした支援を行ってきた。

担当の Ms. Julie Hudson によれば、学校補助金に向けられる予算を増やすためにも、教員数や配置の適正化といった「優秀な人材の確保」への取り組みが重要と認識しているとのことである。また、中等教員への支援は限定的であることから、1人2教科対応のための「教員養成」支援も喫緊の課題である。「教員の評価と処遇」については、ADB が枠組みを提示しているが、実施にはかなり大きな支援が必要と考える。AusAID としては ASLO (Assessment of Student Learning Outcomes ; 生徒の学習達成度評価) への

¹⁵⁵ 教師教育局の Mr. Maaly Vorabouth によれば、TESAP の中間レビューは実施上の制約もあり5県のみを対象としたが、予算があれば、2014年は全国で実施したい、とのことであった。また、2015年には終了時評価を実施する予定である。

支援をしていくが、その活用には課題も多い¹⁵⁶。

次期支援戦略である Education Delivery Strategy for Laos (2013-2018) は既に内部審査が終わり、2月第1週には最終化される見込みであり、予算総額もその際に確定することである。最終決定ではないが、EUもAusAIDのプログラムに資金を拠出する方向で話が進んでおり、支援が初等レベルに集中してしまうことを懸念している。特に、前期中等には教師教育等において支援ギャップがあると認識しており、AusAIDの次期プログラムにおいても、第2フェーズでは前期中等レベルを含む方向で検討している。

本国の政権交代後も、教育がAusAIDの支援の重点分野であることに変わりはないが、今後は、奨学金の支給や大学間連携といった高等教育サブセクターに移行していく可能性が高いとのことである。地域的には引き続きアジア大洋州が対象となる。

2) EC

ECはこれまで、世銀や日本とともに、両教育レベルを対象とした一般財政支援（主に学校補助金）などに関与してきた。

担当の Mr. Jean-Bernard De Milito によれば、初等教育の大きな課題は残存率の低さである。また、教員給与の上昇により、非給与予算の割合が劇的に低下していることも頭の痛い問題である。いろいろな意味で「優秀な人材の確保」内の教員配置がボトルネックとなっており、教育スポーツ省に改善の必要性を指摘したいところではあるが、非常に政治的要素が強く、見合わせている。

EUも現在次期プログラムを策定しているところであるが、AusAIDと連携する予定であり、初等教育が支援対象になる。現在予算の承認を待っているところであるが、教育セクターへの予算は、2014～20年で6,000～7,000万€程度（すべて無償）になる見込みである。2014～15年はEUの支援を教育セクターに集中することから、2,500万€が投じられる。

3) 世銀

世銀はこれまで、初等教育を対象としたカリキュラム・教科書改訂やINSET、EFA-FTIを通じたセクター財政支援、両教育を対象とした一般財政支援（主に学校補助金）等に関与してきた。

担当の Ms. Omporn L. Regel は、「教員養成」と「継続的職能成長」への支援が効果的であると認識しており、「教員養成」においては、学校現場とのアラインメントの弱さ、非ラオ語少数民族へのラオ語教授法が、「継続的職能成長」においては、プロジェクトによる研修以外の取り組みがないこと、を課題として挙げていた。

世銀の次期プログラムでは、EFAで取り組みを始めた就学前教育のパイロットを拓げる方向で検討を進めている。AusAIDのDelivery Strategyを読んでも支援の詳細が分かりにくく、教師教育で具体的に何をしようとしているのかが不明瞭であることから、お互いのプログラムについての理解を深めるため、会合をもつ必要がある、とのコメントがあった。

¹⁵⁶ ad hoc に実施され（3年に1回程度）、サンプル数も少ないことから、経年的な変化を追うことが難しい。また、郡レベルのデータがなく（州レベルのデータのみ）、郡ごとの数値の推移を比較できないといった難点もある。

4) UNICEF

UNICEF はこれまで初等教育を対象とし、教員や指導主事への複式学級の指導法に係る研修を実施してきた。

面談した Ms. Emmanuelle Abrioux は、ラオスにおいては、「教員評価と処遇」が最も重要であると認識しており、教員の採用・昇進・勤怠管理など、あらゆる側面で「ムチ」がないことを理由として挙げている。また、「授業環境整備」内の校長のリーダーシップについても、全体の基礎になるものであり非常に重要とした一方で、「継続的職能成長」への支援は、費用の割には効果が乏しいとの見解が示された¹⁵⁷。

AusAID の次期プログラムにおける初等教育への支援規模が圧倒的であることから、今後開発パートナー間の活動調整が大きな課題になると認識しており、UNICEF としては就学前教育への支援に切り替える。従来 UNICEF は初等教育における教師教育のプロジェクトも実施していたが、今後は知的貢献のみを行う、とのことであった。同時に、前期中等教育サブセクターへの関与がかなり限られていることには懸念が示された。

5) Plan International

Plan International は、2010 年よりボケオ県 3 郡を対象とした **Strengthening Local Governance and Participation for the Realization of Children's Right to Education** を実施している。

担当の Mr. Somxay Inthasone は、ラオスの現状にかんがみると、6 つの柱のなかでは、「教員養成」と「継続的職能成長」(“two mothers”) の連携不足が大きな課題であると考えている。教師教育局は多くの政策をつくっているが、実施に結びついておらず、両者はいずれも学校現場の現実に即していない、とのことである。

Plan International が実施するボケオ県 3 郡対象のプロジェクトでは、国境を超えたタイ側で同じ少数民族が通う学校との姉妹校提携を進めている。教員は、サバナケットで JICA 「理数科現職教員研修改善プロジェクト (ITSME)」の研修を受けたのち、実際にタイの学校に 1 週間行き、タイ人の教師とペアになって、少数民族にどのようにタイ語を教えるかを実地で学ぶ。その後、ラオスでは、指導主事が学校を巡回し、新しい教授方法や教材を紹介している。タイとラオスは政治的には緊張関係にあるが、タイ地方政府の協力を得ながら慎重に進めている。

JICA の支援については、教員養成カレッジの若い教官が海外研修を受け、新たな知識を身に付けて帰ってきても、配属先に戻ってくると、校内の年功序列に邪魔をされて、変化を起こすことは難しい。知識だけでなく、価値を理解できるようにすることが重要ではないか。こうした年功序列の文化を勘案すると、JOCV の配属にあたっては、年輩の教員経験者を教員養成カレッジに配置すると効果的ではないか、との助言があった。

以上に述べてきた開発パートナーの認識をまとめると以下ようになる。

ラオスでは、2012 年の教員に関する首相令 177 号や「教育セクター開発計画 (2011 ~ 15 年)」に係る政策マトリックス、「教師教育戦略・行動計画」等により、政策的な位置づけは明確化

¹⁵⁷ 同行していた水野専門家より、それぞれの柱は相互作用により効果をなすものであり、単体でとらえるべきではない。例えば、継続的職能成長については、校内研修も重要であるが、そのためには学校運営計画内に位置づけられることが不可欠であり、校長のリーダーシップが前提条件になる、とのコメントがあり、Ms. Emmanuelle Abrioux も同意。

されているものの、その実施において課題が多い、というのが開発パートナーに共通する見方である。

現状では、「効果的な授業実践のための教員政策」の6つの柱のすべての側面が不十分である、との意見が多数を占めているが、なかでも「教員養成」については、教官の能力強化、養成カリキュラムの見直し、教育実習の見直しなどへの早急な取り組みが必要との認識が示されている。続いて、体系的な「継続的職能成長」の欠如や、「優秀な人材の確保」の一環としての教員配置の適正化に言及する関係者が多かったが、後者については、高度に政治的な問題であり、外部からの支援は難しい、とのことであった。

5-1-3 ラオスにおける注目すべき取り組み

(1) 2012年首相令177号(教員令)を核とした教員改革

ラオスでは、2012年の教員に関する首相令177号(以下、「教員令」と記す)を核とする一連の教員改革の途上であり、教員の待遇改善や教員配置の適正化、教員評価と昇給との連動といった直近の動きは、本教員令に準ずるものである。

本プロジェクト研究の分析対象国のひとつであるインドネシアでも、国会承認を得た2005年教員講師法を契機として、教員の職能基準の明確化や教員の待遇改善、教員配置の適正化、体系的継続的職能成長プログラムの構築、教員評価と昇給との連動といった一連の教員改革が進められており、その成果についての検証も進んでいる¹⁵⁸。

両国には、都市部での教員過剰と僻地での教員不足の同時進行をはじめ、共通する課題も多く、ラオスで政策的な取り組みを強化している初等レベルでの複式学級指導の拡充、中等レベルでの1人複数教科担当の導入は、インドネシアでも採用されている。こうしたことから、ラオスは先行するインドネシアの「成功」と「教訓」から多くを学べる可能性があると考えられる。

しかしながら、ラオスにおける教員改革には、公共財政管理能力の不足が影を落としている。教育セクターの効率性を高めるために教員の余剰を解消すべき、との「教育セクター開発計画」中間レビュー提言を受け、教育大臣令により2013/14年度の教員養成課程の割り当てを半分にすることとしたものの¹⁵⁹、他方では、2013年に監査を受けた県に実際には存在しない「幽霊教師」が多数登録されていることが判明し、データベース管理のずさんさが明らかになっている¹⁶⁰。また、教員を含めた公務員の待遇改善のための給与引き上げが決定されたものの、税収の見積りが甘かったことから、公務員給与は2013年8月から凍結されている。しわ寄せは、学校補助金にも及んでおり、2013/14年度に生徒1人当たり50,000kip配賦される予定であったが、実際には20,000kipしか配賦されず、現場は混乱している¹⁶¹。

¹⁵⁸ The World Bank and the Kingdom of Netherlands (2014) “Teacher Reform In Indonesia: The Role of Politics and Evidence in Policy Making”. Washington D.C. に詳しい。

¹⁵⁹ 開発パートナーからの提言は、今後数年間の教員養成の凍結であった(Mr. Mike Lally 教育スポーツ省 Senior Education Advisor)。

¹⁶⁰ 現地での新聞報道による。該当県だけで「幽霊教師」の給与は年間で300万USDに相当するとのこと(Mr. Mike Lally 教育スポーツ省 Senior Education Advisor)。

¹⁶¹ UNICEFは学校補助金が計画どおり配賦されるという前提に基づいて活動計画を立てているが、現状のように全額配賦の見通しが立たないと活動に支障を来すとのことである(Ms. Emannelle Abrioux)。

(2) 教員の職能基準の詳細化に向けた動き

現在ラオスでは、教員評価制度の整備・実施に向けた取り組みが進められており、UNESCO の支援により教師教育局が策定した教員行動規範 (Code of Conduct) も教員評価へのインプットのひとつと位置づけられる。その一方で、本来教員評価の土台となるはずの、キャリア階梯に即したかたちでの教員の職能基準の詳細化への取り組みは遅れている。

教師教育局は 2010 年に策定された教員基準をキャリア階梯に即したかたちでより具体化し、「教員養成」や「継続的職能成長」における指針としたい、という意向を示している。両者の連携不足という現状を打破するためには、関係者が同じ尺度 (求められる教員像) を共有する必要があることは言うまでもない。

現在のところ、UNESCO が「教員資格の現状に関するレビュー」を実施する可能性を示唆しているものの、職能基準の詳細化への支援を正式に表明しているドナーはいない。詳細化のためには、教師教育局と ESQAC の間での調整¹⁶²が必要となるが、JICA はこれまでの支援を通じて両者と良好な関係にあり、適任と考えられる。

(3) 非ラオ語少数民族への教授法改善の具体策

前述の中間調査レビューでは、小学校低学年の残存率を高めるため、非ラオ語少数民族への教授法を改善する必要性も指摘されている。この点に関しては、AusAID をはじめとする多くの開発パートナーが優先課題と認識しており、教員養成や就学前教育における取り組みを行うとしているが、具体的な方法には乏しいという印象を受けた。こうしたなか、Plan International が国境を超えたタイの地方政府と連携して行っている取り組みは、大変興味深い。これは、タイ語とラオ語がよく似ており、またタイでは学校ごとの事情に合った授業 (少数民族への対応など) が行われていることから可能な支援であるが、南南協力を検討する際の視点としてもユニークであると考えられる。

<参考文献>

Government of PDR Laos (2012) Prime Minister Decree on Teachers (No.177) .

Ministry of Education and Sports (2013a) Education Sector Development Plan 2011-2015, Midterm Review, Draft Final Report.

Ministry of Education and Sports (2013b) MTR ESDP Teacher Education (Quality) Sub-sector Report.

¹⁶² ESQAC は現在、高等教育機関版の Learner Standard ともいえる NQF の策定を進めている。学位レベルごとの学習到達目標を明らかにすることで、各教育機関が提供する学位プログラムの品質管理を行うことができるようになり、大学間での単位の認定や教員資格アップグレードの際の事前学習認定 (RPL) も可能になる。他方、NQF の整備が遅れたこともあり、教師教育局は教員養成カレッジのプログラムについて、独自の Learner Standard を設定してきた。ただ、教員の資格要件が学士相当となったことを受け、教員養成カレッジが提供している教師教育プログラムも NQF に整合させる必要が生じている。この点について、教師教育局との協議が始まったところである。

5-2 ザンビア

5-2-1 ザンビアの教員政策の実態と関係者の認識

(1) 求められる教員像の明確化

ザンビアには教員の能力基準を明確にした独立文書がなく、教員養成カリキュラム (Teacher Education Curriculum) に、一般的な資質のリストが存在しているのみである。しかし、これらの教員の資質を参考に教員養成課程や現職教員研修の内容が作成されるようになることを意図しているようである。教育省で教員教育を管轄する教員教育専門部局 (Teacher Education & Special Services : TESS) では、これ以上の独立した文書を作成する予定は今のところないということである。

一方、2013年に制定された Teaching Profession Act の下、教員の専門職化を図る目的で教職評議会 (Teaching Council) が設立されている。この教職評議会は、教員の専門家登録と登録更新を行い、更新に際しての審査を実施するということである。この審査のために職能基準やモラル面での基準、例えば継続的職能成長 (CPD) に参加した時間数や、規律面での条件などが必要となってくると思われる。まだ設立されたばかりであるが、2014年半ばには教職評議会が機能するとされていることから、Teacher Competency Framework に匹敵するものが必然的に作成されるということである。このように、「望ましい教員像の明確化」分野に関しては、新設された教職評議会が教員基準を作成するかどうかが今後の動きに注目する必要がある。

(2) 優秀な人材の確保

近年、公務員給与の10%増額に準じて教員給与も増額されたのではあるが、他の公務員も同じく増額しているため、これにより特に教員という職業への魅力が上がったわけではない。ただし、今まで民間セクターに流れていた人材が公務員という職業に魅力を感じつつあるということである。しかしながら、この給与増額政策の影響で2013年9月以降公務員の新規採用がストップしている状況である。

教員養成課程への入学要件が引き上げられたことによって、これまでは誰でもが教員養成課程へ入学できたところ、ある一定の良い成績を修めた優秀な者だけが入学できるようになり、教員養成課程の生徒の質が上がっているという印象があるとのことである。ただし、入学必要条件を満たす生徒数が意外と少ないということである。同様に、初等・中等教員資格 (教員養成課程での修学期間及び取得学位レベル) の引き上げにより、一定の教員課程を修了した者だけが教員になれるようになったという点で、教員の質を上げる効果があると思われるとのことである。

ザンビアの小学校のうち、コミュニティスクールの割合は全体の20%にもものぼる。これらの学校では、教員はほぼ無給に近いボランティア状態で、必要な資格をもたないまま教えている教員が半数以上存在することから、コミュニティスクールの質や教員不足について無視できない状態になっている。今までは政府校の教員にのみ必要最低資格が適用されていたが、2013年の Operational Guideline for Community Schools によると、今後は政府登録のコミュニティスクールの教員もディプロマ資格が必要となるということである。これに伴い、コミュニティスクール教員に対し、必要最低要件を満たしている教員には優先的に教員養成校に入学を認めることや、教員経験年数がある程度考慮して、要件を満たさな

い場合でも教員養成課程への入学を許可することも検討されている。

僻地手当として支給されている給与の20%増額は、インセンティブとして有効でないということである。教員にとっては給与額よりも、僻地における住環境整備の方が重要と認識されているらしい。よって、この給与20%増額に加えて15州では教員住宅(ソーラー発電、給水設備付き)の建設を進めており、これによるインセンティブ効果が期待されている。

教員配置に関しては、多くの問題点が指摘されている。まず、教員が実際教員として働いている学校と、給与制度上配置されていることになっている学校が必ずしも同じでない場合があるということである。都市部勤務を好む教員は僻地の学校に配置されても、実際は都市部に近い別の学校で勤務していることが多々あるようである。この点は、関係者が見て見ぬふりをしている状況で、一向に解決がなされないという。また、学校建設終了の時期と教員の配置時期に長いタイムラグがあることも問題ということである。つまり、学校が新規建設されても、その学校に教員ポストができ、採用された教員が実際配置されるまでに時間がかかりすぎているということである。このように、効率的な教員配置に係る問題が浮かび上がってきたが、これらの問題を解決するような施策は現段階では存在しない。

(3) 教員養成

教員養成校のインフラ整備が現在進行中である。3つの国立大学に加えて新しい大学が2つ建設中である。また、既存の教員養成校は改装や実験室の増設、学生寮の建設を行っているところもある。これら最近のインフラ投資は、選挙を間近に控えた政治家の思惑から行われているところが多く、目に見える効果を重視し、大学のインフラ整備が優先されているとのことである。このように教育省の予算の優先順位が大学教育サブセクターへ向けられている影響で、小・中学校サブセクターへの予算振り分けが著しく減少していることは憂慮すべきことであると、教育省職員・ドナー関係者の間で共通して認識されている。一方で、教員養成課程の必要修業期間が延びたにもかかわらず、教室の増設が十分に行われていないことから、講義を行う教室が足りていないのが現状である。教員養成校のインフラ設備強化は必要であるといえる。

教員養成校の講師は採用基準(10年の教員経験とDegreeかMater保持)を実際に満たす人材が少なく、講師数不足の状態である。しかし、これに対する対応は現在なされていない。また、例えば中等教員であった者が就学前教育の講師になっているなど、講師の経歴や専門分野に応じて人事が決定されていない場合が多々あり、これが教員養成課程の質を下げているということである。

教育実習では指導官が生徒の実習をモニタリングすることになっているが、実際は行われていない。実習として生徒たちは近隣の小中学校へ派遣されるのであるが、メンターが指導することもなく、現場では教員不足を補うマンパワーとして利用されているのが現状である。このように、せつかくの現場で授業を行う経験であるはずの教育実習の機会が有効利用されていない。さらに言えば、教員養成課程と小中学校との授業研究等の学術交流がほとんど行われていないのが問題であるという意見もあった。交通手段不足などから継続的に交流を行うことが困難ということであるが、養成課程の授業研究の一環として実施

できれば質の向上につながるであろうと思われる。

教員養成課程の内容はこれまではタイトルだけが統一して決められており、内容に関しては各教員養成校・大学が独自に決定していた。しかし、教員養成課程のカリキュラムが新たに導入されることによって、内容に統一性をもたせることができるという点で、これからの教員養成課程の質管理に役立つと思われる。特に、これまでは教員養成課程の内容はあまり実践的でなかったことが問題であったが、新カリキュラムの中に教授法、リサーチ・メソッド、ガイダンス&カウンセリングなど実践的な内容が追加されている。この点も教員養成の質向上に資すると思われる。

教員養成校における生徒の最終試験結果の成績が芳しくない点に関して、学習評価方法及び教授法に問題があるという指摘があった。養成校での課題レポート等の継続的評価での成績は良いが、最終試験では成績が悪いというケースが多く、ここから分かることは、生徒が試験科目の内容を結局は理解できていないということであろう。養成校の授業は一方的な講義形式であり、試験もその後のフォローがないのが現状である。形成的評価を行って学生の学習プロセスを支援していくような方法を取っていく必要がある、という意見もあった。これは、実際教員養成校だけでなく、小中学校を含むあらゆるレベルの教育機関に言えることであろう。

(4) 継続的職能成長

ザンビアの CPD は主に学校ベースで行われている。教員にとって生涯学習を続けることは職務上の義務となっており、教員や学校関係者にも一般的にそのように理解されていることから、CPD 参加が昇進につながるなど、教員の CPD 参加に対する明確なインセンティブあるいは強制する制度が存在しないにもかかわらず、比較的活発に実施されている。しかし、州や郡にて教育事務所長などが独自に、「CPD をしていない教員は昇任申請を受け付けない」「CPD を熱心に支援していない校長は校長会などの要職に就かせない」といったルールをその地域内で設定しているところもある。

教育の質向上が重要であるとの認識から、教育省内で CPD に予算を増額するかどうかが現在議論されている。ただし、教育省には財務省からの予算が少額ずつ、しかも時期が年度の後半にまで遅れて送金されることが多々あり、実質的に期待できない。よって教育セクタープールファンドの資金を学校ベースの現職教員研修 (SBCPD) に充てるのが理想的と、教育省では考えているようである。

コミュニティスクールでは 65% の教員が必要な資格をもっていない。そのため、Operational Guideline for Community Schools (2013) によると、近隣校で SBCPD やその他の現職教員研修が行われる場合、コミュニティスクールの教員もそれに参加して研修を受けることと規定している¹⁶³。また、さまざまな機関によって実施されている基礎的な教授法についての研修を教育省が認証し、コミュニティスクールの教員がその研修を受けることができるようにすることになっている。ここでは、各種援助組織によるコミュニティスクール教員に対する研修が乱立し、教育省の SBCPD と混在して非効率であったところを、

¹⁶³ これに加えて、教育省からは州教育事務所にコミュニティスクールインフラ支援資金が支給され、州で選ばれたコミュニティスクールは増改築などのインフラ設備建設を行うことができる。

今後はコミュニティスクール教員対象の研修は教育省のコーディネーションを通して実施しなければならないことになっており、全体として研修の効率化が図られているようである。

(5) 授業環境整備

新カリキュラムが2014年1月に導入されたが、この内容を反映させた教科書がまだできていないうえに、CPDも学習評価もこれに準じて改訂されていない状況にある。教員養成課程カリキュラムに関しては改訂ドラフトが存在するが、まだ導入されていない¹⁶⁴。カリキュラム導入に併せた他の分野の改訂作業の時期などの計画がされないまま、カリキュラム改訂だけが先行しているということである。このように、各分野同士のコーディネーションがなされず、また予算づけもまばらであるのが現状である。カリキュラム、教科書、教員養成課程、教員研修、学習アセスメント内容が計画的に改訂される制度の構築が今後必要になってくると思われる。実際、このように認識している関係者が複数存在した。

小学校無償教育の礎として実施されているはずの学校補助金であるが、この制度はうまく機能していないようである。前述のとおり、教育省内での予算配分優先順位が低くなってしまっていることから、学校補助金の額が大変少なくなっていることが問題であると多くの関係者が考えている。1校へ渡る金額は年間平均約14万円相当で、学校維持費としては到底足りていない。金額は子どもの数で決定されているのであるが、地方の小学校は人数が少ない場合が多く、よって受け取る額も平均よりも更に少額になってしまっている。このような場合、銀行のある町までその資金を受け取りに行くための交通費などの方が高額になることもあり、実際に受け取りに行かないケースもあるという。教育省内では、学校補助金を人数で決定するのではなく、1校の必要最低維持費を割り出してその額をベースとして金額を決定するべきだという議論もあり、必要維持費に係る調査を行おうとする動きがある。

教育省から州へ送金された学校補助金のうち20%は必ずコミュニティスクールへ支給するという決まり¹⁶⁵が存在する。しかし、これに関しても公立校と同じく金額が少なく、また教員給与に使ってはいけない規則があるので、教員を雇用することもできず、実際はあまり役に立っていない模様である。

(6) 教員評価と処遇

年次パフォーマンス評価制度（Annual Performance Assessment System : APAS）という制度が全公務員の勤務評価として導入されているが、効果的に機能しているとは言い難い。APASはオープンアセスメント制で、自己の評価について上司と話し合ってから決めるプロセスが必要とされるが、この点がザンビアの文化的背景にマッチせず、公務員からの反発があり、実質的に機能はしていない。

¹⁶⁴ カリキュラム改訂の政策対話に TESS が入っていなかったため、教員養成課程のカリキュラムとリンクして同時に改訂できなかったという経緯がある（DFID 聴き取り）。

¹⁶⁵ 教育省内では、この20%の規定を変更し、政府支援校とコミュニティスクールが同等に学校補助金の支給を受けられるようにしようとしているところである（教育省聴き取り）。

上記とは別に教員管理制度（Performance Management System）として、基準行政官が担当地区の学校を回り、教員のパフォーマンス評価をする制度が存在する。しかし、基準行政官2名が1,000人以上の教員をモニタリングしなければならないというのが現状で、実質機能していないようである。

このように教員評価制度はどちらも機能していないようである。しかしこのような状態でも、校長による教員マネジメントが学校レベルで確実に行われれば、教員のパフォーマンスも向上し、子どもの学習達成度も高くなると、教育省や援助関係者は共通して認識しているようである。例えば、設備の面では明らかに劣るコミュニティスクールの子どもたちの方が政府校の子どもたちよりも成績が良い場合があり、これは教員や校長のコミットメントがあり、規律正しくマネジメントが徹底されていたからではないかと考えられている。

実際、校長の質向上のための校長研修（Education Leadership and Management Training）が実施されているのであるが、小規模に行われているだけで、更なるスケールアップが必要との見方が多い。さらに、校長自身が教員の子どもへの教授パフォーマンスを評価するのであるから、マネジメント技術だけでなく、校長も子どもへの教授法に関する研修を受ける必要があるという意見もあった。

子どもの学習成果アセスメントに関しては、成果・能力主義に基づく新カリキュラムが導入されたにもかかわらず、試験内容が、必ずしもカリキュラムのめざす知識や技術の習得度を測るようなものに改訂されていない¹⁶⁶点が問題視されている。試験を作成するExamination CouncilはTESSと積極的なコーディネーションを行っていないのが現状であるが、今後は必要となってくると思われる。

¹⁶⁶ 近年の「教育の質調査のための南東部アフリカ諸国連合（SACMEQ）」の調査結果を基に、Examination Councilでも知識詰め込み型の教育やそれを測る試験では不十分であるという認識が生まれつつあり、昨今の問題には文章題が増やされているようである。

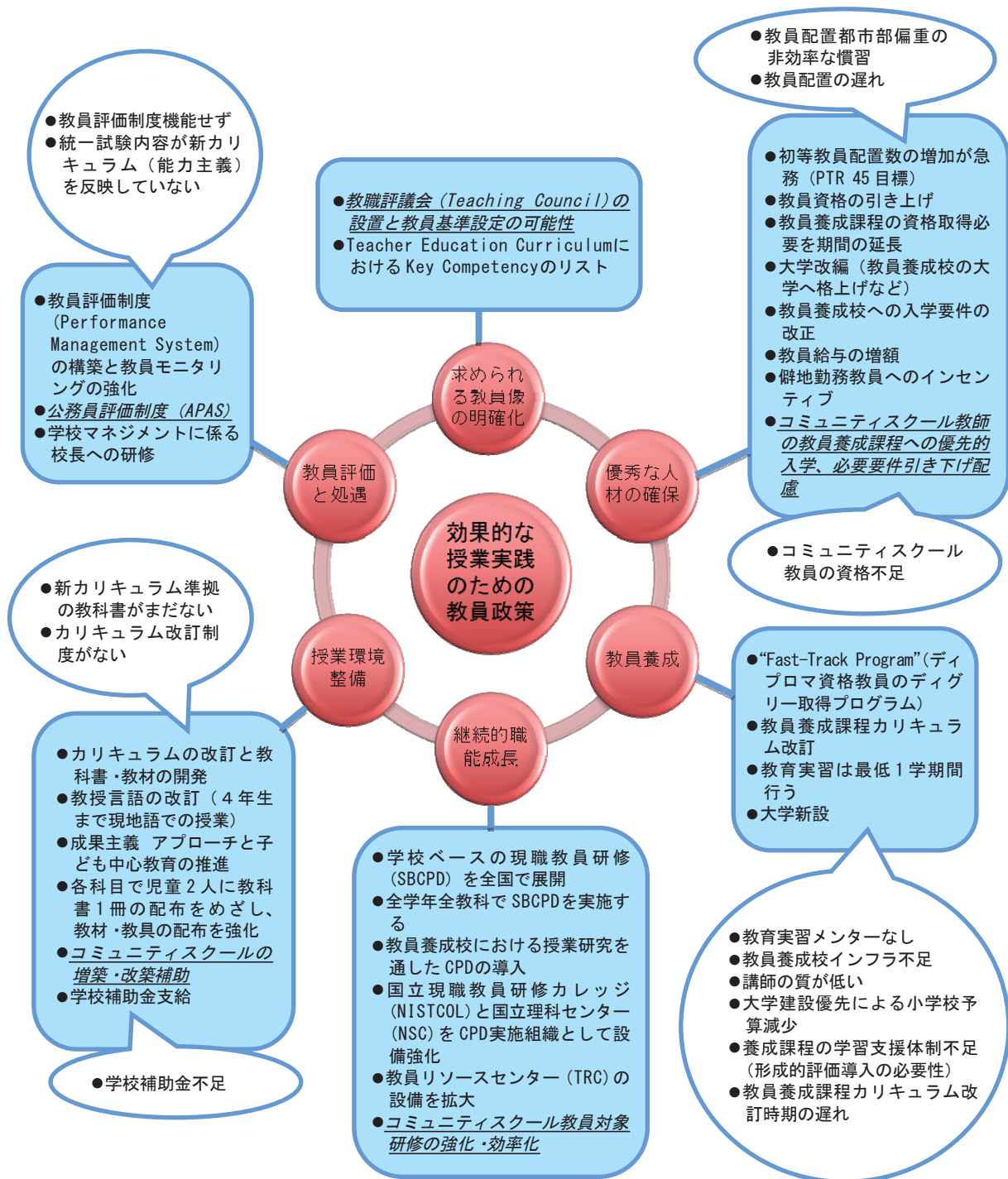


図 5-2 ザンビアの教員政策及びその現状

5-2-2 ザンビアにおける外部支援の実態と関係者の認識

(1) 援助モダリティ

ザンビア合同援助政策 (Joint Assistance Strategy for Zambia II 2011-15, JASZ II 2011) に基づくドナーとザンビア政府との協力関係が存在し、Joint Annual Review やドナーコーディネーション会議などが開かれ、援助協調に関する協議が行われている。

(2) 財政支援型援助

現在教育セクタープールファンドに参加しているのはアイルランドと JICA だけである。DFID と USAID は個別に財政支援を行っている。以下にアイルランドと DFID について支援の実態と関係者の認識について述べる。(USAID はプロジェクト支援のセクションで扱う。)

1) アイルランド

アイルランドは、世界的に開発援助対象国の数を絞って支援しており、それはアイルランドと対象国の歴史的背景等を考慮して選定されている。ザンビアは、最初にヨーロッパからザンビアに来て教会・学校を建てたのはアイルランドの宣教師であったという経緯から選ばれている。アイルランドは、プロジェクト支援を行っていない。その理由は、政策レベルで影響力をもたない形態のプロジェクトは、実施後に相手国に残るものが少ないという認識があるからということである。プールファンドに投資して、教育省に対して政策面でアドバイスしたり、焦点を正したりすることができることや、そのプロセスによって政策レベルで人材の能力強化を行うことができることの方が効果的と考えているようである。

プールファンドの用途は、教育省の意向でカリキュラム改訂に伴う教科書・教材の作成・配布及び教員教育に、またアイルランド側の意向で学校補助金¹⁶⁷にイヤマークされている。

アイルランドの教育アドバイザーの意見では、最も問題のある優先順位の高い分野は、「教員評価と処遇」で、存在する2つの評価制度がどちらも機能していないことを憂慮していた。次に優先順位が高い分野は「優秀な人材の確保」と「教員養成」であり、必要最低資格を上げてより高い資格を取ったとしても、その人材が子どもに分かりやすく教えられるとは限らないという点を問題だとしていた。つまり、教員養成課程の内容が、確実に教授法を身に付けさせるものではないということである。次に優先順位が高いとされたのはコミュニティスクールへの支援である。政府からの限られた支援(SBCPDへの招待、近隣校からの教科書配布、限定された補修工事など)だけでは不十分であるという意見であった。

2) DFID

DFID は過去に一般財政支援を行ってきたが、政府の説明責任が果たされず、結果も望ましいものではなかったという経緯がある。よって、現在はセクターを絞って支援することにしている¹⁶⁸。現在プールファンドには参加せず、個別に財政支援を行うると同時に、教育のためのグローバル・パートナーシップ(GPE)の監督機関(Supervising Entity)としてGPE資金の管理も行っている。

DFID は、教育セクターを財政支援することにより、政策レベルで影響力をもつこと

¹⁶⁷ 学校補助金については、その効果を測るために、JICA と教育省との協議を経て支援対象州を2～3に絞る予定である。

¹⁶⁸ DFID は2003年から2007年にかけてセクタープールファンドに財政支援していたが、その資金が政府により不透明な目的で使用されてしまったため、ザンビア政府からの返金を待っている状態である。同様にGPEの資金も不透明な目的で使用され、返金待ちである(2014年1月現在)。これらの返金がなされて初めてDFIDとGPEは今回の財政支援を実質開始すると思われる(Dr. Chileshe, JICA Zambia 聴き取り)。

ができるということを重要視している。政策対話を通して本来配分されるべき資金を予定箇所へ確実に配分し、また Disbursed-Linked Milestone (DLM) を設定することで、対象分野への努力が特に重要であるというメッセージと共に優先順位をアドバイスすることができているようである。

このように DFID は政策面で実施の優先順位を監督しているのであるが、一方で JICA が理数科教員支援、USAID が識字教育支援、UNICEF が幼児就学前教育 (Early Childhood Development : ECD) 支援をしていて、それぞれ良い補完関係になっていると、現状の役割分担に対し前向きに受け止めている。また、プールファンドもプロジェクトを補完するかたちでイヤマークされて使われている現状が、効率的でよいということである。

DFID 教員政策アドバイザーにとって、外部からの支援で有効だと思われる分野は、カリキュラム改訂に関するコーディネーションということである。実際、今回のカリキュラム改訂では教員養成管轄の TESS が政策対話に参加していなかったこともあり、教員養成カリキュラムが同時に行われなかったという経緯がある。今後、カリキュラムと教員養成カリキュラム、CPD のカリキュラムと、これらの改訂作業が一貫性をもって行われるように、制度面への支援ができるのではないかと、ということであった。

次に有効だと思われる分野は「授業環境の整備」であった。教員 1 人当たりの生徒数 (PTR) が現状では 50 ~ 100 となっており、この状態ではいくら良い授業研究をして授業計画を立てて授業を行い、また形成的評価をしようと思っても、実質的に不可能である。子どもの人数に合わせて教室数を増やしていくことはとても重要で、外部支援として効果があると思われる、ということであった。

(3) 非財政支援型援助

ザンビアにおいて USAID、UNICEF と JICA が主要なプロジェクト型支援ドナーである。以下にこの 3 組織の支援の実態と関係者の認識について述べる。

1) USAID

USAID は過去 10 年間に、教員教育、研修、女子教育推進、制度強化など、さまざまな教育関連プロジェクトを行ってきたが、どれも「子どもの学力向上」につながらなかったという苦い経験があるとのことである。この経験から、何が問題で子どもの学力が向上しないのかを分析したところ、次の 3 点が不足していることが分かったそうである。それらは、①教員マネジメント、②教員による授業の準備、③効果が現れるべき要素、「子ども」に最も近い場所への投資・介入である。①は、実質教員が子どもに教えている時間が短いということで、教員が学校に来て確実に授業をするように教員管理を行うことが重要であるとの認識である。②は、教員が子どもに理解しやすい教え方で教えるように準備できていないということで、教員による授業計画、効果的な教授法が必要であるということである。③は、受益者である子どもに的確に支援を届ける、つまりここでは確実に子どもの学習能力が向上するような支援方法が必要ということである。例えば、子どもの学習状況に合わせた授業内容と方法が貧弱であるという点を解決するためにも、学習達成アセスメントによって理解ができていない

箇所を発見し、指導していくという形成的評価の導入が必要であるということである。よって USAID 教育担当官によると、外部支援が有効だと思われる分野は「教員評価と処遇」の分野、「現職教員研修」「教員養成」分野であった。

これらを踏まえて、USAID は現在 4 つのプロジェクトを実施中である。USAID のグローバル教育戦略に従って、そのうち 2 つは識字教育支援（Read to Succeed は低学年対象、Time to Learn はコミュニティスクール対象）、1 つは学校の水と衛生環境改善、そして最後に学校レベルの教員評価と子どもの学習評価とを組み合わせたパフォーマンス追跡制度（Learners Performance Tracking System ; 5 - 2 - 3 「ザンビアにおける注目すべき取り組み」参照）である。

これらのプロジェクトの中で、教員マネジメントと監督に係る研修、現職教員の言語学習指導法研修、教科書の配布も行っている。教員養成課程の段階から支援しておくという認識はあるのであるが、教員養成は現在行っていない。

USAID では開発援助において、Evidence-Based Decision Making（証拠に基づいた意思決定）、Experimental Learning（試してみた結果から学ぶこと）といったアプローチを採用している。つまり、ドナー側から解決策を提示するのではなく、教育省や州教育事務所の役人と一緒に現場に行き観察し、何が問題かを見極め、それに対する解決策を本人たちが考え、それに基づいて実施するというプロセスを支援している。これは通常の Capacity Development（能力開発）とはアプローチが異なり、政府や州の役人には既に能力があるという前提で、上記のように問題解決プロセスを提供し支援するという方法を採用しているということである。また、パイロットプロジェクトで実験的に試みを実施し、そこから得られる経験を次の段階へつなげていくという方法を取っているということである。

一方で、政府の予算配分など、政策や財政面での優先順位づけに問題があることは USAID も問題であると認識している。それに働きかけるきっかけとして、USAID はセクター財政支援プログラム（SPA）を実施している。ここではパフォーマンス・マイルストーンとその全体に占める割合が設定されており、達成されたマイルストーンの分だけ次回の資金援助が行われるという仕組みになっている。また、「教育省予算の最低 64% を基礎教育に充当する」など、予算配分の優先順位づけにインセンティブをもたせるような内容になっている。

2) UNICEF

UNICEF は「子どもに優しい学校マニュアル（Child Friendly School Manual, 2009）」を開発し、これをグローバルに展開していくという方針があることから、「子どもに優しい学校」基準を教育省の Standards and Evaluation Guideline に反映させるための支援を行っている。特に、男女別トイレ、給水設備、子どもの安全を確保するための扉、教室等の設置基準に関して、「子どもに優しい学校」基準を満たすように技術支援すると同時に基準に関して TESS を含む一部の教育省関係者への研修を実施している。また、同マニュアルの教員教育部分の内容を反映し、かつザンビアの現地事情を考慮した「子どもに優しい学校の教員補助マニュアル（Child Friendly Schools Supplementary Training Manual: Teacher Educators, School Managers and Resource Centre Coordinators, 2012）」を作成し、これを使用してコミュニティスクールの教員や校長を主な対象として子ども中心の教授法

について研修を実施した。また、コミュニティスクールを対象に「子どもに優しい学校」の建設も行っている。このように、UNICEFは独自の学校・教育基準を建築基準から教員教育まで幅広い分野に普及するための支援を行っている。

カリキュラムに関しては、UNICEFは新カリキュラムの印刷の支援をしているだけでなく、ECDカリキュラム作成の技術支援も行っている。さらに、現地語による読み物などの補助教材の提供や校長に対するマネジメント研修も実施している。

最も問題があると思われる点に関しては、教育担当官からは、教育省の予算優先順位づけが問題であるという意見が出された。前述のとおり、教育省では政治的要因から高等教育に予算が優先して付けられており、基礎教育へは十分な予算が付けられていないということである。また、政策が実施に移されるのに時間がかかることも同じく問題点として指摘されていた。予算が年度の後半になるまで財務省から教育省に送金されないことが主な原因でもあるということであった。

外部からの支援として有効であると思われるのは、①制度づくり支援と②モニタリング・評価に関する支援ということである。①の制度づくりとは、学校で実際に行われている授業や学習アセスメントの結果などを、教員養成課程の研究材料として利用し、教員養成校の学生側は、授業の改善点等を学校側にフィードバックし、同時に学生側も授業研究を行う機会を得るというものである。一般にアクション・リサーチといわれるこの研究形態を教員養成校に導入するのがよいという意見であった。②のモニタリング・評価に関しては、親を含むコミュニティの人々に、学校において教員をモニタリングしてもらうようなシステムの構築である。親が学校の維持などに関する意思決定プロセスに参加することで、親が教員に意見を言える状況をつくるのが重要ということである。一般的に私立学校では教員のパフォーマンスが良いことが多く、その結果として子どもの成績が良いのは、授業料を支払っている親が教員をしっかりと監視しているからではないか、という見方もある。公立校でも、給与を支払う政府に対し教員による説明責任があるだけでなく、子どもを任されている親に対しても説明責任があるような状態をつくると、教員のパフォーマンス維持に役立つのではないか、ということであった。

3) JICA

JICAは、2005年から「理科学研究授業支援プロジェクト(SMASTE)」とそのフェーズ2、現在実施中の「授業実践能力強化プロジェクト(STEPS)」において授業研究を導入した理数科現職教員研修の実施を支援している。このように、長年一貫して理数科における学校ベースの現職教員研修(SBCPD)に焦点をあてている点が、ドナー間で高く評価されていた。

これからのJICAの活動の可能性としては、これまでの経験を生かし、これに近い分野への支援を行っていくのが効果的であるという意見があった。例えば、教科書・教材支援を含む「授業環境の整備」や、教員養成課程の講師の質を上げる取り組みなど、「教員養成」分野への支援である。「授業環境の整備」に関しては、教科書・教材の配布、学校図書館の整備、教員養成校の図書館整備などが挙げられた。これらは常に不足しているので、外部支援としては有効かつ効果的との見方が多かった。「教員養成」分野では、授業研究を教員養成課程に導入する支援が効果的との提案があった。これに加

えて、コミュニティスクールはまださまざまな支援が必要であるので、これに対しての支援も効果的だと思われるということであった。

一方で、JICA の授業研究を通じた教員研修は、方法としてとても良いと評価しつつも、インプットが教師を経由して子どもの学習向上に達し、効果が見えるようになるまでに時間がかかる印象があるという意見もあった。教員教育が子どもの学習能力向上への確に効果が伝わっているかという点を押さえた支援内容、例えば学習達成度アセスメントを定期的実施するなどの工夫すると、資金の無駄も防ぐことができよいと思われるとのことであった。

さらに、USAID が行っている「教員のパフォーマンス及び子どもの学習成果モニタリング (LPTS)」は、Luapula 州のみで識字に焦点をあてて行われているということで、同様の取り組みを理数科系教科に関して JICA ができるのではないかと提案もあった。また、UNICEF の保健分野における ICT 技術（携帯電話端末）を利用した看護師と病院のネットワーク構築支援のような、簡単な ICT 技術を教育分野に導入し、教員マネジメントに応用するといった分野にもぜひ JICA に参入してもらいたい、という意見もあった。

5-2-3 ザンビアにおける注目すべき取り組み

(1) USAID Learners Performance Tracking System (LPTS)

USAID は Step Up Zambia というプロジェクトの一貫として、Luapula 州で学習パフォーマンス・トラッキング・システム (LPTS) という、教員パフォーマンスのモニタリングと子どもの学習成果のモニタリングを同時に行う制度を導入する支援をパイロットプロジェクトとして行っている。このシステムの導入にあたり、小学校教員、校長及びゾーン、郡、州の教育事務所関係者は USAID の研修を受け、小学校には教科書が配布された。

LPTS の仕組みは以下のとおりである。まず、Luapula 州のすべての小学校では学習アセスメント計画を含む学校戦略計画 (School Strategic Plan) が作成される。学年教科アセスメント委員会 (Grade and Subject Assessment Committee) において、教員たちは共通の授業計画に基づき、毎月第 3 週目にその月に行った学習のアセスメント項目を形成的評価となるよう決定し、校長あるいは教頭の了解を経て月末にそのテストを実施する。試験は必ず採点され子どもたちに返却され、間違っ箇所フィードバックも行われる。試験スコアは規定のフォーマットで校長に提出される。その情報は適宜取りまとめられ、校長からゾーン教育事務所、郡教育事務所、州教育事務所へと、それぞれ平均点や分析報告が取りまとめられて結果が報告される。これらはすべてマイクロソフトエクセルを使用して作成され、提出は e メールで行われるため、提出のたびに移動を必要としない。クラスの最低平均点 (Class Minimum Performance Level Required : CMPLR) は 40 点と設置され、それ以下の場合には授業改善の必要性があるということを示している。また、試験を定期的実施していないなど、定められた内容を実施できなかった場合は、パフォーマンスが満足でなかったということで、その教員・校長・郡教育事務所・州教育事務所は契約に基づいて処分されることになっている。

USAID によると、この LPTS の取り組みは、①教員マネジメント、②教員による授業の準備、③効果が現れるべき要素、つまり「子ども」に最も近い場所への介入という、これ

までザンビアの教育現場に不足していた3つの要素を補うことができるものである。ここでは管理者によるアセスメント結果についての報告が義務化されているので、それぞれのレベルで管理者がこれら一連の作業が確実に実施されていることを監督するようになる。監督が十分行われると、教員の無断欠勤や、校長の怠慢などを未然に防ぐことができる。また、定期的にあセスメントを実施するだけでなく、学年教科ごとに共通の授業計画を作成し、それに従って授業を進めるということで、計画的な授業が行われる。アセスメントによって理解ができていない箇所を発見し指導することができるので、子どもの学習状況に応じた授業内容を行うように調整することができる。また、子どもの学習達成度が、教員自身の評価として測られるということで、それが教員にとって子どもたちが理解しやすいように工夫して授業を行うインセンティブにもなる。一方、子どもたちは学習達成度を知ることができるだけでなく、教員からのフィードバックを受けて復習することができ、更なる学習達成が期待できる。

このように、子どもの学習能力向上へ向けて、この一つのプロジェクトにおいて「教員評価と処遇」「継続的職能成長」「授業環境整備」といった多方面から介入するだけでなく、子どもの学習向上に直接働きかけているという点で、LPTSはユニークな取り組みであるといえる。また、子どもの学習アセスメント結果を、子どもの学習達成度と教員パフォーマンスの2つの要素の統一指標として使用し、証拠に基づいた決定を行っている点も特異である。

(2) VVOB 教員養成校の質改善

ザンビアでは、適切な授業方法を身に付けずに卒業し、学校へ配属されてからも授業ができない教員がいることが問題となっている。この問題を教員養成課程の内容から解決する取り組みが、VVOBの支援を受けて行われている。

VVOBは国家CPDタスクチーム(The National CPD Task Team¹⁶⁹)の定期会議に参加し、教員養成校の改革すべき点について協議しアドバイスを行った。その結果、教授及び学習に関するガイドライン(A Teaching and Learning Guideline¹⁷⁰)が作成され、教員養成課程での理想的な授業と学習の質が定義された。すべての教員養成校はこのガイドラインに基づいて自己評価を行い、VVOBとタスクチームが直接学校を訪問し、ワークショップを通して各教員養成校が「教員養成校改革行動計画(Collage Action Plan)」を作成する支援を行った。行動計画には教材の開発や子ども中心教授方法の習得、効果的なICTの利用等が主に含まれていた。VVOBはこの行動計画が実施されるのを支援するとともに、教員養成校の講師の能力開発研修を行い、教員養成校におけるCPD(Collage-Based CPD)が継続的に実施されるように支援している。このCPDには、コーチング、共同学習及び研究手法、アクション・リサーチが含まれている。

ここで言うアクション・リサーチとは、教員養成校の学生が近隣小学校における授業についてテーマを決めて授業研究を行うというものである。教員になる訓練を受けている間から、より良い授業についての研究を行うことによって、教員の授業実施能力が高まると

¹⁶⁹ ザンビア大学、教員養成校代表、国立現職教員研修カレッジ(NISTCOL)と教育省がメンバー。

¹⁷⁰ 公的な政策となっていないが、教員養成校講師が参考として使用している。

して、特に国家 CPD タスクチームは、教員養成校におけるアクション・リサーチの実施能力を高める努力を優先的に行うべきであるとしている。また、アクション・リサーチを受け入れる側の小学校でも、これをきっかけに授業研究を実施することができ、より良い授業に向けて努力する機会となる。よって、この活動は、教員養成課程の学生だけでなく、小学校現場の教員、そして授業を受ける子どもたちにまで授業の質向上という利点をもたらされる、効果的で可能性を秘めたものであるといえる。

VVOB は 2008 ～ 2013 に Charles Lwanga Collage of Education など 3 つの初等教員養成校においてパイロットプロジェクトとしてアクション・リサーチの実施を支援している。また、これは国立現職教員研修カレッジ (NISTCOL) において将来的にアクション・リサーチ・コースを設立するための試験的取り組みと位置づけられている。VVOB による支援は終了しているが、この取り組みは引き続き実施される価値があると思われる。

<参考文献>

JASZ II (2011) Joint Assistance Strategy for Zambia II 2011-2015

第6章 JICAの支援の特徴と今後に向けての示唆・提言

6-1 JICAの支援の特徴

JICAの支援の特徴を述べるうえで、第4章でアジア・大洋州・中南米6カ国に対するADB、世銀、AusAID、UNICEF、JICA、USAIDの支援分野を示した表4-3～4-8、及び、アフリカ6カ国に対する世銀、DFID、USAID、UNICEF、JICA、VVOBの支援分野を示した表4-11～4-16を、後掲の表6-1のとおり整理した。本研究の枠組みは、次の6領域である。

- ① 求められる教員像の明確化
- ② 優秀な人材の確保
- ③ 教員養成
- ④ 継続的職能成長
- ⑤ 授業環境整備
- ⑥ 教員評価と処遇

上記の6領域に着目すると、表から読み取れるJICAの支援の特徴は以下のようになる。

- ・教員像の明確化の領域で、支援を行っているのは12カ国中1カ国。
- ・優秀な人材の確保の領域での支援は、対象12カ国では行われていない。
- ・教員像の明確化、優秀な人材の確保の領域ではJICAのみではなく、他の外部機関による支援も少ない。
- ・教員養成の領域で支援を行っているのは12カ国中7カ国であり、同7カ国のすべてにおいて教官の能力向上の支援があり、そのうち4カ国でカリキュラム・教材・教育実習の支援がある。
- ・継続的職能成長の領域では、特に授業改善の現職教員研修に対し、すべての対象国で支援を行っている。
- ・授業環境領域では、12カ国中9カ国で支援を行っている。ほぼすべての分野での支援を行っているが、そのなかでも教科書・教師用指導書が7カ国、学校施設・機材整備が6カ国と多い。
- ・教員評価と処遇の領域では、12カ国中4カ国で支援を行っている。他の外部機関の支援に比べJICAの支援が少ない。

全体の傾向としては、授業改善のための現職教員研修から教科書・教師用指導書、教材など教員と児童・生徒が向き合う授業の現場に対する支援が多いことが分かる。特にザンビアにおける、授業改善に係る現職教員研修分野には多くの外部機関が支援しているが、第5章で述べたように、これまでJICAは一貫して理数科の教員研修に焦点をあてている点が他ドナーから評価されている。具体的な領域ごとの支援傾向は以下のとおりである。

(1) 教員像の明確化

本領域でJICAが支援を行っているのは、対象12カ国のなかではエチオピアの1カ国のみである。「理数科教育改善プロジェクト (SMASEE)」の中で、授業評価チェックリスト並びに評価基準表の開発を通じ、求められる教員像の明確化の支援を行った。このほか対象12カ国では、JICA以外の外部機関による支援がいくつかある。ADBがバングラデシュにおい

て中等教育における教員及び校長の職能基準の導入を行っているほか、モンゴルにおいては、新指導要領に基づいた国家教員認定制度の開発を行っている。世銀はフランスと共にセネガルにおいて、求められる教員像と、教員養成で身に付けるべき知識・能力を規定した文書の作成をサポートした。ケニアでは、USAID の支援により、初等教員の職能基準が明確に設定されている “Teacher Competency Framework” が作成された。

教員の職能基準の設定を行うということは、国の方針を決めることであり、外部からの支援により実施するのは容易ではないと考えられるが、先方政府のオーナーシップを引き出しつつ、JICA による支援実施の検討の余地がある。

(2) 優秀な人材の確保

対象 12 カ国において、当該分野における JICA の支援は実施されておらず、支援を実施している機関は、世銀、ADB、AusAID など一部にとどまっている。世銀は、インドネシアにおいてオランダと共に教員資格取得プロセスにおける事前学習認定政策、及び手続きの開発を支援している。ラオスにおいては、ADB が Sida と共に初等教育を対象とした教員養成制度の改定を支援し、さらに ADB は AusAID と共に少数民族出身の初等教育修了者に対する教員資格取得を支援した。特に、教員の適正配置に関しては、都市部に教員が過剰配置されており、地方で教員が不足するという地域間での偏りは多くの国に共通する問題であるが、政治的な要素が多分にあり、是正することは容易ではないことがラオスやザンビアでの現地インタビューからも明らかになっている。

(3) 教員養成

JICA はザンビアにおいて教員養成課程の講師能力向上に係る支援を予定しており、教員としての基礎知識だけでなく、教員としての姿勢、考え方を育む教授法を身に付けさせ、授業研究に基づく理数科授業が実践可能な教員を育成する計画がある。各教員養成校で指定されているデモンストレーション校において授業研究を行い、その研究結果を更に大学での研究に役立て、また現職教員研修にもその結果を反映させたいと考えている。当該分野で JICA が支援している 7 カ国中 6 カ国は、現職教員研修と同時に教員養成校の教官を対象にし、現職教員研修のプロジェクトで開発した研修教材を教員養成課程のカリキュラムに組み込むなどして、教員養成領域と現職教員研修への支援を一体としているケースが多い。

(4) 継続的職能成長

対象国 12 カ国すべてにおいて JICA の支援が実施されているが、主として授業改善に係る現職教員研修分野の支援実績が多い。特にケニアにおいては、1998 年から継続的に現職教員研修制度の基盤整備・構築の支援を行い、研究教材の開発、「ASEI/PDSI¹⁷¹」という言葉で特徴づけられる授業方式の導入が行われてきた。理数科に特化した支援が JICA の支援の特徴であるが、12 カ国においても理数科をターゲットにした技術協力プロジェクトが実施されてきた。もう一つの特徴は授業研究である。先に述べたとおり、ザンビアやインドネシア

¹⁷¹ ケニア SMASSE のカウンターパートと日本人専門家との議論の中から生み出されたもので、生徒の積極的な参加を通じて、生きた知識を共に育てるとともに、科学的・論理的思考の発達と科学的態度の育成を促す授業に変えていこうという授業改善の方向性とそのための方法論。(Activity, Student-centred, Experiment, Improvisation / Plan, Do, See, Improvement : ASEI/PDSI)

においては、JICA の支援により授業研究が全国に普及した。その他、特徴的な支援として、ガーナにおいては、現職教員研修の受講履歴が教員評価と昇進に影響する制度となっており、まずはパイロット郡で現職教員研修モデルや実施ガイドライン、教授法、改善マニュアル、実施体制・能力強化のノウハウの支援を開始している。USAID は、ルワンダ、及びザンビアにおいて、テレビやラジオを利用した教材を開発しているが、JICA もパプアニューギニア（PNG）において理数科テレビ番組の制作により、テレビ授業による遠隔教育を支援している。

（５）授業環境整備

本領域では、さまざまな援助の枠組みにより多様な支援が行われている。教科書や教師用指導書の開発は、現職教員研修の技術協力プロジェクトの一環で行われる場合が多いが、ラオスの場合は、国別研修により教員指導書・教科書改訂を担う人材の育成を実施している。

また、無償資金協力による学校施設・機材整備や技術協力プロジェクトによる、校長研修などを通じたリーダーシップ育成や学校改善計画策定の支援が行われている。パプアニューギニア（PNG）やグアテマラ等においても草の根文化無償資金協力により機材整備が行われている。

（６）教員評価と処遇

本領域では、世銀や USAID の支援が多い傾向にあるが、それらに比べ JICA の支援は少ない。JICA による支援としては、（州・郡）教育事務所の視学官による教員のモニタリング支援と、セネガルやラオスで行われている学校運営委員会などコミュニティ（父母、住民等）による教員のモニタリング支援の 2 つに大別できる。

表6-1 対象12カ国における外部支援の状況

	教員像の明確化 teacher competency frameworkの有無	優秀な人材の確保		教員養成		継続的職能成長		授業環境						教員評価と処遇			
		資格・免許	配置	養成レベルの見直し	カリキュラム、教材、教育実習	教員の能力向上	施設・機材整備	授業改善の研修 教員研修	資格付与型研修の実施	カリキュラム・シラバス	教科書・教師用指導書	その他教材	アセスメント	学校施設・機材整備	校長研修	評価制度	評価者実施 能力強化
ハンガリー	ADB				JICA UNICEF ADB	JICA ADB	JICA ADB	JICA ADB	JICA	JICA	ADB	世銀 AusAID	世銀		世銀 ADB		
インドネシア		世銀			JICA 世銀 USAID	JICA USAID	JICA UNICEF USAID	世銀 AusAID				JICA ADB USAID	JICA AusAID	JICA UNICEF USAID	世銀		
ラオス			ADB AusAID	ADB	ADB	ADB	JICA ADB UNICEF	JICA ADB UNICEF	世銀 ADB	世銀 ADB JICA	JICA	世銀 ADB AusAID	JICA ADB AusAID	JICA	ADB	JICA ADB	JICA
モンゴル	ADB				ADB	ADB	JICA 世銀 UNICEF	JICA ADB	ADB	JICA	ADB	ADB	JICA 世銀 UNICEF	ADB	世銀	世銀	UNICEF
PNG					JICA	JICA AusAID	JICA UNICEF AusAID	ADB	ADB	JICA 世銀	JICA	AusAID	JICA 世銀 AusAID	JICA		JICA	
グアテマラ					JICA	JICA USAID	JICA USAID DFID	JICA 世銀	JICA 世銀	JICA 世銀	JICA 世銀	JICA 世銀	JICA 世銀	JICA			
エチオピア	JICA				JICA USAID	JICA USAID	JICA UNICEF DFID	JICA UNICEF	JICA UNICEF DFID	USAID DFID	USAID	UNICEF USAID	JICA			DFID	
ガーナ					USAID		JICA 世銀 USAID DFID	世銀	世銀	世銀 USAID	USAID	USAID	世銀	世銀	世銀 USAID DFID	JICA 世銀	世銀 USAID
ケニア	USAID				UNICEF USAID	JICA UNICEF	JICA UNICEF USAID	JICA UNICEF USAID	JICA UNICEF USAID	JICA UNICEF USAID DFID	USAID DFID	USAID DFID	DFID				USAID
ルワンダ					USAID VVOB		JICA 世銀 UNICEF USAID	DFID	DFID	世銀 USAID	USAID	世銀	UNICEF DFID	VVOB	世銀	世銀	
セネガル	世銀				JICA 世銀 USAID	JICA 世銀 USAID	JICA 世銀 USAID	JICA 世銀 USAID	JICA 世銀 USAID	USAID	USAID	USAID	世銀	世銀	世銀	JICA USAID	JICA 世銀 USAID
ザンビア					USAID VVOB	JICA VVOB	JICA UNICEF USAID DFID VVOB	USAID VVOB	JICA UNICEF	JICA UNICEF USAID	JICA UNICEF USAID	世銀 UNICEF USAID DFID	世銀 UNICEF USAID DFID	UNICEF USAID	USAID	USAID	USAID

6-2 今後の支援に向けての示唆・提言

これまで述べてきたことを踏まえ、今後の支援に向けての示唆・提言を整理すると以下の6項目になる。

(1) 国境を越えた学び合い

第5章で取り上げたとおり、インドネシアではラオスと同様の政策（初等レベルでの複式学級指導の拡充、中等レベルでの1人複数教科担当）が採用されている。また、ラオスの教育基準・質保証センター（ESQAC）とEUによる共同研究プログラムの中では、インドネシアへの視察が実施されている。少数民族に対する支援においては、ラオスとタイの地方政府の連携した取り組みがあることから、このような国境を越えて、共通の課題を有する国同士の学び合いは有効と考えられる。特に、属する地域が同じ場合、たとえばASEAN地域の国々のように、経済統合を控えるなど、国としての方向性に共通点もみられることから、より現実的、かつ実践的と考える。

(2) 教員配置の不均衡に対する支援

教員配置の不均衡については最も難しい領域のひとつである。ラオス、ザンビアともに、給与・待遇の改善が図られているが、教員のなり手不足は解消されておらず、逆に財政難により、給与が凍結され、新規採用がストップするという影響が出ている。両国ともに僻地手当の整備により、僻地における教員の待遇改善を図っているが、都市部勤務を好む教員が多く、都市部における教員過剰と僻地における教員不足という現状には大きな変化がない。給与・手当の改善だけでは、配置の是正は難しく、政府によるインセンティブ等の施策のみならず、学校運営委員会など、地域を巻き込んだかたちでの働きかけや、行政と地域の両方のメカニズムを機能させていくような支援が必要ではないかと考えられる。

(3) 学校とコミュニティの信頼関係構築に向けた支援

コミュニティの学校運営への巻き込みに関し、ザンビアの私立学校において教員のパフォーマンスが高く、子どもの成績が良いという点に注目したい。在ザンビアのUNICEF担当官によると、授業料を支払っている親が教員に対する目配りをし、親が教員に対し意見が言えるからではないかとのことである。本事例は、親やコミュニティにより教員をモニタリングするシステムが教員のパフォーマンス維持に寄与することを示唆している。対象12カ国では、モンゴル、ガーナ、ケニア、ガーナ、ルワンダ、セネガルなどで学校運営委員会等の組織が教員をモニタリングするシステムが構築されており、親やコミュニティが学校運営改善に関わっている。このうち、ケニアはUSAIDの支援があり、JICAはセネガルを支援している。学校運営改善という点では、JICAはラオスへの支援も実施している。これらの国では地方分権化の流れにより、行政だけではなくコミュニティが学校運営に関与している。コミュニティが学校運営に関わることで、透明性が担保された学校運営がなされ、コミュニティの学校に対する信頼が向上し、コミュニティから積極的に学校活動計画が提案されている。今後、コミュニティへの支援を通じた学校とコミュニティの信頼関係を醸成することで、教員の質向上を含めた学校運営の改善を図ることが期待できる。

(4) 教員養成課程の強化

教員の質向上に向けた支援のひとつとして、教員養成校への入学者の質向上の取り組みがある。事例として、ラオスでは教員養成課程への入学者に占める推薦入学者の割合を減らし、一般受験（筆記試験等）を増加させる計画がある。ザンビアでは、教員養成課程への入学要件を引き上げ、一定の成績優秀者だけが入学できるようになり、教員養成課程の生徒の質が向上している傾向にあるとのことである。しかしながら、入学必要条件を満たす生徒数が思いのほか少ないという現実があることから、学生の質向上をねらい入学者を絞るよりも、教員養成課程での教育の質の向上を図ることで、将来的に教員となる人材の能力強化を図る方が有効ではないかと思われる。

JICAの教員養成分野に対する支援は12カ国中7カ国であり、全12カ国で行われている現職教員研修（INSET）への支援と密接に関連していることから、今後教員養成課程への支援を拡大できる余地がある。また、教員養成課程修了後に、教員になる学生の割合を高める、教員になった後の離職を少なくするという点に対する支援も、教員数確保に対して効果的である。具体的には、在籍中に教員のイメージを固め、現実とのギャップを埋めることが必要である。この点に関しては、ルワンダにおいて、教員養成課程の最後に勤務地の情報を提供する制度¹⁷²が参考になる。

(5) 教員採用試験への支援

JICAによる支援の特徴を踏まえれば、優秀な人材確保の領域での支援がなされていないため、今後、当該分野への支援が考えられる。たとえば、第2章で述べたなかから一つ取り上げるならば、教員の採用試験への支援が考えられる。本領域に支援することで、採用プロセスの透明性を高め、明確な教員の職能基準に基づく選定を行うことで、質の高い教員を確保することが可能になると考えられる。さらに、教員採用での明確な職能基準が定まることで教員養成課程における教育の質向上への波及も期待できる。

一方で、本領域については、政治的な要素が多分に含まれるところ、その支援方法には慎重を要する。

(6) 支援のバランスと一貫性の強化

先に述べた5つの示唆・提言に挙げたように、具体的な支援内容を実施していくにあたり、支援のバランスと一貫性の強化を図ることも必要である。外部機関は6領域それぞれに対し、独自の考えで支援を行っている傾向にある。第5章で記述したようにラオスでのインタビューによれば、各外部機関によって6領域のなかで最も重要だと考えている要素が異なっている。例えば、AusAIDは「優秀な人材の確保」、世銀は「教員養成」と「継続的職能成長」、UNICEFは「教員評価と処遇」という具合である。しかしながら6領域は独立しているのではなく密接に関連しており、それぞれが影響し合っている。JICA「ザンビア授業実践能力強化プロジェクト（STEPS）」の専門家は、6領域のすべてが重要であり、6領域にわたる政策の一貫性・整合性が図られるよう、全体としてのコーディネートが必要であると指

¹⁷² ルワンダでは、教員養成課程の最終段階の学生に対して勤務地などの情報を提供することで、入職前に教員としてのイメージをもたせ、円滑に教職に就かせることを目的とする「Placement System」という制度がある。MOE (2010) Education Sector Strategic Plan (ESSP) 2010-2015, Rwanda. を参照。

摘している¹⁷³。重点的な支援領域に絞った場合でも、一貫性や全体のバランスに配慮した支援のあり方が求められる。

6領域での支援をバランスよく実施することで、それぞれの支援が影響し合い、相乗効果をもたらすことを考えれば、今後、JICAとしては、従来実施されてこなかった領域での支援に目を向ける必要がある。その具体的方法については、教員の人材配置など、政治的な要素も多分に含まれることから配慮を要するものの、無償資金協力、技術協力、財政支援等を現地の状況、ニーズに即して柔軟かつ有機的に組み合わせることで、効果的な支援の実現が期待できる。

一方で、JICA単独で全領域をカバーしようとするのではなく、各援助機関と協調することで日本の強みを発揮しつつ、全体のバランスに留意することで対象国に対する教員政策支援を実施することが望ましいと考える。

¹⁷³ 「第Ⅱ部 資料編 4. 現地調査実施国におけるインタビュー結果 2 ザンビア」を参照。

第7章 先行研究の示唆（詳細）

7-1 求められる教員像の明確化 — 教員の職能基準の設定

教員の資質の確保と向上のために、教員の専門的職能基準(スタンダード)やコンピテンシー¹⁷⁴ (what teachers are expected to know and be able to do) を明確化・公式化することは必須との認識が示されている (OECD 2005; World Bank 2013)。これらは、抽象的ではなく、明確で具体的な教員像を示すものでなければならず、各国のカリキュラムで規定されている児童生徒の学習の目的や獲得されるべき能力 (コンピテンシー) と一貫性が確保されていなければならない (OECD 2005)。

教員の専門的職能基準は、日々の授業改善のためガイダンスとなるだけでなく、教員養成、教員資格付与、継続的職能開発、教員の昇進・昇給、教員評価の検討の際のガイドラインとして機能することが望ましい (OECD 2005; World Bank 2013)。また、その際、対象教員を一つの均質な集団としてとらえるのではなく、新人教員 (入職段階)、熟練教員、校長など、階層別に必要となる職能が明確にされる必要がある (OECD 2005)¹⁷⁵。そして、教員の職能基準の設定にあたっては、「生徒の成績を向上させられる教員の資質・能力・態度」についての研究のエビデンスを基に、教員自身の参加を得て抽出され、簡潔な言葉で表現されることが必要になる (OECD 2005)¹⁷⁶。

7-2 優秀な人材の確保

良い授業が展開されるためには、優秀な人材を教員として採用し、離職を食い止め、必要な学校に必要な数を適切に配置することが重要な戦略となる。優秀な人材の確保にあたっては、単に成績の優れた者を雇用するという観点だけでなく、男女間のバランスを確保し、障害をもつ人々や少数民族や貧困層出身など、多様な社会文化的属性をもつ者などから教員を登用し、併せてそうした人材の質を確保するための政策を同時に講じることが重要になる (UNESCO 2014)。

既に第2章 [2-1 教員政策のとらえ方] で述べたとおり、教員供給と教員の質及び教員配置は関連性が深く、限られた財政事情の下、ある領域を改善しようとするれば別の領域をトレードオフせざるを得ない場合もある。そのため、いかにこれらの間のトレードオフを最小限に食い止めるかが課題であり、財政事情に応じ、短期的な政策と中長期的に取られるべき政策とに分けて検討することも必要となる。

以下では、7-2-1 「優秀な人材の確保」と7-2-2 「教員の配置と配転」に分けて、主要な議論を概観する。

¹⁷⁴ コンピテンシーとは、「認知能力や技能、それらと結びついた動機、意欲、社会的姿勢、能力」など、人間の全体的な能力ととらえられ、OECDのDeSeCoプロジェクト(1997～2003年)による「キー・コンピテンシー」の概念がPISA(国際学習到達度調査)やPIAAC(国際成人力調査)などの国際調査に取り入れられ世界的に大きな影響を与えている能力観を指す(国立教育政策研究所 2013)。

¹⁷⁵ わが国では、自治体ごとに望ましい教員像を職階ごとに提示している。例えば、東京都教職員研修センターでは、教員の経験や階層(教諭-基礎形成期、教諭-伸長期、主任教諭-充実期、主幹教諭、副校長・校長)に応じてそれぞれの段階で習得すべき資質・能力と、センターが提供する現職教員研修との対応関係を体系的に示している(JICA 2014)。

¹⁷⁶ OECD(2005)では教員の職能基準は「教科知識の十分な知識」「指導技術」「多様な生徒や同僚と協同できる能力」「学校や教職全体への貢献」「継続的に職能成長を遂げられる能力」が含まれなければならないとし、それが実際にどのように活用されているか(demonstrated attainment of key knowledge, skills and competencies for effective professional practice)という視点が重視されなければならないと述べている。

7-2-1 優秀な人材の確保

優秀でやる気の高い人材を教員に採用し離職を食い止めるために、一般的に以下のような政策群が挙げられている。本節では、各政策についての主要な議論を政策領域別にまとめた。

- (1) 教員資格要件の整備
- (2) 教員採用プロセスと雇用制度の見直し
- (3) 教員養成入学要件の厳格化
- (4) 教員養成のレベルと修業年限の適正化
- (5) 教員養成プログラムの認証
- (6) 教員数の充足と教員の質確保のトレードオフの最小限化
- (7) (女性・少数民族等)多様な人材を教員に登用するための代替的な教員養成・採用ルート
の確保と学生に対する財政援助
- (8) 給与水準と待遇、教職のイメージの改善
- (9) 勤務環境の整備

(1) 教員資格要件の整備

わが国を含む多くの国では、教員養成課程修了者に自動的に教員資格が付与される。しかし、教員養成課程修了後、更に教員資格試験や免許取得試験に合格するなどの何らかの条件をクリアした後に初めて教員資格や免許が取得できるという仕組みを整備することも、教員養成校の質の差異にかかわらず、教員資格保持者の質を一定程度以上に確保するために重要であるとの見方が示されている (OECD 2005; UNESCO 2014)。

OECD 諸国の約半数では、教員免許制を導入しており、教員養成課程修了後に、教員免許取得試験に合格すること、もしくは試用（見習い）期間を設け同期間内に満足のいく勤務成績を修めることを、正規の教員免許の付与の条件としている (OECD 2005)¹⁷⁷。途上国についても、UNESCO の EFA グローバル・モニタリング・レポートが、このような制度を導入したエジプトを好事例として紹介している (UNESCO 2014)¹⁷⁸。

教員資格・免許の試験制度を設ける場合には、教員の職能基準 (teacher professional standards) を設定し、同基準に基づいて資格・免許試験の内容を構築することが必要である (OECD 2005)¹⁷⁹。「教員の職能基準」については7-1参照)。またその際には、教員資格や免許取得の合格基準として、コースの受講歴、単位取得数などといったインプットを問うのではなく、教員となる者が実際に習得し活用することのできる知識、スキル、コンピテンシーが問われる点であり、アウトカム基準が適用されるということであり、何を学んだかではなく、何ができるのかを基準として教員資格を付与することが重視されてい

¹⁷⁷ 例えば、イングランドにおいては、教員資格 (full certification) を取得するためには、数学、言語、ICT のスキル試験に合格することを要件として定めている。ただし、先進国でこうした制度を導入している国は、教員養成に多様なルートがあるためその質にばらつきがあり、教員養成課程卒業生の何らかの質保証の仕組みが必要との判断で行われている場合が多い (OECD 2005)。

¹⁷⁸ エジプトでは、教員養成プログラムへの入学要件として中等教育で好成績を修めることを課し、さらに、教員養成課程の修了をもって自動的に教員資格が得られる制度を改め、養成課程修了後に別途、教員採用試験に合格することを要件としているという (UNESCO 2014)。

¹⁷⁹ 例えば、イギリス、カナダのケベック州、オーストラリアのビクトリア州などでは、教員資格試験の合格要件を教員の専門基準に準拠して設定している (OECD 2005)。

る。(OECD 2005)。

(2) 教員採用プロセスと雇用制度の見直し

教員資格や免許取得に一定の要件を設けるだけでなく、どのようなプロセスで教員を選抜し採用するか、採用主体をどのレベルにするか、また採用後の雇用形態を終身雇用とするか否かなどは、教員の質に大きな影響を及ぼす (OECD 2005)。適正な教員採用プロセスを整備せずに教員給与を上げるだけでは教員の質は上がらないという研究結果も示されている (ibid.)。

1) 競争的な採用試験制度

OECD (2005) では、多くの候補者のなかから優秀な人材を教員として採用するために、競争的な採用試験制度を導入すべきとする。McKinsey (2007) による調査も、シンガポールやフィンランドなど生徒の成績の良い国では、何段階にもわたる厳しい教員採用試験が行われ、フィンランドでは最終的に採用試験の成績上位約 10% を占める者のみが教員になっていることを示している。

採用試験制度が機能するためには、透明性があり、明確な教員の職能基準に基づいて選定プロセスが行われることが前提となる (ibid.)。また、単に教員資格のレベルや経験年数を採用基準とするのではなく、熱意、コミットメント、学生の抱えるニーズに対する配慮など、測定が困難ではあるが、実際に授業の質により直接的に影響を及ぼす個人の資質をより重視した選考が実施されることが望ましい (ibid.)。

2) 試用制度の整備

教員採用後に 1～2 年間の試用制度を設け、試用期間の業務成績が一定の基準を満たした者だけが正規の教員資格を得られる仕組みを整備すべきとの主張も展開されている (OECD 2005; World Bank 2013)¹⁸⁰。

3) 採用権限の分権化 (学校やコミュニティレベルへの権限移譲)

(7-2-2 「教員の配置と配転」、7-6 「教員の評価と処遇」も参照)

OECD (2005) は、各学校に教員を直接採用する権限を付与することで、各学校の個別のニーズに合致した教員を採用し、学校が雇用する教員や提供される教育の質に対するアカウントビリティを発揮できるとする。こうした考え方は、近年の学校基盤型運営 (School Based Management : SBM) を重視する流れと軌を一にするものである¹⁸¹。

他方、校長に教員採用の裁量を付与すれば、学校間で教員配置の不均衡が拡大したり、教員採用に関する汚職の懸念もある。そのため、学校に教員採用の権限を付与する場合は、校長の能力強化研修や優秀な教員を採用することが難しい困難校に対する支援などが同時に行われるべきである (OECD 2005)。途上国においては、校長やコミュニティに適正な判断に基づいて教員を採用するキャパシティが備わっているかについ

¹⁸⁰ 試用制度により教員資格の基準を底上げすることは、教員の社会的地位向上にもつながる (OECD 2005)。

¹⁸¹ EC のレポート (2012) では、多くの EC 諸国では、学校が直接教員を採用する「open recruitment」制度を導入しており、中央政府または地方自治体により統一採用試験に基づき一斉に採用される制度をもつ国は、スペイン、フランス、イタリア、ルクセンブルク、マルタ、ギリシャなど少数に限定されているとしている。他方、どのような施策を採択するかは各国の国情に合わせるべきと言及するにとどまっている。

ては、途上国においては更に課題が多い可能性がある。

校長、親やコミュニティに教員の人事管理の権限を分権化することの是非については、7-6「教員の評価と処遇」の項でも扱う。

4) 終身雇用制度の見直しと教員免許更新制

(7-6「教員の評価と処遇」も参照)

教員が、入職後も継続して資質能力を向上し続けるために、終身雇用制度 (tenured employment) を見直し、在職のための何らかの条件を付す政策が取られるべきとの意見が示されている (OECD 2005; World Bank 2013)¹⁸²。免許更新制度のメリットとして、教員の知識やスキルを継続的にアップグレードできることや、教員に対する親や社会からの学校への信頼を増すなどが挙げられている (OECD 2005)。一方、免許更新には、大幅な財政出動を要するため、教員の質向上に対し果たして費用対効果が高い政策といえるのかどうかについてはさまざまな議論がある (OECD 2005)。実際、教員免許・資格更新制度 (recertification) を導入している国は OECD 諸国のなかでも比較的稀で、アメリカの複数の州や日本などに限定されており、欧州ではほとんど例がない (ibid.)¹⁸³。また、免許更新制度を設けるかそれとも採用時に教員に終身雇用の地位を付与するかについては、教員組合をはじめとする関係者との間での協議を要する問題である (ibid.)。

このように、必ずしもすべての国で教員免許制度導入が望ましいわけではないが、導入を行う場合には、同制度が機能するための前提条件として、教員が免許更新に必要な知識や技能を身に付けるための教員の継続的職能成長 (CPD) (7-4「継続的職能成長」を参照) の機会が保障されていることや、公正で透明性の高い教員評価システムが整備されていることが重要となる (ibid.)。

(3) 教員養成入学要件の厳格化

教職に優秀な人材を確保するために、教員資格・免許取得及び採用の前段階に位置する教員養成課程への入学要件を厳格化する必要が指摘されている (OECD 2005; Cooper and Alvarado 2006; McKinsey 2007; World Bank 2013)¹⁸⁴。McKinsey (2007) では、生徒の成績の良い国では、教員養成課程入学前の教育段階で上位 10% の成績を修めている者が教員養成課程に入学していると報告している。

UNESCO (2014) は、途上国では、教員養成課程の入学要件を最低でも中等教育卒業試験で一定の成績を修めることとすべきと主張している。実際に多くの途上国ではそうした政策が取られていることも多い¹⁸⁵。

しかし、中等教育修了者の絶対数が不足していたり、初等・中等教育の質が低さゆえに教員養成校の入学要件とされる成績を収めている人材プールに限りがあり、要件を満たす

¹⁸² OECD (2005) では、終身雇用制を取ることをデメリットとして、就学者数の増減に速やかに対応した教員供給数の調整が難しくなることも挙げており、5～7年ごとに教員資格を更新する制度を推奨している。

¹⁸³ カナダのオンタリオ州でも免許更新制度が導入されていたが、2003年に廃止されている (OECD 2005)。

¹⁸⁴ UNESCO (2006) では、教員養成課程の入学条件として GPA (undergraduate grade point average) やその他の共通試験で一定の成績を修めることなどを設けることを提案している。

¹⁸⁵ UNESCO (2014) は、教員養成課程入学時に学生が一定の教科知識を有していることを保証する観点からも、また、社会における教員の相対的地位を確保するためにもこうした施策が重要であると述べている。

応募者が十分に確保できない場合も多い (Moore et al 2008; Mulkeen 2010)。そうした状況にある国においては、短期的な政策として、反対に教員養成機関の入学要件を緩和し教員養成校入学者を増やさざるをえない場合もある。重要なことは、その際に教員養成のカリキュラムを、本来求めるレベルに達していない入学者の知識・技能レベルに応じて適切に見直したり、学力の低い学生に対する補習授業を実施するなどの施策を講じることによって、輩出される教員の質を低下させないような取り組みを行うことである (Mulkeen 2013)。(注：こうした課題については、後述の「(6) 教員数の充足と教員の質のトレードオフの最小限化」及び7-3-1「教員養成カリキュラムの整備 (教育実習含む)」も参照。) 中長期的には、中等教育修了試験で一定の成績を修める人材のプールを増やすためにも、良質な中等教育を提供することが何にもまして重要な政策となる (UNESCO 2014)。

多くの途上国においては、教職がそもそも魅力的でないため中等教育修了試験で良い成績を修めた者は他の専攻を選び、成績が低い者が仕方なく教職課程に入学する傾向がある (Mulkeen 2010)。そのため、単に教員養成課程入学要件を引き上げるだけではなく、教員給与の引き上げなど教職を魅力的なものとする他の施策も併せて検討する必要がある。

中等教育修了試験など国家試験の成績だけに頼って教員養成課程への入学基準を厳格化することの副作用も指摘されている。例えば、替え玉受験 (impersonation) などの不正の問題、本当に教員になりたい人材や適切な人間性を備えた人材を選定しづらいこと、(教育水準の高い) 都市部出身者や男性が選抜されがちで女子教員や僻地出身の教員を確保することが難しくなるといった問題である (ibid.)。こうした副作用を最小限にとどめるため、ガンビアのように国家試験の結果以外に別途教員養成コースへの入学試験やインタビューによる人物考査を課している (ibid.)。また、女子学生や貧困学生、僻地出身者に対するアフターマティブ・アクションやクオータ制度の導入も併せて検討され得る (Mulkeen 2010; UNESCO 2014)。

(4) 教員養成のレベルと修業年限の適正化

世界銀行の SABER (Systems Approach for Better Education Results) では、教員政策のレーティングにおいても、「教員資格のレベル (minimum level of qualification)」を指標として含めている (World Bank 2013)¹⁸⁶。同文書では、学力の高いほぼすべての先進国が教員採用要件としての教育レベルを大学学部以上と定め、フィンランドでは修士号以上を求めていると報告している。しかし、教員養成レベルを先進国並みに高度化することは途上国では容易ではないであろう。UNESCO (2014) では、途上国では、教員養成の入学要件として最低でも中等教育修了資格を要求すべきとしており、このことは初等・中等教員養成はポスト中等教育レベルで行われるべきとの見解を示していると思われる。

しかし、教員の学歴と生徒の学力との間の相関関係についての研究結果は一様ではな

¹⁸⁶ OECD 諸国では、1980年代以降、初等教員については学部レベル、中等教員については修士 (post-graduate) 以上のレベルでの養成が主流になっている。それに伴い教員養成の修学期間も長期化しており、大多数の OECD 諸国で初等教員養成は3年、中等教員養成は4年以上というケースが多い (OECD 2010)。

いことには留意が必要である¹⁸⁷。修業年限の長期化は個々の学生の財政負担増にもつながるため、優秀な教員が教職を敬遠する結果になる可能性もあり得る。そのため、OECD (2005) では、単に教員養成期間を長期化するだけでなく、教員教育を教員のキャリアを通じて行っていくという視点の下に CPD も包括的に整備していくことが重要との見解を示している。

途上国においても、教員養成の学位レベルを上げ、修業年限を長期化すれば、必ず良い人材が確保できるわけでもない。2007 年の「教育の質調査のための南東部アフリカ諸国連合 (SACMEQ)」のデータによれば、大卒の教員とそれ以外の教員との間で生徒の読解力と算数の成績に有意な差がみられなかった (UNESCO 2014)。また、英語圏アフリカ諸国 14 カ国の調査では、教員養成の修業期間の長期化は 6 年生の英語と算数の成績に有意な影響を与えなかったとの報告がある (Fehrer et al. 2009, cited in UNESCO 2014)。

Mulkeen (2010) は、多くのサブサハラ・アフリカ (SSA 諸国) で後期中等教員養成を大学レベルで行う改革が行われているが、実際には大卒資格をもつ人材の教職への入職率は低く、離職率が高い状況があり、良質なディプロマレベルの教員養成を強化した方が優秀な人材の確保に有用ではないかとの見解を示している。この一例からも、教員養成レベルの検討にあたっては、どのような属性の教員が、教員養成コース修了後実際に入職しているか、また入職後も離職せずに教職にとどまっているかについての過去のデータを分析することも必要になる。養成の学位レベルが上がるにつれ、養成カリキュラムの内容が理論に偏重し、実践力に乏しい教員を輩出することになるリスクも指摘されている (ibid.)。

そもそも、生徒の学力を上げることのできる優秀な教員の特徴として、教員の学歴レベルや受講した教員養成の期間を見ることだけでは不十分で、その他の教員との間でどのような行動様式や認識の差がみられるのかを分析する必要がある。そうした分析結果に基づき、教員養成で教えられるべき内容 (教科知識と教授法のどちらをより重視するか、など) は何か、そのために、教員養成のコースがどのように構築され、学生をどのように支援・指導すべきか、といった教員養成の“中身”が詳細に検討されるべきという意見がある (Craig et al. 1998; OECD 2005)。教員養成課程のカリキュラムについては次節で扱う。

(5) 教員養成プログラムの認証

OECD (2005) は、独立認証機関による教員養成コースの認証制度を設けることにより、教員養成の質 (ひいては養成される教員の質) を確保することが必要であると述べている。教員養成の認証制度は、特に分権化や高等教育セクターの民営化が進み、各自治体・機関や各学校経営団体によって多様な養成プログラムが提供されているような場合に特に重要となる¹⁸⁸。認証の基準には、カリキュラム等のインプット (「何を教えるか」) ではなく、あくまでもコース受講後に履修学生にどのような知識やスキルが身に付いているか

¹⁸⁷ OECD (2005) では、39 カ国において教員の学歴と 13 歳児の TIMSS の結果には有意な相関関係がみられ、とりわけ、数学よりも理科において顕著であったとするが、アメリカの教員の学歴と生徒の学力の相関を調査した研究では、数学では有意な相関があったが、理科については有意な差がみられなかったと報告している。また、アメリカの複数の州では入職後に担当科目ではなく教育学の修士号の取得が教員に義務づけられているが、教授法が改善されたというエビデンスはなく、逆にこうした条件づけは教員の魅力を減少させ、優秀な人材が教職を敬遠することにつながるという研究結果がある (ibid.)。

¹⁸⁸ 教員養成の認証制度の導入は、大学教育の質保証改革と連動して行われることも多い。

（「何ができるようになるか」というアウトカム指標を用いることが重要となる（OECD 2005）¹⁸⁹。

教員養成機関の私学化や分権化は、先進国だけの事象ではなく、途上国でも私立大学や私立の教員養成カレッジが教員養成コースを供給しはじめている。この観点より、途上国においても教員養成プログラムの質を確保するための教員養成プログラムの認証は重要な課題となってきた（Muzaffar et al. 2011）。

（6）教員数の充足と教員の質のトレードオフの最小限化

1）途上国における教員不足

多くの途上国では、そもそも教員不足の解消が重要な課題である。初等教育の完全普及に向け、初等教育や、国によっては中等教育の学費無償化政策が導入され、教員1人当たりの生徒数（PTR）が激増し、効果的な授業の成立の阻害要因となっている。UNESCO 統計研究所（UNESCO Institute of Statistics : UIS）によれば、2015年から2030年の間に全世界で新たに約2,824万人の初等教員が必要となると試算されており、その多くがSSA地域に集中している（表7-1）。

急増する初等教育修了者の受入れ先としての中等教育のアクセス拡大が求められており、初等だけでなく中等教員の不足解消も緊急の課題である¹⁹⁰。中等教員不足は、初等教員がより給与や待遇の良い中等教員に転籍する傾向をも生み出し、一定程度改善されてきた初等レベルでの資格教員不足を誘因している。さらに、無資格教員の雇用は、中等教員として専門科目の知識・スキルが不十分な人材が中等教員として勤務していることを意味し、中等教育の理数科教育のレベルの低さにつながっている（Mulkeen 2010）。

表7-1 初等・前期中等教育の完全普及のために必要な教員数（2015～2030年）

（単位：千人）

地域	初等		前期中等	
	教員数 (2011)	2030年までに 新規に必要な 教員数	教員数 (2011)	2030年までに 新規に必要な 教員数
アラブ地域	1,931	2,170	1,198	583
中欧・東欧	1,127	1,187	1,570	331
中央アジア	340	346	406	67

¹⁸⁹ わが国においても、教職課程の質保証は重要な政策課題となっている。平成24年（2012年）の中央教育審議会の「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について（答申）」では、教職課程の認定について、カリキュラムの体系的性や履修時期など必要な科目が適時・適切に開設されているか、指導力を有する実務経験者の登用など実践的指導力を育成できる教員が確保されているか、教員養成カリキュラム委員会の設置、教職指導の体制整備、教育委員会との連携など、教員養成の実施体制が適切かなどの観点から厳格に審査を行うとしている。また、これに伴う審査体制についても充実し、設置審査との適切な調整を図るほか、併せてすべての課程認定大学について、教育の質向上及び社会に対する説明責任を果たす観点から、教員養成の理念、養成する教員像、教職指導の体制、教員組織、カリキュラム、学生の教員免許状取得状況や教員就職率など、情報の公表を検討すると述べられている。

¹⁹⁰ SSA地域では中等教員不足が深刻で、外国人教員の雇用、学級規模の拡大や無資格教員の雇用で対応している状況がある。中等教員不足は、特に理数科目とそれに次いで英語等の外国語教科で深刻である（Moore et al. 2008; Mulkeen 2010）。

東アジア太平洋州	10,378	8,971	5,833	230
ラテンアメリカ・カリブ	3,120	2,881	2,160	122
北米・西欧	3,801	3,870	2,555	170
南西アジア	5,000	4,756	2,460	1,040
サブサハラアフリカ	3,190	4,062	1,096	2,541
全世界	28,870	28,242	17,280	5,086

出所：UIS 2013

2) 適正な学級規模の実現のための教員供給政策

教員不足の要因には、教員需要予測に基づく教員供給政策の欠如や、急激な初等・中等教育就学率の拡大、財政事情など、さまざまなものが複雑に影響し合っている (Mulkeen 2013)。そのため、教員解消のために採られるべき政策は、教員不足の要因や各国の財政事情に応じて個別に検討されなければならない。表 7-2 は、教員不足の要因別に、主要文献に挙げられている政策オプションをまとめたものである。なお、同表は、考えられ得る政策オプションを網羅しているわけではなく、議論をかなり単純化したものである。実際には、複数の要因が複雑に絡み合い、類型は単純ではないことをあらかじめ断っておく。

表 7-2 教員不足の要因ごとに検討され得る政策オプションと課題

教員不足の主な要因	検討され得る政策オプション	想定される課題・副作用
精緻な教員需要予測に基づく教員供給戦略の欠如	教員需要予測に基づき、教員養成機関の受入れキャパシティを増加	<ul style="list-style-type: none"> ・財政の圧迫、教員の輩出までの期間が長い ・正確な統計データの入手が困難
就学者数の爆発的増加	教員養成修業期間の短縮	<ul style="list-style-type: none"> ・教員の質の低下 (特に教科知識不足)¹⁹¹ ・正規・非正規の雇用形態の二元化による教員の協働性や専門性への悪影響・教職の社会的地位低下¹⁹² ・(親やコミュニティのコストシェアリングによる契約教員の雇用を推進する場合) 経済格差が雇用する教員の質の格差につながる。
	無資格・低資格教員の雇用 (資格・入職要件の柔軟化)	
	契約 (非正規) 教員の雇用	
	教員補助の雇用	財政の圧迫

¹⁹¹ 教員養成期間の短期化は、中等教育の教員の質が低いため教員養成課程入学前に必要な教科知識を有していない学生に対し、入職前に十分に教科知識を習得させられないという懸念がある (Marphatia et al. 2010)。

¹⁹² 正規の資格教員と非正規や契約形態の無資格教員の間で異なる養成・採用・雇用・賃金制度が取られる、いわば「二重構造 (two-tier system)」が存在することは、教職の専門性を損い (deprofessionalisation)、教員組合の政治力を低下させるだけでなく、教員の質のモニタリングをより困難にすると指摘されている (Davidson 2007; Fyfe 2007)。

財政難により新規教員雇用が困難	教員給与を引き下げ余剰資金で追加の教員を雇用	<ul style="list-style-type: none"> ・教員組合による反発 ・給与引き下げによる教員の魅力の更なる失墜→教員のモチベーション低下、優秀な人材のなり手の不足、離職率の悪化（結局教員供給の効果も薄れる）
教員養成課程修了後の入職率が低い	教員給与や待遇の改善による教職の魅力改善	財政の圧迫
（教職が魅力的でないために）教員養成機関への応募者数が少ない	教員給与や待遇の改善による教職の魅力改善	財政の圧迫
（入学要件を満たす中等修了者が少ないために）教員養成機関への応募者・入学者が少ない場合	教員養成課程入学要件の引き下げ	教員の質の低下
特定教科担当教員が不足（一般的に中等）	正規養成ルート以外の代替的な養成ルートの整備（既卒者に対する短期の教員養成コースの提供等）	教員の質の低下
	教員が不足する教科専攻の学生に対する奨学金や学生ローンの重点配分、入職後のボーナス支給等	財政の圧迫
	教員が不足している科目の教員に限定した教員給与やその他のインセンティブの付与	財政の圧迫 理数科の場合、民間の方が給与水準が高い傾向があり、それを上回らなければ効果が薄い。

出所：Bennel (2004), OECD (2005), Lewin (2012), Mulkeen (2013) 等より筆者作成

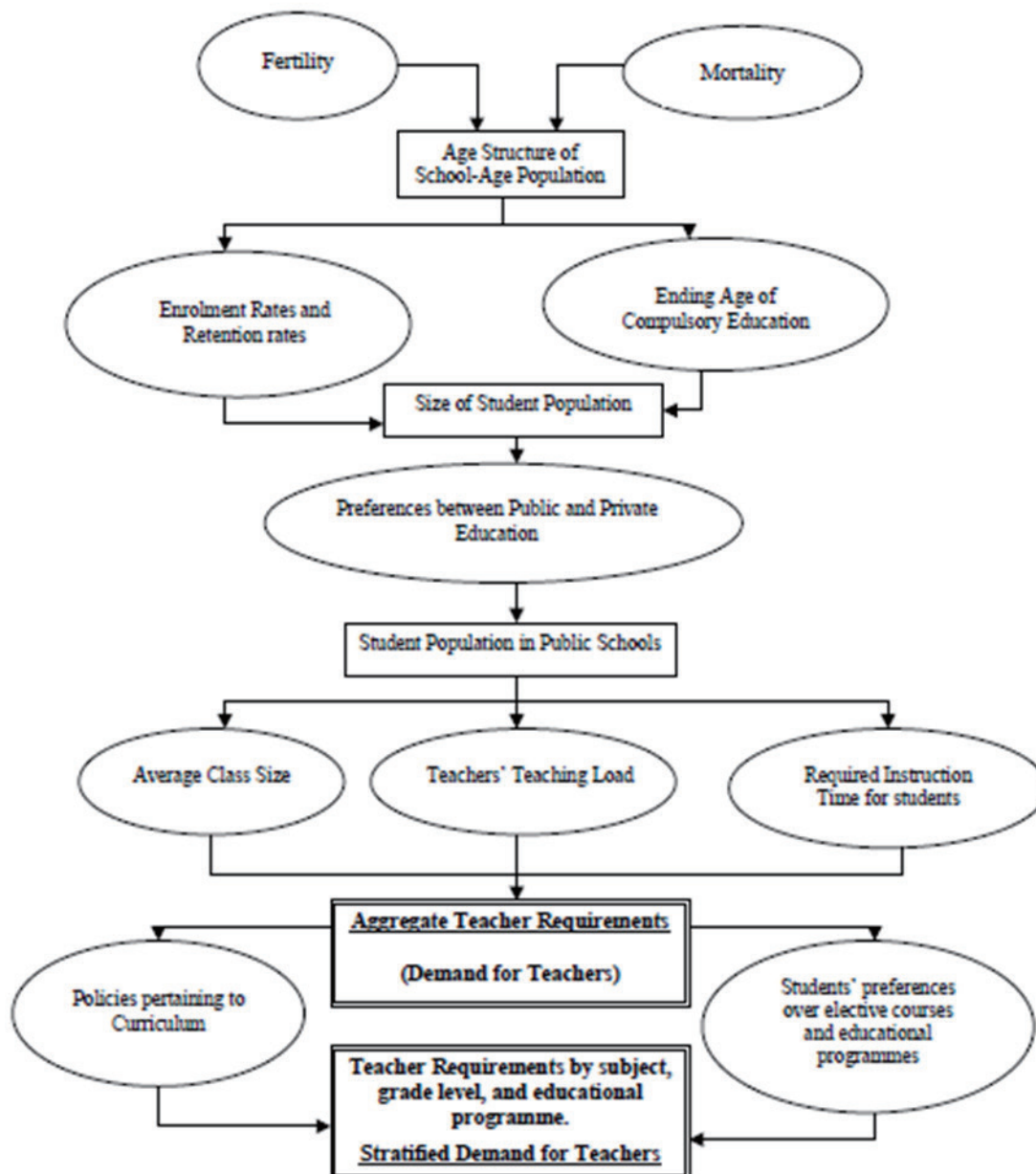
3) 精緻な教員需要予測に基づく教員供給戦略の策定

表 7-2 で示されているいずれの政策オプションが取られるにしても、中長期の教員需要予測に基づく教員供給戦略を立てることが重要となる。そのためには、図 7-1 が示すように、学齢者の人口動向の把握、現在の就学者数と中長期の就学者数の予測、教員 1 人当たり児童生徒数（PTR）や授業時間に関する規定、（教育段階別／中等レベルでは科目別）などを踏まえる必要がある。併せて、現職教員数、教員の年間離職率（annual teacher attrition rate）、現職教員の年齢構成、教員給与・待遇と他産業における就業機会の状況、教員養成修了者の非入職率（wastage rate）などに関するデータも収集し分析することが必須である（Mulkeen 2010）¹⁹³。中等教育レベルでは、名目上の PTR では教員数が充足しているように見えても、各科目別で見ると教員不足が深刻である場合があることに注意が必要であり、教科ごとに教員需要を予測する必要がある

¹⁹³ SSA 諸国においては教員の HIV/AIDS 罹患率と死亡率も中長期的な教員数予測に活用されるべきである（Mulkeen 2010）。

(Moore et al 2008)。また、多くの途上国では初等低学年において現地語で授業が行われる場合が多いため、教授言語別に必要な教員需要を予測する視点も必要である (Mulkeen 2010)。

Chart 2 - The Determinants of the Demand for Teachers



出所：OECD 2002

図 7-1 教員需要の決定要因

4) 教員供給と教員の質のトレードオフの最小限化

表 7-2 が示すとおり、教員供給政策オプションのうち、教員養成校の施設拡大や教官の追加採用による教員養成受入れ能力の拡大は、財政的負担が大きく、教員の輩出まで数年という長期の期間を要する。そのため、就学者数の爆発的増加に教員供給が追い付かない途上国への処方箋として、世界銀行は、教員給与の引き下げとともに、契約・無資格教員の雇用や教員養成期間の短縮化を推奨する主張を繰り返してき

た（例えば Bruns et al. 2003; World Bank 2005）¹⁹⁴。Lewin（2008）も、アフリカにおける教員養成は寄宿制が多く高コストであり、養成に3～4年の長期間を要するため、短期間で大量の教員を養成するには非効率であるとの見解を示している。そしてそのうえで、教員養成への入学要件の緩和、教員養成期間の縮減と on the job / school-based training、遠隔教育による養成コースの導入などを提案している。最新の EFA Global Monitoring Report（UNESCO 2014）も、寄宿制・通学制の教員養成のキャパシティの拡大は財政面での負担が大きいことから、ICTを活用した遠隔教育による教員養成を拡大し、要所でメンター教員などからの指導を受けるシステムを推奨している。無資格教員を雇用し、彼らが教員として勤務しながら学校ベースでの研修受講を通じて資格をアップグレードすることの方が、全員を最初から資格教員として養成するよりも経済効率が良いとの見解も示されてきた（例えば Lewin and Stuart 2003a; Edge et al. 2009）¹⁹⁵。教員養成を短縮化し無資格教員の雇用を拡大する政策は、教員養成修了後の教員入職率が低い場合に特に有効との意見もある（Mulkeen 2010）。

実際に、多くの途上国では、教員養成の受入れキャパシティの拡大とともに、契約教員や無資格教員の採用、教員養成の修学期間の短縮化などが行われてきた（Leu 2005; Schwille and Dembélé 2007; Edge et al. 2009; Marphatia et al. 2010）。契約教員や無資格教員の雇用は、前述したような教員養成の教育レベルの高度化や養成期間の長期化など、先進国で見られる教員の質向上のための施策とはある意味逆の方策である。そのため、当然の成り行きとして、教員の質の低下が懸念されている（VSO 2005; Mulkeen 2013）。

そのため、途上国においては、いかにして教員供給と良質な人材の確保の間で最適なバランスを担保し両者のトレードオフを最低限にとどめるかが重要な課題である〔図7-2「教員政策における4つの領域の相互関連性」参照（Fyfe 2007; Lewin 2002; Schwille and Dembélé 2007; Mulkeen 2010）〕¹⁹⁶。短期間に大量の教員を供給するためのこうした政策がもたらす教員の質の低下を最小限に抑えるために、以下のような対策を講じることが重要とされている。

- ・ 現職教員研修（INSET）による教員の資格付与や資格アップグレード
- ・ INSETによる教科知識や授業法の強化
- ・ 教員養成課程で教科知識が不足する学生に対する補習授業の実施
- ・ メンター教員によるサポート

出所：Mulkeen 2010 等より筆者作成

¹⁹⁴ 契約教員など異なる地位や雇用形態の教員を雇用することについては1966年に国際労働機関（ILO）とUNESCOの教員の地位に関する提言に、（特に途上国を念頭に）教員不足の解消のための必要な施策として言及されている。ただし、同提言においては、こうした施策はあくまでも短期的なものとすべきで、中長期的には無資格教員は雇用せず、専門性の高い教員のみを雇用していく体系とすべきと忠告している（ILO and UNESCO, 1966, Art. 142）。また、2004年、2007年、2009年には、アフリカ教育開発連合（ADEA）、世銀、Education Internationalが契約教員の実態に関する会議を開催し、バマコ・イニシアティブ（2004年）やバマコ+5（2009年）などによって、主に契約教員の問題に取り組む努力をしている。

¹⁹⁵ 途上国における教員養成期間の縮減に関しては、世銀などとの共催によりADEAがマリのバマコで2004年から数年に一度の頻度で教員に関するバマコ会合（Bamako conferences）を開催しているが、2009年の技術報告書では、教員養成課程への入学者が十分な教科知識を保持していることを前提として、教員養成の期間を3、6、9カ月程度にとどめるべきだという提言までなされている。

¹⁹⁶ Schwille and Dembélé（2007）は、“the dilemma for policy makers is that “the longer, the more expensive; and the shorter, the more difficult to do anything worthwhile” と述べている。

しかし、途上国においては、契約教員や無資格教員の雇用が、その副作用に対する十分な対策が講じられることなく、無計画でなし崩し的に行われてきたケースも多い。とりわけ、INSETによる無資格・低資格教員の資格化は十分かつ適切に行われておらず、そうしたケースにおいては教員の質の低下が深刻である（UIS 2006; Mpokosa et al. 2008）。また、結局のところ、INSETによる資格化やそのための研修実施や教材開発等にはコストがかかるため、長期的に見れば教育の質を向上する上で必ずしも費用対効果が高い政策ではないとの指摘もある（Buckland 2000; Zafeirakou 2007）¹⁹⁷。

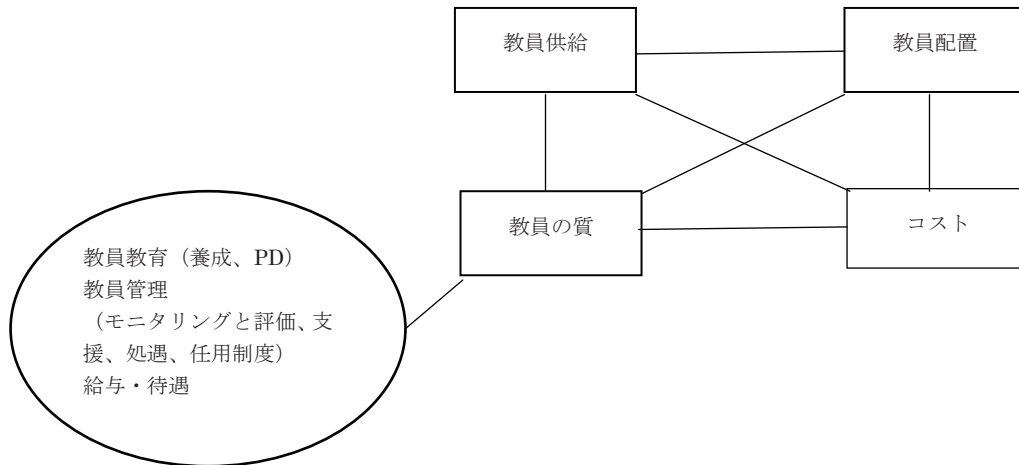
これらを踏まえれば、無資格教員の雇用や教員養成課程の修業年限の短縮化は、財政難にある国が短期的な教員需要を満たすためには必要悪の政策であるかもしれないが、中長期的な政策として固定化してしまうことには問題があるだろう（Mulkeen 2010; UNESCO 2014）¹⁹⁸。

前述のとおり、世銀のSABER（2013）では、教員養成は大卒以上とすべきとも解釈できる記述を行っており、優秀な人材を教員に確保するための政策指標としてどの教育レベルで教員養成が行われているかという項目を含めている。Narayan（2012）は、これは、世銀が2000年来繰り返してきた教員養成期間の短縮化や契約・無資格教員の雇用促進の主張の大きな転換と解釈してよいのかどうかについては今後も注視していくべきであるとしている。本研究の第3章以降の各国分析では、分析対象国が近年教員養成の教育レベルを引き上げ修業年限を長期化させている傾向を示している。これは、EFAやMDGsの達成のために低資格や無資格教員の増加を行ってきた結果、教育の質に多大な問題に直面している各国が、今後は教員の質の向上を図っていくことより大切であると認識していることの表れでもあるだろう。

また、教員不足解消は、教科担任制の多い中等レベルにおいては、教員が不足する教科を特定し、当該教科を専攻する教員養成学生に対し、卒業後の入職を条件として優先的に奨学金やローン供与・学費免除を実施したり、入職後も教科特別給を支給するなどのインセンティブ付与政策が検討され得る（Cooper and Alvarado 2006）。

¹⁹⁷ 教員の資格の有無と生徒の学力との相関関係に係る研究結果は玉石混合である（Mulkeen 2010）。研究結果が一様でない第一の理由は、「無資格教員」と一言でいってもその学力・学歴レベルや報酬等のあり様は多様であり一括りにできないことがある。初等低学年については、無資格教員と有資格教員の間には児童の学力に優位な差はなかったという報告が複数みられる（Bourdon, 2007; Duthilleul, 2004; Govinda, 2004, cited in Edge et al., 2008）

¹⁹⁸ 先進国のコンテキストにおいても、十分なやる気や資質をもたない教員を大量に採用すれば、教員が教職に失望し離職するという悪循環に陥る懸念も指摘されている（OECD 2005）。



出所：Mulkeen（2010）を基に筆者作成

図7-2 教員政策における4つの領域の相互関連性

(7) (女性・少数民族等) 多様な人材を教員に登用するための代替的な教員養成・採用ルートの確保と学生に対する財政援助

途上国においては女子生徒や貧困層、障害をもつ児童・生徒、少数民族出身の児童生徒の指導には、類似した社会・文化・言語背景をもつ教員による指導が効果的であるとの指摘がある¹⁹⁹。そのため、多様な社会経済的属性をもつ人材を教員として登用することが推奨されており、主要な養成ルート以外の方法で教員を養成・採用する制度を整備すべきと提案されている（World Bank 2013; OECD 2005; Cooper and Alvarado 2006; UNESCO 2014）²⁰⁰。

しかし、実際には、途上国では、教員養成への入学選抜は後期中等教育の成績に基づいて行われることが多いため、比較的質の良い中等教育機関就学の機会に恵まれている男性や都市部出身者が入学者の多数を占め、女性や農村・貧困地域出身者が教員養成校に入学しにくい現状がある（Mulkeen 2010）。そのため、女性や貧困層・少数民族からの教員採用を促進するには、入職資格に関する政策を柔軟に運用し、教員養成入学にあたり女子生徒や少数民族についてはアファーマティブ・アクションやクォータ制度を導入するなどの施策が検討され得る（Mulkeen 2010; UNESCO 2014）。

他方、こうした政策が全体として教員の質の低下につながらないように留意しなければならない（World Bank 2013）。また、農村部や少数民族出身の学生をアファーマティブ・アクションにより優先的に養成する場合には、教員養成課程修了後に地元に戻り教員になることを条件づけるなどの政策を同時に実施することも重要である（Mulkeen 2013）。

また、貧困層や女子学生の教員養成課程進学を支援するために、一定の基準を設け奨学金やローンの供与、生活費の一部の支援、学費免除といった施策を講じることも検討され得る（Cooper and Alvarado 2006）。また、僻地や農村部出身者の教員養成コースへのアクセ

¹⁹⁹ 特に、女性教員の存在と女子の就学率との間には強い相関関係があること、女性教員は女子生徒に対するロールモデルとして機能すること、学校での女子生徒の安全確保にも効果があることなどが報告されている（UNESCO 2003）。

²⁰⁰ OECD（2005）では、OECD 諸国においては、教員養成課程修了者だけでなく、他の学部出身者であっても、その後修士課程等で教員養成コースを履修すれば教員になれる道を確認しておくことを推奨している。また、他の職業に従事している優秀な人材を教員として雇用できるように、こうした人材向けに、パートタイムや遠隔の教員養成コースの整備を行う必要性も指摘している。

スを改善するために、遠隔プログラムの導入や、農村部における教員養成機関の設立も政策オプションとして検討されるだろう。

(8) 給与水準と待遇、教職のイメージの改善

1) 優秀な人材を確保するための適正な教員給与水準をめぐる議論

優秀な人材を採用し、離職を防止し、教員のモチベーションを高めるために、教員の給与水準を同等の教育レベルを要求する他の職業や公務員と同等レベルに設定することが推奨されている (World Bank 2013, OECD 2005, Mulkeen 2010; Fuming 2007; Edge et al. 2009, UNESCO 2014)²⁰¹。途上国 39 カ国を対象とした調査においても、教員給与水準が 15% 上昇すると生徒の学力が 6 ~ 8% 改善するという研究結果が示されている (UNESCO 2014)。

一方、教員給与は教育経常経費の大部分を占めるため、各国は財政状況に照らし、現実的な選択を迫られることになる (OECD 2005, Mulkeen 2010; UNESCO 2013)。特に、理数系については民間セクターの給与が高い場合が多く、単純に民間と同等の給与水準とすることは難しい場合もある (Mulkeen 2010)。また、上述のとおり、教員不足が深刻な国においては、各国は教育の質の向上に向けて教員を増やすか教員の給与水準を上げるかどちらの施策をより優先するかというジレンマにも直面することとなる (OECD 2005)²⁰²。

UNESCO (2014) は、途上国において教員給与を大幅にアップすることは現実的でなくとも、最低でも家族を養うことができ、同等レベルの専門職と同等の給与水準を設定すべきと提言している。

効率的な教育システムは、教員の年収を 1 人当たりの GDP の約 3.5 倍に設定しているという。Bruns et al. (2003) が示した研究結果は、その後の世銀の途上国における教員給与政策に大きな影響を与え、EFA/FTI (Fast Track Initiative) のインディカティブ・フレームワークにも同指標が含められた。しかし、1 人当たり GDP を基準とした教員給与水準は、各国比較を容易にするというメリットはあるが、各国の生活費やインフレ率の差異を考慮に入れていないという批判もある。各国の生活費、インフレ率、他の職業の給与水準をモニタリングするシステム構築が求められるといえよう (Mpokosa et al. 2008; Marphatia et al. 2010)。

途上国における望ましい教員給与水準を検討する際には、契約教員や無資格教員など多様な地位や雇用形態の教員の給与水準も考慮に入れなければならない。途上国では、契約教員や無資格教員の給与水準は資格教員よりも大幅に低い場合が多い。UNESCO (2014) では、無資格教員の雇用に依存している西アフリカの国々では教育の質が低いとして、教員の質を確保するためには、無資格教員に頼った教員政策は中長期的には解消されるべきとの見方を示している。また、契約教員をコミュニティが直接雇い給

²⁰¹ 世銀の SABER (2013) では、学力の高い国は教員の給与水準が他の公務員と同等レベルであると述べている。

²⁰² OECD (2005) は、OECD 諸国では現状以上に教員 1 人当たりの生徒数 (PTR) を改善しても生徒の学習成果はそれほど向上しないという研究結果があり、教員増により PTR を現状以上に改善するよりも教員給与を引き上げる政策を選択する国もあるとしている (OECD 2005, p90)。しかし、途上国においては PTR が劣悪なケースも少なくないことから、教員増か教員給与増かの選択はより難しい問題であると思われる。

与を支払う場合、コミュニティへの財政負担が大きくなりすぎることに留意が必要である。

入職時の給与水準だけではなく、入職後キャリアを積むに従い、または職能に応じて魅力的な昇給体系が準備されているのか否かも、教員のモチベーションに大きな影響を及ぼす。教員のキャリア体系については7-6「教員の評価と処遇」で改めて扱う。

2) 教員給与支払いシステムの合理化

途上国では教員の給与水準だけでなく給与の遅配も教員のモチベーションに悪影響を与えている (Edge et al. 2009)。そのため、教員給与を教員の銀行口座に直接振り込んだり、学校補助金の一部として学校に配分するなどの、給与支払いシステムの合理化も重要である。この観点から、Mulkeen (2010) は、ドナーは教員給与の支払い制度の構築支援や財政マネジメント研修を実施すべきとする。

他方、途上国の農村部の教員は銀行への交通費が給与の半分近くを占める場合もあると報告されており (Bennell and Akyeampong 2007)、単に教員給与を個々の教員の口座に直接振り込むだけでなく、地方勤務手当を充実させるなどの別の施策も必要であることを示唆している。地方勤務手当については7-2-2「教員の配置と配転」で改めて扱う。

3) 待遇やイメージの改善

優秀な人材を教職にひきつけるためには、給与水準だけでなく、教員の待遇や教職にもたれるイメージを改善することも必要である。食料や衣服手当、無償の健康保険加入、通勤手当、低利のローン貸付などは、農村部など困難な環境での教員を確保するために効果があるとされる (Mpokosa et al. 2008)。(7-2-2「教員の配置と配転」も参照) また、教員養成課程入学前 (中等教育レベル) の段階で、教員という職業体験を経験させ、教員という職への理解を促すことが、教員の魅力やイメージ向上に効果があるという意見もある (Cooper and Alvarado 2006)。

(9) 勤務環境の整備

教員は勤務環境に高い関心をもっていることを示す多数の研究結果があり、勤務環境の整備は教職に良質の人材を確保し離職を食い止めるために重要な要素である (World Bank 2013)。具体的には、途上国においては、「学校インフラ (トイレなどの衛生環境含む) の整備」「適正な教員1人当たりの生徒数 (PTR) や勤務時間・体制の整備」、「魅力的なキャリア機会の提供」「良質の教材や指導書の必要数配賦」が挙げられることが多い (Bennell and Akyeampong 2007; World Bank 2013)²⁰³。

ただし、こうした教員の勤務環境の整備については、教員の給与や待遇の改善とともに、多大な費用が発生する施策領域であり、財政的に実現可能かどうか問われる。また教員の勤務環境や条件の改善については、各国の行政と教員組合との政治的な関係や交渉力にも大きく影響されるものである (World Bank 2013)。

²⁰³ 世銀 SABER (2013) では、魅力的なキャリア機会を提供できるかどうか良質な人材を確保できるかどうかに影響するとし、校長職への昇進機会という垂直的なキャリア機会だけでなく、大学での研究職などへの転職や出向など水平的なキャリア機会を提供することの効用も説いている。また、学校インフラの質と教員の出席率の間には相関関係があるという研究結果 (Chaudhury et al. 2005) を紹介している。

「学校インフラ・設備」「教材」「適正な学級規模」については、7-5「授業環境整備」においてより詳しく概観する。

7-2-2 教員の配置と配転

教員数が名目上充足していても、配置が不公正であれば、教員不足が解消されたいとはいえない。また、教育格差解消の観点からは、生徒数に応じた教員の配置だけでなく、いかにして僻地校や困難校に、より優秀な教員を配置できるかという教員の質に係る公正性の視点が重要である（UNESCO 2014）。実際には、途上国では、農村校や僻地校、貧困地域、少数民族の居住地域等では教員不足がより深刻で、これらの地域の学校では、契約教員や無資格教員が教員に占める割合も多い（UIS 2006 cited in Mulkeen 2010; Barrett et al. 2007）²⁰⁴。とりわけ、女性教員の農村・僻地学校への配置率は低いレベルにとどまっている（Bennell and Akyeampong 2007）²⁰⁵。

途上国における僻地や困難校に対する教員配置のための政策オプションとして以下が挙げられている：

- ・ 僻地手当、低金利ローン制度²⁰⁶、金銭的インセンティブ
- ・ 交通費手当や交通手段の供与
- ・ 僻地校への安全な教員住宅整備や電化²⁰⁷
- ・ INSET への優先的参加、僻地勤務後に昇進が約束されるなどの非金銭的インセンティブ
- ・ 僻地校における教員の負担軽減策（1人当たりの授業時間の軽減や担当生徒数の軽減等）
- ・ 勤務地限定採用・配置制度（Targeted recruitment / location specific recruitment）

出所：OECD 2005, UNESCO-IIEP 2006, Mulkeen 2010, World Bank 2013, UNESCO 2014

これらの政策のなかでも、途上国において最もポピュラーな政策は、僻地手当のような財政的インセンティブの付与や教員住宅の建設である（Mulkeen 2010）。ただし、僻地手当が過少であったり。対象者・地域の設定が不適切なれば、効果は薄い点に留意が必要である（Mulkeen 2010）²⁰⁸。

²⁰⁴ SACMEQ の調査によれば、ケニア以外の南部・東部アフリカにおいて、上位4分の1の所得階層出身児童の担任教員の教科知識が最も高く、逆に、下位4分の1の所得階層の児童を担任する教員の教科知識は最も低いという結果が示されており、所得格差が教員の質の格差につながっていることを物語っている（UNESCO 2014）。教員が僻地に赴任したとしない理由として、生活の困難、医療の未整備、子弟の教育問題への懸念、副業機会の欠如、「遅れた」コミュニティに居住することやその子どもを教えることへの抵抗感、（一概には言えないが）PTR が劣悪で教員の負担が大きいこと、少数民族言語を話せないこと、などが指摘されている（Mpokosa et al. 2008; Mulkeen 2010）。

²⁰⁵ その背景には、HIV/AIDS の罹患リスクへの懸念、倫理的観点などから既婚の女性教員は単身赴任させるべきでないという社会規範や、未婚の女性教員を本人、家族や受入れ側のコミュニティまでも安全面や医療面、結婚が遅れることなどの懸念を理由に赴任させたがらないという事情がある（Bennell, 2004; Kadzamira 2006）。

²⁰⁶ ルワンダでは、僻地校の教員に対し低金利融資の貸付制度を導入している（UNESCO 2014）。

²⁰⁷ とりわけ、農村部の学校への女性教員の配置を促進するために、安全な教員住宅の供給政策が重要である（UNESCO 2014）。ザンビアでは、郡の独自のインシアティブとして、農村校の女性教員に住居への電化のために低利の融資を貸し付ける制度を導入したという（Mulkeen 2010）。教員住宅の建設のコストをコミュニティが担う例も少なくないが、その場合、住居のスタンダードが資格教員の期待に添えない場合があり、結果として住居を建設しても資格教員を配置できない場合も少なくない（Mulkeen 2010）。

²⁰⁸ ガンビアでは、最も必要な困難校のポストに基本給の4割にものぼる手当を支給するという政策により、多くの都市部の教員が困難校への転校を申し出た。一方、レソトでは、山間部の教員全員に追加手当が支払われたが、山間部とは位置づけられていない僻地学校の教員には配布されず、そのためこれらの学校は教員不足が生じた。これらの事例は、対象地域を適切に設定することの重要性を示唆している（Mulkeen 2010）。

また、途上国では、勤務校の選定について教員本人の意思が優先されることが多く、本人の希望以外の勤務地に配置することは政治的、社会的にセンシティブととらえられ、配置の権限をもつ国や地方教育行政局が執行力を発揮できないことが多い。僻地校に配置されても、生活の劣悪さから都市部への異動を申し出た場合、それが認められてしまう場合が多く、農村部で慢性的な教員不足がみられる原因となっている（Mulkeen 2013）。また、ベテラン教員が教員配置に影響力をもち経験の浅い新人教員が困難校に赴任させられる場合もある。そうした場合にはインセンティブ政策だけでは不十分であり、行政が一定の強制力（compulsion）を行使できるような制度も必要となる（Mulkeen 2013; World Bank 2013）。

学校の教員需要と教員供給をマッチングさせるための重要な施策として、教員採用権限の学校レベルへの委譲等による勤務地限定採用制度（location specific recruitment）の効用も唱えられている（Mulkeen 2010）。最初から勤務校や地域を限定して採用することにより、その地域出身でコミュニティとの文化的共通項が多く当該地域の教育に強いコミットメントをもつ人物を採用でき、さらに離職防止にも効果があるとされる（Mulkeen 2010）。特に農村地域への女性教員の配置と定着については、僻地手当の金銭的インセンティブ付与よりも、地元出身の女性の採用を優先する政策の方が効果が高いといわれる（Mulkeen 2010）。

一方、教員配置や採用権限の学校レベルへの委譲は、配置される教員の質の地域格差拡大のリスクを内包している。（Box 2 のレソトの事例参照）農村校などでは、低資格・無資格の教員しか雇用できない場合も想定され、その場合、良質な現職教員研修によってこうした無資格教員の資格付与をしていくことが重要な施策となる（Mulkeen 2010; UIS 2006）。

なお、教員配置の公正性については、中等レベルにおいては教科別に検討する必要がある。

Box 2 勤務地限定制度（レソトの事例）

レソトでは、各学校の学校運営委員会（SMC）が空席ポストを公示し、各人が配置を希望する学校に直接応募するシステムを導入した。同政策により、採用後の教員の離職や都市部への転出が大幅に予防され、農村部の教員不足の緩和と、都市部と農村部の PTR の格差解消につながった。しかし、優秀な資格教員は都市部の条件の良い学校に集中し、農村校においては、無資格の教員が競争なしに教員のポストを獲得することになった。そのため、教員の質にまで目を向ければ地域間・学校間格差が拡大した。学校や運営母体の教会の権限が強いため、教員の配転に関してもマクロレベルの行政による調整が効かず、教員数過多の学校から教員不足の学校に教員を配転させるなどできないという問題が生じている（Mulkeen 2010）。

Box 3 高い教科知識をもつ教員の困難校への配置政策（Teach for America）

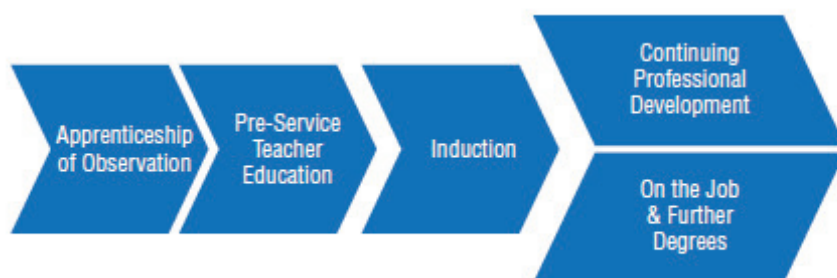
UNESCO（2014）では、先進国の事例であるが、高い教科知識をもち困難地域の子どもの教育に強いコミットメントを有する新卒者を困難校に配置し最低2年勤務させる Teach for America の活動を紹介している。同制度は、わが国をはじめ、オーストラリア、イギリス、チリ、中国、インド、ペルーなどで導入されており、アメリカでは、とりわけ児童の算数の成績を向上させるのに効果があったと報告されている。しかし、同制度を通じて採用される教員の数は教員総数のわずか0.2%と少なく、このような制度のみに頼った教員配置の格差是正は現実的ではないとの意見もある

7-3 教員養成

教員の質の向上のためには、言うまでもなく教員養成及び教員の継続的職能成長という教員教育が重要な役割を果たす。教員養成は、広義には継続的職能成長（CPD）の一部と位置づけられ、養成と入職後のさまざまな研修は、教員のキャリア全体を通じた継続的な質向上のために、体系的かつ一貫性をもって実施されなければならない（OECD 2005）。その観点より、教員養成は、教員が入職後に継続的に学習していくための基礎を築く機会であるともとらえられる。

教員の教え方や教科知識の多くは、自分がそれまでに受けた教育に最も強く影響を受ける（apprenticeship of observation）という指摘もある。そのため、教員の資質向上政策については教員養成と入職後の研修だけに注目するのではなく、教員養成課程入学前に各学生が受けてきた教育のあり方や、より広く当該社会における学びの文化のあり方も含めて一体的に分析される必要がある（図7-3「ライフコースの視点からの教員教育」を参照）。

また、教員教育の内容は、各段階で教員に求められる職能基準や教員評価の基準との整合性と一貫性が確保されるべきである（OECD 2005）。その観点からは、各段階の教員に求められる職能を踏まえた包括的な教員教育戦略の作成が重要となる。



出所：Du Plessis and Muzaffar (2010)

図7-3 ライフコースの視点からの教員教育

本節では、教員のキャリアサイクルを通じた教員教育のなかでも、教員養成段階について、主要文献が重視している各種施策群（以下）について概観する。

このうち、①～④については、7-2「優秀な人材の確保」で既に概観したところ、本節では、下記項目のうち、下線・太字で表示している3つの項目、すなわち、「養成カリキュラムの整備」「養成校の講師の知識・能力向上」「養成校の施設・機材整備」に限定して、主要文献の議論を紹介する。

- ① 教員養成入学の要件整備
- ② 教員養成の教育レベルの適正化
- ③ 教員養成の修業期間の適正化
- ④ 教員養成プログラムの認証
- ⑤ 養成カリキュラムの整備（教育実習含む）
- ⑥ 養成校の講師の数の充足と知識・能力向上
- ⑦ 教員養成校施設・機材整備

なお、財政的制約の大きい途上国においては、教員養成を重視すべきか、入職後の教員研修を重視すべきか頭の痛い問題である。近年は、途上国の教員養成の高コストや理論偏重の体質が疑

問視され、教員養成期間を短縮化し入職後の研修をより強化すべきとの論調もみられてきたことは既に紹介したとおりである。教員の離職率や死亡率の高い国では教員養成への過剰な投資は避けるべきといった見方も示されてきた（相馬 2005）。しかし、Akyeampong et al. (2013) のサブサハラ・アフリカ (SSA) 6カ国の初等教員を対象とした研究結果は、現職教員の授業観の形成に圧倒的な影響力を及ぼすのは教員養成での学びであることを明らかにした。同研究結果を踏まえ、Akyeampong et al. (2013) は、途上国における教員養成を改革しなければ良い授業と児童生徒の学力形成にはつながらないとして、途上国政府やドナーは教員養成の重要性を再認識すべきと提案している²⁰⁹。

7-3-1 教員養成カリキュラムの整備（教育実習含む）

教員養成のカリキュラムは、教員養成の最終段階で、つまり、教員がキャリアのスタート時点で習得していることが期待される資質能力基準（スタンダード）を踏まえたものとするべきである（OECD 2005; Muzaffar et al. 2011）。（7-1「求められる教員像の明確化 — 教員の職能基準の設定」も参照）。つまり、教員養成の「出口」の指標であると同時に教職に入る時点での「入口」の指標を満たすようなカリキュラムが整備される必要がある²¹⁰。しかし、途上国では、そもそも教員養成段階で習得されるべき基準（standards）が明確になっておらず、養成段階でどのような資質能力を身に付けさせるべきかについて関係者間で統一的な見解が欠如していることも多い。そのため、外部者が教員養成分野で支援を行う際には、教員養成の最終段階で履修学生が身に付けるべき資質能力の作成等も含めて検討することが重要となる（Muzaffar et al. 2011）。

養成カリキュラムと養成の学年末や修了時試験の内容との一貫性が確保されることも重要である。養成カリキュラムにおいて、学生たちに課題解決型学習の実践的スキルの習得が求められていても、学年末や修了時の単位認定試験が教科知識や教育理論に関する知識を問う内容に偏重していれば、教員養成課程での学びは講義中心で知識の詰め込みとならざるを得ないだろう（Muzaffer et al. 2011; Akyeampong et al. 2013）。

養成カリキュラムの構成要素は一般的には、「教科知識（教科専門教育）」「特定の教科・教材に関する知識（PCK）（Box 4 参照）」「一般的な指導に関する知識・技能（教職専門教育）」「学級運営技能」が含まれる（OECD 2005; UNESCO IIEP 2006; World Bank 2013）。わが国では、一般（教養）教育、教科専門、教職専門の3分類で養成カリキュラムの枠組みを構築することが一般的である。2006年には、中央教育審議会答申において、「教職実践演習」の新設・必修化

²⁰⁹ 同研究では、ガーナ、ケニア、マリ、セネガル、タンザニア、ウガンダにおける現職の新任教員に対する定量的・定性的調査の結果、セネガル以外のすべての国において、新任教員は教員養成校での学びが自らの授業観に最も強い影響を与えていると回答したと報告している。なお、セネガルは教員養成が極めて短期で行われている（Akyeampong et al. 2013）。

²¹⁰ わが国でも、近年、教員養成系大学・学部を中心として、地域の教育委員会などと連携して、教員養成のスタンダードのものを作成する動きがみられる。しかし、その際に過度に具体的な項目化がなされることは、チェックする作業が煩瑣になることに加え、教員になる者の側も、またチェックする側も、その項目のみにとられる度合いが増し、主体的に教員養成教育に取り組む姿勢を削ぎかねないという危険性も指摘されている（岩田 2011）。

が報告され、2010年度より導入されている²¹¹。OECD(2005)では、さらに、養成段階で「自ら反省し自ら実践・研究するスキル」を習得させることも重要であるとする。これは、教員が入職後も継続的に学んでいく能力の基盤を身に付けること目的としたものであるといえる²¹²。

Box 4 教科内容と教授方法に関する知識(PCK)

PCK(Pedagogical Content Knowledge)は、シュルマン(Shulman 1987)によって提唱された教員教育の研究に大きな影響を与えた概念である。各科目に関する学術的知識と連動して、個別内容の指導時に利用する知識を指している。シュルマンは、PCKの概念により、科目知識(content knowledge)と教授法に関する知識(pedagogical knowledge)を切り離して別々に扱うのではなく、一体として活用する知識に意識を向けることに貢献した。PCKは、例えば、その教材に対する指導目的に関する知識、指導の系統に関する知識、教材における生徒の理解の仕方(及び誤り方)に関する知識、教材を教える際の教具などの手段に関する知識、指導過程に関する知識などである。これらの知識は、教育内容が直接起源する学術領域においてではなく、それを教える教員が用いる知識であり、個別教材を指導する際の教員の指導力の源泉である。学習指導の文脈で実際に用いられる知識という意味では、教育学上の一般指導法理論や一般カリキュラム理論などとも区別される。PCKは指導の反省によって深められるものであり、主に教員がその職の実践を通して獲得していく知識である(磯田 2007: 85)。

教員養成カリキュラムの複数の構成要素のなかで何が最も生徒の学力を高める教員の力量となるか、については多様な意見や研究結果がある²¹³。とりわけ、教科知識と教授法のどちらをより重視すべきかについては多様な議論がある(World Bank 2013)。この点については、教員養成においては、教科知識と指導法のどちらも同等に重要であるとい UNESCO-IIEP の指摘が妥当であろう(UNESCO-IIEP 2006)。むしろ重要なことは、単に教員養成において何を扱うかという狭義のコンテンツにとどまらず、カリキュラムの全体的な配列(講義、演習、フィールドワーク、実地体験、などのバランス)への着目であろう(岩田 2011)。特に教員に求められる「課題発見力」「自己成長力」「コミュニケーション能力」等の基盤を育むには、講義形式の

²¹¹ わが国の教員養成課程における取得単位の比重については、次のとおりである：小学校教員養成課程においては「教職に関する科目」が最も多く(40単位)、「教科に関する科目」は8単位にとどまっている。一方、中学校教員については教職に関する科目は23単位で「教科に関する科目」は20単位であり、中学、高校と段階が進むにつれ、教科に関する科目が占める比重が大きくなっている。東京理科大学など、教育学部(教職課程)以外の学部での教員養成においては、教科指導力の基盤となる教科に関する専門知識を習得するための講義と専門教科教育に関する講義の両方を受講することにより、専門科目に関する「学習指導力/授業実践力」に関する知識・技能の向上が図られている(JICA 2014)。

²¹² フィンランドでは、教科の専門性を重視し、5年間に非常に多くの単位取得を求めている。教員養成・教員教育をトレーニングの視点からのみ考えるのではなく、教育学の成果と融合させ、教員の専門性を高めていくことにいち早く着目したことが、教員教育に時間をかけるプログラムを生むこととなったと指摘されている(小柳 2007)。修士論文の執筆を通じ、学生は教職を分析的で多角的にとらえる研究手法を学び、教職についてからも問題解決能力を養い、教員という職業を改革する姿勢をもち続けることが期待されている(科学技術振興機構 2008)。このように、フィンランドでは、5～6年の修士課程に相当する教員養成課程で研究者に近い教員を育成するというよりは、自分の実践に関わっていく研究力量を身に付けた自立した教員を育成しようとしている(小柳 2007, cited in JICA 2014)。

²¹³ またこれに関連し、養成課程において一般及び教科専門教育を教職専門教育と並行して行う同時進行モデル(concurrent)と前者の終了後に後者を継続して行う連続進行モデル(consecutive)のどちらがよいともいえないという見方も示されている(World Bank 2013)。OECD(2005)は、同時進行モデルは教員になる意欲とコミットメントが高い学生を指導するのに向いており、連続進行モデルは、卒業後教員になりたいか否かをさまざまな経験をしながらじっくりと考えるタイプの学生を指導するのに向いており、教員養成制度は両方のモデルを留保すべきとしている。

授業において基本的な知識等に習熟したことを前提として、課題解決型の学習や、学生のグループワークで他者と関わる機会を設けるなど、教育方法面での配慮があることが望ましいとされる（岩田 2011）。

既述のとおり、先進諸国では専門職としての教員養成の位置づけを踏まえ、教員養成レベルを上げ、修業期間を長期化する傾向にある。そうしたなか、先進国においては、一般的な傾向として、養成段階で最低限身に付けておくべき専門知識を身に付けさせられる余地が途上国よりも多いと考えられる。かつては先進国でも、教員としての実践力（指導力、学級運営能力、省察的実践力など）の大部分は教員という職を得てから、現職教員訓練（OJT 型及び Off-JT 型）により継続的に獲得、伸長させていくものと考えられてきた。しかし、近年では指導法についても、教員として各学校に送り出す前にできる限り教員養成課程において最低限の力を身に付けさせる方針を取っており、ある程度の実践力をも備えたうえで教員としての職務を開始していると考えられる（JICA 2014）。

一方、前述のとおり、途上国では、教員供給数を増やすために、教員養成期間が短縮化されている場合もあり、先進国と同じように、養成段階で入職前までに必要最低限の教科知識や教授法を習得させることが困難である場合も少なくない。さらに、途上国においては、先進国で一般的に養成カリキュラムに含まれる要素に加え、「教授言語（現地語及び英語やフランス語など）での指導技術」や「複式学級指導法」「HIV/AIDS への知識」や近年は「教育の包摂性（Inclusiveness）」や「ICT スキル」も検討される必要があり、教員養成段階で学習すべき事項が非常に広範にわたっている（Mulkeen 2010; Tikly 2010; UNESCO 2014）²¹⁴。このように、養成段階で習得されるべき要素は幅広く、他方で途上国では実際に養成にかけられる時間が短い場合も少なくないため、限られた修業年限の中どのように何を重視して、効果的に養成教育を行うかが大きな課題である。

以下では、主に途上国における教員養成のあり方について、「教科知識」「教授法」「教授言語」「教育実習」に分けて主要な議論を紹介する。

（1）「教科知識」

複数の研究が、教員の教科知識と生徒の学力との間には正の相関関係があることを明らかにしており、教員養成段階で教員に必要な教科知識を習得させることは重要な戦略となる（Villegas-Reimers 2003, UIS 2006, cited in Mulkeen 2010; UNESCO 2014）。しかし、多くの途上国では、初等・中等教育の質が低く、教員養成の学生の中等教育修了試験の成績も低く、本来教員養成課程入学前に習得しておくべき十分な教科知識を得ていない場合が少なくない（Stuart and Lewin 2003; Mulkeen 2010; UNESCO 2014）²¹⁵。それは特に初等教員に顕著であるとの指摘がある（UNESCO 2014）。

そのため、途上国での教員養成カリキュラム編成にあたっては、すべての学生が十分な教

²¹⁴ スリランカにおいては、養成課程の学生に対し、初等 4 年生と 5 年生を統合した複式学級を指導するための授業計画案づくりと授業法についてのコースを提供したところ、入職後児童の算数の成績上昇につながったとの報告がある（UNESCO 2014）。

²¹⁵ UNESCO (2014)によれば、ケニアにおいて 2010 年に 6 年生を受け持つ担任に対し生徒用に用意された試験を受けさせたところ、平均して 6 割しか回答できなかった。また、SACMEQ のデータは、複数の調査参加国において、読解と算数で 6 年生の児童のトップの成績を下回った教員が少なくなかったと報告している（UIS 2006）。

科知識を習得することをめざすべきで、教員養成段階での補習授業の必要性や、教員養成課程入学の前段階に位置づけられる中等教育レベルでの教科知識習得強化策の必要性が唱えられている (Mulkeen 2010; UNESCO 2014)²¹⁶。UNESCO (2014) は、ガーナにおいて、学生の教科知識不足解消を目的とした施策として、養成課程の1年生終了時に教科知識に関する試験を課し、同試験に合格しなければ2年生に進学できないようにする取り組みを紹介している (UNESCO 2014)²¹⁷。

また、途上国では、教員養成課程で教えられる教科知識の内容と、実際に入職後に教えることになる児童・生徒用のカリキュラムで求められる教科知識の内容との間のミスマッチも指摘されている (Barrett et al. 2007; Mulkeen 2010)。特に、前者のレベルが後者よりも高度すぎるものが指摘されている。養成課程で教えられる教科知識の内容や教材のレベルが高次すぎることは、学生の理解が進まず暗記に頼る要因にもなっている (Mulkeen 2010)。中等教員養成においても、大学で開講されている各教科に関する講座は、教員養成用に作成されたものではない場合が多いため中等教育カリキュラムとの乖離がある²¹⁸。

この観点より、教員養成で教えられる教科知識の内容と実際に教員になった後に児童生徒に教える各教科内容との間に整合性をもたせること、教員養成の学生のレベルに合わせて養成段階での教科知識に関する教材を作成する必要性が指摘されている (ibid.)。

(2) 教授法 (PCK を含む)

途上国の教員養成は理論偏重 (教育心理学、哲学、歴史学、社会学など) で授業実践力の習得を妨げているとされる²¹⁹。そのため、教員養成カリキュラムは理論を縮小し、実際の学級現場で教育活動を展開していく際の具体的で実践的な内容と改変すべきと唱えられている (Mulkeen 2010; Akyeampong et al. 2013; UNESCO 2014)²²⁰。多様な学習者 (障害をもつ児童生徒、貧困家庭・少数言語出身者、多様な年齢や能力をもつ学習者、など) を指導する技能、効果的な複式学級の運営の手法、指導におけるジェンダー平等に関する知識やスキルの習得も重要となる (UNESCO 2014)²²¹。

途上国の養成課程では、一般的に教授法に関するコースよりも教科知識に関するコースが多く、シュルマンが提唱した教科内容と教授方法 (PCK、Box 4 参照) を学ぶ機会も限られ

²¹⁶ Lewin and Stewart (2003) の研究によれば、ガーナ、レソト、マラウイ、南ア及びトリニダード・トバゴにおいて、多くの教員が理数科の教科知識不足を感じており、教員養成課程での補習授業が不可欠であるとの認識を示したという。教員養成の学生の教科知識を補うために、実際に、レソトでは、中等教育修了試験の成績の低かった者に教員養成課程入学前に算数と理科の履修を義務づけている。また、ザンジバルでは、中等教育の生徒の数学と理科の成績向上のため「科学キャンプ」の実施も検討されている (Mulkeen 2010)。

²¹⁷ 同制度では、1年生終了時の教科知識に関する試験に不合格の場合、一度だけ再試験が認められるが、再試験にも不合格になると教員養成プログラムを中退させられるという。

²¹⁸ 例えば、マラウイの大学レベルでの教職課程 (B.Ed.) で履修が義務づけられている各教科の講座の内容の7割は、中等のカリキュラムの内容との整合性がない (Mulkeen 2010)。

²¹⁹ 例えば、ガーナでは、4つのセメスターのうち3つのセメスターは教科知識に割かれ、残りの1セメスターのみが教授法に割かれている (Akyeampong et al. 2013)。

²²⁰ とりわけ、初等教員養成については、大多数の学生が卒業後、劣悪な学校施設、教材・教具不足といった厳しい環境で、就学前教育を受けていない栄養状態も貧しい子どもたちを教えることになる現実を踏まえ、そのような環境で必要になる授業スキルや子ども理解のスキルや態度の育成が望まれる (UNESCO 2014)。

²²¹ UNESCO (2014) は、スリランカにおいて、4年生と5年生の合同複式授業を効果的に行うための授業計画の作成等に係る教員研修が児童の算数の成績向上に効果があったと報告している。Ofitska and Clegg (cited in Tikly 2010) も教員養成課程において多言語環境での授業実践のスキルの習得が重要との認識を示している。

ている (Akyeampong et al. 2013)。Akyeampong et al. (2013) は、学生が養成段階で各教科の PCK を習得する機会を得るべきであり、実際の学校教育で使われるカリキュラムと教員養成で使われる教科書の内容の整合性を確保したうえで、子どもたちが実際につまずきやすい箇所とその予防方法を十分に習得させることが重要と論じている²²²。また、PCK についての学びは、教育実習の直前に位置づけ、教育実習と一体的に学習されることが望ましいとする (ibid.)。

多くの国では学習者中心のカリキュラムが導入されているが、そうしたカリキュラム再編に連動して教員養成カリキュラムも適切に再編することが重要である。近年では、アウトカムやコンピテンシーに基づくカリキュラムが導入され、各学年末に児童生徒が「できるようになること」が詳細に規定されているケースもある。しかし、こうした児童生徒のカリキュラム再編の動きに、教員養成カリキュラムの内容が追いついておらず、養成課程のカリキュラムは、学習者中心のカリキュラムが基盤とする構成主義ではなく行動主義に基づく従来型の知識伝達型から脱却していないことも多い (Akeyampong et al. 2013; Westbrook et al. 2013)。そのため、養成課程を卒業したばかりの新任教員は、カリキュラムによって児童生徒が学年末に習得されるべきと規定されている能力 (コンピテンシー) を知らぬうちに教員キャリアをスタートさせている例も少なくない (Akyeampong et al. 2013)。

また、途上国では、養成課程の学生がそれまでの自らの教育経験から「教員中心の授業」に慣れ親しんでおり、学習者中心の教授法や教員像のイメージから脱却できていない場合もある (Lewin 2002; Lewin and Stuart 2003b; Schulle and Dembélé et al. 2007)。養成カリキュラムの再編については、こうした学生の現状や認識レベルを踏まえて行われることが望ましい²²³。しかし、実際には、既述のとおり、養成段階でも講師による一方的な知識伝達型の授業が行われることが多く、学生は、それまで慣れ親しんできた教員中心の教授法のイメージから脱却できないまま、あるいは養成校での経験でそうしたイメージが一層強化されて、教職人生をスタートしてしまう現状がある (Akyeampong et al. 2013)。

(3) 教授言語

SSA の教員養成課程の教授言語や教材で使われている言語は、英語やフランス語であることが多いが、これらの外国語理解能力が低い学生が多く、教員養成で学ぶべき教科知識や教授法の理解の阻害要因となっている。それは、学生が暗記に頼ることもつながっている (Mulkeen 2010)。多くのアフリカの国では、初等低学年は現地語で指導されることが多いが、教員養成での教授言語が英語・フランス語などであるため、入職後に現地語で各教科を教えることに困難を感じていることも報告されている (Mulkeen 2010)。そのため、初等

²²² 既出の Akyeampong et al. (2013) の研究によれば、調査対象国 6 カ国すべてにおいて、9 割以上の教員が、養成段階での指導技術や PCK に関する学びが乏しいにもかかわらず、自分の指導技術を高く評価していた。教員らは、その理由について、養成課程で「正しい授業の運び方 (single correct approach)」に関する「型」を習得したことを挙げ、教員の意識の中でそれが唯一の授業の方法であり、子どもの実態理解を踏まえて指導法を精選するという意識に乏しいことが明らかにされている。

²²³ Lewin (2002) は、ガーナ、レソト、マラウイ、トリニダード・トバゴにおいて教員の意識を調査した結果、多くの教員が「生徒は教員から一方的に教えらるべき」「教員は生徒に『事実』を教えるべき」と回答したと報告している。このように、途上国の教員は、多くの国で導入されている児童中心型のカリキュラムの実施に際して意見をもち、教員養成カリキュラムは、先進国のカリキュラムを途上国の現状に合わせないまま輸入する 경우가多く、途上国の教員の認識が十分に養成カリキュラムに取り入れられていないと指摘している。

教員養成では現地語での指導法に係る授業や、外国語能力の低い学生に対する補習授業の実施が検討され得る (ibid.)²²⁴。

(4) 教育実習

教員養成段階での教育実習の重要性は、先進国・途上国双方のコンテクストで強調されている。途上国の教員は、入職後、教材や学校インフラが整っていないなか、多様なニーズ（家庭要因・学習ニーズ、言語、障害、年齢など）をもつ大勢の児童生徒を複式学級式で教えなければならないという現実的要請に応えなければならない。そうした厳しい学校現場での実践力を高め、児童生徒の発達の実相を知るうえでも、養成段階での教壇実習体験が極めて重要である (UNESCO 2014)。

先進各国においては、養成段階において実践的能力の強化が重視される傾向にあり、教育実習の期間が長期化している²²⁵。ただし、教育実習が単に長期化されるだけで期待された成果があがるとは限らず、OECD (2005) や Mulkeen (2010) では、教育実習が成果を上げるためには以下のような複数の前提条件が必要としている。

- ・実習前に学生が教科知識と指導法について十分に習得している
- ・実習内容が十分に練られている
- ・教員養成機関と実習校との間の密接な協力関係が構築されている
- ・実習生が実習期間中にアクション・リサーチなどの研究の機会を与えられる
- ・養成機関での指導と教育実習との間に一貫性・系統性がある
- ・教員養成校の教員と実習校の指導教官の両方が指導にあたっての十分な知識・スキルを有している

残念ながら、途上国の現状に目を転じれば、これらの前提条件が整っていないことが多い。そもそも、実習校で正式にメンターが任命されているケースが少ない。またメンター制度が整備されていてもメンターが期待された職務を果たさず、実習生が何の指導も受けずに、単にマンパワーとして担当学級を全面的に任されているケース（例えばザンビアやガンビア）や、反対に実習校当たりの実習生の数が多すぎて授業実践の実質的機会がほとんど得られない場合（ウガンダやエリトリア）が報告されている (Mulkeen 2010)。後者のケースは、実務的な理由から、教員養成校の近隣の学校のみが実習校に指定されている場合が多いが、その場合、実習生が養成校に近い都市部の学校での実践経験しか得られないという問題もある。他方、ザンビアのように、僻地の学校に実習生を優先的に配置する政策が取られている

²²⁴ エリトリアでは、少数言語で授業を行う教員養成カレッジを創設したり英語のシラバスと並行して現地語でのシラバスを取り入れるなどの施策を取っているほか、ガンビアでは、英語能力の低い学生に対する補習授業を実施している (Mulkeen 2010)。

²²⁵ これは、1980年代以降、ドナルド・ショーンが提起した、「反省的実践家」的教員像 (teacher as a reflective practitioner) を理念とする教育養成プログラムにおける実践性重視の世界的潮流とも関連している (JICA 2014)。例えば、アメリカの場合、教育実習に 300 時間も充てる大学も存在する。オーストラリアにおいては、学部レベルでは少なくとも 80 日間の実習が義務づけられており、学生が実習経験を自省しながら必要な力量を形成できるような仕組みが構築されている。また、オーストラリアでは、教員養成の実践性・専門性の観点から、2 年次にインターンシップが組み込まれており、教育実習とインターンシップを通して授業を行える能力を学生に習得させようとしている。イギリスの Postgraduate Certificate in Education (PGCE) では、フルタイム 1 年 (38 週) のプログラムのうち、その約半分の期間となる最低 18 週が連携校での教育実習である。フィンランドにおいては、教育実習は、おもに大学附属の教員訓練校において、児童に慣れること、授業観察、チーム指導、授業実践、授業計画などが段階的に実施される。4 カ月から半年間の実習が行われ、15 単位を取得する (JICA 2014)。

ケースでは、車両不足や交通費にかかる予算の制約から、養成校講師による実習生の巡回指導が十分行われ得ないという問題がある (Mulkeen 2010)。

途上国における教育実習と教員養成校での座学とのバランスについてはさまざまな見解があり、実際に採られている政策もさまざまである。例えば、1年という比較的長期の実習期間を設ければ、実習生が担当クラスに対する責任感や教授スキルを増し、生徒理解を深め学校運営についての知識も得る可能性が高まる (ibid.)²²⁶。しかし、実習期間の長期化は、教科知識の習得 (特に理数・外国語) をおろそかにするリスクもあるため、各国の個別の状況に応じて座学と実習の間の最適なバランスを検討することが重要である (Mulkeen 2010)²²⁷。

教育実習の実施のタイミングも重要なイシューである。途上国では、教育実習は教員養成の最終段階に実施されることが多い。そのため、学生が教育実習で実際の教育現場における「体験」活動を行った後に養成校に戻り、実習を通じて得た経験や課題を持ち帰り、研究的な背景に基づき「省察」し、教官や学生同士で議論し、理論と照らし合わせたり仮説を導き出すといった機会が不十分であるといわれる (Akyaempong et al. 2013; UNESCO 2014)²²⁸。そのため、教育実習を教員養成コースの比較的初期段階で実施したり、数週間の実習を養成コースの期間中に数回に分けて継続的に実施することにより、座学と実習との体系的学びの制度構築を図るべきとの意見がある (Akyaempong et al. 2013)。

実習校のメンター教員のキャパシティとやる気の向上のために、メンター教員に対する金銭的・非金銭的 (昇進など) インセンティブの付与²²⁹、メンター教員に対する研修が検討できる (Mulkeen 2010)。また、養成校講師による実習生に対する巡回指導を強化するため、必要な交通費や交通手段の供与を検討すべきである (Mulkeen 2010)。

教育実習が、教員養成修了単位として認定されないことも、教育実習軽視の要因のひとつともなっている (Mulkeen 2010)。そうした場合には、教育実習を何らかのかたちで教員養成の修了資格要件に含め、あるいは、養成校講師やメンター教員による実習の評価機能を強化することで、教員養成における教育実習の位置づけの向上を図ることも検討に値する (Mulkeen 2010)。

7-3-2 養成校の講師の数の充足と知識・能力向上

教員養成課程の講師の数や資質能力やモラルの向上も重要である。途上国では、講師1人当たりの学生数が多く、講師と学生との間の双方向の学びを阻害する要因のひとつとなっている (Akyaempong et al. 2013)。教員養成段階で、講師からの一方通行の授業が行われれば、そうした授業を受けた学生が入職後学習者中心の授業が行えない可能性が高まる (Lewin and Stuart

²²⁶ マラウイではNGOが運営する教員養成プログラムで1年の教育実習を実施したところ、同コースを受講した学生の7割以上が農村部で実際に授業を行ううえで必要なスキルを習得するのに、教育実習が最も役に立ったと回答したとの報告がある (UNESCO 2014)。

²²⁷ 途上国では中等教員養成の方が、教育実習期間が短い傾向がある。ウガンダ、エリトリアにおける大学での中等教員養成では実習期間がまったく設けられていない (Mulkeen 2010)。

²²⁸ 教育現場における体験活動と科学的な省察の往還活動は、学び続ける教員の基礎を築くうえでとりわけ重要になる (岩田 2011)。ガーナやマリでは1年間という長期間が教育実習に充てられているが、養成コースの最終段階に位置づけられているため、学校現場で得た経験や疑問点を教員養成校に戻って省察する機会がない (Akyaempong et al. 2013)。

²²⁹ エリトリアでは、実習校のメンター教員の役割とモチベーションを高める目的で、メンター教員に教育実習生の成績をつける権限 (全体の成績の2割に相当) を付与した (Mulkeen 2010)。

2003b ; Akyeampong et al. 2006)²³⁰。また、上意下達な文化においては、教員養成講師が学生に対し絶対的に優位な地位を占め、授業の中での講師と学生との間での双方向の闊達な議論が起こりにくいという問題も指摘されている (Muzzafar et al. 2011)。

途上国の養成課程の講師は、一般的に、教員養成課程の講師としての専門的教育を受けておらず、成人である学生に対する教授法に関する知識や技能も不足する傾向にあるといわれる (Mulkeen 2010)。教員養成講師には、中等教員出身者が登用されることが多く初等教員出身者が少ないため、学齢の若い学習者の指導に関する知識や経験に乏しく、多様な背景をもつ学習者を教えなければならない小学校現場の実情やニーズも十分に把握・認識していない場合も多い (Mulkeen 2010; UNESCO 2014)²³¹。また、担当科目や指導法に関する専門性も低いことが指摘されている (ibid.)。

教員養成校の教官自身が学習者中心の指導法に精通しておらず、自分がかつて学んだ教員中心型の授業のイメージから脱却できない結果、講師の側からの一方通行の知識伝達型の授業に終始していることも指摘されている (Kunje 2002)。

そのため、教員養成講師の資質とやる気を高めるために、講師に求められる職能基準 (standards) を明確化・明文化したうえで適切な人材を採用する行うことや、講師に CPD の機会を提供することが検討され得る (EC 2012 : Muzaffar et al. 2011)。教員の CPD の重要性については近年注目されているが、教員養成講師の CPD については十分な注目がなされていない (Muzaffer et al. 2011)。教員養成講師の CPD が行われるためには、学長による適切なリーダーシップの下、職能に応じた魅力的なキャリア・昇給体系が整備されることも重要である (ibid.)。また、学習者中心の指導法については、ドナー等の支援により現職教員訓練を通じた普及が先行し、教員養成講師の研修が後手に回っている場合もある。そのような場合には、新しい授業法の知識・実践力向上のための現職教員訓練の対象者に養成講師を含めることも検討に値する (ibid.)。

7-3-3 教員養成校の施設・機材整備 (遠隔プログラムへの対応含む)

教員養成のカリキュラムの形成・再編や講師の資質能力向上とともに、養成機関の施設の拡張・拡大も重要な施策である (Muzaffer et al. 2011)。教室不足により、過密教室で行われる授業は、学生の積極的な授業参加の阻害要因ともなる。

言うまでもなく、教員養成校や寮のインフラ整備については、教員需要予測や私立を含む教員養成プログラムの新設動向なども踏まえて行われなければならない (ibid.)。また、教員養成校・大学の認証 (accreditation) 要件が設けられている場合には、養成校のインフラもそうした要件を満たしている必要がある (7-2-1-(5)「教員養成プログラムの認証」参照)。

途上国においては、短期間に多くの教員を輩出する必要があるが、厳しい財政事情の下、コスト面での負担が大きい通学・寄宿制の養成コースだけでは対応できない場合もある。そのため、学生 1 人当たりの教育費用が比較的小さい遠隔プログラムの導入の有効性も指摘されている (例えば Lewin and Stuart 2003b; UNESCO 2014)。実際にドナーの支援により、複数の途

²³⁰ 養成講師の授業が講師中心になりがちな別の理由として、養成課程の学年末や終了時試験の内容が、知識を問う問題が多いことへの対応も指摘されている (Muzzafar et al. 2011)。

²³¹ UNESCO (2014) では、ベトナムで教員養成校の教官に対してインクルーシブな教育の視点を踏まえた指導法の研修を行うまで、多様な学習者を教える視点が教官に欠落していたと報告している。

上国において、教員養成に係る遠隔プログラムが導入されている (Barret et al. 2007; UNESCO 2014)²³²。

こうした遠隔プログラムの形成にあたっては養成機関における ICT 整備がなされていることが必須である。USAID では、Global Learning Portal を立ち上げ、ウェブ上で各国の教員や教員養成課程の学生がさまざまな教材を入手できるシステムを構築し、それに関連して、途上国の養成校における ICT 設備やネット状況の改善を支援している (<http://www.glp.net/home>)。

マラウイでは、USAID による、Malawi Teacher Training Activity Program の支援の下、充電電池で駆動する DVD プレイヤーとプロジェクターの供与と、遠隔教材 (DVD) の開発が行われているという (UNESCO 2014)。また、南アフリカのプレトリア大学においては、当初教員養成の遠隔プログラムをネット配給していたが、インターネットアクセスの劣悪な農村部の教員の参加が困難であったため、紙ベースの遠隔教育へと回帰する一方、教員のほとんどが有している携帯電話に着目し、携帯電話のテキスト・メッセージ機能で学習を補完する取り組みを行っているという (ibid.)。

7-4 継続的職能成長 (CPD)

児童・生徒の学力に対する教員の重要性を踏まえれば、教員養成段階だけでなく、入職後の教員の資質向上とそのための職能開発は極めて重要な課題である。近年では、教員としてのライフコースを通じた CPD が重要との見方が一般的である (Craig et al. 1998; Villegas-Reimers 2003; OECD 2005; Darling-Hammond and Bransford 2005)。

既述のとおり、多くの途上国では教員不足解消のため、無資格教員の大量雇用が行われ、教員養成期間も短縮されてきた。その結果、正規の養成課程を経ていない無資格教員・低資格教員があふれ、正規資格を有する教員であっても入職前に十分な教科知識・教授法を習得できていないという状況が生まれている。こうした途上国の現状を踏まえれば、教員の資質向上にとって入職後の CPD 機会や、無資格教員の資格化や資格アップグレードのための現職教員訓練は何よりも重要となる (UNESCO 2014)。

また、近年の学習者中心の学習法への世界的シフトや、批判的思考力・問題解決能力等を重視する学力観の普及に伴い、単なる知識の伝達者ではなく自立的な判断や選択を行う専門職としての教員が求められており、そのためにも継続的な職能開発が極めて重要となる (Barrow et al. 2007; Ginsburg 2010, cited in Leu and Ginsburg 2011)。養成機関を卒業したての新任教員が養成課程で先進的な授業法について学んでいても、先輩教員や校長が同様の授業法についての理解や実践力を有していなければ、学校全体で授業改善にはつながらない。その観点からも、教員養成段階から一貫性のある CPD の制度が構築されることが重要である (Mulkeen 2013)。

しかし、途上国では、教員のライフコースと職能開発を一体的にとらえた教員教育政策や戦略がないまま、さまざまな教員研修プログラムがドナーの支援の下にばらばらに行われていることが多い (Edge et al. 2009; Mulkeen 2010; Leu and Ginsburg 2011)。ドナーの支援による現職教員プログラムは、受講の際に支払われる日当の水準や実施期間や時期についても十分に調整されていないことが多く、ベテラン教員が INSET 参加を独占し、授業を欠勤しがちという問題も発生して

²³² 例えば、マラウイでは、学生は、遠隔教育による 3 週間のオリエンテーションプログラムを受講した後、各学校に配置され、2 年にわたり学校をベースとした OJT を受けながら、地元の教員養成機関の教官や配置先の学校のメンター教員からの指導の下に、遠隔での教員養成モジュールを修了することが期待されている (UNESCO 2014)。

いる (Mulkeen 2013)。

以下では、①現職教員の継続的な職能開発を支援する研修である「教員の質向上のための継続的職能開発」、②「初任者研修」、③「資格付与のための研修」²³³、に分けて主要文献の議論を概観する。

7-4-1 教員の質向上のための継続的職能開発

既述のとおり、近年は、先進諸国のみならず途上国においても、現職教員の入職後の職能成長について“Continuing Professional Development (CPD)”という用語や概念が使われることが多い。この概念は、教員が自らの強い主体性をもって、養成課程での学びから退職するまでの教員というキャリアを通して、継続的に学んでいくことを重視したものである。教員養成のあり方をめぐる議論については既に概観したところ、本節では、教員の入職後の職能成長をCPDと位置づけて議論を進める。

CPDの目的について主要文献のレビューからは主に以下が挙げられている：

- ・ 一般的教育知識・実践力の向上
- ・ 教科知識・理解の向上
- ・ 学習者の学び方についての理解の強化（教科ごと）
- ・ 指導法の改善・向上
- ・ 新たな学習法・指導法についての理解と実践力の習得
- ・ 多様な学習評価の実施に係る知識と技能の強化
- ・ プロフェッショナリズムと倫理の強化
- ・ 新カリキュラムの理解と実践力の習得
- ・ 社会の変化に即した新たな知識と指導技能の獲得
- ・ ICT等に関する知識・技能の向上
- ・ 授業の構造化のための知識・技能の習得
- ・ 教材理解
- ・ 職階ごとの研修
- ・ 進路指導、生活指導に関する継続的な学び
- ・ 教員免許更新のための研修や学位取得

出所：OECD (2005), UNESCO-IIEP (2006), JICA (2007), Muzaffar et al. (2011), World Bank (2013) より筆者作成

このようにCPDの目的は多岐にわたる。その方法についても、行政研修、大学での単位取得、オンライン研修、民間団体の提供する研修から授業研究を通じた学びまで、さまざまである。これらは、主に、Off-JT型（大学・民間企業・行政が行う研修プログラム）とOJT型（校内研修やクラスターレベルの研修）に分けられる。近年は、そのなかでも、CPDという場合、特定の情報の伝達を目的として教育省など中央レベルで計画される短期の一過性のワークショップや研修よりも、教員自身の主体性と能動性に基づくOJT型の学びの活動を指し示すことが多い(Leu and Ginsburg 2011)。これは、一過性で中央集権的な研修は、個々の教員の日々の業務ニーズとの関係が希薄で、研修における教員自身の位置づけが主体的ではなく受動的で

²³³ 現職の教員であるが、職務に応じた教員資格をもたない無資格または低資格の教員に対する研修を指す。

あるとの批判を受けたものである (Leu and Ginsburg 2011)。

CPDにおける教員の主体性と能動性を重視する立場に基づき、望ましいCPDのあり方として、教員(ら)が自ら課題を特定し、学校やクラスターをベースとして教員の学びの共同体や学び合いの文化の構築やアクション・リサーチ等を重視すべきという論調を示す文献が多い(例えば Craig et al. 1998; Villeges-Remers 2003; Edge et al. 2009; Schleicher et al. 2012; World Bank 2013)²³⁴。そして、CPDの教材は、教員の日々の実践を踏まえ、かつ、自身や同僚教員の授業実践を分析し、どのような授業が生徒の理解を促すのかについて自省(リフレクション)を促すような内容となっていることが望ましいとされる(Leu and Ginsburg 2011)(Box 5「優秀教員の力量形成と意識に関する研究結果」、及びBox 6「省察的实践力」も参照。)

世銀 SABER (2013) では、わが国の授業研究に言及し、授業改善に焦点をあてた教員同士の学び合いやベストプラクティスの共有が重要であると述べている。教員の学びのなかで最も効果的なのは教員同士での「インフォーマルな学び」であるとする研究結果も紹介されている(Education Development Center 1998, cited in OECD 2005)。

学校やクラスター(レベルでの学校群)教員の主体的な学びを重視する立場からは、しばしばカスケード式の研修²³⁵が批判の対象となる。それは、中央からのトップダウン構造のため、現場の教員自身のニーズを汲んだ研修内容とするための柔軟性に欠けるという理由からである(例えば McDevitt 1988; Mpabulungi 1999, cited in 鈴木 2010)。カスケード式研修は、複数の層にわたりメッセージが伝授されるため、伝達・訓練内容がねじれてしまうことも問題視されている(McDevitt 1988, Mpabulungi 1999, cited in 鈴木 2010)。一方、カスケード方式そのものの悪いのではなくやり方に問題があるとの見方もある(鈴木 2011)²³⁶。複数の層の多くの教員を対象として新しい情報や知識の伝達が行えるという点でカスケード式の利点を生かしつつ、目的ごとにカスケード式と分権化型アプローチをどのように使い分け、バランスを取っていくか、また両者をどのように有機的に組み合わせ、持続的に行われるような仕組みを構築していくかが課題であろう(Mulkeen 2010; Leu and Ginsburg 2011)。Leu and Ginsburg (2011) は、地方教育事

²³⁴ 先進諸国では、近年、教員自身が自らの責任によって自主的に必要な研修を選択するケースが増えているが、日本はそのなかでも義務的研修である行政研修の割合が多いと指摘されている(JICA 2014)。ただし、日本では、行政主導の現職教員研修だけでなく、教員自身の手で、数知れない任意団体やサークルを形成し研修を促進してきた。特に、日本の教員の力量を支えてきたのは、現職教員たちの自主的な研修文化だといわれている。とりわけ、世界に注目されたのが、教員が互いに授業を観察し、改善に向けた検討を行い、技量を高めていく「授業研究」である。授業研究は、主に、教材研究、研究授業の実践、授業の反省(授業検討会・協議会)という3つの段階から成っており、さまざまな規模や形態のものが存在する。一般には、特定の研究テーマを設定して、校内研修の一環として行われたり、教員同士の研究グループで集まって互いの授業を観察、批判しあったりするものが多いが、そのほかにも教職員組合や学会が主催する授業研究会なども存在する。国立教育政策研究所(2011)が実施した調査では、日本の小学校の9割、中学校の8割が学校レベルでの授業研究に取り組む体制ができているのに対し、高校では3割程度となっており、日本の授業研究は小中学校レベルで特に活発に実施されている。しかし、近年は教員の多忙さなどの理由で授業研究が実施されにくくなっている現状も指摘されている(鈴木・永田 2005)。行政研修で学校や教員が多忙を極めるなか、教員の主体性に基づく民間企業や教育研究団体が提供する研修への参加はほとんど承認されなくなっている現実があり、研修に関する教員の自主性はほとんど保障されていないとの指摘もある。また、日本においては他の先進諸国に比べ、現職段階の教育において大学が果たす役割が小さいとの指摘もある(中田他 2008)。

²³⁵ カスケード方式とは、何らかの新しい知識や情報を、伝達ゲームのようにいくつかの層を通じて拡散していくメカニズムである。まず少数の専門家やマスタートレーナーが、訓練内容を何人かの受講者に伝授する。次に、その受講者がサブトレーナーとなって、学んだことを他の受講者に伝授する、というようにネズミ講式に伝授していき、最終的に実際にその訓練内容を現場でしようする人に伝え下ろしていく方法である(Dove 1986, cited in 鈴木 2010)。

²³⁶ 鈴木(2011)は、ネパールでの複式学級指導に関するカスケード式訓練についての調査結果を踏まえ、教材のメッセージ内容、トレーナー、受講者、実施方法など、投入・過程の質を向上させれば、カスケード方式が本来もつ潜在的可能性がますます広がることになるだろうとしている。

務所が教員養成機関などとの協力のうえ、年に数回新しい授業法についての学びの機会を得、並行して学校・クラスター基盤型の研修が行われ、教員が前者で学んだ授業技術を実践し、教員同士でリフレクトする場として機能させることを提案している。

Box 5 優秀教員の力量形成と意識に関する研究結果

日本における優秀教員の力量形成と意識を調査した文部科学省の研究によれば、優秀教員が自らのライフコースを振り返って、授業実践や教育に対する考え方に最も影響を及ぼしたと回答のあった事項を5位まで見ると、1位が「学校内での優秀な教員との出会い」(40.4%)、2位が「学校外での優秀な教員との出会い」(15.2%)、3位が「教科等の研究会での活動」(7.2%)、4位が「学校内での授業研究」(6.7%)、5位が「在任校の研究指定」(4.9%)となっていた。優秀教員たちは、自らの力量形成にあたり、すぐれた教員との出会い及び授業や教材の研究が重要であったと認識していることを示している(国立教育政策研究所2011)。

Box 6 省察的実践力 (Reflective practice skills)

「省察的実践 (reflective practice)」とは、哲学者ドナルド・ショーン (D. Shon) が、1980年代に看護師や教員などの専門職の職能に関して打ち出した概念である。ショーンによれば、伝統的な専門職モデルは、「技術的合理性」モデルであった。このモデルによれば、「専門家の活動は、科学的な理論と技術の(実践場面における)合理的適用」(Shon 2001 : 19) にあり、専門家はそれに熟達することが掲げられ、その習得が専門性の内実を構成してきた。それに対して、ショーンは、そうした従来の「技術的合理性」モデルの限界を指摘し、不確実でありまいな予測しがたい問題状況に対して、それとの絶えざる対話を通して、自己の経験から蓄積した<実践知>を用いて探りを入れ、そうした介入的活動への自省 (reflection) (注：訳者によって「反省」や「振り返り」、と訳されることもある) を基本にして自己の専門的力を開発していくことを「省察的実践」と呼び、そうした専門職のことを「自省の実践家 (Reflective practitioner)」と呼んだ。

教育の現場で考えるならば、教室や学校という場は、複雑な文脈の場であり、そこでは、一人ひとりの子どもに即した問題解決が求められるのであり、ショーンがいうような「省察」によって問題をとらえ、その解決策を選択して判断することが、教員の専門性として極めて重要だと思われる。昨今、教員に求められる役割は、単に知識の伝達だけではなく、問題解決能力や思考力などを伸ばすことに求められるようになってきている。そうしたなか、学校や教室内の多様な状況を踏まえて、指導法や学級運営に係る手法のなかからさまざまな指導法に精通し、専門家としてどの指導法が最もふさわしいかについて自らが主体的に考え、多様な指導法のなかから最適な指導法を選択することができる「自省する専門家」となることが求められている (Leu 2004)。

カスケード式であっても、学校・クラスター型の学びの機会や授業研究であっても、授業の改善を意図した現職教員研修や教員同士の学びが期待される成果を修め、授業における教員の実践に結びつくためには、さまざまな戦略や前提条件の整備が必要であると指摘されている (OECD 2005)。とりわけ、途上国においては、先進各国が備える諸条件 (良質で適切な教員養成課程、制度、財政、地理的条件、文化、社会通念など) が満たされない場合が多く、これらの周辺条件を並行整備することが不可欠である (JICA 2014)。

途上国において、現職教員教育が効果を上げるために必要な条件や戦略として主要文献において挙げられているものは以下のとおりである：

- ・教員の職能基準及び教職課程での学習と整合した体系的な学びの機会の提供
- ・教員自身の研修デザインへの参画
- ・児童生徒の学習ニーズに合致した教員研修プログラムの構築
- ・教員の意識や実際の授業環境を踏まえた研修デザイン
- ・研修講師の質の確保
- ・ステークホルダーの間での意識の統一とサポート体制の整備
- ・教員の属性に応じた研修内容の作成
- ・研修や教員同士の学び合い活動への参加意欲を高める仕組みづくり〔教員評価や努力や成果に対する承認（recognition）との関係〕
- ・学んだことを授業で継続的に実践するためのフォローアップ制度の構築と環境・条件整備

上記の各項目について主要文献の見解を以下に紹介する。

（1）教員の職能基準と教員養成での学習とアラインした体系的な学びの機会の提供

CPD は、教員のライフサイクルの各段階において規定される教員の職能基準（standards）に準拠して計画・実施されることが重要である（OECD 2005; Leu and Ginsburg 2011）。そして、教員養成と入職後の初任者研修や継続的職能開発は、別々にではなく、教員の職能基準に基づいた一貫した教員のライフコースを通じた教員教育政策として、相互に関連づけられ系統的に位置づけられることが望ましい。途上国における現職教員を対象とした研修は、主にドナーや NGO による支援に基づき行われていることが多いが、こうした外部支援も体系的な教員教育戦略や CPD フレームワークを構築し、それらの中に位置づけて体系的に行われることが重要である（Leu and Ginsburg 2011）。

理想的には、教員養成課程で教員としての基盤を築き、そこで学んだことを踏まえて更に応用力を高め、教育改革やカリキュラム改革に伴う教科知識の更新や新たな研究結果に基づく革新的指導法を習得することなどが想定される（OECD 2005; JICA 2014）²³⁷。しかし、途上国の教員は、教員養成課程に入学するまでに先進国の学生のように教科内容に関する十分な知識を獲得する機会が与えられない場合が少なくない。既述のとおり、教員養成課程に入学後も科目知識獲得のための補習授業が行われることは稀で²³⁸、本来ならば教科教育などの講義を経て「教科内容等に関する専門知識」を獲得すべきところを十分獲得せずに教員になってしまう傾向がある（UNESCO 2004: 162）。また、教員養成課程のカリキュ

²³⁷ 先進国においては、一般的な傾向として、入職前にそれまでの学校教育及び教員養成課程での学びを通じて教員に求められる職能のなかでも最低限身に付けているべき専門知識〔例：科目内容知識、一般的な教授法に関する知識、カリキュラムについての知識、教科内容と教授法に関する知識（PCK）、学習者と学習者特性についての知識、教授言語に関する知識等〕を身に付けさせていると考えられる。また教員としての実践力（指導力、学級運営能力、省察的実践力など）の大部分は教員という職を得てから、現職教員訓練（OJT 型及び Off-JT 型）により継続的に獲得・伸長させていくものと考えられる。近年では先進各国ともこうした実践力についても、教員として各学校に送り出す前にできる限り教員養成課程において最低限の力を身に付けさせる方針を取っており、ある程度の実践力をも備えたうえで教員としての職務を開始していると考えられる（JICA 2014）。

²³⁸ Lewin and Stewart（2003b）は、ガーナ、レソト、マラウイ、南ア及びトリニダード・トバゴでの現地調査の結果を踏まえ、教員の多くは理数科の知識自体が不足していると感じており、教員養成課程での補習授業が不可欠であると述べている。

ラムや指導体制、指導力の不備により、教科知識のみならず、カリキュラムに関する知識、教授法に関する知識、教科内容と教授方法に関する知識（PCK）についても、十分に獲得できないまま入職しているケースが多い（Lewin and Stewart 2003a）。したがって、現職教員教育プログラムの形成にあたっては、こうした教員養成での学びの状況を詳細に把握したうえで行われる必要があるだろう。

また、途上国においては、養成機関の講師は指導法に関し保守的な傾向があることも指摘されている。そのため、学習者中心の授業法については、現職教員同士の学びの機会を利用した方がより革新的で実践的な取り組みとなるという指摘もある（Leu and Ginsburg 2011）。そうした場合には、授業研究などの学校やクラスター（学校群）レベルの学び合いの機会に、教員養成機関の講師を含めることも検討し得るという意見もある（ibid.）。

（2）現場の教員自身による研修デザインへの参画

教員自身が、研修デザインに積極的に参画することにより、教員の研修に対するオーナーシップを高め、教員が日々の授業の中で直面している現実的で具体的な課題を研修内容に取り込み、研修を実践的なものとすることができる（Leu and Ginsburg 2011）。

（3）児童生徒の学習ニーズに合致した教員研修プログラムの構築

UNESCO（2014）は、アセスメントによって児童のつまずきの箇所を把握し、それを克服するための技能を教員に習得させるという観点から教員研修が構築されるべきとしている²³⁹。とりわけ、初等教員の研修においてはそのような手法の取り入れが効果的であるとしている。

（4）教員の意識や実際の学校環境を踏まえた研修デザイン

教員の教育実践の進め方には、正規の養成や訓練よりも、教員自身の初等・中等教育における教育経験が大きな影響を及ぼしているといわれる。多くの途上国においては、教員養成課程に入学するまでに「教員中心の授業法」に慣れ親しんでいるため、そうした教授法や教員像のイメージから脱却することが困難である場合も少なくない（Schwille and Dembélé 2007）。そのため、児童・生徒中心の授業法の普及を目的とした現職教員研修を行っても、教員の意識改革と態度変容、特に、授業実践の中での態度変容が必ずしも容易でない場合がある。「児童・生徒中心型学習アプローチ」の理解についても、技術的側面に関する理解にとどまり、実際の意識改革、特に、生徒の実態を把握したうえでそれに即した授業は何かを自ら考え授業を構築する力の習得が進まない場合がある（JICA 2014）。児童中心型授業法の研修によって、授業を行う際は必ず、（その学習方法の一側面にすぎない）実験やグループワークを取り入れなければならないなどと技術面にとらわれてしまうこともあるかもしれない。本来は、子どもの発達段階や、理解のレベル、達成したい学力の内容によって、一斉授業や反復練習などによる知識や技能の習得も必要であり、教員とは、児童・生徒が多層的な学力を習得するのを手助けするために、学習者のレベルに応

²³⁹ こうした観点に基づく、ドナー支援の成功例として、USAIDによるエジプトでの「Girls' Improved Learning Outcomes」とリベリアの「EGRA Plus」プロジェクトを紹介している（UNESCO 2014）。

じて、さまざまな授業法を組み合わせられる能力が求められているが、そうした柔軟性を欠いてしまう可能性もある（JICA 2014）。また、途上国では、教員1人当たりの児童数（PTR）の多さや、二部制・三部制による限られた授業時間といった状況を背景に、教員は知識伝達型の一斉授業がカリキュラムの内容をカバーするうえで最も効率的であると判断せざるを得ないという事情もある（Barrett 2007）。

したがって、教員がもっている良い授業や学びについての意識を十分理解し、現実の授業環境を十分踏まえたうえで、現職教員研修の内容をデザインすることが重要であろう。日本の教育現場（特に小学校）で広く実践されている授業研究の導入に関しては、授業を他人に見せること、同僚からのフィードバックに耳を傾けること、自分の技術をほかの教員と共有することといった授業研究の主要な活動が、途上国の教員社会や教員文化に受容されがたい場合があり、効果的な授業研究につながらないとの指摘がある（JICA 2014）。こうした文化的な背景も十分に踏まえた研修内容とすることが必要である。

（5）研修講師の資質能力向上

研修コンテンツ開発者や、研修講師・ファシリテーターには、大学や教員養成校の講師を登用しているケースが多い。しかし、これらの有識者が学校現場の実情やニーズを十分に把握・認識していない場合も多々あり、研修内容の現場の実情と乖離につながっている（JICA 2014; UNESCO 2014）。

そのため、言うまでもなく研修講師に対する能力強化が重要となるが、そのための研修は実践的な内容とすることが望ましい。ニカラグアでは、USAIDの支援によるEGRA（Early Grade Reading Assessment）の一環として、アセスメントツールを活用し、子どもたちのつまずきの箇所を特定し、その結果を基にどのように授業を改善すべきかについて研修講師（養成機関講師）を対象に4日間のワークショップを実施した。その後、教育省は、ワークショップで使用された教材（サンプル授業、アセスメントツール、研修教材）を、研修教材として整備している（UNESCO 2014）。

また、養成校の講師だけではなく、ベテラン教員や校長、視学官、優秀な現職教員など、日常的に現場で活動し授業の実情を十分に把握している人材を研修講師やリソースパーソンとして巻き込むことも重要である（JICA 2014; Edge et al. 2009; Mulkeen 2010）。

（6）ステークホルダーの間での意識の統一とサポート体制の整備

校長、先輩・同僚教員、視学官、地方教育行政官など、教員をとりまくステークホルダーの間での意識の統一と支援がなければ、教員の研修への参加意欲や授業実践への意欲が削がれることになるだろう。とりわけ、校長の役割は重要であり校長も教員と同様に、新しい学習法の知識や実践の機会に触れ、教員の学びや実践の強力なサポーターとなることが重要である（Barrow et al. 2007; Leu and Ginsburg 2011; Muzzafar et al. 2011）。（校長の役割については7-5-4「校長のリーダーシップ向上」で改めて後述）同様に、視学官の新しい授業方法への理解を促していくことも重要である（Muzzafar et al. 2011）。

（7）教員の属性に応じた研修内容の作成

途上国においては、無資格や低資格教員も多く、教員の資格や修了した養成プログラム

のレベルによって研修ニーズが異なる可能性もあり、教員種別ごとに研修ニーズを把握しておくことが重要である (Edge et al. 2009; JICA 2014)。例えば、有資格教員は教授法改善に関心をもつのに対し、低資格教員は教科知識の強化に対するニーズが大きいことが報告されている (Edge et al. 2009; JICA 2014)²⁴⁰。中等教育レベルにおいては、担当する教科の専門教育を受けていない教員もいる。したがって、無資格教員や教科専門教育を受けていない中等教員に対する教科知識の強化のための研修の機会や時間の提供が重要である (Edge et al. 2009)。

(8) 研修や教員同士の学び合い活動への参加意欲を高める仕組みづくり

CPD への参加を動機づけるような仕組みづくりも重要である。とりわけ、研修受講歴がその教員の昇進や昇給に反映されるようなシステムづくりが望ましいとの意見がある (Leu and Ginsburg 2011)。ただし、受講歴を給与に反映する制度は、高コストとならざるを得ないため、財政状況が厳しい途上国においては必ずしも現実的ではない可能性がある。代替案として、教育省や地方教育事務所により資格付与のセレモニーや教授法コンテスト、優秀教員制度など、その他の手段によって教員の研修受講や授業研究活動が公式に認定され、努力や成果に対する承認 (recognition) や賞賛を得られる制度づくりが検討されるべきである (Leu and Ginsburg 2011)。また、教員の毎年の研修や研究の記録 (ポートフォリオ) と自己評価表を作成し、それに基づき校長が教員を評価し、教育委員会等に報告される仕組みも推奨されている (OECD 2005)。このような教員の職能開発に関するポートフォリオの作成は、自らの教育活動を振り返り強みや課題を認識させる機会を個々の教員に提供できる (OECD 2005)。(教員評価については 7-6「教員の評価と処遇」でも扱う。)

また、校長のリーダーシップの下、学校改善計画の中にかに効果的に教員研修や研鑽を位置づけるかという視点も重要である (OECD 2005)。

(9) 研修後のフォローアップと授業での実践のための環境・条件整備

途上国では、教員が学習者中心の授業法を研修で学んでも、実際の日々の授業実践において活用しない場合も少なくない。その理由として、上下関係を重んじる社会・文化的通念になじみにくく教員の理解が技術的で表層的なものにとどまっている、校長や指導主事・視学官の理解・支援不足 (前述)、試験改革が後回しになっており知識を問う設問で構成され学習者中心の思考力を伸ばそうとするカリキュラムと整合していない、二部制・三部制授業の導入による授業時間の削減、教員 1 人当たりの生徒数の多さ、教材の不足、などが挙げられている (Barrett 2007; Leu and Ginsburg 2011; 萩巣 2013; Westbrook et al. 2013)。そのため、授業が改善されるためには、教員が研修で知識として学んだことを実践できるための環境・条件整備が不可欠である。(カリキュラム、教材、アセスメント、教員 1 人

²⁴⁰ 教員のバックグラウンドにより研修効果の違いが示唆される例として、JICA の「ニジェール中等理科教育強化計画」からの示唆がある。終了時評価調査によるアンケート調査により、正規教員に比べて契約教員の方が研修で学んだ技術 (ASEI アプローチ) を実際の授業で活用していると回答した割合が低いことが分かった。これらの契約教員は、モチベーションが低い、離職率が高い (調査対象校では 1 年間に契約教員の 15% が離職する)、副業による授業準備時間の不足などがその理由として指摘されている。この調査結果は、教員の勤務条件によって研修効果の発現度合いに差が生じる可能性を示しており、何らかの対応が必要となることを示唆している (JICA 2014)。

当たりの生徒数、授業時間については、7-5「授業環境の整備」で詳細に扱う。）

そもそも、教員の給与や待遇が低く、就労意欲が低かったり、副業などのために欠勤が多かったり定着率が低いなどの状況があれば、良い授業の前に授業そのものが成立し得ないだろう。社会・文化的通念を変えることは容易ではなく、教員の思考の変容は長いスパンで考える必要があると思われるが、授業環境の整備、試験改革や校長のサポート強化などにより、教員が学んだことを実践するための制度的仕組みを着実に構築していくことが重要であろう。

また、研修で学んだ授業法を日々の実践に生かすために、研修後の教員に対するフォローアップを行うことも重要である。例えば、Westbrook et al. (2013) は、ガーナ、パキスタン、ベナン、インド等で実施された調査結果を引用し、教員が学習者中心の授業法に係る研修を受講した後、毎月もしくは6週間に1回程度の頻度で「フォローアップ・セッション」を設け、研修講師やメンター教員が研修を受講した教員の授業観察を行い、建設的なフィードバックを与え、併せて研修講師とメンター講師のファシリテーションの下、教員グループによる定期ミーティングを実施し、良い授業の実践について互いに議論する場を設けたところ、研修で習得した手法の授業への取り入れが促進されたと報告している (Westbrook et al. 2013)。

7-4-2 初任者研修

入職して最初の数年の経験が、その後の教員のパフォーマンスや離職を大きく左右するという研究結果が示されている (Chingos & Peterson 2010; Hanushek, et al. 2005; Hanushek & Rivkin 2010, cited in World Bank 2013)。そのため、優秀なメンター教員の指導の下、すべての新人教員が良質な初任教員プログラム (induction programs) を受講することにより、生徒の成績向上と教員の離職防止を図ることができる (OECD 2005, 2012; World Bank 2013)。初任者研修は、教員のCPDの中に体系的に位置づけられ、養成機関との密接な協力の下、養成課程での学びと継続的・一体的に行われることが望ましい (OECD 2005)。途上国においては、既述のとおり、無資格教員や低資格教員も多く、入職段階における教科や教授法に関する知識や技能のレベルが多様である。そのため、途上国における初任者研修プログラムも多様な教員のニーズに合致したものとする必要がある (Edge et al. 2009)。

また、入職後の1~2年を「試用期間」と位置づけ、試用期間を無事に終了した者のみに、教員資格を付与すべきであるとの主張も展開されている (OECD 2005; World Bank 2013)。(7-2-1-(2)「教員採用プロセスと雇用制度の見直し」も参照。)

7-4-3 資格付与のための研修

(1) 無資格教員への資格付与研修

既述のとおり、厳しい財政事情の下、大量の教員を供給する必要に迫られている国において、高コストで時間のかかる正規の教員養成よりも、無資格教員を雇用して採用後に資格付与のための研修を行う制度は、魅力的な政策オプションである (Mulkeen 2010)。(7-2-1-(6)「教員数の充足と教員の質のトレードオフの最小限化」参照。)

農村部や僻地出身者が多い無資格教員は、僻地勤務に抵抗が少なく定着しやすいとの指摘もあり、無資格教員の採用を入職後の資格化と併せて行うことは、中長期的に農村部や

僻地への資格教員の配置を促進することにもなる可能性がある (Mulkeen 2010)。

正規の教員養成を受けた資格教員と、無資格で入職しその後資格付与型研修を通じて資格化した教員を比較する、信頼に足る実証研究は少ないが、両者の間にはあまり差がないという見方が多い (Mulkeen 2010)。入職後に資格付与研修を受講した元無資格教員のほうが授業実践力については正規の教員養成課程を経た資格教員よりも優れているという意見もある。一方、算数や英語の教科知識については、正規の教員養成プログラムを受講していない元無資格教員は、算数や英語の教科知識が劣っているという指摘もある (Mulkeen 2010)。既に述べたとおり、無資格教員にどのような知識や技能が欠けているかを検証したうえで、資格化プログラムをデザインすることが求められるといえるだろう。

(2) 低資格教員への資格付与研修

低資格 (underqualified) 教員に対する資格アップグレードのための研修も重要である。近年では、途上国でも、正規初等教員資格が certificate から diploma へ、正規中等教員資格が diploma から degree へと資格レベルが高度化しているケースもあり、これらの資格取得への需要も高い。また、中等教員不足の解消を目的として、現職の初等教員を研修に参加させ中等教員資格を付与する場合もある (Mulkeen 2010)。

多くの途上国において、上位資格の取得は、キャリアアップと共に基準給与の引き上げにつながるところ、研修受講のインセンティブは高い傾向にある (ibid.)²⁴¹。上位資格の取得は、遠隔教育と教員養成機関での座学を組み合わせたプログラムや養成機関でのパートタイムのコース等によりなされることが多い。資格取得のため有給・無給の研修休暇 (study leave) 制度が整備されている場合もあれば、ない場合もある。後者の場合、教員が勉強のため、本来授業や授業準備に充てるべき勤務時間を犠牲にしがちという負の側面があり、これへの予防対策が重要である (ibid.)。また、上位資格を取得した多くの初等教員が前期中等に流出してしまい、初等段階での資格教員が不足するなどの問題も報告されている (ibid.)。さらに、政府の適正な統制がなく、民間研修プログラムを提供している場合、有資格教員が増えすぎて、政府の教員給与支出の増加圧力ともなる (ibid.)。そのため、政府が、各教育段階での必要教員供給数や現実の国家財政規模の中で実現可能な教員給与増に照応して適切に行われることも必要である (ibid.)。

7-5 授業環境整備

一般的に教員政策にはカリキュラムや教材等に係る政策は含まれない。しかし、教員養成コースや継続的職能開発を通じて習得した知識や能力を日々の授業で生かすためには、適切なカリキュラムにより生徒の学習の目的が明確化され、良質な教材や教具、十分な授業時間、運営可能な学級規模が整えられることが極めて重要である (UNESCO 2004; Barrett 2007; Leu and Ginsburg 2011; Mulkeen 2013)。教育の質を主要テーマとした UNESCO の 2005 年のグローバル・モニタリング・レポート (GMR)、生徒の学力を向上させるためには、教員の特性や知識・技能レベルに加え、カリキュラムの適切性とカリキュラムの各要素の整合性や授業時間等の重要性を強調している (表 7-3 参照)。学級環境だけでなく、より広く学校環境まで視野に含めれば、校長のリー

²⁴¹ 例えば、レソトにおいては初等教員がディプロマを取得すると給与が 83% も増加する (Mulkeen 2010)。

ダーシップ、学校運営・管理のあり方なども重要な役割を果たすだろう（UNESCO 2004）。

紙幅の制約より、本研究では、教員の授業実践に影響を与えるすべての学級・学校環境要因を網羅的に概観することはできないが、以下では、「カリキュラム・教材・アセスメント」「学校施設・設備整備」「学級規模の適正化」「校長のリーダーシップ」に絞り、先行する議論や研究結果を紹介する。

表 7-3 教員の指導の効果に影響を与える要素

項目	詳細
カリキュラムの要素間の整合性	カリキュラム・教材・アセスメントの整合性
実質的授業時間	実際に学習に充てられる時間
授業の構造	<ul style="list-style-type: none"> ・ 授業の構造化 ・ 生徒の関心・関与づけ (Stimulating engagement) ・ 学習のモニタリングと生徒への発問 ・ 生徒へのフィードバックとサポート (reinforcement) ・ モデリング (模倣) と自己制御 (self regulation)
学級環境	<ul style="list-style-type: none"> ・ 活動を取り入れた授業 (task-oriented) ・ 相互信頼 ・ 安全 ・ 規律
教員の特性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教員の教科知識 ・ 言語コミュニケーション能力 (Verbal intelligence) ・ 指導のレパートリー ・ 成果志向 (Achievement orientation)

出所：Scheerens (2004), cited in UNESCO (2005)

7-5-1 カリキュラム・教材・アセスメント

(1) カリキュラム

カリキュラムは、教育課程と同義に扱われることもあるが、近年は、「学校における学習者の学習経験の総体」のように、学習者の学習経験からの視点に基づき広い概念で定義されることが多い²⁴²。しかし、このように定義を広げてしまうと、教育現場における具体的な実践課題がなかなか見えてこない。そのため、本研究では、表 7-4 の三層構造によってカリキュラムをとらえることとする。カリキュラムの三層構造の視点に立てば、「授業」とは、意図されたカリキュラムを実際に学習活動として結実させる営みの中核と位置づけることができる。

²⁴² カリキュラムを学習者サイドからとらえる見方からは、「隠れたカリキュラム」という、実際のカリキュラムの意図とは違う内容（教育の過程で付随的・潜在的に子どもに影響を及ぼす諸要素）が教育活動に存在するという研究も注目される。

表7-4 カリキュラムの三層構造

①「意図されたカリキュラム」 (Intended Curriculum)	国家または教育制度の段階で決定された教育の内容であり、教育政策や法規、国家的な試験の内容、学習指導要領や教科書などに示される。
②「実施されたカリキュラム」 (Implemented Curriculum)	教員が解釈して児童・生徒に与えられる教育の内容であり、実際の指導、教室運営、教育資源の利用によって実際に実施されるカリキュラム。
③「達成されたカリキュラム」 (Attained Curriculum)	児童・生徒が学校教育の中で獲得した学習の概念、手法、態度、達成度評価で表される。

出所：馬場（2002）を基に筆者作成

3層のカリキュラムの間にはしばしば「乖離」がある。「意図されたカリキュラム」で示されている事項がそのまま教室で指導されるわけではないし、生徒によってそのまま学ばれるわけではない。教材不足や教員の力量不足を抱える途上国では、意図されたレベルと実施されたレベルの乖離、また実施されたレベルと達成されたレベルの乖離が非常に大きいという課題を抱えており、それらのギャップをいかにして埋めていくかが課題である。

<途上国におけるカリキュラム改革の動向と実施との乖離>

意図されたカリキュラムは通常その国の学力観を反映し、学力観をめぐる世界的な潮流からも大きな影響を受ける²⁴³。近年は、学習とは自分の思考で判断し、価値とは個人がそれぞれに構成するものだという構成主義に基づく学力観へのシフトが世界的潮流となっており、途上国でも学習者中心のカリキュラムが広く取り入れられている²⁴⁴。

また、OECDが提唱する国際標準学力としてのキー・コンピテンシーやPISA (Programme for International Student Assessment；国際学習到達度調査)型読解力も、途上国のカリキュラムに大きな影響を与えて今日に至っている。これらの能力観に基づくカリキュラムでは、知識だけではなく、スキルや態度を含んだ人間の全体的な資質・能力（コンピテンシー）や、生涯にわたって学び続ける能力の育成が目標とされる。コンピテンシーを重視する学習観では、“何を知っているのか”から、“何ができるのか（アウトカム）”という実生活・実社会における知識の「活用」に重点が置かれるようになることも特徴的である²⁴⁵。

しかし、途上国においては、近代型の学習観に基づくカリキュラムの授業における実践（実施されたカリキュラム）は必ずしもうまくいっていないと報告されている。コンピテンシーに基づくカリキュラムにおいては、教科間の垣根を低くし教科横断的な複合的で学際的領域を設定することもあるが、「統合科学科」などの合科が設置されても、生物、化学、物理の各教科教員が個別に担当教科を教えるスタイルは変わらないため、意図されたような教科横断的な課題解決力の育成にはつながっていないという報告がある（World Bank

²⁴³ わが国の場合は、学習指導要領の学力観に沿ってカリキュラムが編成される。

²⁴⁴ 構成主義と対比されることの多い行動主義カリキュラムは、知識習得型学力観に立脚し、教育目標を明確にするために観察可能な行動目標を設定し、それによって指導の焦点を明確にし、効率的に全員を目標にまで到達させることをめざした。

²⁴⁵ こうした能力は問題解決力としてとらえられるものであり、探求型学力といってもよいだろう。

2008)²⁴⁶。

そのほかにも、途上国におけるコンピテンシーに基づくカリキュラムや学習者中心型のカリキュラムの授業における具現化の阻害要因として以下が挙げられている：

- ・ 教員が難解な専門用語を理解できずカリキュラムの理念に対して理解も共感もできない
- ・ 教員が必要なスキル（指導内容の把握力、授業案作成能力、教材選択・活用力、指導方法の選択力、授業展開力など）を有していない
- ・ 児童生徒の側も自発的学習の理念を受容、理解できない
- ・ 児童生徒の基礎的学力（読解力・計数能力など）が低い
- ・ 探求型学習に必要な良質で実践的な教材（教員用指導書含む）や教具が不足している
- ・ 教員 1 人当たりの児童生徒の数が多すぎる
- ・ 授業時間が不足している
- ・ カリキュラムが試験内容とアラインしていない
- ・ 教授言語が母国語と異なっているため学習者や教員の理解に困難が生じている

出所：Barrett 2008, World Bank 2008

これらのうち、授業時間や学級規模、教材・教具の不足、試験とカリキュラムとの乖離、教授言語の問題は、カリキュラムが 21 世紀型のものか否かを問わず、意図されたカリキュラムの具現化にあたり常に重大な阻害要因となるものであろう。そもそも学習者中心型のカリキュラムに関しては、学習や授業という行為を、教員中心型、生徒中心型という二元論で語るることにより、教員の理解が単純化され、教員が学習というより複雑な営みを理解できなくなってしまうという問題も指摘されている（World Bank 2008）。二元論で語られることで教員が授業の「型（procedure）」にとらわれてしまえば、その先にある本来の目的やスピリットを見失いがちになるだろう（World Bank 2008）²⁴⁷。

意図されたカリキュラムと実施されたカリキュラムの乖離に係る問題だけではなく、そもそも意図されたカリキュラム自体の内容やボリュームが適切かどうかとも問われなければならないだろう。学習の目的に沿って、各単元の関連や学習する順序を適切に配置するとともに、当該国の社会文化的背景や就学前教育の普及レベルに応じた既習知識の水準、授業時間等を踏まえた現実的な内容の精選されるべきである（JICA 2004; UNESCO 2014）。カリキュラムの内容が精選されず分量が過多であれば、教員は常に限られた授業時間内にカリキュラムをカバーするプレッシャーと格闘せざるを得ず、生徒の理解不足のままに次の単元に進んでしまうことになる（Westbrook 2013）。そうすれば、授業は比較的できる子のペースで進められ、就学前教育を受けていない子ども、親が非識字の子ども、少数言語

²⁴⁶ そもそも、特定領域での学習がどの程度広範な領域に転移するか、または学習成果は領域固有で転移しがたいか、などは、まだなかなか答えの出ている問題ではない。学習理論においても、基礎から応用への積み上げを段階的に行うべきか、または、必要に応じてその場で学ぶ現地調達という考えのどちらが妥当か、あるいは両者を融合できるのかという問いも 20 世紀半ばから問い続けられているが答えが出ていない。そもそも、基礎・基本と応用（あるいは活用）という分類が教育の質向上に必要なことなのかという問いもあり得る（国立教育政策研究所 2013）。

²⁴⁷ 教員 1 人当たりの生徒数が多いなど授業環境が十分に整っていない状況においては、探求型の児童中心型授業のみを志向するのではなく、structured pedagogy、つまり、前回の授業との関連を明確化した授業案の作成、学習の目的、形成的評価の導入、一斉授業、質疑応答、個人の反復練習、グループワーク、実習等を、目的や学習者のニーズ、教科に応じて柔軟に行えるための知識や能力を教員養成の学生に習得させることがより重要であるとの指摘もある（Tikly 2010）。

環境で育った子どもなどは、低学年のうちに完全に授業から取り残されてしまうリスクも生じるだろう（Westbrook 2013）²⁴⁸。

そもそも、途上国では、現行制度や人材のキャパシティを踏まえずに、大規模なカリキュラム改革が拙速に導入されているとの指摘がある（World Bank 2008）。世銀の報告書「Curricula, Examinations, and Assessment in Secondary Education in Sub-Saharan Africa」（2008）は、途上国でのカリキュラム改編のあり方について以下のような提言を行っている：

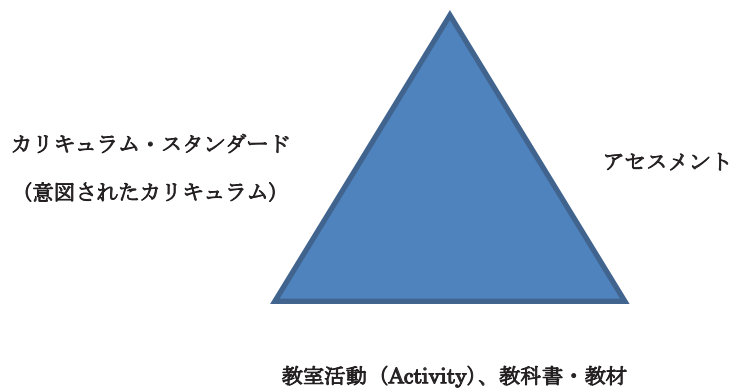
- ・各国の社会経済的状況や現行教育制度や人材の能力を踏まえ、意図されたカリキュラムの「実施」側面に配慮し、十分な時間をかけて専門家が分析・開発する
- ・多くの関係者の関与・合意形成を必要とするカリキュラム開発プロセスの複雑性を認識したうえで現実的な時間枠でカリキュラムを再編する
- ・児童生徒の既習知識や社会文化的背景を踏まえ現実的に達成可能な学習目標を設定する
- ・カリキュラムと、教員養成・研修、アセスメント、教材開発との間の整合性を確保する
- ・そのために関係部局・機関間で密接に調整する
- ・初等・中等など、各教育段階でのカリキュラムの一貫性・系統性を確保する
- ・学習者の年齢や既習知識及び学習理論や研究結果を踏まえた系統的なカリキュラムとする

馬場（2002）は、教員のより主体的な役割に注目し、教員には、教材・教具不足、授業時間不足といった現実を踏まえ、授業研究を通じて、意図されたカリキュラム、現実の文化環境を生かして独自の実践に発展させる力量形成が求められると述べている。

馬場（2002）のこの指摘のとおり、単に理想的な「意図されたカリキュラム」を「実施されたカリキュラム」に単純転化することが教員の役割ではなく、教員には限られた環境で柔軟に学習者のニーズに合った授業を展開できる力が求められているのであろう。しかし、最低限の教材やアセスメントが整備され、それらが図 7-4 で示されているように、「意図されたカリキュラム」との整合性が確保されていることは、「意図されたカリキュラム」の達成にとって重要であることには変わりないであろう。

こうした考えに基づき、以下のセクションでは、「教材」と「アセスメント」に着目して、効果的な授業の観点からの議論を紹介する。

²⁴⁸ インドでは、初等レベルのカリキュラムの内容も量も野心的なものになった結果、子どもの理解不足のまま授業が進むことになり、留年や中退、学力低下につながっている。一方、初等レベルでは科目数を厳選し、基礎的知識や技能の習得に力点を置いたベトナムでは、着実に学力向上がみられているという報告がある（UNESCO 2014）。



出所：Anderson 2004.

図 7-4 学習単元のアラインメント

(2) 教科書・教材

1) 教科書・副教材・教員用指導書

前述のとおり、「意図されたカリキュラム」と「実施されたカリキュラム」の接続には、カリキュラムの内容や理念と一致した良質な生徒用や教員用の教材が整備されることが重要となる。生徒用の教科書や教材は、単なる欧米の教科書の翻訳版ではなく、対象とされる子どもの置かれた社会・文化・言語的コンテキストや年齢に即したものとしなければならない (World Bank 2008)。

併せて、教員には、各教科の指導目標の達成に向けた指導内容を決め、学習の目的に応じて適切な教材や教具を選択し、教材研究・教材解釈を行い、必要に応じ教材を自ら開発し、指導方法を工夫する能力が求められる²⁴⁹。その観点から、前述した教員養成や授業研究や各種研修といった CPD は大きな役割を果たすものであり、カリキュラム、教材開発と一体的に進められるべきものである。

教科書や教材は、途上国において最も費用対効果が高い学校インプットでもありともいわれる (Lockheed and Verspoor 1991)。途上国の生徒の学力向上と教科書や教材のアベラビリティの相関関係については実証研究からも裏づけられている²⁵⁰。教科書がなければ、生徒は自ら主体的に学習することができず、授業は伝達式となりがちである (Mulkeen 2013)。無資格教員などが多く、教員の教科知識が不足しがちな途上国の多くでは、生徒が教科書から直接学ぶ重要性も高く、相対的に教科書のもつ重要度が高いともいわれる (UNESCO basic learning materials initiative)。

教科書の内容を補助し、抽象的な概念を具体的な事象で説明するものとしての、習得教材、習熟教材、テストブック、ドリル、問題集などの副教材や補助教材、教授言語が母語でない児童生徒の教科理解を伸長させるための現地語での副教材も重要な役割

²⁴⁹ 途上国では授業計画を十分に練らずに単なる教科書の音読に終始しているとの指摘もある (World Bank 2008)。ガーナにおいては、成績の良い学校の授業のあり方を調べたところ、これらの学校では教員が教科書を持って授業に臨むのを禁止し、代わりに、教科書やその他の教材・副教材を基に授業計画を念入りに作成し、教員が自ら用意した授業のための準備ノートを活用していることが明らかになったという (ibid.)。

²⁵⁰ 例えば、Fuller and Clarke (1994) は、途上国における学校効果研究 (school effectiveness studies) のメタアナリシスを行い、教科書や補助教材のアベラビリティが生徒の学習成果と有意な相関にあると報告している。ほかにも同様の研究結果が示されている (例えば、ラテンアメリカについては Velez et al. 1993、仏語圏アフリカについては Michaelowa 2001 及び Boissiere 2004)。

を果たす（相馬 2005; UNESCO 2014）²⁵¹。

教科書と連動した良質の教員用指導書の開発と配布も重要である。財政的に教科書を1人1冊行き渡らせることができない状況においては、教員用指導書の開発と配布が最も費用対効果が高い教材施策となる（UNESCO basic learning materials initiative）。学習者中心のアクティブ・ラーニング志向のカリキュラムの実施にも、授業活動の例示、実践ガイド、生徒の形成的評価のあり方を含む実用的な教員用指導書や参考書が役に立つ（World Bank 2008）。ただし、これらの教員用指導書を使いこなす教員の能力が伴わなければ、無用の長物となってしまう。そのため、教員用指導書の開発・普及と教員に対する研修とは併せて実施される必要がある。教員自身が、CPDの取り組みのなかで、自ら教材を作成することも有用である。理数科の教員用指導書は、広く他国でも汎用性がある場合もあり、費用対効果の面からも、地域的な協力関係の構築が検討され得る（World Bank 2008）

とはいえ現実的には、途上国では、生徒用副教材や教員用指導書の整備を行う余裕がなく、唯一の教材が教科書というケースも少なくない。その場合には、教科書の中にできるだけ多くの練習問題や参考資料を取り入れ、教員・生徒双方にとって実践的な内容とすることが望ましい（World Bank 2008）。また、教科書会社や教員らが共同で教科書の実用性を高めるため、教科書の試験的使用が検討されるべきである（World Bank 2008）。良質の教科書作成にはカリキュラム改訂から最低でも2～3年は必要であることを踏まえ、計画的な実施と関係機関の調整を行うことも重要である（World Bank 2008）。

2) メディア教材

情報通信技術（ICT）の目覚ましい発展により、途上国においてもメディア教材の可能性に注目が集まっている。メディア教材は、教員を代替するものではないが、教育の質や学習成果の格差是正に寄与する潜在性を有している（UNESCO 2014）。

USAIDが支援するラジオ番組による「アクティブ・ラーニング指導法（Interactive Radio Instruction : IRI）」²⁵²では、初等低学年児童の英語と算数の成績が有意に向上したという（ibid.）²⁵³。また、IRIは、学習成果の地域格差の是正にも寄与していると報告されており、僻地における教員不足や教材等の不足を補う役割を果たし得る可能性がある（ibid.）。

また、授業でのPCの活用も、教員の指導力不足を補う役割を果たし得る（ibid.）。ただし、メディア教材の使用には、学校の電化やPCやインターネットへのアクセスが前提条件となる。また、教員が授業にICTを活用する能力が伴っていなければ生徒の学力向上にはつながらない。学校電化やインターネット環境の整備は大きな財政支出を伴うという課題がある²⁵⁴。費用対効果の面から、UNESCO(2014)が有望視しているのが、

²⁵¹ 南アフリカでは、初等低学年の読解力のための open source materials が複数の言語で開発されたという（UNESCO 2014）。

²⁵² IRIは、もともと1970年代初頭にスタンフォード大学によってニカラグア向けに開発されたものであるが、その後USAIDの支援を受け、Education Development Center, Inc. (EDC) という民間企業を通じ、20カ国近くで各国のカリキュラムに基づきさまざまな教科で開発・実践が続けられている。

²⁵³ 例えばパキスタンでは、1年生の学習成績に最も成果がみられたのは、最も僻地の学校であった。

²⁵⁴ 教員の雇用を控え、それによって浮いた資金をICT教育に費やすというのは、一見費用対効果が高いように見えるが、設備投資を考えれば必ずしもそうではないとも論じられている（UNESCO 2014）。

途上国でも普及率が高まっている携帯電話やMP3である。インドでは、低所得層出身の児童が放課後毎日1時間携帯電話のゲームで英語学習を38日間にわたり行ったところ、英語の発音や綴りの習得に、絶大な効果があったと報告されている (ibid.)²⁵⁵。

3) 教科書の検定・選定と質保証

国定教科書については、教科書検定委員会による教科書の質保証が重要な課題であり、検定委員に対する教科知識とカリキュラム知識に関する研修や、明確な選定基準に基づく公正で透明性の高い制度の構築が行われるべきである (World Bank 2008)²⁵⁶。

また、近年は学校ごとの個別のニーズに応じた教科書選定を可能とするため、学校レベルに教科書選定の権限が委譲されているケースもあるが、その場合、学校長はじめ教員の教科書選定能力強化が併せて行われるべきである (ibid.)。

4) 教科書印刷と普及・維持管理

多くの途上国ではいまだに生徒1人に教科書が1冊行き渡る状況からは程遠い²⁵⁷。近年は、初等無償化政策の下で失われた学校収入を補うために、生徒数に応じた学校補助金の配賦が行われ、各学校が、その中から教科書を購入しなければならない場合もある。しかし、配分される学校補助金の額が小さすぎて必要数の教科書を購入できない事態も報告されており、十分かつ円滑な学校補助金の配賦が課題である (UNESCO 2014)。

教科書や教材が十分に配布されるためには、教科書価格の適正化を図ることも重要である。しかし、SSA 地域では、自国の教科書会社ではなく多国籍企業が開発と印刷を行っているケースが多く、高い教科書単価につながっている (ibid.)²⁵⁸。限られた財政状況の中で、教科書数を効率よく増やすための政策オプションとして UNESCO (2014) や UNESCO の “Basic learning materials initiative”²⁵⁹ では以下を挙げている。

- ・教科書印刷のコストの抑制
- ・教科書の印刷の質を高めることにより、教科書の寿命を永らえる
- ・カラー印刷ではなく白黒印刷にする
- ・民間の印刷会社による教科書印刷・配布参入のインセンティブを高める (法制、税制改革)
- ・政府の教科書印刷局 (publishing units) は温存したまま、その運営を民活化する

出所：UNESCO 2014, UNESCO Basic learning materials initiative

教科書単価を下げるために、教科書印刷・配布の民営化政策が取られることが多いが、教科書会社は印刷コストを売上から賄わなければならないため、政府からの必要

²⁵⁵ ただし、成績が向上したのは、既に基礎的知識やスキルを有している初等高学年の児童であったことも報告されており、基礎的知識の習得には別の方法が適している可能性がある (UNESCO 2014)。

²⁵⁶ 日本では、教科書調査官及び専門委員が調査した結果や委員自らが調査した結果を総合して審議され、多くの専門家によるさまざまな角度からの調査の積み重ねが反映されるようになっている (相馬 2005)。

²⁵⁷ SACMEQ の調査 (2010) では、東南部アフリカ 14 カ国のうち、ケニア、マラウイを含む 8 カ国において、就学者数の急増に教科書の印刷・配布が間に合わず、6 年生で国語の教科書を持っていない人数の割合が 2000 年から 2007 年の間に悪化しているというショッキングなデータが示されている (UNESCO 2014)。

²⁵⁸ SSA 地域では、小学校の教科書 1 冊当たりのコストは 4 ドルにものぼるが、ベトナムでは、自国内で印刷ができ、多数の印刷会社が競合しているため、1 冊当たりの教科書コストは 60 セントに抑えられている。

²⁵⁹ http://www.unesco.org/education/blm/chap4_en.php

な助成が行われなければ、教科書の開発・印刷コストが下がらない可能性に留意が必要である（World Bank 2008）。また、参入する民間会社が少なければ意図されたような競争原理に基づく低コストも実現できないだろう。

すべての児童生徒に無償配布されることが理想的であるが、限られた財政事情においては、貧困層の児童生徒に対しては教科書を無償配布し、その他の児童生徒についてはコストリカバリー（受益者負担）を行うことも検討され得る。しかし、どのような基準を設定し、それを適正に運用するかは難しい課題である（ibid.）。

また、途上国では、物流が未整備で、教科書が各学校に配布されずに紛失したり盗難に遭ったり、不正に売却されたりといった例が後を絶たない。各学校に配布されても、教科書の紛失や劣化を恐れて、倉庫に保管されたまま十分に活用されなかったり、逆に、維持管理が十分行われず、紛失したりする。そのため、学校レベルで、校長や教員に対する教科書の維持管理に関する研修の重要が重要である（ibid.）。

（3）アセスメント（達成されたカリキュラムの測定とフィードバック）

カリキュラムがコンピテンシーなど高次能力の習得を意図していても、試験の内容が知識偏重であれば、いくら教員に教員養成やCPDを通じて探求型学習のための教育方法の指導を行っても、教員がそれらを授業で実践する可能性は低くなる。そのため、学習評価（アセスメント）の内容を、カリキュラムで規定されている知識や能力（standards）とアラインすることが重要であり、カリキュラム開発局と試験局との間の密接な調整が必要である（Anderson 2004; UNESCO 2004; World Bank 2008; Mulkeen 2013; JICA 2014）²⁶⁰（図7-4「学習単元のアラインメント」参照）。試験の内容が本当に意図されたものを測っているか、だけでなく、教授言語と試験で使用される言語は同一のものか、設問の表現方法、用語等の妥当性にも注意が必要であり、試験問題作成官に対する能力強化も重要な課題となる（World Bank 2013）。

全国レベルの学力調査は途上国でも相次いで導入されている（UNESCO 2014）。到達度テストとしての全国学力テストは、一般的に意図されたカリキュラムに基づく生徒の到達度合いを測り、成績の良い学校や教員に応分の報酬を与え、逆に悪いものに対する何らかの制裁措置を課し、それにより教員のやる気を高めるといったアカウントビリティ目的での活用も行われる（2-2-7「教員の評価と処遇」を参照）。しかし、こうした全国レベルのハイスティクスな学力調査は、学習者の学習内容を狭めてしまったり、そのテストに特化した低次の認知的スキルを増強し、高次のメタ認知能力の伸長を阻害するといった意見や、結果が出るまで時間がかかるため、日々の授業の改善や生徒へのフィードバックとしては活用しづらいとの懸念もある²⁶¹。

そのため、近年は、学習評価のなかでも授業改善のためには学級ベースの形成的評価（継続的評価）をより重視すべきとの意見が示されている（例えばUNESCO 2014）。形成的評価は、授業の途中または後半に授業の目的を達成したかを審査し、そこにどんな不備

²⁶⁰ テストは生徒の学習と教員の教え方を方向づけるという研究結果もあり、アセスメントは授業を変える最も大きな要因のひとつとなり得る（World Bank 2008）。

²⁶¹ ハイスティクスなテストとは、一般的に、その評価結果が人の将来や意思決定に大きな影響を及ぼすようなテストのことを指す。

や不足があるのかを把握し、その後の授業や学習を改善に役立てることが目的である。形成的評価は、日々の指導の改善に即効性があり、生徒にすばやくフィードバックを与えることができるだけでなく、学習困難な生徒を早期に発見し、つまづきを見極めるうえで有効であるといわれる（UNESCO 2014）。形成的評価の方法は多様であり、授業中の生徒に対する口頭での発問とそれに対する児童の挙手・応答、授業の最後に行う小テストや振り返り、生徒の授業中の発言やつぶやきの記録、机間巡視、課題についてのノートの観察などがこれに当たる。形成的評価の累積的記録は、単元終了時や学期・学年末の総括的評価に生かすこともできる。南アフリカでは、形成的評価の蓄積結果が小学校修了要件の一部に適用されている（Perry 2013）。

しかし、形成的評価は、多様な方法に習熟し、適切に発問し、その結果を解釈し効果的に生徒にフィードバックする十分な力量が教員に伴っていなければ期待された効果を発揮できない。南アでは継続的評価が取り入れられ、授業の取り組み姿勢、プロジェクトワーク、探究活動、宿題などを基に教員が評価を行うこととされているが、同国では継続的評価後も、基礎教育を修了した生徒の多くが基礎的な読解力や計数能力を習得しておらず、継続的評価の信頼性と有効性に疑問が投げかけられている（World Bank 2008）。教員が生徒一人ひとりの進捗を把握しフィードバックを行うという形成的評価の性質を踏まえれば、教員1人当たりの生徒数が多すぎれば、実施は困難となるだろう。形成的評価の実施は教員への負担も相当程度増すため、教員の理解や待遇の改善なども併せて検討することが必要となる。

その観点から、形成的評価の導入にあたっては、教員の研修や経験の浅い教員でも使いこなせるような指導書やリソース（設問のリソースバンク等）の開発と普及が併せて行われ、同時に教員の負荷をあまり増やさないような工夫がなされ、教員の十分な理解を得ておくことが望ましいとされる。例えば、南アフリカでパイロット的に行われたプロジェクトでは、国語と算数の設問バンクを開発し、各問題の分かりやすい説明と難易度、採点の基準やガイドライン、評価結果の解釈の方法を示し、併せてそれらの活用法についての教員研修を行ったところ、授業が改善されたという（Atkom 2010 and Miske 2003, cited in Perry 2013）。また、USAID ではEGRA プログラムの一環として、リベリアで教員が効果的に生徒の学習の進捗を評価できるツールを開発し、中から下位の理解度の学習者への支援に役立てている（UNESCO 2014）。

7-5-2 学校施設・設備整備

（7-2-1-（9）「勤務環境の整備」も参照）

教員が効果的な授業を展開し、生徒の側も集中して授業に臨むためには、安全性・安心が確保された学校・教室環境が整備されている必要がある。教室は電気によって明るく保たれている必要があり、電化がされていない場合は、ソーラーパネルの設置等も検討され得るだろう（UNICEF 2006）。また、教室内には、生徒の学齢に応じた机イス、黒板等が適切に配置され、学習活動の目的に応じ、個別学習からグループワークへと柔軟に机やイスの配置を変えられる状況が望ましい。また、教員が授業中に教室内を歩き回りグループワークをファシリテートしたり、子どもの授業参加を促したり、机間巡視を効果的に行う空間が確保されていることも重要である（UNICEF 2006）。教室不足による過密教室は、こうした空間確保を困難とし、生

徒中心型授業の効果的実施を妨げる。また、教室不足による二部制・三部制授業は深刻な授業時間の不足を引き起こし、所定の課程の履修を困難にする。多くの途上国では教育財政が逼迫し、さらに教員給与等の経常支出が公共教育支出の大部分を占めるなか、教育開発予算は慢性的に不足するが、教室不足が引き起こすこうした問題を踏まえた十分な開発予算の確保が求められる。

教室環境の整備と併せ、理科実験室、図書室・設備、校庭、トイレ・手洗い場、給水施設の整備も求められる（UNESCO 2004）。また、シラバスで求められている実験器具や薬品の整備も不可欠である（相馬 2005）。

また、教員の授業準備や同僚教員との学び合いを促進する観点からは職員室の整備も必要となる。授業を下支えする教科書や学習備品を安全管理するための倉庫施設も必要となるだろう。メディア教材の活用を行う場合には、コンピュータ、インターネット環境の整備も必要となる。

7-5-3 学級規模の適正化と実質的授業時間の確保

(1) 学級規模

教員1人当たりの児童・生徒数（PTR）が大きければ、例えば授業中の実験は少なくならざるを得ず、教員と生徒のコミュニケーションも限定される（World Bank 2008, 2013）。そのため、PTRを適切に保つことは、授業の質、とりわけ探求型授業の質の向上にとって重要な課題である。

「適正な学級の規模」をめぐってはさまざまな意見があり。世銀 SABER では、生徒の成績の良い先進国では、教員1人当たりの児童・生徒数が初等で30人、中等で20人に抑えられていると報告する（World Bank 2013）。一方、途上国で同レベルの小規模学級の実現可能性は低いとして、途上国についてはEFA-FTIのインディカティブ・フレームワークで示された1:40を実現すべきとする文献が多い（Gillies and Quijada 2008; World Bank 2008）。

一方、単に学級規模が小規模に抑えられていたとしても、それが無資格教員の増員によるものであれば期待される効果は得られない可能性が指摘されており、限られた予算の範囲でいかにして教員の数と質を同時に確保していくかが課題である（Jepsen & Rivkin 2009）。

(2) 実質的授業時間

授業の効果を高めるうえでは授業時間の確保も重要な課題である。2005年のEFAグローバル・モニタリング・レポートでは初等教育段階において最低でも年間850～1,000時間の授業時間が確保されるべきとの見方を示している（UNESCO 2004）。しかし、途上国では、教育課程が定める所定の授業時間よりも、実際の授業時間が少ないことが問題である²⁶²。その要因は、教員のストライキや欠勤、雨期や寒冷期の閉校、二部制・三部制による授業時間の不足、学習者自身の遅刻や欠勤など、多岐にわたる。教員が授業に出席し

²⁶² マリでは所定の授業時間数の70%、ホンジュラスでは57%、ネパールでは54%しか実質的に授業が行われていなかったとの研究結果が示されている（Abadzi, cited in Gillies and Quijada 2008）。

ていても、まともに授業を行わない場合もあり、実際に学習活動に充てられる時間（time-on-task）が少ないことも問題である。

実質的授業時間の創出には、教室数の増加による二部制・三部制の解消、生徒の通学時間を軽減するための僻地での学校建設、雨や風雪に耐え得る学校施設の整備とともに、教員の欠勤や怠慢を最小限化することと、教員の授業時間の効率的な活用に関する技量の向上が課題である（教員の欠勤や怠慢に対するモニタリングや処罰については2-2-7「教員の評価と処遇」を参照）。

7-5-4 校長のリーダーシップ向上

(1) 校長の役割

校長の資質・能力が生徒の成績に有意な影響を与えることが実証されているが、そのなかでも最も生徒の学力向上に寄与するのは校長の組織管理能力であるという研究結果が示されている（Grissom and Loeb 2011, cited in World Bank 2013）。

また、校長には、単に財政や備品管理など、学校管理者としての役割だけではなく、各学校で授業を改善し、生徒の学習成果を上げるために、学習のリーダー（leaders of learning）としての役割がより強調されなければならないとされている（OECD 2005; Tikly 2010; Mulkeen 2013; World Bank 2013）²⁶³。そのため、校長が、カリキュラムや指導法に精通し、教員の授業や出席を監督し、教員の指導や支援を行うことが重要である。また、校長に教員評価の権限を付与し、教員に評価結果をフィードバックして必要な助言と支援を与え、教員の継続的職能成長のニーズを抽出・支援し、更には必要な学習教材の見極めと調達を行うことが校長には求められている（OECD 2005; World Bank 2013）。

そのほかにも、校長には、親やコミュニティとの密接な協力関係の構築、ICTの活用やインクルーシブ教育、女子教育の推進など、さまざまな役割が求められている。

しかしながら、途上国では、校長は行政事務（帳簿や報告書作成）や地方教育事務所との連絡調整に終始していることが多く、学習活動のうえでのリーダーシップを発揮していることは稀であるといわれ、いかにして学習活動のリーダーとしての役割強化を図るかが課題である（Mulkeen 2013）。

なお、校長が教員の任用権（採用・罷免）を有する方が生徒の成績が高いという意見もあるが、こうした仮説についてはエビデンスが不足している（World Bank 2013）。そのため、世銀 SABER では、校長に任用権を付与するべきとはしていない。

(2) 校長の採用・登用・業績評価・報酬

校長の役割は重要かつ多様で、これを担う優秀で高潔な人材をいかに校長に登用するかが重要な課題となる。世銀 SABER では、校長の報酬を魅力的なものとする、いったん校長になったらある程度長く勤務させ、意欲を高く維持することの重要性を指摘している（World bank 2013）。

また、校長の採用方法について、OECD（2005）は採用基準を明確化したうえで公募制

²⁶³ フィンランド、シンガポール、カナダのオンタリオ州など、生徒の成績の良い国や地域では、校長が学習活動のリーダーとしての役割を担っているという特徴がある（World Bank 2013）。

にし、複数名の外部者が構成するパネルが、公正明大に先行することが重要であると述べている。また、校長も契約更新制とし、業績評価によって契約更新を検討すべきとしている (ibid.)。世銀 SABER は、校長の契約更新までは踏み込んでいないが、校長の業績評価の結果と報酬とを連動することにより校長のパフォーマンスを高めることを推奨している (World Bank 2013)。

(3) 校長研修

校長が教員評価や学習活動のリーダーシップを発揮するためには、研修により能力向上を図る必要がある (OECD 2005; Mulkeen 2010, 2013; World Bank 2013)。校長の指導力向上研修は生徒の学習の質と有意な相関があるという研究結果も示されている (Mulkeen 2013)。ただし、校長研修はその中身や質を問われなければならない。Mulkeen (2013) は、校長が教員や授業を監督し授業の質改善のための支援を行うための能力強化を図るには、理論的ではなく、具体的かつ実践的な研修の効果が高いとする。

オーストラリア、アメリカ、イギリスなど、自律的学校経営を導入している国では、学校 (校長) に多大な権限を移譲しており、その文脈で校長研修が重視され整備されている (Odueru and Bosu 2010)。日本、韓国、シンガポール、上海など、生徒の成績の良い国や地域では、校長職の応募者や校長登用予定者に対する研修が必須となっている (World Bank 2013)。また、イギリスでは、校長職のための職能基準を定め、それに基づく校長導入研修を義務づけ、また校長のリーダーシップ強化に特化した国立カレッジを創設するなど、包括的に取り組んでいる (OECD 2005)。

7-6 教員の評価と処遇

7-6-1 教員のモニタリングと評価

教員の質を改善し、生徒の成績向上につなげるためには、定期的に教員の業績や出勤率をモニタし、教員を評価することが必要であると広く認識されている。ただし、モニタリングや評価をいかなる基準で誰がどのように行うべきか、また評価の結果をどのように活用すべきかについては、さまざまな意見がある。

(1) 教員の出席状況のモニタリング

途上国のみならず先進国においても、教員の高欠勤率と生徒の低成績の間には相関関係があることが明らかになっている (Chaudhury, et al. 2005; Herrmann & Rockoff 2009; Miller, Murnane & Willett 2008; Rogers & Vegas 2009, cited in World Bank 2013)。したがって、教員の業績評価以前に、教員の勤怠を確認し、それに応じた欠勤抑止策は重要な政策となる (World Bank 2013)。

クラスターレベルの視学官や校長、親・コミュニティによる定期的な教員の勤怠確認や、ビデオカメラによるモニタリングが、教員の欠勤防止に効果があるとの報告がある (Mulkeen 2010; UNESCO 2014)²⁶⁴。さらに、不当な理由による欠勤に対し給与支払いを差し

²⁶⁴ ガンビアでは、クラスターレベルで教員の出勤率のモニタリングが導入され、教員の欠勤が減少した (Mulkeen 2010)。また、インドのラジャスタン州では、NGOの支援により教員と生徒の出席状況を毎日ビデオカメラに収め、出席状況に応じた給与支払いを行ったところ、教員の欠勤率は44%から21%に減少したという (UNESCO 2014)。

止める、あるいは逆に出席状況の良い教員にボーナスを支給するなどの仕組みを併せて実施することで効果を高めることができる（Mulkeen 2010; UNESCO 2014）。一方で、出席状況に応じて報酬や制裁を与えるという方策は、出席状況をモニタリングする校長や視学官の不正リスクの最小化措置が前提条件となる（Mulkeen 2010, World Bank 2013）。

教員の欠勤は、本人や家族の病気など、正当な理由があることも少なくない。したがって、勤怠確認の強化や、欠勤率に応じて報酬額を検討する以外に、正当な欠勤に対するサポート制度を充実させることも必要である。例えば、マラウイやザンビアで実施されているような HIV/AIDS に罹患している教員に対する治療へのアクセス推進や栄養補助の供給などが検討され得る（UNESCO 2014）。また、途上国の教員の欠勤理由のひとつに、さまざまな研修への参加や資格アップグレードのための勉強がある。教員の継続的職能開発は重要であるが、それが学校の授業時間外に行われることを徹底する必要がある（Mulkeen 2010）。

（2）児童生徒の学習評価の実施と教員評価・授業改善への活用

1）教員評価 — 形成的評価と総括的評価

教員の出勤率だけでなく、教員のパフォーマンスを定期的に適切に評価する仕組みを整備することは、教員の質の確保のために重要な施策となる（OECD 2005）。

教員評価は、一般的に、教員に不足している知識や技能を特定し教員の資質向上に生かす「形成的評価 (formative evaluation)」と、勤務評定の結果を教員の処遇に反映する「総括的評価 (summative evaluation)」とに分けて考えられる。前者は、教員の専門性発達を目的とする評価であり、そのために必要な研修機会や内容を確定する機能が期待される。後者の観点に立てば、評価結果を受けて、教員一人ひとりが研修や自己研鑽によって不足している知識や力量を強化していくための継続的職能成長の機会が確保されていなければならない、両者は体系的に制度構築がなされる必要がある（OECD 2005）。後者は、評価に教員の解雇、昇進、能力給などに関する人事管理的決定を行う一種の賞罰機能を付与するものである。

教員評価における総括的評価と形成的評価の相対的重要性に関し、OECD はより低コストで実施でき、良い授業の実践のための教員の指導に直接生かせるという観点から、形成的評価をより重視すべきとする。そして、評価の方法としては、自己評価、同僚や校長からの評価、授業観察、校長や上級教員との継続的な懇談など、多面的な角度から行われることが望ましく、教員教員個人の教育活動や毎年の研修の記録と自己評価表から成る教員ポートフォリオを作成して、それに基づいて教員の教育業績を評価する仕組みも推奨されている（OECD 2005）。

こうした教員評価が効果的に行われるためには、視学官や校長・同僚等の評価主体が評価者としての資質や能力を十分に備えていることが不可欠である。特に、教員の授業を観察・評価し適切な助言を与えられる能力が求められる（Mulkeen 2013）。しかし、途上国の教育システムにおいては校長や同僚による内部評価も、視学官等による外部評価の頻度も極めて低い。また評価結果を授業に反映させたり、評価結果に基づき各教員のニーズに即して研修機会を提供する仕組みも脆弱である。指導主事や視学官による学校訪問は、1人当たりの担当校数の多さや交通手段の乏しさなどにより稀にしか

行われず、評価の実態も学校統計の収集や学校施設の目視確認にとどまり、授業の観察、教員の評価や支援にまでは至らないと指摘されている (ibid.)。また、前述のとおり、新しい授業実践や効果的手法、新しいカリキュラムに校長が精通しておらず、教員の授業を正当に評価することが難しいケースもある。

そのため、視学官を増員し、1人当たりの担当学校数を適正規模に保つとともに、視学官や校長の、教員の授業を評価する能力の強化と、評価者の評価能力に対する定期的な評価システムの構築が重要である (OECD 2005; World Bank 2013)。また、教員評価は、教員が入職から退職までにわたって、必要な研修を受講したり自己研鑽に取り組めるような CPD の構築と併せて実施されることが必須である。

2) 教員の総括的評価 — 業績に応じた報酬 (メリットペイ) をめぐる議論

一方、近年の社会全体や公共部門における成果主義やアカウンタビリティ重視の潮流の下、教員についても、総括的評価により教員の業績を評価し、それに応じて教員の報酬に差異をつけていく成果主義給与体系 (メリットペイ) により、その質保証を図っていくべきという意見もある。

メリットペイのあり方については、児童生徒の成績を基準にして業績評価を導入すべきとの意見とそうでないとする意見がある。前者の考え方では、全国、地域、学校レベルでの一斉学力調査を実施し、得られたデータを基に生徒の試験結果を教員の人事評価に活用し、定期昇給などの処遇に連動させる成果主義給与体系 (メリットペイ) 制度が取られるべきとされる (Muralidharan and Sundraraman 2006, Hanushek and WoBmann 2008, cited in Tikly 2010)。こうした考え方の背景には、教育の質は生徒の試験の結果によって把握されるべきものであり、教員の教育活動の成果を生徒の試験結果によって把握することを前提とする新自由主義的で新公共経営論的な考え方が根底にあると考えられる (米村 2013)。この観点より、世銀 SABER (2013) でも、教員評価の重要な基準のひとつとして、生徒の学習達成度を含むことを推奨しており、全国規模の学習到達度調査の実施を行い、同調査のデータに政策決定者がアクセスできるような制度づくりが必要だと述べている。

しかし、全国統一学力調査や地方教育委員会による統一テストの結果により学校を序列化 (リーグテーブル) し、それに応じて学校や教員に報酬を与える政策が生徒の成績向上に結びつくかについては、まだ確たる研究結果が得られていない (World Bank 2013)²⁶⁵。また、単純に生徒の成績に基づき学校や教員の業績を評価する方法については、さまざまな問題点も指摘されている。そもそも、先進国においても、児童生徒の学習成績の要因をどの程度教員の質に求めることができるかを精緻にとらえることは難しい (UNESCO 2014)。各学校や教員が置かれている多様な勤務環境の差異を考慮せずに、生徒の成績の良し悪しを学校や教員個人の責任に帰することへの問題も指摘されている (OECD 2005)。

生徒の成績と連動した教員評価や昇給制度には、さまざまな副作用も指摘されている。主なものとして、教員が僻地校など成績下位校での勤務をいとうようになる、授

²⁶⁵ PISA 調査は、教員の給与と生徒の成績を連動させたメリットペイを導入している 28 カ国において、読解、算数、理科についての試験成績が良好であったことを示しているが、その他の研究結果は玉石混交であるとしている (UNESCO 2014)。

業の内容がテスト準備に偏重する、成績の悪い生徒にテストに参加させない、教員が成績の良い生徒の指導にのみ注力する、などの懸念が挙げられている (UNESCO 2014)。途上国においては、カリキュラムが構成主義に基づくものに再編されても、試験制度改革が後手に回り、国家試験の内容が従前の知識内容を問う問題で構成されている場合もある。そうした場合に生徒の試験結果で教員を評価する仕組みが導入されれば、新しいカリキュラムに基づく教員の授業の質を見る観点が欠落し、ひいては、教員が新しい指導法の実践を行うインセンティブを欠くことにもなるであろう。

そのため、教員の業績評価とメリットペイの重要性を説く論者自身からも、生徒のテストの成績のみを教員評価基準として活用するのではなく、授業観察に基づく教員の指導能力の評価、教員の教科知識のレベルなど多様な評価基準を設定して、包括的な教員評価が行われるべきであるとの見方が示されている (Van de Grift 2007, cited in Edge et al. 2009; World Bank 2013)。また、その点から、視学官に加え校長や同僚の教員による教員評価の重要性も指摘されている (World Bank 2013; UNESCO 2014)。UNESCO (2014) は、校長による教員評価や授業観察による教員評価の方が、単純に生徒のテストの成績に基づく教員評価よりも教員の質の測定にあたり信頼性が高いとしている²⁶⁶。ただし、校長による教員評価は、校長が情実を廃し客観的に教員を評価できることを前提としているため、評価結果が能力給と連動する場合には、校長による不正が行われる可能性も否定できず、慎重に実施されるべきとの見方もある (World Bank 2013)。評価者の情実を排し、また、教員評価が、求められる教員像に即して行われるためにも、評価基準は、あらかじめ設定され関係者に明示されている教員の職能基準に準拠してなければならない (OECD 2005; World Bank 2013)。

生徒の成績だけでなく授業観察など多面的な観点から評価が行われたとしても、評価者の主観を完全に排除することは困難であろう。また、教員個人に対するメリットペイは、教員間の競争意識を増加させ、教員の協働性を失わせるというマイナス面も指摘されている (UNESCO 2014)。

そのため、UNESCO (2014) では、能力給により教員間に差異をつけていくというよりも、すべての教員に魅力的なキャリア・給与制度を提供し、困難校や学習に困難をもつ児童を担当する教員に財政的インセンティブを付与する方策の方が望ましいとする (UNESCO 2014)。また、OECD (2005) や UNESCO (2014) では、教員個人でなく成績向上がみられた学校に対しボーナスを支給するなどの制度の方が効果が高いとの見方を示している。また、OECD (2005) では、教員個人に対する報酬についても、昇給という金銭面での報酬だけでなく、授業時間の軽減、サバティカル機会の提供、学校をベースとした教育研究の機会の提供など、非金銭的なインセンティブも検討すべきであるとする (OECD 2005)。

なお、OECD (2005) も世銀 SABER (2013) も、終身雇用制度ではなく、教員評価の結果により不適格教員をあぶり出し、解雇できるシステムを整備すべきとしている。ただし、OECD (2005) では、第一義的には業績の悪い教員に対し、評価結果に基づき

²⁶⁶ OECD の TALIS Report によれば、23 カ国の調査結果を踏まえ、83%にのぼる教員が校長の教員評価はおおむね公正であると回答した (UNESCO 2014)。

必要な指導と支援を与え、教員の資質向上を図ることを優先させるべきとする。先進国（アメリカなど）では、解雇権限を校長に付与することでパフォーマンスの低い教員を淘汰することができるという研究もある（Jacob 2010, Rockoff et al. 2010, cited in The Sutton Trust 2011）。しかし、途上国では通常、中央政府が教員解雇権限をもち、公立学校には付与されていない（私立学校を除く）。学校レベルが教員の採用・解雇権限をもつのは、教員不足を補うため無資格や低資格の契約教員を雇用している場合がほとんどであろう。学校が直接契約する契約教員の方が正規教員よりも出勤率が高いという研究結果もあるが、その反対を示す研究結果もあり、途上国において校長に教員の解雇権限を付与することの是非については、校長による不正や情実のリスク等も踏まえ慎重に議論されるべきであろう（UNESCO 2008）。（2-2-2-（2）「教員採用プロセスと雇用制度の見直し」も参照）

3) 親やコミュニティによる教員モニタリングと評価

近年は、教員の出席率やパフォーマンスのモニタリングや評価の権限を、視学官、校長、同僚教員といった教育の専門家だけでなく、学校運営委員会（SMC）等の活動を通じ、学校教育サービスの直接のいわば「顧客（client）」である児童生徒の親や、より広く地域住民に付与することの効用も唱えられている（例えば World Bank 2003; Gershberg and Winkler 2004; World Bank 2007 ; Bruns et al. 2011）。こうした考え方は、親や住民に、教育指導の過程や結果をモニタリングさせ、その結果に基づき給与カットや解雇などの制裁を行う権限を付与することで教員の出勤率やパフォーマンス向上の意欲が高まる、との仮説に基づいている。

しかし、親やコミュニティによる教員モニタリングと評価の権限付与と、児童生徒の成績との相関関係に関する研究は相反する結果を導いている²⁶⁷。そのため、世銀の SABER では、親やコミュニティによる教員評価については、教員政策の評価基準（レーティング）としては扱わないとしている（World Bank 2013）。途上国において、親や地域住民への教員モニタリング・評価の権限付与が必ずしも学習成果に結びついていない理由について、SABER では、途上国では親や地域住民の学歴が低く、教員評価に関する知識や経験や情報が不足していることが影響しているのではないかと推測している。こうした課題に対応するために、ドナーの支援によって親に対する能力強化や情報の公開の強化を行っているプログラムもあるが、情報公開と生徒の成績との間の相関関係についての研究結果もまた一様ではないとしている（*ibid.*）。

途上国においては、自ら学校経験の乏しい親は、探求型授業等の新しい教育実践になじみが薄く、反発することも予想される。そのため、教員評価への親やコミュニティの権限強化が、教員の専門的自由の保障とどのような関係を保つのかについても整理が必要であろう。

親やコミュニティが教員のパフォーマンスを評価し賞罰することは、このような課

²⁶⁷ 例えば、ケニアの ETP（Extra Teacher Program）プロジェクト、ニカラグアの ASP（Autonomous School Program）プログラムのインパクト調査においては、親による教員採用プロセスへの参加が生徒の学習成績に肯定的な影響を及ぼしたが（Duflo, Dupas & Kremer 2007, King, Özler & Rawlings 1999, cited in World Bank 2013）、エルサルバドルの EDUCO（El Salvador's Education with Community Participation Program）プログラムでは、親の教員採用権限と生徒の成績との間に直接的な相関関係はみられなかったとしている（Jimenez & Sawada 1999, Sawada & Ragatz 2005, , cited in World Bank 2013）。

題を孕んでいる。しかし、教員の出勤率モニタリングは、低学歴の親でも可能であり、実際に、SMC への能力強化研修等が効果的に行われれば、教員の行動変化を促し得るとの指摘もある (Mulkeen 2010)。

4) 教員の行動規範 (Code of Conduct) の策定と遵守

途上国においては、教員の欠勤だけでなく、女子生徒に対する性暴力、補助金などの公金横領などの問題も看過できない。そのため、教員組合との協議のうえ、教員の行動規範を作成し、同規範に違反した者に対する法的処罰の仕組みを整備することも重要である (Edge et al. 2009; Mulkeen 2013; UNESCO 2014)。

また、途上国では、教員が個々の生徒からの謝礼に応じて補習授業 (private tutoring) を行うことが慣例化している。こうした補習授業の実施は、生徒の経済格差が学習機会の多寡につながるため公平性の問題があるほか、教員が副収入獲得のため補習授業を通常授業より優先して行うなどの問題がある。そのため、補習授業に関する何らかのガイドラインの設定により、学習機会の格差につながるような補習授業を防止し本来業務をおろそかにしないような施策が講じられるべきである (Mulkeen 2013; UNESCO 2014)²⁶⁸。

7-6-2 魅力的で多様なキャリア体系の整備

教員の人事制度については、多くの先進諸国においても教職経験年数により定期的に昇給する比較的フラットな構造が取られてきた (OECD 2005)。しかし、繰り返すように、近年、教育のアカウントビリティを問う社会的圧力が強まるなか、教員の業績の差や職務遂行能力に基づいたキャリアラダー (a performance and competency-based professional career ladder) を構築すべきとの主張が示されている (OECD 2005; World Bank 2013)。ほぼ自動的に昇進・昇給できる制度ではなく、職務の困難度や責任の度合い、職務遂行能力に応じ、初任者かベテラン教員、上級教員 (各種主任や指導主事などの指導職、カリキュラム開発コーディネーターなど)、さらには、教頭や校長といった管理職といった職階と応分の給与体系を整備することで、教員の能力伸長に対するモチベーションが高められるとの仮説に基づいている (OECD 2005)。また、年功序列により一律に給与が上がる制度は教育経常経費の面からも負担の面からも問題視されている (OECD 2005)。

World Bank (2013)、OECD (2005) では、単に垂直的なキャリアラダーを提供するだけでなく、多様なキャリアパスも併せて提供することにより、教職の魅力を増すことができるとする (7-2-1-(9)「勤務環境の整備」も参照)。教員によっては、管理職的業務よりも、授業の実践者としてのプロフェッショナルリズムに魅力を感じている者もいることから、そうした者には垂直的にキャリアを積み上げるだけでなく、教科の専門的リーダーとしての役割など、水平的な付加的役割を検討したり、教員が大学等に研究職として転出できる制度なども検討され得る (OECD 2005)。

途上国に目を転じれば、教員の昇進の機会が限られているだけでなく、明確な評価・昇進基準や実践に乏しく、それが教員のモラルやモチベーションを低下させている (Edge et al. 2009;

²⁶⁸ UNESCO-IIEP では、各国で教員の行動規範 (Code of Conduct) の作成にあたって参照できるガイドライン「GUIDELINES: For the design and effective use of teacher codes of conduct (2009)」を発表している。
<http://teachercodes.iiep.unesco.org/teachercodes/guidelines/Guidelines.pdf>

Mulkeen 2010)。したがって、すべての教員にとって魅力的なキャリア体系の整備と、客観的で透明性の高い教員評価、評価結果に基づき教員が必要な継続的職能成長を行える機会の整備が大きな課題である。

<参考文献>

- 磯田 正美 (2007) 『途上国と日本の理数科教育』 第3章、調査研究「理数科教育協力にかかる事業経験体系化－その理念とアプローチ」国際協力機構 国際協力総合研修所.
- 岩田 康之 (2011) 『教員養成教育のカリキュラムモデルの検討』
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/itaku/_icsFiles/afieldfile/2011/06/16/1307274_1.pdf
- 荻巣 崇世 (2013) 『カンボジアの「子ども中心」の教授法改革に対する教師の反応：改革が内包する矛盾と教師の主体性に注目して』 比較教育研究 第47号, 79-99.
- 国立教育政策研究所 (2011) 「教員の質の向上に関する調査研究報告書」平成19-22年度プロジェクト研究調査研究報告書.
- 国立教育政策研究所(2013)「諸外国における教育課程の基準－近年の動向を踏まえて－」教育課程の編成に関する基礎的研究報告書4.
- 鈴木 隆子 (2010) 「カスケード式訓練の効果に関する一考察－ネパールの現職教員訓練の事例から」国際協力論集17(3), pp.49-65. 神戸大学大学院国際協力研究科.
- 相馬 敬 (2005) 「日本の教員研修と教育教材開発の経験」 JICA 客員研究員報告書.
- 馬場 卓也 (2002) 「数学教育協力における文化的な側面の基礎的研究」 JICA 客員研究員報告書.
- JICA (2003) 「日本の教育経験 途上国の教育開発を考える」.
- JICA (2014) 「教員教育分野案件形成のための執務参考資料(案)」 JICA 人間開発部.
- Abadzi, H. 2006. *Efficient Learning for the Poor: Insights from the Frontier of Cognitive Neuroscience*. Washington, D.C.: The World Bank.
http://www.equip123.net/docs/e2-OTL_WP.pdf
- Adotevi, J.A-B. (2009) ‘*Evaluation Report on Implementation of the Recommendations of the 2004 Bamako Conference on Contractual Teachers. Preliminary Report*’. Unpublished report circulated at Bamako + 5 Conference, Bamako, Mali: ADEA.
- Akyeampong, K. Pror, J. J, Ampiah, and J. Ghartey (2006) A vision of successful schooling: Ghanian teachers’ understanding of learning, teaching and assessment. *Comparative Education*, 42 (2), pp. 155-176.
- Akyeampong, K. lussier, K., Pryor, J. and Westbrook, J. (2013) Improving teaching and learning of basic maths and reading in Africa: does teacher preparation count? *International Journal of educational Development*. pp.272-282.
- Anderson, L. W. (2004) *Increasing teacher effectiveness*. Second edition. Paris: UNESCO International Institute for Education Planning.
- Barrett et al. (2007) *Initiatives to improve the quality of teaching and learning: a review of recent literature*. EdQual Working Paper No.11/ Background Paper for the Global Monitoring Report 2008.
<http://www.edqual.org/publications/workingpaper/edqualwp11.pdf>
- Bennell, P. (2004) ‘Teacher motivation in developing countries’, Paper prepared for DFID, Brighton: Knowledge and Skills for Development.
<http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/PolicyStrategy/ResearchingtheIssuesNo71.pdf>
- Bennell, P., and K. Akyeampong. 2007. *Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia*. DFID Educational Paper No. 71. Essex, United Kingdom.
- Bruns, B., A. Mingat, and R. Rakotomalala. 2003. “Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child.” World Bank, Washington, DC.

- Bruns, B., Filmer, D. and H.A. Patrinos (2011) *Making Schools Work – New Evidence on Accountability Reforms*. Washington, D.C.: World Bank.
- Buckland, P. (2000) *Making Quality Basic Education Affordable?: What have we learned?* New York: UNICEF.
- CfBT Educational Trust and VSO (2008) *Managing Teachers: The centrality of teacher management to quality education. Lessons from developing countries*. Berkshire, UK: CfBT and VSO.
- Cooper, J.M. and A. Alvarado (2006) *Preparation, recruitment, and retention of teachers*. Paris: UNESCO-IIEP.
- Craig, H.J., Kraft, R.J., and du Plessis, J. (1998) *Teacher Development: Making an impact*. Working Paper No. 19009 [1] Washington, D.C.: World Bank.
- Darling-Hammond, L., and J. Bransford (2005) *Preparing Teachers for a Changing World: What Teachers Should Learn and Be Able to Do*. Chapter 10., Jossey-Bass.
- Du Plessis, J. and Muzaffar, I. (2010) *Professional Learning Communities in the Teachers' College: A Resource for Teacher Educators*. Washington, D.C.: American Institutes for Research and EQUIP1.
- Duthilleul, Y. (2004) *International Perspectives on Contract Teachers and their Impact on Meeting Education for All: The cases of Cambodia, India and Nicaragua*. Paris, France: International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- Edge, K., Tao, S., Riley, K. and Khamsi, K. (2009) *Teacher Quality and Parental Participation: An exploratory review of research and resources related to influencing student outcomes*. Literature review for the Improving Learning Outcomes in Primary Schools Project in Burundi, Malawi, Senegal and Uganda. London, UK: ActionAid and the Institute of Education, University of London.
- European Commission (2012) *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*. Commission Staff working Document. Strasbourg: European Commission.
- Fyfe, A. (2007) "The Use of Contract Teachers in Developing Countries: Trends and Impact." Working Paper 252, ILO, Geneva.
- Gershberg A. and D. Winkler (2004) *Education Decentralization in Africa: A Review of Recent Policy and Practice*. In: Levy, B. and Kpundesh, S. (eds) *Building State Capacity for Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington, D.C.: World Bank, 323-356.
- Gillies, J. and J. J. Quijada (2008) *Opportunity to Learn: A high impact strategy for improving educational outcomes in developing countries*. USAID EQUIP2 Working Paper.
- Ginsburg, M. (2011) *Teacher Professional Development: A Guide to Education Project Design Based on a Comprehensive Literature and Project Review*. EQUIP2 State-of-the –Art Knowledge Series. Washington, D.C.: EQUIP2 and FHI 360.
- Kadzamira, E.C. (2006) *Teacher Motivation and Incentives in Malawi*.
- Kunje, D. (2002) *The Malawi integrated in-service teacher education programme: an experiment with mixed-mode training*. International Journal of Educational Development Vol.22, Issues 3-4, pp305-320.
- Leu, E. (2004) "The Patterns and Purposes of School-based and Cluster Teacher Professional Development Programs" *Working Paper #1 under EQUIP1's Study of School-based Teacher In-service Programs and Clustering of Schools*. USAID, EQUIP1.
- Leu, E. (2005) *The Role of Teachers, Schools, and Communities in Quality Education: A Review of the Literature*. AED Global Education Center, Academy for Educational Development (AED).

- Leu, E. and M. Ginsburg (2011) *Designing Effective Education Programs for In-Service Teacher Professional Development – Compedium*. EQUIP1.
- Lewin, K.M. (2002) “The Costs of Supply and Demand for Teacher Education: Dilemmas for Development.” *International Journal of Educational Development*. vol. 22 (3–4) : 221–242.
- Lewin, K.M., and Stuart, J.S. (2003a) Insights into the Policy and Practice of Teacher Education in Low-income Countries: the Multi-Site Teacher Education Research Project. *British Educational Research Journal*, 29 (5) : 691-707.
- (2003b) *Researching Teacher Education: New Perspectives on Practice, Performance and Policy, Multi-Site Teacher Education Research Project (MUSTER) Synthesis Report*. Educational Papers, London: Department for International Development.
- Lewin, K. (2005) The preservice training of teachers- Does it meet its objectives and how can it be improved? Background paper for EFA Global Monitoring Report.
- Lewin, Keith. (2008) Strategies for Sustainable Financing of Secondary Education in Sub-Saharan Africa. World Bank Working Paper No. 136. Africa Human Development Series.
- Little, A.W., ed. (2006) *Education for All and Multigrade Teaching: Challenges and Opportunities*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Marphatia, A.K. Legault, E., Edge, K. and D. Archer (2010) *The role of teachers in improving learning in Burundi, Malawi, Senegal and Uganda: great expectations, little support*. The Improving Learning Outcomes in Primary Schools (ILOPS) Project Research Report on teacher quality. Actionaid and Institute of Education.
- McKinsey Report (2007) How the world’s best performing education systems come out on top.
- Mooij, J. (2008) ‘*Primary education, teachers’ professionalism and social class about motivation and demotivation of government school teachers in India*’. *International Journal of Educational Development*, 28, 508–23.
- Moore, A.S. and DeStefano, J. Terway, A. and Balwanz, D. (2008) *Expanding Secondary Education for Sub-Saharan Africa: Where are the Teachers?* EUIPQ 123, Working papers.
http://www.equip123.net/docs/e2-SecondaryExpansionSSA_WP.pdf (accessed on 29 October 2013)
- Mpokosa, C. Ndaruhutse, S. McBride, C. Nock, S. and J. Penson (2008) Managing Teachers: The centrality of teacher management to quality education. Lessons from developing countries. VSO and CfBT.
- Mulkeen, A., David Chapman, Joan DeJaeghere, Elizabeth Leu, and Karen Bryner. (2005) *Recruiting, Retaining, and Retraining Secondary School Teachers and Principals in Sub-Saharan Africa*. GEC Working Paper Series. Washington D.C.: Academy for Education Development and The World Bank.
- Mulkeen, A. (2010) *Teachers in Anglophone Africa: Issues in Teacher Supply, Training, and Management*. Washington, D.C.: World Bank.
- Mulkeen, A. (2013) *Teacher Policy in Primary and Secondary Education in Development Cooperation: Discussion Paper*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
- Muzaffar, I. Rahim, H. and C. Jessee (2011) *Designing Effective Pre-Service Teacher Education Programs – Compedium*. EQUIP1.
- Narayan, S. (2012) *Education for All: Beyond 2015 – Mapping Current International Actions to Define the Post-2015 Education and Development Agendas*. Paris: UNESCO.

- OECD (2002) *Teacher demand and Supply: Improving Teacher Quality and Addressing Teacher Shortages*. OECD Working Paper Series. Paris, France: Directorate of Education, OECD.
- OECD (2005) *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris, France: Education Policy and Training Division, OECD.
- OECD (2009) *Creating Effective Teaching and Learning Environments – First Results from TALIS*.
- Perry, L. (2013) *Review of Formative Assessment Use and Training in Africa. International Journal of School and Education Psychology. Vol 1 (2), pp, 94-101.*
- Poisson, M. (2009) *Guidelines: For the design and effective use of teacher codes of conduct*. Paris: UNESCO-IIEP.
- Scheerens, J. (2000) *Improving School Effectiveness. Fundamentals of Educational Planning no 68*. Paris: UNESCO-IIEP.
- Schleicher, A. (2012) Ed. *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from Around The World*. OECD Publishing.
- Schön, D. (1987). *Educating the reflective practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass. The Sutton Trust (2011) *Improving the impact of teachers on pupil achievement in the UK – interim findings*.
- Schulle, J. and Dembélé, M. (2007) *Global Perspectives on Teacher Learning: Improving Policy and Practice*. Paris, France: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Shibeshi, A. (2006) *Education for rural people in Africa*. FAO.
- Shulman, L. (1987) *Knowledge and teaching: Foundations of the new reform. Harvard Education Review, 57, pp1-22.*
- Tikly, L. (2010) *Towards a framework for understanding the quality of education*. EdQual Working Paper No.27.
- UNESCO (2003) *EFA Global Monitoring Report 2003/4. Gender and Education for All: The Leap to Equality*. Paris: UNESCO
- UNESCO (2004) *EFA Global Monitoring Report 2005 Quality Imperative*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2008) *EFA Global Monitoring Report 2009 Overcoming inequality: why governance matters*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2014) *EFA Global Monitoring Report 2013/14: Teaching and Learning – Achieving quality for all*. Paris: UNESCO.
- UNICEF (2006) *Child Friendly School Manual*. New York: UNICEF.
- UNESCO Institute of Statistics (2006) *Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015*. New York: UNESCO Institute of Statistics.
- Vegas, E. and Ganimian, A. (2013) *Theory and Evidence on Teacher Policies in Developed and Developing Countries*. IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-438.
- Villegas-Reimers, E. (2003) *Teacher professional development: an international review of the literature*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning.
- VSO (2005) *What makes teachers tick: A policy research report on teachers' motivation in developing countries*. VSO.
- Westbrook, J. Durrani, N. Brown, R. Orr. D. Pryor, J. Boddy, J. and F. Salvi (2013) *Pedagogy, Curriculum, Teaching Practices and Teacher Education in Developing Countries. Final Report*. Education Rigorous

Literature Review. EPPI-Centre, Social Science Research Unit. Institute of Education, University of London.

World Bank (2004) World Development Report 2003.

World Bank (2005) *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.

World Bank, A. H. D. D. (2007) *Secondary Education in Africa: At the Cross Roads: Choices for Secondary Education and training in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: SEIA and the World Bank.

World Bank (2008) *Curricula, Examinations, and Assessment in Secondary Education in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2013) What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper. SABER Working Paper Series. Washington D.C.: The World Bank.

Zafairakou, A. (2007) *Teacher policies for underserved populations: A synthesis of lessons learned and best practices*. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2008, Paris: UNESCO.

