

教えること・ 学ぶこと

—すべての人に質の高い教育を—

Education for All

Summary



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

教えること・学ぶこと

—すべての人に質の高い教育を—

概要



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

UNESCO
Publishing

本レポートは国際社会に代わり、ユネスコ委託の下、制作された独立した出版物である。本レポートは EFA グローバルモニタリングレポートチームメンバーを含む多くの人々、機関、団体、政府の協調による努力の産物である。

本レポートで用いた名称と記載方法は、いかなる国や領土、都市、地域あるいはこれらの当局の法的地位ならびに国境や境界線の範囲についてのユネスコの見解を示すものではない。

EFA グローバルモニタリングレポートチームは、本レポートに記載された事実の選択および提示方法、表明された意見について責任を負うが、これらは必ずしもユネスコの見解ではない。本レポートに記載された見解および意見に関する最終的な責任は、EFA グローバルモニタリングレポートチームのディレクターが負う。

EFA グローバルモニタリングレポートチーム

ディレクター：Pauline Rose

Kwame Akyeampong, Manos Antoninis, Madeleine Barry, Nicole Bella, Erin Chemery,
Marcos Delprato, Nihan Köseleci Blanchy, Joanna Härmä, Catherine Jere, Andrew Johnston,
François Leclercq, Alasdair McWilliam, Claudine Mukizwa, Judith Randrianatoavina, Kate Redman,
Maria Rojnov-Petit, Martina Simeti, Emily Subden and Asma Zubairi.

EFA グローバルモニタリングレポートは独立した年次出版物である。この出版物はユネスコによって支援・実施されている。

本レポートに関する問い合わせ先：

EFA Global Monitoring Report Team
c/o UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Email: efareport@unesco.org
Tel.: +33 1 45 68 07 41
www.efareport.unesco.org

過去のEFAグローバルモニタリングレポート

2012. Youth and skills: Putting education to work	2007. Strong foundations: Early childhood care and education
2011. The hidden crisis: Armed conflict and education	2006. Literacy for life
2010. Reaching the marginalized	2005. Education for All: The quality imperative
2009. Overcoming inequality: Why governance matters	2003/4. Gender and Education for All: The leap to equality
2008. Education for All by 2015: Will we make it?	2002. Education for All: Is the world on track?

出版後に誤字や欠落が発見された場合は、オンライン版にその修正を反映する。(www.efareport.unesco.org)

© UNESCO, 2014

All rights reserved

First edition

Published in 2014 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

Cover photo by Poulomi Basu

Graphic design by FHI 360

Layout by FHI 360

Library of Congress Cataloging in Publication Data

Data available

Typeset by UNESCO

ED. 2013/WS/29

序文

今年で11冊目となるEFAグローバルモニタリングレポートは、2000年に合意した国際的な教育目標に対する各国の進捗を報告するものです。さらに、本レポートは2015年以降の国際的な開発課題の中心に教育を据えることの意義を明確に示すものでもあります。2008年のEFAグローバルモニタリングレポートでは、「すべての人に教育を—2015年までに達成できるか」と問いました。しかし、2015年まで2年を切った今、その達成は難しいことが本レポートで明らかにされています。

5,700万人の子どもが就学しておらず、そのため学習から取り残されています。問題は学校へのアクセスだけではありません。質の低い教育は学校に通っている子どもの効果的な学習を阻害しています。学校に通っているかどうかにかかわらず、小学校学齢児童の3分の1が基礎的な学力を身につけていません。本レポートでは、目標を達成するため、貧困、ジェンダー、居住地、その他の要因により不利な立場にあるすべての子どもに学習の機会を提供できるよう、一層の努力を各国政府に求めています。

教育の成否は教員にかかっています。教員の能力を引き出すことは、学習の質を高める上で欠かせません。教員が必要なサポートを受けていれば、教育の質が向上することが証明されています。一方、教員が何のサポートも受けていなければ、教育の質は低下し、若者の識字レベルは大きく低下することが本レポートで報告されています。

2015年までに初等教育の完全普及を達成するには、各国政府は新たに160万人の教員を採用しなければなりません。本レポートでは、すべての子どもが優れた教員に教わり、質の高い教育を受けることができるように、4つの戦略を提示しました。第一に、子どもの多様性に配慮し、適切な教員を採用することです。第二に、学習が不得意な子どもを低学年からサポートできるように、教員たちが訓練を受けることです。第三に、学習の不平等を解消するため、優れた教員を国内の最も脆弱な地域に配置することです。最後に、どんな環境にあっても、教員たちが教職を続け、すべての子どもの学習を保障できるように、各国政府がインセンティブを効果的に組み合わせて提供することです。

しかし、教員だけでこの責任を果たすことはできません。このレポートでは、教授・学習の改善を目指して適切に設計されたカリキュラムや評価に支えられた効果的な環境でこそ、教員たちは力を発揮できるということも明らかにしています。

これらの改革を実施するには、コストがかかります。だからこそ、大きな財政改革が必要なのです。援助額は減少し続けており、基礎教育では毎年260億ドルの資金が不足しています。今は、各国政府は教育への投資を減らしてはいけません。ドナーもまた、資金提供から手を引くべきではありません。緊急のニーズに対応するため、新しい資金確保の方法を模索することが必要です。

2015年以降の、持続可能な開発に関する国際的な課題を設定するにあたって、私たちは根拠に基づいた議論をしていく必要があります。このレポートが示すように、平等なアクセスと学習は、将来の教育目標の中核に据えられなければなりません。我々は、すべての子どもと若者が基礎的な力を身につけること、そして地球市民として必要な、汎用性の高いスキルを身につける機会を保障しなければなりません。我々は明確で測定可能なゴールを設定しなければなりません。それによって、政府やドナーは追跡調査やモニタリングが可能になり、また、残された課題の克服にもつながっていくことでしょう。

2015年に向けて、新しい開発課題を設定するにあたり、すべての国の政府は包括的な開発を加速させる手段として教育に投資しなければなりません。このレポートは、教育がすべての開発目標に対して、持続可能な前進を促進するものであることをはっきりと示しています。母親たちを教育すれば、女性のエンパワーメントにつながり、子どもたちの生命を救うことができるでしょう。コミュニティを教育すれば、社会を変革し経済を発展させられるでしょう。これが、このEFAグローバルモニタリングレポートのメッセージです。



イリーナ・ボコバ
ユネスコ事務局長

はじめに

過去10年間で進歩が見られたにもかかわらず、EFA目標の達成期限が2年を切った現在でも、2015年までに世界全体で達成できそうなゴールは一つもない。今年のEFAグローバルモニタリングレポートでは、最も疎外されたグループに属する人々が、過去10年間を通して教育の機会を奪われ続けてきたことを明確に示している。しかし、最終段階で前進を加速するのに遅すぎることはない。さらに、未達成の課題とともに新しい課題にも取り組むため、2015年以降の確固たる国際教育目標を設定することもきわめて重要である。2015年以降の教育目標は、それが明確かつ測定可能なものであり、さらに政府と援助機関によって支援すべき対象が具体的に設定されてはじめて、達成可能である。

「EFAグローバルモニタリングレポート2013/2014年版」は、3部構成になっている。第1部では、6つのEFAゴールの進捗状況を報告している。第2部では、教育分野の前進が2015年以降の開発目標を達成するのに不可欠であるという明確な根拠を提示している。そして第3部では、世界的な学習危機の課題の克服を目指す教員を支援するために、教員の能力を引き出すための確固たる政策を実施することの重要性に焦点をあてている。

ハイライト

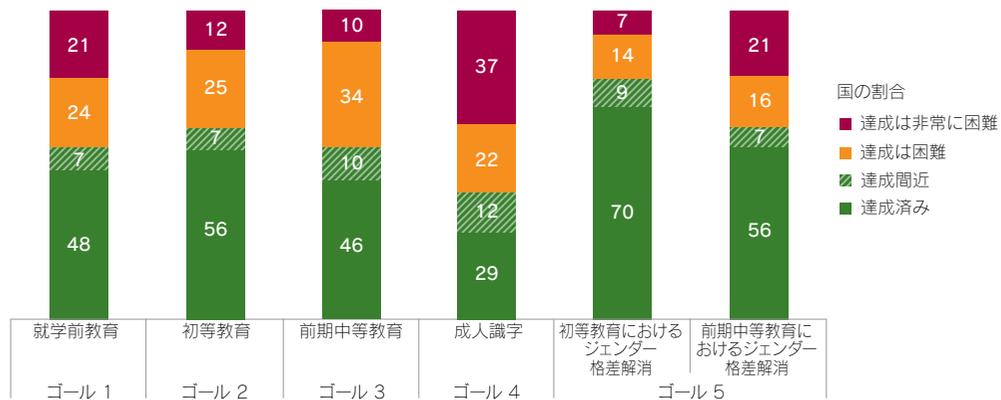
- ゴール1：改善は見られるものの、今なお多くの子どもたちが乳幼児期のケアや教育（Early Childhood Care and Education: ECCE）を受けることができていない。2012年時点で、5歳未満の子どものうち、25%が発育不良である。また、2011年時点で就学前教育を受けることのできた幼児は約半数であり、サハラ以南アフリカでは18%に過ぎない。
- ゴール2：初等教育の完全普及は、大きく目標に届かないまま達成されない見込みである。2011年の不学児童は5,700万人であり、その半数が紛争地域に住む子どもたちである。サハラ以南アフリカでは、この10年間で初等教育を修了できた農村部の貧しい家庭の女子は23%に留まっている。同地域でこの傾向が続けば、最富裕層の男子全員は2021年までに小学校を卒業できるが、最貧困層の女子全員が卒業できるようになるのは2086年になる。
- ゴール3：多くの若者が、前期中等教育で身につけるべき基礎スキルを習得していない。2011年時点で就学していない若者は6,900万人であり、この状況は2004年からほとんど改善していない。低所得国では、若者の37%しか前期中等教育を修了しておらず、最貧困層では14%に留まっている。近年の傾向から予測すると、サハラ以南アフリカの最貧困層の女子全員が前期中等教育を修了できるのは2111年になるであろう。
- ゴール4：成人識字の状況はほとんど改善していない。2011年の成人非識字者数は7億7,400万人であり、2000年に比べわずか1%の減少に留まっている。今後もわずかに減少するだけに留まり、2015年には7億4,300万人になると予想される。成人非識字者のおよそ3分の2は女性である。開発途上国の最貧困層の若い女性全員が識字能力を獲得するのは、2072年になる見込みである。
- ゴール5：多くの国でまだジェンダー格差が存在している。ジェンダー格差は2005年までに解消されることが期待されていたが、2011年時点で初等教育段階で解消できたのは60%、中等教育段階で解消できたのは38%の国に留まっている。
- ゴール6：教育の質が低いということは、多くの子どもが基礎的な学力を身につけていないということの意味する。およそ2億5,000万人の子どもが基礎的なスキルを習得していない。このうち約半数は少なくとも4年間の学校教育を受けているにもかかわらず、習得していない。その損失額は年間およそ1,290億ドルと試算されている。この状況を打開するためには、教員への投資が重要である。3分の1の国において、国家基準に基づいた教員訓練を受けた小学校教員の数は75%に満たない。また、3分の1の国では、教員の養成・採用よりも現職研修に課題を抱えている。

第1部 EFAゴール達成に向けた 進捗状況のモニタリング

2000年に「万人のための教育」の枠組みが作られてから、各国は目標達成に向けて前進してきた。しかし、多くの項目で2015年までに達成すべき目標には届きそうにない。(図1)

図1:多くの国はEFAゴールを2015年までに達成できない見込みである

2015年までに5つのEFA目標の達成が見込まれる国の割合



注: 就学前教育の粗就学率80%(ゴール1)、初等教育の純就学率97%(ゴール2)、前期中等教育の純就学率97%(ゴール3)、成人識字率97%(ゴール4)、初等・前期中等教育のジェンダー平等指標がそれぞれ0.97から1.03の間(ゴール5)を達成している場合、各目標を達成しているものとして評価する。予測が可能な国についてのみ分析を実施しているため、1999年又は2011年のいずれかのデータが入手できる国よりも対象国が少なくなっている。
出所: Bruneforth (2013)

ゴール1: 乳幼児のケアおよび教育 (ECCE) の拡充

胎児から2歳の誕生日までの最初の1,000日間に作られる基盤が、子どもの将来の幸福にとって決定的に重要である。したがって、母親と乳児が適切な選択ができるようサポートすることに加えて、家族が適切な保健医療を受けられることが不可欠である。また、十分な栄養を摂取することが子どもの学習に必要な免疫機能や認知能力を発達させるための鍵となる。

改善は見られるものの、受け入れ難いほど多くの子どもが病気に苦しんでいる。5歳未満の乳幼児死者数は1990年から2012年までに48%減少したが、2012年時点でいまだに660万人の乳幼児が、5歳の誕生

日を迎える前に亡くなっている。

前進は遅々としたものである。2000年当時は、43カ国で10人に1人の乳幼児が5歳未満で亡くなっていた。これらの43カ国の中で、2000年から2011年と同様のペースで乳幼児死亡率が低下するとした場合、乳幼児の死亡率を2015年までに1990年時点の3分の1にまで低下させるという目標を達成できるのは、わずか8カ国しかない見込まれている。一方、バングラデシュや東ティモールのように、乳幼児のケアに投資してきたいくつかの貧困国では乳幼児死亡率が期限までに少なくとも3分の2低下した。

子どもの栄養状態の改善は目を見張るものがあるが、2012年時点で、5歳未満の乳幼児のうち1億6,200万

人がいまだ栄養失調である。その4分の3がサハラ以南アフリカおよび南西アジアに住んでいる。（慢性的な栄養失調を示す指標である）発育不良の乳幼児の割合は25%で、1990年の40%からは減少したものの、2025年までに国際的な目標を達成するためには、発育不良児の年間減少率を倍増させなければならない。

乳幼児のケアと教育の関係は強く、相互に強化し合う関係にある。乳幼児のケアおよび教育（ECCE）は、子どもの脳が発達する時期に基盤を作るのに効果があり、とくに不利な背景をもつ子どもには長期的な効果がある。たとえばジャマイカでは、発育不良で、かつ不利な背景をもつ乳児に対し、心理社会的ケアを毎週行ったところ、それらの子どもが20代前半になった時、同年代よりも42%高い収入を得るようになっていた。

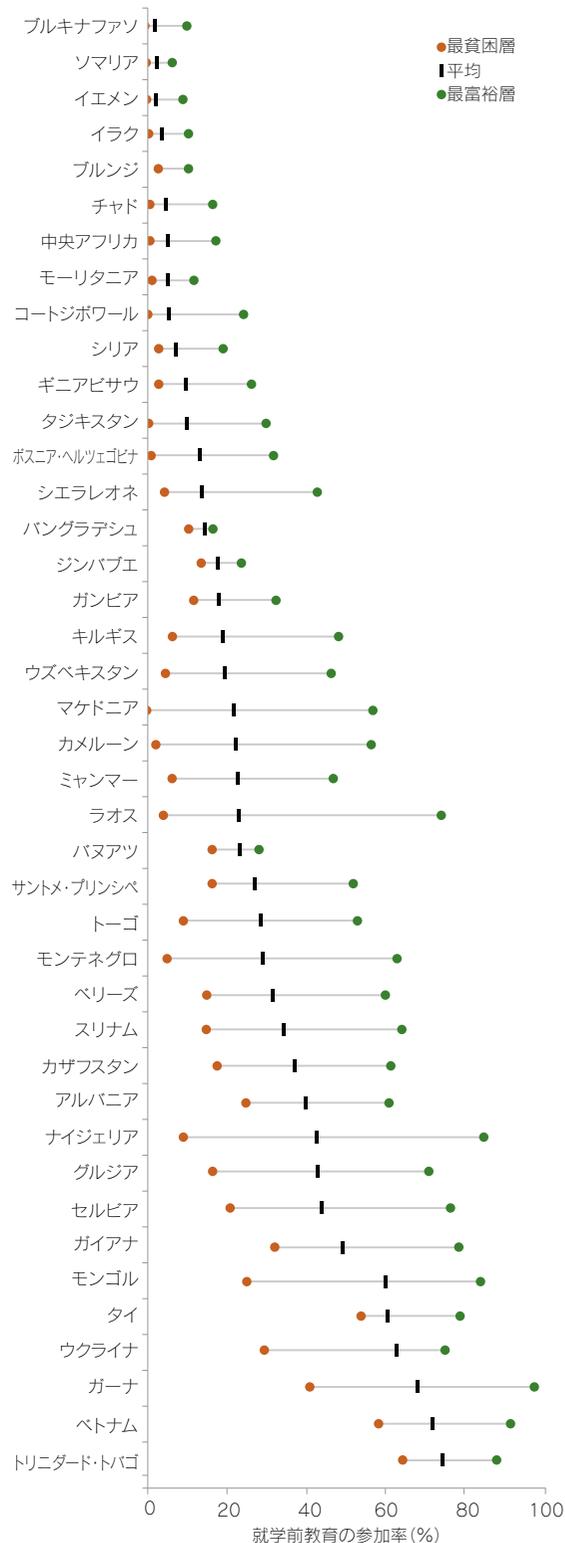
2000年以降、就学前教育は飛躍的に拡大している。就学前教育の粗就学率はサハラ以南アフリカでは18%に留まっているものの、世界全体でみると、33%（1990年）から50%（2011年）まで上昇した。この間に、就学前教育を受けるようになった子どもの数はおよそ6,000万人増加した。

しかし、世界中の多くの国で、最富裕層と最貧困層の間で就学前教育の就学率には大きな格差がある（図2）。その理由の一つは、政府が乳幼児のケアおよび教育（ECCE）に対して責任を自覚していないことがあげられる。というのも、2011年時点で、就学した子どもの33%は私立に通っており、アラブ諸国ではこの割合は71%に達する。私立に通わせる費用は、就学前教育へのアクセスの格差を生み出す要因の一つになっている。

2000年のダカール行動枠組みでは、就学前教育の成果を評価するための指標は一つも設定されていない。進捗状況を把握するため、本レポートでは就学前教育への粗就学率を80%とすることを2015年までの数値目標として設定した。データが入手可能な141カ国のうち、21%の国が1999年に目標を達成しており、2011年時点では37%の国が達成している。予測では、2015年までに48%の国が目標を達成すると見られる。

粗就学率80%という目標は控えめな数字である。しかし、多くの乳幼児（多くの場合、最も脆弱な乳幼児）が就学前教育から疎外されている。2015年以降は、すべての乳幼児に就学前教育へのアクセスを保障するための明確な目標を設定すべきであり、不利な立場に置かれた子どもの進捗も確実に把握できるような方法を示さなければならない。

図2: 貧困層の4歳児はほとんど就学前教育を受けていない
組織化された幼児教育プログラムを受けている月齢36ヶ月から59ヶ月までの幼児の割合（経済階層別、2005-2012年）



出所: 世界の教育格差データベース, www.education-inequalities.org.

ゴール2：初等教育の完全普及

EFAのゴール達成期限である2015年まで残り2年となったが、初等教育の完全普及（Universal Primary Education, UPE）が達成される可能性は低い。2011年時点で5,700万人の子どもがいまだに就学できていない。

1999年から2011年の間に、不就学児童数はおよそ半分に減少したという明るいニュースもある。停滞期を経て、2010年から2011年の間にはわずかな向上が見られたが、190万人の減少は1999年から2004年までに減少した数の4分の1にも満たない。1999年から2008年の間の減少ペースが維持されていれば、初等教育の完全普及は2015年までにほぼ達成されていたであろう（図3）。

2011年現在、14カ国で100万人以上の不就学児童が存在する。

サハラ以南アフリカは最も遅れている地域で、2011年時点で小学校学齢児童の22%が就学していない。一方、南西アジアでは急速な向上が見られており、世界の不就学児童の減少数の半分以上はこれらの地域によるものである。

世界の不就学人口の54%は女子である。アラブ諸国ではその割合は60%であり2000年から変化していない。南西アジアでは、1999年の64%から2011年には57%と、不就学者に占める女子の割合は着実に減少している。世界の不就学人口の約半数は一度も学校へ通うことがなく、アラブ諸国とサハラ以南アフリカの女子のおよそ3分の2も同様に一度も

学校に通うことがないと見られる。

過去5年間に初等教育の普及において最も大きな改善を示したのは、ラオス、ルワンダ、ベトナムの3カ国であり、不就学児童を少なくとも85%減少させた。不就学児童が多い国の順位はほとんど変わらず、トップ10にあげられる国は、イエメンとガーナが入れ替わったことを除けば、変化がなかった。

最大の不就学児童を抱えていると思われる国のいくつかが入っていないのは、単に最近の信頼できるデータが入手できないためである。本レポートでは、世帯調査の結果から、アフガニスタン、中国、コンゴ民主共和国、ソマリア、スーダン（分離前）、タンザニアを含む14カ国が、2011年時点で100万人以上の不就学児童を抱えていると見込んでいる。

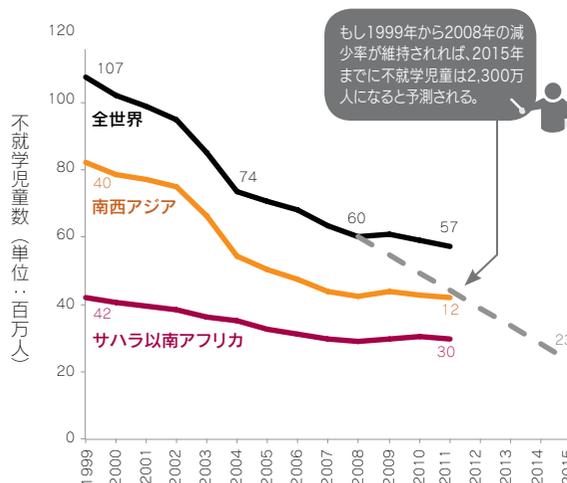
世界の不就学児童の約半数が紛争影響国に住んでおり、その割合は2008年の42%から上昇している。紛争影響国に住む不就学児童2,850万人のうち、95%が低所得国および低中所得国に住んでいる。女子はその55%を占め、最も紛争の影響を強く受けている。

生まれながらに不利な状況にある場合、多くの子どもは学校に通うことができない。特に無視されているのは、障がいを持った子どもたちである。4カ国を分析した最新の研究では、子どもの障がいがいほど学校に通う機会は限られることが明らかになった。たとえばイラクでは、障がいを持たない6歳から9歳の子どものうち、2006年に不就学であった子どもは10%であったが、聴覚障がいの子どもの19%、知的障がいになるリスクが高い子どもの51%が、一度も就学していなかった。

正規の就学年齢で入学した子どもは小学校を修了する可能性が高い。しかし、小学校1年生の純入学率は1999年から2011年にかけて81%から86%へとわずかしこ上昇しておらず、過去4年間の上昇は1ポイントにも満たない。一方、いくつかの国では子どもを適齢で入学させることに大きな前進をみせており、エチオピアでは純入学率を23%（1999年）から94%（2011年）へと大きく改善させた。

小学校中退の状況は1999年からほとんど変化していない。2010年時点で、小学校に入学した児童のうち最終学年に到達したのはおよそ75%であった。サハラ以南アフリカでは、小学校入学者のうち最終学年に到達した子どもは

図3：2011年現在、何千万人もの子どもの学校に通っていない
初等教育学齢期の不就学児童数（地域別、1999年から2011年）



注：破線で示した2008年から2015年の線は、1999年から2008年の年平均の不就学児童減少率に基づいている。
出所：ユネスコ統計研究所（UIS）データベース；EFA グローバルモニタリングレポートチームによる計算（2013）

58%（1999年）から56%（2010年）に低下している。一方、アラブ諸国ではこの割合は79%（1999年）から87%（2010年）に上昇した。

多くの国にとって、2015年までの初等教育の完全普及達成は困難と見込まれている。122カ国中、初等教育の完全普及を達成した国の割合は1999年の10%から2011年時点で50%まで上昇した。2015年には、56%の国が目標を達成することが予想されるが、サハラ以南アフリカの3分の2の国々を含む12%の国では、就学率は80%に満たないであろう。

初等教育の完全普及達成は、就学率のみで判断されるべきではなく、初等教育の修了率も考慮すべきである。データが入手可能な90カ国において、2015年までに少なくとも97%の子どもが初等教育の最終学年に到達すると見込まれるのは13カ国にすぎず、そのうち10カ国は経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）またはEU加盟国である。

ゴール3：青年・成人のための学習と ライフスキル獲得の促進

EFAの第3ゴールは、その進捗を測定するための目標や指標が設定されていないため、最も軽んじられてきたゴールのひとつである。2012年のレポートでは、モニタリング向上のため、基礎的なスキル、汎用性の高いスキル、職業・技術スキルなど、スキルへのさまざまな経路の枠組みを提示した。しかし、国際社会ではスキルの獲得状況を体系的に測定するには至っていない。

基礎的なスキルを獲得する最も効率的な方法は前期中等教育である。1999年から2011年までに、前期中等教育の粗就学率は72%から82%へと上昇した。サハラ以南アフリカで最も急速に拡大しており、2011年時点では49%と低い水準ではあるものの倍増している。

基礎的なスキルを身につけるためには、前期中等教育の修了が不可欠である。しかし、世帯調査の分析では、2010年の低所得国での修了率は37%に過ぎないことが明らかになっている。最富裕層の修了率が61%であるのに対し、最貧困層は14%に留まっており、修了率には大きな格差がある。

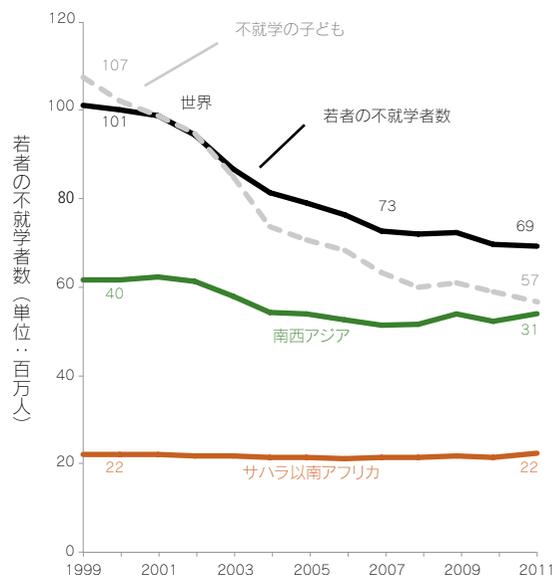
不就学の若者の数は1999年から31%低下し、6,900万人ま

で減少している。しかし2007年からは停滞しており、多くの若者が基礎的なスキルを獲得するためのセカンド・チャンスプログラムへのアクセスを必要としている。南西アジアでは不就学の若者の減少が停滞しているため、同地域全体の不就学者数が1999年時点の39%から2011年時点では45%へ上昇している。サハラ以南アフリカでの不就学の若者の数は、就学者数の増加と人口増加とが相殺されたことで、1999年から2011年までの間、2,200万人に留まっている（図4）。

2015年以降は前期中等教育の完全普及が明確な目標になる見込みであることを考えると、2015年時点で世界の前期中等教育がどのような状況になっているのかを測定することが不可欠である。前期中等教育の修了に関する包括的なデータは存在しないものの、82カ国での調査によれば、1999年時点で前期中等教育の完全普及を達成したのは26%の国に過ぎないことが明らかになっている。2011年時点では、32%の国がこのレベルに達しており、2015年までに完全普及を達成する国の割合は46%まで上昇すると予測されている。

その調査は、世界全体の40%のみの国を対象にした情報に基づいている。その3分の2は北アメリカと西ヨーロッパを含み、サハラ以南アフリカの国については4分の1しか含まれていないため、代表的な傾向を示すものではない。初等教育の完全普及を達成していない国を考慮に入れると、2015年までに前期中等教育の完全普及を達成できる国の数は、かなり少ないものと思われる。

図4：若者の不就学者数は2007年からほとんど減少していない
若者の不就学者数（地域別、1999年から2011年）



出所：ユネスコ統計研究所 (UIS) データベース

低所得国では、
最貧困層の
14%しか
中学校を修了
できていない。

ゴール4：成人の非識字率を50%低下させる

識字の完全普及は社会・経済的発展の基礎である。識字能力は質の高い教育を通して、子どものときに最も発達する。非識字の成人にセカンド・チャンス（再び学びなおすチャンス）を提供している国はほとんどない。その結果、いまだに学校へのアクセスが低い国は、成人の非識字をなくすことができずにいる。

成人非識字者数はいまだ7億7,400万人と多く、1990年からは12%、2000年からはわずか1%の減少に留まっており、2015年には7億4,300万人までしか減少しないと予測されている。世界の成人非識字者のおよそ4分の3は10カ国に集中している（図5）。女性はおよそ全体の3分の2を占め、1990年からこの割合の減少は見られない。データが存在する61カ国中、半数の国が2015年までに成人識字率におけるジェンダー格差解消を達成すると予想され、10カ国は達成にかなり近づくと見込まれる。

非識字者は
2000年以降
わずか1%しか
減っていない。

1990年以降、成人識字率はアラブ諸国で最も急速に改善しているにもかかわらず、人口増加のため非識字者数は5,200万人から4,800万人に減少したにすぎない。成人識字率において2番目の上昇率を示している南西アジアも同様に、非識字者数は4億人強で停滞している。サハラ以南アフリカでは、主に人口増加のため、成人非識字者数は1990年から37%増加し、2011年時点で1億8,200万人に達している。1990年には成人非識字者の15%がサハラ以南アフリカの人々であったのに対し、2015年時点ではその割合は26%になると予想される。

目覚ましい前進が見られないということは、成人識字率の目標を達成できそうな国の数にほとんど変化が見られないということである。87カ国中、2000年時点で成人識字の完全普及を達成していたのは21%であり、2000年から2011年までに完全普及を達成した国の割合は26%まで上昇した。対照的に、2011年時点で26%の国が達成にはほど遠い。2015年には29%の国で成人識字の完全普及が達成される見込みである一方、37%の国は依然としてはるかに目標達成には及ばないと思われる。

西アフリカの15カ国は世界的に見ても成人

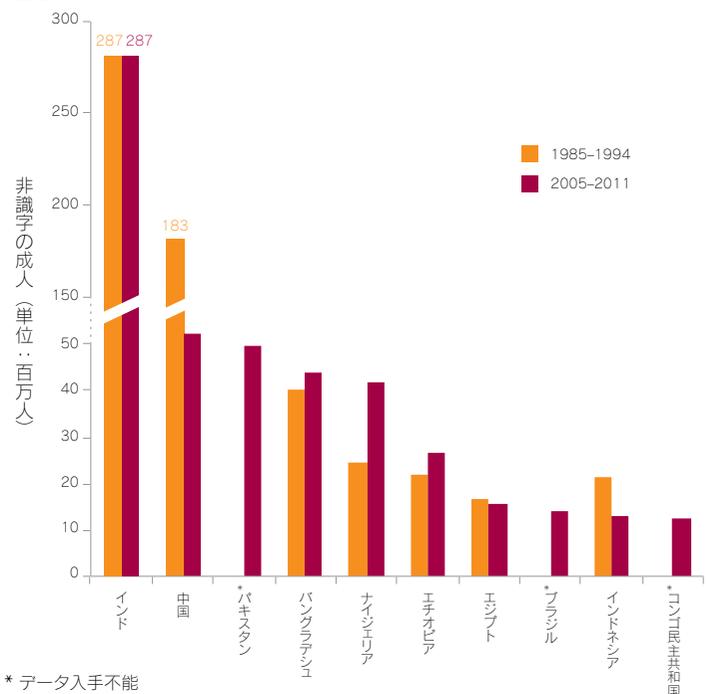
識字率が低く、そのうち5カ国の識字率は35%を下回っている。これらの5カ国では女性の識字率が25%未満であり、サハラ以南アフリカの平均50%と比較してもきわめて低い。こうした傾向はすぐに改善するものではない。15カ国中12カ国では、識字能力を持つ若い女性は半数にも満たない。

ゴール5：ジェンダー格差解消と平等の達成

ジェンダー平等（女子と男子の就学率を平等にすること）は、EFAの第5ゴール達成に向けた第一歩である。最終的な目標であるジェンダー平等の達成にも、適切な学校環境や差別のない教育の実施、女子と男子が能力を発揮するための平等な機会が必要である。

ジェンダー格差の傾向は、国の所得水準によって異なる。低所得国では、初等教育のジェンダー平等達成率は20%、前期中等教育では10%、後期中等教育では8%となり、一般的に女子の就学率が低い状況が生じている。中所得国および高所得国では、すべての教育段階でより多くの国がジェンダー平等を達成しており、前期中等教育、後期中等教育へと教育段階が進むにつれて男子の方が就学率が低くなるという状況が生じる。たとえば、高中所得国の2%では初等教育段階

図5：世界の成人非識字者の72%が10カ国に暮らしている
成人非識字者数、成人非識字者数が多い国
(上位10カ国、1985年-1994年及び2005年-2011年)



で男子の方が就学率が低く、前期中等教育では23%、後期中等教育では62%となっている（図6）。

初等・中等教育段階におけるジェンダー格差解消の達成は、他のゴールより早く2005年までに達成すべき目標として設定された。しかし2011年になっても、多くの国がこの目標を達成していない。初等教育段階では、161カ国のうち57%の国が1999年にジェンダー格差解消を達成していた。1999年から2011年の間に、この目標を達成した国の割合は63%にまで上昇した。男子100人に対し女子90人といった目標にはるか及ばない国は、1999年の19%から2011年時点で9%にまで減少している。

将来的には、70%の国が2015年までに目標を達成し、9%の国が達成に近づくことが予想される。一方で、14%の国は目標を達成できず、7%の国（その4分の3はサハラ以南アフリカ諸国）は、達成にはほど遠いであろう。

ジェンダー格差の解消が進んだからといって、より多くの子どもが学校に通えるようになるわけではない。たとえばブルキナファソでは、2015年までに小学校でのジェンダー格差解消を達成することが見込まれているが、その就学率は依然として世界で7番目に低い。セネガルでもジェンダー格差は縮小しているものの（これは主に女子の就学率

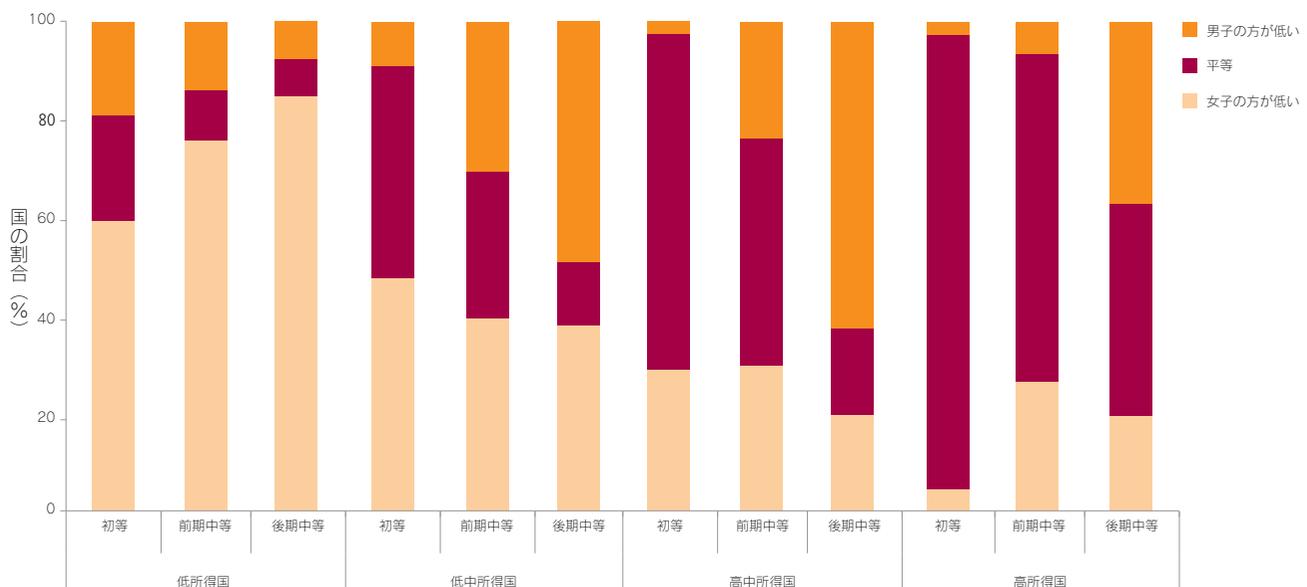
が伸びていることによるものであるが）、男子の就学率は2004年から上昇していない。

前期中等教育段階では、150カ国のうち43%が1999年時点でジェンダー格差解消を達成しており、2015年までに56%の国がこの目標を達成すると予測されている。逆に、1999年には33%の国が目標からはほど遠く、その4分の3の国では女子の方が就学率が低いという状況であった。2015年までに、21%の国が依然として前期中等段階でジェンダー格差を抱え、そのうち70%の国では女子の方が就学率が低いと予測される。

トルコの例が示すように、短期間でジェンダー格差を解消することは可能である。トルコは1999年のジェンダー格差指標が前期中等教育段階で0.74、後期中等教育段階では0.62であったにもかかわらず、現在では前期・後期中等教育段階におけるジェンダー格差の解消をほぼ達成している。しかし、達成感に浸っている余裕はない。社会に広く受け入れられている伝統的なジェンダー役割の意識は、学校にまで浸透している。

2015年までに、70%の国が初等教育への就学のジェンダー格差解消を達成する見込みである。

図6:どの教育段階においても、ジェンダー格差を解消できている低所得国はほとんどない
所得層別の就学率におけるジェンダー格差(2011年)



出所:ユネスコ統計研究所 (UIS) データベース

ゴール6：教育の質の改善

教育の質と学習成果の向上は、2015年以降の国際的な開発枠組みの中心となるであろう。このような変化は、読み書き計算の能力を持たない2億5,000万人の子どもたち（そのうち1億3,000万人は学校に通っていない）が質の高い教育を受けるためには不可欠である。

**3分の1の国では、
訓練を受けた
教員が75%
未満である。**

教員一人当たりの児童数は、ゴール6の進捗を測る指標の一つである。世界全体で見ると、就学前・初等・中等教育段階において教員一人当たりの児童数の平均はほとんど変化していない。サハラ以南アフリカでは就学者の増加に教員採用が追いつかず、この比率の改善が遅れている。現在、サハラ以南アフリカの就学前および初等教育段階の教員一人当たりの児童数が世界で最も多い。2011年にデータが入手できた162カ国のうち、26カ国は初等教育の教員一人当たりの児童数が40人を超えており、そのうち23カ国はサハラ以南アフリカの国々である。

1999年から2011年の間に、9カ国で初等教育段階での教員一人当たりの児童数が少なくとも20%増加した。それとは対照的に、60カ国では少なくとも20%以上減少している。コンゴ共和国、エチオピア、マリでは小学校の就学者数は倍増したが、教員一人当たりの児童数は10人以上減少している。

しかし、多くの国が訓練を受けていない教員を採用することで教員数を急速に拡大してきた。これによってより多くの子どもが学校に通えるようになったが、教育の質を低下させることにもなった。データが入手可能な国の3分の1では、国家基準に沿った訓練を受けた教員は75%未満であった。98カ国中29カ国で、訓練を受けた教員一人当たりの児童数は、教員一人当たりの児童数を10人以上上回っており、そのうち3分の2の国がサハラ以南アフリカの国々であった（図7）。

中等教育段階では、データが入手可能な130カ国中14カ国で教員一人当たりの生徒数が30人を超えている。最も大きな課題に直面している国の多くはサハラ以南アフリカだが、この地域の中等

教育段階の教員数は1999年から2011年までに倍増している。中等教育段階で、訓練を受けた教員の割合に関するデータがある60カ国のうち、半数の国では訓練を受けて国家基準に達した教員の割合が75%未満であり、その割合が50%未満であった国は11カ国あった。

国家基準に沿った訓練を受けた教員の割合は、就学前教育段階で特に低い。就学前教育段階の教員数は2000年から53%増加したが、データが入手可能な75カ国のうち40カ国で、訓練を受けて国家基準に達した教員の割合は75%未満であった。

女性教員の存在によって女子が学校に通いやすくなり、女子の学習到達度向上が見られることもある。しかし、就学率に大きなジェンダー格差が存在するジブチやエリトリアなどでは、女性教員が不足している。

教員が効果的に教えるためには質の高い教材が必要だが、多くの国で教科書が不足している。タンザニアでは、小学校6年生の児童のうち、自分用の国語の教科書を持っているのはわずか3.5%であった。多くの貧困国では不十分な施設・設備も問題である。往々にして子どもたちは過密な教室に押し込まれており、とくに小学校低学年の子どもほど劣悪な

図7：29カ国で、教員一人当たり児童数と訓練を受けた教員一人当たり児童数の間に大きな差がある
初等教育における「教員一人当たり児童数」と「訓練を受けた教員一人当たり児童数」、2つの指標間に10人以上の差がある国(2011年)



出所: EFA Global Monitoring Report 2013/4 巻末統計、表8

環境にある。マラウイでは、小学6年生の1教室当たりの児童数が64人であるのに対し、小学1年生の教室では130人もの子どもが学んでいる。チャドではトイレを備えた学校は4校に1校であり、そのうち女子用は3校に1校しかない。2億5,000万人の子どもが基礎学力を習得していない現状を踏まえ、2030年までに、すべての子どもと若者がその環境にかかわらず、読み書き計算の基礎的スキルを身につけているかどうかをモニタリングしていくことが、2015年以降の国際的な目標として設定される必要がある。この目標を達成するためには、各国が全国学力調査を強化し、それらを政策に反映させる必要があるが、多くの学力調査は政策への反映という点で不十分である。進級試験や入試などの国家試験は主に次の教育段階への進学を決めるためのものであるにもかかわらず、政府はしばしば国家試験を全国学力調査に相当するものと考えている。しかし、全国学力調査は子どもが特定の年齢や学年で身につけるべき学習内容を習得しているかどうか、学力がどのように変化しているかを調べるための診断的ツールとして用いられるべきである。

2015年以降の国際的な教育目標の進捗を測るためには、地域的・国際的な学力調査が非常に重要である。世界の就学状況に関するモニタリングが、各国政府に対する小学校修了へのプレッシャーを保つのに有効であったように、学習状況の世界的なモニタリングは、子どもの就学だけでなく、基礎的なスキルの習得に対しても各国政府が責任を持って実現するよう働きかけることにつながる。

こうした学力調査を2015年以降の国際的な教育目標の進捗把握のツールとするには、3つの原則が考慮されなければならない。第一に、結果を解釈する際には学校に通っている子どもと若者だけでなく、すべての子どもと若者を考慮することが必要である。不利な立場にある子どもは学校教育から取り残されているかもしれない、調査の時点では最低限の学習内容さえ習得していないかもしれない。こうした子どもを考慮しなければ、この問題の規模が過小評価されてしまう。第二に、学力の低い子どもがどのような属性を持つのかを把握するため、子どものバックグラウンドに関する情報を集めることが必要である。第三に、学力調査には教育システムの質に関する項目を含めることが必要である。

誰も取り残されないようにするために —あと何年かかるのか？

2015年以降は新しい優先課題が見込まれている一方で、6つのゴールに残された未達成の課題にも取り組まなければならない。初等教育の完全普及、前期中等教育の修了、若者の識字の完全普及達成には、まだまだ時間がかかる。

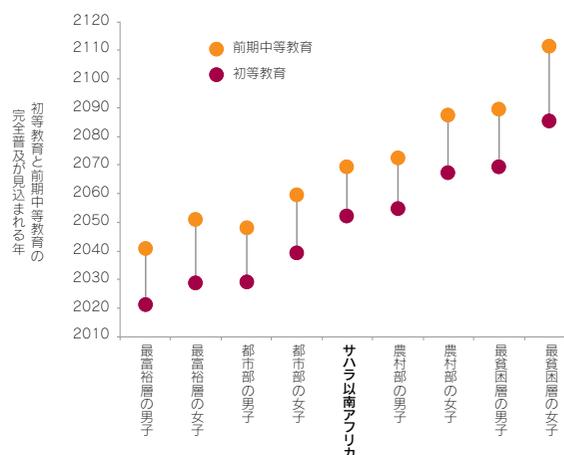
富裕層の男子については、74カ国中56カ国で初等教育の完全修了を2030年までに達成できると見込まれるが、貧困層の女子については、同時期までにその目標を達成できるのは7カ国で、そのうち低所得国は1カ国のみである。2060年までという期間を考えても、低所得国28カ国のうち24カ国の貧しい女子はこの目標を達成できない。サハラ以南アフリカでは、現在の傾向が続いた場合、最富裕層の男子は2021年に小学校を完全に修了できるが、最貧困層の女子がこの段階に達するのは2086年になるであろう（図8）。

小学校に就学したからといって、必ずしも子どもが読み書きをできるようになるわけではない。データが入手可能な68カ国のうち、すべての最貧困層の若い女性が識字能力を獲得できるのは2072年になるだろう。

**サハラ以南
アフリカでは、
最貧困層の女子が
小学校を完全に
卒業できるように
なるのは
2086年である。**

図8: サハラ以南アフリカでの初等教育と前期中等教育の完全普及には時間を要する

サハラ以南アフリカの初等教育及び前期中等教育において97%以上の修了率達成が見込まれる年(性別・地域別・階層別)



出所: Lange (2013)に基づくEFA グローバルモニタリングレポートチームによる計算。

前期中等教育の修了については、さらに深刻な状況にある。分析対象の74カ国のうち44カ国で、すべての最富裕層の男子の修了と、最貧困層の女子の修了の時期とでは少なくとも50年の差がある。近年の傾向が続けば、サハラ以南アフリカの最貧困層の女子がこの目標を達成できるのは2111年であり、これは最富裕層の男子から64年も遅れをとることになる。

これらの予測は非常に不安を煽るものであるが、あくまで近年の傾向に基づいたものであり、各国政府やドナー、国際的な教育関連団体が結束して、疎外された人々を含むすべての人々へ教育を保障するために行動すれば、予測を上回ることは可能である。これらの予測はまた、2015年以降も最も不利な立場にあるグループの教育目標達成への進捗を把握すること、および不均衡の是正により前進を維持・加速するような政策策定の重要性を示すものである。

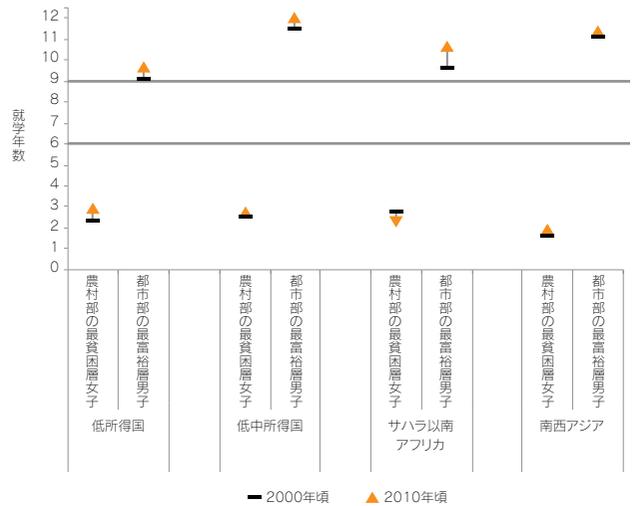
2015年以降の教育目標のモニタリング

2000年にセネガルのダカールで「万人のための教育」の6つの目標が採択されてから、具体的な数値目標や指標がないために十分に注目されてこなかった教育上の優先課題もある。

2015年以降の新しいゴールは、教育が権利であることを支持すること、すべての子どもに教育機会を平等に保障すること、人生の各段階における学習課題を踏まえること、などの原則にしたがって設定されるべきである。国際的な開発アジェンダに沿った一連の核となるゴールが必要であり、そのゴールとは2015年以降のEFAの枠組みとなり、これまでよりも細かな目標を備えたものである必要がある。誰も取り残されることのないよう、各ゴールは明確で測定可能なものでなければならない。そのためには、最も学力の低いグループの結果によって進捗を測定し、低学力層と高学力層との格差を緩和していく必要がある。

教育へのアクセス全体の進捗を測る指標の一つは就学年数である。2030年までに前期中等教育の完全普及の目標を達成するためには、約9年間学校に在籍することが求められる。2010年までに、都市部の最富裕層の男子は低所得国では平均9.5年以上、低中所得国では12年以上就学していた。しかし、農村部の最貧困層の女子の就学年数は低所得国、低中所得国ともに3年未満で、2015年までに達成されるべき

図9: 過去10年間、就学年数の格差は縮小しなかった
就学年数 (20-24歳、2000年頃及び2010年頃)



出所: 人口保健調査・複数指標クラスター調査に基づくEFA グローバルモニタリングレポートチームによる分析 (2013)

初等教育完全修了の6年という目標をはるかに下回っている (図9)。サハラ以南アフリカでは、農村部の最貧困層の女子と都市部の最富裕層の男子の就学年数の差が、2000年から2010年までに6.9年から8.3年に拡大している。

過去10年間では、小学校と中学校の修了を保障することよりも、子どもを小学校に入学させることにおいて改善が見られた。きわめて大きな不平等が未だに存在し、格差が拡大したケースもある。たとえばサハラ以南アフリカでは、2000年には都市部の最富裕層の男子はほとんどが小学校に入学しており、2000年代終わりには小学校修了率は87%、中学校の修了率は70%に達した。対照的に、農村部の最貧困層の女子で小学校に入学したのは2000年代初めには49%、2000年代終わりでも61%であった。2000年時点の小学校の修了率は25%、中学校は11%に過ぎない。さらに、これらの数値は2000年代終わりにはそれぞれ23%と9%に下落した。南西アジアでも格差は大きく、ほとんど縮小していない。2000年代の終わりには、中学校の修了率は都市部の最富裕層の男子では89%であったが、農村部の最貧困層の女子ではわずか13%であった。

学習の達成度に関する目標は、将来の国際的な教育のモニタリングの枠組みには不可欠であるが、もし多くの子どもが学習到達度を測定する学年まで到達できない場合、学習到達度だけに注目するのは危険である。たとえばタンザニアでは、2007年に最低限の読解力を有していた小学6年生

2010年になっても、農村部の最貧困層の若い女性は3年未満しか学校に通っていない。

の子どもの割合は、農村部の最貧困層の女子の80%から、都市部の最富裕層の男子の97%までの開きがあった。しかし小学6年生に相当する年齢の子どものうち、都市部の最富裕層の男子の92%が6年生に達しているのに対し、農村部の最貧困層の女子ではわずか40%であった。6年生に達していない子どもが最低限の学習内容を習得していないとすると、同年齢の子どものうち最低限の読解力を有する子どもの割合は、都市部の最富裕層の男子では90%、農村部の最貧困層の女子では32%となる。

2030年までに教育へのアクセスと学習到達度に関する不平等が解消されるには、これらの進捗を社会集団別に測定できるよう、具体的な目標が各国の教育計画に含まれている必要がある。しかし、現在そのような計画はほとんど見受けられない。ジェンダーに関する目標は最もよく教育計画に組み込まれるが、本レポートのためにレビューされた53カ国の教育計画のうち、初等・前期中等教育でのジェンダー平等の目標を組み込んだ国はわずか24カ国であった。

特定の民族について就学の目標値を教育計画で示したのは、わずか4カ国であった。初等・前期中等教育へのアクセスにおける都市部と農村部の格差解消を明確な目標としたものは、わずか3カ国であった。さらに、就学の目標値を貧困層・富裕層に分けて計画を定めたのも3カ国

のみであった。バングラデシュの計画は経済階層毎に就学率の変化を捉えるためのモニタリング枠組みを提示しており、ナミビアの計画では、計画の最終年までに孤児とその他の脆弱な子どもの80%を初等・中等教育に就学させることを目標に掲げている。

学習到達度の格差を測定している国はさらに少なく、53カ国のうち8カ国が初等教育段階で、8カ国が前期中等教育段階で実施しているが、多くの場合、ジェンダー格差しか測定していない。スリランカは例外で、最も成績の低い地域での算数と国語の得点を目標として採用している。

子どもが教育目標に向けてどれくらい前進したのかが社会集団別に測定されず、大きな格差が見えなくなってしまったのは、過去10年間の失敗である。各国の教育計画では、教育へのアクセスや学習到達度の格差縮小に向けた進捗を測定するための目標が欠如しているため、こうした格差が見えなくなっている。2015年以降のゴールには、最も不利な立場に置かれた子どもが基準に到達できるように目標を含める必要がある。そのような目標が設定されずに、進捗を測定しても、最も恵まれた子どもが最も利益を享受しているという事実は見えなくなってしまうだろう。

学力格差を測定する計画がある国は、53カ国中わずか8カ国。

EFA達成に向けた資金調達状況

EFAを達成する上で、大きな障害のひとつが資金不足である。2015年までのEFA達成に不足する資金は260億ドルに達し、ゴールははるか遠い。残念ながら、ドナーは数年のうちに援助額を増加させるところか減少させると思われる。援助のパターンを変革するような取り組みが早急に実施されなければ、2015年までにすべての子どもの就学と学習を保障するという目標達成はひどく危ういものとなる。

2015年までの残り少ない時間の中、資金不足を縮小させるのは不可能に思えるかもしれない。しかし、本レポートの分析では、国内からの資金調達を増加させること、現在および将来の財源を教育へ配分する割合を増やすこと、外部資金の活用等により、資金不足は解消され得ることを示している。

2015年以降の新しい教育目標が前期中等教育まで拡大されれば、資金不足は380億ドルまで増大するだろう。すべてのドナーが公約実行の説明責任を負い、資金不足が子どもとの約束を妨げることはないよう、2015年以降の枠組みでは十分に透明性を確保した形で資金調達の明確な目標が設定されなければならない。

EFA達成からほど遠い国の多くは、教育支出を増やす必要がある

近年、とくに低所得国および低中所得国で教育に対する国内支出が増えている。その一因は経済成長である。各国の国民総生産（GNP）に対する教育支出の比率は1999年から2011年にかけて平均で4.6%から5.1%にまで上昇した。中所得国ではさらに急速に教育支出が増加しており、30カ国が1999年から2011年の間にGNPに対する教育支出の比率（%）を1ポイント以上増加させている。

ダカール行動枠組みでは、各国がどれくらい教育に支出すべきかについては示されていない。EFAゴール達成に向けた資金調達に関する共通の目標を設定できなかった反省を2015年以降に活かし、各国政府はGNP比で少なくとも6%

を教育に配分する、という具体的な数値目標を設定する必要がある。データの入手可能な150カ国中、2011年時点で教育支出がGNPの6%以上を占めているのは41カ国だけであり、25カ国の教育支出はGNPの3%未満であった。

国家予算の少なくとも20%を教育に配分すべきであるというのが広く支持された考え方であるが、2011年の世界平均は1999年とほとんど変わらず、わずか15%であった。データがある138カ国の中で25カ国のみが2011年に20%以上を費やした一方で、少なくとも6つの低中所得国は1999年から2011年の間に国家予算に占める教育予算の割合（%）を5ポイント以上減少させた。

このような状況はここ数年で改善される見込みはない。2012年のデータが入手可能な49カ国のうち、25カ国で2011年から2012年にかけて教育予算が削減されており、そのうち16カ国がサハラ以南アフリカであった。しかし、こうした予算削減の傾向に逆行して、アフガニスタン、ベナン、エチオピアなど教育予算を増加させている国もある。

世界の最貧困国の多くで経済成長が見込まれることから、各国政府は taxation を拡大させ、国家予算の5分の1を教育に配分する必要がある。低・中所得国（67カ国）の政府がこの方針をとれば、2015年には1,530億ドルの教育資金を追加で調達することができ、対国内総生産（GDP）比の教育支出の平均は3%から6%まで上昇するだろう。

ミレニアム開発目標の達成に必要なとされているように、GDPの20%の税金を確保できている国は、貧困国の中にはほとんどない。データのある67カ国中、GDPの20%の税金を確保し、かつ推奨されているように国家歳入の20%を教育に配分している国は、わずか7カ国しかない。パキスタンでは、税金はGDPの10%にすぎず、政府支出のわずか10%しか教育に配分されていない。2015年までに税金をGDPの14%まで増加させ、GDPの5分の1を教育に配分すれば、パキスタンのすべての子どもと若者を就学させるのに十分な資金を確保できる。

2011年現在、GNPの6%以上を教育に支出しているのは、150カ国中わずか41カ国。

エチオピアは、67カ国のうち国家予算を教育へ優先的に配分している11カ国に含まれるが、まだ税収を増加させる余地はある。2011年の税収はGDPの12%であった。この割合を2015年までに16%まで増加できれば、教育分野への支出は18%増加し、小学校就学年齢の子ども一人当たり19ドルずつ教育支出を増加させることができる。

しかし、GDPに占める税収の割合は、貧困国では緩やかにしか上昇していない。現在、税収がGDPの20%に達していない48カ国のうち、2015年までにこの割合に達する見込みのある国は4カ国しかない。

適切に機能する税制があれば、各国政府は国内資金だけで自国の教育システムを運営することができる。エジプト、インド、フィリピンなど、いくつかの中所得国は、税制を改善することで教育支出を国内資金で賄うことができる可能性が高い。ブラジルでインドの10倍に相当する教育費を小学生一人当たり投資できるのは、税収が多いためである。

南アジアの数カ国では、国内の強力な利益団体に対して大きな免税措置を与えており、結果的に世界の中でもGDPに占める税収の割合が最も低い。パキスタンでは、農業分野の利益団体の政治的影響が一因となり、GDPに占める税収の割合は10%である。農業はパキスタンのGDPの22.5%を占めるが、税収の割合は1.2%に過ぎない。インドでの税収の低さは、関税と消費税の控除によるもので、2012-2013年時点で、控除による収入減はGDPの5.7%に相当する。このうち20%が教育に配分されれば、2013年の教育予算は225億ドル増となり、現在と比較しておよそ40%増加することになる。

天然資源の開発権を、その価値を下回る対価で売却している政府もある。コンゴ民主共和国では、2010年から2012年の3年間で、鉱山業者との取引を通じて13.6億ドルの損失を出している。これは2010年・2011年の2年間を通じて教育分野に配分された資金と同額である。世界の最貧国の多くで、脱税によりエリートたちは私腹を肥やし、国民の大多数のための教育制度の強化は遅れてしまっている。タックスヘイブ（租税回避地）において非課税となっている数兆ドルものお金にキャピタルゲイン税（資本利得税）を課し、その税収の20%が教育に配分されれば、教育予算を380億ドルから560億ドル増やすことができる。

税の不正行為によって、アフリカ諸国の政府は年間630億ドルを失っている。これに歯止めをかけ、その20%を教育に支出すると、毎年130億ドルもの追加財源を確保できる。

税制改革を主導すべきなのは各国の政府だが、ドナーはそれを補完する重要な役割を果たすことができる。たとえば、ドナーが1ドルだけでも税制強化のために援助すれば、350ドルの税収を生み出すことができる。しかし、2002年から2011年の間に、税制プログラムの支援のために支出された額は、援助額全体の0.1%未満であった。加えて、ドナー国の政府も、自国の企業に対して透明性を高めるよう要請すべきである。

税収を増加させ、教育に十分な割合の配分をすることによって、短期間で教育セクターに大きな財源を確保できる。EFAグローバルモニタリングレポートチームの予測によれば、GDPに占める税収の割合と公的教育支出を増やすような改革を実施することで、2015年までに67の低・中所得国で教育財源を1,530億ドル、72%も増加させることが可能である。

また、低・中所得国（67カ国）で、2015年には初等教育学齢児童一人当たりの平均教育費は209ドルから466ドルに増えるであろう。このうち低所得国では、102ドルから158ドルに増えるであろう。

低・中所得国（67カ国）のうち、14カ国ではGDPの少なくとも6%以上を教育に支出するという目標に到達している

税収増によって、67カ国で教育予算を1,530億ドル増加させることができる。



が、まだ達成していない53カ国のうち、19カ国は、税源を多様化して教育支出を優先すれば、2015年までにこの目標を達成できるだろう（図10）。

このような国内財源の拡大により、46カ国の低所得・低所得国では基礎教育分野における年間の平均資金不足額260億ドルのうち56%を、初等教育と前期中等教育における380億ドルのうち54%を解消できる。

このような改革には先例がある。エクアドルは、石油会社との契約を見直し、その課税対象を拡大して教育の優先順位を上げた結果、2003年から2010年の間に教育支出を3倍に増加させた。

EFA達成には、国内の教育財源の増加だけではなく、教育資金を最も必要としている人々にも公平に再配分することが必要である。しかし多くの場合、資金は最も有利な人々に偏って配分される。疎外された人々により多くの教育支出を配分するため、多くの政府は、教育機会の剥奪と格差を克服するための手厚い支援が必要な地域や学校に対してより資金を多く配分できるようなメカニズムを採り入れている。また、各国は資金の再配分について多様な方法を用いている。たとえばブラジルは、子ども一人当たり支出額の最低水準を保障しているが、農村部の学校により高い優先順位を置いており、疎外された先住民のグループをとくに重視している。こうした改革は、脆弱な北部地域では、就学と学習の両面で改善をもたらしている。

しかし、その他の再配分プログラムはさほど成功していな

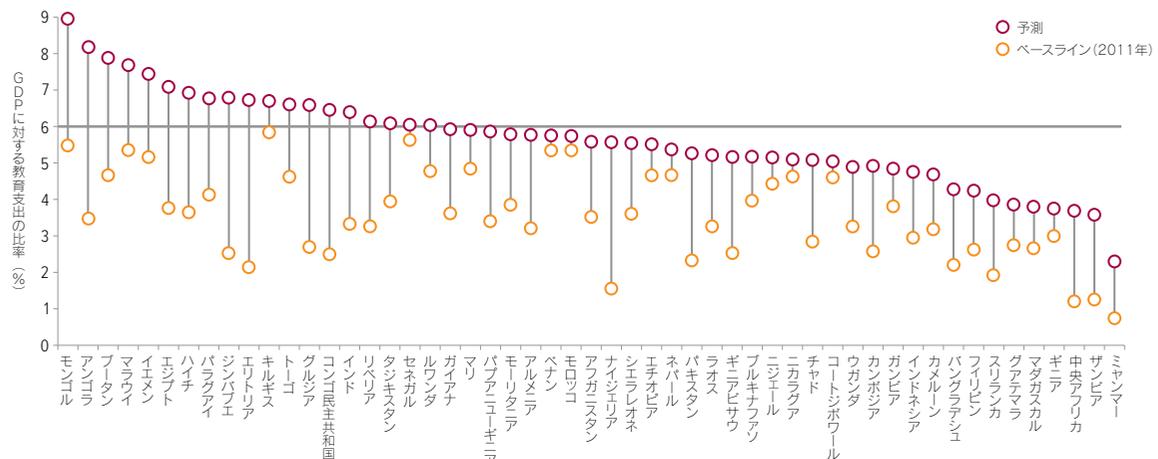
い。その理由の一つは、子ども一人当たりの教育支出額は、疎外された人々が質の高い教育を受けるのにかかる費用を適切に反映しているとは言えないためである。インドでも最も裕福な州のひとつであるケララ州では、子ども一人当たりの教育支出はおよそ685ドルであり、最も貧しいビハール州ではわずか100ドルであった。

貧困国では、最も脆弱なグループを特定し、支援対象とすることが困難である。その結果、多くの国では就学率をもとに資金を配分し、多くの不就学児童を抱える地域にとっては不利な状況となっている。たとえば、ケニアでは就学児童数に基づいた補助金を配分しているが、不就学人口の46%が住んでいる乾燥・半乾燥地帯にある12県には不利な配分となっている。

資源の再配分の効果を最大限に発揮させるため、各国政府は再配分された資源で最も脆弱な人々に質の高い教育を提供するためのコスト全体を賄い、また、こうした施策の実施に必要な教育制度のキャパシティを強化する大規模な教育改革を行わなければならない。

国内の財源を拡大すれば、基礎教育における資金ギャップの56%を解消することができる。

図10: 税収増のための適切な努力をし、教育支出の優先順位を高めれば、財源は増加する
GDPに対する税収の割合と政府支出に占める教育支出の割合が増加した場合の、2015年の対GDP比教育支出



出所: ユネスコ統計研究所 (UIS) データベース; EFA グローバルモニタリングレポートチームによる計算(2013); Development Finance International and Oxfam(2013); IMF (2012, 2013).

教育援助の傾向

不就学児童の減少ペースが停滞している現在、2015年までにすべての子どもを就学させるためには最後のひと押しが必要である。ドナーは経済が悪化する以前から教育への財政支援の公約を果たせておらず、近年の基礎教育分野への援助額の減少によって、EFA目標の達成はさらに困難になっている。

2002年以降、教育援助額は着実に増加していたが、2010年のピークを過ぎてから現在は減少している。教育分野全体への援助額は2010年から2011年までに7%減少した(図11)。基礎教育分野への援助額は2002年以降初めて減少し、2010年の62億ドルから2011年の58億ドルへと6%の減少となった。中等教育への援助額はもともと低かったが、2010年から2011年の間に11%減少した。教育援助の削減は、EFA目標の達成や2015年以降の前期中等教育の完全普及といった、より大きな目標の達成を危うくしている。

低所得国は、基礎教育分野への援助額全体の3分の1しか享受していないが、援助額の減少は中所得国よりも顕著である。2010年から2011年の間に、低所得国への援助額は20.5億ドルから18.6億ドルへと9%減少した。この結果、子ども一人当たりを使うことができる資金は2010年の18ドルから2011年には16ドルまで減少した。

世界の不就学児童の半数以上が住むサハラ以南アフリカ地域では、基礎教育分野への援助額は2010年から2011年の間に7%減少した。この減少した1億3,400万ドルがあれば、100万人以上の子どものために質の高い学校

を建設することが可能であった。

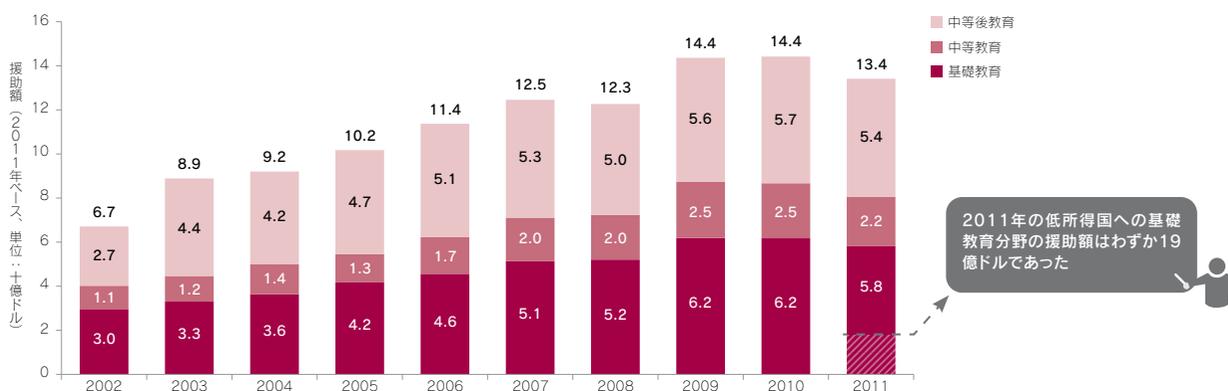
1年以上前から援助額が減少している国もある。タンザニアではより多くの子どもを就学させるための取り組みがなされており、それには援助が重要な役割を果たしてきたが、援助額は2009年から2010年の間に12%、2011年にはさらに57%も減少した。

最貧困層の子どもは不就学に陥るリスクが世界で最も高いが、最貧困層は低所得国のみならず低中所得国にも存在する。2000年以降、25カ国が低中所得国のカテゴリーに加えられ、現在では54カ国が低中所得国に、36カ国が低所得国に分類されている。1999年には、世界の不就学児童の84%が低所得国に、12%が低中所得国に住んでいたが、2011年までにその割合は低所得国では37%、低中所得国では49%へと悪化した。この変化は、主にインド、ナイジェリア、パキスタンなどの大きな人口を抱える国が低中所得国として分類されるようになったことによる。これらの国々は、教育財源を国内で確保し、最も支援を必要とするグループに再配分することができるはずだが、そうした改革には時間がかかるであろう。しばらくの間は、ドナーが低中所得国の中で貧困層が集中している地域に向けて援助を実施し、次世代の子どもが教育を受ける権利を剥奪されないようにしていかなければならない。

2010年から2011年の間の教育分野への直接援助額は、他の分野への援助額全体よりも減少幅が大きかった。そのため、教育分野への援助額の割合は12%から11%へとわずかに減少している。教育分野への援助の削減は、大多数のドナーによる支出パターンの変化を反映している。とくに、カ

2011年に、
基礎教育への
援助は2002年
以来初めて
減少した。

図11: 2010年から2011年の間に教育への援助は10億ドル減少した
2002年から2011年の教育への援助実績総額



**人道援助総額の
1.4%しか教育に
支出されていない。**

ナダ、フランス、オランダ、アメリカは、援助額全体の削減よりも大きな割合で教育分野への支出を削減した。2010年から2011年にかけて、21の二国間および多国間援助機関で基礎教育分野への援助実績が減少した。減少額でいえば、カナダ、EU、フランス、日本、オランダ、スペイン、アメリカで最も大きく、これらを合わせると基礎教育分野への援助削減額の90%に達する。

アメリカは、2010年には基礎教育分野における最大の二国間援助供与国であったが、2011年には第2位に後退しており、現在はイギリスが第1位となっている。オランダの基礎教育分野への援助額は2010年から2011年の間に3分の1以上減少した。その結果、2007年には最大の援助供与国であったのが、2011年には第11位に落ち込んでいる。

オーストラリア、国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）、世界銀行は、2010年から2011年の間に基礎教育分野への援助額を増加させているものの、低所得国への援助は減らしている。世界銀行の基礎教育分野に対する援助は全体で13%増加したが、低所得国への援助は23%減少した。タンザニアでは世界銀行からの援助実績は2002年には8,800万ドルあったが、2011年には30万ドルを下回るようになっている。

教育のためのグローバル・パートナーシップ（Global Partnership for Education: GPE）は、いくつかの低所得国にとっては重要な財源となっている。2011年には、GPEは3億8,500万ドルを基礎教育に支出し、低所得国・低所得国へのドナーとしては4番目に大きなドナーとなった。2011年にプログラム実施資金が供与された31カ国では、基礎教育分野への援助の24%がGPEから供与されている。しかし、これは世界銀行が削減した援助を埋め合わせるほどではない。タンザニアは2013年にGPEのパートナーとなり、教育計画実施のために520万ドルの資金供与を受けた。しかしこれらの資金すべてがザンジバルに配分されており、2000年代初めにタンザニアが世界銀行から受けていた援助額と比べると規模は小さい。GPEの貢献状況をより正確に把握するためには、ガビ・アライアンス（GAVI Alliance）や世界エイズ・結核・マラリア対策基金などの保健分野のグローバル基金が実施しているように、GPEはその援助動向をOECD-DAC（経済協力開発機構開発援助委員会）に報告する必要がある。

現在のところ、2015年の目標達成期限までに援助全体の減少傾向が止まる兆しはない。2011年から2012年の間に、DACに参加している16のドナーが援助を削減したため、援助総額は4%減少した。13のドナーは国民総所得（GNI）に対する援助の割合を減少させ、援助の優先順位を下げた。2011年から2012年の1年間に、二国間援助が12.8%削減され、貧しい国ほどこうした削減の影響を強く受けている。2013年の援助総額は36カ国の低所得国のうち31カ国で減少するとみられ、その大多数がサハラ以南アフリカである。

さらに、2015年までに援助額をGNIの0.7%まで引き上げることを約束したEU加盟国15カ国のうち、この約束を果たせそうなのは5カ国のみであると見られる。これらの国々が約束通り援助額を引き上げれば、2015年には90億ドルの資金を追加で教育に支出できるだろう。

ドナーは、紛争影響国における教育を優先項目に加える必要がある。こうした国々は、世界の不就学児童の半数を抱える。現時点では、人道支援のうち教育に支出されているのは1.4%に過ぎず、国連事務総長による世界教育推進活動（Global Education First Initiative）で求められている4%には遠く及ばない（図12）。2013年の計画によれば、人道援助全体に教育が占める割合は2%未満と考えられる。

紛争によって北部の学校が閉鎖されているマリでは、教育予算は2013年の予算要求額の5%を占めていたが、2013年9月までに執行されたのは予算要求額の15%にすぎなかった。同様に、シリアでも2013年の予算要求額の36%しか実際には執行されなかった。これらの国々は、2013年後半には予算要求額の多くを受け取ったかもしれない。しかし、紛争のために中途退学を強いられた数百万人の子どもたちには遅すぎる。

重要なのは援助の量だけではなく、それが最も脆弱な子どもに向けられているかどうかである。しかし、援助のすべてをそれらの子どもが受け取っているわけではない。教育への直接援助の4分の1は、豊かな国で学ぶ大学生に対して使われている。奨学金や、学生帰属費用（学生が支払うべき費用）の負担は低所得国の人材の能力を強化するのに不可欠だが、こうした資金の大部分は、実際には、高中所得国に向けられている。中国はその最大の受入国であり、全体に占める割合は21%にも上っている。

2010年から2011年の平均では、ドナー（主にドイツと日本だが）は奨学金と学生帰属費用の負担のために6億5,600万ドルを中国に拠出しているが、これは同時期にチャドの基礎教育に拠出された援助額の77倍に相当する。学生帰属費用の負担と奨学金の形で支援されたアルジェリア、中国、モロッコ、チュニジア、トルコへの年間援助額を平均すると、2010年から2011年の間に36カ国の低所得国のすべてに対する基礎教育分野の直接援助額と同じであった。

貧困国にとっては、好ましくない条件で援助が実施されることもある。援助額の15%は、特別な利率で返済を求められるローンである。二国間援助機関からの資金なしでは、貧困国はこうしたローンに頼るしかなく、その債務によって自国の予算で教育費を賅えなくなるという事態にもなりかねない。

ドイツは教育への直接援助額は最大だが、学生が支払うべき費用の負担や奨学金、ローンを除くとその額は5位にまで後退する。世界銀行は3位から14位にまで落ち込む。対照的に、イギリスは6位から1位に、アメリカは7位から2位になる。

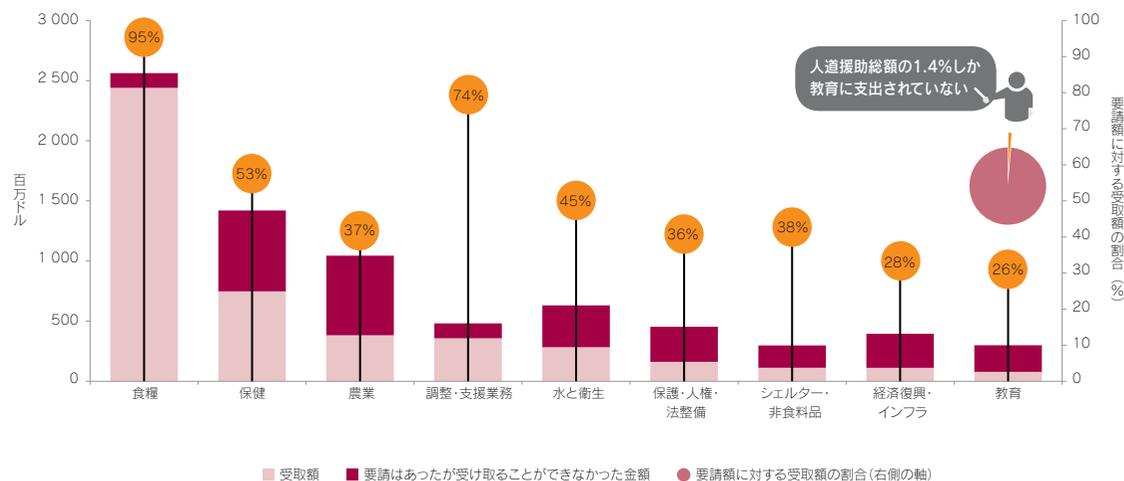
援助、国内財源、家計支出を含め、教育資金の調達状況については、情報が不十分かつ不完全であり、その結果、何に対してどのくらいの資金が必要かということについては、部

分的にしか分析ができない状況である。7カ国における最新の分析では、初等教育の教育支出の37%、中等教育に至っては58%を家計が担っていることが明らかになった。これはとくに最貧困層に大きな負担になっているということである。この分析は、最貧困国での教育の資金調達において援助が不可欠であることも示している。援助はマラウイとウガンダの教育支出の4分の1を占めている。これらは、保健分野での経験をモデルとするような、国全体の教育財政を管理するシステム構築の必要性を再確認するものである。

2015年以降、資金不足によって次世代の子どもたちの教育の権利を剥奪することがないように、各国政府と援助機関は教育目標達成のためにコミットした資金額に責任を持つことが必要である。数年にわたるEFAグローバルモニタリングレポートの分析に基づき、我々は、各国政府がGNPの少なくとも6%を教育に配分すること、各国政府の国家予算およびドナー予算の少なくとも20%を教育に支出するという目標を提案したい。これらの目標を設定し、各国政府・ドナーがそれに基づいた行動をとれば、将来の子どもと若者の教育機会拡大に大きく貢献するであろう。

2015年以降の資金計画は、次世代の子どもたちの教育機会を保障するものでなければならない。

図12: 人道援助における教育の二重の不利: 支援要請は少なく、要請額に対する受取額の割合は最も少ない
国連共同要請・緊急要請の合計および受取額（セクター別、2012年）



出所: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2013)

第2部 教育が生活を変える

教育が基本的な人権であることは、世界中の条約や法律で認められている。また、教育は知識やスキルを提供し人々が能力を最大限に活かせるようにし、他の開発目標を達成するための触媒にもなる。教育は貧困の削減、雇用の創出、経済的な繁栄を促す。教育はまた、人々の健康な生活を送る機会を提供し、民主主義の基盤を強化し、環境保護の姿勢に変化をもたらす、女性のエンパワーメントをも促す。

とくに、女子に対する教育の力は、計り知れない。女子教育は、彼女たちの就業、健康の維持、社会参画の機会を増やすだけでなく、子どもの健康や人口増加の抑制にも大きな効果をもたらす。

教育のもたらす幅広い利点を明らかにし、2015年以降の開発目標を達成するためには、公平な教育機会を、少なくとも前期中等段階まで保障する必要があり、子どもが基礎的な能力を習得できるよう、学校教育は質の高いものでなければならない。

教育は貧困を削減し、雇用と成長を促進する

教育は人々を貧困から脱却させ、その世代間連鎖を食い止める。また、教育を受けることで、正規労働者はより高い収入を得ることができ、農業や都市部のインフォーマル・セクターで働く人々の生活は改善する。

本レポートの試算によると、低所得国のすべての子どもが基礎的な読み書き能力を身につけて学校を卒業すれば、1億7,100万人が貧困から脱することができる。これは、世界の貧困の12%を削減することと同義である。教育は人々の収入を増加させることによって貧困の削減に重要な役割を果たす。世界的に見ると1年間の学校教育を受けると収入が平均で10%増加する。

教育はワーキングプアの状態（貧困ライン以下で労働する状態）から脱する手立てである。タンザニアでは、初等教育未滿の教育レベルの労働者のうち82%が貧困ライン以下の生活をしているのに対し、初等教育を受けた成人労働者の貧困の割合は20%低く、中等教育を受けた人々になるとその割合は60%以上も低い。また就学年数だけでなく、学校教育を通して獲得したスキルもまた重要である。パキスタンでは、高い識字能力を有する女性は、低い識字能力しか持たない女性に比べて95%も多く稼いでいた。

フォーマル・セクターでは、生産性がより高いことから、教育を受けた労働者にはより高い賃金が支払われる。しかし、最貧困層の多くは、小規模な事業を営むなどインフォーマル・セクターの仕事に就いている。教育を受けた人々は起業することが多く、またより収入の多い仕事に就くことが多い。ウガンダでは、初等教育を受けた自営業者は、教育を受けていない経営者に比べて収入が36%多く、前期中等教育を受けた経営者については56%多かった。

農村部では、農民が高い識字能力および計算能力を持つと、新しい情報を適切に解釈して対応できることから、最新の知識や技術を使って伝統的な作物の生産性を高めたり、より価値の高い作物を生産することができる。モザンビークでは、識字能力のある農民と非識字の農民を比べると、換金作物を生産している人の割合（%）は前者の方が26ポイント高い。

教育によって農村部に住む人々は農業以外の職に就くことができ、収入源が多様化する。インドネシアの農村部では、農業以外の職についていたのは、教育を受けていない男性ではわずか15%、女性では17%であったのに対して、中等教育を受けた男性では61%、女性では72%であった。

教育水準が向上する利点の一つは、教育を受けた親は子

すべての子どもが基礎教育で基本的な読解力を身につけることができ、1億7,100万人が貧困から抜け出すことができる。

どもにもより高い教育を受けさせるようになるということにある。56カ国における世帯調査によれば、母親の教育年数が1年延びると、子どもは平均0.32年長く教育を受けていることが分かった。女子に関しては、その効果がより大きいという傾向が見られた。

とくに女性については、教育を受けることで雇用機会と給与のジェンダー格差を縮小できるという利点がある。たとえばアルゼンチンとヨルダンでは、初等教育を受けた人々の中で、女性の平均賃金は男性の約半分だったが、中等教育を受けた人々の中では約3分の2であった。

教育によってより安定した雇用契約を結ぶ機会が増え、その結果、労働者が搾取から守られる。エルサルバドルの都市部では、初等教育未満の学歴の労働者のうち、雇用契約を結んでいるのはわずか7%で、中等教育を受けた労働者の49%よりもかなり低い。

教育は個人を貧困から脱却させるだけでなく、経済成長の原動力となる生産性の向上にも役立つ。国民の平均教育年数が1年延びると、1人当たりのGDP成長率は2%から2.5%へ上昇する。

地域によって経済成長の度合いは異なるが、それには教育が深く関係している。1965年には、東アジア・大洋州の成人はサハラ以南アフリカの成人よりも2.7年長く教育を受けていたが、その後45年間の経済成長率は、東アジア・太平洋の方が4倍以上高かった。

地域内の比較をすると、教育の重要性がさらに際立つ。グアテマラでは、2005年の成人の平均就学年数は3.6年で、1965年から2005年の間に2.3年しか増加していない。これがラテンアメリカ・カリブ海諸国の平均と同じく、1965年の3.6年から2005年の7.5年に増加していれば、2005年から2010年の一人当たりGDPの年間成長率は倍以上になり、一人当たりの所得は500ドル向上していたと考えられる。

貧困を撲滅するという意味での成長は公平な教育を実現すること、つまり最貧困層がより長く教育を受けられるよう投資することでしか、達成できない。教育の平等は、完全平等を意味する0と、最大の不平等を意味する1の間で示されるジニ係数¹で測ることができる。ジニ係数

が0.1改善すると経済成長率(%)は0.5ポイント上昇し、一人当たりの収入は40年間で23%上昇することになる。サハラ以南アフリカの教育に関するジニ係数0.49が、ラテンアメリカおよびカリブ海諸国のレベルにまで半減すれば、2005~2010年の一人当たりGDPの年間成長率は47%(2.4%から3.5%)上昇し、一人当たりの所得は82ドル向上していたと考えられる。

パキスタンとベトナムを比較すると、公平な教育がどれほど重要であるかがはっきりと分かる。2005年時点では、パキスタンの成人の平均教育年数は4.5年、ベトナムは4.9年であり、ほとんど変わらなかった。しかし、パキスタンでは教育レベルの格差が大きく、パキスタンの教育に関するジニ係数はベトナムの2倍以上であった。2005年から2010年間のベトナムとパキスタンとの一人当たりGDPの成長率の差は、その60%が教育の平等性によって説明できる。1990年代にはパキスタンより40%ほど低かったベトナムの一人当たりの所得は、2010年までにパキスタンのレベルに追いつき、さらに20%も向上した。

**母親の
就学年数が
1年延びれば、
子どもの
就学年数は
0.32年延びる。**



© Karel Prinsloo/ARETE/JUNESCO

¹ 教育の平等を測る一つの指標。0に近いほどより平等であり、1に近いほど不平等となる。横軸に累積人員、縦軸に累積就学年数を取り、それぞれを1で基準化して描かれたローレンツ曲線と対角線に囲まれた面積の2倍の値。

教育は人々の健康な生活を送る機会を改善する

教育は人々の健康状態を改善する最も有効な手段の一つである。数百万人もの母親と子どもの命を救うだけでなく、教育は病気や栄養失調の予防にも貢献する。教育を受けることによって病気に関する知識を得ることができ、病気を予防するための手立てを講じ、病気の兆候に早く気づき、より頻繁に保健サービスを利用できる。このような利点にもかかわらず、教育自体が保健分野においても重要で、かつ保健分野の取り組みをより効果的にするということは見落とされがちである。

**すべての女性が
初等教育を
修了すれば、
妊産婦の
死亡は66%
減少する。**

妊娠可能な年齢の女性への教育を改善した結果、1999年から2009年の間に210万人の5歳未満の子どもの命が救われた。これほど劇的に教育の力を示す事例はまれである。しかし依然として課題は大きい。2012年には、660万人の子どもの5歳未満で亡くなったが、そのほとんどが低所得国と低中所得国の子どもであった。これらの国々のすべての女性が初等教育を修了すれば、5歳未満の死亡率を15%低下させることができたであろう。中等教育を修了すれば、5歳未満の死亡率は49%低下し、毎年およそ280万人の子どもの命を救うことができたであろう（「子どもの命を救う」(25頁) 参照）。

5歳未満で死亡する子どものおよそ40%は出生から28日以内に亡くなっており、そのほとんどが出生時の合併症によるものである。最新の試算では今なお、サハラ以南アフリカと南アジアでは、出産時に助産師が立ち会っていないケースが半数以上もある。57の低所得・中所得国では、出産時に助産師が立ち会う割合は、非識字の母親に比べて識字能力のある母親の方が23%以上高かった。マリでは、母親が識字者である場合、助産師が立ち会う割合は3倍以上も高いという結果が出た。

母親は教育を受けると、特定の疾病について知識を得て、予防策を講じることができる。子どもの死因の第1位は肺炎であり、これは世界全体の子どもの死因の17%を占める。しかし、母親の教育年数が1年延びるだけで、肺炎による死亡率を14%下げることができる。これは、毎年16万人の子どもの命を救うことに相当する。下痢は子どもの死因の第4位で、全体の9%を占める。すべての女性が初等教育を修了すれば、低所得国・低中所得国では下痢による子どもの死亡率を8%下げることができ、すべての女性

が中等教育を受けた場合には30%も下げることができるだろう。低所得国と低中所得国の子どもがジフテリア、破傷風、百日咳の予防接種を受ける確率は、すべての女性が小学校を修了した場合には10%、中学校を修了した場合には43%も上昇すると考えられる。

女性に対する教育は、女性自身の健康のみならず、子どもの健康にとっても重要である。毎日800人ほどの女性が妊娠と出産に関わる予防可能な病気で亡くなっている。すべての女性が初等教育を修了すれば、妊産婦の死亡は66%減少し、毎年18万9,000人の妊産婦の命が救われる。サハラ以南アフリカだけを見ても、すべての女性が初等教育を修了すれば、妊産婦死亡率は70%低下し、11万3,400人の女性の命を救うことができる。

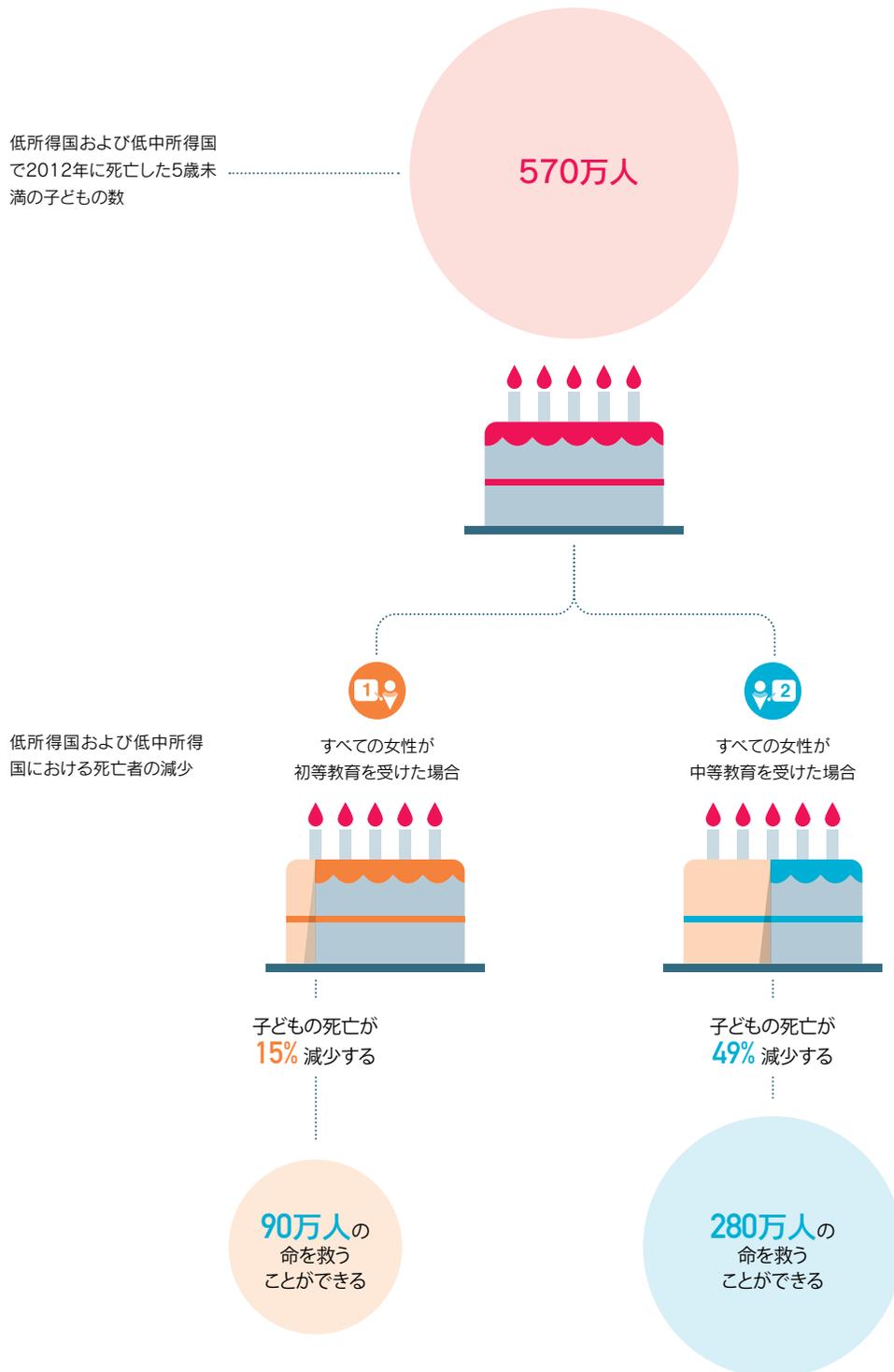
状況が大きく改善している国もある。1970年代の教育改革によって、ナイジェリアでは若い女性の就学年数は2.2年延び、これによって妊産婦死亡率が29%低下した。

教育の改善はHIV/AIDSなどの感染症を防ぐ非常に有効な手段である。たとえば、教育によってHIVの予防に関する意識を高めることができる。南西アジアとサハラ以南アフリカでは、相手が感染症にかかっていると分かっている場合に、女性の方が性行為を拒否したり、コンドームを使わせたりする権利があると認識している女性の割合(%)は、識字能力を持つ女性の方が非識字の女性より30ポイントも高い。HIVの検査を受けられる場所を知っていることは、治療の最初の一步であるが、サハラ以南アフリカでは、識字能力を持つ女性の85%が知っていたのに対し、非識字の女性は52%しか知らなかった。

マラリアは世界で最も死者数の多い病気であり、アフリカでは1分間に1人の子どもの命が奪われている。教育へのアクセス向上は、薬や殺虫剤の成分を含む蚊帳の使用など、マラリアを効果的に予防するために不可欠である。コンゴ民主共和国は、世界のマラリアによる死者数の5分の1を占めるが、世帯主または母親への教育を通して、家族が蚊帳を使う確率が向上し、とくに感染の危険が高い地域において感染者が減少した。こうした地域では、初等教育を受けた母親は、教育を受けていない母親と比べてマラリアの寄生虫を持つ子どもの割合が22%低く、中等教育を受けていた母親の場合は36%低かった。

子どもの命を救う

教育水準が高ければ、子どもの死亡を防ぐことができる



出所: Gakidou (2013); Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (2013).



© Amna Sayeed/UNESCO

**貧困国の
すべての女性が
中等教育を
受けることが
できれば、
発育不良の
子どもは26%
減少する。**

教育、とくに女性に対する教育は、子どもの死亡の45%以上の根本的な原因となっている栄養失調を解決する鍵である。教育を受けた母親は、家庭での適切な保健衛生活動についてよく理解しており、生活費を子どもに必要な栄養のあるものにあてることができる。低所得国・低中所得国では、すべての女性が初等教育を受けると、栄養失調の指標である発育不良の子ども数が4%すなわち170万人減少すると考えられ、中等教育を受けた場合には、26%すなわち1,190万人減少すると見込まれている。

子どもが1歳のときまでに栄養失調になるとその寿命に悪影響を及ぼし、取り返しのつかないことになる。ペルーでは、前期中等教育を受けた母親の子どもは、まったく教育を受けていない母親の子どもより、栄養失調となる割合が60%も低いという結果が出ている。

教育はより良い社会を作る

教育によって人々は民主主義を理解し、それを支える寛容さや信頼を養い、政治に参加できるようになる。教育は環境汚染の防止や、気候変動の原因や影響を最小限に抑えるのにも重要な役割を果たす。また、差別の克服や、権利の主張など女性のエンパワーメントを促す。

教育は人々の政治への理解を深め、政治参加を促す。サハラ以南アフリカの12カ国では、公教育を受けていない人のうち民主主義について理解していた人は63%で、初等教育を受けた人の71%、中等教育を受けた人の85%よりも低かった。学歴の高い人ほど政治に関心を持っており、情報を得ようとする傾向がある。たとえばトルコでは、政治に関心があると答えた人の割合は、初等教育を受けた人では40%、

中等教育を受けた人では52%に及ぶ。

とくに近年民主化が進んでいる国では、教育によって民主主義への支持が高まっている。サハラ以南アフリカ18カ国で、選挙権を持つ年齢層のうち民主主義を支持する人の割合は、教育を受けていない人々に比べて初等教育を受けた人々では1.5倍、中等教育を修了した人々では2倍にもなった。

教育を受けた人ほど投票に行く割合が高い。ラテンアメリカの14カ国では、初等教育を受けた人の投票率(%)は、教育を受けていない人と比較して5ポイント高く、中等教育を受けた人は9ポイント高かった。エルサルバドル、グアテマラ、パラグアイなど、平均教育年数が短い国ほどこの影響は大きい。教育は他の形での政治参加も促す。アルゼンチンや中国、トルコでは、初等教育を修了した人より、中等教育を修了した人の方が、請願書への署名や、商品の不買運動への参加率が2倍高かった。

教育はコミュニティや社会の絆を強めることにも重要な役割を果たしている。ラテンアメリカでは、中等教育を受けた人々は初等教育のみ修了した人に比べて、他の人種に対して差別的な考え方をする割合が47%低かった。同様に、アラブ諸国では、中等教育を受けた人は初等教育のみ修了した人よりも、他の宗教を差別する割合が14%低かった。サハラ以南アフリカでは、HIV感染者を差別する割合は、教育を受けていない人に比べ初等教育を受けた人は10%、中等教育を受けた人は23%低くなっている。中央・東ヨーロッパでは、移民を差別する割合が、中等教育を修了した人はそうでない人より16%低い。

教育はまた、政治行動におけるジェンダー差別の克服に寄与し、民主主義を深化させる。インドでは、識字率のジェンダー格差が40%縮小したことで、女性が国会選挙に出馬する確率は16%上昇し、女性の獲得した票の割合が13%上昇した。

教育によって汚職に対する批判意識が向上し、説明責任が向

上する。31カ国において、中等教育を受けた人々は、行政サービスに対して異議を申し立てる割合が平均より6分の1高い。

すべての人々の教育へのアクセスを改善することは、一般的に多くの紛争の火種となってきた社会の不正を減らすことにつながる。しかし、教育へのアクセスはすべての人々に対して平等に拡大させなければならない。そうでなければ、さらなる失望につながってしまう。教育の不平等係数が倍になった低所得および低所得国の55カ国では、紛争の起きる確率が3.8%から9.5%へと2倍以上に上がっている。

教育によって、知識や価値観を身につけ、信念や態度を変えることができる。それによって、環境に悪影響をもたらすようなライフスタイルや行動を変化させる大きな可能性があると言える。教育によって環境意識を高めるには、気候変動や環境問題の背後にある科学的な要因への理解を促すことが鍵となる。57カ国において、理科の得点が高い子どもは、複雑な環境問題についてより関心を持っていると報告されている。同様に、高所得国29カ国で、環境問題に懸念を示している人は、中等教育未満の学歴では25%であったのに対し、中等教育修了では37%、高等教育を受けた人では46%であった。

教育によって、気候変動がもたらす状況に適応できるようにもなる。とくに低所得国において、気候変動の脅威を最も強く実感しているのは、天水農業に従事している農民である。エチオピアでは、6年間の教育によって、農民が土壌の保全、耕作時期の多様化、栽培作物の多様化など気候変動への対策を行う機会が20%増加した。

教育を受けることで、女性は自らの権利を主張し、成果の公正な配分を妨げる障害を克服できる。配偶者を選ぶ自由もそうした権利の一つである。中等教育以上の教育を受けたインドの女性は、それより低い学歴の女性よりも、配偶者を決めるのに自分の意見を主張する割合(%)が30ポイント高い。

同様に、女子を学校に通わせることは、早婚を防ぐのに

アルゼンチン、中国、トルコでは、中等教育を受けた市民は2倍の確率で請願書に署名する。

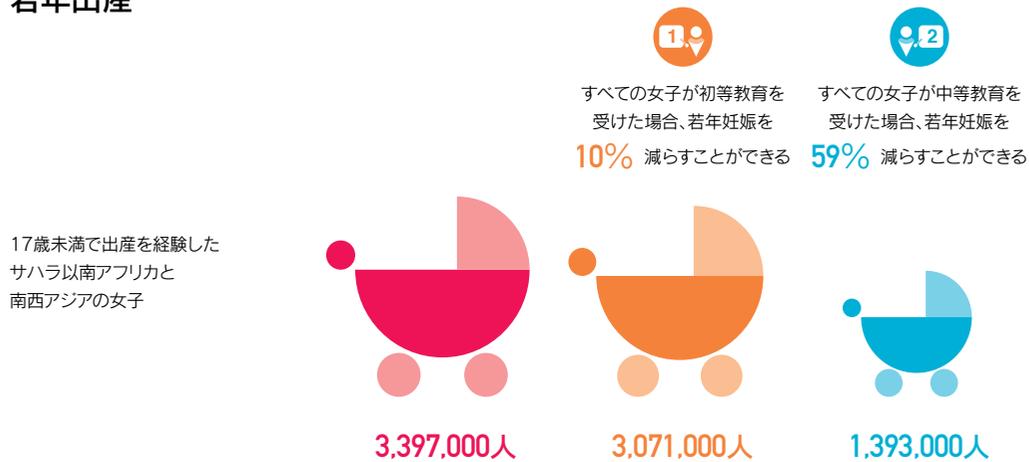
学ぶことによって、早婚と若年出産を減らすことができる

女子の教育水準が上がれば、若くして結婚・出産する可能性は低くなる。

早婚



若年出産



出生率*



* 出生率とは、一人の女性が一生に産む子どもの平均数

最も効果的である。もしサハラ以南アフリカと南西アジアのすべての女子が小学校を修了すれば、15歳未満で結婚する女子は14%減少し、中等教育を修了すると64%も減少する（「学ぶことによって、早婚と若年出産を減らすことができる」(28頁) 参照）。

より長く教育を受けた女子は、自信をもって選択し、健康上のリスクを伴う若年出産や連続した出産を避けるようになる。現在、サハラ以南アフリカと南西アジアでは、女子の7人に1人が17歳未満で出産している。これらの地域では、すべての女子が初等教育を受けると、女子の妊娠は10%減少し、中等教育を受けると59%減少すると見込まれる。これは、200万件の若年出産を減らせるということである。

女性は、学歴が高くなると、産む子どもの数が少なくなる傾向が見られる、このことは当の女性のみならず、家族や社会にも良い影響を及ぼす。これは、一つには教育を通して、女性が家族の人数についてより強い決定権を持つようになるためである。パキスタンでは、教育を受けていない女性のうち、子どもを産む人数を自分で決められると考えているのは、わずか30%であったが、小学校教育を受けた女性では52%、中学校教育を受けた女性では63%だった。

教育が人口構造の転換を促してきた地域もある。一部の国では、人口構造の転換は頭打ちになっているが、サハラ以南アフリカでは女性1人当たり平均5.4人の子どもを産むのに対し、教育を受けていない女性では6.7人、初等教育を受けた女

性では5.8人、中等教育を受けた女性では3.9人となる。

結論

本章で示した驚くべきデータは、教育は他の開発課題に対する前進を後押しするだけでなく、すべての人が環境にかかわらず、質の高い教育を受けられるようにすることがいかに最善の選択であるかを示している。教育に特有のこの力は、2015年以降の開発枠組みにおいても、途上国・先進国の政策においても、中心に据えられなければならない。

教育には生活を変える力がある。それは、2015年以降の開発枠組みにおいて中心に据えられなければならない。



第3部 教員をサポートして学習の 危機を克服する

教育の質を注視してこなかったことや、疎外された人々に教育機会を提供してこなかったことで、緊急に対応すべき「学習の危機」が生じている。全世界で、基礎的な識字能力・計算能力を習得していない子どもは2億5,000万人に達し、その多くが不利な状況に置かれた子どもである。言うまでもなく、それらの子どもたちはきちんとした仕事に就き、充足した生活を送るために必要なスキルを身につけていない。

この学習の危機を解決するためには、訓練を受け、意欲を持ち、教えることを楽しめる教員、学力の低い子どもを見極めて支援できる教員、適切に運営された教育システムに支えられている教員から、すべての子どもが教育を受けることが不可欠である。

本レポートが示すように、各国政府はすべての子どもの学習成果を向上させるのと同時に教育へのアクセスを向上させることが可能である。不利な状況に置かれた子どものニーズを満たし、十分に訓練を受けた教員が公平に配置されるよう、国家教育計画に十分な予算を配分することが優先順位の高い政策である。学習危機を収束させるための手段として、優れた人材を教員として雇い、教員としてとどまらせるために、政策立案者は教員に関するさまざまな一連の取り組みを調整して進める必要がある（挿絵参照）。

すべての子どもの学習を保障するためには、とくに低学年の子どもへのニーズに注意を払って策定された適切なカリキュラムと評価システムが必要である。最も弱い立場にある子どもは低学年で中退するリスクが高いためである。教員は、



**学習の危機を克服するため、政策立案者たちは
教員をサポートしなければならない**

基礎的なスキルを教えることに留まらず、子どもが責任ある地球市民になれるよう、重要な汎用性の高いスキル²をも身につけさせなければならない。

不利な立場の子どもの学習危機が最も深刻

過去10年間で教育へのアクセスは大きく改善したにもかかわらず、教育の質の向上はあまり進んでいない。子どもが最も基礎的な読解と算数のスキルを身につけることを保障している国は多くない。訓練を受けた教員が不足していること、教室が狭いこと、教材が不足していることにより、不利な立場に置かれている子どもたちが最も深刻な影響を受けている。そのような状況下でも、学校へのアクセスを向上させながら、同時に学習の質の公平性を改善することは可能である。

世界的な学習の危機：緊急の対策が必要

小学校就学年齢にある6億5,000万人の子どものうち、

少なくとも2億5,000万人は読解と算数の基礎的なスキルを身につけていない。そのうちおよそ1億2,000万人はほとんど、またはまったく小学校に通ったことがないか、4年生まで到達していない。残りの1億3,000万人は小学校に通っているものの、最低限の学習基準にも到達していない。こうした子どもは、簡単な文章すら理解できない場合も多く、中等教育段階に進学するために必要な能力を身につけていない。

学習成果には地域間で大きな格差がある。北アメリカと西ヨーロッパでは、96%の子どもが4年生まで在籍して最低限の読解能力を身につけているのに対し、南西アジアでは3分の1、サハラ以南アフリカでは5分の2しか身につけていない（図13）。最低限の学習基準に到達していない子どもの4分の3以上が、これら2つの地域に存在している。

学習の危機は広い範囲で確認されている。最新の分析によれば、データが揃っている85カ国中、21カ国において基礎的なスキルを身につけた子どもの割合は半数以下であった。そのうち17カ国はサハラ以南アフリカであり、他はインド、モーリタニア、モロッコ、パキスタンであった。

2億5,000万人の子どもが基礎学力を身につけていないことは、1,290億ドルの損失に相当する。

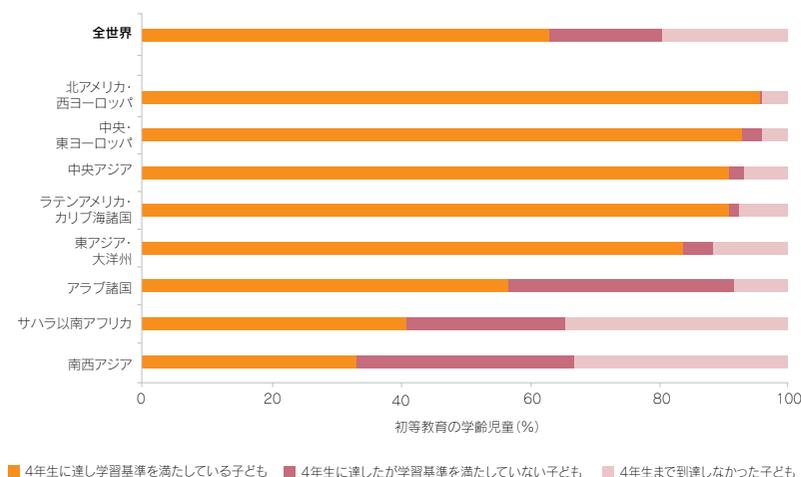


© Nguyen Thanh Tuan/UNESCO

² 汎用性の高いスキル：汎用性の高いスキルには問題を解決する能力、考えや情報を伝達する能力、創造性、リーダーシップや誠実さ、起業能力を發揮すること、などが含まれる。さまざまな労働環境に対応し、有利な職場で働き続ける可能性を高めるために、これらのスキルは必要である。（EFAグローバルモニタリングレポート2012 和文概要 p23）

図13:2億5000万人の子どもが基礎的な読解力を身に付けていない

初等教育学齢児童のうち、4年生まで就学し、かつ読解力が最低限の基準に到達している児童の割合(地域別)。



注:4年生に達した児童数は、コーホート(同年齢集団)の修了率推計に基づく。最低限の学習基準の達成率は、異なる学力調査の結果を同一のスケールに調整する手法により算出した。

出所: EFAグローバルモニタリングレポートチームによる計算(1) 4年生までの残存率:ユネスコUISデータベースによる。(2) 学習成果: Altinok (2013a)による。利用されたデータは、PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study, 2011年), SACMEQ (The Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality, 2007年), PASEC (The CONFEMEN Programme for the Analysis of Education Systems, 2004年-2008年), SERCE (Second Regional Comparative and Explanatory Study, 2006年) および ASER India (2012年), ASER Pakistan (2012年)の研究チームによる分析。

この学習の危機は、子どもの将来を損なうだけでなく、現在の国家財政にも負担を強いるものである。2億5,000万人の子どもが基礎的なスキルを身に付けていないことは、世界の初等教育支出の10%に当たる1,290億ドルの損失に相当する。

国家間格差が国内格差を覆い隠す

学習到達度の平均値は、学習危機の規模について全体像を把握するには有用だが、国内の格差を覆い隠してしまう。貧困、ジェンダー、地域、言語、民族、障がいやその他の要因によって、学習成果を上げるための学校からの支援を十分に受けていない子どもが存在する。

子どもがどれくらい学習するかには、家庭の経済的背景が強く影響する。本レポートによるアフリカ20カ国に関する分析によれば、富裕層の子どもは学校を修了する傾向が高いだけでなく、最低限の学習基準に到達する傾向も高いことが分かった。それとは対照的に、15カ国では、貧しい家庭の子どものうち最終学年に到達でき、かつ基礎学力を身につ

ているのは5人に1人未満であった。

比較的学習成果が高いラテンアメリカでも、不利な背景を持つ子どもは裕福な子どもからはるかに遅れを取っている。エルサルバドルでは、最貧困層の子どものうち小学校を修了し、かつ基礎学力を身につけている子どもはわずか42%だが、最富裕層の子どもの場合は84%に達する。

貧しい家庭の女子は最も深刻な状況に置かれており、ジェンダー格差に対して今すぐ手を打たねばならない。たとえばベナンでは、富裕層の男子の60%が就学を継続し、基礎的な計算能力を身につけているのに対して、貧困層の女子はわずか6%しかこのレベルに達していない。

不利な地域に住んでいること、とくに教員や教材が不足している農村部に住むことは、子どもの学習にとって、大きな障壁となっている。タンザニアでは、都市部の富裕層の子ども63%が基礎的なスキルを身につけているのに対し、農村部の貧困層の子どもはわずか25%しか基礎的なスキルを身につけていない。エルサルバドル、グアテマラ、パナマ、ペルーを含むラテンアメリカでは、算数と読解の学習到達度(%)に関する都市部と農村部の格差が15ポイントを超える国もある。

地域間格差は低学年から始まり、学年が上がるにつれ拡大する。2011年のガーナでは、小学3年生の子どもが英語の学習基準に達する割合は、農村部の子どもと比較して都市部の子どもが2倍以上高く、6年生では3倍以上高かった。

地域間格差は、貧困やジェンダーによってさらにしばしば悪化する。パキスタンのパロチスタン州では、小学5年生に相当する年齢の子ども45%しか2桁の引き算を解けず、これは裕福なパンジャブ州の73%を大きく下回っている。パロチスタン州の貧困層の女子のうち、基礎的な計算能力を身につけているのは4分の1ほどであったのに対し、同州の富裕層の男子はパンジャブ州の平均に迫るほどの基礎的な計算能力を身につけていた。

教室での教授言語が日常話す言葉と異なると、先住民や少数民族はさらに差別されてしまう。2011年のペルーでは、スペイン語を話す子どもは、スペイン語以外の言語を話す子

どもに比べ、読解力で基準に達した割合が7倍であった。訓練を受けた教員が質の高いバイリンガルプログラムを実施することで、この課題は克服できる。

学習内容を習得できていない子どもほど、早い段階で学校を中退してしまう。エチオピア、インド、ペルーおよびベトナムでは、12歳時点で算数の点数が低い児童は、15歳までに中途退学してしまう可能性が高い。たとえばベトナムでは、12歳時点で成績が低い児童は、およそ半数が15歳までに退学しているのに対し、成績が高い児童の退学は5人に1人に留まっている。

不利な立場に置かれた子どもたちは、入学、就学継続において様々な困難に直面するが、その困難は、中等教育段階においても継続する。たとえば南アフリカでは、富裕層と貧困層の間に大きな学力格差があり、貧困層の生徒で数学の学習基準に達しているのは14%であった。これは南アフリカの経済力の5分の1以下のガーナにおける貧困層の生徒の学力と同等である。このような学力格差は避けられなくはない。ボツワナでは、貧富による学力格差がはるかに小さいことが主な要因となり、学力水準が大幅に高くなっている。

学年が上がるにつれ、貧富による学力格差がより顕著になっている国もある。チリでは、4年生の学力格差は小さいが、8年生になると学習基準に到達している子どもの割合が富裕層では77%であるのに対し、貧困層では44%に留まっている。

先進国でも疎外された子どもの学習は保障されていない

学力レベルは全般的に先進国の方が高いが、先進国の教育システムにおいても相当数のマイノリティに配慮できていない現状がある。たとえば2011年時点で、ノルウェーとイングランドの8年生の10%以上が数学の学習基準に到達していない。

日本、韓国、シンガポールを含む東アジアの国々は、貧困層の子どもが直面する不利な状況は克服できるということを示しているが、他のOECD加盟国や裕福なアラブ諸国ではそ

うではない。オマーンを例に挙げると、貧困層の生徒が学習基準に到達する割合は、ガーナのような貧困国の生徒が学習基準に到達する割合とほぼ同じである。ニュージーランドでも、学習基準に到達する割合は富裕層では97%であるのに対して、貧困層は3分の2しか到達していない。

移民の生徒は疎外されるリスクが高く、その結果、学習到達度が低くなっている。フランス、ドイツ、イギリスでは、15歳の80%以上が読解力の学習基準に到達しているが、移民の生徒が到達している割合ははるかに低い。学習基準に到達した移民の割合は、イギリスではトルコの平均値と変わらず、ドイツの場合はチリと同程度だった。フランスの移民はとくに深刻な状況にあり、メキシコの平均と変わらない60%しか最低限の学習基準に到達していない。

高所得国の先住民の子どもも不利な立場に置かれていることが多く、先住民ではない子どもとの学力格差は依然として大きい。オーストラリアでは、1994/95年から2011年の間に8年生の学習基準に到達していたのは、先住民ではない子どもでは約90%であるのに対し、先住民の子どもでは3分の2に留まっていた。

教育へのアクセスを拡大しながら学習成果を向上させる

貧しい国々では、小学校へのアクセスを拡大すると教育の質の低下につながると言われる。しかし、多くの子どもが基礎学力を身につけていないという現状はあるものの、中にはより多くの子どもを就学させながら、就学した児童の学習を保障できている国もある。近年になって新たに入学した子どもは不利な社会的背景を抱えている場合が多いにもかかわらず、アクセスと質を両立させていることは素晴らしいことである。先進国においても今すぐ学力格差の縮小に向けたさらなる努力が必要である。

タンザニアは、2001年に小学校の学費を無償化したことによって多くの子どもたちが小学校を卒業できるようになった。2000年から2007年の間に、小学校を卒業した子どもの割合は半数から3分の2程度にまで向上し、算数の基礎学力を習得した子どもの割合も19%から36%に上昇した。150万人の子どもが新たに基礎的な算数の能力を身につ

学習の最低基準に到達している
フランスの移民は60%未満である。

けたことになる。27%の子どもが学校に通っていながら、基礎学力を習得していないことは問題であるが、2000年の時点で教育の質の課題が明らかになっていたことを踏まえると、これは教育の拡大に直接起因する問題というより、教育システムに内在する問題であると言える。

マラウイとウガンダでは、2000年から2007年の間に教育のアクセスと質に改善が見られず、貧富による学力格差は拡大した。これらの国々は、アクセス、質、公平性の三重の課題を抱えている。

中等教育段階でもアクセス（就学）が拡大したからといって、必ずしも学習成果が向上しているとは限らず、不利な立場にある人々の教育改善に結びついていないわけでもない。メキシコでは、アクセスが改善するにつれて、学習基準に到達する子どもの割合が、2003年の3分の1から、2009年には2分の1まで改善してきた。不利な立場の家庭を対象とした社会保障プログラムによって、富裕層と貧困層双方の子どもの学習成果が向上した。しかし、それとは対照的なのがガーナである。ガーナでは、中等教育の就学率は2003年から2009年にかけて35%から46%に上昇し、数学の学習達成度（%）も10ポイント向上したものの、学力のジェンダー格差は2倍以上に拡大し、貧困層の学力はほとんど改善しなかった。

マレーシアでは、学習成果の低下と格差の拡大、不就学の若者の増加といった懸念すべき傾向が見られる。2003年には、貧富にかかわらず、ほとんどの若者が学習基準に到達しており、貧困層の男子でも90%以上が最低限の学習基準に到達していた。しかし、2011年にはその割合は約半数にまで低下した。マレーシアの貧困層の男子は、アメリカの平均と同等の学力レベルから、ボツワナと同等のレベルにまで低下した。

教育の質が低いと非識字の問題は解決しない

子どもの時に受けた教育の質は、若者の識字能力に重大な影響を与える。世帯レベルでの識字能力調査に基づいた最新の分析によると、若者の非識字が想定よりも深刻であることが明らかになった。低所得国および低中所得国の若者の4分

の1に相当する約1億7,500万人が、1つの文の全部あるいはその一部ですら読むことができなかった。サハラ以南アフリカでは、若者の40%が非識字者であった（図14）。

若い女性の状況は最も深刻で、非識字の若者の61%を女性が占める。南西アジアでは、非識字の若者の3人に2人が女性であった。

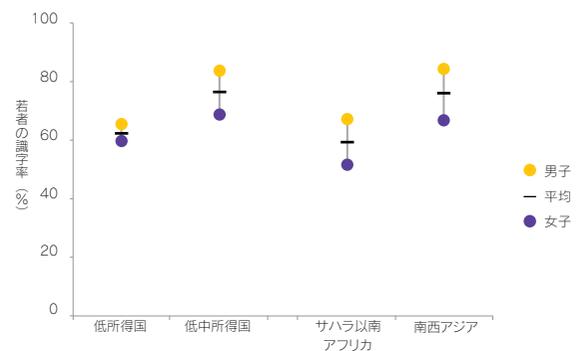
国ごとに比較すると、非識字の問題が広がっていることがよく分かる。分析した低所得・低中所得国41カ国のうち9カ国では、15歳から24歳の若者の半数以上が非識字者で、9カ国すべてがサハラ以南アフリカの国々であった。

この分析結果によって、識字能力を獲得するためには少なくとも4年間の学校教育が必要であることが再確認された。4年以下の学校教育しか受けていない若者のうち、77%が1つの文の全部または一部を読むことができなかった。41カ国中9カ国では、若者の半数以上が4年間の学校教育を受けておらず、そのほとんどが非識字者であった。

5年間または6年間の学校教育は多くの国々で小学校修了に相当するものの、それだけで識字能力が身につけられるわけではない。分析した41カ国では、小学校5年生または6年生以降に退学した人の3人に1人に当たる2,000万人の若者が、1つの文の全部または一部を読むことができなかった。

貧困層出身の若者が識字者である割合は、はるかに低い。

図14: 低所得国・低中所得国においては若者の識字率が75%を下回る若者の識字率(男女別、地域別及び国の所得水準別)



出所: 人口保健調査に基づくEFA グローバルモニタリングレポートチームによる分析 (2013)

低所得国・低中所得国では、4分の1の若者は一文も読むことが出来ない。

分析対象となった国のうち、32カ国で富裕層の若者の80%以上が1つの文を読むことができたが、貧困層の若者の80%以上が1つの文を読むことができたのは4カ国しかなかった。22カ国で貧困層の若者が1つの文を読むことができたのは半数以下であり、富裕層でこのレベルを下回ったのはニジェールだけである。カメルーン、ガーナ、ナイジェリア、シエラレオネなどの国々では、貧富による若者の識字率（%）の格差は50ポイントを超えている。

基礎学力の習得には、貧困、ジェンダー、地理的条件、民族などが複合的に影響している。セネガルでは、2010年に日常生活において必要な読解能力を有する若者は、都市部の男性では65%であったのに対し、農村部の女性では20%にすぎなかった。インドネシアでは、バリ州の裕福な女性のほぼすべてが識字能力を有していたが、パプア州の貧困層の女性では60%に留まっていた。

これらの結果には、貧困、疎外、差別や文化的習慣が複合的に影響している。しかし、それは、最も不利な状況に置かれた人々に学習機会を提供できなかったという教育政策の失敗でもあり、これらの人々に対してセカンド・チャンスを提供する必要性を示唆している。

若者の識字に関して、明るい兆しもある。過去10年間の初等教育拡大によって、エチオピアの若者の識字率は2000年の34%から2011年には52%まで向上した。ネパールでも、一番識字率が低かった最も不利な立場のグループ、つまり貧困層の若い女性の識字率は、2001年には20%であったのが、2011年には55%に上昇している。

障がいを持つ子どもの学力に関するデータはほとんど存在せず、分析が難しい。ウガンダは珍しい例で、若者の識字率を障がいの種類別に比較できるデータが存在する。2011年には、障がいを持たない若者の60%が識字者であったのに対して、身体障がいまたは聴覚障がいを持つ若者の識字率は47%、知的障がいを持つ若者は38%に留まっている。

障がいを持つ子どもや若者を含むすべての人々に対して平等な学習機会を保障するためには、さまざまな理由で不利な立場に置かれている人々が抱える具体的な問題を把握して、それを克服するための政策を実施する必要がある。

質の高い教育を国の優先事項にすること

身につけるべき知識やスキルを、学校に通うすべての子どもが獲得できるようにするには、学ぶことと教えることの質の向上を優先する確固たる国家政策が必要である。教育計画には、政府が説明責任を果たす基準となる目標が設定されていないといけない。戦略目標には、学習成果を高めること、とくに最も不利な立場に置かれている子どもの学習成果を向上させることが設定されるべきである。教育計画では、教員や教員組合との協議などを工夫しつつ、教員の質を高める多様なアプローチが含まれるべきである。そして、計画の実施に向け、十分な予算を確保することも必要である。

教育の質向上を教育計画の戦略目標に設定する

不利な状況に置かれた子どもの学習成果を高めるための政策がなければ、世界的な学習の危機は克服できない。本レポートでは40カ国の国家教育計画を見直したが、学習成果の向上を戦略目標の一つとして設定していた国は26カ国であった。40カ国の計画すべてにおいて、不利な状況に置かれたグループのニーズに取り組むと記されているが、学習成果はアクセス向上によってもたらされる副産物としてしか言及されていない国が多かった。

すべての子どもの学習成果を高めるためには、教員の管理と質を向上させなければならない。40カ国の国家教育計画のうち、17カ国の計画しか教員教育プログラムの改善に関する戦略を講じておらず、教員養成課程に関しては16カ国で構想されているに留まっている。

授業の質を改善することが学習成果の向上につながることを明確に述べた国家教育計画はさらに少ない。ケニアでは、学力の低い地域の小学校中退者の学力向上を目的として、現職教員研修を計画に組み込んでいる。南アフリカとスリランカでは、教員採用と教育の質および学習成果の改善を関連付けている。

優れた人材を教員として雇い、教職を継続させるためには、適切なインセンティブを提示する必要がある。40カ国の教育計画のうち、10カ国の計画が教員給与の改善を、18カ国

エチオピアの若者の識字率は2000年の34%から2011年には52%まで改善した。

の計画がキャリア形成と昇進制度の向上を組み込んでいる。

不利な地域に教員を配置することによって恵まれない子どもたちの学習成果を向上させるような改革を提示している教育計画は非常に少ない。不利な地域への教員配置が明記された28カ国の計画のうち、22カ国は住居補助や手当などのインセンティブを与えている。14カ国の計画では、農村部への赴任を促すインセンティブについて述べており、アフガニスタンを含む8カ国の計画では、女性教員を積極的に採用している。カンボジアの国家教育計画は特徴的で、最も教員が必要とされる地域や、少数民族から教員を採用し配置している。遠隔地では児童数が少なく、教員は2学年以上を同時に教えなければならない場合もある。カンボジア、ケニア、パプアニューギニアの計画では、複式学級での教育方法の研修に関する記述がある。

学力の低い子どもに対する手立てを講じる必要性を強調した計画はほとんどないが、ガイアナは、例外的にそれらの子どもに特化したプログラムに関する教員訓練を優先事項にあげている。

教育計画の着実な実施には十分な予算の配分が必要だが、40カ国の教育計画のうち予算の内訳を示しているものは16カ国しかなかった。教育の質の向上を目的とした政策に対して配分されている予算の割合は、パプアニューギニアでは20%を超えているが、パレスチナでは5%未満であるなど、国によって大きく異なる。しかし、不利な状況に置かれた子どもへの支出が確保されている計画はほとんどない。

**ボリビアの
教員組合は、
憲法で先住権を
正式に制度化する
よう運動を
起こした。**

政策は、それを実施する人々が策定に参加していなければ効果的なものにはならない。しかし、10カ国での調査によれば、自らが政策やその実施に対して影響力を持っていると考えている教員は全体の23%にすぎない。影響力を考えれば、教員組合は政府にとって重要なパートナーである。教員組合が政策策定に関わったことで、不利な状況に置かれた人々への支援を目的とした政策へと改善された。たとえばボリビアでは、教員組合が、憲法で先住権を正式に制度化するよう運動を起こしたこともある。

教員と教員組合は、政策を効果的にとする鍵を握っている。したがって、学習の損失を克服することを目指した戦略を立案する際には、早い段階から教員と教員組合に関わってもらうことが重要である。

教室に十分な教員数を確保すること

多くの最貧国では、教員不足のために低学年や貧困地域で学級規模が大きくなり、教育の質が悪化している。教員採用は必要数、地理的要因、就学動向、不就学者数を基に決定する必要がある。ユネスコ統計研究所の分析によれば、初等教育の完全普及達成に十分な教員数を確保するためには、2011年から2015年までの間に代用教員や補助教員を含めて520万人を採用する必要がある。これは、年間100万人以上、現職の小学校教員総数の5%を採用するということである。

教員養成課程の大半は少なくとも2年間である。5,700万人の子どもが就学していないことを考えると、現在教員不足の課題を抱えている国々が、EFAの期限である2015年までに初等教育の完全普及を達成するとは考えにくい。それでも、今から教員不足を補う方策を考え始めなければならない。EFAの期限が2020年まで延長されたと仮定し、就学率を向上させるのに9年間で必要な教員数は1,310万人となる。2030年までとした場合には、19年間で2,060万人の教員が必要になるだろう。

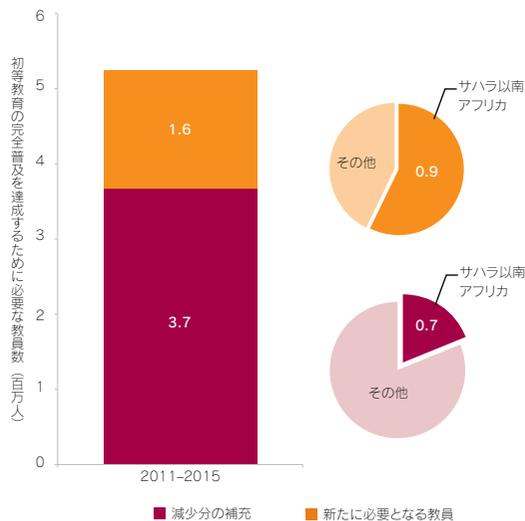
2011年から2015年の間に必要な教員数のうち、定年退職や転職・病気や死亡のために離職する教員を補充するために370万人が必要である。残りの160万人は就学者数の増加に対応し、教員一人当たりの児童数を40人未満におさえるために必要である（図15）。図の示すように2015年までに必要な教員数を確保するためには、毎年40万人の教員を採用していく必要がある。

新規に必要な小学校教員数の58%をサハラ以南アフリカの国々が占め、2011年から2015年までに毎年およそ22万5,000人を採用しなければならない。しかし、この地域の過去10年間の採用者数は、毎年平均で10万2,000人ずつしか増加していない。

現時点で、最も教員不足が深刻なのはナイジェリアである。2011年から2015年までに、21万2,000人の小学校教員が必要で、これは世界全体の13%にあたる。小学校教員の必要数が最も多い10カ国は、パキスタン1カ国を除いて、すべてサハラ以南アフリカの国々が占めている。

前期中等教育に対する需要を考慮すると、教員採用はますます困難になる。教員一人当たりの生徒数を32人とし

図15:世界全体で2015年までに160万人の教員が新たに必要である
2015年までに初等教育の完全普及を達成するために必要な
教員数



出所: ユネスコ統計研究所 (UIS, 2013)

て、前期中等教育の完全普及を2030年までに達成するためには、計510万人、年間26万8,000人の教員を採用しなければならない。当該期間に必要な中学校教員数全体の半分以上をサハラ以南アフリカが占める。

教員不足が最も深刻な国々で、2015年までに必要な教員数を採用できるとは考えにくい。2015年までに小学校教員数を増やす必要がある93カ国のうち、教員不足を解消できると考えられる国は37カ国にすぎず、29カ国は2030年になっても解消できないと予測される。さらに、2015年までに中学校教員数を増やす必要がある国は148カ国で、そのうち29カ国は2030年までに教員不足を解消できないと予測される。

2015年までに教員不足を解消するために、教員数を急増させる必要がある国々もある。ルワンダとウガンダでは、平均で年間6%ずつ採用枠を拡大する必要があるが、現在は年間平均3%ずつしか拡大していない。マラウイでは、教員数は毎年1%ずつしか増えておらず、教員一人当たりの児童数を76人から40人に減らすにはまだまだ不十分である。マラウイが2015年までに初等教育の完全普及を達成するためには、2011年から2015年の間に、年間15%ずつ教員数を増やしていく必要がある。

貧困国が教員不足を解消できないのは、単に小学校教員

になるための最低学歴である後期中等（高等）学校の卒業資格を持つ人が少ないためである。サハラ以南アフリカの14カ国のうち8カ国では、教員不足を解消するため、2020年までの中等教育修了者全体の少なくとも5%、ニジェールの場合には25%が教員になる必要がある。なお、対照的に中所得国では、小学校教員の数は中等教育以上の教育を受けた労働者の3%強にすぎない。

教員の採用だけでなく、訓練も必要である。多くの国、とくにサハラ以南アフリカでは、現職の教員も訓練を受ける必要がある。たとえばマリでは、過去10年で前年に比べ毎年9%ずつ教員を採用した結果、教員一人当たりの児童数は1999年の62人から2011年には48人にまで減少したが、多くの教員は訓練を受けておらず、その結果、訓練を受けた教員一人当たりの児童数は92人で、世界で最も悪い。これまでのような割合で教員が採用されれば、マリでは、2030年までに訓練を受けた教員一人当たりの児童数40人は達成されないだろう。

訓練を受けていない教員を多く抱える国では、彼らを訓練する手立てを講じなければならない。データが入手可能な27カ国のうち10カ国では、現職教員に対する研修は、新任教員の採用や訓練よりも大きな課題になっている。ベナンでは、2011年時点で47%の教員が訓練を受けていなかった。2020年までに初等教育の完全普及を達成するためには、教員採用数は1.4%増やせば良いが、訓練が必要な教員数は毎年9%ずつ増加させる必要がある。これは、1999年以降の訓練を受けた教員数の年間増加率の平均6%よりもはるかに高くなっている。

訓練を受けた教員の不足は、とくに地理的に不利な地域に影響を及ぼす。ナイジェリアで最も貧しい地域のひとつである北部のカノ州では、2009/2010年時点で訓練を受けた教員一人当たりの児童数が100人を超え、最も貧しい25%の学校では少なくとも150人を超えていた。

遠隔地に住む低学年の子どもは、二重の問題に直面している。たとえばエチオピアでは、教員の48%しか訓練を受けていないが、2010年時点で、5年生から8年生の担任は83%が訓練を受けていたのに対して、1年生から4年生までの担任のうち訓練を受けていたのは約20%に留まっていた。

教員不足を抱える国々では、教員給与のための予算を増やす必要がある。ユネスコ統計研究所による最新の分析では、

**29カ国は
2030年に
なっても
小学校の
教員不足を
解消できないで
あろう。**

サハラ以南アフリカで2020年までに初等教育の完全普及を達成するためには、教員不足を補うために採用する小学校教員への給与として、予測される経済成長を考慮して年間40億ドルが必要となる。これはサハラ以南アフリカ地域の2011年の年間教育予算の19%にあたり、ナイジェリアだけでその不足分の5分の2を占める。

大幅な予算増が必要ではあるが、これは各国の経済が予測通りに成長し、初等教育にGDPの3%分を配分するという水準を維持しながら、GDPに対する教育費の割合を増やすことで達成可能である。サハラ以南アフリカでは、2020年までに教員不足を解消するには、教育に配分される予算の割合を2011年時点から平均して12%から14%へ増やす必要がある。

**教員教育
プログラムに
対するドナーの
支援は年間
1億8,900万ドル
にとどまって
いる。**

前期中等教育段階では、必然的に財政的な課題はさらに深刻になる。サハラ以南アフリカでは、2030年までに前期中等教育の完全普及を達成するための必要な教員数を確保するには、教育予算を毎年95億ドル増やす必要がある。

多くの国が、不足している小学校教員の採用と給与にかかる負担を国家予算から捻出できるはずだが、質の高い教育を提供するためには教員養成、学校建設や教材などの資金も必要である。中等教育の教員数を増やせば、さらに国家予算は逼迫することになる。したがって、最貧国の中には深刻な資金不足に悩まされ、援助機関からの支援を必要とする国も出てくるだろう。教員養成課程にかかる費用の拡大を考えれば、資金の需要はさらに増大すると考えられる。

しかしながら、2008年から2011年の期間に、教員養成と現職教員研修に対するドナーの支援は毎年平均1億8,900万ドルに留まっており、これは教育に対する援助全体の2%にすぎない。最も支援を必要としているのはサハラ以南アフリカの国々だが、最も支援を受けているのはブラジル、中国、インドネシアなどの裕福な中所得国である。

教員の質を高める4つの戦略

政策立案者は、教員がその意欲、エネルギー、知識、スキルを、すべての子どもの学習成果向上のために注力するような機会を提供する必要がある。本レポートでは、優秀な人材を教員として採用し、教職を継続させ、教員養成の質を高め、より公平に教員を配置して、適正な給与と魅力的なキャリアパスなどのインセンティブを与えるために、各国政府が採用すべき4つの戦略を提示する。最後に、これら4つの戦略の実現可能性を高めるため、教員行政で強化すべき分野について述べる。

戦略1：優秀な人材を教員として確保する

「教員になろうと思ったのは、教育には社会を変える力があると思ったからです。良い教員になることは、この国から差別、不公平、人種主義、汚職、貧困をなくす役割を担うことだと思っています。」

(アナ、教員、リマ (ペルー))

質の高い教員を確保するための第一歩は、優れた人材、意欲の高い人材を教職に就かせることである。教員を志す多くの人々は、子どもが学び、その可能性を高め、自信をつけて責任ある市民へと成長するための手助けができる充実感が動機となっている。

ただ教えたいということだけでは十分ではない。教員自身が質の高い教育を受けて、教職に就くべきである。教員は、少なくとも質の高い、適切な内容の中等教育を修了している必要がある。そうすることで、教員は教科に関する正しい知識と、指導に必要なスキルを習得する力をつけることができる。

しかしながら、教職にいつも優れた人材が集まってくるわけではない。教職は、医者やエンジニアなどの一流の仕事に就く成績がとれなかった人の二流の仕事だと見なされている国もある。教職に求められる資格のレベルにより、教職がどのような地位にあるかが分かる。たとえばエジプトでは、教員の地位を高め、より能力のある人材を集めるため、教員養成課程への入学資格を厳しくした。志望者は中等教育で良い成績を修めるとともに、面接試験でも高い評価を得なければならない。さらに、入学した後も、質の高い教員になる適性を持っているかを確認するための採用

試験に合格しなければならない。

インクルーシブで質の高い教育を提供するためには、十分な数の女性教員や幅広いバックグラウンドを持つ教員を採用することが重要な要素である。教員養成課程への入学資格を柔軟に設定することも、教員の多様性を高めるためには必要であろう。南スーダンでは、内戦後の人口の65%を女性が占めているにもかかわらず、教員全体に女性が占める割合は10%未満である。女性教員を増やすため、4,500人の女子生徒が中等教育を修了し、教員養成課程の女子学生が教職に就くよう、経済的・物質的なインセンティブを与えている。

少数派のグループから教員を採用し、出身地域に赴任させることで、子どもの文化や言語をよく知る教員を確保することができる。入学資格を柔軟に設定すれば、教員養成課程に在籍する少数民族の学生数を増やすことにつながる。カンボジアでは教員養成課程への進学に12学年修了（日本での高等学校卒業相当）が求められるが、高等学校がない遠隔地ではこの入学要件が免除されており、少数民族出身の教員数の増加につながっている。

戦略2：すべての子どもが学べるように、 教員養成の質を高める

教員養成は、とくに不利な状況に置かれた低学年の児童への指導に必要なスキルを習得させ、その後の研修の土台にならなければならない。しかし、教員養成課程における質の高い公平な教育を実践できる教員の養成は必ずしも成功していない。

教員養成課程の学生は、自分が教えるべき教科内容について深く理解していなければならない。しかし、低所得国では、教員は低い質の教育しか受けていないため、主要教科の知識を十分に持たないまま教職に就いていることが多い。2010年にケニアの小学校で実施された調査では、6年生担当の教員は、子ども用に作成されたテストで6割しか正解することができなかった。こうした実態を踏まえ、教員養成課程は、すべての学生が教えるべき教科の知識をしっかりと理解し、習得できるようにしなければならない。

教員養成校では、カリキュラム内容が多過ぎるため、

学生が不得意とする教科知識の習得に割く時間がない場合も多い。ケニアでは、教員養成課程の学生は1年目に10科目の授業を受けながら教育実習にも行かななければならないため、教科の知識を習得する時間がない。ガーナでは、1年目の学生に教科知識に関する試験に合格させることで、この問題に対処している。

教員は正しい教科知識の習得だけでなく、とくに低学年の子どもへの指導の仕方について訓練を受ける必要がある。しかし、教員はこうしたスキルを身につけるための訓練を受ける機会はめったにない。マリでは、子どもに読解を教えることができる教員はほとんどいない。教員は、教授法の実践に必要な訓練を十分受けておらず、子ども個人の読解に対して十分な注意を払っていない。これは間違いなく、マリを半分近くの子どものが、小学2年生終了時に、母語で一つの単語を読むこともできないという状況の原因になっていると考えられる。また、多言語での指導ができる教員は現実には少ない。たとえばセネガルでは、教員養成課程の学生のうち、地元の言語で読解を指導できる自信を持っている学生はわずか8%であった。

実践よりも理論に重点を置いているなど、教員訓練が不十分な結果として、新たに教員資格を得た教員の多くが、重度の身体障がいや知的障がいを持つ子どもなど、学習に困難を抱える子どもを通常学級で教えることについて十分なスキルを身につけておらず、自信を持っていない。この状況を打開するため、ベトナムの教員はすべての子どもに対して個別の学習計画を立て、異なる学習ニーズを持つ子どものための活動を取り入れたり、特別なニーズを持つ子どもの学習成果を評価している。

教員養成課程では、複式学級や様々な年齢、多様な能力の子どもを一つの教室で教えなければならない遠隔地や、資金や教材などが不足している学校で教える教員を養成する必要がある。ブルキナファソ、マリ、ニジェール、セネガル、トーゴなどのサハラ以南アフリカの国々は、少なくとも10%以上の子どもがそのような教室で学んでいる。スリランカで実施された小規模プロジェクトでは、4年生と5年生の複式学級のための指導案や、学年に応じた課題を作成した。こうした手法は、子どもの算数の成績に良い影響を与えることが示唆された。

**ケニアでは、
6年生担当の
教員が子ども
向けのテストで
60%しか得点
できなかった。**

**トルコでは、
教員養成課程
でのジェンダー
平等に関する
取り組みが、
女性教員の
ジェンダーに
対する態度を
大きく変えた。**

子どもの学習到達度が高い国々では、教職に就く前に、教育実習に行くことを必修としている。教育実習は、とくに資金や教材などが不足し、多様な子どもが集まる教室で教える教員にとって重要であるが、実際にはあまり実施されていない。パキスタンでは、実習生が実際の教室で過ごす時間は、教員養成課程の10%しかない。この問題に対応するため、マラウイのNGOによる教員養成プログラムには、農村部での1年間の教育実習が組み込まれている。約72%の参加者が、農村部の教育実習が最も役に立ったと回答している。さらに、参加者の80%が補習的な授業の経験を積んだのに対し、政府の教員養成大学でその経験を積んだのは14%のみであった。

また、ジェンダーに対する態度がどのように学習成果に影響するかについても、教員は訓練を受ける必要がある。トルコでは、教員養成課程でジェンダー平等に関する講座を1学期間実施した結果、女性教員のジェンダーに対する態度や意識を大きく変えた。

教職に就いた後も、実践の振り返りや、意欲の向上、新しいカリキュラムや教授言語などへの対応の支援を、すべての教員に対して実施する必要がある。継続的に研修を受けることによって、教員は学力の低い子どもの支援について、新しい考え方を習得できる。少しでも現職研修を受けたことのある教員は、受けた研修の目的や質にもよるが、研修を受けたことのない教員よりも、より良く教えられることが分かっている。

教員養成課程をほとんど、またはまったく受けていない教員や、教員養成課程で学校現場を十分に経験していない教員にとって、現職研修はさらに重要である。ベナンでは、多くの教員が正規の研修を受けないまま、コミュニティ教員や契約教員として採用されている。そのため、2007年に設立されたプログラムを通し、3年間の研修を受講することで、正規の教員と同等の資格が得られるようになった。

紛争地帯の教員は、スキルを上げるための体系的な取り組みを最も必要としている。ケニア北部のダダブ難民キャンプでは、教員の90%が難民のコミュニティから採用されており、訓練を受けた教員はわずか2%しかいない。難民である教員は、ケニアの高等教育機関への入学資格がなく、それに代わる別の資格を取得する必要がある。ケニアの2013年から2015年の教員管理・資質向上計画では、難民である教員に対して、現場実習を含む訓練の実施を目指している。さらにこの計画では、高等教育機関に入学する

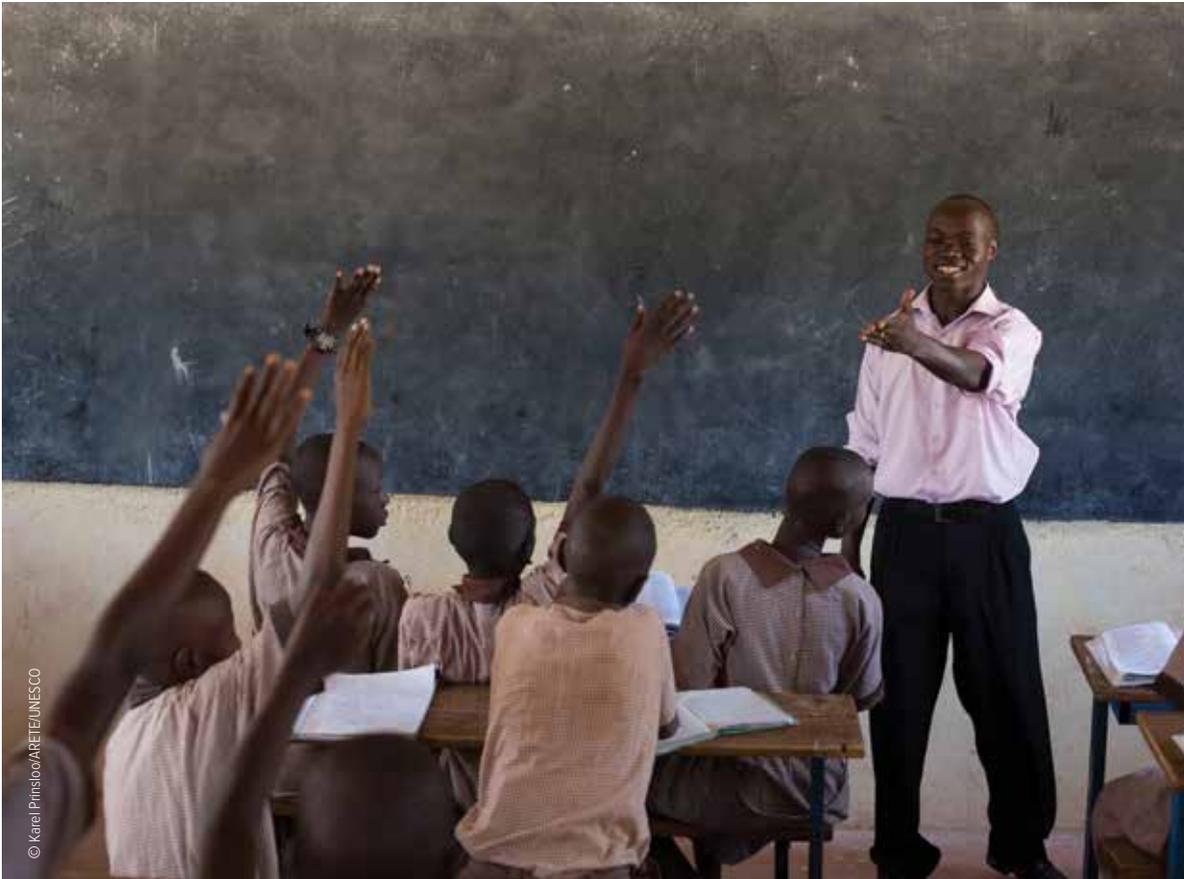
ための最低限の入学資格を持っている教員だけでなく、入学資格を持たない大多数の教員に対しても、教員資格および免許制度の設定を推奨している。現在実施されている訓練では、教員養成における教育の質と適切さについて問題点を克服することができている。しかし、一方では具体的な学習ニーズに対応するための必要なスキル、とくに低学年への指導スキルの習得は不十分である。リベリアの低学年読解力調査 (Early Grade Reading Assessment) では、小学2年生のおよそ3分の1がひとつの単語すら読めないことが明らかになった。これを受けて、教育省は2008年に教員養成と支援、適切な指導案の作成、教員向けの指導教材、子どもが家に持ち帰ることのできる本を導入する新しいプログラムを立ち上げた。教員たちは、低学年の子どもの読解指導と、学力の低い子どもを特定するための形成的・診断的評価の手法に関する1週間の集中研修に参加した。さらに、その後2年間、訓練を受けたメンターから、教室活動における支援を受けた。その結果、このプログラムに参加した学校の児童は、読解テストの得点が130%上昇したのに比べ、それ以外の児童は33%であった。

多くの低所得国では、教員たちは批判的思考力などの汎用性の高いスキルを身につけさせるような指導法ではなく、一斉授業、丸暗記、復唱などの伝統的な指導法に頼っている。ケニアにおける学校を拠点とした教員の能力向上プログラムでは、研修は教員が学習者中心の教授法を応用するのに効果的であることが明らかになった。このプログラムでは、遠隔教育の教材を用いた自習と、地域のリソースセンターでの講師との面談を実施し、その結果、指導法がより対話式になり、指導案や教材がより効果的に使用されるようになった。

教員養成課程の教官が教員のスキル形成に果たす重要な役割は、とくに開発途上国の教員養成システムにおいては最も見落とされている。多くの教官は、教員が直面する課題を知るために地方の学校を訪問したりしない。サハラ以南アフリカの6カ国に関する分析では、読解の指導法を教えている教官は、実際に学校現場で用いられている指導法をほとんど知らないことが明らかになった。

不利な状況に置かれた子どもを救うためには、教員養成課程の教官もまた教員に対して適切な支援ができるように訓練されなければならない。ベトナムの教員養成課程の教官の多くは、大学が実施したインクルーシブ教育に関する研修を受講するまで、多様性への対応についての意識が低かった。

教員養成課程の質が不十分であることに加えて、教員養



© Karel Prinsloo/ARETE/UNESCO

成機関の多くは研修を必要とする人々を受け入れるだけの設備がなく、設備を整えるのに費用がかかる。革新的な技術を用いて遠隔研修を実施することで、より多くの学生を受け入れることが可能になる。遠隔教育プログラムは十分な質を備え、必要な時に相談できる環境や、対面で支援をしていくことが欠かせない。

遠隔教育による教員訓練において、どの程度情報通信技術（ICT）を使うかは、情報インフラやリソース、利用者のニーズに合わせて決定される。南アフリカでは、教員のわずか1%しかインターネットへアクセスできていないが、ほとんどの教員が携帯電話を持っている。そのため、印刷教材による遠隔教育を携帯電話のテキストメッセージで補完した教員訓練プログラムが実施されている。マラウイでは、研修の補助として、バッテリー式のDVDプレイヤーとインタラクティブ（双方向）の教育DVDが使用されている。

遠隔教育による教員養成課程は、教員養成機関での訓練・研修よりも安価に、多くの学生が参加することができる。遠隔プログラムの卒業生一人当たりの費用は従来のプログラムの3分の1から3分の2程度であると予測される。

戦略3：教員を最も必要とされる場所に配置する

当然のことながら、教員は電気や住宅、医療といった基本的なインフラが不十分な貧困地域での勤務を好まない。優れた教員がへき地、農村地域、貧困地域、危険地域で勤務することが少なければ、そういう地域での1クラス当たりの子ども数の規模は大きくなり、教員の離職は頻繁に起こり、訓練を受けた教員は少なくなるなど、子どもたちの就学機会是不利な状況に置かれている。

教員の配置が均等になるよう、政府は戦略を考案する必要があるが、実際には行われていないことが多い。イエメンでは、500人の子どもが在籍する学校に対して、4人~27人の教員が配置されている。南スーダンでは、教員一人当たりの平均児童数は、51人（中央エクアトリア）から145人（ジョングレイ）となっており、格差が大きい。

不適当な教員の配置は、子どもが十分な学力を身につける前に中退する理由の一つになっている。バングラデシュでは、教員1人当たりの児童数が75人の学校では60%の子どもが小学校の最終学年まで進級するが、教員1人当たりの児童数が30人の学校では4分の3が進級する。

**南スーダンの
ジョングレイ
では、教員一人
当たり児童数が
145人にのぼる。**

不平等な教員配置は、主に以下の4つの要因から起こる。

都市部志向の強さ：農村部における脆弱なインフラは教員を減らすことにつながる。たとえばスワジランドでは、へき地の学校に新任教員、経験不足の教員、低資格教員などが配置されることが多い。

民族性と言語：少数民族の教育レベルは低いことが多く、教員への志願者が少なくなる。インドでは低資格教員が採用されなければ、州政府は、カースト制度に基づいた教員採用に生じる課題に対処できない。

ジェンダー：女性教員は男性教員よりも不利な地域で勤務をしない傾向がある。ルワンダでは、ブレラ地区では女性の初等教員は10%であるのに対し、裕福なギザガラ地域では、初等教員の67%は女性である。

教科：とくに中等教育においては、特定の教科を教える教員がかなり不足している。インドネシアでは、前期中等教育段階において、宗教を教える教員数は過剰な一方で、コンピュータ科学を教える教員は不足している。

国全体で教員をバランスよく配置するため、不利な地域に教員を配置している政府もある。韓国では、学習成果が高まり、学力格差も小さくなったが、その理由の1つに、訓練を受けた教員や経験豊富な教員がいる学校に、不利な立場にある子どもたちが優先的にアクセスできるようにしたことがあげられる。農村部では少なくとも学士を有する教員は4分の3以上であるのに対し、大都市では32%である。そのうち20年以上の経験を有している教員は農村部では45%であるのに対し、大都市では30%のみである。教員が不利な地域の学校で働く際には追加手当が支払われ、少人数学級で教えることができ、労働時間も短く、次の勤務校を自分で選べ、昇進の機会も得られるというインセンティブがある。

困難な勤務地で教員に働いてもらうには、インセンティブを与えることが一つの方法である。バングラデシュでは、農村部で勤務する女性にとって、とくに安全な住居が重要である。ガンビアはへき地で勤務する教員に対して、基本給の30%~40%の手当を支給する制度を導入したところ、2007年までに24%の教員が困難な学校への異動を希望した。

困難な勤務地への教員配置のもう一つの方法として、コミュニティから教員を採用する国がある。レソトでは、教員をコミュニティから募集し、採用する権限が学校運営委員会に

付与されており、その結果、農村部と都市部の教員一人当たり児童数には大きな格差が無い。

教科に精通した高い専門性を持つ教員を採用している国もある。教科に関して高い学位を持つ卒業生を採用し、不利な状況に置かれた子どもの学校に優先的に配置するプログラムが各国で行われている。ティーチ・フォー・アメリカ (Teach for America) の調査によると、教員は経験を積んだ後にさらにいくらかの研修を受けると、子どもの学力向上にも結び付くということが明らかにされている。

戦略4：優れた教員を確保するために適切なインセンティブを提供する

給与は、教員のモチベーションを高める多くの要因の一つに過ぎないが、優れた人材を集め、優秀な教員を確保する鍵である。給与が低いと教員のモラルは低下し、転職へと至る。同時に、教員給与は教育予算の大部分を占めるため、十分な数の教員を雇用できるだけの現実的な給与水準を設定する必要がある。

教員給与の水準は、教育の質に影響を与える。39の国では、教員給与が15%上昇した結果、児童の学習成果が6~8%上昇した。しかし、教員給与が貧困ラインを上回っていない国もある。一人の教員が少なくとも家族4人を養うとすると、1人当たり2ドルの最低貧困ラインを超えるには、最低でも1日10ドルの給与が必要になるが、8カ国において教員給与の平均はこのレベルを下回っている。中央アフリカ、ギニアビサウ、リベリアでは、教員給与の平均はわずか5ドル未満である。コンゴ民主共和国も同様で、コミュニティが給与の一部を補てんしていることが多い。貧しく給与を補てんできないコミュニティは、より不利な状況に陥っており、優れた教員を確保できていない。

いくつかの国では、副業せずに生活費を賄える教員はほんのわずかである。カンボジアでは、2008年には教員の給与では基本的な食料も賄うのが困難な状況で、3分の2以上の教員が副業をしていた。

国の平均教員給与に関するデータでは、教員の経験や契約形態によって給与が異なるという実態は正確に分からない。というのも、新任教員、無資格教員、契約教員の給与は平均よりも低いことが多い。マラウイでは、新任教員、あるいは昇進に必要な資格を満たしていない教員の給与額は、給与体

8カ国において、
教員給与の
平均は1日
当たり10ドルを
下回っている。

系で最高額の3分の1未満であり、その額は2007/8年時点で一日当たりわずか4ドル相当であった。

同等の職業より教員の給与が低いと、優秀な学生は教員にならたがらず、教員のモチベーションは下がり、離職に至る。ラテンアメリカでは、一般的に教員給与は貧困ラインを上回るが、同等の資格が求められる他の職業の給与には、はるかに及ばない。2007年、ブラジルでは同等の資格で働ける技術者や専門職の給与は、就学前学校や小学校教員の給与よりも43%以上高く、ペルーでは50%以上高かった。

サハラ以南アフリカや南西アジアでは、政策立案者は、正式な訓練をほとんど受けていない教員を契約教員として採用し、急速な教員需要の拡大に対応してきた。契約教員は給与が正規教員よりもかなり低く、コミュニティや学校に直接採用されている教員もいる。

西アフリカでは、2000年代中頃までは契約教員が教員の半数を占めていた。2000年代終わりには、契約教員の数が正規教員に比べかなり多い国もあり、その割合はマリとニジェールで80%、ベナンとカメルーンで60%以上を占めた。ニジェールの契約教員の給与は正規教員の約半分である。

政府が契約教員を最終的に正規教員として雇用する場合もある。たとえばベナンでは、契約教員が教員組合の支援を得て、雇用の安定と給与増を要求するキャンペーンを展開したところ、2007年には、必要な資格を有する契約教員をすべて正規教員として採用する法令が施行された。このように契約教員の割合は劇的に増加したにもかかわらず、契約教員の給与を正規教員と同等にしたため、教員給与の平均額は2006年から2010年までの間に45%上昇した。

インドネシアでは、2010年には契約教員は小学校の教員の中で3分の1以上を占めていたが、正規教員の給与は契約教員に比べ最大で40倍にもなる。政府は、基礎教育予算を35%増加させ、約90億ドルの予算を確保し、契約教員をすべて終身雇用の正規教員とした。

契約教員の給与をコミュニティが負担しているところでは、彼らの給与は父兄の家計の状況次第であり、貧しい地域にとってはかなりの財政的負担となる。政府がその一部を負担し、最終的には政府予算に組み込むことになったケースもある。マダガスカルでは、PTAに直接雇用されたコミュニティ教員が2005/6年には全教員の約半数を占めていたが、正規教員の半分以下の給与しか受け取っていない

かった。2006年以降、政府は次第にこうした教員の給与を支払うようになってきている。

契約教員の雇用により、短期的な教員不足は緩和できるが、質の高い教育を拡大するという長期的なニーズは満たせないようである。契約教員に大きく依存している国、とくに西アフリカでは、教育のアクセスや学習到達度は最低レベル、もしくはそれに近い状況である。

教員給与とその昇給の度合いは、資格、訓練、経験年数によって決定されるのが一般的だが、こうした基準に基づいた給与体系が学習到達度の向上をもたらすとは限らない。教員給与を生徒の成績と結びつけた仕組みは、直感的には代替案の一つと考えられる。これは、OECD加盟28カ国のPISAデータでも裏付けられている。教員給与が子どもの成績によって調整される国では、読解力、算数、科学の試験結果が相対的に高い。しかし、世界的に見ると、このようなやり方が必ずしも明確な効果を示しているわけではない。

アメリカでの経験は、どの教員が優秀で、どの教員が良い教育を行ったかを評価するための信頼できる方法を見つけることは難しいことを示している。教員給与が子どもの成績によって決定される仕組みは、教授-学習過程に意図せざる悪影響をもたらすこともある。ポルトガルでは成績の低い子どもにも悪影響を及ぼすような教員間の競争をもたらしている。メキシコでは、多くの教員は不利な地域にある成績の低い学校で教えていることから、この仕組みは適用されていない。ブラジルでの経験によれば、学校への報奨金が、より効果的な学力向上の方法であると示している。

貧困国では、教員給与が子どもの成績によって決定される仕組みが大規模に試行されたことはほとんどないが、この仕組みにより教員は試験対策の指導に注力し、それ以外の学習を支援しなくなるリスクが、これまでの経験から判明している。ケニアの小学校では、教員は子どもの学習成果が優秀な場合には高く評価され、子どもが年度末試験を受けなかった場合には、罰せられるという実験が行われたが、その結果、試験結果と出席率は改善したが、子どもの成績によって教員給与が決定される仕組みの対象外の教科の試験結果は下がった。

教員の意欲を高めるのにさらに有効な方法は、魅力的なキャリアパスの提供である。OECD加盟国の中には、新規教員と経験豊富な教員との間の給与格差が小さく、昇給幅がほとんどない国がある。たとえばイングランドでは、新任教員の

ペルーでは、
教員とほぼ同等の
専門職が教員の
1.5倍以上の収入を
得ている。



給与は3万2,000ドルだが、どんなに経験を積んでも最大で1万5,000ドルしか昇給しない。一方、韓国は昇給幅の大きい給与体系を用いており、新任教員の給与額はイングランドと同様だが、経験によってその2倍以上を得ることができる。フランスでは、教員のキャリアに対するマネジメントが不十分なことと、その他の教員政策が適切でないことで（子どもの）学習到達度が低くなっている。

多くの開発途上国では、教員のキャリア体系は、教員の能力を評価し昇進に反映するようになっていない。ガーナでは2010年にこうしたことに対応するため、教員のマネジメントおよび職能開発に関する政策のレビューを開始している。

**韓国では
経験豊富な
教員は新任教員の
2倍以上の
収入を得る
ことができる。**

教員行政の改善

教員行政の改善は、学習格差の是正に重要である。たとえば教員の欠勤や、教室での授業よりも学校外で行う個人指導に注力することなどで授業日数が失われると、貧困層の子どもの学習に影響を及ぼす。このような問題に対応するには、問題の背景にある理由を理解することが重要である。教員が時間通りに出勤し、毎日勤務するためには、学校の強力なリーダーシップが求められる。また、教員によるジェンダーに関する暴力は、女子の学ぶ機会を損なってしまうが、こうした教員の不適切な行動を防ぎ、対処する

ためには、アドボカシーや、校長、教員、教員組合、コミュニティからの支援が必要である。

過去10年間にわたる貧困国での調査からも、教員の欠勤問題が深刻であることは明らかである。2000年代中頃には、教員の欠勤率は11%（ペルー）から27%（ウガンダ）の範囲であった。欠勤による教員不足はますます深刻になっている。調査で訪問したケニアの一般的な小学校では、平均して4人の教員、すなわち13%の教員が欠勤していた。教員の欠勤はとくに不利な状況に置かれた子どもに影響を及ぼす。インドの欠勤率は、裕福な地域であるマハラシュトラ州、グジャラート州ではそれぞれ15%、17%であったのに対して、最貧困州であるビハール州、ジャルカンド州ではそれぞれ38%、42%であった。

教員の欠勤は子どもたちの学習に悪影響を及ぼす。インドネシアでは、教員の欠勤率が10%上昇すると算数の試験結果が平均で7%低下し、とくに成績の低い子どもへの影響が大きいとされている。算数の成績が最も高い（上位4分の1の）地域では教員の欠勤率は19%であったが、最も成績が低い地域の欠勤率は22%であった。

校長自身が欠勤すると、教員の出勤状況を十分にモニタリングすることができず、問題解決に対する十分なリーダーシップを発揮できなくなる。ウガンダでの2011年の学校

調査によると、調査のため、学校を訪問した日には平均して校長の21%が欠勤していた。

政策立案者は、なぜ教員が欠勤するのか理解する必要がある。いくつかの国では、給与が極端に低いこと、労働環境が劣悪なことから欠勤が起こる。マラウイでは教員給与が低く、頻繁に遅配が起こるが、教員の10人に1人は、たとえば給与を受け取りに行くことや、借金の支払いといった用事を済ませるために頻繁に学校を休む必要があると述べている。HIV/AIDSの罹患率の高さもまた教員の勤務を妨げる。ザンビアではHIVが陽性の教員に対して、治療へのアクセス向上、栄養補助食品の提供、ローンの貸付など、生活状況を大幅に改善するための政策を導入した。

学校におけるジェンダー関連の暴力は、良質かつ平等な教育の大きな妨げとなる。マラウイでの調査によると、教員の約5分の1が、女子に性的関係を強要する教員を知っていると述べている。

ジェンダー差別やジェンダー関連の暴力に対するプログラムや政策は、女子を守りエンパワーするものでなければならない。深く根付いた慣習に挑み、不適切な行動をとった教員を白日の下に晒し、罰するものでなければならない。子どもを保護するための法的、政策枠組みの強化と周知が必要であり、教員は自身の役割と責任を自覚する必要がある。たとえばケニアでは、停職や再就職の禁止など、職務規律違反の教員を罰するさまざまな罰則が定められ、新しい規則では、子どもに対する性的犯罪を犯した教員は登録を抹消されると定めている。

アドボカシーとロビー活動は、ジェンダー関連の暴力に対処する政策が立案・施行されたかがわかる重要な最初の一歩である。マラウイでは、行動規則の改訂と報告メカニズムの強化に関するロビー活動が奏功した：啓発キャンペーンを行ったところ、規則違反の報告方法を知っていると答えた教員が3分の1以上増加した。

教員組合との連携は、規則違反を犯した教員への処罰を支援する方法の一つである。ケニアでは、全国教員組合、教員サービス委員会、教育省、児童局と協力して、教員の職権乱用や暴力に関する報告の手続きを強化し、規則違反を犯した教員が他校に異動できないようにする法案の作成を支援した。

学校外で行う個人指導は、不適切な教員行政のもう一つの

結果である。こうした個人指導が放任され、統制されていない場合には、とくに最貧困層で個人指導を受けることができない子どもの学習到達度を損なってしまふ。学校外で行う個人指導は、学校システムの機能不全が起きていることと、教員給与の補てんを教員自身がせざるをえないことの表れでもある。カンボジアでは、教員給与が低く、しかも支給もよく遅れるが、その結果、小学校教員の13%と中等学校教員の87%がこうした個人指導を行っている。これにより、個人指導代を払える子どもと払えない子どもとの間の格差が拡大する。都市部での9年生のクメール語の試験結果は、個人指導に参加した生徒は10点満点中8.3点であったのに対して、参加しなかった生徒は3.8点であった。

エジプトでは教育の質の低下や、教員が低い給与を補てんせざるを得ないことで、状況が極端に悪化している。2011年に学校外で行う個人指導に充てられた教育費は、年間24億ドルといわれており、これは政府の教育予算の27%に相当する。学校外で行う個人指導には家庭の教育支出のかなりの部分が費やされており、農村部では平均47%、都市部では40%である。こうした個人指導を受けている富裕層の子どもは貧困層の子どもの約2倍におよぶ。自分の教え子に対してもこうした個人指導を行いつつ子どもの成績を決めている教員もいる。生徒は、教員が授業時間中にカリキュラムをすべて教えず、試験に合格するためには個人指導を受けるよう強いることに不満を募らせている。

少なくとも、教員が授業で担当している子どもに対しては、学校外での個人指導を禁止する対策を講じるべきである。これにより、すべての子どもがこうした個人指導を受けなくても全カリキュラムを学習できるようになる。

公立校が十分に対応できずに不利な立場に置かれている子どもが、質の高い教育を受けられるよう、授業料を低額におさえた私立校がいくつかの国にある。パキスタンでは、こうした私立校の子どもの成績は、公立校の上位3分の1の子どもの平均より良い。しかし私立校でも、多くの子どもは期待される学力レベルには到達していない。ASER/パキスタン（Annual State of Education Report in Pakistan：パキスタン年次教育状況報告書）チームの分析によると、私立校の5年生の36%は、2年生で読めるべき英文を一文も読むことができなかった。

こうした学校では、給与が低いので多くの教員を雇用でき、教員1人当たりの児童数が少ないために学習到達度が良いのかもしれない。ナイロビでは公立校が教員1人当たりの

**エジプトでは
個人指導を
受けている
富裕層の子どもは
貧困層の子どもの
2倍に及ぶ。**

児童数80人であるのに対して、私立校では15人である。学級規模の小さい私立校では、教員は子どもとより多く触れ合うことができる。インドのアンドラプラデシュ州では、教員が課した宿題をチェックする割合が公立校では一般的に40%であるのに対して、私立校では82%に上る。

パキスタンでは私立校に通う5年生の36%が英文を一文も読むことができない。

私立校の教員は、より強い責任感を持って働いていると考えられる。インドでは、欠勤を繰り返す教員を解雇した校長の数は、公立校では3,000校のうちわずか1人で、私立校では調査対象校600校のうち35人であったと報告されている。

授業料が低額の私立校はそれ自体が良いということの意味するわけではない。というのも、一般的に不利な状況下に置かれている子どもの数は、公立校に比べて私立校ではかなり少ないためである。インドのアンドラプラデシュ州では、公立校に通う子どもの70%以上が、経済階層の低位40%に属しているが、私立校ではその割合は26%である。公立校教員の約3分の1が、さまざまな年齢の子どもを複式学級で教えているのに対し、私立校ではそうした教員の割合は3%に留まっている。

いかなる理由があろうとも、子どもたちには良い学習環境を用意しなければならない。最終的には、子どもたちの背景や、通っている学校の種類にかかわらず、すべての子どもが優れた教員の下で学べる機会を提供しなければならない。

学習を改善するためのカリキュラムと評価戦略

学習の改善には、学習格差を是正し、汎用性の高いスキルを習得できるようなカリキュラム・評価戦略等、教員へのサポートが必要である。こうした戦略は、早期に開始し、適正なペースで実施され、不利な状況下におかれた子どもが取り残されないようにするとともに、少数民族の言語ニーズを満たし、読書文化を醸成することで、基礎的スキルを習得させるものでなければならない。

すべての子どもに基礎的スキルの習得を保障すること

学習の成功の鍵となるのは、子どもたちが重要な基礎的スキル、たとえば読解や基礎的な計算などを確実に習得できるようにすることである。これらの基礎的なスキルがなけ

れば、多くの子どもはカリキュラムの内容を理解するのに苦勞し、不利な状況に置かれた子どもの学習格差は拡大する。

小学校低学年の児童の学習は、就学前教育の質によって大きく異なる。バングラデシュでは、就学前教育を受けた子どもは、受けていない子どもに比べて読み書き計算の結果が良かった。

小学校の児童にとっては、読み書き計算といった基礎的スキルを低学年に習得することが、高学年で授業内容を理解するために重要である。しかし、教育内容が難しすぎるために理解できない児童もいる。基礎的スキルに着目したベトナムのカリキュラムの内容は、子どもの学習ニーズにほぼ合致しており、とくに不利な状況に置かれた子どもに関心が向けられている。対照的にインドのカリキュラムは、子どもが与えられた時間内に学習できる内容を上回っており、その結果大きな学習格差を生む要因となっている。ベトナムでは、8歳児の86%が当該学年の問題に正答し、同様にインドでも8歳児の90%が正答したが、14~15歳の子どもに掛け算と足し算を使う文章題を解かせたところ、ベトナムでは71%の子どもが正答したが、インドでは33%に留まった。

少数民族や少数言語グループの子どもが確実に基礎的スキルを習得するためには、子どもが理解できる言語でカリキュラムの内容を教える必要がある。子どもの母語での教育の継続と第二言語の導入を組み合わせた二カ国語で教えるアプローチで、第二言語での学習成果だけでなく、他教科の学習成果も改善できる。学習格差を長期的に解消するためには、二カ国語で教えるプログラムは数年以上継続すべきである。カメルーンでは、現地語であるコム語で教えられた子どもは、読解力と理解力において、英語だけで教えられた子どもよりも良い成績を残した。コム語で教育された子どもは、3年生の学年末の算数のテストで2倍の得点を取ったが、4年生で英語のみの指導に切り替わると、これらの学習成果は維持されなくなった。これとは対照的に、エチオピアでは、現地語での教育が小学校高学年まで延長された地域の子どもは、英語だけで教えられた8年生の子どもよりも良い成績を修めた。

言語に関する取り組みは、同じ教室に複数の言語グループが存在する場合や、教員が現地語に精通していない場合には実施が難しい。二カ国語で教える教育を効果的なものにするためには、政府は少数言語グループから教員を採用し配置する必要がある。初任者研修を含む現職教員に対する研修で

も、二つの言語で教えられるよう、また第二言語の学習者のニーズを理解するよう教員を訓練する必要がある。

低学年の識字能力の向上と二カ国語で教える教育を成功させるためには、子どもに合った内容で、子どもが理解できる言語で書かれたインクルーシブな学習教材が必要である。オープン・ライセンスの教材や新しい技術で、現地語で書かれたものを含め、より幅広い教材が利用可能となる。南アフリカでは、複数のアフリカの言語で書かれたオープンソースの教材が開発され、デジタル配信によって教材を利用できる地域、学校、教員の数が増加している。

適切な読書教材の提供は、それだけでは不十分かもしれないが、学習の改善のためには、子どもとその家族に読書教材を勧めることは重要である。印刷物にほとんどアクセスできないような貧困地域や遠隔地域では、読書教材の提供や読書実践の支援は、学習改善につながる。セーブ・ザ・チルドレンの識字向上プログラムは、中核となる読解スキルの指導や読解力習得のモニタリングのための教員研修などの支援を通じ、公立学校における低学年児童の読解力改善を目指している。コミュニティもまた子どもの読解力習得をサポートできる。マラウイ、モザンビーク、ネパール、パキスタンで実施された評価によれば、読解力向上プログラムに参加した学校の子どもは、そうでない子どもよりも学習到達度がすべての国で高かった。また0点を取った子どもの数も減少していることから、このプログラムが学力の低い子どもにも有効であることを示している。

この成功の要因の一つに、授業時間外での支援が挙げられる。パキスタンでは、地域ボランティアが放課後に開催した読書会に参加した子どもは、同じ学校の他の子どもに比べ、パシュトゥー語とウルドゥー語での読みの流暢さや正確さが大きく改善した。マラウイでは、子どもの読解力を支援する研修を受けた親の子どもは、そうでない子どもよりも、語彙の習得が大きく向上した。

疎外された子どもたちへの教育効果を高めるためには、カリキュラムにおいてもインクルージョン（多様性への配慮）に関する問題に対処する必要がある。ジェンダーに配慮したカリキュラムが開発されたインドのムンバイとホンジュラスのプロジェクトでは、ジェンダーに関する態度を調べる試験の得点が向上した。ホンジュラスではこのプロジェクトに参加した若者の問題解決型能力が向上し、試験の結果も高かった。

さらに、障がい児のニーズに対応するカリキュラム開発が必要である。オーストラリアのキャンベラでは、障がい児に対する子どもの態度や、障がい児と障がいを持たない児童との交流の質、そして障がい児の福祉と学業達成を促進する教員を支援するカリキュラム改革が実施されている。

授業用評価ツールは、成績が悪くなるリスクのある児童を特定し、モニタリングし、支援するのに有効である。リベリアの低学年読解力調査追加プロジェクト（EGRA Plus Project）では、教員に授業用評価ツールの活用の研修を実施し、授業支援の読書教材と指導案を提供したところ、以前は低いレベルにあった2年生と3年生の児童の読解力が向上した。

評価とカリキュラムとの整合性を高めることによって、評価に関する教員の負担を軽減することができる。南アフリカでは、評価結果の解釈に関する明確なガイドラインを含めた評価ツールによって、困難な状況で働いている、訓練を受ける機会がなかった教員へのサポートを行った。その結果、教員の80%がそのツールを授業で活用できるようになった。

子どもは、自己評価の機会が与えられると、学習到達度を大幅に向上させることができる。インドのタミルナドゥ州では、小学校の児童は自分で、あるいは他の児童の助けを借りて自己評価できるカードを使いながら、自分のペースで学習を進めている。教員は特定の課題を与える際、学習進度の速い子どもと遅い子どもを戦略的にペアにした。このアプローチのおかげで、子どもは自信をつけ、この州の学習到達度が向上した。

学業不振に陥るリスクのある子どもの学習改善の対策として、補助教員による支援がある。イギリスのロンドンにある小学校では、補助教員が読解力に対する支援を早期に行うと子どもの読解力が向上し、識字能力の低い子どもに長期的にポジティブな効果をもたらすことが確認されている。インドでは、訓練を受けた地域のボランティア女性の貢献により、2桁の足し算ができる子どもの数が増えた。学習を始めた頃は単純な引き算ができたのは子どものわずか5%のみであったが、年度末には52%ができるようになった。（ボランティアの入っていない）他のクラスでは39%のみであった。

15のプロジェクトのレビューによると、ラジオを活用した双方向授業（interactive radio instruction）は、へき

**オーストラリアの
キャンベラでは、
障がい児に
対する態度
改善を促進する
教員をサポート
するための
カリキュラム
改革が実施
されている。**

地で教材や優れた教員にアクセスできない不利な状況にある子どもたちの学習成果を改善することに貢献できる。ラジオの使用はとくに紛争地域で効果がある。2006年から2011年の間、南スーダンのラジオを活用した授業プロジェクトでは、47万3,000人以上の児童に、英語、現地語、算数、HIV/AIDSや地雷の危険性についてのライフスキルを含め、国のカリキュラムに基づいた30分の授業を提供してきた。ラジオの電波が届かない場所では、デジタルMP3プレイヤーを配布し、訓練を受けた教員によって活用された。

**インドでは
訓練を受けた
女性の地域
ボランティアが
学校に加わり
子どもの学力向上
を支援している。**

デジタル教室によって低資格教員の授業を補うことができる。インドのデジタル・スタディ・ホール (Digital Study Hall) プロジェクトでは、優れた教員の授業を記録したデジタルビデオを提供しており、農村部やスラムの学校はDVDでそれを見ることができる。ウッタルプラデシュ州の4校に対する評価によれば、8カ月後には72%の児童の学力が改善した。

科学技術を活用したイノベーションにより、教員はカリキュラムの内容を十分に教えることができ、生徒は柔軟に学習できるようになることで、学習の向上を支援できる。学校でコンピューターへのアクセスができることで、低所得層と高所得層の間に生じるデジタル格差 (デジタルデバイド) の是正にも貢献できる。しかし新しいテクノロジーは良い教育にとって代わるものではない。

情報通信技術 (ICT) を教材として用いる教員の能力は、学習の改善において重要な役割を果たす。ブラジルでの調査では、学校へのコンピューター室の導入は子どもの成績にマイナスの影響を与えたが、教員がインターネットを教材として活用し、革新的な授業を行ったところ、試験の得点が向上した。

低所得層の子どもは学校外でのICTの経験は少なく、ICTへの適応にはより多くの時間がかかるため、追加支援が必要である。ルワンダでは、中等教育でコンピューターを使用する子どもの79%がそれまで学校外で (主にはインターネットカフェで) インターネットやICTを使用した経験を有している。しかし、女子や農村部の子どもは、インターネットカフェやICTにアクセスすることが少ないために不利な状況に置かれている。

教授-学習のためのICTへのアクセスを拡大させる有力な方法の一つに、携帯電話やMP3プレーヤーのような携帯可能な電子機器を用いた「モバイル学習」がある。インドの農

村部では、低所得層の子ども向けの放課後のプログラムで、英語学習に携帯電話のゲームが使われている。この結果、英語の普通名詞を書かせるテストで、とくに高学年の子どもはしっかり基礎的スキルを習得し、高い学習成果を示した。

子どもがほとんど学習せずに早期退学してしまう地域では、セカンド・チャンスプログラムが、短期間の学習で基礎的スキルを習得させ、子どもの発達を促し、不利な立場に置かれた人々の学習達成度を高める方法の一つとなる。このような短期集中教育プログラム (accelerated learning programme) により、不利な状況に置かれている子どもは学習達成度を公立学校よりも短い期間で向上させ、再び公教育に戻ることができる。こうした地域では少人数クラスや近隣のコミュニティで雇用された現地語を話せる教員が有効である。ガーナ北部では、短縮集中教育プログラムに参加し、小学校に再入学した児童のうち46%が4年生と同等の学力レベルに到達した。一方、(プログラムに参加しなかった) 他の児童では34%であった。

フォーマルな小学校においてもまた、大半の子どもたちがオーバーエイジ (在籍学年の該当年齢よりも年齢が高い) の場合は、短期集中教育プログラムを活用することができる。ブラジルでは、5~8年生のオーバーエイジ児童は、1年間で1学年分以上の内容を実質的に学ぶことができる「修正カリキュラム」で教育を受けるようになった。その結果、全体として、年齢と在籍学年のギャップが2年以上ある児童の割合は、1998年の46%から2003年には30%にまで低下した。いったん年齢相当の学年に追いついた児童は成績を維持し、中等教育への進学率も他の児童と同等になった。

**基礎スキルを超えて：地球市民のための
汎用性の高いスキル**

カリキュラムは、すべての子どもや若者が、基礎スキルだけでなく、汎用性の高いスキル、たとえば批判的思考力、問題解決能力、意見表明能力、紛争解決能力なども身につけることができるようにしなければならない。それは子どもや若者を責任ある地球市民として育成することに貢献する。実地体験や地域社会の実情に応じた活動に参加するなど、教科の枠を超えた教育によって、生徒は環境に関する理解を深め、持続可能な開発を促進するためのスキルを身につけることができるようになる。

1999年から2004年までの間、ドイツは参加型学習を促進し、持続可能な生活のための革新的なプロジェクトを子どもが共同で考える機会を提供する学際的なプログラムを導入した。ある評価では、参加者は持続可能な開発について理解をさらに深めたと回答し、子どもの80%が汎用性の高いスキルを習得したと回答した。南アフリカでは、カリキュラムと実践的な活動とを連携させた先駆的な取り組みがあるが、その実践的な活動とはたとえば学校でのリサイクルシステムの適用や雨水の利用、代替エネルギーを使った料理、公共スペースの清掃、庭造りや植樹などである。参加した学校からは、学校や家庭における環境意識の向上や持続可能な社会づくりに向けた活動が報告されている。

コミュニケーションやアドボカシーを通じて子どもをエンパワーすることで、子どもの環境リスクへの脆弱さを低下させることができる。自然災害が起こりやすいフィリピンでは、教育に防災の要素を組みこむ強いコミットメントにより、コミュニティの安全に向けた積極的な役割を子どもが担っている。

インクルージョンと紛争解決を強調するプログラムは個人の権利と平和構築を支える基盤となる。2009年、ブルンジでは中等教育でコミュニケーション、難民帰還支援のために、コミュニケーションと紛争調停に関するスキルが教えられた。2年後、訓練を受けた教員は体罰を廃止し、性的虐待や汚職の問題が以前よりも議論されやすくなり、子ども同士の関係や子どもと教員との間の関係が改善した。そして子どもは学校やコミュニティで起きる小さな争いを解決する仲介者の役割を果たしている。

**フィリピンでは
防災教育が
導入されている。**



学習の危機を解決するために 教員の能力を引き出す

本節ではすべての子どもたちが公平に学ぶことができるように、政策立案者が採用すべき10の最も重要な教員改革を示す。

1 教員の需給ギャップを解消する

現在の傾向では、2030年までに小学校教員の需要を満たすことのできない国が出てくるのが予想される。この課題は他の教育課題よりもかなり深刻である。そのため、各国は教員不足に対して有効な政策を打ち出す必要がある。

2 優れた人材を教員として確保する

少なくとも質の高い中等教育の修了資格を有する教員に教員になることがすべての子どもたちにとって重要である。そのため、政府は財源を確保し、質の高い中等教育へのアクセスを拡大させ、教員候補者を増やすべきである。この改革はとくに、不利な地域において、より学歴の高い女性教員を増やすために重要である。国によっては、これは、より多くの女性教員を確保するための積極的措置（アフターマティブな取り組み）の導入を意味するであろう。

政策立案者はまた、少数民族などの抑圧されたグループから教員を採用し、訓練を行い、出身地域での教育を行えるよう配慮することも必要である。このような教員は現地語やその地域の文脈をよく知っているため、不利な状況に置かれた子どもの学習機会を改善することができる。

3 すべての子どものニーズを満たすような 教員訓練を実施する

すべての教員は、すべての子どもの学習ニーズに対応できるような訓練を受ける必要がある。教壇に立つ前に、教科の

内容とその教授法についてバランス良く知識を習得できるように、質の高い教員養成課程を受けるべきである。

教員養成課程では教室での授業実践を必修にして、能力の高い教員を育成すべきである。教室での実践経験により、教員は基礎的な読解力、計算力を子どもに教えるための実践的なスキルを習得できるようになる。多民族社会では、教員は複数の言語で教えることを学ぶ必要がある。教師教育プログラムでは、複式学級や異年齢学級での教授法を学べるようにすべきである。また、教員のジェンダーに関する姿勢がいかに学習成果に影響を与えるかも理解させるべきである。

現職研修は、教授法の開発と強化のためにはどの教員にも重要である。それは成績の低い子ども、特に低学年の子どもに対する新しい支援のアイデアを提供できる。また教員がカリキュラム改訂等の変化に対応するためにも有効である。

遠隔教育による教員訓練など革新的なアプローチは、対面方式やメンタリングも取り入れ、促進されるべきである。それによって、教員養成課程と現職研修がより多くの教員に提供されるようになる。

4 教員を支援する指導者と助言者(メンター)を 配置する

すべての子どもの学習改善に向けて、教員が最良の訓練を受けられるようにするためには、教員訓練を行う指導者が、実際に教室で教える際の課題とその対応について知識と経験をもつべきである。政策立案者は、教員訓練の指導者が研修を受けられるようにすること、困難な状況において学習効果を高めるための教室での指導

法を学ばせることが必要である。

学習改善に向けて、新任教員が教員養成課程で学んだ知識を現場での実践に活かせるよう、政策立案者は訓練を受けた助言者（メンター）を配置すべきである。

5 最も必要とされるべき場所に教員を配置する

政府は優秀な教員の採用、養成だけでなく、最も必要とされる適切な地域への配置を行うべきである。訓練を受けた教員が農村部や不利な地域での勤務を受け入れるように、適切な報酬、手当の支給、良質な住居の提供、そして職能開発の機会という形の支援が必要である。加えて政府は、教員を地元から雇用し、現職研修を受けさせるべきである。それによって、すべての子どもたちは、住んでいる場所に関係なく、地元の言語や文化をよく理解している教員に教わることができる。それは、子どもたちの学習を改善することにつながるであろう。

6 優れた教員を確保するために、他の職業よりも魅力的なキャリア・給与体系を用いる

政府は少なくとも、教員が貧困ライン以上で家族を養えるのに十分な給与、同等の職業と同様の給与を支給すべきである。教員給与が生徒の成績によって決定される仕組みは、一見教員のモチベーションを上げると思われるものの、貧困地域で学習が困難なために成績の低い子どもたちに教える教員にとっては、逆にインセンティブを低下させることにもなりうる。その代わりに、魅力的なキャリアと給与体系は、すべての教員にとって自らを改善するインセンティブになるだろう。また、へき地において不利な状況で学ぶ子どもたちの学習を支援している教員を表彰することもインセンティブになりうる。

7 効果を最大化するために、教員行政を改善する

政府は、欠勤、学校外で行う個人指導、ジェンダー関連の暴力などの問題行動を起こすような教員に対する管理を強化すべきである。政府はまた、教員の欠勤に対しては、労働環境を改善すること、授業以外の仕事が過重にならないよう配慮すること、良質な健康管理を受けられるようにすることなどの対策をとることが可能である。教員が毎日

きちんと時間通りに学校に来るためには、学校の強力なリーダーシップが求められる。校長には教員に職務上の指導をするための研修が必要である。

政府は教員組合や教員と密に連携を取り、ジェンダーに関する暴力など不適切な行為を行う教員に対応する政策の立案や行動規則の適用を行う必要がある。行動規則には暴力や虐待について明記し、子どもの権利と保護の法的枠組みと整合した罰則が適用されるべきである。

学校外で行う個人指導がはびこっている地域では、そのために教室での授業時間を犠牲にすることがないように、法律に基づいた明確なガイドラインが必要である。

8 学習改善に向けた革新的なカリキュラムを整備する

教員は、不利な状況下で学ぶ子どもたちのニーズに対応するために、インクルーシブかつ柔軟なカリキュラム戦略を必要としている。適切なカリキュラムの内容と教授法により、教員は学力格差を緩和し、学習進度の遅い子どもたちを追いつかせることができる。

政策立案者は、低学年のカリキュラムがしっかりとした基礎的スキルの習得に焦点を当て、子どもたちが理解できる言語で実施できるようにすべきである。内容が難しすぎるカリキュラムは、教員による子どもの成長支援をかえって制限してしまうので、カリキュラムが意図することと学習者の能力を適合させることが重要である。

不就学児童を学校に復学させ、学習を促すことは重要である。この目標を達成するために、政府やドナーはセカンド・チャンスを与える学習プログラムを支援すべきである。

多くの国ではラジオ、テレビ、コンピューター、モバイル技術が学習を補完するために活用されている。フォーマル、ノンフォーマル、いずれの教育環境においても、教員はデジタル格差緩和のため、これらの技術の利点を最大化するようなスキルを習得すべきである。

子どもたちにとって、学校で基礎的スキルを学ぶだけでは十分ではない。教員にとって、教科横断的な、参加型の学習を促進し、地球市民としてのスキルを身につけるカリキュラムは、子どもに汎用性の高いスキルを身に

つけさせるために不可欠である。

9 学業不振に陥るリスクのある子どもを教員が特定し、支援できるような評価方法を開発する

教室場面での評価は、教員が学習面で困難な子どもを特定し、学習を支援するのに有効な手段である。教員にはこうした評価を活用するための専門的な訓練が必要であり、それにより学習面でのつまずきを早期に発見し適切に対応できるようになる。

子どもが自己評価できるような学習教材を提供し、教員にその活用について研修を行うことで、子どもの学習は大幅に改善できる。訓練を受けた補助教員やコミュニティのボランティアを通じた追加支援も、学業不振に陥るリスクのある子どもの学習を改善するひとつの効果的な方法である。

10 訓練を受けた教員についてより良いデータを整備する

各国は、すべての教育段階において、ジェンダー、民族、障がいなどの属性を含め、訓練を受けた教員のデータを毎年収集し、分析することに投資すべきである。これらのデータには、教員が習得すべきコンピテンシーの評価とともに、教師教育プログラムの資格要件についての情報も含めるべきである。また、国際的に合意された教師教育プログラムの国際標準を設けるべきである。それによって教師教育プログラムの同等性を保証することが可能になろう。

低・中所得国の教員給与に関するより多くの良質なデータが必要である。こうしたデータは、各国政府や国際社会にとって教員給与の支給の実態をモニターすることができ、また教員に十分な給与を支払う必要性について国際的な認知度を高められる。

結論

学習の危機を克服するには、豊かな国、貧しい国を含めすべての国は、訓練を受けた、意欲が高い教員にすべての子どもが教わるようにすべきである。ここで述べた10の戦略は、さまざまな国や教育環境で成功した政策、プログラム、戦略に基づいてつくられている。これらの改革の実施により、すべての子どもと若者、特に不利な立場に置かれた子どもと若者が、自身の可能性に気づき、人生を豊かにするための質の高い教育を受けることができるようになるだろう。



EFAグローバルモニタリングレポート2013/4

概 要

教えること・学ぶこと

—すべての人に質の高い教育を—

2014年5月発行

著 者 EFA Global Monitoring Report Team ©UNESCO 2014

翻訳監修 浜野 隆(お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科)

翻 訳 早稲田大学日米研究機構

編集/翻訳 松崎瑞樹、松山剛士、村岡隆之、森まどか(JICA)

編 集 柴尾智子、小荒井理恵(ACCU)
三宅隆史(JNNE)

発 行 独立行政法人国際協力機構(JICA)
〒102-8012 東京都千代田区二番町5-25 二番町センタービル
電話 03(5226)6660から6663(代表) <http://www.jica.go.jp>

公益財団法人ユネスコ・アジア文化センター(ACCU)
〒162-8484 東京都新宿区袋町6 日本出版会館
電話 03(3269)4435 <http://www.accu.or.jp>

教育協力NGOネットワーク(JNNE)
〒160-0015 東京都新宿区大京町31
公益社団法人 シャンティ国際ボランティア会(SVA) 気付
電話 03-5360-1233 <http://jnne.org>

印 刷 岩橋印刷株式会社

-
- 本書は、ユネスコが2014年1月に発表し、国際協力機構、ユネスコ・アジア文化センターと教育協力NGOネットワークが共同で翻訳、出版したものです。転載はご自由ですが、出典として、「EFAグローバルモニタリングレポート2013/4、ユネスコ」と明記してください。

教えること・学ぶこと

—すべての人に質の高い教育を—

2013/4年の本報告書では、教育の質への関心の欠如と、疎外された人々に手を差し伸べられなかったことで、緊急な対策を必要とするほどの学習の危機を招いたことが明らかになった。世界中で2億5千万人の子どもたちが(彼らの多くが不利な状況に置かれた子どもたちである)基礎的な学力を身につけておらず、きちんとした職に就き充実した生活を送るのに必要なスキルを習得していない。

『教えること・学ぶこと—すべての人に質の高い教育を—』は、すべての子どもがその社会経済的背景にかかわらず、優れた教員によって質の高い教育を受けられるシステムを、政策立案者がどのように作り、維持していくかについて述べている。本報告書はまた、教育援助の減少が教育目標の達成を遅らせていること、また国内財源をより効果的に活用することで、各国がどれほど教育予算を増加させられるかを示している。

国際社会が2015年以降の目標を検討している中で、本報告書は教育をグローバルな枠組みの中核に据えることがどれほど重要かを示している。教育、とくに女子教育が、健康や栄養状態の改善、貧困削減、経済成長の促進や環境保護に効果があることを、世界中の最新の事例をもとに述べている。

EFAグローバルモニタリングレポートは、2015年までのEFAの目標達成に向け、真摯にコミットメントするよう呼びかけ、これらコミットメントに影響を与え、維持するために発行された。200に渡る国・地域の進捗状況をモニターし、政策立案者、開発専門家、研究者、メディアから信頼できる文献とされている。

教員になろうと思ったのは、教育には社会を変える力があると思ったからです。良い教員になることは、この国から差別、不公平、人種主義、汚職、貧困をなくす役割を担うことだと思っています。教員としての責任は重大で、質の高い教育を提供するという決意を毎日新たにしています。

—アナ、教員、パルー

私は、良い教員になることは、自分の能力を使って他の人の人生に変化を起こせることだと思ひ、教員であることにやりがいを感じています。人を元気づけ、自身のアイデンティティを認識し、最高の自分になるよう支援できるところに充実感を感じています。

—リア、教員、フィリピン

私は、すべての人が読み書き計算ができること、批判的に考えること、学ぶこと自体を楽しむことなどの教育を受ける権利を持っていると思っています。職に就いて自己充足を得る権利があり、そのために教育が必要だと思っています。これらのことは私が最善を尽くさなければ起こり得ないと思っています。

—ローラ、教員、イギリス

私は、教員は、この国の最も貧しい人々の、運命が決まっているようにも思える人生を変える力を持っていると思ひ、やりがいを感じています。私は教育こそがそのための唯一の手段で「良い人生」を実現する唯一の道だと思っています。

—ダーウィン、教員、エクアドル

私は自分自身を良い教員だと考えています。なぜなら私が良い先生に巡り合い、学校でも仕事でも成功してきたからです。私が教育を受けて成功したように、私は同じような情熱とスキルをもって他者を支援したいと思っています。

—フワンシジャック、教員、ナイジェリア



UNESCO
Publishing



www.unesco.org/publishing

www.efareport.unesco.org