

概要

Education for All

「すべての人に教育を」
2015年までに達成できるか



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

「すべての人に教育を」 2015年までに達成できるか

EFA グローバルモニタリングレポート 2008

概要

このレポートの分析と政策提言は、必ずしもユネスコの見解を示すものではない。このレポートは、国際社会に代わってユネスコが委託して制作された独立した出版物である。このレポートは、EFA グローバルモニタリングレポートチームのメンバーを含む他の多くの人々や機関、団体、政府による協調的な努力の産物である。このレポートの見解や意見については、EFA グローバルモニタリングレポートチームの編集主幹がすべての責任を負っている。

この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。

The EFA Global Monitoring Report Team

Director
Nicholas Burnett

Nicole Bella, Aaron Benavot, Mariela Buonomo, Fadila Caillaud, Vittoria Cavicchioni, Alison Clayson, Catherine Ginisty, Cynthia Guttman, Anna Haas, Keith Hinchliffe, Anaïs Loizillon, Patrick Montjourides, Claudine Mukizwa, Delphine Nsengimana, Ulrika Peppler Barry, Paula Razquin, Isabelle Reullon, Yusuf Sayed, Suhad Varin.

For more information about the Report,
please contact:

The Director
EFA Global Monitoring Report Team
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
e-mail: efareport@unesco.org
Tel.: +33 1 45 68 21 28
Fax: +33 1 45 68 56 27
www.efareport.unesco.org

Previous EFA Global Monitoring Reports

- 2007. Strong foundations – Early childhood care and education
- 2006. Literacy for life
- 2005. Education for All – The quality imperative
- 2003/4. Gender and Education for All – The leap to equality
- 2002. Education for All – Is the world on track?

Published in 2007 by the United Nations Educational,
Scientific and Cultural Organization
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
Graphic design by Sylvaine Baeyens
Layout: Sylvaine Baeyens
Maps: Hélène Borel
Printed by UNESCO

   UNESCO 2007
Printed in Paris
ED-2007/WS/55

序 文

7年前、164カ国の政府機関とパートナー機関が一堂に会し、2015年までに子どもや青年、成人に対する教育機会を飛躍的に拡大させることを約束した。

セネガルのダカールで開催された「世界教育フォーラム」の参加者は、基本的人権に基づいた、すべての年齢層に対する教育の重要性を断言し、社会で最も貧しく、脆弱で、不利な立場に置かれた集団への特別な配慮の必要性を強調する、包括的な教育ビジョンを承認した。

このEFAグローバルモニタリングレポート第6号は、これらの約束がどの程度果たされているのかを評価するものである。共通の目標の下に結集すれば、各国は、一人ひとりの人生をエンパワーメントするために動くのだという“ダカール効果”は明白である。部分的には、授業料の廃止により、2000年に比べて学校に行く子どもの数が増え、ダカールで設定された目標に最も遠い地域においても、就学者の最も急激な増加が見られた。多くの政府は最貧層へ届く、また女子教育を促進するための目標を絞った戦略を導入した。児童の学習到達度を測る国家レベルの調査がますます多く実施されるようになり、それが教育の質的改善を測る指標ともなっている。近年の援助の減少は憂慮すべきであるが、基礎教育支援は2000年以降急増している。

しかしながら、教育システムが拡大していくにつれ、より複雑で具体的な課題に直面するようになってきている。教育システムは、すべての子どもから成人に、その社会経済的背景にかかわらず良質な教育へのアクセスを保障するために、ますます多くの多様な教育対象と向き合わなければならなくなっている。急激な都市化やHIV/AIDSの流行、知識社会の要請といった、現代が抱える課題に取り組まなければならない。これらの課題がうまく達成されなければ、基礎教育の普遍化という我々の約束は果たされずに終わるだろう。

我々は正しい方向へ向かっている。しかし、幼児期から成人までの教育が各国で優先事項となること、政府や市民社会、民間部門が創造的なパートナーシップを築くこと、ダイナミックな協調と国際社会からの支援を得ること、これらのことを一貫して実現させていくには、向こう数年間にわたる、確固たる政治的意思が必要である。7,200万の学校へ行っていない子どもたちのために、基礎的な識字能力を持たない5人に1人の成人のために、そして必要不可欠な知識やスキルを得ることなく学校を退学するたくさんの児童のために、迅速な対応が必要である。

EFAグローバルモニタリングレポートは、各国の経験の比較や特定の政策がもたらすプラスの効果の理解に役立つため、また政治的ビジョンやコミットメントがあれば、物事は前進するのだということを知るための、信頼できる資料として提供されている。すべての開発と教育関係者に、この資料を持続的で勇気ある行動を促すための指針として、また、刺激としてこのレポートを活用していただきたい。我々に失敗は許されないのだから。



松浦 晃一郎

『EFA グローバルモニタリングレポート 2008』の要点

2000年以降の主な発展

- 初等教育就学者数は、1999年から2005年の間に世界で6億4,700万人から6億8,800万人に増え、サハラ以南アフリカでは36%、南・西アジアでは22%増加している。その結果、学校へ行っていない子どもたちの数は減少している。特に2002年以降は著しいペースで減少している。
- ブルキナファソやエチオピア、インド、モザンビーク、タンザニア、イエメン、ザンビアといった国々においては、初等教育普遍化とジェンダー格差解消に向けて急速な進展を見せている。これらの事例は、国家の政治的意思と国際支援が組み合わせられることで大きな進展がもたらされることを示唆している。
- 2000年以降に14カ国で小学校の授業料が撤廃されたにもかかわらず、何百万の子どもや青年にとって、学費が主な障害であることに変わりはない。
- ジェンダー格差解消のゴールは達成されていない。2005年に初中等教育においてジェンダー格差を解消したと報告したのは約3分の1の国にすぎないし、1999年以降だけを見ればそれを達成したのは3カ国しかない（ただし、当該期間内に初等教育においては17カ国が、中等教育においては19カ国がジェンダー格差解消を達成している）。
- 増大する国際的、地域的、国家的学力調査によれば、学習成果は低く、格差が存在すると報告されている。それは、質の低い教育がいかにEFAの達成を阻んでいるかを示している。
- 幼児教育や青年や成人への識字教育、技術向上プログラムは、初等教育の完全普及やジェンダー平等の達成に直接貢献するものである。にもかかわらず、政府やドナーは、これらのプログラムよりもフォーマルな初等教育のほうを優先させている。
- 非識字は、国政からは最小限の注目を浴びるのみで、国際的にはあまり盛り上がりを見せてはいない。その結果、依然として5人に1人の成人（4人に1人の女性）が社会の隅に追いやられたままである。
- 低所得国に対する基礎教育支援は2000年から2004年の間に2倍になったが、2005年には大幅に減少した。

EFAの6つのゴールはどこまで達成できたか

- EFA開発指標によると、129カ国中51カ国は、EFAの6つのゴールのうち数量的に表現しやすい4つのゴール（初等教育の完全普及、成人識字率の向上、ジェンダー格差の解消、教育の質の向上）を達成したか達成間近であり、53カ国はその途上の中間点にあり、25カ国は全体的に達成からはほど遠いことを示している。教育開発レベルが非常に低い紛争国や紛争終結国を含めた、脆弱国家のデータが入手されれば、最低層はさらに拡大するだろう。

1. 乳幼児のケアおよび教育(ECCE)

- 子どもの死亡率は低下したが、大多数の国は、3歳未満の子どもに対するケアと教育を提供する政策手段をとっていない。
- 3歳以上の子どもに対する就学前教育の提供は改善されたが、サハラ以南アフリカやアラブ諸国では依然として不足している。
- 一般的にいえば、乳幼児のケアおよび教育のプログラムは、健康や栄養、認知発達の分野で最も支援を必要とする最貧層や最も不利な立場にある子どもには届いていない。

2. 初等教育の完全普及

- 2000年当時、義務教育の法的規定を持たなかった23カ国がその後法律を定め、203の国と地域の95%において、義務教育法が存在する。
- 世界の純就学率は1999年から2005年の間に83%から87%に上昇しており、これは1991年から99年の時のペースよりも早い。純就学率の上昇はサハラ以南アフリカ（23%）と南・西アジア（11%）で最も急速であった。
- 学校に行っていない子どもたちの数は、1999年から2005年の間に2,400万人減少し、7,200万人になった。学校に行かない子どもたちの37%を、35の脆弱国家が占めている。
- 全般的には就学率が向上しているが、地域や州の間で、また、都市と農村との間で就学における国内格差が残存する。貧困層や先住民族、障がいがある子どもは、スラムで生活する子どもたちと同様、構造的に不利な立場に置かれている。
- 最近の傾向から見て、初等教育の完全普及に達していない86カ国のうち、58カ国は2015年までにそれを達成できないであろう。

3. 青年や成人のための教育

- ノンフォーマル教育プログラムは、安定した供給を行うために国家的枠組みをつくった国もいくつかあるものの、公的な財政支出という点では依然として軽視されている。
- それにもかかわらず、世帯調査によれば、いくつかの最貧国では、ノンフォーマル教育が最貧国で恵まれない立場にある多くの青年や成人が学習するための、重要な手段であることが明らかになっている。

4. 成人識字

- 従来からの手法によって測ると、世界の7億7,400万人の成人は基本的な識字能力を持たない。そのうち約64%が女性であり、その割合は1990年代初頭から実質的に変わっていない。直接的な識字能力調査を行えば、全世界で推定されている読み書きの権利を否定された成人の数は、著しく増加することになるだろう。
- 大多数の国では、過去10年間の成人非識字者の絶対数の減少にほとんど進展が見られない。ただし、注目すべき例外として中国を挙げることができる。
- 途上国の成人識字率は、1985年から1994年には68%であったが、1995年から2004年には77%に上昇している。

- 「識字の完全普及」からはほど遠い国は101カ国。そのうち72カ国は、2015年までの成人非識字率半減というEFA目標が達成できないだろう。

5. ジェンダー

- 2005年までに初等中等教育におけるジェンダー格差解消を実現したのは、データのある国では59カ国にすぎない。データのある国のうち75%が初等教育におけるジェンダー格差を解消、もしくは、ほぼ解消している（1999年に比べると17カ国増加している）。また、中等教育では47%の国がジェンダー格差の解消を達成、または、ほぼ達成している（1999年から19カ国増加している）。
- 中等教育における男子の参加の低さや、学業達成度の低さへの懸念が高まっている。
- 2005年に初中等段階でのジェンダー格差解消を達成できなかった113カ国のうち、2015年までに達成できそうなのは18カ国にすぎない。
- ジェンダー平等は、依然として達成困難と思われる：性的暴力や、安全でない学校環境、不衛生な環境などが、とりわけ女子の自尊感情や参加、就学の継続に悪影響を及ぼしている。また、教材やカリキュラム、教員の態度によって、社会におけるジェンダー役割に関するステレオタイプが強化され続けている。

6. 質

- 1999年から2004年にかけて、初等教育最終学年への到達率は、データのある国のほとんどで改善されているが、サハラ以南アフリカ（中央値は63%）と南・西アジア（79%）では依然として低い。
- 国語と算数において学習到達度が比較的低く、格差が存在するという特徴は多くの国に見られる。
- 多くの途上国や脆弱国家で、過剰な生徒数、教室の破損、教科書の不足、不十分な授業時間などの問題が見られる。
- サハラ以南アフリカと南・西アジアにおける教師1人当たり生徒数は、1999年以降は増加している。2015年までに初等教育の完全普及を達成するためには、世界中でさらに1,800万人の小学校教員が必要である。
- 多くの国の政府が、経費の節約と、必要とされる教員の急速な増加のために、契約教員を雇用している。しかしながら、契約教員が十分な訓練を受けておらず、勤務条件も整っていない場合、契約教員の雇用を続けることが将来、教育の質に悪影響を及ぼす可能性がある。

EFAの財政的側面

国家支出

- 1999年から2005年にかけて、北アメリカと西ヨーロッパ以外の地域におけるGNPに対する公教育費の比率は50カ国で増加しており、34カ国で減少している。
- 公教育支出は、EFAの目標達成から最も遠い地域であるサハラ以南アフリカと南・西アジアで、年間5%以上増加している。
- 2005年の就学率は80%に達していないものの、初等教育の完全普及に向け著しい進展がある国々では、GNPに対する公教育費の比率が平均で3.4%（1999年）から4.2%（2005年）に上昇している。初等教育の完全普及に向けた進展の遅い国では、GNPに対する公教育費の比率が低下している。

基礎教育支援

- 約束額で見ると、基礎教育への支援は2000年の27億ドルから2004年には51億ドルに増加した。しかし、2005年には37億ドルに減少している。
- 援助は特に低所得国に向けられており、これらの国では2004年、2005年の年平均で31億ドルの援助を受けている。最近の傾向から見て、仮にすべての公約が果たされるならば、基礎教育に対する二国間援助は2010年には年間50億ドルに達するものと見込まれている。ただし、これに多国間援助を加えたとしても、EFA目標達成に必要な年間110億ドルは大きく下回る。
- 教育援助は、いまだに最も必要としている国に向けられていない。また、幼児教育と識字教育プログラムに割り当てられるのはほんのわずかだ。

政策の最優先事項

- 十分な予算措置を得たうえで、6つのEFAゴールすべてに関連する普遍的な対策とターゲットを絞った対策を組み合わせることにより、参加、公平および質の向上は同時に推進することができる。
- 教育政策は、就学促進と識字、質、能力開発、財政に焦点を当てるべきである。
- 加えて、EFAに向けた国際支援の構造をより効果的なものにするべきである。

政府は何をすべきか

就学促進に向けた対策

- 保健や栄養指導、教育的要素を含んだ乳幼児保育を、最も不利な境遇にある子どもたちに特に配慮しながら提供することを保証する。
- 授業料を廃止し、新入生に対応できるように、学校での十分な場所と教員を提供する。
- 奨学金、現金や現物支給などの経済的な支援を貧困家庭の子どもたちに対して行う。
- 児童労働の需要をなくす手段を講じるとともに、労働に従事している子どもや青年に対し、柔軟な就学形態を認めること、ノンフォーマルのエクイバレンシー課程（訳注：既存の学校教育に相当する代替的の学校外教育プログラムのこと）を利用できるような方策をとる。
- 障がいがある子どもや、先住民の子ども、その他、不利な立場にある集団出身の子どもに対して学校を開いていくような、インクルーシヴ政策を促進する。
- 女子の就学率が低い国において女性教員を増やすことや、適切な衛生設備を備えた学校を家の近くに建設することで、ジェンダー格差の解消に取り組む。
- 青年や成人に対して、十分な人員配置と財政支援を伴う、あらゆる形態のメディアを利用した識字教育や技術訓練プログラムを、大胆に拡大していくことを最優先事項とする。
- 読書を推進するようなメディア・出版政策を確立する。

質の向上のための対策

- 新卒者を教職に引き付けるために報酬を活用する。十分な教員訓練を与え、職業能力を向上させる。
- 十分な授業時間の確保、教科書開発と教科書配布のための政策を保証する。
- 安全で衛生的な学習環境をつくる。
- 教員訓練、カリキュラム、教科書の内容を通し、ジェンダー平等を促進する。
- 幼児期と初等教育の初めの何年かにおいて、母語を教授言語とする授業が重要であることを認識する。
- 質の良い教育へのアクセスを増加させるため、政府と非政府部門の建設的な協力を促進する。

財政と能力向上のための対策

- 最も恵まれず、最も周辺に追いやられている人々を就学させることは多くの場合、1人当たりのコストを増大させるということに注意を払いつつ、公的支出を維持、もしくは必要に応じて増加させる。
- 幼児教育、識字教育、教育の質に対する支出を増加させる。特に、教員訓練や職業能力の向上への支出を増やす。
- 政府のすべてのレベルにおけるマネジメント能力を強化する。
- すべての関連省庁やNGOとの間で、幼児教育と成人識字教育プログラムについて調整を行う。
- EFA政策の形成、実施、モニタリングに市民社会が正式に参加する。
- 教育システムにおけるデータ収集・分析・活用の能力向上に対して投資を行う。

市民社会は何をすべきか

- 市民がEFAを提唱し、政府や国際社会の責任を問うことができるような、市民社会組織をさらに強化する。
- 各国政府とともに、教育政策の開発、実施、モニタリングに関与する。
- 教育政策分析や教育財政に関する研修を奨励する。

ドナーと国際機関は何をすべきか

- 2010年までに必要とされる年間110億ドルの外部資金を確保するため、基礎教育への支援を急速に増額する。
- 二国間援助における基礎教育の割合を、最低でも10%に増加させる。
- より多くの援助資金を効果的に活用できるよう、行政能力を向上させる。
- 以下にあげるような援助を保証する：

脆弱国家やサハラ以南アフリカなどの、最も必要とされている国にまで支援が行き渡るよう、援助のターゲットをもっと絞ること。

幼児教育や青年・成人の識字教育や技術訓練、政策立案や実施、モニタリングに関する能力開発などを含む、もっと包括的な支援をすること。

中等後教育ではなく、EFAにもっと焦点を当てること。

長期的な国家教育計画を支援するために、援助をもっと予測可能なものとする。

政府のプログラムや優先順位にもっと適合させた援助にすること。

第1章 すべての人に教育を(EFA)の妥当性は持続している

このEFAグローバルモニタリングレポート第6号は、2015年までにすべての子ども、青年や成人に対する学習機会の拡大・改善を目指す野心的な国際運動の中間評価という性格を持っている。

2000年4月、ダカールにおいて、164カ国の政府およびドナー機関は、EFAの6つのゴール（乳幼児のケアおよび教育の拡大、初等教育普遍化の達成、青年と成人のための学習機会の提供、識字の拡大、教育におけるジェンダーの格差解消と平等、教育の質向上）を達成するための行動枠組みを採択した。

各国政府は、EFAの公約に従って、その後の行動を取ってきただろうか。どの地域・国が最も成果を挙げただろうか。どの地域・国が、最も困難な課題を抱えているだろうか。どの政策イニシアチブが、特に最も不利な立場に置かれた集団、地域において、教育のアクセスを向上させ、教育の質を改善しているだろうか。国際社会は、適切な支援を提供してきただろうか。

EFAの課題は、適切な政治意思と資源があれば、公共政策は教育システムを急激に変革させることができるという信念によっている。グローバルな課題の優先順位が、気候変動や公衆衛生というイシューに取って代わられるというリスクがあるものの、2000年以降の重要なグローバルな潮流から見ると、開発のためのダカールの課題は依然として高い妥当性を見せている。

教育に影響を及ぼす世界的潮流

人口増加と都市化

新生児の5人のうち4人は、途上国で生まれている。15歳以下の人口は、最貧国の全人口の42%を占める。初等および中等教育の普遍化に最もほど遠い国々の多くは、今後数十年の間、就学者数の増加の圧力に直面する。

2008年までに、世界人口の半数以上（約33億人）は、都市部に居住し、そのうち3分の1近くが都市のスラムに住むだろう。新しい都市居住者の半分近くは、農村から都市への移住者である。このような移住者とスラム居住者の子どもたちが通う都市部の学校を建設することは、迅速かつ早急な対応が必要な政策課題となっている。

保健

HIV/AIDS、結核およびマラリアは、特にサハラ以南アフリカに患者が多いが、世界中で毎年約600万人の死因になっている。これらは教育システムを破壊するほ

どのインパクトを及ぼしている。女性はよりいっそう、HIV/AIDSによる被害を受けている。18歳以下のエイズ孤児の数は、2010年には2,500万人を超えると予想されている。HIV/AIDSによる教員の欠勤、死亡は一方で、教育の提供やその質に直接影響する。学校での保健や栄養面への介入は、学校への出席や学習につながるため、初等教育の完全普及に向けてきわめて重要である。

経済成長と増大する不平等

2000年から2005年間の経済成長は、サハラ以南アフリカ（1人当たりのGDPが年間平均1.9%増加）、南アジア（同4.3%増加）で増加し、太平洋諸国・東アジア（同7.2%増加）で依然として高い。1990年から2004年の間に、最貧層人口（1日当たりの所得が1ドル以下）は2億6,000万人減少し、この半分以上の減少は、1999年以降に生じた。しかしながら、絶対貧困の削減は、しばしば不平等の拡大を伴う。サハラ以南アフリカとラテンアメリカは最も経済的不平等レベルの高い開発途上地域であるが、1990年以降、アジアおよび南東ヨーロッパの移行国にかけて、格差は拡大してきた。貧困、不利な立場に置かれた子どもたちをターゲットとした教育政策が導入されなければ、既存の社会的な不平等は、教育の質の悪さと分化した学校システムによって、さらに悪化するかもしれない。教育達成度は、引き続き、生徒の社会背景によって大きく異なる。

知識経済の台頭

2006年までに、サービス産業は、サハラ以南アフリカと南・西アジアを除いて、全地域で最大の雇用セクターとなった。さらなる知識集約型世界経済が広まり、より技術力のある労働力が必要とされている。問題解決力および論理的思考能力を促進する質の高い初等教育と中等教育システムの発展は、成長の基盤である。

紛争と脆弱国家

世界の武力対立は減少しており、いくつかの調査は、より多くの国々で自由が拡大していることを示している。一方、市民社会グループは国際的にも強固となり、増加している。不十分な制度、経済的困難、そして場合によっては、社会・民族対立といったことによって特徴付けられる脆弱国家が、EFAの課題の重要なプライオリティとして現れてきている。OECD開発援助委員会によって脆弱であると位置付けられた35カ国に、5億人以上の人々が住んでいるといわれている。

援助増額への努力

2国間ドナーによる政府開発援助（ODA）は、1999年から2005年の間に、年間9%増加してきた。しかしながら、暫定値によれば、ODA総額は、2006年に5.1%減少した。ODA総額における低所得国向けの割合は、

EFAの課題は、適切な政治的な意思と資源があれば、公共政策は教育システムを急激に変革させることができるという信念によっている。

5億人以上の人々が、脆弱であると位置づけられた35カ国に住んでいる。

1999年から2004年の間に増加したが、2004年から2005年の間には、イラクが大きな支援を受けたため、中所得国が最も利益を受けた。2005年のグレンイーグル・サミットにおいて、G8各国は、アフリカ向けの250億ドルを含めて、2010年までに全途上国向けにODAを500億円増加すると発表した。債務削減と人道支援を除けば、アフリカ向け支援は2004年以降ほとんど増加しておらず、援助国がアフリカへの支援を拡大する必要があることは明らかである。

教育と開発に関する研究動向

最近の研究によって、教育システムを拡大することの開発面での利益が明らかとなっているが、不平等をなくし、学習を改善するための補償的な政策が必要であることも指摘している。

- 認知脳神経学は、乳幼児期が認知能力の習得にとって重要な時期であることを示している。このような発見は、特にECCE（乳幼児のケアおよび教育）プログラムを通じた、幼い子どもたちへの適切な刺激の必要を強調している。
- 栄養および衛生面に介入するのに、学校は適切な環境である。
- 開発経済学者は、親の教育と識字が、より健康な生



活、多産の減少、病弱でない子どもたちを育てることに結びつくことを明らかにしてきた。

- 教育の拡大は、必ずしも不平等の縮小につながるわけではない。民族的、文化的マイノリティーの子どもたちは、一般的に、学校の創設・拡大の利益を最も受けにくい立場にいる。
- 数学と国語の試験結果に基づいた最近の研究は、教育の質は、就学年数よりも、経済成長により大きなインパクトを有する可能性があることを示している。

教育を受ける権利の支援

1948年の「世界人権宣言」とそれに続く条約は、教育を受ける権利を確立し、これらの条約を批准した国に対して、法としての効力を有する。最も広く批准された条約である「子どもの権利条約」は、無償かつ義務による初等教育の権利を再確認し、子どもの健康と成長を強調する。国際条約の批准は、国がこれらの法を国内法に反映させ、この国内法を施行することを意味する。しかしながら、最近の報告を発表した173カ国中、その5分の1に当たる38カ国は、各国の憲法に小学校教育の無償・義務制に関する法規定を有していない。北アメリカと西ヨーロッパの国を除けば、3カ国に1カ

国もの国が憲法に小学校教育の無償・義務制を明記していない。いくつかの国では、財源を確保する法律を導入しており、ブラジルとインドネシアでは、国家歳入の一定の割合が、基礎教育のために確保されるよう憲法で規定されている。

国際的なEFAイニシアチブは、特定のターゲット（識字、女子、HIV/AIDS）と援助の質の向上に焦点を当ててきた。これらのイニシアチブを収束させていくことが、すべての領域での基礎教育のゴールを達成するために重要である。

このサマリー・レポートでは、6つのEFAゴールの進捗状況を分析し（第2章）、ダカール以降の国家教育政策イニシアチブ、とりわけ不利で脆弱なグループに対するものをレビューする（第3章）。そして、国内および国際的な教育財政を検討し（第4章）、EFA達成の展望と達成のための政策課題を指摘し、結びとしたい（第5章）。

1948年の「世界人権宣言」とそれに続く条約は、教育を受ける権利を確立し、これらの条約を批准した国に対して、法としての効力を有する。

数世代にわたるさまざまな年齢層の生徒が、一つの識字教室で学ぶ。中国で。



就学前教育の拡大と改善の達成状況は一樣ではなく、困難な状態にある子どもの就学前教育のアクセスは極めて限られている

初等教育就学者の少ない地域では2000年以降、就学者の急速な増加が見られる

教育の質の低さは世界的な問題であり、特に教育制度が急速に拡大している国で課題だ

2002年以降、学校へ行っていない子どもの数は急速に減少している

第2章 六つの目標：我々はどこまで達成しているのか？

初等教育の就学者数の増加にもかかわらず、地域間の教育格差は残っている

識字率は世界的にわずかしか改善していないが、中国での改善は顕著だ

ジェンダー格差は大きく悪化してはいないものの、中等教育および高等教育では依然としてジェンダー格差が顕著だ

教員の採用数は、初等教育就学者数の増加に追いついていない

2008年は、2000年から2015年にかけての中間年にあたるため、本章では2005年のデータをもとに6つのEFAゴールの達成状況の評価する。ダカールにおける「世界教育フォーラム」以降、世界は「すべての人に教育を」に向けてかなりの成果を挙げたが、その成果は一樣ではない。国内の教育格差が広がり、教育の質の低さが重大な懸念事項になっている。

ゴール1. 乳幼児のケアおよび教育：地域間で大きな格差が見られる。

特に傷つきやすく、不利な状況にある子どもたちに対して、包括的な乳幼児のケアおよび教育を拡大し、その質を改善する

よく計画されたECCEプログラムは、最も不利な状況にある子どもたちに対して、特に有効である（注1）。包括的なECCEプログラムは、子どもの健康や栄養状態を保ち、知的発達を促し、小学校へ入学し、通学し続けるための準備になる。ECCEプログラムへの投資は、特に貧しい家庭の子どもたちの不利な状況や不平等を是正し、高い経済効果を生む。

1995年以降、世界的に5歳未満の子どもの死亡率は、新生児1,000人のうち92人から78人に低下しているものの、サハラ以南アフリカでは依然として高い水準に留まっている。2005年には、約1,000万人の5歳未満の子どもたちが死亡したが、その大半は途上国の子ども

たちであった。死亡した子どもたちの大半は、基礎的な保健サービスや栄養プログラムを提供していれば救うことができたと思われる。途上国の5歳未満の子どもの4人に1人が、栄養不足または栄養失調の状態にある。栄養不足または栄養失調により子どもは病気にかかりやすくなり、また、就学しにくくなるとともに中途退学しやすくなるなど、教育に直接的な影響を与える。

栄養および健康状態の改善ならびに知的発達を促すECCEプログラムが3歳未満の子どもに提供されれば、子どもに良い影響を与える。しかしながら、世界の53%の国しか、3歳未満の子どもを対象とした公的なECCEプログラムを有していない。3歳未満の子どもを対象とするECCEプログラムは、北アメリカ、西ヨーロッパ、中央アジア、ラテンアメリカ・カリブ海地域で最も普及している。ECCEプログラムの普及は、多くの女性が労働市場に参入したことを一部反映している。上記以外の地域の国々の政府は、家庭や私立の教育機関がECCEを行うものと考えている。その結果、それらの国ではECCEプログラムに対して予算措置、調整および監督する国家的枠組みがほとんど存在しない。

就学前教育の発展は均等ではない

政府は、3歳から小学校就学年齢までの子どもに、就学前教育を提供することに積極的だ。世界で幼稚園に就学している子どもの数は、1999年から2005年の間に、2,000万人から1億3,200万人に増加した。幼稚園に就学している子どもの数は、南・西アジアでは67%、サハラ以南アフリカでは61%に増加したのに対して、東アジアでは、主に中国の学齢期の子ども数の減少に伴って減少した。就学前教育を受ける子どもの割合も増加しており、世界の粗就学率は1999年に33%であった

栄養および健康状態の改善ならびに知的発達を促すプログラムが、3歳以下の子どもに提供されれば、子どもに良い影響を与える。

（注1）詳細は『EFAグローバルモニタリングレポート2007：Strong Foundations：early childhood care and education』を参照。

概要

EFA グローバルモニタリングレポート 2008

が、2005年には40%となった(図2.1参照)。サハラ以南アフリカの14%から、カリブ海地域の83%まで、地域によって粗就学率は大きく異なる。太平洋諸国や南・西アジアはそれぞれ15%と最も大きな増加を記録したのに続き、カリブ海地域は12%、中・東ヨーロッパは10%の増加を記録している。これらの地域における粗就学率の伸びは、1990年代以降確実に回復している。先進国、移行国、ラテンアメリカ・カリブ海地域および太平洋諸国において、就学前教育を受ける子どもの割合は最も高い。

図2.1 就学前教育粗就学率(地域別の加重平均、1999年および2005年)

地域	1999 (%)	2005 (%)
全世界	30	40
途上国	25	35
移行国	45	55
先進国	70	75
サハラ以南アフリカ	14	40
アラブ諸国	11.6	23.2
中央アジア	20	29.4
南・西アジア	15	24.5
東アジア	40	49.4
中・東ヨーロッパ	50	60
ラテンアメリカ	60	70
太平洋諸国	15	29.5
北アメリカおよび西ヨーロッパ	75	80
カリブ海地域	70	83

出典:『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章参照

就学前教育を受ける子どもの割合が30%未満しかない国は50カ国に達するが、そのうち、サハラ以南アフリカおよびアラブ諸国がほぼ4分の3を占める。しかし、ブルンジ、コンゴ共和国、エリトリア、マダガスカル、セネガルでは就学前教育粗就学率が、たいへん低い率からではあるが2倍から3倍になるなど、サハラ以南アフリカやアラブ諸国の一部は急速な変化を見せている。セネガルやコンゴ共和国のように幼稚園の施設数が2倍以上に増加した国もあれば、ガーナのように政府が幼稚園無償制を導入したり、エリトリアのように政府が新たな保育施設の開設を支援している国もある。

より貧しく、かつ地方部に住む子どもに対して、ECCEプログラムは最も効果があるにもかかわらず、かれらがそれに最もアクセスできていない。その一方で、就学前教育におけるジェンダー格差は他の教育段階よりも小さい。その理由は、幼稚園に就学している子どもの家庭が一般的に裕福なためと考えられる。ジェンダー平等指数は、2005年にすべての地域においてほぼ

0.90に近い数字かそれ以上であった。女子に対する不平等はチャドやモロッコ等の一部の国に見られ、男子に対する不平等も同様に一部の国に見られる。

幼稚園教員は不足している

子どもと保育者・教師とのかかわり合いは、ECCEプログラムの質に最も大きな影響を与える。教員への十分な訓練とクラスを比較的小規模に保つことは、子どもが受ける恩恵を最大化するためには特に重要だ。2005年には世界平均で、幼稚園教員1人当たりの子ども数は22人の割合であり、1999年に比べてやや高まった。教師1人当たりの子ども数は、統計資料のある121カ国のうち4割で増加した。南・西アジアやサハラ以南アフリカでは急激な増加を記録しており、南・西アジアでは教師1人当たりの子ども数は40人に達している。訓練を受けた教師1人当たりの子ども数は子どもが受ける教育の質を示す指標の一つだが、ガーナでは急激な幼稚園就学者の増加に適切に対処できていない状況を反映し、訓練を受けた教師1人当たりの子ども数は155人に達している。

ゴール2. 無償で良質な初等教育をすべての子どもに保障すること: 成果は挙がりつつあるものの、達成には程遠い

2015年までにすべての子どもたち、特に女子、困難な状況にある子どもや少数民族の子どもが無償で良質な初等教育にアクセスし、修了することを保障する。

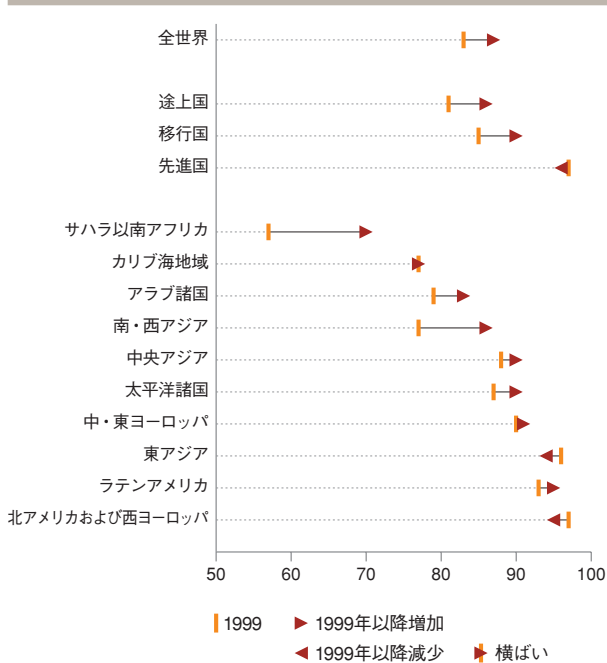
いくつかの国で、学費の廃止されたことなどにより、世界は初等教育の完全普及に向けて急速に成果を挙げつつある。小学校に入学する子どもたちの数は1995年から2005年の間に4%増加し、1億3,000万人から1億3,500万人となった。最も目覚ましい成果として、サハラ以南アフリカで40%増加、アラブ諸国で11.6%増加、西アジアで9.4%の増加を記録した。他地域では小学校に入学する児童は減少しているが、それは出生率低下を反映したものだ。

2015年までに初等教育の完全普及を達成するためには、該当する年齢グループの子どもたちは2009年までに全員が就学していなければならない。アクセスの面で遅れていた国で入学者数が増加しているのは、良い傾向だ。しかしながら、サハラ以南アフリカやアラブ諸国をはじめ一部の国では、次の10年間のうちに初等教育の完全普及を達成することは困難だ。

初等教育への就学は増えているものの、完全普及にはほど遠い(図2.2参照)。1999年の時点から6.4%増加し、2005年には全世界で6億8,800万人の子どもたちが小学校に就学していた。ダカールにおける「世界教育フォーラム」以降、サハラ以南アフリカにおける就学者数は2,900万人(36%)、南・西アジアでは3,500万人(22%)増加している一方、アラブ諸国では「世界教育フォーラム」以前と増加のペースはほとんど変わらない。次の10年間のうちに、小学校に就学すべき学齢人口はサハ

より貧しく、かつ地方部に住む子どもに対してECCEプログラムは最も効果があるにもかかわらず、かれらがそれに最もアクセスできていない。

図2.2 初等教育の純就学率（地域別の加重平均、1999年および2005年）



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート」第2章参照

ラ以南アフリカで22%、アラブ諸国で13%増加すると予測されており、人口増加は教育システムを圧迫し続けると考えられる。その他の多くの地域では、学齢人口の減少に伴い、就学者数は横ばいまたは減少している。

アラブ諸国、中央アジアおよび南・西アジアでは、純就学率の平均は90%以下であり、ジブチでは33%、パキスタンでは68%だ。サハラ以南アフリカでは状況は最も深刻であり、6割の国の純就学率は80%以下であり、3分の1以上の国が70%以下だ。1999年または2005年に純就学率が95%以下であった国の大半においては、1999年から2005年の間に純就学率は増加しており、一部の国では「世界教育フォーラム」以降、進展は加速化している。純就学率の増加は、初等教育の無償化等、最も困難な状況にある子どもの就学促進を目的とした教育政策によるものと考えられる。1999年の時点で、純就学率が最低水準にあった国々でも改善が見られる。

機会の格差：教育の不平等

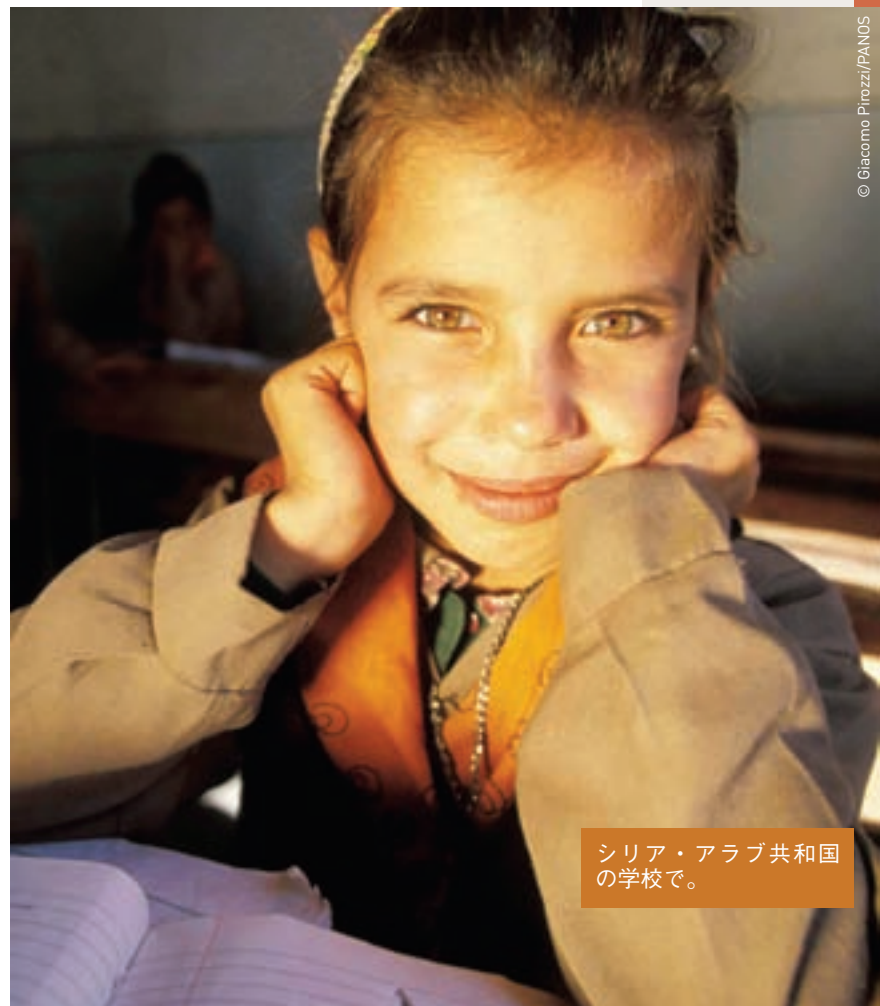
ダカール行動枠組み以来、就学者数の増加は地域、県、州などの行政区によって大きな格差が見られるのが普通だ。例えば、ネパールにおいて、西部および極西部地域の純就学率は高く（95%以上）、その一方、東部および中央部にある地域では、純就学率は60%以下である。ギニアでは、首都であるコナクリ地区では、ほとんどすべての子どもが学校に通っているが、辺地では純就学率は50%以下だ。

教育システムが拡大するにつれて、一国の中で教育

格差は解消していくのだろうか。答えは否である。純就学率の上昇と地域間格差の間には明確な関連性は存在しない。純就学率が上昇するにつれて地域間格差が縮小した国として、ブラジル、ブルキナファソ、カンボジア、インドネシア、マリ、モロッコ、モザンビーク、ニジェール、タンザニアなどが挙げられる。しかし、バングラデシュ、ベナン、エチオピア、ガンビア、ギニア、インド、ケニア、モーリタニア、ザンビアにおいては、地域間の格差が広がりつつある。同じ純就学率の水準でも、エチオピアやナイジェリアのように教育格差が大きい国もあれば、ガーナのように教育格差が小さい国もあり、実態は多様である。

地方や遠く離れたコミュニティの家庭は、質の伴った基礎教育へのアクセスが限られているため、ますます貧しくなり、また社会の主流から取り残されていく傾向にある。40カ国の世帯調査データは、そのうち32カ国では、都市での純出席率は農村よりも高いことを示している。しかし、都市の優位性は、すべての子どもたち、特に都市のスラムで育った子どもたちには、その恩恵が行き渡っていない。ブラジル、グアテマラ、タンザニア、ザンビア、ジンバブエを含む複数の国々では、スラムの就学者数は減少傾向にある。

サハラ以南アフリカの国々で行われた世帯調査によると、都市や地方に関係なく、貧しい世帯が、出席率の低下に苦しんでいる。



シリア・アラブ共和国の学校で。

人口増加はこれから10年間にわたり、教育システムを圧迫し続けるだろう。

就学者増加という世界的な傾向が生じつつある。その傾向の大半は人口の多い一部の国の動向次第である。

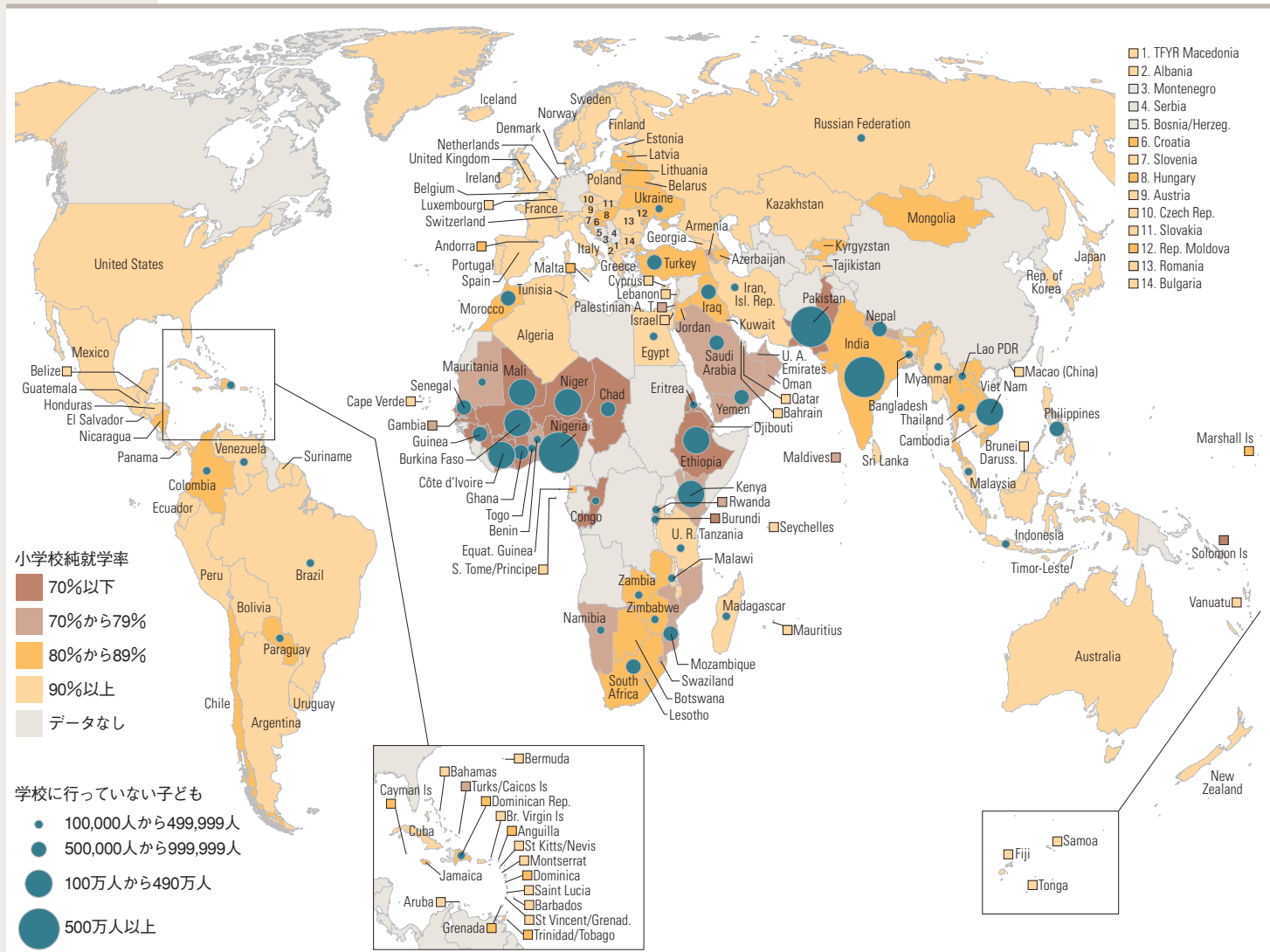
学校へ行っていない子どもたちの数の著しい減少

約7,200万人の小学校就学年齢に達している子どもたちは2005年の時点で、小学校にも中学校にも通っていない。この数字は、1999年には9,600万人だったことを考えれば、著しい減少といえる。この低下は南・西アジア（3,100万人から1,700万人）とサハラ以南アフリカ（4,200万人から3,300万人）で見られる。それにもかかわらず、これら2地域において、すべての学校へ行っていない子どもたちは、それぞれ24%と45%となっている。この減少は特に2002年以降急速化している（1999年と2002年の間の520万人に比べ、1920万人となっている）。人口増加に直面している状況において、この明るい傾向は小学校へのアクセスと参加が世界的に増加しつつあることを意味している。

就学者増加という世界的な傾向が生じつつある。その傾向の大半は、人口の多い一部の国の動向によって左右されている。インド、ナイジェリアそしてパキスタンだけで世界中で学校へ行っていない子どもの27%を抱えている。100万人以上の学校へ行っていない子どもたちを抱える他の7カ国（ブルキナファソ、コートジボワール、エチオピア、ケニア、マリ、ニジェール、ベトナム）を含めると、その割合は40%にも達する。脆弱国家とされる35カ国は、2005年に世界中の学校へ行っていない子どもたちの37%を抱えている。これらすべての子どもたちに小学校の教室を確保することは、非常に難しいであろう（地図2.1）。

学校へ行っていない子どもたちの16%はいったん学校に入っても、公的な卒業年齢に達する前に退学してしまう状況にある。さらに32%の子どもたちは、結果

地図2.1 純就学率（2005年）と関連して学校へ行っていない子どもたちの挑戦



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

この地図に表示・記載される国境線および国名は UNESCO による公式な承認を得たものではない。国連地図に基づいている。

として就学年齢を過ぎてから入学している。全体的に、貧しい家庭の出身だったり、地方に住んでいたたり、またはその子の母親が学校に通った経験がなかったりする場合は、学校に行かなくなる可能性が高い。女子の場合は学校に行かなくなる可能性がより高くなる。学校へ行かない子どもに占める女子の比率は1999年から2005年の間に、59%から57%へと若干減少した。女子はこの数字で見た場合、南・西アジア（66%）やアラブ諸国（60%）では最も不利な条件に置かれている。最後に、障がいがあることが、学校へ行けないことと強く結びついていることを述べる。7つの途上国における平均値では、ケーススタディーにより、障がいがある子どもは、障がいのない子どもに比べると、小学校に通う確率は半分になることが示されている。

小学校から次の段階へ

留年率が高いところでは、退学率も高い。サハラ以南アフリカでは、留年率が最も高く（平均15%）、これに南・西アジアとラテンアメリカ・カリブ海地域が続いている（それぞれ5%）。ほとんどの地域では、留年率は第1学年で最も高い数値を示しており（例：ネパール37%、ラオス34%、ブルンジ、コモロ、赤道ギニア、ガボンでは30%以上、ブラジル27%、グアテマラ24%）、それは特に最貧国・地域で明らかで、子どもたちがECCEプログラムにほとんど参加する機会がなく、準備なくして学校に入っていることが原因の一つになっている。それにもかかわらず、1999年と2005年の間に、3分の2の国々では両年のデータから留年率が低下している。自動進級を採用する国（例：エチオピア）があれば、その一方で新カリキュラムの導入により留年率が低下させている国もある（例：モザンビーク）。

小学校修了前に退学する子どもたちの存在が懸念材料となっている。2004年に入手できたデータがある約半数の国々では、第1学年に入った子どもたちのうち、最終学年にまで達したのは87%以下であり、これがいわゆる残存率といわれる尺度である。南・西アジアでは最終学年までの平均残存率は79%に落ち込み、この割合が一番低いのは、複数の国々で最終学年に達する子どもたちの数が半数以下の、サハラ以南アフリカ（63%）である。反対に良い数値のほうを見ると、平均値はアラブ諸国が94%、中央アジアが97%、中・東ヨーロッパと北アメリカ、西ヨーロッパでは98%以上である。

初等教育の最終学年に達する子どもの割合は1999年から2004年の間に、データ面ではほとんどの国々で改善している。いくつかの国では、就学者数は増加したが、第5学年に達する子どもの数は落ちており、これは子どもたちを初等教育のサイクルに留めながらも、教育のアクセスを拡大することの困難さを意味している。ブルネイ、ブルンジ、グレナダ、ネパール、ニジェール、パキスタン、セネガルでは20%以上の格差があり、最終学年に達するすべての子どもが修了するというわけでないのである。

中等教育とそれ以後

中等教育を見据えることは、EFAの進捗をモニタリングするために重要なことである。初等教育を修了する生徒が増加するにつれて、中等教育の需要が増えている。多くの政府が、初等および前期中等教育を義務教育へと拡大させることを重要な政策目標としている。世界の4カ国中3カ国で、前期中等教育相当水準を義務教育としている。ジェンダー格差解消の目標は、小・中学校における男女格差解消を保証することをも各国に要求している。

2005年に、世界中で約5億1,200万人の生徒が中学校に入学しており、これは1999年以降7,300万人（17%）の増加となっている。この成長はサハラ以南アフリカ（55%）、南・西アジアとアラブ諸国（それぞれ25%）、そして東アジア（21%）における増加が後押ししている。

世界的な中等教育への就学率は、1990年代初頭以降著しく増加した。平均的な中等教育の粗就学率は1991年の52%、1999年の60%、2005年の66%へと推移している。ラテンアメリカ、東アジアや太平洋諸国の3分の2またはそれ以上の中学校就学年齢の生徒が学校に通っている。それより低い平均値は、サハラ以南アフリカ（25%）、南・西アジア（53%）とアラブ諸国（66%）である。北アメリカと西ヨーロッパの多くの国々では、ほぼ中等教育の普及を達成しており、また比較的高い中等教育の純就学率が中・東ヨーロッパと中央アジアで見られる。

高等教育もさらにジェンダー平等目標の構成要素として、そして教員や行政官の重要な供給源としてEFA目標に関連している。2005年に、世界中で約1億3,800万人が高等教育に就学しており、これは1999年に比べ4,500万人増である。新たな高等教育機関の大多数は、途上国において設置されている（例：ブラジル、中国、インド、ナイジェリア）。しかし、この水準にアクセスできるのは、就学対象年齢集団のほんの一握りの人々に限定されている。世界の高等教育の粗就学率は2005年で24%であり、その参加には地域によってかなりばらつきがある。サハラ以南アフリカの5%や南・西アジアの11%から北アメリカと西ヨーロッパの70%まで幅広い。

ゴール3. 青年と成人の学習のニーズに応える

適切な学習や生活技能のプログラムを提供する平等な機会を通じて、すべての青年と成人の学習のニーズに応えることを保証する。

各国政府は青年と成人の学習のニーズに応えるため、主にフォーマルの中等・高等教育の拡大を進めてきた。しかし、人々はさまざまな技術・技能をインフォーマルな手段やノンフォーマルの場を通じても習得する。これらの学習活動は、公正さの観点から考えると、注目するに値する。なぜなら、これらは恵まれない青年・成人に届くものであり、子どもたちが学校へ行っ

初等教育の最終学年に達する子どもの割合は1999年から2004年の間に、データ面ではほとんどの国々で改善している。

ていなかったり、基礎的な能力を習得することなく学校を中退するというケースが多々あるからである。ノンフォーマル教育プログラムはとても多様で、複数の関係省庁や政府以外の組織機関によって管轄されることが多い。多くの国々では、NGOによって運営されている小規模の取り組みによってプログラムが提供されている。このようななか、ノンフォーマル教育における需要と供給の関係のモニタリングを改善することが、国家レベルで早急に必要となってきた。さまざまなタイプの学習活動が公教育システムの外で実施されている一方、どの程度まで供給が需要を満たしているかについては、あまり知られていない。

2008年のグローバルモニタリングレポートは、30カ国のノンフォーマル教育の取り組みから知見を得ている。世帯調査のデータによると、世界で最も貧しい国々の多くの青年や成人のための学習の主な手段は、ノンフォーマル教育であることが示されている。

大規模な識字プログラムは、しばしば、(健康や市民権などの) ライフスキルや、(所得向上や農業経営など) 生計の要素を含むものであり、特にアフガニスタン、エチオピア、ネパール、セネガルなどの貧しい国々では広く普及している。これらの国では、人々は海外からの多額の援助によって恩恵を受けている。(初等中等教育と等価となる) イクイバレンシー・プログラムや「セカンドチャンス・サービス」は、しばしば識字プログラムに結び付いており、青年への学習機会を提供する一般的な手段となっている(例: ブラジル、カンボジア、エジプト、インド、インドネシア、メキシコ、フィリピン、タイ、ベトナム)。中国、ガーナ、南アフリカやベトナムなどを含む他の国家プログラムでは、インフォーマルな経済活動のなかで役立つ技能の向上に焦点を当てている。また、ブラジル、ブルキナファソ、中国、エチオピア、インド、ネパール、フィリピン、タイでは、農村開発に注目したプログラムが農業省と共同で運営されている。

ノンフォーマル教育プログラムは、しばしばコミュニティ開発と関連を持っている。アジアの多くの国々では、コミュニティ学習センター(例えば、タイには8,000以上のコミュニティ学習センターが存在する)が幅広い範囲の体系的な学習活動を提供している。学習活動は現場のニーズをくみ取って決められ、識字、成人向け教育や技能訓練などを含んでいる。

ゴール4. 識字能力と識字のための環境: 必要不可欠ではあるが、いまだ達成は困難

2015年までに、特に女性の成人識字率を50%向上する。そして、すべての成人への基礎教育および生涯教育への平等な機会を提供する。

識字は基本的人権である。それは単にEFA達成のためだけではなく、より広い観点から見れば、貧困削減や社会参画を進めるための基盤でもある。しかし、世

界中の約7億7,400万人の成人が、いまだに最低限の識字能力を欠いており、その64%が女性であることがわかっている。さらにこの数字は、間接的な調査である人口調査や世帯調査から導きだされるもので、実際、最近のケニアでの調査で見られるように(Box 2.1)、直接的なテストから出された結果からは、さらに大きな課題が残されていることが示唆されている。

Box 2.1 : ケニアの国家成人識字調査

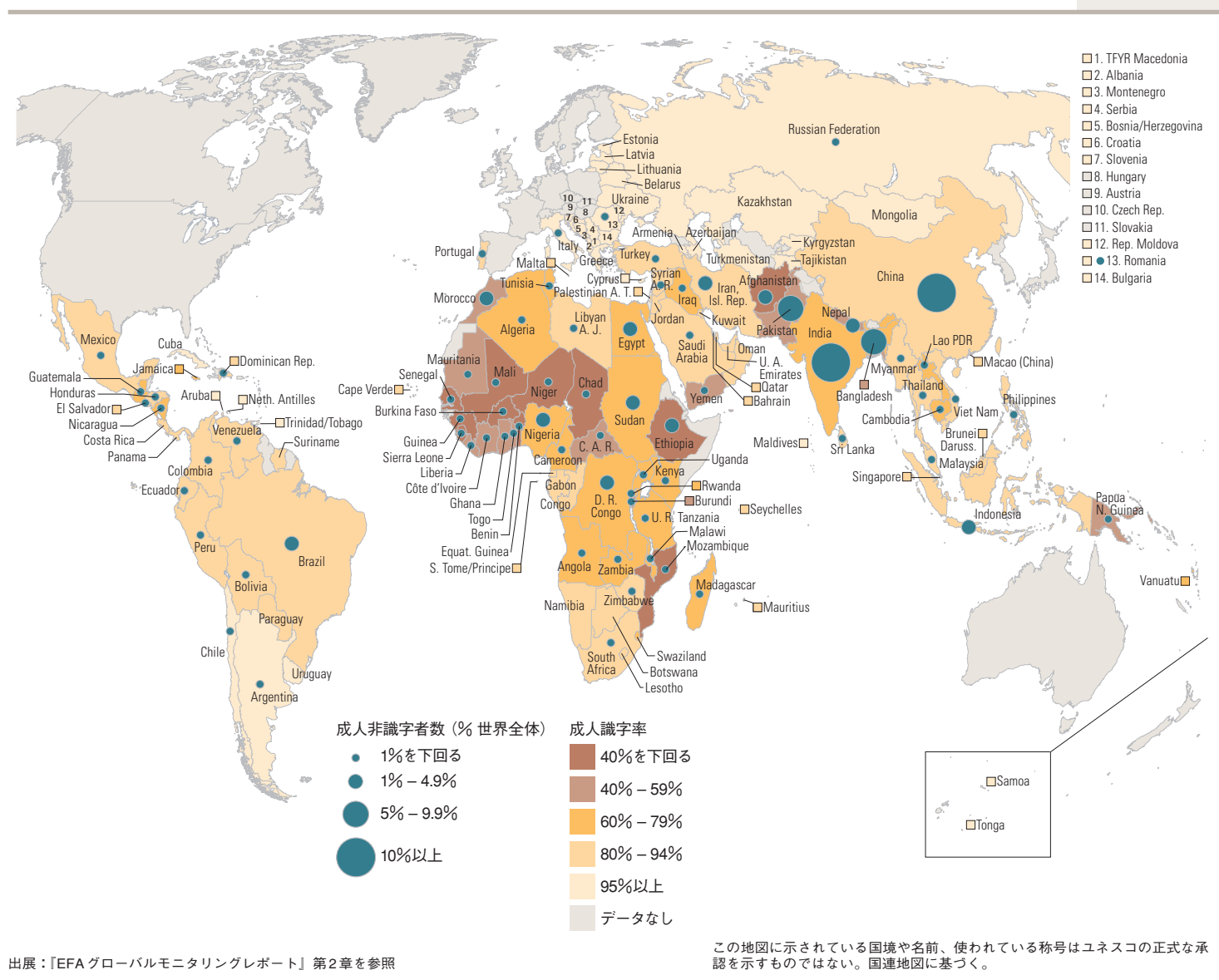
ケニアでは2006年、15,000世帯を対象とし、直接的なテスト形式を用いた全国レベルの成人識字能力調査が実施された。この調査によると、成人識字率は62%で、2000年に実施された複数指標クラスター調査(MICS)の74%という識字率(自己評価による識字能力)を大幅に下回る結果となった。識字能力および基礎的計算能力は地域、年齢、修了した教育レベルにより大きなばらつきがあり、特に、第4学年と第5学年の間に識字・計算能力のレベルにおける大きな分かれ目があることが示されている。第4学年以下の就学歴しかない者は識字率が20%以下であるのに対し、第5学年以上の就学歴を有する者の識字率は65%以上となっている。調査の回答者の多くが、識字教室に通っていないか、もしくは、学習センターへの距離や教師不足が原因で中退したと述べている。この種の直接的な識字調査によって、識字に関するデータの質の改善や、現在の識字プログラムの評価および適切な識字政策の策定に必要な正確な情報を、さらに提供することが可能となる。

1985年から1994年の間と、1995年から2004年の間とでは、世界の成人識字率は76%から82%に上昇している。この上昇は、特に途上国の上昇によるところが大きい(68%から77%)。アラブ諸国や、南・西アジアの国々が最も持続的な進歩を遂げており、それぞれ12%を上回る改善が見られる。しかし、成人の非識字者数は、前述の国々とサハラ以南アフリカの国々で、系統だっちは減少していない。その理由の一つとして、高い人口増加率が依然として続いていることが挙げられる。成人識字率は南・西アジア、サハラ以南のアフリカ地域の国々(それぞれ59%)とアラブ諸国とカリブ海地域(それぞれ約71%)で世界平均を下回る結果となっている。

全世界の4分の3以上の非識字者は、わずか15カ国に集中している。そのうち8カ国(バングラデシュ、ブラジル、中国、エジプト、インド、インドネシア、ナイジェリア、パキスタン)は、E9(世界で特に人口の多い9カ国)の国々である。これらの国々では、人口増加が続いていることにより、結果的に非識字者の絶対数が増加しているが(例: バングラデシュ、エチオピア、モロッコなど)、15カ国のほとんどの国では、1985年から1994年以來、成人識字率の改善が見られる。南・西アジアとサハラ以南アフリカのいくつかの国々では、引き続き成人識字率が50%以下に留まっている(地図2.2)。

世帯調査のデータによると、世界で最も貧しい国々の多くの若者や成人のための学習の主な手段は、ノンフォーマル教育であることが示されている。

地図2.2 成人識字率と成人非識字者数、1995 - 2004年



中国における成人非識字者数は急激に減少している。9,800万人もの非識字者が急減し、それは途上国全体の成人識字率の向上の大部分を占める形となっている。中国のこの実績は、初等教育就学・修了者数の継続的な増加、また、対象者を限定した識字プログラムの提供および識字のための環境の構築によるものである。識字のための環境とは、公的・私的な場で見られるもので、代表的なものとしては印刷物（新聞、書籍、ポスター）、放送メディア、情報通信技術（ICT）などを含んだ、識字能力の習得を促進し、その能力を使う機会を提供するような環境を指す。

青年の識字率（15～24歳の識字率）は、若い世代の公教育へのアクセスと参加の改善を反映し、すべての地域、特にアラブ諸国、東アジアで、なおも急速に向上している。ほとんどすべての地域で、識字率の向上は非識字者の減少と同時に実現している。サハラ以南

アフリカでは青年識字率が9%増加しているにもかかわらず、いまだ続く人口増加率の高さや修了率の低さから、500万人の青年非識字者の増加が見られる。

識字と平等

世界的に見ると、男性識字者100人に対して、女性識字者は89人である。1985年から1994年間の識字状況の改善にもかかわらず、南・西アジア（男性識字者100人に対し女性識字者は67人）、アラブ諸国（100対74）、サハラ以南アフリカ（100対76）に示されるように、ジェンダー格差がいまだに見られる。

全体としては、非識字率は最貧国でもっとも高い。そして、その関係は国家レベルだけでなく、家庭レベルまで下りても同様の傾向がある。さらに一般的に述べるなら、さまざまな社会・文化・政治的理由、すな

非識字率は最貧国でもっとも高い。そして、その関係は国家レベルだけでなく、家庭レベルまで下りても同様の傾向がある。

わち移住者や先住民族、障がいがある人々など、ある特定の集団に対する公教育や識字のプログラムへのアクセス・機会は、いまだ限られている状況である。

ゴール6. 教育の質: 子どもたちはどれぐらい学んでいるのか?

特に識字能力、基礎的計算能力、必要なライフスキルの面で、測定可能な学習成果が達成されるように、教育の質に関するあらゆる面を向上し、その良い状態を維持する。

質は教育の根幹だ。訓練を受けた教員、教材、授業時間、十分な学校施設などがなければ、子どもたちが基礎・基本を習得することは難しい。このレポートでは、学習成果、学習環境、そして教員の面から、教育の質について見ていく。

学習成果: おしなべて到達度は低い

国際調査や域内調査の結果を見ると、先進国・途上国双方における低学力の実態がよくわかる。例えば、PISA（注2）の2003年の読解力テストの結果によると、OECD諸国のいくつかの国では、15歳の子どもたちのうちの20%以上が、読解力が最低基準か、あるいはそれ以下であった。PIRLS（注3）の2001年の結果を見ると、アルゼンチン、コロンビア、イラン、クウェート、モロッコ、トルコなどを含む多くの国では、40%以上の小学校4年生で、読解力が最低基準か、あるいはそれ以下であった。また、どの調査結果でも、各国内で学習成果に格差が存在することが指摘されている。通常、経済社会状況（親の教育水準、職業、家庭の経済水準）が良ければ、子どもの学習到達度も高い。アフリカやラテンアメリカでの調査結果によると、都市と農村との格差が激しいことがわかっている。都市では家計の所得も高く、学校の数も農村より整備されており、そうした環境の違いが子どもの到達度に反映されているといえる。中・東ヨーロッパでの最近の研究によれば、到達度における地域間格差や学校のタイプの違いによる格差のほとんどは、子どもの経済社会状況の違いと関係があることを示している。

学習到達度を測る国家レベルの調査を実施する国は、どんどん増加している。2000年から2006年の間に1回以上国家レベルの調査を実施した国は、先進国の81%、途上国の50%、移行国の17%に上った。これは、1995年から1999年の実施率よりはるかに高い。これらの国家レベルの調査では、4年生から6年生にかけての公用語と算数の学習成果に焦点を当てたものが多い。こうした傾向から、各国で提供されている教育の質について、各国政府が自国の教育の質について本気で、タイムリーな情報を収集しようとしていることがうかがえる。例えば、モロッコでは、教育改革の一環として2006年に国家レベルの調査を実施している。アラビア

語、フランス語、算数の各科目において、学習到達度の最低基準に達している児童は半数に満たなかった。また、ハイチでは2004/2005年の調査では、期待される水準にまで到達している4年生はわずかに44%だった。一方、過去と最近の国家レベルの調査結果を16カ国で比較したデータによると、平均点には改善の傾向が見られた。また、データが入手可能なほとんどの国で、国語でも算数でも、農村の子どもの成績は都市の子どもの成績より低かった。

実際に学習に費やされた時間が多ければ、それが学校での授業であれ、家での宿題であれ、学力は向上する。この傾向は特に、国語、算数、理科で顕著である。全般的に見れば、各国で小学校1年生から6年生までに期待されている総授業時間数は、約4,600時間である。ほとんどの地域で、十分な授業時数を確保するための政策が存在する。しかし実際には、子どもたちはそれだけの授業を受けていない。アラブ諸国のいくつかの国では、平均すると、実際の授業時間数は、あるべき時間数の7割程度と推定されている。教員の無断欠勤、現職教員研修、ストライキ、武力紛争、選挙投票所や試験会場としての学校施設の使用などにより、児童の学習時間は大幅に減っている。

教科書は、子どもの学力向上にきわめて有効であり、社会的・経済的な不利を緩和する力になる。これは特に、低所得国で顕著に見られる。途上国では多くの場合、特に貧しい農村地域では、1教室に1冊の教科書しかないことも多く、しかも、その教科書は教員のものであることが多い。その結果、子どもたちは黒板に書かれたことをノートに写し、それを覚えるだけのために授業のほとんどの時間を使うことになる。アフリカでは多くの国で、25~40%の教員が、自分の担当教科ですら教科書や教師用指導書を持っていないと述べている。教科書開発や配布については、国際援助機関が多くの途上国で支援を展開しているが、そうした支援は1回限りの短期間での事業であることが多く、途上国側で持続的に教科書を作っていけるような状態にはつなげられていない。

老朽化した校舎や、すし詰め教室により、学習環境の状態はますます悪化する。SACMEQ（注4）に参加している国では、学校の校舎の47%で大幅な修繕が必要であると報告されている。教室の中に机や椅子がなく、すし詰め状態の教室は、アフリカではごくありふれた光景である。きれいな水や清潔なトイレがなければ、特に女子の就学率は下がることが多い。紛争地域では学校自体が存在しない。イラクでは、2003年だけで2,700以上の学校が略奪の対象となり、破壊され、焼き尽くされた。ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルンジ、コソボ、モザンビーク、東ティモールでは、教育インフラが壊滅的な打撃を受けてきた。リベリアでは2001年から2003年にかけて、小学校の23%が破壊されたと推定されている。アフガニスタンのいくつかの州では、学校の焼き討ちや爆撃、教師や児童生徒に対する殺戮等で、教育が深刻な打撃を受けた。

(注2) 生徒の学習到達度調査 (Programme for International Student Assessment)。

(注3) Progress in International Reading Literacy Study。

(注4) Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality。

アフリカでは多くの国で、25~40%の教員が自分の担当教科ですら教科書や教師用指導書を持っていないと述べている。



© Giacomo Proizzi/PANOS

点字の読み方を学ぶ。
ボツワナで。

教師の増員と資質向上

十分な訓練を受けた教員が十分な数だけ存在しなければ、EFAの目標を達成することはできない。世界全体で見ると、2005年には2,700万人の小学校教員が雇用されていた。そのうちの3分の1以上は東アジアの教師であるが、東アジアの小学生数は、世界の28%である。1999年から2005年の間に、初等教育の教員数は5%増加した。これは、就学者数の増加率より若干低かった。同じ時期、サハラ以南アフリカでは教員数が25%増加し、南・西アジアでは14%増加したが、いずれも就学者数の急激な増加（それぞれ36%と22%）には追いつかなかった。中等教育では、中・東ヨーロッパ以外のすべての地域で教員数が増加しており、これは初等教育での教員増加率よりもずっと早いペースだった。

教師生徒比が40対1を超えると、学習が阻害されやすい。データが存在する176カ国のうち24カ国でこの数値を超えており、このうち20カ国はサハラ以南アフリカの国だった。最も状況が悪かったのはコンゴ民主共和国で、83対1だった。世界全体の平均で見ると、1999年から2005年の間に教師生徒比の平均値は安定しており、25対1だった。同時期、サハラ以南アフリカでは41対1から45対1に悪化し、南・西アジアでは37対1から39対1に悪化した。これら2つの地域は、就学者

数の伸びが最も高かった地域である。一方、アラブ諸国と太平洋諸国では就学者数が増加したが、教師生徒比は若干改善した。また、一般に、私立学校よりも公立学校の方が、教師生徒比はずっと高い。

1999年の時点で教師生徒比が40対1を下回っていた国のほとんどでは、2005年までその状況を維持することができていた。しかし、注意すべき例外もある。例えばアフガニスタンでは、1999年に36対1だった数値が、2005年には83対1になった。この間、教員数が2倍に増えたにもかかわらず、である。また、タンザニアでは、特に2001年以降、大量の教員不足が生じた。これは、2001年に授業料が廃止され、その年に就学者数が23%も増えたことによる。

訓練を受けた教員に対する児童生徒の数に目を転じると、状況はガラリと変わる。通常、訓練を受けた教員数は不足しており、数値は大幅に悪化する。2005年のデータによると、小学校教員のうちで訓練を受けた者の割合の中央値は、南・西アジアで64%、中央アジア、ラテンアメリカ・カリブ海地域およびサハラ以南アフリカでは、80%かそれ以上、そして、アラブ諸国では100%だった。訓練を受けた教員の割合について、1999年と2005年のいずれの年にもデータが存在する国は43カ国しかないが、それらの国のうち約半数で、訓練を受けた教員の割合がこの期間に増加した。しかし、アフガニスタン、チャド、マダガスカル、モザンビーク、ネパールの各国では、訓練を受けた教員1人当たりの児童生徒数は現在100を超えている。

教員に関する分析を終えるに当たって、HIV/AIDSによる死者の問題に触れないわけにはいかない。世界的に蔓延しているこの病気は、教員の無断欠勤や教員数の減少を引き起こす大きな要因となっている。レソトやマラウイでは、離職する教員の3分の1は末期の疾患が原因であり、そのほとんどがHIV関連の病気と推定されている。モザンビークでは、現職教員の死亡が、2000年から2004年の間に72%も増加した。タンザニアでは、2000年から2002年の間に死亡した教員のうちの42%はHIV/AIDS関連だったと報告されている。

ゴール5. ジェンダー格差解消とジェンダー平等

2005年までに初中等教育でのジェンダー格差を排除し、女子に質の高い基礎教育への完全で平等なアクセスを提供し、卒業させることに焦点を当て、2015年までに教育でのジェンダーの平等を達成する。

1999年と比べれば、教育におけるジェンダー格差は減少してきている。しかし、世界的に見てもジェンダー格差は厳然と残っている。データの存在する181カ国のうち、初等・中等教育双方でジェンダー格差の解消が達成できていた国は、わずか59カ国（つまり、ほぼ3分の1）に過ぎなかった。ジェンダー格差解消を達成した国は、先進国か移行国、あるいはラテンアメリカ・

世界的に蔓延している
HIV/AIDS
は、教員の無断欠勤や教員数の減少を引き起こす大きな要因となっている。

ジェンダー格差が根深い国では、教育段階が上に行けば行くほどジェンダー格差が広がる傾向にある。

カリブ海地域の国であり、1999年には既にジェンダー格差解消を達成していた。EFAにおけるジェンダー格差解消の目標を達成できている国は、東アジア・大平洋諸国では7カ国しかなく、サハラ以南アフリカ、アラブ諸国、南・西アジアでは、それぞれ2カ国ずつしか存在していない。

サハラ以南アフリカ、アラブ諸国、南・西アジアの各地域では、教育におけるジェンダー格差が存在しており、それらの国では主に男子の教育が優先されている。ジェンダー格差が根深い国では、教育段階が上に行けばいくほどジェンダー格差が広がる傾向にある。初等教育のデータが存在する188カ国のうち、2005年にジェンダー格差解消が達成できていた国は118カ国（63%）あった。しかし、中等教育で格差解消が達成できていたのは37%、高等教育では3%未満に過ぎなかった。

初等教育におけるジェンダー格差は、何よりもまず、1年生の就学者数の格差に始まる（図2.3）。2005年には、男子100人に対する女子の入学者数は、世界平均で94人だった。地域別に見てみると、サハラ以南アフリカと南・西アジアでは、平均より低く92人だった。また、ラテンアメリカ・カリブ海地域では、1999年に95人だったのが2005年には93人と状況が悪化していた。その他の地域では、男子100人に対して女子95人以上が1年生に入学していた。全体的には、教育へのアクセスに関する男女格差は、1999年と比較して縮小してきている。南・西アジアでは男子100人に対して女子83人だったのが2005年には92人になるなど、大幅に改善している。しかし、アフガニスタン、中央アフリカ、チャド、ニジェール、パキスタン、イエメンの各国では、女子が小学校に入学する数は、男子に比して8割に満たない。

学校への就学：南・西アジアの女子は状況が大きく改善

世界的に見れば、小学校に就学する女子は、男子100人に対し、1999年には92人だったが、2005年には95人になった。1999年当時に状況が世界で最も悪かった南・西アジアでは、男子100人に対して女子82人の就学だったのが、2005年には93人となった。これは、この期間の改善率としては世界で最も良かった。サハラ以南アフリカとアラブ諸国では、小学校就学率におけるジェンダー平等指数がこの期間に3%上昇した。

それでも、中央アフリカ、チャド、コートジボワール、コンゴ民主共和国、ニジェール、アフガニスタン、パキスタン、イエメンといった国では、女子の粗就学率は男子の粗就学率の8割以下となっている。低所得層や、農村や都市スラムの居住者の間では、ジェンダー格差が大きくなる傾向が見られる。

一般的には、女子はひとたび学校へ入れば、男子よりも良い結果を残す傾向が見られる。ラテンアメリカ・カリブ海地域や北アメリカ・西ヨーロッパでは、どの国でも、男子の方が女子よりも多く留年している。世界全体で見れば、最終学年まで到達した割合が男女で同じだった国は、2004年で70カ国に上った。最終学年までの到達率が男女で大きく異なる国は53カ国あったが、その多くで女子の方が高い到達率を示した。この傾向は、特にラテンアメリカ・カリブ海地域で顕著に見られた。サハラ以南アフリカとアラブ諸国では、小学校の最終学年に到達する割合に関し、男子の方が高い国と女子の方が高い国がほぼ同数である。

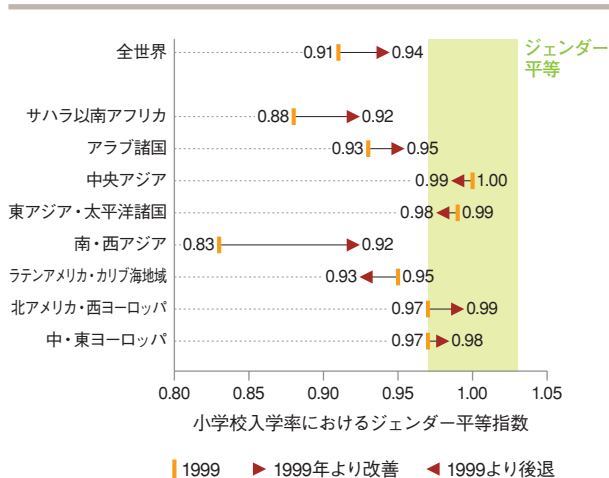
中等教育におけるジェンダー格差

ジェンダー格差は初等教育よりも中等・高等教育でより大きく、次のような複雑なパターン（図2.4）を示している。

2005年の時点での中等教育は、男子が優位な61カ国が女子が優位な53カ国よりわずかに多かった。男子の就学や成績の低さは、特に先進国やラテンアメリカ・カリブ海地域においてはますます問題となりつつある。この地域は、女子のほうが男子よりも中等教育就学者が多い唯一の地域で、この地域11カ国の平均は、女子100人に対し、男子は90人、もしくはそれ以下の男子しか進学していないことになる。男子は、高等教育への進学を前提としない短期の教育プログラムに参加する傾向があり、また生計を立てるために早い段階で退学してしまう傾向にある。貧困は、男子の中等教育就学にとって大きな障害である。チリでの研究は、貧困層の男子は、同じ状況にある女子よりも労働市場に入る傾向があることを示した。

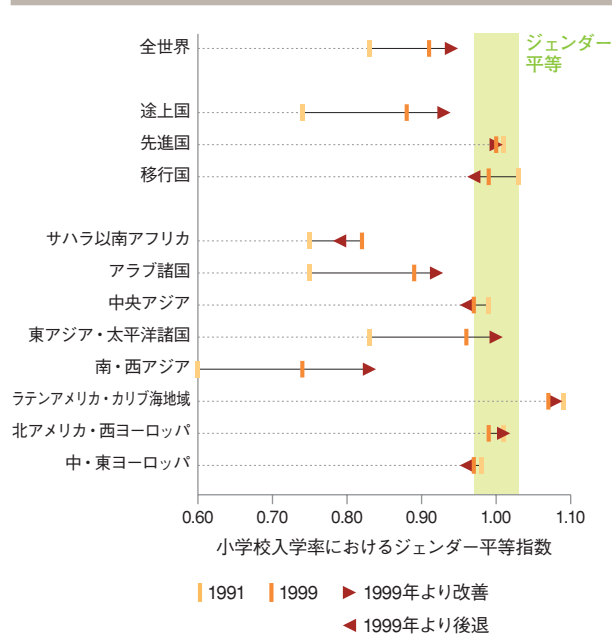
世界的に見て、中等教育におけるジェンダー平等指数（GPI）は1999年の0.91から2005年の0.94へと改善した。ジェンダー格差は90年代よりも2000年に開催された世界教育フォーラム以降緩やかに縮小している。

図2.3 初等教育へのアクセスにおけるジェンダー格差の変化（地域別、1999年と2005年の比較）



注：この図におけるGPI数値は加重平均である
 出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

図2.4 1991、1999、2005年 地域別の中等教育粗就学率におけるジェンダー格差の変化



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

南・西アジアやサハラ以南アフリカは依然として中等教育への進学が低い地域であり、男子100人に対して南・西アジアは83人の女子が、サハラ以南アフリカでは79人の女子しか就学していない。実際、サハラ以南アフリカでは1999年に比べ2005年の方がジェンダー格差が拡大している。

男子のほうが就学者が多い国も女子のほうが就学者が多い国も、1999年から2005年にかけてデータ入手可能な144カ国のうち、3分の2の国で中等教育におけるジェンダー格差は縮小しており、いくつかの国では格差解消を達成している。

高等教育：格差解消を達成した国はほとんどない

144カ国のうち、ボツワナ、中国、メキシコ、ペルーの4カ国だけが、2005年までにジェンダー格差を解消した。世界的に見ると、2005年は男子より多くの女子が高等教育に就学しており（GPI平均は1.05）、これは1999年から逆転している。男子ではなく女子の方が高いというジェンダー格差は先進国や移行国で多く、この格差は1999年以降拡大している。男子のほうが就学者が多いというジェンダー格差は、サハラ以南アフリカ（0.68）、南・西アジア（0.74）、東アジア（0.92）で見られる。アラブ諸国では、男子と同じくらい女子も高等教育に就学しているが、地域全体の平均で見ると、数カ国で見られる非常に低い女子就学の実態が覆い隠されてしまっている。

ジェンダー平等：より捉えがたく、達成も困難

教育におけるジェンダー格差を縮めることが、自動的に男女間の平等につながるわけではない。女性にとって不平等な賃金、女性の参加が非常に限定的な学問領域や職業の存在、女性の政治的参加が少ないことなどは、ジェンダーの不平等が依然として続いている証である。「ジェンダー格差」を解消することは必要条件ではあるが、「ジェンダー平等」のための十分な条件にはならない。

教育におけるジェンダー平等を促進するためには、男女で差をつける社会化プロセスと学校内における性別に基づいて、特定の学習環境を変える必要がある。次の項目は、教育におけるジェンダー平等を促進する上で重要である。

安全かつジェンダーに配慮した学校環境

教師や学校関係者、子どもたち自身による身体的・精神的暴力はいまだに多くの学校で見られる。男子は頻繁かつ深刻な身体的暴力、とりわけ体罰を受けやすい。一方、女子は、性的暴行やセクシャル・ハラスメントを受けやすく、これが自尊感情を損なわせ、早期退学の原因ともなってしまう。ガーナやマラウイ、ジンバブエを対象とした比較研究によれば、多くの女子が年長の男子生徒や男性教員による性的暴行を報告している。学校環境もまた特に重要である。特に、思春期以降の女子生徒は、学校の衛生施設が不十分な場合、学校に行かなくなってしまうことが多い。ある調査では、サハラ以南地域の小学校を退学した女子の半分以上は、水や衛生施設の不足のために退学したと報告されている。

女性教員と教室での影響関係

女性教員の割合が高い国は、初等教育においてジェンダー格差が解消されている。就学前教育に従事する教員の94%は女性であるのに、その割合は、初等教育では62%、中等教育では53%、高等教育では41%と下がる。しかしながら、女性教員が存在するからといって、学校における男女平等な扱いが保障されるわけではない。

多くの教師が性別に関係なく生徒を平等に扱っていると主張するが、実際教師の態度は微妙な偏見を反映している。概して、男子は女子に比べ教師との関係により意欲をかき立てられ、クラスの活動を率先する。また、男子は叱られたりすることもあるが、褒められたり建設的なフィードバックをもらうなど、女子に比べ教師から注目を受ける傾向にある。ケニア、マラウイ、ルワンダの農村部での児童の研究では、教師は女子に対しあまり期待を抱いていないという結果が出た。男子と比較して、女子が教室での活動に積極的に参加する機会を持っていないのは、教師、生徒の双方に原因がある。教師は自分自身と生徒の態度や感覚、期待を理解するために、ジェンダーがどのように教師のアイデンティティに作用するのかを学ぶ研修が必要である。しかし実際には、このような研修は未だに稀である。

女子や女性はその教科書においても登場回数が少なく、男女の性別役割に関する強い固定観念は依然として見られる。

学習教材の内容に見られる偏見

教科書の内容分析は、教育段階や教科、国や地域に関係なく、女子や女性に対するジェンダーバイアスが存在することを示している。女子や女性はどの教科書においても登場回数が少なく、初等教育でジェンダー格差を解消した国でさえ、男女の性別役割に関する強い固定観念は依然として見られる。中国の社会科の教科書では、すべての科学者を男性として、教師を女性として描いている。カメルーン、コートジボワール、トーゴ、チュニジアの数学の教科書研究では、女性が教材の中で描かれている割合は、各国ともに30%を下回っていることが明らかになった。教科書におけるジェンダー平等の改善研究は、近年見られる女性の役割の変化の大部分が無視されていることを示している。

性教育は、ジェンダーの観点からはきわめて重要なカリキュラムであるが、HIV/AIDS問題との関係で注目が高まっている。このようなプログラムは、多くの国で女性のセクシュアリティや男性に対する対処の方法を含んでいないため批判されている。ある研究によれば、ボツワナのある中学校で実施された性教育においては、教師と生徒の意見交換によってむしろ男性・女性に関する社会的ステレオタイプを再生産する結果になってしまったという。なぜなら、教師は男子の経験やセクシュアリティを強調するような例を挙げ、結果的に、女子のセクシュアリティを軽視したからである。

男子より優れた読解力と男子に肩を並べる女子の数学力

大規模な国際的調査データは言語、数学、科学の成績において主に3つの傾向を示している。まず第1に、アラブ諸国の多くで見られるような就学における際立ったジェンダー格差が存在する国でさえ、言語においては、女子は男子よりも成績がいいということである。

第2に、平均して女子は数学の成績においても男子に肩を並べようとしている。ごく最近では、いくつかの国で女子優位の男女差が見られる（アルメニア、フィリピン、モルドバ）。第3に、男子は女子と比較して科学でいい成績を上げているが、女子は確実に追いつきつつある。

ある特定の科学分野において、女子の進出は十分ではない。データがあるほとんどの国では、女子は高等教育において科学系教科の3分の1以下を占めているが、人文科学、社会科学や健康に関連する分野においては、3分の2以上を占めている。イタリアを除くすべてのOECD加盟国で、女性より男性が、より高度な研究資格を取得する傾向がある。

EFAにむけた全体的な進展

2003年に導入されたEFA開発指標（EDI）は、EFAゴールのうちの4つ（初等教育の完全普及 [UPE]、成

Box 2.2 : EDIの結果

- 51カ国（全サンプルの約40%）はEDIが0.95、もしくはそれ以上となっている。その大部分は北アメリカもしくはヨーロッパであるが、こうした高い指数の国は、南・西アジアを除くすべての地域を含んでいる。こうした国での教育の権利は単なるレトリックではない。なぜなら、義務教育は何十年も前から確立しており、厳格に施行され、たいてい無料となっているからである。
- 8つのすべてのEFA地域にある43カ国は、EDIが0.80から0.94の範囲である。このグループは、初等教育の就学率が非常に高い一方、教育の質が低い、もしくは成人の識字率が低いかのいずれか、あるいは両方によってEDIが引き下げられている。
- 25カ国（EDI指数を算出している国の5分の1）はEFAの達成からほど遠く、0.80以下である。この25カ国のうち8カ国はいわゆる脆弱国家*である。25カ国のうち3分の2はサハラ以南アフリカであり、中にはEDIが0.60以下の国もある。このグループには人口の多い9カ国のうち特に人口の多い4カ国（バングラデシュ、インド、ナイジェリア、パキスタン）が含まれている。このグループに属する多くの国はEDI指数に含まれているEFAゴールの4つの実績値がすべて低い。

*ブルンジ、チャド、エリトリア、ギニア、ラオス、ニジェール、ナイジェリア、トーゴ

人識字率の向上、ジェンダー格差の解消、教育の質の向上）に向けて、全体としてどの程度の進展があったかを示している（注5）。今年の指標は129カ国を算出している（Box 2.2）。この分析から除外されている国の多くは、教育開発が遅れている脆弱国家である。

1999年と2005年のEDIデータがある44カ国のうち、この指標は32カ国で平均3.4%の割合で増加した。エチオピア、グアテマラ、レソト、モザンビーク、ネパール、イエメンではかなり前進し、EDIは1999年と2005年の間で10%以上増加した。グアテマラを除いて、これらすべての国はEDIの値が低いグループに分類されているが、EFA達成に向けて急速に伸びている。その一方で、12カ国においては、EDIはわずかに減少し、アルバニア、チャド、リトアニア、モルドバでは2%の割合、もしくはそれ以上の割合で減少した。

全体的に見れば、初等教育における純就学率（NER）の増加がEDIを上昇させたといえる。EDIがわずかに改善されなかったり、もしくは減少した多くの国の課題は、5年生までの残存率が低かったことだ。

（注5）それぞれのゴールの達成度は次の指標で代表されている。初等教育の普遍化（UPE）：国全体の初等教育の純就学率、成人識字：15歳以上の読み書きできる人の割合、ジェンダーの平等：ジェンダーの面に特化したEFA指数、教育の質：5年生まで学校に通える子どもの割合。EDIは0から1の間の数値で、1はEFA目標が完全に達成されたことを意味する。

平均して女子は数学の成績においても男子に肩を並べようとしている。

後発途上国におけるマネジメント能力の向上

市民社会からの発言の増加

14か国における初等教育の授業料の廃止

貧しい世帯に対する費用の補てん

女子の教育参加の促進

教育の質の向上：そのために必要な一連の方策

インクルーシブな学習の機会

教師不足問題に対する戦略

第3章 各国における政策動向

本章では、すべての子どもと青少年と成人の基本的な学習ニーズを満たすために、さまざまな国がどのように教育の諸制度を開発し強化しているのかを、教育を推進・支援するための制度的環境、特に最も貧しくて不利な立場にある人々への教育のアクセスを拡大するための戦略、教え方と学び方を改善するための方策という、3つの分野に焦点を当てながら説明する。ここでの情報は、途上国を中心に選ばれた30カ国において2000年以降に採用された政策や戦略を検討したものである。

好ましい教育政策環境

計画立案を中心に

政府による教育セクター国家計画の策定努力は、2000年以降から勢いを増してきた。検討した30カ国のほとんどが、現在までに教育計画を立てている。これらの計画は概して教育へのアクセス、教育の質、マネジメントを改善するための方策に重点を置いている。EFAファスト・トラック・イニシアチブを通じて承認された計画に対する最近の調査によると、ほとんどの計画が教育における格差の是正と教育の質の向上のための明確な方策を含んでいる。その反面、優先順位の設定は十分ではなく、すべての費用を考慮に入れた中期的な財政枠組を組み込んでいる計画は半数以下である。

ダカール行動枠組みは、各国の教育モニタリング能力向上の重要性を強調している。すべての地域において、多くの国々（例えば、メキシコ、モロッコ、ナイジェリア、フィリピン、イエメン）が教育行政情報システムの開発に力を入れてきた。それにもかかわらず、多くの低所得国では、引き続き教育行政能力の弱さが教育の発展を妨げる足かせとなっている。例えば、ブルキナファソでは、基礎教育へのアクセスの改善については大きな進展があったにもかかわらず、教育省は十分な数の教室と教師と教材を提供できていない。機

会拡大と質の向上の課題に対処するためには、職員研修と教育諸制度の組織面での変革の両方が必要であるとの認識が高まっている。

市民社会：強固な教育提唱者

ダカール以降、市民社会はアドボカシーにおいてますます目立つ役割を果たしてきている。ほとんどすべての国の教育セクター政策は、政府と、従来の教育サービス提供者としての役割に留まらない市民社会組織（CSO）の間の協力関係を提唱している。1999年に設立された教育のためのグローバルキャンペーン（Global Campaign for Education）は、国家レベル、地域レベル、国際レベルでの強力なアドボカシーネットワークの出現のきっかけとなった。調査によると市民社会からの見方や提言は、国家教育計画の策定にある程度影響を及ぼしたが、政策決定や最終法案の策定に体系的にかかわる機会は制限されたままである。政府がときには市民社会の政策対話への参加を管理・制限しようとしているにもかかわらず、市民社会組織は政策への影響力増大に向けた新たな機会を創り出している。教授法に革新的な役割を果たしている組織（例えば、アクション・エイドの成人識字教育におけるリフレクトのように）もあれば、予算評価や独自のモニタリング活動にコミュニティを関与させている組織もある。例えば、ラテンアメリカにおいては、教育の再活性化のためのパートナーシップ（Partnership for Educational Revitalization：PREAL）が、多くの国について教育分野の取り組みに対する成績表を発行している。この成績表の公開は、しばしば活発な国家的論議を引き起こし、政府自身の国民に対する実績報告の改善を後押しした。

政府以外の学校設置者

サハラ以南アフリカ諸国の多くは、2000年以降に初等教育就学者数が急激に増加したが、ここでも政府以外の設置者が大きな役割を果たしてきた。バングラデシュやパキスタンを含む他の国々でも、初等教育の大

1999年に設立された教育のためのグローバルキャンペーンは、国レベル、地域レベル、国際レベルでの強力なアドボカシーネットワークの出現のきっかけとなった。

地方分権化は、学校をより地域のニーズに応えるものにすることを目的としている。

部分において政府以外の設置者に頼り続けている。政府と非政府セクターの間の協力関係には、直接的な資金提供、業務契約、教師教育を含め、さまざまな形態がある。いくつかの事例では、非政府セクターを監督する仕組みが整っている。コロンビアのボゴタでは、私立学校が公的支援を受けて低所得層の学習者に教育を提供しており、子どもたちを学校に引き留め、学習成果を向上させるといった面で成果を挙げている。

しかし、大抵の場合において、非政府の設置者に対する規制は負担となりがちで、十分なサービスが受けられない人々のための、教育の質やアクセスの向上を促進するような環境づくりにつながっていない。政府の行政能力の欠如や政府内での責任の不明確さが、効果的な監督を実施する妨げとなっていることがある。チリと南アフリカでは、非政府セクターの規則の順守を促進するために、財政的なインセンティブを導入し

ている。この財政的なインセンティブは、その質の高さを示すことにより条件付きで与えられるものである。

地方分権化：期待に反する現実

途上国の多くでは、教育の財政的、政治的、行政的責任を地域レベル、地方レベル、学校レベルに分権化している。地方分権化は学校を地域のニーズにもっと応えるものにするを目的としている。グアテマラにおける学校ベースの教育運営プログラムはよく紹介されるが、ここでは教師の雇用、給料の支払い、雇用管理や児童生徒の出欠確認などの重要な役務を、コミュニティの学校評議会に任せている。評価結果によると、この評議会が初等教育の就学者数増加に貢献したとされている。

地方分権化は多くの場合時間がかかり、ゆっくりと



遠隔地にまで届かせる：ブラジルのアマゾン河口地域にある隔絶した村の小学校

しか進められない。教育へのアクセスやその質への効果も明確とは言いがたい。長年、中央集権的にやってきた多くの国々では、教育制度を管理運営する地方の能力が弱い。役割や責任の不明瞭さもよく見受けられる問題だ。さらに、地方分権化によって地域間格差が拡大する危険性もある。ある評価結果によると、ガーナでは1990年に行われた地方分権化以降、貧困地域と非貧困地域の学校の質の格差が広がったと言われている。アルゼンチンとメキシコでも同様の報告がなされている。

公平なアクセスの拡大

ダカール行動枠組みは、教育制度が貧困層や周辺的な立場に置かれた人々を明確に特定し、ターゲットを定め、彼らのニーズに焦点を当て、それに応えたものとするよう各国政府に求めている。子ども・青年・成人の教育へのアクセスを確実なものとするために、各国はどのような戦略を主としてしているのだろうか。初等教育の普遍化だけに矮小化されない包括的なアプローチが、ダカール・アジェンダの特徴である。

幼児期：新たな憲法上の義務

幼児を対象とした保健、栄養、教育、親のサポートを取り込んだプログラムは、不利や不平等といった問題を軽減することができる。ブラジルでは1988年の憲法において、6歳以下の子どもへのケアと教育を実施することを政府に課している。2001年の国家教育計画では、10年以内に4歳未満の子どもの50%と4歳から5歳までの子どもの80%をカバーすることを目標としている。2005年までに4歳児、5歳児を対象とした目標は達成された。幼児教育は、基礎教育開発のために各州に再分配する連邦政府の予算に組み込まれている。メキシコでは2002年の憲法改正において、2008年までに3年間の就学前教育を義務化することを定めた。カンボジア、グアテマラ、インド、ニカラグア、フィリピンを含むいくつかの国々では、最貧困地域に焦点を当て、最も不利な立場にある子どもの就学前教育へのアクセスを拡大した。

全体的にはECCEは多くの国の政策において優先順位が上がってきているが、問題は残っている。3歳以下の幼児に十分な焦点が当てられていないこと、ホリスティック（全体的）なアプローチに欠けていること、十分な訓練を受けていない人材が多いこと、さまざまなサービス提供者間の調整が不十分なまま実施されているケースが多いこと、などが問題点として挙げられる。

より多くの小学校の校舎が必要

多くの国では、特に農村部、遠隔地やスラムにおける学校数の絶対的な不足が、初等教育の普遍化の妨げとなっている。30カ国を対象とした事例研究でも、近年ほとんどの国が、特に農村部等の不利な地域に焦点

を当てて学校施設を増加させようとしてきたことが明らかになっている。しかし、それは必ずしも就学者数の増加に追いついてきたわけではない。例えば、エチオピアでは1999年から2005年の間に、教室数が55%増加したが、就学者数は2倍に膨れ上がっている。政府は、教室をシフト制で使用したり、教師たちの授業時間数を増やしたりすることで、急速な就学者数の増加に対応しようとしてきた。追加的な国内資源をかき集めることによって、学校施設の拡大のための予算を工面しようとしてきた国もある。トルコでは、2003年から2006年の間に新たに建設された10万の教室の5分の1は、民間の財源を通じて資金を調達した。フィリピン政府は、税制上の優遇措置を与えることで、NGO、企業やその他の市民社会団体に、学校を「養子（adopt）」のようにして、設備、教材、食品・栄養補助品、科学実験用具を提供するよう促している。このプログラムは2000年以降、全国の公立学校の半数以上に利益をもたらした。その他によく取られる対応策として、学校の建物から地元で雇われた教員の給与やその他の経常経費に至るまでさまざまなレベルがあるが、財政的な責任の一部を地元のコミュニティに移行するというやり方もある。

地域間のアクセス格差の是正

いくつかの政府は、貧困地域や教育へのアクセスが遅れている地域に対して、予算を再分配する制度を確立した。ブルキナファソの2001年からの基礎教育10年計画においては、20地域に追加的予算を確保することで、地理的格差を是正しようとしている。ブラジルでは、州と地方自治体の歳入の一部を基礎教育に充てる形での特別予算を設置した。この予算は、全州において児童1人当たりの年間教育支出の最低額が保障されるよう、再分配される。これが初等教育の拡大と地域間格差の軽減に貢献したとされている。インドでも、不利な立場にある地区において、政府が特別なプログラムを実施している。

授業料の廃止：学校はどのように収入を維持できるか

2000年以降、14カ国において小学校の授業料が廃止された。この措置により最も不利な立場にある子どもたちの就学が促進されたとされる。しかしながら、いくつかのケースでは、急速な就学者数の増加によって、教師1人当たりの児童生徒数の増加、ほとんど研修を受けていない教師の採用、学校による多数シフト制の導入など、教育の質が低下している。

授業料の廃止によって、政府は2つの財政的課題に対応する必要がでてくる。学校の収入の減少を穴埋めすることと、就学者数の増加に伴う費用の増加を賄うことだ。これは授業料が取れない分の穴埋めとして、直接学校に頭割り方式で補助金を配分するというものだが、必ずしも予定通りに補助金が支払われるわけではなく、また、実際の補助金の額が約束額を下回る場合もある。マラウイでは、授業料廃止の補償として追加

いくつかの政府は、貧困地域や教育へのアクセスが遅れている地域に対して、予算を再分配する制度を確立した。

予算が割り当てられたが、就学者数の急激な上昇によって児童1人当たりの支出は減少することとなった。

レソトやモザンビークのように、まず最貧困地域もしくは一度に1学年を対象とする段階的アプローチをとることによって、政府は教師の数を増やし、学校に追加教室や教材を提供する時間的余裕を持つことができる。いくつかの政府は、特定のグループや学校や地域にのみ限定して授業料を免除している。コロンビアのボゴタにおけるグラテュイダド (Gratuidad) というプログラムでは、最も貧しい家庭の子どもに対して授業料を減免している。南アフリカでは、授業料を課す学校は、低所得層の両親は免除するように法律で義務付けられている。

もし学校における授業料の廃止によって、教室の増設、新規採用教員の雇用と訓練、学校経営の改善を行う方策なく教育が実施されることになれば、劣悪な学習環境によって子どもたちは早期に退学するか、学力の低下をもたらすことになる。ガーナ、ケニア、モザンビーク、ウガンダ、タンザニアを含むいくつかの国々では、授業料廃止によって必要となった追加予算の少なくとも一部に対して、ドナーは資金援助を行った。

就学者を増やすターゲットを絞ったアプローチ

就学を奨励する普遍化政策は、最も脆弱で疎外されている子どもたちには、いまだ手が届かないのが現状だ。そして、女子もそれに含まれている [Box 3.1]。授業料に加え、制服や交通費などの必要経費が家計を圧迫し、就学を妨げる要因になっている。さらに、貧困にあえぐ多くの子どもたちにとって、家庭内の労働は、それが無償か有償かにかかわらず、就学を妨げている。このような経済的な障壁を取り払うため、女子のための奨学金や条件付きの現金給付など、貧しい家庭を直接のターゲットにしたプログラムを考案した政府もある。条件付きの現金給付プログラムのなかでも、ブラジルの「ボルサ・ファミリア (Bolsa Familia)」は途上国でも最大規模のものである。約4,600万人にも及ぶ対象者中、1,600万の子どもたちがボルサ・エスコラ (Bolsa Escola) 特別教育現金給付を受けている。同様に2005年、メキシコの貧困削減プログラム「プログレサ・オポチュニダデス (Progres-Oportunidades)」は530万人の子どもを対象とし、学校への出席を条件に現金給付が実施された。研究者によると、ラテンアメリカの18カ国において、貧困ライン以下の家庭の全学齢期児童に同様のプログラムを提供するためには、年間240億米ドルが必要だと見積もられている。

ラテンアメリカの中所得国のなかには、条件付き現金給付プログラムのお陰で学校へのアクセスが改善された国もある。しかし、これまでの経験からこのアプローチをより所得の低い国に適用するためには、対象家庭の入念な選定や、透明性の確保、不正防止のための厳格な行政手続きが不可欠だ。規模を拡大する前にパイロット期間を導入し、どのような阻害要因がある

Box 3.1 : ジェンダーの平等をめざす政策

2005年までにジェンダー格差を解消するという目標は、ほとんどの途上国において達成されなかった。しかし、格差の最も著しかった国のなかには、1999年以降、格差改善に向けて大きな進展があった国々もある。以下はそのいくつかの例である。

ブルキナファソ：母親グループへの働きかけで、女子の就学が奨励された。加えて、小学校に女子を入学させた母親にはPTAへの支払いが免除されるようになった。

エチオピア：教育セクター開発プログラムは、特に女子や遊牧民、特別なニーズのある子どもたちに焦点を当て、教育の平等を図っている。活動内容としては、地域社会の意識向上キャンペーンや、女子の通学への同伴、学校でのトイレ・水道の設置などの事業がある。教員養成校では、女性の教員を増やすために（一定の割合は女性教員とする）クォータ制を設けた。

インド：女子を対象とした施策としては、第8学年までの女子へ教科書無料配布や、男女別トイレの設置、学校に通っていない女子のための「就学への橋渡し」コース、女性教員の確保などがある。2003年には、不利な立場におかれている集団や農村部の女子を対象とした国レベルのプログラムも開始した。その総合的なアプローチには、地域の人々の動員、女子たちに代わって弟や妹の世話をする乳幼児センターの設置、無料の制服の供与、教員に対するジェンダー意識向上研修が含まれている。

イエメン：国の教育セクター政策の中心課題として、国家女子教育戦略が位置付けられており、そのなかには、女子教育に関する意識向上のためのコミュニティ動員、特に農村部における共学校および女子校の開校、女性教員のさらなる増員などが含まれている。遠隔地の農村地域で下級生を教える先生は、その地域で中等教育を修了した女子生徒から選ばれ、現職教員研修や専門性向上のための支援を受けることができる。2006年には、女子の小学校授業料が廃止された。

かを事前に洗い出しておくことの必要性が明らかになっている。典型的な阻害要因としては、受益者選定時の政治的介入や、支払いシステムの問題、またモニタリングの欠如などが挙げられる。その他、給付プログラムと教育政策の連携の弱さも頻繁に指摘される。給付プログラムは、不利益な立場に置かれている家庭へのセーフティ・ネットとして計画されることが多いが、具体的な教育目標を欠いていることも多い。

児童労働と闘う

児童労働は、本来なら学校へ通うことのできる子どもの就学を制限してしまう。2000年から2004年の間に、児童労働は世界的に減少傾向にあったが、現在でも約2億1,800万人の子どもたちが労働に従事し、学校へ通う

地方分権化は、学校をより地域のニーズに
応えるものにする
ことを目的としている。

機会を奪われている。ほとんどの国で、就業の最低年齢を定める法律や、特定の児童労働の禁止令、義務教育令などが定められているが、その施行は不十分なままだ。貧困が児童労働の理由となっている場合は、対策がより難しい。家庭への助成金により学校に通えるようになった子どもたちも多いが、多くの子どもが並行して仕事を続けているのが現状だ。

働く子どもたちの学習ニーズを満たすための、代替案を提示している政府も多い。しかし、それらのプログラムは小規模で、多くの場合、評価も不十分である。なかには、仕事の繁忙期に合わせて授業を調整したり、個人学習やサマースクールなどで欠席した分を補えるようにする、といった柔軟な学校教育形態もある。同じく、集中補習コースを通して働く子どもたちが欠席した分の授業を埋め合わせ、再び学校に戻ることを促す例もある。バングラデシュでは、2年間の「就学への橋渡し」コースのおかげで、都市のインフォーマルセクターで働く35万人の子どもたちが教育にアクセスすることができた。ブラジルの児童労働撲滅プログラムは、家庭への助成金、企業の児童労働に関する法遵守にかかわる調査、学校教育と同等の内容を提供するノンフォーマル教育プログラム、課外活動などを含む非常に幅広いアプローチを取っており、本プログラムに対するある評価結果によると、評価対象となった3つの貧困州では、児童労働の発生率が減り、小学校での学習進度も速かったことがわかった。

学校での民族差別を減らす

先住民や少数民族の子どもたちは、入学する可能性が低く、また留年しやすいとされる。ラテンアメリカ10カ国のデータをみると、ジェンダーや居住地の違いよりも、先住民かそうでないかの違いの方が、教育達成度に影響がより大きかったという結果が明らかにされている。

学校での教授言語が非常に重要な役割を果たしている。グアテマラやメキシコでは、バイリンガル教育プログラムを導入することで、先住民の子どもたちの教育達成度が改善された。しかしこうしたプログラムは、地元の言葉による教材作成や教員に対する特別な訓練を必要とする。遊牧民の子どもたちも大きな課題に直面しており、モンゴルやエチオピアなどの国では、寄宿舎や寮を付設した学校で対応しているが、その質が懸念されている。

欧州連合では、ロマの人々に対する教育的な差別が見受けられる。制度面での差別はなくなりつつあるが、ロマの子どもたちは、よりインフォーマルな排除に直面している。中・東ヨーロッパの政府は、学習のための金銭的インセンティブを学校や児童生徒に与えたり、教室での学習支援者を雇用するなど、ロマの子どもやその家庭を支援する方針を打ち出している。

障がい者のためのインクルーシブ教育

近年採択された「障がいがある人々の基本的人権に関する条約」は、すべての教育段階でインクルーシブ教育が必要であることを訴えている。ヨーロッパを中心に、特別なニーズのある子どもたちも、さまざまな形態の支援を受けながら、通常のクラスで学ぶことが望ましいという認識が高まっている。近年、インクルーシブな学校を率先して推進し始めた途上国もある。ブラジルの2002年教育法は、特別な学習ニーズをもつ子どもたちの就学の促進を強調し、政府による専門教員の配置を明言している。2006年に導入されたエチオピアの特別教育ニーズ戦略は、教員研修を通して子どもたちの特別なニーズを見つけ、サポート制度を確立するといったインクルーシブ学校を奨励している。

青年や成人のための学習機会を拡大する

青年や成人教育プログラムはこれまであまり注目を浴びることがなく、依然として資金不足の状態が続いている。近年、青年や成人の学習ニーズを満たすための国家の枠組みを打ち出す努力を行っている国もある。インドネシアやネパール、タイでは、ノンフォーマル教育を強化し、中国では、農業や起業の技術研修と識字教育を組み合わせた教材を作成した。バングラデシュやインド、セネガルは、市民社会組織との密接な連携を通し、青年や成人のための学習機会を拡大させた。セネガルの「フェール・フェール (faire-faire)」アプローチは、政府が決めた枠組みに基づき、政府以外の団体が学習プログラムを立案・実施するもので、他の西アフリカ諸国にも広まっている。こういったプログラムへの参加は増えているものの、公的資金の導入や政府のモニタリング能力は不十分だ。ブラジルでは、500万人近くの青年や成人を対象にプログラムをいくつか開始した。東アジアや太平洋諸国では、コミュニティ学習センターが広まり、教育と地域開発の活動が結びついて、識字教育の機運が高まっている。

よりよい学びを——学習の改善

程度の違いこそあれ、教育の質の向上はすべての国にとって共通の課題となっている。学習をより良くするため方法として唯一最善のものはないが、カギとなる要素としては、学校保健や安全性、十分な学習時間と資源、高い意欲をもつ有能な教員、効果的な教授法などが挙げられる。カンボジアやメキシコ、南アフリカでは、教育の質改善のために、これらすべての要素に配慮した総合的なアプローチをとっている [Box 3.2]。

学校保健、安全性、学習時間と教科書

学校給食は、保護者が子どもを入学させ、その学校に通わせ続ける原動力になる。バングラデシュとチリでは、学校給食により児童の欠席や退学が減り、就学が増えたと評価された。サハラ以南アフリカの32か国

ヨーロッパを中心に、特別なニーズのある子どもたちも、さまざまな形態の支援を受けながら、通常のクラスで学ぶことが望ましいという認識が高まっている。

では、学校給食に加えて子どもたちが家に持ち帰る分の食事も提供したところ、継続的に就学者数が増えた。小学校では、学校保健と出席率の関連が示されている例もある。

校内暴力に関しては、連携のとれた対応はまだ少ないのが現状だ。アフリカおよび南アジアの数カ国を対象とした調査からは、確固とした学校運営、児童生徒の話聞きその心配を受け止める教員の力量、児童生徒が学校的意思決定に関与する機会が、校内暴力に立ち向かう有効な手だてであることが明らかになった。ジェンダーに基づく虐待 (gender-based abuse) の克服には、地域社会と連携した活動が効果的だとされる。

公式の授業時間数を約800時間に増やし、その時間を学習のために使えば、多くの国々で学習の質を高めることができるだろう。教科書の増刷も学習結果の上昇と関連している。不利な立場に置かれている生徒に対しては特に効果的だ。カメルーンやエチオピア、ギニア、インド、マレーシア、モロッコ、ネパールなどの国々では、優先地域や対象集団に対して教科書の無料配布を行っている。また、教科書市場を自由化している国もあり、程度こそ違おうが、おおむね成功している。

質が高くやる気のある教師

ダカール行動枠組みでは、政府はEFAを達成するために教師の地位、モラル、専門性を高める必要があることを強調している。これまでのレポートでは、この点についての戦略が分析されてきた [Box 3.3]。1999年

から2005年の間に、サハラ以南アフリカや南・西アジアの国々では数多くの初等教育の教師が雇用されたが、その取り組みは、その時期の、就学者数の急増に追いつくものではなかった。限られた資金を有効に活用するため、多くの政府は教師を契約によって非常勤で雇用している。契約教員の多くは一般的な公務員より安い賃金で働き、病欠中の賃金や年金といった恩恵を受けない資格がない。

就学率が急上昇した国では、契約教員の割合が高まる傾向にある。例えば2002年に、カメルーンでは全教師の65%、セネガルでは56%が契約教員だった。これら2つの国の教師生徒比は、いまだに40対1以上である。サハラ以南アフリカのフランス語圏の13カ国からの情報によると、9カ国において教員の50%以上が契約教員だった。公務員の教師と違い、契約教員の訓練期間は、1カ月間以下か皆無という場合もある。チャド、モーリタニア、トーゴでは、全体のほぼ4分の3以上の契約教員が訓練を受けたことがないか、受けていてもごく限られたものだ。給料は、常勤教員の4分の1から半分程度であることが多い。

教育効果という点で、契約教員の影響がどの程度であるかについては、限られた研究しかなく、また、結果もまちまちである。地域コミュニティによって雇われた契約教員がいる場所では、すべてのケースではないにしても、テストの点数に良い影響が出ている。契約教員の無断欠勤は常勤教員と同じかそれよりも多いといわれるが、これも一概に一般化することはできない。

長期的に見て、雇用条件が大きく異なる2つの教員集

初等教育において契約教員の割合が多い国は、おおむね就学率が急激に増加した国だ。

Box 3.2 : 教育の質向上にむけた総合的アプローチ

カンボジアは、2000年にプライオリティ・アクション計画を開始した。貧しい家庭を対象に学費を減免し、中学生への奨学金を供与、財政難の学校での朝食の配給、学校保健の要素などを導入した。この計画には、教師の教育の改善や、困難な地域に赴任している教員への手当ても含まれている。

メキシコでは、過疎地域の家庭や先住民を対象とした諸プログラムの規模を拡大し、乳幼児のケアおよび教育、小学校インフラの整備、教材提供、教育スタッフの研修、教員の欠席や離職防止のための金銭的インセンティブを含むようにした。これらの施策によって留年率が低下したり、先住民と非先住民の学習成果の格差が30%近く縮小した。

南アフリカの地域開発支援プログラム (1989-2003年) は、教育の主要課題に直面する4地域で、第1~9学年の教育の質を高めることを目指しており、教員研修、学習リソースの提供、能力強化を含んでいる。結果として、第3学年で読み書きや計算の能力が上がったという評価がなされている。

Box 3.3 : 教師の数を増やすために

- 教員養成校への入学資格を下げる (モザンビーク)
- 教員訓練への道筋に、より柔軟性を持たせる (南アフリカ)
- 教員養成の期間を短縮する (ガーナ、ギニア、マラウイ、モザンビーク、ウガンダ、タンザニア)
- 教員養成校での訓練と、学校での実習経験とのバランスを取る (キューバ、イギリス)
- 遠隔教育モデルを活用する (アフリカの地方、インド)
- 実績と意欲を向上させるための、(a) 他の職業と比べても、また実際にも十分な給料の提供、(b) 適切な労働環境の提供
- 生涯学習の仕組みと専門的活動の提供 (中国、スリランカ)

団は、これからも存在を持続することは可能だろうか。それは政府にとって難しい問題である。非常勤教員による教育の柔軟性と、地域ニーズに対応しているという利点を保持しつつ、質を保証するという政策の枠組みが作られるべきである。長期的には、例えば、マリ、セネガル、そしてインドのいくつかの州で起きているように、常勤教員も非常勤教員も、一つのキャリア形態に、統合されていくべきである。

十分なサービスのない地域への教師の配置

多くの国では、教師不足の結果、教師1人当たりの児童生徒数が多くなり、また同時に教員配置の地域間格差が存在している（例えば、バングラデシュ、カンボジア、エチオピア、モザンビーク、ウガンダ、タンザニアなど）。教師は、生活の質、労働条件、専門能力向上の機会、医療機関へのアクセスなど、さまざまな理由から都会で働きたいと望む。文化的環境、あるいは安全性などを考えると、地方で女性教師を雇用するのはかなり難しいことがわかる。

政府は教師配置の地域間格差に対し、さまざまな対策を講じている。2000年にトルコに導入された仕組みでは、州の学校の教師は必ず3年から4年の間、辺地に勤めなければならない。中国では、新卒者が3年間の地方勤務を受け入れれば、政府は大学の学費を免除したうえで、1年間、修士レベルのコースを無料で提供している。レソトとナイジェリアでは、地方の学校で教えることに同意した教師には、ボーナスや辺地手当を支払う。しかし、ナイジェリアにおいては給与・手当等の遅配があり、それが政策を無効にしまった結果、地方への教師の再配置には結びついていない。

指導と学習

教室でのさまざまな取り組みは、教え方や学び方に大きく影響する。特に重要なのはカリキュラム、子どもたちの母語の使用、評価、そしてICTの利点を活用することである。

子ども中心カリキュラム

このレポートのために各国から用意された事例研究は、教室内の交流をより活性化し子ども中心のカリキュラムにしていこうとする傾向があることを示している。教師が「チョーク・アンド・トーク」、すなわち黒板に書いて説明するだけの教授法から、発見を大切にしたい学びへの移行、そして、単に事実や情報を暗記してそれを生徒に再現させるのではなく、より深い学習をすることに重きが置かれている。特に中国、モロッコ、トルコなどが、1999年以来カリキュラムを改正してきた。これと同じくらい大切なのは、学校教育の早い段階で、例えば、識字のような基本的な能力を学習者が得ることができるような、十分に体系化された指導である。

HIV/AIDS教育

近年のもう一つの重要な革新は、HIV/AIDS教育の導入である。18の低所得国での調査では、ほぼすべての国でHIV/AIDSに関するカリキュラムを開発していたものの、実施にいたったケースはごく少数であった。途上国における学校ベースのHIV/AIDS教育は、HIV関連の知識を大いに増加させることが一連の研究で明らかにされている。これらの教育を行う際、教師はより深い専門知識が要求されるが、そのような知識を身につけた教師は極めて少ないのが実状である。

二言語・多言語教育の促進

これまでの研究によれば、子どもたちは、母語を使えば、比較的容易に言語的・認知的能力を身につけることができ、その後、それらの能力を、より広範に使われている国語や地域言語に転換することができる。初等教育の初期段階で多言語使用や母語による教育を促進するには、まだまだ長い道のりを要するが、いくらかの前進は見られる。カンボジアでは、パイロット・プロジェクトにおいて教授言語にいくつかの少数民族言語を導入した。ザンビアの「初等教育読解力向上プログラム」では、初等教育の最初の3年間は、教授言語として主に母語を使用している。インドは母語による教育の原則を高く掲げている。二言語・多言語教育は、学習の改善に大いに役立つが、そのためには、政府は母語を不自由なく使える教師を十分に確保し、さまざまな言語での学習教材が広く入手可能となるようにしなければならない。

評価の改善

評価は、政府が教育の質を改善する際の助けとなる。ザンビアでは、全国的な評価の結果により、達成度が最も低い学校に絞った学習教材の配布が可能になった。しかし、評価システムは、「アメとムチ」に直結してしまうリスクもはらんでおり、学校が学習者の習熟度を誇張したり、準備不足の生徒に試験を受けさせなかったりといったことにつながりうる。マラウイ、ナミビア、スワジランドなど多くの国で、教師が生徒に定期的にフィードバックを与えられるような、継続的な評価の仕組みへ移行しようとしている。評価を効果的なものにするには、カリキュラムとの関連付け、評価の活用に関する教員研修、子どもたちの進歩やつまづきに関する親への情報提供が欠かせない。

ICT: 学習のための新たなツール

ICTの拡大は、遠隔教育利用の増加や教室での教授法改革を促進してきた。何百万人もの新しい教師を養成しなければならない途上国において、遠隔教育は最初のそして現職中の研修をサポートできる。ラテンアメリカでは10カ国で、教員研修の質を上げるためICTが活用されている。インドは世界初の教育衛星EDUSATを打ち上げ、学校、大学、教員研修機関、ノンフォーマル教育センターに遠隔教育プログラムを配信してい

初等教育における多言語使用や母語による低学年教育の促進には、まだ長い道のりを必要とするが、進歩は見られる。

る。これまでの科学技術も、学校教育、ノンフォーマル教育、双方へのアクセスを拡大させるために、引き続き重要な役割を担っている。ラジオやテレビは、ブラジル、インド、メキシコなどにおいて、中等教育へのアクセス拡大に貢献した。

ICTには、より双方向で参加型の新しい学習方法を通して、教育の質の改善を促していく可能性がある。また、ICTによって学校間をつなぎ、経験を共有することができる。学校間のネットワークは近年急速に拡大している。「スクールネット・アフリカ」にはアフリカの20カ国が参加する一方、アフリカ開発のための新しいネットワーク「アフリカ開発のための新パートナーシップ (New Partnership for Africa's Development)」は2020年までに、550,000校をインターネットでつなぐキャンペーンを開始した。

ICTへの強い期待が寄せられているにもかかわらず、特に途上国においては、ICTの学習効果を正確に測定した研究はほとんどなく、結果もまちまちである。ICTを教室での活動に効果的に組み込んでいくには、カリキュラム、教員研修、インフラなどを含む総合的なアプローチが必要であることを、さまざまな国での研究は示唆している。

困難な状況下での教育の再構築

世界の武力紛争は減少傾向にあるが、その多くは途上国で起きており、そこでは犠牲者の多くが一般市民だ。特に深刻な人権侵害は、子どもが武装グループへ動員されることで、推定25万人の子どもが児童兵として働かされ続けている。このような児童兵は、スーダン南部で実施されたもののような特別に立案されたプログラムを通して、地域社会に復帰させることが不可欠だ (Box 3.4)。

紛争後の状況下で教育に投資することにより、政府や国際社会は、未来に向け強力なメッセージを打ち出している。例えば、ウガンダでは、1990年代の紛争後初となる選挙キャンペーンのとき、与党は小学校の授業料を廃止すると発表し、それが、これからはもっと平和になるという信頼を得る助けとなった。技術者が不足しがちな紛争後の期間、学校のインフラを整備することは優先すべき事項の一つだ。アフガニスタンのように、オルタナティブな形態の教育も有効である。2001年のタリバン政権崩壊後、戦争色の残る地域に希望をもたらすため、NGOは地域と家庭ベースの学校を設立するのに貢献している。学校までの距離が近く、安全な環境で勉強できること、そして教員が地元の女性だと、女子たちは学校に通いやすくなる。

Box 3.4 : スーダン南部における児童兵のための教育

戦時中のスーダン南部でCAREが発展させたMiith Akoldaカリキュラムは、武装グループとかかわりのある子どもたちを武装解除し、社会復帰させることを目的としたものだ。一時的に子どもたちを収容するキャンプが戦闘地の前線から離れた場所に設けられ、授業の他に、問題解決 (problem-solving)、健康や衛生、歌やダンス、子どもの人権、お話し会 (story-telling)、スポーツや体育といった活動がこのプログラムに組み込まれた。しかし、子どもは初めのうち長時間にわたって学ぶことができないため、柔軟に対応できるようプログラムは工夫もされていた。子どもがキャンプでの生活に慣れ、体を洗ったり、食事の支度をしたり、薪拾い、水汲み、洗濯をしたりといった日常の仕事を覚えるにつれ、学校で過ごす時間は徐々に増えていった。その結果、子どもたちはキャンプで自分の責任を果たすようになり、日常的な仕事のお陰で生活が安定し、そうしたことが子どもの社会復帰をゆっくりと推し進めることになった。

紛争後の状況において、教育を広める活動をするときには注意が必要だ。なぜなら特定の人種専用の学校や、校内での母語の否定、教科書にあるネガティブなイメージなど、むしろ教育が暴力を先導しかねないからだ。平和教育や多文化教育は、グループ間にある不信感や嫌悪感を克服するのに役立ち、また、青年が自分たちの態度を徹底的に分析し、衝突を避けながらコミュニケーションをとる方法を教えてくれる。

紛争後の状況下で教育に投資することにより、政府や国際社会は、未来に向け強力なメッセージを打ち出している。

教育への支出：もっとも教育が必要とされる地域で増加

学費：最も貧しい家庭にとっては、まだ高すぎる

基礎教育：債務救済イニシアチブによる恩恵

第4章 「すべての人に教育を」 ——財政面における進歩

ドナー：中等教育以降を過剰に優先

基礎教育への援助額：2000年から2004年にかけて上昇、しかし2005年は下降

個別のプロジェクトサポートからセクター全体のサポートへのシフト：より良いコーディネーション

EFAの到達に関して最終的に責任を負っているのは政府だが、多くの国々、特に最貧国にとっては、EFAに向けての進展はドナーの支援に依存している。それに関して一種の協定がダカール行動枠組みの中に記載されている：もし途上国政府がEFAの目標に重きを置き、広く相談し、より多くの予算を充て、堅実な計画を立てれば、ドナーはそれらの計画の実行を助けるため追加の資金を提供する、というものだ。

164カ国によってダカール行動枠組みが承認されてから7年経ったが、現状の数字は何を示しているだろうか。この章では、国がどれだけ財政的に責任を負っているかや、基礎教育における援助の傾向、また、より効果的な援助イニシアチブについて再検討する。

政府は基礎教育に十分な資金を充てているか

ほとんどの国の政府、特に後発途上国や、最もわかりやすいところではサハラ以南アフリカの政府は、基礎教育を含め、教育に充てる資金をなんとか増やしてきた。それでもなお、多くの国ではGNPに対する教育支出の比率と、政府の総支出に対する教育支出の比率はかなり低い。

GNPに対する公教育支出の比率は、北アメリカや西ヨーロッパで最も高く、次いでラテンアメリカ・カリブ海地域、サハラ以南アフリカとなっている（表4.1）。しかし、地域内で国と国を比べると、その差は大きい。2005年、北アメリカと西ヨーロッパ以外の105カ国中、26カ国で公教育支出は対GNP比6%以上だったが、24カ国では3%以下だった。

1999年から2005年の間に、84カ国中50カ国でGNPに対する教育支出総額は増加している。ラテンアメリカ・カリブ海地域、東アジア・太平洋諸国、南・西アジア、アラブ諸国で、GNP比の教育支出が増えた国の数は、それが減った国とほぼ同数だ（増えた国が23カ国、減った国が19カ国）。しかし、サハラ以南アフリカでは24カ国中18カ国で、増加している。

初等教育への公的支出は、政府が貧困を削減するための政策を推進するうえで、強力な政策手段となり得る。

GNPに対する公教育支出の比率は、政府が歳入を確保する能力を含む、いくつかの要因からなる結果である。比較的シェアが低い場合でも、それは必ずしも政府が教育を重視していないというわけではない。それは単に政府部門が小さいというだけのことなのかもしれない。

ほとんどの国の政府、特に後発開発途上国の政府は、基礎教育を含め、教育に充てる資金を増やすことに成功してきた。

表4.1 GNPに対する公教育支出の比率と、総政府支出に対する公教育支出の比率

サハラ以南アフリカ	アラブ諸国	中央アジア	東アジア・太平洋諸国	南アジアと西アジア	ラテンアメリカ・カリブ海地域	北アメリカ・西ヨーロッパ	中央・東ヨーロッパ
GNPに対する公教育支出の比率 (%)							
5.0	4.5	3.2	4.7	3.6	5.0	5.7	4.9
政府の総支出に対する公教育支出の比率 (%)							
17.5	25.7	18.0	15.0	14.6	13.4	12.7	12.8

初等教育への公的支出は、政府が貧困削減政策を推進するうえで、有効な政策手段となり得る。

一方、政府支出に占める教育支出の割合は、その政府が教育を重視しているかどうかのより直接的な指標になり得る。2005年の87カ国でのデータが有効であるが、そのうちアラブ諸国では、教育への支出の割合が他のどの地域よりも著しく高い（表4.1）。次いで中央アジア、サハラ以南アフリカとなっている。東アジア・太平洋諸国、ラテンアメリカ・カリブ海地域や南・西アジアは、政府支出に占める教育支出の割合が最も低い。

1999年から2005年の間に、政府支出に占める教育支出の割合がどのように変化したかについては、わずか40カ国のデータしか得られない。そのうち15カ国がラテンアメリカ・カリブ海地域だ。データが得られた40カ国のうち、アラブ諸国の4カ国で教育支出の割合が増加している一方、南・西アジアでは4カ国中2カ国、サハラ以南アフリカでは5カ国中1カ国でしか、その割合は増していない。

1999年以来、多くの国において、教育支出の増加の割合は目覚ましいものがある。データが有効なサハラ以南アフリカの24カ国では1年で平均5.5%以上、南・西アジアでは5.1%も増加した。東アジアと太平洋諸国、ラテンアメリカ・カリブ海地域では、その割合は比較的安く、前者が4.7%、後者が2.4%の増加だった。中央アジアは最も高い成長率を見せ、8.1%だった。

すべての国においてではないが、世界中で最も学校に通っていない子どもが多く住む2つの地域（サハラ以南アフリカと、南・西アジア）で、教育支出が急速に増えているのは心強いことだ。

低所得国は基礎教育への支出が多い

中所得国は教育支出の38%を、高所得国は25%を初等教育に充てているのに対し、概して低所得国は教育支出のほぼ半分を初等教育に充てている。また、中・高所得国に比べ、低所得国では中等教育に割かれる支出の割合は控えめだ（28%）。低所得国では中等教育拡大へのプレッシャーが高まるにつれ、予算拡大を求めるあまり、初等教育の予算獲得との競合が予想される。1999年から2005年の間に、基礎教育にかける公的支出の割合がどう変わったかについては、途上国19カ国に情報が限られるうえ、かなりばらつきのある結果となった（7カ国で増加、12カ国で減少）。

初等教育への公的支出は、政府が貧困削減政策を推進するうえで、有効な政策手段となり得る。エチオピアでの研究によると、1996年から2000年の間の公教育支出の増加は、最貧困層の家庭の子ども、特に女子に対する教育支出の拡大につながったとされている。

広大な国、特に連邦制の国では、教育支出の地域間格差が大きくなることが多い。例えば、ブラジルやインド、ナイジェリアは近年、比較的開発の遅れている地域や教育予算不足の地域（このような地域では一般的に、教育サービスの提供や学業達成のレベルがかな

り低い）に重点的に補助金を配分する措置を取った。

貧しい家庭への重い負担

政府が率先して家計の教育費負担を軽減する政策を取っている国もあるが、多くの国では家庭が多額の教育費を負担している。そのため、最貧層の子どもの教育へのアクセスが限られてしまうのが実状だ。

家庭はまず、学校それ自体への寄付金を払わなければならない。低・中所得の11カ国で行われた研究（全国調査）によれば、そのうち9カ国では、家庭からの支出が、全国の教育機関に対する経費の4分の1以上を担っていることがわかった。チリとジャマイカでは、それが40%以上であり、アルゼンチン、チリ、インド、ジャマイカ、タイでは、その割合が増えつづけていることがわかった。概して、途上国の政府は、高等教育より、初等・中等教育に多くの予算を配分する傾向がある。それでも、初等・中等教育経費の約20%程度が家庭からの支出でまかなわれていることが多い。

憲法上、初等教育は無償であることが明記されていても、公立の小学校に通うほとんどの子どもたちが、制服や学用品の費用、交通費、また、保護者会の分担金や学校施設の整備にかかる費用など、さまざまな出費をしなければならない。最近行われたある調査では、94カ国中、初等教育が無料なのはたった16カ国だった。教育にかかる費用は、各家庭が自由裁量で使える所得のうち、3分の1を占めることもある。それは、最貧層の家庭にとっては大きな負担となっている。ほとんどの国で、貧しい家庭は裕福な家庭にくらべ、家計に占める教育支出の割合が高い。したがって、初等教育修了後も子どもを学校に通わせるとなると、所得が少ない家庭にとってはさらにその教育費を工面するための努力が必要になる。子どもが学校に通っていない理由を調べたいくつかの研究によれば、「資金不足」「経済的な問題」「働く必要性」「学校に掛かる費用を払う余裕がない」といった理由が多く挙げられている。ウガンダでは授業料が廃止される前、小学校を中途退学した子どもに関する調査で、71%が学費を中途退学の主な理由に挙げた。

こうした学費徴収などの影響に加え、学校に通わせることがそれほど重要だと思ってもらえない子や、文化的な規範によって、同じ家庭内で差別的な扱いをされる子どもに対しては投資をしない家庭が多く、状況をさらに悪化させている。家庭内で子どもによって扱いが異なる時、女子やより年長の子どもが不利益を被ることが多い。

EFAへの援助傾向

2000年のダカール会議の目的は、初等教育・基礎教育の完全普及に向けての運動を再活性化し、ドナーの援助をさらに増額することにあった。会議直後の数年

は、ODAの約束額は急増し、2000年の65億ドルに比べ、2004年には実質65%増の107億ドルにまで達した（図4.1参照）。しかし、2005年になるとその額は20億ドル以上落ち込み、2002年の水準にまで後退した。一方、援助全体における教育分野の比率は、途上国全体では13%、低所得国では16%の水準で、変化が見られなかった。

途上国全体への基礎教育分野の援助実績は、2000年から2004年の間に90%増というさらに高い伸びを見せ、27億ドルから51億ドルに増加したが、やはり2005年の約束額ベースでは27%の減少を見た。この落ち込みが一過性のものなのか、教育分野へのドナーの姿勢の変化を示すものなのかは判断が難しいところだ。実際、いくつかの主要ドナーは、2004年に、数カ国の大きな国に対して多額の教育援助（特に基礎教育において）を約束している。

援助資金が実際にどう動いたか、つまり、被援助国の教育システムに実際にどれだけのODAが使われたかは、援助の実行額を見ればわかる。途上国全体の教育分野への実行額は、2002年の44億ドルから2005年には67億ドルに達した（年11%増）。このうち、基礎教育向けは2004年、2005年ともに28億ドルであった。2005年の約束額が著しく減ったことから、実行額も前年並み、もしくは、この先数年は減少傾向となるであろう。

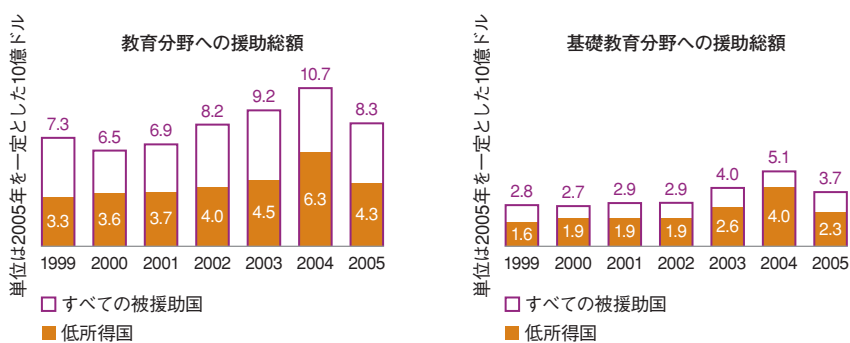
低所得国への援助の増加

1999年以降の教育分野への援助額の増加は、特に低所得国に恩恵をもたらした。これらの国の教育分野への援助は1999年、2000年の年平均35億ドル水準から2004年、2005年には年平均53億ドルに急増した。また、これらの国では、援助総額に占める教育分野への援助額は50%から56%に増加し、特に基礎教育分野では増加が顕著であった。低所得国の基礎教育分野への援助額は、1999年、2000年はそれぞれ18億ドルであったが、2004年、2005年には、年間31億ドルに急増した。これは途上国全体の基礎教育分野への援助額の実に4分の3に近い金額である。

2000年以降、教育分野のODAの変化は、金額だけではなく、地理的な配分にも見られた。教育・基礎教育分野の援助の最大受け入れ国が依然としてサハラ以南アフリカである一方で、南・西アジア向けの援助の割合は、教育分野で12%から20%に増加し、基礎教育分野では16%から31%に増加した。

しかし、これらの数値は、基礎教育への援助が最貧国のなかでも、特に援助を必要とする国に集中していることを必ずしも意味するものではない。このことは、以下2つの例からも明らかである。まず、学校へ行っていない子どもの率が高い国（ブルンジ、チャド、コートジボワール、マリ、ニジェールなど）への初等教育の学齢人口1人当たりの基礎教育援助額は比較的低い水準であった。また、所得水準（1人当たり国民所得）が低い国に比べ、所得水準が相対的に高い国のほうが、

図4.1 教育・基礎教育分野への援助コミット総額、1999年～2005年



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート 2008』第4章参照

初等教育学齢人口1人当たりの基礎教育援助額が多いという結果も出ている。35カ国の脆弱国家が2005年に受けた基礎教育分野の援助額は全体の14%と、1999年の割合と変わりなかった。

翻って、2004年と2005年の教育分野における援助の最大受け入れ国15カ国を見ると、南・西アジア4カ国（アフガニスタン、バングラデシュ、インド、パキスタン）の援助受け入れ額が17%、サハラ以南アフリカ5カ国（ブルキナファソ、モザンビーク、セネガル、ウガンダ、タンザニア）の援助受け入れ額が10%を占めている。基礎教育分野における援助の最大受け入れ国上位4カ国は南・西アジアの国々であり、中でもインド1国で、2004年から2005年の基礎教育分野の全援助額の11%を占めている。また、被援助国上位10カ国における教育分野の援助額全体に占める基礎教育分野の割合は、1999年以降、各国において増加した。

ドナーの教育分野の援助戦略

二国間ドナーのなかでも、援助においてどの程度教育を優先するかは、ドナーによってまちまちである。フランスはすべてのドナー国のなかで教育分野への援助額が最も大きく、2004年から2005年の間には、援助総額の40%である年間15億ドルを拠出した。次に援助額が大きいのは日本で10億ドル、アメリカの7億ドルと続くが、この2カ国の援助総額に占める教育援助の割合は低い。分野別にみると、日本の教育分野への援助は12%（1999年は5%）、アメリカでは4%未満である。多国間ドナーのなかでは、世界銀行の国際開発協会（IDA）と欧州委員会は2004年と2005年の教育援助への最大の拠出機関であり、それぞれ年間14億ドルと8億ドルを拠出している。

二国間ドナーは、国によって大きく異なる基礎教育援助戦略を展開してきている。カナダ、デンマーク、フィンランド、アイルランド、オランダ、ノルウェー、イギリス、アメリカは基礎教育を教育分野への援助の最優先事項として明確に位置付け、教育援助総額の

低所得国が受ける基礎教育分野への援助は1999年と2000年は年間18億ドルであったが、2004年と2005年は年間31億ドルに増加した。

教育分野における主要ドナーの中には、教育援助に占める基礎教育援助の割合が3分の1にも満たない国もある。

50%以上を基礎教育にあてている。

しかしながら、フランス、ドイツ、日本を含む教育分野における主要ドナーのなかには、基礎教育への援助が教育援助総額の3分の1に満たない国もある（表4.2）。これらの国々は、中等後教育に多くの援助を充てている。また、これらの国々は、明らかに就学前教育や成人識字教育に対するドナーの援助比率が非常に低い。

2004年と2005年の教育援助に占める基礎教育分野の割合を平均すると、二国間ドナーの43%に対し、多国間ドナーは53%だった。しかし、二国間ドナーの割合

は1999年、2000年の頃から比べると8%も増加している。ファスト・トラック・イニシアチブの触媒基金（ドナーが少ない国向けの援助基金）ではすべての援助を基礎教育に向けている。2007年6月までの時点で、ドナーは、総額9億3,000万ドルを約束し（2003年から2007年の累計）、すでに1億3,000万ドルを18カ国に支援を実施している。

教育分野における主要援助国のなかには、2005年、基礎教育への援助を大幅に削減した国もあった。例えば、イギリスは約束額が70%減、国際開発協会は80%減となっている。これらのドナーは、2004年に集中して援助を実施したドナーである。イギリスは基礎教育



インドネシアの多学年教室で、教師が見守るなか、足し算の計算をする少女

図4.2 ドナーによる教育・基礎教育分野への援助 1999～2000年と2004～2005年

	教育分野への援助		基礎教育分野への援助		基礎教育が 教育分野に 占める割合		基礎教育が セクター向けODAに 占める割合	
	年間平均 (1999～ 2000年)	年間平均 (2004～ 2005年)	年間平均 (1999～ 2000年)	年間平均 (2004～ 2005年)	年間平均 (1999～ 2000年)	年間平均 (2004～ 2005年)	年間平均 (1999～ 2000年)	年間平均 (2004～ 2005年)
	単位は2005年を一定とした100万ドル		単位は2005年を一定とした100万ドル		(%)	(%)	(%)	(%)
フランス	1,548	1,537	354	279	23	18	9	7
日本	517	1,047	213	281	41	27	2	3
ドイツ	829	760	119	146	14	19	3	3
アメリカ	355	672	194	563	55	84	3	3
イギリス	435	646	320	540	74	84	8	13
オランダ	272	570	176	375	65	66	12	13
カナダ	95	223	48	173	51	78	6	11
ノルウェー	137	186	85	117	62	63	8	9
スペイン	225	155	68	59	30	38	6	7
ベルギー	89	155	15	35	17	23	3	4
デンマーク	69	137	42	82	61	60	4	6
スウェーデン	68	129	44	66	65	51	5	4
オーストラリア	239	127	63	57	26	45	6	5
オーストリア	122	89	5	4	4	5	2	2
イタリア	53	86	15	39	29	46	3	9
フィンランド	26	66	12	40	44	61	7	10
アイルランド	17	61	9	38	51	63	14	12
ポルトガル	36	60	9	8	26	14	4	4
ニュージーランド	0	58	0	31	...	54	...	19
スイス	45	35	19	16	43	45	3	2
ギリシャ	0	30	0	4	...	14	...	3
ルクセンブルク	0	26	0	12	...	46	...	11
DAC合計	5,180	6,812	1,811	2,944	35	43	5	6
国際開発協会	787	1,355	406	822	52	61	7	9
欧州委員会	709	762	451	351	64	46	7	4
アジア開発基金	125	308	9	78	7	25	1	5
アフリカ開発基金	74	141	46	55	62	39	7	4
ユニセフ	28	64	28	63	100	99	16	14
ファスト・トラック・イニシアチブ	0	44	0	44	...	100	...	100
米州開発銀行特別基金	5	35	3	15	50	42	1	4
多国間ドナー合計	1,734	2,709	945	1,428	55	53	6	6
総合計	6,914	9,520	2,756	4,373	40	46	5	6

注釈：データは利用不可

出典：『EFA グローバルモニタリングレポート2008』第4章参照

援助額の4分の3、国際開発協会は基礎教育援助額の半分をインド、バングラデシュへの援助に充てた。その一方で、他のドナーは基礎教育への支援を特定の国に集中せず、多くの国々で幅広く行っている。フランス、アメリカ、欧州委員会も、ほぼ毎年継続して基礎教育援助を行っている重点対象国のグループを持っているが、一方で、その他の国々に対しても教育援助を実施している。2005年に見られた基礎教育への援助額の落ち込みは、2004年に少数のドナーが特定の国に対して集中的に援助したために見られた現象ともいえる。もしこのような落ち込みが今後再び繰り返されることがあれば、その状況は深刻である。

債務免除プログラムは、いくつかの低所得国にとって有益なものとなっている。重債務貧困国（HIPC）イ

ニシアチブの重債務貧困国と認定されると特別な債務救済の対象となるため、低所得国は貧困削減戦略を策定し、実施に移す必要がある。債務救済対象となった30カ国では、GDPに占める貧困削減プログラムへの支出比率が平均して6.4%（1999年）から8.5%（2005年）まで増加した。西アフリカのマリでは債務救済によって節約できた支出の約37%を、2001年から2005年までの毎年、基礎教育に向けてきた。その結果、マリは、この間に基礎教育への支出を15%増額することができた。

より効果的な援助の提供

2003年から2005年の間に、68の最貧国のうち20カ国

においては、少なくとも8つの主要なドナーが教育セクターで活動している。そのなかの10カ国においては、12以上のドナーが活動している。2000年以降、ドナー間の調和とドナーと政府が掲げる優先順位を合わせる作業が進み、それを通じて援助のインパクトを改善していく動きが加速している。また、特定のプロジェクトに資金を投じるよりも、むしろ教育セクター全体を包括するプログラムを支援するドナーが増加している。このように、セクター全体に働きかけるアプローチにより、援助機関が単独で個別プロジェクトを実施する際に発生していた高い取引費用が、援助受け入れ国から見れば軽減されることになる。

ドナー間の協力体制の強化が進んだ背景には、2005年に107カ国と26の国際機関で採択された「援助の有効性に関するパリ宣言」がある。宣言のなかでは、進捗状況を測る指標とオーナーシップ、調和、整合、結果、相互の責任という援助の効率性を述べるうえでカギとなる5項目を、よりよく実施するための達成指標が紹介されている。これらの原則はEFAのファスト・トラック・イニシアチブにおいても中核をなすものであり、現地のドナーグループによって教育セクター計画の承認がなされることが強調されている。

パリ宣言は、2010年までに66%の援助はプロジェクトではなくプログラムに提供されるべきであると規定している。全世界の教育セクターがプログラムに対して行った支援は1999年から2000年には6%だったが、2004年から2005年には18%にまで増加した。プロジェクトへの支援は1999年から2000年に11%、2004年から2005年には12%とほぼ横ばいのままである。プロジェクト支援の内容を見ると、大半は中等後教育の奨学金など技術協力に関するものであった。基礎教育の分野においてこの変化はさらに実体のあるものとなっている。セクタープログラムに対する支援は20%から34%に増加しているが、プロジェクトへの支援は20%から13%にまで落ち込んだ。この傾向は最貧国に対してはより顕著になっていく。2004年から2005年、カナダ、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンは教育分野への援助の40%以上をセクターへの支援にあてている。

セクター全体の改革のための資金協力が有効に働くためには、一定の条件が必要だ。政府が、改革の「オーナーシップ」を持ち、財務省はそれを支えなければならない。また、援助受け入れ国の省庁には、効果的な意思決定とその実行を確実に実行できるだけの十分な行政能力が備わっていなければならない。

新しい方法による援助は、援助受け入れ国の側ではどのように機能しているのだろうか。タンザニアでは、総援助額の約50%は14のドナーから受けた直接的財政支援である。その評価によれば、教育と保健分野への支出が伸びている。タンザニアは2004年になっても、外部から支援を受けた100万ドル以下の規模の110の教育プロジェクトを抱えていた。バングラデシュで10のドナーの支援で行われた「初等教育開発プログラム」の評価においては、政府とドナーの間の調整の不十分さが指摘されている。さらに、援助機関のスタッフは、基本的には、ドナーが基礎教育改革を援助受け入れ国の政府に押し付けているとも主張している。さらに、数カ国で行われた調査では、教育の質などの領域で、政府とドナーの実質的な政策対話が不足していることが明らかにされている。

初等教育プログラムの定性的な評価を行っているドナーもある。1990年から2005年まで世界銀行が実施した初等教育援助の評価では、就学者数は増加したが、特に不利な立場にいる人々の退学率の減少や学習成果の改善において、それほど効果が見られなかったと結論付けた。対象となった700のプロジェクトのうち、自立発展の見込みがあると評価されたのは60%しかなかった。アジア開発銀行が資金提供した32の教育プロジェクト評価によると、参加型アプローチをとり、オーナーシップを共有したプロジェクトが最も成功したことがわかった。

財政についての全体像をまとめておこう。2000年以降、各国政府とドナーによって、EFAのために財政面での支援を実施する動きが世界的に加速している。しかし、その取り組みには大きなばらつきが見られることも否定できない。政府とドナーが新たに協力のためのより効果的な手法をとり始めている国がある一方で、必要な条件すらいまだに整わないような国も存在するのである。

2000年以降、ドナー間の調和とドナーと政府が掲げる優先順位を合わせる作業が進み、それを通じて援助のインパクトを改善していく動きが加速している。

第5章 今後に向けて —EFA達成のための課題



イエメンのスラムにある学校の休み時間

© Abbie Traylor-Smith/PANOS

ダ カールから2015年に向け中間地点を過ぎようとしている私たちは、根本的な質問を投げかけられている。「EFAの目標を達成する見通しはどうか」「どうすれば政府とこれに携わるすべてのアクターが、質の高い教育をすべての人に届ける動きを加速させることができるのか」と。

2015年までに、世界で1,800万人の教員が雇用される必要がある。

関連するデータのある国々の動向によると、次のことが予測される。EFAに向けた動きをいっそう加速させない限り、

- まだUPE（初等教育の完全普及）に達していない86カ国のうち58カ国は、2015年になっても目標は達成されず、
- 101カ国中71カ国は、2015年までに成人の非識字率を半減させることができず、
- 2005年の時点で初等・中等教育におけるジェンダー格差解消を達成していない113カ国のうち、2015年に目標を達成できるのはわずか18カ国にすぎない。

初等教育の完全普及に向けて着実に進んでいる国は、GNPに対する公教育支出の比率を増加させている。逆に、初等教育の完全普及に向けての進捗が遅れている国は、平均で見ると、GNPに対する公教育支出の比率が低下している。

世界全体で見ると、2015年までに1,800万人以上の教員が新たに雇用される必要がある。サハラ以南アフリカは最も大きな困難に直面している。初等教育の完全普及を達成するためには、2004年の時点で240万人だった教員数を、2015年には400万人に増員しなければならない。それに加え、退職し教育現場を去る教員の補充をするため、210万人の新任教員が必要となる。

アジアやサハラ以南アフリカにおいて、多くの政府が国民所得のうち教育に割り当てる割合を増やしてきた。それと同じように、近年、低所得国の間では経済成長が増大しているため、それらの国においてはEFAに対する支出を増加させることができるようになってきている。しかし、政府はEFAと同様に、中等教育、高等教育に対する支出増大の必要性にも迫られている。

2004年から2005年の間に、低所得国の初等教育に対する援助額は、年平均31億ドルであった。EFA目標達成のために年間110億ドルが必要とされていることを考えると、これは極めて少ないといわざるを得ない。バングラデシュ、インド、モザンビーク、タンザニアなど、いくつかの国は、多額の援助の獲得に成功した。それは、これらの国で援助を増額する機会が存在し、さらに、それを拡大する能力があったということを示唆している。

いくつかの国は基礎教育の二国間援助に高い優先順位を置いているが、そのような国がもっと増えなければならない。ドナーのなかには基礎教育支援がセクター援助の10%にも満たない国もある（表4.2）。2004年、セクター援助額において最大の援助国であるアメリカ、日本、ドイツも、基礎教育への配分は4%にも満たない。二国間ドナーが援助総額を増加させ、基礎教育へのシェアを少なくとも10%にまで引き上げる約束をすれば、2010年までに、二国間協力による基礎教育援助額を86億ドルまで伸ばすことが可能だ。それに多国間協力を

よる基礎教育援助を加えると、総額で100億ドルにまで達することが可能になる。

基礎教育の支援をどのレベルに分配するかが重要となる。就学前教育へのシェアは、基礎教育の支援全体の2%以下となっている。また、ドナーの青少年・成人向けの識字プログラムに対する関心が極めて低いことも明らかである。

初等教育と識字に関する将来推計は、今後のEFAに対する各国の援助の配分について何を示唆しているのだろうか。全体的にみると、低いレベルの教育開発に留まっているとみなされた32の低所得国は、2004年から2005年の基礎教育援助額の3分の1しか受けられなかった。これはダカール以前とほぼ同じ水準である。15カ国はFTIにより承認された計画を有しており、さらに9カ国が2008年にはそれに続く予定である。問題は、残りの8カ国、うち2カ国の脆弱国家は別として、それ以外の国すべてに支援をしていくのかということである。32カ国のうち6カ国は、2004年から2005年に受けた初等教育学齢児童1人当たりの基礎教育援助が平均以下であり、4カ国は1999年から2000年より支援額が減少している。

EFA達成のために検討すべき課題

グローバルレベルの課題

- EFAは、気候変動や公衆衛生など他のさまざまな問題に直面してもなお、優先されるべき課題であること、また、それは単に初等教育の完全普及だけに焦点化しているわけではないことをすべての関係者が認識する必要がある。
- 政策とその実施の際には、インクルージョン、識字、質、能力開発、財政を強調すべきである。
- すべてのEFAアジェンダを取り巻く、より効果的な国際的協調体制を築くべきである。

各国の政府レベルの課題

- すべてのサービスが政府部門によって提供される必要はないが、各国政府は、すべてのEFA目標に対し全面的な責任を負うべきである。
- より良い学校の施設の整備、授業料の免除、貧困家庭への追加の経済支援の規定、働いている子どもや青年のために柔軟性を持ったスクーリング、障がい者、先住民、他の恵まれない人々へのインクルーシブな教育の提供など、最貧困層や不利な立場に置かれた子どもたちを考慮するべきである。
- ジェンダー格差解消を支援し、ジェンダー平等を追求していくべきである。

- 大規模な教員養成と教員採用を行うべきである。
- 青年と成人のための多様な教育プログラムを促進するべきである。
- 成人識字プログラムを大幅に拡大すべきである。
- 児童が基礎的なスキルを習得することができるようにすべきである。そのためには、教員を訓練すること、安全で健康的な学習環境を整えること、母語で教えること、十分な学習教材を確保することに注意を向けるべきである。
- 公的な財政支出を維持し、必要などころには増額するべきである。
- あらゆる行政レベルにおいて、管理運営能力を改善させるべきである。
- 政策形成、実施、モニタリングにおいては、公式に市民社会との協調を図るべきである。

市民社会の課題

- 市民のEFAへの提言を可能にし、政府や国際社会に対してアドボカシーを行うためにも、組織の強化を図るべきである。
- 政府が教育方針の開発、実施、モニタリングを行う際には、定期的に、タイミングよく参加すべきである。
- 教育政策の分析や財務のために、市民社会組織のメンバーの研修を奨励するべきである。

二国間ドナー・多国間ドナーの課題

- 基礎教育に対する援助を増額し、それを戦略的に配分するべきである。
- 二国間のセクター援助は、基礎教育へのシェアを少なくとも10%にまで引き上げる。多国間協力も、基礎教育への支援を増やすべきである。
- 長期的なコミットメントを行うべきである。というのは、それにより財務相による主要な政策イニシアチブの承認が可能になるからである。
- サハラ以南アフリカや脆弱国家に、特別な配慮をするべきである。
- 幼児教育プログラムや青年・成人のための識字教育プログラム、能力開発への配分を増やすべきである。
- 国家主導のセクター計画を推進するような、援助協調の取り組みを続けるべきである。

ダカール以降明確になったことは、いかなる地域であれ決意を持って臨んでいる政府は、着実な進展を見せており、ドナーが援助増額によりその進展を支えているということである。2015年まで残りの時間が短くなった今、あらゆる年齢層の人々が教育を受ける権利を実現させるために、この流れは維持、加速されるべきである。

EFA グローバルモニタリングレポート2008

概要

「すべての人に教育を」2015年までに達成できるか

2008年2月23日発行

著者：EFA Global Monitoring Report Team ©UNESCO 2007

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）

訳者：安達まり子、谷口利律、知久奈穂子、坪根真希子、二瓶直樹、藤目春子、丸山隆央、三田村達宏（以上、JICA「教育」課題タスクフォース）

座波圭美、鷹野真利、筒井清香（以上、ユネスコ・アジア文化センター）

奥原朋子（JHP・学校をつくる会） 中村珠実（チャイルド・ファンド・ジャパン）

伊藤解子、鎌倉幸子（以上、シャンティ国際ボランティア会）

編集：原智佐（JICA「教育」課題タスクフォース） 柴尾智子（ユネスコ・アジア文化センター）
三宅隆史、伊藤解子（以上、教育協力NGOネットワーク）

編集協力：清原工

発行：独立行政法人 国際協力機構（JICA）「教育」課題タスクフォース

〒151-8558 東京都渋谷区代々木2丁目1番1号 新宿マインズタワー 6～13階

電話 03(5352)5311～5314 <http://www.jica.go.jp/>

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/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 慈母会館（社）シャンティ国際ボランティア会気付

電話 03(5360)1233 <http://jnne.org/>

印刷：株式会社 トライ

●本書は、ユネスコが2007年11月に発表し、国際協力機構、ユネスコ・アジア文化センター、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。転載は自由ですが、出所として、「EFA グローバルモニタリングレポート2008 概要、ユネスコ」と明記してください。

「すべての人に教育を」 2015年までに達成できるか

今年のEFAグローバルモニタリングレポートは、良質な教育をすべての人々に提供するという国際公約の達成期限、すなわち2015年までの中間点に刊行されるものである。レポートでは、幼児教育プログラムの拡大、初等教育の無償化と完全普及の達成、教育におけるジェンダー格差解消とジェンダー平等の実現、成人非識字の減少、そして教育の質的改善に向けた進捗状況を評価している。

実際、いくつかの成果は得られている。特に、より多くの子どもたちが初等教育を受けられるようになったことは大きな成果だ。また、多くの国の政府が、学費減免や女子教育の阻害要因を取り除くための施策を導入してきた。しかしながら、重要な課題が残されている。学校の校舎、教員、教材は不十分だ。貧困と不利な境遇は、数百万人の子どもや青年にとって、重大な障壁となったままである。アクセスと質の双方に向けた政策が存在してはいるが、より思い切った政策を導入することが必要だ。それは、最も幼少の時期から、最も社会的に不利な集団に到達するものでなければならない。また、青年・成人の識字を大幅に改善するものでなければならない。そして、教育への国際援助は、2000年にドナーが約束した通りに増大されなくてはならない。

この『EFAグローバルモニタリングレポート 2008 概要』は、革新的なプロジェクトや戦略にも光を当て、行動のためのコモンアジェンダを緊急に前進させなければならないことを強調している。



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Department
of Education
47, Avenue des Nations
Unies, Paris 17, France
Tel: +33 (0)1 45 69 37 00

Department
of Education
47, Avenue des Nations
Unies, Paris 17, France
Tel: +33 (0)1 45 69 37 00

Dr. Ghazwan
Obeidat (UNESCO) 19970
177, rue de la République
Beirut, Lebanon

سوقية الأمم المتحدة
للثقفة والعلم والتربية

聯合國教育、
科學及文化組織



www.unesco.org/publishing

表紙写真

インド・ビハール州のキショラ・ケンドラ学校で勉強する子どもたち。

©AMN TITLE / PRINIS PICTURES

