



万人のための教育の質： 途上国政府とドナー、市民社会が優先すべき行動

Global Campaign for Education プリーフィング・ペーパー
2002年5月

翻訳：宮崎絵里子、三宅隆史、松本知子

質の高い教育システムは、教育そのものの目標を達成するために必要であると同時に、子どもや地域、社会のニーズに応じて子どもが生活の中で必要な知識やライフスキルを習得するのを助けます。教育の質が悪くと、子どもを学校から遠ざける要因であるだけでなく、親が早い時期に子どもが学校に通うのを辞めさせる要因にもなります。ですから教育の質の向上は、初等教育へのアクセスと修了という 2015 年の目標達成のために非常に重要です。この文書は、質の高い教育を提供するのに必要な優先すべき行動について途上国の国家教育計画とドナーのアプローチの両面において解説します。最後に、教育の質のモニタリングを向上させるための方法を提案します。

GCE について

The Global Campaign for Education は 150 カ国以上の国で活動している NGO と労働組合の世界レベルの連合体である。この文書が作成された 2002 年の時点での GCE の理事会メンバーは以下の通り：Actionaid Alliance, Asia-Pacific Bureau for Adult Education (ASPBAE), Brazilian National Campaign for the Right to Education, Campaign for Popular Education (CAMPE Bangladesh), Education International, Global March Against Child Labour, Oxfam International, South African National NGO Coalition (SANGOCO).

要約

多くの子どもたち、特に女子や貧困世帯の子ども、少数派集団に属する子どもたちは、彼らが学校で本来学ぶべきことよりもはるかに少ないものしか学んでいません。最近の研究は、途上国の多くの子どもたちが読み書きや基本的な計算を習得できないまま退学しているという事実を明らかにしました。これは不公平なことで、本来ならこれから培っていかねばならない人間の潜在能力を無駄にしています。公教育の質の改善は、学校へのアクセス拡大や学費の廃止と並んで、2015年までに初等教育を完全普及させるという目標を達成するために必要な基本的な活動の一つです。

これらの活動すべてにおいて、基礎教育へのさらなる投資が必要とされるでしょう。しかし、質の改善に失敗すれば、結局多くのコストがかかるのです。高い退学率と留年率はコストの高さを意味している一方、効果的な学習が行われていない場合、社会や個人に対する便益も減少していることを意味しています。

教育の質は難解なことではありません。全ての教員が適切な研修を受け、支援制度が整っていて、給与の支払いが行われていれば、全ての教室に十分な教科書や机、教材があれば、学校が安全で、子どもを受け入れる環境が整っていれば、地域社会が決定プロセスに参加する権利があれば、教育の質の改善は達成可能です。結局のところ、政府と市民が全ての人びとのための良質な公教育の実現という理想に対して強くコミットメントし、最も貧しい地域や女子、障がいをもつ子どもたちが直面している教育の課題を改善するためのステップを踏めば、教育の質を保証することができるのです。

提言

以下は、いかなる国家教育計画であってもその改善に貢献すると考えられる、私たちの提言です。

1. 毎日教壇に立って教える、養成研修を受けた教員を全ての教室に確保する。
2. 適切な教科書と教材を全ての教室に提供する。
3. 児童・教員比率の上限についての国の基準を定め、この目標を全ての学校で達成するために必要な数の教員を雇用するための予算を確保する。
4. 教員研修に投資し、教員が女子男子双方に対する児童中心の授業、多様な指導方法を習得するための支援をする。
5. 学校が地元のニーズをより反映し、保護者や地域社会に対して情報をより公開できるよう地方教育行政官を支援する。
6. 住民や子どもたちが教育の効果を測る評価プロセスにおいて中心的役割を担えるようにする。
7. 学校を安全な場所にし、また安全な状態とみなされるようにする。
8. カリキュラムに市民権や価値、寛容、ライフスキルといった課題を盛り込む。
9. 初期の発達段階においては母語を指導言語とし、子どもが理解できる言語で教育を受けられる環境を保証する。
10. 特に恵まれない環境にいる幼児に対しては、適切で良質な早期のケアを支援する。

これらの目標の達成に向かうためには、政府が全ての教育パートナーを計画策定プロセスに入れ、質の改善のためにどのような介入が、可能かつ適切なのかについて合意することが大切です。市民社会組織が計画作成に質の改善についての考えをインプットすると同時に、ドナーは経常経費に対する劇的な支援の増大が必要です。市民社会組織は、教育計画がすべての人びと、とりわけ不利益をこうむっている人の利益とニーズに応えるものになるように努力しなくてはなりません。NGOは解決案を別に立てるよりも、むしろ政府のシステムの改善と能力の強化を求めるべきです。公教育システムから独立して発達した理想的な教育モデルというものは、長期的に見て、膨大な数の子どもたちを対象とする公教育の質の改善においては、成功した例はほとんどありません。最後に、教育の成果とプロセスの質をよりよく追跡するためには、モニタリングシステムが改善されなければなりません。最初のステップとして、就学率よりも修了率をEFA目標達成度の指標として採用することを提案します。

1 なぜ教育の質は重要なのでしょうか？

子ども、特に女子や貧しい子ども、少数派集団に属する子どもは、彼らが望んでいるよりもずっとひどい教育を受けています。教育費はまずしい家庭にとっては不相応なほど高いものです。例えばネパールの貧しい家庭は食費以外の支出の29%を教育費に費やしています¹。しかし、多くの貧しい家庭の子どもは、読み書きや簡単な計算を習得できないまま、学校で数年間過ごしているのです。教育の質が低いために早期中退してしまう子どももいます。これは不公平なことで、本来なら培われるべき人間の潜在能力を無駄にしています。公教育の質の改善は、教育アクセス拡大と学費廃止と並ぶ基本的なステップの一つであり、2015年の全世界における初等教育の完全普及を達成するために必要なことです。

公教育の質改善の失敗においては、教育の質は、教育学博士だけが助言できる技術的に難解なものであるといった言い訳がよく使われます。しかし、適切な学校運営は別に難しいことではありません。基本的に教育の質の改善は、政治的な問題です。もし全ての教員が適切な研修を受け、支援を受け、給与が支払われていれば、もし全ての教室に十分な教科書と机、教材があれば、もし学校環境が安全で子どもに親しみやすいものであれば、もし学校が住民に対してきちんと説明責任を果たしていれば、教育の質の改善は可能なのです。つまり、政府と市民社会が、全ての人にとって理想的な公教育のために、強い政治的意思を持ち、貧困地域の学校や女子、不利な立場におかれた子どもの状況を改善するためのしかるべきステップを踏めば、教育の質は改善できます。

植民地時代の多くの国の教育システムは、上層のごく少数の人びとに対して高水準の教育を提供していました。植民地解放後の政府の挑戦は、とても厳しい財政事情の中、このエリート養成システムを大衆の教育システムに変換しかつ水準を保つことでした。しかし、子どもたちをただ学校に行かせるほうが、学校できちんと勉強させるよりも簡単だったのです。学校できちんと勉強ができる環境を提供することは、創造的な政策決定や革新的なマネジメント、技術的・財政的に十分な投資—つまり貧富の差や性別間格差、地域間格差や社会的地位の格差を解消するための強力な政治的コミットメント—を求める作業なのです。

しかしながら政府やドナーは、教育の質を自分たちの問題として捉えていません。なぜなら、教育の質は、なげなしの金が教育費に消える貧しい家庭の保護者や子どもたちにとってこそ重要なことだからです。もし学校が効果的な教育の提供をやめたら、つまり保護者の価値や希望と合わなかったら、児童の留年率や退学率はすぐに上昇するでしょう。さらに、低い教育の質は、公立学校に子どもを通わせ続けることよりも、そもそも公立学校に子どもを入学させるかいなかの判断に対してより大きな影響を与えているという報告があります。比較的裕福な保護者は、私立学校に子どもを行かせることを選択しますが、貧しい家庭の場合は、単純に子どもたちに教育を受けさせないという唯一の選択肢しか残されていないこともよくあります。2015年の初等教育の完全普及という目標は、公教育の質の改善、中でも貧しく不利な条件に置かれている地域の改善の努力なしには達成されないでしょう。

質の高い教育は、幼少時代の楽しい記憶の大部分を占めます。つまり、質の高い教育は、子どもたちが人間としての尊厳や潜在能力を満たすのを感じ取る手段なのです。機械的で圧力的な詰め込み型の劣悪な学校教育は、疑問に思っ質問したり、探求したり、自分のために学習するという子どもの生まれ持つ能力を抑え込んでしまいます。ひどい場合にはかなり不適切な、虐待まがいの行為が行われている学校さえあります。このような環境では、子どもは学校をつまらないところあるいは怖いところだと考えます。

Box 1 質と効率：基本的な関連性

教育の質が低いと留年者や退学者が多いため、時間と資金が無駄にされます。つまり、不十分が非効率を生み出しているのです。学校に必要な資源が不足していれば、教育の質が低下するだけでなく、資源を有効に活用する能力も下がるのです。質とアクセスの両面への投資は、同じリソースをただ単純に子どもたちを学校に通わせるだけに使うよりも大きな効果があります。しかし、質の改善そのものにはお金がかかります。また教育の質改善への投資はドナーや政府の教育支出に影響を与えます。教育の質を犠牲にした経費削減策であるボランティア教員の雇用や2部性といった短期的なアプローチは、現実には資金の無駄を増やしています。

¹ 世界銀行「Education for Dynamic Economies」Technical Appendix, 2002年4月

予算が削られると、教員や教科書、設備といった効果的で質の高い学校教育の要素はもはや提供されず、教育の効率は低下します（Box 1 参照）。学校の失敗は、学校は本来、生産性を高め、人的資源を作り出し、不平等を無くすことに貢献すべきだったのに、貢献できないことにあります。高い退学率と留年率が高い代償を支払う一方で、効果的な学習が行われない時には教育の社会や個人への便益も減少しているのです。

時間は、貧しい家族が持つ数少ない財産のうちの1つです。学校で時間を過ごせば、傾きの大きい直接費用に加え、多くの機会費用が奪われます。学費の廃止は、貧しい家庭の子どもたちが学校に通い続けるために重要であるだけでなく、保護者や子どもたちに対し、教育が時間の浪費ではないということを示すためにも大切です。特に女子児童は、学校は有益でも安全でもないという保護者のもつ考えに苦しんでいます。したがって、教育におけるジェンダー格差の解消という国連ミレニアム開発目標は、教育の質の改善なしには、達成することは極めて困難です。

成功している公教育システムの構成要素

ユニセフによるわかりやすい枠組みでは、基礎教育の質を示す5つの項目が提示されています。GCEはこれらに6つめの項目として、横断的な原則を付け加えました。

Box 2 教育の質の6つの構成要素（2000年10月のQuality Education Consultation, Unicefを参考にした）

1. **学習者**：健康かつ栄養状態がよく、学ぶ準備ができていて、家族や地域からの支援を受けている学習者。
2. **環境**：健全かつ安全、保護能力にたけ、ジェンダー配慮がされていて、十分な設備とリソースが整っている環境。
3. **内容**：特に読み書きや計算、ライフスキルといった基本的な技能やジェンダー、保健、栄養、HIV/AIDS 予防、平和に関する知識を習得するための適切なカリキュラムと教材に反映された学習内容。
4. **プロセス**：研修を受けた教員が、よく運営された教室と学校において、児童中心の学習アプローチと巧みな評価法を用いて、学習を促進し、不平等を解消するプロセス。
5. **成果**：知識、技能、態度の拡大と改善を含み、教育の国家目標と積極的な社会参加と関連する教育の成果。
6. **対応**：子どもたちの多様なニーズに対する対応や保護者や地域、納税者への説明責任への対応は、上記教育の質の5項目を通じて強調されなくてはなりません。

これらの要素を具体的に政策に取り入れるための決まった方法はありません。政府にとって実際、他国でうまくいった政策の分析についての良い報告書を手に入れることは重要ですが、地元の問題に合った地元の解決策を考える際に、問題に関係する全ての人を参加させるという重要なプロセス以上の近道はありません。ある国の経験を「モデル」として他の国に適用するという善意に基づいた試みは、しばしば悲惨な結果に終わっています。国家レベルおよび地域レベルでの計画策定プロセスにおいて以下の事項が考慮されるべきであると私たちは考えます。

学習者

- ・ 質の向上は、子どもの学校での経験によります。つまり、以下に述べる多くの変化は、子どもたちが参加し、学習するための準備（readiness）の前提です。
- ・ 家族や地域での質の高い乳幼児ケアによって、子どもの初等教育への準備は飛躍的に向上されます。乳幼児ケアは、特に最も不利な状況にいる家庭の子どもたちが、初めて初等教育を受ける際に効果的です。
- ・ 子どもは、学校で身につけた新しい技能を学校外で活用する機会があるとより早く学習します。つまり、保護者のための成人教育と子どもの学習には強い補完性があります。

環境

- 安全で子どもを保護する環境を作るには、女子の安全に特に焦点をあてて教員による虐待や子どもたちのいじめをなくすための戦略が必要です。女性教員の増員は、女子の安全と学習能力を保証するための重要な方策です。学校外の環境、例えば通学の際のリスク要因に十分に配慮すべきですし、通学は、学校外での空間からの学びの前提条件とするべきです。
- 1クラスあたりの児童数が30～40人以上ではほとんど学習効果は得られません。教員にとっても児童一人一人に目を行き届かせるのは不可能です。大人数のクラスでは、女子は話を聞いてもらうことや、教材へのアクセスが不利になるといったジェンダー格差が生じやすくなります。
- 適切な施設には、悪天候から守られることや十分な換気システムや電気も含まれています。男女別のトイレを設置することや、飲料水の確保、本や教材も含まれます。
- 保護的な学校環境においては、体罰やその他の処罰はありません。体罰や処罰は、多くの場合差別的なものです。また、罰することによって退学や学習への障害が起きます。
- 施設は、障害児でも通えるような設計でなければなりません。

内容

- カリキュラムと教材は、子どもたちの様々なニーズに対して個別に答える必要があります。全体的なカリキュラム構造に関しては専門家の監督が必要ですが、地元の言葉を使って地元の問題や文化を扱うことができるといった柔軟性も必要です。
- 多数派集団が策定したカリキュラムに先住民族の知識や技術、価値観が含まれていない場合、カリキュラム改定は非常に重要です。
- しかし、カリキュラム改定は軽々しく行ってはいけません。カリキュラムは長い失敗の歴史を持ち、その改定には時間もコストもかかる難しいプロセスです。何を学校で教えるべきかは、絶対に政治的な議論から逃れることはできないので、国家レベルの教育計画策定プロセスが民主的に行われて、カリキュラムが作成された場合にのみ成功すると私たちは考えます。

プロセス

1. 学習・指導プロセス

- 子どもに学校で有意義な経験を積ませるために最も重要な点は、教員と児童との関係です。この関係改善にはよく教授法の変更が求められます。したがって、より効果的な教員研修および現職研修以外の教員に対する継続的なサポートが必要です。
- より多くそしてより良い教員研修やサポートへの投資や教員の雇用条件の改善は、教育の質を向上させるための基本的な前提条件です。きちんと研修を受けていない「ボランティア」教員を、研修を受けている教員の代わりとして雇用することは、質の高い教育を提供するという目標には合わないので止めるべきです。
- もしも特定グループの子どもたちのニーズだけを満たしているのであれば、質の高い教育とはみなされません。しつけや訓練の過程は、学校が全ての子どもたちの持つ様々なニーズに対応し、多様性を重んじ、偏見に立ち向かうという環境を作り上げる方向に向かっていかななくてはなりません。
- 指導・教育に十分に時間をかけるということが、あらゆる学校において実行されなくてはなりません。典型的な過疎地の学校では、法律で決められた標準時間よりもずっと少ない時間しか授業が行われていないことがよくあります。また年間の授業時間は、先進国に比べ途上国の方がはるかに少いです。アフリカの子どもも多くは、ヨーロッパの子どもが一学期に過ごす時間数を、一年間の学習時間として過ごしています。授業のシフト制や他学年との複式学級といった貴重な授業時間をさらに削減してしまう制度も、十分に危機感を持って捉えられるべきです。
- 時間割や年間スケジュールに柔軟性をもたせることによって、貧しい家庭の子どもはより確実に学校に通うことができます。
- 教育は、子どもが理解できる言語で行われる必要があります。このことは、彼らが将来職を得て、能力を身につけるために必要とされる言語を学ぶこととバランスを取られなくてはなりません。幼年時での母

語教育は、後に教科を勉強する時に使われる公用語や多数派が話す言語の学習を始める際に上手く組み合わせることができます。

- ・教えることは単に子どもにとって新しい知識を伝えるだけではなく、子どもたちの理解力を深めなくてはなりません。最終目標は、子どもたちが自分で独創的に考えることができるようになるということです。カリキュラムに音楽や芸術、工作、演劇を含めることは、この目標への前進に役立つでしょう。
- ・子どもたちに追加の授業料を求めることは、教育の平等性を大きく妨げるため、強く罰せられる必要があります。特に裏口入学は、調査をして完全に無くすことが必要です。逆に言えば、教員に対してこのような追加の収入がなくとも生活できるだけの給与が支払われなくてはなりません。
- ・試験の結果から子どもが学べるようにしなくてはなりません。初等教育の低学年児童にとって期末試験はほとんど効果がありません。子どもにとってより害の少ない評価方法を取り入れるべきです。

2. 学校運営プロセス

- ・もしも子どものニーズへの対応能力が教育の質の中心であるのならば、教育システムは地域レベルでの問題解決能力を強化する必要があります。これは、学校管理者と地方教育行政官により良い研修を与え、資金を投入して、彼らが分権化された役割を効率よく担えるようにすることを意味しています。学校とコミュニティの関係を再構築するには、学校運営と学校の責任に対する住民の関与を促進する方法を身につけた地方の行政官が必要です。
- ・学校での経験について子どもが抱いている考えを考慮せずに、教育の質を上げるのは難しいことです。教員や視察官、教育行政官は、子どものニーズに対応することから得られる便益に敏感になるべきですし、また行動に移せるようにサポートされなくてはなりません。

成果

- ・保護者は教育の質の向上を目で確かめることができます。つまり、彼らは子どもたちが実際に読み書きや計算をするのを目にするのです。親の評価は公正で信頼できる成果であり、重要です。
- ・さらに重要な成果は、子どもたちが自分たちの経験や考えによって、教育はどれほど広い意味で彼らの生活の質を改善するのかを理解するということです。これは将来の機会と子どもたちの現状に対する学校との関連性の間のバランスを反映しています。
- ・試験の結果は、学習者の成果の一面しか示しません。質の高い学校においても、一定の識字能力を身につけるためには学習時間がより長く必要であるにもかかわらず、その時間を奪われてしまっている子どもたちが多くいるかもしれません。しかし、教育の質は低い学習達成度から始まり、学習成果となって現れます。成績は、質をモニターするための重要な成果であると言えます。

2. 提言

途上国政府の優先事項

国家教育計画は、わかりやすくシンプルなものにするべきです。そして説得力のある分析を用い、厳選された、本当に必要な優先事項を見つけ、それらに予算付け、実行できるように戦略を立てなくてはなりません。立案過程に全ての教育関係者を巻き込み、どのような教育の質改善が可能で、国の優先項目として適切なのかということに関して合意を得ることは大変重要です。以下はいかなる国家教育計画をも強化するのに役立つ質の目標に関する提案です。

1. **毎日教壇に立って教える、養成研修を受けた教員を全ての教室に確保する。** 定期的かつ適切な給与が、教員のやる気を起こすための前提条件です。同様に、教員の地位や就労条件への介入も彼らのやる気を向上するためには重要です。授業に現れない教員に注意をし、給与支払いを止めるシステムを地方行政に実施させることで、きちんと勤めている教員により多くの資金を確保できます。もっとも恵まれない

地域や退学率が高い地域で仕事をしてもらうように、優秀な教員へはインセンティブを与えましょう。また、教員の失敗に対する処罰として、遠隔地の学校に配属することを止めましょう。

2. **適切な教科書と教材を全ての教室に提供する。**教材の配布、改良、教員研修や支援にかかる経常経費のポジションを確保しましょう。経常経費が確保されなければ、教員の給与や雇用に新たに資金を投じて、子どもたちの読み書きや計算力の向上への効果は限られたものになるでしょう。経常経費の一部は、地方の教育行政が地元にあった教材を開発するために使われるべきです。教材にかかる費用は、一学級あたり及び生徒一人あたりの教材数の目標、およびこれらの指標が低い地域に対する目標値に基づいて見積もられる必要があります。
3. **児童・教員比率の上限についての国の基準を定め、全ての学校においてこの目標を達成するために教員の雇用と研修を行い、児童・教員比率の悪さが留年率と退学率の高さの主要な要因である低学年から始めるよう、優先的に予算化しましょう。**
4. **教員が児童中心の授業、多様な指導方法を習得するための支援をする。**このようなアプローチは、教員が受ける研修を通じて習得されなくてはなりません。現職研修は、様々なアプローチの訓練を伴う教室での研修なしでは効果的とはいえません。最低でも、実践および観察によって学ぶ研修、教室内外での研修、グループ研修、研究会、理解度のチェックが必要です。継続した支援には、管理職の教員や経験がある教員、視学官、地方教育行政官への支援も含まなくてはなりません。
5. **学校が地元のニーズをより反映し、保護者や地域社会に対して情報をより公開できるよう地方教育行政官を支援する。**学校の自治と学校単位での改善への取り組みを促進するためには、地方分権を経費削減策ととらえるのではない、新たなビジョンが必要です。地方への学校運営権の移行には、専門的知識と予算の分散が必要です。つまり、全国レベルで、教育行政官に対する会計や新しい教授法・アプローチの監視方法、教員養成の支援、ジェンダー問題、より柔軟性のある年間計画と授業計画、真の意味での地域レベルにおける学校運営の代表者への支援、教育の質の評価についての研修を地域レベルに分散しなければなりません。公教育から姿を消してしまった女子児童や労働に従事している子どもたち、恵まれない環境にいる子どもたちが学校に戻ってくるように環境を整えるには、特別な努力と抜本的な改革が必要です。目に見えるリーダーシップと力強い説明責任が、全てのレベルの行政官が教育の質の重要性に目覚め、政治腐敗によって引き起こされる無駄を食い止めるために必要です。
6. **住民や子どもたちが教育の効果を測る評価プロセスにおいて中心的役割を担えるようにする。**地方教育行政機関には、住民の教育への参加を促す責任があります。この役割は、NGOによって効果的なモデルが示されています。地域住民と子どもたちを学校の評価と説明責任プロセスに巻き込むことによって、低予算で学校を改善することができます。効果的に行うためには、学校運営委員会や保護者会、女性団体、他の地域団体、選出された代表を含めなくてはなりません。多種多様な地域の利害関係者を巻き込むことによってのみ、学校がコミュニティから離れたものではなく、その一部となることができます。
7. **学校を安全な場所にし、また安全な状態とみなされるようにする。**地方教育行政は、学校が子どもに害を及ぼさない場所であることを保証する担当者を任命しなくてはなりません。女子児童に性的な虐待をする教員は、自動的に免職され告訴されなくてはなりませんし、政府は教員の行動についての教職員組合規定を支持しなくてはなりません。地方行政官は、住民と子どもたちとともに、学校や学校に通うまでにどのような危険があるのかということ把握する必要があります。中でも、特に女子が直面する危険性に注意を払い、リスクを排除するための地域別の対策を講じる必要があります。学校での体罰は違法行為であり、教員研修では、体罰に変わるしつけの方法を見出すための支援が行われる必要があります。

8. **カリキュラムに市民権や価値、寛容、ライフスキルといった課題を盛り込む。**カリキュラムの改定は難しいものですが、カリキュラム改定によって教員は HIV/AIDS 予防といったそれぞれの学校の観点に立って、今子どもたちに一番関係のある問題とカリキュラムを結び付けられるようになります。カリキュラム改定はまた、女子が学校教育を完全な形で受けるのを妨げてきた偏見に立ち向かう重要なプロセスになりうるのです。カリキュラム改定に必要な広い視点は、あらゆる原理主義の立場から対立したのものになるでしょう。しかし、1つのイデオロギーを押し付け、他の考えを排除する教育は、質が高いとは言えません。
9. **子どもが理解できる言語によって教育を受けられる環境を確保する。**低学年のうちは母語で指導され、母語で学習することで、子どもたちの理解力は急激に改善されます。多数派言語や公用語及び国際語を、母語を使って学習することは有効なアプローチで、主要言語を話すことで権力や利益がごく一部のエリートに限られないようにすることができます。多言語を使用する学級では、教員や補助教員が母語で説明することによって、指導言語が上手く理解できない場合に大きな成果を上げることができます。
10. **適切で質の高い幼児教育の提供する。**特に不利な状況におかれているため、学習能力の発達が他の児童と比べて劣っていて、初等教育での退学が最も危惧されている幼い子どもたちに焦点を当ててはいけません。優先すべきことは、鍵となる大人、例えば保護者や小学校教員、保育士が、遊びやもっと広い意味での学習機会を幼児に提供できるようにすることです。このような学習機会によって、幼児が健全に発達し、学校教育への移行を準備することができます。

ドナーの優先事項

1. **教育の質の改善を援助配分の決定における最重要項目にする。**国際文書に書かれたこと以上にドナーはその支援の優先度を教育の質におくことを示す必要があります。どのような教育戦略が新たな資金の提供にふさわしいのかについてのドナーが発してきたメッセージはしばしばあいまいで、質の低下への影響への注意を払わずに、途上国政府に対して就学率の急激な向上への努力に強い圧力をかけてきました。良い教育戦略とはアクセスと質の両方がそれぞれ改善されることであり、ダカール行動枠組みの主旨に則って、この目標に向かって実行される教育戦略を支援することを、ドナーは継続的に強調しなくてはなりません。ドナーは、政府との政策対話を通じて、教育の質の改善のための重要で期限を明確にした目標が、国家教育計画を策定する際にすべての関係者によって同意されることを保証しなくてはなりません。このプロセスの一環として、ドナーは市民社会組織が考える適切な教育の質の改善点についても、教育計画の策定過程において意見交換できるように支援する必要があります。
2. **より効果的な援助は教育システムをより効果的にする。**少なくとも言葉の上では「当事国のオーナーシップ」に対してのコミットメントが増加しているにもかかわらず、あまりに多くのドナーがいまだに教育の質改善という名目の下、国家教育計画を作る段階で、自分たちの利益やイニシアティブ、プロジェクトを盛り込みたいという誘惑に負けてしまっています。意見が平行し、時には競争しているようなドナーのイニシアティブの増加は、合意の取れたプロジェクトへの予測可能で調整の取れた援助に失敗するだけでなく、教育システムの混乱を起こす政策や実施の失敗の大部分を占めます。ドナーの技術支援の改良やひも付き援助（タイド援助）の撤廃も、教育の質改善のための援助のインパクトを大きく向上させるでしょう。
3. **財政不足額と経常経費を支援する。**教育の質の向上にはお金がかかりますが、その投資に見合うだけの大きな見返りがあります。国家教育計画は、質の改善を優先して実行するための予算と支出のギャップを明確にしなくてはなりません。ドナーはその財政面でのギャップを埋めるために支援しなくてはなりません。教育の質の向上にかかるコストの大部分は経常経費です。もしドナーが、ダカールでの公約について真摯に考えているのであれば、長期的な経常経費に対する支援の増額は非常に大切です。政府の

歳入増加能力の向上（例えば税制改革）に関する能力強化事業も同様に重要ですが、教育の質の向上に関わる経常経費支援に取って代わるものではありません。

4. **紛争後の復興のためのドナーの責任。** 子どもが質の高い教育を受ける権利は、「国連子どもの権利条約」で保障されており、これは、「ダカール行動枠組み」でも再確認されています。国家の能力が紛争によってかなり限られた状態にあっても、ドナーは、子どもの権利を保障する責任を放棄してはいけません。市民社会やコミュニティによる質の高い教育を行うためのイニシアティブは、当座の格差を埋めるために必要ですが、長期的には、国家の能力で教育サービスを提供できるように計画されなくてはなりません。緊急事態におけるいかなる人道援助においても教育は取り入れられなければなりません。
5. **地方分散化のための能力強化を支援する。** 質の高い教育を提供する国家レベルでの能力強化においては、ドナーは中央政府に対する技術支援だけではなく、地方教育行政機関が国家教育計画の優先事項で決めた役割を実行できるように援助予算を配分しなければなりません。地方へ移行した行政権の枠組み内での教育の質改善に対する責任は、地方レベルが負うこととなりますが、そのための地方の能力はまだ低い状態です。地方への行政権の移譲は、教育セクターだけの問題ではなく、より広範な行政サービスの改良と、行政執行機能全般にわたっての能力開発が必要となります。

市民社会の優先事項

1. **成功する小学校では、どのようなことがなされるべきかについての考えを広げる。** 多くの点においてこれが欠けてきました。ターゲットを絞った低コストの介入を公立学校で行うことで、質への投資の劇的な効果を市民社会は示すことができます。このような介入に基づくアドボカシーは、国家教育計画の策定プロセスにこの学習による経験を取り入れるのに影響を与え、一般の人びとや政府職員が考える、何が実施可能かについての先入観に変化を与えることができます。
2. **国家教育計画の策定プロセスに地域住民や全ての学習者の意見を反映させる。** このことは、国家計画が様々な地域ニーズを反映しているのかという実態調査と、特に恵まれない環境にあるグループの利益を確実に反映させることを含みます。これは、教育省では見逃されがちな、地域レベルで教育の質の改善についての独自の考えを知ることができる、とても重要な機会です。
3. **ネットワークや連合体を通じて情報を共有する。** 国家教育計画プロセスにおいて他の強力な圧力に抗して効果的に主張するために、市民社会組織は連合体を形成することが必要です。また連合体は、教育の質の改善に向け、優先的な介入事項について市民社会団体の合意を得る手助けにもなります。過去の経験を共有し、理解しあうことによって、教育の質の向上に対する様々な提案を確保することができます。
4. **公共サービスと並行したサービスを作るよりも政府の教育システムを強化する。** 政府のシステム内での市民社会の改良策によって、国全体の子どもたちがその利益を享受するようために全国展開するためのアプローチを示すことができます。例えば、NGOによる政府職員や視学官、管理職教員、学校運営委員会に対する研修プログラムは、永続的な改善をもたらしました。しかし、政府の学校システムから独立した理想的な教育モデルが、長期的に見て、多くの子どもたちにとっての教育の質改善に成功した例は、ほとんどありません。

教育の質改善についてのモニタリング

たとえドナーや途上国政府の教育政策が、教育の質を十分考慮したとしても、その指標は、一般的にアクセスの改善についての指標に限られています。このため、教育の質への介入を犠牲にした、就学率の上昇のための介入に偏ってしまいます。また、質の高い教育を提供する際の不平等性に関しては、ほとんどと言っ

ていいほど注意が払われていません。しかし、単純に地域別の一人当たりの教育費を公表するだけで、教育の質改善のための投資の不均等の出発点を示すことができます。

この文書の冒頭で示した、教育の質を示す多様な側面の進展を測るためのシンプルな指標が国家教育計画に示されることが必要です。教育プロセスと投入、結果の改善は、多くの場合、学習の成果（アウトカム）の前提条件です。例えば住民の参加など効果的なプロセスについての指標が、国家レベルおよび地域レベルの教育計画の策定の両方において開発される必要があります。

識字と計算能力は、当然重要な成果指標です。しかし、この指標が国際的な教育の質を比較する基本指標となっているため、国の平均値であるこれらの指標が過大に信用されています。質についての全ての指標を使うことが、国内における教育の質の不均等を是正するために重要です。これらの指標は、子どもの民族別や言語別、社会・経済背景別、性別ごとに算出されなければならない、これらのカテゴリー別データを基に、介入による改善の結果は分析されなければなりません。試験結果は不十分で、しばしば固有の先入観を含んでいます。つまり、試験の結果だけで判断すると、簡単に成績が向上する都会の名門の児童グループに偏った投資が行われてしまうのです。

情報システムの管理については、地方に権限を移行し、かつコミュニティでの教育の質のモニタリング能力を促し、分析や教育の質改善への行動を支援するべきです。コミュニティは、活動の展望やより広い視点での地域生活との関連性において、長期的な質の改善のインパクトをよりよく評価することができます。教育の質改善のプロセスのモニタリングを国レベルに統合することは本来困難です。価値あるものにするためには、地域ごとの特色を反映する必要があるからです。しかし、サンプリングや事例調査によって、国家計画を作る人たちに重要な情報を提供することができ、国家レベルでの指標と比較することができます。逆にいえば、例えばガーナで行われたように、公式の国レベルのデータを地域のデータと比較するだけで、説明責任と教育の質の継続的な改善をもたらせるのです。

理想的には、評価システムに教育が貧しい家庭の貧困をどの程度改善できるのかを調査した、つまり教育がもたらす実際の生活への利点を示す長期的なデータを含めるべきです。わたしたちは、世界銀行に、ユニスコ統計機関（UIS）と協力して、既存の家庭の貧困研究方法（例：生活水準指標の研究）や参加型貧困評価を用いてこのようなデータを収集できないかと提案しました。

ドナーや UIS、毎年発行される EFA モニタリングレポートは全て、簡単に測定可能ではあるが、政策の優先順位づけには悪影響を与える教育指標にだけ頼ることから脱却しなくてはなりません。役に立つ出発点としては、国家間の比較の基準指標を、初等教育の就学率から修了率に代えることでしょう。なぜなら、修了率は就学率と比べ学習の成果をより正確に表しているからです。国家教育計画に基づいて教育の質の成果とプロセスの両方の具体的な進捗を評価する各国の努力を、ドナーと国際機関は支援しなくてはならないのです。