



グローバルエデュケーションモニタリングレポート概要

2024/5

教育におけるリーダーシップ 学びのために導く



グローバルエデュケーションモニタリングレポート概要

2024/5

教育におけるリーダーシップ

学びのために導く

「教育2030インチョン宣言およびその行動枠組み」は、『グローバルエデュケーションモニタリング(GEM)レポート』の使命を、「SDG4および他のSDGsにおける教育に関する事柄のモニタリングと報告のための仕組みとなる」こと、併せてその責任を、「SDGs全体のフォローアップおよびレビューの一環として、すべての関係するパートナーが自らの責務を果たすことを支援するために、国家、および国際的な戦略の実施状況について報告をする」と規定している。本レポートは、ユネスコ内に設置された独立チームにより制作されたものである。

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

『グローバルエデュケーションモニタリングレポート』作成チームは、本レポートに記載されている事象の選択および提示方法、表明されている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ものでなく、ユネスコはそれらの責任を負わない。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、レポートチームのディレクターが負う。

グローバルエデュケーションモニタリングレポートチーム

ディレクター: Manos Antoninis

Samaher Al Hadheri, Daniel April, Marcela Barrios Rivera, Madeleine Barry, Yekaterina Baskakova, Yasmine Bekkouche, Catarina Cerqueira, Rafaela Maria Da Silva Santos, Anna Cristina D'Addio, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Pablo Fraser, Lara Gil Benito, Pierre Gouédard, Chandni Jain, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Jodi Klue, Camila Lima De Moraes, Kate Linkins, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mehtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Amina Sabour, Divya Sharma, Laura Stipanovic, Aziah-Katiana Tan and Dorothy Wang.

『グローバルエデュケーションモニタリングレポート』は独立した年次出版物である。本レポートは以下の各国政府ならびに多国間援助機関および民間団体の資金により、ユネスコの推進と協力のもとに制作されたものである。



BILL & MELINDA
GATES foundation

Canada



出版物はAttribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)のライセンスにてオープン・アクセスによりダウンロード可能である(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.ja>)。本出版物の記載内容の使用により、使用者はユネスコオープンアクセスリポジトリの使用規約を承諾したものとする。(<https://www.unesco.org/en/open-access/cc-sa>)。

本ライセンスは、出版物のテキストコンテンツのみに適用される。ユネスコに属すると明示されていない資料の使用については、以下のところから事前に許可を取ることが必要となる。

publication.copyright@unesco.org または

UNESCO Publishing, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP France.

本ライセンスは、テキストにのみ適用される。画像の使用については、事前に許可を得る必要がある。ユネスコはオープン・アクセス出版者であり、すべての出版物はユネスコのドキュメント・リポジトリを通してオンライン上で無料公開されている。ユネスコによる出版物の販売は、紙やCDへのプリントやコピー、流通にかかる少額の実費を費用回収するためである。営利目的ではない。



英語の原タイトル: *Global Education Monitoring Report Summary 2024/5: Leadership in education: Lead for Learning.*

本出版物は次の形で引用され得るのが望ましい。*Global Education Monitoring Report Summary 2024/5: Leadership in education: Lead for Learning. Paris, UNESCO.* (ユネスコ、吉田和浩翻訳監修、2025、『グローバル エデュケーションモニタリングレポート2024/5 概要 教育におけるリーダーシップ— 学びのために導く』ユネスコ、広島大学IDEC国際連携機構CICE)

本レポートに関する問い合わせ先:

Global Education Monitoring Report team

UNESCO, 7, place de Fontenoy

75352 Paris 07 SP, France

Email: gemreport@unesco.org

Tel.: +33 1 45 68 07 41

www.unesco.org/gem-report

出版後に誤字や欠落が見つかった場合には、オンライン版にその修正を反映する。www.unesco.org/gem-report

©UNESCO, 2024

All rights reserved

First edition

Published in 2024 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

7, Place de Fontenoy, 75352

Paris 07 SP, France

and Center for the Study of International Cooperation in Education, Hiroshima University, 1-5-1 Kagamiyama, Higashi-Hiroshima, 739-8529, Japan

Typeset by UNESCO

Graphic design by Optima Graphic Design Consultants Ltd

Translation and layout by CICE

キャプション:

2022年3月3日、イラクのバスラのアル・タスニーム学校で、校長のアンサルが自分のオフィスで写真撮影のために立っている様子。彼女は次のように言う。「貧困、メンタルヘルス、児童労働、児童婚などさまざまな要因のうち、貧困が、生徒たちが学校を辞める一番の問題です。」

写真提供: ©UNICEF/UN0614639/Ibarra Sánchez

<https://doi.org/10.54676/EWDI6844>

ED/GEMR/MRT/2024/S1

グローバルエデュケーションモニタリングレポートシリーズ

2024/5 *Leadership in education: Lead for learning*

2023 *Technology in Education: A tool on whose terms?*

2021/2022 *Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?*

2020 *Inclusion and education: All means all*

2019 *Migration, displacement and education: Building bridges, not walls*

2017/8 *Accountability in education: Meeting our commitments*

2016 *Education for people and planet: Creating sustainable futures for all*

EFAグローバルモニタリングレポートシリーズ

2015 *Education for All 2000-2015: Achievements and challenges*

2013/4 *Teaching and learning: Achieving quality for all*

2012 *Youth and skills: Putting education to work*

2011 *The hidden crisis: Armed conflict and education*

2010 *Reaching the marginalized*

2009 *Overcoming inequality: Why governance matters*

2008 *Education for All by 2015: Will we make it?*

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?*

本概要レポートおよび関連するすべての資料は、次のリンク先よりダウンロード可能である。

<http://bit.ly/2024gemreport>

主要なメッセージ

教育におけるリーダーは、単なる管理職ではない。彼らは、変革の担い手である。

- 政策立案者は、大きな課題に直面している。それは、いかに必要なスキルやビジョンを持ち合わせた人を見つけ、彼らがリーダーに成長するための準備と支援をするかという課題である。
- 学校レベル、制度レベル、政治レベルにおける国家計画は、リーダーシップに不可欠な4つの側面を育成する必要がある。その4つとは、「目標を設定する」、「学びに焦点を当てる」、「協働を促進する」、「人材を育成する」である。しかし、校長になる準備・研修プログラムやコースの世界的なレビューによると、これらの4つの側面のいずれかに焦点を当てているものは、その半数に過ぎない。そして、4つの側面すべてに焦点を当てているのは、わずか3分の1である。

優れた学校には、優れた学校のリーダーが必要である。

- 効果が高い校長は、生徒の能力を最大限に引き出す。米国では、校長と教員のリーダーシップの影響が、生徒の学習成果の違いの27%を占めていると推定されており、学校内における教員の影響に次ぐ重要な要素である。
- 効果が高い校長は教員の能力を最大限に引き出す。32カ国を対象とした調査では、強力なリーダーシップは、教育実践の改善と相関関係があることが確認されている。世界の57%の国が、校長が観察に基づき教員にフィードバックを提供することを期待している。しかし、高所得国の中等教育学校において、教育活動を監督している校長の割合は、2015年の81%から2022年には77%に減少している。
- 校長は、学校の安全性、健全性、包括性を確保する。いじめの防止と生徒の安全の確保は、学校のリーダーにとって重要な目標である。米国では、新型コロナウイルス感染症（以下COVID-19）パンデミックの最中、校長が社会的および情動的福利を優先するようにカリキュラムを適応させた。マルタでは、校長は地域社会と協力し、移民のための言語サポートを取り入れた包括的な学校文化を構築した。

効果的なリーダーシップには、公正な雇用、信頼、成長の機会が求められる。

- 人材の雇用と維持には、開かれた競争的採用プロセスが必要である。校長の任命に際して政治的裁量を制限することは、学校の成果の向上につながる。しかし、世界全体では、初等中等教育における校長の採用プロセスが開かれ、競争的である国は、わずか63%にすぎない。
- 優秀な教員が必ずしも優秀な校長になれるとは限らない。しかし、76%の国が校長に教員資格の保有を求める一方で、管理職の経験も求めているのは、10カ国のうちの3カ国のみである。
- 自律性がリーダーの潜在能力を引き出す。高い成果を上げている教育制度では、人的・財政的な決定に関して、校長により大きな自律性が与えられている傾向がある。しかし、豊かな国々では、授業内容や教員給与に関する決定権を持つ校長は半数以下である。また、およそ40%の国が、高等教育機関の自治権を法律で認めていない。
- プロフェッショナルなリーダーには準備と訓練が必要である。学校におけるリーダーシップの基準は、求められる能力の基準を示すことで、リーダー育成に係る研修の指針となる。そうした基準は、ほぼすべての国において設定されている。しかし、裕福な国々では、校長の半数近くが就任前に何の研修も受けておらず、新任校長の就任に関する規定がある国は全体の31%に過ぎない。データ活用、財務管理、デジタル・リテラシーなどの実践的スキルも不可欠であるが、裕福な国々における校長の4分の1は、このような分野において十分な研修を受けていない。

学校のリーダーには、あまりにも少ないものでありにも多くのことをこなすことが求められている。

- 学校運営に対する要求が多すぎるため、校長がビジョンを設定するための十分な時間が残されていない。往々にして、校長に対する期待が高すぎる。校長は改革を効果的に実施するための鍵である。国によっては、新たな説明責任の仕組みにより、厳しい監視下に置かれている場合もある。しかし、中所得国14カ国の校長を対象とした調査では、彼らの時間の68%は、日常的な管理業務に費やされていることが明らかになった。また、OECD加盟国では公立校の校長の約3分の1、私立校の校長の5分の1が、教育指導上のリーダーシップのための十分な時間がないことが報告されている。

学校のリーダーはヒーローであってはならない。リーダーシップを共有することが、よりよい学校をつくる。

- 学校全体でリーダーシップを共有することで、協働的な学習環境が生まれる。それによって、教員は教室の中で、生徒は仲間との間で積極的にリーダーシップを発揮したり、保護者や地域の人々の参加が促されたりする。しかし、研修プログラムでは、リーダーシップの4つの側面のうち、「協働」が最も軽視されている。
- 学校のリーダーシップは、階級化されていることが多すぎる。副校長や教員は、明確な役割、研修、インセンティブがあれば、学校の目標達成に貢献できる。しかし、学校におけるリーダーシップの基準において教員間の協働を明確に強調している国は、半数に過ぎない。また、この点に焦点を当てている指導力育成プログラムは、3分の1に満たない。約81%の国が教育委員会に教員を、83%が保護者を、62%が地域住民を、57%が生徒を含めるよう求めている。

教育制度のリーダーは、リーダーシップ計画の中で十分に注目されていない。

- 中央および地方レベルの教育行政官は、潜在的なリーダーである。彼らは、教育改革や政策において、制度全体の改善を推進し、教育改革と政策の調整を図ることができる。各国の間では、彼らにより大きな自律性を与えることができれば、より大きな影響力を持つことができるという認識が広まりつつある。
- 教育制度のリーダーは、他のアクターと協力することで効果を発揮する。メキシコのパエブラ州で教育改革が成功したのは、教育関係者のリーダーシップを含む制度全体の協力に基づいた努力の結果であった。

教育大臣は、複雑な政治環境の中で働き、その任期の短かさが障害となっている。

- 教育大臣は、短い在任期間中に複数の要求のバランスをとる必要があり、多くの場合、教職の経歴を持っていない。新しいグローバル・データベースによれば、2010年以降の教育大臣の半数が就任後2年以内に退任しており、学校での教職経験がある者はわずか23%である。
- 政治的リーダーは、改革を実現するために、政治的妥協と改革実現に向けた働きかけに鋭敏である必要がある。協力や関係性の構築は、時間やデータの不足を補い、意見の対立への対処に役立つ。
- 在任期間が短いと、改革を実現するのは難しい。世界銀行が2000年から2017年にかけて114カ国で実施した教育プロジェクトを分析したところ、閣僚の交代とプロジェクトのパフォーマンスには実質的な負の相関関係があることがわかった。

指導的立場にある女性が増えれば、教育に良い結果がもたらされる。

- 女性の政治的リーダーは、男性の政治的リーダーよりも教育を優先してきた。女性の国会議員は初等教育支出を世界的に増加させている。しかし、女性閣僚の割合は、2010-13年の23%から2020-23年には30%にしか増えていない。
- 女性は、校長として、男性の校長よりも優れた学習成果を引き出していることを示唆する研究もある。アフリカのフランス語圏では、女性校長が率いる小学校の児童が、男性校長が率いる学校の児童を数学と読解の成績で上回った。
- 教壇に立つ女性は多いが、学校を率いる女性ははるかに少ない。初等中等教育における女性校長の割合は、女性教員の割合の平均を少なくとも20%ポイント下回っている。校長採用における男女の多様性に対処するための措置を講じている国は、世界全体でわずか11%である。

教育制度の方向性に影響を与えることで、多くのアクターがリーダーシップを発揮している。

- 教員組合、学生組合、ビジネス・リーダー、研究者、市民社会は、政府に対して説明責任を果たし、ロビー活動を行い、意識啓発を行っている。影響力は重要である。米国のシンクタンクの中には、専門性は劣るものの、議会での教育についての論議では高い評価を得ているものもあるが、その逆の場合もある。
- 国際機関は、教育に関する世界的な議論の枠組みを作り、情報を提供するとともに、各国の教育制度に資金を提供するのに役立っている。しかし、活動範囲と影響力をめぐる競争は、教育改善の目標から目をそらしかねない。また、国際機関の正統性は、キャパシティや効率性の欠如によって損なわれる可能性がある。

教育におけるリーダーたちの役割は、しばしば当たり前のように思われている。

しかし、彼らは彼らの所属する学校、大学、学部、省庁の方向性を、しばしば目に見えない形で作っている。リーダーシップのスタイルは、彼らの個性や専門性を反映したものだが、所属する組織の特性や目標、そして職場環境に応じて適応する。リーダーシップのスタイルが多様であるからこそ、リーダーシップのスタイルが教育にどのような影響を与えているかを示す簡単な方法がないのである。また、その影響が見過ごされがちな理由でもある。しかし、教育の課題は依然として深刻で、良い学校、制度、政治的リーダーの必要性は切実な問題である。

リーダーシップは、政治やビジネスと結びつけられることが多い。

マネジメントに関する一般的な文献には、リーダーのスキル、性格、行動、スタイル、動機、価値観について考察する多くの例が存在し、一人ひとりのリーダーを特別な個人として注目する傾向がある。その一つの例、『リーダーシップ・チャレンジ』の中では、「高い成果を上げるリーダーがすべきこと」について5つの項目が述べられている。著者は、卓越した基準を設定し、他の人々の模範となる（「模範となる」）、組織が目指す理想を思い描く（「共通のビジョンを抱かせる」）、組織を向上させる革新的な方法を模索する（「これまでのやり方に疑問を持つ」）、協働を促し、信頼に満ちた雰囲気作りに努め、一人ひとりにできると実感させる（「人々が行動できる環境をつくる」）、一人ひとりの貢献を認める（「心を励ます」）の5つを記している。

リーダーシップとは、「他者に影響を与える社会的影響力のプロセスであり、他者の努力を最大限に引き出す」と定義されている。

この定義には、2つの意味がある。第一に、リーダーシップは権力の座にあることによって自動的に付与されるものではなく、他の人々の行動に影響を与えることによって付与されるということである。第二に、リーダーシップは目標達成という観点から組み立てられるということである。その目標の策定において、リーダーは重要な役割を果たし、その背後でチーム、組織、社会のメンバーがその目標に結集する。教育における昨今のリーダーシップの定義は、この2つの概念を反映している。すなわち、リーダーシップとは、特定の組織形態を提唱することで、「提唱」は影響のプロセスを表し、「組織形態」は目標を示唆している。教育におけるリーダーシップには具体的な目標が含まれ、その目標に向かって人々を動員するための影響力のプロセスであるということ、そして、それを達成するための機会を提供すると同時に制約する場合もあることを踏まえると、次の3つの疑問が生じる。

教育のリーダーはどのような目標を達成しようとしているのか？

本レポートは、教育に関心のあるすべての人々にハッシュタグ#LeadforLearningにアクセスすることを呼びかけている。学習の目的を定義することは、教育に関与するすべての人を巻

き込む政治的プロセスである。学習目標は、読解力、数学、科学などの教科においては測定可能な成果の指標に絞り込めるという考え方があり、本報告書もまた、比較可能な教育指標を報告するという使命のもと時には不注意にもそれに加担してしまうことがある。しかし、教育にはもっと幅広い学習目標がある。知識の伝達や、資格取得につながる技能の習得だけでなく、生徒一人ひとりが責任を持って考え、行動する力を身につけ、共有された慣習や伝統の中で社会の一員となるための生徒のエンパワメントも含まれる。教育の目的を明確にすることが、教育におけるリーダーシップの議論において、出発点でなければならない。

教育のリーダーは、これらの目標をどのように達成しようとしているのだろうか？

学校をはじめとする教育機関が大きな組織へと成長し、先進諸国では単純な教育官僚制度が複雑な制度へと進化する中で、教育管理・運営という分野に関心が集まっている。しかし、教育リーダーの役割は、これらの分析においてあまり注目されておらず、当初研究者たちは彼らの業績を偉人の業績として分析していた。徐々に、より体系的で科学的なアプローチが採用されるようになり、教育におけるリーダーシップをマネジメントとは区別する見方が広まった。研究者たちは、リーダーシップに関連する個々の実践、および組織的な取り決め、といった要素を特定できると考え、そこから、個人が組織を構成している以上、この2つの要素を切り離して考えることはできないという批判につながった。最近では、リーダーシップの発揮は、こうした教育機関や教育制度内の社会的関係によって決定されると認識されている。教育現場で働く人々は互いに協力し合う必要があるため、教育目標を達成するためには、リーダーシップの機能を共有する必要がある。

教育のリーダーの阻害要因となり得るものは何か？

教育のリーダーの役割にある者は、期待される機能を発揮する能力が必要である。しかし、文脈も重要である。公式あるいは非公式の社会的、経済的、政治的、文化的な規則や規範が、リーダー個人の主体性やその役割を拡大したり、制限したりする。彼らの自由な意思決定はガバナンスと説明責任のルールによってもたらされるが、これらは文化的規範を反映していることが多く、国によって大きく異なる。リーダーシップを発揮する機会もまた、国のなかで、特に教育機関によって異なる。それぞれの幼稚園、学校、技術・職業教育機関、カレッジ、大学、成人教育センターは、それぞれ異なる文脈に置かれており、そのリーダーたちが直面する社会からの期待も異なる。小規模と大規模、公立と私立、都会と地方、社会的リソースに恵まれた環境と恵まれない環境によって、教育機関が直面する状況は異なる。緊急事態や、民族的・言語的に多様なコミュニティで活動する教育機関では、リーダーがその環境に対する深い理解を持ち、その環境に対応する能力が求められる。

教育のリーダーは、異なる成果の間で時に葛藤する。

ほとんどの調査研究で取り上げられている、測定可能な学習成果の向上に重点を置くことは、他のさまざまな望ましい教育成果の向上を犠牲にしてしまう可能性がある。これらの成果には、例えばインクルーシブな環境の確立や、学習者が市民権や気候変動といった将来の課題に適応するための準備などが含まれる。標準化された成果の測定は、標準化されたマネジメントやリーダーシップへのアプローチにつながり、個々の状況にそぐわない可能性がある。本報告書は、各国がリーダーシップ基準の問題にどのように取り組んできたかを概観するものであり、その内容や実施方法を規定するのではなく、あくまでもその取り組みについて説明することを目的としている。

教育界で成果を上げるのは個人か、それとも効果的なチームか？

批評家は、教育の分野においては個人を重要視しすぎてきたと主張する。そして、リーダーシップが、当初思われていた控えめな役割から、学習成果を説明する上で2番目に重要な要因として特筆されるものへと格上げされたと指摘する。教育制度を個人が独力で変えたと評価するのは、誤解を招きかねない。このような偏見は、西洋文化に内在するものかもしれない。適切な制度や優れた組織構造の方が重要である可能性がある。これは校長が重要な役割を果たさないという意味ではなく、この役割は複雑なものであるということを意味する。教育機関の運営を詳しく観察してみると、内発的な動機を持ち、自身の献身性や専門性を活かし運営に取り組んできた複数の人々の努力の賜物であったことがわかる。このような人々を、リーダーに依存するフォロワーとして描くことは、このような貢献を過小評価することになる。

人々の決定をコントロールするのとエンパワーするのとでは対照的である。

もうひとつの対立は、ルールと、ルールに関係なく状況に応じて行動する力である。リーダーの能力と個人的属性は重要である一方で、それを有効に活用できるのは、それを可能にする環境においてのみかもしれない。リーダーもまた、制約のある状況で働くことがある。計画を実行するための資源を持つリーダーもいれば、不利な状況下で解決策を見出さなければならないリーダーもいる。自律性は、リーダーの行動を可能にするかもしれないが、それは彼らが自分たちの利益のために行動していることを意味しているわけではなく、結果を出すという共通の目標に向かって行動していることを意味している。

リーダーシップが魅力的な概念である一方で、それが明確なものでないことを本報告書は理解している。

優れたリーダーと優れたマネージャーを区別するのは難しい。リーダーの仕事は、高邁な目標とは裏腹に、平凡なことが多い。校長は学校の予算を管理したり、懲戒を決定するための会議を開いたりしなければならない。管理職や主任は、時間割の作成や

教員採用の準備に多くの時間を費やすことになる。地方教育事務所の職員は、教科書を期限内に届けることや、研修のために出張する教員への日当の支払いに頭を悩ませる。閣僚は、ささいな要求を満たすために選挙区の人々に対応したり、役人の違反に対するメディアの批判をかわしたりする必要がある。これらすべての日常的な責任は、通常のリーダーの責務とは異なるものである。しかし、将来の計画を立てる時間を作るために、日々の活動を効果的に管理することこそがリーダーの仕事である。現実には、リーダーが果たすべき仕事には連続性があり、教育におけるマネジメントとリーダーシップの区別は人為的なものである。

リーダーシップは変革に関わらなければならないか？

一部の人は、リーダーシップとは変革を促す役割を担うことであり、マネジメントは現状維持を目的とする一方で、リーダーシップは、現状を変えることを目的とする主張する。変革のマネジメントは、合意された変革を実行することを指す。しかし、変革の必要性を訴え、一方で、すべての変革が良いものなのか、例えば外的な要因で強いられた変革に対して抵抗することもリーダーシップの一つと言えるのか、という点については問い直す必要がある。ある評論家は、「最近の風潮を示すひとつの要素として、学校に向けられた絶え間ない変革が挙げられる。一連の新たな動き、新たなプログラム、新たな方向性などである。残念なことに、教育界のどのレベルにおいても、次の流行に乗り遅れまいと躍起になっている者がいる。しかし、学校が効果的であるのは、変革している場合だけであるという考えは、間違っている。単なる変革を目的とした変革は、技術的な変革も含め、必ずしも効果的なものではないということを、私たちは再認識する必要がある。変革とは、知恵や思いやり、正義によってなされなければならない」と述べている。

リーダーシップは影響力と結びつかなければならないのか？

リーダーシップには一般的に好ましい意味合いがある。しかし、その源泉（権力を含むこともある）と手段（操作を含むこともある）は、否定的な意味を持つこともある。「影響力」も、同じように肯定的にも否定的にも捉えられる。ある評論家は次のように尋ねた。「リーダーシップが影響力の一種、あるいは一側面であるならば、『リーダーシップ』は不要ではないか。つまり、私たちが本当に話しているのが『影響力』なのであれば、なぜその言葉を使わないのだろうか。……要するに、集団行動における過程や、その過程における一部の人物の行動を説明し、分析するとき、なぜ私たちは『影響力』や『権力』ではなく、リーダーシップについて話しているのだろうか。」

リーダーシップは教育における成功の理由として突出している。

以下のような議論がされている。「生徒が学校で何を学ぶかに寄与する要因のなかで、リーダーシップよりも強いのは、教室

表 1:

校長の基本的な実践を説明する「スクールリーダーシップ」の4つの側面

側面	代表的な実践例
期待の設定	<ul style="list-style-type: none"> ・生徒の成長に焦点を当てるなど、共通のビジョン、ミッション、目標を策定し、伝え、説明する。 ・教員や生徒に対して高いパフォーマンスを期待する。 ・模範を示し、組織を代表することで影響力を発揮し、教員や生徒の意欲を喚起する。 ・意思決定のために最新情報を把握し、データを活用する。
学習の重視	<ul style="list-style-type: none"> ・教育的監督を通じて指導の発展に重点を置く。 ・指導資源や教材を提供し、それらを教員の指導目標に合わせる。 ・カリキュラムを計画、調整、評価する。 ・教員の仕事の妨げになる要因を排除する。 ・生徒の成長を観察する。
協力の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・学校文化や前向きな風土を構築する。 ・安全で健全な学校環境を維持する。 ・戦略的に資源を調達し、ネットワークを構築し、リスクを管理する。 ・特に教員間の協働を育み、実践を可能にする。 ・家庭や地域社会と関係を築き、意見を取り入れる。
人材の育成	<ul style="list-style-type: none"> ・教員の専門能力開発のニーズを把握する。 ・教員に個別の専門的サポートやメンタリングの機会を提供する。 ・教員を評価し、優れたパフォーマンスを報奨する。 ・知的刺激を与える。 ・信頼関係を構築し、対立に対処する。 ・教員がいつでも話せる存在であるよう努める。

出典: Leithwood (2012) および Leithwood 他 (2020a)。

での指導のみである。しかも、効果の高いリーダーシップは、それが最も必要とされる状況（問題のある学校のような）のもとでは最も大きな影響を持つ。この証拠は現在、大規模な教育改革を成功裏に進めるための鍵として、リーダーシップを改善することに関心が集まっていることを裏付ける。」また、「問題を抱える学校が有力なリーダーの介入なしに立て直されたという記録はほとんどない。」この報告書では、こうした洞察をどのように活用して意思決定者が政策を設計し、各教育機関や教育行政機関が教育問題を的確に解決できるリーダーを確保するかを検討する。この視点は、例外的な個人に焦点を当てるのではなく、体系的なプロセスに注目を移すものである。

学校におけるリーダーシップの概念やリーダーの役割に対する認識は変化している。

例えば、従来、校長は管理的で官僚的な機能を果たすと見なされていたが、現在では学校の「成果」を向上させるために教員や他の職員と協力することが期待されるようになった。「成果」に関する期待は、社会的選好や指導者自身を含む教育当局や教育界の信念によって形成されている。学校におけるリーダーシップの3つの重要な側面（期待の設定、学習の重視、協働の促進）

は、研究で特に注目されてきた3つのリーダーシップ概念（変革型、指導型、分担型）におおよそ対応している。そして4つ目の側面は、これら3つの概念と密接に関連している：

- 期待を設定することは、「変革型リーダーシップ」に関連しており、学校コミュニティのメンバーに影響を与え、鼓舞し、学校を改善するよう動機付ける行動を伴う。
- 学習に重点を置くことは、「指導型リーダーシップ」と関連しており、学習成果を向上させるために学校コミュニティに影響を与え、鼓舞し、動機づける行動を伴う。
- 協力を促進することは、リーダーが他者とどのように交流・協力し、責任を分担するかを指す「分担型リーダーシップ」や「共有型リーダーシップ」に関連している。
- 人材の育成は、スクールリーダーの人材管理責任の一環であるが、チームが学び、成長することを支援する必要がある。

これら4つの各側面において、優れたリーダーは基本的な実践のレパトリを活用していることが観察されている（表1）。実際、これらの実践のバリエーションは、校長や教員リーダーだ

けでなく、特に地方レベルの教育制度のリーダーにも関連するものである。これら4つのリーダーシップの側面は、本報告書全体を通して考察されている。

学校におけるリーダーシップ:役割、影響、基準

校長はこれまで主に管理職としての役割を担うと見なされてきたが、近年ではより広範な影響を及ぼす役割が求められるようになった。そのため、校長は幅広いスキルを習得しなくてはならない。例えば問題を解決する上で、データの活用や優先順位付けだけでなく、計画を立て実行し、それらを監督・評価する能力が必要である。また、チームで共通の理解を深め、目標に向けてチームを動かし、専門的な成長を促進するために効果的なコミュニケーションを図ることも不可欠だ。さらに、建設的な人間関係を築くために、感情知能(EQ)、自己認識、社会的意識、自己調整能力も求められる。

校長は、学校コミュニティのビジョンを設定する役割が期待されている。世界的に見て、78%の国がこの能力を国家基準で重視している。ブルネイ・ダルサラームやマレーシアでは、学校の卓越性を高めるための先見性と戦略的立案能力を持つ必要性を強調している。また、校長は道徳的・倫理的な基準を遵守し、可能であれば模範となる行動を通じて他者を鼓舞することが期待される。カザフスタンでは、汚職や不正行為を厳しく取り締まることを校長に求める姿勢を強調している。

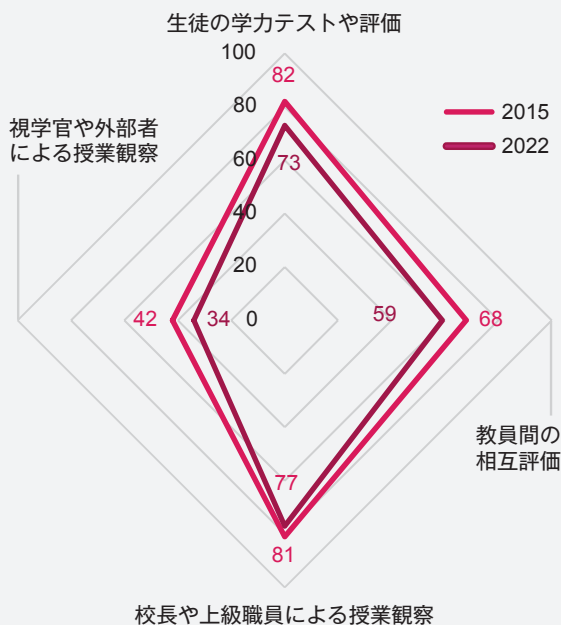
校長は教育指導上のリーダーとしての役割が期待される。世界全体の57%の国では、校長が参観に基づいて教員にフィードバックを提供することが求められている。しかし、書類に記載されている規制の内容と実践されていることが異なる場合がある。エクアドルやケニア、パキスタン、フィリピンを含む低所得国14カ国を調査したところ、校長は68%の時間を管理業務に費やしていることが明らかになった。また、経済協力開発機構(OECD)が実施する国際学習到達度調査(PISA)によれば、近年、授業を監督する時間がやや減少している。OECD加盟国の中等教育学校の校長のうち、自身または上級職員が授業を観察していると回答した割合は、2015年の81%から2022年には77%に減少した(図1)。

校長には、協働を促進する役割が求められている。コミュニティや共同計画、学際的プロジェクト、教員チーム、相互フィードバックを通じて内部での協働を促すといったように、全世界の半数の国では校長が教員間の協働を推進することを義務付けている。ベトナムでは、校長が学年や教科ごとに専門チームを編成し、教育技術、障がいのある学習者への支援、学校カウンセリング、学校教育計画の策定、教科書選定などの課題に取り組む体制を整えている。

図1:

高所得国では、校長による授業活動への監督が減少していることが報告されている

以下は、OECD加盟国における中等教育学校の校長が、2015年と2022年に特定の授業監督活動を報告した割合を示している。



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig1
出典: OECD (2023)。

校長には教員の育成を支援することが求められる。世界では、70%の国が教員の昇格やキャリアアップ、質の保証、説明責任などを目的とした教員評価を校長に課している。2018年のOECD国際教員指導環境調査(TALIS)に参加した48カ国の教育制度では、71%の教員が毎年校長による正式な評価を受けていた。評価方法には、生徒の成績分析(94%)、生徒調査(82%)、教員の教科知識の評価(70%)、自己評価(68%)が含まれていた。さらに、2015年の国際数学・理科教育動向調査(TIMSS)のデータを用いた45カ国の分析によると、校長が教員にとって身近であり、指導計画を支援している場合、教員の仕事満足度が高いことが分かった。

校長は、生徒や教員の様々な成果に大きな影響を与えることができる。ただし、校長の影響を評価することは非常に困難である。インプットの観点では、校長の実践を観察することも、測定することも難しい上、文脈なども影響し合うため、影響の特定は困難である。アウトプットの観点では、生徒や教員、学校、地域社会といった観察単位が複数あり、成果も多岐にわたるため、影響の特定は困難だ。それでも、多くの研究が特定のリーダーシップの実践が学校組織や校風、教員に与える影響についての証拠を積み重ねている。

多くの研究では、比較的定量化しやすい「校長が生徒の学習に与える影響」に焦点を当てている。8カ国の1,800校を分析した結果、マネジメントの質の指標を1標準偏差向上させると、生徒の成績が0.23—0.43標準偏差改善することが示された。英国で2004年から2019年にかけて2万人以上の校長を追跡調査したところ、成果の低い校長（下位16%）を成果の高い校長（上位15%）に交代させた場合、中学校では全教科で成績が2段階、あるいは特定の教科で1段階向上した。ハイチでは、ハリケーン「マシュー」で甚大な被害を受けた学校において、校長が日常的なマネジメント方法を改善したことで、小学校の読解力が0.43標準偏差向上した。

生徒の出席率や定着率など、校長は他にも様々な教育成果に大きな影響を与えるという研究結果もある。オーストラリアのビクトリア州では、校長同士の協力により、生徒の出席率が2022年には86.5%だったのが、2023年には88.6%に上昇し、校種間の出席率の差が縮小した。成果の高い校長は、生徒の心の健康を育む支援的な環境をつくり出している。ジャマイカでは、中学校の校長がカウンセラーの増員、生徒や教員支援への支援金配分、朝食プログラムなどのリソース確保を進める役割を果たしている。また、マルタ共和国では移民の家族や生徒を支援する包摂的な学校文化を推進しているように、校長が文化的に対応した実践を通じて包摂的な環境をつくる役割も果たす。

個人や学校、教育制度の特性が、校長のリーダーシップを形成し、生徒の学力を左右する。南アフリカでは、女性の校長がより安全で協力的な学習環境を作り、職員の責務を明確にしている点が評価されている。アルゼンチンでは、問題を抱える学校の校長の経験値は、問題のない学校の校長と比べて半分以下だった。2022年のPISAに参加した20カ国では、校長が人的・財政的資源の意思決定に主要な責任を持つほど、その国の数学の平均成績が高い傾向が見られた。一方で、十分な資源がない状態で過度な責任を負うと、ストレスや困難に直面する可能性がある。

リーダーシップの基準は、行動や認証の指針となる。95%の国が法律や政策、または独立した文書として基準を採用している。ルワンダでは、「2020年版効果の高い学校リーダーシップについての専門職基準」が、戦略的方向性の提示や学習と教育の指導、学校運営、地域社会との連携など、校長の主要な役割と能力を明確に定めている。一方で、校長が教員間の協力を支援する具体的な基準を設ける国は全体の半数にとどまる。リーダーシップの基準は、状況の違いを十分に考慮していないことや、西洋モデルに過度に依存していると批判されている。

学校におけるリーダーシップ:選考、準備、条件

校長の仕事の複雑さを考えると、校長職の専門職化は不可

欠である。専門職として確立するためには、(1)明確で透明性があり、実力に基づいた採用選考ルール、(2)初期段階での支援を含む適切な研修や能力開発の機会、(3)仕事の満足度を高める魅力的な労働条件が必要である。

校長のキャリアを専門職化するには、選考プロセスの改善が必要である。学校に与えられた自律性の程度に関わらず、客観性や公正性、包括性、透明性があり、明確に定義された基準は、校長の役割の信頼性を高め、成果を向上させる。内部昇進は、学校の文化や運営、課題に関する知識と理解を重視する。公募は、外部から新しい視点を持つ有能な候補者を引き付け、学校の成長に貢献する可能性がある。

校長の選考プロセスは競争的になってきている。内部昇進と公募制はともに、候補者を評価するために競争を利用することができる。63%の国では、初等中等教育において公募制を採用している。初等教育のみで8%、中等教育のみで3%が公募制を採用している。ルーマニアでは、競争的な校長選考が生徒の学習成果を向上させている。韓国では、3種類の選考プロセスが共存してきた。2012年には、68%が普通校の「招待制」、30%が自律型学校の「内部昇進制」、2%が「公募制」だったが、2022年には公募制の割合が10%に増加した。校長の選考プロセスを競争的かつ公正に行うことは、教育の質向上に大きく寄与する。

校長の採用や選考は、政治的な影響を受けることがある。恩顧主義は、多くの国において公共部門の任命方法として一般的だ。ブラジルでは、各州に複数の校長選考形態が存在する。最も一般的な選考形態は順に、選挙（56%）、政治的任命（48%）、提案書（「運営計画書」）の提出に基づく選考（33%）、資格や証明書に基づく選考（30%）である。ジョージアでは、校長採用に政治的影響の可能性があると、生徒の抗議活動の焦点となっている。

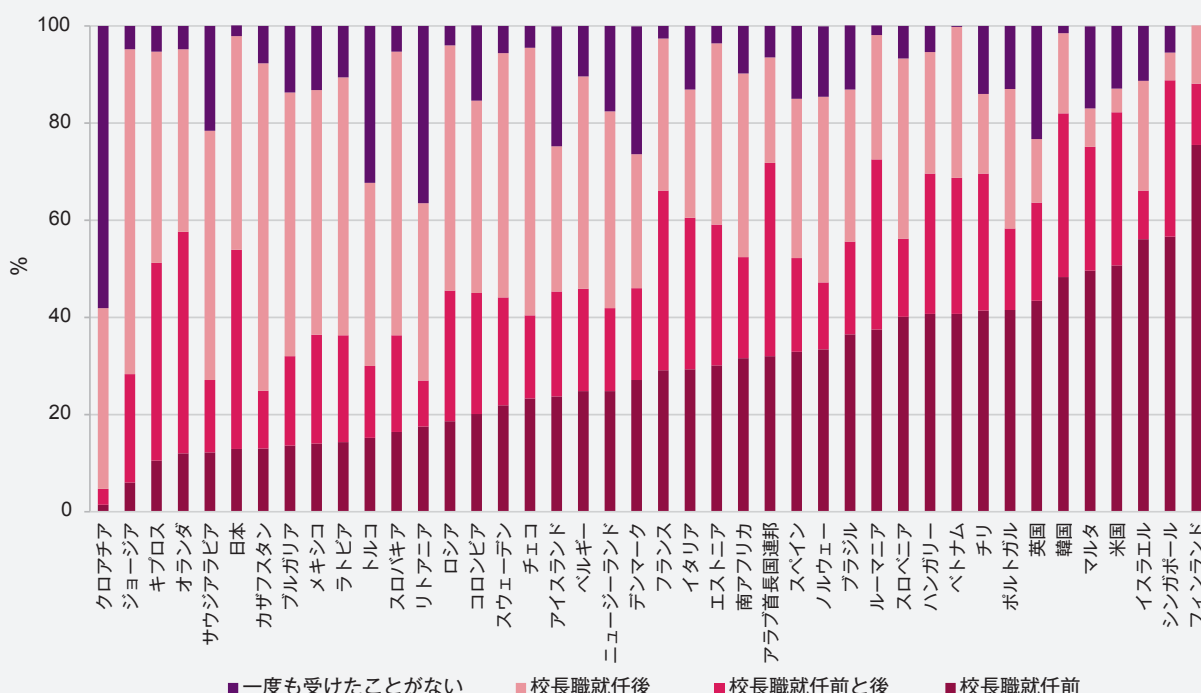
校長の選考基準はより要求が高まっている。世界的には、校長候補者に教職経験のみを求める教育制度が46%、教職と管理職の経験を求める教育制度が34%である。また、教育に関わる業務に携わった経験を求める教育制度が11%、その他の管理職や指導的立場の経験を求める教育制度が2%。7%の教育制度が特定の経験要件を設けていない。エチオピアでは、校長の53%が就任前にマネジメント経験がなかった。

校長の学歴や経験は、各国の教育水準や人口動態、採用政策を反映して多様である。2019年のTIMSSに参加した39カ国の教育制度では、中学校の校長で学士号を持たないものは2%、学士号を持つものは43%、修士号を持つものは55%だった。2018年に実施されたTALISでは、中学校の校長の平均在職期間は10年で、そのうち7年は現在の学校に在籍していた。日本と韓国では平均在職期間が5年未満だったが、コロンビアと

図2:

校長職に就く前に学校運営の研修を受けた校長は比較的少ない

2018年に選任された中所得国・高所得国における前期中等教育学校の校長のうち、学校運営や校長研修を受けた割合



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig2
出典: OECD (2019).

バルト諸国では13—16年だった。他国の校長は前職で学校管理職を経験した期間が5年なのに対し、オーストラリアやニュージーランド、シンガポールの校長は、他の国の校長より2倍の期間(10年)学校管理職を前職で経験している。

学校のリーダーシップを担う職位には十分な多様性が確保されていない。 初等中等教育のデータを持つ約40カ国のうち、女性校長の平均割合は、女性教員の平均割合よりも、少なくとも20%ポイント下回っていた。日本や韓国、南アフリカ、トルコ、ベトナムにおいては、小学校および中学校ともに、その差は少なくとも30%となっている。ルワンダでは30%のリーダー職を女性に割り当てるといったように、一部の国ではクォータ制が導入されている。しかし多くの国では、生徒人口の多様性に対して、教育におけるリーダーの多様性はつり合っていない。例えば、英国では2020年時点で、小中学校に通う黒人生徒の割合は32%、アジア系および少数民族の生徒の割合は29%を占める一方で、校長のうちこれらのグループ出身者はわずか2%にとどまった。

就任前に実施される校長になるための準備の程度は国によって異なる。「優れた教員になるための研修」しか受けていない

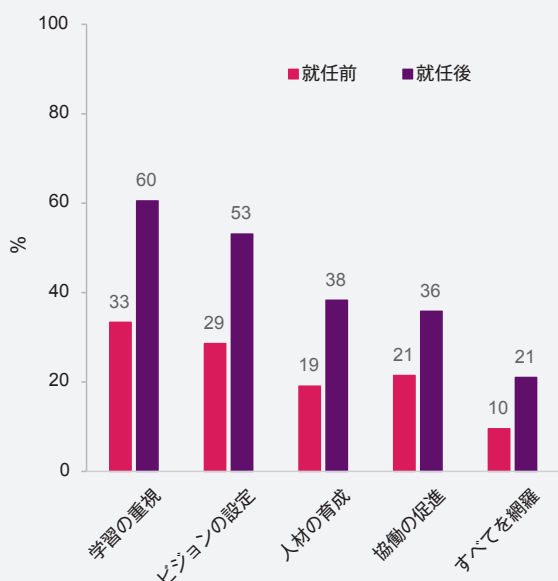
教員は、校長職を担うための準備が不十分である。2018年のTALISによると、中学校の校長の88%が、キャリアのどこかで学校運営や校長研修の要素を含むプログラムやコースを修了していた。しかし、就任前にこれらのプログラムやコースを修了した校長は全体の30%にすぎず、着任の前後に修了した校長は24%、着任後に修了した校長は34%だった。ブルガリアやメキシコ、オランダでは、校長就任前に学校運営のプログラムやコースを受講した人は5人に1人以下だった(図2)。また、これらの校長のうち、15%が公平性と多様性に関する研修の必要性を強く感じており、28%がデータ活用に関する研修を、同じく28%が教員間の協働に関する研修を必要だと感じている。

校長就任に向けての準備や育成プログラムは国ごとに異なる。 校長を志す人向けの事前研修プログラム、新任校長向けの新任研修・初期プログラム、そして現職校長を対象とした継続的な専門能力開発プログラムがある。これらには、実践的な経験に基づく研修も含まれる。中国では、新任校長は300時間の研修を受講・修了する必要がある、現職校長は5年ごとに最低360時間の研修を認定された研修機関で修了する必要がある。

図3:

校長の準備や研修プログラムのうち、4つのリーダーシップの側面すべてを網羅しているのはわずか5分の1である
調査国における、就任準備や研修プログラムを受けた校長の割合（側面別、2024）

タイプ別



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig3
出典: PEERによる国別情報にもとづいたGEMレポートチームによる分析。

多くの場合、準備期間では理論的な知識しか学ばない。インターンシップやメンター制度、学校現場での実践経験を取り入れた準備であれば、より多くのことを学びとることができる。シンガポールでは、「教育におけるリーダープログラム」の一環として、すべての新任校長が就任1年目にメンター制度を活用したの新任研修を受ける。カンボジアでは、校長に求められる基準に従い、リーダーシッププログラムのカリキュラムが行われ、そのカリキュラムには、専門能力開発のワークショップや実践に基づくコース、また学校改善プロジェクトが含まれている。

多くの国では、就任前研修や新任研修より就任後研修を優先し続けている。88%の国が現職校長向けの継続的な専門能力開発を法律や政策で定めているが、就任前研修を定めている国は60%、新任研修については31%にとどまる。インドでは、2020年の国家教育政策により、校長が年間50時間以上の継続的な専門能力開発を修了することを義務づけている。しかし、2018年のTALISによると、中学校の校長の46%が専門能力開発と業務の両立に困難を感じており、日本ではその割合が82%にも上る。またインドでは、36%がインセンティブの欠如を指摘し（サウジアラビアでは84%）、32%が研修費用に対して懸念（コロンビアでは68%）を抱えていることが明らかになった。

リーダーシップの主要な4側面を網羅している割合には顕著な偏りがある。92カ国から収集した142件の校長就任に向けた準備や研修プログラムを元に、リーダーシップの4つの側面にどの程度焦点が当てられているかを分析した。「ビジョンの設定」（42%）と「学習の重視」（47%）が最も多く扱われており、「人材の育成」（31%）、「協力の促進」（29%）と続いた。これら4つの側面すべてを網羅しているプログラムは、全体のわずか18%だった。現職校長向けの継続的な専門能力開発プログラムは、就任前研修よりも4つの側面を網羅する割合が高い傾向がある。また分析によると、これらのプログラムの少なくとも半数が「変革型リーダーシップ」や「指導型リーダーシップ」に焦点を当てている一方で、「共有型リーダーシップ」はあまり重視されていないことが分かった（図3）。

綿密に設計されたリーダーシッププログラムは、教育の成果を向上させる。アルゼンチンでは、診断に基づいたフィードバックを受け、それを活用できた校長がいる小学校は、算数の成績が標準偏差0.33、読解の成績が標準偏差0.36、統制校を上回った。グアテマラでは、校長向けの研修プログラムが生徒の退学率を4%削減することに貢献した。かかった費用は生徒1人当たりわずか3米ドルだった。

校長の資格認定は、リーダーシップの質を向上させることができる。資格認定は、校長の知識や技能を評価・検証し、承認する正式な手続きで、専門職として地位を確立するための重要な一歩である。2019年に実施されたTIMSSでは、4年生の68%、8年生の71%が、スクールリーダーの資格や免許を持つ校長が在籍する学校に通っていた。イランでは教育省が能力評価に基づいて、学校の管理職としての能力を示す5年間有効の証明書を発行している。フィリピンでは、校長志望者や副校長は全国校長資格試験に合格する必要がある。南アフリカでは、教育省がスクールリーダーシップの国家資格を認定した。これは、教育省が14大学や労働組合、校長協会、さまざまな非政府組織（NGO）と協力して開発した校長必須の専門資格である。

校長の労働環境は定着率や仕事満足度に重要な役割を果たす。オーストラリアでは、校長が週60時間近く働いており、ストレスの2大要因として「仕事量の多さ」と「指導と学習に集中する時間の不足」が挙げられた。ギリシャでは、校長が代替教員の給与管理から学校の修繕対応までの事務作業に追われ、教育指導に十分な時間を割けていない。一方、フィンランドでは管理業務のプロセスを簡素化したことで、校長が教育指導に専念できるようになり、仕事満足度や生徒の成績が向上した。

仕事満足度は高いが、ストレスや燃え尽き症候群が依然として一般的である。2018年のTALISによると、48カ国の教育制度に所属する中学校の校長の79%が「自分の職業のメリットはデメリットを上回る」ことに「同意」あるいは「強く同意」してお

り、86%が「もう一度選べるなら、この仕事や役職を選ぶ」と回答している。一方で離職率に関するデータはまだ限られている。米国では、校長の離職率の増加を示唆する証拠はない。2021—22年には、公立校の校長の80%が同じ学校に留まり、6%が別の学校に移り、11%が職を離れたと推定され、この割合は2012—13年および2016—17年の調査結果とほぼ変わらなかった。スウェーデンでは、1980年—2017年までの行政データを分析した結果、校長の流動性は時間の経過とともにわずかに増加していたが、それは必ずしも労働環境の悪化に起因するものではなかった。しかし、ストレスや燃え尽き症候群は広く見受けられ、特にCOVID-19パンデミックは校長への負担を増加させた。2022年にはオーストラリアの校長の48%が高ストレス状態を示す「メンタルヘルスの警告サイン」を発した。

評価制度は校長の効果を高めることができる。78%の国が校長向けの評価制度を設けている。ただし、これらの評価制度は校長の能力開発を十分に支援していない場合もある。39%の国では、評価が制裁や罰則に関連している。チリでは、校長が5年間の成果報酬型契約を結び、入学率や出席率、学業成績に関連する特定の結果を達成する責任を負う。校長が十分な成果を発揮していないと見なされた場合、契約が早期解除されるなど、成果報酬型契約は制裁措置と直結している。モルドバ共和国では、外部評価で低い評価が続いた場合、校長の契約が打ち切られることがある。一方シンガポールの校長は、キャリアアップと連動した体系的な評価制度に基づいて評価され、パフォーマンスの高い校長はより高い役職へと昇進する。

共有型リーダーシップ

校長が教員や生徒、保護者、地域社会とリーダーシップの責任を共有することで学校環境のイノベーションや包摂性、改善を促進することができる。このような可能性があるにもかかわらず、学校のリーダーシップは依然として階級化されており、利害関係者の関与を制限する。校長は協働を促進するための準備を十分に受けていない場合が多い。教員にはリーダーシップ研修と自律性が必要だ。また、生徒のリーダーシップへの参加は十分に確立されておらず、保護者や地域社会も参加に壁を感じている。

副校長は、学校のビジョン策定や運営管理、教育戦略の開発を支援する役割を果たすことができる。副校長への効果的な支援には、明確な権限の付与や体系的なメンター制度の活用、継続的な研修が含まれる。しかし、副校長の役割は未だ明確ではなく、リーダーシップに貢献する時間が確保できないことがある。副校長の代表権は国によって異なり、日本やシンガポールでは代表権を有するが、コロンビアでは21%、クロアチアでは27%にとどまる。香港では、副校長300人が様々な業務に割く時間とその業務の重要性に対する認識との間に大きな乖離があると報告した。

教科コーディネーターやカリキュラム主任などの中間管理職を担う教員は、指導と学習の方向性を決定する上で不可欠である。しかし、彼らが、マネジメントや対人スキルに関する研修を受けていない場合が多い。中間管理職の責務は不明確で、十分な金銭的報酬を得られないこともある。例えば、ギリシャやポルトガルでは管理職業務に対する追加報酬を提供していない。また、指導的な立場にある教員による学校経営チームへの参画は国によって大きく異なる。イスラエルやカザフスタンでは部長が経営層の85%以上を占める一方で、フランスやサウジアラビアでは10%未満である。国際教員リーダーシップ研究(International Study of Teacher Leadership)では、教員のリーダーシップや学校文化、授業の関連性を理解できるよう、教員の初期研修にリーダーシップの側面を組み込むことを提唱している。

教員は正式な指導的役割を持たなくても、効果的に指導することができる。同僚の指導やイノベーションの推進、学校文化の形成は、教員の重要な役割である。インドのデリーでは、教員たちは当初、監督されることに抵抗を感じていたが、最終的にはメンターやコーディネーターを信頼し、中間管理職を支援する役割を認識した。管理職に就く教員は、家庭や生徒と学校をつなぐ役割も担っている。ニュージーランドでは、英語を家庭語としない生徒の家族と関係を築いたり、生徒の自尊心や、言語や文化に対する誇りを高めるようなイベントを企画したりすることで生徒をサポートしている。

サポートスタッフは、学習に対する障壁を特定し、それらに組み、学習戦略の策定を支援することでリーダーシップを発揮できる。米ニュージャージー州では、インクルーシブ教育に関する意思決定を行うため、校長が学校心理士や指導専門家、地区管理者からの意見を参考にした。また、看護教員は予防接種キャンペーンを含む健康促進活動を主導し、より健康的な食生活や不安の軽減など、生徒の生活向上や心身の成長に貢献している。

生徒は、フォーマル・インフォーマル、両方のリーダーシップを発揮することができる。生徒会や運営委員会などの正式な役職は、生徒の教育環境や個人の成長に大きな影響を与える。57%の国では学校運営委員会や理事会に生徒の代表を出すことを義務づけている。通常、生徒会は選挙で選ばれるが、意思決定への実質的な関与は限定的のため、生徒の権限が損なわれかねない。ポーランドでは、中学校における生徒会について調査したところ、指導教員の多くが生徒に指示を押しつけ、生徒の積極的な参加や意思決定への意欲を抑え込んでいることが分かった。インフォーマルなリーダーシップには、個別学習計画や教員と生徒の面談が含まれる。インドの「中央中等教育委員会エクスプレッションシリーズ(CBSE Expression Series)」や南アフリカの「国家ユース開発機構(National Youth Development Agency)」に見られるように、学生が教育について意見を述べ

る公開討論会を設ける政府もある。タイにあるメチャイ・バツタナのような学校は、生徒が学校運営全般のガバナンスに広く関与し、起業や地域奉仕活動を通じてリーダーシップを育成することを奨励している。

熱心な保護者や地域住民は、学校を目標達成に導くことができる。学校運営委員会の代表者や保護者、地域住民が、学校運営、方針、予算、資源の管理を監督する。アルバニアやエクアドルでは彼らが学校予算や教員評価に影響を与え、ケニアでは学校運営や人員配置を監督している。インドのPTAは女子教育、南スーダンのPTAは障がい者のインクルージョン、ベトナムのPTAは社会的に不利な立場にある生徒への支援などの課題に取り組んでいる。校長は保護者との定期的なコミュニケーションを通じて参加を促進し、64%の国は校長が保護者に対して学校や生徒の成績について報告するよう求めている。83%の国が学校運営に関して保護者の参加を義務付けているが、地域住民の参加を含むのは62%にとどまる。コロンビア(55%)、ドミニカ共和国(59%)、エルサルバドル(60%)などのラテンアメリカ諸国では、保護者の参加レベルが高いと報告されている。しかし実際には、学校運営委員会や理事会のメンバー選出は社会的な力学に影響され、排除につながる可能性がある。ホンジュラスでは、地域住民が運営する学校について調査したところ、恩顧主義が透明性と説明責任を損なわせていることが分かった。

教育システムのリーダーシップ

中央および地方レベルの教育行政官は教育制度のリーダーになることができる。教育システムのリーダーは、彼らが任命された職務において求められる管理プロセスや行政手続きを遵守することにとどまらない行動を取る教育行政官のことを指す。中央レベルでは、戦略的思考を活用してニーズを予測し、解決策を見つけ、政策や改革に着手することができる。地方レベルでは、ガバナンスの仕組みに応じて、地方行政官や監督者、視学官として、資源配分・資源管理、指導支援に関する意思決定を行うことができる。

政策の設計と実施が一致することは、リーダーシップの証である。カナダのオンタリオ州の、45の学区における2,000人以上の地区のリーダーおよび学校のリーダーを対象とした調査では、教育システムのリーダーシップが生徒の学習に影響を与えることが明らかになった。この影響は、ビジョン・ミッション・目標、これら目標と整合性のとれた指導プログラム、一貫のあるプログラムの実施、そして「データの活用によって確認されている。地区のリーダーシップの機能は、学校のリーダーシップの種類や質を越えて、教育のインパクトを与えることが分かった。メキシコのプエブラ州では、コンプライアンスにて限定されていた監督官の役割と能力を改革した。またノルウェーでは、地方自治体の教育行政官が教員の自律性と指導能力を強化することでインクルージョンの促進に貢献していると報告されている。

地方のリーダーが政策を立案・実施する権限と能力を持つと教育成果の向上に貢献しやすくなる。コロンビアでは、大規模な自治体が教員の採用や研修、人材配置、学校のインフラ整備、教材、通学手段に関して全面的な管理責任をもつことで、スペイン語や数学の成績が悪い生徒の割合が3年生と5年生、9年生で減少した。一方、モロッコで実施された地方分権改革は、地方当局に大幅な行政的・財政的自治を認めることを目的としたものであったが、成果の向上にはつながらなかった。その原因に、地方の能力不足と意思決定を依然として中央政府が握っていたことが挙げられる。

教育制度のリーダーシップは、共通目標に向けた明確な指針や動機づけの欠如によって制限される可能性がある。ブラジルやドミニカ共和国、グアテマラ、ペルーで実施された国および地方の教育行政官についての調査では、法律で規定されている彼らの5つの業務のうち4つまで特定することができなかったことが判明した。また、他の政府レベルに割り当てられた、3つに1つの業務を自分たちの責任だと主張した。自分たちの役割を理解していないことは、その地区における学校の学習成果にマイナスの影響を与えている。

改革の責任は本来それを負うべき人が負わないことが多い。一部の国では、野心的な改革計画を立てながらも、その実施責任を他の機関や実施部門に移譲し、そこでの管理者は意思決定において、より多くの自律性を享受している。外部コンサルタントやアドバイザーが基準を定め、制度や政策の進捗を評価し、改革の助言を行うこともできる。例えば、マレーシアでは、パフォーマンスを管理・実施する部署が、広域でかつ定期的なコンサルテーションを行い、政策の優先順位付け、目標設定、実施状況のモニタリングにおいて、中央と地方間の緊密な連携を促進した。しかし、実施部署が必ずしも期待された成果を上げているわけではない。なぜなら教育関係者の価値観や態度、能力を変革することにほとんど焦点が当てられていないからだ。2019年にパキスタンのパンジャブ州で行われた地方政府改革でもそうした傾向が見られた。

教育制度のリーダーは、教育指導者であるべきである。教育制度のリーダーは、データをモニタリングすることでニーズを把握し、専門的な能力開発の機会を提供し、指導法に関するサポートを提供することで、学習成果に焦点を当て続けることができる。しかし大きな課題として、このような役職に就く公務員が教育における技術的な側面に対応する準備ができていなかったり、期待される役割として認識していなかったりすることが挙げられる。ガーナでは、世界経営者調査(World Management Survey)の指標に基づいて174の地方教育事務所を調査したところ、地方教育事務所の職員が戦略的に計画やモニタリングを行う可能性が低いことが明らかになった。データは収集されるものの、必ずしも分析や活用がなされていないからだ。

視学官は教育制度のリーダーとしての役割を果たせる可能性がある。視学官は、複数の校長を同時に助言、サポートする。タンザニアでは、学校訪問の頻度と実施方法が学習改善に最も重要な影響を与える。しかし、全体的に見れば、視察は報告にとどまり、学校の業績にはほとんど影響を及ぼしていない。中国山東省での研究によると、学校改善は国家基準や規制、政策を遵守することであると捉えられ、視学官は改善すべき学校のプロセスや成果を特定することには関与していなかった。

教育制度のリーダーは必ずしもそのような役割を果たすために選定されるわけではない。計画担当官のうち、エチオピアでは12%、ギニアでは10%未満しか、計画や管理に関する教育を受けていない。バングラデシュ、インド、パキスタンでは、公務員は行政のさまざまな部門でキャリアを積むため、一般的に彼らが持つスキルは配属先で求められる技術的要件と一致しない。公務員は実力よりも所属する幹部への忠誠心が重視される。一方、韓国の上級公務員は全員、リーダーシップ評価に基づいて任命される。訓練された評価者チームは、政策やマネジメントに関する課題のシミュレーションを通じて、候補者のリーダーシップ能力を評価する。

教育制度のリーダーは研修によってリーダーシップの役割を果たせるようになる。専門的な能力開発の機会、リーダーシップのあらゆる分野でのギャップを補うことができる。ブラジルの「未来の若者(Jovem de Futuro)」プログラムでは、局長や監督官、地域事務所長を対象に、生徒中心の目標を特定し、これに沿って確実に実施するための研修を実施した。一部では、民間企業がリーダーシップ研修の不足部分を補っている。例えば、マレーシアの企業「教育革命エンタープライズ(Edvolution Enterprise)」は、教育省と協力しながら、これまでに176人の地区教育職員を訓練してきた。

政治的リーダーシップ

教育目標を形成し、意思決定に影響を与えるために、さまざまな関係者が政治的・社会的プロセスにおいて重要な役割を果たしている。ビジョンを持つ政治指導者は、教育を優先し、行動のための連携を構築することができる。非国家主体は政府を教育ビジョンに向けて誘導し、当局に説明責任を求めることができる。しかし、非国家主体の動機や関心は教育改善の目標と完全に一致しているとは限らない。さらに、リーダーシップの発揮に必要な経験や資源、環境の不足によって、彼らの行動が制約されることもある。

教育は国の政治的議題で重要な課題として取り上げられている。国家開発計画の中でも教育は頻繁に強調されている。政府はまた、教育制度を用いて市民権や国民アイデンティティの特定のビジョンを推進する。低所得国35カ国の政府高官900人以上を対象とした2020年の調査では、「社会の一員と

なること」が最優先の成果とされ、次いで「中等教育の修了」「基礎的な識字能力と計算能力」が優先事項として挙げられた。カリキュラム内における愛国的な内容やシンボルの強調は、政治体制の種類によって異なる。また、政権交代が大きなイデオロギーの変化を伴う場合、教育は主要な争点になることがある。

教育施策は選挙の影響を受けやすく、長期的視点に欠けることが多い。多くの政府が教育を国家の開発ビジョンに合うように形成しようとする一方で、教育に関する意思決定は政党と有権者間の便宜や取引を含む選挙政治の結果であることが多い。2021年には、29%の国で教員の採用や解雇の決定が政治的見解に基づいて行われていた。緊密な政治的結びつきは、教育の成果に悪影響を及ぼす可能性がある。ケニアでは、教育における民族的優遇措置により、大統領や教育大臣と同じ民族に属する者はより多くの学校を利用できるようになり、教育年数も長くなるという状況を生んでいる。

政治家がリーダーとなるには、時間とサポート、インスピレーションが必要だ。教育大臣は短い任期期間中に多くの要求をバランスよく処理しなければならない。本報告書のために作成された2010年以降の教育大臣1,412人のデータベースに基づく分析によれば、教育大臣の平均年齢は53歳、高学歴(72%が大学院卒)、男性(73%)である。また、約23%が初等中等教育での教員経験を持っている。平均任期は2年3カ月弱だが、自由民主主義指数の上位3分の1にランクされる国では1年11カ月とさらに短い。教育大臣に在任し続けている確率は、1年で79%、2年で49%、3年で33%である(図4)。

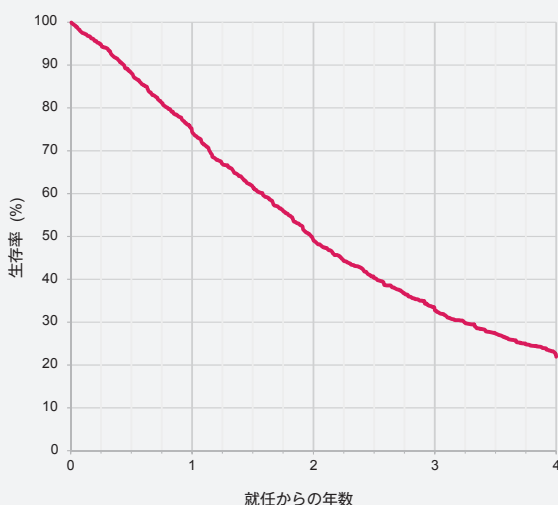
教育大臣たちは、自分たちの経験や、どのように変革を起こしてきたかについて、直接体験談を語っている。カナダとデンマークの教育大臣は、仕事に対する準備不足やリーダーシップを発揮する時間を確保する難しさを強調した。一方、ペルーやシエラレオネ、インドのデリーの教育大臣は、連携構築、関係管理、外部への働きかけがいかに教育成果の達成に役立ったかを強調した。大臣たちはまた、他国の事例から学ぼうとしたり、そうした事例を自国の改革に生かしたりしている。

国会議員は役割を発揮することでリーダーとなることができる。国会議員は立法や提言、財政の形成、行政の行動の監視、有権者の代弁といった責任を行使することで、重要な指導者になることができる。しかし有権者は、選挙区での直接の奉仕活動に基づいて議員を評価することがある。ケニアでは、こうした有権者の嗜好が議員の政策活動にあまり焦点を当てないことにつながっている。また、国会議員の性別が教育政策への取り組みやその成果にとって重要であることが示されている。1960年から2015年までのOECD加盟19カ国を分析した結果、女性議員の割合が1%増加すると、GDPに占める公共教育支出の割合が0.04%増加することがわかった。

図4:

就任から2年以内に教育大臣の51%が退任した

教育大臣が就任から経過した期間に応じて役職を継続する確率



注: この分析は2010年1月1日から2023年12月31日までの期間を対象とし、211カ国1,412人の教育大臣を含む。
GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig4
出典: GEMレポートチームによる分析

教員組合は変革を導くことができるが、しばしば抵抗勢力とみなされている。教員組合はロビー活動や集団交渉、ストライキを通じて教育政策に影響を与える。公務員の最大の職業団体として、選挙にも影響を及ぼすことができる。教育と学習の改善に向けて取り組むには、教育組合との協働が不可欠である。なぜなら、教員こそが改革を実行し、改革に反対する人々を穏健化できる立場にあるからだ。2021年に実施された128人の組合代表者を対象とした世界調査では、組合が教育政策について政府から「常に」または「頻繁に」相談を受けていると回答した割合はわずか37%だった。批判の一つとして、インドネシアやチュニジアのように一部の国では、組合の政策提案を策定する能力が弱く、影響力が限定されていることが指摘されている。

学生組合は教育と社会の変革を導くことができる。学生組合は政治的活動を通じて教育や社会における説明責任を要求する。学生組合は、低コストで教育を受ける権利や、高等教育についての議論への参画を訴えた。学生組合と政府の関係は対立的であることが多く、特に学生活動家が民主化や政治改革においてより広範な要求をする運動に関与・主導する場合に顕著である。多くの場合、こうした運動は暴力で弾圧されたり、主導者は政治的な理由で追放されたりと、「反逆的」とみなされる。しかし、学生活動家の活動が政権交代につながると、学生主導者は英雄として認められる。バングラデシュやチリの学生運動は、学生のリーダーシップが政府活動に制度化された顕著な事例とされている。

経営者団体は労働力の競争力を向上させるための教育政策を策定することができる。しかし、28の国内雇用主団体および企業会員団体を調査したところ、大多数が技能制度を十分に主導できていないことがわかった。米国では1,100人以上の地区の教育長のうち、雇用主を「十分に公教育を理解している」と評価した割合はわずか3%で、「誤った情報を持っている」と評価した割合は14%だった。雇用主団体の一般的な指導的役割の1つに、部門別技能協議会の設立がある。ドイツやスイスのように職業教育制度においてデュアルシステムが確立されている国では、企業が徒弟契約を提供し、研修の質を保証し、組織的な試験を行うことを保証している。

研究者は政策提言に影響を与えることでリーダーシップを発揮する。一部の研究者は、委託研究の実施、政策議論への参加、政府の委員会での役割を果たすことで一定のリーダーシップを発揮して大きな影響力を持ち、これによってエビデンスに基づく政策立案を支援することができる。しかし、エビデンスに基づく政策立案や、教育において「何が効果的か」を理解することが重視されるようになった一方で、このアプローチが研究対象の範囲を狭めているという批判もあり、「何のために」それが効果的なのかを問う必要がある。

国際機関は教育において非常に強い影響力のある役割を果たしている。国際機関は、その起源やガバナンス、メンバー、対象者、推進する教育の種類が異なる場合があるが、皆同じようにリーダーシップを発揮することができる。ただし、課題も抱えている。機関として意味を持つには、明確なメッセージを積極的に発信しなければならない。注目と資金を集めるために、お互いに影響力を競い合うこともしばしばある。彼らは、義務を全うし、資金拠出を受け、データを提供することでその正当性を得ている。OECDはエビデンスの創出と活用、世界銀行は資金援助と技術支援、UNESCOはインクルージョンといった権利に基づく政策で影響力を発揮している。しかし、脆弱な内部手続きや流行への脆弱性、条件付きの賦課、過剰な競争、加盟国の干渉により、その主導力が損なわれる可能性がある。

説明責任もリーダーシップの一部である。市民社会はしばしば、重要な教育問題に注意を払うための最も強力な提唱者である。長期的な国家的・国際的なキャンペーンは、学校インフラや教科書の供給、データの利用可能性、債務救済、税制改革に焦点を当ててきた。NGOは、教育を受ける権利や社会的に取り残されたグループの包摂を求めて活動してきた。しかし、その説明責任の役割は、政府との関係に左右される。メディアは、政府に説明責任を課し、意識を高める上で重要な役割を担っている。調査報道は、教員不足、性的虐待のスクandal、不適切な資金使用などの問題を明るみに出すことができる。既得権益から孤立していることが、メディアが信頼され、リーダーシップ役割を果たすための前提条件であるが、予算の縮小がジャーナリズムに悪影響を及ぼしている。

提言

教育においてリーダーシップは重要である。リーダーシップは教育機関や教育制度、そして社会全体をより良い方向に変える力を持っている。リーダーは自分一人で行動するのではなく、国会議員や研究者、国際機関、地域社会、労働組合、メディアなど、政治制度を動かす他の主体に応じながら行動する。これら主体はそれぞれがリーダーシップを発揮し、特定の教育目標や広範な社会目標に向けて国を導く手助けをする。政治家の中には、将来を見据えた改革や適切な資源配分を通じて、質の高い包摂的で公平な教育を自国の優先事項としている政治家もいる。しかし、リーダーシップの「方法」について掘り下げ、それ自体が目的になってしまう危険を冒す前に、リーダーシップが「何を」達成するためのものなのかに目を向けることが重要である。

リーダーシップは文脈や価値観、性格、組織の違いから、様々な方法と形態で発揮される。リーダーがもたらす成果の範囲は非常に広い。分析の便宜上、特定の成果だけに焦点を当てることは、リーダーシップの全体的な影響を過小評価することになる。優れたリーダーの事例はインスピレーションを与えるが、類似の境遇にある人にしか直接的な教訓を与えることができない。そのため、こうした個々の事例から学びつつ、あらゆる状況で多様なスタイルや背景を持つ有能なリーダーを抑圧するのではなく、むしろ育成する制度的な仕組みに注目することが課題となる。多くの国では、教育指導者は単なる経営者や管理職と見なされていたが、近年、教育指導者の役割の全容を認識し、専門職化のための基盤を構築している国もある。他の国々では、リーダーが周囲とより積極的に関わるよう促すリーダーシップのアプローチを形成する動きも見られる。ただし、長年の文化や伝統が絡む場合、変革には時間がかかる。

本報告書の4つの提言は、学校および公務員における教育のリーダーシップを促進するために、政府が取ることでできる行動に焦点を当てている。これらの提言は、冒頭で紹介したように、学校であれ政府の教育局であれ、効果的な指導を行うために必要な教育指導者の役割の4つの側面に基づいている。すなわち、期待を設定すること、学習を重視すること、協力を促進すること、能力を開発することである。これらの側面は、教育制度のあらゆるレベルにまたがる、首尾一貫した教育リーダーシップの国家戦略を構築するための基礎となるべきである。教育制度がうまく機能するためには、異なるレベルのリーダーが共通の目標に向かって連携して取り組む必要がある。

提言1 信頼し、エンパワーする

校長が教育を改善できるような条件を整える

意思決定の機会がなければリーダーシップは発揮できない。校長は、どのような状況や文脈においても教育改善に貢献するが、彼らがスキルを活用することを信頼されるほど、その影響力は大きくなる。したがって教育制度は、校長が財政管理や人的資源の管理を行えるよう、また教育と学習に関する意思決定を行えるよう、十分な自律性を与える必要がある。

しかし、自律性の導入はそれを支援する施策なしには十分でない。政府は校長の意思決定権の範囲を明確にし、適切な資源を適時、公平かつ予測可能な方法で配分する必要がある。校長は、実現可能な教育成果を達成するために、これらの資源を責任を持って使用することについて、政府や地域社会への説明責任を果たす必要がある。また政府は、校長が資源を効果的に活用する能力と、政府自体が学校を監視し、情報を有効に活用する能力を強化する必要がある。さらに、信頼は意義のある定期的な関与によって深められるべきである。そして政府は、自律性の拡大がもたらす潜在的なリスクを認識し、それらから校長を守る必要がある。

提言2 選抜し、育成し、表彰する

校長の専門職化に投資する

a. 包括的な採用を通じて有能な校長を選抜する

採用方法は包括的である必要があり、優れたリーダーシップの可能性は「控えめで、有能なリーダーとして評価されることに驚くような人物」にも見いだされることがあると認識すること重要だ。閉鎖的で不公平な採用プロセスは、有能な人材の意欲を削ぐ可能性が高い。校長になるための別の道もあるかもしれないが、在籍中の教員以外が任命される可能性は極めて低い。したがって、初任者研修にリーダーシップ育成の要素を取り入れることは理にかなっている。また、人材発掘や後継者計画は採用戦略の不可欠な要素であるべきだ。状況が許せば、マネジメントやリーダーシップの役割を事前に提供することが望ましいが、これらのアプローチが偏見や固定観念、えこひいきを排除し、階級化された構造や派閥、縁故主義を避けることが肝要である。

校長の候補者が社会的背景や性別に関係なく、平等に多様なリーダーシップを発揮する機会を確保するために、選考基準は明確に定義され、客観的かつ透明性の高いものであるべきだ。校長の選定に政治的な影響が及ぶべきではない。指導的地位における多様性の欠如は、あらゆるレベルの教育の意思決定にとって課題である。現在、10カ国中8カ国でバランスの取れた管理職層を確保するための具体的な措置を講じていない。オープンな選考プロセスは、管理職層の不均衡を是正するのに役立つだろうが、問題が続く場合には、一時的なクォータ制が必要にな

るかもしれない。

「優秀な教員」が「優秀な校長」とは限らない。校長職が「優秀な教員」への報酬であるかのような印象を与えないように注意すべきである。ただし、校長として成功するためには、優秀な教員であることも重要である。本報告書の選考プロセスの分析によれば、4カ国に3カ国では、校長に十分な資格を持つ教員であることを求めている。しかし、管理職の経験については、10カ国中3カ国しか明記していない。したがって、選考基準はより幅広く、多様なものにすべきである。

b. 校長が4つの側面に集中できるように準備や研修を実施し、支援する

本報告書のために、世界で実施されている校長の事前研修と現職研修を分析したところ、研修の約半数のみが、「指導的リーダーシップ」「期待とビジョン」「協力と連携」「人材育成」のいずれかに焦点を当てている。そして、これら4つすべてを扱う研修はわずか3分の1だった。研修プログラムはこれら4つの側面すべてに注意を払う必要があるが、多くの場合、主に学術的な内容に偏っており、キャリア段階ごとのニーズを区別していない。

導入研修やコーチング、メンター制度を活用した支援などは、新任やキャリアが浅い校長の成功に不可欠であるにもかかわらず、その役割は軽視されがちだ。新任校長に就任後の研修を提供する規定を設ける国は10カ国中3カ国に過ぎない。準備プログラムには、実習や体験学習の要素を盛り込み、コーチやメンターの支援を組み込むべきだ。

専門的な能力開発プログラムは、特に過去の研修で4つの側面が扱われなかった校長のギャップを埋めるものでなければならない。育成可能な能力には、優れた観察力や傾聴力、社会性、情緒性、分析力などが含まれる。研修では、政府改革の実施を支援するために、改革優先事項についても取り上げるべきである。これには、校長に主要な法律や規制に慣れ親しんでもらうことや、

データ、財務、人事、教育管理に関する実践スキルを身に付けてもらうことも含まれる。最終的には、校長は安心して意思決定ができるようになる必要がある。高中所得国や高所得国の校長の4分の1が、これらの分野での研修ニーズを表明している。インクルージョンやデジタルトランスフォーメーションに関する政策を実施するには、専門的な知識が求められる。他にも、環境問題や健康・栄養といった教育政策分野でも校長の能力開発が必要とされる。

責任が重くなるにつれて、リーダーシップはストレスや燃え尽き症候群と結び付けられることが多くなっている。そのため、校長が専門的カウンセリングやメンタルヘルスサービスを利用できるようにしたり、校長が課題を議論したり支援を求めたりできる支援ネットワークを学校内に構築することが必要だ。十分な支援を受けた校長が辞職する可能性が低くなるため、結果的に投資のコストは相殺される。

c. 校長のリーダーシップ基準を設定し、その達成を評価する

世界的には約半数の国が、校長に求められる意欲的かつ実践的な能力を規定し、望ましい実践を示す独自の国家専門職基準や能力枠組みを採用している。この基準は、校長の役割が経営やマネジメントに限定されている場合、特に重要である。基準は、国の優先事項を認識するのに役立ち、選考や準備、研修の指針となる。ただし、基準が画一的なものであってはならず、その国の教育や文化的背景を反映したものでなければならない。また、現地の状況に適応せず、他国の基準を取り入れることは避けるべきだ。

校長の実績は、これらの基準や意図された教育成果に照らして評価されるべきである。評価の第一の目的は、フィードバックを提供し、実践の改善を提案することだ。評価制度は、校長の専門的な能力を認定する資格認定を開発するための基盤として活用できる。また、効率よく組織化された評価制度は、さらにキャリアアップの道筋を構築するために活用することができる。

提言3 共有する

共有型リーダーシップと協力的な学校文化を促進する

リーダーシップは時に「英雄的な行為」の連続と見なされがちである。しかし、校長は英雄ではないし、英雄として見なされるべきでもない。校長がすべてを一人で成し遂げることは不可能だ。共通目標を達成するためには、協働を通じてリーダーシップを発揮する必要がある。そうすることで、ステークホルダーがそれぞれの強みを生かしながら同じ方向に向かって取り組む意欲が持つことができる。

リーダーシップの地位は、権力の座よりも根深いものでなければならない。それは、誠実さ、献身、能力、人間性を示す日々の行動を通じて獲得される必要がある。これらの資質は、公式のもの、非公式のものを問わず、経営チームのメンバー（副校長や部長など）や教員、学校業務を支援する職員、生徒、保護者、地域住民の人々とリーダーシップの機能を共有することによって強化される。校長は、学校運営委員会や生徒会などの組織を、協議や関与の場として有意義に使いこなす必要がある。こうした協働的な関係は、ガバナンスを強化し、意思決定を改善し、説明責任を高め、包括的で柔軟性のある環境を育む。共有型リーダーシップに関する政策を策定し、実施するべきだが、リーダーシップ基準の中で教員の協働を重視する国は約半数にとどまった。また、本報告書で分析したリーダーシッププログラムのうち、「開示性」「協働性」「パートナーシップ」を通じて責任を共有するための校長の心構えを育てることに焦点を当てたものは3分の1に満たない状況だ。

したがって、専門能力開発プログラムは以下を支援すべきである。

- 校長の役割を明確化する
- 責任を委任する
- 同僚や生徒、保護者に権限を与え、それぞれの貢献を評価する
- 誰もが自身に価値を感じられる環境を作る
- 明確なコミュニケーション手段と定期的なフィードバックの仕組みを確立する
- チームを構築する
- 学校を共通の目標に向けて努力する「学びの組織」として捉える

提言4 教育制度のリーダーに投資する

教育制度のリーダーとしての役割を果たすため、教育行政官の能力を高める

教育制度のリーダーは、教育関係者の中で最も研究されていない職であり、十分な準備もできていない可能性が高い。それにもかかわらず、政府主導の教育制度改革を開始・実施する責任や、質保証プロセスを支援する重要な役割を担っている。時には、彼らに権限が与えられる前に、その機能が外部委託されたり、新しい統治機構に移管されたりすることがある。

公務員たちも、校長の専門職化で見えた課題と同じものに直面する。採用や選考プロセスは、行政改革が遅々として進まないため、なかなか変わらない。また、教育分野の専門知識が必須条件でない場合があることが、彼らの準備や専門的な能力開発を妨げている。こうした背景によって、公務員が指導的支援を主導するという主要な役割を果たすことが非常に困難になる。また、彼らは自分の役割を「支援」ではなく「コントロール」と捉える傾向がある。評価の仕組みにフィードバックに使用できるような測定可能な目標が欠けている。

専門的な能力開発プログラムでは、特に指導的リーダーシップや質保証に重点を置き、教育行政官の能力を高める必要がある。ますます複雑化する環境において、危機管理の準備も教育行政官には必要だ。

持続可能な開発目標における教育のモニタリング

主要なメッセージ

今日、かつてないほど多くの子どもたちが学校に通い、教育を受けている。

- 3歳未満の子どもたちの教育への参加は世界的に増加しており、特に過去10年間でサハラ以南アフリカでは10%ポイント以上増加している。
- 2015年以降、1億1,000万人の子ども、若者、青少年が新たに学校に通い始めた。
- 修了率も上昇しており、2015年と比較して現在では4,000万人多くの若者が中等教育を修了している。
- 2010年以降、高等教育の総就学率は30%から43%に上昇しており、ラテンアメリカおよびカリブ海地域と東南アジアではさらに速いペースで上昇している。

しかし、取り残された人々への教育は最も困難であり、停滞を招き、紛争の場合は教育発展の逆転を招いている。

- 過去10年間、5歳児の就学率は75%前後で停滞している。
- 世界全体では、2億5,100万人の子どもと若者が学校に通えていない状態が続いている。2015年以降、学校に通えていない子どもと若者の減少は、わずか1%にとどまっている。そのうち1億2,900万人が男子、1億2,200万人が女子である。教育における排除は社会規範や貧困によってさらに悪化している。アフガニスタンとニジェールでは、子ども、青少年、若者の約10人に6人が学校に通えていない。
- サハラ以南アフリカでは就学遅れの子どもや留年する子どもがあまりに多い。小学生の26%が学年標準年齢を少なくとも2年超えていて、前期中等学校では35%の生徒が標準年齢を超えている。
- 中等教育修了率は2015年の53%から2023年には59%に改善した。世界中では6億5千万人が中等教育修了証なく学校教育を終えている。
- 中等教育修了率における男女格差は世界的に解消されているが、サハラ以南アフリカでは依然として大きい。この地域では、過去10年間の進捗ペースは中央・南アジアの半分にとどまっており、女子が男子に遅れをとっている唯一の地域である。

- 少なくとも中等教育修了以上の学歴を持つ成人の割合は、過去10年間で平均5%ポイント増加した。このペースでいくと、中等教育修了が普遍化するにはさらに80年かかることになる。
- 教育や訓練に参加している成人はわずか3%である。2015年以降、傾向データが入手可能な国の半数以上で、参加率が低下している。
- 2022年には学校に対する攻撃が3,000件に達した。ウクライナでの戦争によってさらに悪化している。さらに、2023年にはパレスチナでの戦争によって再び悪化した。2024年7月現在、ガザ地区の学校の61%が直接的な被害を受けている。

教員の基準が低すぎるか、満たされていないことが多い。

- 教室に教員が足りない理由は、志願者不足か募集枠不足のどちらかである。前者は豊かな国に多く、15歳の子どものわずか4%しか教員になりたがらない。後者は貧しい国に多く、セネガルでは2020年だけで1,000人以上の有資格教員が教職に就けなかった。
- 多くの教員は最低限必要な資格を持っていない。サハラ以南アフリカでは、最低限必要な資格を持つ教員の割合は2012年の70%から2022年には64%に低下している。ヨーロッパと北アメリカでは、2010年の98%から2023年には93%に低下している。
- 教員の基準は地域によって異なる。ほとんどの国では初等教育の教員に学士号取得を義務付けている。しかし、サハラ以南アフリカ諸国の17%は中等教育修了証を認めている。

学習成果のレベルはCOVID-19流行以前から低下していたが、パンデミックはその傾向が加速している時期と重なる。

- 世界的に深刻なデータ不足が続いているため、傾向を把握することは困難である。学力調査の対象範囲が狭いことは、6億8,000万人の子どもに関する情報が存在しないことを意味する。
- 2022年のPISA（前期中等教育修了時）に参加した70の高所得国および高所得国からのエビデンスによれば、読解力のある生徒の割合は2012年から2018年にかけて9%ポイント低下し、2022年にはさらに3ポイント低下して47%であった。

- 数学に熟達している生徒の割合は2012年から2018年にかけて2%ポイント上昇したが、2022年には8ポイント低下し36%となった。2009年以降、長期的な減少が続いている可能性がある。新型コロナウイルス感染症はこの減少を加速させたかもしれないが、他の構造的要因が隠されている可能性もある。
- 2021年と2023年のAMPL調査(初等教育修了時)に参加したサハラ以南アフリカ6カ国のエビデンスによると、読解力では10人に1人、算数では10人に2人しか最低限の習熟度に達していない。

テクノロジーは、これまで教育を受けられなかった学習者にも教育へのアクセスを可能にするが、新たな問題ももたらす。

- 後期中等教育では、10校中8校がインターネットに接続されている。各国のネット接続に関する指標の達成に向けた進捗は、わずか3%ポイントの遅れにとどまっている。
- コンピューター関連の基本的な操作に習熟しているか否かについては、国によって大きな差がある。高所得国の成人の80%が添付ファイル付きの電子メールを送ることができるのに対し、中所得国では30%にとどまっている。
- スマートフォン関連の活動に関しては、高所得国では若者と成人の51%がデジタル機器のセキュリティ対策を設定できるのに対し、中所得国では9%にとどまっている。
- フォーマル教育は、より高度なデジタルスキルの習得につながる。欧州連合(EU)では、前期中等教育修了レベルの成人の基本的なデジタルスキル保有率は34%であるのに対し、後期中等教育修了レベルでは51%、中等教育後レベル以上では80%に上昇している。
- いじめの発生率は、男子よりも女子の方が速いペースで上昇しているが、これは女子の方がネットいじめに遭遇しやすいことと一致している。少なくとも部分的には、女子の方がリスクが高い理由は、ソーシャルメディアに費やす時間が長いからだ。

気候変動は、インフラやカリキュラムに課題を突きつける。

- 世界全体では、ほぼ4校に1校の小学校が、基本的な飲料水、衛生設備、トイレを利用することすらできない。政府は生徒や学校を気温の上昇や自然災害から守るためにより広範な投資を行う必要がある。
- 環境教育の内容を評価する新しい指標によると、気候変動教育は、より低学年から、理科だけでなく、より多くの教科で教える必要があると示されている。

政府による、また国際的な教育への投資は減少している。

- 世界的に、2015年から2022年の間に公的教育支出は国内総生産(GDP)比で0.4%ポイント減少した。中央値は4.4%から4%に減少した。
- 2015年の13.2%から2022年には12.6%へと、公共支出全体に占める教育費の割合は0.6%ポイント減少した。
- 債務返済の比重が高まっていることは、教育支出に影響を及ぼす。サハラ以南アフリカ諸国では、2022年には債務返済に教育費とほぼ同額が充てられた。
- GDPの少なくとも4%、公共支出の少なくとも15%を教育に充てるという2つの国際的な基準から見ると、171カ国中59カ国がいずれの目標も達成していない。
- 子ども一人当たりの教育支出は、2010年以降ほぼ横ばいである。
- 教育への援助の割合は、2019年の9.3%から2022年には7.6%に減少した。

はじめに

ユネスコ統計研究所は、2024年2月にパリにおいて、第1回教育データ・統計に関する会議(EDS会議)をグローバル教育モニタリングレポートチームと共同で主催し、130カ国の代表が出席した。この会議には主要な目的が3つあった。1つ目の目的は、技術協力グループ(TCG)を指導する教育統計担当者の国際的なコミュニティを確立すること。2つ目の目的は、指標測定概念、定義、方法論、運用面についてコミュニケーションし、議論し、国際基準として採用されるよう勧告やガイドラインの形で合意に達すること。3つ目の目的は、技術の発展が教育統計に及ぼす影響について議論することであった。この会議は一連の会議の初回であり、今後3年ごとに開催され、その決定事項はTCG(現在は教育データ・統計委員会と名称変更)によって実施されることになる。

EDS会議は教育統計の重要なギャップを埋めるものだった。比較すると、労働統計の標準化作業を主導してきた国際労働統計会議は、2023年に100周年を迎えた。

第2回SDG4スコアカードがEDS会議で発表された。これは、2025年および2030年の国別目標(ベンチマーク)に向けた各国の進捗状況を毎年概観するもので、このプロセスは現在では十分に確立されている。現在までに、77%の国が少なくとも1つのベンチマークを提出しており、さらに7%の国(カリブ共同体および欧州連合の加盟国)は地域目標を通じてコミットしている。

総合的にみると、各国は2025年と2030年の目標値として設定可能な値の54%をすでに設定している。ベンチマークの提出

率が最も高かった指標は、幼児教育への参加率(72%)と後期中等教育修了率(70%)である。最も提出率が低かったのは、後期中等教育修了における男女格差(36%)と、学校のインターネット接続に関する新しいベンチマーク指標(33%)である。

国連総会が2017年にSDGsのグローバル指標に関する枠組みを採択した際、SDGs指標に関わる機関間および専門家グループの指導による二つの包括的レビュープロセスが設定された。その一つでは、2019–2020年の間に、修了率がグローバル指標として採択され、指標の測定方法論について集中討議した。二つ目は2024–25年の間に行われ、指標がカバーする地理的な範囲に注力する。すなわち、少なくとも指標が妥当性を持つ地域においては、最低でも40%の国々と人口をカバーするデータが揃うことである。この基準は、SDG4関連のいくつかの指標に影響を与える。特に、順調に発育している子どもたちの割合(指標4.2.1)、実用的な読み書きの能力(指標4.6.1)、そして、読解力と算数・数学についての最低限の習熟度(指標4.1.1)である。最後の指標は、小学校修了時(4.1.1(b))と前期中等教育修了時(同(c))の各段階については十分にカバーしているが、小学校2年・3年時(同(a))についてはわずかに16%の人口をカバーしているに過ぎない。より多くの国々がこれらの指標を集め、ある程度の評価に活用できることに向けて努力しているが、今のところ最低限の習熟度について報告する基準を満たしておらず、その前提となるスキルについて報告することができていない。

ターゲット4.1. 初等中等教育

2023年には、2億5,100万人の子どもと若者が学校に通っていないと推定されている。2015年以降、約1億1,000万人の子ども、青少年、若者が学校に入学したものの、同時に学校に通っていない人口はわずか300万人、割合にして1%減少したにすぎない(図5)。それに対し、2015年以前の8年間では、不就学人口は4,300万人、つまり14%減少した。したがって、進捗率は90%以上も鈍化したことになる。この推定値は、データ収集プロセスが機能していない危機的状況にある一部の人口を捉えていない。ある推定によると、最も緊急事態の大きい5カ国(ブルキナファソ、ミャンマー、パレスチナ、南スーダン、スーダン)における潜在的な不就学人口を加えると、不就学人口は550万人増加することになる。

不就学の割合は、2015年の17.2%から2023年には16.1%に減少した。学齢期の子ども、青少年、若者では、低所得国では33%、低中所得国では19%、高中所得国では8%、高所得国では3%だった。世界全体では、初等教育就学年齢の児童の約10%、中等教育就学年齢の青少年の14%、高校就学年齢の若者の30%が学校に通っていない。停滞は2015年頃、またはその少し前に始まった。これは新型コロナウイルス感染症のパンデミックより前のことであり、新型コロナウイルス感染症のパンデミックとは関係がないと思われる。

図5:
2015年以降、不就学の児童・生徒数は停滞している
2000年から2023年の不就学率、不就学の子供、初等・中等教育在籍児童・生徒数



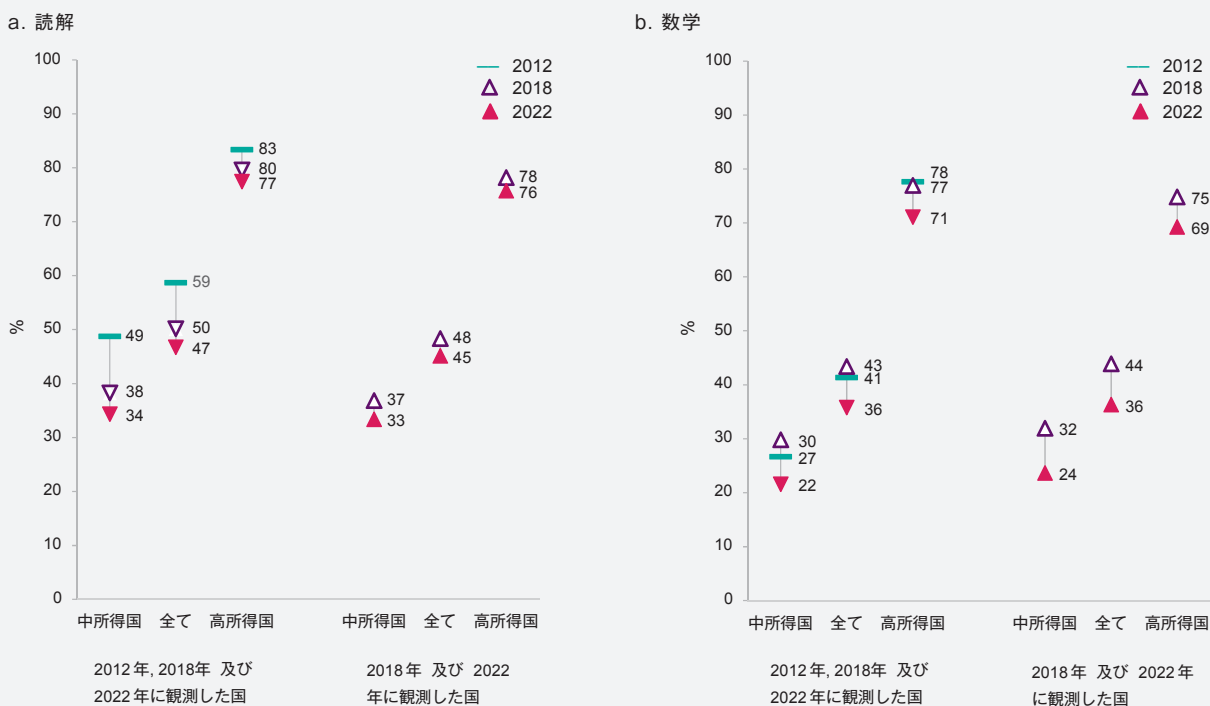
GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig5
出典: VIEW データベース

修了率はゆっくりであるが着実に上昇している。2015年から2023年の間に、初等教育修了率は85%から88%へと3.1%ポイント上昇し、前期中等教育修了率は74%から78%へと4%ポイント上昇した。後期中等教育修了率は53%から59%へと5.9%ポイント上昇しており、これは年率0.7%ポイントの増加に相当する。各段階の修了が遅れた人々を考慮すると、初等・前期中等教育における修了率は4.4%ポイント、後期中等教育では3.3%ポイント上昇することになる。これは、例えば、最終的に62%の若者が後期中等教育を修了することを意味する。サハラ以南アフリカは、適時修了率と最終修了率の差が最も大きい地域である。2023年には、67%の子どもたちが適時に初等教育を修了したが、78%は数年の遅れで修了しており、その差は10.4%ポイントである。

世界全体では、初等教育修了時に、読解では58%、算数では44%の生徒が最低限の習熟度に達していると推定されている。同様に、中等教育修了時には、読解では64%、数学では51%の生徒が最低限の習熟度に達している。学校閉鎖によって引き起こされた混乱により、新型コロナウイルス感染症のパンデミックが学習成果に与える潜在的な影響について、多くの注目が集まっている。中等教育修了時の生徒を調査する2022年のPISAの発表は、この疑問に取り組む機会を提供している。読解力については、最低限の習熟度を達成した生徒の割合は、2012年か

図6:

2012年以降、最低限の習熟度を身につけた生徒の割合は、読解力で12%ポイント、数学で6%ポイント減少している
中・高所得国から選定した国々における、前期中等教育終了時に最低限の習熟度を達成した生徒の割合、2012年、2018年、2022年



ら2018年にかけて9%ポイント減少し、2022年にはさらに3ポイント減少した(図6a)。数学の場合、最低限の習熟度を達成した生徒の割合は2012年から2018年にかけて2%ポイント増加したが、2022年には8ポイント減少した(図6b)。

ターゲット4.2. 幼児教育

過去10年間で、幼児教育への参加は低年齢児(0-3歳)では増加しているが、高年齢児では比較的安定している。2013年から2023年の間、初等教育への正式な入学年齢の1年前に幼児教育に就学した子どもの割合は、最も遅れをとっている北アフリカ及び西アジア(51%)とサハラ以南アフリカ(49%)の2つの地域では、それぞれ約7%ポイント上昇しているが、全体としては約75%で停滞している。

初等教育への早期入学は、SDGのグローバル指標4.2.2の分析を妨げる。なぜなら、この指標は、就学前教育に参加している子どもと、1年早く初等教育に入学した子どもを区別していないからだ。少なくとも49カ国では、5%以上の子どもたちが、その学年の公式な就学年齢よりも1年早く初等教育に入学している(図7)。初等教育に入学している子どもたちを除外すると、

この指標値は20%減少することになる。ブルンジでは、初等教育の公式な就学年齢は7歳であるが、6歳児のほぼ90%が就学前教育ではなく初等教育に入学している。ブルキナファソでは、公式の初等教育入学年齢より1歳年下の子どもの純就学率が、2011年の3%から2020年には21%へと大幅に増加した。しかし、この増加のほとんどは、初等教育への早期就学の増加によるものだ。

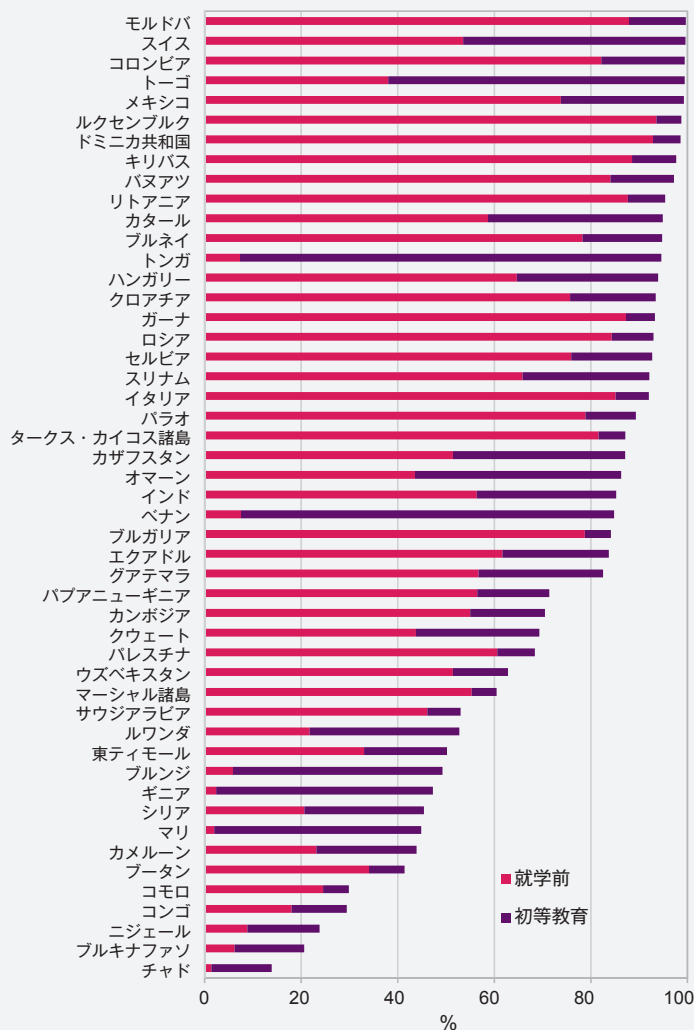
就学前教育に通うことは、子どもの発達全般の向上につながる。ユニセフの新たなモニタリングツール「2030年幼児発達指数(Early Childhood Development Index 2030)」による調査結果では、裕福な家庭の子どもや就学前教育に通う子どもの方が、発達が順調である可能性が高いことが示されている。スワジランドでは、就学前教育に通っている子どもの74%は発達面で順調であるのに対し、通っていない子どもの場合は38%にとどまっている。家庭環境が整っていれば、就学準備、早期の読み書き能力や算数能力、社会性と情動的スキルなど、子どもの発達を促すことができる。

しかし、少なくともサハラ以南アフリカの10カ国では、30%以上の子どもたちが不十分な監督下に置かれている。さらに、保

図7:

多くの子どもたちが、公式な就学年齢の1年前に初等教育に入学している

初等教育の公式な就学年齢の1年前に就学した子どもの割合、教育レベル別、2018年~2020年



注: ここに示されている国々では、公式な就学年齢の1年前に、少なくとも5%の子どもたちが初等教育に在籍している。

GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig7

出典: UISデータベース

護者には訓練が必要である。低・中所得国の保護者を対象とした調査では、学習意欲を刺激し、就学準備に不可欠な鍵となる活動を行っている保護者は半数しかいないことが明らかになった。

就学前教育におけるリーダーシップは重要であり、特に教育的なリーダーシップが重要であるが、多くの就学前教育のリーダーは、就労するための準備や要件を何も持っていない。事務作業がしばしば大半を占める。イスラエルとトルコにおいて、幼児期の保育と教育のリーダーは教育的なリーダーシップに費やす時間が20%未満である。

ターゲット4.3. 技術・職業・高等教育および成人教育

フォーマルおよびノンフォーマル教育訓練への成人参加率の中央値は3%である。この割合は40カ国で5%を超え、主に高所得国15カ国では10%を超えている。2013年と2023年のデータがある78カ国では、成人の参加率の中央値は0.5%ポイント低下した。これは主に、参加率が高く、報告率も高い高所得国のデータが2022年のものであり、依然として新型コロナウイルス感染症のパンデミックの影響を受けていたことを反映している。男女格差という観点では、富裕国と貧困国の状況は対照的だ。高所得国では、100人の女性に対して73人の男性が教育や訓練

に参加しているのに対し、低所得国では、100人の男性に対して50人の女性しか参加していない。

技術・職業教育訓練(TVET)における若者の在籍率の中央値は、2010年から2023年の間に2%から5%に増加した。データが入手可能な38カ国においては、TVETでは100人の男性に対して約80人の女性が在籍しているのに対し、高等教育では基本的にその逆の状況であった。8カ国では、高等教育およびTVETの両方において、男性の参加割合が女性の割合を上回っており、6カ国では両方において女性の割合が男性の割合を上回っている。

高等教育の総就学率は、2010年の30%から2015年には37%、2023年には43%に増加した。この期間にラテンアメリカおよびカリブ海地域(16%ポイント増)と東・東南アジア(34%ポイント増)では就学率が急速に増加した。一方、オセアニアでは就学率が減少し、サハラ以南アフリカでは就学率が停滞した。

高等教育機関のリーダーは、急速な技術革新、政治の不安定さ、公共支出への圧力、学生の多様性の拡大、より厳しい監視など、大きな課題に直面している。しかし、彼らには意思決定を行うための自主権が与えられていないことが少なくない。およそ40%の国では、法律によって機関の自主権が認められていない。リーダーの大半は、ほとんど、あるいはまったく管理職としてのトレーニングを受けずに昇進した学者である。しかし、さまざまな国がこの問題に対処するためにトレーニングを実施している。高等教育のリーダーシップには女性が少ないのが現状であり、世界の上位200の高等教育機関のうち、女性はわずか25%しか占めていない。

ターゲット4.4. 職業スキル

世界的に見て情報通信技術(ICT)スキルのデータは収集が不均一であり、豊かな国々でははるかに高い収集率となっている。2021年の報告では、ICTスキルの習得は不均一に分布している。例えば、中位の高所得国の若者と成人の80%が添付ファイル付きの電子メールを送ることができるのに対し、中所得国では32%にとどまっている。データの存在する国数は更に少ないが、スマートフォン利用に関する新たな活動がモニタリングされている。高所得国では、若者と成人の38%がオンライン情報の信頼性を検証できるのに対し、中所得国では10%にとどまっている。デジタルスキルを習得するには、ノンフォーマル教育が重要である。欧州連合(EU)では、基本的なデジタルスキルを持つ成人の割合は、前期中等教育を修了したレベルの人では34%であるのに対し、後期中等教育を修了した人では51%、中等教育後の教育を一定程度受けた人では80%であった。

平均的な国では、少なくとも中等教育修了レベルの人口の割合は、2012-13年から2022-23年の間に毎年0.5%ポイントずつ増加した。このペースでは、中等教育修了の普遍化を達

成するには80年を要することになる。しかし、国別グループ内でも大きなばらつきがある。例えば、2012-13年の時点で出発点が20%未満であった国々では、インドが10年間で18%ポイント増加したのに対し、グアテマラ、ニジェール、セネガルではほぼ停滞した。2012-2013年の時点で20%から40%の水準にあった国々では、マルタが10年間で21ポイント、ポルトガルが16ポイント上昇した一方で、ドミニカ共和国とホンジュラスは停滞した。これは、いくつかの明確な平均的な傾向があるにもかかわらず、どの国の軌跡もあらかじめ決まっているわけではないことを意味している。

リーダーシップのスキルや行動は教育を通じて習得することができる。リーダーシップ研修は、一部の成人学生のみを対象とした限定的な活動から、より包括的なものへと拡大している。そして、その目的も、ビジネスだけでなく社会的な提言を行うための次世代の育成へと拡大している。リーダーシップのスキルを形作る社会的要因を認識し、すべての若者がこれらのスキルを習得するための平等な機会を提供することが重要だ。

ターゲット4.5. 公正性

世界的に、2015年以降、不就学率の平均値ではほぼ男女平等が達成されている。しかし、東・東南アジア、ヨーロッパ、北米、ラテンアメリカ・カリブ海地域では、依然として女子よりも男子の方が学校に通っていない状態が続いており、格差は拡大している。2015年には男子107人に対して女子100人が学校に通っていなかったのに対し、2023年には男子113人に対して女子100人が学校に通っていない状態となっている。

2015年以降、初等教育および前期中等教育の修了率は世界的に男女平等が維持されているが、後期中等教育では逆転現象が起きている。2010年には男子100人に対して女子97人が修了していたが、2020年には女子100人に対して男子97人が修了している。後期中等教育修了において女子が不利な状況にある地域は2つ残っているが、中央・南アジアでは、サハラ以南アフリカの2倍の速さで男女平等に向かっている。地域格差も縮小している。2010年には、都市部の100人の若者に対して、農村部の41人の若者が後期中等教育を修了していたが、2022年には、この比率は都市部の100人の若者に対して農村部の67人の若者へと改善した。

高所得国では、前期中等教育100人の女子生徒に対して88人の男子生徒が最低限の読解力を有しているのに対し、中所得国では、100人の女子に対して72人の男子が最低限の読解力を有しているにすぎない。数学能力については、平均的には男女間に大きな違いは見られない。しかし、最も高い社会経済的地位にあるグループの生徒100人に対して、最も低い社会経済的地位にあるグループの生徒で最低限の数学能力を達成しているのはわずか47人である。このような格差はヨーロッパ諸国にも

見られる。フィンランド、マルタ、ポーランド、スペイン、スイスでは、最も豊かな五分位に属する生徒100人に対して、最も貧しい五分位に属する生徒で最低限の数学能力を達成しているのは60人である。

2015年には、初等教育段階において家庭で話されている言語による指導を受けている子どもの割合の中央値は84%だったが、2022年には82%と、わずかに減少した。初等教育修了時点のデータは限られているが、カメルーン、チャド、コンゴ、コートジボワールなどのアフリカ諸国では、初等教育修了時点で家庭と同じ言語による指導を受けている生徒の割合が大幅に増加している。

ターゲット4.6. 若者と成人の識字率

識字率は、世代交代を経て過去数十年で進展してきた。低・低中所得国では、世代間の識字率の差が最も大きく、教育への参加が急激に増加している傾向を反映している。インドでは、全国世帯調査または労働力調査から得られたデータによると、若年層（15歳から24歳）と高齢者（65歳以上）の識字率の差は45%ポイントを超えている。モザンビークでは、全年齢層のデータを家計調査から得ており、成人人口の識字率（56%）は高齢者人口（29%）のほぼ2倍となっている。

多くの国々では、若年層の識字率がほぼ100%に達しているため、性別、収入、居住地域による格差は解消されつつある。ネパールでは、高齢男性100人に対して識字高齢女性はわずか24人だ。25歳から64歳では男女格差は100対73に縮小し、15歳から24歳では男女平等に達している。しかし、識字率が低い不利な立場にあるグループが存在する地域は、全体的な識字率が高い国でも見られる。例えば、ペルーでは成人の95%が識字能力を有しているが、農村地域の女性では78%、最貧困層の女性では84%にとどまっている。

家庭向けの識字政策は、特に不利な立場にある家族やコミュニティにおいて、学習文化を変えるための長期的なアプローチを取るべきである。また、持続可能性を確保するために包括的かつ十分なリソースを確保し、より多くの人々を巻き込むことで社会的、ジェンダー的、民族的、デジタル的な格差を縮小し、省庁や機関の枠を超えて連携と協力を推進し、不利な立場にある学習者が識字学習に積極的に関わり、継続的に取り組むよう生涯学習の視点を活用すべきである。

ターゲット4.7. 持続可能な開発とグローバル・シチズンシップ

グローバルエデュケーションモニタリングレポートチーム、気候変動に関するコミュニケーションと教育のモニタリングおよび評価プロジェクト（MECCE）、ユネスコは共同で、各国のカリキ

ュラム枠組みおよび科学・社会科学科目のシラバスにおける環境問題に関する内容の導入状況を分析した。76カ国中、34%の国では、3年生の社会科学のシラバスに環境に関する内容が含まれていなかった。これに対し、6年生では21%、9年生では16%だった（図8）。豊かな国や気候変動の影響を受けやすい国では、必ずしも環境に関する内容が多く含まれているわけではない。

ライフスキルに基づくHIVおよび性教育を実施している学校の割合は、長期的に見て比較的安定している。この指標について報告している国は約80カ国である。そのうち、ブルンジ、タイ、ウルグアイなど、あらゆる教育段階の学校すべてでライフスキルに基づくHIVおよび性教育を実施していると報告している国は3分の1である。アルジェリア、モーリタニア、ウガンダなど10%の国々では、いかなるレベルにおいても、この種の知識を教える学校は存在しない。ライフスキルに基づくHIVおよび性教育を提供する後期中等教育機関がないと報告した国は全体の9%に過ぎず、初等教育レベルの25%を大きく下回る。

公民教育プログラムは、2つの特別な課題に取り組まなければならない。1つ目は、教育レベルが向上しているにもかかわらず、投票率が低下していることだ（例えば、1960年代には77%だったのが、2010年以降は世界全体で67%に低下）。2つ目は、政治への志や参加意向に、大きなジェンダーや社会経済的な格差があることだ。少女たちは、政治的リーダーシップは主に男性の活動であると信じて育つことが多い。米国では、子どもたちに政治的リーダーの絵を描いてもらおうという実験を行ったところ、少女たちが男性の絵を描く可能性は年齢とともに高まり、6歳児では47%だったのが12歳児では75%に達した。一方、同じことをする男子の割合は各年齢で70%強と安定していた。教育と政治参加の関連性に関する研究は、ほとんど結論が出ていない。教室での授業以外にも、課外活動や学校の雰囲気は公民学習に影響を与え、アイデンティティ形成（民族、政治、その他の自己イメージ）、行動力、自己効力感を形作る。

ターゲット 4.A. 教育施設と学習環境

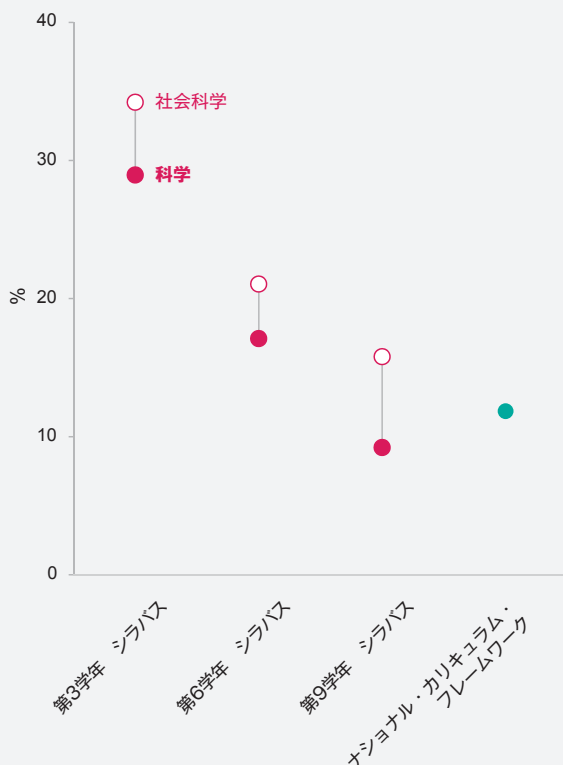
2023年には、世界的に見て、77%の小学校が基本的な飲料水を利用できていた。基本的な衛生設備や衛生サービスについても、同様の状況であった。世界的な進展は遅々としていたが、2015年以降、いくつかの国で大幅な改善が見られた。ルワンダでは、手洗い設備を利用できる小学校の割合が、2015年の40%から2021年以降は100%に増加した。

入手可能なデータのある66カ国のうち34カ国では、2018年から2022年の間に、女子のいじめが少なくとも2%ポイント増加した。男子で同じことが言えるのは22カ国のみであった。トルコでは、いじめを経験した15歳の女子の割合が18%ポイント増加したのに対し、男子では7%ポイントの増加にとどまった。

図8:

環境に関する内容が含まれている可能性は、初等教育よりも
前期中等教育のシラバスのほうがより高い

環境に関する内容を含まない国の割合、文書タイプ別、学年別、教科別



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig8
出典: GEMレポート、MECCEプロジェクト、UNESCOデータベース

2022年には、世界で起きた教育への攻撃の68%を、2023年には80%を、攻撃件数上位の10か国が占めた。2013年以降、アフガニスタンとパレスチナ自治区は、1年を除いて毎年100件以上の教育への攻撃を受けてきた。2023年には、パレスチナ自治区は720件の教育への攻撃を受けた。

2022年には、世界中で4億1800万人の子どもたちが学校給食を受けており、これは2020年初頭から3000万人増となっている。対象範囲は大きく異なり、アルジェリアやカメルーンでは初等教育児童の5%未満であるのに対し、ヨーロッパやラテンアメリカのいくつかの国ではほぼ100%に達している。こうした推定値は、多くの学生が私立学校に通っていることを考慮しない傾向がある。ガンビアの学校給食プログラムは、在籍する児童の47%をカバーしているが、小学校児童の3分の1が私立学校に通っていることを考慮すると、公立学校に通う児童のカバー率は70%となる。

気温上昇が生徒の健康を損ない、集中力を妨げるという問題への対処は、多くの国々で大きな懸念事項となっている。解決策は、エアコンのような高額な設備から、外壁を白く塗り替えたり、ブラインドや日よけを使用したりするといった簡単な方法までさまざま。インドネシアでは、暗い色の屋根を白いペンキで塗り替えたことで、室内の温度が10℃以上も低下した。山火事、暴風雨、洪水、干ばつ、海面上昇などの気候に関連する災害は、教育システムを破壊する可能性がある。太平洋諸島国は、災害による学校などの重要なインフラの損傷や破壊による経済的損失が最も大きい上位10カ国のうち5カ国を占めている。

ターゲット4.B. 奨学金

2022年には、46億米ドルの政府開発援助（ODA）が奨学金および間接的な学生費用として支出され、2015年と比較して31%増加した。奨学金の水準は、2019年から2021年の間にCOVID-19パンデミックの影響で26%と大幅に減少した。しかし、パンデミックの影響から回復したにもかかわらず、2022年には2019年の水準をわずかに下回った。

世界全体では、海外留学する学生数は2000年以降3倍に増加している。SDG目標4bで強調されている地域のうち、アフリカと小島嶼開発途上国では海外留学する学生数が世界的なペースよりも緩やかに増加し、後発開発途上国ではより速いペースで増加した。フランスとドイツは、奨学金、特に学生の負担費用支出をODAとして報告している主なドナー国だ。アフリカでは、フランスのODAが総額のほぼ3分の2を占め、ドイツのODAが残りのほぼ3分の1を占めている。奨学金にODAを割り当てるその他の国には、ハンガリー（アフリカからの留学生に3,100万米ドルを支出）、韓国（後発開発途上国からの留学生に2,250万米ドルを支出）、オーストラリアとニュージーランド（小島嶼開発途上国からの留学生に2,350万米ドルを支出）などがある。

OECD開発援助委員会の非加盟国による奨学金のためのODAの割合は、2014年の1%から2022年には9%に増加した。カタール、ルーマニア、サウジアラビア、トルコは、奨学金に充てるODAを、2013年の2,900万米ドルから2022年には4億5,000万米ドルに大幅に増額している。2018年以降、ODAの大部分はシリア人学生に提供されている。途上国からの留学生に対する奨学金の主要な提供者として、中国が台頭しているが、その流れを計算することは容易ではない。

ターゲット4.C. 教員

最低限の資格を有する教員の割合は世界的に減少している。初等教育レベルでは、教員の総数が500万人以上増加したため、その割合は2010年の90%から2023年には85%に減少している。ヨーロッパと北米では、最低限の資格を有する教員の割

合は、2010年の98%から2023年には93%へと徐々に減少している。

教員不足は世界的な現象だが、その原因は2つの異なる課題に由来している。教員の供給不足（資格を持つ候補者が十分でない）または教員の需要不足（採用枠が十分でない）だ。この2つの課題は、生徒と教員の比率が高かったり、資格を持たない教員や研修を受けていない教員の割合が高かったり、「専門外」の科目を教える教員が多数派を占めたり、ダブルシフトや複式学級が広く見られたりするなど、共通の結果をもたらすため、混同されることが多い。豊かな国々における教員不足は、供給サイドに原因がある傾向があり、若者の間で教員という職業に対する関心が薄れ、教員養成プログラムへの入学希望者が減少している。オーストラリアでは、2017年から2020年の間に中等教育教員養成課程を修了した卒業生数が17%減少しており、教員養成プログラムへの奨学金支給を含む一連の改革が導入されている。一方、一部の貧しい国々では、教員資格を持つ候補者の数が、実際に教員として採用できる人数を上回っている。セネガルでは、教員の約25%が最低限必要な資格を持っていないが、政府は2020年に教員になるための競争試験に合格した3,000人の候補者のうち、わずか2,000人しか採用していない。

現職教員研修は教員の定着に重要な要素だが、就学前教育における継続的な能力開発を義務付ける政策がある国は45%にとどまり、初等・中等教育では53%にとどまっている。豊かな国々では、教員に高い学歴を求める傾向が強く、また、継続的な専門能力開発を義務付ける傾向も強いようだ。

財政

2022年には、政府、ドナー、世帯からの拠出金を合わせた世界の教育支出は、政府支出が4兆3,900億米ドルから4兆3,300億米ドルに減少したにもかかわらず、0.8%増の5兆8,000億米ドルに達した。世界全体では、2015年から2022年の間に教育公共支出の水準はGDP比で0.3–0.4%ポイント低下した。中央値は4.4%から4%に、平均値は4.6%から4.3%に低下している。中央値を指標とすると、低所得国では公的教育支出が2010年の2.6%から2015年には3.2%、2022年には3.8%へと急速に増加している。一方、低中所得国では2013年の4.5%から2021年には3.5%に減少している（図9a）。

教育公共支出の総額の対GDP比は、公共支出の総額と、政府が予算の中で教育に割り当てる優先順位との二つの要素で決まる。後者は2015年の13.2%から2022年には12.6%へと0.6%ポイント減少している。つまり、GDPに占める教育公共支出の総額の減少率よりも大きくなっている。低所得国では、教育に対する公共支出の割合は2015年の13.2%から2022年には15.6%に増加したが、低中所得国では2011年の17.1%から2022年には13.8%へと急速に減少した。これは、深刻化する債務危機の影響である可能性がある（図9b）。GDPの少なくとも4%、公共支出の少なくとも15%を教育に支出するという2つの国際的な基準と比較すると、171カ国中59カ国はどちらの目標も達成しておらず、両方を達成しているのは34カ国のみだった。

教育予算が常に逼迫する状況下では、有能な人材を校長として確保するための競争力のある給与体系を提供することがますます難しくなっている。それでも、イタリア（すでに高い水準から）やラトビア（低い水準から）など、近年校長の給与を大幅に引き上げた国もいくつかある。イタリアは学校運営の自主性に関する改革を導入し、校長の給与を大幅に改善した。

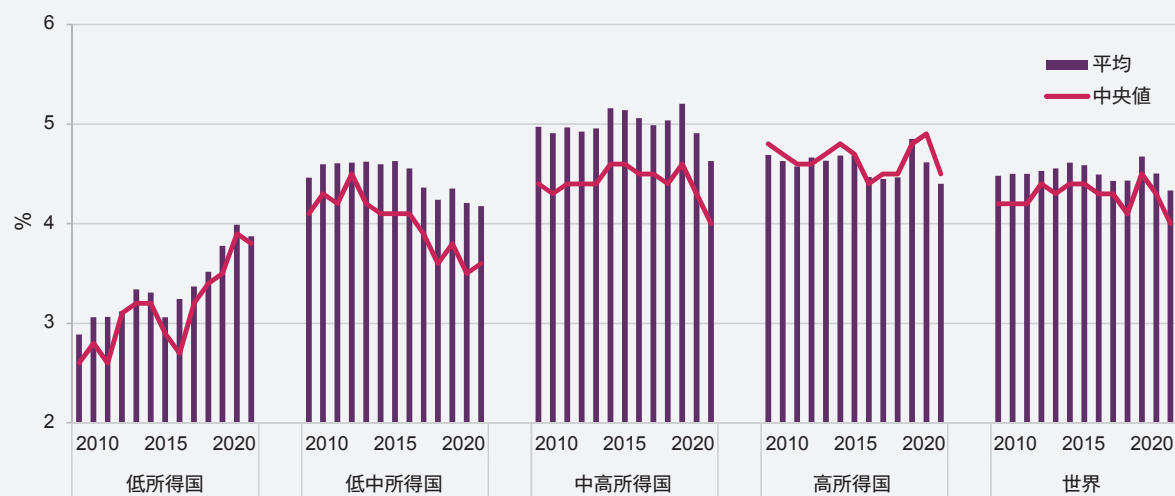
教育への支援総額は2022年に166億米ドルと過去最高を記録し、2021年の143億米ドルから増加し、実質ベースでは前年比16%増となった。教育への支援総額が増加しているにもかかわらず、ODA全体に占める教育の割合は、2013年の8.2%から2019年には9.3%に増加したものの、2022年には7.6%に減少した。気候変動の影響に対処するための重要な資金源となり得る気候資金は、教育にはまったく活用されていない。

世帯が負担する世界の教育支出は、全体の約4分の1を占めており、この割合は近年わずかに増加している。世帯が教育に充てた家計予算の割合は、低中所得国では中央値2.9%であったのに対し、高所得国では1.3%だった。インドなどの国々では、2010年から2021年の間に、世帯の教育支出がGDPの2.1%から2.8%に増加した。一方で、ケニアなどの国々では、同期間に4.3%から3%に減少した。地域差も顕著で、例えば、ナミビアの世帯はセネガルの世帯よりも6倍も多く教育費を支出している。

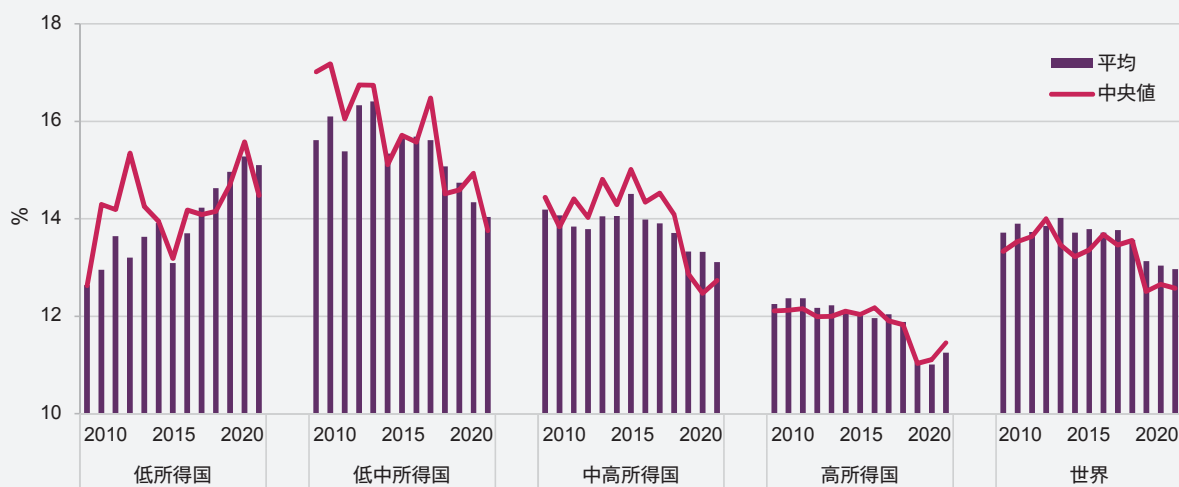
図9:

2015年以降、世界の教育公共支出は減少している

a. 各国の所得グループ別のGDPに占める教育公共支出の割合 2010年~2022年



b. 2010年から2022年の国別所得グループ別の公共支出の総額に占める教育支出費の割合



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig9

出典: Education Finance Watchデータベース

グローバル エデュケーション モニタリング レポート 2024/25

概要

教育におけるリーダーシップ

学びのために導く

2025年2月発行

著者 The Global Education Monitoring Report team @ UNESCO, 2024

翻訳監修 吉田和浩 (広島大学IDEC国際連携機構 教育開発国際協力研究センター教授)

翻訳 中村未来 (国際基督教大学)、福井麻乃

二村彩菜 (早稲田大学大学院アジア太平洋研究科)

編集協力 若山洋子、福尾朋洋、新井真帆 (公益財団法人 ユネスコ・アジア文化センター)

川崎友美、山上莉奈 (独立行政法人 国際協力機構)

三宅隆史、小荒井理恵 (教育協力NGOネットワーク)

発行 The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
(UNESCO), 7 place de Fontenoy, 75352, Paris 07 SP, France
広島大学IDEC国際連携機構 教育開発国際協力研究センター (CICE)
広島県東広島市鏡山1-5-1 (〒739-8529)

印刷 三原プリント株式会社

●本書は、ユネスコが発行した英文原版を広島大学IDEC国際連携機構 教育開発国際協力研究センター (CICE) 吉田和浩監修のもと日本語翻訳し、ユネスコとCICEが共同発行したものです。

教育におけるリーダーシップ

学びのために導く

教育におけるリーダーは、チームや教育機関、さらには国の方向性を形作る。リーダーのあり方は一つではないため、その影響力を測ることは難しい。それでも、課題は依然として多いため、学校や制度、政治における優れたリーダーは、教育を正しい方向へ導くために不可欠である。

学校のリーダーシップの概念は、国や時代によって異なる形で展開されてきた。リーダーの機能行使や意思決定の範囲、労働環境、個人の背景などがリーダーの行動を形作っている。さらに、事務的・管理的な機能ではなく、学習やインクルージョン、ウェルビーイングといった教育の成果に重点を移す必要性が高まっている。

2024/5年版世界教育モニタリング報告書は、2030年の目標に向けた進捗状況を評価するものだ。本報告書にはこれまで以上に多くの子どもたちが学校に通い、中等教育を修了している一方で、多くの分野で停滞が見られることが示されている。こうした課題に対応する上でリーダーシップは中心的な役割を果たす。優秀な指導者が道を示すことなしに、生徒の成績を向上させる学校は存在しない。本報告書は、211の教育制度における校長の選考、準備、労働条件に関する法律や政策のレビューを基に、有能なリーダーを引き付け、定着させるための政策手段を議論している。

リーダーシップの可能性は、校長に限られるものではない。リーダーシップが共有されている場合は、副校長や教員、生徒だけでなく、教育目標の形成に貢献する政治指導者や市民社会、国際組織、組合、メディアなど、教育制度内外の様々な立場にいる人々にまで広がる。

本報告書は「期待を設定する」「学びに焦点を当てる」「協働を促進する」「人材を育成する」といった4つの重要なリーダーシップの側面を発揮できるように、リーダーを育成する努力を求めている。これらを実現するためには、指導的立場にある人々が「信頼され、権限を与えられる」「公正な採用手続きで選出される」「成長を支援される」「協働的な文化を発展させるよう奨励される」べきである。報告書はまた、教育行政官が教育制度のリーダーとして役割を果たせるように、特に、指導的リーダーシップと質保証の分野に重点を置くことも求めている。