

格差の克服 — ガバナンスはなぜ重要か

EFAグローバルモニタリングレポート2009

概要

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。

このレポートの概要に含まれている事柄の選択やその記載方法、見解については、EFA グローバルモニタリングレポートチームがすべての責任を負っており、必ずしもユネスコの見解を示すものではなく、言質を与えるものでもない。

The EFA Global Monitoring Report Team

Director
Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Aaron Benavot, Philip Marc Boua Liebnitz, Mariela Buonomo, Fadila Caillaud, Alison Clayson, Cynthia Guttman, Anna Haas, Julia Heiss, Keith Hinchliffe, Diederick de Jongh, Leita Loupis, Isabelle Merkoviç, Patrick Montjourides, Claudine Mukizwa, Ulrika Pepler Barry, Paula Razquin, Pauline Rose, 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 10 36
Fax: +33 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

Previous EFA Global Monitoring Reports

- 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?

Published in 2008 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
Printed by UNESCO
Second printing 2008

© UNESCO 2008
Printed in Belgium
ED-2008/WS/51

序 文

21世紀初頭、世界の大半の国々がEFA(万人のための教育)に向けた取り組みへの決意を表明したとき、目標の2015年までにEFAゴールは達成されるという自信に満ちていました。

EFAに向けた各国の取り組みは確実に効果を挙げています。世界の最貧国の多くでは、初等教育の完全普及およびジェンダー格差の解消に向けて大きな成果を挙げています。しかし、目標達成までの道のりは依然として遠いのです。多くの国で改善のペースは遅く、また、一様ではありません。このままでは達成できないゴールがあることも、今や明らかであり、その危機は回避しなければなりません。それは、教育が、基本的人権であるから、という理由だけでなく、子どもや妊婦の健康、個人の収入向上、環境維持、経済成長、さらには国連ミレニアム開発目標 (MDGs) のすべてのゴール達成のために、きわめて重要だからです。

7冊目となる今年の「EFAグローバルモニタリングレポート」では、各国政府、ドナー、そして国際社会に向けて警告を発しています。このままのペースでは、2015年までに初等教育の完全普及を達成することは難しい、と。あまりにも多くの子どもたちが、質の低い教育を受け、その結果、基礎的な読み書きや計算能力を習得できないまま学校をやめていきます。経済水準、ジェンダー、地域、民族、そしてその他の要因に根ざす消え去ることのない根深い格差が、教育の改善の大きな壁となっています。世界各国の政府は、EFAの達成に真剣に取り組む気があるならば、これらの不平等に関する問題の解決にいつそう取り組まなければなりません。

このレポートでは、EFAの最も重要な課題は、公平さ、すなわち格差を解消することであると強く主張しています。これには、財政およびガバナンスの改革が重要な役割を果たします。現在、開発途上国は基礎教育に十分な予算を費やしておらず、それと同時に、ドナーも約束を守っていません。多くの低所得国における教育の展望にとって、教育支援の停滞は重大事です。EFA達成のためには、このような状況を変えなければなりません。しかし、公平性に欠けた予算増加は、もっとも弱い立場、不利な立場に置かれた人々のためにはなりません。EFAゴールが、学校に行っていない子どもたちや7億7,600万人もいるといわれている成人非識字者にとって意味のあるものとなるためには、貧困層を優遇した教育政策が不可欠です。

このレポートでは、不利な立場を生み出す悪循環の解消、教育へのアクセスの改善と質の向上、教育への参加およびアカウンタビリティを高めるための公共政策やガバナンス改革の、いくつかの事例を提示しています。

2008年9月に行なわれた、国連ミレニアム開発目標 (MDGs) ハイレベル会合において、世界の指導者と各界のパートナーは、教育が貧困削減のために重要な役割を果たすことを強調し、新たな支援を約束しました。教育が世界中のすべての子どもたちにとって当たり前ものとなるためには、各国政府やドナーがこれらの約束を放棄しないことが極めて重要です。

このレポートでは、EFAゴール達成へ向けた年ごとの進捗を確認し、世界の教育の現状を包括的に報告しています。すべての子どもや青年、成人たちに平等な学習機会を提供するために、各国および国際レベルでの政策立案者たちに向けて、複雑な問題の分析を踏まえた教訓を与え、提言をしています。すでに2015年というゴールまでの中間地点は通過しています。現状分析は明らかであり、さしせまった教育課題に対する最も効果的な戦略もはっきりしています。ユネスコは、EFA達成に向けた取り組みを調整する主導的な国連機関として、この信頼のおける年次レポートを通じて、2015年のEFA目標達成に向けた正しい方向へと進んでいくための指針を提示し、政策への影響力を強化することを目指しています。



松浦 晃一郎

EFAグローバルモニタリングレポート 2009の要点

主要メッセージ

- 2000年、ダカールで開催された世界教育フォーラムで、国際社会がEFA達成への約束を結んでから、いくつかの目標では著しい改善が見られている。政治的なリーダーシップや実践的な政策が変化をもたらすということは、いくつかの最貧国で明らかになっているが、今のままでは、ダカールで設定された目標には届かない。子どもたちが初等教育、さらにはそれ以上の教育を受けるためには、さらなる努力が必要で、教育の質や学習到達度についても一層の留意が必要である。
- 所得、ジェンダー、地域、民族、言語、障がいおよびその他の要因にからんだ根深い格差の解消に対して、各国政府が有効な手を打っていないことにより、EFAゴールに向けての進捗は妨げられている。各国政府が効果的な政策改革を通じて格差是正に取り組まなければ、EFAの約束は守られないだろう。
- グッド・ガバナンスは、アカウンタビリティを強化し、参加を高め、教育における格差の是正を推進する可能性を秘めている。しかしながら、現在のガバナンス改革において、公平性が重視されているとはいえない。

6つのEFAゴールの進捗状況

ゴール1 乳幼児のケアおよび教育 (ECCE)

- 子どもたちの栄養失調が世界に広がっており、5歳以下の子どもの3人に1人に影響を与え、子どもたちの学習能力を低下させている。特にサハラ以南アフリカや南アジアにおいて、子どもの栄養失調や病気に対する対策の遅れは、初等教育の完全普及の進捗を妨げている。
- 就学前児童の健康改善を示す指標は、憂慮すべき状況を示している。今後も、このままのペースで進んでいけば、国連ミレニアム開発目標で設定された乳幼児死亡率や栄養にかかわる目標の達成には程遠い。
- 教育の提供能力に格差があるため、豊かな国と貧しい国との間で、子どもたちの格差が広がり続けている。2006年の就学前児童の粗就学率は、先進国で平均79%であったのに対し、開発途上国では36%で、その中でもサハラ以南アフリカでは14%にまで落ち込んでいる。
- 国際的な格差と同様に、各国内においても、特に富裕層と貧困層の子どもたちの間で格差が見られる。国によっては、経済階層上位20%の子どもたちが就学前のプログラムに参加する確率は、下位20%の子どもたちより5倍も高いという傾向が見られる。

ゴール2 初等教育の完全普及

- 開発途上国の平均純就学率は、ダカールの世界教育フォーラム以降、年々上昇している。サハラ以南アフリカでは、1999年から2006年までの間に平均純就学率が54%から70%に上昇しており、毎年の上昇率としては、前述の世界教育フォーラム開催以前の10年間と比べて6倍以上になっている。南・西アジアの純就学率も75%から86%へと顕著な伸びが見られる。
- 2006年には、およそ7,500万人の子どもたちが学校に行っておらず（そのうち女子の占める割合は55%）、そのほぼ半数がサハラ以南アフリカの子どもたちであった。現在のペースでいくと、初等教育の完全普及の目標達成年次である2015年になっても、依然として数千万人もの子どもたちが就学していないことが予測されている。2006年に世界134カ国で学校に行っていない子どもの数は、全体の約3分の2を占めていたが、2015年になってもなお、これらの国だけでおよそ2,900万人の子どもが就学していないことが予測されている。
- 貧困家庭、農村地域、スラム、その他の不利な立場に置かれた子どもたちは、質の高い教育にアクセスしたくても、そこには大きな障壁がある。ほとんどの国で、経済階層上位20%の子どもたちがすでに初等教育の完全普及を達成している一方で、経済階層下位20%の子どもたちにとって、その道のりはいまだに遠い。

- 初等教育の動向は、公共政策の影響を受けやすい。エチオピアやタンザニアでは、授業料の撤廃や開発が遅れている地域での学校建設、教員雇用の拡大といった政策によって、就学者数の増加や貧困層への機会提供などの点で目を見張る進歩を遂げている。一方、ナイジェリアやパキスタンでは、教育行政が脆弱なため、進歩が見られず、依然として何百万人もの子どもが学校へ通えないままである。
- 2006年には、世界の学齢人口の58%に当たる約5億1,300万人の生徒が学校に就学しており、1999年から7,600万人近く増えている。このような改善が見られた一方で、中等教育へのアクセスは、依然として世界の多くの青少年にとっては限定的で、サハラ以南アフリカでは75%の学齢者が中等学校に就学していない。

ゴール3 青年や成人のための生涯学習ニーズへの対応

- 各国政府の教育政策の中で、青年や成人の学習ニーズは優先されていない。青年や成人の生涯学習ニーズに応えるためには、より強固な政治的なコミットメントと政府予算の増額が必要である。同様に、生涯教育の概念をより明確に定義することと、効果的なモニタリングのために、より良いデータが必要である。

ゴール4 成人識字

- 世界の成人人口の16%に当たる7億7,600万人の成人は、基本的な識字能力を持っておらず、そのうちの3分の2は女性であると推定されている。ここ数年、ほとんどの国において、成人識字の改善は極めて限定的で、このような状況が続けば、2015年になっても、識字能力を持たない成人は、なお7億人以上にも上る。
- 1985年から1994年までと2000年から2006年までを比べると、国際レベルでの成人識字率は、76%から84%に改善した。しかし、45カ国ではなお、開発途上国の平均識字率である79%を下回っており、そのほとんどはサハラ以南アフリカと南・西アジアの国々である。これら45カ国の大半は、2015年までに成人非識字率を半減するという、EFA目標が達成される見込みはほとんどない。これらの国のうち19カ国では、識字率が55%に満たない。
- 国内の識字レベルの格差は、貧困や不利な立場を生み出すその他の要因としばしば関係している。成人識字率が低いサハラ以南アフリカの7カ国では、最貧困層と最富裕層との間で、識字率に40%以上の開きがある。

ゴール5 ジェンダー

- 2006年には、データがある176カ国中59カ国で、初等・中等教育でのジェンダー格差解消が達成されており、1999年に比べ20カ国増えている。初等教育レベルでは約3分の2の国でジェンダー格差解消が達成されているが、サハラ以南アフリカ、南・西アジアおよびアラブ諸国の半数以上は目標に達していない。また、中等教育レベルでジェンダー格差解消を達成している国は、世界全体のわずか37%である。
- 高等教育については、総じて男子より女子の就学数が多く、特に、先進国、カリブ海地域、オセアニア地域でこの傾向が強いことがわかる。
- 貧困やその他の社会的不利は、ジェンダー格差をさらに拡大させてしまう。例えば、マリでは、裕福な家庭の女子が小学校に通う確率は、貧しい家庭の女子の4倍、中学校では8倍にもなる。
- 女子が学校に入っても、今度は、教員の態度やジェンダー・ステレオタイプを助長する教科書のせいや伸び悩むことが多い。このような学校で起きる問題は、より広範な社会的、経済的要因と相互に影響し合っており、学力のジェンダー格差をもたらし得る。

ゴール6 質

- 国際学力調査によると、豊かな国と貧しい国とでは、生徒の学力に著しい差が見られる。同じ国の中でも、地域、コミュニティ、学校や教室ごとに格差は存在する。これらの格差は、教育機会のみならず、社会におけるさまざまな機会の配分についても重要な意味を持っている。
- 開発途上国では、学習到達度が低い層の割合が非常に高い。サハラ以南アフリカで近年実施された「教育の質調査のための南東部アフリカ諸国連合(SACMEQ II)」では、6学年の児童で望ましい読解力レベルに達していたのは、4カ国で25%未満であり、他の6カ国ではわずか10%であった。
- 生徒の社会経済的背景、教育制度の構造、学校環境が、国内での学力格差を生じさせる要因となっている。先進国では当然と見なされている電気のような基礎インフラ、椅子や教科書を含む多くの基本的な教育資材も、開発途上国では、不十分なままである。
- 世界には2,700万人以上の教員が小学校で教えており、その80%が開発途上国にいる。1999年から2006年にかけて、小学校の教職員は5%増えた。2015年までに初等教育の完全普及を達成させるためには、サハラ以南アフリカだけでも新たに160万人分の教員のポストが必要であるが、教員の退職、辞職、(HIV/AIDSなどによる)死亡を考慮すれば、その

数字は380万人にもなる。

- 教員一人当たりの児童数は、国や地域間での格差が大きい。南・西アジアとサハラ以南アフリカでの教員不足が際立っている。しかし、同じ国の中でも、教員の配置は様ではなく、教員一人当たりの児童数は異なっている。

教育財政

国家財政

- データがある国のほとんどで、ダカールの世界教育フォーラム以降、公教育支出が増えており、中には、公教育支出の増加がEFAゴールへの進捗に確実に結びついている国もある。しかしながら、105カ国中40カ国では、1999年から2006年にかけて、国民所得に占める公教育支出の割合が減少している。
- 低所得国の公教育支出は、依然として他の国よりも著しく少ない。サハラ以南アフリカでは、データがある低所得国20カ国中11カ国の公教育支出が、GNP（国民総生産）の4%未満である。南アジアの人口の多い国の中には、公教育支出がGNPの3%未満に留まっている国もあるが、それは教育に対する政治的なコミットメントの低さを反映している。
- 世界における貧富の格差は、公教育支出の格差に表れている。2004年には、北米・西欧の5歳から25歳の年齢人口は、世界全体のわずか10%だったにもかかわらず、同地域だけで世界の公教育支出の55%が占められていた。他方、サハラ以南アフリカの5歳から25歳までの年齢人口は世界の15%を占めているにもかかわらず、同地域の公教育支出が占める割合は世界全体のたった2%でしかない。また、南・西アジアでは、世界の同年齢層人口の4分の1以上を占めるが、公教育支出の割合は世界全体の7%にすぎない。

国際援助

- 基礎教育への援助は伸び悩んでいる。2006年には、援助国は、開発途上国に対して51億ドルを支援しているが、これは2004年の支援レベルをわずかに下回っている。基礎教育支援にかかわる約束額全体の半分は、一握りのドナーからのものである。
- 2006年の、低所得国に対する基礎教育支援総額は38億ドルであったが、これらの国でEFAの目標を限定的に達成させるだけでも、その3倍に当たる年間110億ドルが必要とされている。
- ファスト・トラック・イニシアティブ（FTI）は、EFAのための追加支援を二国間ドナーから得ることに失敗している。現在の触媒基金への約束額は、未執行の要求額を満たすには不足している。FTIで

教育セクター計画が承認された国々では、2010年までに22億ドルの資金不足に直面する可能性がある。

- 援助に関する新たな野心的なアジェンダでは、より効率的で効果的な援助の実施を目指しているが、今日まで、その進捗は様ではない。国のオーナーシップの促進や途上国の制度を通じた取り組み、また、他のドナーとの協調に前向きなドナーがある一方で、このような動きにより慎重なドナーも存在する。

政策提言の最優先事項

EFAゴールの達成のために

乳幼児のケアおよび教育（ECCE）

- 教育計画と小児保健との連携を強化する。これには、現金給付プログラムの活用やターゲットを絞った保健医療の介入、そして、保健セクターのより公正な公支出を含む。
- すべての子どものための計画策定において、**幼児教育とケアの機会を優先**させ、特に脆弱なグループや不利な立場にある子どもたちに、そのような機会を与えるためのインセンティブを併せて提供する。
- **貧困撲滅のためのより幅広いコミットメントを強化**するには、貧困家庭を対象とした革新的な社会福祉プログラムを活用しながら、子どもの栄養失調への対応や公衆衛生制度の改善が必要である。

初等教育の完全普及

- 現実的な計画と中長期的な予算配分に基づき、**長期目標を大胆に設定**し、教育へのアクセス、参加、および初等教育修了を確実に改善する。
- 女子や不利益な立場に置かれているグループ、そして十分な支援を受けていない地域に対して、**公平性を高めるよう支援**する。そのためには、格差是正のための明確な目標を設定し、実践的な戦略を通じてより公正な成果を達成させる。
- **アクセスを拡充しつつ質の向上を目指す**。これには、順調な進級やより高い学習成果に焦点を置くこと、教科書の提供を増やすと共に教科書の質の向上を図ること、教員研修と教員に対する支援を強化すること、さらには学習に当たって適切な学級規模が保証されることなどが必要である。

教育の質

- 質の高い教育に対する**政治的コミットメントを強化**し、すべての児童・生徒のために効果的な学習環境をつくる。これには、充実した施設、よく訓練され

た教員、適切なカリキュラム、明確に定義された学習成果などが必要である。このコミットメントにおいては、特に教師と学習に焦点を当て、これらが中心的な課題とされるべきである。

- 少なくとも小学校に4年から5年間通ったすべての子どもたちが、自己の潜在的な能力を伸ばすために必要な**基礎的な識字と計算能力を、確実に習得**できるようにする。
- 学習環境（インフラ、教科書、学級規模など）、学習プロセス（教授言語、授業時間数など）、そして学習成果における**教育の質を測定し、モニタリング、評価する能力**を開発する。
- 現行の政策や法令を見直し、児童のために**十分な授業時間を確保**すると共に、すべての学校で予定授業時間数と実際の授業時間数の差が縮まるようにする。
- 地域レベル、世界レベルで実施される**国際学力調査**に参加して、それらから得られる教訓を国家政策に反映させる。各国に特有のニーズや目標に沿った国レベルでの達成度調査を開発する。

格差克服を目指して — 政府のガバナンス改革への教訓

- 経済水準、地域、民族、ジェンダー、不利な立場を示すその他の要因に根ざす**格差を解消**するために、最大限の努力を行なう。政府は、格差是正のための明確な目標を設定し、目標達成に向けた進捗をモニタリングすべきである。
- 教育目標を達成するための**政治的指導力を維持**し、格差是正に取り組む。これには、明確な政策目的と、市民社会、民間セクター、そして阻害された人々との積極的な交流を通して、政府内の調整を改善することが必要である。
- **貧困削減**や、万人のための教育の進捗を妨げる、社会に深く根ざす格差を**是正するための政策を強化**する。政府は、より広範囲な貧困削減戦略に教育政策を組み込むべきである。
- **教育の質的水準を向上**させると共に、地域、コミュニティ、学校間での学習達成度の格差が**確実に是正**されるような取り組みを行なう。
- 特に教育への投資が慢性的に不足している途上国では、**政府の教育支出を増やす**。
- 不利な立場に置かれた子どもたちに教育機会を提供するために、**財政戦略の中心に公平性を置く**。それには、格差是正のための費用をより正確に算出することと、もっとも阻害された人々にその費用が届く

ためのインセンティブをつくる必要がある。

- **地方分権**は、公平性へのコミットメントの一環にあるべきもので、予算配分基準は、貧困の度合いや教育の質のレベルに応じるようにする。
- **学校間の競争、学校選択**、公私協働（private-public partnership：教育分野における官民連携）には限界があることを認識する。公教育制度がうまく機能していない場合には、それをまず改善することが優先されるべきである。
- 特に行政サービスが十分に行き届いていないへき地のコミュニティを含め、すべての地域や学校に十分な有資格教員を配置するために、**教員の採用、配置、モチベーションを強化**する。

援助機関 — 公約に基づいた支援

- EFAの主な目標達成のために必要とされる約70億ドルの資金を支援し、特に低所得国への**基礎教育援助を増やす**。
- 基礎教育支援にコミットしている**ドナー国のグループを拡大**し、EFA達成に向けた財政支援の持続を保証する。
- 低所得国により多くの財政支援を行なうことにより、**教育援助の公平性を高める**。フランス、ドイツを含むいくつかのドナーは、早急に現在の協力配分を見直すべきである。
- **FTIを支援**し、予想される資金ギャップを縮める（FTI承認国で2010年に必要とされる資金は22億ドルと推定されている）。
- パリ宣言で示されているように、**援助の有効性を高め**、取引費用（transaction cost：援助の実施にかかる事務処理負担）を減らす。そのために国家の優先課題に援助を整合させ、より協調し、国の財政管理制度を活用し、援助資金の予測可能性を高めることが必要である。

第1章 万人のための教育 — 人権として、開発の触媒として

教育は、貧困削減、格差是正、母子保健の改善、民主主義の強化のために、極めて重要な役割を果たす

世界の指導者たちは、2000年に2つの開発目標の達成に向けて取り組むことを約束した。1つ目はダカール行動枠組みであり、164カ国の政府が、2015年までに達成すべきものとして、万人のための教育に向けた大きな6つの目標を採択した。2つ目はミレニアム開発目標（MDGs）（これもまた、2015年を目標年次としている）で、教育、母子保健、栄養、病気・貧困削減を含む8つの幅広い目標を達成する約束である。

EFAとMDGs（Box 1）は、互いに持ちつ持たれつの関係にある。教育は、それ自体が権利であるというだけでなく、貧困削減や格差是正、母子保健の改善、民主主義の強化のために極めて重要な役割を果たす。同様に、教育の進展は、貧困削減や不利な立場にある人々の数の減少、ジェンダー平等の推進といった他の分野での改善に左右される。

しかしながら、『EFAグローバルモニタリングレポート2009』が示しているように、これらの国際公約の

多くは、2015年までに達成される見込みはない。教育については、進展はあるものの、その進捗は、非常に遅く、一様ではないため、主なダカール公約の多くは達成されない。同様のことは、MDGsにおける幼児の死亡率や栄養失調についても言える。教育分野の進展は、MDGsの進捗につながるが、そのためには、公正へのより強いコミットメントが必要である。

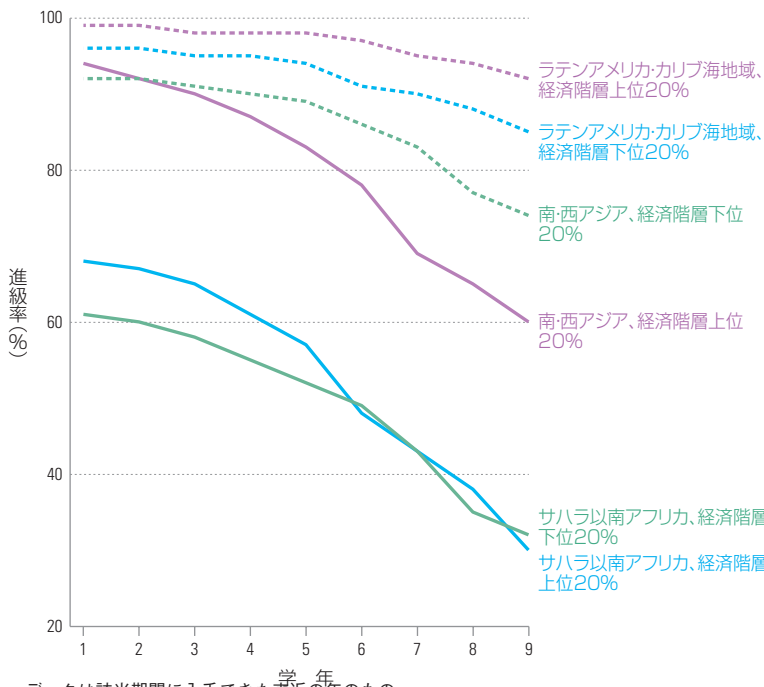
『EFAグローバルモニタリングレポート2009』では、EFAとMDGsの進展の妨げとなる教育格差を是正する際に、途上国政府が直面する問題に焦点を当てる。ここでは、教育政策、教育改革、教育財政、教育マネジメントにおける主な課題と、それぞれの項目が格差是正に果たす役割が分析されている。

教育機会 — 極端な二極分化

国際的な視点から見ると、裕福な国と貧困国とでは、子どもへの学校教育の提供だけではなく、学校に入った子どもが何を学んでいるかという点でも格差がある。経済協力開発機構（OECD）諸国とサハラ以南アフリカ諸国との就学率の比較は、このことを如実に物語っている。OECD諸国では、ほとんどの子どもが7歳までに小学校に就学しているのに対し、サハラ以南アフリカでは40%に留まっている。また、OECD諸国では20歳の30%が中等教育以上に進学しているのに対して、サハラ以南アフリカでは2%である。マリやモザンビークのような国の子どもたちが小学校を修了する割合は、フランスや英国の子どもたちが高等教育に進む割合より低い。

高所得国と低所得国間での教育格差といった国際的な格差にばかり目を向けていると、しばしば国内での格差を見落としてしまう。しかし、経済水準、ジェンダー、民族、地域、その他の要因に根ざす国内の不平等は、子どもの教育達成の妨げとなっている。南・西アジアおよびサハラ以南アフリカでは、経済階層下位20%の子どもたちが第9学年まで進級する確率は、経済階層上位20%の子どもの半分にも満たない（図1）。各国政府と国際援助機関は、EFAの中核となる目標を達成するために、これまで以上に公平性に焦点を当てなければならない。

図1 10歳から19歳までのラテンアメリカ・カリブ海地域、南・西アジア、サハラ以南アフリカでの2000年から2006年までの進級状況¹



1. データは該当期間に入手できた直近の年のもの。
出典：『グローバルモニタリングレポート2009』図表1.2

より広い教育効果のために

教育における大きな進展は、世界の国々がMDGsに向けて進むために重要な役割を果たすことができる。このことは特に3つの領域において明らかである。

■ **経済成長を通して貧困に取り組むこと。** 公平性を伴った経済成長は、貧困削減のカギである。教育と高度な経済成長や生産性との関連性は、はっきり証明されている。1960年から2000年まで、50カ国で行なわれた調査によれば、国の平均教育年数が1年長いと、GDPが0.37%伸び、さらに、認知能力が教育年数と組み合わせられた場合は、GDPは1%まで上昇することがわかった。また、別の調査では学校教育が1年長いと、個人収入が10%増える可能性があることがわかっている。教育における格差は、所得格差を反映している。インド、インドネシア、フィリピン、ベトナムでは、給与の格差が、高等教育を受けた人々と教育レベルの低い人々との格差に密接に関係している。一方、貧困層に教育が行きわたって

る場合は、経済成長もまた広範囲にわたり、貧困削減に大きな効果がある。

■ **子どもの健康を改善させ、死亡率を低下させること。** 教育と公衆衛生との相関関係は、既に十分立証されている。母親が、初等または中等教育を受けている場合、乳幼児死亡率は低いし、教育を受けた親の子どもは、栄養状態が良好であることが多い。例えば、バングラデシュやインドネシアの家計調査によれば、親の教育水準が上がると子どもの発育不良が減ることが明らかになっている。バングラデシュでは、学歴以外の要因を考慮しても、母親が初等教育を修了している場合、子どもの発育阻害は22%も減ることがわかった。初・中等教育は、HIV/AIDS予防にも大きな効果をもたらすことができる。これらすべての分野で、教育とより広範囲の開発目標との間で、強い双方向の関係がある。

教育と高度な経済成長や生産性との関連性は、はっきりと証明されている



成功への種まき — 体によい食事について子どもに教えているところ。ジンバブエで

Box1 EFA目標と教育に関連する 国連ミレニアム開発目標 (MDGs)

EFA目標

- 1.最も恵まれない子どもたちに特に配慮した総合的な乳幼児のケアおよび教育 (ECCE) の拡大および改善を図ること
- 2.女子や困難な環境下にある子どもたち、少数民族出身の子どもたちに対し特別な配慮を払いつつ、2015年までにすべての子どもたちが、無償かつ義務で質の高い初等教育へのアクセスを持ち、修学を完了できるようにすること
- 3.すべての青年および成人の学習ニーズが、適切な学習プログラムおよび生活技能プログラムへの公平なアクセスを通じて、満たされるようにすること
- 4.2015年までに、成人 (特に女性の) 識字率の50パーセント改善を達成すること。また、すべての成人が、基礎教育および継続教育に対する公正なアクセスを達成すること
- 5.2005年までに、初等および中等教育における男女格差を解消すること。2015年までに、教育における男女の平等を達成すること。この過程において、女子の質の良い基礎教育への十分かつ平等なアクセスおよび学業達成について、特段の配慮を払うこと
- 6.特に読み書き能力、計算能力および基本となる生活技能の面で、確認ができかつ測定可能な成果の達成が可能となるよう、教育のすべての局面における質の改善並びに卓越性を確保すること

教育に関する国連ミレニアム開発目標 (MDGs)

ゴール2. 初等教育の完全普及の達成

ターゲット3. 2015年までに、すべての子どもが男女の区別なく、初等教育の全課程を修了できるようにする。

ゴール3. ジェンダー平等推進と女性の地位向上

ターゲット4. 可能な限り2005年までに、初等・中等教育における男女格差を解消し、2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。

- 民主主義を促進し、市民性を育成すること。人々は、教育によって読み書きの能力やその他の技術を身につけ、それによって、社会に参加したり、政府の責任に関して説明を求めたりすることができるようになる。貧しく、阻害された人々が教育を受けられれば、村の評議会や教育、保健、水資源などを管理する地方団体の会議に、もっと頻繁に参加するようになる。サハラ以南アフリカの事例を見ると、独裁政治に対抗し、複数政党制による民主主義を支える基盤づくりに教育が重要な役割を果たしていることがわかる。OECDによる、近年の生徒の学習到達度調査 (PISA) では、理科教育によって、生徒がより強く、環境問題に対する問題意識と持続可能な開発への責任感を持つことが報告されている。このような問題意識や責任感が、政府への責任追及や変革を要求するための手段となるのである。

このレポート (概要) では、教育の現状と、格差を是正する際にいかに政策が策定、実施され、改革が進行しているかについて概説している。第2章では、6つのEFA目標達成に向けての進捗状況と教育全体における目標の達成度について、世界と地域、国別に存在する格差に注目しながら説明する。第3章は、教育行政における課題を振り返り、格差への取り組みの有無や方策を探ることとする。第4章では、国際的な教育援助の動向と、援助マネジメントを改善するための取り組みについて分析する。最後に、第5章で、EFA目標達成に向けた政策提言を示して、結びとする。

教育とより広
範囲の開発目
標との間で、
強い双方向の
関係がある。



識字教室への登録。
ホンジュラスにて

第2章 ダカール目標 — 進歩と格差

この章では、前年の報告書で発表された中間評価を踏まえ、EFA目標達成に向けた進捗状況を検討する。2006年のデータに表れているように、特に最貧国の多くで著しい進歩が見られる。しかし、2015年までの初等教育の完全普及を含むいくつかの主要目標の達成が難しい地域もある。所得、ジェンダー、その他の不利な立場を示す指標と関係する根深い格差が、EFA目標達成のための取り組みに立ち足らなっている。

乳幼児のケアおよび教育（ECCE） — 長い道のり

ゴール1 最も恵まれない子どもたちに特に配慮した総合的な乳幼児のケアおよび教育（ECCE）の拡大および改善を図ること

EFA目標への道のりは、初等教育よりずっと前の時点から始まっており、幼少期に起こることが教育や生活に関する後々の成功の基盤になっている。ECCEプログラムはさまざまなレベルで重要である。子どもの健康や栄養を支え、認知発達を促進する。さらに、子どもたちは、ECCEプログラムを通じて、学習したり、不利な立場を乗り越えるために必要な基本的な手段を身に付けることができる。また、より高い生産力や所得向上、よりよい健康状態、より公正な機会を享受することなどの社会的な利益も期待できる。にもかかわらず、世界中の何百万もの子どもたちには、健康や栄養上の問題があり、また、就学前教育へのアクセスは、限定的で、公平性を欠いたままである。

子どもの健康と栄養 — 進捗は遅く、一様ではない

子どもの健康状態は、統計で見える限り、多くの国で改善されている。乳幼児死亡率の低下、予防接種率の向上、HIV/AIDS治療の改善など、著しい進展を示す事例もある。これらの成果は、国際的なイニシアティブやサポートに支えられた強い国家政策によってもたらされたと言える。しかしながら、必要な取り組みがなされているかといえ、現在のところ、努力は全く不十分である。乳幼児の死亡や病気の罹患への対応が遅れているため、教育へのアクセスの改善がなかなか進んでいない。

乳幼児死亡率—進展は鈍く、大きな格差がある。毎年、約1,000万人の子どもたちが、5歳に到達する前に命を落としており、これらの乳幼児の死亡のほとんどが貧困の結果であるといわれている。各国政府は、国連ミレニアム開発目標（MDGs）の目標4を基に、2015年までに乳幼児死亡率を3分の2まで減らすことを約束しており、これまでにいくらかの進展が見られる。2006年の5歳未満の子どもの死亡数は、1990年の死亡数の4分の1に当たる、300万人減少している。バングラデシュ、エチオピア、モザンビーク、ネパールなどの国々では、5歳未満の乳幼児死亡率が40%以上減少している。また、予防接種によって、はしかによる死亡率が世界で60%減少したと推定される。

しかし、よほど集中的な取り組みを行わなければ、MDGの目標4の達成は程遠いだろう。5歳未満の乳幼児死亡率が世界全体の半分を占めるサハラ以南アフリカの国々では、目標に必要な減少率の4分の1程度しか達成されていない。また、南アジア諸国の5歳未満の乳幼児死亡率は、世界の3分の1を占め、サハラ以南アフリカに比べれば多少達成状況はいいものの、目標の3分の1の減少率にとどまっている。インドは、バングラデシュやネパールに比べて高額所得や経済発展を享受しているにもかかわらず、乳幼児死亡率の改善は、はかばかしくなく、目標達成に必要な割合の3分の1にとどまっている。もしインドで、バングラデシュと同様のレベルで乳幼児死亡率が減少していたら、2006年には乳幼児死亡率はさらに20万人少なくなっていたはずだ。近年の調査によれば、改善の度合いにかかわらず、最も苦しんでいるのは最貧困層の子どもたちであるという結果が出ている。裕福な家庭の乳幼児死亡率は、貧しい家庭のそれと比べてはるかに低い。ナイジェリアでは、乳幼児死亡率の平均値は改善されているにもかかわらず、貧富の差による隔たりは広がっている。

栄養失調は、子どもの可能性を狭め、発達の妨げとなっている。子どもの栄養失調は、初等教育の完全普及達成への大きな障壁である。それは世界的に広がっており、毎年、5歳未満の子どもの3分の1にあたる約350万人が栄養失調で命を落としている。また、栄養失調は、身体や精神の能力、学習能力にも長期的な影響を及ぼす。フィリピンでの調査では、栄養不良の子どもたちは、学校への入学が遅れがちで、学習能力が伸び悩んでいるため、学校での成績が振るわないとの報告がなされている。

国によっては、母子両者への保健サービスを通じて、このような問題にうまく対応している。エチオピアや

子どもの栄養失調は、初等教育の完全普及達成の大きな障害となっている。5歳未満の子どもの3分の1に当たる約350万人に上る子どもたちが、毎年命を落としている

12 概要 EFAグローバルモニタリングレポート 2009

タンザニアの公衆衛生プログラムはその一例であるが、全体としては子どもの栄養失調の改善は限定的で、状況は多くの国で悪化の一途をたどっている（図2）。1999年から2003年までの栄養失調人口は、サハラ以南アフリカだけでも1億6,900万人から2億600万人に増加している。さらに、国際的な食糧危機による価格高騰は、特に貧しい家庭に打撃を与えており、この状況に一層拍車がかかる可能性は高い。

メキシコやエクアドルでは、乳幼児・妊婦ケアを含む社会保護プログラムを通じて、目を見張る成果を挙げている

質の高いECCE
— 公平性の基盤

3歳未満の子どものための定期的な健康診断、予防接種、栄養指導などのサービスは、先進国と途上国の間で大きく異なる。途上国では、これらのサービスが十分に提供されることは少なく、また主に家庭で行なわれるため、体系だったサービスではない場合がほとんどである。このような中で、途上国の政府の中には、乳幼児・妊婦ケアに重点を置く、幅広い社会保護プログラムの充実をはかり、効果を挙げつつある国もある。メキシコでは、2007年に37億ドルの予算を投じて、500万世帯を対象として受給資格基準を設けた、「Oportunidades（好機）」と呼ばれる現金給付制度を実施している。エクアドルの「Bono de Desarrollo Humano（人間開発のつながり）」制度は、困難な状況にある女性に無条件で現金を支給するもので、最近行なわれた評価によると、この制度の導入により、子どもの微細運動（fine motor：手指を使った細かい運動）の能力、長期的な記憶、身体の状態の改善につながったという結果が出ている。毎月約15ドルの現金支給によって、就学率が75%から85%に改善され、最貧困層の児童労働が17%減少した。

図2 低出生体重と中度・重度の成長阻害との関係からみた栄養不良の度合い。途上国、特に南アジアにおいては発生率が高い

地域	低出生体重率 (%)	中度・重度の成長阻害率 (%)
南アジア	28	46
後発開発途上国	18	42
サハラ以南アフリカ	15	38
世界平均	12	32
開発途上国	15	32
アラブ諸国	18	26
東アジア・大洋州	8	16
ラテンアメリカ・カリブ海地域	10	16
中欧・東欧および独立国家共同体	8	12

栄養価の高い食事。レントで。

© Gideon Mendel/Corbis

3歳児からの就学前教育
— 一様ではない広がり と 根深い格差

世界的に見ると、就学前教育のための施設へのアクセスは、着実に増加している。ECCEプログラムに参加している子どもの数は、1999年の1億1,200万人から、2006年には約1億3,900万人に増えている。しかしながら、豊かな国と貧しい国、そして国内には、極めて大きな格差が存在する。2006年の就学前教育粗就学率の平均は、先進国が79%、途上国が36%で、このうち最も普及率が低かったのは、サハラ以南アフリカとアラブ地域の国々である。サハラ以南アフリカ諸国のうち、データのある35カ国中17カ国の、就学前教育粗就学率は10%未満であった。また、アラブ諸国のデータによれば、18カ国中、10%未満が6カ国、20%未満が3カ国であった。

概して、平均所得が高い国ほど就学前教育の普及率は高いが、そうでない場合もある。例えば、アラブ地域の高所得国の中には、ガーナ、ケニア、ネパールなどの低所得国よりも就学前教育の就学率が低い国もある。このような結果は、政府がECCEを優先課題と考えるかどうかによるところが大きい。むろん、低所得国は資金面での制約があるが、強力な公共政策によって成果を出すことは可能である。ECCEへの外部援助は、より効果的な役割を果たせるはずであるが、現在それは、教育援助のわずか5%を占めるにすぎない。

就学前教育へのアクセスは、国内にも著しい格差が見られる。貧しい農村部の家庭に生まれ、脆弱な立場に置かれた子どもたちは、ECCEを最も必要としているにもかかわらず、国際調査が示すところによれば、その参加率は最も低い。以下のように、所得、居住地域、社会集団による格差はいずれも顕著である。

- **所得**。最低所得層の就学前教育就学率は、最富裕層を大きく下回る。シリアでは、経済階層上位20%の家庭の子どもたちが保育園や幼稚園に通う確率は、経済階層下位20%の家庭の子どもたちの5倍である。施設の不足、費用、保護者が保育園や幼稚園の質が適切でないと考えていることなどが、就学率が低い理由として挙げられている。
- **居住地域**。地域格差、特に農村部と都市部での格差は多くの国で見られる。例えば、コートジボワールでは、首都アビジャンの就学前教育就学率が19%であるのに対し、北東部のへき地では1%に満たない。バングラデシュでは、都市部のスラム居住者が、就学前教育就学の機会を最も奪われている。
- **社会集団**。言語、人種、宗教といった要素は、ECCEへのアクセスや参加に影響を与える。

ECCEの平等な普及が思うように進んでいないのは、開発途上国ばかりではない。OECD諸国の間でも、就学前教育の普及には大きな差がある。例えば、フランスや北欧諸国の一部では、ほとんどすべての子どもたちが就学前教育を受けているのに対し、米国での就学前教育の就学率は6割にすぎない。多くの富裕国と異なり、米国にはECCE制度についての国家レベルでの基準や規定がないことから、質や普及状況が一定ではない。連邦政府の主導による「ヘッド・スタート(Head Start)」のような取り組みは、主に貧困層を対象としているが、その成果は一様ではない。他の多くの国々と同様、米国においても、現在のECCEへのアプローチは、すべての子どもたちを人生の公平なスタート地点に立たせることに成功してはいない。

初等教育の完全普及に向けて — 岐路に立つ国々

ゴール2 女子や困難な環境下にある子どもたち、少数民族出身の子どもたちに対し特別な配慮を払いつつ、2015年までにすべての子どもたちが、無償かつ義務で質の高い初等教育へのアクセスを持ち、修学を完了できるようにすること

2015年まで残すところわずか7年となり、各国政府は初等教育の完全普及という約束を果たせるのだろうか。いや、現状のままでは達成できないだろう。目標を達成するには、今の進捗はあまりにも遅く、また不均衡である。

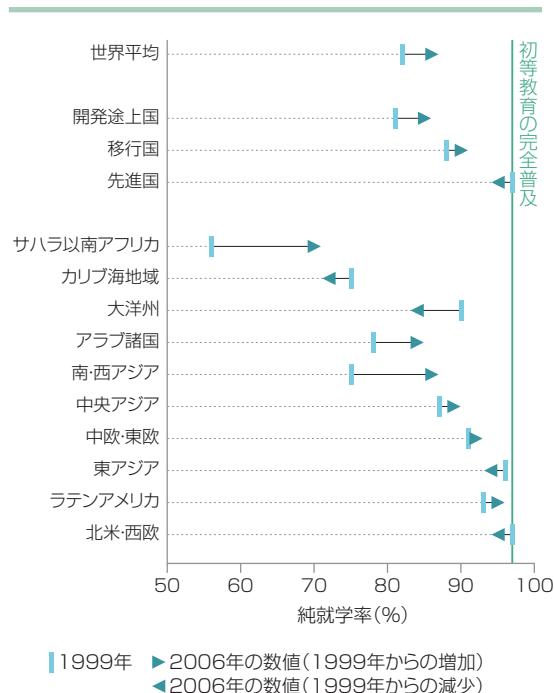
1999年と比べると、2006年には小学校に通う児童は4,000万人増加した。世界の就学人口増加のほとんどは、

サハラ以南アフリカ、アラブ諸国、南・西アジアにおけるものである。その他の地域では、学齢人口の減少などにより、就学者総数はわずかながら減少している。

初等教育純就学率は、小学校に通うべき年齢層の児童のうち、実際にどの程度就学しているかを示すものである。1999年以降の開発途上国全体の純就学率の平均値は、1990年代の2倍の割合で上昇しており、2006年には85%に達している(図3)。このような就学率の伸びは、多くの国が初等教育を優先課題としたことが主な要因として挙げられる。サハラ以南アフリカの純就学率の平均は1999年から2006年までの間に、ダカール宣言前の10年間の6倍もの率で増加して、70%に達した。また、南・西アジアでも75%から86%という著しい増加が見られた。

なかには、目を見張る成功例もある。エチオピアは、農村地域で精力的に学校建設プログラムなどを展開した結果、純就学率を倍増させ、学校へのアクセス改善と格差是正に目覚ましい進捗を見せた。また、ネパールでは、内戦にもかかわらず、1999年から2004年までに純就学率が65%から79%に上昇している(Box 2)。アラブ諸国では、1999年に純就学率の最も低かったジブチ、モーリタニア、モロッコ、イエメンの4カ国すべてで、著しく改善されている。授業料の撤廃、学校、教員、教材への政府支出の増額、格差是正のためのインセンティブ提供といった公共政策がこれらの成功に重要な役割を果たしており、また国際援助の貢献も大きい。

図3. 初等教育純就学率。1999年と2006年の地域ごとの加重平均



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2009』図2.3

貧しい農村部の家庭に生まれ脆弱な立場に置かれた子どもたちは、ECCEを最も必要としているにもかかわらず、その就学率がもっとも低い。

Box 2 初等教育の完全普及へと躍進するネパール

ネパールでは、2006年まで続いた激しい内戦にもかかわらず、2000年以降、初等教育の完全普及に向けてたゆみなく進捗している。2001年から2006年までの間に、純就学率は81%から87%に上昇した。退学せずに学校に行き続ける子どもの割合も増えており、5年生まで進級する児童の割合は、1999年の58%から2005年には79%まで改善されている。また、学校に行っていない子どもたちの数は、ダカール宣言前の100万人から2006年には70万人に減少している。ネパールのこのような経験は、公共政策改革に即効性があることを示している。主要要因としては、地方の責任能力の強化、恵まれない子どもたちのための奨学金プログラムによる公平性の向上、施設の拡充、効果的かつ効率的なドナーの支援などが含まれる。

学校に行っていない子どもたち ——道りはいまだに遠い

2006年における学校に行っていない子ども（不就学児童）の数は、1999年よりも2,800万人減少している。ダカール宣言以降の進捗は、1990年代に比べて目覚ましいが、学齢児童のうち7,500万人は依然として学校に行っておらず、その55%は女子である。不就学児童は、特定の地域や国に集中しており、そのほぼ半数（47%）はサハラ以南アフリカ、4分の1は南・西アジアに住んでいる。8カ国¹では、各国の学齢人口のうち、100万人以上が学校に行っておらず、これらの国の1999年以降の進捗状況は、一様ではない。

今後の不就学児童の推移には、懸念すべきものがある。現状のままでは、2015年には推計対象²になっている134カ国で、2,900万人弱の子どもたちが学校に行っていないことになるからだ。2015年には、このうちのナイジェリアが最も多くの不就学児童（760万人）を抱える国になり、これに、パキスタン（370万人）、ブルキナファソおよびエチオピア（各110万人）、ニジェールおよびケニア（各90万人）が続く。不就学児童が非常に多い17カ国のうち、2015年までに純就学率が97%を超すと見込まれているのは、バングラデシュ、ブラジル、インドの3カ国のみである。

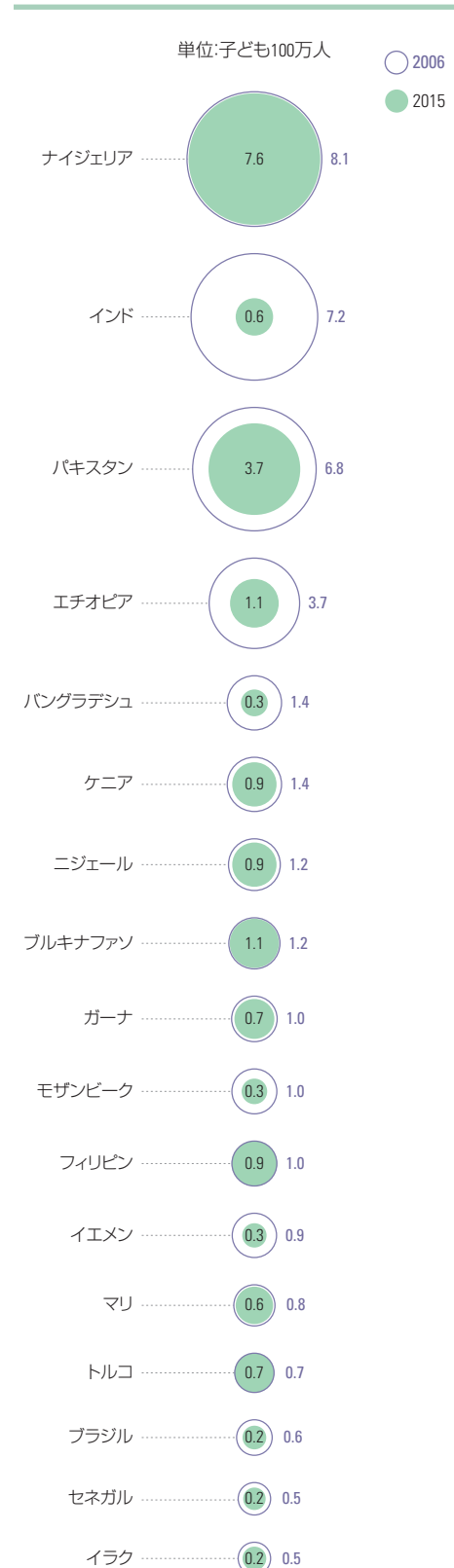
これらの数値は、過去の傾向を踏まえた推計値から導き出されたものであるが、必ずしも、これまでの動向が今後の進捗を決定づけるというわけではない。就学率は、公共政策に影響されやすく、例えば、エチオピア、ネパール、タンザニアなどの低所得国は、ナイジェリアやパキスタンなどの、より国民所得の高い国々よりも、子どもたちを学校に行かせている。タンザニアでは、過去7年間、さまざまな政策を実施した結果、学校に行っていない子どもの数が、1999年の300万人から2006年には15万人に減少した。一方、全世界の不就学児童の約8分の1を抱えるナイジェリアとパキスタンでは、いずれもガバナンスが脆弱であり、予算配分と公共サービスの提供における公平性が著しく欠けている。

現状のままだと、2015年には推計対象となった134カ国で2,900万人弱の子どもたちが学校に行っていないことになる

1. バングラデシュ、ブルキナファソ、エチオピア、インド、ケニア、ニジェール、ナイジェリア、パキスタン

2. 2006年には、推計の対象となった134カ国の学校に行っていない子どもが、全世界の子どもたち7,500万人の3分の2（4,800万人）を占めていた。

図4 いくつかの国¹における学校に行っていない子どもの数
(2006年と2015年の推計値)



1. 2006年時点で、50万人以上の子どもが学校に行っていないことが入手データから推測される国。

出典：「EFAグローバルモニタリングレポート2009」図2.5

小学校の進級状況 ——中途退学、留年、低い残存率

多くの開発途上国の小学校では、留年はよくあることであり、順調に進級することのほうがむしろ例外的である。高い留年率は広く見られる現象なのだ。データがあるサハラ以南アフリカの31カ国中、小学校1年生での留年率が20%以上の国は11カ国、2年生は9カ国あり、ブルンジ、カメルーン、コモロでは、1年生の留年率が30%を超えている。留年者の存在は、各国政府にはかなりの財政負担になっており、モザンビークでは、留年した児童にかかる経費が教育予算に占める割合は12%、ブルンジでは16%と推定されている。ラテンアメリカ・カリブ海地域の政府は、毎年、留年のために、およそ120億ドルもの経費を費やしている。留年は児童の家庭、特に貧しい家庭にとって大きな負担で、中途退学の可能性をいっそう高くしている。

初等教育の完全普及を達成するには、就学者数と修了者数を増やさなければならないが、難しいのは、子どもたちを入学させると同時に、初等教育の全課程を修了させることなのだ。2000年以降に就学者数が激増した国でも、残存率は必ずしも改善されたわけではない。マダガスカルは、初等教育の完全普及においては劇的な進捗が見られる一方で、最終学年までの進級者は激減していると報告されている。これとは対照的に、ネパールでは就学者数も増加し、残存率も著しく上昇している。しかしながら、最終学年に進級したからといって、自動的に初等教育修了が保証されるわけではない。セネガルでは、初等教育の全課程を修了しているのは、学齢児童の30%にすぎない。

機会格差

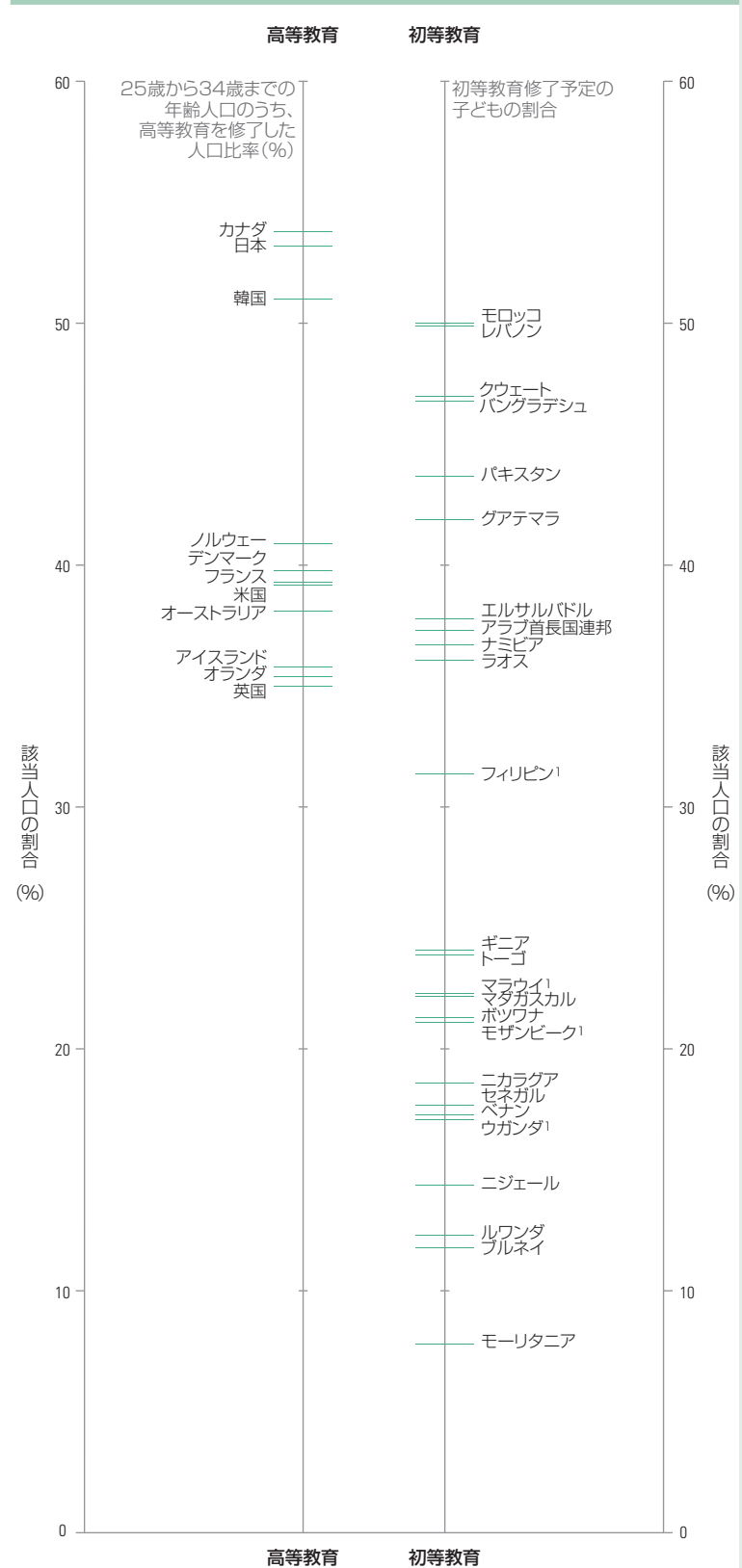
豊かな国と貧しい国との間には、教育機会において大きな格差が存在している。カナダや日本のような豊かな国では、25歳から34歳までの年齢人口の半数以上が高等教育レベルの教育を受けている。その一方で、バングラデシュやグアテマラのような貧しい国では、子どもの半数は小学校さえ修了しないだろう。フランスでは、ベナンやニジェールで小学校を修了する子どもの2倍の人数に当たる子どもたちが、高等教育に進んでいる（図5）。

所得、地域、言語、ジェンダーやエスニックグループといった要因によって生じる国内での格差も、教育機会を制限し、初等教育の完全普及の障壁になる可能性がある。

■ **所得による格差。**インドネシア、ペルー、フィリピン、ベトナムのようなもっとも貧しい国の多くでは、最富裕層の子どもたちが初等教育を修了している一方で、最貧困層の家庭の子どもたちは、ずっと取り残されたままである。統計から見てとれる顕著な傾向は、国の平均的な豊かさや、全般的な就学レベルにかかわらず、経済階層上位20%の子どもたちの就学率には違いが見られないということである。

例えば、ナイジェリアの平均就学率は、インドよりはるかに低いが、経済階層上位20%の子どもたち

図5 機会格差 — OECD加盟国における高等教育の修了人口と開発途上国で初等教育を修了する割合



1. これらの国のデータは、最終学年への残存率を表す。残存率は修了率より高いか、あるいは同じとなる。

出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2009』図2.19

セネガルでは、都市部の子どもが学校に行く確率は、農村部の子どもの2倍である

の就学率は両国で同じである。最貧困層の家庭には学校に行っていない子どもが多いことから、ダカール目標達成のためのいかなる試みも、このグループを対象にしなければならない。

- **農村部と都市部での格差。**多くの国では、農村部の子どもたちは、都市部の子どもたちのように学校に通っておらず、また中途退学もしやすい。セネガルでは、都市部の子どもが学校に行く確率は、農村部の子どもの2倍である。このような格差の背景には、児童労働や栄養失調の原因にもなる貧困がある。
- **スラムの住人が直面している格差。**一般に、スラム地域は極度の貧困状態にあり、子どもたちの健康状態も保証されておらず、教育機会も閉ざされている。ベナンやナイジェリアでは、スラム居住者の就学率は、都市部の他の地域に住む子どもの就学率より約20%低い。バングラデシュやグアテマラを含む6カ国では、スラムの子どもたちの就学率は農村部より低かった。
- **言語による格差。**異なる言語を話すグループ間では、就学や学校を修了する状況に大きな違いがある。最近の研究では、子どもの母語を用いて授業をすることで、就学状況が改善されることがわかっている。

初等教育の普遍化への3つの障害 — 児童労働、病気、障害

初等教育の完全普及を達成させるには、各国がさまざまな課題に直面しているが、これらの中で最も一般的に見られる3つの課題は、以下のとおりである。

- **児童労働。**初等教育への完全就学と修了の進捗は、児童労働の根絶と密接に結びついている。2004年には約2億1,800万人の児童労働者³があり、そのうちの1億1,600万人は5歳から14歳の子どもだった。このような事態は、教育の権利の侵害であると同時に、児

童労働に関する国際条約に反している。児童労働は、学校への入学を遅らせ、就学機会を減らし、そして中途退学を早める。児童労働の理由はさまざまである — 学校が遠い、授業料を払わなければならない、教育の質が低い、家庭が貧しいなどの理由によって、子どもは労働に駆り出される。これらの問題に立ち向かうためには、授業料の撤廃、学校給食プログラムの導入、報奨金の支給など、具体的な措置が必要である。カメルーン、ガーナ、ケニア、タンザニアを含めた国では、授業料の撤廃によって児童労働が減少している。

- **健康面での問題が初等教育普及の障害となっている。**世界中で何百万人もの子どもたちが、飢餓、栄養失調、感染症に罹患しており、学校に通ってさまざまなことを学び、卒業する機会が奪われている。ほぼ6,000万人の学齢期の子どもが、思考の発達を遅らせるヨード欠乏症を被っており、およそ2億人が、集中力低下に影響を及ぼす貧血症を患っている。学校を対象にした公衆衛生プログラムは効果がある。ケニアでは、学校を拠点として、寄生虫治療の一大キャンペーンを実施した結果、感染率が低下し、学校欠席者も4分の1に減少した。公衆衛生キャンペーンは、初等教育完全普及にとっていまや大きな阻害要因になりつつある、HIV/AIDSの予防にも役立っている。

- **学習者の障がい。**2008年5月に発効した「国連障害者権利条約」は、障がい者の教育権を保護する最新の規約である。しかしながら、障がいがある子どもは、依然として最も排斥されているグループで、学校に行っている子どもの数も最も少ない。6歳から11歳までの障がい児と障がいのない子どもの就学率の差は、インドの10%からインドネシアの約60%までと幅がある。障がい児にとっては、学校までの距離、学校の場所や施設のデザイン、特別支援教育の訓練を受けた教員の不足のすべてが、就学の壁となり得る。障がい者を否定するような態度もまた、深刻な問題である。障がい者が利用しやすい施設作りや、障がい者に対する社会の人々の態度を変えさせるためには、社会的な指針が必要である。その好事例はウガンダで、同国では障がい者の権利が憲法で守られており、手話が公用語として認められている。耳が不自由な子どもたちも、地元の学校に通い、適切な支援を受けて学ぶことができる。

Box 3 初等教育の完全普及達成 — 著しい成果を挙げている取り組みから得られる教訓

初等教育の完全普及の進捗を加速化させる青写真はないものの、このレポートでは、成果が挙げられている取り組みから、5つの教訓が導き出せる。

- 政治的コミットメントと効果的な計画策定に基づいた、大胆な目標設定をする。
- 公平性に真剣に取り組み、貧困や恵まれない子どもたちに影響する構造的な不平等を是正する。
- アクセスを拡充させながら、質を向上させる。その際には、順調な進級と学習成果に焦点を当てること。
- 貧困削減に対する幅広いコミットメントを強化し、貧しい家庭を支援する。
- すべての分野においてガバナンスを強化し、公平性にかかわる課題に取り組む。

3. 国際労働機関 (ILO) では、15歳未満の子どもによるフルタイム労働のうち、教育機会を妨げるものや、身体や精神の発達に害となるものを児童労働と定義している。



ゲームに参加する障がいがある子ども。英国で。

中等教育とそれ以後 — いくらかの前進

中等教育の就学者数は、総じて増えている。2006年に中等教育を受けた生徒は、世界中でおよそ5億1,300万人おり、1999年と比べると約7,600万人増加している。純就学率の平均も、地域や国による差が大きいものの、52%から58%に上昇した。

先進国やほとんどの中進国が中等教育の完全就学に近づく一方で、途上国の状況はかなり複雑である。2006年のサハラ以南アフリカにおける純就学率はわずか25%で、南・西アジアでも45%であった。多くの教育制度では、前期中等教育から後期中等教育への進級が難しく、その傾向は特に東アジア、ラテンアメリカ、カリブ海地域、アラブ諸国、サハラ以南アフリカで顕著である。2006年の世界平均では、前期中等教育の粗就学率（78%）は、後期中等教育の粗就学率（53%）を大きく上回っている。

国内での中等教育の格差は、国家間の格差よりも、いっそうはっきりしている。中等教育への就学率と残存率は、所得や言語などに起因する格差によって特徴づけられる。多くの開発途上国では、最貧困層の生徒が中等教育を修了するのは極めて困難である。モザンビークでは、16歳から49歳の、同国の公用語であるポルトガル語話者のうち43%が、少なくとも1年の中等教育を受けているのに対し、原地語（vernacular languages）しか話さない人々では、せいぜい6%から16%程度である。

ダカール会議以後、高等教育は急速に拡大している。2006年には、高等教育を受けている学生は世界中で1億4,400万人おり、1999年からおよそ5,100万人増えている。高等教育機関で新たに教育機会を拡大しているのは途上国がほとんどで、これらの国の高等教育就学者は、1999年に4,700万人だったのに対し、2006年には8,500万人にまで増加している。しかし、このような急速な拡大にもかかわらず、世界での格差は依然として大きい。北米・西欧では、高等教育の粗就学率は70%に達するが、ラテンアメリカでは32%、アラブ諸国では22%、サハラ以南アフリカではわずか5%である。さらに、このような大きな格差は、量的な面だけでとらえたものだが、質的な格差も同様に重要である。2004年の統計によれば、フランスの高等教育では大学

生一人当たり、ドルで換算して、ペルーやインドネシアの16倍もの金額が支出されている。

Box 4 青年や成人の生涯学習のニーズに応えるために

ゴール3 すべての青年および成人の学習ニーズが、適切な学習プログラムおよび生活技能プログラムへの公平なアクセスを通じて、満たされるようにすること

ゴール4 2015年までに、成人（特に女性の）識字率の50パーセント改善を達成すること。また、すべての成人が、基礎教育および継続教育に対する公正なアクセスを達成すること

成人学習プログラムへのニーズは、まったく満たされていない。世界には、何百万という不就学の青年がおり、7億7,600万人を超える成人は基礎的な識字能力を持たない。生涯学習や技能訓練を受ける機会もほとんどない。要するに、多くの政府は、戦略や政策の中でノンフォーマル教育を優先していないし、既存プログラムの調整や成人教育プログラムには公共予算をほとんど配分していないのである。

「成人学習」「ライフスキル」「ノンフォーマル教育」といった概念はあいまいで、さまざまな解釈が可能である。EFAグローバルモニタリングレポート2008では、約30のノンフォーマル教育システムの詳細について考察した結果、国によって大きな違いがあることがわかった。メキシコ、ネパール、セネガルといった国では、ほとんどの場合、ノンフォーマル教育を成人教育と見なしている。一方で、バングラデシュやインドネシアといった国では、より広い視点から、公教育を補うための柔軟性やプログラムの多様性を強調している。国によるアプローチの違いは、識字の改善というゴールを体系的にモニタリングすることを困難にしている。

生涯学習の目的の明確化、データ収集管理の整備、そして、生涯学習への強力なコミットメントが必要不可欠である。まず、より効果的なデータ収集とモニタリングのための第一歩として、より正確な情報が必要である。それらの情報は、各関係者が成人学習ニーズをどのように定義し、どのグループをターゲットにしているか、どのような技能が教えられ、いかにプログラムが実施されているか、そして、それらのプログラムは現在の財源で持続可能なのかなどが挙げられる。

成人識字 — 依然として置き去りのまま

ゴール4 2015年までに成人（特に女性の）識字率の50パーセント改善を達成すること。また、すべての成人が、基礎教育および継続教育に対する公正なアクセスを達成すること

識字能力は、今日の世界で生きていくために不可欠である。子どもの死亡を減らし、よりよい健康、雇用機会の増大への道を開く生涯教育のカギである。それにもかかわらず、識字は関心が払われない目標のままである。約7億7,600万人の成人——世界の成人人口の16%——は依然として識字の権利を奪われており、その3分の2が女性である。非識字者の大半は南・西アジア、東アジア、サハラ以南アフリカに住んでいる。

世界の識字状況の改善に関する報告書を見ても、明るい兆しがあるとはいえない。1985年から1994年までと2000年から2006年までの間に、成人非識字者は1億人減少していたが、これは特に中国での大幅な減少によるものである。しかし、サハラ以南アフリカ、アラブ諸国、大洋州では人口増加に伴い成人非識字者が増加している。ここ数年の世界の進捗は鈍く、現状のま

約7億7,600万人の成人は依然として識字の権利を奪われており、その3分の2は女性である

わずか20カ国で世界中の成人非識字者の80%が占められ、その半数はバングラデシュ、中国、インドに住んでいる

までは、2015年になっても、なお7億人以上の成人が非識字者のままであることが予想されている（図6）。

わずか20カ国で世界中の成人非識字者の80%が占められ、その半数はバングラデシュ、中国、インドに住んでいる。アルジェリア、中国、エジプト、インド、インドネシア、イラン、トルコでは、1985年から1994年にかけて非識字者数が大幅に減少したが、その他の地域での改善はそれほど望ましいものでない。

1985年から1994年までと2000年から2006年までの間に、世界の成人識字率は76%から84%に改善した。また、開発途上国は、68%から79%へと著しい伸びが見られ、ほぼ全地域で改善が見られる。しかし、サハラ以南アフリカ、南・西アジア、アラブ諸国、カリブ海地域での地域平均は、開発途上国全体の成人識字率の平均（79%）を下回っている。

データがある135カ国中45カ国において、成人識字率は、開発途上国の平均を下回っており、このような国はサハラ以南アフリカと南・西アジアに集中している。このグループに入る国のうち19カ国の識字率は55%以下と極めて低く、さらに、このうちの13カ国では極度の貧困が蔓延しており、その人口の少なくとも4分の3は1日2ドル以下で生活している。このままでは、これらの45か国のうち、2015年までに成人識字目標を達成できる国はほとんどない。

15歳から24歳までの非識字者数は、1985年から1994年にかけては1億6,700万人であったが、2000年から2006年までに1億3,000万人に減少し、サハラ以南アフリカを除くほとんどの地域で、絶対数は減少している。サハラ以南アフリカでは、急速な人口増加と、就学率や修了率の低さのため、青年の非識字者数は700万人

も増えている。しかし、世界的に見れば、2000年から2006年までに青年の識字率は84%から89%まで改善されており、とりわけ南・西アジア、サハラ以南アフリカ、カリブ海地域、アラブ諸国での伸びが著しい。

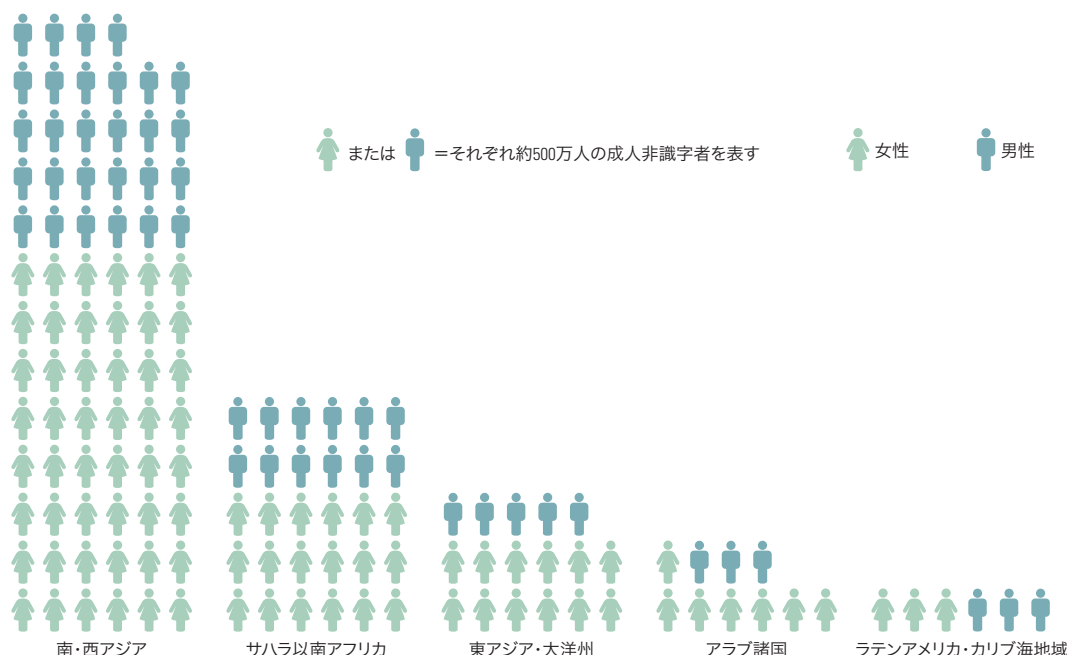
非識字や低い識字率は、貧しい国だけの問題ではない。オランダでは機能的非識字者とされる成人が150万人もおり、このうち100万人はオランダ語を母語とする人たちである。また、オランダ語を母語として話す人たちの4分の1は、ほぼ完全な非識字者である。2004年から2005年までの評価によると、フランスの都市部では、労働年齢層（18歳から65歳）の9%（300万人以上に相当）は、学校には行っているものの識字には問題があり、そのうち約59%は男性であることがわかった。フランスで識字の問題を抱える人の大多数は45歳以上で、そのうちの半数は農村部や過疎地に住んでいる。

識字、格差、排除

国全体の識字率は、国内の大きな格差を見えなくしているが、ジェンダー、貧困、地域、民族、異なる言語を話すグループによって識字格差は広がる可能性がある。

- 成人識字におけるジェンダー格差は広く見られる現象であり、特に、最も識字率の低い国々で顕著である。ジェンダーと貧困は、相互に関連し合っており、ガンビアでは極度の貧困にある女性の識字率は12%で、より裕福な男性の識字率53%との

図6 2015年の成人非識字者（15歳以上）のジェンダー別、地域別予想数



間には、ひらきがある。

- サハラ以南アフリカ諸国のうち、特に成人識字率の低い7カ国では、最貧困層の人々と最富裕層の人々の識字の格差は40ポイント以上である。また、インドの識字レベルは、もっとも貧しい州で最も低い。
- 農村や地方の識字率は、都市よりも常に低い。エチオピアの識字率は、首都アジスアベバの83%に対し、農村部のアムハラ地域では25%と、地域格差が大きい。
- 先住民の識字率は、非先住民より低い傾向がある。

教育におけるジェンダー格差と不平等

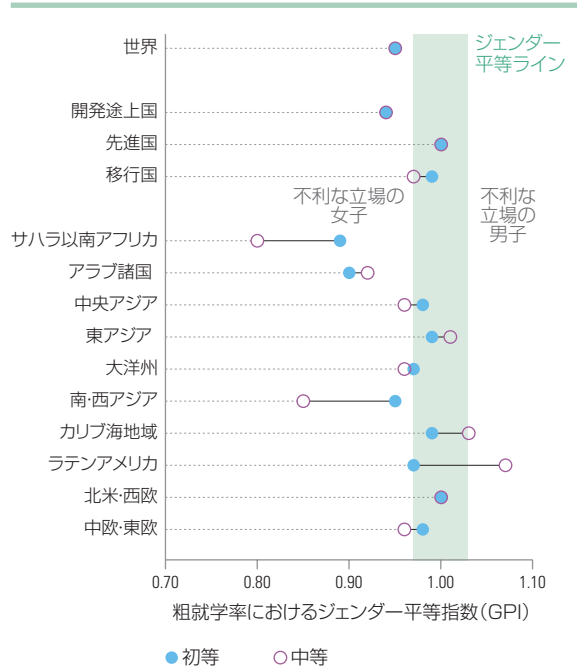
ゴール5 2005年までに、初等および中等教育における男女格差を解消すること。2015年までに、教育における男女の平等を達成すること。この過程において、女子の質の良い基礎教育への十分かつ平等なアクセスおよび学業達成について、特段の配慮を払うこと。

世界的に見て、ジェンダー格差の解消に向けた進捗は見られるものの、多くの国にとってその道のりは依然として険しい。2006年に初等および中等教育におけるジェンダー格差が解消できた国は、データのある176カ国中、わずか59カ国であった。これは1999年より20カ国増えているが、半数以上の国ではジェンダー格差解消が達成されていないという事実は憂慮すべきである。

初等教育——大幅な進展にもかかわらず、まだジェンダー格差解消が達成されない国もある

データのある187カ国のうち約3分の2の国では、2006年までに初等教育レベルにおけるジェンダー格差解消が達成されており、残りの71カ国でも、1999年以降ほとんどの国で進捗がみられる(図7)。南・西アジアの多くの国では、1999年から2006年にかけて、粗就学率におけるジェンダー平等指標(GPI)は0.84から0.95に上昇(女子就学者数が、男子100人に対して84人から95人に増加)し、目覚ましい進捗がみられる。ブータン、インド、ネパールは、初等教育でジェンダー格差解消を達成、あるいはほぼ達成しているが、パキスタンでは、女子の初等教育就学者が男子100人に対してわずか80人である。サハラ以南アフリカでは、ジェンダー格差解消の進捗は遅く、また一様ではない。この地域の平均GPIは、1999年の0.85から2006年には0.89まで上昇したが、中央アフリカ、チャド、コートジボワール、ニジェール、マリにおける女子就学者数は、男子100人に対して80人以下であった。その一方で、ガーナ、ケニア、タンザニアを含む多くの国では、初等教育レベルでのジェンダー格差解消が達成されている。こうした進展にもかかわらず、サハラ以南アフリカや南・西アジア、アラブ諸国の半数以上の国では、2006年時点でジェンダー格差解消が達成されておら

図7 初等・中等教育への粗就学率におけるジェンダー格差の変化(地域別、2006年)



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2009』図2.33および付属資料統計表5を参照

ず、その多くが目標達成には程遠い状況にある。

多くの国で、女子はいったん小学校へ入学すれば、男子よりも成績が良い。男子に比べ、留年は少なく、より多くが最終学年へ進級して、初等教育を修了する。2006年時点で、データのある146カ国中114カ国では、女子の留年者数は男子より少なかった。アフガニスタンでは、2005年には、男子100人に対して女子就学者数は70人以下であったが、初等学校の留年率は、男子18%に対して女子14%であった。2005年時点で、データがある115カ国中63カ国では、最終学年への男女の進級者数は同数であった。残りの52カ国では、まだジェンダー格差があり、このうち36カ国では、最終学年の残存率は女子の方が低い。

サハラ以南アフリカや南・西アジア、アラブ諸国の半数以上の国では、2006年時点でジェンダー格差解消が達成されていない

4. ジェンダー平等指数(GPI)で示されているように、就学者数におけるジェンダー比を指す。男子100人に対して女子就学者数が97人から103人となれば(粗就学率におけるGPIが0.97から1.03となれば)、ジェンダー格差は解消されたものとみなす。

中等および高等教育におけるジェンダー格差 ——異なるスケール、異なるパターン

中等教育就学者数が増えるにつれて、サハラ以南アフリカを除くほとんどすべての地域で、ジェンダー格差は解消されつつある。しかし、2006年までに中等教育レベルでジェンダー格差解消が実現したのは、データがある国の37%であった。ジェンダー格差を世界全体で見ると、男子の比率が高い国がある一方で、ほぼ同数の国では女子の比率が高いというジェンダー格差がある。

一般的に、先進国および中進国では、中等教育レベルにおけるジェンダー格差は解消されている。一方、開発途上国全体では、2006年の統計によると、100人の男子就学者に対して女子就学者数は94人で、依然として世界平均を下回っている。アラブ諸国、南・西アジアおよびサハラ以南アフリカでは、中等教育就学率の低さと、ジェンダー平等指数の低さが一体化している。逆に、ラテンアメリカ・カリブ海地域の多くの国では、男子より女子のほうが中等教育、特に後期中等教育レベルにより多く就学している。ラテンアメリカでは、社会・経済的背景、就労、学校でのジェンダー・アイデンティティなどが、男子を学校から遠ざける要因となっている。

中等教育でのジェンダー格差を国レベルで見ると、データがある142カ国中、半数以上の国で改善されつつある。多くの国で目覚ましい進歩がみられ、ベナン、カンボジア、チャド、ガンビア、ギニア、ネパール、トーゴ、ウガンダ、イエメンでは、ジェンダー平等指数が20%以上上昇している。バングラデシュでは、EFAのジェンダー目標達成が早期に実現したが、これには公共セクターでの政策や、各種の改革が重要な役割を果たしている (Box.5)。女子の中学校への就学状況は、数カ国で悪化している一方で、アルゼンチン、エルサルバドル、グルジア、モルドバ、チュニジアを含む国々では、男子のほうが低いというジェンダー格差が拡大している。

世界的に見て、男子と比べてますます多くの女子が高等教育に進学している。世界全体のジェンダー平等指数は、1999年の0.96から2006年には1.06まで上昇したが、地域間では大きな違いが見られる。開発途上国の状況はさまざま、女子の高等教育への進学率は、カリブ海地域および大洋州で高く (GPIはカリブ地域1.69、大洋州1.31)、一方で南・西アジアやサハラ以南

アフリカでは非常に低い (南・西アジア0.76、サハラ以南アフリカ0.67)。2006年の統計では、開発途上国の中には、高等教育就学者数が男子100人に対して、女子は30人以下という国もあった。

国内におけるジェンダー格差

貧困と、初等・中等教育におけるジェンダー格差には密接な関係がある。例えば、マリでは、最富裕層の女子が小学校に行く確率は、最貧困層の4倍である。中学校にもなれば、それは8倍にもなる。

所得格差は、女子を不利な立場に置く、より広範な社会・経済・文化的要因と相互に影響し合っている。国際調査によると、ある特定のグループ、すなわち、先住民族、少数言語話者、低カースト層、へき地の住民などに属していると、女子はいっそう不利な立場に置かれる。グアテマラでは、先住民族の女子就学者数は、他の集団に比べて少なく、非先住民族の女子の場合、7歳児の75%が学校に行っているのに対し、先住民族では54%にすぎない。こうした不平等を解消するためには、強い政治的なリーダーシップと法律に裏打ちされた、女子に対する特別措置が必要である。

教育におけるジェンダーの平等 ——達成はより困難

EFAのジェンダー目標では、2005年までに初等教育および中等教育におけるジェンダー格差解消という目標に加えて、女子のための十分に平等なアクセスの確保と、質の高い基礎教育の達成に特段の配慮を払い、2015年までに教育レベルにおけるジェンダー格差解消を達成するという目標を掲げている。学習成果や、学校での教育実践についての調査でもわかるように、これは、単なるジェンダー格差の解消より、はるかに改善が難しい課題である。

学習成果と教科選択——ジェンダーによる違いの存在。学習成果は、成績全般だけでなく、教科によってもジェンダー間で大きな違いが見られる。学力調査でも、さまざまなジェンダー間の違いがわかった。違いの程度はさまざまだが、そのパターンは、以下の4つに分けられる。第一に、世界のどの地域の国でも、女子は男子と比べて読み書きや言語分野において優れている。第二に、初等・中等教育の算数 (あるいは数学) では、従来、女子より男子のほうがよい成績を収めていたが、最近の調査では、女子は男子に追いついており、逆転する場合もあることが明らかになっている。第三に、理科は、依然として女子より男子が得意とする科目であるが、多くの場合、統計上の有意差は見られない。最後に、高等教育では、特に理科や技術科などの教科は、男子が得意な領域となったままである。データのある国の半数では、「女性らしい」と考えられている教育や保健、福祉などの分野を専攻する学生の3分の2以上が女子である。

なぜ女子と男子の試験結果は異なるのか。男女間で学習成果に違いが生じる理由は複雑である。学習に見られるジェンダーの違いは、教育制度の構造や教室で

マリでは、最富裕層の女子が小学校に行く確率は、最貧困層の4倍である

Box 5 バングラデシュの偉業 ——2005年までにジェンダー平等を達成

バングラデシュは、2005年までに初等・中等教育におけるジェンダー平等を達成した数少ない国の一つで、このような国は、南・西アジアではスリランカと同国だけであった。成功の主要因はグッド・ガバナンス (良き統治) であるが、同様に奨学金プログラムも女子就学の促進に貢献している。女子の中等教育就学状況が改善されたことは、乳幼児死亡率の減少や栄養改善、女性の雇用賃金の上昇など、教育以外の分野にも実質的な社会インパクトを与えている。

小学校教員による助けと励まし。ジブチで。



© Giacomo Prosz/PANOS

の取り組みに関連している。教員が男子と女子に同じように接しなければ、ジェンダーに対する固定観念が生じ、さらにはそれを強化することになりかねない。教科書も同様で、多くの国では、教科書にジェンダー・バイアスが残ったままである。教科書に女子はほとんど登場せず、男性と女性には、極めてステレオタイプ化された役割が示されている。明らかに性差別とわかる事例はほとんど姿を消したが、こうした課題に関しての解決のペースは遅く、性差別的な内容を含む教材はまだ存在している。

学びの質と公平性を保証する

ゴール6 特に読み書き能力、計算能力および基本となる生活技能の面で、確認ができかつ測定可能な成果の達成が可能となるよう、教育のすべての局面における質の改善並びに卓越性を確保すること

EFAの究極の目的は、子どもたちが自らの生活を豊かにし、機会を広げ、社会に参加するための基本的なスキルを身に着けることにある。子どもたちが受ける教育の質が、そのカギになる。

学習成果の国際格差

近年の国際的、地域的、そして国レベルでの学力調査を見ると、多くの国々で、子どもたちは最も基礎的

なスキルしか身に着けずに学校を卒業していくことが明らかだ。学習の水準が最も低いままでとどまっているのは、開発途上国である。インドにおける2007年の調査によると、小学3年生に在籍する児童のうち、簡単な文章が読めるのは半分以下で、引き算または割り算ができる児童も58%にとどまっている。SACMEQII調査の結果⁵⁾によると、ボツワナ、ケニア、南アフリカおよびスワジランドでは、6年生で、「望ましい」とされるレベルの読解力がある児童は25%未満、レソト、マラウイ、モザンビーク、ナミビア、ウガンダおよびザンビアでは、10%未満だった。より複雑な一連のスキルに関する評価も、同様に憂慮すべきものとなっている。ラテンアメリカでの最近のSERCE調査では、ドミニカ共和国、エクアドル、グアテマラにおいて、3年生の半分以上の児童の読解力は、最低のレベルであった。

開発途上国と先進国は著しく対照的だ。2006年PISA調査の理科の結果を見ると、ブラジル、インドネシアおよびチュニジアでは、60%の子どもたちが最低ランクにとどまっている一方、カナダやフィンランドではその割合が10%未満である。Progress in Reading Literacy Study (PIRLS) の2006年調査では、ヨーロッパ以外の低所得国および中所得国の4年生は、国際平均よりも著しく低い読解力を示している。これらの学力調査は、就学している児童のみが対象となっている。もし、学校に行っていない子どもたちをも対象にすれば、教育の格差はさらに際立つだろう。

国別平均ではわからない

—教育達成度の大きな格差

学習成果の格差はそれぞれの国の中でも非常に顕著であり、それは往々にして貧困やその他の社会的不利と結びついている。格差は、地域間、コミュニティ間、学校間、教室間など、すべてのレベルに存在する。2006年のPIRLSの調査では、南アフリカの4年生のうち上位5%の児童は、読解力に関して、下位5%の児童の5倍もの点数を獲得している。どの国においても、学習成果の格差は、以下のように、生徒の社会的背景や教育制度、そして、学校の置かれた状況によって説明することができる。

- **生徒の社会的背景。** 生徒の学習達成度は、遺伝的な能力とは別に、ジェンダー、家庭で話される言語、両親の職業や教育、家族の規模や移民としての立場など、社会や経済、文化的環境の産物だ。これらの要素は、ある生徒が学校でどの程度学習するかの大きな要因となる。
- **教育制度。** 教育制度がいかに整っているかは、学習の成果に強い影響を及ぼす。ここでいう教育制度には、毎年の進級に関する政策、習熟度別のクラス編成、複式学級や卒業試験などの要素が含まれる。例えば、ECCEを提供したり、学校の自律性を高めることは、公平性を促し得る政策である。一方、学力に基づく選抜的な学級編成などは、さらに格差を拡大させることになりかねない。

多くの国々で、子どもたちは最も基礎的なスキルしか身につけずに学校を卒業していく

5. 「グローバルモニタリングレポート2009」の第二章は、国際的、または各国内のさまざまな学習評価の名称や、内容を取り扱っている。

■ **学校の置かれた状況。**効果的な学習を可能にする環境は、基礎的なインフラ、専門的なリーダーシップ、意欲のある教員、十分な授業時間と教材、教員のパフォーマンスを高めるようなモニタリングと評価の活用、そして適切な財源に懸かっている。開発途上国では、電気や机、椅子、教科書など、先進国では当たり前の基本的な設備や教材の多くが不足している。サハラ以南アフリカの6か国では、6年生の半分が一冊も本がない教室で勉強している。多くの開発途上国では、都市と農村の間に学校の主要な設備や教材の配分などで格差が存在する。ラテンアメリカやその他の地域でも、貧しい家の子どもたちは適切な設備が整っていない学校で学ぶことが多く、これが既存の不平等にさらなる拍車を掛けている。

教員の供給と質

質の高い教育を提供するために、最前線で活躍するのは教員だ。生徒が良い成績を挙げるには、十分に訓練を受け、意欲を持った教員がその任に当たり、適切な教師生徒比率（PTRs）を確保することが必要である。

世界的に見ると、2006年、小学校では2,700万人以上の教員が働いており、その約80%は開発途上国の教員である。小学校の教員数は、1999年から2006年にかけて5%上昇した。その上昇が最も著しかった地域はサハラ以南アフリカである。教員数は、ラテンアメリカおよびカリブ海地域でも増加した。1999年以降、世界の中等教育の教員数は500万人増え、2006年には2,900万人に上った。

EFA目標を達成するためには、政府は膨大な数の教員を採用し、訓練しなければならなくなるだろう。世界規模では、2015年までに、初等教育の教員はさらに1,800万人必要で、教員増員のニーズが最も緊要なのは、サハラ以南アフリカである（追加で160万人）。教員の退職を考慮すると、この数値はさらに大きくなり、380万人に上る。東アジア・大洋州はさらに400万人、南・西アジアでは360万人の教員が必要である（いずれも、退職する教員やその他の要因を考慮に入れたうえでの数字）。

質の高い学習環境のためには、教員一人に対し40人以上の子どもを教室に入れられないということが、幅広く合意されている。地域や国における教師生徒比率の国家間・地域間格差については、特に南・西アジア、サハラ以南アフリカにおいては、ほとんど前進が見られない。例えば、アフガニスタン、ケニア、ルワンダ、タンザニアなどのように、教師生徒比率が著しく上昇している国もある。アフガニスタン、チャド、モザンビークおよびルワンダでは、国レベルの教師生徒比率が1:60以上に上っている。一方、ラテンアメリカ・カリブ海地域、北米・西欧では、就学者数の減少や教員数の増加に伴い、初等教育の教師生徒比率は低下している。中等教育を見ると、教師生徒比率が最も高いのは、やはりサハラ以南アフリカ、南・西アジアとなっている。

多くの国で、訓練を受けた教員の数には十分ではない。初等教育では、2006年の訓練を受けた教員の全教員に

占める割合は、中央値で見ると、南・西アジアの68%からアラブ諸国の100%まで幅がある。データがある40カ国のうち約半分の国では、1999年から2006年の間にさらに多くの教員が訓練を受けるようになり、バハマ、ミャンマー、ナミビア、ルワンダでは、訓練を受けた教員の割合が50%以上も増加した。しかしながら、バングラデシュ、ネパール、ニジェールなどを含む3分の1以上の国では、訓練を受けた教員の割合は低下している。

国レベルでの平均値は、国内の地域や所得、学校の種類などによって、教師生徒比率に大きな格差があるという事実を覆い隠してしまうことがある。ナイジェリアでは、バイエルサ州の教師生徒比率は、同国最大の都市のラゴスの5倍にも上る。より裕福な家庭の子どもたちは、教師生徒比率が適切で、訓練を受けた教員の割合がより高い学校に通うことが多い。教師生徒比率はまた、その学校が公立学校かどうか、すなわち公費で運営されているかどうかによっても変わる。例えば、バングラデシュでは、公立学校の教師生徒比率の平均が1:64だったのに対し、私立の学校では1:40だった。

その他、質の高い教育や学習に悪影響を及ぼす要因としては、教員の欠勤や、（教員の少ない給料や労働条件の悪さによってもたらされる）モラルの低さ、HIV/AIDSによる教員死亡率の高さなどが挙げられる。

すべての人に教育を — 複合的な達成度をはかる

一つひとつのEFA目標が重要である一方で、最終的に重要になるのは、すべての領域における前進だ。EFA開発指標（EDI）は、総合的なEFAの進捗状況を理解するのに役立つ。EDIは、最も数値化が容易な4つの目標に焦点を当てている。それは、初等教育の普遍化（UPE）、成人識字、ジェンダー格差解消、そして教育の質である。最新のグローバルモニタリングレポートによると、これら4つの目標に関して、2006年に終了する学校年度のデータ収集が可能な129カ国のEDIを算出することができた。もっとも、紛争国や紛争直後の国を含む、一般に脆弱国家といわれる国々のほとんどは含めることができなかった。

129カ国のうち、

■ 56カ国では、上記4つの目標を達成したか、あるいは達成に近く、EDI数値も平均0.95かそれ以上である（2005年と比べると5カ国の増加）。これら達成度の高い国のほとんどは、より経済的に恵まれた地域の国々である。

■ 44カ国はEFA達成の中間地点にあり、EDI数値は0.80から0.94までの幅である。これら44カ国中、18カ国はラテンアメリカ・カリブ海地域が占め、アラブ諸国およびサハラ以南アフリカはそれぞれ9カ国、東アジア・大洋州は5カ国を占めている。これらの国々では、初等教育への参加率は高いことが多いが、

EFA目標を達成するために、政府は大規模な教員の採用と訓練を行わなければならない

その他の領域、例えば、成人識字や教育の質などが低いため、全体の達成度を下げている。

- 29カ国ではEDI数値が0.80以下にとどまり、EFA目標達成が遅れている。これは、EDIで対象とした国々の5分の1以上だ。この集団が目立つのがサハラ以南アフリカ諸国であり、ブルキナファソ、チャド、エチオピア、マリ、そしてニジェールのEDI数値は0.60より低い。その他の地域の国では、アラブ諸国から4カ国、南アジアの5カ国中4カ国もまた、この集団に含まれる。これらの国々の多くは、EDIの対象である4つの目標すべてにおいて、低い数値にとどまっている。

1999年から2006年の間のEDIの変化を分析できるのは、45カ国のみである。これらのうち、31カ国で前進が見られ、その中には大きな前進を見せた国々もある。エチオピア、モザンビーク、そしてネパールでは、EDIの絶対値は低いまだが、20%以上の上昇を記録した。他方、14カ国では、EDIは低下した。チャドは最も大きく後退し、2006年のEDIリスト中最下位となり、他の国々から大きく後れをとっている。

就学率の上昇は、EDI改善につながる第一の要因であった。これら45カ国において、初等教育の純就学率⁶は、平均して7.3%上昇した。EDIが低下した14カ国について見ると、これらの国のほとんどすべてで、教育の質の低さがEDI低下の主要な原因であった。

EFAの総合的な達成——国内の不平等が依然として一般的

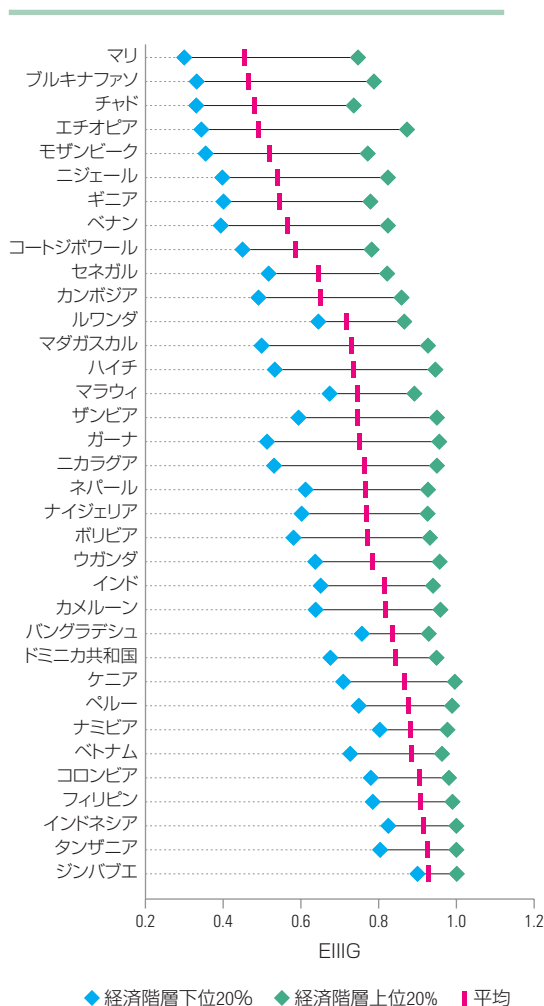
ここまで議論してきたような標準的なEDIは、国としての平均に基づいた断片的な実態は示しているが、国内の格差まではとらえていない。この欠点を補うために、新たに工夫された教育指標として、EFA所得階層間不平等指数（EFA Inequality Index for Income Group, EIIIG）が、世帯調査のデータを基に、開発途上国35カ国について考案された（図8）。EIIIGは、EFAの全体的な達成度の国内での分布を、豊かさや、地方と都市の別で分析しており、以下の点を明らかにしている。

- 調査対象とした35カ国のほとんどすべてにおいて、所得階層間でEFAの全体的な達成度に大きな格差が見られる。国内の格差の規模は、国家間の格差とほぼ同様の大きさである。ベナン、ブルキナファソ、チャド、エチオピア、マリ、モザンビーク、ニジェールといった国々では、特に格差が大きい。これらの国々で、最も豊かな人々のEIIIGは、最も貧しい人々の数値の2倍以上に上る。
- 教育制度がよりよく機能している国々は、EFAの全体的な達成度が高いだけでなく、不平等も少ない。
- EFAの全体的な達成に向けた進歩は、ほとんどの国で最貧困層に恩恵をもたらしている。国内の経済

階層上位5分の1（最富裕層）と、下位5分の1（最貧困層）のEFA達成度を見ると、35カ国中4分の3の国々でその格差が縮小した。ベナン、エチオピア、インドおよびネパールでは、最富裕層と最貧困層の間の差が15%以上も縮まっている。

- EFAの全体的な達成度は、所得階層にかかわらず、農村部よりも都市部で高い。ブルキナファソ、チャド、エチオピア、そしてマリでは、都市部のEIIIGは地方での数値の少なくとも2倍になっている。

図8 EFA不平等指数（経済水準五分位による。限定した国のみ、直近年のデータ）



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2009』図2.44

調査対象とした35カ国のほとんどすべてにおいて、所得階層間でEFAの全体的な達成度に大きな格差が見られる

6. 初等教育の就学年齢の子どもが、初等または中等教育に就学している割合

第3章 教育の質を上げ、公平性を強化する ——なぜガバナンスが重要か

教育におけるグッド・ガバナンスは、抽象的な概念ではない。それは、地域のニーズに即し、訓練され、やる気を持った教師がおり、十分な資金が保証された学校への、子どもたちのアクセスの保障に関する課題である。ガバナンスは、省庁レベルから学校やコミュニティレベルまで、全レベルでの教育制度の意思決定における、権力の配分にかか

わる問題だ。第3章は、政府がどのように政策を実施し改革するのか、ガバナンスについてカギとなる4つの分野（教育財政、学校教育における選択・競争・発言力、教師とモニタリング、教育計画と貧困削減戦略）に焦点を当てる。ここでは、教育のガバナンスは、どのようにして教育の質を改善し、格差を是正しているのかを特定することを目指している。



それぞれの方向へ。ニューデリーの女子生徒とストリートチルドレン。

教育のガバナンス —ダカール行動枠組み、そしてその先へ

ガバナンスの改革は、EFAアジェンダの中でも特に重要な部分である。ダカール行動枠組みは、対応能力があり、アカウンタビリティが高く、参加型の教育システムの創造を含む、幅広い理念を設定した。また、ダカール行動枠組みでは、グッド・ガバナンスのために「どこでもあてはまるモデル」はないとしているが、その一方で、システムをより公平性の高いものにしていくために、地方分権化を推進し、草の根レベルでも意思決定に参加できるようにすることを勧めている。ガバナンス改革に関して、各国の経験が示すところは著しく多様であり、これまでの研究によれば、その成果もまちまちである。これまでの各国の経験を見ると、そこには2つのより広範な問題が確認できる。一つは、地域の状況を十分に踏まえない「青写真」を適用してしまう傾向があること、そして、もう一つは、公平性に対して十分な注意が向けられていないことである。また、しばしば、貧困や格差を削減する戦略が、改革の中心に置かれていないという状況が幅広く見られる。各国がEFAゴールへ向けた前進を加速するためには、ガバナンス改革の中で、公平性により重点を置くことが必要である。

教育のガバナンスにおける4つの側面を検討し、それらがどのように不平等の解決に向けて取り組んでいるかについて、『グローバルモニタリングレポート2009』は、主要な結論として次の4点を挙げている。

- **教育財政**——地方分権化は重要であるが、その一方で、教育財政の配分を平等にすることに、中央政府が重要な役割をもち続けるべきである。
- **スクールガバナンス**——コミュニティ、保護者、民間の設置者に責任を移譲することは、政府の基礎教育システムの改善に向けての代替案ではない。
- **教師とモニタリング**——政府は、教師の採用ややる気を起こさせる施策を強化し、アカウンタビリティを改善するためのインセンティブをつくり、学校への支援を伴ったモニタリングのための政策を開発しなければならない。
- **計画と貧困削減**——教育は、貧困と極度の不平等を克服する、より広い戦略に組み込まれる必要がある。

公正のための教育への資金調達

世界がダカール目標を達成しようとするには、追加資金が必要である。しかし、資金の増額は、一連の幅広い教育政策課題の一部なのだ。EFAを達成するために、各国は施策の効率を改善し、財源を増やす必要がある。また、教育財政における不平等に対処する、戦略を立てる必要がある。

政府の教育支出

国民所得のうち、教育にどの程度の割合が向けられるかは、地域によっても、国の所得水準によっても大きく異なる（表1）。（世界で学校に行っていない人々の約80パーセントを占めている）サハラ以南アフリカや南・西アジアの低所得国を見ると、GNPに対する教育支出の割合が極めて低い国が多いことがわかる。サハラ以南アフリカでデータのある21カ国のうち11カ国では、GNPの4%未満しか教育に費やしていない。南アジアにおいては、バングラデシュでは国民所得のわずか2.6%、インドでは3.3%、パキスタンでは2.7%しか教育に向けていない。低所得国の中でもばらつきは大きい。例えば、中央アフリカではGNPの1.4%しか教育に費やしていないが、エチオピアではGNPの6%も費やしている。

ダカール以降、データのある国の大多数で、政府の教育への支出は増加している。いくつかの国では、支出の大きな増加は、EFA目標達成への進捗と密接なつながりがある。エチオピア、ケニア、モザンビーク、セネガルは、GNPに対する教育支出の割合を急激に上昇させ、学校に行っていない子どもたちの数が大幅に減少した。

しかし、国民所得のうち教育に向けられる割合は、1999年から2006年までの間に、データのある105カ国のうち40カ国で減少している。12カ国では、割合で1%以上も減少した。これらの国々には、コンゴやインドのような、学校に行っていない子どもたちが比較的多くいる国が含まれている。南・西アジアやサハラ以南アフリカの他の国々では、支出が停滞している。現在、これらの国では教育支出の水準が低く、今後は、公教育費の水準を上げ、効率性、公平性を高めていく必要がある。

国際的な所得の不平等は、教育支出への不平等に結びついている。2006年には、初等教育レベルにおける児童一人あたり支出は、（2005年の金額で言えば）サ

各国がEFAゴールへ向けた前進を加速するには、ガバナンス改革の中で、公正性により重点を置くことが必要である

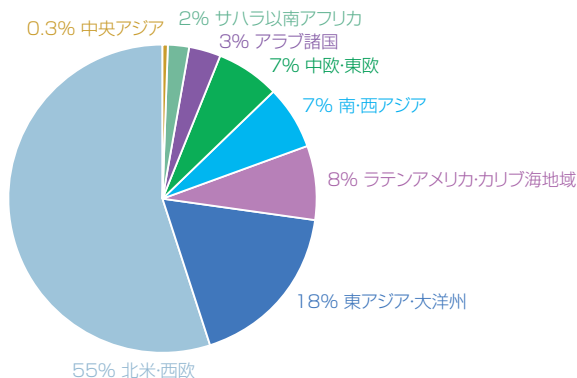
表1：GNPに対する公教育費の比率と、政府支出総額に占める教育支出の比率（地域別、2006年）

サハラ以南 アフリカ	アラブ諸国	中央アジア	東アジア・ 大洋州	南・西アジア	ラテンアメリカ ・カリブ海地域	北米・西欧	中欧・東欧
GNPに対する公教育費の比率 (%)							
4.4	4.6	3.4	...	3.3	4.1	5.5	5.3
政府支出総額に占める教育支出の比率 (%)							
18	21	15	15	12	13

出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2009』表3.2および付録、表11を参照。

ハラ以南アフリカの大多数の国々の300ドル以下から、ほとんどの先進国の5,000ドル以上と差が大きい。地域で見ると、サハラ以南アフリカは世界の5歳から25歳人口の15%を占めるが、政府の教育支出については、世界の2%を占めるにすぎない。南・西アジアの同じ年齢層は世界の4分の1が居住するが、政府の教育支出は世界の7%でしかない(図9)。

図9 世界における政府の教育支出の地域別分布、2004年



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2009』表3.4.

効率の改善と汚職の抑止

資金を増額させるには、財政効率の改善と財政のガバナンス強化による補完が不可欠である。世界各国の教育支出の効率を一様に計るのは困難だが、財政的投入と、就学者数や修了者数、学習到達度など具体的な成果の比較が指標となり得る。例えば、セネガルとエチオピアでは、2006年には初等教育就学率は同じ(71%)だったが、在学者一人当たりの支出で見ると、セネガルはエチオピアのほぼ2倍であった。このことが即、それぞれの国の学校の質の違いを意味するわけではないが、エチオピアの教育システムでは、財源が学校に、より効率的に配分されていることを示唆している。

汚職は、教育に極めてネガティブな結果をもたらす。多くの国では、さまざまなレベルでの資金の誤用は、教育資金の大部分が学校へ届いていない事を意味するのだ。2003年のメキシコにおける調査によると、法律により無料であるはずの公教育へのアクセスを確保するために、家計からおよそ1,000万ドルもの金額が賄賂として支払われていると推計されている。一世帯当たりの平均額は30ドルである。汚職は概して、公的システムに頼らざるを得ず、法的保護へのリソースが少なく、しかも「非公式」な支払いをすることが難しいような不利な立場にある人々を直撃する。汚職を抑止するための国家的イニシアティブの例としては、インドネシアの学校改善助成事業が挙げられる。これは、ガバナンスを強化し、汚職と闘うため、行政機構を統合した取り組みである。

財政において、さらに公平性を高めるための戦略。教育への公的支出は不平等を改善する可能性を持つが、同時に不平等を強固にしてしまう可能性もある。より裕福な地域や利益を得やすい層の人々は、より貧しい地域や不利な立場にある人々に比べ、より多くの資金調達が可能である。民族によって不平等な資金拠出が行なわれる場合もある。マケドニアを例にとると、アルバニア系の生徒が通う学校は、マケドニア系の生徒が通う学校よりも生徒一人当たりの支出が20%少なく、地方に行くと、この差は37%にまで拡大する。

各国政府は公正性を高めるために、さまざまな取り組みを始めている。サハラ以南アフリカのいくつかの国では、授業料を廃止した結果、より多くの貧しい子どもたちが学校に行けるようになるなど、教育支出がより公平性の高いものになってきている。例えば、セネガル、ウガンダ、タンザニア、ザンビアでは、初等教育への支出増加により財政の公平性を高めつつ、政治的指導者によって授業料廃止という決断がなされた。それは、就学の改善に大きなプラス効果を与えるものとなっている。

他の取り組みとしては、学校への補助金に関する規定が挙げられる。これは中央政府から地方のコミュニティや学校に資金を移転するものである。これにより、不利な立場、脆弱な立場の子どもたちに追加の資金を提供することができ、不平等を是正することができる。ガーナでは、学校補助金プログラムが、就学率の急速な上昇につながった。特に、不利な地域に住む子どもたちの就学が増加した。

地方分権化

——不平等をもたらすこともあり得る

教育財政の責任や管理が政府の末端行政レベル、地域社会や学校の設置者へと移りつつある国が増えていく。このような地方分権化は、政策決定の場をよりコミュニティに近いところに置くものであり、意思決定の仕組みをより地域のニーズに即したものにし、貧困層の人々に大きな発言力を与えるものと考えられている。

しかし、財政の地方分権化が、公平性を高めるかどうかは不明確である。中国、インドネシア、フィリピンなどを含む多くの国に見られるように、より裕福な地域が資源の流通で優位に置かれるため、財政責任の移転が、かえって格差を拡大させる可能性もあると指摘されている。ナイジェリアにおいては、就学率が高い最も豊かな州・地域が、政府財源の最も大きな配分額を受けていたが、ときにはそれが、より貧しい地域の5倍の金額に上ることもあった。貧困な地域においては歳入増が難しいので、状況はさらに悪化した。この制度は、教育費の大きな格差をさらに拡大する結果になったのである。

このような事態を防ぐカギとなるのは、貧困な地域や、より恵まれない人たちに資金の再配分を行なう際に、中央政府が強い役割を担うことである。こうした施策が、それぞれ程度は異なるが、ブラジル、エチオピア、南アフリカ、ベトナムなどで、実際に行なわれている。地方分権化それ自体は、公平性に対して良い

サハラ以南アフリカのいくつかの国では、授業料を廃止した結果、より多くの貧しい子どもたちが学校に行けるようになった

ものでも悪いものでもない。地方分権化を行なうかどうかは、必ずしも重要な問題ではない。どのように、何を分権化するべきかが重要なのである。公平性を確保しつつ、公正な地方分権化を行なうための戦略としては、以下のようなことが含まれる。

- 地方政府が基礎教育の学費を徴収することを禁止するなど、地方における歳入確保に対しては、明確なガイドラインを設けること。
- 中央政府から地方政府に財政資金を配分する際には、地方の貧困、教育、健康に関する指標を考慮して軽重を判断し、国のEFA目標を達成するための必要額を推計し、それを反映させた、公平な財政配分方式を策定すること。
- 政府の貧困削減目標と、ダカール行動枠組みへの強いコミットメントを反映した明確な政策目標を設定すること。

選択、競争、発言力 — スクールガバナンス改革とEFA

学校の運営や財政管理における政府、保護者、コミュニティ、民間の設置者それぞれの役割とは何だろうか。以下にスクールガバナンス改革の3つの流れ、すなわち、学校または地域社会への権限の委譲、学校選択と競争の拡大、授業料の安い私立学校の増加について述べる。これらの改革が、貧困層の発言力を強め、選択肢を増やしていくかどうかを見ていくこととする。

自律的学校運営 — アプローチと成果は広範囲にわたっている

自律的学校運営 (school-based management) とは、教員、保護者、コミュニティに対して、学校的意思決定についてのより大きな自主性を与える、さまざまな改革のあり方をいう。それを推進する立場の人々は、自律的な学校運営によって、学校が地域のニーズに即し、保護者がさらに発言力を増し、教員の参加、モチベーション、責任が強化されるとしている。

自律的学校運営改革により、学習の成果を挙げ、公平性を高めたケースもある。例えば、エルサルバドルのEDUCO学校の生徒は、その学校へ行っていない生徒に比べ、数学と言語で好成績を収めた。しかし、ホンジュラスでの同様のプログラムでは、プログラム参加校と一般の学校とで、成績の違いがそれほど明確ではなかった。ラテンアメリカやその他の地域では、授業実践における目立った変化はなかったのだ。

発言力への影響もまた、曖昧である。意思決定の場がより地方に移ることにより、PTAや学校管理組織などのフォーマルな組織の形成を通じて、保護者やコミュニティが権限を持つことになるだろう。しかしこれは、広範囲にわたる社会的格差を、必ずしも解決するわけではない。例えば、ネパールでは、学校運営委

員会のほとんどが、高カーストの男性によって運営されている。また、オーストラリアやニュージーランドでは、マイノリティー・グループのメンバーは学校運営委員会において、しかるべき比率を占めてはいない。既存の社会的不平等や貧困などの状況があるため、「参加を通じて公平性を高める」という目的は実現されていないのが現状である。

教育提供における選択と競争

大多数の国では、政府が学校制度に関して最終的な責任を負っている。その役割は教育の直接提供から、運営、民間提供者への規制まで、多岐にわたる。保護者の学校選択の幅を広げることは、広く教育の質を高めるカギになると見なされている。いくつかの国では、政府が民間の教育提供者に財政的支援を行なうかたちの官民の連携は、学校選択と競争を拡大させるための主要な方法となっている。

学校選択と競争は、先進国と途上国の両方において、しばしばその賛否が両極端に分かれる典型的な論点である。保護者の選択幅が広がることで、果たして学習成果を高め、公平性を高めることにつながるのだろうか。これまでの研究では、この問いに対する最終的な結論はまだ出ていない。PISAの調査では、学校間の競争が学習成果を高めるという結果は出ていない。米国においても、チャータースクールの発展とバウチャー制度の導入が、学習到達度をはっきりと引き上げたり、格差に対峙しているとは必ずしも言えないのだ。選択と競争におけるガバナンス改革のロールモデルとして広く知られているチリでも同様で、その成果は期待はずれだった。国庫補助金を受けている私立学校は、社会経済的地位を統制すれば、公立の学校に比べ特に優位性が認められるわけではない。

米国とチリの経験は、教育の質と公平性を高めるという点で、選択と競争が必ずしも有効な手段ではないことを示している。ただ、スウェーデンの経験では、比較的選択と競争の有効性が確認されている。1990年代の初期から、保護者が民間の設置者による学校を選択し、それと同時に国からの補助金を受けることが可能になった。スウェーデンではこの仕組みが一般的に支持されている。しかし、この制度が他の国でも導入可能かどうかには、議論の余地がある。この場合、すべての子どもに質の良い教育への選択肢があり、格差がもともと少なかった国に競争が導入されたのである。また、民間の設置者を規制、監督する強固な行政能力もスウェーデンには備わっている。途上国は言うまでもなく、先進国においてもこういう国は多いとは言えないだろう。

政府が、不利な立場に置かれた人々への補償政策を取らずに、学校選択だけを増やせば、学校制度は格差の原因となり得る。特に最も貧しい国々で圧倒的に大事なことは、適切に財政措置された公的制度が、すべての人に対して保障されることである。

保護者の選択の幅が広がることで、果たして学習成果を高め、公平性を高めることにつながるのだろうか。これまでの研究では、この問いに対する最終的な結論はまだ出ていない

授業料の安い私立学校 ——政府に失敗の兆し

近年、ガーナ、インド、ケニア、ナイジェリア、パキスタンなどの国では、授業料の安い私立の小学校が著しく増加している。この増加の背後には、公立学校の質の低さと不足が大きな要因として存在する。拡大の状況に差はあるものの、授業料が安い私立学校は、スラムの子どもたちを含む最も不利な立場に置かれた人々の住む地域で、急速に増えているようだ。

授業料の安い私学は、公教育を代替する有効な手段であると考えられる人々もいる。彼らは、保護者がこれらの学校への授業料支払いを選択しているということは、学校が真のニーズに答えており、授業料が保護者にとって手の届く範囲であり、彼らに真の選択肢を与えているためであると主張している。

しかし、現実には、このような見方はあまり妥当とは言えない。社会の中で最も貧しい人々は、暮らしの他の部分での大きな犠牲なしには、授業料を支払うことができない。これらの人々が通う学校における教育の質は低い可能性がある。また、単に政府による供給不足が需要を生み出しているだけの場合もある。例えば、ケニアの首都ナイロビのスラムに住む人々が、子どもを公立学校に通わせることが選択できないのは、公立学校が存在しないからという理由でしかない。

これまで、授業料の安い学校を公私協働のもと、統合させようという試みが何度かなされてきた。その最も顕著な例が、パキスタンで見られる。全体の就学率が低く、ジェンダー格差が非常に大きいことから、スウェーデンや米国のケースに類似したバウチャー制度と学校補助金制度が、授業料の安い民間の設置者を支援するために導入され、一定の成果を挙げた。しかし、政府の能力の低さと外部資金への依存により、このプログラムが持続可能なものかどうかは問題となってい

る。さらに重要なことは、最も貧しい層の家庭は依然として、政府が提供する教育を頼りにしているということである。

授業料の安い私立学校の急速な出現は、人々の真のニーズに答えているものかもしれない。しかし、これが、人々にとって経済的に手が届き、アクセスしやすくして質の高い、真の選択肢を提供できていることを示す証拠はほとんどない。私費負担と民間による教育の提供には、これらが果たしている役割があり、政府は、これらが、適切に管理された国家戦略に組み込まれることを保証すべきである。しかし、基礎教育の問題となると、特に最も貧しい国では、私費負担や民間による学校設置は、すべての人に良質の教育の選択肢を提供する、公的制度の代わりになるものではない。

教員の管理とモニタリングの強化

多くの学校システムは最も基本的な量的・質的な標準を満たした教育さえ提供できていない。この状況のため、何百万人もの子どもたちが、学校に通っても基本的な読み書き計算能力を身に付けることができずにいる。ここからの議論では、教員とモニタリングという、教育の質を改善し、維持するために必須である、2つの側面について分析する。

採用、配置、意欲

教育政策において最も大きな課題は、十分に質の高い教員を、最も必要とされる場所に確保することである。グローバルモニタリングレポートでは、教員に関する4つの行政上のテーマ（給与と生活水準、採用、配置、意欲）を分析している。

給与と生活水準。教員の給与水準を決める際、政府は、教員への就職のインセンティブを高め、教師のやる気を高めたいのだが、一方で、教員給与とそれ以外の教育経費のバランスをとらなければならないジレンマに直面する。

近年の教員のモチベーションに関する調査によると、いくつかの国々では教員給与では基本的な家計さえ賄えないとしている。多くのサハラ以南アフリカや南アジアの国々では、教員の給料は貧困ラインすれすれか、時にはそれ以下という状況である。給料の低さと遅配があるため、優秀な教職員の確保が困難になっている。

また、給料の低さと遅配は教員のモラルも低下させ、教員たちは生計を立てるため副業を持たざるを得なくなる。そして、これらがすべて、授業の質に影響してしまうのだ。中央アジアの国々では、教員が収入を補うため、家庭教師など個人指導で働くという手段に頼っていることが広く報告されている。

契約教員——質と公正を犠牲にしてでも教員を増やすか。いくつかの国々では、教員不足を解消するため、公務員扱いにはせずに、契約ベースで新たな教員を雇用している。多くの国々は契約教員によって教員数を

基礎教育の問題となると、私費負担や民間による学校設置は良質の公的制度の代わりにはなるものではない



若い心に、勉強の楽しさと利点を伝えることができるのは熱心な教師だ。マリイの地方で。

増加させた。この傾向は、特に西アフリカで顕著で、ギニア、ニジェール、トーゴの教員の3分の1以上は契約教員である。

契約教員に頼ることが、悪い結果を招きかねないという研究もある。トーゴでは、公立の小学校教員の55%が契約雇用だが、契約教員に教わった生徒たちは、正規雇用の教員に教わった生徒たちよりも成績が低い。インドでは、へき地の学校の教員を補うために、契約教員が雇用されている。契約教員は正規雇用の教員に比べて、資質が不十分で経験も少ない。このような状況では、すべての地域に同じ質の授業を提供できていないのではないかと、懸念がある。

EFAの観点からすると、教育の質を低下させながら教員を増加させるのは、誤った節約方法だ。しかしながら、政府は、限られた予算内では限られた手段しか講じることができない。最貧国では、教員雇用の必要を満たす努力を強化するとともに、援助の増加が必要となるかもしれない。

教員配置における不平等の解決を目指す。へき地で、貧しく、周辺的な立場に置かれた子どもたちが住む地域では、有資格の教員が不足することがしばしばある。教員が配属場所を選べる場合、彼らは、都市に比べ困難な生活状況になる、へき地で働くことを望まない場合があるからだ。地方の学校において経験豊かな有資格教員の割合が低いことは、格差に特に深刻な影響を与える要因である。ナミビアでは、首都の92%に比べ、北部の地方ではわずか40%しか資格を持った教員がいない。

教員をそのような地域に配置するための有効な政策は、金銭的インセンティブの提供や、地元採用の促進を盛り込んだり、場合によっては、教員訓練を行なう際、定員のうちの一定の割合を、社会的に不利な集団に割り当てることも含まれる。地元採用の利点としては、教員が不足している地域の教員数が増加すること、教員の士気が向上すること、保護者がより密接に、教員をモニタリングできること、が含まれる。しかし実際には、社会的に不利な集団からの教員の雇用は、その管理運営が困難である。カンボジアとラオスの政府は、少数民族からより多くの教員を訓練に参加させることに成功したが、訓練後確実に、それぞれの地元に戻り教員を続けさせることは難しい。ブラジルでは、中央政府の財源が貧困地域に再分配され、教員採用と教員訓練の支援に使われている。

紛争の影響を受けた脆弱国は、アフガニスタンの例が示すように、特に教員配置に関し重大な問題に直面している (Box 6)。

成果主義給与の限界。教員の給与を生徒の成績に基づいて決めるのは、教員のやる気の欠如や、責任感の低さへの対応策の一つと考えられる。しかしこれは、政策的な観点から、しばしば困難さを伴い、物議をかもす課題でもある。成果主義給与に反対の立場の者は、子どものテスト結果の上昇に基づいて教師に報奨金を支払うと、教師は教える科目を減らしたり、成果を出せそうにない子どもを排除するなどといった、意に反する結果を招きかねない、と主張する。

Box 6：脆弱国家における教員配置 ——アフガニスタンの経験

アフガニスタンでは、就学者数の急激な増加と、就学年齢であるにもかかわらず学校に行っていない子どもたちが数多くいるという状況を受け、迅速な教員養成、採用、的を絞った教員配置が非常に重要だ。このため、政府は38の教員養成校のシステムを確立した。しかし、教員は依然として都市部に集中し、教員養成校の学生全体の20%、女子学生の40%が首都カブールに配置された。

不平等を是正する試みとして、教育省はコミュニティ・スクールを公立学校制度に統合する政策を打ち出した。主な取り組みとしては、不定期にコミュニティから給与支払いを受けていた教員に、政府の定期的な給料支払いを始めた。教育省と4つのNGOの共同による努力が、この試みには必要不可欠だ。

大掛かりな教育システムの改革として、成果主義給与を導入した国はわずかだが、先進国、途上国のいずれにおいても、その効果を証明する決定的な証拠は存在しない。米国での調査によると、成果主義給与と教員のパフォーマンスとの関係について明確な因果関係は見られなかった。さらに、試験に照準を合わせて授業をすることによって、公平性が損なわれることもある。例えば、チリのあるプログラムでは、すでに高い実績を挙げている学校に対して報酬を与え、現在改善しつつあるがまだ改善の余地がある学校にはあまり報酬が与えられない傾向がある。インドとケニアにおける小規模な実験によると、テスト結果の向上は、しばしば教師がテストに無関係な教育内容を排除し、試験のためだけに生徒を訓練したり、教師が成績の良い生徒だけに集中して教える傾向によるものだとしている。ケニアのケースでは、学習到達度の改善は長続きしないものだった。

生徒の学習成果に基づいた教員への報酬は、慎重に検討すべき複雑な問題である。というのは、生徒の成績の改善にはさまざまな要因がかかわっているからである。また、仕事への満足感、公務員としての道徳的規範、労働環境などの要因のほうが、金銭的なインセンティブよりも、教員の意欲向上に影響するとも考えられる。

質と公平性を高めるための教育システムのモニタリング

教育モニタリング改善のために、2つの幅広い戦略が採用されている。それらは、大規模な学力調査のより広い活用と、学校の管理と視学業務の改革である。

学習評価——より広く実施されるようになっていくが、教育計画との関連性は薄い。近年の大規模な学力調査の増加は、学習成果を重視する傾向が強まっていることを示すものである。2000年から2006年の間に、世界の半分以上の国が、全国的な学力調査を少なくとも一度は実施しており、途上国でも実施する国が増加している。

最近の学習評価は、教育システム全体の成果を測る

EFAの観点からすると、教育の質を低下させながら教員を増加させるのは、誤った節約方法だ

ことを目的としている。その他の、しばしば学校修了時の試験というかたちをとる評価は、生徒と教員それぞれの成果を説明するため使われる。いくつかの調査によれば、標準化された中等教育修了試験を実施している国のほうが、実施していない国に比べて、中等教育の生徒が良い成績を収めているという。しかし、学校の平均点を最大化することが目的であるならば、成績の悪い子は足を引っぱる不都合な存在と見なされかねない。ある調査によれば、ケニアでは6学年から7学年に移る割合が落ち込んでおり、その理由の一つは、成績の悪い子どもたちが小学校卒業試験の受験を思いとどまらされているからであるという。学校は、順位表として一般にも公開される学校平均点が、出来の悪い生徒のせいであって下がることを望んでいないのだ。

政策策定改善のためのモニタリングの活用。大規模な学習評価の結果は、政策設計の情報提供手段として重要な役割を果たす。次に挙げる事例は、カギとなるいくつかの領域を示している。

- **最低学習基準の設定**——レソトとスリランカでは、全国的な学力調査を用いて学習の最低基準が確立され、各県において、その基準との比較で生徒の学習到達度がモニターされている。
- **カリキュラム改革のための情報提供**——ルーマニアではTIMSSの低い評価が警鐘として働いた。結果として、政府は数学と理科のカリキュラムを変更し、教員の指導書や教材を開発した。
- **政策の見直し**——セネガルでは1995年から2000年の学力調査が、初等教育の学習結果に対する、留年の否定的な影響を明らかにするために使用された。その結果、いくつかの初等学年での留年を政府が禁止した。
- **教育計画と改革への貢献**——サハラ以南アフリカでのSACMEQによる学習評価の結果が、モーリシャス、ナミビア、ザンビア、ザンジバル、ジンバブエにおいて、教育セクター全体やその一部のサブセクターの改革を策定するために活用されている。

政府は、教育の質と公正性の進捗をモニターする効果的な仕組みを開発し、適切に財政措置をとる必要がある。また、評価から明らかになった教訓を、政策形成や実施に反映させなければならない。

政府レベルの評価と学校レベルのモニタリングの結合

教室と教育省の間を直接的につなぐ唯一の制度として、視学は教育システムの管理にとって非常に重要である。学校訪問を通して、視学官は政策決定者に学校の現状を伝え、学校における政策の実施を支援し、チェックする。途上国においては、視学制度

に関する研究がほとんど行なわれていないが、散見される事例からは、それらが広範囲に行なわれすぎているようだ。いくつかの国では、最も弱い学校から優先的に着手されている。チリでは現在、多くの学校を視学するのではなく、視学官はわずか数校だけの学校改善に取り組み、支援を行なっている。視学官をより支援的な存在にするために、この取り組みは、新たな職務記述書（job description）の開発や、訓練、新しいワーキングツールの創造を含んでいる。

教育と貧困削減への統合的アプローチ ——つながりの欠如

各国政府はダカールにおいて、EFA政策を、貧困の削減ならびに開発のためのホリスティックな戦略と、明確にリンクすべきであると主張した。教育の現状は、どの程度、より広範な貧困と不平等解消のための政策、特に貧困削減戦略（PRSP）に組み込まれているのだろうか。

教育計画 ——改善は見られるがいまだ不十分

各国政府は国家計画を通じて、目標、優先順位、戦略、これらを達成するための財政的な公約を示してきた。2000年以来、各指標の測定の可能性を向上させ、戦略的優先順位、分野の横断的アプローチを促進したり、さらに中長期的な計画の推進を盛り込むことによって、多くの国の教育計画は強化されてきた。

しかし、これらの成果にもかかわらず、教育計画は、少なくとも4つの分野において未解決の構造的な問題を抱えている。第1に、計画と予算が連動しておらず、計画達成に十分な予算が配分されないことがある。第2に、多くの場合、計画は背景となる社会的、政治的状況を十分に考慮していない。第3に、多くの計画が、ECCE、識字、ノンフォーマル教育などの分野をカバーしていない。第4に、公衆衛生や子どもの栄養といった、教育に影響を及ぼす他の分野との連携が不十分である。これらの問題の意味することは、このままでは、教育に対するアクセスや質の向上といった、EFA目標が達成されないだろうということだ。

政府は、教育の質と公平性の進捗をモニターする効果的な仕組みを開発し、適切に財政措置をとる必要がある

貧困削減戦略

—新時代の到来、変わらぬ諸問題

貧困削減戦略（PRSP）は、広範囲にわたる開発に関する政府の優先順位を定め、国際援助の枠組みの一部を提供する。現在54カ国がPRSPを実施中であり、そのほとんどが低所得国、半数以上がサハラ以南アフリカ諸国である。グローバルモニタリングレポートは第1次と第2次のPRSPが承認済みの18カ国に関する分析を行なったが、数少ない成功例を除けば、多くのPRSPは、最も恵まれない人々の教育のためには不十分である。具体的には、PRSPは、教育に関する以下の4つの分野について失敗している。それらは、EFA課題との連携、目標の設定、広範囲にわたる政府改革、分野横断的な統合である。

EFA課題との連携不足。 PRSPのほとんどは、2015年までに初等教育を完全普及させるうえでの、定量的な目標の達成を重視している。このため、その他のEFAの目標は、優先順位を下げられているか、もしくは貧困削減課題との連携を欠いている。ECCEと識字教育が成功するためには、複数のセクターとの協調が必要だが、PRSPでは他セクターとの連携は驚くほど欠如している。マダガスカル¹のノンフォーマル教育プログラムは数少ない例外の一つで、政府関係機関と国連機関の協力の下、PRSPに識字教育をしっかりと組み込んでいる。しかし、このようなケースは非常に稀である。

目標設定における問題。 多くのPRSPは非現実的で、一貫性のない目標を設定しており、しかも目標と戦略、財政的公約の間の不一致が見られる。例えば、カンボジアでは、PRSPに記載されている計画と予算の間には大きな隔りがある。さらに、教育における公正さをモニターするための、明確な目標を定めている国は非常に限られている。ジェンダーに関する目標設定は比較的なされているが、不平等が広く認められる他の分野、例えば、人種や貧困²についての目標設定は弱い。

教育戦略と行政改革の間の乖離。 多くのPRSPは、行政改革についての国家的なコミットメントを含んでいる。しかし、行政改革が大きな成果をもたらす可能性を持つ場合でも、教育における公正に対する影響についてはほとんど考慮していない。地方分権化はそのよい例である。一般的に、ほとんどのPRSPは、行政改革が、教育計画とより広範な貧困削減計画の関連性を強化するための、具体的な戦略を提示していない。

分野横断的なアプローチの中での教育の欠如。 根強く残る教育における不平等は、貧困、ジェンダー、地域、疎外（marginalization）と密接に関わっており、この問題に取り組むためには、教育分野を超えた現実的な政策が必要である。ジェンダー、子どもの栄養失調、HIV/AIDS、障がい、疎外、紛争といった教育外の諸分野における取り組みは、EFAの進展のために決定的に重要であるが、ほとんどのPRSPでは、これらとの関連性が薄いか、あるいは全く関連性が存在しない。

貧困層や弱者のための総合的な社会的保護政策

PRSPは、総合的な枠組みの提供にほとんど失敗しているが、いくつかの成功例も見られる。社会保護プログラムは保健、栄養、児童労働に関する問題に取り組むことで、教育問題に大きく貢献している。特に、ブラジル、チリ、エクアドル、メキシコなどラテンアメリカ地域における、受益者のターゲットを絞った現金給付プログラムは、成功を収めている。例えば、ブラジルにおけるBolsa Familiaプログラムは、最も貧しい世帯を含む1,100万もの世帯を支援している。このプログラムでは、子どもを学校に行かせることと、定期的な健康診断を受けることを条件に、1カ月に最高35ドルを、児童のいる貧困世帯に給付している。南アフリカにおける最近の研究結果によると、幼児期にサポートプログラムを受けていた子どもは、栄養状態が改善し、就学率も向上した。

この種のプログラムはかなりの成功を収めており、米国でも採用されている（Box 7）。分野横断的なプログラムのための政府支出や援助の増加が、他国においても推進されるべき明確な根拠は数多くある。

根強く残る教育における不平等に取り組むためには、教育分野を超えた現実的な政策が必要である

最も弱い立場にいる人々のための参加型計画立案の強化

ダカール行動枠組みやPRSPプロセスが市民社会の参加を奨励したことによって、市民団体とその連合体は、国の教育計画の立案における影響力を強めている。貧困層の声をどの程度取り入れられるかについては限界もあるが、貧しい人々や恵まれない人々に対する支援を増やす一助となっている。PRSP策定プロセスの一部として、恵まれない人々をより直接的に巻き込んだ、参加型貧困アセスメントが多くの国で実施された。これによって、貧困と脆弱性の根本的な原因についての新しい知見が明らかになった。ウガンダでは、参加型貧困アセスメントの結果が直接、貧困削減の優先課題設定に反映された。また、PRSP文書をより入手しやすくする取り組みも行なわれた（例えばネパールでは、複数の公用語によって、それが出版された）。

貧困層の声を取り入れるプロセス自体は評価に値するが、限界もある。識字率の低さや市民社会組織の能力不足によって、貧困層や周辺的な立場に置かれた人々が政策立案にかかわること自体が、しばしば非常に困難である。貧困層のニーズを汲み取ったうえで、

参加型貧困アセスメントによって、貧困と脆弱性の根本的な原因についての新しい知見が明らかになった

Box 7: ニューヨークにおけるメキシコのOportunidadesプログラムからの教訓

ニューヨーク市は、メキシコのOportunidadesプログラムに倣った新しいモデルを実験中である。Opportunity NYCと名づけられたこのパイロットプログラムは、貧困層や失業者の多い地区の、5,000世帯以上をカバーしている。2年間で予算5,300万ドルのこのプログラムは、ロックフェラー財団と他のドナーからの寄付によって運営されている。受益世帯は保健、職業訓練、教育の条件を満たしていれば、年間4,000～6,000ドルの現金を受けることができる。教育に関する条件は、子どもが授業に継続的に出席すること、保護者が教員との会合に参加すること、図書館利用カードを入手すること、である。このプログラムのアプローチの特徴は、現在の窮状を解決するだけでなく、生活習慣を変えるためのインセンティブをつくり出すための、経済支援を行なっていることである。

行政改革に反映させるといった、本当の意味での政策対話が可能になるかどうかは、持続的な政治的意思やPRSPに対する政府のオーナーシップと公正さへの、コミットメントの有無にかかっている。

メキシコのOportunidadesプログラムは、貧困層や先住民の世帯に届いている。



第4章 援助の増加と ガバナンスの改善

2000年に世界がEFA目標を定めた時、途上国は教育計画の強化、不平等への挑戦、アカウントビリティの改善を約束した。豊かな国々は、信頼できる計画は資金不足による失敗を許されないことを約束した。より多くの、より効果的な援助は、EFA達成に必要な不可欠である。ドナーは約束を果たしてきたのだろうか。

グローバルモニタリングレポートは、教育援助や基礎教育援助に関する最新のデータを分析し、援助の方法を改善するためにドナー機関や先進国が行ってきたイニシアティブを精査した。

教育援助

全体的な援助額

——ドナーは公約を実行していない

国際援助は教育へのアクセス、質の向上、不公平の解消を助ける政策を実施するうえで、重要な役割を果たしている。タンザニアでは、学校に行っていない子どもたちを300万人削減する計画が、1999年以降、援助によって支えられてきた。エチオピアでは、外部支援のてこ入れにより、教育予算がGNPの3.6%（1999年）から6%（2006年）に増大し、学校に行っていない子どもの数は、700万人から370万人に減少した。もし、この援助がなかったならば、より多くの子どもが学校に行けないままか、すし詰め教室の中で教科書や机もなく、無為に過ごすことになっていたであろう。

多くの途上国にとって、援助はEFAやMDGsを達成するために不可欠であるが、国際援助の潮流は深刻な様相を呈している。多くのドナーは、公約したODA資金の増額を果たせておらず、自らが掲げた2010年の目標達成のためには、かつてない規模の増額を行なう必要がある。

ODA資金を増額中だった2005年時点では、ドナー国は、（2004年の物価換算で）2004年の800億ドルから2010年には1,300億ドルまで、ODA資金を増やすことを公約した。実際、ODA資金は1999年から2005年までの間に、年率にして8%上昇し続け、1,100億ドルとなった。

しかし直近では、ODA資金が2年連続で減額し、970億ドル以下になっている。OECDは、ドナー国のODA資金の将来支出計画について調査し、2010年までの公約達成に必要な額をはるかに下回ると予測している。公約達成のためには、（2004年の物価換算で）

300億ドルのODA資金の増額が必要とされている。

教育援助の停滞

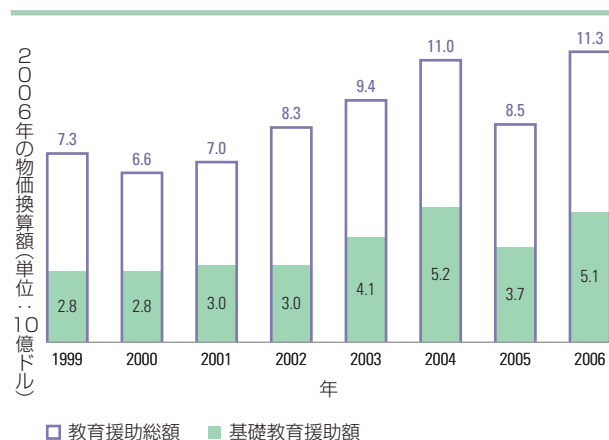
2000年に、先進国は、ダカール行動枠組みに署名した際、EFA達成のために必要な追加的な財政支援を行なうことを約束した。それ以降、このような約束は何度も繰り返されてきた。しかし、最新のデータによると、教育援助は減少しており、特に基礎教育援助において減少傾向が顕著だ。

教育援助額は、援助額全体の傾向とおおむね一致してきた。1999年から2004年の間、（73億ドルから110億ドルへと）教育援助約束額は増加したが、その後、23%減少した。基礎教育援助も同じ傾向にあり、2004年に52億ドルまで増加し、2005年に37億ドルに減少した。約束額は2006年に増加したが、実行額は2004年の額より少し低い程度であった（図10）。『グローバルモニタリングレポート2007』は、低所得国が、初等教育の完全普及、成人識字、ECCEというEFAの3つの目標のみを達成するために必要な援助額は、年間110億ドルであると算出した。現在の援助約束額は絶対的に不足しており、必要な額を達成するためには、3倍に増やすことが必要である。

その年に支払われる援助実行額は、前年の約束額に基づいて決められる。教育援助の実行額は、2002年の55億ドルから、2006年には90億ドルに達した。基礎教

最新の統計によると、教育援助は減少しており、特に基礎教育援助において減少傾向が顕著だ

図10 教育援助と基礎教育援助の約束額の推移（1999～2006年）



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2009』図4.3.



コミュニティのエンパワーメント——低いカーストの女性たちが集まって、情報を交換し、意見を述べ、心配事を話している。インドのウッタル・プラデッシュ州で。

育援助の実行額は同じような割合で増加し、2002年の21億ドルから、2006年には35億ドルとなった。しかしながら、2004年以降の約束額が減少したことによって、近い将来、実行額も増加率が減るか、停滞することになるだろう。

最も必要としている国々への援助配分——公平性は改善しているのか

教育援助はEFAの到達に向けて、最もそれを必要としている国々に届いているのであろうか。2006年に、68カ国の低所得国が64億ドルの教育援助を受け、基礎教育援助総額の75%を低所得国が受けた。この割合は、(2004年を除いて) 2000年以降最高であった。このような良い傾向が見られるにもかかわらず、教育支援総額の5分の2、そして、基礎教育援助総額の4分の1以上が、中所得途上国に向けられた。また、最貧国50カ国

向け援助額の基礎教育援助総額に占める割合は、2000年から2002年の間の45%から、2003年から2005年の46%と、ほとんど増えていない。

脆弱国といわれる国々は、教育援助を特に必要としている。しかし、2006年の、35カ国の脆弱国に対する教育援助額は16億ドル、そのうち基礎教育援助額は9億ドルにすぎなかった。この額は、これらの国々の人口を考えれば、他の低所得国に向けられた援助と比べてはるかに少ない。

援助は、効果的にそれを使うことができる国々に向けられるようになってきているのだろうか。援助を最も必要としている国々と、援助を効果的に使うことができる国々に対する援助額は増えているようではあるが、これらの相関関係はまだまだ弱い。それでも、援助を最も必要とする国々や、援助効果が見える国々への援助が増えていることは確かだ。

ドナーの実績は一概に言えず

ドナー独自の援助プログラム、あるいはファスト・トラック・イニシアチブ (FTI) の触媒基金を通じた援助についても、EFAを優先課題としているドナーは多くない。2005年から2006年の間に、基礎教育援助額は確かに増加した。しかしこれは、国際社会全体が基礎教育援助に取り組んだためではなく、極めて少数のドナー国の努力の成果によるものだ。

2006年の教育援助の大部分が、フランス (19億ドル)、ドイツ (14億ドル)、オランダ (14億ドル)、英国 (12億ドル)、世界銀行の国際開発協会 (IDA、10億ドル) といった少数のドナーから支援された。基礎教育援助については、総約束額の半分をわずか3つのドナー、すなわち、オランダ、英国、IDAからの援助が占めた。オランダは、基礎教育支援に関しては世界最大のドナー国であり、基礎教育援助総額の4分の1に当たる11億ドルを支援した。また、これら3つのドナーは、低所得国向けの基礎教育援助の60%を支援した。一方で、フランスは教育援助のうち17%、ドイツは11%しか基礎教育分野に配分しなかった。両国は高等教育分野を重視しているのである。また両国に加えて、日本も、低所得国向けの基礎教育援助を軽視している (図11は、2005~2006年の平均を示している)。

半数以上の二国間ドナーが、2006年に教育援助を増額したが、基礎教育援助を大幅に増額したのは21カ国中わずか7カ国であった。1カ国当たりの増額が大きなものであっても、増額したドナーの数はわずかなため、2005年の援助額減少を補うことはできなかった。基礎教育支援が少数のドナーに集中している現状では、ダ

カール行動枠組みで掲げたドナーグループの公約を達成できるのか疑問である。

OECD開発援助委員会 (DAC) に属さない二国間ドナーも、教育援助を行なっている。ヒューレット財団やゲイツ財団のような民間財団は、初等・中等教育の質を改善するために6,000万ドルの助成金を供与している。また、Dubai Cares Foundationはユニセフやセーブ・ザ・チルドレンと協力して、子どもたちの教育のために10億ドルを調達した。

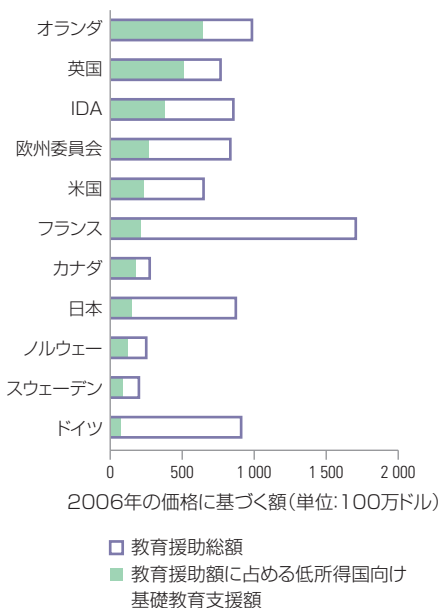
ファスト・トラック・イニシアチブ ——期待はずれ

いくつかの低所得国にとって、FTI触媒基金は重要な資金源となった。しかし、その額は不十分で、深刻な資金不足が生じている。2004年から2011年の間に、17のドナーが合計13億ドルを拠出することを約束しているが、この額の大部分がオランダ、英国、欧州委員会とスペインからの拠出によるものである。また、約束された額のうち3億2,900万ドル分の使途が決まったが、2008年2月までに、わずか2億7,000万ドルしか対象国に供与されていない。供与額の多くはわずか5カ国⁷に向けられ、他の13カ国は、総額で1,000万ドル未満しか供与されていない。

このままでは、援助ニーズはとてつもなく満たされないであろう。現在のFTI対象国35カ国に、今後対象となるであろう8カ国が追加された場合、合意された計画を実施するには、10億ドルが不足する。2010年までに、さらに13カ国がFTI対象国となるので、不足額は22億ドルにまで達する。不足額のうち40%から50%を触媒基金が補てんとすると仮定しても、およそ10億ドルの不足が生じることになる。この資金不足が現実化すれば、現在のFTI対象国は援助額の減少に直面し、今後のFTI対象国は、FTIメカニズムによる援助を全く得られない事態に直面することになる。

基礎教育支援が少数のドナーに集中している現状では、ダカール行動枠組みで掲げたドナーグループの公約を達成できるのか疑問である

図11 主要ドナーによる低所得国向け基礎教育支援の約束額 (2005~2006年の平均)



ガバナンスと援助効果

援助がどのように供与されるかは、援助の量と同等に重要である。予測不可能な援助やドナー数の急激な増加、援助調整能力の欠如は、これまで援助受け入れ国とドナー国双方にとって援助効果を妨げてきた。そこで、ドナー自身も問題の一部であるという認識のもと、2005年に諸問題を解決するため、ドナー国と援助受け入れ国が共同して、援助の有効性に関するパリ宣言を採択した。パリ宣言は、途上国のオーナーシップ、援助プログラムへの整合と調和化の強化を理念としており、OECD-DAC加盟国は、援助の予測可能性の向上、援助受け入れ国の行財政システムの活用、ドナー間の調整を通じて、取引費用の削減を目標とすることを合意した。

パリ宣言の進捗状況は、分野によって異なっている。最近のOECDの調査では、援助におけるドナー国と援助受け入れ国の間の関係には、深刻な課題が多いことが報告されている。

より良い援助ガバナンスのための4つのカギ

援助ガバナンス改革に関する4つのカギと、それらの教育援助へのインパクトを以下に報告する。

個別のプロジェクトからシステム・ワイドのプログラムへのシフト。ドナーが共同でセクター開発計画を支援している国では、政府のオーナーシップが強化され、援助効果が向上したといわれている。パリ宣言の目標は、プールされた財政支援と、セクターワイド・アプローチに基づく援助額が援助総額に占める割合を、2010年までに3分の2に引き上げることである。教育分野では、セクターワイド・アプローチのようなプログラムベース型の支援の割合は、1999年から2000年の間には33%であったが、2005年から2006年には54%にまで増加した。この傾向は、援助への依存度が高い低所得国で多く見られた。中所得国は、各ドナーと個別に援助調整を行なう傾向が見られ、脆弱国の多くは、政府の能力が不十分のため、プログラムベース型の支援をリードすることは困難だ。

ブルキナファソ、エチオピア、インド、ネパール、ウガンダ、タンザニア、ザンビアでの就学率の大幅な向上が示すように、教育支援におけるセクターワイド・アプローチの成功例は多い。しかし、課題も多く、その取り組みは多種多様である。セクターワイド・アプローチが成功するには、援助を受け入れる国の強固な政治的リーダーシップと、必要な能力を兼ね備えた政府機関が必要不可欠である。

途上国のオーナーシップ。強い政府のオーナーシップは、援助受け入れ国の政府とドナーとの相互の協力によってもたらされる。理論的には、国家開発戦略の立案と実施において、ドナー国は被援助国のリーダーシップを尊重するとともに、その能力強化を支援しつつ、援助受け入れ国が主導権を持って進めるべきだ。しかし、実際には、インドとモザンビークの比較が示

すように、途上国のリーダーシップには差がある。インドでは、低い援助依存度、高い政府のキャパシティ、政府機関による力強い能力強化によって、初等教育完全普及を達成するための優先順位付けと、その実施が可能であった。一方、モザンビークでは、長期にわたる内戦によって弱体化した政府の能力がそれを阻害した。教育分野での現行のセクターワイド・アプローチの準備には3年以上もかかり、政府とドナーの忍耐力が問われた。双方にとってフラストレーションは大きかったが、セクターワイド・アプローチは、モザンビーク政府による教育政策実施能力を高めることとなった。

援助を、途上国の優先課題と整合させ、途上国政府のシステムを活用する。最近の援助アジェンダは、ドナーが、途上国の優先課題と制度に援助を合わせるよう求めており、その逆ではない。このプロセスは容易ではないが、援助プログラムを教育セクター計画と整合させ、途上国政府の管理システムを活用することは、良い成果を生み出している。成果として、教育セクター計画との一貫性の向上、ドナーの活動についてのより良い監視、開発経費と経常経費の両者を支援することを可能にした財政的な柔軟性が挙げられる。カンボジアでは、2001年に発表された教育戦略計画(Education Strategic Plan)が、政府とドナー間のより密接な協力関係を生み出した。この計画によって、援助プログラムの教育セクター開発計画との一貫性が改善されるとともに、教育省がドナーの活動についてより理解し、より影響力を持つことにつながった。

ブルキナファソでは、ブルキナファソ政府の行政機構を通じて援助を受け入れることで、より効果的な予算編成が可能になり、基礎教育省による会計報告作成が容易になった。また、予測可能な援助を受けることができ、時間とともに、コモンファンドに拠出するドナーの数もさらに増えた。カナダ、オランダ、英国を含むいくつかのドナーは、受益国政府の能力が不足している場合でも、能力強化のために途上国政府のシステムを通じて援助している。他方、オーストラリア、ポルトガル、米国などは、政府の能力が強化されるのを待ってから、政府のシステムを通じた援助を行なう傾向にある。

援助が効果的に運営されるためには、途上国は、いつ、どれくらい援助が供与されるのかを知っておく必要がある。しかしながら、援助の予測可能性は改善されていない。短期の予測性は高い一方で、セクター財政支援へのシフトは、予測可能性の高い中期・長期の支援の増加をもたらしてはいない。これは途上国のガバナンスが弱いことと、ドナーの慣行の両者によるものである。欧州委員会のMDG contractや米国のMillennium Challenge Corporationといった最近のイニシアティブは、資金供与期間を複数年にすることによって、この問題を解決しようとしている。

援助プログラムを教育セクター計画と整合させ、途上国政府の管理システムを活用することは、良い成果を生み出している

ドナー間調整を改善する。パリ宣言は、非効率性と業務コストを減らすためのドナー間調整を改善するためのカギとなる行動について、以下の提案をしている。

- **合同ミッションを増やす。**ドナーのミッションを合同で行なうことで、取引費用の削減ができ、途上国政府は経験豊富な人材を有効に活用できる。2007年の合同ミッションの割合は20%で、目標の40%には程遠い。それでも、教育セクターは、他のセクターに比べて改善されている。例えば、ホンジュラスでは、2007年における教育セクターミッションのうち、73%が合同ミッションであった。
- **ドナーグループをつくる。**多くの国の教育セクターでは、リードドナーを任命してドナーグループが形成されている。FTIの触媒基金から資金供与を受けている国のうち、1カ国を除いてすべての国でドナーグループができています。しかし、ドナーは多様であり、すべてのドナーが同じスピードで進めるわけではない。例えば、オランダや英国、いくつかのスカンジナビア諸国は、調和化の推進を主導しているが、米国と日本は独自に援助を実施する方式を維持している。
- **援助を合理的に行なう。**小規模の援助を多くのドナーが実施することは、取引費用が高額になるばかりで非効率である。しかし、ドナーからの援助を集中させ、少数の国へ投入するということは、これまであまりされてこなかった。2005から2006年の間に、18カ国の政府は、少なくとも12の基礎教育分野のドナーに対応しなければならなかった。2002年から2006年の間に、ほとんどのドナーは基礎教育援助を増額したと同時に、援助対象国の数も増やした。オーストリア、ギリシャ、アイルランド、日本、スペインを含むいくつかのドナーは、援助額の増加レベルよりも対象国の数を増やし、その結果1カ国当たりの援助額が減った。対照的に、オランダと英国は基礎教育支援への実行額を2倍にした一方、対象国を減らした。

援助を通じてグッド・ガバナンスを推進する

ドナーは「グッド・ガバナンス」に対する援助を増やす傾向にある。援助プログラムにおけるガバナンス問題への関心の高まりは、援助額が裏づけている。2006年の援助総額の9%がガバナンスと市民社会に配分され、この額は他のどのセクターよりも多い。

2006年と2007年には、主要ドナーは、ガバナンスに関する新たな戦略を打ち出した。世界銀行と欧州委員会は、その援助プログラムを通してグッド・ガバナンスの構築に力を入れている。これには公共財政管理、地方分権化、透明性とアカウンタビリティの向上、公共セクター従事者の雇用が含まれる。また、ドナーは対象国のガバナンスの現状を測定しようとしており、例えば、イギリス国際開発省は、「国別ガバナンス分析」という指標を開発した。

ガバナンス改善に注目するドナーが増えてきたこと

は、受益国の教育政策とプログラムに影響を与えているのだろうか。最近の世界銀行による基礎教育支援プロジェクトとプログラムについての評価によると、ガバナンス改善は重要であるとの認識が高まっている。ガバナンス改善の成果は、ホンジュラスでの学校教育への住民参加の促進、インドネシアでの教員の採用・配置・モニタリング、フィリピンでの自立的学校運営の促進といった例に見られる。バングラデシュ、ケニア、パキスタンにおけるセクターワイド・アプローチでは、より野心的なガバナンス改善が行なわれている。これらには、教員の重視、住民参加の強化、民間部門の参画が含まれる。

ガバナンス分野における援助のリスクは、教育セクターにおけるグッド・ガバナンスには何が必要で、何が優先されるべきなのかを、ドナー側が自国のアプローチに基づいて決めてしまい、途上国の実情に即したアプローチが採用されないことだ。教育援助においてガバナンス改善は優先されるべきだが、ドナーはガバナンスにおいて、何が重要なのかを決めるべきではない。

全体として、教育援助や基礎教育援助は停滞しており、EFA達成のための資金不足は解消されていないし、また、今後解消される可能性も低い。ドナー国と途上国は、援助におけるガバナンスを改善する方策を見出したと言えるかもしれないが、その実施の進捗は遅い。EFA目標達成プロセスを進展させるためには、援助を増額し、援助効果を向上させるための国際社会の強固なコミットメントが不可欠だ。

ガバナンス分野における援助のリスクは、教育セクターにおけるグッド・ガバナンスには何が必要で、何が優先されるべきなのかを、ドナー側が自国のアプローチに基づいて決めてしまうことである

第5章 結論と提言

教育への長い道のり。イエメンでは砂漠を通り抜けて学校へ通う

ダ

ダカール行動枠組みが示す目標を達成するには、強力な政治的リーダーシップと、さまざまなレベルでの変革が必要だ。例えば、政府は就学前教育の機会を拡大し、何千万人という子どもたちを学校に入学・卒業させ、学習達成度を改善し、青年・成人の学習機会を拡充することが必要だ。政府の改革は、進歩のために不可欠だ。

グローバルモニタリングレポートは、EFA目標のモニタリングやガバナンス改善の取り組みから明らかになった教訓を提供している。最終章は、広範囲にわたる結論と政策に対する提言を示していく。

EFA目標に向けた進捗

EFA目標達成の進捗状況を見ると、順調に進んでいる部分もあるし、そうでない部分もある。アクセスを大きく改善し、初等教育の完全普及、ジェンダー格差解消に向けて驚くべき速さで前進している最貧国もある。しかし全体的には、ダカールでの約束を果たすことができないほど遅く、また格差も大きい。

格差が大きいため、教育の発展と広範囲の開発目標へ向かう進歩にブレーキがかかっている。政府がEFA目標達成を重視するのであれば、平等とインクルーシブな教育へのコミットメントを、より強化しなければならない。以下に、そのカギとなる優先事項を述べる。

乳幼児のケアおよび教育 (ECCE)

ECCEの進展は、国内的にも国際的にも、絶望的に不平等な状態にあり、このことが教育の発展を妨げている。グローバルモニタリングレポートは、政府やドナーに以下のことを提案する。

- 現金給付プログラムの活用、対象を明確にした保健サービス、保健セクターに対するより公正な政府支出の増大を通じて、教育政策と子ども保健サービスの連携を強化する。
- 政策立案において、弱い立場にあり、恵まれない子どもに対する支援策を含む、すべての子どもに対するECCEを優先する。
- 貧困世帯のための革新的な社会福祉プログラムを活

用した、子どもの栄養失調解消、公衆衛生システムの改善を通じて、**広範囲な貧困撲滅へのコミットメントを強化する。**

初等教育の完全普及

政治的リーダーシップこそが、初等教育の完全普及に向けた進歩を加速させるカギである。大きく前進した国の経験から、グローバルモニタリングレポートは以下の教訓を導き出した。

- 初等教育におけるアクセス、参加、修了の進捗を確実にするため、現実的な計画と十分な中・長期の予算配分に裏付けられた、**野心的な長期目標を定める。**
- 平等な教育を支える現実的な戦略と同時に、格差を縮小させる明白な達成目標を設定し、女子、不利な立場に置かれた集団、行政のサービスが不十分な地域に対する**公平性を確保する**。現実的な戦略としては、学費の廃止、最も必要とされる分野への政府支出の増額が含まれる。
- 進級を円滑にし、学習成果を高め、教科書の量と質を改善し、教員養成とサポート体制を強化し、学級規模を学習の質を確保するレベルにすることを通じて、**アクセスを拡大すると同時に質を改善する。**

教育の質

政府当局、地域の行政官、学校のリーダーは、学習の障害を解消し、すべての子どもが、背景や居住地にかかわらず、潜在能力を発揮するための技能と学習を学校で習得できることを保証するために、共に努力する必要がある。グローバルモニタリングレポートは、5つの重要な行動を提案する。

- 適切な施設、訓練された教員、妥当なカリキュラム、明確に規定された学習目標など、すべての生徒に質の高い教育と効果的な学習環境を与えるための、**政策的なコミットメントを強化する**。このコミットメントは、教員と学習に焦点を当てるべきだ
- すべての子どもが、少なくとも4~5年間学校に通う間に、自分の潜在能力を開発するために必要な、**基礎的な識字能力や計算能力を習得できることを保証する**。
- 学習環境（施設、教科書、学級のサイズ）、学習過程（言語、指導時間）、学習成果、地方間、コミュニティ間、学校間の教育格差といった**教育の質を測定し、モニターし、評価するための能力を開発する**。
- 子どもたちが**十分な授業時間**を持ち、すべての学校が計画された授業指導数と現実の時間数の間のギャップを最小限にすることができるように、既存の措置と規定を改正する。

- 地域レベル、世界レベルで実施される**国際学力調査**に参加して、それらから得られる教訓を国家政策に反映させる。各国に特有のニーズや、目標に沿った国レベルでの達成度調査を開発する。

格差の克服 — 国家のガバナンス改革のための教訓

教育分野におけるグッド・ガバナンスは、EFA目標の達成、生徒の学習達成度の改善、機会均等などのカギである。しかし、多くの国では、ガバナンス改善に関して2つの主な問題がある。それらは、不平等への取り組みが不足していることと、特に民間部門が公共部門の問題を解決しようとする際、青写真を適用する傾向があるという点である。教育分野におけるガバナンスを改善するためには、新しいアプローチが必要である。グローバルモニタリングレポートは、以下の分野で政府の行動が必要であると提案する。

- 貧富や居住地、民族、ジェンダー、そして、恵まれない立場にある人々を表す他の指標に基づく、**格差の解消にコミットする**。政府は、格差解消のための明確な目標を定め、達成の進歩をモニターすべきだ。
- 明確な政策目標を掲げ、政府内やその他（市民社会、民間部門、周辺の立場に置かれた人々）との調整を改善することを通じて、教育目標を達成し、不平等を改善するための**政治的リーダーシップを維持する**。
- EFAの進歩を妨げる貧困と、社会に深く根ざした**不平等を削減するための政策を強化する**。政府は、教育計画を広範な貧困削減戦略に統合すべきだ。
- **教育の質に関する基準を向上させ**、地域間、コミュニティ間、学校間での学習到達度の格差を確実に是正するための取り組みを行なう。
- 教育への投資が慢性的に不十分な開発途上国政府は、**教育支出を増額する**。
- 格差是正のための費用をより正確に算出し、最も周辺的な立場に置かれた人々に対する支援プログラムの開発を通じて、公正さを財政戦略の中心に据える。
- 貧困や、教育のはく奪のレベルを考慮した財政措置を講じることによって、公平性へのコミットメントを、**地方分権化政策の中に確実に内在化させる**。
- **学校間の競争と選択**、民間部門と政府部門のパートナーシップには、限度があることを認識する。もし、公教育制度が貧弱ならば、優先事項はそれを直すことである。
- 特に、へき地や公共サービスが不十分な地域を含む

教育分野におけるグッド・ガバナンスは、EFA目標の達成、生徒の学習達成度の改善、機会均等などのカギだ

すべての地域や学校に、十分な有資格教員が確保されるために**教員の採用、配置、士気を改善する**。

ドナー ——約束を果たすために

EFA目標を達成するには、途上国の政府が第一義的な責任を負っている。先進国は援助額を増やし、援助の質を向上し、途上国の優先事項を確実に援助することによって、途上国政府を支援することができる。グローバルモニタリングレポートは、いくつかのカギとなる行動を提案する。

- 特に、低所得国が抱えているEFAの優先事項における不足額を解消するために、約70億ドルを援助することを通じて、**基礎教育への援助額を増額させる**。
- EFA目標のための財政支援が持続可能なものとなるように、**基礎教育援助の供与にコミットする、ドナー国のグループを拡大する**。
- 低所得国の基礎教育に、より多くの資金を配分することによって、**教育援助の公平性を高める**。フランスやドイツなど数カ国のドナーは、援助の配分を即急に見直すべきである。
- **ファスト・トラック・イニシアティブを支持し**、年間22億ドルと算出されているFTI承認国の、2010年における資金ギャップを解消する。
- パリ宣言で決まった通り、**援助の有効性を高め**、取引費用を削減する。そのために国家の優先課題に援助を整合させ、より協調し、国の財政運営制度を活用し、援助資金の予測可能性を高める。

ドナーは、特に、低所得国に対する基礎教育への援助額を増額させなければならない

非政府アクター ——重大な役割

グローバルモニタリングレポートは、教育分野における政府のリーダーシップと政策が、最も重要であることを強調している。しかし、このことによって、非政府アクターの役割の重要性が下がるわけではない。EFAの達成のためには、学校と親の間、市民社会組織と政府の間、政府と非政府の教育サービス提供者間など、さまざまなレベルでのパートナーシップが必要である。市民社会組織とその連合体は、以下のことを行なう必要がある。

- EFAを進展させるために、スラム居住者、児童労働に従事する子ども、低カースト、先住民など、**発言力の弱い人々を代弁し続ける**。
- **政府がアカウントビリティを持って教育サービスを提供し**、能力を強化することを保証させる。

格差を克服するためのグッド・ガバナンスは、すべての公共政策の中核にできるし、するべきである。すべての子ども、特に最も恵まれない子どものニーズを満たすための、よりインクルーシヴで、より対応力のある教育システムの開発が重要である。公正さを進展させる教育システムの構築は、世界が2015年までに、EFA目標を達成するために必須なのである。