

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

2021/2

教育における非政府アクター

誰が選択するのか? 誰が損をするのか?

unesco

持続可能な開発目標

広島大学
教育開発国際協力研究センター

Global Education Monitoring Report

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

2021/2

教育における非政府アクター

誰が選択するのか？ 誰が損をするのか？

「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」ことと規定している。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はなく、ユネスコはそれらの責任は負わない。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

Daniel April, Bilal Barakat, Marcela Maria Barrios Rivera, Madeleine Barry, Katherine Black, Nicole Bella, Celia Eugenia Calvo Gutierez, Daniel Caro Vasquez, Anna Cristina D' Addio, Dimitra Dafalia, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Constanza Ginestra, Chandni Jain, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Craig Laird, Katie Lazaro, Kate Linkins, Camila Lima De Moraes, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mechtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Manuela Pombo Polanco, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Laura Stipanovic, Ulrich Janse van Vuuren, Juliana Zapata, Lema Zekrya and Jiaheng Zhou.

『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。

本出版物は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(http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/)。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レポジトリの使用規約を承諾したものとする(http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en)。

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・リポジトリー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。



本出版物は次の形で引用され得るのが望ましい。UNESCO. 2021. *Global Education Monitoring Report Summary 2021/2022: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?* Paris, UNESCO.

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/gemreport
https://gemreportunesco.wordpress.com

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/gemreport

© UNESCO, 2021
All rights reserved
First edition
Published in 2021 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
Layout by CICE

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

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?*

カバー写真: Jaap Joris Vens / Super Formosa Photography
キャプション: Different routes to school, the Netherlands.

イラストはHousatonic
Cartoons by Julio Carrión Cueva (Karry) and Miguel Morales Madrigalによる。

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/2021gemreport
ユネスコ/写真提供：ユニセフ/Olivie Asseli



教育における非政府アクター 1

主要なメッセージ 1
公的部門による教育への強い支持 3
多様な主張が非政府の教育提供に対する賛否の論争を促している 3
教育における政府と非政府アクターについての神話の蔓延 5
提供 9
ガバナンスと規制 10
財政 11
影響 12
乳幼児のケアおよび教育（ECCE） 13
高等教育 14
技術教育・職業訓練と成人教育 15
提言 16

SDG4のモニタリング 20

各国が定めるSDG4の国別ベンチマーク 20
新型コロナウイルス感染症 21
ターゲット 4.1. 初等教育・中等教育 24
ターゲット 4.2. 幼児教育 24
ターゲット 4.3. 技術教育・職業訓練、高等教育、成人教育 25
ターゲット 4.4. 職業スキル 26
ターゲット 4.5. 公平性 26
ターゲット 4.6. 識字能力と計算能力 27
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 27
ターゲット 4.a. 教育施設・整備と学習環境 28
ターゲット 4.b. 奨学金 28
ターゲット 4.c. 教員 29
その他SDGsにおける教育 30
財政のモニタリング 30



CREDIT: UNICEF/Olivie Asseli

教育における非政府アクター

主要なメッセージ

教育において、非政府アクターが関与しない部分はない。

端的に言って、非政府アクターが存在しなければ、3億5千万人もの子どもたちの教育が追加的に政府に委ねられることになる。しかし、非政府アクターの関与は、子どもたちが使う教科書、食堂の食事、追加的なサポート、学ぶスキルなど、多くのことにも影響を与えている。

多くの人々が公的部門による教育を支持している。

34の中所得および高所得国では、4人に3人が教育への公的支出を増やすことを望んでおり、教育格差が大きい国ほどその支持が高い。おおよそ10人に9人が、教育は第一義的には公的なものであるべきだと考えている。

しかし、このような支持は、複数の低所得および中所得国で、徐々に失われてきている。

公立学校の数が不足し、その質が低下している地域では、多くの家庭が公立学校を支持していないことを示した。世界の私立教育機関に通う者の割合は、約10年間で7%ポイント増加し、2013年には初等教育で17%、2014年には中等教育で26%に増えた。その後は、ほぼ一定で推移している。中央アジアと南アジアでは、私立学校の就学者の割合が、初等教育で36%、中等教育で48%にのぼっている。

公的部門による教育は無償ではない。

教育総支出に占める家計による負担の割合は、世界全体で30%、低所得および中所得国では39%である。その理由の一つに、裕福な家庭では自分の子どもに競争上の優位性を持たせようとすることが挙げられる。しかし、その大部分は、政府が無償提供を約束した就学前教育、初等・中等教育に費やされている。約8%の家庭が教育費のために借金をしており、この数字は、低所得国では12%に、またハイチ、ケニア、フィリピン、ウガンダでは30%以上となっている。

公的部門による教育は包摂的でないことが多い。

多くの公教育制度は、人々の階層化や社会的分断を防ぐことに失敗している。OECD生徒の学習到達度調査（Programme for International Student Assessment: PISA）のデータに基づく、学校における社会的多様性を示す指標によると、2018年には、アルゼンチン、ブラジル、チリ、メキシコが同程度の高い水準の階層化を示している一方、チリだけが、教育システムにおける私立教育機関の割合が高いと批判される傾向にある。

どのタイプの教育機関も、他のタイプより質の高い教育を提供しているわけではない。

低所得および中所得国30カ国のデータからは、家庭の豊かさを差し引いて考えると、私立学校に通うことによる明白な優位性は、2分の1から3分の2ほど低下することが分かっている。49カ国のサンプルでは、富裕層の子どもは貧困層の子どもより10倍近く私立学校に通う可能性が高い。また、学校を選ぶことができる親は、教育の質よりも、宗教的信条や利便性、その学校に通っている児童生徒の特徴などを理由に学校を選んでいる。実際にその学校の質について十分な情報を持っている親はほとんどいない。

規制やモニタリングを行い、遵守させる能力は、これらの必要性の高いところで弱い傾向にある。

PEERウェブサイトにある211の教育システムの分析によると、政府による規制は、登録・承認・認可（98%）、教員資格（93%）、設備（80%）、生徒/教員比率（74%）に重点が置かれている。一方、質や公正性に焦点を当てている規制は稀である。67%が学費設定を規制、55%が非政府学校での選抜入学を禁止、27%が収益目的の学校を禁止しており、社会的弱者の入学を支援するための定員枠を設けているのはわずか7%である。私的補習については、48%の国で規制がなく、11%の国では商業法でのみ規制がある。

非政府アクターは、幼児教育、技術教育、高等教育、成人教育において一層の存在感を示す。

これらは時に、公正性や質を犠牲にしている。非政府アクターによって提供される幼児教育や高等教育は一般的にコストが高いため、都市部の富裕層がこれら教育機関により多く在籍している。アメリカ合衆国では、利潤の最大化を追求する大学において、学生の成績が低下傾向にある。オーストラリアの融資プログラムTVET FEE-HELPやインドのナショナル・スキル・ディベロップメント・コーポレーション（NSDC）など、市場競争原理や技能開発制度に基づいた民間による研修を提供している機関は、民間の供給する研修の質を高め、エンプロイアビリティ（雇用される能力）の成果を改善するため、アカウンタビリティやモニタリングのプロセスの見直しを迫られた。

政府は、すべてのタイプの教育機関、学生、教員を、単一システムの一部としてとらえる必要がある。

基準や情報、インセンティブ、アカウンタビリティは、政府が特権や搾取から目をそらすことなく、すべての人々の教育を受ける権利を守り、尊重し、実現するために役立つはずである。公的資金による教育は、必ずしも公的に提供される必要はないが、教育の過程、児童生徒の学習成果、教員の労働条件における格差は是正されなければならない。効率とイノベーションは、商業上の秘密とするのではなく、すべての人々に普及し、実践されるべきである。そのためには、公教育の政策プロセスの透明性と一貫性が維持される必要がある。

政府が常に教育を主導してきたわけではない。教育は、歴史的には宗教や家族、ギルドによって自発的かつインフォーマルに展開されてきた。国家は、18世紀後半から、教育を受けた人々を労働力として用いることで経済を発展させ、公立学校を通して国民意識を育くみ、強化する機会をみいだしてきた。政府は、社会的、経済的により大きな便益があることから、教育という公共財を提供するための高い費用を負担してきた。20世紀に新しく独立した国々にとって、公教育制度の形成は、植民地主義からの解放の証であった。公的部門による教育は常に高貴な理想や支配的なイデオロギーの促進を目的とした。新たな公的部門による教育の仕組みは、伝統的な教育に取って代わり、それらを吸収していった。

しかしながら、教育は私的財でもある。より多くの教育を受けることは、ある個人の機会を広げ、他者の機会を排除することもある。教育のはしごを登ることができた人は、より高い生活水準と利益を得ることができるようになる。教育システムはすべての人をはしごの上段に登らせることができないため、家庭は自分の子孫を確実にはしごの最上段に行かせられるよう、できる限りのことをする。このような競争は需要を喚起し、その結果、教育に関する財やサービスの供給をもたらす。国の状況や傾向によっては、便益をもたらす教育サービスを直接提供する市場が出現することもある。

公的部門による教育への強い支持

教育における選択は、子どもの人生を左右する。保護者は、単に経済的な費用対効果を計算するだけでなく、相互に関連しあう複数の要素を考慮しなければならない。何が、どのように、誰によって、どこで教えられているかについての選択には、親や他の教育関係者が持つ競合する世界観や願望が反映されている。それは、資源の管理・分配と、変わりゆく社会に対する価値観・信念という、主に2つの次元に関わっている。教育選択は非常に政治的な行為であり、政治的議論のなかに明示的あるいは暗黙的に反映される。個人のイデオロギーや環境要因に加え、社会課題に対する考え方や、どのように政府や国民、制度が互いに関わるべきかについての考え方も、国によって様々である。こうした考え方は、政府がどのような政策を採るべきか、そして誰がその恩恵を受けるべきかについての姿勢に影響を与える。

公的部門による教育を支持する研究は、圧倒的に高所得国についてのものが多い。デンマーク、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、スペイン、スウェーデン、イギリスにおける最近の意識調査によると、支出増額の可能性のある8分野のうちどれを優先するかを尋ねたところ、教育が28%でトップとなり、保健が22%で2番目だった。また、77%の回答者が学校選択制を支持する一方で、60%以上が国の教育システムにおいて私立学校が主要な役割を果たすことに反対すると回答した。

本報告書のために委託された、2016年の国際比較調査グループ（ISSP）の政府の役割に関するデータの分析では、中所得国10カ国を含む35カ国のサンプル国は、公的部門による教育支持を示した。全体として、成人回答者の89%が学校教育を提供する第一義的責任は政府にあると答え、6%が家庭、5%がその他の機関（民間企業や営利団体、非営利団体や慈善団体、協同組合、宗教団体）と回答している。しかし、インド（46%）、フィリピン（63%）、チリ（76%）の回答者は、非政府による教育提供が広がる状況を反映して、公的部門による教育提供への支持が最も低かった（**図1**）。

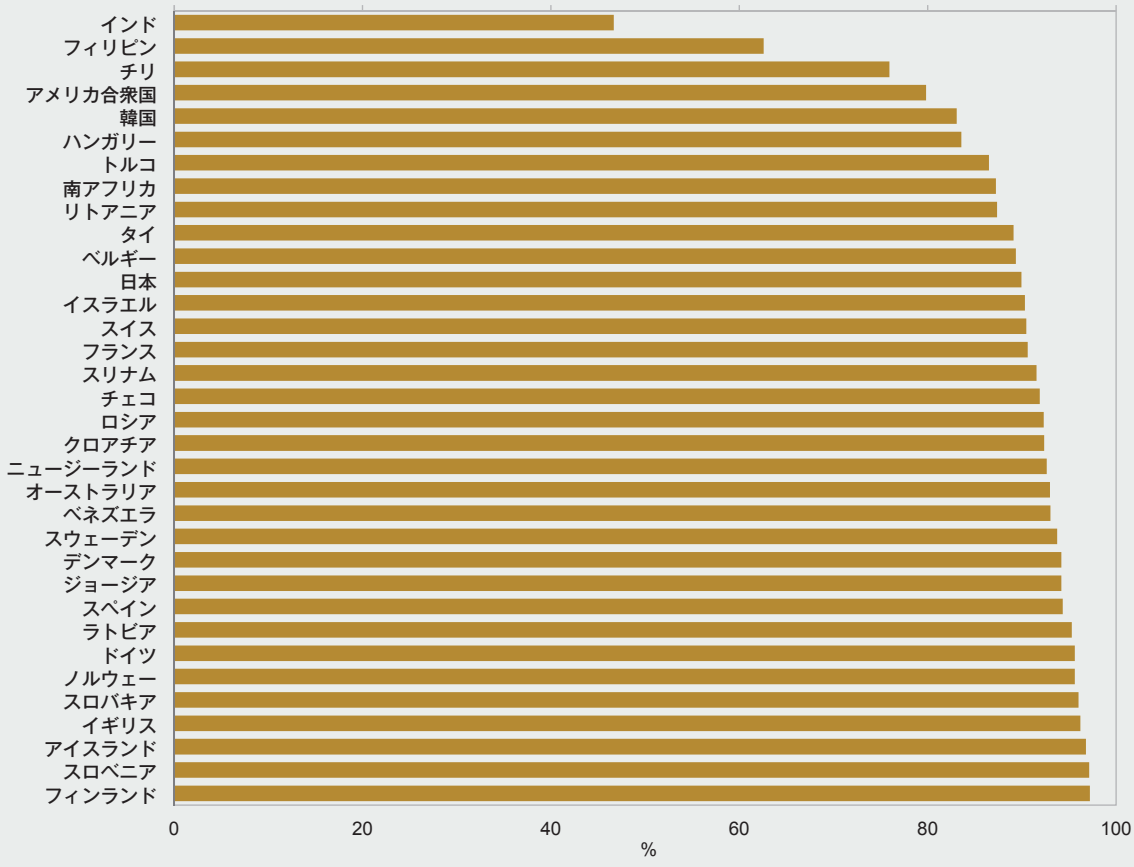
多様な主張が非政府による教育提供についての賛否の論争を促している

教育における非政府アクターの賛成派と反対派は、教育の効率性や公正性、包摂性、イノベーションを促進するにあたっての、政府と非政府アクターの能力と正当性に関して、それぞれの立場から論じている。彼らの論点は、「教育は市場を通じて調達される財やサービスである」と考えるか、「教育は選択できるようにすべきか」という視点からみることができる。

非政府アクターは、教育の費用対効果に優れているのか?
非政府による教育活動の推進派は、政府が教育に対するあらゆる需要に応えることは不可能であるため、非政府アクターの存在は必然的であると主張する。教育の財やサービスの提供が需要に応じたものであるならば、非政府アクターが慈善や信念、思想、あるいは利益によって動機づけられているかどうかに関わらず（通常の市場とは異なるかもしれないが）、少なくとも計画上のものとしては市場は成立する。市場を通じて、費用対効果を追求することができる。

非政府アクターによる教育の反対派は、もし費用対効果の高い方法が存在するならば、それを教育システム全般に普及させ、政府か非政府かを問わずすべての学校で実践されるべきだと主張する。ある国の教員の給与が高すぎるという場合があったとしても、それは公共政策として解決すべき問題であって、教育の提供モデルを変更する理由にはならない。非政府アクターは、若い教員や無資格の教員を雇用することで費用対効果を高めている可能性があるが、これは持続可能な解決策とはいえない。政府と非政府の運営する学校の間で信頼性のあるコスト比較を行うことは困難である。公立学校は、不利な立場にある人々をより多く対象とする傾向があるため、コストは高くなる。

図1:
ほとんどの調査対象国で、80%以上が公的部門による教育提供を支持
学校教育を提供する第一義的責任は政府にあると回答した成人の割合（2016年）



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig1
出所:2016年ISSPに基づくEdlund and Lindh (2021)。

非政府アクターは、教育の公正性や包摂性を実現できるのか?非政府アクターの推進派は、教育の権利保障に非政府提供者が役立っていると主張する。様々な状況下において、非政府アクターは教育提供における明らかなギャップを埋めており、しばしば公的制度から見放された不利な立場にあるグループに対応してきた。パキスタンでみられるように、政府は非公式な居住地での学校設立に消極的であることが多い。非政府アクターは、2015年のネパール大地震直後のような危機的で緊急事態下においても有益な貢献をしている。エルサルバドルでは、暴力やギャングに苦しめられている都市部において、非政府学校の就学者の割合は、同国平均の2倍に達している。

非政府アクターによる学校に反対する人々は、学校選択が引き起こす問題を指摘する。もし、親が指導規則なしに好きな学校を選べるようになると、富裕層は可能な限り最高の学校（大抵の場合、非政府学校）を選び、不平等や階層化、社会的な分離を悪化させることになる。親の意思決定には適切な情報が必要だが、学校の特性に関する情報は不足しているか、あったとしても不平等に提供されており、不利な立場にある人々ほど入手しにくい。加えて、アクセスの困難な人々に対して、提供者が教育の提供に消極的になることがある。

政府が教育提供において主要な役割を担うべきではないと考える人のなかには、政府の教育内容を決定する権限や望ましい水準の教育を提供する能力に異議を唱える人もいる。地元の公立学校が、子どもに育ませたい文化的、民族的、言語的、宗教的なコミュニティの価値観を脅かすという懸念から、政府によらない別の教育の提供を主張する親もいる。しかし、政府はすべての子どもに例外なく同一の教育の質を提供しようと努力する中で、（このようなことを許すと、）公正で包摂的な教育を確保するという政府の公約と矛盾し、教育における均一な基準を適用することが阻害されてしまうと反論するであろう。

非政府アクターは、教育によりイノベーションをより多くもたらすのか?非政府アクターによる教育への関与の推進派は、イノベーションを促すのに役立つと主張する。教授法に対する理解を変革させた多くのアイデアは、公教育制度の周縁、あるいはその外で生まれたものである。公教育制度は大規模で中央集権的な官僚主義に成長し、その結果、自分たちが奉仕すべき人々を見失いかねない。よくある批判は、公教育制度は自発性を失わせ、標準化を強制し、生徒や教員のやる気を失わせるというものである。

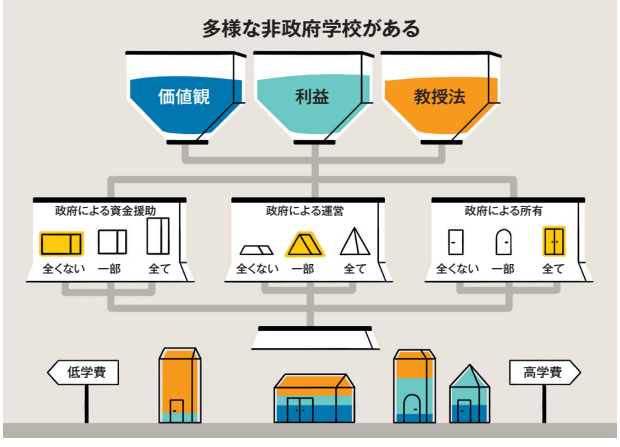
公教育制度においてイノベーションを実現することは、複雑な取組みである。変革を行うためには普及拡大の実現性を確認する実証的な試みが必要である。課題としては、官僚制の弊害、組織の能力不足、教員や親のモチベーションの欠如、財政的措置の不足、政治的な干渉や対立などがある。しかし、公教育制度はもともとイノベーションを否定するものではない。そして、一部の非政府アクターは、あるイノベーションが公的部門による教育においても機能するかどうかを試みることもある。

イノベーションに関する議論は、中心となる概念が矛盾した形で述べられることによって、しばしば不明瞭になる。公教育制度を硬直性や順応性、差別化の欠如とみなして反対する人々は、教育の標準化を有害だと考える一方、すべての学校で標準が満たされるように共通のコア·カリキュラムがあるべきだと支持する人々や、民間事業者の影響力による競争圧力が画一化の流れを加速させるとほのめかす人々は、教育の標準化を擁護している。結局のところ、標準化がイノベーションを阻害するかどうかは、どのように標準化を定義するかによって決まる。「アカウンタビリティ」や「自主性」、「選択」といった用語は、教育の組織原理として歓迎されることもあれば、嫌悪されることもある。これらの考え方は、その長所について検討することができる一方で、必ずしも、非政府による、特に民間事業者による教育提供がより大きな役割を果たすことを正当化するものではない。

教育における政府と非政府アクターについての神話の蔓延

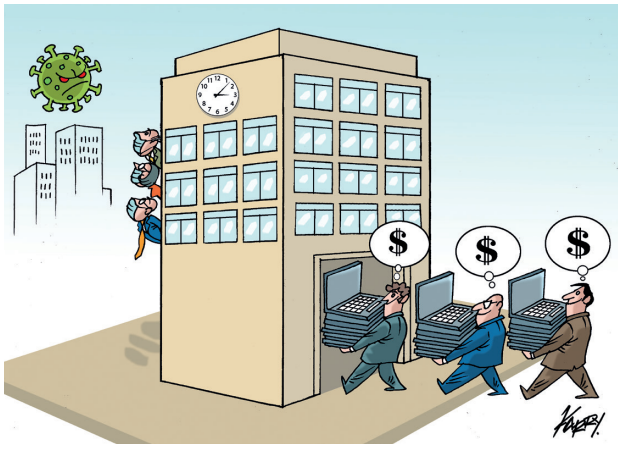
本報告では、教育における政府と非政府アクターについて、繰り返し語られている10の神話に疑問を投げかける。

神話1.
政府と非政府アクターは明確に区分けすることができる。



教育における非政府アクターに関する議論では、一般的に公立学校と私立学校という明確な二分類が用いられる。しかしながら、実情はもっと複雑で、明確な区別はできない。非政府アクターは高度に多様な特徴をもっている。非政府アクターは、思想や価値観、信念、利害に関連した様々な理由で、教育分野に参入している。また、契約や官民連携など、政府と公式·非公式な組織的取決めによって参入する場合も多く、これらの区別は曖昧である。

神話2.
民営化のレベルは把握されている。



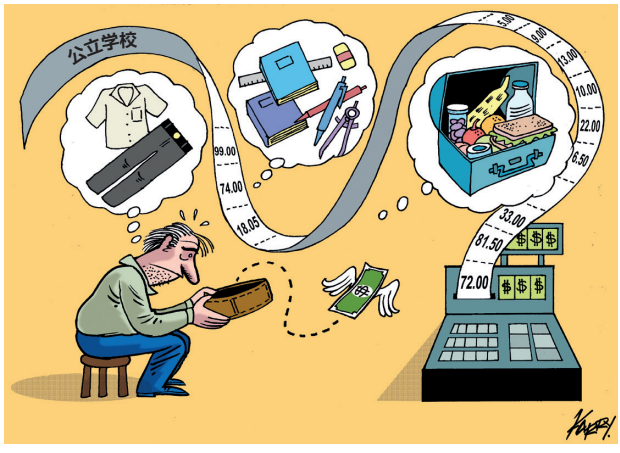
非政府アクターが果たす役割の動向に関する説明は、総就学者数に占める私立教育機関の就学者数の割合に頼ることが多い。しかし、政府は、放課後に児童生徒を教えることによって収入を補填している公立学校の教員についてどのように説明するのだろうか。教科書や評価、データ管理、あるいは給食や交通手段を外部委託している教育システムは、どの程度公的と言えるだろうか。ロビイストによって書かれた政策は、それでも公的なものとみなされるのだろうか。

神話3.
民間セクターが教育の民営化を進めたと非難される。



大部分の民間事業者は個人事業主による学校である。これらは、怠慢による公立学校の質の低下に対する親の深刻な懸念に応えて登場した。公立学校の質の低下が明らかになると、裕福な家庭や、一部の貧しい家庭も公立学校から離れ、その結果、公立学校に対する支持は弱まり、資金不足に陥いる。政治指導者のエリート主義のために、不平等に対する許容度が増し、公的部門による教育ならびにその恩恵を受けていた不利な立場にある人々を守るためのコミットメントは低下した。

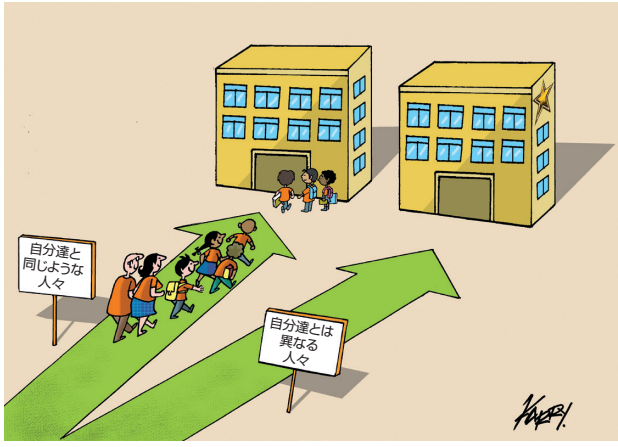
神話4.
公的部門による教育は公正である。



隠れた教育費や、回避できたはずの自己出費、公立学校で提供されないものを補う追加支出によって、家庭はしばしば高い教育費を負担している。不平等を悪化させる非政府の提供者に門戸を開く教育制度を批判することはよくあるが、多くの公教育制度は、階層化や社会的分断を防ぐことができていない。

神話5.

親は質についての確かな情報に基づいて学校選択を行う。



非政府学校や学校選択制の支持者は、消費者である親が最良の学校に関する情報を入手し、その情報を効率的に利用できるということを基本的な前提としている。けれども、実際には、学校が与える影響に関するデータは複雑すぎて、ほとんどの国では管理も伝達もできていない。また、親はそうした情報を無視して、宗教上の信条や利便性、通学している児童生徒によく見られる特徴など他の理由で魅力的な学校を選ぶことが多い。

神話6.

競争は学校の改善につながる。



アカウンタビリティや健全な競争は、一部の人々に改善を促す動機を与える。経済界では、企業はその存在価値である利益をあげるために生き残りをかけて競争している。しかし、このような力学が教育でどのように作用するかは明らかではない。学校間の競争がシステム全体に及ぼす影響を実証する研究は、対象が複雑なため希少で、その結論も一様でない。さらに悪いことに、競争は、非政府学校に対し、優れた教育実践ではなく、親の願望への迎合を促す可能性がある。

神話7.

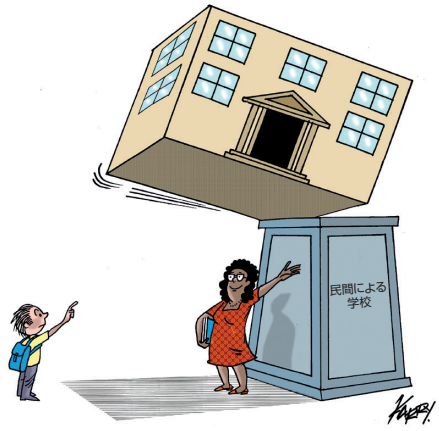
私立の学校や大学は優れている。



公立学校と私立学校の試験合格率の比較は、マスコミが報道し、親が読む学校ランキング表の根拠となっている。実際には、入学する児童生徒はさまざまで、裕福で高学歴、高い志を持つ親は、私立学校を選ぶ傾向がはるかに強い。私立学校は、優秀な結果を修められるように、児童生徒を選別することができるかもしれない。このような要因が制御されれば、公立学校と私立学校の間の差異は、通常、縮小または解消される。

神話8.

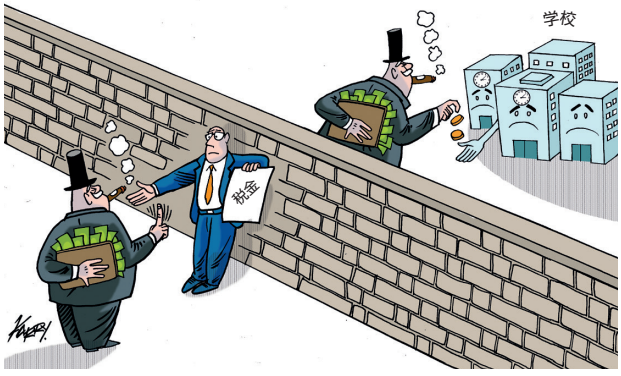
民間セクターは不就学という課題の解決策になる。



初等·中等教育において私立学校に在籍する児童生徒数は3億5千万人を超えており、これらの児童生徒が公教育制度に切り替えた場合、危機に陥ることは必至である。けれども、私立学校は都市部で急成長しており、これらの地域では就学率がすでに上限の水準に近づいている。農村部で私立学校はあまり存在しない。また、低所得および中所得国では、最富裕層20%の家庭の子どもは、最貧困層20%の家庭の子どもよりも10倍も私立学校に通う可能性が高い。

神話9.

民間セクターは教育資金不足に対する解決策になる。



SDG4達成のための教育資金を調達する上で、民間セクターが重要な役割を果たせるという期待が多く寄せられることがある。これまでのところ、民間セクターがそのような役割を望んでいる、あるいは果たせるという証拠はない。しかし、特に国家歳入の徴収率が低く、脱税や租税回避の機会が多い低所得および低中所得国においては、民間セクターは、例えば税金を払うことによって貢献ができる可能性がある。また、民間セクターは、国の規制に沿ったスキル開発や児童生徒のケアサービスにおいて、より強力な主導的役割を果たすことができるかもしれない。

神話10.

非政府による教育の提供に関わるすべての懸念は規制により対処できる。



非政府による教育活動は規制されるべきというコンセンサスがある。しかし、規制は、公正性と質をシステム全体に促進することに有効に対処できるわけではない。ほとんどの政府は、富裕層の私立学校への就学が教育システムの差別化を招いていないか、家庭の教育支出が不平等を助長していないかを監視していない。多くの政府は、学校の選択的な入学許可を認めている。私的補習の授業料やロビー活動を規制する政府はほとんどなく、パートナーシップという名目のもとに、それらの定義もほとんどなされていない。規制を効果的に実施し、遵守させるためのリソースを持つ政府はさらに少ない。

約25年前のアメリカ合衆国で、学校選択制に基づく新しい公的部門による教育の組織形態が不平等な影響をもたらすという証拠が出始めたとき、黎明期の研究者たちは、その結果を二つの質問で適切に要約した。「誰が選択するのか?誰が損をするのか?」(Fuller and Elmore, 1996)。世界各地の学校選択制の仕組みや効果、結果についてより多くのエビデンスが蓄積されつつある今、GEMレポートはこの問いを世界の読者に向けて発信する。非政府による活動の4つの主な側面、すなわち教育機会の提供、規制、財政、影響力を、初等・中等教育でとりあげ、その後、注目度の低い傾向にある教育段階(幼児教育、高等教育、技術教育・職業訓練、成人教育)でこれらの側面をより深く考察する。

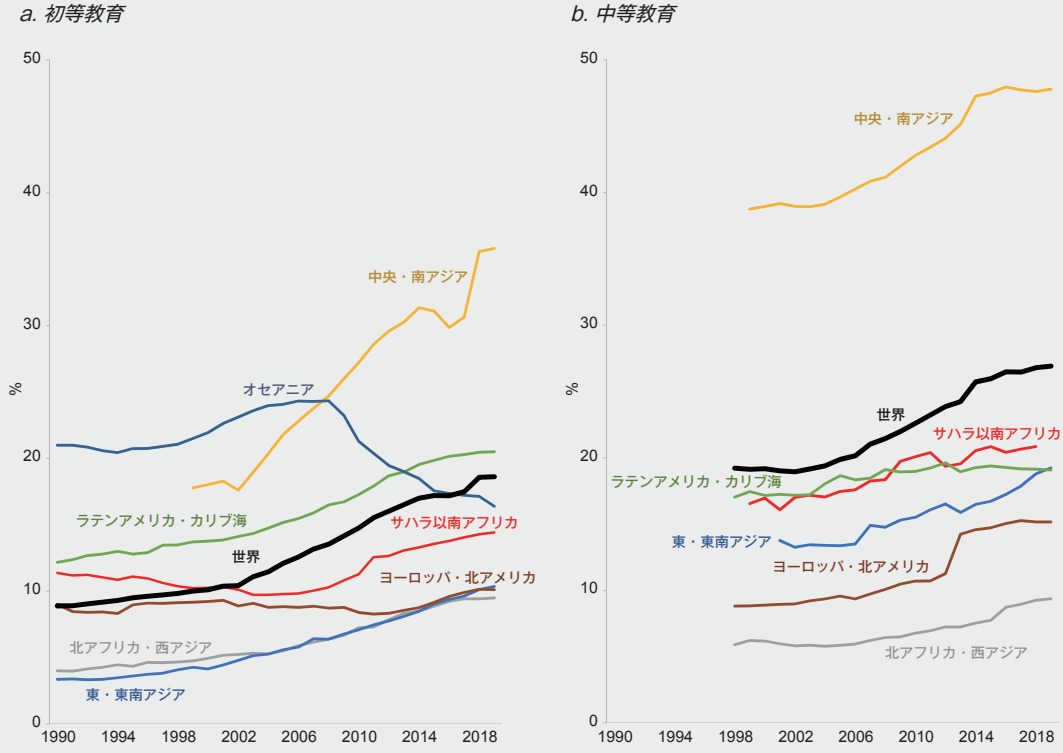
教育機会の提供

非政府学校の就学者数は増加を続けている。全世界で私立学校に通う者の割合は、初等教育では2002年の10%から2013年の17%に、中等教育では2004年の19%から2014年の26%と、約10年で7%ポイントほど増加したが、その後はほぼ一定の水準で推移している(**図2**)。

所有権や運営管理、資金調達は、非政府セクターを定義する基準としてよく用いられる。政府との関係や、動機、学費を用いて提供者を分類することができる。本報告の分析では、信仰に基づく学校は196カ国中124カ国でみられた。非政府組織(NGO)やコミュニティ・スクールは196カ国中74カ国でみられ、多くは緊急下にある。営利目的の学校は、アラブ首長国連邦など一部地域を除き、少数派である。サハラ以南アフリカやアジアの低所得および中所得国には、「低学費私立学校」が幅広く存在し、そのほとんどが個人事業主によって運営されている。

公立学校と非政府学校では、児童生徒の受入れ人数やリソースに違いがある。ほとんどの貧しい子どもは、私立学校に通う選択肢を持たない。子どもの得られる教育経験の質を評価するために、親は学級の規模や、教員の質と努力、学校の対応、規律と安全、教授言語、宗教、民族、文化などを参考にする。イギリスの18,000の学校を対象に、公立学校と私立学校を比較した分析によると、後者では教員資格を持たない割合が多いという結果が出ている。公立学校と私立学校は、その他のリソースにおいても異なる場合がある。ラテンアメリカでは、私立学校の生徒一人あたりのコンピューター台数が、公立学校の2倍となっている。

図2:
私立学校への就学者数の割合は南アジアが最も高い
私立学校への就学者数の割合(教育段階別)1990年~2019年(%)



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig2
出所:UISデータベース。

私立学校に通う利点は、限定的であることが証明されている。低所得および中所得国31カ国のデータから、私立学校に通うことによる追加的便益は、家庭の豊かさを考慮に入れた場合、2分の1から3分の2ほど減少することが示された。さらに、非政府による主要な教育の提供は、短期·中期的には教育格差を埋めることができるが、社会的分断や不平等をもたらす可能性がある。スウェーデンでは、30のうち29の地方自治体に社会的分断の強く進んだ中学校があり、そのうち16の地方自治体では学校の選択が社会的分断を推し進めているようにみられた。非政府学校との競争は公立学校に改善を促すと期待されるが、公立学校の管理者が対応するための財源や十分な権限を持たない場合、近くに私立学校などが存在するだけでは、行動を起こさせるまでには至らないかもしれない。

私的補習教育は、ほぼ全世界で行われている。東アジアやアラブ諸国で広く普及している私的補習教育という現象は、これまで一般的ではなかったサハラ以南アフリカや北ヨーロッパなどの地域でも広がっている。補習教育への需要は、競争上の優位性を得ることができる、重要な試験の準備を行う児童生徒のニーズに最も関連している。しかし、補習が個々の児童生徒の成績に与える影響はまちまちである。最も学習の遅れている児童生徒たちにプラスの効果を出した研究もあれば、補習が児童生徒の成績に体系的にはプラスの効果を及ぼさないことを示した研究もある。さらに、補習は、児童生徒や教員の行動に悪影響を与えるので、教育制度の実績を低下させる可能性もある。

教科書の政策や調達、配布は、政府の関与の仕方によって様々である。出版は主に国有企業や国営企業によって行われている国もあれば、公営と民間の出版社が混在している国もある。スペインを含む複数の高所得国では、教科書の制作は主に民間業者に任せて、政府はガイドラインの提供や申請された教科書の認定を行っている。国際的出版社、ドナー、地元の利害関係者間の相互関係は、貧しい国々において、教科書出版の地元への移行をしばしば複雑にしている。例えば、ガボンの教科書業界は、世界最大手の出版社のひとつであるフランスのアシェット·リーブル社の教科書出版部門であるエディセフが独占している。

コンテンツのデジタル化を推進するのは、大手出版社やテクノロジー企業である。教育出版業界で世界市場をリードするピアソン社は、自社のスローガンを「世界最大の教科書とオンライン教材の出版社」から「世界のデジタル·ラーニング企業」に変更し、オンラインを使用した学校教育と評価にさらに力を注いでいる。世界的または地域の教科書出版社にとどまらず、テクノロジー大手もオンライン教育分野に参入しており、この傾向は新型コロナウイルスパンデミック期に強まった。アメリカ合衆国における教育に関するテクノロジーの調達プロセス経験を分析したところ、学区や学校は、さまざまな製品を販売する何千もの教育テクノロジーの事業者に大抵圧倒されていることがわかった。

政府は教育支援業務の外部委託を進めている。外部委託の批判者は、民営化が公共サービスや専門性を損なうことを懸念する。オーストラリアのある分析によると、清掃員の委託が増加した結果、請負い事業者の乱立や、低賃金、清掃時間の短縮、労働安全衛生基準の低下を招いたという。

ガバナンスと規制

非政府教育提供者に対するガバナンスは、断片化されていることが多い。良いガバナンスと実効性のある規制は、公正で質の高い教育を提供する政府の能力を決定づける重要な要素である。94カ国では、教育計画または戦略において、教育の提供やその他サービスに、非政府アクターが参入することを想定している。国によっては、複数の省庁が様々な責任を分担している。ガバナンスの断片化や調整の欠如、責任の重複や不明確な表記は、公正性や質に負の影響を与える可能性がある。83%の国々では教育省が非政府機関を所管しているが、13%の国々では複数の当局がこれを所管している。教育省内に民間教育に関わる国レベルの部局·機関がある国々はわずか39%である。教育省ではなく宗教省が信仰に基づく学校を管轄している国は22%で、北アフリカと西アジアの70%でみられる。

資金調達の仕組みは、ガバナンスに影響を与える。非政府アクターは政府から直接的·間接的な財政支援を様々な形で受けている。児童生徒への援助（79%の国々）、親への補助金（19%の国々）、教員給与やその他運営実績への支援（約60%の国々）、融資や贈与（19%の国々）などが続く。官民連携には、各アクター間で様々なレベルの関与や、多様な政策·規制の取決めがある。資金調達の仕組みに関する研究のレビューによると、その悪影響があった。98件の研究のうち少なくとも3分の2において、補助金やバウチャー制、特別認可プログラムの公正性への悪影響があったことが判明している。

規制は、教育の質と公正性の向上に役立つはずである。非政府学校の新規参入や運営に関しては、ほぼすべての国が、登録制や免許など、要件を規定して規制している。80%の国々で、敷地や建物の大きさ、最低教室面積など、スペースの要件に関する規制が設けられている。インドのハリヤナ州では、学校を設立するためには、建物を所有または20年以上リースする必要がある。また、同国のウッタル·プラデシュ州では、児童生徒一人あたりの最低面積（9m^2）と教室の広さ（180m^2）の2つを学校の認定基準としている。また、水と衛生についても規制がある。データのある国の47%では、非政府学校で男女別のトイレ設置が義務

づけられている。74%の国で、教師一人当たりの児童（生徒）数が規定されている。約45%の国が非政府学校の入学手続きに関する規制を、67%が義務教育における非政府学校の学費を規制している。カリキュラムに関する規制があるのは半数強である。過去10年間において、21カ国が利益をあげることに関する規制を、80カ国が教員資格に関する規制を導入している。

規制の実効性が弱くアカウンタビリティが不適切だと、教育の質と公正性が損なわれる。規制があっても、非政府提供者がそれに従うとは限らない。低所得および中所得国においては、複雑で高額、あるいは時間のかかる登録手続きが、教育提供者による公的な認可の取得を妨げる場合がある。ナイジェリアのラゴス州政府は、2021年時点で約2万校ある私立学校のうち、4校に1校しか認可していない。少なくとも27カ国の統計で、未登録の学校が存在する。ウガンダでは、非政府学校を認可校、登録校、未登録校に分類しており、初等学校の14%、中等教育学校の13%が未登録校である。監督が行き届いていないため、児童生徒の選抜が非公式に行われることもある。コロンビアのボゴタでは、弱い立場にある児童生徒のために設立された特別認可スクール「認定学校プログラム」は、非差別と居住地からの距離に基づく児童生徒の受入れ方針をとっていたが、実際には、非公式ではあるものの、学業成績に基づいて児童生徒を選抜していた。

教育の質を保証するプロセスや基準は多様である。実質的にすべての国が、学校視察を通じて非政府学校に基準を満たすことを課している。81%の国々では、学校視察の義務はすべてのタイプの非政府学校を対象とし、6%の国々では、政府補助を受けている学校のみを対象としている。さらに、81%の国々が、非政府学校に大規模なアセスメントへの参加を義務づける規定を設けている。そのうち半数以上の国々では、この義務はすべてのタイプの非政府学校を対象とする一方、12%の国々では政府補助のある学校のみを対象としている。

効果的な管理制度、制裁や救済の仕組みは、基準の遵守を促進することができる。政府は、教育の質や投入、安全性、包摂性に関する基準の遵守について、教育提供者に責任を負わせるべきである。ほぼすべての国々において、非政府学校が規制に従わない場合、制裁や学校の閉鎖、免許の取り消しを適用している。また、約54%の国々が閉鎖の期間も規定している。約90カ国が教員や学校関係者の倫理や行動規範を定めており、その多くは非政府学校も対象としている。

私的補習教育はほとんど規制されていない。48%の国々で私的補習教育は規制されていない。53カ国だけが教育法で規制しており、19カ国は商法上でのみ規制している。31%の国々では、学習塾や家庭教師の講師に必要な資格を規定し、10カ国では学校教員が私的補習を行うことを明確に禁止している。中国では、2021年の法律で企業が義務教育課程を教える際に利益を上げ、資本を拡大することを禁止し、新たな免許も発行されなくなった。企業は事業を継続するためには非営利団体になる必要がある。中国政府は、私的補習教育を提供する企業の規制とモニタリングを専門に行う部門を設置した。

財政

非政府提供者に資金を提供するか、またどのように提供するかの判断は、政府によって様々である。カナダでは、政府が私立学校の支出30%を、公立学校の支出94%を負担している。オランダでは、学校のタイプに関わらずすべての学校が、職員給与と運営費のための包括的補助金を受け取り、社会経済的に不利な立場にある児童生徒や特別支援教育を必要とする児童生徒のための追加資金を受け取っている。2000年以降、チリ、ハンガリー、スウェーデン、イギリスなどの数カ国では、50%以上の資金を政府から受ける政府依存型の私立学校の就学者割合が増加している。

いくつかの政府は、一部の非政府学校の支出のみに資金を提供している。バングラデシュでは、16,000以上の非政府による中等教育学校と7,600のイスラーム神学校(マドラサ)で、合わせて全児童生徒の96%が学んでおり、政府が教員給与を毎月支払っている。一方、小学校の85%が非政府学校であるハイチでは、政府は教員給与を負担していない。インドでは、2019/20年に教員給与として補助金を受け取った初等･中等教育学校はわずか6%だった。インドネシアでは、私立学校全体の35%を占めるマドラサとプサントレンと呼ばれるイスラーム寄宿学校は、一部の補助の仕組みから除外されている。

不利な立場にある児童生徒の非政府学校への入学を支援している政府もある。インドでは、2009年の教育権利法が、私立学校に対し、1年生の定員の25%を低所得家庭の子どもに割り当てることを義務づけ、その代わりに政府が授業料を補償している。対照的に、コートジボワールでは、補助金を受ける中等教育学校の児童生徒数が2010/11年から2017/18年の間に4倍に増えたが、公正なアクセスを目標にはしなかった。

家庭は大きな負担と厳しい選択に直面している。国内総生産（GDP）に占める家庭の教育支出の割合は、高所得国で0.3%、低所得および中所得国で1%にのぼる。エルサルバドルではGDPの1.2%、モロッコでは1.5%、インドでは1.8%、ガーナでは2.5%を占めている。アルゼンチン、コスタリカ、フィリピン、ザンビアでは、最も貧しい下位20%の家庭の教育支出が実質ゼロであるのに対し、最も裕福な上位20%はGDPの0.5%から1.7%にあたる教育費を負担している。

公的部門による教育は多くの場合、無料ではない。低所得および中所得国の子どものいる家庭のうち、公立学校に通っている場合、教育費の世帯支出に占める割合は約3分の1である。グアテマラとパキスタンでは、私立学校に通う子どものいる家庭は世帯支出の約80%を教育費に費やし、中国とケニアの公立学校に通う子どものいる家庭では世帯支出の約60%を教育費が占めている。タンザニアの農村部では、4分の3以上の家庭が小学校への寄付金を必須と考え、寄付が遅れると子どもが罰せられる可能性があることを指摘している。オーストラリアでは、親からの寄付金が学校間の不平等を悪化させている。

多くの家庭にとって私的補習教育は、大きな負担となっている。2017年、中国では、家庭の教育費総額の約3分の1を学校外の教育費に充てており、その割合は農村部の17%から都市部の42%の家庭に及んでいる。エジプトでは、一人当たりの平均教育支出に占める割合として、一般中等教育の児童生徒のうち、最も裕福な上位20%にあたる家庭は51%、最も貧しい下位20%にあたる家庭は29%を学校外での個人授業に費やしていた。ミャンマーでは、私的補習教育費用が家庭の教育支出全体の42%を占めている。

民間の教育提供者は家庭の自己出費に頼っている。高中所得および高所得国51カ国のうち28の教育システムでは、ほとんどの私立中等教育学校が収入の80%以上を学費から得ている。低所得および低位中所得国では、貧しい親が私立学校の費用を工面するため、さまざまな策を練っている。世界的には、6世帯に1世帯が学費を払うために貯蓄をしており、約8%の世帯は借金もしている。ハイチ、ケニア、フィリピン、ウガンダでは、30%以上の世帯が学費のために借金をしている。

私立学校の資金調達は、新型コロナウイルス感染症の影響を大きく受けている。パンデミックは私立学校、特に学費で運営をまかなっている学校に影響を与えた。ナイジェリアは、私立学校の教員に給与を支払うための低金利融資による景気刺激策を開始した。ガーナの私立学校は中小企業向けの一般的施策の一環として支援を受けた。ベトナムでは現金給付プログラムを拡大し、私立学校の教員も対象とした。パナマでは、35%から40%の親が月謝を支払うことができていない。エクアドルでは、私立学校から児童生徒が移ったことで、公立学校の就学者数がその6.5%にあたる12万人増加した。

援助が私教育の資金調達に使われることについては議論がある。国際金融公社（IFC）は、教育分野への融資約12億米ドルのうち、私立学校群に15%を割り当てたが、市民社会組織からの圧力を受け、2019年に有料の私立学校への投資を凍結している。教育のためのグローバル・パートナーシップ（GPE）は、民間セクター戦略を策定したが、交渉中における抵抗から、戦略の中には営利目的で提供する教育サービスを支援するための資金拠出を禁止する条項が盛り込まれた。

ドナーは、官民連携を試行している。エジプトやフィリピン、南アフリカでは、資金難に陥った政府が、公的な教育インフラの改善と拡大のために民間資金を調達している。一部のドナーは、官民連携を通じた資金調達のために、自らの資金を触媒として利用することを検討している。しかし、パートナーシップを設計、実施、規制できる政府であれば、目的の達成には公的資金を利用した方が望ましいという懸念を抱いている。

教育に対する慈善活動や企業活動の財政的貢献は小さい。慈善基金の教育への支出額は増加していると考えられているが、相対的にはまだ些細なものである。経済協力開発機構（OECD）のイニシアティブ「開発のための財団ネットワーク」に参加する143の財団による慈善寄付に関する体系的分析によると、2013年から2015年の3年間で教育には21億米ドルが投入されたと推定される。これは、全ての慈善寄付の9%に相当する。

影響

教育における非政府アクターの役割に関する議論の中心となるのは、効率性やイノベーション、公正性である。この議論では、2つの全く異なる世界観が衝突しており、しばしば怒りと不信感を伴っている。様々な関連団体が、非政府アクターの役割の強化に賛成、あるいは反対することで、世論や教育政策に影響を与えようとしている。各団体は、アドボカシーやロビー活動のネットワーク、研究、資金調達を、活動の手段としており、これらは時には財やサービスの販売も関連している。このように、政治的思想と経済的利益が競合し、非政府アクターが自分たちの主張を通すために、合法的および非合法的な手段を用いる中で課題となるのは、公教育政策プロセスの透明性と信頼性を維持し、既得権益を抑え込むことである。

ほとんどの関連団体は、非政府アクターによる教育提供に対して一貫した立場をとっていない。市民社会組織は、教育の民営化や商品化に懸念を示し、教育は民主的な管理下に置かれるべきだと主張するなど批判的である。しかし、教育のためのグローバルキャンペーン（GCE）のように教育を権利と考えることに立脚する運動であっても、メンバー組織は自国の状況に影響されるため、微妙に異なる見解を持っている。本報告のために行ったメンバー団体への調査では、43%が営利目的の教育サービスに否定的な見解を示したが、12%はこれを支持していた。また、官民連携については、否定的見解が41%で肯定的見解が20%であり、残りのメンバーは様々な見解を示した。

世界的なアドボカシーネットワークは、教育の民営化と商業化を、教育の権利に対する脅威と位置づけている。この立場は、国家が人権上の義務に基づき、公教育を提供し、民間の参入を規制するというアビジャン原則に記されている。2018年、ケニアの市民10人が、国際金融公社（IFC）のアカウンタビリティ・メカニズムに関する独立機構であるコンプライアンス・アドバイザー・オンブズマン室(CAO)に、営利目的でチェーン展開しているブリッジ・インターナショナル・アカデミーズがカリキュラム、安全衛生、労働基準に違反していると申し立てた。2020年、IFCは学校チェーンへの投資を凍結する一方、世界銀行の独立評価グループ（IEG）は私立学校に対する投資評価を開始した。

多くの国際機関からの非政府教育提供者に対する無批判な支援や資源は、アジェンダに影響を与える。世界銀行が各国の政策立案に影響を与える方法として、民間セクターの関与に関するモジュールがあり、このモジュールは教育成果向上のためのシステム・アプローチ（SABER）の中で、学習を促進するために最も重要な13の政策分野の一つとされている。そのモジュールは、10か国中9か国で民間セクターの関与の拡大を推奨している。ユニセフが主催する教育効果に対する基金は、教育分野ではあまり実績のない成果主義に基づく融資プロジェクトであり、インパクト投資家を引き付けている。国際的な支援の恩恵を受けている組織の例として、イギリスで公立学校を運営しているアーク（Ark）は、リベリアや南アフリカなどの国々で官民連携のアドバイスや実施支援まで手を伸ばしている。

財団の立場は、非政府アクターが教育で果たす役割をどう考えるかによって、一様ではない。企業や慈善基金は多様な動機を持っているため、グループとして分類するのは難しい。財団が特定の方針で政策に影響を与えようとすると、批判されることもある。慈善団体であるレマン財団は、何度も協議を重ねた上で、ブラジルにおける全国的な学習基準の導入に一役買った。

教員組合は、公的部門による教育を支援するためのアドボカシー活動の先頭に立ってきた。教員組合は、公共サービスの不当な商業化や外部委託によって、公的部門による教育を弱体化させようとする企てを暴いてきた。教員組合連盟である教育インターナショナル（EI）は、コスタリカやドミニカ共和国など、ラテンアメリカで官民連携が盛んに行われていることについて、同じ目的を持つ公的機関の不利益になっていないかと疑問を投げかけてきた。しかし、場合によっては、教員組合の戦術が公的部門による教育を強化するための努力の効果を弱めていると批判されることもある。

企業は教育改革を人的資本の観点から提唱している。日本経済団体連合会は、世界中の強力な経済団体と同様に、近代化と21世紀型スキルをアピールする教育政策の提言を行っている。この提言は、雇用者による採用と研修の実態がかけ離れている、と一部から批判されている。教育のための世界経済界連合（GBC-Education）は、メンバーの専門性やリーダーシップ、リソースを活用して教育を政治的な重要事項に据えるよう要請している。これに対して、租税回避や脱税への反対キャンペーンに真摯に参加することこそが、公教育への最良の支援になるという批判がある。また、新型コロナウイルス感染症による危機や遠隔教育への移行の際に、公共財としての教育にふさわしくないマーケティング手法を用いて製品を政府に売り込む教育テクノロジー企業が、その取組みを強化したことにも懸念が示されている。

乳幼児のケアおよび教育（ECCE）

非政府が3歳未満の乳幼児の保育と教育サービスを先導している。33の高所得国では、2018年の総在籍児童数の57%を民間施設が占めている。オーストラリアやアイルランド、オランダ、ニュージーランド、イギリスでは、主に営利目的の民間セクターが担っている。ドイツでは、2017年の就学者のうち73%が民間施設に在籍したが、営利目的だったのはサービス提供者の3%に留まる。33の中所得国では、3歳未満乳幼児の就学の46%が非政府アクターによる支援であり、ほぼ0%に近いロシア連邦から100%のトルコまで幅があった。エルサルバドルを含む数カ国だけが、国営の拡大へとシフトしている。コロンビア、グアテマラ、ペルーなどの中南米諸国では、地域に根ざした小規模な保育プログラムが採用されている。先進国では比較的一般的な雇用主の支援による保育の提供は、途上国では徐々にしか導入されていない。低所得および中所得国では、公的セクターにおける雇用の割合が30%に過ぎないことが大きな課題となっている。

非政府アクターは、基礎教育よりも就学前教育の提供において突出している。2000年から2019年にかけて、就学前教育の総就学者数に占める民間施設の就学者の割合は28.5%から37%に増加し、東アジアと東南アジアでは55%に達した。中国では民間による運営を推進する「二足歩行」政策のもと、民間施設の割合が31%から57%に増加した。ベトナムでは、私立学校の就学者数の割合が2003年の60%から2014年には12%に減少した。ウクライナを含む東欧諸国では1%未満、カリブ海諸国（アンティグア、バーブーダなど）や太平洋地域では95%以上と幅があり、地域密着型（バヌアツなど）あるいは宗教団体（サモアなど）と連携した形で教育が提供される傾向にある。アルジェリアとエジプトに代表される北アフリカと西アジアは、就学前教育の就学者数に占める民間施設の就学者の割合が2000年の53%から2019年の36%と、最大の減少率を記録した。一方、2000年から2018年の間に、イスラエルでは5%から36%、クウェートでは26%から45%へと民間施設の就学者の割合が増加した。

非政府アクターが提供する就学前教育のコストは、最貧困層にとって高すぎる可能性がある。世帯調査によると、サハラ以南アフリカの7カ国中6カ国において、行政データは非政府アクターによる教育機関の就学者の割合を平均20%ポイントも過小評価していることが明らかとなった。非政府アクターによる教育機関は、主に都市部での需要に対応したもので、都市部では非政府アクターのサービスをより利用しやすく、支払い能力のあるより裕福な家庭からの需要がある。家庭の年間消費額に占める私立の就学前教育への出費は、ガーナの最富裕層で6%、最貧困層で17%、エチオピアにおいては最富裕層で4%、最貧困層で21%である。

非政府による教育サービスの提供は、ガバナンスと規制に課題を突きつける。多様な非政府アクターの存在が、ガバナンスを複雑にしている。カンボジアではコミュニティ幼稚園に対して個別の規則や法令がある。スリランカでは、多分野にまたがる規制枠組みがないため、いくつかの省庁（教育省、保健省、女性・子ども省）や州議会の業務範囲が重複している。ナイジェリアのラゴスでは、州教育省が私立幼稚園を査察する確率は、保育料が低い場合（48%）よりも、高い場合（68%）の方が高まる。ケニアのナイロビでは、コミュニティ・スクールは、宗教法人や慈善団体、あるいは営利目的の学校よりも査察の頻度が高い。

非政府の教育提供者の質には、大きなばらつきがある。多くの低所得および中所得国では、民間の教員は、公的セクターの教員に比べ準備不足で、専門的な能力開発の機会も少ない傾向にある。私立の幼稚園教員には資格要件の設定がないため、ガーナ教育サービス庁による研修プログラムを受ける教員の割合は、公立の75%に対して私立では8%のみに留まる。ブラジルのように、非政府の幼稚園・保育園で（母語ではない）英語を教授言語として使用することは、発達段階に応じたカリキュラムと教育の質に対する一般認識との間に緊張関係を示す一例である。

低所得および中低所得国では、行政による要件を上回る質保証の手続きを持つ国はほとんどない。主に非政府によって就学前教育が提供されるジャマイカでは、教育省が有資格の視学官による質保証を求め、その他のスタッフは、子ども、教員、保護者、保育者、地域住民の交流や関係を含む12の国家基準に基づいて、毎月現場を視察することを求めている。フィリピンでは、政府が認証したフィリピン乳幼児発達チェックリストを通じて、国の基準やコンピテンシーを管理している。

非政府アクターは、ECCEにイノベーションをもたらし、その拡大を推奨している。歴史的に、熱心な教育者たちは、公教育制度の外部や周辺から、子ども中心の学習のビジョンを追求するための活動をしてきた。研究者らは、幼児教育プログラムの長期的な効果に注目し、公的機関にそのようなプログラムの規模を拡大するよう促している。非政府アクターは、チリでは刑務所にいる母親、フィリピンでは貧しい労働者の親、ルーマニアでは施設にいる子どもたちと協力して、疎外された子どもたちを擁護する活動を行っている。ベルナルド・ファン・リール財団、アガ・カーン財団、オープン・ソサエティ財団などの団体は、ECCEの支援とアドボカシーを呼び掛けている。

高等教育

ほぼすべての国々は、政府と非政府アクターを組み合わせて高等教育の提供を確保している。世界では、高等教育を受ける学生の約33%が私立の教育機関に就学しており、中央・南アジアとラテンアメリカ、カリブ海諸国で最も高い割合を示している。非政府アクターによる教育の提供は、さまざまな需要に応じて増加している。宗教あるいは文化的な志向に基づく教育機関は、歴史や伝統と結びついており、「多様な」教育への需要を満たしている。エリート教育機関は、多くは富裕層からの「より良い」教育への需要に応えて生まれている。最後に、特に公的予算が緊縮される中で、小規模で宗教と無関係な教育機関が、「より多くの」高等教育への需要に応えるため、近年急増している。

非政府の教育機関のありようは、システムの質に影響を与える。小規模で学費のかかる高等教育機関は、分野を限定して提供する傾向があり、そのほとんどが職業訓練系の分野である。インドでは、私立大学の約40%が1分野のみを提供しており、その多くは教育分野である。非政府の教育機関の教員は、フルタイムであることが少ない。例えばセネガルではその割合は教員の20%未満に留まり、公立機関との兼任教授であることが多い。マレーシアでは、非政府の小規模かつ新しい教育機関において、兼業で働くスタッフが80%に達することもある。利益重視の姿勢は、市場集中や、学術的な向上よりも見返りを優先させるといった、さらなる質の問題を生み出す。

非政府による教育の提供は、公正性に関する懸念をもたらす。高所得および中所得国では、全就学者に占める非政府アクターによる教育機関への就学の割合が高まるほど、就学における不平等が大きくなる。ウルグアイでは、非政府の教育機関に通う学生の75%以上が最富裕層であるのに対し、公立機関では40%未満である。その一方で、非政府による教育機関は、疎外される危機にある人々に教育へのアクセスを提供するのに役立っている。サウジアラビアでは、女性専用コースを設けることで女性の進学を拡大し、マレーシアでは、民族別の入学割当てによって公立機関から除外されている華僑やインド系の人々へ教育へのアクセスを提供している。しかしながら、このような特定グループを対象に教育を提供することは、社会的な結束を損なう危険性がある。

規制の枠組みは、非政府アクターに対する政府の見方を反映する傾向がある。不信感があれば厳しい規制となるが、政府が非政府アクターを好意的に捉えれば、認証評価やモニタリング、さらには公的資金援助が容易になる可能性がある。国によっては、営利目的の機関はより厳しいガイドラインの対象となる。アルゼンチンやチリのように完全に非合法化されることも、フィリピンのように投資利益率（ROI）の上限を10%とすることで資金配分を制限する場合もある。全体として、質保証の仕組みは、詐欺的なビジネス行為や低品質のサービスを提供する機関を国が閉鎖するのに役立っている。2017年、パキスタンの高等教育委員会は、国内で活動する153の違法な教育機関を特定した。しかし、非政府の教育機関を認証しモニタリングするためのリソースは不足しがちである。

公正性を促進する規制は、管理規定に比べて普及していない。不利な立場に置かれた人々に対する高等教育へのアクセス改善のために設けられた入学定員枠や特別な入学基準は、必ずしも非政府の教育提供者に広がっているとは限らない。インドのように、適用されるのは、公的資金を受けている機関に限られるのが一般的である。例外として、ボリビアやエクアドルのように、非政府の教育機関に対して学生への補助金や奨学金の提供を義務付けたり、アゼルバイジャンやケニアのように、学費に上限を設ける場合もある。

非政府の教育機関の資金調達方法は、質および公正性に大きな影響を与える。ほとんどの非政府の教育機関、特に小規模でエリート向けでない教育機関は、その財源を学費に大きく依存している。しかし、ほとんどの国々では、政府も非政府の教育機関の資金調達を支援している。インドネシアでは一部の大学教員は公務員とみなされ補助金を支給されており、タイでは非政府の教育機関に対して特別な基金が用意されている。公的資金の投入は、研究イニシアチブの促進や、条件付きではあるが、教育機関に質や公正性の基準を満たすよう働きかけ、非政府による教育の提供自体の向上に役立てることができる。

家庭による高等教育費用の負担割合は増えており、政府および非政府の教育に対する支援の必要性が高まっている。ブラジルやチリでは政府が、非政府の教育機関に対象を絞った学費補助を行ったり、70カ国以上では高等教育機関の全学生を対象とした学生ローンプログラムの補助を実施している。非政府アクターは、企業や財団、NGO、慈善家が提供する奨学金や、学生ローン、所得分配契約などを通じて、家庭の費用負担を補助している。

非政府アクターは、学費以外でも教育機関の資金調達を助けている。一般的な仕組みとしては、土地の賃貸提供、製品やサービスの商業化、ローンや債券による資金調達などの市場活動に従事することが挙げられる。2020年半ばまでに、世界の大学による債券発行額は114億米ドルに達し、2019年の2倍以上の額となった。また、ドナーや慈善家による寄付は教育機関にとって学費以外の重要な収入源であり、2020年にはアメリカ合衆国の教育機関が調達した総額の半分以上を占めた。

非政府アクターは、様々な側面から高等教育に影響を与える。研究パートナーシップやロビー活動、実務的なガバナンスへの改革、アドボカシー活動といったいくつかの仕組みは、透明性を高めて高等教育セクターを強化するのに役立つ。他方で、営利団体から政治家への多額の献金（例えば、ブラジルやアメリカ合衆国）のように、政策決定への不当な影響や教育機関の自律性を損なう可能性があるものもある。

技術教育・職業訓練と成人教育

非政府アクターが、技術教育・職業訓練の提供拡大に貢献している。2019年、世界では中等教育後に高等教育に進学しなかった学生の38.5%が、公的ではない技術教育・職業訓練機関を選択した。OECD諸国では、短期の高等職業教育プログラムに参加する学生のうち44%が、私立機関に入学した。非政府アクターとの協力は、技術教育・職業訓練（TVET）制度を労働市場の需要に対応させ、TVET制度の能力とリソースを高めることを目的としている。これは公的なTVET制度が確立している国でも同様である。他にも、非政府アクターは、従来の調達、自律的な訓練イニシアチブ、官民連携を通じた職業教育の提供を補完しており、その多くは政府と協調してきた。途上国では、非政府アクターが、不利な立場にある人々にTVETへのより公正なアクセスを提供している。

雇用主は正規・非正規の見習い制度に携わっている。国際労働機関（ILO）による学校から仕事への移行に関する調査によると、33カ国の15歳から35歳の参加者のうち、教育の一環として少なくとも1度でも見習いの経験があると回答した人は5人に1人未満であった。低所得国におけるこの参加率の低さは、労働市場と訓練制度の非正規性と関係があると考えられる。十分な規制と認知がなければ、見習い制度に関連するインセンティブが損なわれる可能性がある。特に見習い制度の伝統がない国で、仲介組織は雇用主との対話を促進し、学習を改善し、適切なマッチングを確保することができる。

継続的なスキル開発は、大部分が民間の雇用主によって提供されている。正規のTVETは将来自動機械化されるかもしれない職業を主な対象としているが、異なる仕事をするための技能教育と今の職業でより良い仕事をするためのスキルアップは、従来の教育以外でも行われている。雇用主によってノンフォーマルに提供される訓練が主流で、そこで提供される訓練内容は企業の規模に直接関係する。世界銀行のSTEPスキル測定プログラ

ムの結果によると、雇用主は公的または民間が提供する外部プログラムよりもOJT（職場での実務訓練）を好む傾向がある。

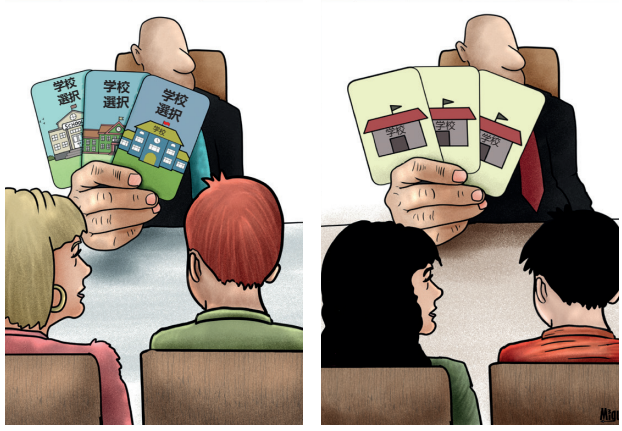
スキル開発システムにおける参加型ガバナンスは挑戦的な取組みである。TVETシステムは依然として中央集権的である。150カ国以上における国家資格の枠組みは、TVETのガバナンスをより参加型で目的に合ったものにすることを目指している。しかし、スキル開発の透明性と妥当性の向上が依然として公的機関の優先事項である。TVETシステムの有効性は、部分的にしか実施されていない質保証メカニズムによって妨げられている。民間セクターと教育セクターの交流は、カリキュラム開発よりも技能の特定に重点が置かれる傾向にある。経済の変化に対応できるスキル開発システムは、社会や経済アクターを巻き込んだ三者によるアプローチに基づくものである。労働市場のニーズを把握するために、業種別の技能委員会を通じた知識を重視した官民連携が推進されている。

スキル開発のシステムは、政府および政府以外の資金に依存している。政府からの直接的な資金配分に加え、TVETシステムでは、訓練のための企業からの徴収金や企業が参加する基金を通じて資金調達の多様化が図られている。非政府アクターも競争入札を通じて直接的に関与しているが、その結果は様々である。雇用主は、給付金制度を通じて訓練を提供するよう奨励されている。しかし、企業が訓練に投資するインセンティブは、必要なスキルを備えた人材を労働市場から直接採用するよりも常に低いため、企業は訓練に十分に投資していない。政府は、個人の学習口座や給付金制度を通じて、直接的または間接的に訓練費用を負担し、個人にインセンティブを与えている。

成人向け学習プログラムは、NGOやコミュニティ組織が主に担っている。NGOや市民社会組織は、コミュニティ学習センターや識字教育プログラムなどを通じて、伝統的にフォーマル教育から排除されてきた脆弱な立場にある成人らに手を差し伸べている。政府が国家的な成人識字教育やセカンドチャンス（再挑戦）プログラムを提供するために、そうしたサービスに頼っている場合もあれば、NGOや市民社会組織自身が、特にラテンアメリカでは成人識字率向上のための非主流言語を推進し、国家の成人教育に異議を唱えている。さらに別の文脈では、ドナーの優先順位に影響される場合もある。西アフリカや中央アフリカでは、政府が資源の監督と分配を行い、非政府アクターが教育の提供を担当するという業務分担による分散化と外部委託戦略が成果を上げている一方で、政府の政策立案におけるNGOや市民社会組織の関与はいまだ限られている。

民間セクターは成人教育、特に言語学習においてその役割を拡大してきた。しばしば企業の社会的責任（CSR）の取組みやICTの提供の一環として、コミュニティ開発を通じた成人教育に携わる民間企業もある。言語学習と評価の重要性の高まりは、民間企業を惹きつけている。アルゼンチンやペルーの英語学習者の約40%が、民間の語学学校で学んでいる。携帯電話を使った語学学習も広まっているが、その効果については議論の余地がある。

提言



単純な公立か私立かの二者択一ではなく、非政府学校には様々なタイプがある。さらに、非政府アクターは、学校教育の提供にとどまらず、様々な教育レベルにおいて、そして影響力をもつ複数のルートを通じて、多くの介入を行っている。政策立案者にとっての問題は、非政府アクターの教育への関与が、合意された質の基準を満たしているかどうかだけではなく、どのように非政府アクターが教育の公正性と包摂性を確保するのに役立っているのか、あるいは妨げているのかである。

教育を受ける権利を保護し、履行するという政府の課題に関連して、資金調達と教育提供に関する2つの戦略的方向性が注目を集めている。第一に、政府はすべての子どもと若者が、1年間の就学前教育と12年間の初等·中等教育を公的資金によって無償で受けられるようにすることを2015年に約束した。しかし、3カ国のうち1カ国はGDPの4%未満、総公共支出のうち15%未満しか教育に配分しておらず、多くの国が公約に沿った資金を供給できていない。第二に、政府は、教育の提供と運用において、どの程度の影響力を行使するかについて決定する必要がある。学校選択制や非政府アクターに対する政府の考え方は様々である。

教育の多くの場面において、非政府アクターが目立つようになった。ビジネスでは、教育が儲かる事業であるかどうか、財やサービスをどのように売り込むか、また誰に対して責任を負うべきか、それは株主だけでなく他にもいるのか、を選択している。NGOや市民社会組織は、優先順位を決め、どのように対処

するかを決定する。自分たちが格差を埋めるべきなのか、あるいは政府がそうするよう主張すべきなのか。財団もまた優先順位を決め、どのように社会に影響を与えるか、どの程度教育システムと緊密に取り組むかを選択する。教員と教員組織が選ぶ選択は、公教育制度における信頼を強めることもあれば弱めることもある。

本報告書の問いである「誰が選択するのか?誰が損をするのか?」は、政策立案者に対し、非政府アクターとの関係について以下の重要な選択を問いかけている。それは、選択の自由と公正性、イニシアチブの奨励（教育システムのあらゆる面の質の向上）および基準の設定（すべての学習者にとっての質の向上）、教育手段とニーズが異なる人々、即座に実現すべき公約（SDG4における12年間の無償教育）と段階的に実現すべきもの（中等教育後の教育など）、教育とその他社会セクター、これらの課題に対する選択である。

このような考えから、ハッシュタグ　#RighttheRulesという運動は、財政、質、ガバナンス、イノベーション、政策立案という5つの点における教育の公正性を守ることを支援するために、以下の提言をまとめた。その目的は、平等性を犠牲にすることなく、非政府アクターが行う貢献を活用し、質の高い教育を提供することである。この潜在能力を動員することで、公的部門による教育における質の低さと不平等という問題に政府が目的をもって挑むよう求めることができる。提言は主に政府に向けたもので、政府は公正性と包摂性の観点から、5つの質問に明確な答えを提示する必要がある。一方で、SDG4の進展を支援することに尽力しているすべての教育関係者にアドボカシーの手段として使用されることも意図している。このように、この提言は政府であるか否かを問わず、すべてのアクターに#RighttheRulesを実践することを求めている。

1．教育財政は、一部の学習者を優遇し、その他の学習者を排除していないか?

1年間の就学前教育と12年間の初等･中等教育を無償化するという公約を履行する。ただし、公正性が確保されるのであれば、公的財政負担は、公的部門による教育と同義である必要はない。



*政府は、質の高い教育へのアクセスを無償にすべきである。*政府は、自国が無償で提供すると約束した教育の財およびサービスの家庭負担をなくすことを保障する必要がある。

*政府は、家計調査を利用して、家庭による教育費負担を把握する必要がある。*政府は、不平等を拡大する隠れた支出から目を背けがちである。

*政府か非政府であるかを問わず、すべての教育提供者は児童生徒に同じ条件を提供しなければならない。*教育が公費で賄われるという約束は、すべての教育が公的機関によって提供されなければならないという意味ではない。しかし、すべての教育機関は、共通の規則や財政支援、監督の仕組みを持つ単一システムの一部として扱われるべきである。

*教育の提供を多様化する試みは、公正性を確保するよう設計されなければならない。*公立学校の運営を委託したり、私立学校の運営費に補助金を提供したり、あるいは希望する学校に通うために家庭に資金を提供したりすることは、富裕層の学習者を有利にする可能性が高い。

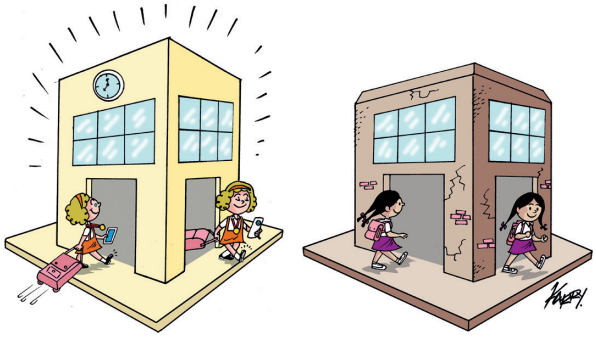
*学校は児童生徒を選別してはならない。*各国は教育における差別の禁止を約束しており、この原則は学校の受入方針に反映されなければならない。さらに、家庭や児童生徒による学校を選択する権利は、不平等を助長させるものであってはならない。

*政府の資金提供を受ける非政府アクターは、いかなる費用も徴収すべきでない。*すべての国が、就学前教育や初等教育、中等教育の無償化を目指すべきであるが、多くの国がこの理想からかけ離れている。政府資金に依存する私立学校でさえ、費用を徴収している。

*利益をあげることは、無償の就学前教育や初等教育、中等教育を保証するという約束と矛盾している。*利益を生むことを規制あるいは禁止することは、不平等を助長する学校選択制の政策に対処するために利用できる。

2. すべての学習者が享受すべき質の高い教育を受けているか、あるいは一部の学習者が不当に扱われていないか?

政府および非政府のあらゆる教育機関に適用される教育の質に関する基準を確立する。



*政府は、すべての教育機関に適用される教育の質に関する基準を設定する必要がある。*投入されるものだけでなく結果も含めた教育の質に関する基準は、最も影響を受ける弱い立場にある人々を守ることになる。また、その質に関する基準には、安全性や包摂性も含まれる必要がある。基準は学校の現状を把握し、その改善を支援するものでなければならない。その達成度は、政府か非政府かを問わず、学校ごとに評価され、公表されるべきである。

*教員は、すべての学校で専門職として評価されるべきである。*教員の資格や専門的能力の開発機会は、教育提供者による差があってはならない。教員の労働市場が分断され、教員の給与や労働条件に大きな不平等があることは、教育システムが機能していないことの確固たる証拠である。政府はこのような不均衡のすべての根本的な原因を段階的に改善していく必要がある。

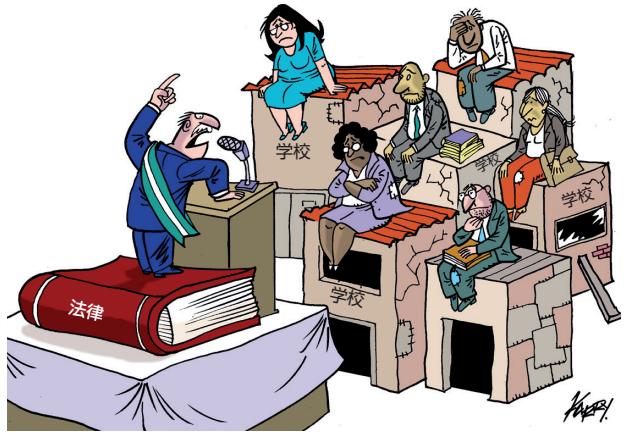
*基準をモニターして遵守させるために、質を保証する仕組みが実施される必要がある。*学校の視察や評価、学力調査を通じた政府による監督は、教育提供機関の種別に関係なく共通であるべきである。これらの仕組みは、政府の実施能力を考慮したものであるべきである。

*各国は、技術教育・職業訓練、高等教育におけるより強力な質保証のプロセスを必要としている。*個人に補助金を支給したり、企業と契約して訓練を促進したりする際、不正による被害を受けやすい、最も弱い立場にある人々を保護する必要がある。営利目的の大学は、質の低い教育を提供し、不正行為に関与していると批判されている。

*政府は、私的補習教育が教育システムの質と公正性に悪影響を及ぼすことを妨ぐ必要がある。*補習教育に対する政策の対応は、講師の指導許可制から、オンライン登録による監督強化まで、多岐にわたっている。禁止することも一つの選択肢だが、規制が届かないインフォーマル市場をもたらす可能性がある。優先すべきは、教員の低賃金や重要な卒業試験など根本的な問題への対処である。

3. 規制は効果的で実現可能か、あるいは不利な立場にある学習者を害するといった意図しない結果をもたらすか?

すべての政府および非政府の教育機関に適用される共通のモニタリングと支援プロセスを確立する。



*政府は、非政府アクターをどのように関与させたいのか、明確なビジョンと枠組みを持ち、規制を通じてこのビジョンを伝える必要がある。*規制は管理上の細かな項目や投入されるものについての非現実的な基準ではなく、教育のプロセスと結果に焦点を当て、政府および非政府が運営する学校から意見を募り、透明性のある参加型の方法で定期的なレビューと調整を行う必要がある。

教育機関は、教育を目的とした組織体として教育当局によって常に規制されるべきであり、決して市場の規制者によって利

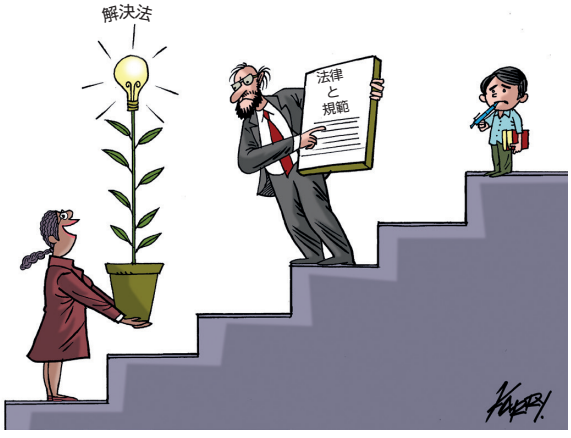
*益を目的とした組織体としてのみ規制されるべきではない。*乳幼児のケアおよび教育、私的補習教育、職業訓練では、ビジネスとして規制されている事業者もある。同様に、社会保障省や宗教当局によって監督されている事業者もある。

*規制は簡潔で透明性が高く、効率的である必要がある。*規制の必要性が最も高く、腐敗のリスクが高い状況下では、規制の実行力が最も低いというパラドックスがある。実施されていない規則をモニタリングし、遵守させる能力が欠如していると、規制は無意味で逆効果となってしまう。

*政府は規制したい現象の根源に誠実に向き合う必要がある。*モニタリングと支援のプロセスを共通化し、子どもたちが通う学校のタイプに関係なく、政府がすべての子どもの教育に配慮していることを示す必要がある。また、政府は非政府の教育提供者と信頼関係を築き、彼らが効果的に学校を運営するための適切なインセンティブを与える必要がある。

4. 教育にとって良いアイデアは育まれているのか、それとも抑制されているのか?

公共の利益のために、教育システムを通じてイノベーションの普及を促す。



*政策立案者は、イノベーションを見定める力を持ち、優れたアイデアが発展するための時間と場所を確保するべきである。*良いアイデアは誰もが持っている可能性がある。教育は社会的な営みであり、複雑なシステムである。政策立案者にとっての課題は、特に一般市民が実験的取組みよりも順応することを好む場合に、イノベーションを奨励することである。

*政府は、すべての人のために機能する教育システムを構築するため、協議によるアプローチを優先させ、すべての関係者と連携すべきである。*イノベーションを促進するためには、信頼の文化が構築される必要がある。複数のアクターが交流し、協力するための状況を作り出し、プラットフォームを提供することは、公教育制度が異なる見解や専門的知見から恩恵を受け、適切な存在であり続けるために役立つ。

*まず始めに、政府は公教育制度においてイノベーションを育む必要がある。*政府は、自分たちが卓越した教育を目指しているというメッセージを発信する必要がある。政府は、学習とその決定要因をモニターし、良い実践が行なわれている場所を評価し、実践者が経験を共有し、優れたアイデアを試験的に導入し、それをスケールアップできるようなリソースを提供する必要がある。

*また、政府は、非政府アクターからの教訓を探し出すべきである。*疎外されてきた学習者に教えるための自律的で文脈に合った柔軟なアプローチは、新しい洞察を生み出すものであり、政府はこれを活用すべきである。あわせて政府は、その組織的能力の低さのため、公立学校および非政府学校の適切なモニタリング評価ができていないことを認識すべきである。

*政府の役割は、イノベーションを生み出すための適切な環境を整えることである。*教育は、教育の「生産者」が他の提供者を打ち負かすような市場と見なされるべきではない。そうではなく、新しいアイデアは共有され、試行され、もし良いものと証明されれば採用されるべきである。そして政府は教育システムを通じてその普及を支援し、非政府アクターは経済的動機からではなく、公共の利益のために奉仕すべきである。

5. すべての声は、教育に関する開かれた議論を行う平等な機会を与えられているか?

公教育政策プロセスの透明性と整合性を維持することによって、既得権益は阻止できる。



*政策立案者は、すべてのステークホルダーからの知見や視点を考慮する必要がある。*しかし、政策立案者が多様な声に耳を傾

けるべきであるのと同様に、教育の立法や政策、規制に関する行政官とのコミュニケーションにおいても透明性を担保することが不可欠である。一部のアクターは、公共の利益のためではなく、自分たちの市場シェアや政治力を高めるために活動している可能性がある。

政府は、既得権益者によるロビー活動が公共政策に不当な影響を与えないようにモニタリングし、それらから守る必要がある。

公共政策プロセスに対する信頼を維持するためには、政党への献金や政府高官との面会の開示を促進する情報公開法、退任した政府高官が私的利益を得られる役職に就くことを禁止し、ロビイストやそのスポンサーが公職に就くことを禁止する規則など、透明性を促すための様々な措置を、政府の能力に応じて実施することができる。これらの提言は、国際機関にも適用され、すべての国際機関には、公正性と包摂性を優先するための非政府アクターとの関与に関する明確な方針が求められる。

SDGsにおける教育のモニタリング

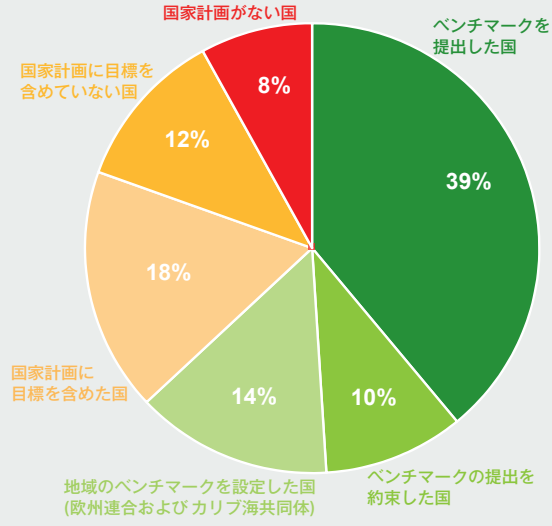
2030年を到達目標とした持続可能な開発アジェンダは、折り返し地点に近づき、モニタリングの枠組みづくりや各国が設定する目標に重要な進展が見られた。しかし、新型コロナウイルス感染症によるパンデミックは、モニタリング枠組みおよび目標の両方の点で大きな後退をもたらしている。これまで用いてきた教育の進捗をモニタリングするための標準的なツールの運用への影響だけでなく、目標そのものを見直すことが必要である。

各国が定めるSDG4の国別ベンチマーク

教育2030行動枠組みは、初期の状態と比べて、どの程度グローバル・アジェンダに貢献する準備ができているかを把握するため、SDG4の指標について「適切な中間ベンチマーク（例えば2020年や2025年）」を設定するよう各国に要請した。ユネスコ統計研究所(UIS)とGEMレポートチームは、国際社会がこのように取り組むよう働きかけてきた。2019年にSDG4の指標群のうち7つをベンチマークとして選定し、2020年10月の世界教育会議の宣言文では、「SDG4の主要な指標に対して各国が適切かつ現実的なベンチマークを提案し、進捗を促進する」との提言がなされた。これを受けて、各国は2025年と2030年の国別ベンチマーク値を2021年10月までに提出することとなった。その結果、これまで39%の国からベンチマーク値が提出された。また、10%がベンチマーク値を提出することを約束し、さらに14%は欧州連合とカリブ海共同体の国々で、あわせて地域ごとのベンチマーク値を提出している（**図3**）。

ベースライン値と、各国より提出された2025年と2030年に対する国別ベンチマーク値の情報は、教育関連データの新たなゲートウェイである「グローバル教育オブザーバトリー(Global Education Observatory)」において特集されている。UISとGEMレポートでは、このプロセスの結果を分析したベースラインに関するレポートを、2022年初頭に発表する予定である。レポートでは、国や地域、世界が目指すべき姿を明らかにする予定である。また、まだ教育における目標のない国々が目標設定するのを支援し、必要に応じて、国別ベンチマークに対する潜在的な新型コロナウイルス感染症の影響について考慮するための道筋も概説する予定である。

図3:
3分の2の国がSDG4のベンチマークの設定プロセスに参加済み
2021年10月までにSDG4の国別ベンチマークを提出した国の割合（状況別）



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig3
出所:UISとGEMレポートチーム。

新型コロナウイルス感染症

新型コロナウイルス感染症は、SDG4達成の見通しと進捗のモニタリング方法に影響を与えた

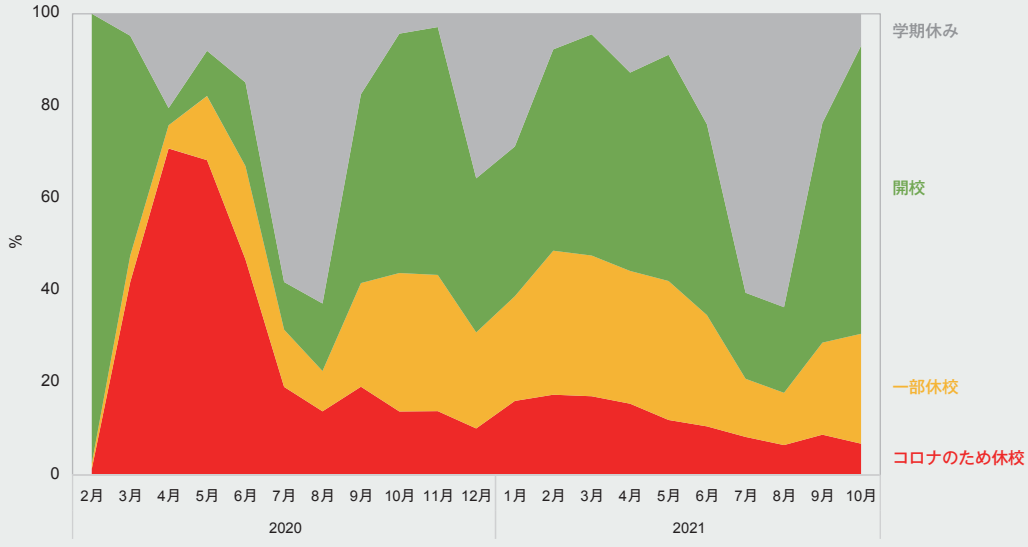
新型コロナウイルス感染症は、一度に世界中の教育システムを襲ったもっとも深刻な危機である。2020年3月から2021年10月にかけて、学校は開校予定日の28%が全面休校、26%が一部休校となった。ピークは2020年4月時点で、休校または一部休校が95%に達した。2020年9月から2021年8月にかけては、約半数の開校予定日が休校または一部休校となった（**図4**）。多くの国々は、大部分が休校の日でも、一部開校と分類していた。

SDG4の公式統計は、大部分が2019年のものであり、パンデミック前の状況を反映している。UISは129カ国の教育省計画局を対象に、2020年6月から9月にかけての状況を調査した。その結果、3分の2の教育省は、パンデミックによって報告に必要なデータを揃える能力にある程度または深刻な影響を受けたため、データ収集が遅れたり、翌年度に延期せざるをえなかったりしたことがわかった。調査の実施においても、パンデミックによる深刻な影響を受けた。いくつかの大規模な世帯調査プログラムは、調査方法を電話調査に切り替えた。しかし、2020年に予定していた、あるいはすでに実施中の25以上の調査では、フィールド調査が遅れた。これらの調査結果を参照する場合、フィールドワークが正確にはいつ行われたのか、その時近くの学校は開校していたのかを慎重に考慮する必要がある。さらに、学力調査にも影響があった。例えば、2021年に実施を予定していたOECD生徒の学習到達度調査（PISA）は1年間延期された。

多岐にわたる情報源、方法論、サンプル、時期、文脈の違いによって、新型コロナウイルス感染症の影響を説明することが難しくなっている。行政のデータがない中、エチオピアやガーナ、セネガルでの調査は、子どもたちが再開した学校に戻っていることを示す予備的エビデンスを提供している。ただし、留年率も上昇しており、単に退学が延期されただけの可能性も示唆している。

懸念すべき主な2点は、コロナ禍が学習の中断に及ぼす影響と、不利な立場にある学習者ほど学習などへの悪影響をより強く受けやすくなる不平等な状況である。世界的には、子どもの3人に1人、最貧困層の子どもでは6人に1人しか、インターネットにアクセスできていない。このように、大多数の学習者は利用可能な遠隔学習の最も効果的なものから排除されており、遠隔学習を活用しようとする努力は、短期的、中期的に公平性を損ねることになりかねない。メディアで注目されたモバイル学習アプリの利用は、サハラ以南アフリカ6カ国の調査で、最も使われていない遠隔学習のアプローチであることが示された。具体的には、ナイジェリアではわずか17%、エチオピアでは12%の子どもしかアプリを利用しておらず、ブルキナファソやマラウイ、マリ、ウガンダではほとんど利用されていない。

図4:
20カ月間以上にわたって、開校すべき日数の少なくとも55%が一部休校となった
学校の開校状況別の日数比率 (月別) (2020年2月~2021年10月)



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig4
出所:UIS(2021c)。

学校閉鎖の期間や遠隔学習の方式、児童生徒への支援の程度によって、学習への影響は左右され、各国間だけでなく国内でもその影響は大きく異なる。ほとんどの研究は、高所得国で実施されたものである。7カ国の平均では、8週間休校となった場合、算数で1年間の30%、読解で35%に相当する学習損失が発生した。しかし、フランスでは、6年生の児童の間で読解と数学の成績が向上した。

家庭の社会経済的な状況によって、学習への影響は明らかに異なる。アメリカ合衆国12州の3年生から8年生の試験合格率は、対面式から完全ハイブリッドまたはオンライン形式に移行することで、数学で平均10%、英語で4%低下していた。完全ハイブリッドまたはオンライン形式への変更により、黒人またはヒスパニック系の児童生徒のいない学区では合格率が4%ほど低下したが、黒人およびヒスパニック系の児童生徒数の割合が50%の学区では9%も低下している。

低所得および中所得国では、直接的な学習アセスメントはほとんど行なわれていない。ブラジルのサンパウロでは、中等教育学校の生徒は、パンデミックがなければ学校で学んだであろう学習内容の27.5%しか学んでいない。ただし、学校が再開された生徒の学習損失は、これより少なかった。コロンビアでは、生徒の成績は前年度より5ポイント低下し、これは1年間の約4分の1の授業の損失に相当する。南アフリカでは、2年生と4年生の児童が2020年の1年間で身につけた読解力は、パンデミック前の同学年に比べて57%から81%低かった。

南アジアにおいて市民主導で実施された年次学力調査(ASER)は、低学年の学習レベルが低下していることを示している。インドのカルナタカ州農村部では、2018年から2020年の間で、2年生用の教科書を読める割合がすべての学年の児童生徒において低下した。その低下の度合いは、4年生の児童において、最も大きかった(33%から18%)。パキスタンの16学区の調査結果からは、1年生と3年生で基礎的スキルに同様の学習損失がみられたが、5年生ではみられなかった。

このように、一様ではないエビデンスを総合すると、学校閉鎖が児童生徒の学習に負の影響を与えたことが分かる。SDG4の指標である最低習熟度という観点から学習損失を捉えると、もともとの学習レベルが非常に低い低所得国や、休校期間が比較的短く児童生徒がオンライン学習を利用しやすい高所得国よりも、中所得国の方が学校閉鎖の影響は大きい可能性がある。学習レベルは回復するのか、コロナ禍は学習に長期的な影響を与えるのかなど、未だ不明な点は多い。

こうした影響を軽減するため、様々な国が学年暦を延長または調整し、カリキュラム上の特定の分野やスキルを優先している。3分の2の国々が、初等·中等教育で改善策を実施したと報告している。フィリピンでは、教育省が学年末テストで75%以下であった児童生徒を対象に、6週間の補習授業を行うガイドラインを発表した。また、イギリスの全国補習プログラムは、最大600万人の社会的·経済的に不利な状況にある児童生徒を対象とした15時間の補習コースを支援している。

パンデミックは、**教師**にも未曾有の困難をもたらした。学校閉鎖は、多くの教師が遠隔学習への移行に対する準備ができていないことや、自分たちの役割が不明確で、テクノロジーに不慣れであることを明らかにした。165カ国の2万人以上の教員を対象にした調査では、39%がパンデミック中に身体的、精神的、感情的に苦しめられたと回答した。一方で、回答者の50%は、自らの職業に対しより熱意を感じることができたと述べた。今回の危機は、教師教育の内容の転換を問うものとなった。教師は、技術的な知識だけでなく、児童生徒たちの新たな社会情動性、そして学問的なニーズに応える必要がある。

持続可能な開発のための教育と**グローバルシチズンシップ**教育は、相互の連結性が増す一方でその将来が危ぶまれている地球が直面する課題に応えるものである。しかし、新型コロナウイルス感染症は、連帯や多国間主義の理想を追求するうえでの教育システムの失敗を明らかにした。また、国内および国家間の不平等の拡大は、道徳上の懸念を浮き彫りにした。ワクチン国家主義から外国人排斥政策、差別感情のひろがりまで、理想と真逆の方向にある多くの反応を世界は目撃した。また、新型コロナウイルス感染症により、健康に関わるリテラシーにも注目が集まった。

学校閉鎖や再開が社会全体の感染動向に与える実際の影響について、まだ結論は出ていない。しかし、マスク着用や、ソーシャルディスタンスの確保、手洗いの徹底から、物の共有の抑制、人が触れた表面を頻繁に消毒するなど、さまざまな対策を講ずることで、**学習環境**において感染リスクを最小限に抑えることは可能である。換気をよくするための高度な技術を要さない解決策としては、季節的に適切な場合は、屋外スペースを利用することや、窓を開けることが挙げられる。すべての学習者と職員の安全を確保するため、十分な石鹸や清潔な水、マスク、衛生設備など基本対策が施されていると回答した低所得国は10%に満たなかったが、高所得国における割合は96%であった。

パンデミックやその余波として、政府歳入が減ったことに加え、他のセクターからの要求が増えたことにより、教育**財政**を圧迫している証拠も出てきている。UISが収集した71カ国のデータによると、政府総支出に占める教育の割合の中央値が2019年の14.1%から2021年の13.5%に減少した。

幼児教育では、遠隔学習が可能な場合でも、教師のトレーニング不足や、遠隔学習を幼児向けに適応させること、子どもの発達のモニタリングと評価、不利な状況にある家庭環境に不十分な支援で対応することなど、課題が挙げられた。幼児教育施設の閉鎖や交流の制限により、子どもたちの自宅外での社会的・認知的な刺激が奪われた。

技術教育・職業訓練は、プログラムの最大80%が対面学習で得られる実践的スキルやソフト・スキルに重点を置いているため、課題が浮き彫りとなった。通常の教師教育プログラムが中断された一方、教師は遠隔教育を行う能力を欠いており、教師の育成が大きな課題となっている。遠隔教育の実現には、複数のアプローチを用いつつハイテクによる解決に頼らないことが重要である。同時に、トレーニングを実施することで、パンデミックの影響を受けたセクターを支援し続けるなど、社会的なレジリエンスを示す例もある。

他の教育レベルに比べて**高等教育**では、よく遠隔学習が実施されている。53カ国を対象とした調査では、3カ国が高等教育を完全にオンラインに切り替えたと報告しており、19カ国が主にオンライン方式を採用し、28カ国が遠隔と対面のハイブリッド方式を採用していた。コロンビアやエジプト、中国やロシア連邦といった中所得国が、オンライン・プラットフォームを開発した。しかし、サハラ以南アフリカの学生を対象とした調査では、わずか39%が遠隔学習を提供する教育機関に在籍していた。EU諸国では、仕事をしながら通学していた学生の41%が職を失っており、そのうち29%が一時解雇で、12%は完全解雇であった。

オーストラリアやニュージーランド、イギリス、アメリカ合衆国など、留学生に人気の高い英語圏の国では、**留学生の受入れ**が減少している。オーストラリアでは学生の3分の1が留学生であるため、高等教育機関は深刻な財政難に陥っている。母国に帰る予定の学生や卒業生は、留学先で足止めを食らっている。

成人の識字能力と計算能力は、保健に関わるリテラシーや効果的な予防接種のキャンペーンにとって不可欠であり、国の緊急対応や復興計画に不可欠な要素として取り入れられる必要がある。インドでは、成人識字プログラムに参加した女性は、非識字の女性よりも、新型コロナウイルス感染症に関してより多くの知識をもっていた。また、計算能力は、新型コロナウイルス感染症に関する誤った情報を見極める上で、最も一貫した予測因子であった。しかし、パンデミック以前から、遠隔教育は初期の識字教育プログラムの実施形態として一般的ではなかった。ブラジルでは、初等教育のカリキュラムに相当する成人向け授業は、対面で行わなければならないという規則が示された。

ターゲット4.1. 初等教育・中等教育

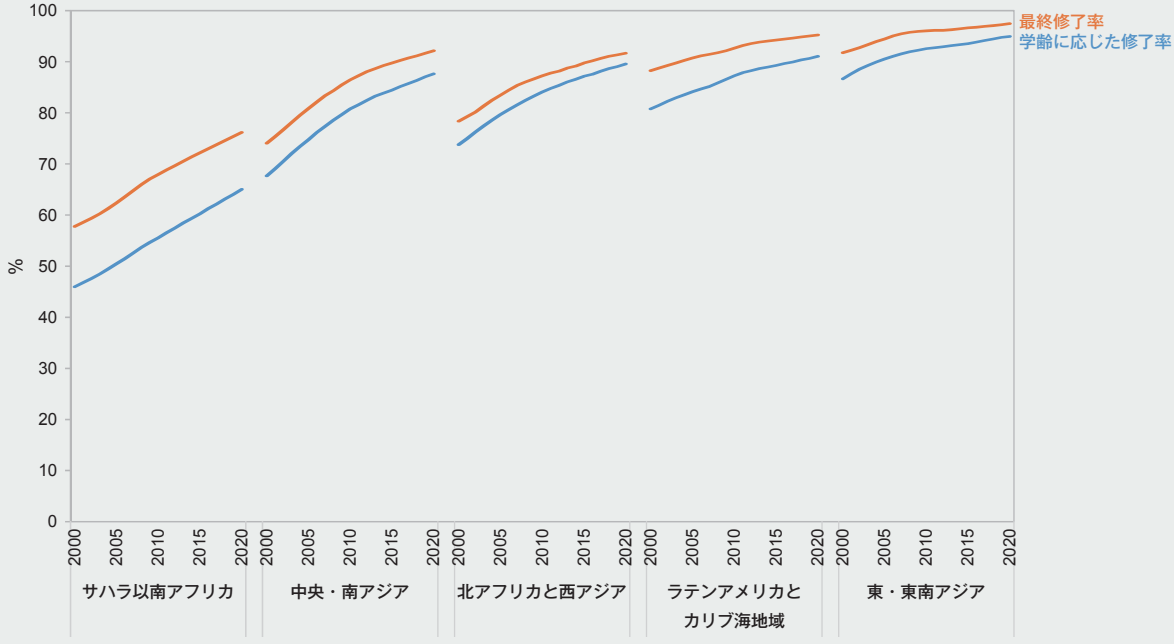
パンデミック以前には、2億6千万人の初等・中等教育段階に当たる年齢の子ども、青年、若者が学校に通えていなかった。この数字は、ここ10年間ほとんど変化していない。GEMレポートとユネスコ統計研究所（UIS）は共同で、行政および世帯調査を含む多様な情報源を統合し、行政データのギャップを埋め、一貫した時系列データを整備しようと努めている。これは、複数の情報源をもとに算出した、修了率の推定データを統合したGEMレポートチームの作業結果に基づくものである。新たなウェブサイト、VIEW（www.education-estimates.org）は、このアプローチを各国がより利用しやすくしている。初等教育の修了率は、サハラ以南アフリカを除き、すべての地域で90%に近づくかそれを超えている。サハラ以南アフリカについては、3人に2人の子どもが初等教育を修了しているに留まるが、最終学年までこぎつけるのに時間を要した児童生徒も含めると、その割合は65%から76%に増加する（**図5**）。サハラ以南アフリカでは、小学校に通う子どもの23%、中等学校に通う青少年の31%の年齢が、所定の学齢を大幅に上回っている。そのため、同地域では、学齢に応じた修了率と最終修了率の間に最も大きな開きがある。

国際数学・理科教育動向調査（TIMSS）の対象国について、最低限の習熟度(MPL)を達成した児童生徒の割合は、2015年から2019年に4年生で0.3%ポイント、8年生で0.5%ポイントの年間平均伸び率を示した。この平均値を上回る国としてはチリがあり、2003年に41%だったが2011年に57%、2019年には70%となり、その伸び率は平均値の少なくとも3倍以上であった。その他には、ヨルダンやルーマニアのように、ほとんど、あるいはまったく伸びていない地域もある。教育から取り残された最後の10%に届けることは、十分な資源のある環境であっても困難である。アメリカ合衆国では、1995年にTIMSSの国際標準水準で低位（400点以上）を達成したのは86%の児童生徒で、2019年には87%であった。ニュージーランドでは、1995年の89%から2019年には82%へと徐々に低下している。

ターゲット4.2. 幼児教育

生後36カ月から59カ月の子どもを対象とした「乳幼児発達指数」のデータによると、貧富の差による違いはほぼ変化がないか、または拡大しているようだ。この指標は、健康や学習、心理社会的充足度において順調に発達している幼児の割合を把握するものであり、指標の測り方は全面的に更新されている。学習は家庭から始まる。2012年から19年にかけて、低所得および中所得国のいくつかの国においては、62%の子どもが家庭で大人が働きかける4つ以上の活動に携わっていた。ガンビアやシエラレオネ、トーゴでは、その割合が20%を下回っていた。一緒に

図5:
学齢に応じた修了による指標は、特にサハラ以南アフリカにおいて、最終的に学校を修了する子どもの人数を著しく下回っている
学齢に応じた修了率と最終修了率(地域別)(2000-20年)



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig5
出所:世帯調査データに基づくGEMレポートチームによる分析。

本を読むといった子どもにとって刺激を与える活動をする上で大きな制約となるのが、家庭に本があるかどうかである。自宅に少なくとも3冊以上の本を持っている5歳未満の子どもは、平均して4分の1未満にとどまる。半数の国では10人に1人未満、サハラ以南アフリカの8カ国では1%未満であった。

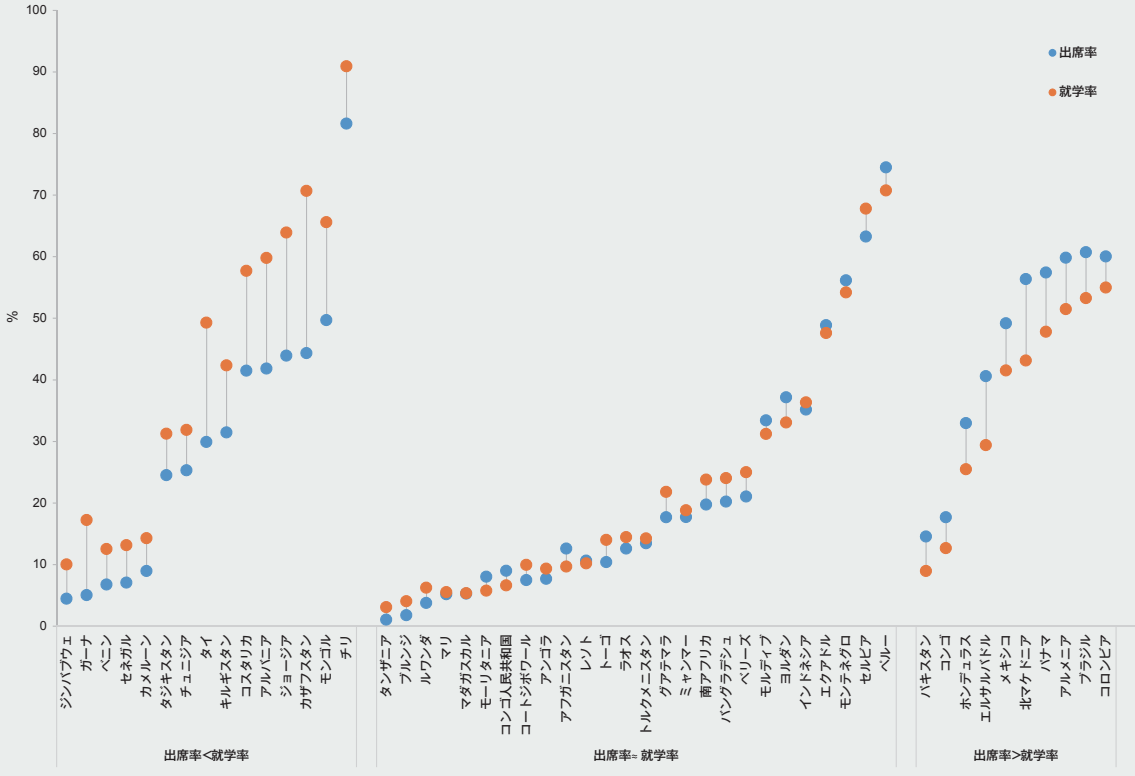
教育を受ける権利は、生まれたときから始まる。子どもは3歳になるまでに、脳の90%が発達する。3歳未満の子どもの幼児保育・教育プログラムへの参加率は限定的だが、一部の中所得および高所得国では、0~1歳で20%以上、2歳で60%以上となっている。高所得国であっても、幼児期の保育・教育へのアクセスは、社会経済的状況に大きく依存する。フランスやアイルランドにおいて0~2歳児の幼児教育利用率は、貧しい家庭と豊かな家庭間で50%ポイント以上の差がある。世界的には、2020年に終了する年度において、75%の子どもが小学校に入学する学齢となる前の1年間、就学前教育を受けていた。純就学率の調整値は、高所得国で91%に対して低所得国では半分の45%であった。

ターゲット4.3. 技術教育・職業訓練、高等教育、成人教育

アルメニアやブラジル、ブルンジ、コスタリカ、インドネシア、ウルグアイなどの国々では過去15年間で技術教育・職業訓練（TVET）への進学率が大幅に上昇しているが、多くの国において、TVETは予算配分が乏しく、またしばしば軽視されがちな分野である。中等職業教育は一般的な中等教育の修了証と違って、職業教育の修了証が高等教育への直接の進学を約束するものではないため（4分の1の国々で該当）、魅力的な選択肢にみえないかもしれない。対照的に、30%の国々では、すべての中等職業教育の修了者が高等教育へ直接進学できる。

世界の高等教育の総就学率は39%で、2000年から年平均1%ポイント程度ずつ着実に伸び続けている。このような行政データは、出席状況に関する調査データと必ずしも一致しない（**図6**）。多くの学生が、国の承認や認定評価を受けていないために公式統計上の数値に表れない教育機関に通う場合、就学者数は実際の出席者数より少なく見積もられることがある。反対

図6:
高等教育の就学率データは、実際の出席状況を過大に、または過少に評価する可能性がある
高等教育の総出席率と就学率 (2015-19年)



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig6
出所:UISデータベース。

に、授業料が無料であったり、学生の身分により学割サービスを受けられると、多くの学生が名目上だけ在籍して、就学者数は出席者数より過大に見積もられることもある。また、行政データは、所定の後期中等教育卒業年齢から5年間を高等教育の対象年齢としているが、それ以上の年齢で高等教育を受けることも一般的によくあり、特にサハラ以南アフリカではその傾向が強い。

高等教育の費用は、生涯所得が上昇することを考えれば負担可能だが、目先の費用としては大きすぎる。高等教育の費用を利用者が負担することを、その便益から正当化できるかどうかは、進学希望者に借り入れ信用力があるかどうかに大きく左右される。70カ国以上でさまざまな種類の学生ローンが利用でき、その市場は1兆ドル規模に達している。しかし多くの国々では、学生ローンの返済に必要とされる借り手の収入の割合が、特にもっとも裕福でない卒業生にとって過大である。そのため、より有望な政策として、広く用いられている返済期限を設定したローンから、所得連動で返済するローンへの移行が挙げられる。

ほとんどすべての高所得国では、雇用主が成人教育や訓練の唯一最大の提供者である。そのため、労働市場の外にいる人々を対象とした政策の必要性が浮き彫りとなっている。雇用されている人々にとっては、訓練のために割ける時間も教育費用の補助と同様に重要である。このことは、教育休暇プログラムのような、公的な介入が必要であることを示している。高所得国6カ国の縦断データでは、成人教育が、ごく限られた人々、特により高学歴の人たちのためのリカレント教育として存在していることを示している。

ターゲット4.4. 職業スキル

国際比較のために測定されている情報通信技術（ICT）スキル9つのうち、少なくとも5つを持っていると大多数の成人が回答したのは、データの存在する91カ国中わずか10カ国であった。約半数の国々で、成人の過半数は何のICTスキルも保持していない。ほぼすべての低所得および中所得国で、少なくとも前期中等教育を修了していない若者は、ICTスキルをほとんど身につけていない。イラクやラオス、シエラレオネでは、最も教育水準の高い人でさえ、9つのスキルのうち平均2つに満たない。デバイスやインターネットへのアクセスも問題である。20～24歳の若者の間であっても、チャドで女性の98%、男性の90%が、ラオスでは女性61%、男性63%、チュニジアでは女性36%、男性31%が、「インターネットを利用したことがない」と回答している。

国の教育課程にプログラミング的思考が盛り込まれつつある。フィンランドでは、アルゴリズム的思考とプログラミングを教科横断的な活動として、小学1年生から必修としている。2018年の高所得国8カ国の調査では、ICTを学校での課題のために使用することが多い児童生徒が、必ずしも同世代より高いスコアを取れるとは限らないことが示された。また、プログラミング学習経験のある児童生徒が、必ずしも、それらのスキルをプログラミング以外の領域に応用できているとは限らないという結果が出ている。

一般的に、金融リテラシーは現代の経済社会における生活や成人の生活全般において重要なスキルである。しかし、すべての人に、必須の金融的概念を学校で学ぶ機会があるわけではない。2018年のOECD生徒の学習到達度調査（PISA）では、金融リテラシーのモジュールがオプションとして用意され、参加国のうち20カ国がそのモジュールを調査対象として選択した。通常、金融教育は算数·数学といった必須科目に含まれているにもかかわらず、この20カ国すべてにおいて、女子のほうが金融に関する授業活動に参加する割合が低かった。

ターゲット4.5. 公平性

ジェンダーの不平等は、様々な教育段階や場所での幅広い課題を理解するために微妙な差異を理解することが必要であるとしても、依然として主要な懸念事項である。後期中等教育は、思春期の女子が著しく不利な状況に陥る可能性がある教育段階だが（例えば、ベナン、チャド、ニジェールなど）、同時に、彼女らに有利に運ぶこともあり、状況が急速に好転することもありうる。これは、特定の地域の女性と比べSDG4の達成から最も程遠い、カンボジアやコンゴ、ガンビア、ガーナ、マラウィ、ルワンダなど、幅広い国々で起こっている。

裕福さは家庭単位で測られる傾向にあり、必ずしも個々の子どもの困窮（規範的な生活水準以下にある状態）を捉えているとは限らない。一部の国々では、困窮している子どもの10%が最も裕福な家庭におり、最貧困層の家庭の子どもの30%以上は困窮状態にない。子どもの困窮の程度は、教育効果の予測の強力な判断材料となりえる。

多数の子どもたちが、非政府の武装集団によって管理された学校に通っている。これら武装集団は、直接管理、一部介入（例、カリキュラム）、また既存の教育提供者への継続許可などの違いはあれ、教育を提供する多くの理由がある。教育は、一般市民によって求められるもっとも重要なサービスの一つであり、それを提供できない場合、反発を買うことになる。

教育には言語の多様性という課題がある。チャドやガンビア、トーゴを含む西および中央アフリカの国々では、教授言語を家庭でも使っている7歳から14歳の子どもは5%以下である。教授言語政策と使用言語に関するデータ、学齢人口推計、就学率

を組み合わせた分析方法によると、低所得および中所得国の子どもの37%が家庭で使用している言語以外の言語で学んでいる。27%は文字を持つ少数民族の言語を話し、10%があまり一般的でない言語を話す。いずれも比較的少数の話者しかいない言語である。

ターゲット4.6. 識字能力と計算能力

世界的に、15歳以上の成人の識字率は、女性が83%、男性が90%であり、性別により7%の開きがある。サハラ以南アフリカでは、若い女性の4人に1人以上が読み書きができず、彼女らの識字率は毎年1%未満しか上昇していない。1999年以降、東・東南アジアで読み書きのできない女性の数は減少しているが、サハラ以南アフリカでは増加しており、世界全体をみると相殺されている。さらに、すべての中等教育修了者が識字者であるという前提は、実際の識字能力のレベルがこれまで過大に評価されてきたことを意味する。18カ国における最近の調査データによると、前期中等教育の修了者のほぼ半数が、簡単な文章を読むことができるという識字の基本水準に達していない(**図7**)。

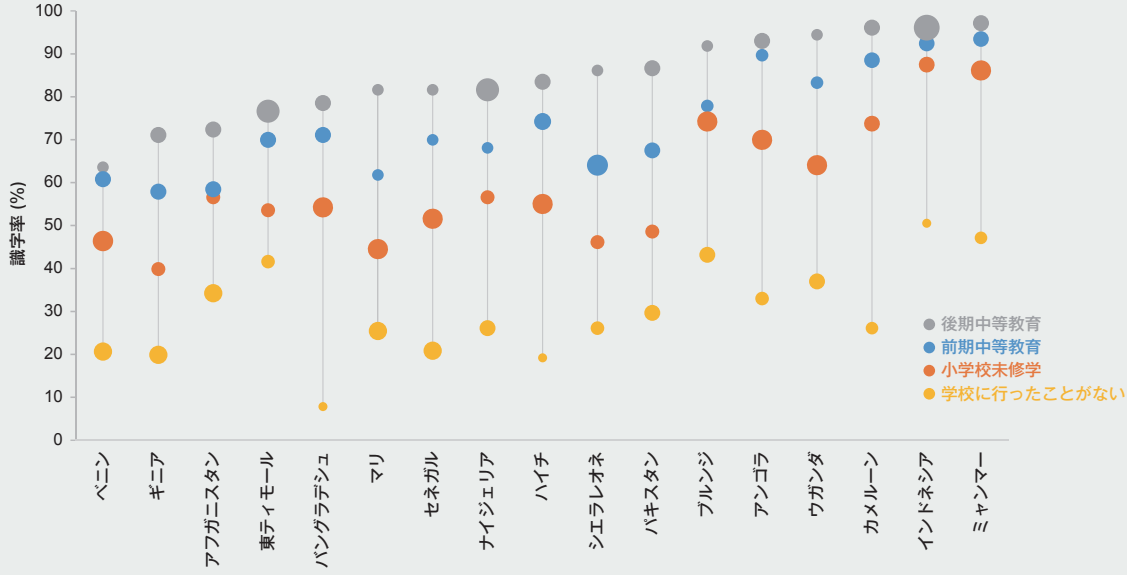
逆の言い方をすれば、学校教育を受けていないことと、読み書きのできないことは同義ではない。このことは、学校外で識字能力を身につける重要性を示唆している。非識字者数の推定に関して、国際標準教育分類ISCEDレベル1に該当するノンフォーマル教育プログラムに登録する成人は、ボリビアやホンジュラス、モザンビーク、カタール、スリナムで1%以下、バーレーンやペルーで2%、コロンビアやタイで3%、サウジアラビアで4%、ドミニカ共和国では8%であった。

単純な計算能力に関するデータも十分にない。基礎的な計算能力を測る代替の測定方法として、自分の年齢を正しく述べられる(人の)割合が使用されており、これは簡単で小さな整数を扱える能力を反映している。最貧困層であっても、ほとんどの人たちがこの基準を達成できている。また、この指標は過去の計算能力の傾向を調べるのにも適している。世帯調査と国勢調査のデータを分析することにより、サハラ以南アフリカ42カ国において、1960年代から2010年代の間に生まれた世代の計算能力を追跡することができる。この期間、計算能力の改善はわずかで、最貧困層では改善が持続していない。アフリカにおける計算能力の全体的な向上は、学校の就学率の上昇に大きく起因している。

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

ターゲット4.7は、SDG4の他のアジェンダよりもさらに踏み込んで、変革を促そうとするSDG4の野心的目標に到達するために学習者が何を学ぶ必要があるかについて言及している。HIV/

図7:
中等教育修了者であっても、識字能力を身につけたと見なすことはできない
20歳から24歳の年齢層における識字率(学歴別、対象国、2015-19年)



注釈: ドットの大きさは、各達成度レベルの人口規模に比例している。
GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig7
出所:世帯調査データに基づくGEMレポートチームによる分析。

エイズ・性教育を提供している学校の割合は、しばしば低く、特に初等教育レベルでは、ブルキナファソ2.5%、ニジェール6%となっている。しかし、国連の「セクシュアリティ教育に関する国際テクニカルガイダンス（改訂版）」では、思春期になり月経を経験する前、すなわち9歳から12歳で、それらについて学ぶことを推奨している。ユネスコのセクシュアリティ教育レビューと評価ツールは、包括的なセクシュアリティ教育に関する、最近の世界的な進捗報告書の基礎となっている。24カ国のうち、9歳から12歳までの性と生殖に関する健康について「進んだ」カリキュラム内容を提供していると評価されたのは3カ国だけで、5カ国は「確立した」内容を持っていると評価された。

高中所得および高所得国23カ国を対象とした2016年の市民性教育国際調査（ICCS）では、グローバルシチズンシップに関する問題を十分に理解している児童生徒の割合は、ドミニカ共和国やラトビア、オランダの40%前後から、クロアチアや韓国、スウェーデンの70%近くまで大きな幅がある。2019年の国際数学・理科教育動向調査（TIMSS）では、環境科学の知識が習熟度に達している児童生徒は、約30%にとどまった。気候変動教育は、人々が気候変動の影響を理解、対処、緩和、適応できるようにすることを目的としている。GEMレポートと「気候コミュニケーションと教育に関するモニタリングと評価」プロジェクトによる、気候変動コミュニケーションと教育に関する新たな国別情報は、各国の進捗を比較した情報を提供している。最初に発表された20か国は、すべての地域と所得グループを網羅している。2022年には、最大50カ国目のプロフィールの出版が予定されている。初期の分析によると、気候変動に焦点を当てた国の教育法は全体の40%、教育セクター計画や戦略においては45%に過ぎないことが示されている。

ターゲット4.a. 教育施設・設備と学習環境

良好な学習環境が整っていなければ、質の高い教育を提供することはできない。ましてやその不適切な学習環境が子どもたちの福利・健康を脅かすものであれば、なおさらである。武力紛争時に児童生徒や教員、学校、大学を攻撃から守るための政府間の政治的協定である学校保護宣言は、現在112カ国から承認されている。体罰は子どもの権利を侵害するだけでなく、教育の成果にも影響するというエビデンスが増えてきている。現在156カ国で、学校での体罰が全面的に禁止されている。

学校でしか水や衛生設備を利用することができない子どもたちがいる。リベリアでは、基本的な国際基準を満たす衛生設備を備えた家庭はほとんどみられないが、69%の学校にはそうした設備がある。しかし、主に僻地や農村部にある小規模な学校は、大規模な学校に比べて設備の質の基準を満たす可能性が低いと考えるのが妥当である。カーボベルデでは、2018年時点で22%の小学校に基礎的な手洗い設備が備えられていなかった。しかし、その最小規模の22%の小学校に通う子どもの割合は、初等教育の就学者数の2%しか占めていなかった。したがって、世界的にみて、基礎的な設備を備えていない学校に通う子どもの割合は、そうした学校が学校数全体に占める割合よりもかなり低いと思われる。

物理的な設備だけでなく、一週間や一年のなかでの授業日数の配分から学校の一日の長さや時間の使い方に至るまでの学校暦の構成なども、教育システムの質と公平性に重要な影響を与える可能性がある。多くの国で学校暦は、季節よりも植民地時代から残る歴史に影響され、その地域の農業サイクルとの整合性が取れていない。学校の始業時間も重要である。始業時間を遅くすることで、子どもの睡眠時間を確保できるだけでなく、朝の遅い時間と夕方に最も脳が活発に働く青年男女の一日の体内リズムにうまく合わせることができるようである。

ターゲット4.b. 奨学金

学生の留学を支援するための援助総額は、2015年から2019年にかけて、34億米ドルから44億米ドルへと30%増加した。低所得国への奨学金の援助総額は、2015年から2019年にかけて倍増し、高等教育機関への進学者数の伸びを上回った。しかし、低所得国と中所得国の両方を考慮すると、国外に出る留学生の数は奨学金の援助の伸びをはるかに上回っている。留学生1人当たりの平均の奨学金支給額は、2006年よりも2019年の方が少ない。入手可能なデータにばらつきはあるものの、2020年までに奨学金を大幅に拡大するという目標は達成されていないことが示唆されている。しかし、今日、ドナーは2015年よりも多くの開発途上国に奨学金を提供する可能性が高く、さらに重要なのは、被援助国が1つか2つの主要なドナーに依存する可能性が低くなっていることである。

奨学金を受けた卒業生が出身国に戻らないという「頭脳流出」の概念は、より洗練された「頭脳循環」の理解に取って代わられつつある。最近の推計では、サハラ以南アフリカやラテンアメリカへの移住者の中には、帰国移民がかなりの部分を占めていて、これらの移民は平均してより高い教育を受けていることが示唆されている。一部の国では、高度な技術を持ちながらも近い将来に帰国することのない人も、適切に従事させれば人的資産になると認識している。移民政策指標で分析したラテンアメリカ・カリブ海諸国22カ国のうち、8カ国が正式な頭脳循環ネットワークを維持している。すべての世界各地域、所得水準、政治形態を考慮して選んだ35カ国の海外移住者に対する政策を分析したところ、3分の2の国が何らかの科学研究のネットワークを維持し、半数の国が奨学金で海外に派遣された学生に帰国義務を課していることがわかった。

ターゲット4.c. 教員

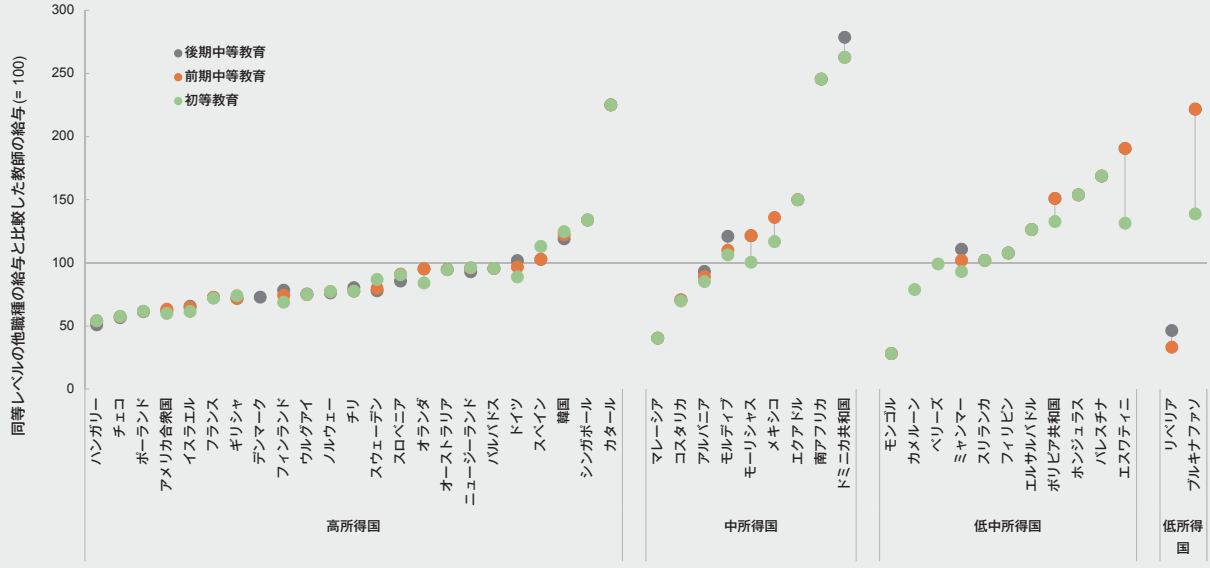
報告されているデータによると、サハラ以南アフリカは、国が定める基準を満たしている教員の割合が最も低い地域であり、就学前教育では57%（ラテンアメリカ・カリブ諸国は83%）、初等教育では67%（北アフリカ・西アジア諸国は85%）、中等教育では61%（中央アジア・南アジア諸国は78%）となっている。したがって、2015年以降、若干の改善がみられたものの、サハラ以南アフリカにおける養成された教員に対する児童生徒の比率は、世界平均の約2倍となっている。

資格条件を満たした教員であっても、実際教えている科目についての資格がない場合がある。世界の多くの地域で、専門外の教員による教育が行われている。2018年の国際指導環境調査に参加した少なくとも40の教育システムでは、前期中等教育の理科教員の10%以上が、その教科の正式な教育や訓練を受けていなかった。数学の教員についても同様である。ジョージアとサウジアラビアでは、理科と数学の教員で正式な教育の一環としてこれらの教科のトレーニングを受けた者は、60%以下である。すべての教員が等しく専門外であったり、またすべての子どもが等しく専門外の教員に教えられるわけではないことから、専門科目以外を教える教員の実態は、公正性の点から問題がある。農村部に位置する学校や不利な立場にある児童生徒が通う学校では、このような実態はより多くみられる。

同程度の資格を必要とする他の専門職と比較して、教員がどのような地位にあるかを調べる、教員の給与指標に関するUISの新しい推計によると、同じ国内の異なる教育レベルの教員間の平均的な給与の差は、国家間の教員の平均的な給与の差に比べて一般的に小さいことが示されている。最もエビデンスが得られている高所得国では、他分野の同等の専門職に比べて、教員の給与は低い傾向にある（**図8**）。

教員給与の指標は、教員のモチベーションの代替指標とされている。しかし、アフリカ東部および南部の8カ国で行われた最近の分析が、教員がかなりの無断欠勤をしていることを示しているように、教員のモチベーションに影響を与える要因は他にも多くある。教員の自己申告の結果では、少なくとも週1回以上の欠席者の割合は、ケニアとルワンダの10%以下から南スーダンの30%近くまで幅がある。教員は、健康上の理由（62%）や家庭の事情（35%）で欠席すると答えており、次いで天候（特に大雨と酷暑）、公務、交通手段の理由が続いている。

図8:
他の専門職と比較して、教員の給与は高所得国では比較的に低い傾向にあるが、一部の低所得および中所得国では高い給与を得ている。
同程度の資格を必要とする他の専門職と比較した教員の平均給与（2015-19年の最新年度版）



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig8
出所: UIS データベース。

その他のSDGsにおける教育

家庭でエネルギーを利用できることは、子どもたちが教育活動に参加する上で重要な役割を果たす。ブータンの農村電化プログラムは、薪の使用を減らすことにつながり、学校に通う年数を0.8年延長するのに役立ち、その効果は男子よりも女子に強く現れた。学校でエネルギーを利用できるようになると、学習環境が改善され、学習資源へのアクセスも拡がる。世界銀行のエネルギー分野管理支援プログラムによると、ケニアでは72%の学校が、エチオピアではわずか22%の学校が公共の送電網につながっていた。また、道路は、貧困を緩和し、教育成果を含む経済・社会開発を促進するのに役立つ。コロンビアのアンティオキア県では、農村部の道路の整備が、農村部の児童生徒の教育成績の向上と関連していた。

2030年までのSDGs達成に向けて、太陽光発電や風力発電への移行に向けた大規模な投資など、再生可能エネルギー技術の向上が進んでいることは、称賛に値する。また、持続可能な消費と生産の必要性に対する認識も高まっている。しかし、クリーンな調理技術への公平なアクセス、再生可能エネルギーに関する専門知識、後発開発途上国への行政能力向上のための資金援助、多様で公正な労働力の育成など、市場志向ではない分野での目標達成は困難を極めている。教育は、持続可能な開発目標の達成を支えている。教育機関は、エネルギーやその他の持続可能性の課題に対する児童生徒の理解を深める必要がある。一般市民の意識に訴えかけることで、より広範な社会変革に貢献することができる。専門的な能力開発は、グリーンな社会への移行を促すために、かつてないほどのペースで行われる必要がある。

財政のモニタリング

公的支出全体に占める教育分野への配分金額の割合は、2000年の13.8%から2019年には14.1%に増加した。また、71カ国の最新データによると、2021年には13.5%に減少しており、新型コロナウイルス感染症に強く影響を受けていることがうかがえる。2014年から2019年のデータがそろっている151カ国のうち、32%にあたる48カ国が、GDPの4%および政府支出の15%を教育分野に充てるという両ベンチマークを達成できていない。一部の国々では、最も不利な立場にある人々を支援するプログラムをかなり効果的に展開している。アルジェリアは、300万人の初等・中等教育学校の児童生徒に23米ドル相当の年間教育手当を支給している。その教育手当は、最貧困層の38%だけでなく、最富裕層の10%も支援を受けている。

2019年の教育分野への援助額は153億米ドルと低迷し続けた。援助効果は、人によって異なる意味を持つ。ある定義では、国のオーナーシップや成果、透明性や相互のアカウンタビリティ、包括的な開発パートナーシップに焦点が当てられている。援助総額に占める直接財政支援の割合は、2002年の6.6%から2019年は2.5%に減少した。

2010年代における低所得および中所得国約100カ国の家計調査報告書の分析からは、家計全体に占める教育への支出割合は3.2%で、ハイチやレバノン、ルワンダ、ウガンダ、ザンビアを含むサハラ以南アフリカの国々では6%以上に達していた。

グローバル エデュケーション モニタリング レポート 2021/2

概 要

教育における非政府アクター

誰が選択するのか？ 誰が損をするのか？

2022年3月発行

著　　者 The Global Education Monitoring Report team @ UNESCO, 2021

翻訳監修 吉田和浩（広島大学教育開発国際協力研究センター教授）

翻　　訳 朝倉隆道、坂田のぞみ（広島大学教育開発国際協力研究センター）
濵良枝、黒川智恵美（広島大学大学院国際協力研究科）

編集協力 若山洋子、永里好絵（公益財団法人 ユネスコ・アジア文化センター）
岩崎理恵、吉岡佐知子、中島啓二、宇原英美、樋口耕平、舘野直子（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。

教育における非政府アクター

誰が選択するのか？ 誰が損をするのか？

非政府アクターの役割は、学校教育やさまざまなレベルでの教育介入にとどまらず、多様な分野に影響する。新型コロナウイルス感染症によるパンデミックの影響に関する新たなエビデンスを含む、SDG4の達成に向けた進捗状況のレビューとあわせて、2021/2年グローバルエデュケーションモニタリングレポートは、すべての教育機関、児童生徒、教員を単一システムの一部としてとらえることを、各国政府に促す。基準や情報、インセンティブ、アカウンタビリティは、政府が特権や搾取から目をそらすことなく、すべての人々の教育を受ける権利を守り、尊重し、実現するために役立つはずである。公的資金による教育は、必ずしも政府によって提供される必要はないが、教育の過程、児童生徒の学習成果、教員の労働条件における格差は是正されなければならない。効率とイノベーションは商業上の秘密とするのではなく、すべての人々に普及し、実践されるべきである。そのためには、公教育の政策プロセスの透明性と一貫性を維持し、既得権益を阻止する必要がある。

本報告書のスローガンである「誰が選択するのか?誰が損をするのか?」は、政策立案者に対して、公正性と選択の自由、イニシアチブの奨励と基準設定、異なるさまざまな手段やニーズ群、SDG4のもとでの即時的責務と段階的に達成されるべきもの（中等教育後の教育など）、そして教育と他の社会セクターといった、根本的な選択において、非政府アクターとの関係について問いかけるものである。

第5回グローバルエデュケーションモニタリングレポートを支えるのは、2つのオンラインツールである。「PEER」は、世界の教育システムにおける非政府の活動や規制について説明する政策対話資料で、「VIEW」は、情報源を集約し、時系列で最新の修了率の推定値を提供する、新しいウェブサイトである。

unesco
Global Education Monitoring Report

4 QUALITY EDUCATION

Sustainable Development Goals

www.unesco.org/publishing • wwww.unesco.org/gemreport