

第 部 開発途上国における日本の教育経験の応用に向けて

第14章 開発途上国における日本の教育経験の応用に向けて

第 部では、1872年（明治5年）の「学制」公布以降を中心に、教育開発の視点からあらためて日本の教育史を概観し、日本がどのように近代的な学校教育制度を確立して、質・量両面にわたって学校教育を発展させてきたのかを振り返った。また、第 部では、「日本の教育経験」として抽出可能なテーマを提示し、その取り組みの概要についてまとめた。ここでは、第 部及び第 部のまとめとして、日本の教育開発の特徴を明らかにしたうえで、これまで見てきた「日本の教育経験」を途上国の教育開発に応用する際の考え方や工夫、配慮、課題などについて述べる。

なお、本報告書の目的は、かつて途上国であった日本がどのようにして自国の教育開発を達成してきたのかを可能な限り客観的に述べ、途上国が教育開発を行ううえで参考になるような経験を紹介することにある。したがって、日本の教育経験をそのまま途上国に移植し、同様の教育開発を実現させることを目的とするものではないことを再度強調しておきたい。

1. 日本の教育施策の変遷

まずは、第 部と第 部の記述を参考に、日本の教育発展の大きな流れをとらえてみることにしよう。

日本の場合、教育政策の決定過程が民主的であるか否かにかかわらず、行政主導で教育政策が法令化され、それを地方自治体、学校及び地域社会の努力によって実現していくという形で学校教育が発展してきた。したがって、教育関係の法令や主要な審議会の答申を追うことで、教育の発展過程を大まかにとらえることが可能だと思われる。こういった前提に立って日本の教育施策の変遷を、教育開発の観点からまとめてみたのが図 - 1である。

第 部の第1章「日本の近代化と教育の発展」と必ずしも一致した時代区分ではないが、この図によ

れば、3度の「教育改革」と1900年（明治33年）に公布された一連の法令をもって、日本の教育発展の段階をおおまかに区分することが可能であり、そうすることで各段階における教育開発の焦点をより浮かび上がらせることができるように思われる。したがって、以下では、まず、教育の発展段階を「近代的な学校教育の導入期（1868～1899年（明治元～32年））」、「教育制度の拡充期（1900～1945年（明治33～昭和20年））」、「戦後の教育制度復興期（1945～1969年（昭和20～44年））」、「社会変容に対応する教育の充実期（1970年（昭和45年）～現在）」に区分したうえで、教育開発課題に焦点を当てた施策の変遷と学校教育段階から見た施策の変遷について分析する。なお、表14 - 1に各時期における具体的取り組みをまとめたので、参照されたい。

1-1 教育開発課題別にみた変遷

教育施策の重点の変化を教育開発課題別にみた場合、概して「教育の量的拡大」から「教育の質的向上」に重点が移行しており、「教育マネジメントの改善」には継続して重点が置かれてきたことがわかる。

「近代的な学校教育の導入期」には、1872年（明治5年）の「学制」を中心とする「明治初年の教育改革」が実施され、政府の近代化政策のもと、欧米をモデルに近代的な学校教育制度の構築が図られた。この時期には教育のマネジメントに焦点を当て、教育行財政システム及び学校教育体系を確立するための教育関係法規を整備し、教育予算の確保や教育関連情報の整備を行った。その際、他国を対象にした研究成果や外国人アドバイザーの助言などを活用した。また、教育の質的向上に直結する教員養成や教員免許に関する制度的な枠組みについても法整備を行った。これと並行して、学校や学校を直接監督する地方自治体においては、就学促進に資する施策

図14-1 教育施策の変遷

時代	社会の状況	教育の発展段階	就学率(%)注					教育政策・施策		
			年	小	中	高	大	量的拡大	質的向上	マネジメント
明治	近代化	近代的な学校教育の導入期(1868~1899年)	1873	28.1				1869 大学校の法制化 1870 大学規則 海外留学生規則 1870 中小学規則	1871 文部省設置	
			1880	41.1				1872 学制(中央集権的教育行政体制、学区制) 1872 東京師範学校設立 1872 翻訳教科書の導入 1879 教育令(民主的教育システム、就学強制的緩和)		
			1890	48.9				1880 改正教育令(中央集権化、就学義務の厳格化、修身の重視) 1886 小学校令 師範学校令 1886 中学校令 1886 帝国大学令	1885 内閣制度導入 初代文部大臣 森有礼 1885 町村立学校の授業料徴収義務化	
		1900	81.5		8.6		1897 師範教育令 1899 実業学校令 高等女学校令	1899 視学官及び視学の設置		
大正	自由化	教育制度の拡充期(1900~1945年)	1910	98.1		12.3	1900 義務教育無償化 1907 義務教育が4年から6年に延長 1918 大学令	1900 自動進級制導入 1903 専門学校令	1900 市町村小学校教育費国庫補助法	
			1930	99.5		18.3	1918 大学令	(大正自由教育)	1917 臨時教育会議	
			1943				1943 日本育英会法	1933 小学校国定教科書 1941 国民学校令	1940 義務教育費国庫負担法	
昭和(戦前)	軍国主義	教育制度復興期(1945~1969年)	1945	99.8		45.3	1947 教育基本法、学校教育法	1947 学習指導要領(生活単元学習導入)	1947 日本教職員組合結成 1948 教育委員会制度	
			1950	99.6	99.2	46.7	1954 へき地教育振興法 盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律 1956 学校給食法 就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律	1950 教育職員免許法 1950 産業教育振興法 1953 理科教育振興法	1952 中央教育審議会	
			1960	99.8	99.9	57.6	1963 教科書無償配布制導入	1958 学習指導要領改訂(系統学習重視)	1956 地方教育行政の組織及び運営に関する法律	
			1970	99.8	99.9	81.4	14.8	1971 中央教育審議会答申(第三の教育改革) 1973 人材確保法 1975 私立学校振興助成法 1978 教育系大学院設置	1974 教頭・主任の法制化	
高度経済成長以降	多様化	社会変容に対応する教育の充実期(1970~現在)	1980	99.9	99.9	95.5	30.7	1984 臨時教育審議会設置 1987 臨教審最終答申 1987 初任者研修開始	1984 臨時教育審議会設置 1987 臨教審最終答申	
			1990	99.9	99.9	95.6	40.2	1998 教育課程審議会答申(総合的学習時間等)		
			2000	99.9	99.9	95.3	54.4	2002 新学習指導要領実施		

基礎教育関連 後期中等教育・職業訓練関連 高等教育関連 全体に関するもの

注：「小」=小学校、「中」=中学校、「高」=旧制中学、高等学校、「大」=高等教育機関
それぞれの就学率の定義

「小」及び戦後の「中」：義務教育学齢人口(外国人を除く就学者数+就学免除・猶予者数+1年以上居所不明者数)に対する外国人を除く就学者数の比率

戦前の「中」：旧制中学校・高等女学校(実科を除く)・実業学校(甲)及び師範学校(第一部)のそれぞれ本科へ進学した者の割合

「高」：該当年齢人口に対する在学者数(高等学校(通信制課程を除く)、中等教育学校校規過程(1999年以降)、盲学校・聾学校・養護学校(高等部)、高等専門学校第1、2、3学年(1932年以降)、国立工業教員養成所(1965年)、国立養護教諭養成所(1970年、1975年)の比率。通信教育の学生は含まれていない。

「大」：該当年齢人口に対する在学者数(大学(大学院を除く)、短期大学、高等専門学校第4、5学年(1962年以降)及び専攻科(1992年以降)、専修学校専門課程(1976年以降)、国立工業教員養成所(1965年)、国立養護教諭養成所(1970年、1975年)の比率。通信教育の学生は含まれていない。

出所：筆者及び事務局作成。各データについては以下の統計を参照。
文部省調査局(1962)(旧制中学の就学率データ)、文部科学省(2001)

を彼らが主体的に実現できるような仕組み作りを行いつつ、地域の現状に即した学校教育の見直しを実施してきた。しかし、1873年（明治6年）には初等教育就学率がわずか28.1%に過ぎず、明治期初頭には学校教育の普及が最優先課題とされた。

「教育制度の拡充期」においては、教育改革に匹敵する1900年（明治33年）の一連の法令にて義務教育の無償化、自動進級制の導入などの思い切った改革が行われた。同時に、一般に教育上の不利益を被りやすい女子に配慮したさまざまな施策も行われ、盲学校・聾学校といった特殊教育機関の設置も義務づけられた。マネジメントの観点からは義務教育費の国庫負担が実施され、それまでの教育費の受益者負担を軽減し、徐々に国庫による教育費の負担が増加していった。このような対策により、初等教育の就学率は80%を超え、次第に教育制度、教育内容、指導方法などの改善とその成果といった教育の質的向上が重視されるようになる。この時期には、教育の質的向上を図るための教員による自主的な研究・研修活動が活発になった。その後も教育の質的向上に焦点が当てられ、「大正自由教育」に代表されるような、民間による新しい教育のあり方が積極的に模索された。しかし、第二次世界大戦で日本の学校教育は壊滅的な打撃を被った。

「戦後の教育制度復興期」には、教育の民主化と機会均等を柱とする抜本的な教育行財政システム及び学校教育体系の改革が行われた。この時期には学校教育の復旧と教育の機会均等が最優先課題となり、1947年（昭和22年）の「教育基本法」と一連の教育関係法規を中心とする「戦後の教育改革」が民主化政策の一環として実施された。例えば、教育の質を規定する学習指導要領などのさまざまな国家基準の整備、優秀な教員の育成・確保・資質向上に資する施策、教育評価制度の構築とその遂行に関する施策などが実施された。同時に、教育の質的向上に加えて再び量的拡大にも重点が置かれるようになった。その後、小・中学校を中心に、教育の量的側面は急速な回復を見せ、1950年（昭和25年）には小・中学校計9年間の義務教育就学率は99.2%に達するまでになる。また、教育の機会均等を達成するため

には一層の就学環境の整備・改善が必要との判断から、へき地に居住する児童・障害児・経済的な就学困難児への対応や学校給食・学校保健の推進などが実施され、1960年（昭和35年）には小学校就学率が99.8%、中学校就学率が99.9%に達するに至った。

学校教育制度が完成し、各教育段階の就学率もかなり高くなった「社会変容に対応する教育の充実期」には、教育開発の重点は教育の質的向上に置かれるようになった。この時期には、1960年代に経験した急激な社会経済構造の変化に対応すべく、教育制度を全面的に見直し、全学校体系の再編を意図した包括的な改革が目指された。また、教員のモチベーションを高めるために教員の待遇改善が行われ、各学校の独自性を重視した学校運営管理の改善を目指す措置が講じられた。1970年代に今日のような就学前教育から高等教育に至るまでの学校教育システムがほぼ完成すると、その後は日本社会の変化に対応すべく教育の質的向上に重点が絞られてきている。

なお、教育マネジメントの改善については、明治期初頭の近代教育導入期から現在まで一貫して重点が置かれてきたものの、教育行政と教育財政では、権限・責務の移譲の観点から全く逆の経過が見られる。教育行政においては、その重点が徐々に中央政府から地方自治体へ、地方自治体から学校へと「地方分権化」の動向に即して移行している。特に1970年代以降は学校そのものの改善が本格的に検討され始め、主体的な学校経営を実現するための取り組みが積極的に進められている。一方、教育財政では、教育経費の負担者が学校及び家庭から地方自治体へ、地方自治体から中央政府へと変化し、1940年代には現在のような国と地方自治体が教育に必要な経費を折半する体制になった。

以上の指摘は、あくまでも教育施策の重点に焦点を当てたものであり、施策実現のための具体的な取り組みは、教育の量的拡充、質的向上、マネジメントの改善のいずれも同時並行的に行われてきた。

1-2 学校教育段階別¹にみた変遷

教育施策上の重点の変化を教育段階別にみると、

¹ 学校教育段階は、一般に、就学前・初等・中等（前期・後期）・高等の各教育段階に分類される。日本の場合、原則として、就学前教育は幼稚園及び保育園で、初等教育は小学校で、前期中等教育は中学校で、後期中等教育は高等学校で、高等教育は大学で実施される。

表14 - 1 教育開発段階別にみた日本の教育経験

	量的拡大	質的向上	マネジメントの改善
導入期	<ul style="list-style-type: none"> ・住民による学校設立 ・学校教育関連公的基金の設立 ・学校区域内巡回指導 ・不就学罰則規定の作成と強化 ・情報発信と住民啓蒙 ・表彰等による関係者意識向上 ・学校教育支援組織の形成 ・学校体系の見直し ・学校暦・時間割の多様化 ・教育内容の簡略化・実用化 ・地方自治体による女子教育関連事業の奨励 ・男女別学 / 共学体制の確立 ・地方自治体による議論・研究 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員養成課程拡充 / 整理統合 ・教員免許制度の整備・改善 ・指定校での研究開発の促進 ・教科書検定制度の採用 	<ul style="list-style-type: none"> ・他国の教育の研究と成果の活用 ・外国人による勧告・指導・助言に基づく政策立案・実施・改善 ・官僚任用試験制度の導入 ・教育関係法規の整備 ・教育統計の整備 ・教育予算の重点 / 傾斜配分 ・収入創出 ・教育行政と一般行政の一元化 ・中央と地方の権限・機能・所管業務の明確化 ・教育委員会制度の導入 ・視学制度の拡充 ・職員会議の設置と継続的实施 ・学校関連諸経費の受益者負担
拡充期 戦前	<ul style="list-style-type: none"> ・義務教育の無償化 ・自動進級方式への転換 ・地方自治体による女子教育関連事業の奨励 ・子守学校 / 学級の創設 ・学齢簿の整理と就学督責 ・女子のニーズに適した教育提供 ・地方自治体による議論・研究 ・女性教員速成課程の整備 ・住民による簡易教育所の設立 ・学校教育関連費用の公的負担 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員の自立的な研究活動支援 ・学会等の研究活動への協力 ・適正学習形態・指導方法の選択 ・板書計画・技術の改善 ・授業展開モデルの構築と応用 ・校内研修等による教授技術 ・経験の共有化と蓄積・継承 ・研究者と教員の協働 ・教材研究の導入 ・学校基本調査の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・審議会制度の導入 ・義務教育関連経費の国庫負担の漸増
復興期 戦後	<ul style="list-style-type: none"> ・教員定期人事異動制度の導入 ・私学への公的助成 ・学校教育関連公的基金の設立 ・学校体系の見直し ・へき地教育関係法規の整備 ・へき地指定校制度の導入 ・へき地の教員の待遇向上 ・教育政策と他分野関連政策の同時実現 ・教員の広域人事の実施 ・へき地に合った学校施設整備 ・単級 / 複式指導等、各学校の現状に基づく指導方法の開発と導入 ・大規模 / 精緻な児童実態調査実施 ・「特別な配慮を要する児童」関連法規の整備 ・障害児の教育機会の確保 ・返還奨学金の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員の待遇・身分保障の改善 ・養成教育の高度化・専門化 ・教員採用試験の実施 ・現職教員研修の体系的整備 ・校内研修の実施 ・教職員団体組織の組織化 ・教育課程の統御方法の確立 ・学習指導要領の整備・普及 ・開発状況と現場ニーズに応じた定期的な学習指導要領改訂 ・新教育課程の伝達講習会実施 ・教員向け指導資料の定期刊行 ・民間の刊行物・研究誌発行促進 ・指定校での研究開発の促進 ・指導計画の導入と整備 ・学習指導案の作成と実践 ・教員養成課程の見直し ・教科書検定制度の採用 ・教科書の無償配付 ・教室活動の批判的考察 ・学習指導要録の導入 ・教育課程実施状況調査の導入 ・国際的学習到達度調査へ参加 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育関係法規の整備 ・中央と地方の権限・機能・所管業務の明確化 ・教育委員会制度の導入 ・学校の裁量権拡大と自治確立 ・指導計画の整備 ・校長・教頭の学校運営管理能力の強化 ・校内研修による問題解決能力の強化 ・組織化・制度化による保護者や地域住民の学校経営への関与の拡大 ・児童による学校自治の推進
充実期	<ul style="list-style-type: none"> ・放送大学の拡充 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員の待遇・身分保障の改善 ・学校評価（学校教育診断等）の定期的実施 ・特別支援教育の開始 ・教育系大学院設置 ・初任者研修開始 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員組合との協調 ・定期的な方向性の見直し ・民間活力の導入 ・教育予算の重点 / 傾斜配分 ・学校の裁量権拡大と自治確立 ・学校別教育目標の設定 ・学校運営組織形成と校務分掌 ・校長・教頭の学校運営管理能力の強化 ・校内研修による問題解決能力の強化 ・組織化・制度化による保護者や地域住民の学校経営への関与の拡大 ・児童による学校自治の推進

出所：筆者作成。

政策上は全学校教育段階の制度構築を一括して検討してきており、制度としては1920年（大正9年）ごろにはすでに近代的な学校教育システムを完成させている。これは第二次世界大戦後の復興期に行われた教育改革で単線型の「6・3・3・4制」に転換されて現在に至っている。

しかし、就学者の実態は、「初等教育」では拡充期に、「前期中等教育」では復興期前半に、「後期中等教育」及び「就学前教育」では復興期後半あるいは充実期前半に、「高等教育」では充実期に、それぞれ急激に増加しており、実質的にはこのような順に学校教育が整備され、1970年代に日本の学校教育システムが完成されたといえる。

近代的な学校教育の導入当初は、欧米から先進的な学問・技術・制度を吸収すべく優秀な人材の留学推進や「お雇い外国人」による技術移転を中心に高等教育が重視された。しかし、高い専門性を身につけた日本人が自国の教育開発を先導するようになるにつれ、全児童を対象とした初等教育の完全普及に重点が移行していった。

初等教育が拡充していくと、その後は卒業生の受け皿となる前期中等教育が重視されるようになり、第二次世界大戦後に初等及び前期中等教育の計9年間が義務教育になった直後には、その就学率は99%を超えるようになっていた。

1950年（昭和25年）ごろからは、後期中等教育段階への進学希望者が徐々に増えてくるようになり、1960年代に入って高度経済成長が本格化するにつれ、後期中等教育の拡充を求める国民からの声が大きくなっていった。そして、後期中等教育の就学率は1970年（昭和45年）には81.4%に、1980年（昭和55年）には95.5%に達するようになる。

また、後期中等教育に前後して就学前教育も整備されるようになる。日本の就学前教育は文部省が管轄する幼稚園のほかに、厚生省が管轄する保育所があるが、幼稚園の就学率だけを見ても1970年（昭和45年）には53.8%に、1980年（昭和55年）には64.4%に達しており、保育所を合わせると、この時期、すでに大多数の就学前児童が教育を受ける機会を有していたといえる。

その後、1960年代から1970年代にかけて高等教育に重点が移り、短期大学・大学が急速に整備されて

いく。高等教育の就学率は1970年（昭和45年）には14.8%であったが、1980年（昭和55年）には30.7%、1990年（平成2年）には40.2%、2000年（平成12年）には54.4%と半数を超え、1980年（昭和55年）以降は「高等教育の大衆化」が問題視されるまでになった。

現在では、大学院が盛んに新設されるなど、高等教育の多様化を目指してさらなる改革が実施されている。

以上の考察より、日本においては制度としては全学校教育段階を一括して検討していたものの、近代教育導入当時は初等教育の量的拡充に力が注がれ、初等教育がほぼ普及すると重点が教育の質的向上や中等教育以後の教育の拡充に移っていったことがわかる。

2. 日本の教育開発の特徴

第 部及び第 部の「日本の教育経験」に関する事実の整理とその考察から、日本の教育開発の特徴として、教育開発の促進要因としての初期条件の存在、国家重点政策としての教育政策、包括的・漸進的な教育改善、行政における中央集権と財政における地方分権、教育現場の創意工夫、の5点を指摘することができよう。これらは、一国の教育開発を検討するうえで重要な視点を提供するだけでなく、開発途上国に対して日本の教育経験を応用する際の留意点とも考えられる。

以下、それぞれの特徴について詳しく見ていくことにする。

2-1 教育開発の促進要因としての初期条件の存在

日本の教育は、第1章の冒頭で触れているように、文化的成熟と伝統的教育の遺産、教育の世俗的性格と単一言語による教育、教育による国民統合の課題の認識、学歴による人材登用システムの萌芽、多様なモデル選択の可能性、といった5つの社会文化的環境に恵まれて、急速な発展を遂げることができた。

このことについては、決して、5つの条件が揃わ

ないと教育開発ができないということではなく、むしろ、これらの条件が整っていたことにより、通常よりも速く教育開発を進行させることが可能であったと解釈すべきであろう。例えば、近代的な学校教育の導入期において、受益者負担の原則に基づいて学校建設とその運営管理が行われていたが、これは教育熱心な国民性の基盤がすでに形成されており、近い将来、学歴によって雇用と社会的地位が決定することが予想されたため、住民による経済的な負担が可能になり、急速に学校教育を普及させることができたと考えられる。しかし、受益者負担の原則によらなくとも、国家が徐々にその整備を進めることができれば、時間はかかるかもしれないが、学校教育の普及は決して不可能ではない。

日本では、上記で述べた初期条件をうまく利用することによって教育開発の速度を速めることができた。そして、それを可能にしたものは政策を推進させる条件を見つけ、それらを有効に活用できるようにした政府や地方自治体の現状分析能力や政策立案能力、施策実施能力であったといえよう。

2-2 国家重点政策としての教育政策

日本においては、明治期と昭和の戦後期という異なる時代背景にもかかわらず、教育の量的拡大と質的向上の問題はともに約30年という短い期間でほぼ解消されており、教育開発の進度が速かったといえる。その理由は、個々の施策が効果的であったという以上に、明治期の近代化政策と戦後の民主化政策という開発政策において、教育政策が極めて重視されていたことが主な要因として挙げられよう。また、政府自らが他国の教育事情を調査し、留学生や外国人専門家といった人材を積極的に登用して他国の教育経験を自国の教育開発に取り入れ、わずか数年のうちに試行錯誤を繰り返して自国に適切な形に改善してきたことから、自助努力の存在と他国の教育経験に対する受容能力の高さも一因として指摘できるように思われる。

2-3 包括的・漸進的な教育改善

日本の教育開発においては、「学制」以降一貫し

て教育制度・教育行財政・教育課程・教員養成研修など多岐にわたる包括的な改正が実施されてきた。その方向性や継続性、そして成果を見ると、明治初年（1868～85年（明治元～18年））と戦後（1945～50年（昭和20～25年）ごろ）の「教育改革」を除いて急進的な改革は実現せず、むしろ、政策の一貫性及び行政の継続性が確保された「教育改善」が常時行われてきたといえる。「改善」とは、情報収集と現状調査を重視し、施策を定期的に見直すことによって、より効果的・効率的なものに改めていく漸進的な取り組みであり、大幅な改正を伴う急進的な改革とは一線を画している。このような教育改善は、一見進度が遅いように見えるが、それまでのさまざまな蓄積に基づいて修正を加えていくことから、多くの教育関係者と国民の理解を得やすく、結果として現実的かつ着実な進歩を可能にする。

また、改善のためには定期的なモニタリングが不可欠であるが、これを実施することによって国民の教育ニーズに常に注意を払いながらも、経済発展に直結する産業界の意見や国際的な教育開発の思潮や動向を反映する形で、迅速かつ比較的容易に現状に修正を加えることが可能になる。

2-4 行政における中央集権と財政における地方分権

日本では教育委員会制度を柱とする民主化・自由化・地方分権化の試みが何度か行われてきたものの、戦後の一時期を除き、日本の教育行政制度は基本的に中央集権的であった。現在の途上国の教育開発においては、教育行政の地方分権化が主流となっており、中央集権的な教育行政制度は否定的にとらえられることが多い。しかし日本の経験からは、教育改革や教育改善を全国規模で均等・均質に展開していくうえでは、官僚制に依拠した中央集権的な教育行政が極めて効果的であったことがわかる。

一方、教育財政制度は、近代的な学校教育の導入当初より、かなり地方分権化された体制で資金の調達と配分が行われてきた。原則として高等教育は国が、中等教育は都道府県が、初等教育は市町村がその財政を負担する体制が整えられたが、明治初期の段階から受益者負担の原則に基づいて保護者や地域

社会にかなりの負担が強いられてきた。その背景には、国民の教育の重要性に対する理解と、社会移動及び生活向上の手段としての教育への期待があった。

こうして、教育行政においては中央のエリート官僚を頂点とする上意下達式の極めて効率的なシステムができあがり、中央政府が強力なイニシアティブを発揮する仕組みが整備された。その一方で、少なくとも1970年代に教育問題が社会問題として顕在化するまでは、教育に強い関心を抱く国民が教育行政に一定の理解を示しつつ財政負担を中心としながら協力していくという協働体制が確立され、数々の教育施策が迅速かつ着実に実行に移されてきたのである。

2-5 教育現場の創意工夫

どんなに崇高な教育理念も、どれほど効果的な教育施策も、学校や教室で実践されなければ意味をなさない。したがって、学校教育における最も重要かつ本質的な教育改善は、実際に日々児童・生徒と接している教員による学校及び教室での教育改善だといえよう。日本において教員は教育政策を自分なりに解釈し、学校や教室においてそれを具現化する職務を負う。と同時に、教育現場で実践に基づいて継続的によりよい教育を探究することが求められており、多くの教員がこのような要求に一定程度応えているように思われる。

こうした教員を育成・確保するために、行政側は教員免許資格制度の整備、教員養成課程の拡充、現職教員研修の提供、教員の待遇の改善などに関連する総合的な施策を実施してきた。また、教員自身も教育のプロとしてふさわしい知識・技能・ノウハウを身につけるべく、行政側が提供する研修機会に参加するだけでなく、自ら授業研究を行い、校内研修や校外の勉強会に積極的に参加して専門性を高めつつ、教員間の情報伝達や意見交換を常時可能にするネットワークを形成することなどにも力を入れてきた。さらに、こうした垂直・水平方向の専門性向上の機会を通じて、教員のもつ教育観・学習観・児童観・教材観といったものが均質化されてきた。このような過程を経て、個々の教員が児童・生徒の特性

に応じて教育上の創意工夫を実践することが可能となり、結果として教育の質的向上が図られていると考えられる。

3. 「日本の教育経験」の途上国の教育開発への応用に向けて

歴史的社会的背景の異なる途上国に日本の経験をそのまま移転することはできないが、途上国が日本の経験を研究し、教育開発上の選択肢をそこから作り上げることは、何もないところから試行錯誤して施策等を作り上げる場合よりも効率的であると思われる。

ただし、日本の教育経験を途上国の教育開発に応用する際、これを積極的に利用したいと思う途上国の関係者が存在することが前提となる。そして自国の教育開発に必要な資料や、活動を可能にする制度や法制が整備されていることが望ましい。加えて、活動の実施主体が強化され、活動内容を理解したうえでその実現に主導的な役割を果たせるような体制の整備も期待される。これらの前提が満たされない場合には、それらを満たすような活動を協力開始以前に実施するか、もしくは協力開始時にこれらを活動内容に組み込む必要がある。

このような前提のもとで、日本の教育経験を途上国の教育開発にどのように応用できるかを検討する。

3-1 教育の発展段階に応じた協力

これまでの考察で明らかのように、日本においては時代のニーズに応じた形で長期的な展望を示す教育政策が「教育改革」という形で示されてきた。その内容は、全教育段階及び教育上のあらゆる問題を網羅しており、教育開発を実現するうえで極めて重要な役割を果たしていた。その具体的な取り組みに関しては、常に教育の質・量両面にわたって継続的に実施されてきたが、施策の重点は近代化政策のもとでは初等教育を中心に教育の量的拡大から質的向上へと移行してきた。また、民主化政策のもとでは義務教育を中心に教育の量的拡大と質的向上が同時に目指されたものの、初等・中等教育において一定

程度の量的拡大が実現された後は、就学前・高等教育に量的拡大の重点が移行するとともに、日本社会の変化に対応すべく初等・中等・高等教育を中心とする教育の質的向上に重点が絞られてきた。

以上のような日本の教育開発の経験を一つのモデルとして考えるならば、これまで対症療法的に行われてきた「教育開発の段階に応じた援助を実施する」²ことを確かなアプローチとして整備できるのではないかと思われる。相手国の教育段階を日本の教育開発の経験に照らし合わせ、開発で日本が実施した施策や個別具体的な取り組みを紹介し、必要に応じてそのなかの取り組みを教育協力として実施していくことが可能となろう。

3-2 ケーススタディとしての活用

途上国からの教育協力のニーズは、一般に教育制度の整備、教育行財政の強化、各種国家基準の策定、教育機会の保障などに関するものが多い。このような課題に対して協力を実施する場合は、案件発掘及びプロジェクト形成段階で、途上国の関係者に、日本の経験を事例の一つとして紹介し、具体的な協力内容について従来より踏み込んだ形で議論する。そして協力開始のための前提条件を途上国側のイニシアティブで整える努力を誘発する、というような日本の経験の活用が可能である。特に、日本の教育開発の経験と途上国の現在の教育開発が軌を一にする場合には、日本の事例紹介は具体的な協力のイメージを共有しやすくし、協力に関する正負のインパクトなどを事前に予想することも可能なため、途上国側の協力に関するコミットメントを確保するために有効な方法だと考えられる。

3-3 活動のオプションとしての活用

プロジェクト形成時の教育セクター分析にて途上国の現状が明らかになれば、日本の教育経験との比較対照から直面する課題の解決に効果的と思われる活動をプロジェクト・コンポーネントとして選択が

可能である。このように日本の教育経験を活用可能な形の情報として取りまとめ、教育協力のメニューとして整備することができれば、援助効率の向上も期待できる。また、個別具体的な「日本の教育経験」に関して、その前提条件の詳細な分析が可能となれば、協力活動を行う際、その方向性やアプローチを明確にすることができるようになり、援助効率のさらなる向上に一定の効果があるものと思われる。

さらに、専門家が派遣前に指導科目に即した日本の教育経験に関する研修を受講したり、本報告書及び関連資料を読むことによって、赴任後に予想される問題の解決に向けて選択肢を広げることが可能となる。

なお、日本の経験を応用しやすいと判断される活動については、より詳細な調査を行い、マニュアル等にまとめておくと、日本の教育経験が教育協力に活かされる可能性が高まると同時に、教育協力の幅が広がるものと思われる（日本の教育経験の応用可能性については付録1・参照）。

4. 日本の教育経験を応用する際の留意点

実際に日本の教育経験を途上国に応用する際には、どのような取り組みが参考になりうるのか検討する必要がある。そのため、これまで日本が実施してきた個別の活動を付録1に整理し、「必要時間」「必要予算」「技術水準」「必要労力」の4つの観点から、それらの経験の応用の可能性を検討し、また応用するための前提条件を整理した。その結果は以下のとおりである。

4-1 「日本の教育経験」の応用には労力が必要

「日本の教育経験」の応用に際しては、活動に要する時間や予算、技術的な難易度にかかわらず、一定程度の労力が必要とされる。これは、何か新しいことを始めようとする場合には当然のことだが、

² 国際協力事業団（1994）では、教育援助の基本方針として「教育援助の拡大を図る、基礎教育援助を重視する、教育開発の段階に応じた援助を実施する、の3つが提言されている。

特に他国の経験を自国の開発に活かそうとする場合には、極めて重要な要因となろう。関係者が他国の教育経験に関する情報を入手し、自国への応用の可能性についてさまざまな角度から検討を加えて適切な改善を施し、一つのモデルを作り上げる。そして、試行錯誤を繰り返しながら、それを自国の教育に徐々に適用させていく。そういった過程にあっては、何よりも関係者の確固たる意志と高い意欲そして不断の努力が必要とされる。

このような前提のもとで、さらに応用可能性について検討すると、教育現場に近い活動ほど応用が容易であり、国レベルの施策になるほど応用は容易ではないことがわかる。日本の経験を実際に応用するにはこれらの点を認識した上で、具体的な応用方法を検討することが重要である。

以下、教育現場での応用と国の施策レベルでの応用のあり方について述べる。

(1) 教育現場での応用

「子どもを取り巻く教育環境の改善」、「教育方法の改善と普及」、「適切な学校モニタリング・評価の実施」、「学校運営管理能力の向上」に関連する活動、及び学校や教員による自主的な取り組みといった、学校教育の現場に近く、必要な予算が少額である活動は、日本の教育経験を比較的簡単に応用できる可能性が高いと思われる。学校や地域での取り組みは、関係者が限定されるために意思の疎通が容易であり、経済的な負担も比較的少ないために合意も形成しやすい。加えて、高次の政治的判断や複雑な行政手続きを経る必要がなく、比較的容易に取り組みが開始できる。また、対象者が明確であり、その問題意識、ニーズ、興味関心などを把握しやすいことから、それらを踏まえて活動を開始し、彼らの能力に応じた形で次第に活動を発展させることも十分に可能である。

例えば、「校内研修」について考えてみよう。ある教員の発案によって校内研修が企画されたとする。それを学校管理者である校長が許可し（場合によっては学校監督者である地域の教育行政官の許可も必要となるが）、賛同する教員がいれば実現可能となる。きちんと計画されたものでなくとも、日々困難に感じている点や疑問に思っている点などを同

僚と話し合い、互いの意見を交換する、あるいは情報を共有するといったことから始めれば、抵抗感は最小限に抑えられるように思う。校内研修が定期的で開催され、その成果が有用な情報や経験としてまとめられるようになれば、他校との情報交換や教育行政官への報告を行うことができる。そして、そのような活動が関係者に支持されるようになれば、校内研修が各校で実施されるようになり、学校間の意見交換もより活発になる。こうした校内研修の成果を地域のセミナーとして紹介し、意見の集約を図ることができれば、教育現場からの意見として行政側の教育政策あるいは教育計画の立案過程に影響を及ぼし、大きな教育改善の流れを作っていくことができるようになるかもしれない。

このように、現地の事情を最大限に考慮した段階的なアプローチをとることができれば、一見、実施が困難に思える日本の経験であっても、必ず最終的な目標を達成することが可能になるものと考えられる。

(2) 国の施策レベルの経験の応用

教育制度の整備、教育行財政の強化、教育に関する各種国家基準の策定、すべての子どもに対する教育機会の保障、教員の養成・確保・研修などの、国の施策に関する取り組みについては、一定の時間がかかるうえに多額の予算と相応の労力を必要とし、いずれも総合的な取り組みとなることから技術的難易度も高い。さらに、対象者が全国民に及ぶことから、数多くの関係者の関与が予想され、高次の政治的判断も不可欠となるため、日本の教育経験を直ちに応用することは困難である。しかしながら、日本の教育経験を事例として提示することで、現在の途上国の取り組みが十分であるのかを検証し、不足する点を新たな活動として加えることは可能であり、そのような形で効果的な施策の実現に貢献することができると思われる。また、それらの取り組みが今後どのようなインパクトを与えるのかをある程度予想することができるため、関係者の想像力を喚起し、その理解と意欲を引き出すことで、同国の教育開発に資することも可能となろう。

4-2 各種取り組みの導入・実施のための主な前提条件

付録で示した日本の教育経験の「導入・実施のための主な前提条件」の多くは、調査による各種ニーズの把握と統計の整備、関係者・対象者の啓発と理解向上、実施・責任主体の実施体制強化とイニシアティブの醸成、制度や法制の整備、などである。これらは、これまでも国際教育協力を行うなかで、相手国の受容能力を規定する重要な要素ないし援助受け入れに必要な前提条件として度々指摘されてきたものであるが、本分析においても同様の結果が得られた。これらの条件がすでに整備されている途上国については、当該国が独自に日本の教育経験を応用することが可能だと思われるが、そうでない国についてはさらなる支援が必要となろう。

5. 日本の教育経験の活用に向けた今後の検討課題

今後、日本の教育経験を途上国の教育開発に活かしていくためには、以下の事項に取り組んでいく必要がある。

5-1 日本の教育経験に関する情報の発信

途上国の教育開発は途上国自身が担うものであり、日本の教育経験を応用するのであれば、日本の経験を積極的に利用したいと途上国自身が考えることが必要である。現段階では、日本の教育経験が十分に途上国に理解されているとはいえないため、日本の教育経験が途上国の教育開発に応用できる可能性があることを広く途上国の教育関係者に知ってもらう必要がある。最も効果的な方法として、途上国の研究者や教育行政官あるいは現場の教員による、日本の教育経験に関連する研究の促進が考えられるが、そのためには日本の教育経験に関する情報開示や広報を積極的に行う必要がある。

5-2 歴史的側面を含む教育セクター分析の実施

教育協力の対象となる途上国の教育開発段階と現在に至るまでの過程を正確に把握する必要がある。現時点で存在する教育問題を網羅的に把握するといった従来の調査だけでなく、いかなる教育問題が過去に存在し、どのように解決されてきたのか、また、現存する教育問題がどのように形成され、発展してきたのかを、当該国の歴史的な側面に留意しながら把握することが重要である。こうすることにより、直面する教育問題解決のためのオプションとして、より適切な日本の教育経験を提示することが可能になる。

5-3 社会配慮に基づく教育協力の実現

教育はその国の文化・宗教・言語などと密接に関連しているうえに、その普及の状況や内容は当該国の経済状況や政治体制にも大きく左右される。したがって、途上国の文化的・社会的・経済的・政治的な背景を十分に考慮したうえで、教育協力が実施されなければならない。この点は、従来から強調されており各案件で実践されていることではあるが、すでに標準化された中立的な技術を移転するような協力とは異なり、日本の教育経験を途上国に提示する際には、今まで以上に慎重な配慮が必要になる。各国が自国の諸事情を分析・考慮したうえで、日本の教育経験を批判的に考察し、そのなかで自国の教育開発に応用できるような経験があれば、途上国自らの判断により適切な改善を加えたうえで導入・試行されることが最も望ましい。

5-4 技術協力のあり方についての検討

日本の教育経験を応用する際には、従来のような日本人専門家を通じての協力や途上国の教育関係者を招いての本邦研修により日本人と途上国の関係者が応用の可能性や方法について共同で検討していくことが最も適切な方法であると考えられる。しかし、国際的な援助モダリティの変化、すなわち専門家派遣や研修員受入などの従来型のプロジェクト型援助

から財政支援型の援助への転換が主張されているなかで、単発のプロジェクト型援助は効果が疑問視され、実施が難しくなる可能性がある。日本の経験を活かした協力を実施するためには、このような援助モダリティの変化を考慮し、今後どのような形の協力が可能かについて、あらためて検討していく必要がある。

村田 敏雄

参考文献

- 文部科学省（2001）『2001わが国の教育統計 - 明治・大正・昭和・平成 - 』財務省印刷局
- 文部省調査局（1962）『日本の成長と教育：教育展開と経済の発展』文部省（旧制中学の就学率データ）
- 国際協力事業団（1994）『開発と教育 分野別援助研究会報告書』
- （2002）『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』

付録 「日本の教育経験」の応用の可能性

【分析の目的】

途上国の協力現場で活動する人が日本の教育経験を応用する際に、前提条件、取り組みの順序、必要になる時間・予算・技術水準・労力の程度をイメージできるようにするために本付録を作成した。なお、国ごとに状況が異なるため、実際に日本の経験を応用する際は、その国の状況に応じて活動を選択・検討すべきである。

【分析の手順】

- (1) 分析のフレームを国際協力事業団（2002）『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』の「開発課題体系図」を参考に設定した。
- (2) 分析項目の「途上国に参考となる日本の教育経験」には第 2 章から第13章に記載されている教育経験から主な取り組みを抜き出して記入した。
- (3) (2)に対応する「導入・適用のための主な前提条件」については、第 2 章から第13章に記載されている記述と途上国が置かれている現実を参考に主な条件を特定し、記載した。
- (4) 「途上国に参考となる日本の教育経験」が日本において本格的に実施され始めた時期を「本格始動時期」として「 」を記載した。なお、時期区分は以下のとおり。

導入期	拡充期	復興期	充実期
近代的な学校教育の導入時期にあたる明治初期（1870年（明治3年））から明治後期（1899年（明治32年））までの期間。	義務教育の無償化や自動進級制度の導入など、学校教育が質・量の両面にわたって拡充された明治後期（1900年（明治33年））から昭和初期の終戦（1945年（昭和20年））までの期間。	第二次世界大戦によって学校教育が完全に麻痺していた昭和期の戦後直後（1945年（昭和20年））から高度経済成長の影響により様々な教育問題が表面化する1970年（昭和45年）ごろまでの期間。	中央教育審議会による「第三の教育改革」が検討され始める1970年（昭和45年））から現在までの期間。

- (5) 実際の教育協力を想定して「応用可能性の判断基準」を、意思決定・計画・実施・評価の一連の活動に要する時間（特に意思決定に要する時間を重視）活動の実現に必要な予算、技術的な難易度、活動を実現していくうえで必要な労力、の4項目を3段階で評価した。評価記号の意味については下記のとおり。
- (6) (5)の4項目についての3段階評価は、筆者が2000年5月から2003年4月までの3年間にかけたプロジェクトや各調査の対象国10カ国（グアテマラ、ホンジュラス、ボリビア、フィリピン、ミャンマー、タンザニア、セネガル、南アフリカ、レソト、エジプト）の平均値であり、途上国一般を目安として提示した。実際には各国の現状に応じて評価結果が変化する。

必要時間	必要予算	技術水準	必要労力
長い	多額	高い	大きい
中程度	中程度	中程度	中程度
短い	少額	低い	小さい

* 「必要時間」は<意思決定 計画 実施 評価>という一連の活動に要する時間を指す。

目標	サブ目標	途上国に参考となる日本の教育経験 (数字は対応する章注)	導入・実施のための主な前提条件	本格始動時期				応用可能性の判断基準		
				導入期	拡充期	復興期	充実期	必要時間	必要予算	技術水準
教育の量的拡大	教育サービスの(量的)拡大	<ul style="list-style-type: none"> 学校教育関連の公的基金の設立 地域住民や保護者による学校設立 義務教育の無償化(授業料の非徴収) 教員定期人事異動制度(慣行)の導入 私学への公的助成 	<ul style="list-style-type: none"> 国家による強いイニシアティブと原資 地域住民の理解と行政の支援 財源の確保 学校側の受入態勢の整備 地方自治体への教職員の任免権の移譲 教員組合の合意 私学の自主性の尊重と学校法人化 公的金融制度の整備 							
	子どもを取り巻く教育環境の改善	<ul style="list-style-type: none"> 学校区域内巡回指導による就学督促 不就学罰則規定の作成と強化 メディア活用の情報発信と住民啓蒙 表彰等の名譽付与による関係者の意識向上 学校教育支援組織の形成による住民の意識向上 	<ul style="list-style-type: none"> 関係機関と保護者の協力 学校や住民の理解と協力 行政及び学校によるイニシアティブ 行政及び学校によるイニシアティブ 地域リーダーによる理解と協力 							
	教育システムの弾力化	<ul style="list-style-type: none"> 現状に応じた学校体系の見直し 学校層・時間割の多様化 教育内容の簡略化・実用化 自動進級方式への転換 	<ul style="list-style-type: none"> 学校体系変更に関する社会的要請 地方自治・学校自治の確立 カリキュラム運用に関する柔軟性の確保 教員の専門性の向上 強い政治的コミットメント 学習環境の整備と全国的な標準化 社会の学校教育に対する信頼感の高まり 学校教育の目的や学校観の変化 							
	女子の学校教育へのアクセシビリティの確保(男女格差の是正)	<ul style="list-style-type: none"> 男女別学/共学体制の確立 地方自治体のイニシアティブを重視した女子教育関連事業の奨励 地方自治体による議論・研究の喚起 子守学校/学級の創設 学齢簿の整理と就学督責 女子のニーズに適合した教育の提供 女性教員速成課程の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 社会的ニーズとジェンダー配慮とのバランス 地方分権化の進展 中央から地方への財源の委譲 自由で民主的な議論の場の創設 女性教員の必要性に関する社会的合意 学校のイニシアティブと行政の支援 学校間・地域間の競争意識を喚起できる素地 社会的ニーズとジェンダー配慮とのバランス 行政による強いイニシアティブ 							
	農村部の教育改善(地域格差の是正)	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民による簡易教育所の設立 関係法規の整備(へき地教育振興法) 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の教育リーダーの存在と住民の熱意 教員の行政への組織的・計画的な働きかけ 地方・中央行政の協働 							

目標	サブ目標	途上国に参考となる日本の教育経験 (数字は対応する章注)	導入・実施のための主な前提条件	本格始動時期			応用可能性の判断基準		
				導入期	拡充期	復興期	充実期	必要時間	必要予算
教育の量的拡大	農村部の教育改善(地域格差の是正)	へき地指定校制度の導入 へき地の教員の待遇向上 教育政策と他分野関連政策(保健衛生、地域開発等)の同時実現 教員の広域人事の実施 へき地の現状に応じた学校施設整備 単級/複式指導等、各学校の現状に基づく指導方法の開発と導入	へき地学校実態調査 ・財源(補助金等)の確保と合理的基準の設定 ・地方自治体の強いイニシアティブ ・地方分権の推進と教員の任免権の委譲 ・財源(補助金等)の確保と合理的基準の設定 ・授業研究等、教員主導の実践的教育研究の実施						
	「特別な配慮を要する児童」の学校教育へのアクセシブルな確保	学校教育関連費用の公的負担 大規模かつ精緻な実態調査の実施 関連法規の整備 養護学校、特殊学級、通級指導等の整備による障害児の教育機会の確保 返還奨学金の整備	・財源の確保と傾斜配分 ・政府と地方自治体の国民に対する強いコミットメント ・他分野(社会福祉、保健衛生等)との連携 ・原資の確保と社会的合意						
教育の質的向上	教員の増員と その意識・知識・技能の向上	教員免許制度の整備・改善 教員養成課程の拡充/整理統合 教員の待遇・身分保障の改善 教員採用試験の実施 養成教育の高度化・専門化	・統計に基づく正確な教員の需給予測 ・統計に基づく正確な教員の需給予測 ・優秀な人材の確保に関する社会的要請 ・関係法規の整備による正当性・継続性の確保 ・政治的圧力の排除と客観性の確保 ・「理想の教員像」の明確化 ・奨学金など学生への経済的支援の整備 ・経験年数や職能に応じた「教員像」の明確化 ・研修受講環境の整備と受講条件の緩和 ・研修ニーズの正確な把握 ・校長等のリーダーシップと各教員の意欲 ・教員相互の意見交換を可能にする物理的・心理的条件的整備 ・教員による関心やその必要性への理解 ・教員を取り巻く文化的・社会的背景への配慮						
	カリキュラムの改善	現職教員研修の体系的整備と多様化 校内研修(校内研究/職員研修)の実施 教職員団体組織の組織化	・研究指導体制の強化 ・学校運営管理責任者による理解 ・行政による積極的な研究協力						

<p>教育の 質的向上</p>	<p>カリキュラム の改善</p>	<p>教育課程の統御方法（指導要領・教科書・指導要録）の 確立 教育課程統一化基準としての学習指導要領の整備・ 普及 経済社会開発状況と現場のニーズに応じた定期的な学習 指導要領の改訂 新教育課程の伝達講習会の実施 教員向け指導資料の定期刊行 民間の刊行物や研究誌の発行促進</p>	<p>・遵守義務を担保する関連法規の整備 ・教員の専門性の向上 ・教育評価の充実 ・社会及び教育現場のニーズの把握 ・行政側の実施体制の強化 ・中長期的なビジョンの明確化 ・審議会等の諮問機関による調査審議の実施 ・学習指導要領解説書等の研修教材の整備 ・事業予算の確保と配布ルートの整備 ・行政による積極的な情報提供</p>	
<p>教育の 質的向上</p>	<p>教育方法（教 授法）の改善 と普及</p>	<p>校内研修・自主研究会・学会等による教授技術・経験 の共有化と蓄積・継承 研究者と教員の協働（授業研究等）による理論と実践の融合 適正な学習形態と指導方法の選択 授業展開モデルの構築とその応用 板書計画・技術の改善 年間・単元指導計画の導入と整備 教員による学習指導案の作成と実践 教員養成課程の見直し</p>	<p>・校長等のリーダーシップと各教員の意欲 ・教員相互の意見交換を可能にする物理的・心理的条件の 整備 ・教育研究への理解向上と科学化 ・物理的な学習環境の整備 ・教員としての基礎的な知識・技能の定着 ・学習計画と板書の関連性の基本的理解 ・教員のカリキュラムや教材への基本的理解 ・教員の児童観・授業観・教材観の涵養 ・行政のイニシアティブと教員養成機関の理解</p>	
<p>教育の 質的向上</p>	<p>教科書 / 教材 教員の改善と 普及</p>	<p>教科書検定制度の採用 教材研究（授業研究の一環）の導入 義務教育段階での教科書の無償配付</p>	<p>・関係者のモラルの向上（贈収賄防止、政治的中立性の確 保等） ・教員のカリキュラムや教材への基本的理解 ・学習指導要領等による国家基準の明確化 ・財源の確保</p>	
<p>教育の 質的向上</p>	<p>適切な学校モ ニタリング・ 評価の実施</p>	<p>学校基本調査の実施 授業研究による教室活動の批判的考察 学習指導要録の導入 教育課程実施状況調査への参加 国際的な学習到達度調査への参加 学校評価（学校教育診断等）の定期的実施</p>	<p>・調査結果の有効な活用法の明示と被調査者の十分な理解 ・建設的な批判ができる雰囲気づくり ・教員の専門性の向上 ・モニタリング実施体制の整備 ・行政のイニシアティブと政治的判断 ・学校関係者の学校評価に対する理解</p>	
<p>教育の 質的向上</p>	<p>政策フレーム ワークの構築</p>	<p>他国の教育の研究と成果の活用 外国人アドバイザーによる助言・指導・助言に基づく政 策立案・実施・改善 諮問機関としての審議会制度の導入 教員組合との協調 定期的な教育の方向性の見直し</p>	<p>・シンクタンクや省内担当部局の設置・活用とその専門性 の向上 ・留学制度の整備と帰国留学生の積極的登用 ・度重なる改善が可能な行政の柔軟性の確保 ・行政の意思決定の迅速さ ・審議会の位置づけ・機能・役割の明確化 ・教員組合運動の合法化と適切な議論の実現 ・行政の政治的中立性と継続性の確保</p>	

目標	サブ目標	途上国に参考となる日本の教育経験 (数字は対応する章 ^注)	導入・実施のための主な前提条件	本格始動時期				応用可能性の判断基準				
				導入期	拡充期	復興期	充実期	必要時間	必要予算	技術水準	必要労力	
教育マネジメント の改善	教育行政能力の向上	官僚任用試験制度の導入 教育関係法規の整備 教育統計の整備	・官僚制の整備 ・法律主義の採用と民主的な意思決定の遵守 ・定期的な教育調査実施体制の整備									
	教育財政の改善	教育予算の重点配分と傾斜配分 住民活動経費振替による受益者負担 学校の収入創出 義務教育関連経費の国庫負担の漸増 民間活力の導入	・分野・事項別の優先順位の特定 ・地域住民と保護者の理解 ・行政や学校の努力 ・国・地方自治体間の分担関係の明確化 ・税制の見直しと地方交付金制度の確立 ・基本的ニーズの特定 ・官民の役割分担と協力体制の構築									
	地方分権の推進	教育行政と一般行政の一元化 中央教育行政と地方教育行政の権限・機能・所管業務の明確化 教育委員会制度の導入 視学制度の拡充	・地方自治制度の整備 ・地方分権化の推進 ・一般行政の中での位置付けと役割の明確化 ・モニタリングの重要性への理解									
	学校運営管理	学校関連諸経費の受益者負担 職員会議（校内審議機関）の設置とその継続の実施	・地域住民と保護者の理解 ・学校とコミュニティによる資金調達の努力 ・校長（教頭、主任）のリーダーシップと一般教員の職員会議への理解									
	能力の向上	学校の裁量権拡大と学校自治の確立 校長・教頭の学校運営管理能力の強化 指導計画（年間行事・時間割等）の整備 校内研修による教員の問題解決能力の強化 学校別教育目標の設定 主任制度を柱とする学校運営組織（校内執行機関）の形成と校務分掌の促進 学級会や児童会等、児童による学校自治の推進 組織化・制度化による保護者や地域住民の学校経営（学校づくり）への関与の拡大	・教員や児童生徒の自立性・自主性の醸成 ・学校運営管理の責任負担体制の明確化 ・適正な管理職選考と管理者研修の実施 ・地域及び児童の教育ニーズの把握 ・校内研修を可能とする時間の確保 ・固定力キクルラムの整備 ・管理職とその業務に関する法的根拠の確保 ・校長（教頭、主任）のリーダーシップと一般教員の校務分掌への理解 ・教員及び児童の役割や責任の明確化 ・保護者や地域住民の意識の向上と教員の理解と協力									

注：
 「教育行政」より：「教育財政」より
 「女子教育」より：「戦後の就学困難児童生徒に対する就学促進策」より
 「留年・中途退学問題への取り組み」より：「教育課程」より
 「教員養成・研修」より：「授業研究」より
 「明治期の就学促進」より
 「へき地教育」より
 「指導計画」より

付録：教育統計

1. 学校教育

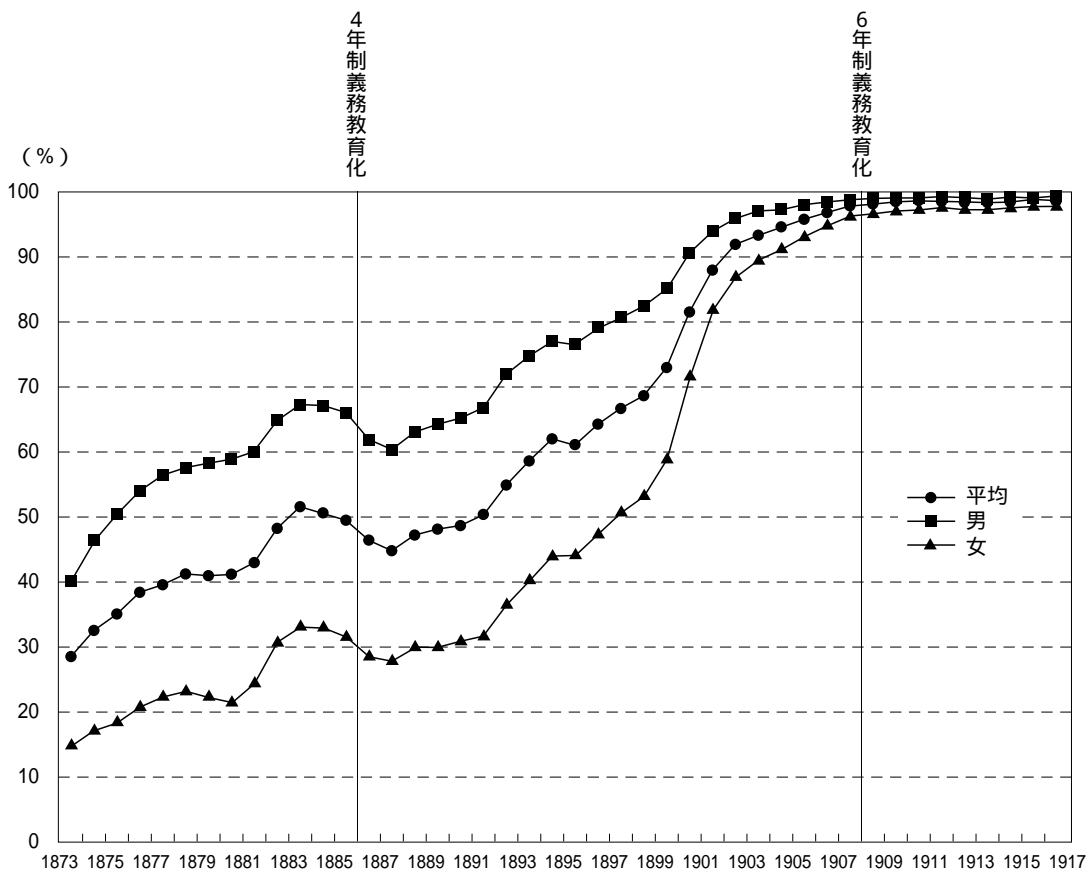
1-1 初等教育の就学率の推移

1872年（明治5年）の「学制」発布により教育制度の整備と学校建設が実施されたが、学校維持運営における過度の住民負担と教育内容に対する不信により、1873年（明治6年）に学校焼き打ち事件が起こるなど、住民の不満は増大し、しばらく就学率は低迷した。その後1880年（明治13年）の「教育令」改正により就学督促が強化され、教育課程が改善されたことにより、就学率が一時上昇する。しかし、1877年（明治10年）の西南戦争の戦費処理に端を

した経済不況とそれに伴う授業料徴収の厳格化により、上昇を見せていた就学率は再び下降する。

その後、1886年（明治19年）に4年制義務教育が開始され、1880年（明治13年）に廃止された国庫補助金制度が1899年（明治32年）に再開された。そのころ、各県で就学促進活動が活発化し、特に裁縫科の設置や子守教室といった女子の就学促進も積極的に行われた。また1895年（明治28年）の日清戦争の勝利による経済的発展も就学促進に寄与し、近代教育制度の発足から約30年後の1905年（明治38年）には就学率が95%を超え、1907年（明治40年）に義務教育年限が6年に延長された。

図A-1 就学率の変遷（小学校）



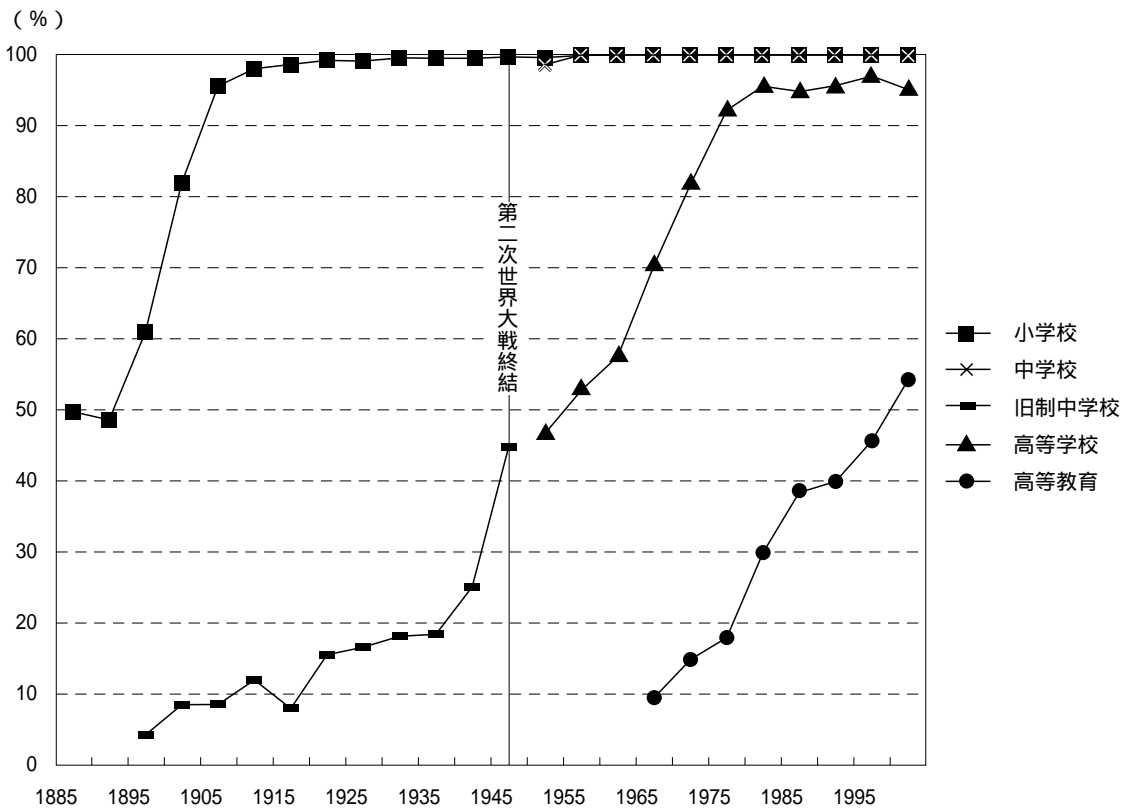
出所：文部省調査局（1962）『日本の成長と教育：教育の展開と経済の発達』文部省

1-2 教育段階別の就学率の推移

第二次世界大戦後の新教育体制のもと、義務教育が9年に延長され、1950年（昭和25年）には中学校の就学率は99.2%に達した。（しかし、敗戦後の生活困窮や家族離散等のため、長期欠席者の数も多く、また昼働いて夜学ぶ者等のために、東京、大阪等の大都市においては、夜間に学級を開設する中学校が見られた。（文部省『学制百年史』より））高等学校

は1948年（昭和23年）から発足したが、旧制中学からの移行もスムーズに行われ、発足当初の1950年（昭和25年）の46.7%から順調に上昇をみせ、1975年（昭和50年）には92.5%に達した。学制当初から存在した高等教育は、長い間エリート教育の性格を保持していたが、戦後の経済成長に伴い大衆化し、2000年（平成12年）には半数以上が就学するようになった。

図A - 2 教育段階別の就学率の推移



注1：「小学校」及び「中学校」；義務教育学齢人口（外国人を除く就学者数+就学免除・猶予者数+1年以上居所不明者数）に対する外国人を除く就学者数の比率

注2：「高等学校」；該当年齢人口に対する在学者数（高等学校（通信制課程を除く）、中等教育学校校規過程（1999年以降）、盲学校・聾学校・養護学校（高等部）、高等専門学校第1、2、3学年（1932年以降）、国立工業教員養成所（1965年）、国立養護教諭養成所（1970年、1975年）の比率。通信教育の学生は含まれていない）

注3：「高等教育」；該当年齢人口に対する在学者数（大学（大学院を除く）、短期大学、高等専門学校第4、5学年（1962年以降）及び専攻科（1992年以降）、専修学校専門課程（1976年以降）、国立工業教員養成所（1965年）、国立養護教諭養成所（1970年、1975年）の比率。通信教育の学生は含まれていない）

注4：旧制中学については、旧制中学校・高等女学校（実科を除く）・実業学校（甲）及び師範学校（第一部）のそれぞれ本科へ進学した者の割合である。（以上、文部科学省「2001 我が国の教育統計 - 明治・大正・昭和・平成 - 」より）

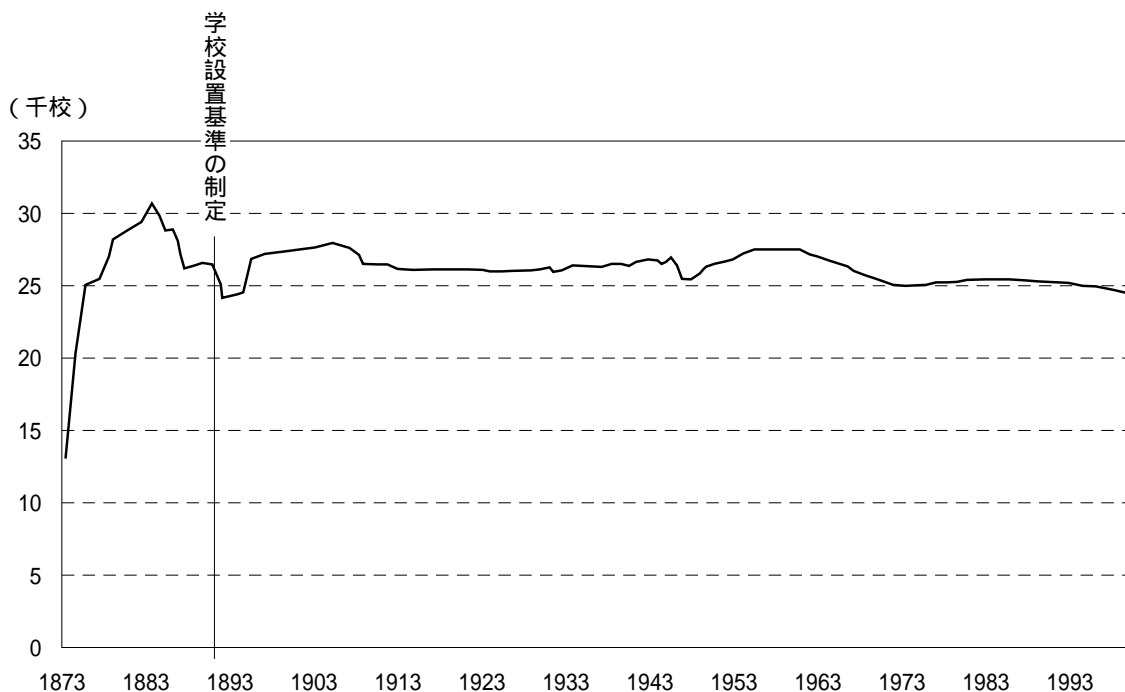
出所：旧制中学については、文部省調査局（1962）『日本の成長と教育：教育の展開と経済の発達』文部省
その他については、文部科学省（2001）『2001 我が国の教育統計 - 明治・大正・昭和・平成 - 』財務省印刷局

1-3 小学校数の推移

「学制」発布（1872年（明治5年））から3年後には、現在とほぼ変わらない数の小学校が設置された。しかし、1891年（明治24年）に学校設備準則が制定

され学校設置基準が明確化するまで、その多くは家屋や寺などをそのまま利用しただけの簡易なものであった。

図A - 3 小学校数の推移



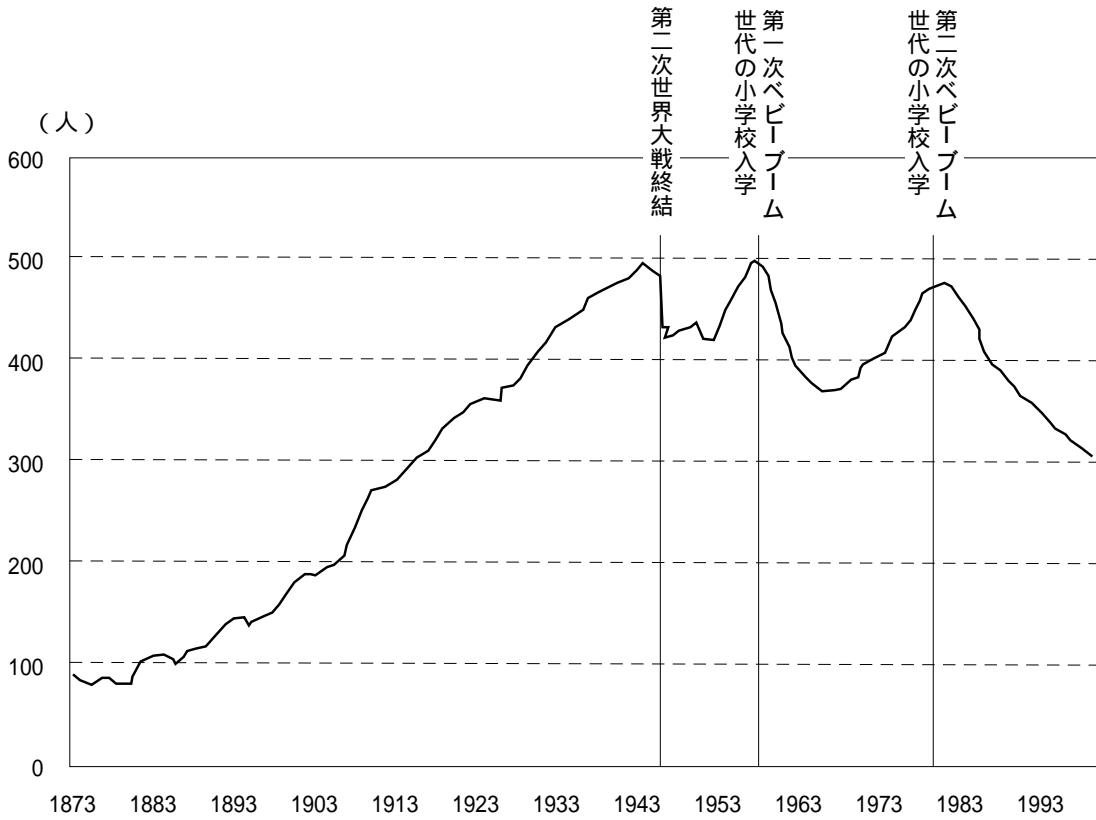
出所：文部科学省（2001）『2001 我が国の教育統計 - 明治・大正・昭和・平成 - 』財務省印刷局

1-4 小学校1校当たりの児童数の推移

1907年（明治40年）の9年制義務教育化以後、子どもの数の増加に合わせて児童数も増え、1944年

（昭和19年）に1校当たり平均500人のピークを迎える。その後、二度のベビーブームを経て、近年の少子化に伴い児童数は減少傾向にある。

図A - 4 小学校1校当たりの児童数の推移



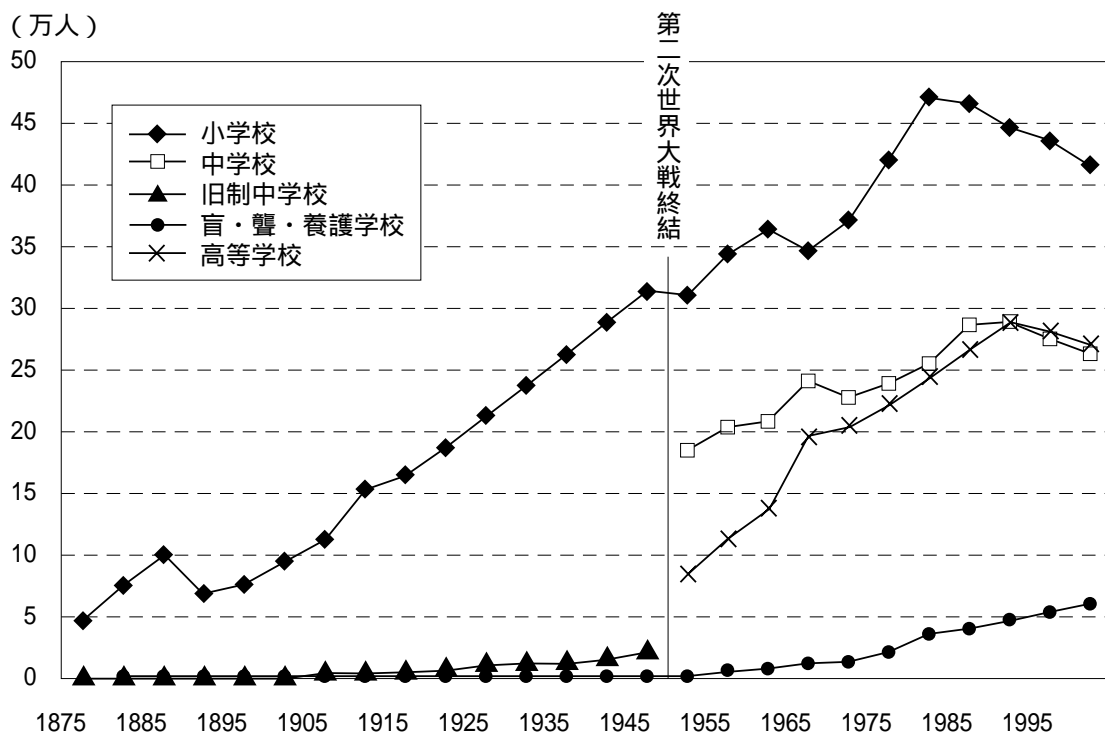
出所：（児童数、学校数ともに）文部科学省（2001）『2001 我が国の教育統計 - 明治・大正・昭和・平成 - 』財務省印刷局

1-5 教育段階別教員数の推移

小学校、中学校、高等学校においては、1985年（昭和60年）ごろまで順調にその数を増加していったが、それ以後の少子化に伴い、教員数は減少傾向にある。盲・聾・養護学校においては、戦後以降、

学校が徐々に整備され、1972年（昭和47年）に始まった「養護学校整備7年計画と1979年（昭和54年）の養護学校義務化」により養護学校の設置が本格化されたところから教師数は増加に転じている。

図A - 5 教育段階別教員数の推移



注1：国・公・私立の合計数である。

注2：本校・分校の合計数である。

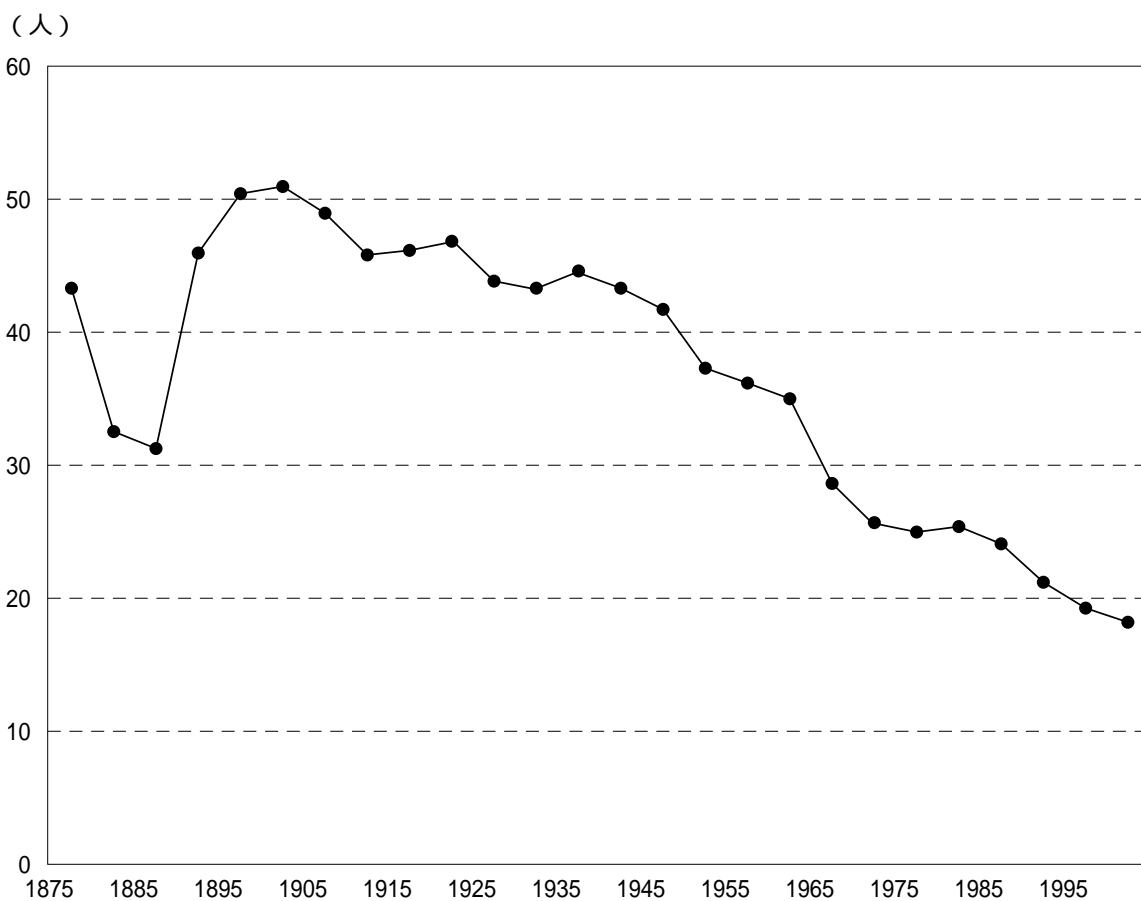
出所：文部科学省（2001）『2001 我が国の教育統計 - 明治・大正・昭和・平成 - 』財務省印刷局（出所：「学校基本調査報告書」）

1-6 教員 1 人当たりの児童数

明治の学制発布以後しばらくは、就学者数の増加を目指すとともに教員の養成・確保が重視され、教員数の増加が図られた。しかし、1890年後半以降の急激な児童数の増加に教員数が追いつかず、教員 1

人当たりの児童数が急増し、ピーク時には50人に達するほどであった。その後、徐々に減少していき、1995年（平成7年）以降は、教員 1 人当たりの児童数はピーク時の半分以下になっている。

図A - 6 教員 1 人当たりの児童数の推移



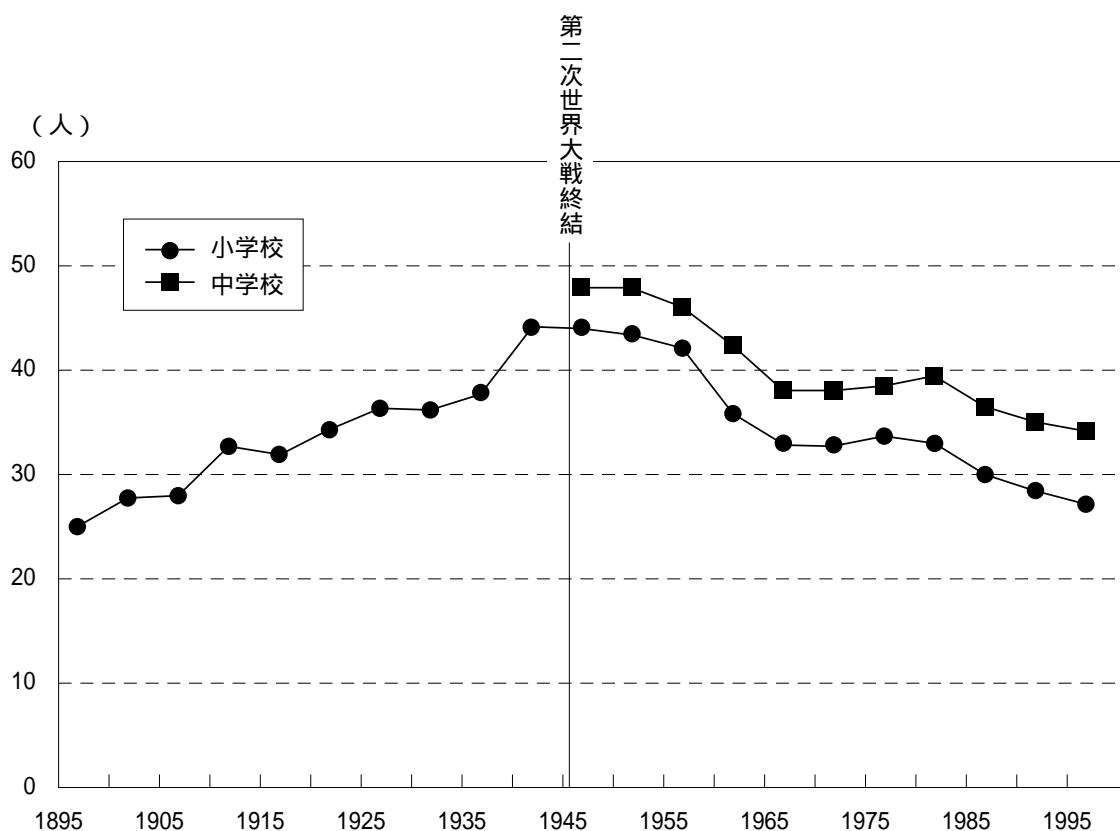
出所：児童数は図A - 4 に同じ

1-7 1教室当たりの児童・生徒数の推移

明治以降、小学校入学者の増加とともに1教室当たりの児童数は増加し、戦後の1960年代までは1教室当たり40人を超えていた。戦後に普遍化を達成し

た中学校においては、1教室当たりの生徒数は50人近くに達していた。しかし、学校施設の整備が進み、昨今の少子化も影響して、徐々に児童・生徒数は減少し、1教室当たりの人数は減少傾向にある。

図A-7 1教室当たりの児童・生徒数の変遷



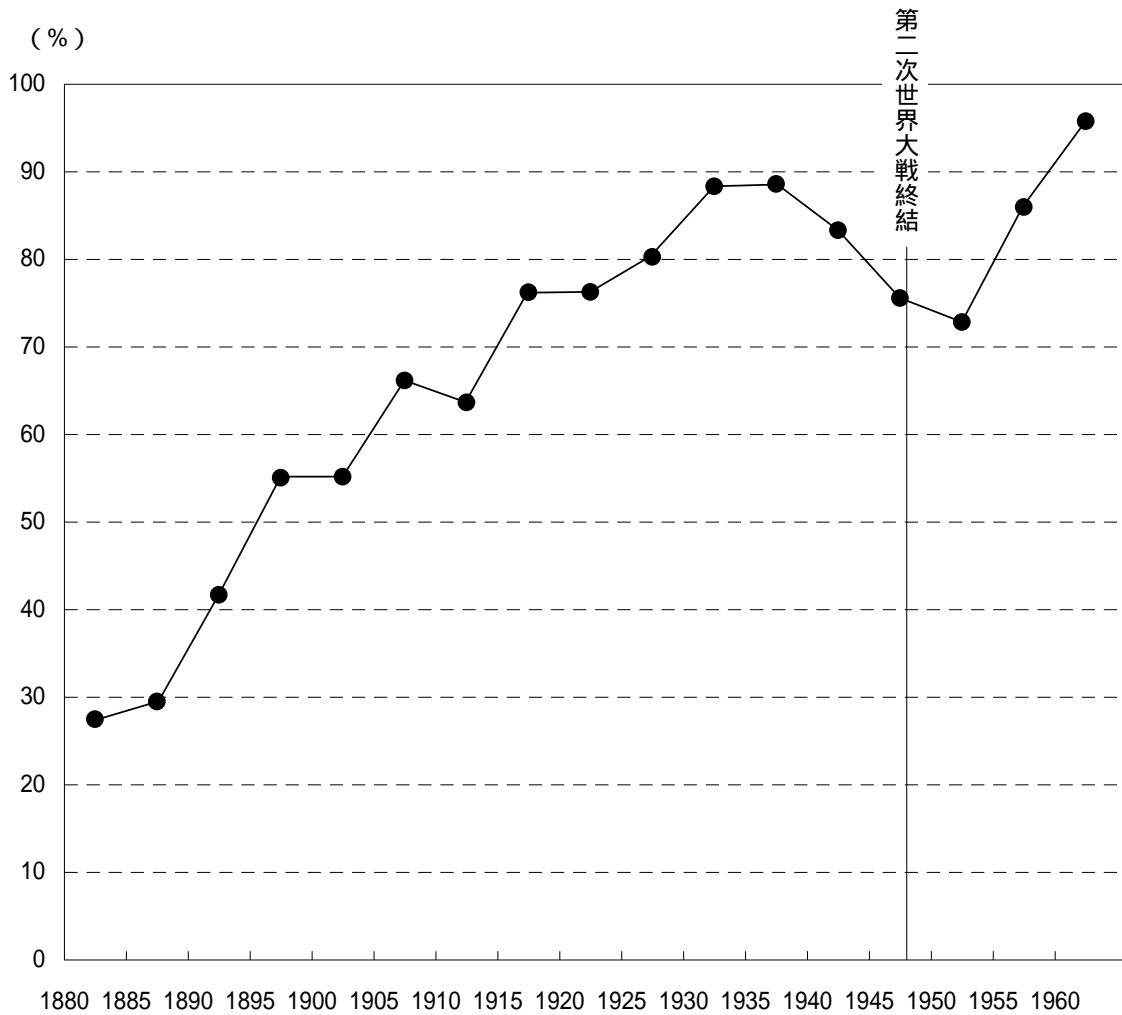
出所：文部科学省（1972）『学制百年史 資料編』帝国地方行政学会

1-8 有資格教員数の推移（小学校）

学制当初は30%に満たなかった有資格教員の割合は、師範学校などの整備により、徐々に高くなり、

戦前ですでに90%近くに達した。戦争の影響で有資格教員数が一時減少したが、10年後には回復し、1960年（昭和35年）には95%を超えるに至った。

図A - 8 有資格教員の割合の推移（小学校）



注：有資格教員；訓導・正教員・教諭

出所：有資格教員数；文部省調査局（1962）『日本の成長と教育：教育の展開と経済の発達』文部省

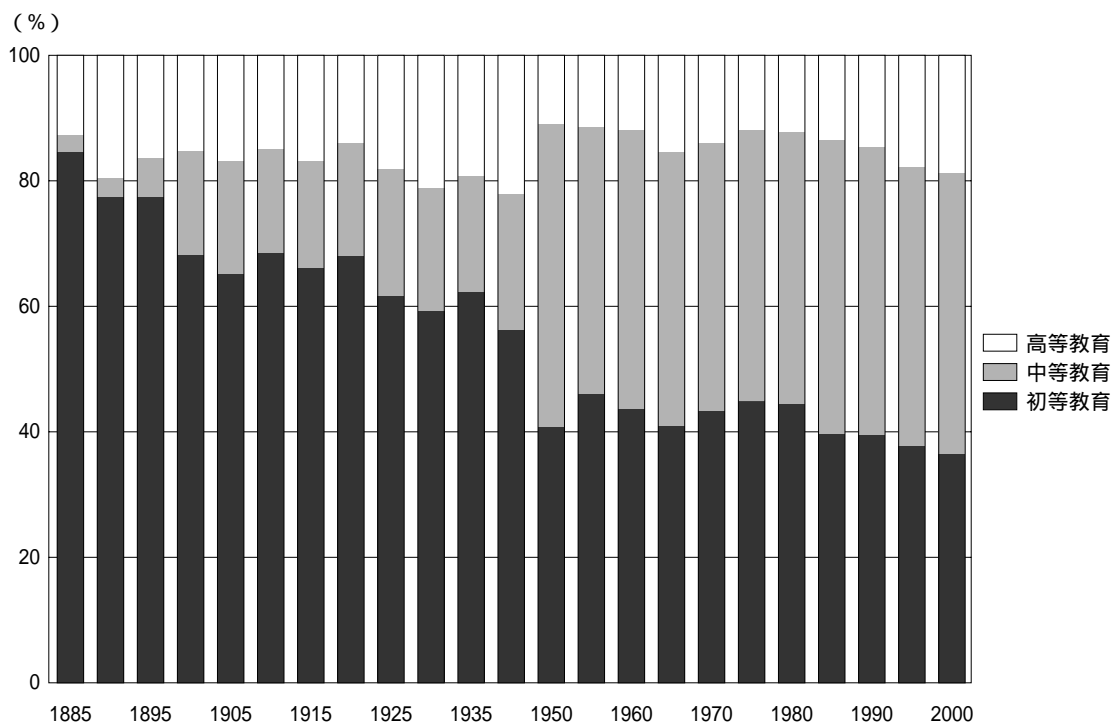
2. 教育費

2-1 教育段階別教育費の割合の推移

明治初頭は、最大の重点課題であった初等教育の普遍化が積極的に実施されたため、初等教育費の占める比率が1885年（明治18年）で84.3%という高い比率を占めていたが、普遍化が達成されるにつれ徐々に低くなり、中等以上の教育段階の教育費の占める比率が増加している。中等教育費の比率は、1885年（明治18年）には2.8%にすぎなかったが、1899年（明治32年）の「中学校令」改正などの中等

教育振興策により、1900年（明治33年）には大幅に上昇して16.5%となり、その後も徐々に増加し、戦後の新制中学校の義務化後は、戦前の倍以上の40%を超えるようになった。高等教育費の占める比率は、明治以降しばらくは10%近くを上下していたが、高等教育の拡充期であった1930年（昭和5年）には21.5%に増加した。戦後は中等教育の拡充に重点が置かれたため、高等教育費の比率は相対的に減少したが、近年の高等教育の大衆化に伴い、徐々に増加傾向にある。

図A-9 教育段階別教育費の割合の推移



注1：1940年以前の「中等教育」は新制中学を含む。

注2：1940年以前の「高等教育」は教員養成を含む。

注3：1950年以降の「中等教育」は、中学校、盲・聾・養護学校、高等学校を含む。

注4：1950年以降の「高等教育」は、大学・短期大学、専修学校、各種学校を含む。

出所：1885～1940年 文部省「日本の成長と教育」（昭和37年度）：<http://www.wpi.go.jp/jky1962/index-32.html>

1950～2000年 文部科学省（2001）『2001 我が国の教育統計 - 明治・大正・昭和・平成 - 』財務省印刷局

2-2 国・地方の負担別公教育費の推移

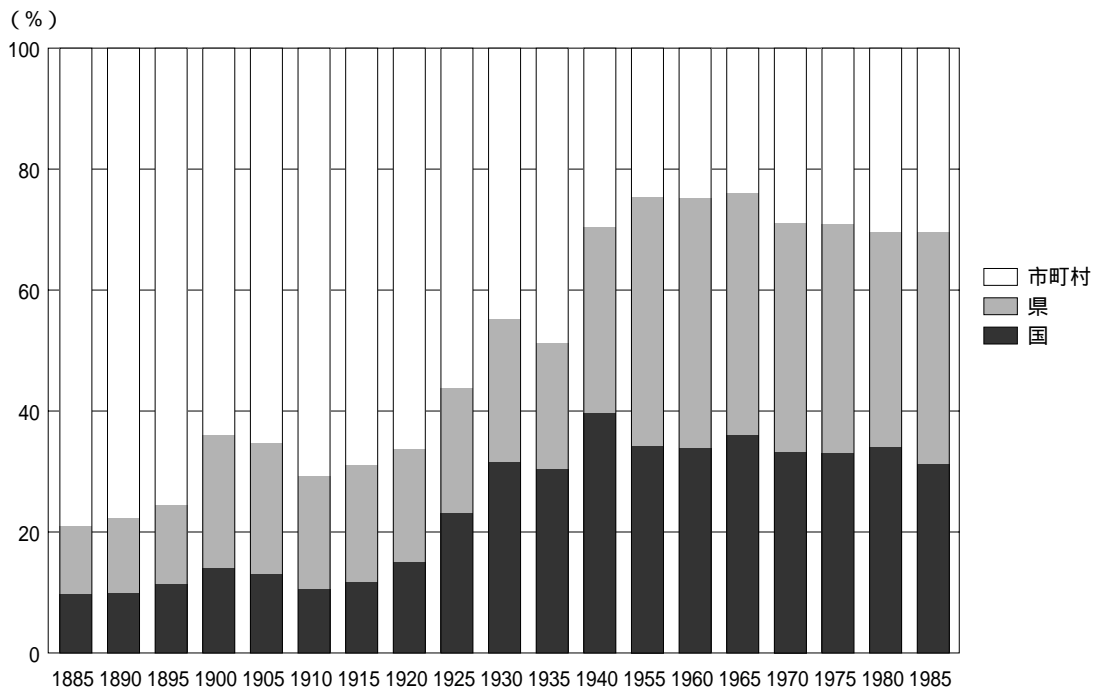
国は明治初頭から補助金などの支給を行っていたが、増加傾向にあった市町村の教育費負担を軽減した。全国的に教育の水準の向上を図ることを目的として制定された「市町村義務教育費国庫負担法」が1918年（大正7年）に制定されて以降、小学校教員の俸給の一部を国が負担することとなり、国の負担率は1881年（明治14年）の7.8%から1921年（大正10年）には24.3%に上昇した。その後、1940年（昭和15年）には「義務教育費国庫負担法」が新たに制定され、市町村立小学校教員の給与費の2分の1は国が負担することとなり、それ以降の国の負担率は30%程度となっている。県の負担する教育費の増加率は戦前を通して緩やかであったが、1940年（昭和15年）から市町村立小学校の教員給与が県費負担とされたことにより、県の負担率は20%前後から40%へと2倍になった。国及び県が教育費の負担額を増大するに従って、市町村の教育費負担率は1881年（明治14年）の76%から1935年（昭和10年）には49%、1955年（昭和30年）には25%へと減少しており、1980年代以降は30%程度となっている。

表A - 1 国・地方の負担別公教育費の推移(千円)

	年	国	県	市町村
戦前	1885	1,036	1,222	8,643
	1890	931	1,188	7,487
	1895	1,598	1,874	10,772
	1900	5,834	8,845	26,347
	1905	5,666	9,012	28,143
	1910	9,010	15,835	60,472
	1915	10,566	17,158	62,437
	1920	44,066	55,783	200,558
	1925	100,388	92,582	249,458
	1930	143,320	105,612	204,010
	1935	151,100	103,102	242,878
	1940	270,673	199,697	201,540
戦後	1955	126,668,000	151,670,000	93,668,000
	1960	208,954,000	250,578,000	152,960,000
	1965	499,465,000	549,865,000	335,681,000
	1970	951,513,000	1,095,098,000	837,756,000
	1975	2,664,905,000	3,075,362,000	2,378,647,000
	1980	4,744,756,000	4,927,083,000	4,333,881,000
	1985	5,201,696,000	6,270,114,000	5,096,369,000

出所：1885～1940年 文部省「日本の成長と教育」(昭和37年度)
 (<http://www.wpi.mext.go.jp/jky1962/index-32.html>)
 1955～1985年 細谷俊夫他(1990)『新教育学大事典』第一法規出版

図A - 10 国・地方の教育負担の割合の推移



出所：1885～1939 文部省「日本の成長と教育」(昭和37年度)(<http://www.wpi.mext.go.jp/jky1962/index-32.html>)
 1950～1985 細谷俊夫他(1990)『新教育学大事典』第一法規出版

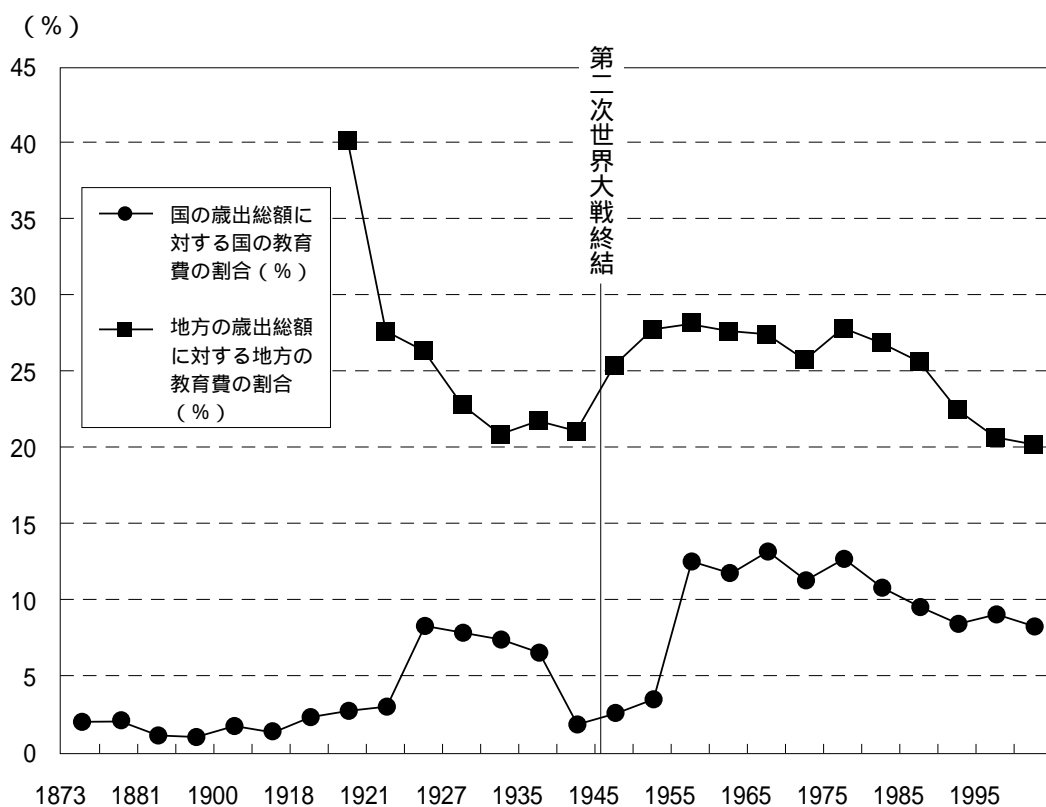
2-3 国・地方の歳出総額に対する教育費の割合の推移

国の歳出総額に占める教育費の比率は、国の教育費負担率の増大につれて増加し、1885年（明治18年）には1.8%にすぎなかったものが、1950年（昭和25年）には4.7%に上昇している。戦後、国の負担率が増大した理由として、戦災復旧施設費や新制中学校の施設整備に対する国の負担が大きかったこと、へき地教育の振興、産業教育・理科教育の振興など、

各種の教育の振興を目的とした補助金が増大していることなどが挙げられる。

地方においては、戦前の義務教育の普及に力を入れていた時期は、かなりの予算を教育に充てていたが、徐々に減少し、近年は約20%が教育に充てられている。地方の教育費の内訳の特徴として、都道府県では教職員の人件費、市町村では小・中学校の建設費が多くを占める（細谷（1990））。

図A - 11 国・地方の歳出総額に占める教育費の割合の推移



出所：1873～1945年 細谷俊夫他（1990）『新教育学大事典』第一法規出版

1950～1998年 文部科学省（2001）『2001 我が国の教育統計 - 明治・大正・昭和・平成 - 』財務省印刷局

山口 直子

