

グローバリゼーション・インパクトと教育改革  
に関する研究——メキシコを中心に——

(課題番号 13610345)

平成13年度～15年度科学研究費補助金(基盤研究(C)(2))研究成果報告書

平成16年 3月

研究代表者 齊藤泰雄

(国立教育政策研究所 国際研究・協力部 総括研究官)



## はしがき

先進国、旧社会主義経済圏、開発途上地域をとわず経済のグローバル化の現象が世界を席卷しつつある。市場主義経済を中心に、ますます多くの国・地域を巻き込んだ大規模な国際競争の時代が到来すると予測されている。グローバル化のインパクトは開発途上国において一段と大きい。これらの国では、グローバリゼーションは、自律的な選択の結果というより、先進国や国際金融機関による誘導、あるいは強制という性格が濃厚であり、それへの対応を緊急かつ必然的に迫られているからである。国際競争力を獲得し維持するため国民全体の教育水準の向上、限られた公的教育予算の効率的活用、知識をベースにした生産体制への移行、グローバル化による伝統文化や国民的アイデンティティの変容の危惧への対処を含めて、教育改革がグローバリゼーションへの対応の中心的課題とされている。

本研究は、グローバリゼーションが教育におよぼしたインパクトをさぐる典型的な事例として、メキシコにおける1990年代の一連の教育改革を取り上げ、これを分析することを目的とする。メキシコは、1992年に、米国、カナダとの間で「北米自由貿易協定 NAFTA」を締結するとともに、かなり早い時期から新自由主義的な政策への転換をはかり、経済のグローバル化への対応を国策として積極的に推進してきた国である。教育改革もその中心的な柱の一つであった。国際競争力の育成という緊急の課題に直面した時、労働力人口層の平均学歴水準の低さ、社会階層や地域間における教育の格差、提供される教育の質の問題、科学技術の開発普及を担う人材の不足など、積年の教育の問題がより一層明瞭に認識されるようになったからである。NAFTAの交渉の推進、協定締結、批准の過程とほぼ平行する形で、1992～1993年にかけて、メキシコ政府は、憲法の教育条項の改正、「基礎教育近代化のための国民的合意」の締結、総合教育法の制定など、従来のメキシコの教育の法的、制度的な枠組みを大きく転換させることになる一連の制度改革に着手することになる。

本報告書では、まず、〈論文〉として、(I)ラテンアメリカ全体の視野に入れて、グローバリゼーションのプロセスがこの地域全体の教育におよぼしている影響について概観した後、(II)同じく、ラテンアメリカ全体を展望して、特に基礎教育をめぐる改革動向について分析した。つづいて、メキシコに焦点を絞り、教育改革のさまざまな側面、すなわち、(III)90年代前半の基礎教育をめぐる制度的改革の導入の過程とその目的、(IV)中学校教育普及のため遠隔教育の活用の事例、(V)山間へき地での教育振興ための事業、(VI)親や地域社会を教育に参加させるための組織づくり、(VII)成人教育の制度とその運営について分析する各論稿を掲載した。つづいて、高等教育に視点を移し、(VIII)高等教育における評価と認定をめぐる動向を分析し、最後に、(IX)国家的な研究活動奨励事業について紹介と分析を行った。

さらに、〈資料翻訳〉として、上記の各論考をまとめるにあたって、参考資料として有用であったドキュメントと論文のいくつかを翻訳する作業を行った。(I)は、「グローバリゼーションと教育」の研究テーマでは第一人者である米国の学者、マーティン・カーノイの論文を翻訳したものであり、世界的なマクロな視点からグローバリゼーションの意味と

その教育への影響を包括的に論じている。(Ⅱ)はメキシコの代表的な教育研究者、パブロ・ラタピの論文であり、新自由主義による教育の「近代化」政策がメキシコの教育にもたらす危険と肯定的な成果についてバランスよく考察している。(Ⅲ)『基礎教育近代化のための国民的合意』であり、教育改革にかけるメキシコ国民の熱意と制度改革の基本的方針を提起している。(Ⅳ)は、1995年にセデージョ政権が発表した『国家発展計画1995-2000年』の中から、教育政策に関連する部分の記述を抄訳したものである。

なお、論考の(Ⅲ)、(Ⅶ)、資料翻訳の(Ⅰ)は、本研究プロジェクトが開始される以前に作成されたものであり、一度、別の報告書に収録されたものであるが、本報告書とも密接に関係するものであり、ここに再録することとした。また加筆は誤字の修正程度にとどめた。

#### <研究組織>

研究代表者 斉藤 泰雄 (国立教育政策研究所 国際研究・協力部 総括研究官)

#### <研究経費>

平成13年度	1,000 千円
平成14年度	900 千円
平成15年度	800 千円
計	2,700 千円

#### <研究発表>

##### (1) 学会誌等

- 斉藤 泰雄 「開発途上国におけるアカデミック・プロフェッション支援政策」  
『大学史研究』第17号 2001年11月 pp.13-18
- 「メキシコの大学教育と大学評価・認定の動向」  
『大学評価研究』2002年3月 pp.35-42
  - 「ラテンアメリカにおける基礎教育の開発20年間の成果と課題」  
『国立教育政策研究所紀要』第131集 2002年3月 pp.22-112
  - 「開発途上国における遠隔教育による教育普及の可能性」  
『国立教育政策研究所紀要』第132集 2003年3月 pp.189-197

##### (2) 口頭発表

- 斉藤 泰雄 「ラテンアメリカ大学の危機と未来」  
日本ラテンアメリカ学会第22回大会 名古屋大学 2001年6月
- 「ラテンアメリカにおける基礎教育の開発20年間の成果と課題」  
日本比較教育学会第37回大会 京都大学 2001年6月
  - 「メキシコにおけるアカデミック・プロフェッション支援策」  
日本ラテンアメリカ学会第23回大会 慶応大学 2002年6月



## 目次

はしがき

### <論文>

- I. ラテンアメリカにおけるグローバリゼーション・インパクトと教育改革・・・ 1
- II. ラテンアメリカ・カリブ海地域における基礎教育の開発  
20年間の成果と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15
- III. メキシコにおける基礎教育制度改革の動向・・・・・・・・ 31  
——90年代前半サリナス政権下における教育改革の特色——
- IV. 開発途上国における遠隔教育による中学校教育普及の可能性・・・・ 55  
——メキシコのテレセクンダリア——
- V. メキシコ・教育振興事業団(CONAFE)の活動と機能・・・・ 67
- VI. メキシコにおける親・地域社会の学校参加・・・・ 73  
——「参加の文化」の形成に向けて——
- VII. メキシコの成人教育制度の現状と課題・・・・ 91
- VIII. メキシコの大学教育と大学評価・認定の動向・・・・ 111
- IX. 開発途上国におけるアカデミック・プロフェッション支援策・・・・ 121  
——メキシコ为国家研究者システム(SNI)——

### <資料翻訳>

- I. マーティン・カーノイ 「グローバリゼーションと教育」・・・・ 137
- II. パブロ・ラタピ 「新自由主義の潮流の中での教育近代化」・・・・ 155
- III. メキシコ政府 『基礎教育近代化のための国民的合意』・・・・ 163
- IV. メキシコ政府 『国家発展計画 1995-2000年』教育政策関連部分・・・・ 179







# I. グローバリゼーション・インパクトと教育改革

## ——ラテンアメリカの事例——

齊藤 泰雄

### はじめに

先進国、旧社会主義経済圏、開発途上国をとわず経済のグローバル化の現象が世界を席卷しつつある。市場主義経済を中心にして、ますます多くの国、地域を巻き込んだ大規模な国際競争の時代が到来すると予測されている。経済のグローバル化のインパクトは開発途上国において一段と大きい。これらの国では、グローバリゼーションは、自律的な選択の結果というよりも、むしろ、先進国や国際的金融機関による誘導、あるいは強制という性格が濃厚であり、それへの対応を否応なく緊急に迫られているからである。開発経済学者の大野健一は、これを次のように述べている。「1990年代は後発国(途上国・移行国)を取り巻く国際環境が大きく変貌した時代であった。そして大体においてその変貌は、後発国に世界経済への早急な統合および先進国並みの行動規範の受容を促すようなものであった。——もはや後発国は、低所得・未熟経済といった言い訳によって特別扱いを受けることが許されなくなりつつある」「グローバルな市場経済は抗いがたい力をもってすべての社会を襲ってくる。この怒濤に巻き込まれず孤立を保つことは、現実の問題としてほぼ不可能になった」(大野 p.2 p.26)。

経済のグローバル化の進展は、教育にも大きなインパクトを及ぼしている。国際競争に耐えうる柔軟で質の高い労働力の育成、知識を基盤にした生産体制への適応、科学・技術の開発普及を担う人材の育成といった視点から、教育問題にたいする関心が高まる一方、従来からの教育制度の欠陥や不備があらためてクローズ・アップされてきている。グローバリゼーションは、開発途上国にかつて見られなかったほどの教育改革熱を生み出している。経済のグローバル化の認識とそれに対応する教育改革ということに関して、世界の開発途上地域は共通する課題に直面していると言えよう。しかしながら、各地域・各国の教育政策の優先事項や具体的な取り組みは、それぞれの政治・経済・文化的コンテキストの相違により一様ではありえない。本論は、主としてアジア地域との対比を念頭におきながら、ラテンアメリカにおける経済のグローバル化の進展とその教育へのインパクトに見られる特色を概観することを目的とする。

### 1. ラテンアメリカにおける経済のグローバル化

まず最初に、ラテンアメリカ地域における経済危機とその後の経済のグローバル化への取り組みが開始される経緯について確認しておこう。80年代の経済危機が発生するまでの

ラテンアメリカの経済開発のモデルは、経済学者によって輸入代替工業化政策とよばれるものであった。これは、要するに、農産物や鉱物資源などの一次産品を輸出し、その資金を基礎に、それまで先進国からの輸入に頼っていた工業製品を自国の生産に切り換えるという形で工業化を図るというものである。これは国家による手厚い保護と規制によって推進された。先進国からの工業製品の輸入には高率の関税をかける一方で、外国からの資本財や中間財の輸入には優遇的な税制や為替相場が適用される。国内産業の保護育成という観点から国営・公営企業を中心に多くの政府の補助金が投入される。いずれも強力な経済ナショナリズムの意識に支えられたものであった。こうした開発モデルにより 1960 年代までは比較的順調な経済成長を維持してきた。だが、70 年代に入る頃からしだいにその限界が指摘されるようになる。その限界とは、一次産品の価格の不安定と低迷、国内市場の規模の限界、パブリック・セクターの企業の非効率・赤字体質、貿易・財政の収支の穴埋めを外国からの借款に依存するなどの行き詰まりであった。こうした開発戦略は 1980 年代初頭に破綻する。それは累積された膨大な対外債務の返済が不能になるという形で噴出する。深刻な経済危機が地域全体に波及する。各国は、GNP のマイナス成長、年間 3 桁から 4 桁にもおよぶハイパーインフレーションの進行、通貨の切り下げ、失業率の増加、労働者の実質賃金低下など経済の大混乱を経験する。

各国とも、債務支払いの繰り延べや緊急の融資支援を IMF などの国際金融機関や債権国に要請するが、そのための交換条件として、それまでの経済政策・経済構造を転換するいわゆる「構造調整」政策を導入することを要求される。この構造調整政策では、公共支出を抑制した厳しい緊縮財政の実施、公営企業の民営化、政府補助金の削減、投資・金融の規制の緩和、関税の引き下げ、貿易の自由化等が柱とされた。こうした政策は、総称して新自由主義（ネオリベラリズム）と呼ばれた。緊縮財政政策の中で、教育・保健衛生・福祉関係の予算は大きく削減されている。こうして経済危機の勃発とそれへの対応に忙殺された 1980 年代は、ラテンアメリカにとっては、まさに「失われた 10 年間」（ロスト・ディケイド）と呼ばれるのに相応しい時代であった。

こうした政策転換がある程度、功を奏したこともあり、1990 年代に入ると、各国とも混乱を脱して経済再建が軌道に乗りはじめる。すでにこの時期になると、各国政府にとって、従来の国家主導型の保護主義的な経済ナショナリズムに復帰するという選択肢はもはや存在していなかった。経済危機の中で選択したというより、なかば強制された形のネオリベラリズム路線をより一層推進し、開かれた市場主義経済体制の中で世界的な経済競争に参入し、そこでサバイバルするしか道が残されていないことが明らかとなった。その典型的な例が、メキシコが 1992 年に米国・カナダとの間に締結した「北米自由貿易協定」（NAFTA）である。これは、メキシコの歴史を知る者からみれば、政治・経済政策の革新的な大転換であり、まさに国運をかけたグローバリゼーションへの挑戦であった。この他にも、アルゼンチン、ブラジル、チリなど域内での経済先進国も、「メルコスール」や「アンデス共同市場」などの経済ブロックなどを通じて、グローバル化に積極的に対応する姿勢を見せている。メキシコ、チリ、ペルーは、「アジア太平洋経済協力会議」（APEC）に

も加盟している。1994年12月に、米国のマイアミ市において、ラテンアメリカ・カリブ海諸国さらに米国、カナダの大統領・首相などが一堂に会する首脳会議「アメリカズ・サミット」が開催されるが、ここでは、2005年までに自由貿易圏をアメリカ地域全体に拡大する米州自由貿易圏（FTAA）構想が提案され採択されている。

## 2. ラテンアメリカ社会における伝統的教育像

伝統的にラテンアメリカ社会においては、教育は保守的な役割を担ってきた。教育制度の最終的な目的は、既存の社会的秩序（それは、さまざまな社会的不平等を内包した階層構造を形成している）を再生産することにあつた。初等義務教育は、学校にアクセスできない未就学者を無くすことを目標にして漸進的な拡張がなされる一方で、多くの留年者や中途退学者を生み出すことで、結果としてきわめて厳しい社会的選抜の機能を果してきた。農村居住者、貧困者、インディオ系住民、女子など教育的に不利な条件に置かれたグループを中心に、入学者の半数ちかくは初等教育さえ修了することなく学校から脱落し、この結果、多くの非識字者、義務教育未修了者が生み出されてきた。学校教育の非効率性とも見えるこうした現象は、社会的選抜＝既存の社会的秩序の再生産という機能に伴う社会的コストとして暗黙のうちに了解されていたと解釈せざるをえない。また、学業不振で留年や中途退学を引き起こす責任は、もっぱら子ども本人およびその親の側にあるとされ、学校や教員が批判の対象とされることもなかった。留年を減らすための方策として、しばしば、学年ごとの進級試験を廃止して自動進級方式に切り換える試みも行われるが、これはむしろ教員たちの持つ（進級の可否を決定する）権限を弱体化させるものと見なされ、制度的に定着するにはいたらなかった。

いっぽう、初等教育レベルでの選抜を勝ち抜いた都市部の中産階級の子弟を中心とした中等教育進学者の間では、彼らに開かれた数少ない社会上昇移動のルートである高等教育への進学指向がきわめて強い。国の経済的発展にとっては必要性が高いとされる中等教育レベルの職業・技術教育は不人気でその整備も遅れている。一方、植民地時代以来の長い歴史を持つ大学は伝統志向であり、あいかわらず、法学、医学、工学（建築学・土木工学）などの伝統的専門職の養成に重点を置いており、国の経済的発展にとって必要とされると言われた新しい専攻分野（自然科学、農学、経済・経営学、機械・電気工学、情報・通信など）の整備拡充は遅れたままであった。高等教育へのアクセスの拡大を求める都市中産階層は、政府に対して高等教育を拡張するよう圧力をかけつづけた。しばしば、学生運動の要求もこれに連動した。主として政治的理由から、政府はこうした進学需要に抗しきれず高等教育、その準備教育を行うアカデミックな中等教育を急速に拡張するという政策を採用してきた。こうした結果、ラテンアメリカの教育制度は、初等義務教育が未整備のままで放置される一方で、相対的に、中等・高等教育が膨張するというアンバランスな構造を持つにいたっている。一方、自らの子弟を高額で質の高い教育を提供する私立学校に通わせていることの多いエリート階層や企業家層は、中等教育以下の公立学校についてはほ

とんど関心を示すことはなかった。

もちろんこうした教育制度の構造的問題を指摘してその改革を求める声はかなり前から聞かれていた。たとえば、1979年にメキシコで開催されたラテンアメリカ地域のユネスコ加盟国の教育閣僚会議での合意に基づき、この地域全体の共同的な基礎教育の長期的発展計画である「基幹教育プロジェクト」(PROMEDLAC)が発足した。このプロジェクトは、西暦2000年までの20年間の計画で、(1)すべての子どもに8～10年間の普通教育を提供する、(2)非識字者を無くし成人のための教育サービスを拡大する、(3)必要とされる改革を通じて、教育システムの質と効率性を改善する、という三つの目的を達成することを目指す野心的なものであった。しかしながら、前述のように、このプロジェクトの発足直後にこの地域を襲った深刻な経済危機、それにとまなう教育予算支出の大幅削減という事態は、こうしたプロジェクトの進展にとっても大きな打撃となった。この時期、教育の量的拡張はなんとか継続されたものの、限られた予算の中で提供される教育の質は低下し、また教育をめぐる社会的不平等もほとんど是正されることはなかった。

### 3. グローバリゼーションからの教育への要請

経済のグローバリゼーションは教育にたいしてどのような要請とインパクトをもたらしているのか。グローバル化が意識されるにつれて、ラテンアメリカ社会において時代のキー・ワードとなりつつあるのはメガ・コンペティションを勝ち抜くための「国際競争力」(international competitiveness)という言葉である。世界的規模での経済競争に参入しこれに勝ち抜くための国際競争力を保持するためには、技術革新や雇用市場の変化に対応しうる柔軟な知識・技能・態度を身につけた質の高い労働力の育成が不可欠であるという認識が高まる一方で、科学・技術の研究開発がますます重要になると主張されている。また、教育制度と労働・生産部門との連携の拡大も求められている。いずれも、従来の教育制度、教育政策に見直しをせまるものである。

地域全体として、90年代に入ると、教育改革にたいする国民的な関心の広がり指摘できる。経済危機の以前の水準にまで教育予算を回復するだけでなく、より積極的に教育改革を求める声が大きくなっている。教育改革の論議にも、従来この地域ではほとんど見られなかった新しい傾向が見られる。上述のように、従来、ラテンアメリカにおいては、教育政策・行政という分野は、典型的な domestic policy に属するとみなされる傾向が強かった。このため教育が議論される際の枠組みや視点はもっぱら国内の情勢にあり、教育改革のモデルとして外国の事例が引用されたり、他の地域との比較検討がなされるというスタンスはあまり見られなかった。グローバル化、国際競争が意識されるにつれて、最近では、教育改革論議でも、欧米や日本のような先進国の教育状況のみならず、急速な経済成長が注目を集めている東アジアの国々の教育状況が引き合いに出されるケースも目につく。

また後述するように、主要な教育プロジェクトが国際金融機関(世界銀行、米州開発銀行)などからの資金援助によって遂行されるケースが増えるにつれて、教育の管理運営の

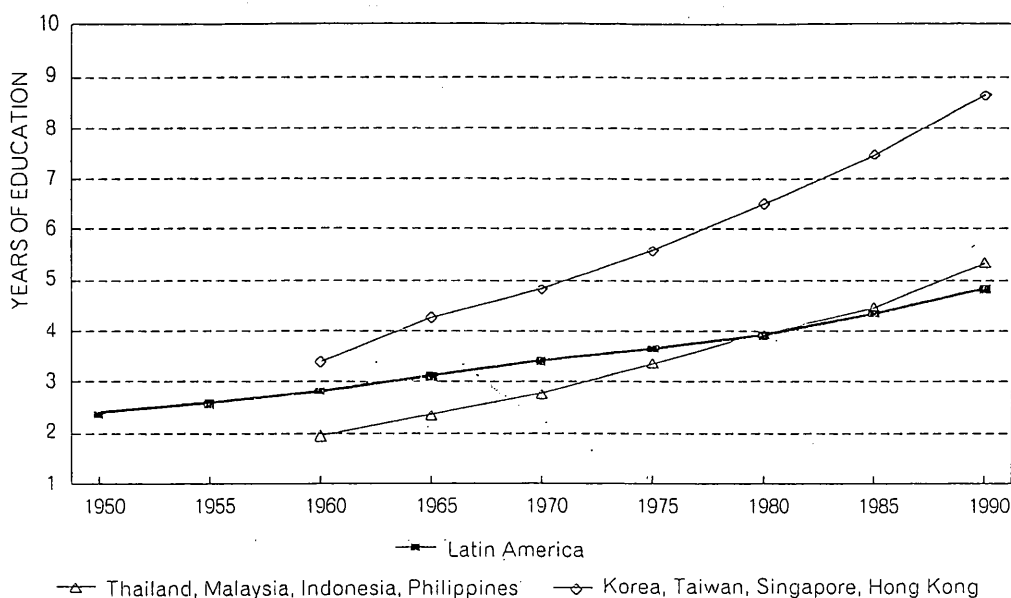


地方分権化、学校の自律性の拡大、父母や地域社会の教育への参加などを求める国際機関やNGOからの政策提言や勧告にも関心が払われるようになってきている。

経済成長のための人的資源の形成と言えば、かつて1960年代に流行した「ハイタレント・マンパワー論」が思い出される。開発途上国の近代化への道は、まず国の発展を先導するエリート人材を計画的に育成することが必要であるという議論である。しかしながら、現在のラテンアメリカのグローバリゼーション論に関連した教育論議の中では、この種のエリート人材の育成論、すなわち高等教育・大学院の拡充や中間技術者を養成する中等職業教育の推進といった議論はあまり前面に出てきていないという印象がある。これに代わって、教育改革論の中心とされているのは、義務教育を含む基礎教育の拡充ということである。人材育成論で言えば、トップ・エリート重視型ではなく、労働力の最低水準の向上、平均的労働力のボトム・アップが優先されているように思われる。

たとえば、最近、発表されたラテンアメリカ地域とアジアの二地域での労働力人口層の学歴水準の歴史的推移を比較検討した研究が、教育界、産業界に反響を呼んでいる。

ラテンアメリカとアジア地域の労働力人口層の学歴水準



<資料> Juan Luis Londoño, Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025 World Bank 1996 p.16

この研究によれば、1960年の時点ではラテンアメリカ地域の労働者の平均学歴水準は、韓国・台湾・シンガポール・香港の平均とほぼ同水準であったが、70年、80年代には両者の格差は開く一方で、1990年の段階では、東アジア諸国の平均学歴がほぼ9学年に到達していたのにたいして、ラテンアメリカのそれは5年たらずにとどまっている。また1960年には学歴水準でラテンアメリカの半分程度であった東南アジア諸国にも1980年には追いつ

かれ、その後は追い越されている。(Londoño 1996 p. 12)。ちなみに、1995年現在、ラテンアメリカの労働力人口の平均学歴は5.2年である。

教育の質の問題が意識されるにしたがって、従来この地域では従来はほとんど注目されることのなかった児童生徒の学業成績の国際比較調査にも関心が高まっている。ちなみに、1994～95年に実施された国際教育到達度評価学会（IEA）の第三回数学・理科教育調査（TIMSS）には、この地域からはじめてコロンビアが参加した。その学業成績は、数学、理科ともに参加した40あまりの国の中で下から二番目の順位であった。この調査では、シンガポール、韓国、香港がきわめて高い得点をあげて注目を集めたが、コロンビアの成績は、先進諸国はいうまでもなくタイ、イラン、クウェートといった国にも及んでいなかった。

（国立教育研究所 平成9年 p. 26）。1999年の第三回第二段階調査（TIMSS-R）にはチリが参加している。これはラテンアメリカの教育関係者の密かな期待を担うものであった。というのも、チリは教育改革にいち早く熱心に取り組み、この地域の中では、子どもの学力もトップレベルに属すると見なされていたからである。果たしてその成績は、数学、理科ともに参加37か国中下から4番目、フィリピン、モロッコ、南アフリカよりは上位であるが、インドネシア、イラン、トルコなどに及ばないという水準であった（国立政策研究所 平成13年 26、88頁）。また、2000年に実施されたOECDの「生徒の学習到達度調査」（PIISA）には、この地域からメキシコ（OECD加盟国）とブラジル（非加盟国）が参加している。その結果は、総合的読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーのいずれにおいても、両国の成績は、参加31か国中、30位と31位というものであった。こうした国際調査の結果は、この地域の教育関係者にショックを与えると同時に、90年代に相次いで導入された改革が、教育制度全体の中に浸透し、それが児童・生徒の学習成績の向上にとなって現れるまでには、まだまだ多くの努力と時間を必要とするということを、改めて思い知らせるものであった。

90年代初頭、国連ラテンアメリカ・カリブ海地域経済委員会（ECLAC）とユネスコ・ラテンアメリカ・カリブ海地域事務所（ORELAC）は共同で、報告書『教育と知識：社会的公正を伴った生産様式への転換のための基礎的支柱』を発表している。これは、この地域の各国のグローバル経済への参入を視野に入れて、人的資源開発戦略の観点から今後の教育、科学・技術の課題を検討したものであった。ここでは、主として基礎教育レベルで育成されるべき資質を「近代社会の基礎的な文化的コード（basic cultural codes of modern society）を操作する力」と呼んでいる。「すべての住民は、近代社会の基礎的な文化的コードを操作することを訓練されるべきである、あるいは、換言するならば、公共生活に参加し、近代社会において生産的役割を果たすために要求される知識や技能を保持すべきである」（ECLAC 1992 p. 149）。より具体的には、これを「基礎的な計算を行う、書かれた文書を読み理解する、文書による通信を行う、自分の環境を観察・記述・分析する、近代的な通信メディアのメッセージを受け取り解釈する、共同作業に従事するのに要求される能力」と定義している。

一方、現状では「毎年、労働市場に編入される人々の半数近くは、たとえ6年あるいは

それ以上学校に通学していたとしても、自分が読んでいるものを理解する能力を欠いており、筆記と算数の能力もきわめて乏しい」(UNESCO/ORELAC 1996 p.9) という厳しい評価もある。技術革新や雇用市場の変化に対応しうる学習能力と意欲を身につけた労働力の育成という課題と、数多くの非識字者や義務教育未修了者を生み出しているだけでなく、提供される教育の質に問題を抱えた現在の基礎教育とのギャップはますます明白になっている。国際競争に勝ち抜くために「人的資源の国家総動員体制」とでも呼べるものを構築する必要に迫られている今、すべての国民に「近代社会の基礎的な文化的コードを操作する力」を保障できない基礎教育の現状は、もはや放置しえないものとなっている。

また基礎教育の拡充の主張には、こうした、(1)労働力の学歴水準の向上という直接的な経済的な目標と並んで、(2)政治的民主化の定着強化(かつて80年代半ばまでこの地域の多くの国を支配していた軍事・独裁政権の再現の阻止、市民の政治的参加の推進、人権・非暴力・寛容・ジェンダーの平等への配慮など)のための市民教育の推進、(3)ラテンアメリカ社会の特徴となっている社会不公正(階級間格差、貧富の差)を是正し極端な貧困を緩和するための教育における公正の確保という目的がセットとして組み入れられていることもこの地域の特色の一つである。ここには、過去の経験から、(2)(3)のような政治的・社会的条件が整備改善されないかぎり、経済面での国際競争力の形成にもおのずと限界があるという認識が見られる。換言するなら、アジアの一部の国で見られたような専制的な「開発独裁型」の政権の否定、社会的公正(富の配分の平等化)をとまなわないうマクロ経済成長路線への懐疑や警戒感も見て取れる。「われわれはマーケット・エコノミーを創りだそうとはしているが、マーケット・ソサイエティを目指してはない」というある国の首相の発言は、この辺のニュアンスをよく伝えている言葉かと思われる。

#### 4. 90年代の教育改革の動き

##### (1) メキシコの事例

実際の教育改革の動きをみよう。たとえば、メキシコでは1993年に憲法の教育条項の改正と新しい教育基本法が制定された。この制定作業は、まさにNAFTAの締結交渉の最中に、それと平行して準備されてきたものであり、メキシコがNAFTAの発足を睨んで教育政策の上でどのような新機軸を打ち出すのかが注目された。実際にフタを開けてみると、そこで提示された教育政策の柱は、中学校教育の義務化(基礎教育への編入)、教育的に不利な条件に置かれたへき地・都市部のスラム地域・インディオ系住民の子弟への逆優遇策を含んだ補償政策の導入による初等教育の拡充、基礎教育の管理運営の各州への分権化、父母や地域社会の学校参加の促進、カリキュラム・教科書の改訂、教員の待遇改善といういうある意味できわめてオーソドックスなものであった。これらの方策は、90年代を通じて、短期間のうちに矢継ぎ早に導入されている。またこの教育法規の改正では、従来、かなり厳しかった私立学校への規制が緩和され、また私立学校では宗教教育を行うことが許容されるようになった。

これとくらべると後期中等教育や高等教育レベルではそれほど大きな動きをみせていない。目につく制度改革としては、高等教育機関の新しい類型として、二年制の課程の「短期工科大学」が導入されたことぐらいである。この機関は、その教育理念として功利主義・実用主義を掲げ、また地域の企業の指導者を大学の理事会に迎え入れ産業界との連携を前面に打ち出すなど従来のメキシコの高等教育機関に見られなかった特色を持っている。だがメキシコの高等教育の中心である国公立の総合大学では、それほどダイナミックな改革は見られていない。ここにはいくつかの理由が推測される。これらの大学は、伝統的に管理運営に関して自治権を有しており、政府からの要請や高等教育政策がストレートに適用されることはない。また、グローバル化時代を迎えての高等教育の在るべき姿について議論は盛んになってはいるが、さまざまな既得権益やイデオロギーが交錯する大学では、大学人の間でもグローバル時代の大学像について合意に達することが難しい。特に、国際金融機関などが高等教育改革の柱として勧告している学生・教授の業績評価をベースにした公的資金の傾斜配分の導入、競争原理の導入、公立大学の資金調達多元化（授業料の値上げや大学の研究やサービスの商業化）、入学・進級試験の厳格化、大学自治制度の見直しなど、総じて高等教育の privatization と呼ばれる動きにたいしては大学・学生側の抵抗も根強いものがある。

1999年3月、メキシコ国立自治大学は、教育の質の向上、教育研究インフラの整備への投資を理由に、51年ぶりに学生の授業料・各種の手数料の値上げ（実質的無償制の廃止）を決定した。しかし、学生の多くがこれに強く反発して紛争が起き、学生のストライキ・校舎の占拠によりほぼ10か月の長期にわたって大学の活動が停止するという深刻な事態に追い込まれた。値上げ案も撤回される。グローバル化の外圧をもってしても大学の改革は容易なことではないことを暗示する事象であった。

## （2）世界銀行支援の教育プロジェクト

次の表は、1990年代にラテンアメリカ地域の各国が、世界銀行からの資金融資を得ながら取り組んでいる教育プロジェクトを一覧にしたものである。いずれも各国の教育政策の優先課題、教育改革の目玉として展開されたプロジェクトである。ちなみに、世界銀行からの教育分野のプロジェクト向けの融資実績（1993～98年）を地域別にみると、ラテンアメリカ・カリブ海地域は全体の34%と首位を占めている。以下、アジア・太平洋地域22%、南アジア18%、アフリカ地域13%などの順である。借入総額でも、メキシコは、インドネシア、インド、中国などを凌いで世界で第一位であり、またブラジル（5位）、アルゼンチン（7位）も上位に入っている。

90年代を通じての全体的な傾向としては、やはり初等教育、基礎教育の拡充をめざすプロジェクトが圧倒的に多い。貧困州や地域を特定したプロジェクトも目につく。メキシコ、アルゼンチン、チリなど複数のプロジェクトを同時に進行している国やカリブ海地域では、中等教育拡充のプロジェクトにも着手している。職業・技術教育関連のプロジェクトは少ない。高等教育関係では、科学・技術の開発のためのプロジェクトの他に、高等教育の構造改革（資金調達源多元化）に関連した学生向けのローン制度を導入するためのプロジェ

クトが目につく。

ラテンアメリカ・カリブ海地域での世銀支援の教育プロジェクト 1991～1999年

国	教育分野	融資種別	百万米ドル	承認年
メキシコ	中等職業技術教育	IBRD	152.0	1991年
メキシコ	貧困4州初等教育	IBRD	250.0	1992年
メキシコ	科学研究	IBRD	189.0	1992年
メキシコ	労働者研修・雇用促進	IBRD	174.0	1993年
メキシコ	早期教育	IBRD	80.0	1993年
メキシコ	最貧10州初等教育	IBRD	412.0	1994年
メキシコ	技術教育・訓練近代化	IBRD	265.0	1995年
メキシコ	基礎教育開発	IBRD	115.0	1998年
メキシコ	知識刷新	IBRD	300.0	1998年
メキシコ	高等教育ローン	IBRD	180.2	1998年
ブラジル	初等教育(サンパウロ)	IBRD	245.0	1991年
ブラジル	科学研究	IBRD	150.0	1991年
ブラジル	北東部4州初等教育	IBRD	212.0	1993年
ブラジル	北東部5州初等教育	IBRD	206.6	1994年
ブラジル	初等教育(ミナスジェライス)	IBRD	150.0	1994年
ブラジル	初等教育(パラナ)	IBRD	96.0	1994年
ブラジル	科学技術改革支援	IBRD	155.0	1998年
ブラジル	貧困地域初等教育	IBRD	62.5	1998年
ブラジル	最貧困地域基礎教育拡充	IBRD	202.0	1999年
アルゼンチン	中等教育地方分権	IBRD	190.0	1995年
アルゼンチン	高等教育改革	IBRD	165.0	1996年
アルゼンチン	中等教育地方分権	IBRD	115.5	1996年
アルゼンチン	低所得層基礎教育	IBRD	119.0	1998年
ボリビア	幼児の発達	IDA	50.7	1993年
ボリビア	社会投資基金プロジェクト	IDA	40.0	1993年
ボリビア	基礎教育改革	IDA	40.0	1995年
ボリビア	初等教育改革	IDA	75.0	1998年
コロンビア	高等教育分権化	IBRD	90.0	1994年
コロンビア	貧困地域基礎教育	IBRD	40.0	1998年
コロンビア	パスト州基礎教育	IBRD	7.2	1998年
コロンビア	代替的教育供給システム	IBRD	5.0	1999年
チリ	初等教育	IBRD	170.0	1992年
チリ	中等教育質向上	IBRD	35.0	1995年
チリ	高等教育改革	IBRD	145.4	1999年
チリ	科学・技術革新	IBRD	5.0	1999年
エルサルバドル	基礎教育近代化	IBRD	34.0	1996年
エルサルバドル	中等教育	IBRD	58.0	1998年
エルサルバドル	農村地域教育振興	IBRD	88.0	1998年
ベネズエラ	奨学金プログラム	IBRD	58.0	1992年
ベネズエラ	初等教育	IBRD	89.4	1994年
トリニダード・トバゴ	職業訓練	IBRD	20.7	1991年
トリニダード・トバゴ	基礎教育	IBRD	51.0	1996年
ドミニカ共和国	初等教育	IBRD	15.0	1991年
ドミニカ共和国	基礎教育開発	IBRD	37.0	1996年

ジャマイカ	前期中等教育	IBRD	32.0	1993年
ジャマイカ	高等教育ローン	IBRD	28.5	1997年
ウルグアイ	初等教育	IBRD	31.5	1994年
ウルグアイ	全日制方式学校普及	IBRD	28.0	1999年
ニカラグア	基礎教育	IDA	34.0	1995年
ニカラグア	災害復興教育支援	IDA	13.2	1999年
ハイチ	基礎教育	IDA	12.6	1991年
ベリーズ	初等教育	IBRD	7.1	1992年
コスタリカ	基礎教育	IBRD	23.0	1992年
エクアドル	基礎教育	IBRD	89.0	1992年
バルバドス	基礎教育	IBRD	7.8	1994年
ホンデュラス	基礎教育	IDA	30.0	1995年
ペルー	初等教育改善	IBRD	146.4	1995年
セントルシア	基礎教育	IBRD	3.4	1995年
		IDA	3.3	1995年
ドミニカ	基礎教育改革	IBRD	3.1	1996年
		IDA	3.1	1996年
グレナダ	基礎教育改革	IBRD	3.8	1996年
		IDA	3.8	1996年
ガイアナ	中等教育改革	IDA	17.3	1996年
パナマ	基礎教育	IBRD	35.0	1996年
パラグアイ	中等教育改善	IBRD	24.5	1996年
グアテマラ	就学前・初等教育	IBRD	33.0	1997年

IBRD は国際復興開発銀行のローン、IDA は国際開発協会のクレジット

〔資料〕 世界銀行『年次報告』 1992年～1999年各年度版から作成

### (3) アメリカズ・サミットでの教育改革提言

1998年4月18、19日、南米チリのサンティアゴ市において、第二回の「アメリカズ・サミット」が開催された。ここで注目されることは、「民主主義・正義・人権の保護と強化」、「経済統合と自由貿易」、「貧困の根絶と差別」というこの地域全体にかかわる重要な政治経済的な議題と並んで教育問題がサミットの正式議題として取り上げられたことである。しかも、会議の成果を取りまとめた『行動プラン』では、「教育」は報告書の筆頭に位置づけられている。

まずは教育問題を克服するための政策は、公正、質、レリバンス、効率の四つの原理を基礎とすべきことが宣言されている。さらに、「公正」＝すべての人々が良質の教育サービスを受ける機会を持ち、それによって、社会経済的地位、障害・民族・文化・ジェンダーによる差別に起因する不平等の影響を大きく減少させてゆくこと保障する諸条件の整備、「質」＝高水準の認知力、技術、能力、また倫理的態度の達成、「レリバンス」＝社会的、文化的、民族的、言語的多様性を考慮に入れつつ、社会全体のニーズや願望を充足させることができる教育制度の能力、「効率性」＝教育の業績を向上するための十分な資源の準備とその最善の活用、とそれぞれを明確に定義している。

つぎに、前回のマイアミ・サミットで提起された三つの達成目標を再確認する。それは、

(1)2010年までに、すべての子どもたちに良質の初等教育にアクセスし、それを修了することを完全に保障する、(2)少なくとも75%の若者に良質の中等教育へのアクセスを確保し、その修了率を高める、(3)国民全体に生涯学習の機会を提供する責任を負う、というものであった。また、採択された行動計画によれば、これらの目標を達成するために各国は次のような方策を採用することで合意している。①教育的に不利な条件に置かれている社会経済的弱者に焦点をあてた補償的教育プログラムの開発、②教育の質を評価するためのシステムの導入と強化、③教員と教育行政官の威信と専門性向上を促進するためのプログラムの開発、④国・地域・地方・学校レベルでの教育運営と制度的能力の向上、⑤労働のための教育訓練の強化、⑥多文化社会に相応しい教育戦略の強化、⑦家庭や社会の関係者の支援を得ながら民主主義・人権・ジェンダー・平和・寛容・環境保護などの価値観を形成する教育戦略の確立、⑧教育分野で最も効果的な情報通信テクノロジーへのアクセスと活用の促進、⑨教科書・教材の普及の拡大、⑩学校と地域社会を結びつけるテクノロジーの活用、⑪地域内での協同・交流を促進するため奨学金制度、学生・教員・研究者・行政官の相互交流の推進(Second Summit 1998)。

サミットで取り上げられた教育目標、行動計画は、主として初等中等教育を意識したものであり、高等教育についてはほとんど言及されていないが、ここには、現在ラテンアメリカ・カリブ海地域全体として、教育分野においてどのような優先課題を抱えているか、どのような改革戦略が構想されているかが端的に示されている。

#### (4) 基幹教育プロジェクトの再活性化

また1990年、タイのジョムティエンで「万人のための教育」世界会議が開催され、世界的に基礎教育の重要性を見直す動きが出てくるのに歩調を合わせて90年代に入ると前述のラテンアメリカ地域での「基幹教育プロジェクト」でも主として第三番目に掲げられていた、教育改革を通じての教育の質と効率性の改善の目的に重心を移しながら活動を活性化させる動きが見られた(斉藤 2000 p.115)。

### 5. グローバル化と文化的アイデンティティ

グローバル化が実質的に「アメリカが標榜する価値——アメリカ型の民主主義と市場経済——が普遍的な価値の装いをもって世界を席卷する」(大野 P.3)という側面を持つ時、新たにグローバル経済に組み込まれる国は、いわゆるアメリカナイゼーションによる伝統文化や国民的アイデンティティの喪失の危機に陥ることを懸念する議論がある。この文化的アイデンティティの変容の問題はラテンアメリカではどのように意識されているのか。特に米国と国境を接するメキシコでは、NAFTAの発足を目前してインテリ層を中心にこの問題を懸念する声がかなり聞かれていた。lo mexicano すなわち「メキシコ的なもの」がヤンキー文化によって席卷されてしまうのではないかという危惧である。この影響を見極めるにはまだ時期尚早であるように思われる。しかしながら、少なくとも90年代

の動きを見るかぎり、メキシコにおいてもこの問題は懸念されたほど強く現れてはいないようである。確かにアメリカナイゼーション、ラテンアメリカの立場から見れば、アングロ・アメリカナイゼーションの影響は、風俗や消費生活（ファーストフード、ハリウッド映画の流行）のレベルにおいては若干見られるが、言語（スペイン語）、宗教（カトリック）、道徳・人生観・家族観など基層的な文化の面までにはその影響は及んでいないという印象がある。さまざまな宗教、文化、言語が複雑にからみあっているアジアと比較すれば、ラテンアメリカには、地域全体に共通する強固な文化的な基盤がありこれが外来文化の影響を抑制する壁になっていると考えられる。ちなみに、世界のスペイン語人口は、世界第四位の3億2千万人。フランス語人口の2.4倍、日本語人口の2.5倍、ドイツ語人口の5倍という数字である。ラテンアメリカの人口の85~90%はカトリック教の信者であるといわれる。たしかに若者の間では、英語学習熱が高まっているように見えるが、グローバリゼーションを意識して、初等学校の段階から早期に英語教育を導入すべきといった議論は現在のところそれほど強いものとはなっていないように思われる。

グローバリゼーションは、確かに、ヒト・モノ・金・情報の移動のボーダーレス化をもたらしているが、よく観察すれば、これらの要素の中でも人の移動は、それ以外の要素とは反対のベクトルで移動していることがわかる。モノ・金・情報が先進国側から途上国へ、北から南へ、中心から周辺へと流入するのに対して、ヒトの移動は、専門職人材の頭脳流出にせよ、出稼ぎや不法移民にせよ圧倒的に途上国側から先進国側というベクトルである。この点では、むしろ米国内でラテンアメリカ地域からの移民の流入によるヒスパニック文化の影響力の拡大が指摘されている。もし文化の変容というものがこのヒトの大量移動と関係してはじめて生ずるものであるとするなら、グローバル化によるラテンアメリカの文化的アイデンティティの変容の危機はそれほど大きなものとはならないのではないかと推測される。

これまでのところ、教育政策の上で、伝統文化の維持、国民的アイデンティティの擁護を意識した特別のグローバリゼーション・シフトと呼べるようなアドホックな政策を見いだすことはできない。インディオ系住民へのバイリンガル・バイカルチュラル教育の提供は、経済危機以前からの課題とされており、それはグローバリゼーションとは異なるコンテキストの中で主張されているように見える。

今後、グローバリゼーションがますます進展し、その結果、国民の間での貧富の格差が拡大したり、また市場経済化から取り残される人々が多く出てくることも予測される。そうした時に、それらのグループがファナティックな宗教運動や偏狭な地域主義・急進的な先住民運動などに自らの帰属の拠り所を求めてゆく可能性はある。この問題は今後の動きを注視する必要がある。

## むすび

ラテンアメリカにおける経済のグローバル化の進展とその教育へのインパクトを概観し



てきた。80年代に深刻な経済危機を経験したラテンアメリカ諸国は、アジア地域よりも一足先の90年代初頭から、グローバル化を意識しその取り組みを開始した。グローバル化の現象は、国際競争を意識させることで、国際的な水準、国際的動向という新たな視点から自国の教育の問題を見直す契機となっている。技術革新や雇用市場の変化に対応しうる学習能力と意欲＝近代社会の文化的コードを操作する力を身につけた労働力を育成するという要請は、この地域の基礎教育に関連する積年の問題を明白にクローズ・アップさせている。グローバル化という外圧は、少なくともこの地域の基礎教育の拡充に向けての政策にとっては絶好の追い風となっていると言えよう。

基礎教育の拡充が一段落つけば、次に控える課題は、いよいよ後期中等教育と高等教育の見直しと改革である。すでにメキシコでは、NAFTAの締結以降、米国、カナダとの三国間で、高等教育分野での相互協力、交流の拡大をめざして各国の代表者による会議が数回にわたって開催されている。この場では、三国間での専門職の免許資格の互換性、教育課程の相互認定、知識の移転の拡大などが協議されてきたが、相互の高等教育の構造の相違や質的水準の違いなどがネックになって協議は難航しているという。また、基礎教育の場合とは異なり、独特な伝統と制度をもつこの地域の高等教育の場合、グローバル化への対応を旗印にした高等教育のアメリカナイゼーションが政府によって強行されるような場合、大学側とコンフリクトを引き起こす可能性も高い。

アジアの場合、本格的にグローバル化が議論され始めるのは90年代半ば以降であり、その時までには地域の初等教育制度はほぼ完成されていた。したがってアジアにおける教育へのグローバル化・インパクトの議論は主として中等教育をめぐるものからスタートしているという印象がある。いずれにせよ、両地域ともまもなくその関心が、科学・技術・知識の開発普及に関連する高等教育に移ってゆくことは明らかであり、その時に、経済のグローバル化に関連する教育改革論は新たな地平を迎えることになるだろう。

#### 【参考・引用文献】

- Alberto Torres C. and Puiggrós A.(ed.), *Latin American Education: Comparative Perspective*. Westview Press 1997
- Carnoy Martin, *Globalization and educational reform: what planners need to know*. UNESCO/IIEP 1999
- ECLAC/UNESCO, *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*. United Nations 1992
- Inter-American Dialogue, CINDE, *The Future at Stake: Report of the Task Force on Education, Equity and Economic Competitiveness in Latin America and the Caribbean*. Document of PREAL 1998
- Latapí Pablo, *Tiempo Educativo Mexicano*. UNAM 1996
- Londoño J. L., *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America*,

- 1950-2025. World Bank 1996
- Organization of American States, *Education in the Americas: Quality and Equity in the Globalization Process.* 1999
- Plan of Action of the Second Summit of the Americas. 1998  
(OAS ホームページ [http:// www.oas.org/](http://www.oas.org/))
- Tyler L.A. et.al. (ed.) *Higher Education in Latin America.* Garland 1997
- UNESCO/ORELAC, *The State of Education in Latin America and The Caribbean, 1980-1994.* UNESCO 1996
- 大野健一『途上国のグローバリゼーション』東洋経済新報社 2000年
- 国立教育研究所『中学校の数学教育・理科教育の国際比較』 紀要第127集 1997年
- 国立教育政策研究所『数学教育・理科教育の国際比較-----第3回国際・理科教育調査の第2段階調査報告書』 2001年3月
- 国立教育政策研究所編『生きるための知識と技能』(OECD 生徒の学習到達度調査) ぎょうせい 2002年
- 斉藤泰雄『開発途上国向けの国際的教育援助の事例的研究-----世界銀行の活動を中心に』 (科学研究費 研究成果報告書) 国立教育政策研究所 2000年
- 斉藤泰雄「ラテンアメリカにおける基礎教育の問題と改革動向」 国立教育研究所紀要 第129集 2000年 105-117頁
- 斉藤泰雄「メキシコの大学教育と大学評価・認定の動向」 『大学評価研究』第2号 2002年 35-42頁
- 西野節雄『アジア諸国の国民教育におけるグローバル・インパクトに関する比較研究』 (科学研究費 研究成果報告書) 2001年3月

## Ⅱ. ラテンアメリカ・カリブ海地域における基礎教育の開発 20年間の成果と課題

齊藤 泰雄

### はじめに

20世紀の最後の10年間は、開発途上国の基礎教育の整備拡充に大きな関心とエネルギーが注がれた時期であった。1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育（Education for All, E F A）世界会議」がその重要な契機であった。アフリカやラテンアメリカにおける80年代の深刻な経済危機がこれらの地域の基礎教育の普及に深刻な影響を与えた状況を受けて開催されたこの国際会議は、基礎教育の重要性を再確認する「世界宣言」を採択するとともに、以後10年間の期限として、万人のための教育を実現するための到達目標を設定した。また、国際機関や先進国政府にたいしては、基礎教育の分野を優先して、資金的・技術的支援を拡大するよう呼びかけた。2000年4月に、アフリカ・セネガルの首都ダカールで開催された「世界教育フォーラム」は、ジョムティエン会議以降の10年間（フォーラムではこれを「ジョムティエン・ディケイド」と呼んでいる）における世界各国、各地域での基礎教育の普及事業の進捗状況の評価を行い、あわせて今後の取り組みに向けての課題と戦略を策定するものであった（齊藤、平成13年7月）。

もちろんラテンアメリカ・カリブ海地域の各国（ラテンアメリカ20か国、カリブ海域13か国、合計33独立国）もこのE F A事業に参加している。もう一方で、この地域は、ユネスコ・ラテンアメリカ・カリブ海地域事務所が中心となって、1980年代初頭から、ジョムティエン会議の目標と戦略を先取りするような形で、地域独自に基礎教育開発の共同プロジェクトを展開してきた。これは「基幹教育プロジェクト」（Projecto Principal de Educación, PPE）と呼ばれ、同じく西暦2000年を最終目標にするものであった。筆者は、先に「ラテンアメリカにおける基礎教育の問題と改革課題」（紀要129集）において、この地域の基礎教育をめぐる問題状況を分析するとともに、1980年代から90年代半ばまでの、基礎教育開発への取り組みの進展状況を概観した（齊藤、平成12年8月）。その後、この課題に関連して、注目すべき動きが見られた。基幹教育プロジェクトが所定の期限に到達したのを受けて、2001年3月に、本プロジェクトの20年間の歩みと成果を総括するため地域の教育相を集めた政府間会議が開催されたのである。南米ボリビアのコチャバンバ市において開催されたこの会議は、基幹教育プロジェクトの総括を行うとともに、先のダカール会議で新たに採択された国際的な『ダカール行動の枠組み』をも考慮に入れて、ラテンアメリカ地域での今後の取り組みを構想しているという点で注目されるものである。本論は、この総括会議に提出された討議資料、最終報告書等を基礎資料として、あらためてラテンアメリカ・カリブ海地域における基礎教育の開発事業20年間の成果と課題を検討することを目的とする。

### I. 基幹教育プロジェクトと社会経済環境の変化

まず基幹教育プロジェクトの発足の経緯を見よう。プロジェクトの構想が生み出されたのは、1979年、メキシコ市で開催されたラテンアメリカ・カリブ海地域の教育相及び経済計画担当相会議においてであった。この会議は、ユネスコ、国連ラテンアメリカ経済委員会、米州機構の共同で開催されたものであり、この地域における共通の教育問題を検討し、西暦2000年までの長期的な展望において、教育発展計画を策定することを目的としていた。ここでは、70年代末当時における、本地域の教育の問題を次のように指摘した。すなわち、住民の多数が極端な貧困状態にあり、かれらの学歴はきわめて低く、また全成人1億5千9百万人のうち4千5百万人が非識字者である。学校の中退率が高い。カリキュラムの内容が不適切である。教育と労働との連携がほとんど無く、学校経営が非効率的であり、また過度に中央集権化されている。こうした教育の状況は、この地域の国家的発展、政治的・経済的独立、生活の質の向上などの課題にとって大きな障害となっている。

こうした討議を経て、メキシコ会議は、参加各国の合意として、この地域の教育政策の大きな枠組み、諸原則をまとめた「メキシコ宣言」(1979年12月)を採択した。宣言は、参加各国に対して、次のような政策を採用するよう勧告した(UNESCO 1980 pp. 69-71)。

- ・1999年までに最低8～10年間の普通教育を提供し、すべての学齢児童を学校システムに編入する。
- ・世紀末までに非識字を解消し、成人教育を拡張する。
- ・教育向けの予算を国内総生産の7～8%にまで拡大する。
- ・農村部と都市部に住む最も恵まれないグループに対して最大の優先順位を与える。
- ・教育を住民の文化的特色に対応したものとし、教育システムと労働世界との連携を強める。
- ・各国の教育計画と経済・社会・全体計画とをより密接に関連させる。
- ・教員の養成教育と現職教育を改革し、また教員の社会的・経済的地位を向上させる。
- ・高等教育の量的拡張と質の向上を目指し、また大学自治と国家の主権との調和をはかる。
- ・教育への住民参加と分権化を促進する。革新と変化を奨励するために社会のさまざまなセクターからの投資と協力を確保するために柔軟性を拡大する。

また、メキシコ宣言は、ユネスコ本部に対して、こうした内容を含んだ教育プロジェクトを具体化するためのイニシアチブを発揮するよう要請をした。翌1980年ユネスコは第21回総会において、構想を具体化し、地域の共通の主要な教育プロジェクトを練り上げるための会議を開催することを決定した。こうして、1981年エクアドルのキト市において、基幹教育プロジェクトの基本的骨格を定めるための準備会議が開催された。この会議において、メキシコ宣言で示された諸原則は、次のような目標に整理されることになった(UNESCO 1981 p. 36)。

〔目標〕

- ・1999年までにすべての学齢児童に就学を確保し、最低限8～10年間の普通教育を提供

する。

- ・今世紀末までに非識字者を無くし、また成人のための教育サービスを拡充する。
- ・必要とされる改革を通じて教育システムの質と効率性を向上させる。

また、ここでも、社会的に疎外されたグループ（学校の不足・欠席・中退の結果として教育を奪われている子ども、非識字の成人、地理的・社会的・文化的・経済的環境において恵まれない農村地域の住民、都市の「スラム」の住民、インディオ系住民、移動労働者、失業者、障害者）に優先順位が与えられるべきことが再確認されている。

設定された基幹教育プロジェクトの三つの目標について、すこし補足説明をしておこう。第一の特色は、目標を基礎教育に絞り込んでいることである。メキシコ宣言では、教育計画全体や高等教育にも言及していたが、最終的には、基礎的な学校教育と識字教育を中心とした成人教育に焦点を絞り込んでいる。当時は、まだ基礎教育という用語は使用されてはいなかったが、ここでは、この分野に目標を絞り込むことで、80年代以降の教育政策の優先課題がここにあることを地域内外に明確に宣言した。第二の特色は、かなり野心的な高い目標を設定していることである。1962年に制定された有名な「サンティアゴ・プラン」は、6年間の初等教育の完全普及を掲げていた。この目標は1980年の時点においてもまだ達成されてはいなかった。にもかかわらず、本プロジェクトでは初等教育の段階をこえて前期中等教育レベルまで包括する8～10年の普通教育を提供することを目標としていた。成人非識字者を向こう20年間で解消するという目標もかなり高いハードルである。第三に、これまでもっぱら教育の量的拡張が優先される中で、本格的に議論されることのなかった教育の質と効率性の改善が、はじめて量的拡張と肩をならべる目標の一つとして掲げられたことである。開発途上国における教育の質の改善というテーマは、1990年のジョムティエン会議以降、途上国の教育政策、国際的教育援助・協力政策の中心的課題とされるものである。2000年を達成期限とした基礎教育の量的拡張の目標とともに、教育の質と効率の改善というこの目標も、ジョムティエン会議で設定される目標を10年前に先取りするものであった。

また、キト会議では、プロジェクトの進展をチェックし、情報や経験を交換しあうために数年ごとに政府間会議（原則として代表は教育相）を開催することなどが確認されていた。実際に、3年後の1984年にメキシコ市で第I回の基幹教育プロジェクト政府間会議を開催したのに続いて、第II回コロンビア・ボゴタ（87年）、第III回グアテマラ市（89年）、第IV回エクアドル・キト（91年）、第V回チリ・サンティアゴ（93年）、第VI回ジャマイカ・キングストン（96年）、そして最終第VII回ボリビア・コチャバンバ（2001年）と3～4年ごとに教育相会議が開催されてきた。

このプロジェクトの展開された20年間に、ラテンアメリカ地域を取り巻く社会・経済的動向、それに関連する教育の状況は大きな変貌をとげた。それは、端的に言うなら、経済危機による停滞の80年代から、経済のグローバル化、国際競争の激化を意識した改革の90年代という図式である。野心的なプロジェクトが発足したのは1981年のことであったが、皮肉にもこの直後から、ラテンアメリカは深刻な経済危機に見舞われた。この

危機は、厳しい緊縮財政の実施、とりわけ教育分野向けの公共予算の削減という形で教育に重大な影響をおよぼした。たとえば、アルゼンチンでは、80年には、対G N P比 2.7%であった教育予算が90年にはわずかに 1.1%までに低下している。同様に、メキシコでも 4.7%から 3.7%に低下していた(UNESCO/ORELAC Overview 2001 p.152)。プロジェクトの発足当初に勧告された対G N P比 7%という目標には程遠い数値であった。厳しい財政状況にもかかわらず、教育の機会の均等、教育の民主化をめざして、教育の量的拡張の努力は継続された。しかしながら、経済危機の中での教育の量的拡張という政策の追求は、教員給与や労働条件の悪化、施設整備・教材関係の予算削減という条件も相まって、提供される教育の質を一層悪化させることになった。

90年代のラテンアメリカは、経済危機による「失われた10年」からの回復をめざすところから再スタートしなければならなかった。経済の再建が軌道に乗りはじめると、教育費も回復基調に向かう。教育予算が危機以前の水準を回復しただけでなく、90年代に入ると、さらに広範な教育改革論議が巻き起こってくる。それは、経済危機の経験を転機にして、この地域全体を通じて推進されるようになる大規模な社会経済的改革と関連を持つ。新しい開発モデルは、国家主導型の保護貿易体制から市場主義経済体制への転換、経済のグローバル化への対応、知識・技術を基盤とした国際競争力の育成、民主的な政治体制の強化、社会的不公正の是正と極端な貧困の緩和などを強調していた。こうした社会経済的環境の変化は、教育に対する要請と期待とを一層高めるものであった。やみくもに従来型の教育の拡大再生産をするのではなく、教育開発のモデル自体の転換が模索されるようになる。教育の「質」と並んで、プロジェクト発足当初にはなかった「公正」という概念が教育改革のキー・タームとして登場してくる。積極的に教育改革に取り組む各国を支援するために、世界銀行や米州開発銀行などの国際開発金融機関は、この地域の教育分野向けの資金融資、技術援助の事業を拡大する姿勢を示してきた(齊藤、平成12年3月 18~19頁)。こうした変化は、基幹教育プロジェクトの進捗にもさまざまな影響を与えてきた。ともかく、この間における三つの目標の達成状況を見よう。

## II. 基礎教育へのアクセスと修了

まず第一の、最低限8~10年の普通教育を提供するという目標である。この目標は、法制上の形式としては、各国で規定している義務教育の年数を延長するという形で導入された。表1は、ラテンアメリカ地域での、各国の義務教育年限の変化を示している。

1980年代には、コロンビアの初等教育5年間を最短にして、6年と8年という国が最も多く、地域全体の義務教育の平均年数も7.36年であった。これにたいし、2000年には、最短のポリビア、ブラジル、チリでも8年間、ベネズエラは最長12年間と規定している。地域の平均年数も9.68年にまで伸びている。ちなみにカリブ海地域の諸国は、ラテンアメリカ地域よりも長い義務教育年数を定める傾向があり、2000年での平均年数は9.9年である(UNESCO/ORELAC, Overview 2001 p.45)。義務教育の延長は、下と上の二つの方向

への延長、すなわち5歳児の就学前教育を義務教育に組み入れる方向と前期中等教育レベルまで延長するという方向でなされている。いずれにせよ、義務教育の年限という法制上の形式で見ると、この地域は全体として8～10年間の普通教育を提供するという体制をすでに整えていると言える。もちろん、法制上の義務教育の延長は、それが即座に実施に移されることを保障するものではない。

表1 ラテンアメリカ地域での義務教育年限の延長の動向

義務教育の年限（1980年代）		義務教育の年限（2000年）	
5年間	コロンビア	5年間	
6年間	エクアドル、グアテマラ ホンデュラス、メキシコ ニカラグア、ペルー	6年間	
7年間	アルゼンチン	7年間	
8年間	ボリビア、ブラジル コスタリカ、チリ ドミニカ共和国	8年間	ボリビア、ブラジル チリ
9年間	キューバ、エルサルバドル パナマ、ウルグアイ	9年間	キューバ、グアテマラ ホンデュラス、メキシコ ニカラグア、パラグアイ
10年間	ベネズエラ	10年間	アルゼンチン、コスタリカ エクアドル、ドミニカ共和国 ウルグアイ
11年間		11年間	コロンビア、パナマ エルサルバドル、ペルー
12年間		12年間	ベネズエラ
義務教育の平均年数 7.36年		義務教育の平均年数 9.68年	

[出典] UNESCO, Overview of 20 years of Major Project of Education. 2001 p. 45

表2は、各国の初等教育レベルでの純就学率の推移を見たものである。

80年と90年を比べると、経済危機の影響であろうが、ハイチ、ボリビアというこの地域でも最も貧しく就学率が低かった国でさらにその率が低下している。また80年に就学率90%を超えていたカリブ海地域の4か国もいずれもわずかながら就学率を低下させている。しかしながら、これ以外の国では、この時期の厳しい経済環境にもかかわらず、就学率を向上させており、90年には報告がある国の7割をこえる15か国で90%以上の就学率を達成している。最新の96年でもこの就学率向上の傾向はほぼ持続されている。90年に90%未満であったその他の国では、いずれも比率が向上している。特に、ハイチ22%から66%、コロンビア65%から77%、エクアドル79%から90%、ブラジル86%から93%などの伸び率が目立つ(同上 p. 52)。

別の統計によれば、ラテンアメリカ・カリブ海地域全体、初等教育の純就学率は、1990

表2 ラテンアメリカ・カリブ海諸国の初等教育の純就学率の推移

1980年 (%)	1990年 (%)	1996年 (%)
ハイチ 38.1	ハイチ 22.1	
エルサルバドル 57.1	ボリビア 57.4	
グアテマラ 58.5		
	エルサルバドル 61.3	ボリビア 61.1
	コロンビア 65.5	エルサルバドル 61.6
		ハイチ 66.3
ニカラグア 70.9	ニカラグア 72.2	ニカラグア 76.3
ホンデュラス 77.9	エクアドル 78.8	コロンビア 77.4
ボリビア 78.9		
ブラジル 80.0	ホンデュラス 83.8	ドミニカ共和国 83.5
ベネズエラ 81.9	コスタリカ 86.3	ベネズエラ 83.8
バルバドス 84.4	ブラジル 86.4	ホンデュラス 85.7
ペルー 86.3	チリ 87.7	ベリーズ 88.0
パラグアイ 88.7	ベネズエラ 88.1	トリニダ・トバゴ 88.3
パナマ 88.8		ジャマイカ 88.3
コスタリカ 89.4		チリ 89.4
トリニダ・トバゴ 89.6		
ガイアナ 94.1	メキシコ 90.4	エクアドル 90.4
キューバ 95.3	トリニダ・トバゴ 90.9	スリナム 90.4
ジャマイカ 96.2	ウルグアイ 91.0	コスタリカ 90.7
バハマ 98.5	パナマ 91.4	ペルー 91.0
	キューバ 91.7	パラグアイ 91.2
	スリナム 92.5	ガイアナ 91.9
	ガイアナ 92.8	ウルグアイ 92.6
	パラグアイ 92.8	ブラジル 93.0
	ペルー 94.6	パナマ 93.7
	ジャマイカ 95.7	メキシコ 96.6
	バハマ 96.7	バハマ 99.2
	バルバドス 97.6	アルゼンチン 100.0
	マルティニク 97.9	蘭領アンティル 100.0
	グアドループ 100.0	キューバ 100.0
	蘭領アンティル 100.0	

[出典] UNESCO, Overview of 20 years of Major Project of Education. 2001 p.52

年には84%であった。最新の98年にはこれが94%と報告されている。この8年間での伸び率は世界の各地域の中でも最も高い記録である。絶対数で見るとこの間に、ラテンアメリカ・カリブ海地域の初等教育の在学者は、1千万人増加し、逆に該当年齢相で就学していない子どもの数は百万人減少している(斉藤、平成13年7月 308頁)。ボリビア、エルサルバドル、ハイチのように就学率が7割に満たない国もあり、国によって格差が存在はするものの、初等教育へのアクセスの確保という点に関しては、この地域は、その課題をほぼ達成しつつあると言えるだろう。

しかしながら、学校に入学はするものの、学力不振その他の原因により、数多くの児童が留年を繰り返し、やがて義務教育の課程を修了することなく中途退学する者が出現する



というのがラテンアメリカの教育の伝統的な姿であった。この点での変化を見よう。

表3は、初等教育段階での留年率の推移を見たものである。全体としてみると、80年の留年率は各国で3.4%~22.3%とかなりの格差がみられたが、96年には、その格差は2.1%~15.3%の範囲に縮小している。この15年間での推移を見ると、留年率は全体としては低下する傾向が見られる。たとえば、80年には20%を超えていたブラジルでは90年に17.3%へ、さらに96年には11.4%と減少している。同じくメキシコも、9.8%、9.4%、6.9%と縮小している。しかしながら、96年でも統計が報告されている国の大多数では留年率が5%以上であり、ほぼ1/4の国では10%を超える高い水準にある(UNESCO/ORELAC, Overview 2001 p.61)。しばしば、「留年の文化」culture of repetitionが根を下ろしているとまで言われるラテンアメリカでの留年の多発の問題は、まだまだ、深刻であることに変わりはない。

表4は、各国での初等学校の第六学年到達まで学校に在籍し続けた児童の比率を示している。この逆の数値が中途退学率ということになる。第六学年までの到達率は、ほぼ伝統的な初等学校の課程を卒業するまでにいたった者の比率と読み変えることができる。1981年には、到達率が26%と極端に低いグアテマラから、95%のグレナダまでかなり大きな格差が見られた。95年には、その格差は最低41%から最高100%と縮小する傾向にあり、また全体として改善される傾向がある。換言するなら、中途退学率が低下する傾向があると言える。しかしながら、最新の95年のデータでも、ニカラグア、グアテマラなど第六学年への到達者が入学者の半数に達しない国も存在しているし、ブラジルやメキシコでも70~80%台にとどまる(UNESCO/ORELAC, Overview 2001 p.58)。

就学率に関する限り、この地域では、他の開発途上地域では顕著に見られる性別による格差はほとんど見られない。全体的な数値の改善は見られるが、就学率、到達率、留年率などの数値を細かく分析すると、農村と都市の格差、所得水準による格差、インディオ系住民と白人・メスティーソ(混血)との格差などの国内格差がかなり残っていることが明白である。また、障害者など特殊な教育ニーズを持つ子どもたちへの配慮が遅れており、多くが未就学、あるいは悪条件のままに取り残されていると指摘されている。

また、新たに義務教育に編入された中等教育の部分を見ると、確かに就学率は伸びており、特にカリブ海地域では70%の就学率を達成した国も少なくない。だが、ラテンアメリカ大陸部では、上記のような初等学校の修了率の水準や、卒業後に中等教育に進学しない者の存在などにより、その普及は遅れておりいまだに就学率が50%に満たない国がほとんどである(同上 p.54)。

この20年間における学齢人口の急増傾向、特に80年代の財政危機を考慮するなら、この間に達成された、義務教育の法的整備、就学率の伸びや留年・退学率の低下は、かなり大きな前進であると言える。90年代に入ると、特に不利な条件の下に置かれているグループや社会階層に焦点をあて、特別の優遇措置を行う補償教育プログラムも導入されてきた。こうした成果は、これらのグループの留年や退学率の改善となって成果を現してきた。しかしながら、総括するなら、プロジェクトの第一の目標である「すべての者への基礎教育

表3 初等教育の留年率の推移

1980年 (%)	1990年 (%)	1996年 (%)
スリナム 22.3	ブラジル 17.4	グアテマラ 15.3
ブラジル 20.2	ニカラグア 16.6	ペルー 15.2
ペルー 18.8	ハイチ 12.7	ニカラグア 14.8
ドミニカ共和国 18.0	ホンデュラス 12.1	コスタリカ 11.4
ニカラグア 16.9	コロンビア 11.4	ブラジル 11.4
ホンデュラス 16.2	コスタリカ 11.3	ベネズエラ 10.3
ハイチ 15.5	ベネズエラ 11.1	ベリース 9.7
グアテマラ 15.0	メキシコ 9.4	ウルグアイ 9.5
ウルグアイ 14.9	ウルグアイ 9.2	パラグアイ 9.5
パラグアイ 13.6	パラグアイ 8.6	米領タークス・カイコス 8.7
パナマ 312.7	エルサルバドル 8.0	コロンビア 7.2
ベネズエラ 10.7	ベリース 7.0	メキシコ 6.9
メキシコ 9.8	グアドループ 7.7	ボリビア 7.1
エクアドル 9.7	ガイアナ 5.9	トニダ・トバゴ 5.6
エルサルバドル 8.8	マルティニク 5.4	アルゼンチン 5.6
コスタリカ 7.9	ボリビア 5.2	チリ 5.3
チリ 7.3	ジャマイカ 3.4	エルサルバドル 4.3
キューバ 5.7	トニダ・トバゴ 3.4	ガイアナ 4.1
トリニダ・トバゴ 3.9	アンティグア・バーブーダ 2.9	エクアドル 3.5
ジャマイカ 3.9	キューバ 2.6	キューバ 2.1
ガイアナ 3.4		

[出典] UNESCO, Overview of 20 years of Major Project of Education. 2001 p.61

表4 初等学校の第6学年への到達度

1980年 (%)	1990年 (%)	1995年 (%)
グアテマラ 26.0		
ハイチ 31.0		
コロンビア 37.0	ハイチ 39.0	ニカラグア 41.0
ブラジル 39.0	ニカラグア 44.0	グアテマラ 45.0
パラグアイ 51.0	ボリビア 53.0	エルサルバドル 67.0
エルサルバドル 62.0	コロンビア 62.0	ドミニカ共和国 70.9
エクアドル 63.0	パラグアイ 63.0	パラグアイ 72.0
ベネズエラ 65.0	ベリース 65.0	コロンビア 73.0
メキシコ 69.0	ブラジル 65.9	ブラジル 76.5
コスタリカ 70.0	メキシコ 76.0	コスタリカ 83.0
ドミニカ共和国 70.0	コスタリカ 77.0	メキシコ 83.0
ペルー 70.0	ベネズエラ 81.0	エクアドル 85.0
ガイアナ 76.0	ガイアナ 83.0	ベネズエラ 85.0
スリナム 76.0	ジャマイカ 89.0	ガイアナ 88.0
パナマ 78.0	キューバ 90.0	ウルグアイ 96.0
トリニダ・トバゴ 78.0	ウルグアイ 92.0	トリニダ・トバゴ 97.0
キューバ 88.0	トリニダ・トバゴ 94.0	チリ 100.0
グレナダ 95.0	セントルシア 95.0	キューバ 100.0

[出典] UNESCO, Overview of 20 years of Major Project of Education. 2001 p.58

の完全普及、すなわち、この課程にアクセスし、就学を継続し、これを修了するという目標は未だに達成されてはいない」(同上 p. 62) というのが最終報告書の結論であった。

### Ⅲ. 非識字者の解消と成人教育

第二の目標、成人の非識字者の解消、成人教育サービスの拡充に目を移そう。プロジェクトの発足当初、ラテンアメリカ・カリブ海地域の年齢15歳以上の成人の非識字率は20%、実数で4千5百万人の非識字者が存在していた。これを2000年までに解消するというのが目標であった。

表5は成人の非識字率の変化を示している。非識字率は国によって大きな格差がみられる。1980年には、ハイチの68%をはじめとして、非識字率が30%を超える国が7か国あった。一方、非識字率が10%以下の国は7か国であった。2000年の数値を見ると非識字率30%超の国は3か国に減少し、逆に、10%以下の国は15か国に増えている。80年に非識字率が11~19%であった国は、いずれも、この間にその数値をほぼ半分に減らし6~10%台に移行している(同上 p. 68)。

表5 ラテンアメリカ・カリブ海地域各国の年齢15歳以上の成人の非識字率

非識字者の比率	1980年	2000年
50%以上	ハイチ	
30~40%	グアテマラ、ニカラグア スリナム、エルサルバドル ホンデュラス、ドミニカ共和国	ハイチ、グアテマラ ニカラグア
20~29%	ボリビア、ジャマイカ ブラジル	エルサルバドル、ホンデュラス
11~19%	ペルー、エクアドル メキシコ、ベネズエラ パナマ、パラグアイ コロンビア	ドミニカ共和国、ボリビア ブラジル、ジャマイカ
6~10%	チリ、アルゼンチン コスタリカ	ペルー、メキシコ エクアドル、パナマ パラグアイ、コロンビア ベネズエラ、スリナム
5%以下	ウルグアイ、トリニダ・トバゴ キューバ、英領バミューダ	コスタリカ、チリ アルゼンチン、キューバ ウルグアイ、英領バミューダ トリニダ・トバゴ
国数	24か国	24か国

[出典] UNESCO, Overview of 20 years of Major Project of Education. 2001 p.68

ラテンアメリカ・カリブ海地域全体で見ると2000年の非識字率は14%で、その実数は

3千9百万人とされている。この20年間で、非識字率で6%ポイント、実数で6百万人減少したことになる。男女別にみると、男子の非識字率は15%から12%に、女子は22%から15%に減少している。男女間格差も縮小している。このように、確かにある程度の前進は見られるが、非識字者の完全解消という目標には届いていない。

ここではいくつかの理由が指摘されている。経済危機による教育予算の削減や第一の目標である学校教育の拡充を最優先させたため、成人教育は、政策としては後回しになったことは否定できな

い。さらに重要なことは、この間に、識字問題への関心と成人教育へのアプローチが変化してきたことである。上記の数値は、国勢調査で読み書きができないと自己申告している者、いわゆる絶対的非識字者とよばれる者の割合である。プロジェクトの発足当初、成人教育の中心は、こうした人々を対象に、国家主導型の識字教育キャンペーンを展開し、読み書き能力を身につけさせることを想定していた。しかしながら、時間を経るにしたがって、成人教育の関心は、絶対的非識字者の問題もさることながら、むしろそれを上回る数のいわゆる機能的非識字者の存在へと移行してきた。この機能的非識字者 functional illiteracy とは、センサスなどでは、非識字者とは分類されないが、実際の識字能力の水準がきわめて低く、現実的に近代的な職業生活や市民生活に充分に参入しうる程度の識字能力を身につけていない人々の問題である。彼らの多くは、初等教育の中途退学者や教育条件の劣悪な農村部や都市貧困地域の初等学校の卒業生である。また、この問題は、年長の成人よりも、ティーンエイジャーや20代の若者・青年層に深刻であると認識されている。このため成人教育の事業も、主として、学校に在籍していない青少年をターゲットにした基礎教育、職業訓練、社会参加のための市民的訓練を中心にしたものに変化してきている。このために従来の年長者を対象にした単独の識字教育事業はむしろ後退している。

こうした対象、重点の置き方の変化を反映して、1990年代半ばぐらいから、従来の「成人教育」(educación de adultos)という呼称に代わって「青年と成人の教育」(educación de personas jóvenes y adultas)と表記されることが一般的となっている。雇用や市民生活とより緊密に結び付けられ、またフォーマル方式とノンフォーマルの方式を組み合わせた包括的、総合的なアプローチが必要とされるようになっていく。これにつれて、成人教育の事業も、従来のような教育省の単独の所管ではなく、労働省などの他の省庁、NGO、民間企業などの積極的な協力や参加が求められている。しかしながら、こうした省庁間での調整や民間との共同は、いまだに経験が浅く混乱もあり、事業の進展を足踏みさせている。3千9百万人の非識字者に加えて、1998年現在、この地域全体で初等学校の第5学年を修了していない者(≒機能的非識字者)は、その約三倍の1億1千万人にのぼるといえる。青年・成人教育の潜在的需要の規模はいまだにきわめて大きいと言える。

#### IV. 教育の質と効率の改善

第三の、必要とされる改革を通じての教育システムの質と効率性の向上という目標であ

る。この目標のための取り組みは、80年代と90年代とで大きく異なる。端的に言えば、経済危機にもかかわらず、教育の量的拡張を最優先しなければならなかった80年代には、質の向上に取り組む余裕はなかった。それどころか、教育の量的拡張と質の維持・向上とは、トレード・オフの関係になり、提供される教育の質は改善されるどころか、むしろ低下したという指摘が多くの人によってなされている。教科書や教材の不足。校舎の不足から二部制や三部制の授業で対応。農村部では高学年を欠いた不完全学校が多い。児童数の急増に対応するために無資格教員の採用が増えている。留年や中途退学の比率は相変わらず高い。また学習の水準の低さから、初等学校の修了者の中にさえ識字能力や基礎的技能が十分に身につけていない者がいる声も聞かれた。こうした懸念に加えて、90年代に入り、この地域が全体として、経済のグローバリゼーション、国際的な経済競争に本格的に参入するようになるにつれて、この地域の平均的な労働力の学歴水準、さらには学力水準の低さが否応なく意識されるようになる。このため教育の質にたいする関心が一挙に高まり、これが教育政策の中心的課題とされるようになった( 斉藤、平成13年6月 34~37頁)。

質と効率の改善をめざす改革では、さまざまな政策が導入されてきた。これには、従来から取り組まれてきた、①カリキュラム改革、②教科書・教材の改革、③教員養成の改善、のような側面だけでなく、90年代の新しい傾向として、④教育政策の形成や実施のプロセスへのより幅広い関係者の参加の促進、⑤教育行政の分権化、⑥各学校の自治権や父母や地域社会の学校運営への参加の拡大、さらに、⑦伝統的な講義方式に代わり学習の過程への児童の積極的な参加を重視する教授法の導入、⑧学習の成果を測定しモニターする評価システムの導入、⑨年間の授業日数や授業時間数の拡大、⑩教職の地位向上や現職研修制度の拡充、⑪コンピュータやインターネットの授業への活用などきわめて多岐にわたる。また、こうした改革方策を導入する試みにたいしては、世界銀行や米州開発銀行などから積極的な資金的・技術的支援が提供された。

はたして、こうした諸政策への取り組みが、どれほど教育の質の改善となって現れてきているか。総括では、この点に関しては、「導入されてからまだ日が浅いため、採用された方策のインパクトや効力を評価することはできない」「現在の教育改革は、教育における質と効率を改善するためのきわめて有望な要素を含んでいるが、それらはまだ、教室での教育実践に意味のある変革をもたらすまでにはいたっていない」(UNESCO/ORELAC, Overview 2001 p.190)と結論づけている。また、しばしば教員や教員組合は教育改革に批判的な態度を示していると指摘されている。これは、政策の形成過程への彼らの参加が形式的であり、改革に関する十分な情報や説明を受けとっていない。さらには、教員給与や労働条件の実質的な改善がほとんど伴わないままに、自分たちへの要求や期待だけが高まるという状況に対して教員たちが不安や不満を示しているものと解釈される。

## V. 「コチャバンバ宣言」

三日間にわたって開催された会議は、最終日3月7日、その成果を取りまとめた「コチ

「ヤバンバ宣言」と参加各国への政策勧告を採択した (UNESCO/ORELAC, Final report 2001)。この「宣言」には、基幹教育プロジェクト 20 年間の経験を経て、ラテンアメリカ・カリブ海地域の各国の教育政策担当者たちが、現在どのような認識に到達しているかが明確に表明されているように思われる。以下、13 項目にわたる宣言の要点を紹介しよう。

1. われわれの関心は、基幹教育プロジェクトにおいて提案された目標のすべてを十分に達成できなかったことにある。目標はそれらを達成しえていない地域の各国にとって基礎的な優先課題であり公約であり続けている。

2. 教育システムは、質的な飛躍をリードするために、社会の他の分野で生じている変化に取り残されないよう変革のスピードを上げねばならない。現在進行中の教育改革を通じてシステムを変革しようとする努力は、アクターや教育実践に変化をもたらさないかぎり効果は望めない。このことは、教授実践のプロセスの質に注意を集中させねばならないことを意味している。

3. 教室における質の高い学習を実現するために、教員は、かけがいのない存在である。改革が想定している変革は、教員たちの意思と準備にかかっている。統合的なアプローチで教員問題に対処し解決することは、次の 5 年間の重要かつ緊急の課題である。教員たちが、適切な労働条件や職能成長の機会に恵まれた条件の下で仕事ができるように緊急に取り組みがなされねばならない。

4. 教育なしには人間開発は不可能である。教育は、人間的な発展の基盤であり、良質の生活へのアクセスを大きく改善するための決定的な要因である。教育は、すべての者の基礎的な権利であり、国家は、この権利を現実のものとすることに回避しえない責任を負う。社会的不平等が拡大している地域においては、公教育の強化と変革は、社会的民主化のための重要なメカニズムである。すべての者に良質の教育を保障するために、排除され疎外されてきた人々に配慮することに焦点をあてた教育政策を支援するような緊急の経済・社会・文化的政策が要求される。

5. ラテンアメリカ・カリブ海地域は、人種的、言語的、伝統的、文化的多様性に恵まれている。我々の教育は、多様性を承認し尊重するのみならず、それらを価値づけ、学習資源として取り入れねばならない。教育システムは、能力、志望、様式の多様性、特に特殊な学習のニーズに配慮しながら、子ども、若者、成人に学習の機会を提供しなければならない。

6. 新しいタイプの教育機関が必要とされている。教育機関は、より柔軟になり、高い対応能力を備え、教授活動と学校運営に関してより多くの自治を与えられることが不可欠である。各教育機関は、存在する地域社会のニーズや多様性に対応して、自ら独自の教育プロジェクトを組織し実施することができるよう十分な支援を与えられるべきである。

7. 教育は、すべての人が社会と共有する権利であり義務である。さまざまなアクターの持続的な参加を確保して、教育の分野で各セクター間での共同的な実践が促進されるよう適切かつ柔軟な機構を創設する必要がある。

8. 若者は、地域において戦略的な社会グループとなっている。若者に、生活、労働、

市民権行使のための技能を身につけさせるための特別な教育的対応が必要とされている。初等教育の完全普及を達成した国々では、中等教育が優先課題とされねばならない。現在の雇用市場の現実、学校システムから職業世界への効果的な移行を妨げている障害を克服しながら、適切な職業訓練を提供することを要求している。同時に、学校の内外での若者の暴力、薬物依存、早期妊娠、若者の社会参加の低調などの問題の拡大は、価値教育の重視や緊急な教育的社会的対応を必要としている。

9. フォーマルおよびノンフォーマル方式の教育を、幼児と成人のグループに拡大する必要がある。かれらは現在の国家的戦略では十分に配慮されていない。その教育は、生涯にわたって学習の質と公正を改善するための必要な条件である。家庭に焦点をあてた幼児の統合的なケアと発達および幼児教育へのアクセスの普遍化は、あらゆる良質の教育の基礎的支柱である。自らが学習の主体であり、また子どもの教育に関心を持つ親という二重の条件を持つ成人の教育が教育改革の一部に組み入れられねばならない。

10. 情報通信技術の教育的活用は、公正と質をめざす社会・教育プロジェクトの枠内でなされねばならない。技術の活用は、遠隔教育や生涯にわたる学習を現実をもとする学習ネットワークの形成に新しい可能性を与える。

11. 教育の質、量的普及、レリバンスを改善するために、教育向けの資金がかなり拡大される必要がある。同時に、資金のより効果的な活用と平等な配分のための努力がなされねばならない。

12. 本宣言の事業と提案を開始するために、新たな国際協力の枠組みを必要としている。この地域の教育開発プロジェクトに技術的・資金的な支援を提供する国際的機関と緊密かつ積極的な関係を維持する必要がある。

13. ユネスコ本部に対して、本宣言の基本的な要素を組み込んで、これから先15年間に展望した新たな地域教育プロジェクトを組織するインニアチブをとるよう要請を行う。そして5年毎に定期的な評価を実施する。

要するに、「コチャバンバ宣言」は、目標の達成に向けた努力の継続を公約するとともに、今後の取り組みの重点課題として、教育実践の変革をめざす改革の推進、教員の重要性の再認識、権利としての教育の確認、多様性の尊重と配慮、学校自治の拡大、社会全体の教育参加の促進、青年の教育の重視、幼児と成人の教育の拡充、情報通信技術の教育的活用の推進、教育向け資金の増大、国際協力の要請、新しい教育プロジェクトの発足をあげている。

## むすび

ラテンアメリカにおける教育の質ということに関連して、一つデータを紹介しよう。IEA(国際教育到達度評価学会)による国際的な数学と理科の学力評価調査の結果である。ラテンアメリカ・カリブ海地域からは、1996年の第三回調査(TIMSS)にコロンビア、1999年の第三回第二段階調査(TIMSS-R)にはチリが参加している。この調査の結

果、コロンビアの中学2年生の数学の成績は、参加42か国中下から二番目であり、国際平均値をかなり下回るものであった。理科の成績もまた同様であり下から二番目であった。99年の調査には、チリが参加した。これはラテンアメリカの教育関係者の密かな期待を担うものであった。というのも、チリは教育改革に最も熱心に取り組み、この地域の中では、子どもの学力もトップ・レベルに属すると見なされていたからである。果してその成績は、数学・理科ともに参加37か国中下から4番目、フィリピン、モロッコ、南アフリカよりは上位であるが、インドネシア、イラン、トルコ等に及ばないというものであった（国立教育政策研究所 平成13年26、88頁）。伝え聞くとところによれば、この結果は、チリの関係者のみならず、ラテンアメリカ全体にショックを与えたと言う。また、2000年に実施されたDECDの「生徒の学習到達度調査」(PISA)には、メキシコ(OECD加盟国)とブラジル(非加盟国)が参加している。その結果は、同様に、総合的読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーのいずれにおいても、両国の成績は、参加31か国中、30位および31位というものであった(国立教育政策研究所 平成13年12月)。おそらく、こうした国際調査の結果は、この地域の教育関係者にたいして、導入された教育改革が教育制度全体に浸透し、それが児童・生徒の学習成績の向上になって現れるまでにはまだまだ努力と時間を必要とする、ということに改めて思い知らせことになったと推定される。

ラテンアメリカ・カリブ海地域における基礎教育の開発を20年間にわたってリードしてきた基幹教育プロジェクトは一応の終結を見た。その総括は、要約するなら、この間各国政府は、その目標に向けて努力を傾注し、大きな前進をとげたにもかかわらず、各目標の達成度には各国で格差があり、また地域全体としても、これらの目標は相変わらず課題のままに残されている、というものであった。とりわけ、教育の質の改善は大きな課題である。しかしながら、この間の大きな政治的・経済的変動にもかかわらず、30か国以上の国が共通の目標を設定し、20年間にわたってその実現に向けて事業を展開してきたことは注目に値する。また、「コチャバンバ宣言」では、各国政府は、今後も、さらにこれらの目標の実現に向けた努力を継続すること、そのために、ユネスコに対しては、向こう15年間の期間を想定した新しい地域共同の教育プロジェクトを組織するイニシアチブをとるよう要請している。最近、ユネスコのラテンアメリカ・カリブ海地域教育事務所のウェブ・サイトには、この新プロジェクトの形成に向けて、広くラテンアメリカの教育関係者の意見を聴取するためのコーナーが開設されている。今後の展開を注視してゆきたい。

#### [参考・引用文献]

- ECLAC/UNESCO, *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*. United Nations 1992
- UNESCO, *Final Report of Ministers of Education and Those Responsible for Economic Planning of Member States in Latin America and the Caribbean*. Paris 1980
- , *Final Report of Intergovernmental Regional Meeting on the Objectives, Strategies and Methods of Action for a Major Project in the Field of Education in the Latin American*



*and the Caribbean Region.* Paris 1981

UNESCO/OREALC, *Regional Report of The Americas: An Assessment of the Education For All program in the year 2000.* Santo Domingo 2000

— , *Overview of the 20 years of the Major Project of Education in Latin America and the Caribbean.*(Working Document) 2001

— , *Final Report, Seventh Meeting of the Regional Intergovernmental Committee of the Major Project of Education in Latin America and the Caribbean.* Cochabamba, Bolivia, 5-7 de Marzo de 2001

World Bank, *Educational Change in Latin America and the Caribbean: A World Bank Strategy Document.* Washington D.C. 1999

上岡直子「ラテンアメリカ地域への教育協力」

江原裕美編『開発と教育』 新評論 平成13年7月 233～254頁

国立教育政策研究所「数学教育・理科教育の国際比較----第3回国際数学・理科教育調査の第2段階調査報告書」『国立教育政策研究所紀要』第130集  
平成13年3月

国立教育政策研究所『生きるための知識と技能』(OECD生徒の学習到達度調査)』  
平成13年12月

斉藤泰雄『開発途上国の国際的教育援助プロジェクトの事例的研究----世界銀行の活動を  
中心に』(科学研究費研究成果報告書) 国立教育研究所 平成12年3月

— 「ラテンアメリカにおける基礎教育の問題と改革課題」『国立教育研究所紀要』第  
129集 平成12年8月 105～117頁

— 「ラテンアメリカ文化圏の教育研究」

『比較教育学研究』(日本比較教育学会)第27号 平成13年6月 29～40頁

— 「基礎教育の開発10年間の成果と課題----ジョムティエンからダカールへ」  
江原裕美編『開発と教育』 新評論 平成13年7月 301～320頁



### Ⅲ. メキシコにおける基礎教育制度改革の動向

——90年代前半サリナス政権下における教育改革の特色——

齊藤 泰雄

#### はじめに

本論は、1994年11月末にその任期を終了したカルロス・サリナス大統領の政権期(1988～1994年)のメキシコにおいて行われた教育改革、とりわけ国民教育の基礎をなすという意味で、基礎教育(educación básica)とよばれている、就学前教育、初等教育、中学校教育の段階において大規模に推進された教育改革の特色と動向を明らかにすることを目的とする。

この政権期のメキシコは、1982年以来この国が陥ってきた深刻な経済危機をようやく脱しつつあり、経済の再建に自信をふかめた政府は、より積極的に国の経済発展、近代化の道を進んだ時期にあたる。典型的なテクノクラートといわれたサリナス大統領は、「近代化」(modernización)を政権の中心的スローガンとして掲げ、新自由主義(ネオ・リベラリズム)の旗印の下に、一連の社会経済的な改革に着手し、メキシコの状態を大きく転換させた。サリナス政権が推進してきた北米、カナダとの三国間での「北米自由貿易協定」(NAFTA)の締結(1993年)やメキシコのOECD加盟(1994年)は、こうしたメキシコの近代化政策の成果を国内外に印象づけるひとつ到達点であった。

こうした、近代化路線の一環として、教育にも本格的な改革の手がのびる。それは、当初は、80年代の経済危機による教育予算削減の影響を最も深刻にこうむった初等教育の再建、その質的向上をはかるための教育課程の改定の試行といった比較的地味のものであったが、政権半ばの1992年以降は、大規模な制度再編をふくめて基礎教育の改革のスケールを拡大し、またそのペースを一挙に加速させた。92年、93年と二度にわたる憲法の教育条項の改正、この間における公教育省・各州知事・全国的教職員組合の三者による基礎教育改革のための構想を定めた『国民的合意』の締結、さらにそれらの内容を盛り込んだ新しい「総合教育法」の制定、と矢継ぎ早に、教育改革のための法的行政的枠組みが整備される。それと前後しながら、連邦政府から各州へと基礎教育と師範教育の運営の移管、教育課程・教科書の全面的改定、教員の待遇の改善、新しい学校支援組織の設置、教育の遅滞を克服するための「補償的プログラム」の導入など一連の施策が実行に移される。以下、ここでは、こうした過程を、時系列的にたどりながら、最近のメキシコの基礎教育改革の全体像を明らかにしたい。

#### I. 1980年代の経済危機と教育の停滞

1982年、メキシコは、主要輸出品であった原油の国際価格の低迷、膨大な対外債務の

累積などから深刻な経済危機にみまわれた。危機の最中に発足したデラマドリ政権は、最初から、債務の繰り延べや利子支払いのための新規融資の要請のため、IMFや世界銀行などの国際金融機関、債務国政府や外国の民間銀行団との交渉にあけくれた。国際金融機関からは、債務支払いの延期や猶予の条件として、メキシコ政府には、財政赤字を削減するための緊縮財政、非効率な公社・国営企業の民営化、インフレを抑制するための物価と賃金の統制などかなり厳しい制約が課せられることとなった。

こうした厳しい財政再建策、政府部門のリストラを遂行しながら、対外債務の削減に努力する姿勢をしめしたメキシコは、一方では、「債務国の優等生」という国際的評価を得ることにもなるが、他方、国内では、この間における政府の財政支出の削減、とりわけ、教育を含む社会福祉関係の予算の大幅な削減は、国民生活に深刻な影響をおよぼすこととなった。

初等教育から大学教育まで、私立の機関に在籍する学生の比率が小さく、国・公立の教育機関の占める比重が圧倒的に高いこの国において、政府の教育関係予算の削減は、教育界を直撃することとなった。1921年の公教育省の設置以来、時代により、政権によりその成長に緩急の差はみられても、着実に量的な拡張をとげてきたメキシコの教育制度は、1980年代半ばには、史上はじめて、停滞あるいは後退の兆候さえ示したのである。

たとえば、デラマドリ政権期(1982～88年)におけるメキシコ教育の動向を批判的に分析した教育社会学者オラク・フェンテスは、数値を示しながら当時における「教育の荒廃」の様子を次のように報告している。すこし詳しく引用してみよう。

「1982年から87年の間に、連邦政府予算の占める対外債務の支払いの額の比率が18%から49%にも拡大するにつれて、教育向けの予算は急激に縮小された。危機の勃発した1982年から1987年間に、国全体の教育向けの支出は、インフレ率を換算した実質的な額で、5153億ペソから3360億ペソに、約35%も削減されている。おなじくこの間、国内総生産に占める教育費の比率も、5.3%から3.3%に減少した。この教育予算の削減は、教育制度全体に影響を与えていたが、それは初等教育において特に深刻であった。財政の削減は、学校の施設や設備の増築や改修のための予算を大きく削減しただけでなく、(メキシコのように教育予算全体のほぼ8割が教員給与に向けられている国においては)、教員給与を直撃した。初等学校教員の給与は、物価高騰の中で、実質的な購買力に換算すると、わずか4～5年の間で約半分となり、法定最低給与の1.5倍という水準にまで落ち込んだ。生活を支えるため複数の学校での勤務、教職以外のさまざまな副業への従事がさらに一般的となり、教育活動への意欲の低下、教職の社会的地位の低下をまねいている。

学校段階ごとに在籍者の統計を見ると、教育の停滞の様子がみえる。4～5歳児を対象とした就学前教育の在籍者は、1980年代初頭には、毎年ほぼ25%増という急速なスピードで拡大してきていたが、その伸び率は87年には3.1%にとどまった。初等教育は、全体の在籍者数、新入学者数、卒業生数ともに減少した。在籍者数は、ピークとなった1983年の1537万人から1988年には1461万人となり、約76万人減少している。新入学者数の減少は、

出生率の低下にともう児童の減少、入学年齢の厳格化（これまで見られた学齢前の5歳児の入学の制限）などの要因によって説明される部分もあるが、問題は卒業者の数である。毎年10万人増ほどのペースで進行してきた卒業者数は、85年ぐらいから停滞し、87年からは絶対数において減少に転じた。これは、明らかに、従来から指摘されてきた、毎年多数の留年者や中途退学者を生み出す学校教育の体質の問題が、経済危機の影響でいっそう顕著になったものと見なされる。毎年150万人の児童がいずれかの学年で留年をしており、また初等学校に入学した者100人中48人はそれを修了しておらず、そのうちの25人は第三学年にも到達していない。小学校卒業者のうち中学校に進学した者の比率は、1982年の87%から87年には83%に低下した。中学校への新入学者数も86年に163万人に達した後、翌には162万へとわずかながら減少している」<sup>1)</sup>

フェンテスは、経済危機の下でのメキシコ教育の様相を次のように総括している。「公教育は、荒廃した土地である。荒廃(devastación)という言葉はけっして誇張ではない」、「過去三年間に、教育制度全体の伸び率はかろうじて1%にとどくだけである。それは6～24歳の年齢層の人口の増加率にはるかにおよばない。われわれが直面していることは、停滞にとどまらない。なぜなら教育の提供は、それを求める人々の数との関係でみれば縮小しはじめているからである。もし事態が変化しないなら、われわれはすぐに後退の局面へと入るであろう」。

同じように、デラマドリ政権の終了時の1988年に、メキシコの教育の現状診断を試みたヒルベルト・ゲバラを中心とした知識人のグループは、さらに詳細にメキシコの教育制度の諸側面について厳しい分析をしているが、彼らはその報告書につけたタイトルは、『静かな破局』(La catástrofe silenciosa)という暗示的なものであった。報告書は次のように書き出した。「メキシコは、一世代前からひとつの静かな破局を経験してきた、すなわちその教育の停滞である。あらゆる指数は、20世紀のメキシコにおいて公教育が経験してきた活力にみちた時代の終焉を指し示している」<sup>2)</sup>と。

デラマドリ政権下で導入された主要な教育改革といえ、1984年に、従来は中学校の卒業を入学資格とする後期中等教育レベルの機関であった初等教員養成の師範学校が、入学資格を高校修了とすることで高等教育機関に昇格をはたしたことがほとんど唯一のものであった。高等教育の分野においては、大学予算が削減される中、膨大な学生数をかかえてその教育・研究の水準の低下や大学運営の非効率性が問題とされていたメキシコ国立自治大学の改革(大学入試の全面的導入、進級試験制度の厳格化、授業料の値上げを柱とする)が試みられたが、学生たちの激しい反対運動の前に、この改革は、事実上、導入されることなく撤回されるにいたった<sup>3)</sup>。

## II. 『教育近代化のためのプログラム』の制定

1988年12月、経済危機からの回復の兆しがようやく見えはじめた時期に政権を発足させ

たカルロス・サリナス大統領は、公教育相に、前政権でサリナス自身の後を継いで企画予算相をつとめた経済官僚マヌエル・バートレットを任命していた。そして歴代政権の慣例にしたがって、教育の分野においても、その政権期6年間にわたる基本的教育政策のガイドラインを作成させた。1989年10月に発表されたこの文書は、政権の中核的スローガンと歩調をあわせて、『教育近代化のためのプログラム：1989-1994年』（Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994）と題された。200頁ほどの冊子のこの文書は、まず教育近代化の意味と基本的政策方針を述べたのち、以下、基礎教育、教員の養成・研修、成人教育、職業訓練、後期中等教育、高等教育・大学院・研究、開放型（通信・放送）教育システム、教育評価、学校建設・装置・設備の維持改修の各領域ごとに、現状診断、近代化の方針、目的と戦略、年度を画しての達成目標などを包括的に提示している<sup>4)</sup>。

ここで、サリナス新政権の教育政策の基本方針として特に注目されたことは、いくつかの優先課題の中でも、とくに最優先のものとして、(1)初等教育の完全普及をはかること、(2)その質の向上をはかること、また(3)教育行政面では、連邦政府公教育省に予算や権限が過度に集中する体制が、「時代遅れとなり、それゆえに不経済で非効率的になっている」として州への分権化を推進すること、を掲げたことである。とりわけ基礎教育に関しては、前述のように80年代の経済危機の中で、量、質ともに深刻な打撃をうけたことを政府自らが認識し、その再建、回復が急務であることを宣言していることが注目される。ここでは、「教育の遅滞(滞貨)」（rezago educativa）という従来あまり使われてこなかった用語・概念をキーにして、長年懸案となりながらいまだに多くの課題を残すメキシコの基礎教育の問題状況を次のようにとらえている。

「現在、年齢15歳以上の非識字者は、420万人とみなされる。約2,000万人の成人が憲法で義務教育とされている初等教育を修了していない。さらに1,600万人が中学校を卒業していない。-----初等教育の遅滞でも同じでもことが生じている。一般的に、インディオ系住民、農民、女性、都市の貧困層には、さまざまな意味での貧困に、教育の遅滞が加わる」（p.8）。

「国の努力にもかかわらず、就学年齢の子どものうち約30万人、すなわち潜在的需要の2%が、小学校の第一学年への入学の機会をもたず未就学である。一方、10~14歳の児童のうち170万人がいずれこの学校にも在籍していない。成人教育の対象は、年齢15歳以上なので、彼らにはまったく教育を受ける機会が存在していない。初等学校に入学した者のうち45%、すなわち660万人をこえる者が所定の6年間で初等教育課程を修了してない。農村やインディオ居住地区ではその数値は80%をこえる。初等学校の低学年三学年で毎年約50万人、残りの高学年三学年で38万人の中途退学者がでる。前者は機能的非識字者を、後者は低学歴者のグループを肥大化させることになる。公立初等学校のうち約1万5千校（全体の20%）が六学年全部を完備していない。また1万6千校以上で一人の教員が全学年を担当している」（p.36）。

「初等教育修了者のうち中学校に進学した者の比率は、ここ数年間できびしい経済危機

の影響により、89%から83%に低下した。約30万人、すなわち潜在的需要の17%は、中学校への就学の機会がない。その大部分は、農村とインディオ系住民居住地域に集中している。全体の25%、約100万人の生徒が、所定の3年間の年限で中学校課程を修了していない。ここ10年でも、中途退学や留年を減少させることはできなかった。前者は毎年9%、後者は26%にのぼる」(p.38)。

しかしながら、『教育近代化プログラム』は、教育制度全般を網羅しており、また、発表当時は、まだメキシコの経済・財政状況の回復に不確定な要素が残っており、特に各政策の遂行の裏付けとなる教育予算の見通しが不透明であったこともあり、全体的にやや総花的、抽象的である、との印象は否めなかった。教育予算は、90年、91年度と徐々に拡大されつつあったが、実際の文教施策においては、とりわけ目をひくような改革は行われていない。

1990年3月、タイのジョムティエンで開催された、「万人のための教育世界会議」にはメキシコ政府代表も参加していたが、ここで採択された『世界宣言』や『基礎的な学習ニーズを満たすための行動枠組み』は、メキシコ自体の基礎教育への関心ともあいまって、メキシコの教育関係者に影響をおよぼしたと言われている。この時期、公教育省が強調していたのは、ジョムティエン会議で提唱された「基礎的な学習ニーズ」を満たすことを目指した、基礎教育のカリキュラムの改革の試みであった。しかし、これは国内で実験校を選びだして、カリキュラム改革の先導的試行を行うというレベルにとどまっていた。

いっぽう、先にメキシコの教育の荒廃や破局を指摘し、教育改革が急務であると主張してきた教育研究者たちは、教育改革をカリキュラム改革のレベルに限定する政府の文教政策にたいして批判のトーンを高めており、基礎教育の機会の不平等の是正、教員養成や勤務条件の改革、学校運営の改善など、より重要な包括的な教育改革の課題に取り組むべきことを要求していた<sup>5)</sup>。こうする中で、メキシコは、この国の近年の教育の歴史の中でも、きわめて大きなエポックを画すことになる、1992年～93年の教育改革をむかえることになった。

### Ⅲ. 1992年の教育改革

#### 1. 憲法の宗教条項の改正にともなう教育改革

教育の制度改革は、やや意外な角度から着手されることになった。サリナスは、就任以来、彼のとなえるメキシコ国家の近代化政策の一環として、国家と教会の関係を「近代化」との趣旨の発言を繰り返していた。こうした発言は、はたしてどこまで本気なのか、どこまで踏み込み気なのか、といったことが議論をよんでいた。なぜなら、この問題は、これまでのメキシコの国是・国策ともいべき基本的原理にかかわることであったからである。住民の大多数がカトリック教徒といわれるメキシコであるが、19世紀初めの独立以来、長年にわたって国家権力と教会権力がきびしい対立を繰り返してきた歴史を背景に、

今世紀初頭のメキシコ革命以来、教会・聖職者の活動は、国家権力の監視下に置かれてきたからである。メキシコ革命の最中に制定された現行の1917年憲法は、とくにその第130条において、教会の法人格の否定、資産所有の制限、聖職者数の制限、教会の政治活動の禁止、聖職者の選挙権・被選挙権の否定、教会外部での宗教行事の禁止、婚姻の民事化、聖職者養成機関の学歴の公的認定の否定などを規定しており、教会の活動は、国家権力によって徹底的といえるほどに制限、監視されてきた。かつて教会と国家との対立が頂点にたった1920年代後半には、メキシコ中央部のいくつかの州において、熱狂的なカトリック信者たちが、世俗的な国家権力の末端に位置するとみなされた公立学校を焼き討ちして教員を殺傷するという事件(クリステロスの反乱)まで生じている。

今この時期に、国家と教会との関係を根本的に見直す、というサリナスの政治的意図がどのへんにあったのかについてはいまひとつ明らかではないが<sup>6)</sup>、彼は、政権半ばにたった1991年12月、連邦議会に、与党PRIを通じて、メキシコ共和国憲法において国家と教会との関連を定めた各条項を改正する憲法改正案を送付する。この憲法改正は、議会で承認され、翌1992年1月28日付官報に告示された。この憲法改正により、(1)教会および宗教団体の法人格の容認、(2)聖職者の公民権の一部認可、(3)宗教活動に課せられていた規制の大幅な緩和の三点を柱にして<sup>7)</sup>、従来の国家による教会の管理は大きく変更されることになった。

この国家と教会の関係の見直し、教会・聖職者の活動への規制の緩和は、教育にも影響をおよぼすことになった。というのも、この憲法の宗教条項の改正に連動して、教育条項である第3条も一部改正されることになったからである。憲法の教育条項はこのほぼ一年後に再度、大幅に改正されることになるが、まず92年の改正のポイントをみよう。

これまで、憲法第3条は、次のような構成となっていた。まず、「国家——連邦、各州、地方自治体——の提供する教育は、人間のすべての能力を調和的に発展させることをめざし、同時に、独立と正義にもとづき、彼の中に、祖国への愛と国際的連帯の意識を促進する」と教育の基本原則を述べたのち、第I項において、国家の教育の非宗派性、科学の進展に立脚し、a) 民主的、b) 国民的、c) 人類共存への貢献を基本的性格とすることを規定した後、第II～第VIIIの各項において、それぞれ、国による私学の認可制、私学の教育課程の国定準拠義務、聖職者・教会の教育関与の禁止、国による私学での履修認定の取り消し権、初等教育の義務教育、国の提供する教育の無償制、大学の自治制、連邦議会の教育関連立法権限を規定していた。

宗教条項の改正にともない、この第3条は次のように改正された。すなわち「教団、聖職者、いずれかの宗教的信条の普及に関係した学校法人、教会や団体は、どのような形であれ、初等教育、中学校教育、師範教育、労働者あるいは農民向けの教育を提供する教育機関に関与することはできない」として聖職者・教会の教育関与禁止を規定した第IV項がそっくり廃止される。また旧第I項が、新第I項と第II項に分離され、新第I項の、従来からある、「上記の(国の提供する)教育を方向づける基準は、どのような宗教的教義とも完全に無縁なものとする」という条文の間に、「世俗的(laica)であり、」という一語を新た



に挿入した。これは、一見、公立学校における教育の世俗性原理を強化しているようにも見えるが、一方、逆に私立学校は、第I項の規定をまぬがれることになり、これにより、国の制定するナショナル・カリキュラムを履行した上なら、独自に宗教教育を提供することが可能となった。

## 2. 公教育相の交代

この憲法改正と前後して、同じ1992年1月に公教育相の交代がおこなわれた。歴代の政権でも、病気などを理由に任期途中で公教育相の入れ替えが行われたことはあるが、これまで通常は一人の公教育相が政権期の6年間継続してその任にあたっており、異例なものであった<sup>8)</sup>。これは、行政改革により企画予算省が廃止されたのにもなうものであり、その大臣であったエルネスト・セデーイジョが公教育相に横すべりしたというのが表向きの理由とされた。前述のように、バートレット公教育相による基礎教育改革への取り組みにたいしては批判があり、大統領も不満をつのらせ、彼を事実上更迭したという見方もある。バートレットは、後にプエブラ州の知事に転出した。

大臣の交代により、公教育省の幹部職員の顔ぶれも一変した。メキシコの官僚機構においては、政府高官は、キャリア官僚ではなく、大統領や各大臣によって直接的に指名され任命される政治的任命制であり、このために政権や閣僚の交代ごとに、ほぼ全面的に入れ替わる上<sup>9)</sup>。セデーイジョ新公教育相は、自身は米国イェール大学大学院卒の経済学博士号をもつ経済テクノクラートであるが、あたりに彼の下に公教育省の高級幹部としてリクルートされた人材の中には、意外な顔ぶれがあった。『教育近代化プログラム』の中心となっていた初等教育を直接に所管するキー・ポストとなる基礎教育部門担当次官にはヒルベルト・ゲバラが就任する。ゲバラは、かつては1968年の学生運動の指導者として著名であり、その後も大学問題、教育問題などを中心に歴代政府の教育政策をきびしく批判する論陣を張ってきた左翼的知識人である。彼は、前述のように数年前にメキシコ教育の現状をきびしく診断をした『静かなる破局』報告をまとめあげたグループの中心メンバーであった。もう一人、おなじく先に「教育の荒廃」を指摘していたオラック・フェンテスが大臣任命のポストである国立教育大学（UPN）の学長に就任した。フェンテスもまた、左翼的な社会学者として知られ、反政府的な姿勢で教育問題を論じてきた学者である。フェンテスは、ゲバラが病気辞任した後その次官職を継ぐ。いずれも政府与党PRIの党員ではない。教育界において著名であり、積極的な教育改革論者を党派を問わず政権に登用した布陣といえよう。

## 3. 『基礎教育近代化のための国民的合意』の締結

この92年1月の新体制の発足の後に、メキシコ教育改革は、一挙に加速されることになる。

その最初のものとなり、またこの後の教育法制改革の基盤ともなったものは、1992年5月18日、連邦政府（公教育省）、各州知事、およびメキシコの公立学校の教職員の大多数を組織する強力な教員組合である「全国教育労働者組合」（S N T E）の三者の間で調印された『基礎教育近代化のための国民的合意』（Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica）であった<sup>10)</sup>。

この『国民的合意』は、その名称が示すように、対象領域を、基礎教育とそれに関連する師範教育の分野に限定したものであるが、これによって、基礎教育の運営に直接的に関与する当事者の中で、改革の目的、領域、実施スケジュールまで含めて、改革の全体構想が明確にされた。この文書は、全体で小冊子で20頁ほどの分量のものであるが、まず、基礎教育の重要性を次のように再確認する。

「――歴史的な証拠と最近の経験によれば、質の高い基礎教育と開発の可能性との相関関係がきわめて高いことを示している。基礎教育は、その社会の生産力を高め、その経済、社会、政治、科学的な諸制度を改善する。というのも、基礎教育は、国民的統合を強化し、社会的連携を強固なものとし、富のより均等な配分を促進し、より合理的な消費の習慣を形成し、人権の尊重、特に地域社会における女性や子どもの地位にたいする配慮を深め、さらに技術的革新にたいする社会的適応を促進することに決定的に寄与するからである。さらに、より良き基礎教育は、より賃金の高い雇用の機会、農業や産業での生産性向上、より良好な栄養・健康状態、より積極的な市民的活動、などを生み出すことになる」。

つづいて、基礎教育をめぐる歴史的経緯やそれが現在直面している挑戦についてふれた後、具体的な方策として次の三点を柱として改革を提示する。すなわち、(1)教育制度の大幅再編＝基礎教育の分権化。これに関連して、父母や地域社会関係者の学校運営への参加を促進するために、各学校・地方自治体・州・全国の各レベルにおいて、新しい社会的参加のための組織を設置する。(2)教育計画・課程と教科書の全面的改定。(3)教職の専門職的地位の再評価、である。

第一は、教育における中央集権体制を是正するためのものであり、関連法令が改正されしだい、これまで、連邦政府（公教育省）が各州内において設置運営してきた連邦立の就学前教育施設、初等学校、中学校、師範学校を校舎・施設・教員ともに、各州に移管し、それにともない関係予算も連邦政府から各州に配分するというものである。設置者別にみると、メキシコ国内の各州には、連邦立、州立、私立という三種の学校の存在しているが、基礎教育レベルでは、在籍児童数でみると、この合意協定時の1992年段階では、就学前教育で72%、初等学校で71%、中学校で69%という圧倒的多数が連邦立の学校に在籍していた。連邦政府は、教育関係法の制定と施行を監視する、就学前教育・初等教育・中学校教育および教員養成教育の教育課程を編成し、初等教育の国定の無償の教科書を作成配布する、教材の使用を事前に認定する、といった中央教育行政当局としての監督行政を遂行する一方で、基礎教育サービスのほぼ7割を、連邦立の学校を通じて直接的に提供してきたのである。教員養成分野の師範学校でも学生の約3割が連邦立の師範学校に在籍している。このうち、連邦政府が直接的に管理している特別行政区であるメキシコ首都圏特別区（メ

キシコ市)を例外として、10万校をこえる連邦立の学校、60万をこえる連邦政府の教職員ポストを各州に移管するのであるから極めて大規模な事業である。

あらたに「連邦化」(federalización)、あるいは「教育の連邦主義」(federalismo educativo)の名でよばれることになったこの教育分権化について、『国民的合意』は、その理由を次のように説明している。

「教育制度は、全体として、まぎれもなく中央集権化と過度の官僚制化という兆候を示している。行政当局と学校は、ますます離反し、その結果として学校の活動の低下をまねき、形式的手続きと事務連絡のネットワークだけがさらに煩瑣にされてきた。子どもと青少年の教育にたいする責任は、学校、父母、地域社会によって十分に共有されていない。実際に、連邦政府、州、地方自治体の各レベルのそれぞれの教育の権限関係にはかなり曖昧な点がみられる。さまざまな意味で、(公教育が設置された)70年も前に構想された教育制度の組織の枠組みが耐用年数に達していることは明らかである」。「(ここで提案されている)より多くの資金、実質的な授業日数の増加、適切な教育課程、良質の教科書、意欲ある教員も、国の教育制度を悩ましている中央集権主義と過度の官僚制という障害と非効率を克服するシステムを通じて提供されないかぎり、教育の普及や質の向上におよぼす効果はわずかばかりのものとなる」。

一方では、「この移管は、けっして連邦政府の側が公教育への関心を失うことを意味するのではない」ことを強調している。事実、『合意』では、公教育省が、上記のような中央教育行政当局として監督行政を遂行し続けることを明言している。さらに、ここで新たな方針として特に注目されることは、連邦政府にたいし、特に教育の遅滞の著しい地域にたいしてより積極的に介入し「補償的な機能」をはたすことを求めていることである。「連邦政府は、より深刻な不足や欠陥をもった州にたいして相対的に多くの資源を振り向けられるように配慮する。同じように、国の当局は、恵まれない地域やその教育が深刻な状況にある地域において教育水準を向上させるために、特別のプログラムを策定し提供することになる。初等教育の修了率を高める、教育の遅れの大きい地区や集団にみられる非識字者を減少させるためのプログラムに努力がはられるであろう」。

第二は、教育内容と教科書の改定である。教育課程はここ20年ほど部分的にしか改定されてこなかったため、「今日では欠点を示している」という。「基礎教育の基本は、読み・書き・算数という、初歩的であるように見えても、着実に生涯を通じて学びつづけることを可能にし、また人々に思考のための知的な基盤を与えるものとなる諸技能であり、第二に、すべての子どもは、自分が生活することになる環境の自然的社会的側面について、および自分自身についての十分な知識を獲得しなければならない」という。こうした基準のもとづき、1992-93年度からただちに『教育内容と教材の改定のための緊急プログラム』が導入されることになる。

就学前教育については、「次の初等教育のサイクルとより良好な接続関係を提供する」ことを考慮して、「来年度からはほぼ全面的な改革を導入することが可能である」とする。初等教育についてみれば、「教育課程においては、本当に基礎的な知識に焦点を絞ることが望

ましい」とされ、具体的には次の4点が確認されている。①6学年を通じて、読み・書き・口頭表現のたゆみない学習と練習を強化する。②数量を正確に関連づけ計算する能力の発展を重視しながら、6学年を通じて算数の学習を強化する。幾何の知識と問題を明瞭に考察してそれを解決する能力を強化する。③社会科の代えて、歴史、地理、公民科の各教科による体系的学習を復活する。④子どもの養育と健康に関する学習内容を強化し、また環境と自然資源の保護を教え込む教育を重視する。特に歴史については、ただちに92-93年度から4、5、6学年向けに新しい歴史教科書を配布すると明言している。中学校でも、20年ほど前に導入された社会科、理科という広領域プログラムを廃止し、体系的な教科別にもどすこと、またスペイン語と数学を、それぞれ週3時間から5時間に増加することが決められている。

合意の第三の軸は、教職の専門的地位の再評価ということである。基礎教育の質の向上にとって教員の果たす役割の重要性を再確認するとともに、80年代の経済危機の中で教員の生活水準が低下し、その社会的地位が脅かされていることを暗黙のうちに認めたものである。このための新たな方策として、(1)教員給与の改善、(2)キャリア教員職ポストの導入、(3)現職教員の研修・職能向上・資格付与制度の体系化、を確認している。給与については、あえてここに「専門職的給与」(salario profesional)という用語を使用しながら、それに相応しく増額することで合意している。これにより、前政権末の1988年には、法定最低給与の1.5倍程度にまで落ち込んだ教員給与を、組合自体が専門職としての給与水準であると設定している法定最低賃金の3～4倍まで引き上げるとしている。キャリア教員職(la carrera magisterial)ポストとは、従来のように教育行政官や校長をめざさなくとも、一般教員身分のままに比較的短期間で高い給与をえられるいわば上級教員ポストであり、そのポストを望む教員には、個々の教員の専門的業績の審査、専門的教養の試験、研修への参加等を総合的に評価して、これに格付けするとしている。現職教員の研修については、「国の教員の知識の現代化を急務とするために、短期間のうちに、教員たちの知識を増強し、その機能をより良く遂行しうよう支援することを目的とした『緊急教員研修プログラム』を策定すること」で合意している。

この『国民的合意』という形式は、一種の行政協定といえようが、調印した当事者にたいして法的拘束力をもつものとみなされる。その取りまとめが、サリナス大統領自身の強い指示によるものか、セディージョ文相の手腕によるものか、経緯は明らかではないが、公教育省の新体制が発足して、わずかに4ヶ月ほどの短期間で、ここまで具体的な改革のビジョンが明確になったことは驚きである。また、これまでしばしば既得権益の擁護をはかるために改革に抵抗し、特に全国組織としての組合の発言力が低下することを危惧して分権化に反対してきた<sup>11)</sup>、教員組合の支持まで取り付けたことは注目される。この合意は、1992年5月18日に調印され、いくつかの緊急プログラムは、9月にはじまる92-93学年度からただちに導入された。

#### IV. 1993年の憲法教育条項の再改正

## 1) 憲法教育条項の再改正

『基礎教育の近代化のための国民的合意』が正式に調印されると、慣例にしたがって名誉立会人としてそれに署名したサリナス大統領は、もうひとつ大きな制度改革の構想を発表した。それは、従来、初等教育のみの6年間であった義務教育を、中学校までの9年間とするために再び憲法の教育条項の改正を行うというものであった。その改正案は、92年12月に連邦議会に提出されたが、その案は、たんに新たに中学校の義務教育化を条項に盛り込むだけでなく、教育条項である第3条全体の条文や構成をかなり大幅に書きかえるものとなっていた。

セディージョ公教育相が、議会で行った改正動議の提出の趣旨説明によれば、今次の改正の主要な目的は、次の5点であった。①メキシコ国民の教育を受ける権利を憲法に明記する、②初等教育の他に、就学前教育と中学校教育を提供することへの国の義務を明確にする、③義務教育を中学校まで延長する、④教育が保持すべきナショナルな性格を国が監視して保証することを明記する、⑤教育サービスを提供する法人が置かれている法的な無防備状態を終息させる<sup>12)</sup>。

①②に関しては、「これまであいまいな形でしか規定されていなかった」国民の教育を受ける権利、および、「しかるべき区分のなされてこなかった」国、子ども、親・保護者の権利と義務の関係を「はっきりとした形で条項に明記する」ことにあるとされた。この改正により、第3条の最初に、新たに次のような条文が追加された。

「すべてのメキシコ人は、教育を受ける権利を有する。国は、それを要求する者にたいして、就学前教育、初等教育、中学校教育を提供するものとする。初等教育および中学校教育は、義務教育とする」。

これにより、国にたいしては、就学前教育をもふくめて教育の提供義務を、子どもには、初等教育と中学校教育を受ける権利と義務を、親・保護者にたいしては、子どもにそれを受けさせる義務を明確にした。就学前教育に関しては、子どもの権利とし、また国にたいしては希望者にたいしてそれを提供する義務を課しているが、「親が子どもにたいして自ら直接的に自宅において初歩的な教育を与える、あるいは適当な施設でそれを受けさせる権限を保持すべき」ことを主たる理由に、その履修を義務とはしていない。

④に関しては、あらたに第Ⅲ項として、「――連邦政府は、共和国全体にむけた初等教育、中学校教育、師範教育の教育課程を編成する。そうした効果のために、連邦政府は、法律の規定するところにしたがって、各州政府、教育に関係するさまざまな社会的セクターの意見を参照するものとする」との条項が追加された。この国の教育課程編成権については、これまでも下位法である「連邦教育法」には規定されており、国の権限に変更があるわけではないが、あらためて憲法条文に格上げして明記したわけである。おそらくその意図は、基礎教育の管理運営を州に移管しても、ナショナル・カリキュラムの編成権を国が保持することに変わりはないことを強調することにあると推測される。

⑤は、私学法人への規制の緩和である。旧条項では、第Ⅲ項において、「私人は、あらゆるタイプと段階において、教育を提供することができる。しかし、初等教育、中学校教育、師範教育、労働者および農民向けのあらゆるタイプ・段階の教育に関するものについては、個別案件ごとに、事前に、公権力当局から明確な認可を得なければならない。この認可は、拒否あるいは取り消すことができる。そうした決定にたいして、訴訟あるいは不服申し立てはできない」と規定し、また第Ⅴ項では、「国は、私立の教育機関で履修された課程の有効性の公的認定を、随時、任意に取り消すことができる」としていた。こうした規定は、前述のように92年1月の憲法改正まで存続していた教会・聖職者の教育関与の禁止条項と並んで、特に宗教系私学の活動を国家の側から厳重に規制することをねらいとしていた。先の条項が、廃止された今、これと一セットで規定されていた条項もなんらかの改正が必要とされていたのである。

提案趣旨によれば、こうした「私人の置かれている無防備状態」は、「現在の状況に照らしてみても、またメキシコ国家の司法の伝統にしたがえば、もはや、当然のことであるとは言えない」という。ここでも改正のポイントは、先の条項から、「そうした決定にたいして、訴訟あるいは不服申し立てはできない」の部分が抹消され、また「随時、任意に」の文字が消され、これに代わっていずれにも、「法律の定めるところにしたがって」との文言が追加されている。この改正により、私学にたいして、国が一方向的にフリーハンドで、設置認可や履修認定を取り消すことができた従来の方式は改められ、それらはいずれも、法定の基準や手続きにしたがって処理されることとなり、また私学が下された決定にたいして訴訟などで異議申し立てをし、司法判断を求めることも可能になった。

## 2. 中学校の義務教育化

義務教育の延長問題は、教育関係者の間ではすでに1970年代から議論されてきた長年の課題であった。しかし、前述のように、初等教育の完全普及さえ達成されていないという厳しい状況の中でその導入は見送られてきた経緯がある。さきの『教育近代化プログラム』でも、『国民的合意』においても、義務教育の延長の課題はふれられていなかった。ここであえて中学校の義務教育化に踏み切った理由はなにか。公教育相の趣旨説明から、関連する部分をいくつか拾いだしてみよう。

「よりいっそう高い国家発展の目的を設定する時、われわれメキシコ人は、教育の分野においても、首尾一貫して、より野心的な目標を設定しなければならない。すべてのメキシコ人が履修すべき学歴の中に、中学校を組み入れることは、社会や政府が、より良い教育を、今日教育を受けている世代が生きることになる世界にふさわしい人間形成を、実現するための努力を惜しまないという公約を掲げることである。「セクダリアの義務化は、われわれが実現でき、また果たすべき、補完的な努力を促すことになる。初等教育への普遍的なアクセスを実効的なものとする、それを履修する児童の平均成績を相当に向上させること、彼らに提供される知識の質を向上させることを必要とする」。「かつて1917年

憲法の制定者たちが、その第31条に初等教育の義務規定を盛り込んだ時、教育事業にたいして大きな活力が生みださることになった——ことを思い出すべきである。当時は、すべての住民に、初等教育を普及しうる可能性はほど遠いと思われていたにちがいないが、それを憲法の条文に書き入れたことは、教員、父母、教育当局者の側に熱心かつ一貫した努力を約束させ、しだいに成果がもたらされることとなったのである」。

こうした公教育相の発言から読み取れることは、中学校の義務教育化は、直ちにこれを実施しうる体制が整っているというわけではなく、むしろ、それは「より野心的な目標」であり、この目標を掲げることによってその前段階である初等教育の拡充を促進する効果が期待しうること、憲法条文として書き入れることでそれを実効あるものとするべく関係者の一層の努力を引き出すことができる、という期待である。また別の部分では、初等あるいは中学校教育を修了していないことを理由に、雇用の場や政治的権利や親権の行使で差別的な扱いをされてはならない、との趣旨の発言をしている。

以上のような内容を盛り込み、また一つの条項を二分割したり、各項の順序を入れ替えた新しい憲法第3条の改正は、翌1993年3月に議会において承認され、3月5日付けで官報告示された。

## V. 「総合教育法」の制定

このような二回にわたる憲法第3条の改正、『基礎教育近代化のための国民的合意』による具体的な制度改革への着手をうけて、これまでメキシコの教育制度の基本的骨格を規定してきた法律である「連邦教育法」(Ley Federal de Educación 1973年成立)の改正が不可避となった。政府は、その法案を議会に提出する。この法案は、旧来の連邦教育法の修正というレベルではなく、この連邦教育法、さらに別の法律であった「成人教育法」(1975年)、「職業訓練センターの教員のための師範教育設置法」(1963年)の諸法令を廃止して、新たに「総合教育法」(Ley General de Educación)を制定するという教育法制を大幅に改正するものとなった。法案は、議会において修正をうけた後可決され、1993年7月13日付けで官報告示される。

新教育法は、全8章、85条で構成される。第I章「総則」(1~11条)、第II章「教育の連邦主義について」(12~31条)、第III章「教育における公正について」(32~36条)、第IV章「教育のプロセスについて」(37~53条)、第V章「私人が提供する教育について」(54~59条)、第VI章「履修の公的認定と認定証の交付について」(60~64条)、第VII章「教育への社会的参加について」(65~73条)、第VIII章「違反、処罰、行政訴訟について」(75~85条)から成る<sup>13)</sup>。

「総合教育法」は、旧連邦教育法(全69条)や成人教育法(全26条)の条項をそのまま引き継いでいるものもあるが、前述のような憲法改革や一部ではすでに実施に移されている制度改革を受けて、全面的に修正された、あるいは、新しく追加された条項も多い。ここでは、後者を中心に検討しながら、新法の特徴を概観しよう。

#### 〔分権化と権限の配分〕

第Ⅱ章では、「合意」により、基礎教育と師範教育の管理運営が連邦政府から各州に移管された分権化＝「教育における連邦主義」を受け、あらためて連邦政府、州、地方自治体の各レベルの教育当局の間での権限の区分と共有を明確化している。基礎教育と師範教育のための全国的な教育課程の編成、学年カレンダーの制定、州当局の実施する教育制度の評価のための基本方針の策定、初等教育用の無償制教科書の作成と配布などが、公教育省を通じて行使される連邦政府の排他的権限とされる。州当局にとっては、幼児・就学前・基礎・特殊・師範教育の教育サービスを提供し、監視する；教育課程に地域的な内容を盛り込むよう提案する；教職員に継続的な研修の機会を与える；基礎教育および師範教育において私立学校の活動を認可することなどが独自の権限とされる。地方自治体は、いずれのタイプ・方式の教育サービスを提供することができ、また州立および市町村立の学校の基礎的な備品の準備と補修に責任をもつとされた。成人教育の場合には、州の権限とされるレベルの教育についても公教育省が直接的に提供、管理するものとされる。

#### 〔教育評価の重視〕

また第Ⅲ章において注目されることは、教育評価の事業に関して規定していることである。これは、最近、メキシコの教育界で盛んに論じられてきた、教育の質の向上のためには、教育評価という過程が不可欠のものである認識に基づくものであるが、これまでは評価の目的や方法が法律の条項として規定されることはなく、本法ではじめて導入されたものである。国の教育制度の全体、教育課程、児童生徒、補償的プログラムなど各レベルで「継続的かつ体系的に」評価を行い、その結果を父母、生徒、教員、そして社会一般に公表することを約束している。

#### 〔教育の機会均等の確保〕

第Ⅲ章は、章全体が新たに追加されたものである。「この章のテーマは、最も新しいというだけでなく、法律が想定している社会観や国家像の視点からみて、最も賞賛に値するものである」<sup>14)</sup>との積極的評価もあるほど、新教育法の長所として注目されている部分である。基本的方針を示した第32条をみよう。

第32条 教育当局は、個々人の教育の権利の完全な行使、教育におけるより一層の公正、教育サービスへのアクセスと就学継続の機会の実効的な平等の達成を可能にする条件の整備のための方策を講ずるものとする。

上記の方策は、教育の遅滞がより大きいグループや地域に、あるいは恵まれない社会経済的条件に直面しているところに、優先的に、向けられるものとする。

ここでは、①国内において教育の機会にきわめて大きな格差、不平等が存在していることまぎれもない事実として認識していること、②また教育における中途退学の問題の深刻さを認識して、教育の機会の平等として、学校へのアクセスのみならず、あえて「就学の継続」(permanencia)の文字を並べて入れていること、③さらに、恵まれないグループや地



域を対象に指定しながら、優先的に、(逆優遇となることも辞さずに)積極的な施策を講ずべきことを規定している、ことが注目される。

第33条では、各教育当局は、それぞれの権限の範囲内において次のような活動を行うべきことを列挙している。これらは、メキシコの基礎教育の直面している現実の困難がどのようなものであるのかを浮き彫りにしているという点でも興味深いものであり、要点を紹介しよう。①孤立した地域社会、あるいは都市周辺の貧困層居住地域などに、より良質な資源の配分を通じて、特別の配慮をする、②教員の定着を促進するため上記の地域で勤務する教員への支援プログラム推進、③安定した状態での学習を助けるため学校寄宿舎、社会統合センター等の施設の準備、④正規の学校教育を放棄した子どもたちのために初等教育および中学校教育を履修するための教育サービスの提供、⑤学習不振者のための特別な教育支援プログラムの提供、⑥遠隔教育の制度の創設、⑦識字教育やコミュニティー教育プログラムなど国民の文化、社会、福祉水準の向上をめざす教育運動の展開、⑧児童にたいする奨学金その他の経済支援プログラムの実施、⑨子どもへの配慮を高めるため父母向けのプログラムの提供、⑩教員の協同組合や法人への支援、⑪教育への社会的参加の促進、私人からの教育への財政支援や本章に規定した活動への支援の奨励、⑫業績をあげた人々への認証と表彰、⑬教育サービスの質を改善するその他のサービスの実施。

さらに注目されることは、同条では、続いて次のような条文が一セットとして規定されていることである。「国は、教育サービスへのアクセスと継続の機会の実効的平等に影響を及ぼす社会的条件を克服することに向けられた福祉援助プログラム、食料補助、保健キャンペーン、その他の方策を講ずるものとする」。これは上に列挙した方策が教育に直接的に関連するいわば教育制度の内的な要因に関するものであったのにたいして、教育の機会は、こうした内的要因以外の社会的条件によって実質的に左右されることを認め、教育における公正の確保のためにも、総合的な福祉政策を推進することを国にたいして求めているものである。こうした認識も従来の教育法規には見られなかった。

第34条は、特に連邦政府の活動として、「教育面での遅滞が大きい州を支援するために、特別の財源をもって、補償的プログラムを開始する」ことを規定している。この「補償的プログラム」(programas compensatorios)という理念と方策は、基礎教育の分権化=連邦化の推進とバランスをとる形でこの教育改革で特に重視されてきたものであり、本法でも、これを、先述の成人教育の分野と並んで、連邦政府に直接的に責任を負わせる体制としている。後述するように、すでに1992年から、連邦政府は、この「補償的プログラム」を開始しており、本条は、いわばそれを後追いして条文化したものといえる。

#### 〔教育予算の優先性〕

教育財政に関する条項では、一部にその期待があったように、教育予算として国内総生産の〇%をあてる、州予算の〇%にする、といったような数値は盛り込まれることはなかったが、「連邦政府と各州政府は、国家の発展という目的のために公教育が優先性をもつことに配慮する」、「つねに教育事業のための財源を強化し、公教育のために、実質的な額において、より多くの予算を配分する努力をおこなう」(第27条)として、教育事業への予

算の優先的配分を宣言していること、さらにあえて「実質的な額において増加する」との文字を入れて、教育予算の確保を要求していることは、積極的な面として評価できよう。

また、教員給与に関しても、『合意』で約束された法定最低給与の〇倍といった指数化は条文化されなかったが、「国は、教育者たちが、家族のために、気品のある生活水準を達成しうる——— ような専門職的給与を授与するものとする」（第 21 条）と規定している。ちなみに旧連邦教育法では、これを「公正な報酬」（remuneración justa）と表現していた。専門職的給与（salario □ professional）をどのように定義するかにもよるが、少なくとも「公正な」というあいまいな表現よりは、教員の社会的地位の向上にむけて一步前進した規定であると思われる。

#### 〔授業日数の確定〕

第 IV 章、「教育のプロセス」は、教育のさまざまなタイプや方式、教育課程、学年カレンダー等について規定する。ここで特に注目されることは、「基礎教育は、その三つの段階において、国内の多様なインディオ系住民、分散して住む農村住民、移動民の言語的文化的特徴に対応するため、必要とされる適応策をとるものとする」（第 38 条）として、就学前教育や初等教育の段階ではすでに導入されているバイリンガル・バイカルチャラル教育の実施の可能性、季節移動をする非定住的な住民の子弟の教育への配慮を明記していることである。また学年暦に関しては、年間 200 日以上授業日数を確保すること（第 51 条）として数字で明確に規定した。これは、従来慣行より 20 日ほど多くなる日数である。また不可抗力により授業が中断された場合は、その埋め合わせの措置をとることも合わせて求めている。

#### 〔社会参加審議会の設置〕

第 VII 章の「教育への社会的参加」も新しい章である。これは、主として「合意」よってあらたに設置されることが確認された機関である「社会参加審議会」（consejo de participación social）について規定している。これは既存の学校後援組織である「父母協議会」とは異なるものである。「教育への社会的参加は、基礎教育の質を向上させ、教育サービスの普及を拡大することを目的とする」（第 65 条）として規定した後、その組織と機能とについて述べている。それは、各学校、地方自治体、州、そして全国の各レベルにおいて設置されるものであり、父母・その協会の代表・教員・教員組合の代表、教育当局（レベルにより、それぞれ校長、自治体、州、国の当局者）・教育に関心をもつその他の社会的セクターの代表（各学校レベルでは卒業生も含まれる）で構成される。

審議会の機能は、レベルによりすこし異なるが、全体として、各学校や教育制度全般について十分な情報を提供され、教育成果の質を向上させることに寄与するさまざまな活動を行い、また教育に影響をおよぼす社会的悪条件を克服することに努めるとされている。従来の父母協議会は、学校の教授活動そのものや教職員の労働条件に関する側面については介入できないとされてきたが、この参加審議会では、教授活動そのものやその他の教育の質の向上につながるような側面への介入を許していることが大きな特色である。また、この審議会は、国の編成するナショナル・カリキュラムに、各州や地域の特色をもつ教育

内容を盛り込むことを提案するための場ともされている。

〔私学への規制の緩和〕

第V、VI、VII章では、特に、憲法の改正により私学への規制が緩和されたことを受けて、私学の認可や履修の公的認定の手続きの変更に関する条項や公当局の決定にたいする再審査の提訴の権利、訴訟手続きなどが詳しく規定されたことが特に目につく。

## VI. 教育改革の進展状況

1993年11月、就任以来ほぼ二年にわたって一連の改革の導入と教育法制の改正を主導してきたセディージョが公教育省を去る。これは、次期大統領選挙が、約10ヶ月後にせまったのをうけて、社会開発相であったドナルド・コロシオが与党PRIの大統領候補として指名されたのにもない、その選挙運動の総括責任者をセディージョが務めることになったからである。ちなみに、翌1994年3月、そのコロシオ候補が地方遊説中に暗殺されるという事件が起きると、サリナスは、セディージョ自身を大統領候補に指名し、8月の選挙で彼が次期大統領として選出されることになる。

セディージョの後任には、かつて公教育相の経験もあるフェルナンド・ソノラ外務大臣が一時就いたが、すぐに辞任し、その後には、セディージョの下で連邦特別区の教育担当の次官をつとめていたホセ・アンヘル・ペスカドールが昇格した。このため、セディージョの設定した公教育省の政策路線と人事は、サリナス政権の任期末まで、ほぼそのまま継承されることとなった。この間における教育改革の進展状況をみよう<sup>15)</sup>。

表1に示したように、90年代前半のメキシコのマクロ経済の回復基調を背景に、政府の教育関係予算はかなりの規模で増加されてきた。前述のように1980年代の経済危機の間に大きく削減されて、対国内総生産の比率で3%台にまで落ち込んでいた教育関係予算は、1994年には6.2%(政府支出5.8%、私的セクター0.3%)となり、ほぼ経済危機以前の1982年の水準を回復した。

また表2に明瞭にあらわれているように、教育の連邦化＝基礎教育と師範教育の管理運営の連邦政府から各州への移管は、早急に実施された。かつて州内の連邦立の学校の教員と州立の学校の教員の間で勤務条件に相違あったような州においては、その組合の統合をめぐる問題なども表面化しているが、形式的にはその過程はほぼ終了している。このために1992-93年には、就学前、初等、中学校の各レベルで登録者全体の全体のほぼ70%を占めていた連邦立学校の児童生徒の比率は、1994-95年度には、それぞれ9%、7%、10%へと激減した。これらはほとんどが、連邦政府直轄である首都圏特別区の学校である。これに代わって州立学校在籍者が、83%、87%、83%と圧倒的多数を占めるようになった。

教育課程の改定と新しい教科書の作成も異例ともいえるほどの急速なスピードで展開される。1993-94年度には、初等学校の第一、三、五年の奇数学年と中学校の第一学年で、1994-95年度に初等教育の残りの偶数学年と中学校二、三学年に新しい教育課程と教科書

第1表 メキシコの国全体の教育記予算の推移 (1986~1994年)

	1986年	1988年	1990年	1992年	1994年
新ペソでの総額(百万)	3,102.7	14,009.7	29,722.7	53,234.3	77,339.2
公的資金	2,807.5	12,756.5	27,321.7	49,828.1	73,292.4
私的資金	295.2	1,253.1	2,410.0	3,406.2	4,046.7
国内総生産に占める 教育費の比率(%)					
全体	3.9	3.6	4.3	5.2	6.2
公的資金	3.5	3.3	4.0	4.9	5.8
民間資金	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3

<資料> Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno* 1995 Anexo Estadístico  
p.124 から作成

第2表 メキシコの基礎教育統計の推移 (1986~1994年)

年度	1986-87	1988-89	1990-91	1992-93	1994-95
登録者数(百万人)					
就学前教育総計	2,547.3	2,668.6	2,734.1	2,858.9	3,980.0
連邦立	1,893.2	1,961.5	1,970.6	248.6	270.0
州立	492.9	516.8	530.7	2,363.5	2,570.2
私立	160.2	190.3	232.8	246.8	252.6
初等教育総計	14,994.6	14,656.4	14,401.6	14,425.6	14,574.2
連邦立	10,843.6	10,550.1	10,274.7	973.5	1,007.8
州立	3,046.2	3,271.6	3,241.8	12,529.2	12,642.8
私立	786.2	834.5	885.8	922.7	923.6
中学校教育総計	4,294.6	4,355.3	4,190.2	4,203.1	4,493.2
連邦立	3,046.2	3,067.6	2,912.1	443.5	442.8
州立	865.9	940.2	940.2	3,416.4	3,713.1
私立	382.5	347.5	337.9	342.0	337.3
中学校総数(校)	16,515	18,516	19,228	20,032	22,255
普通中学校	6,653	6,925	7,129	7,353	7,864
技術系中学校	2,682	3,020	3,149	3,269	3,470
労働者中学校	633	570	527	502	482
テレセクンダリア	6,545	8,001	8,423	8,908	10,439

<資料> Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno* 1995 Anexo Estadístico  
pp.126-128 から作成

が導入された。ただし、改革のひとつの目玉として、すでに印刷済みの旧社会科教科書をお蔵入りさせてまで、92-93年度から導入を急いだ新しいメキシコ史の教科書は、その記

述内容の妥当性をめぐって厳しい批判や論争をまきおこし、半年たらずで使用が停止され、あらためて公開公募制で教科書の作成が急がれたが、それは1994年まで完了せず、その間は臨時の教材で代行されることとなった<sup>16)</sup>。

キャリア教員職の制度化も進んでいる。このポストへの格付けは、それを希望する教員の専門的教養の筆記試験の他に、勤務業績評価などを総合的に判定して行われるとされたが、一部にはその適用をめぐって混乱があるといわれており、評価基準の見直しが議論されている。そのポストへの応募は、1994年までに50万人を超えたという。

中学校教育の義務化は、1993-94年度から実施されることになった。中学校在籍者数の推移をみると、1992-93年度に420万人であったものが、93-94年に434万人、94-95年度に449万人としだいに増加はしてきているが、義務教育化を境に在籍数が激増するといった現象は見られない。中学校義務化は、政府自体が認めるようにいまだに「野心的な目標」とどまっていると言える。中学校の普及は、初等教育の場合より困難のともなうものである。校舎は、初等学校よりも費用のかかる大規模なものとなる。なによりも、全教科を一人の教員が担当する初等教育の場合とは異なり、教科担任制であり、人口密度の希薄な農山村部においては、各教科を担当する有資格の教員をそろえることはほとんど不可能である。表2において示したように、メキシコにおいては、こうした農村や山間へき地において、テレビ放送に全面的に活用して中学校教育を提供する「テレセクンダリア」というユニークな学校方式がすでにかかなりの規模に導入されている。中学校の義務教育化は、今後こうした方式を急速に拡大することを必要とするかもしれない<sup>17)</sup>。いずれにせよ、特に農村部や貧困層においては、生徒の年齢層からみても、一人前の労働力、稼ぎ手として期待される度合いも大きく、就学には困難がともなうことに変わりはない。

この間、政府の施策として特に注目されるものは、「総合教育法」において連邦政府の任務とされた、各種の「補償的プログラム」が大規模に展開されていることである<sup>18)</sup>。その第一のものは、1991年に構想され、1992年から95年までの5年計画で実施されている『教育の遅滞克服のためのプログラム』(PARE)である。世界銀行からの2億8千万ドルの特別融資<sup>19)</sup>、連邦政府からの4億ドルを資金として、メキシコ全31州の中でも教育水準の最も低いチアパス、オアハカ、ゲレロ、イダルゴの4つの州で、初等教育の質的向上を目的とした特別プログラムを提供するものである。ここでは、州内でも特に教育の発展の遅れている農村部やインディオ系住民居住地域を対象にして、児童生徒の成績の評価、校長・教員への研修の機会提供と交通費の支給、教員の定着を促進するためのへき地校勤務教員への特別手当支給、子どもへの奨学金の給付、校舎・設備の補強、教科書・教材の効率的配布のため車輛の増加、教科書用倉庫の建設、学校図書室用の図書セットの配布、インディオ系子弟のためのバイリンガル教材の提供、文具パックの配布などの活動を行っている。中間的な評価によれば、プログラムの実施は、こうした地域・学校において、児童の成績を向上させることできわめて効果的である、とされた。こうした成果を受けて、政府は、さらに世界銀行から4億ドルをこえる追加貸付を受けて、同じプログラムを、1994年から99年までの5年間で、先の4州ほど深刻ではないにしても、教育水準の指数が低い

別の10州に拡大する第二次計画『基礎教育の遅滞克服のためのプログラム』(PAREB)を発足させた。これらの州の900あまりの市町村のうち約500、150万人の児童が在籍し、5万3千人の教員をもつ約1万5千校の学校がその対象となる。

さらに、1995年からは同じく世銀の資金支援を得て、5年間のプログラムとして『教育遅滞の克服のための統合プログラム』(PIARE)を別の9州で開始した。ここで統合という意味は、このプログラムでは、州により初等教育だけでなく幼児教育も成人識字教育をも含めて、教育の遅滞のいちじるしい地域・学校での対策を進めるためとされる。また、1994年からは、以上の三つのプログラムのいずれの対象ともならなかった残りの8州において、メキシコ公教育省の独自の予算により、やや小規模ながら同様のプログラム『連帯の学校』が開始された。これらに一連の補償プログラムの開始により、メキシコ全土をカバーして、農村部やインディオ系住民居住地区などを中心に特に教育の遅滞の大きい地域・学校を対象に、優先的にその遅れを補償するためのネットワークがほぼ完成したことになる。

## むすび

サリナス政権がその後半期において、歴史教科書問題をひきおこしたように、拙速であるとの批判をあびながらも、異例ともいえる短期間で基礎教育の改革を急いだ理由はいまひとつ明らかではないが、これは、ほぼ同じ時期にサリナスが心血をそそいで推進していた「北米自由貿易協定」(NAFTA)の締結(1993年)やメキシコのOECD加盟(1994年)を視野に入れた、メキシコの「先進国化」志向、社会体制の整備と結びついていることは疑いがなく、彼は、1992年の憲法の改正により、メキシコ革命の遺産ともいえるエヒーード(共有農地制)の解体や、国家と教会の関係の見直しを打ち出すなど、メキシコの「近代化=脱革命国家化」を極端なまで推進し、メキシコの国家像を大きく転換させた。彼のネオ・リベラリズム路線は、教育の分野についてみれば、高等教育のレベルでは、自立的な知識や技能の開発、質の高い人材の育成を主眼とした大学院や研究体制の整備の推進、中堅技術者の教育の改革のため後期中等教育レベルでの職業技術教育の見直し、さらには私立学校への規制の緩和などの政策にみることができよう。しかし、基礎教育のレベルに関していえば、その教育改革は、「教育の遅滞」の克服、教育機会の不平等の是正、留年・中途退学者の数の縮小、全体的な教育の質の向上という、むしろ歴史的に積み残されてきた課題によりやく本格的に取り組みはじめたという性格が強い。

周知のように、メキシコでは、1994年1月、NAFTAの正式発足のその日に、南部チアパス州において生じた、先住民を主体とした貧しい農民の武装反乱は、サリナスの近代化路線に取り残された貧困層の反発として国内外に大きな反響をまきおこした。また、あまりにも性急な背伸びをした「先進国化」路線は、サリナス政権末期に、財政・貿易の大幅赤字、外貨準備の激減をまねき、セディージョ新政権の発足直後に通貨ペソの暴落という通貨危機をまねくにいたった。サリナスの政策にたいする評価は凋落し、彼の唱えたネ

オ・リベラル路線の見直しをせまる声もある。

一般的に言えば、メキシコの政策は、6年ごとの大統領の交代により、大きく変化し、政策の継続よりも断絶が目につく。だが、基礎教育拡充の方針は、セディージョ大統領自身が、公教育相の時代に策定したものであり、また上記のような基礎教育の特色からしても、ここ当面若干の足踏みはあるかもしれないが、メキシコの教育政策において基礎教育の拡充が最優先課題されることに変わりはないであろう。

セディージョ政権の教育政策プログラムは、まだまとまった形では発表されてはいないが、一足先に、1995年6月に発表された『国家発展計画：1995-2000年』においては、教育に関連して次のように述べている<sup>20)</sup>。

「基礎教育の戦略的重要性は、教育制度の中でも多数の児童生徒を対象にすること、すべてのそれ以降の教育を有効に活用するための基盤となること、多くのメキシコ人にとって、それが最終学歴になること、にある。本計画では、(1)就学前、初等教育、中学校の各レベルへのアクセスを保証するためのプログラムと活動を編成し適用すること、(2)基礎教育全体での修了率をかなり向上させること、(3)公教育の量と質の不平等を是正すること、を提案する。社会的地理的条件が教育へのアクセスを困難にし、また子どもの留年や退学の頻度を高くしているような州や地域における遅滞を解消することに寄与するプログラムが強化されることになる」。

[注]

- 1) Fuentes M.O. “Educación: territorio devastado” Albina G.R., y Bplívar A. (coordinadores), *México en la Decada de los Ochenta: La Modernización en Cifras*. Universidad Autónoma Metropolitana. 1988 pp.339-343 p.341
- 2) Guevara Niebra.G. (Compilador), *La catástrofe silenciosa*. Fondo de Cultura Economica 1992 p.15
- 3) デラマドリ政権下における高等教育計画化論議とメキシコ国立自治大学の改革をめぐる紛争については、斉藤泰雄「メキシコ国立自治大学の紛争：1986-87年——その巨大化と改革の挫折をめぐる」『ラテンアメリカ研究年報』第11号 1991年 99～124頁を参照のこと。
- 4) Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*. 1989
- 5) Schmelkes S., “Educación básica: prioridad recuperada” *Universidad Futura* Vol.5 No.14 1994 pp.4-9 p.5
- 6) この点に関して、研究者たちの間では、次のような三つの仮説が支持されているという。(1)(近年、チアパス州など地方の司祭たちが反政府的な立場で政治に関与する姿勢を強めていること認識して)カルロス大統領と教会階級の「最高幹部」(特にメキシコにおけるローマ法王代理人とメキシコ司教会議の議長)の間で、最高幹部たちが司教たちの政治的宣言を統制することの見返りとして、教会側は、古くからの要求である憲法

130 条の廃止を獲得する、という一つの合意が成立した。(2)「小さな政府」を標榜する国家の経済発展計画は、都市部や農村部の貧しい階層を中心に、既存の社会経済的不平等をいっそう拡大されることが予測される。サリナスは、これを見越して、これまで住民を地理的に文化的に統制することで有効であった教会の活動に目をつけ、国家に代わってその不満を抑える役割をはたさせようとした。教会の伝統的価値観(慈悲、同情、犠牲など)は、「極貧に」生きる人々の「飢餓や正義への渴望」を鎮静化させうる。(3)今まさに国際的舞台へに登場しようとする国を導く能力をそなえた、若く、近代的な政治家、有能な交渉者というイメージを世界に売り込もうとするサリナスの野心。

(Garcia Ugarte, M.E., *La Nueva Relación Iglesia-Estado en Mexico*. Nueva Imagen 1993. pp.50-51)

- 7) 国本伊代 「『メキシコ革命』の終焉とカトリック教会の再登場」『海外事情研究所報告』27号 1993年 127～138頁
- 8) Pablo Latapi, “Inestabilidad en la SEP” *PROCESO* No.952 30 de enero 1995 pp.48-51
- 9) メキシコ政府の高級官僚のプロフィールについては、次の資料によっている。  
Presidencia de la República, *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992* Fondo de Cultura Económica 1992
- 10) 『国民的合意』の全文は、斉藤の訳により、『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究 中間資料集(Ⅰ)』(国立教育研究所 平成7年3月)の80～94頁に収録されている。
- 11) Orozco F.B. & Elizondo y Carr S., “Educational Reform in Mexico”  
*International Journal of Educational Reform* Vol.2 No.1 1993 pp.12-18
- 12) ここでの記述は次の資料による。Presentacion de Ernesto Zedillo Ponce de Leon, Secretario de Educación Pública, ante las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Educación de la Honorable Cámara de Diputados. 4 de diciembre de 1992  
Iniciativa de Reformas de los articulos tercero y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Noviembre 18 de 1992
- 13) この「総合教育法」の全文は、江原 裕美訳で、上記の中間資料集(Ⅰ)の95～123頁に収録されている。また、本法についての簡単な解説とコメントは次のものがある。  
“Comentarios del Centro de Estudios Educativos a la Ley General de Educacion”  
*Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol.23 No.3 1993 pp.133-152
- 14) *ibid.* p.135
- 15) Secretariat of Public Education, *National Report from Mexico 1990-1994*.  
International Conference on Education 44th Meeting, Geneva, 1994
- 16) この歴史教科書問題の経緯と論争については、国本伊代「書き換えられたメキシコの歴史教科書」『ラテンアメリカ時報』平成5年5月号 17～23頁を参照のこと。



- 17) テレセクンダリアについての、簡単な紹介は、斉藤泰雄「メキシコのテレビ中学校」『週刊 教育資料』平成8年2月12日号 24～25頁 にある。
- 18) Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*. 1995 pp. 11-77
- 19) こうした世界銀行による初等教育拡充援助プロジェクトの背景となっている世銀側の政策方針については、斉藤泰雄「開発途上国における初等教育完全普及の壁——世界銀行『初等教育政策報告書』の分析を中心——」『教育制度研究』第2号 1995年 151～165頁を参照のこと。
- 20) Poder Ejecutivo federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995 p.85



## IV. 開発途上国における遠隔教育による中学校教育普及の可能性

——メキシコのテレセクンダリア——

齊藤 泰雄

### I. 基礎教育の焦点：初等教育から中学校教育へ

#### 1. 初等教育普及の進展

「ジョムティエンからダカールへ」、すなわち、1990年「万人のための教育世界会議」から2000年「世界教育フォーラム」にいたるまでの20世紀の最後の10年間は、開発途上国における基礎教育の重要性が改めて見直され、また、その普及拡充に向けて国際的な努力が集約された時期であった。周知のようにジョムティエン会議では、「基礎教育」(basic education)の概念は、従来からのUPE(Universal Primary Education 初等教育の普遍化)の枠組みを超えて、早期幼児教育、初等教育、識字教育、若者や成人を対象とした基本的技能訓練やノンフォーマル教育、さらには国・地域によっては前期中等レベルの教育段階までを含む幅広い拡大された概念として提起されていた。ダカール会議での総括報告書によれば、このような拡大された基礎教育理念の提起、多面的な取り組みへの奨励にもかかわらず、各国での現実的な教育政策上の優先順位は、やはり長年の懸案であった初等教育の完全普及に向けての努力に集約される傾向があったという(齊藤 平成13年)。

表1は、ダカール会議で報告された世界各地の初等教育の純就学率を地域別に見たものである。

表1 初等教育の純就学率の推移(1990～1998年) (%)

地域	1990年			1998年		
	男子	女子	合計	男子	女子	合計
世界	84	76	80	87	80	84
先進地域	97	97	97	97	98	98
開発途上地域	82	73	78	86	78	82
移行経済地域	91	91	91	96	96	96
サハラ以南アフリカ	59	50	54	66	54	60
南・西アジア	75	59	67	79	67	74
アラブ・北アフリカ	82	65	74	80	71	76
中央アジア	87	89	88	91	92	92
中・東欧	86	83	85	95	91	93
ラ米・カリブ海	85	84	84	94	93	94
東アジア・太平洋	97	95	96	97	96	97

<出典> Education for All 2000 Assessment, Statistical Document から作成

90年以降、開発途上地域全体での初等教育への純就学率は、78%から82%へと4パーセ

ントのポイントで拡大している。途上国のグループは、大きく二つのグループへと分散化する傾向が見られる。すなわち、初等教育の普及のレベルがいまだに60～70%台という低いレベルにとどまり、また就学率の男女格差も顕著なサハラ以南アフリカ地域、南・西アジア、アラブ諸国・北アフリカ地域と、純就学率が90%を超えるラテンアメリカ・カリブ海地域と東アジア（東南アジアを含む）・太平洋地域グループである。東アジア・太平洋地域は、すでに1990年の段階で純就学率が96%に到達していたが、さらに97%にまでその数値を上げている。ラテンアメリカ・カリブ海地域も、この期間に、もっとも高い伸びを記録し84%から94%に到達した。これらの地域では、出生率の低下による学齢児童数の伸びの減少も就学率の向上に大きく貢献している。いずれにせよ、これら二つの地域は、すでに初等教育へのアクセスの普遍化という目標の達成に限りなく近づいていると言えよう。

今や、これらの地域での初等教育の改革の課題は、入学した児童の留年や中途退学の比率を低下させ、また卒業する児童に確かな基礎学力を身につけさせるために、提供される教育の質を改善することに置かれている。さらに、上記のような初等教育の拡充を達成しえた今日、開発途上地域の中でも、東アジア・東南アジアとラテンアメリカ・カリブ海地域では、量的拡張という面においては、その課題は、すでに初等教育を超えて前期中等教育のレベルへと移行しつつある。すでに、これらの地域では、90年代前半から、憲法や教育法を改正して、義務教育の年限を従来の初等教育段階の5～6年から前期中等教育レベルまでの8～9年間へと延長する国が数多く見られた。

## 2. 中等教育普及の難点

しかしながら、開発途上国においては、中等教育の量的普及、さらには義務教育化＝完全普及には初等教育の場合にも増してより一層の困難が伴う。生徒の就学に必要な直接コスト（教科書代、教材費、交通費等）も間接コスト（就学による労働所得の放棄）も初等教育の場合よりも大きい。義務教育の年限延長について親の理解を得ることも場合によって容易ではない。それ以上の難点は教育を提供する側の問題である。いうまでもなく初等教育と中等教育とを区分する教育方法、学校組織論上の最大の相違は、原則として前者が学級担任制であるのに対して、後者が教科担任制であるという点にある。初等学校では一人の教員が全ての教科を教える。また小規模校では一人の教員が複数の学年を同時に担任するいわゆる複式学級もめずらしいことではない。山間へき地には一人の教員が全学年を一人で担当するという単独教員学校すら存在する。これに対して、中等学校では、原則として、教えられる各教科別に担当する教員を最低一人は揃えなければならない。中等学校は、必然的に初等学校と比べてはるかに大規模となり、学校建設・施設設備に要するコストも高くなる。これらのコストに見合うように各学校に初等学校よりも数多くの生徒を集めることが必要になる。

こうした条件を満たすことは開発途上国の農村部においてはきわめて困難である。仮に、学校建築・施設設備のコストの問題がクリアーできたとしても、各学校に担当教科別の有

資格教員を配備する、一定数以上の生徒を集めるという二つの条件を満たすことは不可能に近い。伝統的に初等学校教員は師範学校、中等学校教員は高等師範学校や高等教育機関という別ルートで養成されており、後者は前者と比べて教員供給数も限られている。初等学校教員の場合もその徴候は見られるが、都市部の高等教育機関を卒業した中等学校教員にはなお一層農村部やへき地での勤務を忌避する傾向が強い。便宜策としては、国語と社会科、数学と理科の兼担なども提案されるかもしれないが、伝統的な中等学校の威信とイメージ、教員組合の抵抗などを考えれば、こうした方策は採用されにくい。広大な地域に人口が散在し、地理的環境や交通アクセスに難点がある農村部では、通学可能な区域内に住む生徒の数にはおのずと限界がある。通学の不便を補う手段として、学校寄宿舎を設置することもありえようが、これはまた別のコスト問題を引き起こす。

こうして、開発途上国においても、基礎教育の前期中等教育レベルにまでの拡大、量的普及、義務教育の年限延長は、21世紀初頭の現実的な政策主題としてクローズアップされてきているが、そのための共通に見られる最大の課題は、農村部、へき地における中等教育へのアクセスをいかにして確保するかということである。以下に紹介するのは、こうした開発途上国の共通の課題に対する一つの挑戦として注目されるメキシコにおけるテレセクンダリア (telesecundaria) の事例である。このテレセクンダリアは、伝統的な形態において中学校教育を提供することが困難な農村や山間へき地において、遠隔教育——テレビによる授業プログラムの提供と生徒の自己学習を組み合わせた方式——を大胆に採用することにより中学校教育の普及を図ろうとするユニークな試みである。このテレセクンダリアは、30年以上にわたる試行と経験の中で改善を重ね、今やメキシコの中学校教育の普及を担う重要な機関として安定した制度的地位を獲得している。

## II. メキシコのテレセクンダリア

### 1. メキシコの中学校教育

メキシコの学校体系は、基本的に、わが国と同じように、初等学校 (プリマリア) 6年、中学校 (セクンダリア) 3年、後期中等教育学校 (バチジェラート) 3年の6・3・3制であり、これに2～3年の就学前教育がこれに先行し、また2～6年の高等教育が続く。義務教育は長らく初等教育のみであったが、1993年に中学校までを含む9年間に延長されることになった。また、この頃から、就学前教育、初等教育、中学校教育の三段階を合わせて「基礎教育」(educación básica)と呼び、これらの間の連続性、統合を重視するようになっていく。

中学校教育は、四種類の学校を通じて提供されている。普通中学校、技術中学校 (工業・商業・農牧・林業・水産の種別がある)、労働者中学校、そして「テレセクンダリア」である。労働者中学校とは、年齢16歳以上の勤労青少年を対象とした夜間の普通中学校である。いずれの学校でも、カリキュラムは、基本的に共通であり、たとえば、一年次は、次の各教科や活動領域 (カッコ内は週当たりの授業時間数) で構成されている。スペイン語 (5

時間)、数学(5)、外国語(3)、歴史(3)、地理(3)、生物(3)、物理・化学入門(3)、市民・倫理教育(3)の各教科、および、教科ではなく活動領域と呼ばれている芸術表現(2)、体育(2)、技術教育(3)の合計週35時間である。ただし、技術中学校では、これらの他に、種別によって5～9時間の技術教育が追加される。

表2 中学校の種類とその構成の推移(1980～2000年)

生徒数	合計(千人)	普通	技術	労働者	テレセクダリア
1980-1981年	3 033.9	2 175.3	557.7	173.2	127.7
1985-1986年	4 179.5	2 627.0	964.3	180.2	408.0
1990-1991年	4 190.2	2 493.1	1 121.9	105.1	470.1
1995-1996年	4 687.3	2 595.1	1 326.7	74.8	690.7
2000-2001年	5 349.7	2 739.0	1 507.0	50.2	1 053.5
学校数	合計	普通	技術	労働者	テレセクダリア
1980-1981年	8 873	5 916	1 398	544	1 015
1985-1986年	15 657	6 447	2 175	651	6 384
1990-1991年	19 228	7 129	3 149	527	8 423
1995-1996年	23 438	8 049	3 560	455	11 373
2000-2001年	28 353	9 000	3 975	392	14 986

<出典> Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno 2001, Anexo Estadística p.44 から作成

表2は、1980年～2000年の20年間における中学校教育の変化を5年ごとに見たものである。メキシコにおける中学校の在籍者数の伸びは著しい。1980年に約300万人の在籍者数であったが、80年代前半の5年間で100万人を超える増加が見られた。深刻な経済危機に見舞われた80年代後半には、一時増加が停止し横ばい状態となったが、90年代になると再び増加傾向を見せ、1995年には、約469万人に達し、すでにわが国(平成7年457万人)を上回る数となっている。2000年までにさらに535万人にまで増加している。中学校の該当年齢(13～15歳)の子どものうち中学校に在籍している者の比率は、1980年に57.5%であったが、90年68.5%、95年73.8%、2000年には83.2%にまで拡大している。最近では、初等学校を卒業した者のうち9割以上が中学校に進学する状況が生まれている。(SEP 2000 p.43)。

学校の種類別に見ると、この20年間で普通中学校が5,916校から9,000校へと約1.5倍に、技術中学校が2.8倍に増えているのに対して、もともと数が少なかった労働者中学校は逆に減少している。特に顕著なのはテレセクダリアの急増である。1980年には1,000校ほどであったものが、90年には、ほぼ8,500校に、さらに2000年には約15,000校へとこの20年間で15倍に増加している。在籍する生徒数で見ると、テレセクダリアは、1980年に12万8千人、生徒数全体の中でのシェアはわずかに4.2%であったが、90年には47万人(同11.2%)、さらに2000年には、在籍者は100万人のオーダーを超え、その比率も19.7%にまで拡大している。前述のように、1993年以降、中学校教育が義務教育化された。95年以降の数値には、その影響が反映されていると思われるが、特に最近5

年間に限って見ると、全体の生徒数は約 66 万人増加しているが、このうちの半数以上の 36 万人はテレセクンダリアの生徒の増加によるものである。

## 2. テレセクンダリアのシステム

現在、中学校生徒のほぼ 5 人に 1 人、百万人をこえる生徒がそこで学んでいるテレセクンダリアとはどのようなシステムなのか。日本の五倍強の広大な国土をもつメキシコは、一部の都市地域を除けば、人口密度の希薄な農村、山間へき地が多くを占める。前述したように、こうした地域において中学校教育を提供することには、初等教育の場合よりもはるかに困難なことである。通常の形態の中学校（普通中学校や技術中学校）を設置しうる条件を欠いているからである。メキシコにおける中学校の設置基準について詳しい情報は入手できない。だが、公表されている統計から、普通中学校、技術中学校の各校当たりの生徒数、教員数の平均を計算すると、両者とも生徒数 350～400 人、教員数 20 人前後となる。これは農村部やへき地においては、満たすことがほとんど不可能な数値である。こうした不利な条件をなんとか克服し、農村地域における中学校教育へのアクセスを確保すべく、考案されたのがテレセクンダリアであった。

メキシコにおいて、テレセクンダリアの構想が出現し、パイロット事業が開始されたのは 1966 年のことであった。これは、その名称の通り、当時、メキシコにおいてもかなり普及しはじめていたテレビを利用した遠隔教育によって中学校教育を提供するという構想である。このため、当時、ヨーロッパ各国、米国、日本などにおける教育テレビの活用事例が研究されたという。しかしながら、これらの国の教育テレビは、メキシコのめざす目的とは異なるため、結局は、メキシコ独自の新しいモデルの開発へと進むことになる。またこれ以前に行なわれていたテレビを利用した成人識字教育の事業の経験なども取り入れられたという。こうして 1968 年 1 月に正式にテレセクンダリアが学校制度の中に組み入れられ、同年 3 月に最初のテレビ授業が放送される。創設当初は、メキシコ全 31 州のうちの 7 つの州、301 人の教員、6,559 人の生徒というささやかな規模であった。

その正式導入以後、しだいにその規模を拡大し、またこの間の経験や調査に基づき、テレセクンダリアには、さまざまな手直しや技術的改良が行われてきた。映像に難点がある地上波から衛星放送へ、白黒からカラー映像へ、講師が講義する様子を延々と一時間ちかく映し出す生放送から一本一本が綿密に作成され編集された 15 分のビデオ番組収録へ、普通中学校の教科書の使用から専用の印刷教材の作製などへの転換が行われた。現在、テレセクンダリアを構成する基本的要素は次のようなものである。

- ・住民の人口 2,500 人未満で、初等学校の卒業生が毎年 15 人以上いるコミュニティを設置の基準とする。
- ・専用の校舎・運動場等を持ち、生徒は毎日ここに通学し、普通中学校と同じカリキュラムを履修する。
- ・生徒は、テレビで放送される番組、この方式専用で編集される印刷教材を通じて、自己学習方式を中心にすべての教科、活動領域の学習を行う。

- ・各教室(学年)に一人の教員を配備し、生徒の学習活動の支援や評価にあたる。
- ・地域社会との連携を重視し、その教育活動が地域社会の生活改善や生産活動の向上にも貢献しうるように、課外活動やカリキュラムに工夫をこらす。
- ・課程の修了は正規の学歴となり、卒業後に高校、職業訓練機関に進学することも可能である。

### 3. テレセクンダリアの授業実践

筆者は、1980年にグアナファト州で初めてテレセクンダリアを目にして以来、数回にわたっていくつかの州で、テレセクンダリアを訪問し実際に授業を観察する機会を得た。ここでは、訪問観察での印象を含めて、テレセクンダリアの授業実践を紹介しよう。

学校は、各学年に一教室、最低三つの教室からなる。これらの他に理科実験室、図書室、事務室兼倉庫、バスケットコート一面程度の校庭、トイレ等が最低限の施設となる。校舎・教室の多くははじめからテレセクンダリア向けに特別に設計されている。各教室には、一人の教員が配置される。一教室の生徒数は25人以下とされる。通常、教壇がある教室の前面やや上部に大型のテレビ(27インチが標準装備)が置かれる。

授業は50分単位。ビデオ番組は15分の長さ。同じ教科の授業が学年順に放送される。まず一年生向けの番組が放送される。教員は、教室の後方にいて生徒と同じようにテレビ授業を見る。続いて二年生向けが放送されるが、一年の教室では教員は、テレビのスイッチを切り、残り35分、生徒たちは個別に、あるいは小グループに分かれて印刷教材を使って自習したり、練習問題に取り組む。教員は作業の指示をしたり、生徒に質問を行ったりしてその学習を促進する。三学年分の番組が放送されると5分の休憩をはさんで、一年生向けの次の教科の番組が放送されるローテーションとなる。従って、授業は各学生ごとに15分ズレて進行することになる。朝8時から午後2時半すぎまで、途中20分の休憩をはさんで毎日7時限の授業が行われる。なお、生徒や教員たちによる復習の便宜や一般成人の学習の可能性を考慮して、同じ番組が午後に再放送される。

テレビで放送される各教科の教材のビデオは教育省内の「テレビ教育部」が制作する。また、メキシコ市に本部を置く国際機関「ラテンアメリカ教育コミュニケーション研究所」が放映に関する技術的支援を行っている。15分のビデオ番組は、ディレクター、役者、編集者、音楽担当者、場合によってはコンピュータ・グラフィック作成者などが協力して通常20日間ほどかけて作成される。一本当たりの費用も3~5万ドルかかるという。実際に教室で見ると、放送教材は、コンピュータ・グラフィックスや多彩な映像技術を駆使したかなり質の高いものであり、それぞれが短編映画のような出来ばえで、ともすると単調になりがちなテレビ授業において、生徒の興味をひきつける工夫がこらされているとの印象がある。「国立教育文化ビデオテカ(ビデオ館)」には、これまでに作製された各学年・各教科向けのビデオ・プログラム約4千点、教員研修用2千点がストックされており、この中の約半数が現在使用されている。番組は、メキシコ政府が持つ通信衛星による通信網(EDUSATと命名され、テレセクンダリアの他に5つの教育文化関係のテレビ・チャ



ンネルを運用)と地上波の両方でメキシコ市から全国に中継される。

教材は、普通中学校において使用される教科書とは異なるテレセクンダリア専用のものを使用する。個々の生徒は二種類の教材を持つ。一冊は、テレビ授業の内容を補足する説明文を中心とした『基礎的コンセプト』(Conceptos Básicos)であり、もう一冊は、番組を見た後の、個人あるいは生徒集団での学習活動を指示し、練習問題を提示し、その結果を自ら採点し評価するための『学習ガイド』(Guía de Aprendizaje)である。両方とも、芸術表現、技術教育、体育を除く全ての教科の内容が一冊にまとめられる。基本的に、生徒は、教員による直接的な授業を受けることなく、テレビ授業と自己学習によって学習を進めることになるので、この教材はかなり詳細な分厚い(450頁ほど)ものである。一冊で50日分の授業をカバーするために、年間で4冊必要になる。教材は、すべて教育省の基礎教育局内のテレセクンダリア部において、専門家(教員、コミュニケーション専門家、教材編成専門家)の手によって作成、編集される。従来、この教材は安い費用で生徒に販売されていたが、1998年からは政府による無償配布が開始され、自己負担が解消された。この他にテレセクンダリア専用のマニュアルとして「教員用指導書」が各教員に配布されている。

#### 4. テレセクンダリアの教員

テレセクンダリアの出現は、従来見られなかった新しい教員のカテゴリーを生み出した。全教科を教える初等学校教員とも、特定の教科を担当する伝統的な中学校教員とも異なる、いわば学級担任制の中学校教員である。これに対してはコルディナドル教員(Maestro Coordinador)という特別の名称が付けられた。もちろん、こうした職種を想定した教員養成コースは存在していなかった。当初は、初等学校の上級学年を担当していた教員を採用してコルディナドルとしていた。しかしながら、やがてその数が増えるにつれて、その身分をめぐる論争が生ずることになる。強力かつ保守的な教員組合は、こうした形態の教員の出現を、中学校教員の雇用市場を脅かす存在であると見なした。初等学校教員でもなく、また中学校教員としての学歴が不足していることなどを理由に組合への加入に抵抗した。一方、コルディナドル教員たちは、独自の組織を結成し、その職種の認定と独自の給与表の採用を求めて運動を開始する。こうした教員グループ間での対立は、しばしば教育省を巻き込んで労働問題を引き起こした。1975年、教育省は、師範教育局が中心になって現職のコルディナドル教員を対象に、大学学部教育レベルの研修コースを提供し、その修了者には伝統的中学校教員と同等の待遇を付与することを決定する。1984年に、師範学校への入学資格が後期中等教育卒業へと引き上げられ、初等学校教員と中学校教員の学歴格差が無くなるにつれて、こうした身分・待遇問題は徐々に解決の方向に向かった。

しかしながら、旧来の高等師範学校にも、昇格を果たした師範学校にも、コルディナドル教員という職種を想定した特別な教員養成コースは設置されなかった。各州は、テレセクンダリアの教員を志望する者に、この方式による学習指導法について事前に集中的に研修を行って採用している。1997年の調査によれば、テレセクンダリアで働く教員のうち60%は、中学校教員の免許を所持しているが、残り40%は、他の分野の専門職(エンジニア

ア、医者、法律家、行政官等)で学位を取得した者となっている。後者のグループは、特に農村部において、それぞれの専門分野での就職先を見つけられなかった者、あるいは、教職に職業的魅力を感じた者とされている。ようやく1999年になって、教員養成制度の改革にともない、一部の師範学校で、テレセクダリア専用の教員養成課程が開始されている。テレセクダリア教員の場合は、養成教育よりも、むしろ現職教員の研修に重点が置かれている。このために毎週土曜日には、同じテレセクダリアのシステムを通じて、教員研修用のビデオ番組が放映されている。教員たちは、個人的に、あるいは集団でこれらの番組を視聴しながら、教育内容の更新や指導方法の改善を継続的に研修する。この他にも、夏期休暇期間を利用した長期の研修プログラムも提供されている。また教員を支援するためにテレセクダリアを専門に巡回指導するスーパーバイザーも配置されている。

原則として一人の教員が一学年のすべての教科を担当することになっているが、体育、芸術表現、技術教育のように、実習や実技訓練をとまなう活動領域に関しては、専門の教員がテレセクダリア数校を巡回しながら指導する体制になっている。

#### 5. テレセクダリアの学習効率

テレセクダリア方式による授業の学習効率については、その導入以来、肯定的あるいは否定的なさまざまな議論がなされてきた。このため、1973年には、米国スタンフォード大学のコミュニケーション研究所と教育省の共同で、テレセクダリアと普通中学校とを比較検討する初めての調査が行われた。この結果は、テレセクダリアで学習した生徒と普通中学校生徒の学業成績はほぼ同じレベルであるが、テレセクダリアの教員の活動は、生徒の学習への参加を十分に確保できていないし、またテレビの番組も改善の余地があるというものであった。また、コスト面に関しては、普通中学校での生徒一人当たりの年間コストが200ドルであるのに対して、テレセクダリアのそれは151ドルであるとしている。さらに、仮に農村地域に普通中学校を設置するとすれば、そのコストは431ドルに上昇すると算出している。こうした結果は、テレセクダリアでの学習効果に関する懸念を払拭するとともに、その後のシステムの改善に役立てられた。

その後も、多くの技術的・教育的な改良や修正が加えられてきたことで、その完成度は飛躍的に高まっている。現在では、このシステムによる学習効率は、普通中学校におけるものとはほぼ変わらないレベルに到達していると見なされている。表3は、中学校の種類別に、教育効率に関するいくつかの数値を見たものである。

表3 中学校の種類別による教育効率性(1997-1998年)

種 別	中退率(%)	学年進級率(%)	修了率(%)
普通中学校	6.2	75.0	66.7
技術中学校	6.5	73.5	62.2
テレセクダリア	7.6	94.2	76.9
中学校全体合計	6.6	77.7	67.0

<出典> Buenfield Baños E.B., “Telesecundaria mexicana” Anexo II p.306 から作成

中退率で見ると、テレセクダリアは一般の中学校とくらべると1%ほど高い。だが、逆に学年進級率は94%と他の方式をかなり上回っている。言い換えれば、留年者の比率が普通の中学校では25%、生徒4人に1人の割合で出ているのに対して、テレセクダリアではきわめて少ない。テレセクダリアでの修了率、すなわち卒業まで到達する生徒の比率は入学者の77%ほどであるが、この数値も普通中学校を上回っている。このため、「伝統的な量的な指数で見ると、テレセクダリア・システムによる学習成績は、その他の方式とくらべて優るとも劣らないものである」(Buenfield 2000 p.117) という主張は根拠のないものではない。

テレセクダリアにおける留年率の低さは、小規模学校のゆえの教員と生徒との交流の密度の高さなどの要因もあろうが、やはりこのシステムが到達した教育的・技術的な完成度によるところが大きいのではないか。たとえば、学習ガイドには各授業時間ごとの生徒の学習成果を評価するプロセスが組み込まれており、教員が個々の生徒の学習進捗をチェックできる体制となっている。現在のものでところテレセクダリアにおける教育の質に関する情報は限られている。メキシコにおいては、現在、児童・生徒の学力を測定・追跡する全国的な教育評価システムの構築が急がれているが、こうしたシステムが運用されれば、学校種別、各教科ごとの生徒の学業成績を比較検討しうるようなデータが入手可能になるだろう。

### Ⅲ. 制度の定着とテレセクダリア・モデルの移植

テレセクダリアはすでにメキシコの学校制度の不可欠の一部を形成していることはまぎれもない事実である。教育省自身、「時間の経過とともに、テレセクダリアは、このレベル(中学校教育)の普及を拡大するための、またこのサービスへのアクセスにおける公正を追求するための、最も効果的な方式として強固なものとされてきた」(SEP 2000 p. 44)とその役割を評価している。また、今後、農山村を中心に中学校の義務教育化を推進するための「切り札」的存在とされている。先に紹介したスタンフォード大学の調査のように、かつてはテレセクダリアのコスト面での効率性が強調される時代もあったが、現在では、システムが複雑化し(通信衛星の運用からビデオの耐用年数まで)、そのコストを計算することがきわめて困難である。現在では、テレセクダリアは、経済的効率の視点からではなく、むしろ、これが存在しなければ教育サービスを受けることができない農村やへき地に、質の高い教育サービスを提供するための「社会的プロジェクト」であると見なされている(Calderoni 1998 p.8)。テレセクダリアは、ここ数年間、毎年700~900校が新設されるというペースで増加している。すでに1万4千の農村コミュニティに設置されているが、設置対象とされる住民人口2,500人以下の村落はメキシコ全土で15万4千(1990年)あると言われており、拡大の余地はまだ大きい。

テレセクンダリアによる農村地域における中学校教育の普及の成功と実績は、遠隔教育の可能性を模索している他のラテンアメリカ諸国でも注目を集めている。1996年、メキシコ教育省は、中米のグアテマラ、コスタリカ、ホンデュラス、エルサルバドル、ニカラグア、パナマの教育省とテレセクンダリアの技術提供に関する協定を結んでいる。これは、メキシコの通信衛星の打ち上げによってこれらの国でも番組の視聴が可能になったためである。現在、メキシコは、これらの国に対して、デジタル通信を転換するデコーダー、システム運用のための教員や行政官の研修、専用教科書の提供を無償で行っている。1999年現在、すでにコスタリカ、エルサルバドル、パナマ、ホンデュラス、グアテマラの各国であわせて449校、687人の教員、約16,000人の生徒がこの方式で学んでいると報告されている。テレセクンダリア・モデルの移植は、開発途上国であるメキシコが、周辺の開発途上国の教育開発に協力するという、いわゆる南南協力の一つの事例としても注目されよう。また最近、同じように衛星放送網を通じて番組視聴が可能になった米国南部の諸州に在住する数多くのメキシコ系住民の子弟のためにテレセクンダリアの夏季プログラムを提供する実験も開始されている。

## むすび

1980年に、はじめてメキシコに滞在した時、テレビで授業をする中学校があるという話を聞き、州の教育局を訪ねてその見学を申し出た。親切にも公用車を出して案内してくれた。車で二時間ほどの農村地域の集落。レンガ造りのマッチ箱のような教室から高いテレビのアンテナが青空に伸びているのが印象的であった。ただし、いきなりのハプニング。着いた学校は授業をしている気配がない。折悪しく停電だという。二つ目の学校に移動する。この地区でも停電。三校目でようやく授業を見ることができた。当時のメキシコでは停電が多かった。停電になるとこのイノベーションもお手上げであるということであらためて思い知らされた。その当時の記憶とくらべると、今日のシステムの完成度はるかに高い。農村部でも停電はほとんど解消されたといわれ、また自家発電の装置を持つテレセクンダリアもあると聞く。量的な拡張もさることながら、本格的なIT化の時代の到来をむかえ今後このシステムがいかなる進化をとげるか注目して行きたい。

## 〔参考・引用文献〕

Buenfiled Baños E.B., “Telesecundaria mexicana” en CONAFE, *Equidad y calidad en la educación básica*. 2000 pp.97-123

Cadena F, “The Adoption of the National System of Telesecondary in Mexico”

In Stromquist N.P. & Basile M.L.(ed.), *Politics of Educational Innovations in Developing Countries*. Falmer Press 1999 pp.141-166

Calderoni J., *Telesecundaria: Using TV to Bring Education to Rural Mexico*.

World Bank, Education and Technology Technical Notes Series 1998

Perraton H., *Open and Distance Learning in the Developing World*. Routledge 2000

Poder Ejecutivo Federal, *Primer Informe de Gobierno*. Presidencia de la República.

2001

Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la educación en México*. Tercera edición SEP 2000

齊藤泰雄「テレビによる中学校教育の普及」『内外教育』昭和57年1月8日号 20-23頁

— 「遠隔教育による中学校教育の普及」＜メキシコ＞ 『時報 市町村教委』No. 167  
平成12年7月 22-25頁

— 「基礎教育の開発10年間の成果と課題-----ジョムティエンからダカールへ」  
江原裕美編『開発と教育』 新評論 平成13年 301-320頁



## V. メキシコ・教育振興事業団 (CONAFE) の活動と機能

斉藤 泰雄

### 1. 「最後の 10%」への取り組み

1990 年以降、世界的に展開されている「万人のための教育」運動は、多くの開発途上国において基礎教育（就学前教育、初等教育、前期中等教育）の拡充を前進させてきた。とりわけ、長年の念願であった初等教育の完全普及に向けて各国で多くの努力が傾注されてきた。とりわけ、就学率が 90% を超えた東南アジアやラテンアメリカ・カリブ海地域の諸国では、完全普及に向けて残された課題は、いわゆる「最後の 10%」と呼ばれる住民の中でも学校教育へのアクセスが最も困難であったグループ、それゆえに、教育サービスの対象としては最後まで取り残されてきたグループ、たとえば、山間へき地の住民、少数民族、極端な貧困層、非定住民などの子弟をいかにして学校教育の中に組み入れてゆくかという点に絞られつつある。

また、こうしたグループを対象とした教育サービスの提供には、その特殊な地理的・環境的条件を考慮して、しばしば、通常の学校教育の形態や教育行財政組織とは異なる方式によるアプローチが必要とされる。ここでは、こうした特別なアプローチを実践している事例の一つとして、メキシコの「教育振興事業団」を取り上げ、その諸活動と成果について紹介する。この組織は、もっぱら山間へき地や過疎地域における教育問題に専門的に取り組むために教育省の組織とは別に設置された独立行政法人であり、独特な方式による教育サービスの提供や教育振興活動を展開している機構として注目されるからである。

### 2. CONAFE の設置と対象集団

この機構の正式名称は「全国教育振興審議会」（Consejo Nacional de Fomento Educativo 略称 CONAFE）といい、その名称だけからは活動を推測しにくいだが、その設置目的、直接的に展開している事業内容は、まさに「へき地教育事業団」と呼びうるものである。CONAFE は 1971 年に大統領令により教育省から半ば独立する形で設置された。その目的は、はじめから人口密度の希薄な農山村地域の小規模集落における学校教育の機会の欠如を克服するための特別な教育配給のシステムを開発することに置かれていた。なぜなら、これらの地域社会の集落の大多数は、住民人口が 100 人以下という小規模なものであり、従来の教育省が学校を設置するための基準としている学齢児童数 30 人以上という数値を満たさないため、通常の学校を設置することが不可能であったからである。メキシコの農村部には、上級学年を欠いた不完全小学校や教員が 1～3 人という複式学級制の小規模学校、さらにはインディオ系の村落におけるバイリンガル小学校なども少なくないが、これらの

超小規模集落では、その種の学校さえ設置が不可能であり、正規の教員の派遣を要請することができなかった。

CONAFEは、1973年、「クルソ・コミュニタリオ」（コミュニティー・コース）と呼ばれる方式を考案し、実験を開始する。これは、基本的に、地元の農村出身の若者で中学校か高等学校レベルの学歴を持つ者の中からボランティアを募り、彼らを代用教員（「コミュニタリオ講師」と呼ばれる）として採用し、地域の学齢児童の教育活動を担当させるというものであった。このために研修マニュアルと児童用の特別カリキュラム（学年別ではなくレベル別の編成）が作成された。また、ボランティア教員のサービスに従事した若者には、その報償として、彼ら自身がさらに後期中等教育あるいは高等教育に進学するのを可能とさせるような奨学金を授与するシステムがセットとして組み込まれた。

はじめは、初等学校の低学年のみの試行であったが、やがて全6学年に拡張される。数年後の評価によって、このコミュニタリオ方式による児童の学業成績が、教育省によって直接提供される通常の農村部の学校とあまり格差のないことが判明する。1978年、CONAFEは、全31州に州事務所を設置し、本格的なコミュニタリオ方式の普及に乗り出すことになる。1981年には、政令によりクルソ・コミュニタリオは正式に法的地位を獲得し、国の教育制度の一部に組み込まれることになった。この方式による初等教育課程の履修が、正規の学歴として承認されることになる。その後、コミュニタリオ方式は、その対象を、就学前教育、さらにポスト初等教育の分野へも拡大し、さらに、対象となる地域社会の特色に応じて、プログラムの内容や方法をさらにきめ細かく多様化して今日に至っている。これらのシステムは、総称して「コミュニタリオ教育」と呼ばれている。

一方、教育振興事業団による教育のサービスを希望する地域社会は、父母や地域社会を代表する組織として「コミュニタリオ教育促進協会」（APEC）を結成し、事業団との協定を結ぶ。協会は、教室を開設する土地、校舎の建設や補修、教員の安全・食料・宿泊場所の提供を行う。同時に、協会は、提供される教育プログラムの内容に地域社会の伝統・ニーズ・要望などを反映させたり、地域社会の生活や労働の習慣に合わせて学校の授業日程を組み立てるなどの交渉を行う。教員の勤務状況を監督し、それを毎月書面で報告するのも協会の役割である。

### 3. へき地事業団の活動

現在、CONAFE＝教育振興事業団は、次のような多彩な活動を展開している（1）教育プログラムの提供（就学前、初等、ポスト初等教育）、（2）ボランティア教員＝コミュニタリオ講師の募集、養成研修、継続的研修の実施、（3）教員の教育活動を支援するチューター指導員、教育助成員（いずれもボランティア教員としての業績の優れた者の中から選抜する）の任命、（4）児童用教材・教授用マニュアル・140冊の図書セットの配布、（5）ボランティア教員・チューター・助成員のサービス提供者への就学継続のための奨学金の授与、（6）学齢児童数が5人未満でコミュニタリオ教育も提供できない地域社会の児童に他地域



での就学のための交通費・寄宿代を、初等教育課程の修了者全員に中学校への就学を可能にする奨学金を支給。表1は、教育振興育事業団の展開する事業とその規模を示したものである。

表1 教育振興事業団による教育プログラム・奨学金の事業(1999-2000年度)

教育プログラム	就学前	初等	ポスト初等	合計
実施コミュニティ数	14,693	15,634	124	30,451
コミュニタリオ講師数	14,255	18,059	171	32,485
在籍児童数	124,202	159,329	3,680	287,211
奨学金		初等	中学校	合計
他学区通学奨学金支給数		2,368	25,514	27,882
勤務後奨学金受給者				33,435

就学前教育、初等教育プログラムの提供においては、通常の「クルソ・コミュニタリオ」の他に、インディオ系住民の集中する集落、さらに、家族連れで国内を移動している季節移動農業労働者の集まる労働キャンプを対象とした特別プログラムも提供されている。前者では、コミュニタリオ講師も土着の言語を話せる者を採用し、バイリンガル方式で教育を提供する。後者は、さまざまな地域の出身者が集まるきわめて多様な集団であり、その労働条件に合わせて、より一層柔軟な枠組みで教育が提供されている。

労働キャンプでのプログラムは別にして、通常のプログラムでは、授業時間は、就学前教育では一日4.5時間、初等教育5.5時間であり、年間200日の授業日数と正規の公立学校と同じである。初等教育プログラムでは、学年制ではなく三つのレベル別(それぞれ初等学校の二つの学年分に相当する)に構成される。この三グループを一教室の中で、一人の教員が同時に指導することになる。初等教育プログラムでは、児童数は平均して10人前後である。

ポスト初等教育は97年に開始された新しいプログラムである。従来から、コミュニタリア方式で初等教育を修了した児童には、近隣の都市にある中学校に通うための奨学金が授与されていた。しかしながら、この方法による通学には、子ども、家庭に負担が大きいことが指摘されていた。村落社会ではこの年齢層になると若者は労働力としても期待される。このため、初等教育の後も、自らの村落でコミュニタリオ方式での教育が継続できないかが検討されてきた。ポスト初等教育プログラムでは、通常の中学校教育ほど体系立ったプログラムは提供されていない。生徒は、主に自学自習方式で自らの関心や必要に応じて柔軟に学習活動を行う。もちろん、その学習を指導するためにCONAFEから講師が派遣される。ここで学習したものは、就学前教育や初等教育の場合とは異なり、それ自体としては正規の科目履修や学歴には換算されていない。

#### 4. ボランティアの若者の活用とその報償としての奨学金

いずれのプログラムでも講師の採用の要件は、農村出身の14～24歳の若者であり、中学校あるいは高等学校卒業の学歴を持つ者である。ちなみに、正規の公立学校の教員資格は大学レベルの師範学校卒業である。彼らは、まず事前に、この方式の理念や方法に関する二か月間の養成研修を受ける。この研修には、自ら講師としての経験を持つチューター指導員があたる。チューター指導員は、講師が集落に赴任後も、それぞれ担当地区10人ほどの講師の世話をを行う。毎月一回三日間、講師を集めて継続的な研修を開催し、情報や経験を交換したり、直面する問題への相談を行なう。これらの講師やチューターには、研修期間中や赴任中、毎月、若干の手当てと研修のための旅費、宿泊費等が支給される。

講師、チューター指導員の採用期間は、長らく一年間であったが、1997年からは2年間に延長された。これにより、勤務後の奨学金の授与期間も、従来の30か月分から60か月分まで拡大された。この奨学金は、講師経験者で月額862ペソ(約90米ドル)、チューター経験者で1,058ペソである。公立の高等学校、高等教育機関ならなんとか就学を継続しうる額であろう。この独特なボランティアと報償のシステムの背景には、若者を地域社会の教育事業の振興に動員しながら、こうした活動を通じて自らの地域社会へのより一層の理解や愛着を深めたこれらの若者に、さらに就学を継続する機会を授与することで地域社会の指導的人材育成を図るという二重の意図が秘められていると思われる。

初等教育プログラムは、全部に約1万5千あまりの地域社会において、約16万人の児童がこの方式で学んでいる。ポスト初等教育レベルでは、生徒数、地域社会とも数はまだきわめて限られており、自分の住む集落の外の中学校に通学するための奨学金支給事業が主体となっている。就学前・初等・ポスト初等教育全体でコミュニタリオ講師に従事している若者は3万2千人あまり、この他に約3千5百人がチューター指導員、教育助成員としてこの事業に協力している。また、報償として後期中等教育、高等教育などの就学を継続するための奨学金を受けている若者の数は3万3千人を超えている。その内訳は、後期中等教育への就学が69%、高等教育が26%、残り5%が職業訓練コースである。このことから逆に、ボランティアとして教育活動に参加する若者は、その多くが中学校卒業の学歴の者であることがわかる。

## 5. コミュニタリオ方式による学習成果

コミュニタリア教育方式は、山間へき地に住む子どもたちに就学の機会を開いた。しかしながら、この方式による教育は、はたして子どもたちにどの程度の学力を保証できるものなのか。これが、単なる見かけの上だけの学校の代替物、若者たちによる「学校ごっこ」に陥る可能性もある。こうした批判や懸念に応えるために、事業団は、30年にわたるその歴史を通じて、マルチ・レベル方式の教育法の開発、独自の教材の開発、講師への研修の充実など、さまざまなイノベーションを試みてきたという。表2、表3は、他の学校類型と比較において、コミュニタリア教育での学習成果を評価したものである。

表2 初等学校類型別の読解能力の平均成績（第一回全国標準評価 1999年）

学校の類型	2学年	3学年	4学年	5学年	6学年
コミュニタリオ	53.59	52.19	45.89	46.52	42.47
インディヘナ	-	-	43.13	43.22	40.87
農村公立学校	57.20	52.84	46.12	46.73	43.53
都市公立学校	58.65	54.25	48.30	50.09	46.54
都市私立学校	61.53	58.28	53.53	56.86	53.63
全国平均	57.74	53.71	46.17	47.08	44.47

表3 初等学校類型別の算数の平均成績（第一回全国標準評価 1999年）

学校の類型	2学年	3学年	4学年	5学年	6学年
コミュニタリオ	56.16	55.30	48.87	48.87	44.39
インディヘナ	-	-	44.24	45.35	41.65
農村公立学校	58.17	54.17	47.38	48.18	45.10
都市公立学校	58.89	54.61	48.41	54.31	50.40
都市私立学校	61.06	58.18	52.65	54.31	45.29
全国平均	58.68	54.72	47.63	48.15	45.29

コミュニタリオ方式で学んだ子どもの読解能力の成績は、最も成績の良い都市の私立学校、都市の公立学校に較べると平均点でやや開きがある。しかしながら、農村部の公立学校と比較すると、その点数差はわずかであり、教育省の所管するインディオ系のバイリンガル小学校よりは良い成績を残している。確かに、全国平均よりも低いところにあるが、コミュニタリオ講師の学歴水準や勤務年数を思い起こすならば、この程度の格差はやむをえない、というよりむしろこの方式による学習効果の高さとして評価できることではないか。ちなみに、算数の成績で見ると、全国平均との格差はさらに縮小している。

## むすび

最新の統計によれば、メキシコの初等教育の年齢層の就学率は95%を達成している。初等教育について見れば、コミュニタリア教育でこれを履修している子どもの数は、メキシコの初等教育の在籍者総数の1%を占めるにすぎない。しかしながら、この子どもたちは、もしこの方式が存在していなければ、事実上、就学の機会を閉ざされていた者である。初等教育の完全普及という課題の実現に向けて取り残されているグループにきめ細かに対処するという意味で、教育振興事業団の果たしている役割は大きい。メキシコでも近年、都市への人口集中が著しい。それは、同時に、農村部の過疎化の進行を意味している。農村人口の比率は、全体として減少する傾向にあるが、へき地教育事業団が対象とするような小規模集落の数はむしろ増加する傾向にある。最近の人口調査によれば、住民数100人未満の地域社会に住んでいる年齢14歳以下の子どもの数は、約99万人とさている。また、

季節移動農業労働者の子どもも40～70万人いると推定されている。へき地教育事業団の活動の余地はまだ大きい。

1990年代になると、この教育振興事業団にもう一つ新しい事業の柱が追加されることになる。それは、教育省が新たな教育政策の優先課題の一つとして重視するようになる「補償プログラム」(Programas Compensatorios)の遂行に事業団が本格的に関与するようになるからである。1990年代前半に導入した教育改革によって、メキシコは教育の分権化を断行した。これ以降、就学前教育、初等教育、中学校教育、さらに師範学校に関する教育行財政上の管理権限は、連邦政府から各州に移管された。現在は、連邦特別区であるメキシコ市を例外として、教育省(連邦政府)がこれらの教育サービスを直接的に提供することはない。こうした教育の地方分権化を推進する一方で、教育省自らは、国内の各州の間や同じ州内でも各地域間での教育の格差を是正するための事業に焦点を当ててゆく。政府は、世界銀行や米州開発銀行からの金融資金支援を受けて、国内でも特に教育の発展の遅れた州、特に、へき地やインディオ系住民の居住地域の学校をターゲットにしてさまざまな「補償プログラム」を展開することになる。すでにコミュニタリオ教育の実践において農村やへき地での教育に実績を持つCONAFEがこの補償プログラムの運営においても大きな役割を果たしつつある。

#### <参考文献>

- ・ CONAFE, *Equidad y calidad en la educación básica*. CONAFE 2000
- ・ CONAFE, *Momoria de la gestión 1995-2000*. CONAFE 2000.
- ・ Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la Educación en México*. Tercera ed. 2000
- ・ Williams P.R.C., “The Last Ten Percent” in *International Review of Education* No.29 1983 pp.159-163
- ・ 斉藤泰雄、江原裕美「メキシコにおける基礎教育制度改革の動向」  
国立教育研究所「学校と地域社会との連携に関する国際比較研究」『中間報告書(Ⅰ)』  
平成8年3月 81～113頁
- ・ 斉藤泰雄「途上国における初等教育の発展段階区分試論」  
国立教育研究所『研究集録』第31号 平成7年9月 39～47頁

## VI. メキシコにおける親・地域社会の学校参加

——「参加の文化」の形成に向けて——

斉藤 泰雄

### はじめに

本論は、メキシコにおける最近の親の学校参加をめぐる議論とそのための機構づくりの動向を分析することを目的としている。多くの開発途上国と同様に、メキシコでも親や地域社会の学校運営への参加という理念とそのための法的・制度的枠組みの検討は、90年代になって出現して来たきわめて新しい現象である。伝統的に、親や地域社会の学校への関与、期待される役割は、父母会が中心となって、学校のインフラの整備のために、資金・物品・労働力等を提供して貢献するという奉仕的な活動に限定されていた。学校教育に関する情報が、親や地域社会に積極的に公開されることはなく、父母や地域住民の声を学校運営に反映させるようなルートも存在していなかった。しかしながら、90年代に入ると、メキシコにおいても、こうした過去の学校運営の実践への反省が生まれ、親や地域社会の学校参加の促進を求める声が急速に高まってくる。ここでは、まず、(1)メキシコにおいて、歴史的に親の学校参加がむしろ排除され回避されてきたことの理由と背景をさぐり、次に、(2)90年代の一連の教育改革の中で出現してくる「教育への社会的参加」の議論を検討する。さらに、(3)1993年の「総合教育法」の公布により、国・州・地方自治体・各学校のレベルで設置されることになった「社会的参加審議会」の特色を検討し、つづいて(4)その設置の進捗状況を見る。最後に、(5)最近公表された政府の『国家教育プログラム 2001～2006年』における親の学校参加関連の政策動向を検討する。

### I. 伝統的な学校運営——国家の学校、親・地域社会の参加の欠如

メキシコにおいては、「親や地域社会の学校参加」「学校と地域社会との連携」という議論は1990年代初頭の教育改革において初めて登場したきわめて新しい概念であり、その導入は、ようやく取り組みが始った試行錯誤の段階にあると言える。歴史の実態としてはまったく逆の状況が支配的であった。ここであらためて、親・地域社会の学校参加という視点を設定して、メキシコの教育の歴史を見直してみると、きわめて特色のある構造が浮かび上がってくることに気がつく。ごく最近にいたるまで、この国では、「親の参加」とか「学校と地域社会との連携」という発想そのものが学校当局者側にも、父母や地域社会の側にも存在していなかったように見える。端的に言えば、1990年代にいたるまでのメキシコの教育政策には、むしろ父母や地域社会が学校教育に関与したり介入することを排除し拒絶することが暗黙の前提となっていたという印象すらある。

一般的に、開発途上国においては教育の開発の遅れに対処するために国家主導型で上からの教育の普及をはかるといったパターンが支配的になりやすい。メキシコもその例外ではない。さらに、この国の場合これに加えて、独特な国家体制とそこにおける教育事業の展開という独特な歴史的事情がある。最近にいたるまでのメキシコの国家像と統治機構は、基本的には今世紀初頭 1910 年代のメキシコ革命に由来するものであった。この革命運動は当初は、当時 30 年ちかく続いていた長期独裁政権に反対する地主や中間層による民主化運動として出発する。しかし戦闘が激化するにつれて、しだいに多くの農民や労働者をも巻き込んだ社会革命運動としての性格を強めてゆく。この最中の 1917 年に制定された現行のメキシコ憲法は、このような革命運動の性格を反映して、教会と国家の分離、教会と聖職者の特権の廃止、大土地所有制を解体する農地改革、労働者の保護と権利の保証など当時としてはきわめて革新的な規定を含むものであった。また政体としては、長らく続いた政治的混乱の教訓から、広範な政治勢力（労働組合、農民組合、軍人組織、公務員組織など）を上から組織して唯一の政権与党「制度的革命党」に取り込むという独特な政治体制を生み出した。この政権与党から選出される大統領に強力な権限を集中しながら上からの国家主導型の体制でメキシコの国民統合、近代化を推進するという体制が整えられた。数多く設置された公社・公団・公営企業が基幹的な経済分野をカバーした。時代の経過とともに、しばしば、革命の理念は形骸化したとして批判されてはきたが、少なくとも公式の政治イデオロギーとレトリックのレベルではこの後半世紀以上にわたってメキシコは革命国家であり続けた（増田 昭和 43 年）。

メキシコ革命の戦闘がほぼ終了した 1920 年の段階におけるメキシコ国民の非識字率は 70%におよび、また 1930 年代半ばにおいても国民の平均的学歴は小学校一学年程度という低いものであった。革命前に教育の恩恵を受けたのは社会のごく一部のエリート階層のみであり、大多数の農民、労働者、インディオ系住民は学校教育からまったく疎外されていた。革命後の新しい国家体制に民衆を組み入れ、その参加と支持を取り付けながらメキシコの近代化をはかるといった構想の下に、国民的な教育制度を樹立し、一般民衆への教育の普及をはかることが革命後の歴代政権の課題となった。無学で非識字者が大多数を占める民衆を啓蒙するために大規模な識字運動を展開する一方で、新たに各地に設立された学校は、次の世代を担う子どもたちを新しい国民国家の構成員に仕立てあげるための「国民統合と近代化ための装置」として大きな役割を果たすことが期待されたのである。

一方で、メキシコ憲法は、植民地時代以来の長い歴史をもつカトリック教会の教育の支配の伝統を否定して、教会・聖職者が教育に関与することを厳しく制限・監視する規定を盛り込んだ。学校教育の提供と管理をもはや伝統的勢力を代表する教会に委ねることはできなくなった。公立学校での宗教教育が禁止されたのみならず、宗教系の私立学校の設立や運営も国家による厳しい監視下に置かれるようになる。また学校教育以外でも教会や聖職者が地域社会において教育活動を展開することも禁止される。またもう一方では、市民社会の発達が未成熟なメキシコ社会においては、これらが教育を提供する有力な担い手となることも期待しえなかった。こうした中で早急に教育の普及を図ろうとするならば、国

家が上から直接的に教育の提供と管理を担うという中央集権的な体制にならざるをえない。このために1921年に連邦政府に公教育省が設置される。憲法の規定によれば、国家の提供する教育は、連邦政府、州政府、地方自治体のいずれかによって提供されると規定されているが、実際には、後述の90年代の教育改革にいたるまでは、国（連邦政府）が直接的に管理運営する連邦立の学校が圧倒的に多かった。1990年の段階では、初等教育では、在籍者の71%が連邦立の学校に在学し、23%が州立学校、6%が私立学校に在学するという構成であった。中学校でも生徒の69%は連邦立の学校で学んでいた。連邦政府（公教育省）に雇用された教職員たちは「全国教育労働者組合」（S N T E）に組織化されている。この組合の加盟者は、1992年には110万人を超えておりラテンアメリカ全体の中でも最大規模の労働組合となっている（Loyo 1999）。

メキシコ革命後のメキシコの教育政策の枠組みを、学校と親・地域社会との関係という視点からみると、そこには、学校＝国家の事業としての新しい国民形成の場、という位置づけにたいして、父母・地域社会＝無知や宗教的伝統によって支配された近代化への阻害要因、とみなされるという構図が浮かび上がる。学校教育は、革命の正統な後継者を自認する政府が、民衆を啓蒙するために直接的に管理し提供するものであり、民衆はそれを国からの恩恵として受けとる者として位置づけられた。多くの非識字者を含めて国民の平均的な学歴がきわめて低い状況の中では、学校に勤務する教員は父母とくらべれば相対的に高学歴者であり、地域社会の中では数少ない知識人であるとみなされた。また強力な教員組合は政府与党への有力な支持母体として国家の庇護の下に置かれてきた。こうした教員の勤務する学校にたいして、父母や地域社会が教員の行動に批判的な言動をとったり、学校の在り方やそこでの教育に積極的に関与するという姿はイメージされにくい。学校や教員にたいする父母や地域社会の発言力はきわめて限定されたものとならざるをえず、彼らはもっぱら国家の運営する学校に対して、父母会を中心にして、資金・物品・労働力等を提供して学校の建設や修理に奉仕するという立場から協力と支援を提供すべき存在とみなされた。学校は、たとえそれが地域社会の中に設置され、子弟がそこに通学していたとしても、おそらく、父母や住民にとっては閉ざされた機関であり、心理的に縁遠いものであったのではないかと推測される。

## II. 90年代の教育改革と「教育への社会的参加」論議の出現

こうした国家主導型の教育管理体制が、メキシコのような途上国の教育の発展に貢献してきたことは否定できない。しかしながら、一方で、70年代をすぎるところになると、連邦政府の役割の肥大化や過度の中央集権化による硬直化や効率低下の弊害が指摘されるようになる。基礎教育（就学前教育、初等教育、中学校教育）を管理運営する権限を連邦政府から各州へと移管すべきという教育の分権化の議論もしだいに高まってくる。しかしながら、こうした分権化の構想は、その影響力の低下を危惧する教職員組合の抵抗（分権化によって組合も各州単位に分散される）にあって実現を阻まれてきた。

80年代に入るとメキシコは深刻な経済危機に陥る。従来の国家主導型の放漫な経済・財政政策は膨大な対外債務を蓄積させ、また原油など一次産品の輸出に依存した経済は国際価格の低迷により大きな打撃を受けた。対外債務の支払いを猶予する見返りとして、メキシコ政府は、IMFや世界銀行の指導する緊縮財政、構造調整政策を採用することを強いられた。こうした政策は、教育向けの公共予算支出の大幅削減という形で教育にも深刻な影響を与えた。国全体の教育向け支出は、82年から87年の間だけで実質35%も削減される。国内総生産に占める教育費の割合も、この間5.5%から3.6%に縮小している。それまで比較的着実な歩みをとってきた教育の量的拡張も、停滞あるいは後退の傾向さえみせた。教育予算の削減は、とりわけ教員の生活を直撃した。急速なインフレーションが続く中で、公立学校の教員たちの給与は、実質的にほぼ半減していた。生活を支えるために複数校での勤務や教職以外の副業にはげむ者も出現し、教育活動への意欲の低下などが指摘された。こうした中で、学校で提供される教育の質の低下が深刻に意識されるようになる。

さらに、1990年代に入ると状況は変化する。80年代の深刻な経済危機をようやく脱しつつあり、経済再建に自信を深めた政府は、これを契機に、従来のメキシコの国家像を大きく転換させる一連の社会経済改革に着手することになる。典型的なテクノクラートといわれるサリナス大統領(1988-94年)の下で推進された「北米自由貿易協定(NAFTA)」の交渉と締結(1992年)は、こうした変化を象徴するものであった。これは、この国が従来の革命国家型の経済ナショナリズムから脱皮して、グローバルな市場主義経済体制に転換することを内外に宣言するものであった(並木 平成11年)。

90年代初頭になると、教育の分野においても、従来のメキシコの教育制度の枠組み大きく転換させることになる大規模な改革の構想が提示されてくる。この教育改革は、80年の経済危機・構造調整政策の中で、事実上、停滞し水準の低下を余儀なくされたメキシコの教育を危機以前の水準に回復するだけでなく、さらに一歩進めて、メキシコの志向する新しい国家像に相応しく教育を「近代化」することを目指すものであった(斉藤、江原 平成8年)。こうした脈絡の中で、親・地域社会と学校の関係に関しても、従来のあり方を反省し、新しい社会参加の方式を求める議論が出現してくる。

教育改革の方向性に関する国民的な合意を形成するため広範な意見聴取が行われ、この結果、1992年5月、教育改革に推進に直接的に関与する公教育省、各州知事、さらに全国教育労働者組合の三者の協定という形で、『基礎教育の近代化のための国民的合意』(Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica)が調印される。ここでは、教育改革の重点課題として、(1)教育制度の大幅再編、(2)教育課程と教科書の改定、(3)教職の専門的地位の再評価を三点を推進することが確認された。(1)の教育制度の再編成は、基礎教育の管理運営の州への分権化(従来、連邦政府が各州内において設置運営してきた連邦政府立の就学前教育施設、初等学校、中学校、それらの教員の養成にあたる教員養成機関を予算、施設、教員ともに各州に移管する)、および、新たに父母や地域社会の関係者を学校運営に参加させるための機関「社会的参加審議会」を設置すること、の二本の柱からなっている。



この教育制度の分権化、さらに、新しい教育への社会的参加の機構の創設に関して『国民的合意』の文書は、その理由を次のように記している。「教育制度は、全体として、まぎれもなく中央集権化と過度の官僚制化という兆候を示している。行政当局と学校は、ますます離反し、その結果として学校の活動の低下をまねき、形式的手続きと事務連絡のネットワークだけがさらに煩瑣にされてきた。子どもと青少年の教育にたいする責任は、学校、父母、地域社会によって十分に共有されていない。----(公教育省が設置された)70年前に構想された教育制度の組織の枠組みが耐用年数に達していることは明らかである。「教育制度と地域社会との間により緊密な連携を築くことは、まぎれもなく利益をもたらす。第一に、教育の事業への地域社会の参加は、教育の大胆な拡充のために社会的エネルギーを生み出すことを可能にする。第二に、教育の過程に関与するすべての人々の間の意思の疎通を官僚的機構を仲介者にして行なうことを不必要とさせる。このことは、生徒、教員、学校、地域社会の間により直接的かつスムーズなコミュニケーションを生み出すことにつながる」「教育事業への社会的参加が促進されるなら、学校の正常な運営、その施設、その教具、教員の使用する教材、教育課程や年間計画の完全実施にたいして地域社会がより一層関心を持つことになる。事実、学校と地域社会とのより一層の接近は、各家庭が学校の事業を側面から支援するのを促進するであろう。それは、都市の各地区あるいは農村部の地域社会の子どもたちの留年と退学の率を低下させるのに役立つであろう。この意味で、教育へのより広範な社会的参加は、教育事業に関するより高度の情報をもたらし、学校の仕事ぶりにたいする家族や地域社会の関心を高め、教育にたいする本物の社会的監査——強制的ではなく説得的かつ提案的な——につながるだろう」(中間資料集(I)平成7年pp.87-88)。

ここでは、教育関係の法令の制定、ナショナル・カリキュラムの編成、国定教科書の作成・配布、さらには各州・地域間での教育の格差の是正策の実施等の権限は国に残しながらも、実際に基礎教育を管理運営する権限は、各州(メキシコには31の州と連邦特別区＝メキシコ市がある)に移管し、各州・地域の相違に応じて、さまざまな要求や必要に敏速かつ効果的に対応しうる体制に移行することが宣言されている。また父母・地域社会と学校の連携という点では、上述のような記述は、従来の消極的姿勢が、結果として教育の拡充のための社会的エネルギーを押さえつけ、父母や地域社会の学校の仕事ぶりへの無関心をひきおこし、時には、教育課程や年間授業計画の不完全実施、教員の無断欠勤などの学校の不正常な運営や手抜き行為にたいして父母や地域社会の監視の目が届かないという状況を生み出してきたことを示唆している。ここでは従来の見解を一転させ、むしろその積極的参加をうながすことが学校の活性化につながり、学校の仕事ぶりへの家庭や地域社会の関心を高め、結果としてより良い教育の成果をもたらすことになるという期待が表明されている。いずれにせよ、こうした認識、メキシコ教育史上はじめて出現してきたものである。

### Ⅲ. 「社会的参加審議会」の構成と機能

## 1. 総合教育法による社会的参加審議会の規定

『国民的合意』によって確認された教育改革の焦点を法制化する形で、翌1993年に従来  
の「連邦教育法」を大幅に改正して、新たに「総合教育法」(Ley General de Educación)が  
制定された。同法の第・章は、新たに導入されることになった「教育への社会的参加審議  
会」(consejos de participación social en educación) についてその目的、構成、機  
能について、次のように規定している。

第68条 各教育当局は、連邦政府教育当局が定めるガイドラインに従って、公教育の質を  
向上強化させること、ならびに教育の量的普及を拡張する目的をもつ諸活動への  
社会的参加を促進するものとする。

第69条 基礎教育段階の各公立学校当局は、学校と地域社会とを、積極的かつ恒常的に連  
携させることに責任を有する。地方自治体と地方教育当局は、それを実行性ある  
ものとするためにあらゆる協力を行うものとする。

学校当局は、基礎教育段階の各公立学校に、社会参加のための学校審議会が設置  
されるような措置を講ずるものとする。学校審議会は、父母とその連合体の代表  
者、教員とその組合の代表、学校長、卒業生、さらに、その学校の発展に関心を  
寄せる地域社会のその他のメンバーによって構成される。

この審議会は、次のような活動を行う。

- ・教員たちがそれをより完全に実施することを支援することを目的にして学校の

年間計画、教育目標、学校の諸活動の進展について報告を受ける。

- ・教育当局が行う評価の結果について報告を受ける。
- ・教員と父母の協力を促進する。生徒・教員・校長・学校職員にたいして奨励と社会的な顕彰を行う。
- ・児童生徒の人間形成を補完する学校外活動を奨励支援する。
- ・学校の緊急時や市民保護のために必要とされる参加、調整、普及活動を行う。
- ・児童生徒の成績にたいする父母や地域社会の関心を高める。
- ・教育方法に関連する事項に意見を述べる。
- ・教育に影響をおよぼす劣悪な社会的条件を克服することに貢献する。
- ・学校施設の改善のため特別の労働提供を呼びかける権限を持つ。
- ・学校の日常的業務を支援し、全般的に、当該学校の利益になる活動を行う。

基礎教育を提供する私立学校でも、類似の学校審議会を設置できる。

第70条 各地方自治体には、市町村レベルで教育への社会参加審議会が設置される。それ  
は、市町村当局、父母とその連合体の代表、優秀な教員、学校長、教員組合の代  
表、社会組織の代表、その他教育の改善に関心をもつ者の代表で構成される。

市長村レベルの審議会は次の活動を行う。

- ・市町村当局と地方教育当局にたいして、教育サービスの向上、公立学校の建設と増築、市町村でのその他の教育開発プロジェクトを提案する。
- ・教育当局が行う教育評価の結果の報告を受ける。
- ・当該市町村の基礎教育段階の公立学校の諸活動について追跡調査をする。
- ・文化・市民・スポーツ・社会活動の面で学校間での交流・協力・参加を奨励促進する。
- ・地域社会の社会福祉を担当する部局やプログラムと学校の調整を行う。
- ・教育課程・計画に組み入れられるべき地域的な教育内容を策定するために各市町村の特徴を分析する活動を行う。
- ・市長村レベルで学校の緊急事態や市民の保護のための活動に貢献する。
- ・教育方法に関連する事項に関して意見を述べる。
- ・学校間でのコンクールを通じて市町村内での教育改善を促進する。
- ・父母や保護者が教育の分野で責務を十分に果たすことができるようオリエンテーション・研修・普及活動を促進する。
- ・生徒・教員・校長・職員に対して奨励と社会的な顕彰を行う。
- ・学校の補修管理や基礎的な施設設備を供給するために補助的資金の獲得を促進する。
- ・全般的に、市町村での教育を支援し強化するための活動を行う。

本審議会において、教育を拡張させるのに貢献する効果的な社会的参加が実現されるようにするのは市町村長の責任である。

連邦特別区(メキシコ市)では、各区ごとに審議会が設置される。

第 71、第 72 条は、州レベル、国レベルの参加審議会の構成と機構を規定している。ここでもほぼ同様の各組織、セクターを代表する委員で構成されるが、その機能は、日常的な教育活動とはやや距離を置いた、諮問、支援、協力、オリエンテーションといった役割が強調されている。

最も現場に近い学校や市町村レベルの社会的参加審議会は、父母とその協議会の代表、教員とその組合の代表、学校長、卒業生、地域社会のメンバーによって構成されるとしている。その機能をみると、学校施設の改善のための労働奉仕や募金活動という従来の父母会の機能と一部重複するものもみられるが、ここでは、学校教育全般についてより十分な情報の提供を受けること、教育の質の向上にかかわる活動により積極的にかかわること、子どもの人間形成や生活を家庭や地域社会全体として支援すること、教育の改善のために積極的な提言活動を行うこと等が強調されている。また従来の父母会は、学校の専門的・管理的側面への介入は控えるべきとされていたが、この審議会では「教育方法の側面」*asuntos pedagógicos* に関しても「意見を述べる」ことが出来るとされている。ただし、同第 73 条では、「このセクションで言及される社会的参加の各レベルの審議会は、教育機関

の労働条件に関連する側面 *aspectos laborales* に介入することを控え、また政治的問題や宗教問題に関与してもならない」と定めている。

こうした法律の規定にも明らかなように、社会的参加審議会は、その名称が示すとおり、あくまで審議会であり、それ自体がなんらかの決定権限を有しているわけではない。審議会での議論は、教育当局、校長や教員たちにとってある程度の圧力になるとは考えられるが、最終的な政策の決定権限は、法律の定めるところにより、それぞれ教育当局、校長、教員審議会（教員会議）などに帰属する。

## 2. 州、自治体、学校レベルでの審議会の構成

実際に設置された各レベルでの社会的参加審議会は、どのような委員で構成されているのか。その事例を見てみよう。以下に示すものは、メキシコ中央部のプエブラ州において制定された社会的参加審議会の構成である。ちなみに、プエブラ州は、総合教育法の公布の翌年 1994 年には、州、市町村、各学校レベルでいち早く社会的参加審議会を設置した先進州である。

### 〔学校社会的参加審議会〕

教員代表 3 人、父母代表 3 人、生徒代表 3 人、卒業生代表 3 人、学校長、父母会の代表、全国教育労働者組合の分会の代表、地域社会の代表。

### 〔市町村社会的参加審議会〕

各教育段階（就学前、初等、中学校）の優秀な教員各 1 人、各教育段階の学校審議会の父母の代表各 1 人、市町村父母連合会の代表、各教育段階の校長あるいは指導主事の代表各 1 人、全国教育労働者組合の代表、教育事項を担当する市町村官吏あるいは市町村の指名する他の者、社会組織および地域社会のメンバーの代表 3 人、市町村長、教員養成機関の代表 1 人。

### 〔州社会的参加審議会〕

各教育段階の優秀な教員各 1 人、市町村審議会の委員をつとめる各教育段階の教員の代表各 1 人、教員養成機関の代表 2 人、市町村審議会の委員をつとめる父母 2 人、州内の全国教育労働者組合の分会の書記長、社会組織および地域社会のメンバーの代表 3 人、各市町村当局の代表、教育分野での活動する州の独立法人の長、州教育相あるいはその代理、州知事。

各学校レベルの参加審議会には、生徒の代表も 3 人参加している。総合教育法の規定には、生徒の代表の参加は規定されていないが、同時にその参加を禁止してもない。これは州独自の解釈によるものと思われる。

## 3. 「教育への社会的参加国家審議会」の創設

総合教育法第 72 条は、国家レベルの社会的参加審議会の設置を規定している。この全国

審議会の機能は、「教育当局が行う教育評価の結果の報告を受け、国民教育制度の発展と進展を認識し、教育方法の側面、教育課程・計画に関して意見を述べ、教育の質と量的普及を改善するための政策を提言する」ことにあるとされた。しかしながら、この全国レベルの審議会の設置は、なかなか実行されなかった。これが、これが正式に発足するのは、法律公布から6年を経た1999年のことであった。同年8月26日、大統領官邸において、セディージョ大統領、公教育相、多数の教育関係者が列席する中、「教育への社会的参加全国審議会」の創設と委員への委嘱を行う式典が厳かに開催された。発表された50人の委員の構成とその選出方法は次のようなものであった。

全31州と連邦特別区を8州ずつ四つの区域に分けて委員選出の母体とする。

1. 父母代表4人（各区1人、学校参加審議会の委員）
2. 全国父母連合会および私立学校父母連合会の代表3人（公教育相指名）
3. 基礎教育レベルの優秀な教員4人（各区1人）
4. 全国教育労働者組合の中央委員会の代表4人（公教育相指名）
5. 連邦公教育省職員2人（公教育相指名）
6. 州教育相の代表4人（各区1人）
7. 市町村長の代表4人（各区1人）
8. 社会参加州審議会の代表4人（各区1人）
9. 社会参加市町村審議会の代表4人（各区1人）
10. 基礎教育に関連する、学术界、研究所、専門職団体の代表3人（公教育相指名）
11. 基礎教育の支援への参加が目ざましい社会的組織の代表4人（各区1人）
12. 教育分野の専門研究者2人（公教育相指名）
13. 特に教育に関心を持つ企業セクターの代表2人（公教育相指名）
14. 教育の発展への献身で著名な市民6人（公教育相指名2人、州教育相指名4人）

合計50人の委員（3年任期）で構成する。1、3、6、7、8、9、11、14のカテゴリーの委員は、各地区・州間でローテーションで選出する。委員の互選で委員長を選出する。他に公教育相指名の専任の事務局長を置く。

全国審議会は、少なくとも年2回の定期会議、また必要に応じて臨時会議を開催することとした。また、次のような5つの分野を担当する常設の作業部会（教員の養成・職務、教育課程・計画、学校の運営、教授メディアと教材、評価の各部会）を設置し、委員は分担して調査・分析・諮問・意見聴取のような作業を遂行するものとされた。「教育への社会参加全国審議会」は、その活動の広報、情報公開、意見の交換などを行うために独自のウェブサイト([www.conapase.org.mx](http://www.conapase.org.mx))を開設した。

#### IV. 社会的参加審議会の設置の進捗状況

前述したように、参加審議会の設置は、基礎教育の管理運営権限の分権化の推進と一セ

ットとして導入された。このため参加審議会の設置は、全国で同時に一斉に行われたのではなく、各州、地方自治体、各学校での個別事情に応じて、設置の合意と準備が整ったところから順次導入するという方式が採用されている。各レベルの審議会の設置はどの程度進展しているのか。表1は、2001年1月現在における各州、地方自治体、学校レベルでの社会参加審議会の設置の進捗状況を示したものである。

2001年12月現在まで、メキシコの31の州のうち約2/3の20の州で、州レベルの社会的参加審議会が設置されている。州レベルで設置されていない州でも、地方自治体や学校レベルで設置されているところもある。メキシコ全体で2,426を数える地方自治体のうち、46%に相当する1,127に市町村審議会が設置されている。アグアスカリエンテス州以下14の州では、州内のすべての自治体に市町村審議会が設置されている。逆に、コアウイラ州ほか6つの州では、市町村レベルでの審議会がまったく設置されていない。また全州で165,0107校を数える基礎教育の学校のうち、67%にあたる110,717校に学校審議会が設置されている。2つの州（カンペチェ、タマウリパス）では、すでに州内のすべての学校に審議会の設置が終了している。またこれとは逆に、4つの州（チワワ、オアハカ、ケレタロ、トラシュカラ）では、地方自治体、学校のいずれのレベルでも、まだ一つの審議会も設置されていない。

ただ、表1には、連邦特別区（メキシコ市）のデータが欠けている。連邦特別区は、教育行政的には州への分権化の例外地域で、ここでは、連邦政府が直接的に基礎教育の管理運営を継続している。ここでは、地方自治体に相当する16の区に分かれ、基礎教育レベルの教育を提供する学校が1999年現在、約7,800校（うち38%は私立）あるが、区、学校いずれのレベルでもいまだに社会的参加審議会は設置されていない。

こうした設置の進捗状況を、どのように評価したらいいのか。総合教育法は、教育への社会的参加審議会の設置に関して、その準備期間や設置期限については何も規定していない。見方によっては、わずかの間にここまで普及が拡大したということもできようし、逆に、未だにこの程度の設置にとどまっている解釈することも可能であろう。おそらく、その評価は、それぞれが、審議会の役割にどの程度の期待をかけ、また実際に審議会を発足させることへの抵抗と困難をどの程度予測していたかによって異なるものとなるだろう。しかしながら、やはり、客観的に見れば、法律制定後8年たっても、州、地方自治体のレベルでは半数未滿、学校レベルで6割程度であるという事実からは、参加審議会の設置が、かならずしも順調に進展しているわけではなく、導入は全体的に見て遅れ気味であるという印象は否めない。

審議会の設置にまで手間どった、あるいは未だに設置されていない州、自治体、機関から、その理由が公式に説明されるようなケースはほとんど無い。筆者は、前述の全国審議会の事務局を訪問した際に、国のレベルの審議会も設置までに予想外に時間がかかった点について、事務局長のEfaren Rojas氏に質問してみたが、彼からは「州や地方のレベルでの設置の進捗状況を見守っていた」「形式的に、早急に立ち上げて審議が形骸化する恐れがあった」という旨の説明があっただけで、それ以上のことについては聞けなかった。ま

表1 各レベルでの社会参加審議会設置状況 2001年12月現在

州名	州レベル	市町村レベル 設置済/総数	学校レベル 設置校/総校数
アグアスカリエンテス	×	11/11	1235/1610
バハカリフォルニア	○	5/5	1865/2073
バハカリフォルニア・スール	×	5/5	343/571
カンペチェ	○	2/11	1486/1486
コアウイラ	×	0/38	780/3621
コリマ	○	10/10	731/989
チアパス	×	109/118	8566/11166
チワワ	○	0/67	0/5383
ドウランゴ	○	39/39	3475/4751
グアナファト	○	46/46	8000/10116
ゲレロ	○	76/76	7366/9327
イダルゴ	○	0/84	4800/5000
ハリスコ	×	124/124	7751/8682
メキシコ	○	106/122	11594/12660
ミチュアカン	×	39/113	2200/7861
モレロス	×	32/33	2000/2280
ナヤリ	○	19/20	1350/1881
ヌエボレオン	○	1/51	3350/4435
オアハカ	×	0/570	0/9746
プエブラ	○	201/217	6650/8951
ケレタロ	○	0/18	0/2493
キンターナロー	○	8/8	1204/1419
サンルイスポトシ	○	51/58	5931/6446
シナロア	○	18/18	700/3888
ソノラ	×	3/72	2169/3389
タバスコ	○	17/17	3544/4077
タマウリパス	○	43/43	4020/4020
トラシュカラ	×	0/60	0/707
ベラクルス	×	0/210	15317/19147
ユカタン	○	106/106	2150/2361
サカテカス	○	56/56	2140/4475
総計	20州	1127/2426	110,717/165,010

<出典> CONAPASE のホームページから作成

た、審議会の設置がまったく進展していないある州の教育相は、筆者の知人でもあったが、この問いに対して「自分も努力しているが、特に教員組合との関係がむずかしくネックになっている」と密かに打ち明けてくれた。

資料による確認や当事者の証言を聞くことは困難なので、ここでは、社会的参加審議会の設置を遅らせることに作用したと思われる理由・背景を推測してみたい。第一は、一連の教育改革の中での、社会的参加審議会の優先順位である。92年の『国民的合意』での構想の提示と93年の総合教育法での法制化を経て、メキシコの基礎教育の改革は多方面で一挙に開始された。基礎教育と教員養成教育の各州への分権化は、メキシコ教育史上、前例の無い規模の変革であり、また、同時に取り組まれた教育課程・教科書の全面的改正、教職の専門的社会的地位の改善も多く資金と努力とを必要とするものであった。たとえば、1990年には全国で連邦立の初等学校は65,496校、中学校は8,982校あったが、5年後の1995年には、その数は、それぞれ、15,478校、907校へと激減している。初等学校で言えば、連邦政府に残されたのは、連邦特別区の学校と全国の山間へき地における特別の形態の超小規模な学校（「クルソ・コミュニタリオ」と呼ばれる）がほとんどであった。連邦政府職員から州の公務員へと身分が転換される教職員の待遇を含めて処理すべき問題は数多く、90年代後半の数年間、各州ではその受け皿を準備することで忙殺されていた。また、93年に開始された教育課程・教科書の改正も、初等教育用の全学年、全教科の教科書の改訂が完了するのは1999年のことであった。また、教職の地位の強化においても、養成機関の設備や水準の向上、継続的な教員研修制度の拡充、「キャリア教員制度」の導入、給与・手当等の改善などの方策を相次いで打ち出している。さらに、連邦政府は、教育の機会や質に見られる州間格差、地域間格差を是正するために、教育的に特に不利な状況に置かれてる州や特定の地域を対象に、特別の予算・サービスを提供する「補償教育プログラム」にも積極的に乗り出した。こうした現実的かつ重要な政策課題が集中する中であって、教育への社会的参加という課題は、やはり緊急性や注目度という点で見劣りがするものである。政策としての優先順位の位置づけは高いものとは言いがたい。

第二には、やはり、未知の新しい機関にたいする関係者の不安や戸惑いがあるろう。もちろん新しい機関の意義やその機能についての広報活動は、教育行政関係者、校長、教員等に対してはある程度行われたではあろうが、新しいパートナーとなることが期待された親や地域社会の関係者にまでどれほどの情報行き渡ったか明らかではない。政府は、教育にたいする親や地位社会の権利と義務を説明したパンフレットを作成したり、親を対象とした研修を提供するとの方針は示されていたが、果してこうした活動がどこまで実質的に行われたかは疑わし。学校の機能や教授＝学習方法について十分な情報と知識も持たない父母がどれほど効果的に参加をしようか不安も残る。場合によっては、地域社会のボスや有力者が自己の影響力を学校の場に持ち込み混乱をもたらすという事態も懸念される。参考にすべきモデルや明確なイメージを欠いた中で、手さぐりで設置に乗り出さねばならなかった関係者の苦心が推測される。

第三に、特に教員組合をめぐる状況の変化が考えられる。長い間、全国教育労働者組合



S N T Eは、政府与党「制度的革命党」(P R I)の有力な支持母体であり、その立場を利用して、公教育省との間で、正式あるいは非公然に、交渉・妥協・取り引きをする形でメキシコの教育政策に大きな影響力を行使してきた。しかしながら、80年代半ばから、しだいに与党の長期単独政権体制が崩れて、いくつかの州や地方自治体に野党の政権が誕生するようになると、これらの政府当局と教員組合との関係は微妙な問題となってきた。また、90年代に入ると政府自体が教育の「近代化」を目指すようになると、組合に対するスタンスもしだいに変化してきた(Armaut 1998)。教育の分権化政策の秘められた目的の一つは、巨大になりすぎたS N T Eを州単位に分散させることにあると言われている。教員たちの立場からすれば、社会的参加審議会の設置は、これまでベールに包まれていた学校運営の実態が、親や地域社会の目に明らかにされ、場合によってはその勤務ぶりが監視の対象とされることを意味する。S N T Eは、『国民的合意』の一方の当事者でもあり、社会参加審議会の設置には表立っては反対はしていないが、やはり本音の部分では、親や地域社会の参加に対する抵抗感はやはり根強いものと推測される。

一方で、すでに設置された各レベルの社会参加審議会の活動状況に関する情報も決定的に不足している。公教育省が毎年発行している『年次事業報告書』にも、社会的参加審議会関係の情報は全く報告されていない。審議会が、実際にどのように運営され、どのような活動を行っているか、また運営上どのような問題が発生しているか、などについての調査報告は、これまでのところほとんど存在していない。おそらく各地で試行錯誤的な運営が行われているの段階であろうが、それらの経験や情報を収集し、それらの中から効率的な運営のモデルとなるような事例を報告したようなものも見当たらない。したがって、現在までのところ、社会的参加審議会の設置が学校運営の改善のどのような影響を与えているかについて情報はきわめて乏しい。

## V. 『国家教育プログラム 2001-2006年』における社会的参加促進政策

2000年に行われた大統領選挙では、71年間にわたって政権を維持してきた与党P R Iの候補が敗れて、メキシコの現代史では初めての経験になる本格的な政権交代が行われた。中道右派といわれる国民行動党P A Nのビセンテ・フォックス大統領による政権が誕生した。この新政権が教育の面においてどのような政策を打ち出すのが注目された。2001年9月、フォックス政権の包括的な教育政策文書『国家教育プログラム 2001-2006年』(Programa Nacional de Educación 2001-2006)が公表される。

この文書を一読しての印象は、90年代のP R I政権時代の教育政策とそれほど大きく変化してはいないということである。政権交代による政策の転換というよりはむしろ連続性を感じられる。これはある程度予想されたことでもあった。前述したように80年代を経済危機を契機として、P R I政権そのものが従来の社会経済政策を大きく転換させてきていた。特に90年代にサリナス、セディージョ両政権の下で、いわゆる「ネオ・リベラリズム」の旗印の下で「近代化」路線が押し進められるにつれて、与党P R Iと野党P A Nとの間

では、イデオロギーと基本的政策路線にそれほど大きな差異を見いだすことができなくなっていたからである。歴史的な政権交代にもかかわらず、教育政策、特に基礎教育に関連する部分においては、フォックス政権の基本的方針は、90年代前半のP R I 政権期に構想され推進されてきた教育改革路線を継承し、これを完成したものに仕上げてゆくことを選択したものと解釈できる。

ここでは、主題にそって、新しい『国家教育プログラム』の中で、教育への社会的参加に関してどのような記述がなされ、またどのような政策目標が掲げられているかを紹介しよう。

社会的参加の現状については次のような評価がみられる。

「――教育の発展の主役たちは、生徒、その親たち、教育労働者、教育当局以外の者ではありえないが、それにもかかわらず、前二者は、教育分野での意思決定の枠外に置かれてきた。基礎教育に関しては、政府と社会との間の関係に見られる伝統的な形態が、学校においても再生産されていることが認識されねばならない。そこでは教員および当局によって方向づけられた活動が支配している。現在までのところ、誘導された参加というのが実態であった。そこでは、生徒や市民の提案が聞き届けられることがなく、当局がテーマ、さらには形式までも提示している。こうして、学校社会参加審議会は、地域社会を代表することが困難であり、参加は、学校のインフラの改善や教材を購入に向けられる、金銭的あるいは現物での貢献に矮小化される傾向にある。人々が、たしかに全体の一員であると感じ、意見が聞き入れられたと納得し、決定に責任を共有するような機構は充分には構築されてこなかった」。「社会的参加の課題は、充分に取り組まれてこなかった。1999年に、審議・協働・支援・情報の場として、父母、教員とその組合、教育当局、その他の社会的セクターの代表者から構成される CONAPASE が設置された。しかしながら、現在のよう形式では、CONAPASE は、参加という課題に充分に対応しないし、その運営は成果の乏しいものであった。州や市町村レベルの審議会の運営は、なお一層問題が多い。こうした事態は、これらの組織の構成そのものが、特に、説明責任という観点から見て、適切なものではないという考え裏づけている」(SEP 2001 pp. 68-69)。

同プログラムは、基礎教育セクターに関しては、(1)教育機会の不平等の克服、(2)質の向上と学習成果の達成、(3)教育制度の運営の転換、の三点を主要な課題として提示しているが、社会的参加の促進の政策は、(3)の中に位置づけられている。すわなち、ここでは、教育制度運営の改革のために、1)学校の効率的な運用に必要な条件の確保、2)基礎教育の州分権化の拡充、3)児童生徒の学業成績の進展について評価と追跡の実施、4)基礎教育への社会的参加、とりわけ父母の参加の促進、5)社会に対する説明責任の遂行、6)公教育省の基礎教育・教員養成局の組織拡充、の六つの目的を優先する政策を遂行することが公約されている。

社会的参加に関する部分について、その目的、活動方針、目標、主要プロジェクトを次のように詳しく述べている(SEP 2001 pp. 155-156)。

#### 〔目的〕

決定の採択を民主化し、教育の仕事への責任の共有を強化するために、すべての社会的アクター、とりわけ父母との対話と意見反映のための機構の設計と運用を通じて、社会的参加を効果的に促進する。

#### 〔活動方針〕

1. 社会が全体として教育の分野でより大きな責任を負い、子どもと若者の教育の支援に参加するのを支援する政策と行動を樹立する。
2. 教育への社会的参加のための国レベルの路線の転換を促進する。
3. 学校の運営の方式を転換することに貢献するために、基礎教育の機関への父母の参加を推進する。
4. 教育の質の改善への社会のさまざまなセクター——事情に通じた、責任ある、明確な主張を持った——の参加を支援する諸条件を生み出す。

#### 〔目標〕

- ・ 2002年以降、各州の教育当局や父母団体の参加を募ながら、基礎教育における家庭の権利に関する資料を作成し、普及する運動を行う。
- ・ 学校への父母や地域社会の参加を適切に支援し方向づけるために、毎年、基礎教育の教員と校長向けに全国的な研修のコースを企画し提供する。
- ・ 2006年までに、3万5千の学校審議会、2,200の市町村審議会、32の州審議会が機能を遂行しているようにする。

#### 〔主要プロジェクト〕

1. 学校における親の権利と義務の普及のプロジェクト
2. 基礎教育への社会的参加を支援し成果を上げるための教員・校長向けの研修プロジェクト

#### むすび

社会参加審議会の設置が開始されるに際して、メキシコの代表的な教育学者パブロ・ラタピは、教育における「参加の文化」の確立の重要性と課題を次のように指摘していた。

「参加の文化は、一朝一夕で急ごしらえできない態度や行動を前提とするものである。教員たちの多くは、学校を自分の独占的な王国として考え続けており、組合は父母の介入によって自らの権力や手厚い保護が脅かされると考えるであろう。また父母自身も、民主的な伝統が欠如していたことによって、かれらに期待される新しい役割を引き受けることを躊躇するであろう。それゆえに、教員たちが、学校はすべての者のものである、あるいは、自分たちの仕事ぶりを社会に報告しなければならないという考えを受け入れるのは容易な仕事ではない。父母たちが、教員の専門的資格に対応した学校固有の領域と、かれらの協同が大事であり不可欠である領域との境界を見定めるのを学ぶこともまた容易ではない。新しい審議会を教育に関する社会的監査の場として現実のものとするためにはすべての者

の努力が必要とされよう」(Latapí 1996 p.169)。

導入から8年が経過したが、社会参加審議会の設置の進捗状況は、各州、地方自治体、各学校においてかなりのバラツキが見られる。設置された参加審議会の活動状況については、いまだに十分な調査がなされておらず、学校の運営に実質的にどのような影響を与えているかについても情報は限られている。審議会が設置されたものの参加が形骸化しているという声も聞かれる。教育行政当局・校長の側も、親・地域社会の側にも、それぞれの権限と責任の範囲をめぐって戸惑いと混乱も見られるという。1999年には、懸案であった連邦政府レベルの「国家教育参加審議会」が発足した。しかしながら、その活動は、期待されたほど活発なものではなく、2000年に発足した新政権は、早速、その組織の再編成に着手することを表明している。

教育への社会的参加審議会の設置は、教育に関与するさまざまな関係者を一同に会することによって、相互の認識の転換、教育への共通理解の促進、心理的一体感の高揚、相互の権限と責任の分担と協力の促進などの点で徐々にながら成果を上げていることは事実であろう。親の学校参加によってもたらされる効果に対する期待は大きい。しかしながら、メキシコの教育界に真の意味での「参加の文化」が定着し、それらが、最終的に、学校における教育の効率と質の改善という最終目的に貢献するようになるまでには、もうすこし時間がかかると推測される。

[参考・引用文献]

- ・ Alberto Armut, “La federalización educativa y el sindicato nacional de trabajadores de la educación en México” *Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina* Boletín No.1 1998 FLACSO/PREAL
- ・ Aurora Loyo, “El sindicalismo magistral en México” *Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina* Boletín No.3 1999 FLACSO/PREAL
- ・ Observatorio Ciudadano de la Educación, “La participación social en la escuela” *La Jornada* Enero 28 de 1999
- ・ Pablo Latapí, “La Escuela es de Todos” *Tiempo Educativo Mexicana I*, 1996 pp.168-170
- ・ Pablo Latapi (coord.), *Un siglo de educación en México*, 1998
- ・ Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 1995-2000*, 1995
- ・ Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, 2001
- ・ Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la educación en México*. Tercera edición, 2000
- ・ 「教育への社会的参加全国審議会 CONAPASE」のウェブサイト [www.conapase.org.mx](http://www.conapase.org.mx)
- ・ 「基礎教育近代化のための国民的合意」「一般（総合）教育法」の全文の翻訳は『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究 中間報告書（I）』平成7年 80～123頁

に収録されている。

- ・国本伊代『メキシコ 1994年』 近代文芸社 平成7年
- ・国立教育政策研究所『親の学校参加に関する国際比較研究』（中間報告書）平成13年
- ・斉藤泰雄、江原裕美「メキシコにおける基礎教育制度改革の動向」『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究 中間報告書（I）』平成8年 91～113頁
- ・増田義郎『メキシコ革命』 中央公論社 昭和43年
- ・並木芳治『メキシコ・サリーナス革命』 日本図書刊行会 平成11年



## VII. メキシコの成人教育制度の現状と課題

齊藤 泰雄

はじめに

開発途上国であるメキシコにおいては、学校教育と学校外教育との関連は、学校教育が十分に整備された先進諸国とは異なる様相、形態を示している。メキシコのような開発途上国の場合、学校以外の学習の場はきわめて限定されている。図書館、博物館、子ども科学館、児童館、体育スポーツ施設といった社会教育関係の施設もないことはない。しかしながら、それらの施設が利用できるのは首都や主な都市などごく限られた地域だけである。また民間のスポーツ・クラブやピアノやバイオリンなどの音楽教室、外国語などの学習教室も都市部には存在しており、それらの中にはきわめて水準の高いものもみられるが、それらは料金も高くこれを利用できるのは社会階層のごく一部に限られる。

また、国民の9割以上がカトリック教徒といわれるメキシコであるが、意外にも教会や聖職者による子ども向けの教育文化活動はほとんど行われていない。これは、独立以来、国家と教会権力が厳しい対立を繰り返してきた歴史を背景に、今世紀初頭のメキシコ革命以来、教会の活動は国家によって厳しく制限、監視され、教会・聖職者の教育文化活動への関与も厳しく禁止されてきた経緯があるからである。かつて国家と教会との対立が頂点にたった1920年代には、いくつかの地域で熱狂的なカトリック教徒たちが、世俗的な国家権力の末端に位置するとみなされた公立学校を焼き打ちして教員を殺傷するという事件まで生じている。最近の国家と教会との関係の見直しの機運の中で、教会・聖職者の学校教育への関与禁止を規定した憲法の条項が廃止され、私立学校において宗教教育の提供が許容されるようになったのはようやく1992年1月のことである<sup>1)</sup>。

若者の都市への流出、出稼ぎや移民により伝統的な制度や慣習の維持が困難となっているへき地農村部においては、地域社会が主体となって学校外に教育、学習の場を組織するような動きもほとんど期待しえない。また農村地域や大都市の貧困階層居住地域では、学齢児童が家計を助ける労働力として期待され、二部制の授業時間と重ならない時間帯に、またしばしば就学の時間を犠牲にしてまで、家計を助けるための労働や家事手伝いに従事することがめずらしくない。子どもや若者の生活時間帯の中で学校外での学習のための時間そのものが限られていることになる。

上記のように、普及度は低いものの、細かく見ればメキシコにおいてもさまざまな学校外での学習の機会を見つけることはできる。しかしながら、法的・制度的な裏付けをもち、事業の規模としても比較的大きく、住民全体に開かれた学校外教育となると、これは「成人教育」(educación para adultos)と呼ばれるものに限られる。本論は、メキシコにおける学校と学校外の教育機関との連携を検討するという視点から、この国の学校外教育機関と

して代表的なものである成人教育をとりあげ、その現状と改革課題を検討する。一般的には、成人教育という用語と概念は、社会教育、生涯教育、継続教育などの用語と類似あるいは同義のものとして使用される場合が多い。だが、メキシコにおいては、「成人教育」の概念は、その目的と対象をかなり明確に限定したのものとして使用されているところに特色がある。

## I. 成人教育の対象と目的

メキシコ教育史上はじめて成人教育を法制化し、現在のメキシコの成人教育制度の骨格を形成したのは、1975年に公布された「成人教育法」(Ley Nacional de Educación para Adultos 全27条、1976年1月施行)である。もちろん、メキシコにおいてはこれ以前にも成人教育活動はさまざまな形で展開されていた。1921年の教育省の設置、その翌年から初代教育相ホセ・バスコンセロスによって開始された大規模な識字教育運動、農村文化使節団(Mision cultural rural)の派遣、民衆講座(sala popular de lectura)、夜間小学校の設置、各州における成人基礎教育センターの設置、無料の初歩読本や練習ノートの配布、ラジオ・テレビによる識字教育プログラムなどがあった。成人教育法の成立の最大の意義は、成人教育のうち特に基礎的一般教育(識字教育、小学校、中学校レベルの教育)にかかわる部分のプログラムを明確に規定し、学習内容を体系化するとともに、その学習成果を試験によって認定するシステムを導入したこと、さらにそのような成人教育を振興し助成するための社会的基盤を整備したことにある。

同法は、成人教育の基本的性格を次のように規定している。

第2条 成人のための基礎的一般教育(educación general básica)は、国民教育制度の一部を形成するものであり、年齢15歳以上で小学校(プリマリア)、あるいは中学校(セクンダアリ)の課程を履修したことがない、あるいは修了していない人々を対象とする。

成人教育は学校外教育(educacion extraescolar)の一形態であり、文化を獲得・伝達・向上させ、また住民を構成しているさまざまな社会階層の間に統合の意識を強化するためのもっとも適切な方法として自学自習主義(autodidactismo)と社会的連帯(solidaridad social)に基礎をおく。

第4条 成人教育は次のことを目的とする。

- すべての人々が、最小限のものとして、小学校および中学校で与えられる基礎的一般教育に相当する水準の知識、能力に到達しうるように基礎を提供する。
- 仕事に就くのに、あるいは仕事を継続するのに必要とされる資格の取得、継続的な職能成長のために、あらゆるタイプ・領域・形態の研修や学習の機



会を提供しながら継続教育を促進する。

- ・ 自学自習を奨励する。
- ・ -----

ここには、メキシコの成人教育の特色となるいくつかのキーワードが凝縮されている。それらは、「成人のための基礎的一般教育」、「小学校および中学校教育の未修了者」、「年齢15歳以上」、「学校外教育」、「自学自習主義」、「社会的連帯」などである。ここでは、まず第一に成人教育の目的と対象がかなり明確に定義されていることが注目される。成人教育は、成人一般を対象にしているのではなく、小学校（6年制で義務教育）および中学校（3年制）に就学したことがない者、および就学はしたもののそれらの課程を修了することなく脱落した者を対象にすると明記している。対象をこのように限定するために、逆に、ここでの「成人」の定義は、年齢15歳以上というように一般的な成人の定義よりも低い年齢層の者を含んでいる。成人教育の第一の目的は、国民として最小限必要とされる「基礎的一般教育」とされる小学校と中学校のレベルの学歴を欠く住民にそれに相当するレベルの知識、能力を身につける機会を提供することにあるとされている。またその方式は学校教育の形態ではなく、自学自習の方式を原則として、またそれを振興し助成するために社会的連帯の精神による広範な支援体制を構築することが宣言されている。要するに、ここで示されているメキシコの成人教育の基本的性格は、国民的な基礎教育とされる小学校・中学校のレベルの学校教育を履修しそこねた成人にたいしてそれを補償しようとするものであり、この意味で「補償教育的な成人教育」とよぶことができよう。同法案を連邦議会に送付する際、当時のエチェベリア大統領は、法案提出の趣旨説明でこうした成人教育を必要とする背景を次のように述べている。

「学校教育は、もっぱら子どもと若者の世界である。そこで行われている努力は、学齢人口層のうちできる限り多くの者に基礎教育へのアクセスを提供することにある。しかし、社会的なさまざまな悪条件が、過去においても、現在においても、住民の中のある特定の階層の人々が学校にアクセスするのを妨げてきた。低開発ということが成人の学歴水準の低さに典型的にあらわれることはよく知られていることである。

教育学的な知識と技能の前進、マス・メディアの拡大は、成人が開放型の教育システムによって提供される便益を利用するのを可能にしている。この方式では、学習者は、自分の自由になる時間を活用しながら、自分のペースで知識や能力を獲得するのであり、厳格な時間割や場所に拘束されない。

人口の急増、産業の発展にともなう農村から都市への人口の流入は、現代社会の中で人々に課されている諸機能を効果的に遂行するのに必要とされる資質を欠いた成人をかなりの規模で生み出している。----読み書き能力を欠く者、小学校と中学校に相当する基礎的一般教育から脱落した者たちにとっても、現代の社会生活に自らを適應させてゆくための知識、慣習、価値観を身につけることが必要であると感じさせるよ

うな社会的・経済的誘因は十分にある。

さまざまな理由から、十分な学校教育を受けられなかった年齢 15 歳以上の人々は、日常の仕事を放棄することなく学習に取り組む機会を持つことができる。彼らは作業場で、工場、家庭、事務所、農村や都市の成人教育センターで学習をするのである――」<sup>2)</sup>

大統領も認めているように、メキシコのような開発途上国では、義務教育である小学校教育の段階においても、学校にアクセスできない、あるいは就学してもそれを修了するにいたらずに中途退学する者が膨大な数になる。学齢児童の急増による教室や学校の不足、学力不振による留年の多発、地理的悪条件、児童労働の必要、親の無理解、貧困などが主な理由である。メキシコでは小学校段階では、学校への入学そのものはなんとか 90% をこえるところまで拡大されているが、留年・中途退学の率はきわめて高く、所定の年限である 6 年間で小学校を修了できる者の比率は入学者の半数以下という状態が長くつづいてきた。とりわけ、大都市周辺部の低所得階層の居住地区、農村部、インディオ系住民の多いへき地などでは未就学や中退がきわだつて多い。

ちなみに、この成人教育法の成立した当時、ここで定義された成人教育の対象者、中学校卒業の学歴を持たない人々はどのくらいの規模であったのか。その数年前の 1970 年の国勢調査によれば、15 歳以上の成人人口 2,593 万人のうち、義務教育である小学校の未就学者と中途退学者は全体の 70% をこえる 1,820 万人もいると報告されている。この中には 670 万人の非識字者が含まれる。さらに小学校は卒業しているが中学校未修了の者は 436 万人、全体の 16.8% とされている。なんとメキシコの成人全体の 85% 以上が成人教育の潜在的对象者ということになる<sup>3)</sup>。当時のメキシコ国民の平均学歴は 3.6 年、すなわち小学校 4 学年にとどかないという水準であった。このようなメキシコ成人人口層の学歴水準の低さ、さらには学校教育の不備によって非就学者や低学歴の子どもが生み出され続けている状況を考慮するなら、成人教育の潜在的な需要、成人教育の対象者の予備軍の規模はきわめて巨大なものとなる。

こうした状況を考慮するなら、成人教育の対象を、成人一般ではなく、一定水準の学歴に満たない者に絞りこんでいるとはいえ、これがきわめて巨大で野心的な構想であることは明らかである。成人教育法により成人教育の目的と対象を限定的に定めたことは、むしろターゲットとなる対象集団と到達目標を明確することにより、これに本格的に取り組む意欲を示したものと解釈することもできよう。

## II. 成人教育のシステム

### (1) 成人教育の種類

この成人教育法において主な対象とされているのは識字教育、初等教育、中学校教育の三つのプログラムである。法律の第 4 条の目的の II 項では、成人を対象にした職業訓練の

ための継続教育の提供にも言及しているが、この点に関しては同法はこれ以上に具体的に何も規定しておらず、他の条項はもっぱら上記の三プログラム、すなわち「基礎的一般教育」に関連するものである。これら以外のノン・フォーマル方式の職業訓練やいわゆるコミュニティ教育へと関心が広がるのはすこし後のことになる。

### (2) 学習の方式

学習の方式については次のように定めている。

第 11 条 学習の過程は、教育省の公認する教科書、学習ガイド、教材を学習することによって支援される。

第 12 条 学習者は、個人的なかたちで、あるいは学習サークルを組織して、それぞれの能力と時間的余裕におうじて学習の進度をきめる。またその資格を持つとみなされる人々の助言を受けることができる。

学習は、教育省が成人教育向けに作成する計画・プログラムにしたがい、成人教育専用の教科書、その他の補助教材を学習する形式で進められる。教科書はプログラムごとにかんりの種類が用意されている。まず第一の非識字者向けの識字教育プログラムでは、まず読み書き能力の獲得をめざす『成人のための短期初等教育入門』が用意される。小学校のプログラムでは、算数、スペイン語、社会科、理科の四科目がそれぞれ三つの等級に分かれており合計で 12 冊の教科書が作成される。また中学校のプログラムでは、同じ四科目で学校教育の場合と同じく三つの学年向けに作成されるが、算数とスペインでは各学年二冊に分けられ合計 19 冊の教科書が用意されている。これらの教科書は、識字教育と小学校教育向けは、成人教育を希望し登録をした人々に無償で配布されるが、中学校プログラム向けのは学習者が書店で購入することになる。

学習者は、自分の学歴、能力などをもとに、いずれのプログラム、いずれのレベルから学習を開始してもよい。学習者は、これらの教材を使用して、まったく個人的に、あるいは企業・工場・労働組合・地域社会・学校、あるいは個人の家などにおいて任意に組織される学習サークル (circuitos de estudio) において学習をする。多くの場合、特に学習サークルを組織する場合には、ボランティアでこの学習の支援活動をおこなう助言者の指導を受けることができる。特に識字教育の段階では、その性格上、はじめから自立的に学習を進めることは困難であるので「一人の助言者によって一貫した指導を受けることが必要である(第 14 条)」とされている。

### (3) ボランティアの成人教育活動支援者の動員

このように成人教育は、自学自習を原則としているが、もう一方では、その活動を振興し支援するためにメキシコ社会のさまざまな機関、団体、個人にたいして「社会的連帯」を求めている。メキシコ連邦政府、各州、地方自治体当局、政府系企業にたいしては、その被雇用者とその家族のために成人教育のサービスを提供する便宜をはかることを義務づけている。また企業、集団農場、労働組合、各種の協会や団体にたいしてもその構成員や

その家族のために成人教育のセンターを設置したり、学習サークルを組織したりしてその便宜をはかることを要請している。

もう一つの社会的連帯活動の柱は、成人教育の実際の運営の支援活動と学習の助言活動に関与するボランティアの大量動員である。これには、主として成人教育の広報や啓蒙活動、プログラムへの参加者の動員、連絡調整事務など成人教育の運営事務を支援する「プロモートル」(促進者)と実際に学習活動そのものを援助する「アセソール」(助言者)とに分かれる。この支援活動には、年齢15歳以上で中学校以上の学歴を持った者であればだれでも自由に参加できる。公務員、企業・労働組合関係者、教員、一般市民、主婦などに広く参加と協力を呼びかけている。この中でも、特に成人教育の支援者として期待されているのは学生である。メキシコにおいては、公立の後期中等教育や高等教育機関に在籍する学生にたいしては、学生の享受するさまざまな特権のみかえりとして卒業の前に一定期間、各種の社会奉仕活動(servicio social)に従事することが法律によって義務づけられている。この活動は、学生の専攻分野、志望、適性などにより、たとえば、へき地での医療・保健衛生サービス活動、生活改善事業への参加、行政機関での補助的業務、貧困階層への支援、識字教育キャンペーンへの参加などにより実施されてきているが、成人教育法は、新たに成人教育への支援活動が学生の社会奉仕活動を履行するための一つの選択肢となりうることを規定した。

第24条 成人教育のための振興と助言をするためのセンターに自発的に参加する学生たちは、関連法令に規定する時間数に応じて、そこでの活動を社会奉仕活動の履 行 であると認定してもらい権利を有する。

この条項を具体化するために制定された施行規則によれば、後期中等教育、および高等教育機関の生徒・学生がこの成人教育の分野で社会奉仕活動履行の義務を果たすには「最低限一年間、週に8時間、あるいはそれに相当する時間を集中的なかたちで成人の基礎的一般教育の支援活動に参加する」(第5条)とされている。各教育機関にはその指導やオリエンテーションを行うため「教員の一人を『教育的社会サービス活動コーディネーター』として任命する」(第10条)ことなどを規定している。後述のように、最近では、年間30万人もの多くの市民や学生がボランティアで成人教育の支援活動に参加している。

#### (4) 試験認定制度

さらに、こうした成人教育の普及のための支援体制の構築とともに、成人教育法の目玉として新たに導入されたシステムは、成人教育による学習成果を試験によって評価して、認定証や修了証を発行し、これを正規の学歴と同等のものとして認定してゆく方式である。成人教育の学歴化、資格化である。学習の成果について試験による認定を求めるか否かはもちろん個人の自由である。試験は、前述のプログラムやその構成部分ごとに、部分試験(たとえば、小学校の第二等級の算数、中学校第一学年向けスペイン語など)、あるいは包括的試験(中学校社会科、小学校理科)で受けることができる。試験は年に数回、学習

者の居住地で近いところで受験できる。

各科目の認定試験をつみかさねて、所定の課程を履修した者にたいしては、修了証（小学校全課程、中学校全課程）が交付される。これらの修了証は、正規の学歴であるとみなされ、それぞれこの修了証を基礎にして、次の教育段階に進学することも可能になる。このような学校外教育の方式により所定のプログラム・教科書を学習し、その成果を試験によって認定してこれを学歴化してゆくシステムは、全体として「開かれた教育システム」（sistema abierto de educación）とよばれている。

#### （5）成人教育行政——国立成人教育機構

成人教育の活動の推進には、連邦政府、各州当局、各地方自治体が積極的に関与すべきことを求めているが、特に、この新しい成人教育の管理運営に関しては、連邦政府（教育省）に大きな権限を与えていることが特色である。すなわち、連邦政府の権限として次のような事項を定めている。①成人教育の計画・プログラムを作成する、②教科書、その他の補助教材を認可ないし作成する、③学習した知識を認定し、証明書や修了証を発行する、④実施されている計画・プログラム、方法、手続きを定期的に評価する、⑤本法の条項の施行を監視する。

また、本法が施行されて5年後の1981年には成人教育に関与していた連邦政府のさまざまな部局や組織を統合する形で独立法人格の「国立成人教育機構」（Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, 以下INEAと略す）が設置された。これ以降は、この機構が連邦政府権限に属する成人教育の政策の立案、プログラムや教科書の作成、成人教育に関する調査研究などを集中して行なっている。また同機構は、各州ごとに州本部事務所を設置し、ここを中心にして学習者の登録、教科書・教材の配布、ボランティアの動員、学習サークルの形成、試験の実施や認定証の発行など成人教育の運営に関する実際の業務を担当している。実態的にはINEAは全国的な規模の成人教育事業団という性格を持つ。予算的な面では、INEAは、政府からの配分予算の他に、市町村、民間企業、団体、個人から寄付を集めて運営される。おそらく、こうした運営資金源の多元化の必要、学校外教育形式の開放型教育システムの特色、さらにボランティアを大量動員するといった運用上の形態が、組織上「国立成人教育機構」を教育省本体から独立した事業团的なものとした理由ではないかと推測される。なおINEAは、成人向けの職業教育や後述のコミュニティー教育も所管しているが、INEAの所管するものはノン・フォーマル形式の職業訓練（capacitación no formal para el trabajo）とされており、学校教育形式の職業訓練校（capacitación para el trabajo）の管理権限は教育省本体に残されている。またこの他に各州が独自に設置する成人基礎教育センターや厚生省・国防省・メキシコ社会保障庁など他の省庁が独自に提供する成人教育はそれぞれの所管として残されたが、全体的にみれば、メキシコの成人教育に関する行政と活動の大部分がINEAに集約されているといえる。

### Ⅲ. 成人教育の実績

実際に成人教育はどの程度の規模で実施されたのか。次の表1、は1980年以降の成人教育の潜在的对象者（非識字者、小学校、中学校教育の未修了者）の推移を示したものである<sup>4)</sup>。

表1 成人教育の潜在的对象者の数と比率の推移

	1980年	1990年	1992年	1994年
潜在的对象者	25,099,803	30,575,428	33,068,344	34,575,656
全成人中比率	66.1%	61.6%	61.8%	60.7%
非識字者	6,451,740	6,161,662	5,951,827	5,587,819
小学校未修了	9,442,220	11,794,862	12,640,150	13,275,683
中学校未修了	9,205,843	12,618,904	14,476,367	15,712,154

年齢15歳以上の成人のうち、成人教育の潜在的对象者である非識字者、小学校と中学校教育の学歴を欠く者の比率は、1980年の66.1%から1990年には61.6%にやや減少している。しかしながらこの間におけるメキシコ全体の人口増加を反映してその絶対数はむしろ500万人以上拡大し、3,000万人の規模となっている。成人教育法の施行から20年ちかく経た現在でも成人教育の潜在的对象者の数は増え続けている。

表2 成人教育への参加者と認定証書取得者

プログラム	1990年	1993年	1994年	1995年
識字教育				
参加者数	800,459	1,092,711	1,143,708	871,806
識字認定者	488,919	663,779	659,861	465,330
初等教育				
参加者数	637,394	1,092,338	984,856	783,380
科目受験件数	1,964,403	3,034,114	2,227,394	2,086,952
科目合格件数	1,412,862	2,248,258	1,587,803	1,344,525
課程修了認定者	97,017	2,248,258	178,601	96,350
中学校教育				
参加者数	242,907	677,708	687,097	543,043
科目受験件数	1,407,533	3,334,878	3,323,700	3,515,770
科目合格件数	892,041	2,333,024	2,272,796	2,285,432
課程修了認定者	67,667	170,350	184,799	140,534
参加総数	1,680,760	2,862,757	2,815,661	2,189,229

〔出典〕 国立成人教育機構 『統計便覧』 1996年7月

表2は、最近における成人教育の実績のうち基礎的一般教育の三つのプログラム、識字教育、初等教育コース、中学校コースについて参加者、認定試験受験者、同合格者、課程修了証書取得者の実績をみたものである。

1994年の数値で、識字教育プログラム参加者が約114万人、初等教育プログラム参加者は98万人、中学校教育参加者69万人、これら三プログラムの合計の参加者は282万人という規模となっている。各科目の受験件数と合格件数の比率でみると部分的科目試験の合格率は初等教育プログラムで71%、中学校プログラムで68%となっている。またこれらの参加者のうち、同年にINEAの試験による認定に合格してそれぞれ全課程修了の認定証を受けた人は、識字教育で66万人、初等教育修了が17万9千人、中学校教育修了者18万5千人となっている。識字教育のプログラムでは参加者の57%にあたる者が認定証を受けているのにたいして、初等教育や中学校教育プログラムのレベルでは、参加者全体にたいする修了証書取得者の比率はそれぞれ18%、27%である。

ちなみに、1995年の成人教育の参加実績は、一転して前年度比で20%以上落ち込んでいいる。この事態は、1994年12月の政権移行期に表面化したメキシコの金融危機、通貨ペソの暴落、いわゆる「テキーラ・ショック」の影響がここに明確に現れたものと言えよう。経済危機、緊縮財政に直面すると、不要とはいえないが不急ということを理由に、予算を削減されやすい成人教育の危うさをここに見ることもできる。成人の側でも、とりあえず生活防衛を優先するということで参加者が減少したのではないかと推定される。

なお、こうした事業を推進している国立成人教育機構は、90年代初頭には、本部、各州事務所にあわせて約8,500人の専任の職員を持つ巨大な組織となっている。全国を372の地域に区分しそれぞれに一人の成人教育調整者(コルディナドル)を置き、さらにそれらを実際の成人教育実施単位として3,028の小地域に区分し一人の専任職員(テクニコ)を置くという体系的組織となっている。さらにINEAの活動を支援するために成人教育の振興活動、学習助言にボランティアで参加している人々は約30万人にのぼっている。

#### IV. 成人教育の現場

学校教育の場合とちがって、成人教育の現場のイメージはとらえにくい。以下の記述は、きわめて断片的なものであるが、筆者が数年前に現地において観察する機会を得たメキシコの成人教育のいくつかの場面である。実際の観察のメモとその印象であるので以下文体をすこし変える。

##### (1) INEA連邦本部

メキシコ市にある国立成人教育機構の本部を訪問する。連邦本部では、まず成人教育に関するプロモーション・ビデオを見せられる。これは、成人教育の学習支援にボランティアで参加する人たちを募る広報・リクルート活動の目的で作成したものであるということで、メキシコの成人教育の目的、システム、活動状況を25分ほどのビデオでビジュアルにわかり

易く解説している。専門のプロダクションに作成を依頼し、費用もかけているという。この他にテレビのスポット広告やバスや地下鉄用のポスターやその他各種のポスターが用意されており広報活動にはかなり力が入れているという印象を受けた。

ここでは主として研究部門のスタッフ、特に成人教育用の教科書や教材の作成にあたっている人たちと懇談することができた。成人教育の場合、学習内容の水準からみれば基礎教育段階のものであっても、学ぶ者が成人であることを考慮して、その記述、テーマ、図版など、できるかぎりかれらの生活経験や労働環境にふさわしいものにすることに留意しているとのこと。また識字教育プログラムに関連してインディオ系住民の問題を聞いてみた。メキシコには、現在、約 450 万人ほどの年齢 15 歳以上のインディオ系住民がいるが、このうち約 59 万人は、土着の言語のみを使用しているモノリンガルの住民である。この点に関しては、現在では、まずは生活用語である母語で読み書き能力を習得させ、その後に国語であるスペイン語の識字教育を行なってほしいにバイリンガル化をはかるという方針がとられている。ただし一口にインディオ系住民の土着の言語といっても、実際には、使用人口数千人のものから百万人規模のものまで 30～50 種類もあるといわれ、I N E A では、現在まで比較的使用人口の多いナワトル語、オトミ語、マヤ語、サポテカ語など 30 種類ほどのインディオ言語の識字教育用教科書を作成しているという。

## (2) メキシコ市 I N E A 事務所

次に連邦本部から車で 15 分ほど離れたところにある I N E A のメキシコ市事務所を訪問した。メキシコ市は連邦特別区と呼ばれ各州と同格の地位をもつ。ここでは本部長以下 4～5 人の職員から OHP を使いながらメキシコ市における成人教育の実施状況について詳しく説明をうけた。メキシコ市は 16 のデレガシオン(区)に分かれるが、成人教育のための行政区画としては、区をさらにいくつかの地区に分け、それぞれに地区担当の成人教育調整官を置いている。メキシコ市は成人教育の分野においても潜在的需要(基礎教育未修了者)、実際の登録人数においても全国で最大の規模となっているという。これはメキシコ市が旧市街の一部や新開地である周辺部に低所得階層が集中している地区をかかえており、こうした地区では基礎教育段階の修了率も低くなっているからである。また首都には地方からの人口流入もはげしい。農村部出身の者を中心とした出稼ぎ、あるいは移住者の多くは低学歴の者であり成人教育の対象となりうる。また、先に述べたインディオ系住民の識字教育についても、メキシコ市のような大都市地域では無関係のように見えるが、そうしたインディオ系住民がメキシコ市に流入しているため、市内でも地域や場所によっては複数の土着の言語による識字教育が必要になることもあるという。

## (3) メキシコ市南イスタパラパ地区

次にメキシコ市内で実際の成人教育の現場を見学した。

南イスタパラパ地区は、メキシコ市の南東部の郊外地域で、農村部から流入した低所得階層が多く住むいわゆる「周辺地区」である。ここでは三か所の成人教育センターを見て



まわった。施設としては、地域の公民館の一室を借りているもの、INEAが専用の成人教育センターとして設置しているもの、外国のNGOの援助により建てられた建物などさまざまである。訪問は夕方6～9時くらいの時間帯であった。だいたい一教室に15～30人ほどの学習者が入っている。年齢層は15、16歳ぐらいから老婦人まで。比較的若い層では男女比はほぼ同数といった感じだが、中年層以降では圧倒的に女性が多い。部屋には、学校と同じような机が並べられ黒板が一つ。各部屋には、学習を援助するアセソール(助言者)とよばれるボランティアが一人付いている。教室にゆとりがあるところでは、初等教育のグループと中学校プログラムのグループにクラス分けがなされている。また同じ初等教育のコースでも、低、中、高の三段階に分け小グループを形成しているところにもある。

成人教育用に特別に編集された教科書は、ドリル方式を多く採り入れ基本的には自己学習による個別学習が可能になるようにされているが、訪問した教室では、助言者がほぼ学校の教員のようなスタイルで黒板を使って説明をしている場面がみられた。この助言者には、中年の婦人と学生風の若い年代の者が多い。助言者として活動していた高校生に「自分より年長の成人を指導するのはむずかしくないか」と聞いてみると「そんなことあまり気にしたことがない」という返事で張りきっていた。高校生や大学生を社会奉仕活動遂行の一貫として成人教育活動への支援に組み入れることは、必要とされる支援人材を確保するという意味だけでなく、生徒・学生自身の社会的経験や人間形成という点でも教育効果が期待できるのではないかと思われる。助言者には、交通費程度のわずかな謝金が支出されるだけである。

学習の進度は、それぞれ個人によって異なり、またどのくらいのペースで学習するかも自由であるが、訪問したセンターでは、登録した成人学習者たちに週に三日くらいの頻度で教室に来よう指導しているという。狭い教室にぎっしりと人がつまり、照明もうす暗い感じで、施設環境はけっして良好とはいえないが、参加者たちの学習態度と規律は良好という印象があった。参加者に自由に質問してよいという許可をいただき、未就学、あるいは学校を中退するにいたった理由や現在の職業の有無、成人教育コースに登録した目的などについて単刀直入に質問してみた。おおむね率直に答えていただけた。初等教育の課程を履修していた中年の女性に、その目的をたずねると「小学校に通っている自分の子どもの教科書が読めなくて宿題も見えてやることができなかつたので今勉強している」といった答えが返ってきたのが印象的であった。

またここでは、15～17歳ぐらいで中学校課程を履修している者たちが多く、聞いてみると半数以上は昼間は働いているということであった。こうした若者たちが現在就いている仕事は、ほとんどが、職人見習い、日雇い、露店商手伝い、メイド、清掃人、家業の手伝いといったいわゆるインフォーマル・セクターに属するものである。一人の若い女性はここに登録して学習している理由を聞いたら、「自分は将来理容師になりたいんだが、いまでは理容師の免許を取るのにも、最低中学校卒の学歴を持っていないといけない。だからここで中学校修了の資格をとりたい」という返事であった。おそらく、彼らの多くは、イ

ンフォーマル・セクターから抜け出し安定した職を得るためには、自分たちの貧弱な学歴が決定的なハンディになることを身をもって体験している世代なのであろう。

驚いたことに、メキシコ市の成人教育のクラスには明らかに15歳未満と思われる子どもが混じっている。成人教育法によれば、成人教育の対象は年齢15歳以上と規定されていたはずである。INEAの調整官の説明によれば、これは『10-14歳プログラム』とよばれ1990年から開始された新しい事業であるとのこと。メキシコでは現在でもさまざまな理由から初等教育を修了することなく中途退学してしまう児童がかなりの数にのぼる。教育法制上の規定によると、こうした児童は9歳までならば初等学校に復学したり、再入学を認められるという救済策もあるが、10歳になるとこれも不可能になってしまう。こうして現在学校に就学していない10歳以上の子どもたちは、成人教育の対象となる15歳までの間学校教育からも成人教育からも排除された状態におかれていた。このような教育制度の谷間におかれていた子どもたち（非識字者あるいは初等教育未修了者として将来成人教育の対象となることが明白な予備軍）を、成人教育の側から早期に手をさしのべて救済しようというものである。「子どもを対象にした成人教育」という言葉の上では矛盾するような不思議なプログラムが出現している。

成人教育センターを三か所見学して時間は夜8時をすぎ、車で南イスタパラパ地区からの帰路についた。薄暗い街角には、先ほど成人教育センターで見たのとほぼ同じ年齢層の少年たちがおおぜいたむろしてなにやら騒々しい。この辺りは、メキシコでも青少年非行や犯罪がとくに多い地域であるという。案内してくれた地区担当の成人教育調整官は、その時、「こういうところでは、さっき見たような若い人たちを、夕方6～9時ごろまでとにかくセンターにとどめておくだけでも（非行の抑止という点で）意味がある」と正直に語っていたのが印象的であった。

#### (4) モレロス州クエルナバカ市

クエルナバカ市は首都圏に隣接するモレロス州の首都である。この訪問は、午前中であった。成人教育という性格上、はたして午前中から開講されているようなものがあるのかどうか心配であったが、国立成人教育機構の州本部長が自ら同行してくれた訪問先は、この国の成人教育の多様性をあらためて認識させてくれるものであった。

まず案内されたのは、意外にも市内のリゾート・ホテルのひとつであった。ここクエルナバカ市は、メキシコ市よりやや高度が低く、気候も温暖な保養地としても知られており、ここに別荘を建て週末を過ごすメキシコ人の富裕階層や外国人の滞在者も多い。時間は午前11時ごろ。美しい芝生と色とりどりの花が咲く庭をぬけてプールにでる。見ると、プールサイドでは普段は休息したり冷たい飲み物を取ったりするためのパラソルのついた白い丸テーブルを4～5個並べて10人前後の成人たちが教科書をひろげて学習をしている。一人の婦人が小さなポータブルの黒板を使ってなにやら説明をしている様子。この人たちはそのホテルの従業員であり、ここで成人教育のコースを履修しているとのこと。婦人はモレロス州のINEAからその支援のために派遣されている助言者。彼らは、このホテルで、

ベルボーイ、ウェイター、バーテン、清掃人、庭師などとして働いているが、ホテルの仕事が一段落するこの時間帯にここに集まりグループ学習をしているのである。識字教育コース、小学校課程、中学校課程の三つの小グループに分かれて学習している。見学していると、このホテルの社長が顔をみせて説明をしてくれた。成人教育の目的と趣旨に賛同し、モレロス州の I N E A 事務所とそのホテルとで正式に契約をかわし、それに基づいて従業員に時間と場所を提供しているという。この企業からは、I N E A にたいして契約金、あるいは寄付というかたちである程度の資金が提供されている。経営者からみれば、こうした措置は従業員にたいする福利厚生活動の一環ということになるのであろうが、視点をかえれば、従業員にたいする企業内訓練、社員教育を I N E A に代行してもらっているという側面もあるように思われる。ともかく、水着の女性がデッキチェアに横になり日光浴をしているそのすぐ近くで、中年の男性たちが黙々と学習に励んでいる場面は、なんとなく微笑ましいような不思議な光景であった。

次に訪れたのは、クエルナバカ市の郊外で農村部との境界地域である。I N E A の地区成人教育センターで比較的新しく敷地も広い。ここの責任者がやや自慢気に説明してくれたところによれば、ここはもともと荒地で廃屋が建っているだけのところだったが、それが I N E A に寄贈されたのを機会に、地域住民の協力を得ながら建物、敷地を独自に整備してきたものだという。ビデオや図書館もそなえ、庭には舞台のようなものも作られており、この成人教育センターは同時に地域住民の文化センターのような機能をはたしていることがうかがえる。ここでも、三つの教室でグループで学習をおこなっていたが、午前中ということもあり、中・高校生ぐらいの世代の若い人たちが多く、またここでは、先にのべた『10-14 歳プログラム』がひとつのグループとして独立しており、その様子は普通の学校の教室とほとんど変わらない。

最後に訪問したところは個人の家である。この家の住人は篤志家で、自宅の庭先に学校のような建物を作りこれを I N E A に無償で貸しているという。ここでもほぼ同じ年齢層の子どもと少年たちがそれぞれ四つの教室に分かれて学習している。このうち二つは、『10-14 歳プログラム』であり、机が規則的に並び I N E A から派遣された助言者たちが指導している様子は外見上学校とほとんど区別がつかない。

その後モレロス州本部にもどって事務局を訪問した。ある部屋にはパソコンが 5～6 台あり、成人教育の登録事務はすべてコンピュータで管理されている。またここには、州内の各地区ごとに、国勢調査を基に、住民の学歴や家族構成、職業などのデータが入力されており、成人教育のための広報や勧誘など必要になればいつでも利用できる態勢にあるという。また別の部屋には、成人教育の学習成果を認定する試験が小冊子のかたちで大量に保管されている。各レベルごとに十数種類の問題が用意されており、現在では二か月に一度の頻度で行われる試験のために順次適当に組み合わせで使用されるという。試験の回答用紙は、マークシート方式であり、採点はコンピュータ処理で一枚数秒で行われる。ちなみにこうした方式で採点していると、たまに同一の日付で、同じ会場で受験したと思われる回答用紙の中に、ほとんど同じ点数で、誤りのパターンもそっくりというものが発見さ

れることがあるという。不正が行われた可能性がありきびしくチェックしているという。また課程修了者にたいする認定証の作成発行もここで行われている。

## V. 成人教育改革の課題

1990年代初頭になると、メキシコでは、北米自由貿易協定（NAFTA）の締結やOECD加盟などメキシコの従来の国家像や政策を大きく転換させるような動きが顕著になった。教育の側面においても、「教育の近代化」（Modernización Educativa）を旗印にした一連の大きな教育改革が導入された。特に、1992～93年にかけて、中学校教育の義務教育化を柱にした憲法の教育条項の改正、基礎教育レベルの教育の管理運営権限の各州への移管が実施される。このために従来の「連邦教育法」（Ley Federal de Educación）を廃止して、新しく「総合教育法」（Ley General de Educación）を制定するという教育法制の大きな改革が行われた<sup>5)</sup>。こうした変化を受けて、成人教育をめぐる状況や課題にも変化がみられる。以下ここでは、時間的にはやや前後するが、まず現在のメキシコ政府が発表している最新の基本的政策文書『国家教育開発プログラム 1995-2000年』（1996年）により、メキシコ政府による成人教育の現状診断、改革の基本方針を見る。さらに成人教育に関する法制の改革、すなわち、前記の「成人教育法」の廃止と総合教育法への成人教育関連条項の編入にともないその条項の語句にどのような変化がみられたかを検討する。

### 1. 『国家教育開発プログラム 1995-2000年』における成人教育の改革課題

1994年12月に発足した現在のエルネスト・セディーージョ政権は、その任期期間の教育政策の指針として『教育開発プログラム 1995-2000年』<sup>6)</sup>を公表している。セディーージョ大統領は、前サリナス政権の後期には教育大臣をつとめ上記の一連の教育改革を自ら主導した経緯もあり、現政権の教育政策は教育の近代化をスローガンに掲げた前政権のそれを基本的には継承していると言える。この政策文書は、基礎教育、成人教育、後期中等・高等教育、教育財政の四部で構成される。「成人教育」の部分に関してもかなりの量をあて、現状を診断し、その改革の方針、戦略を提示している<sup>7)</sup>。現状診断においてこれまでの成人教育の成果を認めながらも、成人教育をめぐる状況の変化や問題点として次のような指摘をおこなっている。要点を抜きだしてみよう。

「メキシコ社会が成人教育の分野において直面している最大の挑戦は教育の遅滞である<sup>8)</sup>」。

「若者にたいする基礎教育サービスが普及率と修了率において好転していることは未就学や低学歴の成人が相対的に高齢化していることに示される。----教育の遅滞が高齢者と疎外された農村地域社会によりいっそう集中される傾向がある」。「今日、非識字者のプロフィールは大きく変貌している。平均年齢は目に見えて高くな

り、へき地の農村地域や都市の周辺地域に集中しており、これらの地域の女性に多くみられる。それゆえに、こうした人々が成人教育サービスにアクセスすることはよりいっそう困難になっている」。

「INEAにおいて支配的な運用モデルは――識字教育に関しては肯定的な結果を生み出した。対照的に、成人のための基礎教育においては結果はあまりかんばしいものではなかった。これは、コースの内容が6～14歳の子どもの想定して制定された正規の学校教育カリキュラムの焼き直しであり、実践の場面で生活に有用な事柄を学んできた成人のニーズとうまく噛み合っていなかったことに起因している部分が大い」。

「ボランティアで成人教育に協力するスタッフが常に適切な動機や訓練をそなえている訳ではなく、自学自習方式には、教育を受けた経験の少ない成人には一般的に欠けているような適性を前提としているという無理がある」。

「成人教育に適切さが欠けている原因は、多様な集団にたいして単一のモデルをあてはめようとしたためである。わが国の低学歴の人々は、年齢、身につけた知識や技量、社会的背景の点できわめて多様である」。「成人教育が効果的になるためには個人や集団が適切であると考えるニーズと継続的なかたちで結びつけられねばならない。そのためにはこの種のサービスの受益者となるコミュニティが成人教育のあり方にもっと積極的に関与せねばならない」。

「基礎教育は人々の文化的および知識の地平を大きく広げる。しかしながら、就学経験の少ない成人を識字教育やその他の基礎的学習のプロセスに導くには、こうしたものがかれらの興味や嗜好とむすびつけられねばならないことを認識することが大切である。時には、応用的知識を教えることが成人層が一般教養に関心を持つようになるための入口となる」。

「多くの女性が経済的支柱であるとともに、子どもの教育の決定者であるという二重の責任を負っている。こうしたことは、まず第一に、彼女たちの特有のニーズや視点に対応するプログラムを通じて、非識字あるいは低学歴の女性たちを対象としたプログラムを実施することを緊急の課題としている」。

「成人教育に関する諸問題を統合的な方式で解決することを目指す全体的かつ明確な戦略が欠けている。関係部局や参加機関との間で十分な連携がみられない」。

「新しい時代は、労働者にたいして、仕事の場において自ら責任をもって遂行する能力、学ぶための能力と学習を好む態度、個人およびチームでの仕事のための規律、起業家精神、変化や革新に対応する心構えを発達させる教育を必要とする」

「ある職業に実際に従事したり、日常の生活実践の中で獲得された知識や能力にたいして公的な認定を与えるための機構も欠けている。学校に一度も通わなかった、あるいはずっと昔に学校を離れたがその後も人格的にも職業的にも発達を続けてきた人々が、さらに秩序だった体系的な方式で学び進歩し続けるためにもこのことが障害となっている」。

また同プログラムは成人教育分野での目標を次のように提示している。

「非識字者の解消は、それがへき地に散在する年長者グループに集中するにしたがってますます難しくなるが、基礎教育のサービスの進展を基盤にし、また成人教育の分野での努力を考慮するなら、非識字率が西暦 2000 年までに現在のほぼ 10%から約 7%にまで縮小すると予測することが可能である」。

「中心的目標は、西暦 2000 年には、コースを履修したり学習を続けることを希望する年齢 15 歳以上のすべての成人に、それぞれの要望や要求にふさわしい教育や職業訓練の選択肢が用意されるようにすることである」。

こうした現状診断や目標設定にしたがって、これから数年間、メキシコの成人教育政策は次のような全般的方針にしたがって方向づけられるべきであるという。

- ・成人教育の基本的概念を見直す
- ・関係部局、諸機関、プログラムの働きを再検討する
- ・成人教育のシステムおよび方法を弾力化する
- ・成人のための教育の提供を多様化する
- ・経験にもとづく学習や仕事上の能力を標準化し認定するシステムを開発する

## 2. 「総合教育法」における成人教育の規定

新しい「総合教育法」<sup>9)</sup>では、成人教育関係の条項は、第 43～45 条に次のように規定されている。

第 43 条 成人のための教育は、基礎教育を履修していない、あるいは修了していない年齢 15 歳以上の人々を対象とする。それは、それらの人々にふさわしい特色をそなえた識字教育、小学校教育、中学校、さらに職業訓練などを含む。この教育は社会的連帯によって支援される。

第 44 条 成人教育に関しては、本法律で各州教育当局の独占的権限とされたサービスを連邦政府教育当局が提供できる。

この第 43 条は、先に引用した旧成人教育法の第 2 条とよく似てはいるが、詳細にみると微妙な変化がみられる。旧法では、「成人のための基礎的一般教育は」という書き出しであったのにたいして、ここでは「成人のための教育は」としており、教育の性格としてかならずしも一般教育（普通教育）を特定していない。またプログラムに関しても、従来の三プログラムと並んで、「職業訓練」（la formación para el trabajo）を明記しており、さらに「など」（entre otros）を入れ成人教育概念の拡大の余地を残している。また本条、後段では、旧法では成人教育の基本理念として掲げられていた自学自習主義と社会的連帯という二つ

の理念のうち前者が消えている。

第 44 条については補足が必要である。従来、メキシコにおいては、就学前、小学校、中学校レベルの教育は、連邦政府（教育省）立、州立、私立の三種類の学校があり、その中でも連邦立の学校に全就学者の 7 割ちかくが在籍していた。教育の過度の集権化の弊害が指摘される中、新教育法では、基礎教育レベルのすべての連邦立の学校およびその教員を養成する師範学校を各州政府の下に移管した。連邦政府にはナショナル・カリキュラムや教科書の作成、各種の国家的基準の策定、私学の認可要件の制定のような権限は残されるものの、基礎教育レベルの学校教育では、連邦政府は直接的に学校を設立し運営することから手をひくことが原則となった。ただし、本条の規定によって、基礎教育のレベルであっても、成人教育に関しては連邦政府が直接的に担当し続けることが宣言されている。つまり学校教育に関しては各州政府が、成人教育に関しては連邦政府が管理するという権限の区分がよりいっそう明確にされた。

第 45 条では、旧法でほとんどふれられなかった成人向けの職業訓練について、詳細な実施体制、ならびに基礎的一般教育の場合と同様に、その成果を試験により認定し、各種の証明書、修了証、ディプロマを交付するシステムを導入することを規定している。

また旧法にあった「学習の過程は、教育省の公認する教科書、ガイド、教材を学習することによって支援される」という学習教材の指定の条項や、成人教育の促進や助言活動にや教育機関の支援体制についての細かい条文は総合教育法には編入されていない。

こうした成人教育に関する法的規定の変化は、どのように解釈したらよいのか。総合教育法制定のプロセスの中ではこのことにはあまり言及されていない。推定しうることは、一つには、基礎的一般教育の三プログラムのような場合、すでに制度発足から 20 年をすぎでシステムとして十分に定着しており、運営に支障がないので細かい条文を規定しておく必要がなくなったということである。もう一方では、成人向けの職業訓練や最近その重要性が指摘されているコミュニティー教育とよばれる小村落を対象とする生活改善技能や福祉活動と成人教育を結びつけた新方式の成人教育などの場合、基礎的一般教育とは内容も方法も異なるものであることが指摘できる。成人教育の概念の見直しや内容・方法の弾力化を目指すとき、手続きや学習教材を細かく規定した条文はかえって柔軟な対応を妨げる障害になるという理由によるものと考えられる。

## むすび

現セディージョ政権は、西暦 2000 年までに年齢 15 歳以上の国民の平均学歴を 7.5 年に（1990 年には 6.5 年であった）まで引き上げることを目標としている。もしこれが実現されれば、2010 年までには国民の平均学歴が基礎教育のレベルに相当する 9 年ちかくに到達する見通しもたつと言う<sup>10)</sup>。現実には、教育の質や効率性の向上による基礎教育の拡充をめざす改革は動きだしたばかりである。中学校教育の義務化もメキシコ政府自体が認めているようにその実現にはこれから相当長期にわたる継続的努力が必要とされる。成人教

育の潜在的需要者の数と年々の参加実績とを比較するなら、補償教育的な成人教育にたいする必要性はここ当分増えることがあっても減少することはないと考えられる。

成人教育法の制定から約 20 年、国立成人教育機構 (INEA) の創設による成人教育の運営体制の整備から約 15 年、メキシコの成人教育はそれなりの成果と実績をおさめており、メキシコの教育制度の中で大きな位置を占めてきたことは明らかである。メキシコの成人教育は、同様な問題をかかえる他の多くの途上国にとってもモデルとなりうる注目すべき特色をそなえている。しかし、時代や環境の変化の中で成人教育もあらたな課題に直面している事も事実である。成人をとりまく労働環境の変化や継続的職業能力の向上への要求が高まるにつれて、成人向けの職業訓練への対応、この分野での学習成果の認定と資格化も成人教育のあらたな課題として浮上しつつある。また女性、インディオ系住民、高齢者、農民、季節移民労働者といった人々が成人教育の対象として拡大するにつれて、成人教育の方法やプログラムもよりいっそうの多様化を求められている。

〔注〕

- 1) 国本伊代『メキシコ革命』の終焉とカトリック教会の再登場』『海外事情研究所報告』27号 平成5年 pp.127-138
- 2) Secretaria de Educación Pública, *Documentos sobre la Ley Nacional de Educación para Adultos.* (教育省「成人教育法関連資料集」) 1976
- 3) Munoz G.H. y Suarez Z. H., *Perfil Educativo de la Población Mexicana.*  
(メキシコ国民の教育プロフィール) Tomo V INEGI 1996 p.13
- 4) INEA, *Prontuario Estadístico 1981-1994* (統計便覧) Octubre de 1994 INEA
- 5) 斉藤泰雄、江原裕美「メキシコにおける基礎教育制度改革の動向——90年代前半サリナス政権下における教育改革の特色」『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究 中間報告書 (I)』国立教育研究所 平成8年 pp.91-113
- 6) Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.*  
(メキシコ連邦政府『国家教育開発プログラム 1995-2000年』) 1995 p.102
- 7) 本プログラムの成人教育に関する部分は、斉藤と江原の訳で「メキシコの成人教育政策」『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究 中間資料集 (I)』国立教育研究所 平成9年 pp.88-104 に収録されている。
- 8) 最近、メキシコの教育界では、この基礎教育の水準の学歴に到達していない人々の存在を「教育の遅滞」(rezago educativo)とよぶ。その縮小ないし解消が成人教育の最大の挑戦であるとされている。この「遅滞」rezago という用語はスペイン語としてもあまり一般的なものではなく、メキシコ政府関係の公式の英訳でも backlog, backwardness, lag など必ずしも一定していない。おそらく、この独特な表現には、最近ますますメキシコの政官界で支配力を強めているテクノクラートが経済的な用語として使用する「滞貨、残務」といったニュアンスが強く込められているのではないかと想像



される。もしそうなら、それらの「教育の遅滞」という言葉には、ただ単に遅れている、水準が低いというだけでなく、それ自体が発展の足を引っばる重荷であり、国民の平均学歴をその水準まで引き上げることができるかどうかメキシコの近代化の成否を左右する分水嶺になるという危機意識、あるいはより鮮明な課題意識がこの言葉には込められていると言えるかもしれない。

9) 「総合教育法」(1993 年) とその基礎となった『基礎教育近代化のための国民的合意』(1992 年) の翻訳は、『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究 中間資料集 (I)』国立教育研究所 平成 8 年 pp. 80-123 に収録されている。

10) Poder Ejectivo Federal, op.cit. 1995 p.30



## VIII. メキシコの大学教育と大学評価・認定の動向

斉藤泰雄

### はじめに

開発途上国であるメキシコにおいても高等教育の変貌が著しい。この 30 年間を見ても、メキシコの高等教育を取り巻く状況は、70 年代における急速な量的拡張、80 年代の深刻な経済危機による大学財政の削減、90 年代に入ると経済のグローバル化と国際競争力を意識した高等教育の質の向上、大学＝社会経済間の連携への関心の拡大、と大きく変化してきた。こうした高等教育の変化を背景に、最近、この国においても大学評価をめぐる議論が急速に高まっており、また、実際に、90 年代に入ると、大学評価、さらにこれと密接に関連する大学認定の活動を行う組織や機構が相次いで設立されている。本稿では、まずメキシコの高等教育の全体像を概観し、次に、大学評価の導入論の高場の背景を分析し、続いて、設立されたいくつかの大学評価と大学認定のための機関の組織と活動を紹介する。

### I. メキシコの高等教育

メキシコにおける大学の歴史は古い。それは植民地時代の 16 世紀半ばに本国のスペイン大学をモデルにして設立された植民地大学にまで遡る。この大学は、当時の伝統にしたがって、神学、法学、教会法、医学、教養諸科、ラテン語文法などの講義を行った。この大学は植民地時代だけで 250 年以上の歴史を有している。19 世紀初頭の独立以降は、国立大学として再編される。独立後の政治的混乱の中で、大学は一時廃止され、いくつかの高等専門学校に分割されるが、1910 年に新たにメキシコ国立大学として再建される。また 20～30 年代にかけて、各地に州立大学の設立が相次いだ。1937 年には、技術系の高等教育機関を再編して国立ポリテクニコ大学が設立される。40 年代以降、各州に、公立の工業・農業・水産などの技術系専門高等教育機関のネットワークを拡大することが推進されてきた。1937 年に最初の私立大学であるグアダハラ自治大学が設立されたのに続き、40 年代にはモンテレー工科大学、メキシコ自治工科大学など理工系の私立大学も出現している。こうして、ほぼ 1950 年までには、今日のメキシコの高等教育を構成する主要なタイプの高等教育機関が出そろうことになる。

表 1 メキシコ高等教育機関の量的拡張の推移 (1950-1998 年)

年	高等教育機関数	学生数(人)	在籍率 (%)
1950	39	29,892	1.3
1960	60	76,269	2.6
1970	109	251,054	6.2
1980	307	838,025	13.1
1990	776	1,252,000	15.9
1998	1,250	1,883,900	17.7

〔資料〕 各種の統計資料から筆者が作成

表1は、1950年以降のメキシコ高等教育の量的拡張の推移を示したものである。メキシコの高等教育の歴史はかなり長い、量的拡張という視点から見ると、その発展は、20世紀半ばまでは、きわめて遅々としたものであった。1950年には、高等教育機関の数は全部で39校、3万人に満たない学生数であった。1960年の時点でも、高等教育機関の数は60校、7万6千人であった。高等教育該当年齢とされる20～24歳の人口層の2.6%たらずである。1970年には、109校、学生数25万1千人、同籍率6.2%であった。このころまで、メキシコの高等教育はまだ選ばれた少数の者を対象としたエリート的な性格を留めていたといえる。しかし、メキシコにおいても、70年代以降になると、高等教育は急速な拡張のプロセスに入る。1980年までの10年間で機関数は三倍に増加し、学生数は25万人から84万人へと急増した。在籍率も13%を超え、当時のヨーロッパ諸国並に近づいている。この時期の量的拡張を支えた機関は、主として国公立の大学であった。特に首都圏にある二つの公立の機関への学生の集中が著しく、70年代後半に、メキシコ国立自治大学は学生数15万人、国立ポリテクニコ大学も7.7万人といずれも超マンモス大学となっていた。80年に私立高等教育機関の在籍者は全体の13%ほどであった。

80年代に入ると様相は異なってくる。1982年以降、メキシコは深刻な経済危機に見舞われる。危機は教育財政の削減という形で高等教育に大きな影響をおよぼした。70年代の高等教育の急拡張は、政府からの積極的な財政支援によって実現された。一転して、1981年から1988年の間、高等教育向けの公的教育予算は、実質で25%削減されたと言われている。高等教育の量的拡張のスピードに歯止めがかかった。70年末には年平均増加率15%に到達していたものが、85年以降は、2.3%まで抑制される。しかしながら、80年代にも学生数は増加し絶対数では百万人を超えた。予算の削減の中での、量的拡張の継続は、当然のことながら、学生一人当たりのコストの低下をもたらした。また一方で、大学教員の給与は実質で40%ちかくも削減されたと言われており、これによる、教員の士気の低下、アルバイト等による多忙化、大学教職員組合による労働争議の激化等は、しばしば、大学に混乱を招いた。70年代の急膨張の中ですでに囁かれていた、公立高等教育機関の学問水準の低下、社会的威信の喪失、卒業生の就職難など危機的現象が公然と指摘されるようになる。エリート階層の中では、公立大学の混乱を嫌って、子弟を私立機関に入学させる者がしだいに増え、この時期、一部の名門私立大学は社会的威信を大きく向上させた。

90年代に入ると再び高等教育をめぐる環境に変化が生じてくる。メキシコ経済は回復基調に向かい、高等教育向けの財政支援は、90年代半ばにはほぼ経済危機以前の水準にまで回復する。量的拡張のペースも再び拍車がかかる。しかしながら、90年代に入って出現してきた高等教育政策は、もはや危機以前の高等教育政策——増大する国民の高等教育進学需要を後追いするような形で、やや放漫とも言える財政支援で無秩序に量的拡張に邁進する——を再現するものではなかった。高等教育の量的拡張と並んで、提供される教育の質の向上、高等教育のレリバランスの改善(社会・経済的要求への的確・迅速な対応をめざして教育と社会との連携の強化)、

資金のより効率的な活用とアカウントビリティを要求する大学運営の強化、各機関の改革努力や教育・研究の実績をベースにした傾斜的な財政支援方式の導入などが高等教育政策の柱とされるようになる(Kent 1993 p. 79)。また、私立高等教育への公的財政支援を拒否する政策に変化はないが、その存在と社会的役割をより積極的に評価し、設置や運営に関する規制を緩和する方向へと姿勢を転じている。

1998-1999 年現在、メキシコには、大学(universidad)、技術系専門高等教育機関(instituto tecnológico)、高等専門学校(escuela superior, instituto superior, colegio, centro universitario など)、師範学校(escuela normal)、それに 90 年代に入って出現した短期工科大学(universidad tecnológica)など合計 1,250 校(公立 515 校、私立 735 校)の高等教育機関が存在する。43 校ある公立大学のほとんどは、政府から管理運営の自治権を付与されており、メキシコ国立自治大学やメキシコ州立自治大学のように大学名にも自治を冠している。これにたいして、技術系専門高等教育機関や師範学校は、連邦政府や州政府の直接的な管理下に置かれている。私立高等教育機関は、連邦政府、州政府、あるいは自治権を持つ公立大学から、提供する教育プログラムの公的認定を受けねばならない。総在籍者数は、約 183 万 8 千人、高等教育の該当年齢とされる 20~24 歳の人口層のほぼ 17.7%にあたる。機関の類型別に在籍学生の比率を見ると、公立全体で 71.6%(大学 45.2%、技術系専門高等教育機関 14.5%、師範学校 7.7%、高等専門学校 3.0%、短期工科大学 1.1%)であり、一方、私立は、大学その他の高等教育を合わせて 28.4%である。女子学生の比率は 48.3%である(ANUIES 2000 p. 40)。

## II. 大学評価の導入の背景

メキシコの高等教育界において、大学評価という概念とシステムが出現してくるのは、比較的最近のことで 1990 年ごろからである。もちろん、メキシコの高等教育界でも、学期末試験や卒業試験など学生の学業成績判定という意味での「評価」という言葉は、馴染みのあるものであったが、各高等教育機関、あるいはそれを構成する各学部や学科の組織・機能・活動・効率・教育研究水準そのものを評価(とりわけ外部評価)の対象にしようとする思想や試みはメキシコの大学人にとっても「ほんの数年前まで到底考えられないこと」(Mercado del Collado 1997 p.153)であった。

その理由はいくつか考えられる。第一に、60 年代までのメキシコの高等教育のように、少数の選抜された学生を対象にしたエリート主義的な機関においては、大学の社会的な名声や威信はきわめて高く、大学は全幅の社会的信頼を集める機関であった。こうした段階の高等教育機関には評価の動機そのものが存在しない。第二に、メキシコに特有の大学の伝統、大学の自治制がある。量的にも質的にもメキシコの高等教育の中心軸を形成してきた公立の総合大学は、伝統的に自治大学の体制で運営されてきた。これは、財政的にはほぼ全面的に政府に依存するが、管理運営、大学予算の配分、教職員人事、カリキュラム編成、学生定員などに関しては個別大学が独自の権限で運営するという体制である。この伝統はきわめて強く、政府を含めて外部社会がこれらに介入することは自治の侵害であるとしてタブー視されてきた。こうした伝統

の中では、なんとか自己評価までは可能ではあっても、外部評価には反発が大きい。第三に、これと関連するが、そもそも、公教育省が直接的に管理する技術系専門高等教育機関や師範学校を除けば、大学の運営や教育・研究の水準に関して、統一的な国家的基準そのものが存在していなかった。このことは、仮に評価の必要を認めたとしても、実際に評価を実施するための共通の枠組みや基準が設定されていないことを意味する。第四に、大学の伝統的な体質がある。メキシコの大学は、ヨーロッパ大学の伝統を受け継ぎ、医師、法律家、技師、建築家などの伝統的専門職の養成を中心に発展していた。これらにはそれぞれ専門の同業者団体があり、これらの組織が大学に影響を与え、実質的にその教育の質をコントロールしてきたと言える。こうした方式は、内部評価とも外部評価ともつかないインフォーマルなものであるが、大学の機能が専門職養成に特化し、組織の規模も限られているかぎりそれなりに有効な方式であったと思われる。第五に、大学卒業生の雇用市場が比較的安定していたことである。経済危機を迎えるまでメキシコの経済体制は混合経済と呼ばれるものであった。これは国の基幹産業の部分を公社・公団・国営企業などのパブリック・セクターが担い、民需・サービス業など残りの部分を民間企業がカバーするというものであった。端的に言えば、高等教育機関の卒業生の雇用市場もこの構造に対応していた。公立大学の卒業生は、一部の自営開業を除けば、官僚をはじめとしてパブリック・セクターに吸収された。これに対して、民間の大企業は、その文化的・イデオロギー的同質性ということを理由に私立大学の卒業生を優先的に採用していた。雇用市場をめぐって、ある程度の棲み分けができていたし、公立大学は私立大学を有力な競争相手として意識することが少なかった。こうした大学文化の中では、大学評価という発想は育ちにくい。

しかしながら、こうした状況は、70、80年代を通じて大きく変化した。高等教育全体の急速な量的拡張、学生の能力や意識の多様化、80年代の経済危機による質の低下、公立大学の地盤低下、構造改革によるパブリック・セクターの縮小・民営化の推進、グローバリゼーションを意識した国際競争力への関心の高まり、科学・技術の振興の要請などである。深刻な経済危機をようやく克服して、経済の再建に自信を深めた政府は、さらに積極的にこの国の経済構造を転換し、近代的な国家へと脱皮を図る政策を志向するようになる。こうした一連の政治・経済政策の大きな転換は、やがて、米国、カナダとの間での「北米自由貿易協定」(NAFTA)の締結(1992年)やOECD加盟(1994年)となって結実する。換言するなら、グローバル化した世界経済へのメキシコの本格的な参入が開始されたのである。こうした変化は、教育に対してもインパクトをもたらした。国際的な経済競争に参入しこれに勝ち抜くためには、技術革新や雇用市場の変化に対応しうる柔軟な知識・技能を身につけた質の高い労働力の育成が不可欠である。また、知識を基盤とする生産体制の下では、科学技術の開発や普及が国際競争力を左右する重要な鍵になる、といった議論がますます説得力を帯びてくる。90年代の高等教育政策の柱は、いずれも、その前提として、高等教育の現状、とりわけ、その機能遂行や質的水準に関して、できるかぎり詳細かつ信頼しうる情報を必要とするものである。大学評価への関心が急速に高まった理由もここにある。90年代に入ると、大学評価に関連するさまざまな機構、またこれと密接な関係をもつ大学認定を行う団体等が相次いで設立されている。

またこうした動向と関連して一つ指摘しておきたいことは、メキシコにおいては、大学評価

そのものとはやや性格を異にするが、大学人の個別的な業績評価システム、すなわち、大学に所属する教授や研究者個々人の業績を評価するという制度が、これよりも少し先行して 1980 年代半ばに導入されていることである。これは、メキシコの学術界に「評価の文化」を植え付ける契機になり、また、評価のための手続きや組織においても、後の大学評価のモデルになったとも言われている。まず、この個人的業績評価システムについて、簡単に紹介しておこう（斉藤 2001 年）。

これは、1984 年に創設された「国家研究者システム」（SNI）という制度である。当時は、深刻な経済危機の最中で、待遇や研究条件の悪化を嫌って、数多くの優秀なメキシコ人研究者が、相次いで米国などに「頭脳流出」という事態が生じた。こうした問題に対処するために、政府は、急速、限定された数の研究者を対象に、国家から特別の助成金を提供する制度を創設した。申請にもとづき研究者個々人の研究業績を評価し、一定数の研究者を「国家研究者」に指定し、等級に応じて、大学や研究所からの給与に上乗せして、毎月かなりの額の報奨金を提供した。研究業績の評価・判定は、国家の機関ではなく、各学問分野毎に著名な研究者たちによって構成される審査委員会の手に、いわゆる同僚評価に委ねられた。各審査委員会の委員名や各分野ごとの審査基準は、事前に公表され、審査の公正さと透明性が図られた。一度、発足するとこの国家研究者システムは、客観的で信頼しうる第三者評価であるとの評判を獲得し、しだいに政府サイド、学術界の双方から権威あるものとして受け入れられるものとなってきた。

### Ⅲ. 大学評価と認定のための組織と活動

#### 1. 大学評価の組織と活動

メキシコ的高等教育界で、大学評価に関連する組織が設置されたのは 1989 年のことである。公教育省と公立大学との間の合意の形成、連絡調整機関のための組織として「高等教育計画化のための全国的調整機構」（CONPES）という組織がある。1989 年に、この組織の内部に、大学評価問題を検討し、そのための全体的な方針と基準を作成することを目的に、「全国高等教育評価委員会」（CONAEVA）が設置される。この委員会は、翌年、大学評価を実施する体制として、(i)各機関によって実施される大学の自己評価報告書の作成、(ii)各学問分野の専門家から構成される委員会によって遂行される、各高等教育機関の個別の教育プログラムや機能に関する外部評価の実施、(iii)公教育省の高等教育関係部局や専門家によって実施される高等教育システム全体、それらを構成する機関類型ごとのサブ・システムの総合的な評価の実施、の三本柱の方針を提案した（ANUIES 1997）。

##### (1) 公立大学の自己評価

これは、各大学が、毎年、機関の運営に関するさまざまな事項を含んだフォーマットに記入し提出することになる。ここには、学生が学位を取得するまでに要した年数、教授陣の学歴、図書・情報の施設、法的・行政的基準の適用状態、その他全体的な機能遂行に関することがらなどが含まれる。この他に、各機関がそれぞれの「使命」を明確に宣言し、それに基づいて中期的な大学の発展計画を作成し、毎年、その目標の遂行状況を自己評価するよう求めている。

この大学の自己評価報告書の作成がスタートするのと、ほぼ同時に、公教育省は、新たに「高等教育近代化基金」(F O M E S)を発足させている。これは、大学教育の質の向上のために、公立大学を対象に、主としてインフラの整備、コンピュータ・図書館・情報センターの拡充、実験施設や特別教室の増設などのために特別の財政支援を行うプログラムであった。各大学から申請を受け付けるが、その採択、資金の配分にあたっては、各大学の自己評価報告書が有力な判断材料とされると言われている。

### (2) 教育プログラムの外部評価

1991年、上記の「高等教育計画化のための全国的調整機構」(CONPES)によって高等教育の外部評価のための組織が設立された。これは「高等教育評価のための機関相互間委員会」(C I E E S)と呼ばれる。設置趣旨によれば、この機関の目的は、各高等教育機関や学部の申請に基づき、各機関が提供する教育プログラム、機関の管理運営の機能などについて外部の専門家が「診断的な評価」を行い、その長所短所を指摘し、必要に応じて改善に向けて勧告を行うことにあるとされている。ここでは、大学相互間、同じ専門学問分野を専攻する同僚委員による建設的目的のための評価、換言するなら、各機関の等級づけや賞罰を与えることを目的とした評価でないことが強調されている。評価活動を実施するための組織として、次のような、学術分野別の委員会(農学、工学・技術、自然・純粋科学、医学・保健衛生、社会科学・経営学、教育・人文学、建築・設計・都市工学の7分野)、大学管理運営分野委員会、さらに大学拡張・文化普及活動分野委員会の合計9の委員会が設置されている。各委員会は、それぞれ大学から選ばれる著名な学者9人、代表幹事をつとめる専門家1人、合計10人の委員で構成される(CONPES homepage)。

評価の手続きは次のようである。まず、評価を申請する機関・学部から文献資料や自己評価報告書などの提出を受け30~40日間、事前診断の作業を行う。続いて委員が1~5日間、実際の訪問調査を行う。さらに30~60日間かけて、改善勧告を含む診断的評価の最終報告書を作成し、当該機関の学長や学部長に直接報告する。1991年の創設から、2001年までの10年間で、評価を受けた機関の数は80校、2043件の評価報告書が作成済みであり、さらに962件が現在評価中である。評価を申請する機関は、公立大学が中心であるが、私立大学、専門技術系高等教育機関の申請も増えている。プエブラ自治大学、ヌエボレオン自治大学、グアダラハラ大学などの公立大学は、それぞれ100件を越すC I E E Sの外部評価を受けたと報告されている。このことから、教育プログラムの評価は、学部レベルではなく、各学科・専攻レベルのかなり細分化された単位で行われていると推定される。

### (3) 高等教育システム全体の評価

高等教育システムの総合的な評価に関しては、90年代に入って、政府が外国人専門家、国際的機関に依頼して実施した二つのメキシコ高等教育の評価事業が注目される。一つは、1990年に、国際的な教育問題のシンクタンク「国際教育開発評議会」(I C E D)に要請したメキシコ高等教育の調査報告である。依頼を受けたI C E Dは、Philip H. Coombsを代表とする6か国8人の専門家で構成される調査チームをメキシコに派遣した。同チームが作成したメキシコ高等教育の現状診断、改革提言を含む報告書『メキシコ高等教育の質の向上のための戦略』が、



翌 1991 年に公表されている。報告書の内容をめぐっては当時、賛否双方の立場からさまざまな反響が生み出された（斉藤 平成6年）。もう一つは、メキシコのOECD加盟を契機に、この国際機関に対してメキシコの高等教育について調査報告を依頼したものである。調査は、まずメキシコ側の高等教育関係者の委員会が、メキシコ高等教育の現状を記述したバックグラウンド報告書を作成し、これらを参考しながら、4人の専門家からなるOECD調査団が、現地調査を行い、診断と勧告を含む「調査団報告」を作成したのものである。報告書は、1996年にメキシコで発表され、翌97年にはOECDから出版されている(OECD 1997)。この報告書にたいしてもさまざまな反応が生み出された。いずれにしても、国際機関や国外の団体に自国の高等教育システムの診断・評価を委ねるということは、メキシコ教育史上、前例のないことであった。ナショナリズム意識が強く、また高等教育政策を純粋なドメスティック・ポリシーと見なす傾向が強かったメキシコでは、数年前までは考えられないような現象であった。

## 2. 大学認定活動に向けての動き

大学評価への関心が高まり、その活動が開始されるとともに、これと連動するように高等教育機関の認定活動に向けての動きも出現している。メキシコにおいても、高等教育機関（特に私立の）の数が急増し、提供される教育の質にも格差が大きくなり、また一方で学生を獲得するため機関相互間での競争も激しくなりつつある。こうした中で、なんらかの権威ある機関が、各大学の施設設備や教育プログラムを評価し、その結果一定の水準に到達していると判断される機関を選別して公表することで、父母・学生・企業・社会一般にたいして高等教育の品質保証を行うべきであるという議論が高まってきている。

### (1) 専門分野別の認定機関

厳密な意味での機関認定を目的とした全国的な組織は存在していない。現在までのところ、さまざまな専門分野ごとの認定機関、たとえば、工学教育認定協会、獣医・畜産教育認定協会、歯学教育認定協会、建築学教育協議会、会計・経営学認定協会などが個別に活動を行っている。この他にも、学生の大学間移動、単位の互換等を促進することを目的に、関連する教育プログラムの認定システムを構想している学部（医学部、歯学部、農学部、会計・経営学学部等）の連合組織も出現している。

### (2) 高等教育機関協会による認定

メキシコには、主要な高等教育機関の連合団体として、「全国大学・高等教育機関協会」(ANUIES)と私立高等教育機関協会(FIMPE S)がある。前者には、2000年現在、千校をこえるメキシコの高等教育機関のうち、主要な公立大学、技術系専門高等教育機関、一部の私立大学など134校が加盟している。ANUIESは、創設が1950年と歴史も古く、高等教育機関と政府との交渉の窓口になるなど重要な役割を果たしている。この団体は、公式には認定を行ってはいないが、一定の加盟資格を定めており、ここに加入している機関は、ある程度の社会的承認を受けていることになる。一方、後者は私学のための団体であり1981年に創設されている。このFIMPE Sは、1992年以降、既存の加盟校、加盟希望校を対象に、機関独自に認定を開始している。また、NAFTAの発足以降、私立高等教育機関の中には、ラスアメリカス大学、モンテレー工科大学のように米国の南部大学認定協会(SACS)に申請し、認

定を獲得する機関も出現してきている。

### (3) 「高等教育認定協会」の発足

こうして、さまざまな機関が独自の認定事業を展開し、その評価や認定の手続きにも相違が見られ、時には、その信頼性が揺らぎ、混乱や対立が生じるような事態も出現してきた。こうした問題に対処するために大学認定のための一つの全国的な機構の創設、大学認定のプロセスの基本的な枠組みや方針の策定が求められていた。このため、ついに2000年11月に、大学認定に係わる全国的な組織として「高等教育認定協会」(COPAES)が創設された。本協会は、公教育省、ANUIES、FIMPES、上記のような個別分野ごとの既存の認定協会7つ、合計10の組織を協賛会員する非営利組織として設立された。ただし、この機構の設立により、大学認定の事業がこの組織にすべて一本化されたわけではなく、また本協会が直接的に認定の作業を行うわけでもない。この機構の中心的な目的は、既存の認定協会や類似の組織を立ち上げようとする者に対して、その適格性、運営能力、公平性などを事前に評価し、それらの機関を認定機関として公式に認証することにあるとされる。いわば、認定機関そのものを認定する機関、各種の認定協会の連合組織という位置づけである。COPAESは、2000年4月に、『高等教育のアカデミック・プログラム認定プロセスのための一般的枠組み』と題する文書を公表している。

### むすび

最近、メキシコ政府は、新政権の教育政策の基本方針となる『国家教育プログラム2001-2006年』を発表した。ここでは、大学評価・認定に関するメキシコの現状と課題を次のように述べている。「1990年以降採用されてきた教育政策のいくつかは、高等教育のシステム全体において、また自己評価と計画化のプロセスを改善してきた個々の教育機関において、評価の文化を強化するのに影響を与えてきた。・・・しかしながら、現在まで実現された諸活動は、高等教育の質の継続的な向上を確保するためにも、また社会がその成果について正確な情報を提供されるようになるためにも、不十分で限定されたものである。課題は、非政府組織型の全国的な高等教育プログラムの評価と認定のシステムを強化することにある。それは学問的名声と倫理的資質をそなえた学者による同僚評価によって支えられ、各高等教育機関に対して教育プログラムの質の継続的な向上と確保のために準拠枠を提示し、高等教育機関の社会にたいする説明責任を手助けするものとならねばならない」(SEP 2001 pp.194-195)。開発途上国メキシコの高等教育界においても、評価の文化は確実に浸透しつつあるように思われる。

### 〔参考文献〕

- ・ 斉藤泰雄「国際的視点からみたメキシコ高等教育の評価」国立教育研究所『研究集録』第29号 平成6年9月 93-102頁
- ・ —— 「開発途上国におけるアカデミック・プロフェッション支援政策」『大学史研究』(大学史研究会)第17号 2001年

- ANUIES, “La Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en México” en  
*Revista de Educación Superior* No.101 1997
- ANUIES, *La Educación Superior en el Siglo XXI*, Mexico 2000
- Kent R., “Higher education in Mexico: From unregulated expansion to evaluation”  
in *Higher Education* Vol.25 1993 pp.73-83
- Mercado del Collado, “Los Retos Futuros de la Evaluación de la Educación Superior  
en México” en Ortega S. y Lorey D. (ed.) *Crisis y Cambio de la  
Educación Superior en México*. México 1997
- OECD, *Mexico: Higher Education*. (Reviews of National Policies for Education)  
OECD 1997
- SEP, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México 2001
- 公教育省 ([www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx))、ANUIES ([www.anui.es.mx](http://www.anui.es.mx))、FIMPES ([www.fimpes.ur.mx](http://www.fimpes.ur.mx))、  
CIEES ([www.ciees.edu.mx](http://www.ciees.edu.mx))、COPAES ([www.copaes.org.mx](http://www.copaes.org.mx)) のホームページ



## IX. 開発途上国におけるアカデミック・プロフェッション支援政策

### ——メキシコ为国家研究者システム (SNI) ——

斉藤泰雄

#### はじめに

ゆきすぎた単純化や図式化という批判を覚悟しながら、一般化した形で問うなら、開発途上国の大学と先進国の大学とを区分するものは一体何であろうか。かつて、アルトバックは、第三世界、開発途上国の大学に共通してみられる一般的特色として次のような点を指摘した。①非土着、西欧から移植された機関、②西欧の大学モデルに立脚、③知識の消費者としての立場、④教授用語として西欧言語の支配の継続、⑤自治の伝統・基盤の脆弱さ、⑥研究活動の軽視、である。ここでは、③⑥の二つの側面から研究活動の不振を途上国の大学の特色であるとしている。簡単に補足すると、③では、ほとんどの知識は、先進国で生産され、先進国のチャンネルを通じて途上国に普及されること、途上国は基本的に知識の生産者ではなく消費者であり、途上国には知識を伝達するための手段である専門雑誌や出版社が欠けていること。⑥では、途上国では、研究活動が大学の基本的使命の一部として重視されておらず、大学には、国の開発の過程により直接的に貢献すること、多くの学生を訓練すること、政府などの機関に専門的な助言を提供することが強く求められている。研究のための施設設備や予算もきわめて乏しいと指摘している<sup>1)</sup>。

①②の指摘のように、ほとんどの途上国の大学は、これらの地域が欧米列強の植民支配を受けていた時代に、本国から移植された西欧モデルの機関である。タイのように植民地支配を経験しなかった国においても、列強との対抗上、土着の伝統的高等教育機関を放棄して、自ら積極的に西洋モデルの大学を輸入した。このため、途上国の大学は、その組織構成、提供する学位の種類や名称、カリキュラム、教授方法、学生文化、さらには寄宿舎生活などの多くの点で、旧宗主国やその他の欧米諸国の大学ときわめて類似した特色を保持している。こうした歴史的経緯にもかかわらず、今日、開発途上国では、先進諸国の大学において重視されている研究活動が定着していないのは何故なのか。アルトバック自身、別の論文で、この問いに対して次のような回答を提示している。植民地の大学は、主として、現地の官僚機構の中間レベルを担う人材を育成することを目的としていたので、同じヨーロッパ・モデルとはいいながら、その水準は本国のものに及ばなかった。さらには、植民地大学が導入された時、モデルとなった当時の19世紀のイギリス大学やフランス大学においても研究は重視されていなかった。独立後も、途上国の大学人は、人材育成や国造りの急務に応えるために、教育活動で多忙であったり、政府のアドバイザーをつとめたり、高度の教育を受けた人材の不足のために他の仕事と教授職を兼任することを要求され、研究を遂行する余裕も関心もなかった<sup>2)</sup>。

筆者が主たる研究対象地域としているラテンアメリカ、特にメキシコもその例外ではな

かった。それどころか、ラテンアメリカの大学には、1950年代にいたるまで、専任の大学教授スタッフさえ存在していなかった。大学の講義は、医師、法律家、政治家、官僚、技師など他の専門職に従事する者が、週に数時間という単位のパートタイムで担当していた。この地域の大学の目的がもっぱら伝統的専門職の養成を行なうことに特化していたためである<sup>3)</sup>。60年代以降、大学が急速に量的拡大をとげ、また、伝統的専門職ではカバーできない新しい学問領域や純粋科学が大学に導入されるようになるにつれて、これまでのパートタイム制の教授のみで教育活動を担うことは不可能になってくる。ここにはじめて、ラテンアメリカの大学に、教育・研究活動に専任で従事する人々が登場している。

一つは少数グループで、欧米など外国の大学院でアカデミックなトレーニングを受けて帰ってきた人々で、彼らは主として、大学内に既存の学部とは別に設置された各種の研究所、研究センターに専任の研究員として雇用される。もう一つのグループは、学生数の急増に対処するために、急遽、リクルートされた大学を卒業したばかりの若手の教師たちであった。彼らは、専任で教育活動にあたるという意味で、teaching profession とは言えようが、大学院での訓練も受けておらず、また研究活動をすることもほとんど期待されていなかった。大学の教授陣全体からみれば、専任のスタッフは少数派であり、いずれにせよ、研究および研究者にたいする社会的関心は高いものではなかった。

しかしながら、最近になって、とりわけ90年代に入ると、途上国においても、研究および研究者をめぐる環境は大きく転換しつつある。その直接的な契機は、途上国をも巻き込んだ経済のグローバル化の進展とそれに伴う国際競争の激化という状況である。世界的規模での経済競争に参入し、これに勝ち抜くためには、技術革新や雇用市場の変化に対応しうる柔軟な知識・技能を身につけた質の高い労働力の育成が不可欠であると主張される一方で、今日の、知識基盤型の生産体制の下では、科学・技術の研究開発が国の命運を左右する決定的な要因になるという認識が高まっている。とりわけ、メキシコは、1990年代はじめに、米国とカナダとの間で「北米自由貿易協定」(NAFTA)を締結し、経済のグローバル化に積極的に対応しようとしており、科学技術振興政策への関心がかつてない高まりを見せている。採用されている一連の政策の中でも、特に注目される独特なものとして「国家研究者システム」(Sistema Nacional de Investigadores, National System of Researchers, 以下SNIと略す)と呼ばれる制度がある。本論では、途上国におけるアカデミック・プロフェッションの支援策の事例として注目される、このメキシコの「国家研究者システム」について、その導入の経緯、システムの概観、運用の実態、その影響力や改革課題について検討する。

## I. 「国家研究者システム」の創設

「国家研究者システム」(SNI)とは、研究者個々人の研究業績を国家が評価し、選任された一定数の研究者に「国家研究者」の荣誉称号を与えるとともに、その任期期間中、その等級に応じて通常の給与に上乗せする形で毎月かなりの額の報奨金を授与するという

研究者優遇策である。このシステムが創設されたのは、今から約 15 年前、1984 年のことである。その創設時を振り返ると、実は、このシステムは、メキシコの科学技術の現状と将来を見据えて、慎重に計画されたものというより、当時、メキシコ社会が陥っていた深刻な経済危機に対処するために採用された緊急避難的な措置という性格が濃厚なものであった。前述のように、メキシコにおいて、研究者たちは、それほど社会的な注目を集める存在ではなく、またその待遇も良好なものとは言えなかったが、それでも 80 年代をむかえる頃には、大学を中心に(多くの途上国と同様に、民間部門の研究者はきわめて少数であり、また公立の独立の研究機関も数が限られていた)、研究者の数もかなり増加し、独自のアカデミック・コミュニティ、学術界を形成するにいたっていた。しかしながら、それから間もなく 1982 年に勃発した深刻な経済危機は、発展途上にあつた研究者の生活をも直撃した。ある研究者は当時の様子を次のように証言している。「1984 年半ば、われわれは、恐るべき経済危機のどん底にいた。公共セクターの研究者の給与(それ自体いつでも低いものであったが)は、インフレーションの進行と通貨の切り下げによって、その実質購買力は 60%にまで低下していた。『頭脳流失』が増大してきており、研究のための予算はほとんどなく、学術界は解体の瀬戸際に追い込まれていた」<sup>4)</sup>。一般の大学人は、教職以外にさまざまな仕事や職業を兼ねて収入の不足を補おうとした。また優秀な研究者であればあるほど、適切な待遇と良好な研究環境を求めて、米国をはじめとする先進国に流出したり、あるいは、国内の民間企業やより待遇の良い公共部門に転出しはじめていた。国にとっても、大学にとっても、この現象は、由々しき事態であり、早急になんらかの対策を打ちだすことを要請されるものであった。

この時、メキシコの学術界のトップ指導者たちを組織する「メキシコ科学アカデミー」は政府に対して一つの政策提言を行った。それは、最も優秀な研究者の頭脳流出を抑止するために、限定された数の研究者を対象にして、国から特別の助成金を提供する制度を創設するという構想であった。その対象者の選考は、研究者個々人の研究業績を評価することによってなされるが、その評価は政府当局者によってではなく、同僚評価、すなわち研究者の中から選任された専門分野を同じくする研究者仲間によってなされるべきであるというものであった。この構想で打ち出された、①研究者の身分・待遇を差別化する、②個人的研究業績の評価をベースに選考を行う、③同僚評価(evaluación de pares)を実施する、というアイデアは、いずれも従来のメキシコの学術界、高等教育界ではなじみが薄いものであり、運営のモデルとなるような先行事例も見られなかった。従来のメキシコの組織的文化的風土、すなわち個人的な能力や業績というメリトクラシーよりも、組織や特定の有力者への忠誠心、人脈・派閥・「アミーゴ」関係のネットワークの中で個々人の処遇が決定されるという伝統とは異質なこの方式は、おそらく、通常の状態であれば、メキシコ社会に受け入れられることはなかったであろう。とりわけ、この時期に、大学内で影響力を持ちはじめていた大学組合運動のめざす方向(待遇や賃金の同一化、団体交渉・労働協約締結、厳格な勤務評定の拒絶、反政府的姿勢)とは、真つ向から対立するものであった。こうしたシステムをテコとした、政府による研究者の思想統制、一部のエリート研究者の

取り込みを懸念する急進的な研究者や学長からは、その創設に反対する声も聞かれたという。しかしながら、経済危機＝頭脳流出の深刻化は、こうした懸念や反対を押し切るものであった。

当時のデラマドリ大統領は、この構想を受入れた。政府にとっても、研究者の集団全体ではなく、選ばれた少数の者に、限られた資源を選択的優先的に配分するというこの方式は、厳しい緊縮財政、賃金引き上げの抑制を基調とした当時の政府の全般的な経済政策と両立しうるものであった。また、従来政権とは異なり経済再建のために多くの高学歴エリート、いわゆるテクノクラートを登用していたデラマドリ政権にとって<sup>5)</sup>、個人々の業績評価による待遇の差別化というアイディアはそれほど違和感のあるものではなかったのではないかと推察される。こうして、1984年7月26日、大統領により「国家研究者システムSNIを創設するための政令」が連邦政府の官報に告示され、翌日から施行された。

## II. SNIの概要

発足したSNIの具体的な姿は、次のようなものであった。

- (1) メキシコの公立の高等教育機関、公立の研究機関、政府機関の研究部局などに専任の教授、あるいは研究員として身分を持ち、週40時間以上、教育研究活動に従事する者を有資格者として、公募により、個人々から申請を受け付け、その研究業績を評価し、適格と認められた者に「国家研究者候補」(Candidato a Investigador Nacional)、「国家研究者」(Investigador Nacional)の栄誉称号を授与する。後者はさらに、レベルI、II、IIIの三等級に細分化される。国家研究者は、博士号の所持を原則とするが、優れた経歴と業績を持つ者の場合、審査委員会と理事会の判断によってこの要件を免除できる。研究者候補は、申請時に年齢40歳未満の者とする。
- (2) 称号を受けた者は、その任期の間、カテゴリーとランクに応じて、毎月、法定最低賃金の数倍に相当する額の報奨金(estimulo económico)を国から授与される。
- (3) その任期は、候補および国家研究者レベルIおよびIIが3年間、最高水準のレベルIIIは4年間とする。任期を満了した者は、再任を申請でき、その評価結果により、同レベルでの再任の継続、上級レベルへの昇格が可能になる。場合によっては、降格、身分の喪失もありうる。
- (4) 各知識分野・専攻領域を、「物理・数学」、「生物・バイオ医学・化学」、「社会科学・人文学」、「工学・技術」(1986年の改正で追加)の四分野に区分し、各部門ごとに「審査委員会」(Comisiones Dictaminadoras)を設置し、ここで申請者の研究業績を評価する。
- (5) 各審査委員会は、最高級の国家研究者レベルIIIに属する研究者9名(任期3年)で構成される。審査委員会の委員の氏名は、事前に公表される。
- (6) 審査の基準は、基本的に、刊行された著作、定評のある学術雑誌に発表された論文の点数、その著作・論文が学術雑誌等で引用される頻度、研究グループの組織力・指導力などとする。



(7) システムを管理運営するために理事会を設置する。理事会は、議長（公教育相）、副議長（科学技術庁長官）、事務局長（公教育相任命）、その他4人の委員、計7人で構成される。科学技術庁が本システムに関する事務を担当する。

制度が発足した初年度の1884年には、全部で3,149人から応募があり、このうち半数をすこし越える1,699人が審査に合格した。最終的には、1,396人が最初の「国家研究者候補」および「国家研究者」に認定された。翌85年には、907人、86年に780人が新たに申請を認められた。任期は3年間なので、制度発足3年目の1986年には、同じ年度にSNIに登録されている研究者の総数がほぼ出そろったことになる。合計で、3,019人、内訳は、候補1,212人（37%）、レベルI 1,353人（45%）、レベルII 374人（12%）、レベルIII 171人（6%）であった。高等教育機関に所属する者がほぼ七割、残りは公立の研究所、政府機関の研究部門などに属していた<sup>6)</sup>。

この選任された3千人あまりの国家研究者（および候補）という数は、メキシコの教授・研究者全体の中、あるいは潜在的な申請有資格者全体の中でのどのくらいの比率にあたるのか。研究所、研究部門に関しては、統計数値がみあたらないので、高等教育機関に所属する研究者2,162人に限ってそれを推計を試みよう。1986年、メキシコの高等教育機関全体の教授スタッフの総数は、109,567人であり、そのうち70%は時間給制パートタイム（Por horas）であり、8%が半専任（Medio tiempo）、残り22%にあたる24,057人が専任（Tiempo completo）である<sup>7)</sup>。このため、メキシコの高等教育機関の教授スタッフの総数を母数にすれば、SNI加入者は、わずかに2%を占めるのみである。申請有資格者である専任の教授・研究者のみを母数としても9%である。いずれにせよ、SNIのメンバーに選された研究者は、教授・研究者の中でもきわめて限られた少数の者たちであると言える。また、「国家研究者」という称号は、おそらく、優秀な頭脳が国外に流出するのを阻止するため、メキシコ人としてのナショナリズムに訴えかけ、さらに、エリート意識を刺激するという二重の効果をねらったものではないかと推測される。

報奨金は、研究補助金ではなく、研究生活に専念できるような生活条件を整えるための支援と位置づけられていた。SNIのメンバーに毎月支給される報奨金の額は、研究者の生活にとってどの程度の経済的効果を持つものであろうか。1980年当時、メキシコの大学の専任教授の給与の平均額は、法定最低賃金の8倍ほどであったという。これが経済危機の中でしだいに低下していた<sup>8)</sup>。残念ながら、制度発足当初の報奨金の額がどのくらいであったかは明らかではない。しかし90年代に関しては、報奨金の月額、ランクによって最低法定賃金の4~10倍という記述があるので、もしこれを当てはめるとするならば、報奨金の額は、最低の「候補」でも、給与の半額に相当する額、最高ランクのレベルIIIでは給与の水準を超える額になる計算になる。このように見れば、報奨金の額は、研究者の生活を左右するかなり大きな影響力をもつものと言えよう。

### III. SNIの発展と影響

## 1. SNIの展開

次の表1は、その後、今日までの、SNI制度の展開を示している。

表1 国家研究者システムSNIの選任者数の推移

年次	研究者候補	レベルI	レベルII	レベルIII	合計
1984年	212	797	263	124	1,396人
85	651	1,127	339	159	2,276
86	1,121	1,353	373	171	3,019
87	1,499	1,338	413	208	3,458
88	1,588	1,523	480	183	3,774
89	1,859	2,010	550	247	4,666
90	2,282	2,453	691	278	5,704
91	2,502	2,636	718	309	6,165
92	2,655	2,860	779	308	6,602
93	2,274	2,810	797	352	6,233
94	1,683	3,012	807	377	5,879
95	1,559	3,077	839	393	5,868
96	1,349	3,318	862	440	5,969
97	1,332	3,589	955	480	6,356
98	1,229	3,980	1,032	501	6,742
99	1,318	4,191	1,159	584	7,252
2000	1,417	4,507	1,247	629	7,800

〔出典〕 CONACYT, Comportamiento Histórico del Sistema Nacional de Investigadores.

および Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno. 2000 p.248

1984年に、1,396人でスタートしたSNIは、80年代後半にはほぼ3千人台、90年代に5千人台に達し、90年代はほぼ5～6千人台で推移している。98年には、6,742人となっている。このうち高等教育機関に所属する者を同じく7割と想定して、この数を先に計算したのと同様に、98年の高等教育機関の教授スタッフの総数、そのうちの専任の教授・研究者の総数と比較してみると、前者では2.6%、後者では、9.5%という数値になる。この比率は、83年の比率とほとんど変わっていない。すなわち、SNIに専任された研究者の数は絶対数では増加しているが、それはメキシコの高等教育機関の教授スタッフ全体の増加率をほぼ反映したものであり、国家研究者に選任される者の比率は、言い換えるなら選抜度はほとんど変わっていない。SNIがいまでも「エリート中のエリート」<sup>9)</sup>のシステムとして認識されている所以である。

一つ目につく変化は、国家研究者候補のカテゴリーに属する者が、1992年を境に減少に転じ、98年には、かつての半数にまで落ち込んでいることである。これは、このカテゴリーの審査基準が引き上げられた(修士号の所持のレベルから、しだいに博士号所持を優先するようになる)結果という。このために、等級別の構成についてみると、候補とレベルIとの間には変化が見られるが、一方で、上級のレベルII、レベルIIIの比率をみると、98

年でも前者で 15.3%、後者で 7.4%とそれほど大きく変化していない。SNI は、内部的に見ると、候補とレベル I という比較的低位ランクの研究者が全体のほぼ 3/4 を占めるというピラミッド型の構造を保持している。こうして見ると、制度発足から 15 年ほどを経てもなお、SNI は、加入者の希少性、エリート性、さらには、内部でのヒエラルキー的構造にはほとんど変化がないと言えよう。

個別機関ごとにみると、最も多くの SNI 加入者を抱える機関は、メキシコ国立自治大学 (UNAM) である。1998 年には、全学で 2,187 人の SNI メンバーが所属しており、SNI 全体のほぼ 1/3 を占める。この年、UNAM の全教授スタッフは 29,912 人、このうち専任は 9,399 人と報告されているので、UNAM に限れば、専任スタッフの中で SNI メンバーの占める比率は 23% と比較的高い<sup>10)</sup>。

前述のように、SNI は、80 年代の深刻な経済危機を契機に緊急避難的な対策として導入された。したがって、このシステムは、もし経済危機が克服され、教授陣や研究者への給与や待遇が危機前の水準に回復され、頭脳流出の危機が緩和されるとするならば、不要になるシステムであると解釈することもできる。事実、経済危機からの回復の兆しがみられた 80 年末以降になると、こうした特例的な SNI 制度を廃止し、その予算を、教授・研究陣全体の待遇改善に振り向けるべきであるという主張も見られるという。しかしながら、現実には、経済危機がほぼ克服された 90 年代前半以降も、継続されているし、学术界の大多数はこれを支持し、むしろその拡大を要求している。それは何故なのか。

## 2. SNI の影響

SNI の効果として、しばしば指摘されることは、これが当初の目的であった経済的待遇の改善により頭脳流出を阻止することに、さらには流出していた人材を自国に回帰させることに一定の役割を果たしたということもさることながら、このシステムが、メキシコ教育界、学术界に「評価の文化」を植え付ける契機になったというものである<sup>11)</sup>。「評価の文化」という用語は、かならずしも明確な定義がなされているわけではないが、これはほぼ、個人の業績を評価するという思想の定着、評価のための基準や手続きの洗練、評価結果のフィード・バックによる実践の改善といったことを指すものと解釈できよう。SNI は、メキシコ史上はじめて、個々の学者の個人的業績を体系的に評価するという思想とシステムを、高等教育界・学术界に導入した。これは、メキシコにおいては、きわめて稀な実験と試行であった。個人的な業績の評価をベースにして経済的待遇の格差づけを行うというドラスティックな制度であればあるほど、その評価には、申請者をはじめとして多くの者を納得させるだけの信頼性、透明性、客観性を担保することが不可欠の条件となる。10 年以上におよぶ実践を経て、SNI は、メキシコにおいてもこうした条件をほぼクリアーすることが不可能ではないことを立証したと言えるのでないか。近年、メキシコ教育界では、児童・生徒の学業成績の評価、教員の評価、学校環境の評価、組織的な大学評価などの必要性と可能性を主張する議論が盛んになっている。また、評価をベースとして、予算配分の優先順位づけや傾斜的配分を導入すべきという議論も少なくない。研究業績の

評価と教育業績の評価との相違はあるものの、こうした主張の背景の一つには、そのモデル事業としてのSNIのイメージがあることは否定できないように思われる。確かに「評価の文化」の導入と普及において、SNIの果たした役割は大きい。

SNI制度が、おそらく制度の創設者たちが予測していたよりもずっと大きな社会的認知と威信を獲得していることを示す事例がある。「国家研究者」の身分と肩書は、トップ・レベルの研究者、あるいはその候補であることを国家によって正式に承認された証となり、報奨金の授与というSNIの枠組みを超えて、有形無形のさまざまな利益・特典をもたらすものとなっていった。SNIへの所属は、今や「研究プロジェクトへの補助金を獲得するための前提条件であり、研究プロジェクトを運営指導するための条件となる要素であり、各機関およびそれが提供する大学院プログラムの質を担保するための条件であり、評価や決定にかかわる各種の機関や各種の政府審議会の委員となるための要件となっている」<sup>12)</sup>という。すなわち、研究補助金の獲得、共同研究グループへの加入や指導、教育・科学技術政策への影響力の行使などにも、SNIへの加入が大きな力を発揮するようになっている。また、高等教育機関や研究所にとっても、それぞれの機関、部局に何人のSNI加入者、どの等級のレベルの研究者が所属しているかは、その機関の社会的威信を左右する重要な指標となっている。

逆の立場から見ると、今や、SNIに申請をしない者、あるいは、申請を承認されなかった研究者は「二重のペナルティ」<sup>13)</sup>を与えられるという。経済的報奨と栄誉を入手できないのみならず、研究を遂行するための資金や良好な研究環境にアクセスする機会そのものが限定される、というものである。また、SNIに選任された研究者にとっても同じである。SNIの一回の任期は3～4年である。任期満了後に再び加入を継続しうるか否か、より上のレベルに昇格しうるか否かは、きわめて大きな関心事となる。

表2 継続再任申請者の採否およびレベル異動（1997年）

再任申請前カテゴリー	採否・昇降	件数	比率
研究者候補	不採用	97	5.8%
	候補	179	10.6
	レベルI	208	12.4
研究者レベルI	不採用	138	8.2
	レベルI	689	41.0
	レベルII	116	6.9
研究者レベルII	不採用	1	0.1
	レベルI	21	1.2
	レベルII	143	8.5
	レベルIII	30	1.7
研究者レベルIII	レベルII	3	1.2
	レベルIII	56	3.3
		1,681人	100.0%

〔出典〕 CONACYT, SNI, Evaluación 1997

表2は、S N I への再任を申請した研究者の異動（不採用、同レベルへの再任、等級の昇格・降格）の事例を示している。

1997年、全体で1,681人の国家研究者、同候補が、S N I への再任を申請している。このうち、候補97人、レベルI 138人、レベルII 1人、あわせて全体の14.1%の研究者が再任を拒否されている。申請前と同じレベルでの再任が認められたものは、候補179人、レベルI 689人、レベルII 143人、レベルIII 56人、合計63.5%である。昇格は、候補からレベルI 208人、IからII 116人、IIからIII 30人、合計21%である。逆に降格した者も、わずかに1.4%ながら存在する。再任を拒否ないしは降格が全体で15%とこの種の数値としてはかなり厳しいものがある。昇格は5人に1人の割合である。こうした実態を見ると、低位のレベルでは、同じレベルでの再任を継続するだけでもかなりの努力をすることが窺える。なんらかの理由をつけて、再任申請そのものを見送ることも可能ではあるが、そうでない場合には、一度、獲得した「国家研究者」の荣誉と特権を喪失することは、研究者としてきわめて不名誉なことであろう。この意味で、ますます存在感を大きくしているS N I は、研究者にとって、研究活動を促進する大きなモチベーションになるとともに、場合によっては、研究活動を継続し、業績を蓄積することへと駆り立てる心理的プレッシャーとなる側面があることも否定できない。

#### IV. 1999年の改正

S N I がメキシコの中でますます権威を高め、存在感を増し、研究者の生活に決定的な影響を与えるようになるにつれて、それにたいする不満や問題点を指摘する声もまた大きくなってきた。制度の運用に関しては、86年、88年、93年、95年と数年ごとに若干の手直しが導入された。86年の改正では、前述のように、審査分野が、発足時の三分野から、新しく「工学・技術」分野が追加され四分野に拡大された。88年には、これまで、国公立の高等教育機関、国公立の研究所などパブリック・セクターに所属する教授や研究者に限定されていた申請資格が、私立高等教育機関の教授、民間企業所属の研究者にも拡大されるようになる。93、95年の改正は、審査委員会の構成と機能にかかわるものが中心であったが、95年の改正では、各審査委員会の構成が、従来の9人から12人へと増加されている。

こうした手直しにもかかわらず、システムには常に批判や要望が寄せられてきた。それらは、審査の基準の画一化への批判、審査の遅延や提出要求書類の多量化への不満、審査分野のさらなる細分化、S N I の規模拡大、報奨金の増額、候補への申請への年齢制限の撤廃要求、審査結果への異議申し立ての場の設置要求、S N I 研究者の首都圏への集中の是正、などさまざまであった<sup>14)</sup>。こうした、学界からの不満や要望を受けて、1997年9月、S N I の事務局長ハイメ・アルツセリ博士は、関係者に対してS N I の改革に向けて、意見や要望を提出することを求める公告を行った。この意見聴取は、一年以上にわたって続けられ、ここには、千点ちかい意見が寄せられたという。

こうした経過を経て、1999年4月に、SNIは、創設以来5回目の、そして今回はかなり大規模な制度の改革を導入した<sup>15)</sup>。1999年の改革のポイントは次のようなものであった。

- ① SNIの目的・審査基準として、新たに教育活動や技術革新への貢献が加えられる。
- ② 審査分野が従来の4分野から7分野に拡大される。
- ③ 評価結果への不服者のために再審査を行う委員会が設置される。
- ④ 研究者候補への応募資格が原則的に、博士学位所持へと引き上げられる。
- ⑤ 女性研究者、地方に存在する機関に所属する研究者等への特別措置が導入される。
- ⑥ 最高水準のレベルⅢへの特権が拡大される。

それぞれについて簡単に補足しよう。

#### (1) 審査基準の拡大

SNIシステムの審査基準が、あまりにもアカデックな研究の生産物、すなわち学術雑誌論文や学術的著作に偏りすぎているという指摘は強かった。逆に、その他の重要な仕事である、研究後継者の育成活動、学部や大学院での教育活動、教科書の執筆、研究のため施設設備の拡充の努力、科学・技術の普及、産業界に役立つような応用研究や技術革新などへの貢献はほとんど評価の対象に入れられていなかった。そのために、研究者の側に研究業績至上主義的な態度を生み出し、教育活動、その他のサービス活動を軽視したり回避しようとする傾向を助長していると批判されてきた。今次の改革では、研究者を教育活動により積極的に参加させることによって高等教育の質そのものを向上させようという最近の高等教育機関の主張や、政府や産業界の声を取り入れ、SNIの審査基準に、教育活動への参加（学部や大学院での講義、論文の指導）や産業界に貢献する技術開発、研究インフラの整備への貢献などを取り入れたことが特色である。このため、審査のための提出書類も、従来の研究論文の抜き刷りやコピーの他に、場合によっては、応用研究・革新・技術開発にかかわる生産物を証明する書類（パテント、著作権、モデル、生産セクターとの契約書、マニュアル、技術レポート等）を提出することも可能となった。

#### (2) 審査分野の拡大

審査の分野をもっと細分化し、各分野ごとに審査基準をもっと多様化すべきであるという要求も強かった。SNIは、1988年以来、前記の四分野で審査が行われてきたが、今回の改革では、従来の第Ⅲ分野の社会科学・人文学を二つに分離し、また、医学・保健科学分野とバイオ技術・農業科学分野が新設され、合計で7分野に拡大された<sup>16)</sup>。審査委員は各分野12人で変わらないが、分野が増えたため、委員総数は48人から84人に増えた。各審査委員会は、それぞれ独自に審査のための内部規定を制定し、それを公表する。分野が拡大されたことにより、申請者は、自分の研究をよりの確な分野で審査を受けられる可能性が高まり、また個々の審査委員にかかる負担、審査時間も軽減されることになったという。

こうして導入された新しい7分野別の研究者の構成は次のようになった。

表3 知識分野別の研究者人数と比率（1999年）

知識分野	候補	研究者Ⅰ	研究者Ⅱ	研究者Ⅲ	合計	比率
分野Ⅰ（物理・数学）	285	844	317	175	1,621	23%
Ⅱ（生物・化学）	289	859	185	102	1,435	20
Ⅲ（人文・行動）	164	395	113	49	721	10
Ⅳ（社会科学）	146	761	222	137	1,266	17
Ⅴ（工学）	112	462	103	56	738	10
Ⅵ（医学）	123	379	111	29	842	9
Ⅶ（バイオ・農）	199	493	101	36	829	11
総計	1,318	4,193	1,157	584	7,252人	100%

〔出典〕 CONACYT, Estadísticas Básicas, Investigadores Vigentes 1999-2000

### (3) 再審査委員会の設置

従来は、申請者にたいしては、審査の決定結果のみが報告され、採否にかかわらずその理由が説明されることはなかった。このことは特に、不採用者、再任を拒否された者の間に大きな不満を生み出していた。今回の改革ではじめて、長年要望されていた再審査のための委員会が設置されることになった。このことを巡っては、この前年に、一人の研究者からの訴えを受けた「メキシコ国家人権委員会」が、SNIに対して、下された決定に不服を申し立て、弁明しうる場を設けるよう勧告していたことも大きな契機となった。今回の改定により、各申請者には、「しかるべき理由を記した判定を添付した」(acompañandose por el dictamen debidamente razonado) 決定が通知されることになった。この決定に不服な者は、通知から15日以内に判定の根拠となった事項への反論を明記し、またその主張を裏付ける証明書類を添付して、再審査を請求する。再審査委員会は、各分野ごとに設置され、審査を担当した委員会から3人の委員と、かつて審査委員をつとめた経験を持つ者3人、合計6人で構成される。

### (4) 申請資格の引き上げ

国家研究者候補の応募資格が、原則として博士学位所持者とするのが明記された。ただし、審査委員会の判断により、それと同等の研究の能力があると判断された場合は、この要件を免除するとされる。従来は、修士号所持を候補の基礎資格とし、候補としての数年間に研究を遂行して博士号を取得し、それをベースに次の研究者レベルⅠへの昇格をめざすものと期待されていた。しかしながら、事務局長の説明によれば、過去の実績では、候補からレベルⅠへの研究者へと昇格できた者の比率は全体の20～30%とあまりに低く、多くの者は、候補として数年間研究に従事した後（博士号を取得できず）研究者レベルへの昇格を拒絶されてきた。こうしたことは若手の研究者にとってきわめてダメージが大きい。申請資格を、原則として博士学位所持に引き上げたのは、あらかじめハードルを高くしてこうした失敗の事例を少なくするための措置であるという。ちなみに、1997年現在で、SNIのメンバーの所持する学位の種類と比率は次のようである。

表4 SNIメンバーが所持する学位の種類

カテゴリー	博士号	修士号	学士号	その他
研究者候補	45.5%	46.2%	7.2%	1.1%
研究者レベルⅠ	82.0	13.6	3.4	1.0
研究者レベルⅡ	87.4	7.2	4.0	1.4
研究者レベルⅢ	88.3	5.0	5.0	1.7

〔出典〕 CONACYT, Estadísticas Básicas del SNI

国家研究者候補では、博士号の所持が45.5%と半数以下である。研究者レベルでは、82～88%と博士号所持者が大多数であるが、いずれのレベルでも修士、学部卒という学歴の国家研究者も見られる。今次の申請資格引き上げにより、今後は、候補でも博士号取得者の比率が増大すると予測される。

#### (5) 地方在住の研究者、女性研究者、年長研究者への配慮

以前から、メキシコでは、高等教育機関の地域的偏在、首都圏と特定の2、3州への集中が問題とされて、高等教育の地方分散化の政策が遂行されてきた。さらに、地方の高等教育機関では研究活動が弱体なため、研究者の数、研究機能の遂行という点になると、首都圏への一極集中はさらに顕著なものとなっていた。システム発足時には、研究者の75%が首都圏に集中していた。高等教育の分権化傾向の中で、この傾向は是正されてきているが、現状でも比率は50%を超えている。研究機能の地方分散化を一層推進するために、今回の改定では地方の研究者への優遇措置が導入された。それは、首都圏以外の州に存在する機関に、最初の専任のポストを得た研究者には、任期を3年から5年に延長する。またSNIのメンバーとしての任期途中で、首都圏の機関から地方の機関に転任した者にも最大5年間まで任期を延長するとされた。

また、SNIのメンバーとしての任期中に妊娠した女性研究者の場合、関係者の申請により1年間の任期の延長が認められることになった。ちなみに、SNI所属の研究者のうち女性研究者の占める比率は、現在28%である。事務局長によると、この延長期間は、状況を見て、さらに長くされる可能性もあるという。

SNIシステムには、従来から「名誉国家研究員」というカテゴリーが設定されていた。これは、最高位のレベルⅢに属する年齢60歳以上の研究者の中でも、特に研究業績に優れ、後継者育成に指導力を発揮し、国際的名声を持った者に対して、「名誉国家研究員」の称号を授与し、終身にわたってレベルⅠの報奨金を受ける権利を与えるというものである。今回、これとは異なるが、年長の研究者にたいする優遇措置が導入された。年齢65歳以上の国家研究者で、SNIに少なくとも15年間連続して所属し、最後の任期中に積極的な評価を受けた者に対して、その任期を10年間にまで延長するという。

#### (6) 最高位のレベルⅢの研究者の特権

今回の改定ではじめて導入されたものであるかどうかは不明であるが、少なくとも99



年のSNI設置令、およびその施行規則を見るかぎり、最高位のレベルⅢの国家研究者を優遇する規定がかなり目をひく。上記の「名誉国家研究者」に選出されるための基礎資格もレベルⅢの研究者である。報奨金の額でみると、レベルⅢの研究者には、月額14,469～15,502.50ペソ（ほぼ15万円に相当）支給されるが、この額は、最低位の候補への支給額のほぼ4.7倍、レベルⅡの1.7倍と他のレベルと比べてみても相対的にかなり優遇されている印象がある。レベルⅢの研究者には特別の講義手当も支給される。一流の学者の講義を学生に受けさせる機会を設けようという目的なのか、学部課程の最初の二学年の学生を対象に一年間講義をした者には、特別に、毎月、法定最低賃金の2倍の額を支給している。また、同じくレベルⅢの研究者には、特別に、研究助手を採用する手当まで支給される。これは、毎月、法定最低賃金の3倍の額であり、研究者は、これを用いて1～3人の若者（学部上級生、大学院生）を助手として採用できる。これは、若者を、最高水準の学者の身近に置くことで、将来SNI加入をめざす者を育成する後継者育成策の一環であると説明されている。また、各分野の審査委員会の委員となることができるのも、原則としてレベルⅢに所属する研究者に限られている。SNIのメンバー全体の中でも7～8%、絶対数でも、全国で500人あまりのレベルⅢの研究者は、SNI制度の中でも、とりわけ栄誉と特権を享受している特別の存在と位置づけられているように思われる。

## むすび

かつてメキシコでは、生産のために必要とされる知識や技術は「パッケージ商品として外国から購入され」、そのため、「メキシコ人エンジニアは、ただ単に産業プラントのオペレーター、あるいは管理者となった」という。そしてまた、その輸入された技術は「時代遅れで、メキシコのニーズには不適切な技術」<sup>17)</sup>であった。研究活動や研究者にたいする関心も高いものではなかった。経済危機は、こうした方式の開発モデルの限界を表面化させるものであった。今日、グローバル化の進展するコンテクストの中で、知識や技術の生産や移転にたいする社会の関心も変化してきている。科学技術の発展は、国の開発を促進するための最も重要な手段であり、グローバル化した世界経済の中での国際競争力を左右する鍵になる要素である、という認識は政府、大学関係者、民間セクターを問わず共通なものになりつつある。研究開発の側面でも、外国依存の体質をあらため、独自の技術開発・技術革新をめざそうとする声が高まっている。

メキシコの国家研究者システムSNIは、元々は、深刻な経済危機の最中に、優秀な研究者の国外流出、いわゆる頭脳流出を抑止するためのという防衛的なものとして創設された。しかしながら、これが導入した研究業績の評価という思想とメカニズムは、やがてメキシコに「評価の文化」を普及定着させ、同時に、研究者や学術界の間のみならず社会全般の中に、研究活動にたいする関心を高めるのに貢献してきた。この意味で、SNIの発展は、メキシコにおけるアカデミック・プロフェッションの中核的部分を育成する上で大きな役割を果たしてきたといえる。本格的なグローバル化の時代に突入したことを背景に

して行われた 1999 年の大規模な改革は、S N I が、従来のやや狭い意味でのアカデミックな研究、研究者の保護・育成という枠を超えて、教育活動への貢献、応用研究や技術革新、科学の普及などの活動も含めてより包括的な視点で研究者の活動を評価することに踏み出したことを意味している。経済危機の時代の S N I から、グローバル化の時代の S N I への転換である。その影響、インパクトを見極めるにはもうすこし時間が必要になる。今後の動向に注目したい。

[注]

- 1) Altbach P.G., *Comparative Higher Education*. 1979 pp.65-66
- 2) Altbach P.G., "The Distribution of Knowledge in the Third world: A Case Study in Neocolonialism" in Altbach P.G./Kelly G.P., *Education and Colonialism*. 1978 pp.301-330 p.311
- 3) 斉藤泰雄「ラテンアメリカにおける大学教授職」 国立教育研究所『研究集録』第 20 号 1990 年 3 月 pp. 34-48
- 4) Perez Tamayo R., "Para mejorar el SNI" *Nexo* No.240 Diciembre de 1997
- 5) 斉藤泰雄「メキシコの政治エリートの学歴構成」 広島大学大学教育研究センター『大学論集』第 25 集 1996 年 3 月 pp. 189- 205
- 6) CONACYT, *Comportamiento Histórico del Sistema Nacional de Investigadores*.
- 7) ANUIES, *La Educación Superior en el Siglo XXI*. 2000 p.236
- 8) Albina G.R./Bolívar A., *México en la Década de los Ochenta*. 1990 p.341
- 9) Herrera Baltran, "Tener el grado de doctor, nuevo requisito para pertenecer al SNI" *La Jornada* 12 de julio de 1999
- 10) Universidad Nacional Autónoma de México, *Agenda Estadística* 1998 p.114
- 11) Kent R, "Higher Education in Mexico: From unregulated expansion to evaluation" *Higher Education* No.25 pp.73-83 1993 p.78
- 12) Observatorio ciudadano de la Educación, "la Reforma del SNI" *La Jornada* 25 de junio de 1999
- 13) Julio Muños, "El SNI y el Conacyt: criterios y consecuencias" *La Jornada* 20 de mayo de 1996
- 14) Javier Flores, "Tiempo al SNI?" *Nexo* No.240 Diciembre 1997  
Perez Tamayo, "Lo que está muy mal en el SNI" *La Jornada* 4 de marzo de 1996  
Alejandro Canales, "SNI: la incompleta reforma" *La Jornada* 10 de mayo de 1999
- 15) S N I の最新の設置令、同施行規則、各審査委員会の評価内部規定、審査委員の名簿、最新年度の認定者の名前とランク等は、科学技術庁のウェブサイト (<http://info.main.conacyt.mx/sni/>) において公開されている。
- 16) 各分野の名称、構成する学科・専門領域は次のようである。  
第 I 分野 物理・数学・地球科学（天文、物質科学、物理、地球物理、地質学、数学、

海洋学、無機化学)。第Ⅱ分野 生物学・化学。第Ⅲ分野 医学・保健科学(保健学、薬学、医学、歯学)。第Ⅳ分野 人文学・行動科学(建築学、人類学、芸術、図書館学、教育、哲学、歴史、言語、文学、心理学)。第Ⅴ分野 社会科学(経営学、政治学・行政学、コミュニケーション、会計学、人口学、法学、経済学、地理学、社会学)。第Ⅵ分野 バイオ技術・農業科学(農学、バイオ技術、獣医学、水産学・動物学)。第Ⅶ分野 工学(航空、通信、電子・制御、土木、電気、コンピュータ、産業、材料、航海・港湾、機械、鉱業、原子力、石油、化学、繊維)。

- 17) Castaño-Lomnitz H., "Reluctant partners in modernization: The National Autonomous University of Mexico and its links with industry" *Higher Education*  
No.33 1997 pp.363-379 p.368



〈資料翻訳〉



## I. グローバリゼーションと教育改革

マーティン・カーノイ (齊藤泰雄 訳)

アジアにおける産業化経済の急速な発展と新しい情報技術が、過去 10 年間に、本物のグローバル経済の出現をうながしてきた。グローバル経済は、世界的な経済と同じではない。後者は、少なくとも 16 世紀以来存在してきた (Braudel 1979)。それは貿易、投資、資源開発が世界的に行われる経済でもない。それは、外部向けのセクターか支配的な経済というわけでもない。たとえば、米国も西ヨーロッパ・ブロック(一つの単位とすると)も、その経済活動の主要な部分を外国貿易に依存しているわけではない。グローバル経済とは、革新、金融、企業経営を含めて、その戦略的な中核となる活動が、リアルタイムで地球規模で機能する経済である (Carnoy 1993、Castells 1996)。このグローバリ性は、テレコミュニケーション、情報システム、マイクロエレクトロニクス・マシン、コンピュータ制御の運輸通信によって供給された技術的インフラストラクチャによって、最近になってはじめて可能になったものである。今日、わずかに一世代前とは異なり、資本、技術、経営、情報、コアとなる市場はグローバル化されている。

新しい情報技術とそれらが生み出す革新的なプロセスと結びついたグローバリゼーションは、労働の組織化、商品やサービスの生産、国家間の関係、さらに地方文化にさえひとつの革命をもたらしている。この革命の影響から逃れられる地域社会はない。それは、人間関係や社会生活の根本そのものを変化させつつある。

グローバリゼーションを支える中心的な二つ基盤は、情報と革新である。またそれらは、高度に知識集約的なものである。国際化され、急速に成長しつつある情報産業は、知的な商品とサービスを生産している。今日の巨大な資本の移動は、情報、通信、そしてグローバルな市場における「知識」をベースにしている。知識はきわめてポータブルなので、それ自体が容易にグローバリゼーションになじむ。

もしも知識がグローバリゼーションにとって基本的なものであるとするなら、グローバリゼーションは知識の伝達にも甚大な影響をおよぼすことになる。ハーバード大学のノエル・マックジンによれば、こうしたことは一般的には生じていない。ほとんどの国で教室レベルで教育はほとんど変化していないように思われると、彼は主張する。グローバル経済と情報化時代にもっとも深く巻き込まれた国々でさえもそうである。教室で時々コンピュータが使用されることを除けば、教授方法や国家カリキュラムはほとんど手つかずのままである。彼は、グローバリゼーションと関連した最も重要な教育改革の一つである教育行財政の地方分権化を取り上げて、この現象を主張している。彼は、そのような改革が、さまざまな理由によって、教室における教育の配給には、ほとんど、あるいは、まったく影響をおよぼしていないと思われることを指摘している。

それは深い洞察を含んでいるが、マックジンの分析は焦点をはずしている。私は、教育

の分権化が、グローバリゼーションそのものではないせよ、確かにそれと緊密に結びついており、グローバル経済の発展を一つの特定の方向に導いているイデオロギーがひとつの姿をとって現れたものであるということに同意する。そこで、我々は、このより包括的なイデオロギーのパッケージ（分権化をも含むか、それだけに限定されるものではない）が、教育にどのような影響を与えているかを問う必要がある。教室において知識が伝達されるそのあり方は、知識生産の重要な側面であることにも同意する。しかし、それは知識生産のわずかに一つの側面にすぎない。グローバリゼーションが教育改革に及ぼしている真の影響を評価するために、われわれは、グローバリゼーションとそのイデオロギーのパッケージが、学校教育全体の配給にどのような影響を与えているかを知る必要がある。

このより広義の解釈に立てば、グローバリゼーションは、次のような三つの方面で、教育に重要なインパクトを及ぼしている。

- ・財政的には、ほとんどの政府は、教育向けの公的支出の増加を抑制し、予測される教育制度の拡張を従来とは異なる別の資金源によってまかなうようにという圧力の下に置かれている。
- ・労働力に関しては、経済生産が知識集約的な生産方式に移行したことの結果として、世界的により高い学歴を持った者への経済的報酬が増大しつつある。政府に対してははまた、外国資本を引きつけるようにせよという圧力が増大している。このことは、高度の技能を持った労働力を着実に供給することを意味している。このことは、政府に対して、高等教育を拡張せよ、またそのために、ポスト中等教育機関に入学することを希望する中等学校卒業生の数を増やせという圧力を増大させている。以前は若い女性に教育への平等なアクセスを保証することに抵抗していた国では、より高学歴を持った低賃金の労働者への需要が、女性の教育機会を拡張する傾向がある。
- ・教育に関しては、国家的教育システムの質が、ますます国際的に比較検討されるようになってきている。このことは、数学と科学のカリキュラム、到達水準、試験をますます重視させてきており、また、教育を配給する方式を変革することによって学業水準を達成することに関心を増大させている。

## 1. グローバリゼーションはどこにゆくのか？

グローバリゼーションは、熱い議論を呼んでいる概念である。ほとんどの議論は、世界の開発の場所として、超国家的（トランスナショナル）な諸機関が、国民経済と国民国家に取って代わるかどうかに関心を合わせている。グローバリゼーション論を否定する議論は、次のような二つの主張をベースにしている（Amin 1998）。第一は、「超国家的」企業は、超国家的なのではなく、多国籍の企業である（Carnoy 1993）というものである。超国家とは、それらが、いずれの国家的空間をも超越することを意味している。多国籍とは、多く



の異なる国にオフィスを持つが、その資産の大部分を本拠となる国に保持していることを意味する。それゆえに多国籍企業は、その全体的な健全さをこれらの国の経済政策に大きく依存している。たとえば、主要な企業の中でも最も多国籍的な企業であるIBMは、グローバルな革新ネットワークと高度に国際化された経営を持っているが、その中核となるアメリカのビジネス界が1990-92年に景気後退の影響を受けた時、ひどく動揺した。本国での全面的なリストラによってはじめてIBMの回復が図られた。同様に、高度に多国籍化し、1980年代に世界的に躍進した日本の銀行は、日本経済の減速以降、低迷に陥っている。こうしたことは、これらのグローバルな企業は、未だに「国家的枠組み」の中に置かれていることを示している。というのは、それらの中核的活動は、未だに、その本拠を置く場所の経済状況を超越できていないからである。

グローバリゼーションを否定する第二の議論は、未だに、国家による経済の規制が、公的な経済介入や統制の主要な手段とあるというものである。というのも、国家の経済活動の主要部分は、ほとんどがドメスティックであり、グローバル化されていないもの（医療保健、建設、教育、小売り・卸売、レストラン、バー、その他多くのサービス業）であることに変わりはないからである。もし、国民国家が、規制し再配分することに自らの権限を行使しないことを選択するとしても、それは、超国家的な圧力によってそうされたのではなく、国民的な資本によって広く動員された国内的な圧力に動かされるからである。

こうした議論は、国民経済と国民国家はもはや重要ではないと主張する人々に対する妥当な批判とはなるが、ポイントを外している。企業の多国籍化は確かに拡大してきた——多国籍企業は、今や世界の経済的アウトプットの1/3、世界の貿易の2/3を担い、世界貿易の32%は通常の貿易統計には報告されない「企業内」の貿易で占められている（UNCTAD 1993）。しかし、グローバリゼーションの本質は、厳密に、貿易と投資の数値や国籍の明確な国民経済の比率に含まれているものではなく、「経済・社会的な空間と時間に関する新しい思考法」(a new way of thinking about economic and social space and time) そのものにある。企業、労働者、学生、そしてテレビを見て学校でインターネットを使用している子どもでさえも、自分たちの「世界」についての概念を再構成(reconceptualizing)しつつある。その世界は、市場、生産の場、労働の場、情報の源、休暇の場所、あるいは環境問題の発生源などとして様々ではあるが。マヌエル・カステルスが「フローの空間」(space of flows)と呼んだものへと空間と時間を再構成することは、ある部分では、歴史（たとえば、世界的な戦争が国民の地理的空間を拡大した）および運輸のスピードのような「通常の」技術の現実的な前進の結果である。だが、概念の再構成は、地球の遠く離れた地点の間での知識の瞬時の交換を可能にする新しい情報とコミュニケーション技術によっても大きく影響されている。また情報ネットワークは、しだいに「個人単位化」されており、このことがまた知識と情報が伝達され解釈される方式と社会生活の組織化の方式に大きな影響を与えている。自宅で作業をしている一人の企業家は、市場、商品、価格に関する膨大な情報にアクセスできるし、仲介者なしに世界中の生産者とコンタクトすることができる。学校の学生は、遠く離れた国の学生とe-mailで瞬時に交流し、リアルな時間と空間を共有

することができる。個々の消費者や政党指導者は、自分たちの活動にとって適切な情報を入手、あるいは供給するために、きわめて安い(ますます低下する)コストで世界的にアクセスできる。このことは、グローバルな相互交流のための巨大な可能性を生み出し、同時に、情報を獲得し解釈するための個々人の能力をますます重要なものにしていく。

グローバリゼーションによって国民国家の権力は縮減されることになるのか否か。答えはイエスであり、また同時にノーである。世界的な経済競争の拡大は、国民国家が、現在の国内経済の構造、あるいは社会的統合を安定させている政策を犠牲にして、国際的な競争力の向上を目指すような経済政策に焦点を合わせるようにさせるがゆえにイエスである(Castells, 1997)。国民国家は、「フローの空間」において地球的に動き回る巨大な資本を引きつける魅力的なものへと国民経済を転換させるように強いられる。それは、公共支出政策と通貨政策を、労働者や消費者にとって有利なものとなる政策から、金融資本の有利になるものへと転換させることを意味するがゆえにイエスである。

しかし、グローバリゼーションによって国民国家の力が削減されることはノーである。なぜなら、最終的に国民国家は、多くの人間が地球的規模で活動する能力を獲得する場でもあり、また資本投資の対象となる領土的・現実的な空間にまだ大きく影響を与えているからである。ビジネスがその活動を展開し、個々人が社会生活を組織する場である政治的環境にたいして国民国家は大きな責任を担っている。ある論者たちは、この社会的経済的相互交流のための基礎となるコンテクストを「社会的資本」(Coleman 1988)と呼んできた。別の論者たちは、「信頼」に焦点をあててきた(Fukuyama 1995)。国家の公共政策は、社会資本と信頼に大きな影響力をもっている。グローバルな金融機関とされる世界銀行でさえ、国家的な社会および経済的発展にとって重要なものとして国民国家を「再発見」している(World Bank 1997)。国民国家が首尾一貫した経済・社会政策を形成し、それを実行する能力を備えている時、それは国家の経済的可能性に大きな相違をうみだす。もし国民国家が汚職を取り締まり、信頼を確立することができるなら、それは大きな相違を生み出すし、また、良く組織された国家なしには、どこであれ社会資本の拡大を達成することをイメージすることは困難である。

## 2. グローバル経済の中での教育のための資金調達

グローバリゼーションは、より緊密に絡み合った国際経済の中で、国家間での競争の拡大を意味する。この競争は、より急速な通信とコンピュータ技術によって、さらに地域的あるいは国家的というより、しだいにグローバルなものとなるビジネスの思考法によって、継続的に強化されている。こうした競争のもたらしたものの一つは、国民国家がそれぞれの「ビジネス環境」についてより敏感に認識するようになったことである。ある国でのビジネスを行う際の諸条件が、外国の投資を引きよせ、ローカルな企業が利益を蓄積する可能性を左右する。

国際通貨基金 I M F は、国民国家が、このグローバルなコンテクストの中で経済的に発

展するための条件を設定することで重要な役割を果たしてきた。「健全な」経済成長をめざしている各国に対するIMFのパッケージの中心な部分は、公的な財政赤字の規模を縮小し、国民的な資源を政府の統制から民間セクターに移行することである。逆に、このことは、民間セクターと比較して公共支出を削減することを意味する。ほとんどの国で、教育支出は、公共セクター支出の大きな部分を占めているので(約16%)、公共支出の削減は、必然的に、少なくとも数年間は教育向けの相対的な支出を削減することを意味する。長年IMFと共同歩調をとってきた世界銀行は、各国がこの経済調整期を乗り切るのを支援するために一連の「構造調整ローン」(SALs)を、また特に教育支出の削減の影響を緩和することを目的にセクター・ローンを提供してきた。しかし、これらのは、特定の種類の教育改革をすることを「条件づけ」としていた。

それゆえに、グローバリゼーションは、私が別論で「財務志向型」(finance-driven)改革として述べたものを通じて、教育に最も直接的なインパクトを与えた。こうした改革の中心的推進者は世界銀行であった。国民国家の財務省からの強力な支援を受けていたが、このことは驚くにあたらない。世銀は金融機関であり、公共サービスの配給のコストを削減することに第一の関心があるからである。たとえば、世銀の教育セクター報告書は、伝統的にドナー各国の教育戦略にたいする世銀の勧告を要約してきた。最新の報告書(1995年)は、教育を拡張し、その質を向上させる必要に関心を集中しているが、それは教育向けの公的支出を制限するというコンテキストの中においてである。世銀の報告書は、次のような勧告を行っている。(1)教育向けの公共支出を高等教育レベルから基礎教育レベルに移行させること、(2)民営化の拡大によって中等教育および高等教育を拡張すること、(3)初等および中等教育において「高い」教員/生徒比(1:40以下)にある国で、生徒一人当たりの公的支出を削減する、(4)分権化のような、比較的成本のかからない「効率的な」改革を通じて、教育の質を向上する。

#### (1)分権化

「グローバリゼーション改革」(McGinn 1997)を経験しつつある各国において、教育への「分権化」のインパクトを評価しなければならないのはこのコンテキストにおいてである。分権化を主張する主要な議論は、もし、市町村、ある場合には、各学校により大きな教育上の意思決定の自律性が与えられるなら、このことは、地域社会および学校の校長と教員にカリキュラムと教授法に対するローカル・コントロールを拡大させることになるというものである。そこで想定されていることは、柔軟性とコントロールの拡大は、教育方法とその対象となるクライアントとの間をより調和のとれたものにし、教育の成果にたいするより大きなアカウンタビリティを生み出すというものである。地方の教育当局が、教育の配給に責任を持つと自ら感じ、またそのように見なされるなら、教育の質は改善される、と改革者たちは主張する。

それゆえに、分権化は、主として、教育の意思決定を、親たちのニーズに近い場所に持

ってゆき、地方教育当局により大きな教育上の意思決定の自律性を付与することを通じて、教育の生産性を向上させ、それゆえに、国の人的資源の質を向上させるのにかなり貢献する改革として打ち出される。きわめて官僚制的で中央集権化された教育システムの運営と財務の分権化は、親たちに対するアカウンタビリティを高めながら、より革新的で、効率的な教育サービス配給につながるかもしれないが、その成果として教育の質が改善するという証拠はあまりない。たとえば、個々の学校に教育的決定の権限を下ろす方向を一貫して追求してきた米国では、大規模な調査の結果、学校の自律性それ自体は、それほど目につくほどの生徒の学業成績向上を生み出さなかったことが示されている (Malen 1989, Hannaway and Carnoy 1993)。

## (2) 民営化

多くの者にとって、こうした改革の一つの延長は、公立学校での選択と教育配給の民営化である (UNESCO 1993)。親たちが学校選択権を持ちたいと望む理由は、通常、地方(都市)学校の生徒の構成そのものと、その結果としての学校の「望ましくない」状態にあるが、学校選択の主唱者たちは、親たちが子どもを転校させるかもしれないという恐れは、教員や校長に学校の質を改善させるようにながすと主張する。同様に、民営化の強い擁護論は、学校間での競争、学校のアカウンタビリティ、それゆえに、学校の質的向上にたいするその肯定的な効果を主張する。世界銀行のアナリストたちは、私立学校は公立学校と較べてはるかにコスト効率が良いと主張するが (Jimenez 1988, Lockheed and Jimenez 1996)、この主張を裏付ける証拠は、議論の余地がある (Riddell 1993)。チリにおける最近の研究は次のように示している。初等学校児童の1/3以上がバウチャーで支援された私立学校に通っているこの国で、公立学校は、1990年代には、学校に通う子どもたちの社会経済的背景を考慮に入れるとするなら、補助金を受けた私立学校よりも、より効率的なものとなっており、私立学校のコスト効率は、ほんのわずかに上回る程度である。親の学歴の低い家庭の子どもを入学させている私立学校は、公立学校と較べても効率は最低のものとなりやすい。さらに、チリを含めて、多くの国では、私立学校は、「コストの高い」生徒を排除することによって、また公教育システムに「ただ乗り」することで、たとえば、公立学校よりも多数のパートタイム教員を雇うことによって(その多くは公立学校でも働いている)、そのコストを引き下げている。私立教育の「本当の」コスト効率性を見積もるためには、我々は、教育システム全体を私立で運営するという条件の下での、私立教育の配給のコストを算出する必要があるだろう。

最後に、チリのデータは、私立と公立学校との競争は、公立学校の学業成績の改善をもたらすと、というお馴染みの主張を裏付けるものではない。パネル分析によれば、我々は、次のようなことを見いだした。競争それ自体は、平均的な公立学校の業績にある程度の肯定的な影響を及ぼすかもしれないが、このことは、「上澄みをすくい取る」という逆の影響によって埋没されることになった。私立学校が公立学校から成績の良い生徒をすくい取る

ことになるからである (McEwan and Carnoy 1999, Rounds Parry 1996)。反対に、時間の経過とともに、チリの公立学校の業績の向上に積極的な効果をもたらしたものは、最低成績の学校に対して新しい教材と教員訓練を提供することを通じての中央の教育省の介入であった (McEwan and Carnoy 1999)。

中等教育および高等教育の民営化を主張する主な議論は、多くの国は、将来の需要の拡大を見込む時、公的資金で中等・高等教育の拡張を財政負担することはできないであろうというものである。こうして、これらのレベルの教育を拡張するためには、途上国は、学校コストのかなりの部分を家庭の負担に依存しなければならなくなる。このことは二つ方法でなしうる。(1)認定を受けた私立の中等学校と大学をもっと数多く設立することを認可することによって、(2)公立機関を含めてすべての学校に与えられている公的援助を制限すること、さらに、学生一人当たりのコストと学生一人当たりの公的援助の間の格差をカバーするための授業料の値上げすることによって。世界銀行は、金銭的および非金銭的な形で、地域社会の学校への貢献を拡大することに焦点を当てている。そのような改革はすべて、ユーザーが地域社会であれ個人であれ、受益者負担を通じて、学校教育への資金調達を拡大することを要求している。一つの教育段階での民営化の度合いが高まれば高まるほど、受益者負担の部分がより大きくなる。世銀は、「効率」と「公正」の理由から、高等教育に近づくにつれて、受益者負担が財務全体の中でもっと多くの部分を占めるべきである、と明確に主張してきた。

### (3) 学業成績の改善か、それとも、政府支出の削減か？

我々がグローバリゼーションの過程の一部として見なしている分権化改革は、それゆえに、地方の関係者により多くの教育上の意思決定の権限を与えることによって生産性を向上させるという「レトリック」で言い表わされてきた。しかし、現実には、その改革は、公教育への中央政府に貢献を縮小することと不可分に結びついている。このレトリックと現実の相違は重要である。狭い経済的な観点からは、グローバリゼーションは、より大きな効率性を生み出す。というのも、グローバリゼーションは資本が高い収益を求め、それが存在するところでは、生産的な労働力と知識を活用することを可能にするからである。分権化レトリックは、教育に対するその可能性を反映している。分権化は、たぶん教育の生産性を改善することができる。しかし、現在の歴史的な脈絡の中では、グローバリゼーションには、緊縮財政を経済的進歩のための条件とするようなひとつのイデオロギーが随伴している。自由市場のイデオロギーもまた、分権化改革を普及している人々の教育的思考を支配している。彼らは、大部分が、自らの信念に従って資金を配分しようとする金融機関の代表者である。自由市場イデオロギーは、経済効率性、あるいは地方・地域の「公的」コントロールだけに関心もつだけではない。それは、本質的に、政府の官僚機構は手をつけられないほど非効率的であるということを利用して、政府の積極的介入に反対する。分権化改革は、教育の生産性を向上させるという命題によってではなく、こうしたイ

デオロギー的思考によって支配されているために、グローバリゼーションは、良くて教育改善を達成することとはあまり関係のない、実際には教育実践の日常世界の外部にある目標にそって教育を形成する。要するに、グローバリゼーションは、一つのデオロギーの馬に乗って、教育セクターに進入しているのであり、教育と知識の生産に対するその影響は、ほとんどが、教育を改善するという明確な理念の産物ではなく、財務志向型の、自由市場デオロギーの産物である。

財務志向型の、自由市場的デオロギーとして持ちこまれたため、グローバリゼーションは、教育に大きな影響を及ぼしている。1980年代に、高い利子の債務の重圧にあえぎ、大規模な財政改革に乗り出すよう強いられた多くのラテンアメリカやアフリカの国は、IMFと世銀からの構造調整パッケージを受け入れた。これらは、教育向けの支出を含めて、公共支出の削減を要求した（ILO 1996）。構造調整政策が教育の質に与えた影響についてのデータは乏しいが、コスタリカに関するある研究は、1980年代の構造調整政策は、中等学校の進級率を大きく低下させ、それは生徒一人当たりのコストの低下と関係していたことを示唆している（Carnoy and Torres 1994）。

財務志向型の分権化にともなって、低所得地域は、しばしば、学校教育のコストを一層低下させねばならなくなり、すでに危機的な状況にある児童生徒をさらに劣悪な状況に追い込んだ。これは、1981年のバウチャー改革の後、1980年代にチリで実際に生じたことであるように見える。しかし、低所得地域は、教育の配給に取り組むための動員できる物理的資源の縮小に直面しただけではない。それらは、教育システムを運営する人的資源も欠いていた。そのために、教育の配給をクライアントにもっと近づけることは、教育をよりレリバントに、また、地方のニーズにより対応したものとする、というもっともらしく聞こえる議論の名において、財務志向型の分権化改革は、もっとも資源の乏しいこれらの地域において、教育へのアクセスと質を低下させるようになる。

財務志向型の分権化改革は、特に低所得国において、教員給与に大きな圧力をおよぼしやすく、それゆえに、教育の質を改善するために必要とされるまさにその教育関係者の間に抵抗を生み出させる。特に、教員たちは、教室の閉じられたドアの中で、ほとんど監視されることなく働いていることに変わりはないため、トップダウン方式でコスト削減にあまりこだわることは、第二の基本的な現実から注意を逸らすことになる。それは、もし国家が、学校教育を通じて、若者の認知技能の向上を図ろうとするなら、それらは、自律的で、強い意欲を持った、技能を持った専門的な教員たちにそれを委ねざるをえないことである。これらの教員たちはどのような自己認識を持っているのか、彼らはその仕事をこなすのにどの程度準備教育を受けているのか、彼らは自分たちの生徒の学業成績にどの程度の責任感を感じているのか、これらはあらゆる社会において基礎的および継続的な学習を生み出すための鍵である。このことは、基礎教育レベルだけではなく、大幅な公共セクターの関与を要求する。教員のリクルート、教員養成、現職教育を通じての技術的支援は、ほとんどすべて公的セクターにより資金調達され、運営されている。もしそれらが改善されるべきとするなら、それに責任を持つのは公的セクターである。

ほとんどの途上国で、グローバリゼーションは、主として財務志向型の分権化改革の形態で表現されるので、教育システムへのその主な影響は、アクセスと質の格差を増大させることである。コストを削減するために地域や市町村に教員給与を削減するよう圧力をかけ、それは、望ましい教育改革を生み出すために必要とされるまさにそのグループと州との間に紛争をつくり出す。構造調整に関連する改革の多くは、実際に必要とされるであろうが、その遂行の形態は、一連のネガティブなインパクトを生み出すことになる。それは、単なる財政上の目的によりも、むしろ学校の改善に一貫した焦点をあてることによって回避しえるものである。以下に述べるように、このことは、グローバリゼーションの財務的な命題それ自体よりも、グローバリゼーションのコンスクリクトの中で教育の過程と実践をいかにして改善するかということに関して国民国家の態度表明を必要とする。

### 3. 労働とグローバリゼーション

労働もまたグローバル化されているか？専門職的労働の上層部分を例外として、そうであるとは思われない。移民の「氾濫」という世界的なパニックにもかかわらず、1993年に世界の労働力のうち母国以外の場所で働いているのはわずかに1.5%（8千万人の労働者）であり、驚くべきことに、そのうち半数は、サブサハラ・アフリカと中東に集中している（Campbell 1994）。ヨーロッパ連合の中での市民の移動の自由が認められても、1993年に、連合内の他の国で働いている労働者はわずかに2%にすぎない。この比率は、1980年代半ばから変化していない。南や東からの安い労働力の侵入という米国やヨーロッパの市民の関心にかかわらず、労働力全体に占める移民の比率は、ドイツで5%を超えているだけ（ほぼ7%）で、フランスでは1992年には1986年よりも低くなっている。英国では、1986年の水準をわずかに上回っているにすぎない（Carnoy and Castells, 1997 Appendix I）。米国はつねに移民社会であったし、現在の傾向は、初期の移民開放の時代と同じものである（Portes and Rumbaut 1996）。だが、米国やヨーロッパにおける移民への主要な関心は、数そのものというより、移民の人種的構成にある。今日の移民はヨーロッパ系が少なく、また移民した後の非ヨーロッパ系の移民の高い出生率は、社会をますます多文化的なもの、多民族的なものとしている。

白人中心社会の「有色化」は、必ずしもグローバルな労働市場を意味しないが、ヨーロッパ社会の多文化化の拡大は、グローバリゼーションの一つの重要な表徴である。たとえば、米国では、高技能および低技能の労働者へのオープンな移民受入れを求める政治的圧力の背後にはビジネス界がいる。情報技術関係の会社は、移民の拡大への最も積極的なロビー活動を展開していることは驚くにあたらない。それらは、高度の技能を持ったエンジニアとコンピュータ・プログラマーの巨大な供給をインド、中国、ヨーロッパに期待している。かれらは、アメリカの最高級な労働者によって要求されるよりも低賃金で企業のニーズを充足することができる。また米国（および日本）の大学は、いまや政府の資金支援を受けたプロジェクトで研究を担当するのを外国生まれの科学・技術分野専攻の大学院生

に大きく依存している(Carnoy 1998)。外国の各国もまた、それぞれの学生(および低技能の労働者)を米国、ヨーロッパ、日本に送り出すことに関心をもっている。かれらが最新の技術的スキルを学び持ち帰り、また移民労働者がより高い賃金を得て、それを母国に送金するからである。

労働力は、資金や商品と同じ程度には、世界的に巡回していないにしても、多国籍企業と工場のトランスナショナルなネットワークによって先導された、貿易と投資の新しいダイナミズムは、「労働市場の相互依存性を増大させてきた」(Bailey et al. 1993)。何人かのエコノミストは、米国においては雇用と賃金におよぼす貿易のインパクトはきわめて小さい(Krugman and Lawrence 1994)と主張しているが、多くの者は、外国貿易は、低学歴の労働者の賃金にかなりの否定的なインパクトを与えてきたと信じている(Bluestone 1995)。ある推計によれば、1960年から1990年の間に、先進国の熟練労働者は、雇用と賃金の両方でグローバリゼーションの過程から利益を得てきたが、非熟練労働者は途上国からの競争で立場が弱くなったといわれる。非熟練労働者への需要は北側先進国では20%減少し、賃金は低下した(Wood 1994)。別の研究によれば、グローバル経済の中での工場を移転しうる可能性は、先進国で経営者側に、交渉において労働者側から譲歩を引き出す力を増大させている(Shaiken 1993)。グローバリゼーションの間接的な効果はいつの目に見えるとはかぎらないが、それらは交渉関係に確かに影響を与えている。それらは、経済的余剰にたいする労働者の取り分を減少させる傾向があるが、同時に、高度のスキルを要する仕事、あるいは交易が不可能なサービスに関係する仕事など容易に輸出しえない仕事は保護する。

統一的なグローバルな労働市場、あるいはグローバルな労働力は存在しないとしても、新しい経済の中でグローバルな労働の相互依存は存在する。こうした相互依存は、労働力の階層的な分化(hierarchical segmentation)によって特色づけられる。グローバルな生産と経営の新しいモデルは、労働の統合と一つの集団としての労働者の解体が同時進行するに等しい。

#### 4. グローバル化された市場とスキルのグローバリゼーション

実際に、国境を超えた労働力の階層分化は、グローバル化した金融と投資が特定の種類のスキル、すなわち英語力、数学的合理性、科学的論理、プログラミングのような高等教育と結びついたスキルに対する世界的規模の需要を生み出していることを意味している。グローバル化した科学技術系の企業は、先進国および新興経済圏それ自身の双方において革新活動を担う人材を確保するために、ますます新興経済国(NICs)の大学で少なくとも一部分を訓練を受けた科学者やエンジニアを雇用している。同時に、国民国家、特にアジアの新興経済圏では、理工系の高等教育を急速に拡大しつつある。技術革新がグローバル化し続けるにつれて、技術革新の特許使用料を獲得することを目指しているのである。

しかし、グローバルなスキル形成の影響はそこにとどまらない。先進諸国の大学の科学技術の教育と研究は、そのほとんどが国民国家が後援する研究開発プログラムの庇護の下で



展開しているが、ますます国際化されてきており、新興経済圏での学部課程プログラムを修了した大学院学生に大きく依存している(Carnoy 1998)。これらの大学院プログラムで養成された高度の技能を持った科学者やエンジニアが、NICsの企業家や国家によって所有され経営されている企業でのイノベーションを含めて、グローバル化されたイノベーションのために活用されている。

特定のタイプの高度なレベルの技能に対するグローバル化した需要は、世界中で、特にグローバリゼーション過程と密接に結びついた経済圏において、高学歴の者への報酬を引き上げる圧力をもたらしている。過去50年間で、ほとんどの国は、初等・中等教育システムの急速な拡張を経験した。このことは全世界的に共通というわけではなかった。しかし、基礎教育が権利としてすべての子どもに用意されるべきであるという広く流布したイデオロギーのゆえに、ラテンアメリカのように、多くの債務国の財政上の限界にもかかわらず、基礎教育、さらに中等教育へのアクセスを拡大することを妨げるものとはならなかった。大学教育もまた拡張したが、グローバルな需要が高学歴の者に偏っていたために、全体的な傾向は、初等教育・中等教育への投資の収益と較べて、高等教育への投資の収益率を引き上げる結果となった。シンガポール、マレーシア、香港(Chung 1990)、韓国(Ryoo 1993)やアルゼンチン(Razquin 1999)、さらに、OECD加盟国のいくつかで(OECD 1998)、大学教育への収益率は、中等教育あるいは初等教育より高いことを示している。

高学歴の収益率の上昇は、そうした教育を受けた者が、中等教育レベル以下の学歴しか持たない者と較べて、教育への投資からより多くの利益を得ることを意味している。多くの国において、高等教育の学歴を持つ者は、より高い社会階層の出身者でもある。さらに、分権化と民営化の推進により、より高い社会経済階層の生徒は、生徒一人当たり公共支出の額の多い地区の、特に高い社会経済的階層の子どもが通学する、「より良い」学校にアクセスできる生徒である。より多くの収入をもたらす教育をめぐる競争は、高等教育の収益率が高まるとともに拡大する。なぜなら配当金がより高くなるからである。社会経済的地位の高い家庭は、どの地区で子どもたちが学校に通うのか、どのような学校であるか、それらの学校の高等教育進学率はどのくらいか、をますます意識するようになる。それゆえに、その全体的な結果は、特に、公共支出が削減されるという条件の下で、学校教育は、初等・中等教育レベルで、より一層、階層分化されることになるということである。地球規模での国家的な経済的競争は、教育資源へのアクセスをめぐる国内での社会階層間での競争へと影を落としている。

高等教育レベルの収益率の向上に加えて、グローバリゼーションは、女性の教育の収益率を向上させたものと思われる。多くの国で、女子の教育の収益率は、男子のそれを上回っている(Ryoo 1993, Psacharopoulos 1989)。女性の労働市場への参加が増えた理由は、さまざまであるが、二つの主要な要因は、フェミニストの理念と価値観の広がり、および途上国の電子部品加工やその他の組み立て産業における低コストの半熟練労働力への需要の増加であった。女性の権利に関する世界的運動は、女性への平等な教育、女性による自らの出生率のコントロール、賃金労働市場への女性の進出、女性の参政権を正当化する効果を

もたらした (Castells 1997, Ramirez 1997)。低コストの労働力への需要の増加と、女性は男性と同じ権利を持つという意識の拡大は、世界中で膨大な数の既婚婦人の労働市場への参入をもたらした。このことは、逆に、女性によるより高いレベルの教育への需要を拡大させてきた。それゆえに、グローバリゼーションは女性が男性と同等、あるいは、それ以上の教育を受けるというすでに拡大しつつある傾向を増大させている。

このことは、女性が男性と平等の賃金を得ていることを意味するものではない。このことはとうてい実現していない。また女性が、高等教育で工学、ビジネス、コンピュータ科学のような最も高い所得を約束するような分野を専攻していることを意味するものでもない。これもまた真実からはほど遠い。スウェーデンや米国のような、最も「女性の進出が進んでいる」国でさえも、最も高い所得をもたらす専門職における女子の進出はきわめて低調である。しかし、グローバリゼーションは、積極的および消極的理由の双方から、それをしだいに変化させつつあるように見える。積極的な理由は、次のようなものである。ビジネス企業における柔軟な組織は、柔軟な労働力を求めている。女性は、男性と同じくらい、あるいはそれ以上に柔軟性に富んでいる。情報技術とテレコミュニケーションは、世界中に民主的な理念を普及しつつある。消極的理由としては、世界中のほとんどの地域で、女子の賃金は男子のそれよりも低く、企業にとっては女性を雇用し、男性よりも低い賃金を支払うことで利益が上がることである。だが、どちらの理由も、しだいに、男性と比較して、女性の教育と労働価格の双方を引き上げつつあるように思われる。たとえば、大学の理学部と工学部での女子の比率は、世界中で増加している。このような女性の「専門職化」の拡大は、家族生活の転換に貢献するかもしれないが、それは、社会を民主化することに役立ち、また平均的な学歴水準を大きく引き上げる。

## 5. グローバリゼーションと賃金格差

高等教育の収益率の相対的な向上は、新しい技術やより高度の技能への需要の増大の結果だけから生じたものではない。グローバリゼーションは、金融資産の急激な動きによって大きく影響されるがゆえに、それは経済発展についての特定のイデオロギー、財務的な配慮を第一のものとするイデオロギーのコンテキストの中に組み込まれている。ドイツ、日本、スカンジナビア、オーストリアにおけるような労働＝ビジネスの協力に有利な強力な制度的要因の存在を欠いた「保守的な」経済政策では、労働の保護が減少し、保護主義的政策が後退するにつれて、低学歴の者たちにますます不利にする傾向がある。

グローバリゼーションは、必ずしも、高学歴者と低学歴者との間の賃金格差を拡大することを導くものではない。しかし、それぞれの経済の金融機関の秩序を維持し、そうすることでグローバル経済の中で競争し、地球を常に回っている巨大な資本源から金融投資を呼びよせるにせよという政府への圧力は、高学歴の者よりも低学歴の者に不利なものとなる傾向がある政策を生み出す。グローバリゼーションをめぐる一連の支配的なイデオロギーのパッケージのコンテキストの中では、これは、賃金の引き上げに反対するバイアス、

社会的賃金に反対するバイアス、失業率を通常より高めに維持する金融政策を是認するバイアスを生み出してきた。

その結果として、グローバリゼーション・パッケージに巻き込まれる各国政府は次のような傾向になりやすい。

- ・ 組合国家的な色調を持った福祉国家的政策から転換し、民間市場へと向かう。この転換はある部分では、有権者たちが、グローバル化を深める経済の中で市場に影響をおよぼす国家の力の低下を認識することから結果している (Castells 1997)。しかし、ある部分では、企業が、国民総生産における民間の利益のシェアを増大させようと大きな努力を払ったことの成果でもある (Bowles 1983, Carnoy, Sheares and Rumberger 1983)。
- ・ 強力な反労働組合政策の遂行。雇用主たちに有利な交渉環境を設定する。
- ・ 特に若者の「雇用を拡大する」ための政策の一部としてより低い最低賃金の設定。最低賃金の引き上げ、引き下げは、若者の失業にほとんど影響を与えないということを示す証拠はかなりあるが (米国に関しては Card and Krueger 1995)。高率の失業を生み出す厳格な反インフレ政策と結び付けられて、実質的な最低賃金の引き下げは、低技能の労働者への賃金への圧力を増大させる。

こうして、制度的な構造、そこから生まれる政府の政策、企業の行動は、所得の配分のみならず、労働者の特定のグループの賃金に影響を及ぼしうる。制度的な議論は、米国においては、所得格差が、特に最低所得層において、カナダ、フランス、ドイツのような国々においてよりも大きいことを示すような研究によって支えられている。これらの国の労働者は、米国の場合と同様に、低技能の労働者への相対的な需要の変化において類似の変化にさらされているが、よりゆきとどいた労働法とより良い雇用主＝労働者関係を維持している (Freeman and Needels 1991, Freeman and Katz 1995)。こうした研究は、次のような結論を下している。最低賃金の引き上げと経営者と労働者と間でのよりバランスのとれた交渉力を維持することが、低技能者の賃金が大きく低下するのを阻止するために不可欠である。

技術革新から生ずる、①より高度の技能への需要の高まりと、②反労働者、民間収益の拡大路線と結びついた政府の政策から生ずる所得の格差の拡大との間で、グローバリゼーションは、必然的に、高等教育の収益率を押し上げ、学校教育への需要を高めることとなる。この傾向の良い側面は、それが国の人的資本の拡大を促進し、労働生産性を高めるかもしれないということである。悪い面は、質の高い教育へのアクセスにおける不平等の拡大を伴う時、低学歴の親に支えられた低所得家庭の出身の子どもたちは、社会移動へのアクセスがより一層少なくなることを示していることである。

## 6. グローバリゼーション、科学的文化、および教育評価

グローバリゼーションはまた、科学と数学の教育および教育評価を重視することを生み出した。情報技術やその他の科学を基盤とした産業の興隆は、各国に、科学と数学の教育を重視するようながしている。これは、科学と数学の文化（Schofer 1997）の普及、および、外国のハイテク投資を引きつけ、国内のハイテク産業を形成しようとする多くの国の強い努力によって促進されてきた（Carnoy 1998）。科学と数学の教育が実際にどの程度拡大されたかは疑問であるが、この問題をめぐるレトリックは大きく拡大した。

さらに、多くの国で、これらの科目の成績を他国の生徒のそれと比較することにより大きな関心が集まっている。経済競争の拡張と情報技術の利用の拡大にともなって、データの価値は増し、活用も拡大している。リアルタイムでの成績は、成果として提示され、量的な測定がより容易と思われ、その成果がしだいに業績に関するコミュニケーションの手段となっている。そのような業績の重要な要素が、「効率性」と結び付けられる。グローバリゼーションの思考の重要部分である、この思考の教育への適用は、データ収集を通じて教育の量と質を追跡する形態となる。このことの最新の表現は、教育の質の測定としての生徒の学業成績に関するデータを収集することである。その結果を教育の効率を改善するための活用するという意図をもって。

教育効率を改善することに結び付けて質を測定することは、上記の財務志向型の改革から切り離しえない。生徒の学業成績に関する議論の多くは、教育向け支出の脈絡の中でのものであり、「質」に影響させることなくいかにしてそれを削減するかというものである。公教育の配給は非効率的であり、その非効率性の一部は、「システム」に学生の勉学ぶりの善し悪しを自覚させるために、生徒の学業成績を測定することによって改善しようという意味を含んでいる。

学校の成績を測定し、国内外で比較することを重視するようになることは、自発的に生じたことではない。むしろ、それは、IEA、OECD、世銀のような国際的組織によって推進されてきた。これらの機関はすべて、教育と効率性に関するグローバル化された視点を共有しており、それは進歩についてきわめて量的な視点を含んでいる。かれらはまた、「ベターな」教育は測定されうるし、ベターな教育は、より高い経済的・社会的生産性に直接的に結びつくという明確な理解を共有している。国民国家間でのより激しい経済競争とともに、生産性を向上させる緊急性は、これらの組織によって、生徒の知識を標準化された試験によって国内外で比較することを受け入れることへと置き換えられている。

まだほんの初期の段階であるが、国内・国際的な試験を比較の観点で使用することは、すでにかんがりの政策効果を持ってきている。たとえば、米国では、第三回数学理科成績調査TIMSSは、数学カリキュラムに関する国民的議論を巻き起こし、多くの州が標準テストとアカウントビリティを採用するのを後押しした。いくつかのラテンアメリカ諸国は、生徒のテストを開始し、次のTIMSSに参加するだろう。チリでは、国家的試験が少なくとも15年間行われてきたが、あらたに世界的に効率性と評価が重視されるようになるにともなって、試験が、教育と教育改革の「意味」を定義しはじめたのはわずかにここ5年

間のことである。学校がその試験の成績を意識的に認識し、成績を向上させるための努力を集約するようになったのである。

しかしながら、「グローバルな」測定と効率性の概念において、生徒のテストを活用することは、現在までのところむしろ混乱している。このことの原因の多くは、世界銀行や米州開発銀行のような国際機関によって、主として財務面において、システムを効率的にすることを念頭において改革するために比較のデータを集めることが推進されたためである。教育をより「効率的にすること、すなわち、教育を改善すること」と結び付けられていたが、こうしたデータの収集と活用の方式は、学校教育を改善することは必ずしも一致していなかった。

テストを活用するもう一つの方式は、システムの改革、あるいは資金の節約のためではなく、学校改善と直接的に結び付けられている。最良のケースにおいては、学校の教職員がテストの作成と実施に参加し、テストが国家的あるいは地域的なレベルで設定された知識伝達の目標に直接的に結び付けられているものとなる。学校の効率性の重要な側面が、確かにそうした試験を通じて理解されるが、ここでの効率性は、資金の配分そのもの、および資金のプロセスや使用にはあまり関心を持つことがない。たとえば、チリでは、第四、第八学年の生徒の国家試験は、1980年代においては、元々、生徒の入学をめぐる、生徒各人に付いているバウチャー資金をめぐるの公立学校と私立学校の競争を刺激する方法としてのみ使用されていた。既存の研究は、こうしたテストの使用法は、生徒の成績にほとんど肯定的なインパクトをおよぼさなかったということを示している。しかしながら、1990年代には、中央政府の学校改善プログラムと結び付けた国家的試験の活用が、低所得層の生徒を入学させる低成績校のテスト成績を明らかに向上させてきた。

効率性と測定に関するグローバルな概念は、それゆえに、教育の成果に積極的な影響をおよぼすことができる。しかしながら、このことが生ずるためには、これらの概念がローカルなフィルターを通じて浸透されねばならないし、そしてそれはほとんどの途上国の場合にあてはまるが、たとえ学校改善が「より多くの資金を」要求するものだとしても、その特殊な目的として学校改善を掲げなければならない。効率性を向上させることへのこの種の測定の応用と、教育向けの一人当たりの公共資金を削減する目的で資源活用の国家政策を発展させるために試験を活用することの相違は、微妙で、主として、国際機関ではなく、国家が、教育改革を実施する際に測定の役割をどのように解釈するかにかかっている。

## 結論

国民教育はグローバリゼーションによってかなりの影響を受けてきた。世界の教室のほとんどでは(学校にわずかのコンピュータが入ったことを除けば)こうした影響を観察する機会がほとんどないにしても。その影響は、各教育のレベルでの収益率の変化、それが各レベルの教育や各社会における知識の種類に関する価値観の変化を通じて表明されている。それらはまた、グローバル化された経済のコンストラクトの中において国家レベルで遂

行される教育政策を通じて表明される。財務志向型改革の影響は、低所得層の生徒に不利になるように学校教育へのアクセスは再配分する傾向がある。所得とより価値の高い知識の配分をますます不平等にしながら。分権化は、教育生産性にポジティブな影響をおよぼすことが「可能な」再編成の形態である。しかし、反公共支出イデオロギーによる試みのコンストラクトの中では、学校に分権化として言い表された教育への公的関与の縮減は、質に関して反対の影響をおよぼしやすい。最後に、国際機関によって使用される教育測定は、学校の改善よりもむしろ財務志向の改革を正当化するためにテストを利用することによってこうした傾向を強化するものである。

教育にたいするグローバリゼーションのこれらすべての影響は、国民国家の政策機構を通じておよぼされる。それゆえに、グローバリゼーションが国民教育にどのような影響を与えるかを最終的に決定するのはこれらの国家である。グローバリゼーションが教育に持ち込まれるあり方を調整するのに、政府には、通常考えられている以上にはるかに多くの政策的、さらには財政的な裁量の余地が存在する。テストと標準設定は、この余地の良い例であり、分権化と学校自治はもう一つの例である。国家は、もっと平等に学校へのアクセスを提供できるし、貧しい者のための教育の質を改善できし、グローバル経済の中ですべての生徒にもっと効率的かつもっと平等に知識を生み出すことができる。国家が、一般的に、より平等な知識生産の方式に対応することを選択しないことは、少なくとも一部は、新しい競争の圧力と新しいグローバル化された思考に直面しての無力感からというよりは、イデオロギー的な偏りの結果である。強力な、世界的なイデオロギー的傾向、さらに金融のグローバリゼーションの客観的現実に対抗することは困難であるが、私の主張はシンプルであり、グローバリゼーションのイデオロギーが許容するよりも、もう一つの選択肢を発展させるためのはるかに大きな政治的余地が残されているというものである。

## REFERENCES

- Amin, Ash. 1998. Globalization and Regional Development: A Relational Perspective. *Competition and Change*, Vol3, pp.145-65
- Baily, Paul, Aurelio Parisotto, and Geoffrey Renshaw (eds.) 1993. *Multinationals and Employment*. International Labour Office.
- Barnet, Richard, and Ronald Muller. 1974. *Global Reach*. Simon and Schuster.
- Bluestone, Barry. 1995. The Inequality Express. *The American Prospect*, no.24, pp.81-95
- Bowles, Samuel, David Gordon, and Thomas Weiskopf. 1983. *Beyond the Wasteland*. Doubleday
- Braudel, Fernand. 1979. *The Wheels of Commerce*. Volume II of *Civilization and Capitalism*. Harper and Row.
- Campbell, Duncan. 1994. Foreign Investment, Labor Immobility and the Quality of Employment. *International Labour Review*, vol.2, pp.185-203
- Card, David, and Alan Krueger. 1995. *Myth and Measurement*. Princeton University Press

- Carnoy, Martin. 1993. *Multinationals in a Changing World Economy*.  
 In Martin Carnoy et.al., *The New Global Economy in the Information Age*. Pennsylvania State University Press.
- . 1998. The Globalization of Innovation, Nationalist Competition, and the Internationalization of Scientific Training. *Competition and Change*, vol.3, pp.237-62
- Carnoy, Martin, and Manuel Castells. 1997. *Sustainable Flexibility*. OECD
- Carnoy, Martin, and Patrick McEwan. 1997. Public Investments or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Chile. Stanford University School of Education (mimeo)
- Carnoy, Martin, Derek Shearer, and Russell Rumberger. 1983. *The New Social Contract*. Harper & Row
- Carnoy, Martin, and Carlos A.Torres. 1994. Educational Change and Structural Adjustment: A Case Study of Costa Rica. In Joel Samoff (ed.), *Coping with Crisis*. Cassell with UNESCO, pp.64-99
- . 1997. *The Power of Identity*. Blackwell.
- Castro, Claudio de Moura, and Martin Carnoy. 1997. *La Reforma Educativa en America Latina*. Inter-American Development Bank.
- Cohen, Stephen S. 1994. Reply to Krugman. *Foreign Affairs*, vol.73, no.4, pp.194-97
- Coleman, James. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, vol.94, supplement, pp. S95-S120
- Freeman, Richard, and Lawrence Katz. 1995. *Differences and Changes in Wage Structures*. University of Chicago Press and NBER.
- Freeman, Richard, and Karen Needels. 1991. Skill Differentials in Canada in an Era of Rising Labor Market Inequality. National Bureau of Economic Research, Working Paper 3827
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust*. Free Press.
- Hannaway, Jane, and Martin Carnoy. 1993. *Decentralization and School Improvement*. Jossey-Bass.
- International Labour Office. 1996. *The Impact of Structural Adjustment on the Employment and Training of Teachers*. ILO.
- Jimenez, Emmanuel, Marlaine Lockheed, and Nongnuch Wattanawaha. 1988. The Relative Efficiency of Public and Private Schools: The Case of Thailand. *World Bank Economic Review*, vol.2, no.2, pp.139-64
- Krugman, Paul, and Robert Z. Lawrence. 1994. Trade, Jobs, and Wages. *Scientific American*, pp.44-49
- Lockheed, Marlaine, and Emmanuel Jimenez. 1996. Public and Private Schools: Overseas: Contrasts in Organization and Effectiveness. In Bruce Fuller and Richard Elmore (eds.), *Who Chooses? Who Loses?* Teachers College Press, pp.138-53
- McEwan, Patrick, and Martin Carnoy. 1998. Competition and Sorting in Chile's Voucher System. Stanford University, School of Education (mimeo)

- McGinn, Noel. 1997. The Impact of Globalization on National Education Systems. *Prospects*, vol.28, no.1, pp.41-54
- Malen, Betty, Rodney T. Ogawa, and Jennifer Krantz. 1989. What Do We Know about School-Based Management. School of Education, University of Utah (mimeo)
- Portes, Alejandro, and Ruben G. Rumbaut. 1996. *Immigrant America: A Portrait*. University of California Press.
- Psacharopoulos, George. 1989. Time Trends of the Returns to Education: Cross-National Evidence. *Economics of Education Review*, vol.8, no.3, pp.225-39
- Ramirez, Francisco, Yasemin Saysal, and Susan Shanahan. 1997. The Changing Logic of Political Citizenship: Cross National Acquisition of Women's Suffrage Rights, 1890 to 1990. *American Sociological Review*, vol.62, pp.735-45
- Ryoo, Jai-Kyung, Martin Carnoy, and Young Sook Nam. 1993. Rates of Return to Education in Korea. *Economics of Education Review*, pp.71-80.
- Schofer, Evan, Francisco Ramirez, John Meyer. 1997. Effects of Science on Economic Development. Paper presented at the annual meetings of the American Sociological Association.
- Shaiken, Harley, 1993. Beyond Lean Production. *Stanford Law & Policy Review*, vol.5, no.1, pp.41-52
- UNCTAD. 1993. *World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production*. United Nations.
- UNESCO. 1993. *World Education Report, 1993*. UNESCO.
- West, Edwin G. 1997. Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey. *World Bank Research Review*, vol.2, no.2, pp.83-103
- Wood, Adrian. 1994. *North-South Trade, Employment and Inequality*. Clarendon.
- World Bank. 1995. *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review*. World Bank.
- . 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. Oxford University Press.

Martin Carnoy, Globalization and Educational Reform

in Nelly P. Stromquist and Karen Monkman (ed.), *Globalization and Education*

2000 Bowman & Littlefield pp.43-61



## Ⅱ. 新自由主義の潮流の中での教育近代化

パブロ・ラタピ (斉藤 泰雄訳)

### 主題

本論の目的は、今日の教育近代化の事業を促している状況について検討することである。その状況とは、市場のグローバル化と国際的な経済的新自由主義の傾向によって引き起こされた経済的、社会的、文化的変革によって特色づけられるものである。

ラテンアメリカ諸国——特にメキシコでは、この状況は、教育を近代化する、あるいは再編成することを志向する改革の前提となっている。

本論では、新自由主義的な傾向が、教育——主として基礎教育——にインパクトを与え、また、21世紀に向けてのこの移行期において、その将来の発展にたいして圧力をかけていることを示す。その傾向は、一方では、危機を意味しており、もう一方では、ある条件の下では肯定的な成果をもたらさしめるものであることを明示する。それゆえに、こうした動向を前に、各国は、望ましくない効果を予防し、また、もたらされる可能性のある便益を最大限利用するために、それを批判的に識別することをめざして、それぞれ独自の課題を設定しなければならないことになる。

### 新自由主義(ネオリベリズム)とは何か

新自由主義(ネオリベリズム)とは、一般的に、市場の優位性と自由競争を基本原則とし、そこから特定の命題と特定の経済・社会政策を引き出す一つのイデオロギーと理解されている。その政策は、有益である(不可避でさえある)として提示され、また、世界経済を統制している国際的機関によって推奨されている。

経済の分野では、農業や産業基盤の構造改革、生産機構の再編成、雇用市場・資本・技術・パテント・研究・情報の柔軟化が求められている。企業やサービスの民営化、福祉国家像からの転換、民間資本の強化、国際市場を志向した経済体制への転換、輸出の奨励、外国資本への開放、国内市場の国際化が推進されている。

こうした傾向は、開発途上国にとっては、少なくともその移行期の段階では、大きな社会的コスト——実質賃金の低下や雇用の喪失のような——を伴うものであることは認識されており、そのために、極端な貧困に配慮し、また社会的な暴発の危機を抑えるために補償的な社会政策が提案されている。

### 教育にとっての危険

新自由主義は、個人や社会全体の福祉を犠牲にして、資本の合理性を優位に置く。長期

的に見れば、個人の福祉と生活の質は、利潤の配分によってより有利なものになる、という議論によってこうした選択を正当化する。経済ドクトリンとして、それは暗黙の哲学的価値意識を備えている。それは、社会組織、国家の諸機能、個人の価値観の構造に影響をあたえる。その結果、その基本原則に従って、一つの教育のあり方と教育の組織の仕方を暗黙に擁護する。教育を「近代化」するための努力が行われるのは、まさにこのイデオロギーの枠組みの中においてである。

人間的な価値意識に領域において、新自由主義は、個人の尊重、その自主性、競争の精神を重視する。連帯や無償の協力の重要性、さらには、集団的な価値意識をベースにした社会統合にたいする個々人の貢献を軽視する。特に、生産性の向上を志向し、経済生活の動機として利益をめざすような経済的・実用的・現実主義的メンタリティの形成に特段の配慮を払う。こうした価値観とともに、物品の消費を希求する志向性、個々人を彼がどのような人物かによってではなく、何を所有しているかによって判断するような社会的評価も優位となっている。

こうした価値観は、さらに、ますます優位になっている一つの支配的文化と対応している。それは、生産や消費という点でますます画一的となる生活形態を国際化する傾向があり、また、民衆や地域社会を特色づける文化的アイデンティティを浸食する傾向がある。

学校の価値に関連するカリキュラムは、こうした傾向を志向する圧力にさらされることになる。それは、さらに、マスコミや近代化をめざす社会の側の心理的・経済的インセンティブのメカニズム通じて、きわめて効果的に影響を及ぼすことになる。

ネオリベラル主義が擁護する人間的価値観は、「社会的に組織された集合的な優位意識」を形成しやすく、それは教育システムでの変革を強要するものとなる。こうして、生産の要求に奉仕する教育という概念を押しつけることになり、教育機関の質は、「市場での勢力」の結果であるということが受け入れられるようになる。より高い学歴、あるいは有名で学費の高い教育機関への進学をうながすインセンティブは、ますます経済的な性質のものとなり、教育機関は、その卒業生を企業や政府のより高いポストに送り込むことに応じて、その「質」を誇示することになる。教育機関、とりわけ高等教育機関は、それが奉仕する顧客層に対応して、階層化されることになる。それは、階層分化の拡大と社会的分極化の過程を一層進行させるものとなる。

こうした傾向は、「教育システムの組織化」とその発展を左右する「政策の方向性」にもまた反映されることになる。もちろん、教育政策の決定において、経済的な支配グループの重みが増すことになる。教育の公共的、民衆的性格が犠牲となり、能力をベースにしたエリート主義が優位となる。学校制度の一部を民営化することが強く要求され、その効率的な運営はより直接的に民間的な運営手法に関心を寄せるようになる。さらにまた、検証しうる成果による評価、教育過程の生産性、国際的な基準による比較調査が強く求められることになる。教職は、漸進的に、能力給を導入した現実的な市場、専門的商業主義に組み入れられることになる。学校と企業の結びつきは、国際的に通用する質というイデオロギーによって彩られた、人員のリクルートと研修のシステムを生み出すことになる。それ

は、国内および国際的な大企業の生産能力を強化することになる。

こうした過程は、必然的に選別的なものとなる。実際に、貧困と極貧の状態で生活している大多数の人々は、非近代的で、近代化される見込みもない経済セクターで生活しており、こうした過程から排除されることになろうし、かれらの教育は、二流の、近代化志向の大きな動きの枠外に置かれたものとなるであろう。

要するに、この転換が指し示す危険を前にして、教育政策は、次のようなものを取り違えないようにすることが重要になる。

- ・生活の質を、生産性の向上と消費の拡大と取り違える
- ・競争を、最強の者に利益をもたらす個人主義の強化と連帯の喪失と取り違える
- ・効率性を、利益志向と取り違える
- ・生産との結びつきを、排除と雇用の制限の政策への努力と取り違える
- ・基礎的知識の重視を、実用主義や没価値的教育と取り違える
- ・教育の質を、応用的な知的技巧と取り違える
- ・社会への参加を、機関の民営化と取り違える
- ・社会の利益を、企業の利益と取り違える
- ・規制緩和を、弱者への保護放棄と取り違える
- ・グローバリゼーションを、文化的アイデンティティの喪失と取り違える
- ・財政資源の増大を、権力にあるグループへの依存と取り違える

### 肯定的な成果の可能性

近代化志向の傾向からは、肯定的な成果を引き出すことも可能である。続いて、利益をもたらす可能性のある変化を六つ指摘しよう。ただし、それらは自動的に生み出されるのではなく、その達成には慎重な努力を必要とするものである。

#### 1. 教育政策の主体の変化

国家の機能を削減することへの圧力は、「教育者としての国家」(Estado educador)にもまた及んでいる。「教育する権限」は、教育の良好な発展に関心をよせるさまざまな社会的勢力の組織化された集合によって構成されるという概念においては、これらの各勢力のそれぞれが、それぞれの代表を通じて、合法的に介入しうる側面を明確にすることは難しいことではない。教育に対する国家の過剰な影響力と一元的なイニシアチブを是正しようとする傾向は、教育政策に関するその権限を、民主化の過程の進展を受け入れるような形態に転換させ方向づけるにちがいない。

このことは、決定の場を、県や地方の政府にも開放すること、他方で、教育政策の形成にさまざまな社会的グループ(主として父母)の参加の拡大を認めることを意味している。教育政策の主体の新しい構成は、教育の「レリバンズ」を強化することになろう。

## 2. 公教育と社会との関連

上記の点と関連して、学校－社会の關係に轉換がある。国家についての「近代的な」概念は、公共サービスは、効率的でなければならないことを強調する。教育の場合、権利(国家にそれを提供する義務がある)というよりも、むしろ贈り物、あるいは、福利厚生として認識されてきた。それゆえに、国民の権利を強調しながら公的教育サービスを見直すことは、近代化のプロセスの積極的な成果となりうる。この過程は、教育の効果と効率に影響をおよぼすことになる。

## 3. 資源の活用でのより大きな効率性

「近代化」が効率、質、競争力を重視することは、さらに多くの積極的な成果をもたらさしめる。もし不平等の拡大、連帯と協同精神の喪失という危険を回避できるとするならば、効率性の重視は、次のような効果ももたらさしめる。行政をスリム化する。健全な規制緩和を促進する。創造性と(一定の限定の中で)教育者たちの競争精神を刺激する。質の評価を求める「評価の文化」を促進する。各学校がそれぞれ独自の革新的なプロジェクトを開発できるような自治の範囲を拡大する。

## 4. 教育たちの新たな専門意識

「近代性」はまた、上記のような変革とともに、教員たちの業務遂行にも積極的な成果をもたらさしめる。このために、職能成長のための努力は次のようなことを奨励することが有益であろう。教員たちの視線を上司よりも子どもたちに向けさせるようにする。人間的な向上の欲求を刺激し支援する。自分たちの仕事をより良く遂行するための支援として自らの勤務評価を受け入れさせるようにする。同僚・父母・地域社会との新しい形態の連帯を構築する。これらの過程は、教育の効果に肯定的なインパクトを与えるものとなる。

## 5. 地域社会や産業界との連携

「近代主義」の傾向は、学校と近隣の地域社会、特に、生産セクターとの關係についても積極的な成果をもたらさしめる。教育を経済的な要求に従属させることさえしなければ(教育はより広範かつ高貴な機能を持つ)、カリキュラムや教育実践が、全体的な経済生活に対して、同じ程度に科学技術的知識に対してその関連を深めてゆくこと、さらに、学生を労働界に参入させるための準備とより直接的に関連した様式やレベルにおいて生産世界を代表する組織との連携をより緊密にすることは、利益をもたらすものとなる。この事業においては、特に留意されねばならない問題がいくつかある。大学やその他の高等教育機関は、学問的な自治や一般教育を提供しようとするその志向と、その卒業生が組み入れられることになる状況や機関への適応とを調整しなければならない。中間の技術者を養成する機関は、生産過程における急速な技術的变化に迅速に対応しなければならない。中等学校は、自らが引き受けるもの(一般的な性格の知的・操作的技巧や現代的な「技術・管理文化」

の形成のような)と、企業あるいは特殊な訓練を志向するその他の機関が提供する直接的な研修事業との境界を定めることに直面するであろう。こうした変化は、明らかに、教育の「レリバンズ」に有利となるはずである。

#### 6. 教育のための新しい財源を開く

教育の資金調達において、社会——特に、企業、ある種の財団、特定のNGO——の協調が活発になることが予測される。「近代性」は、その肯定的な成果として、社会に教育に対するより大きな責任をもたらすものとなる。それは、より多様な経済的貢献の拡大にもつながるものである。このことは、教育の「効率」に影響をおよぼすものとなる。

要するに、近代主義的傾向は、油断なく慎重に形成された批判的な意識と結びつけば、教育の質、レリバンズ、効果、効率、さらには公正をも向上させるのに貢献できる。

#### 近代性という文化

近代性の文化に向けての移行が何を意味するのかを考察することなしは、社会における教職像も、社会において教育が遂行する機能についても理解することはできない。

第二次世界大戦以降のこの50年間に、ラテンアメリカの多くの国は、その経済・社会問題の解決に取り組むために適切であると考えた開発モデルを採用してきた。そのモデルは、先進国の経験に基づくものであり、数十年の後には、それらの国と同じ水準の発展に到達するものと信じられていた。

そのモデルは、合理性や科学的知識の重視、人間の福祉のための経済中心主義、独立と個々人の責任、競争、民主的政府といった重要な原則や西欧的思考の価値観をベースにしていた。こうした原則に、勤勉な労働、生産性の追求、貯蓄、利潤の追求と最大化の感覚のようなくつかの美德あるいは望ましい行動規範、さらに資本主義の成功の基盤になる慣習が結びついてきた。

いやがおうでも、われわれラテンアメリカ諸国は、その開発モデルを採用してきたのであり、近代的な経済に組み入れられた住民の一部は、こうした特色に応じてその生活形態を変えてきた。

現在の変化は、そうした近代化モデルの洗練と先鋭化を意味している。現在提案されている重点の変化は、新自由主義的思想に特有のものである。通商のグローバリゼーションと市場経済の絶対視は、大きな文化的意味合いをもっている。拝金主義的な生活観は、社会が、人間、その習慣、労働、時間、レクリエーションを価値付ける形態に影響を及ぼす。そして個人生活の意味と形態、家族の組織、諸関係、休息の方式、祭りや祝賀の意味を変化させる。

新自由主義の合理性は、古典的な自由主義をこえてゆく。いまや、実用主義、即座の実行、コストと便益のバランスが重視される。生産の世界だけにとどまらず、決定は、自動

化された過程となり、多くの場合、コンピュータに管理され、人間やその感情が入りこむすき間のないものとなる。人間の労働は、生産性という尺度ではかられるものとなる。理解できないものの範囲が縮小する。かけがえのない伝統的倫理の価値が効力を失う。宗教は篡奪され、新しい「秩序」に奉仕するものに道具化される。行動の規範は、国際的経験によって押しつけられる標準に由来するものとなる。肝に命じられるものは、効果を最大にすることである。この新しい「企業文化」が政府と社会に蔓延する。

資本の要求は、科学とその応用を独り占めすることをもたらした。科学的研究とその技術的応用の方向性を決めるものは、利益の最大化ということである。科学は、世界を理解することに関心をもつよりも、最大の利益をもたらす物的な発展に貢献することに関心を寄せる。経済は、もはや人間的なニーズや平和的共存に奉仕することではなく、非合理的な消費に奉仕することをめざしている。こうして、無意識的に、自然資源や労働の価値づけが変化し、公正、連帯、人間としてのモラルの向上が失われる。

こうした文化的な変化は、気がつかないうちにやってくる。生活の慣習、思考法、制度が変化を遂げつつある。社会全体、特に新しい世代は、新しい規範、インセンティブ、希求に従って再教育される。マスコミは、消費を喧伝するのみならず、そのメッセージに潜ませた文化的価値付けによって、この再教育を促進する。

### 最終的な考察

こうした文化的な変革を前にして、国に何ができ、何をなすべきかは、各国がそれぞれの展望に立って取り組むことになる複雑な問いである。教育政策のために、四つの考察の視点を提起する。

第一に、近代性という新しい文化が、各民族の固有の文化的エネルギーと結び付けられる必要性。各民族がそれらと関係をもち、可能な方法でその価値に適応できるように。わが民族の教育の哲学を深化させること（われわれの研究や知識活動によって取り組まれたことがほとんどない分野である）は、固有の文化の根を識別し、避けられない変化がわれわれの気質に適応したものとされるような方式を見いだすことを想定するものである。学校において取り組まれるカリキュラムの改革を支えるために、高等教育機関が、この哲学的・人類学的努力を行うことが期待される。

第二に、特に教員の職能成長のモデルと活動において、この文化と教育との関連に留意することが求められる。それらは、変化を意識的かつ批判的に受け入れ、同時に、固有の文化を保持することができるように、彼らを支援するようなものでなければならない。われわれが教員の養成と研修に関する議論をそこに据えねばならないのは、こうした文化的変化の状況である。というのも、教員たちは、国の要求と都合にしたがって「教育の近代化を形成する」ことを達成するための決定的な部分だからである。

第三に、マスコミの方向性に留意しなければならない。それは、市場の動向に任せきり

にしておくことはできない。そうでなければ、それは破壊的な文化的・教育的効果をもたらすからである。その性質によって、テレビとラジオは、社会にとって文化的かつ教育的な機能を持つ。そのプログラムを通じて普及する価値観は、社会や国家がその学校においてなし遂げる努力と調和しなければならない。この二つのメディアに関しては、適切な法制を整え、それを継続的に遂行することを要求することの他に、その機能を監視し方向づけする合議的な組織を設立することが不可欠である。表現の自由は、各民族のアイデンティティを特色づけ、公的な行為の基盤となるような価値観の尊重と調整されねばならない。

最後に、開発の新しいパラダイムに関する批判的な考察を促進することが不可欠である。それは、われわれの文化の固有の人間の豊かさを擁護するものとなる。この努力においては、国連開発計画の刊行した『人間開発報告 1994年版』について考えることが大きな助けとなりうる。そこでは次のように述べられている。「人間的な生活にとって豊かさは不可欠ではある」が、それは開発そのものと同一視されてはならない。というのも「富を蓄積することは、いくつかの重要な人間的な選択を実現するために不要であり」、また、物質的豊かさが人間の選択肢を拡大するというのも真実ではない。「決定的なことは、富を最大化させるプロセスではなく、個々人と社会の効果的な選択である」。こうした原則についての考察は、現在の移行期において、新しい公的な道徳を基礎づけるためだけでなく、教育の人間的な意味を見直すために不可欠であるように思われる。

私の提案の中心的議論は、新しい世紀への移行は、教育に対して、回避あるいは予測されねばならない危険、および、もたらされうる便益の可能性を見分けるという挑戦を提起しているというものである。歴史は、われわれがそれに同意するかどうかを問うてはいない。それはただ突き進むだけである。その過程の複雑さにおいて、自己決定の小さな空間を見つけ出すことがわれわれの仕事である。その空間において、各国家と各民族は、その意思を行使でき、それぞれの目的に従って集団的な運命を形成できるのである。

<出典>

Pablo Latapí, “La modernización educativa en el contexto neoliberal”

in *Formación Docente, Modernización Educativa y Globalización* (Documento de Trabajo) 1995 pp.63-69





### Ⅲ. 『基礎教育の近代化のための国民的合意』

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. 1992

斉藤泰雄 訳

#### I. 序

われわれメキシコ人の望む発展とは、世界におけるわが国の主権と存在感、成長しつつ安定した国民経済、民主主義・自由・正義に基礎をおいた社会的組織、の拡大強化をもたらすものである。これらの目的は、国家的規模での、すべての住民に十分な水準の教育を確保しうる組織的能力をそなえた質の高い教育を要求するものである。同時に、それらは、公教育にたいするメキシコ国家の公約の再確認と拡大を求めるものである。本文書は、連邦政府、メキシコ共和国を構成する各州の政府、全国教育労働者組合の三者が調印署名した『基礎教育の近代化のための国民的合意』の内容を示すものである。

国の近代化戦略と国家の改革は、教育界の変革が促進されることを要求している。国民生活のほかの分野と同様に、この仕事は、国家と社会との間、さらに連邦政府と州政府間における新たな関係の構築、一般的には、教育の領域にたいする社会のより広範な参加を意味するものである。この国家と社会との近代的な関係においては、学校と地域社会との連携は、特別な重要性を獲得する。わが国の社会的リベラリズムの遺産にしたがえば、教育は国の統合的発展の支柱と考えられねばならない。社会的自由主義は、質の高い公教育という規範を提示する。それはメキシコ人を、発展、自由、公正に向けて教育するものである。それゆえに、わが国の連邦制の国家制度にふさわしい責任体制をとりながら、より良き市民の形成にふさわしい教育内容をそなえた国民的教育制度を拡充することが不可決である。近代化は、構造を変革すること、施設を整備し、教育活動のための財源を拡充することを必要としている。地方の政府、学校、それをとりまく地域社会の間に実り多い連携をもたらすための諸条件を提供することが不可欠である。この仕事においては、教員とその組合組織、そして父母が重要な役割をはたさねばならない。

連邦政府、各州政府、全国的教員組合、そして社会は、基礎教育(educación básica)——就学前、初等、中学校教育——の制度を改革することを求められている。子どもや青年にたいし、かれらを民主的な地域社会の市民として形成する、国の生産性を向上させるための知識や資格を提供する、個々人に社会移動と経済的向上の機会を広げ、さらに全般的に、児童生徒や社会全体の生活水準を向上させるような教育を確実に保障することを目的にして。

この『国民的合意』は、基礎教育に焦点をあてる。基礎教育は、児童生徒の教育と人間形成の基礎的部分であり、中等、高等教育に進学するための準備となるものでもある。ここでは、すべての市民が身につけるべき一連の基本的な知識が提供される。さらにまた、

この『合意』には師範教育に関する考察、方策、プログラムが加えられている。なぜならば、それは基礎教育の各段階の教員を養成し免許を付与するものであるからである。歴史的な証拠と最近の経験とは、質の高い基礎教育と発展の可能性との相関関係がきわめて強いことを示している。基礎教育は、その社会の生産能力を高め、その経済的、社会的、政治的、科学的諸制度を改善させる。というのも、基礎教育は、国民的統合を強化し、社会的連携を確固たるものとし、富のより均等な配分を促進し、より合理的な消費の習慣を形成し、人権の尊重、とくに地域社会における女性や子どもの地位にたいする配慮を深め、さらに技術的革新への社会的適応を促進することに決定的に寄与するからである。さらに、よき基礎教育は、より高い賃金水準の雇用の機会、農業や産業のより大きな生産性、全般的により良好な栄養、健康の状態、より積極的かつ連帯的な市民的活動、などを生み出すことになる。

『基礎教育の近代化のための国民的合意』は、20世紀のメキシコの教育の遺産を評価し、教育への現在の挑戦を現実的感覚をもって考察し、公教育のためにより大きな財源を充当しながら教育制度の再編成、教育内容・教材の再構成、教員の専門的地位の再評価を提案する。これは、一つのおおきな戦略のもとに、教育サービスの対象範囲を拡大し、教育の質を向上させるという偉大なる仕事に、ともに力を結集するという連邦政府、州政府、全国教育労働者組合の公約を集約するものである。

## II. 歴史的経緯

教育は、国家の将来にとって決定的に重要な領域である。政府と社会の教育事業は、われわれの最優先事項のひとつである。教育制度の改革の必要性については明確な合意がある。国中にそして社会のすべての階層に広がったその社会的な要望は、質の高い教育を求めるものである。さらに、その目標は、憲法の教育条項である第3条を完全に施行するために不可欠である。そこに規定されているものは、義務制の初等教育から出発してできるかぎり広範な普及、教育の質の継続的な向上、国の提供する教育の世俗性および無償制、そのナショナリズム的性格、科学的進歩の基礎としての教育というものである。

メキシコにおける教育の事業は、1921年に連邦公教育省が創設されて以来、国民的レベルでの持続的かつ優先的な関心事であった。1910年(のメキシコ革命のはじまり)に掲げられた民主主義、平等、公正への要求の背後には、つねに教育的機会への切なる願いが存在していた。公教育省の初期の戦略は、まず学校の数を増やし、(識字教育の推進などの)優先的教育事業に広範な人的支援を獲得し、各州と市町村の努力を調整することにあつた。一言でいうなら、国民的な公教育を構想することにあつた。

その後の60年の間に、実際に、初等教育への入学が普及し、国中ほとんどすべての地域で初歩的読み書き能力をもたらす本物の識字教育運動が実施され、何万という学校が建設され、無償教科書が作成され、中学校教育が拡張され、成人のための基礎教育センターが設立されてきた。またこの期間に、メキシコ国立自治大学の学部や研究所の数は増大し、

共和国のすべての州に大学が開校され、また国立ポリテクニコ大学の創設(1937年)とともに職業技術系教育の発展が開始された。国中いたるところに、博物館、コンサート会場、ギャラリー、劇場、文化センター、公共図書館、スポーツ施設が増加した。

各世代は、教育の仕事に、その時代に特有の印を刻んできた。ここに、確かな根拠に基づいて、われわれは20世紀のメキシコにおける真の教育的偉業について語りうる。1921年以来、公教育は、今日みられるようなメキシコ国家を建設するための基礎となるものであった。

この偉業の数値は印象的なものである。1921年以降今日まで、教育の普及は著しく前進し、国民の平均的学歴は1年から6年をこえるところまで向上し、非識字率は68%から12.4%に減少している。メキシコ人の3人に1人はいずれかの教育機関に就学しており、子どもの中の3人に2人は就学前教育にアクセスしており、初等教育への需要の充足はほぼ90%であり、卒業生の5人に4人は中学校に進学している。すべての教育段階においてさまざまな形態の教育や機関が網の目のように編成されてきた。初等教育には、1,400万人の子ども、中学校には400万人の生徒が登録している。現行の「連邦教育法」が施行されてからの19年間だけで、学生数は、1,370万人から2,600万人へと増加し、教員は、41万9千人から110万人に増え、学校数は、5万1千から16万5千以上に拡大した。

この教育の偉業において顕著な功績は国の教員たちにある。20世紀のメキシコの教員たちは、その献身、その知識、その仕事の高貴さを記録に残してきた。教員は、近代のメキシコの教育事業の主役であったし、そうあり続けるにちがいない。

### Ⅲ. 教育への現在の挑戦

メキシコの偉大な教育的努力は、人口の増加によってその需要がいちじるしく増大したにもかかわらず、基礎教育の普及という問題とたたかう能力を示してきた。しかしながら、新しい世紀を前に、われわれの子弟が生きることになる新しい世界の挑戦を前に、今日、国民教育制度が示しつつある限界について認識することが重要である。

これまでの進展にもかかわらず、教育の普及の挑戦はまだ続いている。1990年の第11回人口調査の結果は、識字教育、初等教育へのアクセス、平均学歴などに関して、教育の普及にきわめて深刻な限界のあること、そしてそこにはきわめて明白な地域間格差が存在することを明らかにした。

基礎教育の質は不十分である。それはさまざまな理由から、児童生徒の発達に必要とされる、また、かれら自身が固有の社会的進歩や国の発展に効果的に貢献する態勢をととのえるのに必要とされる一連のじゅうぶんな知識、能力、資格、技能、態度、価値を提供していない。

今世紀の各世代の偉大な教育事業の多くは、努力の集中——集権化をもたらすまで——を意味した。今日、高度に集権化されたその構造は、近代化という要請に対応するものではない。それゆえに、国家の発展という新しい要求に効果的に対応するために変革されね

ばならない。教育制度は全体として、まぎれもなく中央集権化と過度の官僚制化という兆候をしめしている。行政当局と学校はますます離反し、その結果として学校の活動の後退をまねき、形式的手続きと事務連絡のネットワークだけがさらに煩瑣にされてきた。子どもと青少年を教育する責任は、学校、父母、地域社会によってじゅうぶんに共有されていない。実際に、連邦政府、州、市町村の各レベルに関係する教育の権限関係についてはかなりの曖昧さが見られる。さまざまな意味で、70年も前に構想された教育制度の組織の枠組みが耐用年数に到達していることは明らかである。

しかしながら、教育制度の問題のすべてを中央集権化のせいにするのは誤りであろう。現政権の発足にいたるまでの数年の間、さまざまな理由から、わが国の財政状況はきびしい緊縮財政をよぎなくされ、そのため教育事業は限定され、国の教員たちにやる気を起させる誘因と力を欠いてきたことを無視すべきではない。

教育の挑戦に応えるために、二つの活動領域を確認することが重要である。一つの領域は教育制度とは関係がうすいにもかかわらず、その展開に強く影響をおよぼすものであり、国の全体的な発展に関係する諸要因を含むものである。それらは、教育過程の効率に貢献するものであり、また同時に、教育によって影響をうけるものでもある。それらの中には、国民一人当たりの収入の水準とその伸び、国民的な収入の配分構造、健康・住居・電気エネルギー・水道のような基礎的サービスへのアクセス、子どもと青年の食事の質などが含まれる。それゆえに、国家のあらゆる経済的社会的政策は、公教育の改善に明確に協力することを求められねばならない。もうひとつの領域は、教育制度に固有の諸要因を含むものであり、この『国民的合意』で問題とするものである。

われわれが取り組まねばならない教育の仕事は、まず第一に、ここ数年来、教育部門により多くの資源を配分してきた現在の政策を維持することを要求する。現政権の最初の4年間に、連邦政府の教育への支出は、実質において、70%以上も増大されてきたことになる。各州の政府の支出にも同じようなことが生じた。教育への公的支出の拡張は、国の発展が要望する教育制度を獲得しうようになるまで、長年にわたって追求されねばならない。この意味で、基礎教育の近代化を達成するための一つの基本的な政策は、連邦政府と州政府が、国内総生産の増加率をかなり上回る比率で、教育への支出を増大させ続けるという公約をすることである。

たとえ資金の増加が教育制度の質を向上させるために必要な条件のひとつであるにせよ、それ自体で十分な条件ではない。実際に、大きな資金の用意は、教育の量の拡大を意味するが、必ずしも教育の質の改善を意味するわけではない。もし、資金がそれを不適切に活用するシステムを通じて注ぎこまれるなら、普及におけるその効果も不満足なものとなる。それゆえに、将来のために予定される資金の増加は、教育制度のその他の弱点を克服するのに望ましい効果をあげるような戦略と平行して採択されることが不可欠である。こうした戦略のなかには、メキシコやその他の国の経験によって、教育の質の向上のためにきわめて重要であり、そのために優先的な関心を払われねばならないものが二つある。それは、教育の内容と教材、そして教員の養成と職能向上である。

また、学年の実質的な授業日数を減少させてきた近年の明白な傾向を是正することがきわめて大事である。第一歩として、来年度から、実際の授業日数を少なくとも 10% ぐらい増加させることが推進される。それによって公式の学年暦には書かれているのに実際には授業が行われない日がなくされよう。

しかし、より多くの資金、実質的な授業日数の増加、適切な教育課程、良質の教科書、意欲のある教員も、国の教育制度を悩ましている中央集権主義と過度の官僚制という障害と非効率を克服するシステムを通じて提供されないかぎり、教育の普及や質の向上におよぼす効果はわずかばかりのものとなろう。それゆえに、戦略のもう一つの基本的路線は、教育制度の再編成ということになる。

以上のことから、この『国民的合意』は、まず、教育を国家の将来にとって決定的に重要な領域の一つであると認識し、また同時に、われわれの歴史の歩みの中で形成されてきた国民教育の概念とそれを実効あるものとするために公教育省に属する権限と機能を行使することは有効であると再確認する、という公約である。上記の公約は、公共予算の配分において、教育に最も高い優先順位を置きつづけることに示される。また、より多くの公的資金の配分を確保しつつ十分な量と質をそなえた教育を提供するための戦略のなかでも次の三つの基本的な方針に取り組むという公約が提示されている。すなわち、・教育制度の再編成、・教育の内容と教材の改革、・教員の機能の社会的評価の見直しの三点である。

この『国民的合意』は公教育の質を向上させるという基本的な目的によってつらぬかれているが、ここで形成されるプログラムと活動は、現行の法制にしたがうなら、私立学校が提供する教育の質を向上させる効果をもつであろう。実際に、『合意』からは、より高い質を志向する教育課程がうみ出され、より良質の公立学校は、私立学校にとっても評判やランキングの上で競争力をもつライバルの出現となるであろう。

#### IV. 教育制度の再編成

教育制度の再編成に着手するために、本物の教育の分野における連邦制を確立し、教育の利益のための新しい社会的参加を促進することが不可欠である。

##### 教育における連邦主義 (federalismo educativo)

1824 年の憲法制定議会以来、リベラリズムの理念に立脚しながら、それぞれの地域の豊かな多様性を生かしつつ国家的統合を達成するために、連邦制がわが国の自然な政治的組織とされてきた。この組織は、1917 年憲法によって修正され豊かにされた。20 世紀においても連邦制が、諸目的を統一させ、努力を結集させ、仕事に一貫性をあたえるための手段であった。こうした政治的利点のゆえに、質の高い基礎教育を達成するという目的においても、われわれは、各州、各市町村、連邦政府の努力と責任を連携させるために連邦主義を採用する。

最近われわれメキシコ人、政府と社会、が取り組んできた近代化のプロセスの他の側面においても同様であるが、われわれは、憲法の本質と規範を完全を遵守することを求める。憲法は、共和国全土において教育を統一し調整する目的のために、連邦議会が、連邦政府、州、市町村の間で教育的機能を配分するための必要な法律を公布すると規定している。この憲法の規定にしたがって、連邦議会は、「連邦教育法」などを公布した。この法的枠組みには、教育サービスの提供は、連邦、各州、市町村がともに参加する諸活動の一つであることが明瞭に示されている。したがって、連邦政府は、教育サービスを調整ないし統一するために、各州や市町村と協定を締結することができるように規定されている。この『国民的協定』は、このそれぞれの権限を調整するためのものであり、現行の法体制の遵守を強めるものである。

教育制度の中央集権主義と官僚主義を是正するために、共和国憲法と連邦教育法の規定に基づき、連邦政府と各州政府は、本日の日付をもって、基礎教育と師範教育の制度の管理と運営にたいするそれぞれの責任を明確にするための協定を締結する。上記の協定にしたがって、これまで、就学前、初等、中学教育、師範教育を含む教員の養成、インディオ教育、特殊教育のサービスを提供するために連邦公教育省が各州内に設置してきたさまざまな方式やタイプの教育施設の管理は、今日以降、各州政府が担当することになる。

したがって連邦政府は、今日まで公教育省が各州内において上記の教育サービスを提供するために設置してきた学校施設をすべての指導・行政部門、権利と義務、動産と不動産ともどもに、さらにそれらの運営に使われてきた財政的資金をすべて委譲し、それぞれの州政府がそれを受け取ることとなる。

この移管は、けっして連邦政府の側が公教育への関心を失うこと意味するものではない。連邦政府は、共和国全体において、憲法第3条、および連邦教育法とその施行法令の遂行を監視する。教育の公的性を保障する、また一般的に、法令がそれに委ねている権限を行使しつづける。教育の公的性は、主として国のあらゆる地域において、法的規範が遵守され、効率的に適用されることを通じて確保されることとなる。そのために、連邦政府は、国民的教育制度の拡張と多様化を推進し計画し、共和国全体のために就学前、初等、中学校、師範教育の教育課程を編成し、上記の各レベルの教育のための教材の使用を認定し、教材の現代化を推進し、初等教育のための無償教科書を作成し、連邦の各州の間での調和的な教育発展を推進し、教育の遅滞のいちじるしい地域に優先的配慮を与え、教員にたいしてはその資質と職能の向上を促進する教育サービスを提供し、教育の革新をみちびくような研究を継続的に促進する、といった業務を遂行しつづけることになる。

国の教育権限は、わが国の法規や伝統が連邦政府に委ねている各州や地域間での格差を是正する補償的機能を遂行することによって強固なものとなるだろう。こうして、連邦政府は、より深刻な不足や欠陥をもった州にたいして相対的に多くの資源を振り向けられるように配慮する。同じように、国の当局は、恵まれない地域あるいはその教育が深刻な状況にある地域における教育水準を向上させるために、特別なプログラムを策定し遂行しつづけることになる。初等教育の修了率を改善する、教育の遅れの大きい地域や集団にみら

れる非識字者を減少させるためのプログラムにかなりの努力がはられるであろう。その補償的な機能をより良く遂行するために、連邦政府は、それらに密接に結びついたプログラムの管理と運営を維持しつづけることになる。

連邦政府は、各州政府が、その管轄下にある教育サービスの質と普及を向上させるための、あらたに移管される諸施設の管理を引き受けるための、州内の教育制度を拡充するための、この『国民的合意』によって獲得されるその他の公約を遂行するための、諸条件を確立しうるように十分な資源を譲渡することを約束する。また、これまで教育に十分な資源を投入してこなかった州の政府にたいして、それらと同じ程度の発展水準にありながらも教育に予算のかなりの比率をつぎ込んできた州と同じ程度の状況を確保させるために教育予算の拡大を約束する協定を求めることになる。

各州政府は、関係部局の活動を通じて、あらたに州の教育制度に組み込まれることとなる施設やその他の教育サービスに属する労働者が連邦政府（公教育相）と結んでいた既存の法的関係を引き継ぐこととなる。同時に、州政府は、その関係部局を通じて、上記の教職員の労働権のすべてを全面的に守るために必要なことがらを承認し用意することとなる。州政府は、上記の労働法上の諸権利が完全に守られることを保障する。いっぽう、連邦政府の側は、法律にもとづき連帯責任をおうことになる。同様に、州の教育制度に編入される労働者の社会保障制度にもとづく福利厚生業務は、継続され、かれらに不利益となるようななんらの修正をうけるものではない。

各州政府は、州の教育制度に編入される学校や行政施設でサービスを提供している労働者の団体労働協定の代表者として全国教育労働者組合（S N T E）を承認する。

この移管の協定が結ばれるとしても、連邦政府は、法律によってその権限とされている責任のいずれも放棄するものではない。反対に、この『国民的合意』を通じて、上記の責任の完全な遂行が促進され、またその独自の権限をより良い体制で遂行するための条件が確立されることになる。さらにまた、連邦教育法の第 30 条にしたがって、公教育省は、連邦特別区（メキシコ市）における基礎教育と教員養成の施設の管理と運営を担当しつづけることになる。そのために、この『合意』において協定される活動を連邦特別区において実施することは連邦公教育省の任務となる。

各州は、連邦教育法によって現在あたえられているもの以外に新しい権限を獲得することはない。ここで協定される移管は、教育法が連邦、州、市町村がともに提供する規定しているもの、および今日まで、ある場合には、責任の明確な区分の欠落によって実現されてこなかった、教育活動を実行することを要求している。同時に、地域的特色をもつ教育内容を選定し、それを教育課程に適切に編入することを公教育省に提案することは各州政府の責任である。教育内容の地域的特色は、生徒が、それぞれの州の歴史、地理、生態学的多様性、慣習や伝統についてより多くの知識を獲得することを保障すべきものである。連邦府の場合と同じく、『国民的合意』とそれに付随するそれぞれの協定が各州政府に担当させるすべての権限は、連邦教育法の各条項を基礎とする。教育の事業に各レベルの政府が一致協力してあたるようにするために、わが国の連邦制の組織を活用する時はじめて、

国の政治組織の基盤である市町村が、よりダイナミック、かつ意識的に参加のための条件が整えられることになるだろう。それによって、学校にたいする地域社会のより広範な支援を促進すること、教育の質に関してより効果的な社会的コントロールを行使すること、そして学校のより日常的な問題と必要に共通の認識をもって対応すること、が実現される。そのために、この『国民的合意』にそって、将来の教育の仕事に市町村をよりいっそう巻き込み、また、各地域における教育を効果的に支援し推進する組織として新たに市町村教育審議会の創設を促進することが合意されている。州政府は、段階的に、市町村自体が、上記の市町村教育審議会の勧告に留意しながら学校の補修と備品補給を直接的に担当する体制を整えてゆくことになるだろう。そのための資金は実際には州政府から配分されることになる。

### 新しい社会的参加

教育における連邦制度の強化と適切な社会的参加は、教育の質を決定的に向上させることにつながる新しい制度を生み出すであろう。メキシコの未来が要求する教育事業の規模と重要さは、教育の過程に関与する者たち、すなわち教員、児童生徒、父母、学校長、各段階の教育行政当局の参加を前提とする。

教育事業に関与するさまざまな人々の参加がより均衡のとれたものとなることが望ましいということを示す証拠はたくさんある。各地域社会、そして社会全体が、教育に関係する事柄に、特に、国の教育制度に積極的かつ創造的なかたちで参加しなければならない。この目的を達成するために、制度のベースとなるもの・・学校それ自体・・への教員、父母、生徒の参加を促進し、またその組織の力量を強化することが不可欠である。

教育制度と地域社会との間により緊密な連携を築くことは、まぎれもない利益もたらす。第一に、教育の事業への地域社会の参加は、教育の大胆な拡充のために社会的エネルギーを生み出すことを可能にする。第二に、教育の過程に関与するすべての人々の間の意思の疎通を官僚的機構を仲介者にして行なうことを不必要とさせる。このことは、生徒、教員、学校、地域社会の間により直接的かつスムーズなコミュニケーションを生み出すことにつながる。

連邦教育法の規定するところにしたがって、また教育内容と教育の過程の技術的側面に関することを除いて、父母の個別のおよび集団的な参加を促進することが有益である。そうすることで、われわれは、より良い教育成果、教員や学校の仕事にたいする父母からのより良い理解やより効果的な支援を獲得できるし、また出席不良・学習の困難・健康問題などに起因する個々の諸問題の抑止と解決を達成することができよう。父母がその子弟の学習や学校運営のうち専門的事項以外の側面により貢献するとき、子弟の教育の過程に関する関心、動機、積極的参加という社会的ネットワークが用意されるだろう。このネットワークは、生徒が学業成績を改善すること、および統合的にバランスのとれた教育を強化することにつながる。



最後に、教育事業への社会的参加が促進されるなら、学校の正常な運営、その施設、その教具、教員の使用する教材、教育課程や年間計画の完全実施にたいして地域社会がよりいっそう関心をもつことになる。事実、学校と地域社会とのよりいっそうの接近は、各家庭が学校の事業を側面から支援するのを促進するであろう。それは、都市の各地区あるいは農村部の地域社会の子どもたちの留年と退学の率を低下させるのに役立つであろう。この意味で、教育へのより広範な社会的参加は、教育事業に関するより高度の情報をもたらし、学校の仕事ぶりにたいする家族や地域社会の関心を高め、教育にたいする本物の社会的監査——強制的ではなく説得的かつ提案的な——につながるだろう。

したがって、この『国民的合意』を通じて、日常的な教育の仕事および学校制度の再編成に地域社会が参加しうる環境を醸成し、参加の水準を高めようという調印者たちの意思が表明されている。この制度は、教員、生徒、父母の日常的な交流の場である学校から出発し、まず最初に地域社会に、そして次に州に、そして最後に連邦全体に拡大するような構造をもつことになる。新しい組織構造の規定は、責任の遂行、資源の活用、連邦制の下での各レベルの政府の連携、教員・生徒・父母・地域社会・当局の代表から構成される審議の組織——各学校、市町村、州レベルの学校審議会——の創設を含むものとなる。また他の関係部局との権限関係、協同、支援を規定するものとなる。いずれにせよ、上記の審議の組織は、連邦教育法によって各学校に設置が義務づけられており、またこの『合意』以後、強化されるはずの専門審議会（職員会議）とは重複しないし、それに属する権限を侵害するものでもない。

## V. 教育内容と教材の見直し

基礎教育にあたる段階の教育課程は施行されてからすでにほぼ20年がたっており、この間わずかに散発的かつ断片的な改革をうけただけであった。上記の教育課程は、きわめて賞賛すべき真摯な努力の成果であり、多くの側面において確かに定評のあるものであった。しかしながら、今日では、教員、父母、科学界のメンバー、公教育省によって、さらに全国教育労働者組合の研究と提案によって指摘されてきたような欠点を示している。

より質の高い教育という広範な要求に応えるために、今日の世界において、また未来の挑戦を前にして、われわれの諸目的を達成するのを可能にする教育政策を形成し、政府や社会のなすべき活動を決定するために、質の高い基礎教育を構成するものを明確に定義することが重要である。この意味で、初等教育の教育課程においては、本当に基本的な知識に焦点をしばることが望ましいということで広範な合意が存在する。

基礎教育の基本は、読み、書き、算数、すなわち初歩的であるように見えても着実に、全生涯を通じて学びつづけることを可能にする、また人々に思考のための理性的な基盤を形成することを可能にする諸能力、によって構成される。第二に、すべての子どもは、自分が生活することになる環境の自然的社会的側面について、および自分自身についての十分な知識を獲得しなければならない。そこでは、健康、栄養、環境の保護、さまざまな仕

事についての概念などが重要である。同時に、学習者が、近代社会に創造的かつ建設的に参加するための準備となる倫理的原則や態度について理解しはじめることも重要である。このことは、国民的アイデンティティの特色、個々人の権利と義務の範囲、政治組織や国の制度についての初歩的な情報を知ることを意味する。基礎教育は、また、われわれの文明と国の歴史にふさわしい文化水準を獲得させ、平和的、民主的、生産的共存のために不可欠な誠実、尊敬、信頼、連帯のような諸価値に基礎をおきながら人格を形成する。

これらの諸基準が、教育内容と教材の統合的な改革の規範となる。それは 1993-94 年度からの教育課程と教科書の全面的な改訂をみちびくものとなる。この改訂の施行は、さまざまな理由から 1993 年 9 月まで完了されることとなる。というのも、1992-93 年度のための無償教科書はすべて、実質的には、今年の初めから印刷されてきたからである。

就学前教育においては、来年度からほぼ全面的な改革を導入することが可能である。就学前教育の現状診断、全国的な公聴会、教員たちの意見の結果にしたがって、一つの新しいプログラムが編成されてきた。その特徴は、次の初等教育サイクルとより良い接続関係を提供する、メキシコの子どもの独特な特色を考慮に入れる、全国的な必要および各地域の特色を考慮する、知識の漸進的かつ体系的進歩のために内容をより良く組織化する、父母や地域の教育への参加を活用する、と要約できよう。プログラムの適用は、各州での研修事業、子ども・教員・校長・父母のための支援の教材の配布、幼稚園における教育実践と教員の仕事ぶりについての追跡調査と評価の機構を発足させることを含む。

初等教育と中学校に関しては、その質の向上は、統合的な改革を待つことができない。政府、教員、父母、社会全体の間には、できるかぎり早急に満足のかつ成果を獲得するために迅速に行動すべきという共通の要請がある。拙速な政策を試行することや性急な行動を開始することではない。現実感覚と単純ではあるが明確な目的をもって、教育の質を妨げる諸問題に効果的に取り組みはじめるプログラムや行動に着手することが大事なのである。そうしたプログラムや活動において良い成果を得ることは、それを急速に前進させ、採用された政策の適切さを証明することになるし、信頼を増すことにつながり、より大きな社会的参加のための刺激となるであろう。直ちに適用されるプログラムは、『緊急プログラム』(Programas Emergentes)と命名されるが、それは各州政府によって適用されるために、国家レベルの法規形成の権限を行使しながら公教育省によって編成され調整されるが、その適用は各州政府によって遂行される。このことによって、新しい連邦制を強化するという目的に第一歩がしるされることとなるだろう。

初等教育のためには、「教育内容と教材の改訂のための緊急プログラム」が適用されることになるが、その特別な目的は次のようなものである。(1) 6 学年をつうじて、読み、書き、口述表現のたゆみない学習と練習を強化する。ことばづかいと読み方に重点がおかれ、70 年代の初頭以来施行されてきた構造言語学に焦点をおくことが放棄される、(2) 数量を正確に関連づけ計算するための能力の発展を重視しながら、6 学年をつうじて算数の学習を強化する。幾何の知識と問題を明瞭に考察しそれを解決する能力を強化する。算数の学習においては、これも 20 年前に導入された数学的論理に焦点をおくことが放棄される、(3) 初

等学校において、社会科の代わりに、歴史、地理、公民科の体系的学習を再開する、(4)児童の養育と健康に関連する教育内容の学習を強化する、また環境と自然資源の保護を教え込む教育を重視する。

すでに印刷された教科書を短期間に全面的に交換することは不可能であるので、上記の諸目的を遂行するための戦略は、教員への情報提供とオリエンテーションに努力を集中させるものとなる。公教育省は、この「緊急プログラム」に関連して各学年、各教科ごとにガイドを作成し、各州政府を通じて配布する。このガイドの目的は、教員が、基礎的内容、より適切な連続性を重視した教育のテーマの選択するよう示唆することにある。ある場合には、すこしも適切ではない、あるいは子どもの発展水準をこえていると判断される事項は廃止することを提言している。この戦略は、これまでそうであったように子どもに配布されることになる現在の無償教科書を使用しながらも、異なるテーマ選択や使用法を用いることで実現される。このテーマ選択の提案とともに、教員には、最も重要なテーマに関連してその可能性をより多様に展開させる活動と授業戦略の提言が提供されることになる。これらのガイドは、厳格な、画一的、絶対的な指令ではない、というのもこの種のものは不適當ですこしも役に立たないことが明らかだからである。ガイドは、明確な路線の枠組みの中で、方向づけし提言するものであり、それぞれの教員が自分の仕事のスタイルや児童や学校の条件にあわせてそれを適用するものとなる。さらに、公教育省は、地方の当局を通じて、基礎的事項について、特に教育課程において現在より重視されていることや新しい焦点とされていることについて情報を拡大するのに役立つ良質な本やその他の資料を教員に配布することとなる。

歴史の場合、来年度に4、5、6年生にメキシコ史の授業を開始することで児童の国の歴史にかんする知識の不備を改めることが有益であるとみなされてきた。そのために、1992-1993年度のために、二冊の新しいメキシコ史の教科書、4年生用と5・6年生用を用意し配布することか不可欠であると考えられている。というのも、現在使用されている社会科の教科書は、めざされている目的を達成するには不適切であるからである。これらの教科書の編集のために、国の著名な歴史家たちの協力が得られている。かれらは、教師やデザイナーたちとともに、科学的にも、教育学的にも、また装丁の上でも質の高い仕事に従事している。この事業は、さらに650万冊の本の印刷と無償配布を必要とすることになる。

この『合意』に関連して、共和国大統領が、公教育省にたいして、1992-1993年度を『メキシコ史の研究の年』(Año para el Estudio de la Historia de México)と宣言するよう指示をだしている、と報告しうることはきわめて喜ばしいことである。

「教育の内容と教材の見直しに関する緊急プログラム」は、初等教育のための無償制教科書の社会的、教育的効力を確認する。さらに、州政府と共同して、各学校に無償教科書を配布するための機会と効率を改善するために特別の努力がはられることになる。

中学校の段階においては、教員、専門家、父母たちの広範な合意に応じて、来年度から、第一学年から始めて、国のすべての学校で、約20年前に導入された広領域によるプログラ

ムに代わって、科目別のプログラムに再び復帰する。スペイン語と数学の教育は、すこし前まで規定されていたそれぞれ週3時間から週5時間に授業時数を増加することによって著しく強化されることになる。中学校においては、歴史(世界史とメキシコ史)、地理、市民科もまた体系的な教育にもとされる。この改革を支援して、出版産業は、すでに、中学校の新しいプログラムに基づいて、教科書の編集にかかっているが、それは急を要すると思われる。

## VI. 教員の機能の再評価

メキシコにおける教育改革の主役は教員であらねばならない。知識を伝達し、知的好奇心を刺激し、また人間的な向上のモデルとなるべき者は教員である。学校制度の特色や弱点をよく知っているのは教員である。教員の果敢な関与なしには、どのような改革の意図も挫折することとなる。そのために、教育改革の中心的目的のひとつは、教員の役割を再評価することである。

教員は、新しい教育連邦制と教育への新しい社会参加において主要な受益者のひとりとならねばならない。教員の機能の再評価は、次の6つの主要な側面を含む：教員養成、現職研修、専門的な給与体系、住居、キャリア教員職、その仕事への社会的評価。

### 教員の形成

教育制度の再編成は、教員たちに、地域社会、学校、生徒とのよりいっそう大きな結びつきをもたらす。本『合意』の規定により、教員養成に従事するすべての機関は、州の管理下に移管されることになるので、各州政府が、それぞれの州内において、教員の養成のために一つのシステムを形成することに責任をもつこととなる。基準を策定するという権限を行使して、連邦政府は、適切な方針を提示することになる。こうして、各州において、養成教育、研修、資格付与、職能向上、研究の各領域における努力と経験を結びつけた、教員の形成のための州のシステムが確立されることとなる。この意味で、このシステムの統合は、教員の形成、特に現在までのところきわめて貧弱な教材と施設の提供、教授陣の確保に向けられる教育資源を増強することとなる。こうして、図書館、実験室、観察と実習のための施設が改善されることとなる。

養成教育の場合、全課程共通の基幹部と就学前、初等、中学校のそれぞれ別の選択コースをもったモデルが策定されることになる。こうして、教員は、雇用市場の変化に対する柔軟性と適応力を発揮しうる十分な教育的基礎をもち、また同時に、自分の主要関心の領域において必要な専門分化を深めることができるようになる。同時に、現在の課程ではきわめて広く浅く学習させるようになってきていることに回避して、教員に基礎的内容を完全に習得させるように教育課程を改革することになる。それによって、教員は、継続的かつ自立的な学習にむけて、また教室における集中的な観察と実習とにむけて導かれること

になる。適当な期間のうちに、教員が参加する審議過程を経た後に、連邦政府は、国の師範教育を改革するために必要な基本方針を提示することとなる。この改革は、資格要件の簡素化と養成コースの課程の短縮を含むものとなる。

### 現職の教員の研修、資格、職能向上

教員が継続的な現職研修を行うよう動機づけるための特別な努力を開始すること、そしてその重要な活動が要求する適切な条件を与えることが重要である。

国の教員の知識の現代化を急務とするために、短期間のうちに、教員たちの知識を増強し、その機能をより良く遂行しうよう支援することを目的とした「緊急の教員研修プログラム」を策定することが合意されている。その目的は、来年度までに、教員の力量を強化するために特別の努力を展開することである。連邦政府は、州政府が州内において緊急の研修プログラムに着手しうるのように、基本方針、教材、予算的および人力的支援を提供することになる。

「緊急研修プログラム」は、通信教育、講義形式、研究や意見交換のための団体的セッション、教員の個人的研修を組み合わせるものとなる。適当な教材が編集されしだい、8月から、段階的に、教員、校長、スーパーバイザーにたいして短期集中的コースが提供される。コースにおいては、「教育内容と教材の見直しの緊急プログラム」に関連したガイド、教科書、その他の教材が使用される。こうしたコースの全体的な目的は、基礎教育のための教育内容と教材の改訂に関して、早急に、十分かつ確実な知識を伝達することにある。この初期の段階から出発して、集団的な活動、とくに個々の学校や学校区での活動を通じて、研修が継続されることになる。

緊急の研修の中核は、各学校の専門審議会に置かれることになり、各部門の長、視学官、学校長、州教育専門審議会、地域の教育専門審議会を巻き込むことになる。

各学校の教育審議会の中でのコースは、緊急プログラムを校長や教員に周知させるテレビでのコースによって補完される。このために、受信機、ビデオとラジオの収録のための装置をもった多数のローカル局のネットワークを用意した、人工衛星を利用したテレビによる伝達システムの運用が開始される。各州政府は、連邦の経済的、人力的支援を得ながら、パラボラ・アンテナをもった施設、公教育省のテレビ用の新しい電波の受信のためのモニター装置を備えた教室を一定の数整備することになる。

### 専門職の給与

(現政権の発足した)1988年12月1日から、昨年の「教師の日」にいたるまで、教員の給与はかなり増加されてきており、そのことは教員が購買力を回復しはじめたことを意味していた。民衆とメキシコ政府の努力はたいへんなものであったことは考慮に入れるとしても、獲得されたものは教員に十分な報酬をはらい、適切に動機づけるためにはまだ不十

分なものであることは認める必要がある。したがって、連邦政府と州政府は、教員の所得を向上させるための努力をつづけることで合意している。先の5月15日、恒例のように、連邦政府は、全国教育労働者組合との間で、追加昇給の提示で合意した。このかなりの昇給によって、組合自体が専門職的な給与の水準であると設定している、法定最低賃金の3～4倍の給与が実現されることになる。教員給与表の最低に位置づけられる初任給は、1988年12月には最低給与の1.5倍相当であったが、このあらたな努力によって、最低給与の3倍相当をこえることになり、教員の大多数は、国全体の最低給与の3.5倍相当をこえる給与を受け取ることになる。

## 住居

一方、専門職的な給与を補完し、また教員の生活水準の向上に資するために、教員の住宅の改善のために特別なプログラムが準備されることになる。ここでは住宅の建設の支援のための既存の機構や「退職のための貯蓄制度」を活用する新しい財政支援の機会が利用される。このプログラムは、建築と信用保証で選択の幅を提供し、連邦政府の所管するさまざまな住宅供給機構の努力を統合し、州政府、市町村、さらに私企業の参加も募る。

## キャリア教員職

教員の定着と動機づけを決定的に促進するために、また全国教育労働者組合の要求に応じて、連邦政府と各州政府は、特に重要性をもつひとつの方策、すなわちキャリア教員職 (La carrera magisteral) の創設を採用する。

キャリア教員職は、教育界における二つの必要、・すなわち教育の質の向上をはかること、・教員の専門的、物質的、社会的条件の改善のための明確な手段を確立すること、に対応するものである。このようなかたちで、基礎教育の段階で教える教員グループにたいして、教員身分のままでの水平的昇進を可能にするメカニズムを確立することが合意されている。その目的は、それらの教員が、その準備教育、研修コースへの参加、専門的な仕事ぶり、教職経験年数やキャリア教員職で年数を基礎にして、同じ機能を遂行しながら、より高位の給与水準に到達しうるようにさせるといふものである。

## 教員にたいする新たな社会的評価

質の高い教育制度は、教員の仕事と使命感を高揚させる新しい制度を創設することによってはじめて確実なものとなる。いっぽう、質の高い教育は、教員の仕事をより高く評価することに貢献する。連邦政府と州政府は、メキシコの教員にたいしその人物像やその仕事を対象に、荣誉、賞、勲章、賞金を与える制度を創設することによって、教員にたいする国家的顕彰を推進することになろう。連邦政府、州政府、市町村当局、社会全体は、メ

キシコの教員にたいし、その仕事を効果的に遂行するために必要とされる物質的条件を確保するために、大きな努力を継続することになろう。教育面での連邦体制の強化は、教員を奨励し、賞を与えるための補完的な機構の採用を可能にする。

われわれは今わが国の歴史上、重大な時期に居あわせている。いまは変化が時代の象徴である。われわれメキシコ人は、わが国を近代化しようと決意してきた。教育の改革は戦略の中に組み入れられている。それによって、われわれは現代の世界が要求するリズムにあわせて未来が必要とすることに対応しようとしているのであり、また全体的な繁栄の拡大という枠組みの中においてわれわれの国民的アイデンティティをより強固なものとするような近代化を確立してゆくであろう。

メキシコ市、連邦特別区、1992年5月18日

名誉立会人：メキシコ合衆国大統領 カルロス・サリナス・デ・ゴルタリ

連邦政府代表：公教育相 エルネスト・セディージョ・ポンセ・デ・レオン

全国教育労働者組合代表：全国執行委員会書記長

エルバ・エステル・ゴルディージョ・モラレス

各州政府代表：アグアスカリエンテス州知事 ミゲル・アンヘル・バルベレナ・ベガ

以下 全31州の知事の署名





## IV. 『国家発展計画1995年－2000年』（1995年）

### の教育政策関連記述

（斉藤 泰雄 訳）

#### 〔現状診断〕

教育分野においては、すべての学齢児童が初等学校に就学するためのインフラストラクチュアは相当に拡大されてはきたが、わが国は、国民の平均学歴年数や学業成績で相対的に低い水準にとどまっている。年齢15歳以上のメキシコ人のうち六百万人をこえる者が非識字者である。教育の遅れの指数が最も高い人々は、教育サービスへのアクセス、所定の期間の在学、課程修了などが困難な地域や状況に見いだされる。6歳から14歳の児童で学校に就学していない者が二百万人を超える。初等教育の全国的な修了率は62%である。

経済活動人口層の平均学歴が7年という水準は、賞賛しうる努力の結果であった。しかしながら、それは国民の生産性や実質的収入の持続的な増加を推進するためには不安定な基盤である。技術革新の進展や国際競争の拡大を前にしてなおのことである。(p. 76)

#### 基礎的サービスの普及の拡大と質の向上

##### 教育

わが国の歴史をつうじて、教育は人間的向上と社会的進展にとって一つの決定的な要因であった。20世紀に、われわれメキシコ人は、偉大な教育的事業をなし遂げてきた。それは非識字者を大きく減少させ、平均学歴を引き上げ、就学前教育を推進し、初等教育を拡張し、中学校へのアクセスを拡大し、技術教育を拡充し、大学教育を急増させてきた。同時に、職業訓練が促進され、文化の普及が奨励され、創造力と人文的・科学的研究の発展が振興されてきた。

1995-2000年の期間に、社会と政府は、21世紀のメキシコのために教育の基盤を確固としたものとする歴史的責任がある。それは、教育が、開発を支える重要な柱となることを確実なものとするべく、持続的かつ力強い刺激、ならびに変革の補強を要求するものとなう。

本計画は、さまざまなレベルの政府や多様な社会グループの努力やイニシアチブを一つにまとめる国民的な同盟を基盤にした教育のための永続的な国民運動を提案する。連邦、州、市町村の政府の意思を集結させるために、また、教員、父母、個々の教育機関、社会全体の幅広い参加を実現するために、われわれは、総力を動員しなければならない。教育は、その各プログラムにおいても、それを実現するための公的資金においても、共和国政府にとって最高かつ揺るぎのない優先事項の一つである。

繰り返されてきた要求の一つは、十分な対象範囲をカバーし、かつ質の良い教育である。わが国の教育制度は、メキシコ人の大多数をカバーしている。今やすべての者の利益のた

めにその質を向上させる時である。

### 〔基礎教育〕

すべての者に質の良い教育を与えるための基盤は、幼児のころから、就学前教育、初等教育、セクンダリアのレベルを通じて、価値、態度、習慣、知識、技能を確固と形成することにある。このことから、本計画の中心的目的は、すべての子どもと若者に、無償、世俗的、民主的、国民的で、科学的知識に基礎をおいた基礎教育を保証するという憲法第3条の規定を現実のものとするところである。

基礎教育の戦略的重要性は、次の理由に基づいている。すなわち、それは教育制度の中でも最大多数の学生を対象とする、それ以後のすべての教育をより良く活用するための基盤となること、多くのメキシコ人にとってそれが最終学歴となっているからである。

したがって、本プランにおいては、(1)就学前、初等教育、セクンダリアの各レベルへのアクセスを保証するためのプログラムと活動を計画し適用すること、(2)基礎教育全体で修了率をかなり向上させること、(3)公教育の普及の程度と質における格差を是正すること、を提案する。社会的地理的条件が教育へのアクセスを困難にさせ、また子どもの留年や中退の頻度を高くしている州や地域における教育の遅滞を解消するのに寄与する諸プログラムを強化する。特に重要な目的の一つは、民族の言語、習慣、伝統を尊重しながら、インディヘナ教育のサービスを実質的に改善することである。さらに、それを必要とするすべての住民の利益のために、特殊教育を強化する。

本プランは、教育内容、方法、教材の継続的な改善を通じての教授－学習過程の向上、地域的要素の取り入れ、授業時間数の増加を提案する。あらゆる学習の基盤として、読解力、口頭と筆記による表現、算数の基礎的能力の獲得が重視されることになる。教育への支援としてのその重要性のゆえに、初等学校向けの無償教科書の質とそのタイムリーな配布に細心の注意がはらわれる。同時に、地域の学校の活動能力を強化するために、学校ベースのイニシアチブやプロジェクトの開発を奨励する。指導助言と学校管理の活動の見直しがこの目的に寄与するであろう。

教授活動をより良く遂行し、また児童による利用を高めるために、新しい情報・通信技術を含めて、基礎教育の学校のインフラや装備の再整備、拡大、近代化を行なう。

継続的な変化という脈絡の中において、教育活動の適切性と効率を確実なものとするために、評価と追跡活動が不可欠である。教育制度からの迅速な対応を促進し、また教育の目的と目標が国の発展が求めるニーズに対応していることを確認するために、評価は、客観的かつタイムリーなものとなるべきである。

教育セクターの活動は、社会政策を構成する他の政府プログラムと統合される。このようにして、早期教育、学校朝食、奨学金のようなプログラムの対象範囲が拡大される。地域社会におけるその伝統的な重要性のゆえに、学校は、地域社会のより大きな安定のための諸社会的プログラムを結び付けるための軸としての役割をはたしうる。

三つのレベルの政府のそれぞれに対応する権限と責任の強化と、教育事業への地域社会の積極的参加の促進を通じて、教育の連邦化(分権化)が強固なものとされる。父母と地域の教育当局との相互交流を強化するために、社会的参加のための審議会の運営のメカニズムと機能を見直し、適切なものとする必要があるとらう。

教育事業において、教員たちはまぎれもない主役である。それゆえに、その仕事の専門的な質を保証するための条件を確保するために、教員の養成、研修、資格付与、職能成長のための国家的システムが確立されるであろう。特に重要なものは教師教育である。同時に、教員とその家族の生活条件を改善するために、またその仕事への尊敬と社会的評価を高めるために努力がなされるであろう。

#### 〔成人教育と職業訓練〕

福祉と平等をともなう発展のための不可欠の条件は、大多数が識字能力をもち、より高い平均学歴をそなえた住民の存在である。

成人のための基礎教育と識字教育活動は、この住民グループの直接的なニーズとより密接に関連づけられことで、学習へのモチベーションを増大させることになる。持続性があり成功する識字教育は、成人の日常的な問題の解決や関心と、そして彼らの向上の可能性と結びつけられた識字教育である。

本プランは、特に生産の機会へのアクセスが深刻に制限され、個々人や家族の諸条件の向上が妨げられている社会的グループを対象に非識字にたいする闘いという広範、持続的、効率的な努力に取り組むことを提案する。われわれの目的は、西暦 2000 年までに、非識字を、それが国の発展の障害とならない、家族一般や地域社会の進展をさまたげないレベルまで相当に引き下げることである。また、地域社会の発展や生産的仕事のための教育も望まれる。そのために、雇用市場へのより有利な編入や転職可能性を高めるための適切な教育オプションを選択することを可能にする柔軟な構造を通じて、職業訓練のプログラムが再構成される。これは、勉強と仕事を交互に行うことを促進し、教育を生涯にわたる継続的な活動とすることになる。新しい技術への適応やその継続的な現代化を可能とする、柔軟かつモジュールで構成される学習のシステムの存在が促進される。

生産セクターと調和させながら、経験的に獲得された能力および正規のシステムによって獲得された能力について、労働能力の資格付与の基準が設定されることになる。生産機関と教育界との間の系統的な連携が促進される。本プランは、経済発展についての章において掲げられた路線にしたがって、生産性とより大きな収入の機会の拡張を促進するために、職業訓練をこれまでになく推進することを提案する。

#### 〔後期中等・高等教育〕

今日かつてないほどに、知識は、発展のための決定要因であり、雇用の機会、より高い

収入、より大きな社会的利益を生み出すものである。そのため、さまざまな形式の後期中等教育と高等教育の機関は、国の発展のための戦略的財産(acervo estrategico)となっている。21世紀を展望して、メキシコは、よりダイナミックな、地域的にバランスのとれた、より均衡のとれた、専門的・技術的な多様なオプションをそなえた、そしてなによりも、卓越した質をそなえた国家的高等教育システムを必要としている。

後期中等教育・高等教育は、(1)優秀な教授陣を必要とし、(2)人々を批判的な面と参加的な面において責任ある人物に育て上げてゆくような統合的な教育を提供し、(3)専門家および技術者としての生活のために相応しい教育内容を提供する、適切かつ柔軟な教育課程を必要とする。また良質の高等教育は、国家的な諸問題のよりの確に理解し、知識の進歩に貢献し、メキシコの前進のために有効かつ現実的選択肢を提供することを可能にするような研究能力を強化することを意味する。

高等教育制度は、メキシコの変革、国の文化の増進、わが国の諸制度や物的インフラ・サービスの構築に貢献してきた。さまざまな意味で、80年前のメキシコと今日のメキシコの間へのあたりは、高等教育の成果にその説明を求めることができる。現在の社会的状況は、後期中等教育と高等教育を格段に推進することを要求している。我が国の産業やサービス業を国際的な競争力もつものとするために、われわれは、競争力を持ち得るような準備教育を受けた責任ある専門家や技術者を必要とする。

連邦政府は、さまざまな様式の後期中等教育・高等教育機関により多くの資金を割り当てること、新しい財源を開拓すること、適性と志望の要求の下で在籍者の拡大を促進すること、教育課程の現代化を促進すること、教授法の革新を促進すること、学習の支援のためのサービスを改善することを提案する。

同時に、教授、研究、拡張サービスを結びつけた学問的機構の変革が奨励され、教育の普及範囲を拡大するためにテレコミュニケーションが活用され、開放型あるいはセミ開放型の教育システムが促進され、また、特に、教授の養成のためのプログラムが強化されることになる。さらに、教授や研究者の生活条件の改善が追求される。

高等専門職教育において優秀性を獲得するためには、後期中等教育(バチジェラート)の質が決定的である。そのために、高等教育レベルへの生徒の進学を促進するよう後期中等教育のプログラムが改定されることになる。さらに、その修了率をかなり高めるように、バチジェラートを履修するための選択肢が拡大され、柔軟性が大きくされる。

連邦政府は、本プランにおいて、諸思想の展開、科学の進展、知識の応用、文化の普及のための道理にかなった空間としての高等教育機関との約束をあらためて確認する。このことは、大学の自治への細心の尊重を意味する。学問的卓越、機関の近代化、生産部門との結合のための支援の体制が完全なものとなされよう。

本プランは、学問的な質の向上、および提供される教育オプションの適切性を条件にして、技術教育の制度を強化することを提案する。卒業後の学習と職能成長を促進するような知識の基礎的中核の獲得を確実にするために、カリキュラムの弾力化が推進される。技術教育と生産部門、特に地域経済における生産部門の要求との連携が強化される。

## [科学と技術]

科学技術の発展は、一定の生活水準を達成し維持し、またそれを常に向上させるために不可欠な諸要件を提供することにおいて、社会の文化的・物質的改善に大きく貢献する。グローバルゼーションの中であって、わが国が世界的な科学の進展に参加し、また、それらの知識を、とりわけ技術革新の分野で有益に応用できるような能力をもっと獲得することがきわめて重要である。このことは、国が、基礎研究および応用研究の強固な基盤を、特に、すべての学問分野において高度の能力を身につけた科学者たちのグループを保持することを意味する。同時に、競争力を向上させるという目的をもって、技術的な進展を革新し、採用し、普及するために、生産装置の能力を向上させることが必要である。

科学の分野では、政府の政策は次のようなことを目指す。(1)国の科学的基盤を拡大する。(2)研究プロジェクトの数を増やす。(3)科学的インフラを整備し、大学院での研究のための奨学金プログラムの拡充を通じて若手科学者の養成を推進する。同時に、学界のメンバー自身によるプロジェクトの評価、研究のためのインフラの近代化への支援、人材養成プログラム、国家研究者システム(SNI)、メキシコ科学支援プログラムのような、すでに良好な成果を生み出しているプログラムを拡大強化する。

科学研究と技術開発において、公的資金と民間資金の合流を促進する。研究のための資金の配分は、その質において目立ち、優秀な人材の養成に貢献し、また、社会全体の需要との関連をもつような、独創的なプロジェクトを優先することになる。さらに、学术界に評価の文化を根づかせるものとする。

大きな注目にあたいする仕事は、すべての教育段階で、子どもと若者に、科学と技術について教育をすることである。このために、この目的を遂行するための最良の形態を構想するための特別グループが編成されるものとする。

技術・情報政策の分野では、連邦政府の行動は、技術革新の創成、普及、応用を促進することを目指す。技術的知識の市場における知識、情報、資源の適切な流通を妨げる欠陥を克服するために、企業の学習能力が支援され、促進される。経済の競争力を向上させる革新的プロジェクトに支援が行われる。

情報の分野では、あらゆるレベルで、専門家の養成が促進される。あらゆるセクターにおいてその利用を実現するために必要とされる活動が実行される。それは、生産性と競争力の改善につながるものとなる。国全体で、情報技術に関連する諸活動の調整、奨励、追跡、評価を実行するための機構が促進されることになる。

研究のセンターと国のニーズをより良く連携させる目的のために、科学・技術を社会的需要の充足を目指すものへと方向づける。同時に、科学技術の研究センターと生産・サービスのセクター、とりわけ中小企業とのより緊密な相互交流が促進される。世界の科学技術の動向をわが国に取り入れるために、外国との科学技術交流を促進する。

科学技術の研究普及のための新しいセンターの設立をふくめて、首都圏以外の地方での

プロジェクトや機関への支援を拡大して、科学技術活動の分権化を推進する。この目的のために、研究の地域システムの強化を推進し、自由と学問的エクセレンスの基準にもとづいてその業務を遂行することを促進しながら「教育省＝科学技術庁システム」に属するセンターを拡充する。

## [文化]

国の発展における一つの重要な役割が文化政策にある。その機能は、国家主権の維持、真の連邦主義の促進、民主的な生活の発展、メキシコ国民のアイデンティティと統一の強化、その地域社会の多様性の尊重、最高水準の生活と福祉の実現、などにおける中核的な要素としての文化の性格を保持し、強化することにある。文化的な事業は、国の学界や芸術界の創造と表現の自由への尊重という基本方針の下で遂行される。

これから先、コミュニケーション・メディアの持つ教育的潜在能力と文化的普及の力をより効果的に利用することを推進する。わが国の基本的な価値観を強固にする活動を促進するために積極的な参加を求める。

文化的機関の法的枠組みを近代化しながら、文化分野と国の教育システムとの結合を強化する。国全体での文化的資産の生産と効果的な普及を推進し、文化の保持、促進、普及プロジェクトへの資金支援、企画、実行への社会参加を促進する。

文化財の保護は、社会全体の組織化された参加を要求する。政府は、個々人や市民グループの協働のための空間と様式を創造し支援し、わが国の文化遺産の研究と普及を促進する。こうした事業では、連邦、各州、自治体のより広範な参加が生み出されねばならない。

連邦政府は、外国におけるメキシコのプレゼンスをより強固なものとするために、国内および国際的に、文化財を普及するための活動を拡大する。

「国家芸術家システム」(Sistema Nacional de Creadores de Artes)のような既存の機構の拡充を通じて、芸術・文化の多様な表現活動を推進する。また資源の配分に芸術界が参加することを奨励する。民間セクターの参加を奨励する。同時に、芸術活動の専門職化と仕事の場の拡大を促進する。

民衆文化と伝統的な表現のもつ大きな遺産を認識しながら、政府は、国にとって特に重要性を持つ、こうした財産を保護し発展させるための活動を支援する。

さまざまな教育の段階での教育課程の一部として、芸術教育ならびに文化的内容を強化し、さまざまな学問を有効に統合しながら芸術学校の発展を推進する。文化財の享受と芸術振興のために既存のインフラの十分な活用を促進する。

図書を大衆に普及するのを支援するプログラムを通じて、読書活動を強力に推進する。それは、図書館ネットワークの拡充、そのサービスの向上、民間出版産業への支援、国全体への取次システムの改善などを含むものとなる。

文化の振興のための予算をより効果的に活用する目的のために、連邦政府は、文化財や文化的サービスの効率的な分権化を図ることをめざした州、自治体、地域のイニシアチブ

を支援する。

### [体育教育とスポーツ]

体育教育とスポーツの実践は、個性の形成、住民の健康、社会福祉を促進する。それゆえに、その発展、対象の拡大、体育教育のための新しい選択肢、優秀性の追求が支援される。そのような目的のために、体育、スポーツ、レクリエーション活動発展の選択の幅が拡大されることになる。一方では、より広範な社会的な参加を拡大するために学校施設や地域社会の活動拠点からそれらを推進し、また他方では、メキシコの若者にスポーツを奨励する見本となるような高水準のスポーツを支援することによって。

各州政府や地方自治体と連携し、また地域社会の積極的な参加を求めて、大衆的な活動、レクリエーション、体力増進、スポーツ活動を行うための施設の建設と改装が推進される。

連邦政府は、すべての教育段階における統合的教育の一部として、学校におけるスポーツの実践を強化し、また、国全体の子どもや若者の自由時間を有効活用する学校外でのスポーツ活動を支援する。

教育は、われわれすべてが関与すべき重要な仕事である。民主的共存、責任・連帯・正義・自由という価値、真実の探究、人間の尊厳の尊重、自然への敬意、環境への配慮などの基礎となる態度は、すべて良き教育の成果である。

メキシコを変革してきた重要な要件は、教育であった。われわれに欠落するものの克服、より大きな正義と福祉をもつ未来への前進は、基本的に、われわれがこれから実現する教育的努力の大きさ、一貫性、質にかかっている。

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* 1995

Secretaría de Hacienda y Crédito Público pp.84-92





<初出一覧>

- I. ラテンアメリカにおけるグローバリゼーション・トンパクトと教育改革  
初出
- II. ラテンアメリカ・カリブ海地域における基礎教育の改革 20 年間の成果と課題  
『国立教育政策研究所紀要』第 131 集 平成 14 年 3 月 pp.99-112
- III. メキシコにおける基礎教育制度改革の動向  
「学校と地域社会との連携に関する国際比較研究」『中間報告書(I)』  
国立教育研究所 平成 8 年 3 月 pp.91-113
- IV. 開発途上国における遠隔教育による中学校教育の普及の可能性  
『国立教育政策研究所紀要』第 132 集 平成 15 年 3 月 pp.189-197
- V. メキシコ・教育振興事業団(CONAFE)の活動と課題  
初出
- VI. メキシコにおける親・地域者社会の学校参加  
『親の学校参加に関する国際比較研究』(一見真理子 代表) 最終報告書  
平成 14 年 3 月 pp.146-162
- VII. メキシコの成人教育制度の現状と課題  
「学校と地域社会との連携に関する国際比較研究」『中間報告書(II)』  
国立教育研究所 平成 10 年 3 月 pp.61-79
- VIII. メキシコの大学教育と大学評価・認定の動向  
『大学評価研究』(大学基準協会)第 2 号 2002 年 3 月 pp.35-42
- IX. 開発途上国におけるアカデミック・プロフェッション支援策  
『大学史研究』(大学史研究会)第 17 号 2001 年 11 月 pp.1-18

<資料翻訳>

- I. マーティン・カーノイ 「グローバリゼーションと教育」  
初出
- II. パブロ・ラタピ 「新自由主義の潮流の中での教育近代化」  
初出
- III. メキシコ政府『基礎教育近代化のための国民的合意』  
「学校と地域社会との連携に関する国際比較研究」『中間資料集(I)』  
国立教育研究所 平成 7 年 3 月 pp.80-94
- IV. メキシコ政府『国家発展計画 1995-2000 年』  
初出



グローバル化・インパクトと教育改革  
に関する研究  
——メキシコを中心に——

平成16年3月

国立教育政策研究所

〒153-8681 東京都目黒区下目黒6-5-22  
電話 (03) 5721-5072

科学研究費 基盤研究 (C) (2)

研究代表者 齊藤泰雄

印刷所 島崎印刷株式会社