

## 【論文】

# 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

斉藤 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（斉藤、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 Educacion, 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（斉藤、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。

\* 国際研究・協力部 総括研究官

## 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化する。
- ・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1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2回コロンビア・ボゴタ(87年)、第3回グアテマラ市(89年)、第4回エクアドル・キト(91年)、第5回チリ・サンティアゴ(93年)、第6回ジャマイカ・キングストン(96年)、そして最終第7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( 斉藤、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。

## 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。

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

1980年代には、コロンビアの初等教育5年間で最短にして、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、最短のボリビア、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。

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	ベリース 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

80年と90年を較べると、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(齊藤、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)。

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

[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	ベリーズ	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

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年間に於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ば、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、総括するならば、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。

## ・ 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十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」(educacion de adultos)という呼称に代わって「青年と成人の教育」(educacion de personas jovenes 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きている。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う。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。

## ・ 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、経済のグローバル化、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(齊藤、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、カリキュラム改革、教科書・教材の改革、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、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、教育行政の分権化、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、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、学習の成果を測定しモニターする評価システムの導入、年間の授業日数や授業時間数の拡大、教職の地位向上や現職研修制度の拡充、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。

## 「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「コチャバンバ宣言」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には、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つ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年間を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D E C Dの「生徒の学習到達度調査」(P I S A)には、メキシコ(O E C D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、ということを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.*  
*Cochabanba, 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----ジヨ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