

# メキシコにおける初等教育の 完全普及の最終段階

— オアハカ州に焦点を当てて —

米村 明夫

## はじめに

国際的な初等教育普及の運動である Education For All(「すべての者に教育を」)では、初等教育完全普及の達成目標年を2015年としている。これに対し、メキシコ政府による普遍化完全達成の目標は2010年とされている。2000年のセンサスによれば、メキシコの初等教育(6年制)の修了状況は、若年人口の88%となっている。この数値は全国レベルのものであり、実際には、都市地域ではほぼ完全達成に向かいつつあると考えられるが、農村地域における遅れがあり、また、州レベル、さらに下の地域レベルでの格差が存在する。すなわち、メキシコの初等教育は、現在、完全普及の最終段階に入っていると見なし得るが、その今後を展望するには、まだ未就学者が存在し、多くの非修了者が存在する地域における教育普及の限界的な状況(問題の克服を目指して政策的努力が強められている場面)に焦点を当てて迫っていく必要がある。本稿では、こうした観点より、初等教育普及が比較的遅れているオアハカ州の状況を、現地調査で得た資料に基づいて叙述、議論したい。

第Ⅰ節で、オアハカ州の教育普及における位置を明らかにしてから、第Ⅱ節で、政府の政策を検討する形で、オアハカ州の教育普及困難地域にお

ける初等教育普及の限界的な状況に接近する。

## I 初等教育普及における オアハカ州の位置

### 1. 修了率、卒業効率等

表1は、2000年の人口センサス、2003 - 2004学年度の教育統計から修了率、卒業効率<sup>(1)</sup>を全国平均、州別平均で示したものである。

修了率で最も高いのが、連邦地区(Distrito Federal)の95%、続いてヌエボ・レオン(Nuevo León)州、コアウイラ(Coahuila)州、トウラスカーラ(Tlaxcala)州の94%である。他方、最も低いのは、チアパス(Chiapas)州が69%水準、続いてゲレロ(Guerrero)州、オアハカ(Oaxaca)州、ベラクルス(Veracruz)州、ミチョアカン(Michoacán)州となっている。本稿で焦点を当てるオアハカ州は、ここで掲げた指標を総合すると、初等教育の普及状況において、下から3番目程度の州と考えられる。

オアハカ州では、2003 - 2004学年度の卒業効率が84.6%であるから、一度就学した者で、修了に至らない者は、15%程度と考えられる。では、州内での格差はどうであろうか。州はさらに地区(distrito)へ、地区は村(municipio)へ、村は集落(localidad)へと区分される。表2に、筆者が調査のフィールドとしている先住民地区であるミッヘ

表1 メキシコにおける州別小学校修了率，卒業効率，中退率 (%)

|                      | (1)<br>15～19歳<br>小学校修了率<br>(2000年) | (2)<br>小学校<br>卒業効率<br>(2003 -<br>2004年度) | (3)<br>小学校<br>中退率<br>(2003 -<br>2004年度) |
|----------------------|------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 全 国                  | 88.2                               | 89.0                                     | 1.3                                     |
| Aguascalientes       | 92.0                               | 93.4                                     | 0.8                                     |
| Baja California      | 91.2                               | 91.9                                     | 1.0                                     |
| Baja California Sur  | 91.9                               | 96.7                                     | 0.7                                     |
| Campeche             | 85.3                               | 86.2                                     | 1.7                                     |
| Coahuila de Zaragoza | 94.6                               | 94.1                                     | 0.8                                     |
| Colima               | 89.2                               | 88.6                                     | 1.7                                     |
| Chiapas              | 69.9                               | 78.0                                     | 3.3                                     |
| Chihuahua            | 90.3                               | 85.9                                     | 1.9                                     |
| Distrito Federal     | 95.8                               | 94.6                                     | 0.4                                     |
| Durango              | 90.5                               | 88.0                                     | 1.1                                     |
| Guanajuato           | 86.5                               | 90.7                                     | 1.4                                     |
| Guerrero             | 79.5                               | 78.5                                     | 2.5                                     |
| Hidalgo              | 90.7                               | 95.1                                     | 1.0                                     |
| Jalisco              | 89.9                               | 88.8                                     | 1.5                                     |
| México               | 92.9                               | 92.8                                     | 0.9                                     |
| Michoacán de Ocampo  | 82.6                               | 83.7                                     | 1.8                                     |
| Morelos              | 91.4                               | 93.0                                     | 0.7                                     |
| Nayarit              | 89.8                               | 88.8                                     | 1.0                                     |
| Nuevo León           | 94.6                               | 95.5                                     | 0.2                                     |
| Oaxaca               | 81.1                               | 84.6                                     | 1.8                                     |
| Puebla               | 84.5                               | 89.1                                     | 1.3                                     |
| Querétaro de Arteaga | 91.1                               | 96.6                                     | 0.6                                     |
| Quintana Roo         | 88.4                               | 96.0                                     | 0.8                                     |
| San Luis Potosí      | 88.8                               | 92.0                                     | 1.1                                     |
| Sinaloa              | 87.7                               | 82.4                                     | 1.9                                     |
| Sonora               | 92.1                               | 90.4                                     | 1.3                                     |
| Tabasco              | 88.9                               | 87.7                                     | 1.1                                     |
| Tamaulipas           | 92.1                               | 95.9                                     | 1.1                                     |
| Tlaxcala             | 94.1                               | 98.9                                     | 0.2                                     |
| Veracruz-Llave       | 82.2                               | 83.6                                     | 1.5                                     |
| Yucatán              | 84.3                               | 88.0                                     | 1.7                                     |
| Zacatecas            | 88.4                               | 91.8                                     | 1.2                                     |

(出所) (1) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) *Tabulados básicos nacionales y por entidad federativa, base de datos y tabulados de muestra censal, XII censo general de población y vivienda 2000* (CD-ROM), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2001. (2) および (3) Secretaría de Educación Pública (SEP) Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos principales cifras ciclo escolar 2003-2004*, México, D.F., Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 2004 (<http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/principif2003/Principif2003.pdf>, p.64—2005年2月15日閲覧)

(Mixe)地区の場合を掲げた。地区平均の修了率は70%であるが、そのなかでも、最高の修了率のミクストゥラン・デ・レフォルマ(Mixistlán de la Reforma)村では89.4%とメキシコの平均値を上回るのに対し、最低のサン・ルーカス・コモトゥラン(San Lucas Comotlán)村では46.5%となっている。さらに、ここではすぐ使えるデータがないので掲げないが、村のなかの集落間にも格差があり、よりミクロレベルの把握も重要である。

このような地域格差は、地域間の社会経済的な格差を基礎としており、教育の普及過程では、当然発生するものであるともいえる。しかし、その格差が今日のメキシコのように情報、人の動き、交流が遠隔地まで活発化しつつあるなかで持続しているのは、印象的ともいえる。

## 2. 生徒の学力評価

現在、メキシコの多くの教育関係者、研究者、あるいはさらに広く社会一般が強く関心を寄せているのは、教育の質の低さの問題である<sup>(2)</sup>。この問題は、二つの問題が重なったものである。第1は、現象的には地域間、学校の種類の間の格差として現れる、教育普及における発展程度の差の問題がある。発展程度が低いところ、すなわち学校がようやく設置されたような教育普及困難地域では、教育条件を改善していき、教育活動が質的にも高まっていくための十分な時間が経過しておらず、生徒の成績が低めとなる。それは、地域の社会経済的な発展程度の差と密接な関係をもつ。第2は、おしなべてメキシコの公立初等学校の質の絶対的な水準が低いという問題である。以下でみるように、メキシコ国内で学力が高いとされる州でも、世界的な水準と比較すれば、低いものとなってしまう。

本稿の直接の関心からいえば、第1の論点が重

表2 ミッヘ地区村別小学校修了率(2000年)

|      |                                    | (%)  |      |      |
|------|------------------------------------|------|------|------|
| 地区番号 |                                    | 男女計  | 男    | 女    |
| 14   | Mixe地区                             | 69.7 | 71.9 | 67.4 |
|      | 自治体番号                              |      |      |      |
|      | 003 Asunción Cacalotepec           | 79.6 | 76.7 | 82.6 |
|      | 060 Mixistlán de la Reforma        | 89.4 | 90.2 | 88.5 |
|      | 190 San Juan Cotzocón              | 73.2 | 75.9 | 70.6 |
|      | 207 San Juan Mazatlán              | 68.8 | 69.4 | 68.1 |
|      | 231 San Lucas Camotlán             | 46.5 | 48.4 | 44.5 |
|      | 275 San Miguel Quetzaltepec        | 59.8 | 62.6 | 56.7 |
|      | 323 San Pedro Ocotepec             | 79.8 | 83.1 | 76.7 |
|      | 337 San Pedro y San Pablo Ayutla   | 68.7 | 68.0 | 69.4 |
|      | 394 Santa María Alotepec           | 86.0 | 85.0 | 87.1 |
|      | 435 Santa María Tepantlali         | 70.1 | 69.7 | 70.4 |
|      | 437 Santa María Tlahuitoltepec     | 80.4 | 84.4 | 75.7 |
|      | 454 Santiago Atitlán               | 72.5 | 71.2 | 74.0 |
|      | 465 Santiago Ixcuintepec           | 68.7 | 63.8 | 73.8 |
|      | 502 Santiago Zacatepec             | 47.0 | 53.7 | 39.7 |
|      | 517 Santo Domingo Tepuxtepec       | 50.1 | 58.3 | 42.0 |
|      | 031 Tamazulapam del Espíritu Santo | 72.7 | 79.6 | 66.0 |
|      | 554 Totontepec Villa de Morelos    | 73.6 | 74.5 | 72.5 |

(出所) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática( INEGI ) *Tabulados básicos nacionales y por entidad federative, base de datos y tabulados de muestra censal, XII censo general de población y vivienda 2000*( CD-ROM ) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2001.

要だが、第2の論点に関わる国際比較についても、簡単に触れておこう。ラテンアメリカ諸国の生徒の学力の国際的な比較を可能とする試験としては、「第3回数学・科学国際学力調査」( Third International Mathematics and Science Study : TIMSS )、「第1回言語、数学、関連要素国際比較調査試験」( LLECEによって実施<sup>(3)</sup> )、および「国際生徒学力調査プログラム」( Programme for International Student Assessment : PISA )が挙げられる。

1995年のTIMSSにおける数学の正答率は、参加国平均が小学校3年生で48.5%、4年生で60.3%であったが、メキシコはそれぞれ30.1%、40.6%であり、科学の正答率は、参加国平均が47.8%、55.9%に対し、メキシコは28.1%、37.1%であった。同じく、小学校7、8年生(メキシコでは中学校1、2

年生)の数学の正答率は、参加国平均が小学校7年生で51.3%、8年生で56.7%であったが、メキシコはそれぞれ34.2%、38.7%であり、科学の正答率は、参加国平均が47.8%、53.6%に対し、メキシコは35.5%、40.3%であった。

15歳の在学生の学力を測定するPISAの結果をみよう。メキシコでいえば中学生以上の年齢であり、初等教育の在学生を対象とするものではないが、初等教育段階での生徒の学力やそこでの教育の質をも反映すると考えていいだろう。2000年には、参加41か国中メキシコは、数学については下から第7位(最下位からペルー、ブラジル、インドネシア、アルバニア、マケドニア、チリ)、文章理解は下から第8位(最下位からペルー、アルバニア、インドネシア、マケドニア、ブラジル、チリ、アルゼンチ

表3 「国際生徒学力調査プログラム」(PISA)成績のメキシコ州別順位(2003年)

| 順位 | 数 学 |                      | 文章理解 |                      | 科 学 |                      | 問題解決 |                      |
|----|-----|----------------------|------|----------------------|-----|----------------------|------|----------------------|
|    | 平均点 |                      | 平均点  |                      | 平均点 |                      | 平均点  |                      |
| 1  | 443 | Colima               | 461  | Colima               | 452 | Colima               | 459  | Colima               |
| 2  | 435 | Distrito Federal     | 455  | Distrito Federal     | 451 | Distrito Federal     | 444  | Distrito Federal     |
| 3  | 429 | Aguascalientes       | 441  | Aguascalientes       | 441 | Aguascalientes       | 433  | Aguascalientes       |
| 4  | 420 | Jalisco              | 434  | Jalisco              | 435 | Jalisco              | 421  | Jalisco              |
| 5  | 413 | Chihuahua            | 427  | Querétaro de Arteaga | 427 | Querétaro de Arteaga | 416  | Chihuahua            |
| 6  | 409 | Querétaro de Arteaga | 426  | Tamaulipas           | 420 | Nuevo León           | 410  | Querétaro de Arteaga |
| 7  | 408 | Nuevo León           | 422  | Chihuahua            | 420 | Tamaulipas           | 406  | Tamaulipas           |
| 8  | 402 | Tamaulipas           | 416  | Nuevo León           | 418 | Chihuahua            | 403  | Nuevo León           |
| 9  | 398 | Sinaloa              | 412  | Sinaloa              | 415 | Sinaloa              | 397  | Sinaloa              |
| 10 | 392 | Hidalgo              | 410  | Morelos              | 414 | Morelos              | 393  | Morelos              |
| 11 | 390 | Morelos              | 410  | Quintana Roo         | 408 | Quintana Roo         | 393  | Quintana Roo         |
| 12 | 390 | Quintana Roo         | 406  | Coahuila de Zaragoza | 407 | Guanajuato           | 390  | Yucatán              |
| 13 | 387 | Coahuila de Zaragoza | 406  | Hidalgo              | 407 | Hidalgo              | 389  | Hidalgo              |
| 14 | 387 | Yucatán              | 405  | Yucatán              | 406 | México               | 387  | México               |
| 15 | 385 | Guanajuato           | 403  | México               | 406 | Yucatán              | 384  | Coahuila de Zaragoza |
| 16 | 385 | México               | 401  | Guanajuato           | 403 | Nayarit              | 381  | Baja California      |
| 17 | 384 | Baja California      | 400  | Nayarit              | 401 | Baja California      | 381  | Guanajuato           |
| 18 | 383 | Nayarit              | 396  | San Luis Potosí      | 401 | Coahuila de Zaragoza | 379  | Nayarit              |
| 19 | 382 | Zacatecas            | 395  | Campeche             | 400 | Campeche             | 378  | Baja California Sur  |
| 20 | 378 | Baja California Sur  | 395  | Puebla               | 398 | Zacatecas            | 378  | Sonora               |
| 21 | 376 | Puebla               | 391  | Baja California      | 397 | Puebla               | 375  | Campeche             |
| 22 | 375 | San Luis Potosí      | 390  | Sonora               | 396 | San Luis Potosí      | 374  | San Luis Potosí      |
| 23 | 374 | Campeche             | 390  | Zacatecas            | 390 | Sonora               | 372  | Zacatecas            |
| 24 | 373 | Sonora               | 384  | Baja California Sur  | 386 | Baja California Sur  | 371  | Durango              |
| 25 | 369 | Durango              | 384  | Durango              | 385 | Durango              | 371  | Puebla               |
| 26 | 357 | Veracruz-Llave       | 365  | Veracruz-Llave       | 383 | Chiapas              | 354  | Chiapas              |
| 27 | 356 | Chiapas              | 362  | Guerrero             | 378 | Guerrero             | 353  | Tlaxcala             |
| 28 | 355 | Tlaxcala             | 361  | Tlaxcala             | 378 | Veracruz-Llave       | 352  | Guerrero             |
| 29 | 351 | Guerrero             | 357  | Chiapas              | 371 | Tlaxcala             | 351  | Veracruz-Llave       |
| 30 | 335 | Tabasco              | 346  | Tabasco              | 368 | Tabasco              | 328  | Tabasco              |
| 31 | 329 | Oaxaca               | 343  | Oaxaca               | 365 | Oaxaca               | 316  | Oaxaca               |

(出所) Vidal Uribe, Rafael Santiago, Ma. Antonieta Díaz Gutiérrez y Javier de Jesús Loyola del Río, *El proyecto PISA : Su aplicación en México*, México, D.F., CUADERNO No.9, Anexo2, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2004, p.213.

ン), 科学も下から第8位(最下位からペルー, ブラジル, アルバニア, インドネシア, アルゼンチン, マケドニア, チリ)であった。

2003年には, 順位は下がっており, 参加40カ国中, メキシコは, 数学については下から第4位(最

下位ブラジル, 続いて, チュニジア, インドネシア), 文章理解は下から第3位(最下位チュニジア, 続いてインドネシア), 科学は下から第4位(最下位チュニジア, 続いてブラジル, インドネシア), 問題解決も下から第4位(最下位チュニジア, 続いてインドネ

シア、ブラジル)であった<sup>(4)</sup>。

次に、国内の格差をPISAにおける州別の学力結果を表3によってみよう。2003年のすべての科目に関して、最上位にコリーマ州が、最下位にオアハカ州がある。PISAの点数は、世界平均が500、世界標準偏差が100である。最上位のコリーマ州も世界の平均水準をかなり下回っていることがわかる。また、州間に大きな格差がある。例えば、これら二つの州の数学の平均点は、それぞれ443と329であり、その差は100以上である。

また、先の修了率データでは、チアパス州が最低の値を示していた。国際試験では、どの科目についても、チアパス州の方がオアハカ州よりも20ほど高い。学年末試験は教員あるいは学校単位で作成されるから、合格基準が教員、学校によって異なる。その差異に、州別の傾向があることがわかる。チアパス州に比して、オアハカ州の基準はあまい傾向にある。ただし、平均的にいえばあまいといえるが、例えばオアハカ州では、チアパス州と比べて成績の低い傾向のある農村まで前期中等教育が普及しているが故に、このような結果が出ている可能性も否定できない。学校タイプ別に見ると、例えば数学については、一般中学378、技術中学355、テレビ中学304となっている<sup>(5)</sup>。農村地域で急速に拡大してきたテレビ中学が低く、これは、小学校レベルで学力の低い子どもたちをこのタイプの学校が吸収する傾向にあることを反映していよう。

以上、オアハカ州がメキシコのなかで初等教育普及という点で、量的にも質的にも最低辺に位置する諸州の一つであることが確認された。そこには、教育普及の遅れた地域(未就学者や進級試験不合格者が多数存在し、また教育の質も低い地域)が少なからず含まれている。このような地域は、メキシコにおける初等教育の完全普及の最終段階における

限界的な状況——政府にとっては、政策実施の最前線——を示していると考えられる。以下で、政府の政策を検討することによって、この限界的な状況がどのようなものであるかをみていきたい。

## Ⅱ オアハカ州における初等教育普遍化のための諸プログラム

メキシコ政府は、第1に、教育の遅れた地域における教育機会へのアクセスを拡大していくための施策として、(1)先住民地域におけるバイリンガル先住民学校の拡大、(2)遠隔地域におけるコミュニティコースの拡大、(3)移動労働者の子弟のための初等学校の設置、(4)奨学金プログラム(Oportunidades)の普及を行ってきた。(1)から(3)までは教育機会の供給であり、(4)は教育機会の需要側へのインセンティブの付与である。これらの施策は、就学率を上げていくための措置ということができよう。

また、第2に、教育の遅れた地域における教育の質を改善するための追加的な援助プログラムとして、補償教育プログラム(PAREIB)がある。これは、進級試験の合格率を上げていくための措置ということができよう<sup>(6)</sup>。

これらの施策について、筆者は、これまで本誌でも紹介してきた<sup>(7)</sup>。本稿では、できる限り重複を避け、教育普及における限界的な状況により接近するという観点から、近年の現地調査で入手した資料に基づいたオアハカ州における状況の分析、叙述を中心とするものとする。すなわち、以下では、これまで紹介したことのない、(3)移動労働者の子弟のための初等学校プログラムをみた後、オアハカ州レベルでのPAREIBの予算配分に関する資料を検討することによって、教育普及の遅れの問題の実態、その改善努力の実態に迫っていきたい。

## 1. 移動労働者の子弟のためのプログラム —— 就学機会の拡大

メキシコでは、オアハカ州などの南の諸州からシナロア州などの北の諸州への、あるいは同じ州内で季節的に移動する農業労働者の存在が知られている。彼らは家族、子どもを伴い移動することもある。労働キャンプの側に学校がない場合はもちろん、あった場合でも、学年途中の転校手続きが困難であったりして、子どもは学校へのアクセスを失うことがある。転校できても、学習内容が継続していないことが多い。労働キャンプの居住条件が子どもの教育に不利であることはいうまでもなく、時には子ども自身も農業労働者として働くなど、厳しい環境が子どもを取り巻いている。

1997年には、こうした移動労働者の子弟で6～14歳の者が、37万4000人いたと推定されている。そして通常の学校でこれらの子どもの12%を受け入れていたとされる。しかし、中途退学、留年などの問題も含めた「教育遅滞」の現象の20%が、これらの子どもたちのなかに集中していると指摘されている<sup>(8)</sup>。したがって、このプログラムは初等教育普及の最終段階では、かなりの重要性をもつものということができよう。

これらの子どもを対象とするプログラムは、二つある。第1は、国立教育促進審議会(CONAFE)による「移動子弟のためのインターカルチュラル教育プログラム」(Modalidad Educativa Intercultural para la Población Infantil Migrante)と呼ばれるものであり、先住民の子弟が対象となる。1999年には、6197人が、243カ所のキャンプに設営された学校に就学した。オアハカ州内では、サトウキビ伐採労働者のキャンプが多い。通常の小学校と同様の2学期制のものと、それとは異なる3学期制のものがある。

第2は、公教育省(SEP)の調査変革プロジェクト

「移動子弟のための小学校」(Proyecto de Investigación e Innovación: Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes)と呼ばれるものである。1999年に、1万654人の子どもたちが就学した。オアハカ州では、州内の移動労働者も多く、そこでも「移動子弟のための小学校」が28の集落において通常の学校の教室を利用して開設され、45人の教員によって914人に対し授業が行われた。6カ月、8カ月、10カ月、12カ月のコースがあり、8月、1月、5月開始の学期がある<sup>(9)</sup>。2004年には、15人以上の子どもがいることを条件としてコースが開設され、2000人の子どもが対象となった。これは、オアハカ州の初等教育就学児童の0.31%を占める<sup>(10)</sup>。

これらの多様な学期制のあり方は、キャンプの設置時期(移動労働者の住期)に合わせたものであり、プログラムの準備、実施の難しさは想像に余りある。現在、特にこのような子どもたちの存在を念頭において、メキシコ全国のすべての学齢児童を個人が特定できる形で登録し、その所在、就学状況を瞬時にとらえるデータベース・システムの構築が進んでいる。移動する子どもたちの教育機会が奪われることがないようにという発想に基づくものである<sup>(11)</sup>。メキシコ政府の初等教育普及にかける熱意がきわめて高いものであることを示しており、初等教育の完全普及という点では、いよいよ本当の最終段階に至っている感を受ける。

ただ、こうしたアプローチが子どもの学習する権利を可能な限り保証していこうとする積極的で評価すべき措置であることは論をまたないが、さらに初等教育の内容の習得を実質的に保証するという意味でどこまで十分なものといえるのかは、家族の側にかかっているように思える。逆説的ではあるが、このプログラムの存在が、親が安心して子どもを移動労働に随伴させることになるのではなく、子どもの教育の重要性を理解するきつ

けとなり，子どもの教育環境を優先するような選択（移動を避けるようになったり，あるいは子どもを連れずに移動する<sup>(12)</sup>等）に向かわせ，むしろこのプログラムが不要となっていくことこそ，このプログラムの成功といえることになるのかもしれない。

## 2. オアハカ州における補償教育プログラム ——教育の質の改善

次に，PAREIBの検討に移ろう。このプログラムは，<sup>(1)</sup>小学校学習教材パッケージの配布，<sup>(2)</sup>小学校校舎建設，補修，<sup>(3)</sup>学校設備，備品，教材の支給，<sup>(4)</sup>遠隔地教育実践手当の支給，<sup>(5)</sup>小学校視学官の学校視察支援，<sup>(6)</sup>小学校教員，校長へのアドバイス，研修，<sup>(7)</sup>各州の教育省の制度的強化，<sup>(8)</sup>

表4 オアハカ州補償教育プログラム( PAREIB )のサブプログラム別予算，生徒・学校カバレッジ  
( 2001 - 2002 学年度 )

| サブプログラム                    | 予 算           |                            | 量的目標             | 州における<br>カバレッジ<br>( % )* | 直接的受益者<br>( 人 ) |         |         |
|----------------------------|---------------|----------------------------|------------------|--------------------------|-----------------|---------|---------|
|                            | 金 額<br>( ペソ ) | 総額に<br>対する<br>シェア<br>( % ) |                  |                          | 計               | 男       | 女       |
| (1) 小学校学習教材パッケージの配布        | 18,847,534    | 10.1                       | 409,729 人 ( 生徒 ) | 66.7 <sup>1)</sup>       | 409,729         | 210,920 | 198,809 |
| (2) 小学校校舎建設，補修             | 30,573,725    | 16.3                       | 217 教室 **        | 4.8 <sup>2)</sup>        | 27,581          | 14,210  | 13,371  |
| (3) 学校設備，備品，教材の支給          |               | 13.4                       |                  |                          |                 |         |         |
| 小学校                        | 14,304,909    | 7.6                        | 694 校            | 15.5 <sup>2)</sup>       | 91,913          | 47,336  | 44,577  |
| テレビ中学校                     | 10,906,864    | 5.8                        | 282 校            | 23.6 <sup>3)</sup>       | 17,167          | 9,086   | 8,081   |
| (4) 遠隔地教育実践手当の支給           |               | 35.7                       |                  |                          |                 |         |         |
| コミュニティコース                  | 26,100,000    | 13.9                       | 1,500 人 ( 教員 )   | 131.6 <sup>4)</sup>      | 1,500           | 956     | 544     |
| 小学校                        | 40,855,200    | 21.8                       | n.d.             | 9.7 <sup>5)</sup>        | 2,348           |         |         |
| (5) 小学校視学官の学校視察支援          | 2,621,700     | 1.4                        | 395 人 ( 視学官 )    |                          | 395             | 365     | 30      |
| (6) 小学校教員，校長へのアドバイス，研修     | 8,409,426     | 4.5                        | 477 人 ( 教員 )     | 2.0 <sup>6)</sup>        | 477             | 369     | 108     |
| (7) 各州の教育省の制度的強化           | 1,285,000     | 0.7                        | 500,560 人        |                          |                 |         |         |
| 幹部への研修                     | 150,000       | 0.1                        | 60 人 ( 幹部 )      |                          |                 |         |         |
| 行政職員への技術的アドバイス             | 700,000       | 0.4                        | 500 人 ( 職員 )     |                          |                 |         |         |
| 広 報                        | 435,000       | 0.2                        | 500,000 人 ( 公衆 ) |                          |                 |         |         |
| (8) 小学校父母会による学校経営への参加プログラム | 33,582,200    | 17.9                       | 5,456 校          | 121.6 <sup>2)</sup>      |                 |         |         |
| 予算総額                       | 187,486,558   | 100.0                      |                  |                          |                 |         |         |

( 注 ) 本表での小学校は公立の一般小学校・先住民小学校を指す。

\* 出所の INEGI ( 2004 ) のデータと合わせて計算。

\*\* 144 教室 + 15 トイレ + 37 洗面所の建設および 21 教室の修繕。

1 ) 小学校生徒数を 100 % とする。

2 ) 小学校学校数を 100 % とする。

3 ) テレビ中学校学校数を 100 % とする。

4 ) コミュニティコース教員数を 100 % とする。

5 ) 小学校教員数を 100 % とする。分子として直接的受益者数を用いた。

6 ) 小学校教員数を 100 % とする。

( 出所 ) 2002 年現地調査入手資料，および，Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ( INEGI ) *Estadísticas de educación, edición 2003* ( *cuaderno núm.9* ) Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004, cuadro 1.3, cuadro 1.4.

小学校父母会による学校経営への参加プログラム、等のサブプログラム、よりなっている。このようなPAREIBによる教育の質改善の接近法をより理解するために、各サブプログラムのカバーしている範囲、および予算配分をみながら、その中身を検討していくこととしよう。表4に、オアハカ州における2001 - 2002学年度のPAREIB(初等学校段階およびテレビ中学)の各サブプログラムのカバレッジ、予算配分を示した。

(1)「小学校学習教材パッケージの配布」(ノート、鉛筆など)は、州内の公立一般および先住民小学校の生徒の66.7%を対象に配布されている。州内の農村地域のほとんどの子どもたちが、この1人当たり500円程度のパッケージを受け取っていると考えられる。メキシコでは、公立初等学校の生徒には、教科書が無償で配布される。さらにパッケージを配布することは、教育、学習にとって基本的な条件を整えるという意味で、特に貧しい家族の子どもたちにとって、有用なものであることが想像される。さらに、こうしたカバレッジの広さは、政府が教育プログラムに力を入れていることを多くの住民に知らせるという宣伝的な効果もある。表に示された予算総額の10.1%を占めている。

(2)「小学校校舎建設、補修」は、州内の公立一般および先住民小学校の教室数で217を対象としており、州の同小学校数の4486と比べるとそれほど多くはないが、予算総額の16.3%を占める。ハードウェアも予算面から見ると重要性を維持していることがわかる。これは、これまで学校がなかったような僻地において学校の新設が続いていることを反映している。国際的な融資が含まれたプログラムにおいて、必要がある限り、このような資本的支出が重要性をもつのは、自然なことと思われる。また、物理的投資は、学校の機能的な側

面ばかりでなく、その外見、環境の改善を通じて親の学校に対する信頼、尊敬、威信を高めるといった面をもつという意味でも意義あるものである<sup>(13)</sup>。

(3)「学校設備、備品、教材の支給」については、同小学校の15.5%へバレーボール、ネット、幾何学用空間パネル等が、テレビ中学の23.6%にコンピュータ等が、配布されている。これらは、1年度の数字であり、このレベルでのカバレッジで、毎年異なった学校を対象に拡大していけば、5年から7年で州内のすべての公立小学校、すべてのテレビ中学校で、それぞれ同じ資材が給付されることになる。2001 - 2002学年度には、小学校、テレビ中学校合わせて、その13.4%の予算が充てられている。

以上、いずれも、教育の質の改善に寄与するものであることは疑いないが、すでにある水準に達した教育の質を改善するというよりは、教育のためのミニマムの条件整備という性格が強い。学校、教室の建築も、それがすでにあったものにとって代わるのではなく、新設であれば、質の改善というよりも、アクセスの拡大のために機能しており、ミニマムの条件整備といってよいだろう。(1)から(3)までを合わせると、予算の4割ほどとなっている。

次に、(4)「遠隔地教育実践手当」の支給は、良好な勤務を条件とする遠隔地手当であり、教員が学校のある地域に根づき、欠勤をなくすことを目的としている。欠勤によって、手当が減額されるしくみとなっている。コミュニティコースは、全員がこの手当を受けており<sup>(14)</sup>、一般・先住民小学校の教員の9.7%がこの手当を受けている。コミュニティコースと一般・先住民小学校を合わせると予算的には35.7%と多くのシェアを占めている。1人の教員が受け取る額もかなり大きいものであり、このプログラムに力を入れていることが

わかる。また、(5)「小学校視学官の学校視察支援」も、遠隔地の学校における教育の視察を奨励するためのものであり、予算の1.4%を用いている。

これは、メキシコの農村遠隔地における教員たちの出勤状況が概してよくないので、その改善を目指した策である。教員たちの勤務状況を把握することは困難であるが、例えば、長期にわたる観察を遠隔地において実施した実証研究によると、調査した13の公立一般および先住民小学校のうち、教員たちの月間平均欠勤日数が3日以内に収まっているのは3校のみで、3日より多く5日以内に収まっているのは6校、6日以上が4校であった<sup>(15)</sup>。しかも、この13校には、「遠隔地手当」プログラムに含まれている学校が9校あった。つまり、一方では、遠隔地における勤務条件を改善し（金銭的なインセンティブを与え）、勤務状況の改善を図っても、そうした策が効果を上げるためには、教員たちの勤務状況を監視する必要がある。PAREIBにおいては、教員たちの出勤状況を把握、記録し、手当での支給を管理するのは父母会の役割とされた。そこで、順番が跳ぶが、(8)「小学校父母会による学校経営への参加プログラム」をみ

よう。これは、父母が学校運営に参加するための父母会管理の予算であり、学校の備品を買ったり、教員への報奨金に用いたりする。すべての小学校の父母会が対象となっており、1校当たり、8万円程度が配布され、全予算の21.7%を占めている。政策的に重視されていることがわかる。

世界銀行（以下、世銀）は、住民参加、父母参加を基本政策としているが、それは、普通、地域住民、父母からの学校への貢献を、財政的な側面をも含めて求めることを意味する。しかし、メキシコの場合は、財政に関しては逆に援助を与えている。これは、それによって、父母の学校レベルにおける発言権を高め、学校の活動への父母参加、遠隔地においては教員の勤務状況の監視という役割の実を上げようとしていると考えられる。

(4)と(8)を合わせると、全予算の半分以上となる。世銀の政策という観点からいうと、メキシコでは、父母会への資金援助までして、父母参加による教育困難地域における学校運営、教育の質の向上の成功例を作り出そうとしているとみることができよう。

では、実際に教員たちの出勤状況は改善してい

表5 オアハカ州「遠隔地教育実践手当」サブプログラムの支給状況  
(2001 - 2002学年度)

|             | 予算額<br>(ペソ) | 手当で付与<br>教員数(人) | うち欠勤経験<br>教員数(人) | 欠勤による<br>減額計(ペソ) | 予算実行額<br>(ペソ) |
|-------------|-------------|-----------------|------------------|------------------|---------------|
| コミュニティコース   |             |                 |                  |                  |               |
| 第1期(8カ月分)   | 17,400,000  | 1,500           | 2                | 2,320            | 17,179,276    |
| 第2期(4カ月分)*  | 8,700,000   | 1,500           | 2                | 870              | 8,579,766     |
| 公立一般・先住民小学校 |             |                 |                  |                  |               |
| 第1期(8カ月分)   | 27,236,800  | 2,348           | 23               | 45,361           | 26,802,511    |
| 第2期(4カ月分)   | 13,618,400  | 2,348           | 17               | 19,986           | 13,425,401    |

(注) 教員1人当たり、月当たり予算額は、1,450ペソ。

\* 総計で4カ月分(5,800ペソ)予算額より少なく教員と契約。

(出所) 2002年現地調査時入手資料。

るのだろうか。遠隔地手当の支払い状況を見ると、予算はほぼ予定どおり消化されており、それから判断する限り、きわめて良好な勤務状態が得られている。すなわち、表5によると、オアハカ州では、コミュニティコースの場合、対象となった1500人の教員(インストラクター)中、第1期(8カ月)2人、第2期(4カ月)2人のみが欠勤日があり、小学校の場合、2348人の教員中、第1期23人、第2期17人に欠勤日があったことになっている。

しかし、こうしたあまりに少ない欠勤は、かえって、勤務状況の管理、記録が実際とは異なるものとなっていることを疑わせるものである。コミュニティコースの場合、教員は地域住民が提供する宿泊所に住んで生活することになっているから、勤務状況が比較的良好なことが想像されるが、高校卒業したての若者が遠隔地で挫折することも多くあると報告されており、1年間の勤続義務を、4人を除いて完全に果たしているというのは、あり得ないことであろう<sup>(16)</sup>。また、公立一般および先住民小学校の教員についても、非常に欠勤が多いことはすでに指摘したとおりである。すなわち、これらの数字は、出勤の実態を表しているというよりも、父母会による管理が、多くの場合機能していない可能性を表している。特にオアハカ州においては、小学校は、教員組合が強力であることが知られており<sup>(17)</sup>、行政にとっても難しい教員の勤務状況管理を父母が行うことは、容易でないことが指摘されている<sup>(18)</sup>。

教育の質の改善という観点からみると、教員の欠勤をなくしたり、父母の学校への関心を高めたりすることが学校の教育活動をよりよいものにしていけるであろうことは確かである。しかし、ここでも、すでに一定の水準にあるものの改善というよりは、「教員が学校にくる」というような教育活動のミニマムの条件の整備が問題となっているこ

とに留意すべきであろう。

(6)「小学校教員、校長へのアドバイス、研修」は、教員の2%を対象とし、予算の4.5%が充てられている。研修は、教育の質の改善という時まず初めにイメージされやすいものであるが、少数を対象にしており、プログラムにおける相対的な位置は低いことがわかる。

最後に、(7)「各州の教育省の制度的強化」は、行政幹部60人に対する研修、行政職員に対する技術的なアドバイス、公衆に対する宣伝活動とされ、予算の0.7%が割かれている。

以上、オアハカ州におけるPAREIBを内容、カバレッジ、予算配分からみたが、そこからは、教育の質の向上を目指すとしてされているこのプログラムが、基本的には、教育機会がようやく開かれたような教育普及困難地における教育のためのミニマムの条件を整えようとするものであるということが示されたといえよう。

## おわりに

以上、二つの節のオアハカ州の教育問題上の位置、同州における教育の遅れを克服するためのプログラムの検討から、メキシコにおける教育普及の限界的な状況の一端を知ることができたと思う。そこでは、なお未就学者が発生するような農村の人々の生活、労働の現実があり、行政の側から未就学者を追うかのごとくの「移動子弟のための小学校」が設置されるなど、漏れなく就学が行われるための政策が追求されている。しかし同時に、そこで行われている教育活動は、子どもたちの家庭や地域の教育環境の不利に加え、ノート、鉛筆、教室、教材などの不足、教員の欠勤の問題など、ごく基本的なレベルでの教育条件がまだ整っていない状況にある。そうした基本的な教育条件を整

備しようとするのが、質の改善のための政策の中身なのである。

では、政府の政策は順調に進んでいるといつてよいのだろうか。教育において決め手となるのは教員である。その意味では、PAREIBの予算の半分以上が遠隔地の教員の欠勤をなくするために(遠隔地手当と父母の学校運営の参加に)費やされていたことは、順当にみえる。しかし、父母の学校運営への参加がどの程度進んだのか、教員の欠勤がどれだけ減ったのかは定かではない。父母参加は世銀の政策などのなかで強く推奨されているが、それを、予算を与えることによってどこでも活発化させることができるような「政策変数」と見なすことには無理があるのではないだろうか。

長年、オアハカ州のコミュニティコースの行政に携わってきた、教育普及の限界状況を熟知する担当者は、2010年までに初等教育の普遍化を完成させるという目標は夢のようなものであるという。農村地域では、女子の修了状況が悪い傾向がある。華々しい成果を上げること考えずに、地道に、一つひとつ確実に進めていけば、ゆっくりでも前進していくことができるという<sup>(19)</sup>。

確かに、大規模なプログラムが成功裏に進められているという、華々しい成果を期待しがちである。むしろ、初等教育普及の最終的段階は、教育条件のミニマムを整備するだけでも困難な地域が残されており、努力の割に、目に見えた効果が上がりにくい段階と考えられる。また、マクロな教育政策という観点からは、メキシコの初等教育全般の質の低さをどのように改善していくかという問題と、教育普及の遅れた地域でのミニマムの条件整備の問題は、密接に関係するとはいえず、まずは区別して考える必要がある。初等教育の普遍化を完全に達成していくための政策課題は、後者に関わるものと限定して理解することが現実的で

あろう。2010年という期限までの目標達成の如何はさておき、本稿が問題の理解に少しでも貢献することができたとするなら、筆者の意図は果たせたことになる。

#### 注

- (1) 2003 - 2004 学年度の卒業者数を 1998 - 99 年度の新しい第 1 学年生数で割り、100 % を乗じたものの。
- (2) 新聞でもスペースを割いて扱っている( *La Jornada*, 2004 年 12 月 5 日付および 12 月 7 日付 )
- (3) これは、地域内各国の教育評価システムの構築を手助けする目的をもって 1994 年に創設された、Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación( LLECE, UNESCO のラ米地域事務所 OREALC がコーディネートの責を担う ) によって行われたものである。
- (4) Vidal Uribe, Refael Santiago, Ma. Antonieta Díaz Gutiérrez y Javier de Jesús Loyola del Río, *El proyecto PISA : su aplicación en México*, México, D.F., CUADERNO No.9, Anexo2, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2004, pp.211-212.
- (5) 同上, Anexo2, p.236.
- (6) 理論的には、教育の質が向上すれば、これまで就学していなかった子どもやその家族にとって、学校がより魅力的なものとなり、就学者が増加するという可能性もある。
- (7) 米村明夫「メキシコにおける初等教育の完全普及の展望」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.19, No.1, 2002 年)2-9 ページ; 米村明夫「メキシコにおける貧困克服のための社会・教育政策」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.21, No.2, 2004 年)22-34 ページ; PAREIB( Programa para Abatir Rezago en Educación Inicial y Básica ) と Oportunidades は、約半分を国際機関からの融資に負う特別な予算枠によるものである。前者は、2007 年まで継続予定である。Oportunidades は、2000 年より( 前身は Progreso と呼ばれ、1994 年より始まった ) 始まり、2005 年に第 II 期( 2009 年に

- 終了予定)に入っており、奨学金プログラム以外に、教材配布、食料、衛生プログラムを含んでいる。
- (8) Secretaría de Educación Pública (SEP) *Libro de la maestra y del maestro educación primaria para niñas y niños migrantes*, México, D.F., Secretaría de Educación Pública, 2000, pp.96-100.
- (9) Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, *Circular* (primavera) Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, 2004.
- (10) 2004年12月7日、オアハカ州公教育庁における担当者Ing. Juan Francisco Velasco Vásquezとのインタビュー。
- (11) 同上。ただし、2005年12月段階で尋ねたところ、このシステムは稼働していないとのことであった。
- (12) 関係者によれば、子どもを親戚に預けて残していく場合は、教育的に問題がない(移動労働に連れて行く場合に比べて問題が少ない)という(2005年12月9日、オアハカ州CONAFEの前学術部門責任者 Jesús Sigüenzaとのインタビュー)。
- (13) また、2002年、現地調査時入手のPAREIBに関する資料によると、地域への経済効果という観点も含まれている。
- (14) 表に見られるように、カバレッジは100%以上になる。計算のもととなっている二つの統計に齟齬があるためと思われる。
- (15) Ezpeleta, Justa, Eduardo Weiss y colaboradores, *Cambiar la escuela rural : Evaluación cualitativa del programa para abatir el rezago educativo*, México, D.F., CINVESTAV Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 2000, Cuadro I-12.
- (16) コミュニティコース小学校のインストラクターは、以前は2年勤務としていたが、うまくいかず、現在は1年としているという(2005年12月9日、オアハカ州CONAFEの前学術部門責任者 Jesús Sigüenzaとのインタビューによる)。このような状況を考えると、1年も経たずに辞めていく青年も少なくないであろう。実際、筆者がインタビューしたミッヘ村ラ・ラグーナ集落の代表者 Don

Juvencioによると、コミュニティコースでは、女性インストラクターは長続きせず、例えば、現在の男性インストラクターの前の女性は、2カ月で辞めていったという(2004年12月13日)。途中で勤務を離れたようなインストラクターにも、この手当てが与えられているため、先の注<sup>(14)</sup>で述べた統計の齟齬が生じているのではないかと推察される。

- (17) Martínez Vázquez, Víctor Raúl, *La educación en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (IISUABJO) 2004, pp.104-110.
- (18) Carlos Muñoz Izquierdo, Raquel Ahúja, Carmen Noriega, y otros, “Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria,” en *Revisata Latinoamericana de estudios educativos*, Vol.XXV, No.4, 1995, pp.11-58. 教員組合の力が大きいような状況であるからこそ、政府や世銀が父母参加に期待するところが大きいのであろう。しかし、2004年12月1日の国立教育促進審議会(CONAFE)の補償教育プログラム責任者 Miguel Angel Vargas とのインタビューでも、父母が教員管理することの困難性がいわれた。

また、教員の出勤管理は特に難しいと考えられるが、一般に父母参加は、父母会に予算を与えた程度で容易に実現するものではないだろう。例えば、前述の注<sup>(17)</sup> Martínez Vázquezによると、インタビューした校長は、「そのプログラムから学校は窓の錠戸をプラスチック製からガラス製に代えるお金を受け取った。……父母の参加と領収書が要求される(p.152)」と述べている。こうしたもの言いからは、父母会が管理するものというよりも、学校のお金に父母のチェックが入るといった受け止め方をしていることが感じられる。このように父母よりも学校が主導性をもつようになってしまいうのが多くの場合ではないだろうか。

- (19) 2004年12月9日、オアハカ州CONAFEの学術部門責任者 Jesús Sigüenza とのインタビュー。