

メキシコの1990年代の基礎教育改革と新自由主義(論考)

著者	米村 明夫
権利	Copyrights 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	25
号	2
ページ	42-54
発行年	2008-11-20
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00005995

メキシコの1990年代の 基礎教育改革と新自由主義

米村明夫

はじめに

本稿は、メキシコの1990年代以降の基礎教育改革の内容、実態を、新自由主義的アプローチの浸透という視点から論じようとするものである。筆者はこれまで、本誌や別の場所で、これらの改革(プログラム)について紹介してきた(米村[2003],[2004],[2006],[2007a],[2007b])。この中の一つである「補償教育プログラム」(programas compensatorios)は、1991年に始まり2007年に終了しており、その評価に関わる総括的なレポート等が公開されてきている⁽¹⁾。近年、プロジェクト評価の手法はテクニカルな傾向を強めているが⁽²⁾、本稿では以下で述べるような政治経済学的な視点に基づき、それらの改革を支える政策思想としての新自由主義にまで遡った検討を試みることにしたい⁽³⁾。

新自由主義への政治経済学的接近として、次の2点が重要である。第1は、新自由主義というものを、経済活動を「自由な市場」に任せようとする経済思想、経済政策としてのみ狭くとらえるのではなく、統治の方法全体としてとらえる必要があるという点である。例えば、英国のサッチャー政権の下でいわゆる新自由主義的な経済政策が進められたが、同時に進められた行政改革(新公共経営論 New Public Management の原型)も、新自由

主義的統治全体を構成する重要な要素であった。新自由主義は、さまざまな国における実践を通じて統治方法としてより現実的で、全体性をもつものとして発展してきたのである(Harvey[2005])。その全体は多様な要素からなっており、それらの要素は必ずしも理論的、体系的、明示的関連性を持つものではないが、当然共通する傾向がある。そこでは経済以外の分野の政策、思考、議論もしばしば経済用語で語られる。市場・競争メカニズムや後述のようなインセンティブシステムの導入や模倣を通じた効率化が強調され、数量主義・測定主義・工学主義の傾向、等が特徴的である。本稿ではこれを新自由主義的アプローチと呼びたい。

第2は、今日の世界において新自由主義は、一般に優勢であり支配的であるが、新自由主義への対抗的な勢力・要素も存在しており、現実には新自由主義的な力とそれら対抗的な条件との相互作用によって規定されているという点である。例えば、メキシコの1990年代の基礎教育改革は、サリーナス大統領によって始められたが、その思想的旗印とされたのは「社会自由主義(liberalismo social)」であった。その実質は新自由主義であったが、彼は、1910年のメキシコ革命以来の統治の支柱であった革命のイデオロギーから決別すると同時に、多くの批判があり不人気な新自由主義という言葉を避けるために、この言葉を用いたのである(Concepción[2006])。このように表現のレベルにも

新自由主義とその対抗の相互作用を見ることができるとは、

以下、このような視点から、新自由主義の発展と基礎教育の関係を一般的に論じた後、メキシコの基礎教育改革においてどのように新自由主義的アプローチが浸透しているのかという問題を検討していきたい。

I 統治方法としての新自由主義の発展と基礎教育改革

一般に、新自由主義的な政策は小さな国家を目指すとしてされる。実際、ラテンアメリカでは1980年代の経済危機への対応として、IMFによって新自由主義的経済政策(民営化、貿易の自由化、規制緩和)をとることを余儀なくされ、教育予算を含めた社会予算は大きく切り詰められた(Carnoy[2002])。しかし、新自由主義的な経済政策が人々の所得格差を拡大し、貧困層を減少しないことが経験される⁽⁴⁾と、国家的には、社会問題の深刻化を防ぎ、新自由主義的な経済政策を維持するためにも、それがもたらす問題の解決を社会分野の政策に求めるようになる。新自由主義的な国家においても、人々の要求を背景として福祉国家的な再配分の必要が存在しているのであり、1990年代の国際的な基礎教育の完全普及を目指す運動「教育をすべての者に(Education For All)」や貧困削減の国際的合意の形成は、人々の要求を背景にした、そのような国家的必要の共通性を反映するものである。

こうして新自由主義的統治においても、従来の福祉国家の政策における一つの柱であった教育が再び重要なものとして登場するが、留意すべきは、それが従来の政策、政策思想の復活、あるいは人々の要求への余儀なくされた、たんなる譲歩としてではなく、新自由主義の側からの積極的な意

味づけや固有の方法を持った政策として現れている点である。まず基礎教育への国家財政の振り向けは、人的投資という視点から積極的に肯定される。例えば、ラテンアメリカの経済危機に対する新自由主義処方を示したいいわゆる「ワシントン・コンセンサス」では、その対処策の一項目として、初等教育への予算投入が挙げられ、それは人的投資という観点から合理化されていた(Williamson[2002])。また、教育政策のあり方は、インセンティブシステムを生かした効率的な方法をとることが強調される。教育分野でのそのような新しい政策には、教育行政の地方や学校への分権化、父母による学校経営への参加、父母による学校選択、バウチャー制度の導入、教育成果の評価システムの確立等がある(Daun ed.[2002])。

一般に分権化、父母参加等は、従来むしろ民主主義的要求として下からの運動が要求していたものであるが⁽⁵⁾、新自由主義的アプローチにおいては、それらは教育活動のメカニズムを市場メカニズムに近づけよう、前者を後者に模して再編成しようとするための有効なモデルへと再定義、再解釈される。民主主義的な運動が要求する分権化や参加は、本質的に権利や権力関係に関わるものであり、経済的な効率とは基本的に別のものであった。しかし、新自由主義的アプローチでは、分権化や参加も、資源、情報、コスト、効率といった経済的概念や工学的な概念で置き換えられるか、解釈しなおされる。そこで与えられる権限や自由は、管理コストを低減しインセンティブシステムや競争メカニズムが有効に働くことによる、資源効率の最適化を実現するためのものとなる。また、教育成果の評価システムは、このアプローチでは市場における価格にあたるのもというべき独特な重要性を持つのであって、ラテンアメリカの諸国において、新自由主義を推進する世界銀行(以下、世

銀)や米州開発銀行によって、その整備が行われてきた(Carnoy[2002])。そこでの分権化は、中央統制を排するものというよりも、根本において中央が計画、決定する大目標や資源の枠組みの下で、効率化を目指すものである。すなわち、中央が自らにとって重要と考える中核的な事項の権限をさらに集中、強化する一方、重要度が低くより実施レベルに近い肥大化してきた行政事項、政治的なプロセス(さまざまな関係団体とのさまざまな交渉等)を、地方自治体等への権限委譲(分権化)や民営化を行うことによって自らを解放し、よって失われつつあった中央による実質的なコントロールを回復しようとするものである(Green[1997])。

II 「基礎教育近代化のための国民協定」

メキシコでは、1988年に成立したサリーナス政権は積極的に新自由主義的経済政策を推し進めたが、1990年代に入ると「社会自由主義」を掲げながら、教育分野における新自由主義的アプローチを開始した。1992年の「基礎教育近代化のための国民協定(Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: 以下、「国民協定」と呼ぶ)は、基礎教育改革の大綱を示したものであると同時に、具体的な改革として、「基礎教育の連邦政府から州政府への分権化」を定めたものである。その内容はさらに教育一般法(Ley General de Educación)として法制化された。そこには、関係者の要求(特に教員組合のそれ)を反映しつつも、新自由主義的な改革意図、アプローチが支配的なものとして浸透していた。このことを以下で見よう。

1992年の「国民協定」は、六つの章よりなる⁽⁶⁾。最初の三つの章(「イントロダクション」「背景」「教育の現在の課題」)は前置きの部分で、それらを通じて、協定が基礎教育の量と質の向上を目的と

するものであることが明らかにされる。この目的を達成するために必要なのが、「教育システムの再編成」「教育内容と教材の再編成」「教員の役割の再評価」とされ、それらがそれぞれ、続く三つの章を構成している。

「国民協定」によって始められようとしている基礎教育改革は、サリーナス政権が行いつつあった新自由主義的改革「国の近代化」「国家改革」の一部をなしており(Concepción[2006])、「国民協定」は、「国の近代化」「国家改革」の中に、教育改革の必要性を位置づけることから始めている⁽⁷⁾。同時にまた、「国民協定」は、連邦政府が財政的な負担を増やしていくことや「教育的に遅れている」地域⁽⁸⁾に対し優先的な配慮を行うこと⁽⁹⁾、教員給与水準を連邦政府と州政府がさらに高めていく努力をすること⁽¹⁰⁾を約束している。それらは、改革が教育関係者や国民の福祉にとって積極的な意味を持つことを保証するものであり、教育関係者や国民の支持をとりつける役割を果たすものであった。

改革の重点の一つは、基礎教育行政の連邦政府から州政府への分権化であった。それは、実施レベルの行政を州に委譲するものであるが、同時に中央政府によるカリキュラムの決定や教育計画の策定等の重要な権限を、維持あるいは強化するものでもあった(González Schmal[1995])。これによって、中央政府は、膨大な行政事務や面倒な組合との交渉プロセスから自らを自由にし、重要事項を中心としたより実質的なコントロールを実現できるのである⁽¹¹⁾。

分権化は、全国教育労働者組合(Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: SNTE)の強力な反対によって長い間不可能なものであった(Arnaut[1998])。メキシコの全国教育労働者組合は、ラテンアメリカにおいて最大の組合組織であ

り、しかも、国家組合主義的な伝統、行政との相互浸透の特質を典型的に体現した組織でもある。それが州へと分権化することによって、組合も州単位のものとなり、全国組合としての強力な交渉力を失うことを恐れたのである。世界各国での新自由主義的改革で見られた強固な全国的(新自由主義的な経済用語を用いれば、労働供給独占的)労働組合とその弱体化を目指す(「柔軟」な労働慣行を実現しようとする)政府との対立という構図である。メキシコでは、分権化への支持を得るために、サラナス大統領は組合内の対立を利用する(Martínez [2004])と同時に、組合に対する大幅な譲歩を行わざるを得なかった。すなわち、教育労働者組合がそのまま全国組合としてとどまること、そしてその各州における交渉団体としての資格を維持することが認められた⁽¹²⁾。また、「教員キャリアシステム」という新自由主義的なインセンティブシステムが提起されているが、全体として教員の給与、福祉の改善が基調とされている⁽¹³⁾。

こうして実現したメキシコの基礎教育の州政府への分権化は、新自由主義的原理から見ると、連邦政府がより重要事項に専念できるようになったという点では前進であったが、強力な全国組合と州政府が対峙するという「非効率的」な(インセンティブシステムが機能しにくい)枠組みが残されたという点では、中途半端なものであった。

次に、「国民協定」において重要なテーマの一つとなっている父母やコミュニティの参加を見よう。そこでは教育の質を向上させる上での父母、コミュニティの参加の重要性が述べられる。彼らの参加は、社会のエネルギーを教育のために取り込み、また官僚的な干渉を排し、教育過程の当事者(生徒、教師、学校、コミュニティ)間で当事者として現実をよく知る、直接的でスムーズなコミュニケーションをもたらす、とされ、また、父母の個人

的、集团的参加は教育への社会的な関心のネットワークとして発展し、子どもたちの学業の達成を向上させる、と主張される。さらに、父母やコミュニティの参加は、学校や教員への「正常な営み(correcto funcionamiento)」に対する関心を高め、「真の、強制的でなく、説得力があって提案的な社会的統制(verdadera controlaría social no coercitiva, sino persuasiva y propositiva)」につながるとされている⁽¹⁴⁾。

ここでの参加論は、メキシコ社会における研究者や市民社会からの民主主義的な要求をも反映したものであると考えてよいだろう(Latapi [1995]; Paoli Bolio [1995])。しかし、また参加は、効率を重視する新自由主義的アプローチにとっても採用される政策となってきた。それがどのようになされるのか、次項で議論しよう。

Ⅲ 「補償教育プログラム」

「国民協定」では社会的公正を達成するため、「教育的に遅れている地域」に対して補償的な政策的措置をとる必要性に言及されており⁽¹⁵⁾、締結の翌年(1993年)成立した教育一般法第34条に、補償教育が規定された。実は初等教育に関する「補償教育プログラム」が、メキシコの最貧困の四つの州において、1991年より世銀からの融資を得ながら始められていたが、こうしてそれは大規模化(すべての州、初等前教育、前期中等教育も含む)しながら、2007年まで継続するものとなった(表1参照)。それは、社会的公正を要求する教育関係者、研究者の声を反映するものであったが、同時に、その実施内容、方法には新自由主義的アプローチが採用されていた。

表2は、「補償教育プログラム」の内容を示すものである。(1)「学習教材パッケージの配布」から

表1 メキシコの補償教育プログラムと人間開発プログラム

プログラム名	開始年	終了年	融資機関	融資額 (100万ドル)	プロジェクト 全体予算 (100万ドル)
補償教育プログラム(学校改善)					
①「教育の遅れを解消するためのプログラム」 PARE(Programa para Abatir el Rezago Educativo)	1991	1997	世界銀行	250	352.0
②「乳幼児教育開発プログラム」 Prodei(Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial no Escolarizada)	1992	1998	世界銀行	80	115.0
③「基礎教育の遅れを解消するためのプログラム」 PAREB(Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica)	1994	2001	世界銀行	412	560.0
④「教育の遅れを解消するための総合プログラム」 PIARE(Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo)	1994	1994	米州開発銀行	393	653.0
⑤「乳幼児・基礎教育の遅れを解消するためのプログラム」(I) PAREIB(Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica) I	1998	2001	世界銀行	115	150.0
⑥「乳幼児・基礎教育の遅れを解消するためのプログラム」(II) PAREIB(Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica) II	2002	2004	世界銀行	300	531.1
⑦「乳幼児・基礎教育の遅れを解消するためのプログラム」(III) PAREIB(Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica) III	2004	2007	世界銀行	300	500.0
学校プロジェクト(学校改善)					
⑧「メキシコ教育の質」 Mexico Education Quality	2005	2009	世界銀行	240	346.2
人間開発プログラム(奨学金等, 家族所得の向上)					
⑨「オポルトゥニダース」(I) Oportunidades Phase I	2002	2005	米州開発銀行	1,000	2,377.0
⑩「オポルトゥニダース」人間開発プログラムの確立・拡大(II) Consolidation & Expansion of Oportunidades Human Det. Prom. Phase II	2005	2009	米州開発銀行等 (うち300世銀)	1,200	2,850.0

(出所) 世銀および米州開発銀行のウェブサイトより。

(8)「父母会による学校経営への支援」までのサブプログラムのうち、以下で見ると、インセンティブによるコントロールやインセンティブシステム構築といった新自由主義的なアプローチが用いられているのは、(4)「遠隔地教育実践手当の支給」と(8)「父母会による学校経営への支援」の二つであるが、この二つを合わせて、プログラム予算全体の半分を占めていることがわかる。残りの主要な部分は、(1)「学習教材パッケージの配布」、(2)「校舎建設、補修」、(3)「学校設備、備品、教材の支給」といった教育活動の物的最低条件に関

わるサブプログラムである。

(4)「遠隔地教育実践手当の支給」は、金銭的インセンティブによる教員の行動の改善(遠隔地における欠勤⁽¹⁶⁾の減少)を目指すものである。各教員がこの手当を受領するには、各教員ごとに州政府との間に協約を結ぶ必要がある。インセンティブが有効に働くために、まず、それに反応する主体としての個人が自由でなければならないという発想から、このような個人としての自発的な契約という形式がとられるのであろう。また同じくインセンティブが有効に働くために、好ましい行

表2 メキシコ、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	州におけるカバレッジ (%)*	直接的受益者(人)		
	額(ペソ)	総額に対するシェア(%)			計	男	女
予算総額	187,486,558	100.0					
(1)学習教材パッケージの配布	18,847,534	10.1	409,729人 (生徒)	66.7 ¹⁾	409,729	210,920	198,809
(2)校舎建設, 補修	30,573,725	16.3	217教室**	4.8 ²⁾	27,581	14,210	13,371
(3)学校設備, 備品, 教材の支給	25,211,773	13.4					
小学校	14,304,909	7.6	694校	15.5 ²⁾	91,913	47,336	44,577
テレビ中学校	10,906,864	5.8	282校	23.6 ³⁾	17,167	9,086	8,081
(4)遠隔地教育実践手当ての支給	66,955,200	35.7					
コミュニティ・コース	26,100,000	13.9	1,500人 (教員)	131.6 ⁴⁾	1,500	956	544
小学校	40,855,200	21.8	n.d.	9.7 ⁵⁾	2,348		
(5)視学官の学校視察支援	2,621,700	1.4	395人 (視学官)		395	365	30
(6)教員, 校長へのアドバイス, 研修	8,409,426	4.5	477人 (教員)	2.0 ⁶⁾	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)父母会による学校経営への支援	33,582,200	17.9	5,456校	121.6 ²⁾			

(出所) 米村[2006:60]を一部修正。2002年現地調査入手資料, およびInstituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática(INEGI)2004, "Estadísticas de educación, edición 2003(cuaderno núm. 9)" Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, cuadro 1.3, cuadro 1.4.

(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。

* 上記の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。(8)で, 100%を超えているのは, 小学校前学校(幼稚園)を含めているためと思われる。

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(小学校)教師数を100%とする。100%を超えているのは, 小学校前学校(幼稚園)を含めているためと思われる。

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。

資料1 「学校経営支援」資金付与に関するオアハカ州教育庁州調整部と父母会との協定(2005年)
[抜 粋]

…

第2条 調整部は、父母会に学校組織のタイプに従って、7000ペソの資金を譲渡しなければならない。…

…

第7条 父母会は「学校経営支援」資金およびその場合には自発的な寄付金を次のように用いなければならない。

50%は、教材(学校で日常的に用いられるもの)。例えば、教材、ノート、鉛筆、白墨、黒板消し、紙、修正液、はさみ、本、地図、伝記、教育用パネル、清掃用具、箒、消毒剤、包帯、薬箱、衛生用品。残りの50%は、学校建物や備品の維持(損傷を避けるための活動)。例えば、ペンキ、ブラシ、シンナー、損傷回復材(壁、床、天井、ドア、窓)の購入、壊れた窓ガラスの交換、整備(トイレ、中庭、運動場、周囲の柵)、学校備品の修理、黒板の入れ換え、電気水道系統の修理のための材料購入。

…

第16条 調整部は、父母会に、学校が小学校教師へのインセンティブプログラムの対象となっているかを、知らせなければならない。それは、教師は次の活動を果たしていればインセンティブを受け取ることができることを、父母会がよく知っておくようにするのが目的である。

・公式学校日程、時間を果たすこと ・学校の専門的・教育的な問題解決のための学期計画をつくること ・少なくとも週9時間、学習困難児に補習すること ・毎月、父母への報告会を開くこと ・4カ月に1回、教えている科目の公開授業を行うこと ・調整部によって呼びかけられた研修に参加し、担当の専門アドバイザーの勧告を聞き、また、学校が社会活動局の活動に含まれている場合は、社会活動研修に参加すること ・コミュニティとともに教育的、市民・文化的行動を発展させること。

第17条 調整部は、父母会によって提出された記録に従って月額1450ペソのインセンティブを教師に付与することを知らせなければならない。…

第18条 インセンティブ対象の教師が欠勤しその代替勤務を行わなかった時は、父母会は調整部にそれを知らせなければならない。それによって、次の規定に従って減額される。

(出所) 筆者の2006年現地調査で入手。

(注) 1ペソは、日本円約10円に相当する。

減額表		
		(単位：ペソ)
もし教師が欠勤したら	父母会は調整部に次の額の減額を知らせる	そして、教師は次の額を受け取る
月に1日	145	1,350
月に2日	290	1,160
月に3日	435	1,015
月に4日	580	870
月に5日	870	580
月に6日以上	表彰金を受け取らない	0

父母会は、教師が提出しようとしても、不在を正当化する書類、欠勤許可証、疾病証明を受け取ってはならない。

第19条 もしインセンティブ対象の教師が週9時間の午後の課外授業を果たさない場合は、父母会は調整部に欠勤として報告しなければならない。そして、前出の表に従って減額されなければならない。

第20条 教師が前条の欠勤による減額を避けたい場合には、父母会に対し欠勤日の代替勤務を同一月内であればその土曜、日曜、祭日に行うことの許可を求めることができる。欠勤が月の最後の週になされた場合は、代替は次週末になされなければならない。

第21条 インセンティブ対象の教師が父母への月例報告会を開催しない時は、1回不開催ごとに145ペソを減額するために、父母会は調整部にそれを報告しなければならない。4カ月ごとの公開授業を行わなかった場合は、父母会は、調整部が290ペソの減額を行うよう、調整部に報告しなければならない。

第22条 調整部は、父母会にこの協定の第18条、第19条、第20条、第21条の規定に従って減額されるインセンティブの額を、その約定どおりに不払いされることを報告しなければならない。

第23条 父母会は、ゾーン(通常教育システムの学区)のスーパーバイザーまたはセクター(先住民教育システムの学区)の長が行ったその集落の学校への訪問 それが前もって知らされていた場合には の報告書に押印、署名しなければならない。

...

第28条 (最終条項 略)

勤の量と与えられるインセンティブの量的対応が明確であることが必要であり、次に触れるように、この契約書にはそうした対応が明示されている。このサブプログラムは公的文書においてもしばしば「インセンティブ」プログラムと呼ばれている。教育の世界における新自由主義的なものの浸透は、従来ならあり得なかった直接的な金銭による動機づけを肯定する表現の採用やその日常化をもたらしているのである。直接的表現であるが故の「わかりやすさ」とともに、これが実質的な価値を持つ付加的手当て(日本円にして月額約1万5000円相当)として導入されたことも建前的な批判を封ずるのに役立ったであろう。このプログラムが正常に機能するには、教員の勤務状況を正しく把握、管理することが不可欠である。この問題は次に触れる。

(8)「小学校父母会による学校経営への支援」サブプログラムもまた、個々の父母会と州の間に結ばれる協約を前提とするものであり、父母の自由な意思を前提とする形を持った一種のインセンティブプログラムである。日本円にして年額5万円から7万円相当の補助金(インセンティブ)を受領した父母会は、①それを学校設備の維持や教育活動に用いられる消耗品購入に充てる、②教員の勤務状況の報告を行うことが義務となる。ただし②は、「遠隔地教育実践手当ての支給」の対象となる教員のいる学校の父母会のみにも適用される。世銀の文書によれば、このサブプログラムは父母の学校参加を高めるためであり、この参加によって学校経営や学校の効率が改善され、さらにそうした改善が教育の質の改善につながる、とされる(World Bank[1998:7])。金銭的インセンティブを用いて参加を促進し、学校経営、効率、教育の質の改善をもたらすというのは、いかにも工学的な発想に基づく新自由主義的アプローチであるが、特に②に関してはそれが見てとれる。このことを

父母と州の間で結ばれる協約に即して、やや詳しく見よう(資料1)。

父母会と州政府の間に結ばれる協約は、全部で28条よりなるものであるが、その第16条から第23条までは、「遠隔地教育実践手当て」を受領する教員のいる学校の場合のみに関わるものである⁽¹⁷⁾。その中で、第18条、第19条、第21条、第23条は、父母会は、教員の勤務状況を州に対して報告する義務を負うことの規定である。また、父母は教員の欠勤や代替勤務を厳格に管理する権限と義務が与えられる(第18条、第20条)。

この協約では、州と「遠隔地教育実践手当ての支給」を受け取る教員の間で協約が、父母にわかりやすいよう工夫が施されつつほぼ再現されている。第16条は教員の義務が列挙され、第17条は手当ての額、第18条は勤務の状況に応じた減額、その結果としての手当ての金額の対応表(インセンティブ構造)が示される、等である。

父母やコミュニティによる教員の管理の問題は、従来、父母の教育権、コミュニティの自治権という観点から論じられてきたが、ここでは、そうした思想的な背景や現実に村や学校で存在する社会的な権力関係のあり方が無視されている(Latapi[1995])。そして、父母による「参加」は、手当てを受けようとする教員に対する管理の道具として、インセンティブに対する父母の自由な反応(契約)という形を保ちながらも、実質的には上から操作されるものとなっている。新自由主義の統治方法としての性格が強く現れているといえよう。

IV 基礎教育改革の効果

新自由主義的アプローチの有効性

では、補償教育プログラムでとられた新自由主義的アプローチは、現実レベルにおいて貫徹した

のであろうか。言い換えれば、こうした新自由主義的アプローチによる教育の質改善政策は効果があったのであろうか。ここでは、紙数の都合から「父母会による学校経営への支援」サブプログラムに焦点を当てた一つの研究結果を紹介して、筆者の見解を述べることにとどめたい。Getler et al. [2006]は、「父母会による学校経営への支援」が始まった1998年以降2001年まで続けてこの資金を受領した父母会のある学校グループと、それ以降に受領を開始したグループ(コントロールグループ)の進級試験不合格者率、留年者率について比較を行っている。これによると、「補償教育プログラム」の各サブプログラムのうち、表2の(2)から(6)までは、進級試験不合格者率、留年者率いずれにも統計的に有意な影響を与えていない⁽¹⁸⁾。「遠隔地教育実践手当ての支給」サブプログラムは、欠勤を減らすという点で効果的でなかったと評価されており(Chaves y Ramírez[2006]; 米村[2006])、従って、教育活動の改善、教育の質の改善、進級試験不合格者率の減少がもたらされなかったのは当然であろう。

これに対し、⁽⁸⁾「父母会による学校経営への支援」サブプログラムだけが統計的に有意な効果を示し、進級試験不合格者率、留年者率に0.4パーセンテージポイントの減少効果をもたらしている(進級試験不合格者率、留年者率はともに平均10%水準にある)。これは、例えば、生徒総数200人の学校で、毎年20人程度の進級試験不合格者(あるいは留年者)があったのが、「父母会による学校経営への支援」サブプログラムによって、19人の進級試験不合格者(あるいは留年者)へと減ずることを意味する。その改善水準は総じて低いものといつてよいだろう。

筆者はこのような結果は、新自由主義的なインセンティブアプローチによる教育の質改善といっ

た方策の非現実性を反映したものだと考えている。父母、教員、州政府が、平等な個人や団体として互いに自由に契約し、それに従って行動する、というのは現実に反するフィクションである。メキシコの農村においては、教員は、コミュニティが十分に機能していない農村でも機能している農村でも、指導的役割を果たしているのが現実である(Sigüenza Orozco[2004])。父母による教員の管理というアイデアは、こうした現実の社会的な力関係を無視したものである。

では、低水準とはいえ「父母会による学校経営への支援」サブプログラムによって得られた進級試験不合格者率の改善はどのように解釈できるであろうか。それは、この補償教育プログラムのある政策担当者が語るように「このサブプログラムは、貧しい地域で、学校が要求する協力金(教材費などの経費負担)が払えなかったために親たちが持っていた負い目をぬぐい去る役割を果たした」⁽¹⁹⁾のであろう。このサブプログラムによる補助額は、小規模校では日本円にして5万円程度のものであるが、家族当たりの協力金が年間数百円から1000円程度であることからすると、貧しい地域、貧しい家族にとってこの補助額は経済的に実質的な意味を持つのである。そして確かに、農村では進級試験不合格は、学力基準だけでなされるのではなく、教員や学校の権限の行使として行われる面も全くないわけではない。そこでは、経済的な問題と学校や教員の権力の問題が微妙に絡む。例えば、協力金不払いに対し、進級のための証書を渡さないと警告するのは珍しい例ではない⁽²⁰⁾。あるいは、協力金の不払いや滞納者に対し、警告あるいはその警告内容の実行というほど明示的な行動に表れない場合でも、そうした「本来果たすべき義務」を果たしていない家族のこどもに対して教員が意識的、無意識的に権力を濫用しやすい状態に

あり、子どもにとって不利な結果に至る蓋然性が、「義務」を果たしている家族の子どもに比較して高くなると考えてよいだろう。「小学校父母会による学校経営への支援」サブプログラムの補助金は、教員と父母の基本的な力関係を変更するものではないが、極端に貧しい個々の家族の発言権を改善し、その意味で、教員と父母の間のより望ましい関係を作り出した可能性がある。つまり、見られた効果は、教室内の教育の質の改善という迂遠なルートを通じた結果⁽²¹⁾というよりも、家族の協力金不払いや滞納がもたらしたであろう子どもの不合格決定の回避に補助金が直接的に役立ったと解釈するのが適切のように思える。

おわりに

以上、統治方法としての新自由主義や新自由主義的アプローチが、対抗的な勢力に譲歩するという形を取ったり、政策文言のレベルや政策実施指揮者の意図のレベルでは支配的でも、末端の現実レベルにおいてはそれが機能せず、そこでは現実の条件に合った解釈や機能へと修正されたりする、ということをもメキシコの基礎教育改革の事例に即して、分析、議論してきた。本稿では、新自由主義の側に焦点を当てたが、こうした政治経済学的な分析が十全たるものになるには、対抗的な勢力・要素にも焦点を当てた分析が必要であろう。そうしてこそ、このような政治経済学的な視点の有効性が発揮されることとなり、発展途上国の教育に固有な条件に関わる議論が展開されることとなる。他日を期したい。

注 _____

(1) このプログラムの実施を担った全国教育促進審

議会(CONAFE : Consejo Nacional de Fomento Educativo)のウェブサイト(<http://sftp.conafe.edu.mx/UPC/logros.html> 2008年10月7日現在), 等。

- (2) 例えば、米村[2007b]参照。
- (3) 米村[2007a]は、同様の問題意識によるものであるが、本稿は、そこで十分に論じてこなかった点を補おうとするものである。
- (4) メキシコを含めたラテンアメリカの場合については、米村[2007c]
- (5) 例えば、分権化の要求は、市民運動やパウロ・フレレの教育思想等にも見られる(Daun[2002])。
- (6) この「協定」の全文は、インターネットを通じて次のウェブサイトより入手可能である(<http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/85996/1/07104.htm> 2008年10月7日現在)。
- (7) 「イントロダクション」の章。
- (8) 実際には、就学率、修了率、修了効率等によって定義される。
- (9) 「教育システムの再編成」の章。
- (10) 「教員の役割の再評価」の章。
- (11) 例えば、カリキュラムについていえば、州には連邦政府に対して州独自の修正提案をする権限しかなく、決定権は連邦政府にある。
- (12) 「教育の再編成」の章。
- (13) 「教員の役割の再評価」の章。
- (14) 「教育の再編成」の章。
- (15) 「教育の再編成」の章。
- (16) この問題の深刻さに関しては、米村[2007a]参照。
- (17) 第23条は、教員に関してではなく、スーパーバイザー等に関するものであるが、父母会の「監視」という役割に関しては同様のものである。
- (18) (5)と(7)のサブプログラムは、独立変数として入れられていない。
- (19) 2006年10月24日、全国教育促進審議会の教育専門局(Dirección Técnica Pedagógica)の局長、ミゲル・A. バルガス(Miguel A. Vargas)氏とのインタビューから。
- (20) 例えば、筆者が現地調査で入手したオアハカ州ミヘ地域アユートラ村アユートラ中学校の2001

年の父母会総会議事録においても、そうした提案が校長と出席父母によって確認されている。

- (2) プログラムが教育の質を高めたのかということに関して、否定的な結果を示した実証研究については米村[2003]で紹介した。その後、肯定的な実証研究も現れているが、筆者はそれらについて批判的に見ている。いずれ、詳論したい。

参考文献

<日本語文献>

米村明夫 [2003] 「メキシコにおける初等教育発展の現状と完全普及のためのプログラム」(米村明夫編著『世界の教育開発 教育発展の社会科学的研究』明石書店 177-210ページ)。

[2004] 「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 22-34ページ)。

[2006] 「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」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.23, No.1 54-65ページ)。

[2007a] 「新自由主義とメキシコの1990年代以降の基礎教育改革」(牛田千鶴編著『ラテンアメリカの教育改革』行路社 119-138ページ)。

[2007b] 「メキシコとブラジルの就学促進のための家計補助プログラム 評価研究の結果とその批判的検討」(米村明夫編著『貧困克服と教育発展の諸主体』明石書店 37-75ページ)。

[2007c] 「貧困克服と基礎教育普及 国際潮流とメキシコ、ブラジル」(米村明夫編著『貧困克服と教育発展の諸主体』明石書店 19-36ページ)。

<外国語文献>

Arnaut, A. [1998] *La federalización educativa en México : Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, México D.F. : El Colegio de México; Centro de Investigación y Docencia Económica.

Carnoy, Martin [2002] "Latin America : The New

Dependency and Educational Reform," in Holger Daun ed., *Educational Restructuring in the Context of Globalization and National Policy*, London : Routledge Falmer, pp.289-321.

Chaves, Patricio y Rodolfo Ramírez[2006] "Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004," (<http://sftp.conafe.edu.mx/UPC/Documentos/VOLUMEN1.pdf> 2008年10月8日アクセス)

Concepción, L. [2006] *El discurso presidencial en México : El sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, México : Miguel Ángel de Porrúa, Universidad Autónoma de Baja California.

Daun, Holger[2002] "Conceptualization and Results of Educational Restructuring," in Holger Daun ed., *Educational Restructuring in the Context of Globalization and National Policy*, London : Routledge Falmer, pp.71-112.

Daun, Holger ed. [2002] *Educational Restructuring in the Context of Globalization and National Policy*, London : Routledge Falmer.

Getler, Paul, H. Patrinos and M. Rubio-Codina [2006] "Empowering Parents to improve Education : Evidence from Rural Mexico," World Bank Policy Research Working Paper No.3935 (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/05/21/000158349_20080521103145/Rendered/PDF/wps3935.pdf 2008年10月10日アクセス)

González Schmal, Raúl [1995] "El federalismo educativo," en Centro de Estudios Educativos, *Comentarios a la ley general de educación*, México D.F. : Centro de Estudios Educativos.

Green, Andy [1997] *Education, Globalization and the Nation State*, Basingstoke : MacMillan Press Ltd. (大田直子訳『教育・グローバリゼーション・国民国家』東京都立大学出版会, 2000年)

Harvey, David [2005] *A Brief History of Neoliberalism*, New York : Oxford University Press (渡辺治監訳『新自由主義 その歴史的展開と現在』作品社 2007年)

Latapí, Pablo [1995] “La participación social en la educación,” en Centro de Estudios Educativos, *Comentarios a la ley general de educación*, México D.F. : Centro de Estudios Educativos, pp.227-252.

Martínez Vázquez, V.R. [2004] *La educación en Oaxaca*, Oaxaca : Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca.

Paoli Bolio, Francisco José [1995] “Fin de la indefensión, proceso administrativo, sanciones y sindicato,” en Centro de Estudios Educativos, *Comentarios a la ley general de educación*, México D.F. : Centro de Estudios Educativos, pp.253-264.

Sigüenza Orozco, Salvador [2004] “Héroes, caminos y escuelas. El papel de la educación en la integración de los pueblos indígenas a la sociedad nacional : la Sierra Norte de Oaxaca,

México. 1927-1972,” Ph. D. Dissertation, Universidad Complutense de Madrid.

Williamson, J. [2002] “Did the Washington Consensus Fail?” (<http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488> 2006年11月6日アクセス)

World Bank [1998] “Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$115 Million to Nacional Financiera(NAFIN)with the Guarantee of the United Mexican States for a Basic Education Development(PAREIB) Project,” Report No. 17535-ME (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/05/07/000009265_3980625101658/Rendered/PDF/multi0page.pdf 2008年10月10日アクセス)

(よねむら・あきお / 地域研究センター主任研究員)