

# メキシコにおける

# 初等教育の完全普及の展望

米村明夫

## はじめに

メキシコにおける初等教育普及は、1910年のメキシコ革命以来の課題であったが、その歩みは日本などと比べれば遅々としたものであった。国民（子ども）への完全普及が視野に入ってきたといえるのはやっと1970年代も終わりの頃であり、現在もなお、この課題の遂行を目指して政府は努力を続けているといつてよい。

特に1990年代以降は、国際的環境も発展途上国における初等教育を中心とする基礎教育普及の努力を促し、支持するものとなってきており、メキシコもこれにのっとる形で、世界銀行、米州開発銀行などの国際機関による初等教育への援助を受けつつ、その完全普及へと向かっているのである。

これまでのところメキシコの努力とその成果は、関係者によって肯定的な評価を得ている。1990年世界教育会議（タイ）に続く、2000年世界教育フォーラム（セネガル）では、発展途上国において、初等教育を中心とする基礎教育の完全普及を、2015年までに実現するとの合意がなされたが、メキシコではそれを5年早め、2010年までに達成す

るとの目標が発表されている。

本稿は、このような政府による初等教育普及政策がどのようなものであったかを検討をし、メキシコにおける初等教育の完全普及について今後の見通しを探ろうとするものである。

## I 普及の現状

1970年以降の人口センサスによって、15～19歳人口の小学校（6年制）修了者率を見ると、70年44.4%、80年65.5%、90年83.1%、2000年88.2%と着実に増加している。しかし、70～80年および80～90年の増加ポイントはそれぞれ20ポイントほどであったのに対し、90～2000年のそれは大きく減少し5ポイントとなっている。

他方、教育省が就学者数をもとに推計した「初等学校入学者中第5学年まで達する者の割合（残存率）」は、表1に示される。これによると、1980年代の終わりから90年代の中頃まで改善が見られるが、それ以降はだいたい85%の水準で停滞している。

これは、入学者のうち小学校第5学年まで到達するだろう者の割合であるから、数パーセントと

表1 メキシコ:小学校5年生までの残存率  
(1990~99年)  
(%)

1987 -88	1990 -91	1995 -96	1998 -99	1999 -00
76	80	86	85	85

(出所) 米村明夫編「教育開発—政策と現実—」(調査研究報告書)アジア経済研究所  
2001年 258ページ。

考えられる非入学者、さらに第5、6学年を修了しない者を考慮すると、若年該当人口全体における小学校修了者の割合は、80%程度になってしまう可能性がある。

センサスと教育省の推計との違いは、前者には成人教育などによる初等教育修了者が含まれているためと考えられる。いずれにせよ、1990年代以降初等教育普及の速度はかなりゆっくりしたものとなっており、今後、その飛躍的な前進は難しいとの印象は否めない。

一般に教育普及は100%に近づくほどその普及の困難度が高まり、普及速度が落ちていく現象が見られることが知られている。メキシコの初等教育は、1990年代の初めには、普及困難度の高い段階に達した、あるいは、政策的努力の重要な部分が普及困難層への教育機会提供となる段階が開始

した、と考えられる。つまり、先ほどのセンサスデータでいうと、1990~2000年に、初等教育機会の提供が、その普及困難層におよびつつも一定の前進(該当年齢層全体の5%分ほど)を示した。しかし2000年段階でなお、かなりの者(同10数パーセントほど)が普及困難層として初等教育未修了の状態にある、と解せるのである。

## II 初等教育の普及困難層と政策的対応の 枠組み

このような普及困難層は、(1)遠隔地にある人口の少ない集落に住む家族の子弟、(2)先住民の集落に住む家族の子弟((1)と重なることが多い)、(3)移動農業労働者家族の子弟、(4)貧困なあるいは教育に無関心な家族に属することが多い成績不振児童、などによって構成されていると考えられる。

(4)の問題は、落第、中途退学の問題となって現れるが、ラテンアメリカ全体で根深い問題であり、メキシコもその例外ではない。

(1)や(2)の場合には、歩いて通える学校が家のそばにないという問題が、不就学の原因となっていることも少なくない。(3)は、家族ぐるみで、季節的に移動が行なわれるために、就学登録や実際の通学が困難となるのである。(4)は、都市では、そ

表2 教育普及困難層に対する特別な教育施策を行なう機関

(1) 政府、連邦政府の通常予算が主のもの	
・ 国立教育促進審議会 (CONAFE).....	コミュニティ・コース
・ 教育省 (SEP).....	バイリンガル教育
・ 国立先住民関係庁 (INI).....	バイリンガル学校寄宿舎
(2) 国際機関の融資が主のもの	
・ 教育省 (SEP).....	補償プログラム
・ 教育・健康・食料プログラム (PROGRESA).....	奨学金, 教材援助

(出所) 筆者作成。

の該当年齢人口の中ではわずか(メキシコシティでいえば、1あるいは2%程度)であり、主に農村地域に存在し、また、(1)(2)(3)の多くが(4)の性格を持つと想像できる。

教育普及困難層に対しては、政府は、通常のシステムとは異なる施策によって、あるいは特別のプログラムを付加的に実施することにより対応している。それら特別の施策を、その実施機関によって分類したのが、表2である。

以下で、各機関の性格、施策の内容、実績について、紹介、検討していこう。

### Ⅲ 遠隔地、先住民地域における教育機会の拡大 —政府の政策I—

#### 1. コミュニティ・コース教育

「国立教育促進審議会」は、遠隔地の小人口集落における基礎教育普及を主たる業務としている、教育省から独立した政府組織である。すなわち、先に述べた教育普及困難層の(1)を対象とした仕事を行なう機関である。コミュニティ・コースと呼ばれるその教育システムは、正式資格を持たない者(多くの場合なお高校進学、大学進学を目指す若者)が教員として対象遠隔地に住み込んで、少ない人数の子どもでも授業を行なうものである。教師は、子どもたちへの教育とともに、受け入れ集落の諸活動に参加することが期待され、他方、食事と宿泊施設が集落によって用意される。教室も、政府が用意するのではなく、集落の側がなんらかの場所を用意することになっている。

その中心は初等レベルの教育である(最近では、中学校レベルにおいても同様の方式によるものが試行されている)。その教育を受け卒業した者は、教育省によって通常の初等教育卒と同等の教育歴を持つ者と認定される。

1990年代のコミュニティ・コースの就学者数が、表3によって示されている。90年代の初めと終わりを比べるとその増加傾向は明らかで、90-91年度から99-2000年度の間に64万人ほどの増加が見られる。

同じ期間に、メキシコの初等教育就学者数は、36万人増加(1440万人から1477万人)した。これらの増加数の比較、あるいは64万人という数字の全就学者(約1500万人)中に占める割合が4%ほどに上ることから、いかに、1990年代の初等教育完全普及の努力において、コミュニティ・コースが重要な位置を占めていたかがわかる。

このシステムは、基本的にこれまで学校のなかったところで設置されるものである。したがって、これらのシステムの拡大は、メキシコにおいて、教育機会を初めから与えられていなかった子どもたちが多数存在していたことを意味する。

しかし、表3を詳しく見ると、1990年代後半の就学者数の増加は停滞気味である。政府はそのさらなる促進を謳っているが、コミュニティ・コースはさらに小規模化しつつあり、その拡大が困難になってきているのである。

#### 2. 先住民(バイリンガル)教育

メキシコ教育省、基礎・師範教育局には、先住民を対象としたバイリンガル教育を進めるため、先住民教育部がおかれている。そこで、中心となっているのは、先住民地域における初等前教育と初等教育であり(先述の(2)に対応)、その就学者数は、表4に示されている。

初等教育について見ると、1990-91年度から99-2000年度の間に19万人ほどの増加があった。就学者数の増加は二つの要因がある。一つは、学校のなかった地域に学校が新設されていること、もう一つは、就学年齢人口増や教育条件の改善によ

表3 コミュニティ・コース初等レベル就学者数

(単位：1,000人)

1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01*
82.3	94.2	84.8	94.2	128.1	141.3	146.0	148.8	151.3	145.8	152.1

(注) \*推定値。

(出所) Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores, 1999-2000*, (SEP,2000), p.77. ウェブサイト <http://www.sep.gob.mx/sen2/informe992000/>よりダウンロード。2001年6月30日。

表4 先住民(バイリンガル)初等前・初等学校就学者数

(単位：人)

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01*
初等前	218.9	229.8	233.2	245.7	252.3	270.8	280.7	285.4	256.0	288.3	293.8
初等	588.5	617.5	640.1	660.0	669.0	710.7	728.1	741.8	763.5	778.6	787.9

(注) \*推定値。

(出所) Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores, 1999-2000* (SEP,2000), pp.44, 79. ウェブサイト <http://www.sep.gob.mx/sen2/informe992000/>よりダウンロード。2001年6月30日。

て同じ学校の中での就学者の増加(入学者の増加および進級試験不合格者や中途退学者の減少)が生じていることである。

バイリンガル・システムの学校は、1970年代以降、先住民地域の中でも人口の少ない集落に設立されてきた。80年代には学校設立が行なわれる最低人口の地域をだいたい覆うに至ったので、90年代には、学校新設は少なくなっている。

他方、表5に見られるように進級試験の不合格者率と中途退学者率は減少してきており、既存の学校の教育状況は改善してきている。1990-91年度と98-99年度を比較すると中退率では8ポイントも減少しているのである。

ただし、1997-98年度から98-99年度への減少は、2ポイント、続いて、98-99年度から99-2000年度にかけては、ほとんど変わっていない。不合格者率について見ても同様で、同じ期間にそれぞれ1ポイント減少、ほとんど変わらずという状態にある。90年代末には、改善の速度が落ちてきている可能性がある。また、中途退学率が最近のデータ

表5 先住民(バイリンガル)初等学校中退率、  
進級試験不合格率

(%)

	1990-91	1994-95	1997-98	1998-99	1999-00*
中退率	12.9	10.2	6.6	4.8	4.5
不合格率	19.4	17.6	14.0	13.0	13.6

(注) \*推定値。

(出所) Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores, 1999-2000* (SEP, 2000), p.80. ウェブサイト <http://www.sep.gob.mx/sen2/informe992000/>よりダウンロード。2001年6月30日。

でも4.5%という水準にあるということは、6年間に2割半の子供たちが学校から去っていくことを意味している。先住民地域では、初等教育の完全普及は目標達成からまだ遠い位置にある。

#### IV 教育過程、教育条件の改善

##### —政府の政策II—

##### 1. 基礎教育関連融資プログラム

1990年代には、冒頭で述べたように、世銀などの国際金融機関が、基礎教育普及を推進するとい

表6 基礎教育関連融資プログラム

プログラム名	開始年	融資機関	融資額 (万米ドル)
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	世界銀行	250
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	世界銀行	80
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	世界銀行	412
④「教育の遅れを解消するための総合計画」PIARE(Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo)	1994	米州開発銀行	393
⑤「乳幼児、基礎教育の遅れを解消するためのプログラム」PAREIB (Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica)	1998	世界銀行	625

(出所) 筆者作成。

う国際社会の合意にもとづいて、そのための融資を積極的に行なうようになった。メキシコにおいても、世銀などとの融資契約が結ばれることを前提に、大規模なプログラム（ここでは、便宜上、基礎教育関連融資プログラムと呼ぶ）が作られていった。表6は、それら基礎教育関連融資プログラムのリストである。これらプログラムは、その財源の8割ほどを世銀、米州開発銀行からの融資に依存するものである。

先に見たコミュニティ・コースやバイリンガル教育は、これまで教育機会が存在しなかったような集落、地域において、通常とは異なったタイプのシステムにしたがう学校（コース）を設置していくことによって、教育の普及を図ろうとするものであった。

これに対し、これらのプログラムは、通常教育システムをもその対象に含め、また第Ⅱ節で見た(4)の層のように教育機会に一応接しているものの、進級試験に落ちてしまい、あるいは中途退学してしまうような子供たちをも対象とした教育改善のプログラムである。そのような子供たちの数

はきわめて多く、そのためこれらのプログラムは大規模なものとなっている。

メキシコは、世銀からの基礎教育関係のための融資累積額が第1位のブラジルについて第2位を占めており、その累積額は教育省初等前および初等教育経常予算単年度の1割程度に相当する。

これらの基礎教育関連融資プログラムは、世銀など国際金融機関がセクター・プログラムと呼ぶものであり、個々のプロジェクトを支援するのではなく、基礎教育を中心とする分野の活動全体を支援するものとなっている。

メキシコでは、基礎教育とは、初等前教育、初等教育、中学校教育を指しているが、これらのプログラムの中心は初等教育にあり、内容的には重なり合う部分も少なくない。①から②では、プログラムの対象とする教育段階の拡大があり、②から③では、さらに対象とする州および教育段階の拡大がある。

なお乳幼児教育は基礎教育のカテゴリーではないが、これらのプログラムにおける乳幼児教育の主眼は、母親の識字教育などを通じて、子どもの

表7 基礎教育関連融資プログラムにおける  
諸プログラム

A. 子ども、親を対象とした援助プログラム
(1) 学習教材パッケージの配布
(2) 奨学金、学習教材のための補助金の支給
(3) 学校教育の形態によらない乳児教育、親の識字教育
(4) 先住民教育のための副読本、教材の作成、配布
B. 先生、学校、教育行政を対象とした援助プログラム
(5) 学校建設、補修
(6) 学校設備、備品、教材の支給
(7) 優れた教育実践への表彰金の支給
(8) 教員、校長へのアドバイス、研修
(9) 視学官の学校視察支援
(10) 各州の教育省の制度的強化
(11) 父母会による学校経営への参加プログラム
(出所) 筆者作成。

教育への関心が十分でない地域でそれを高め、初等教育を普及していくことにも貢献しようとするものである。

基礎教育関連融資プログラムは、表2にある補償プログラムや「教育・健康・食料プログラム」に含まれる奨学金プログラム（およびコミュニティ・コース活動の一部）など、基礎教育普及のための具体的な施策全体に傘をかけた大きなプログラムであり、財源という角度からみると、個々の具体的なプログラムの財源となっている親プログラムということができる。

## 2. 補償プログラム等

表7に、こうした基礎教育関連融資プログラムを財源とする個別プログラムを掲げた。(2)をのぞき、すべてが「補償プログラム」に属する。

補償プログラムは、連邦政府が「教育の遅れ」のある州に対して、通常の教育予算に加え、特定の補償的な教育活動へ追加的に財政支援（その財源の主要部分が国際機関からの融資ということになる）を行なうものであり、この表で示された個々の具体的なプロジェクトの総称である。

また、(2)の奨学金などのプログラムは、政府による貧困緩和のための「教育・健康・食料プログラム」における教育分野プログラムである。「教育・健康・食料プログラム」は、極貧地域、極貧家庭に焦点を絞り、直接的な経済援助を行なうことを特徴としている。

これらのプログラムによる教育の普及に対する効果は測るのが難しい。まずプログラムのおよぶ範囲について、子供、親を対象としたプログラムの中の(1)と(2)に関して見ておこう。

表8に示されるように、学習教材パッケージ（ノート、鉛筆など）は、1990年代の半ばには、450万人を超える児童に配布が行なわれている。これは、初等教育就学者数の3分の1にあたる。メキシコでは、初等教育の教科書は全生徒に無償配布されており、これに加えた措置である。

奨学金の受領者数、その金額等については、表9、表10、表11に示した。受領者数は、2000年には250万人近くに上っており、初等教育および中

表8 教材パッケージの配布数

(単位：1,000人)

1991-92	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-2001
570.0	1,654.3	3,522.7	4,449.3	4,543.4	4,724.8	5,044.5	5,236.8

(出所) Consejo Nacional de Fomento Educativo(CONAFE), *Memoria de la gestión 1999-2000*, p.155.

表9 「教育、健康、食料プログラム」奨学金受領者数(1997～2000年)

	1997	1998	1999	2000
「教育、健康、食料プログラム」全体の対象家族数 <sup>1)</sup> (1,000家族)	300.7	1,595.6	2,306.3	2,560.0
うち、教育プログラムの奨学金受領者数(1,000人) <sup>2)</sup>	321.9	1,299.0	2,192.6	2,480.5

(注) 1) 金銭的援助を受けた家族数。2) 11、12月プログラムの対象となっている家族の子供は、翌年1～2月に奨学金の受領が始まる。

(出所) Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores, 1999-2000* (SEP, 2000), p.88. ウェブサイト <http://www.sep.gob.mx/sen2/informe992000/>よりダウンロード。2001年6月30日。

表10 奨学金月額(初等、中学教育)

2000年1～6月 (単位:ペソ)

初 等 <sup>1)</sup>		中 学		
	男女		男	女
第3学年	85	第1学年	260	265
第4学年	100	第2学年	265	300
第5学年	135	第3学年	285	325
第6学年	180			

2000年7～12月<sup>2)</sup>

初 等		中 学		
	男女		男	女
第3学年	90	第1学年	260	275
第4学年	105	第2学年	275	305
第5学年	135	第3学年	290	335
第6学年	180			

(注) 1) コミュニティ・コースも同様。2) 半年ごとに改定。

(出所) Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores, 1999-2000*, (SEP, 2000), p.87. ウェブサイト <http://www.sep.gob.mx/sen2/informe992000/>よりダウンロード。2001年6月30日。

学就学者総数の1割を超えている。

先生、学校、教育行政を対象とする援助プログラムについての紹介は略するが、これらのプログラムが広い対象範囲を持つ大規模なものであることが理解されよう。

では教育の普及という点での効果はどうか。教材パッケージの配布は、特に貧困な家庭の子供の教育条件を改善しただろう。また、奨学金も、効

表11 教材費援助(2000-01年)

(単位:ペソ)

初等		中学	
第3～6学年 教材の補充	120 60	第1～3学年	225

(注) 教材パッケージの配布が行なわれなかった場合に、1人当たり1年に一度。

(出所) 表10に同じ

果的に機能していると、関係者の間では良い評価が得られている。金額は必ずしも高くはないが、受領には子どもの就学が条件となっていることが良い結果につながっているのだろう。

とはいえ、量的にどの程度の効果があったのか、その確たる評価は難しい。特に、先生、学校、教育行政に関するプログラムの効果は、そうであろう。

では、進級試験不合格者の割合はどのように変わってきたか。表12に示した。

全国について、1990-91年度と96-97年度を比べると、3ポイント程の前進があった。これは大きな進歩である。単純に考えると1年間で不合格者が3ポイント減少したということは、6年間にはその約6倍、1割半ほどの不合格者の減少を意味しているのである。しかし、96-97年度と97-98年度を比べると、ほとんどかわっていない。

総じて、1990年代、特にその前半に、進級試験の不合格者は減少しており、メキシコの教育は質の改善があったと推定できる。そしてそのような

改善に、以上で見てきたような大規模な基礎教育関連融資プログラムが貢献してきたと考えることは自然であるといえる。

しかしまた、不合格者の減少は1990年代半ばから末には停滞状況にあることも見逃せない。このことは、一方で、融資プログラムの対象範囲、予算規模は90年代を通じて拡大していた点を考慮すると、プログラムの効果があったとしてもそれが弱まりつつあることを意味していよう。

### おわりに

メキシコの社会経済の近年における大きな変化は小さな村にも影響を及ぼしつつあり、人々の意識に急激な変化をもたらしている。これまで教育機会を奪われていた子供たち、あるいは一度就学しても成績がふるわず学校を離れていった子供たち、そうした子供たちの家族も教育に対して無関心だった状態から強い関心を抱くようになってきている。

1990年代は、メキシコ政府が遠隔地のコミュニティ・コースや先住民地域でのバイリンガル初等学校の普及と同時に、国際機関の財政支援を受けながら、教育普及困難層に対し、その教育条件改善を目指した大規模なプログラムを展開していった時期である。例えば、教材パッケージは、初等教育就学人口の3割にも当たる層に配布されたのである。そして、それらのプログラムはこうした人々の意識の変化を背景としながら、あるいは意識の変化をもたらす一因となりながら一定の成果を上げてきたと考えられる。

しかし、初等教育の普及の速度はそれまでに比べ急速に落ちており、1990年代末にはかなりゆっくりとしたものになりつつある。一方、2000年段階でなお子供たちの1割以上が6年間の初等教育

表12 メキシコ：小学校1～5年生の進級試験不合格率（1990～97年）

	(%)		
	1990-91	1996-97	1997-98
計	11.5	8.6	8.3
男子		9.9	9.6
女子		7.2	6.9

(出所) 表1に同じ (257ページ)。

を修了していない。仮に、90年代の普及速度（10年間に5ポイントごとの前進）を今後も維持したとしても、それでは完全普及に20年以上かかることとなる。2010年という目標達成の可能性はきわめて低いといわざるを得ない。

また、国際機関や外国による援助や融資は、いつまでも続くことが前提ではなく、自立的な教育発展のサイクルが作り出されること、そのきっかけが得られることを期待して実施されるものである。しかし、メキシコにおいて1990年代を通じて拡大してきた融資プログラムは、融資が不可能になった時、自国の財源によって持続され得るのか、政府も展望を示していない。

学校のないところに学校をつくり、あるいは準学校的なコースを用意し、子供や家族に教育のための経済的援助を与え、さらに先生や学校、教育行政の質を高め、教育条件を改善していくという政策の基本方向は正しいものであろう。と同時に、この10年間の成果に学ぶべきことのひとつは、むしろ即効性のある教育改善策はない、ということではないだろうか。今後、2010年までの残る9年間で達成という時間のことばかりを気にしたり、あるいは借りた資金の効果を示そうとしたりすることよりも、本当に教育の質を高めていく方策を地道に追求していくことが、結局は初等教育完全普及の近道になると思われる。

(よねむら・あきお／研究コーディネーター)