

1990年代ブラジルの初等教育改革政策

江原 裕美

はじめに

他国と比較すると、ブラジルの教育普及は経済水準に比して下にあるということが出来る¹。基礎教育の普及はブラジルでは長年の懸案となってきた。成人の非識字者数は世界の中でもトップ9カ国の中にランクされ、留年やドロップアウトといった教育制度の質や機能の問題も知られている。

ブラジルでは軍政から民政への移行に伴う1988年の新憲法の制定、1990年の「万人のための教育世界会議」をきっかけに制度全体にわたる改革が進行中である。憲法規定の実現、そして国際社会における基礎教育普及という合意がブラジル政府の教育改革の動機となっている。改革は様々なレベル、また教育の種々の側面において実行されつつあるが、ブラジルの教育制度が非常に分権的であることに加えて、広い国土での大きな地域差も存在していることから、改革の「実際」や「進行状況」について分析することは困難な作業であると言わざるをえない。

しかしながら、1995年から政権を取ったカルドーゾ (Fernando Henrique Cardoso) 政権から労働党のルーラ (Luiz Inácio Lula da Silva) 大統領へと交代した2003年度の時点において、前政権の教育改革について一定の総括と分析をすることは非常に重要なことであると思われる。

以上のような見地から、本稿においては、ブラジル教育の現状を概観した上で、1990年代のブラジルの初等教育改革に関する政策とその実際の姿について、文献資料と現地調査をもとにして分析考察を試みる。

目次

1. ブラジルの初等教育における現状と問題点

(1) 非識字

非識字は教育の問題を象徴する現象ということができる。それは教育機会の不足、教育の質の低さ、学習の定着度の低さなどの集約だからである。1980年から1990年にかけてのブラジル全体での15歳以上における非識字率は18.3%であった。この数値はその後一貫して減少している。1994年では同数値は16.0%に減少し、2001年、15歳以上の非識字率は全体で12.4%、15から19歳では3.2%となっている(INEP, 2003b)。(表1) その1年前の2000年の国勢調査では、ブラジル全体で、15歳以上非識字率は13.6% (男子13.8%, 女子13.5%) (IBGE, 2003, p.2-86) であり、実数で見ると、1629万4889名であった。

(表1)

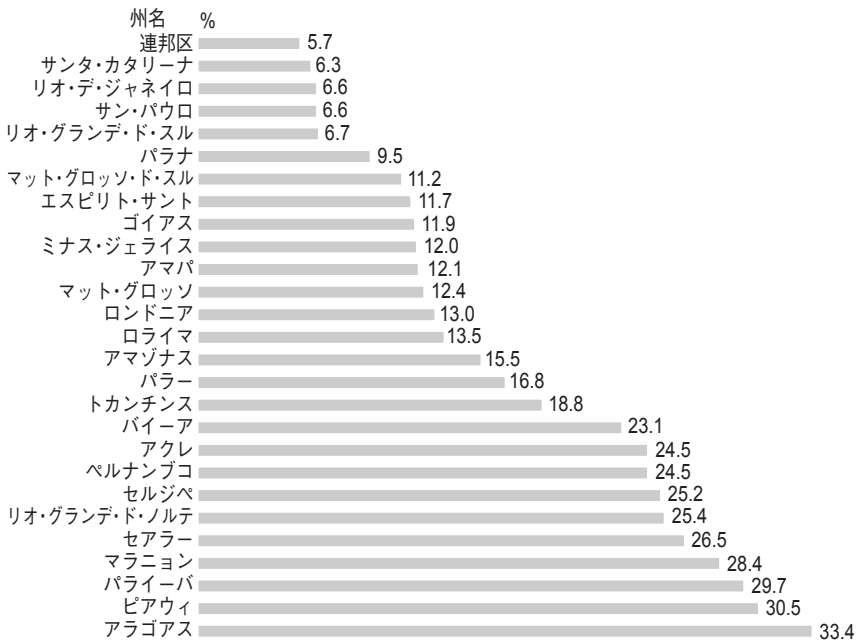
| 年齢層別非識字率—ブラジル全体 | | | | | | | | |
|---------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| 年齢 | 年齢層 | | | | | | | |
| | 15歳以上 | 15-19歳 | 20-24歳 | 25-29歳 | 30-39歳 | 40-49歳 | 50歳以上 | 50歳以上 |
| 1980-1990 | 18.3 | 9.4 | 9.8 | 10.2 | 13.3 | 22.0 | 28.9 | 43.8 |
| 1994 | 16.0 | 7.5 | 8.0 | 9.3 | 11.3 | 17.5 | 33.5 | |
| 2001 | 12.4 | 3.2 | 5.3 | 6.8 | 9.0 | 12.2 | 27.5 | |
| 出典) MEC1993 及び MEC2003b より筆者作成 | | | | | | | | |
| 注: トランスをのぞく北東部諸州の非都市部の人口は含まれない。 | | | | | | | | |

しかし、国内での地域による差は大きく、図1によれば、2000年の15歳以上非識字率の数値を見ると、最も低い連邦区の5.7%から、最も高い北東部のアラゴアス州の33.4%までの差が見られる。非識字率が低い5州を見ると、連邦区以外は、サンタ・カタリーナ州、リオ・デ・ジャネイロ州、サンパウロ州、リオ・グランデ・ド・スル州でいずれも南部及び南東部である。非識字率が高い5州はアラゴアス州、ピアウイ州、

パラíba州，マラニョン州，セアラ州で全て北東部である。ここに見られるように，非識字は北東部で最もその程度が大きい。しかし同時に絶対数では南東部がこれに続いており，非識字は全国的な問題となっている。

(図 1) ブラジル州別 15 歳以上非識字率

(I B G E , 2 0 0 0 年人口センサスによる)



出典) Anuario Estatístico do Brasil, 2001
P.2-81

(2) 教育機会

1980年において，7歳から14歳の第一課程と呼ばれる初等教育段階の就学率を見ると，純就学率は1980年で80.1%，1991年で83.8% (INEP, 2003a)，1999年では95.4%に達している (INEP, 2003b)。さらに，2000年の総就学率は126.7%に達していることは，ブラジル全体では学齢の人口全てを収容するだけのインフラはすでに

存在していることを示している。

これを5つの大地域間での純就学率の推移を見て比較すると、1999年現在、地域間の格差は5%未満となっていること、初等教育の普遍化は1990年代後半に大きく前進したことがわかる(表2)。しかし、就学することと通学し続けること、学習の内実を確保することとの間には距離がある。以下にその問題点をあげておく。

(表2)

| 地域 | 80-90年代における初等教育純就学率 | | | | |
|--------|---------------------|------|------|------|------|
| | 初等教育純就学率 | | | | |
| | 1980 | 1991 | 1994 | 1998 | 1999 |
| ブラジル全体 | 80.1 | 83.8 | 87.5 | 95.3 | 95.4 |
| 北部 | 69.9 | 75.8 | 81.5 | 90.4 | 93.2 |
| 北東部 | 69.1 | 72 | 77.3 | 90 | 92.8 |
| 南東部 | 89.2 | 91.3 | 94.4 | 97.4 | 97.6 |
| 南部 | 84.3 | 92.1 | 93.8 | 96.2 | 96.6 |
| 中西部 | 80.1 | 90.6 | 92 | 93.9 | 95.6 |

出典) INEP,2003b

(3) 教育の継続性

就学した生徒に通学を続けさせ、教育課程を履修することを確保するという点で、ブラジルの教育制度には大きな問題が残っている。ブラジル全体で、初等教育は2000年度において、合格率は77.3%、不合格率は10.7%、途中放棄は2.0%となっている。これを実際の進級、留年、退学というカテゴリーで見ると、進級が73.4%、留年が21.7%、退学が4.9%となる。これを学年別に見ると、留年の率が最も高いのは第1学年で36.2%、次に第五学年で24.8%となっている(表3)。ブラジルでは7歳以前の入学も珍しくなく、本人の発達を観察して再度第一学年をやらせることがあるとされるが、それを考慮に入れても40%近く

の生徒が進級しないという数値はかなり高い。また、第5学年はかつての中学1年生にあたる学年であり、教育体制が変わるためといわれるが、こちらも高率である。

(表3) ブラジル初等学校の合格と進級の割合－2000

| 指標 | 合計 | 学年 | | | | | | | |
|-------|------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | 1 ^a | 2 ^a | 3 ^a | 4 ^a | 5 ^a | 6 ^a | 7 ^a | 8 ^a |
| 教育の結果 | | | | | | | | | |
| 合格 | 77.3 | 70.7 | 76.5 | 80.7 | 82.7 | 72.9 | 78.2 | 79.1 | 81.6 |
| 不合格 | 10.7 | 15.1 | 13.5 | 9.3 | 8.3 | 11.4 | 9.6 | 8.0 | 6.9 |
| 放棄 | 12.0 | 14.2 | 10.0 | 10.0 | 9.0 | 15.7 | 12.2 | 12.9 | 11.5 |
| 進級率 | | | | | | | | | |
| 進級 | 73.4 | 62.8 | 73.7 | 77.5 | 79.4 | 68.1 | 73.9 | 76.5 | 74.7 |
| 留年 | 21.7 | 36.2 | 22.5 | 17.6 | 14.8 | 24.8 | 17.6 | 17.1 | 15.2 |
| 退学 | 4.9 | 1.0 | 3.8 | 4.9 | 5.8 | 7.1 | 8.5 | 6.4 | 10.1 |

Fonte: MEC/INEP

ここにも地域格差の問題がある。1995年度と1999年度とを比較した表4では、州別に大きな差があることを示している。1999年度、州の中で、最も進級率が高いのはサンパウロで、89.3%、これに対し、最も低いのはパラ州で、58.3%となっている。留年率で見ると、留年する割合が最も低いのはサンパウロ州で7.3%、最も高いのは、ピアウイ州の34.9%、中途退学する率では最も高率なのが、トカンチンス州とロライマ州のそれぞれ11.3%と11.2%である。

その結果、学年と標準年齢の差が出現する率が、初等教育を通じてブラジル全体で2000年度は41.7%に達している。その率が最も高いのは北東部で、バイーア州64.9%を筆頭に軒並み50%を超えている。これに続くのは北部であり、40%から50%台で、南部と南東部は20%から30%となっている。

(表4)

| 進級、留年、退学及び標準年齢外生徒在籍率 | | | | | | | | | |
|----------------------|------------|---------|---------|---------|---------|---------|------------|------|------|
| 初 等 教 育 | | | | | | | | | |
| 連邦の 単位 | 進級率 | | 留年率 | | 退学率 | | 標準年齢外生徒在籍率 | | |
| | 1995/96 | 1999/00 | 1995/96 | 1999/00 | 1995/96 | 1999/00 | 1996 | 2000 | |
| ブラジル | 64,5 | 73,6 | 30,2 | 21,6 | 5,3 | 4,8 | 47 | 41,7 | |
| | | | | | | | | | |
| 北 部 | ロンドニア | 60,9 | 68,7 | 29,4 | 24,6 | 9,7 | 6,7 | 47,7 | 40,6 |
| | アクレ | 56,6 | 63,7 | 35,8 | 30,2 | 7,7 | 6,1 | 59,1 | 52,3 |
| | アマゾナス | 58,1 | 66,1 | 34,4 | 28,1 | 7,5 | 5,8 | 67,1 | 58,5 |
| | ロライマ | 66,3 | 75,9 | 23,5 | 12,9 | 10,3 | 11,2 | 47,8 | 42,3 |
| | パラ | 45,3 | 58,3 | 46,4 | 33,5 | 8,3 | 8,2 | 65,3 | 58,8 |
| | アマパ | 60,4 | 68,5 | 34,2 | 25,1 | 5,4 | 6,4 | 48,3 | 42,7 |
| | トカンチンス | 51,8 | 61,5 | 42,1 | 27,2 | 6,1 | 11,3 | 63,2 | 57,7 |
| | | | | | | | | | |
| 北 東 部 | マラニョン | 50,4 | 64,3 | 43,2 | 29 | 6,4 | 6,7 | 66,3 | 62,3 |
| | ピアウイ | 46,3 | 58,8 | 44,5 | 34,9 | 9,3 | 6,3 | 66,1 | 63,5 |
| | セアラ | 68,8 | 74,3 | 27,4 | 21,4 | 3,9 | 4,3 | 63,3 | 51,6 |
| | リオグランデ・ノルテ | 54,6 | 66,7 | 38,3 | 29 | 7,1 | 4,3 | 58,3 | 51 |
| | パライバ | 55,9 | 64 | 36,2 | 30,6 | 7,9 | 5,4 | 70 | 62 |
| | パルナンプコ | 54,6 | 64,8 | 38,6 | 29,6 | 6,9 | 5,6 | 59,6 | 54 |
| | アラゴアス | 49,2 | 59,6 | 43,9 | 36 | 6,9 | 4,4 | 67,7 | 63,9 |
| | セルジペ | 51,9 | 61,2 | 42,3 | 33 | 5,8 | 5,8 | 67,6 | 62 |
| | バイーア | 52,3 | 62,3 | 41,4 | 31,6 | 6,3 | 6,1 | 70 | 64,9 |
| | | | | | | | | | |
| 南 東 部 | ミナス・ジェライス | 69,1 | 79,3 | 26 | 14,4 | 4,9 | 6,3 | 37,4 | 33,5 |
| | エスピリト・サント | 68,4 | 79,6 | 25,9 | 15,9 | 5,6 | 4,5 | 36,3 | 30,6 |
| | リオ・デ・ジャネイロ | 73,3 | 71,4 | 20,3 | 24,2 | 6,5 | 4,4 | 42,7 | 36,5 |
| | サンパウロ | 75,7 | 89,3 | 18,8 | 7,3 | 5,6 | 3,4 | 30,5 | 19,1 |
| | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|-------------|---|------|------|------|------|------|-----|------|------|
| 南 部 | パラナ | 70 | 80 | 23,8 | 15 | 6,3 | 5 | 31,7 | 20,4 |
| | サンタ・カタリーナ | 76,3 | 80,8 | 18,4 | 15 | 5,3 | 4,2 | 27,2 | 22,4 |
| | リオ・グランデ・ド・スル | 72,2 | 77 | 23 | 18,5 | 4,9 | 4,5 | 22,5 | 27 |
| | | | | | | | | | |
| 中 西 部 | マツ・グロッセ・ド・スル | 63,6 | 70,7 | 28,9 | 22,6 | 7,5 | 6,7 | 36,7 | 37,8 |
| | マツ・グロッセ | 57,8 | 70 | 31,9 | 22,5 | 10,2 | 7,5 | 47,8 | 41,4 |
| | ゴイアス | 64,3 | 68,2 | 31,8 | 26,4 | 3,9 | 5,4 | 53,1 | 45,7 |
| | 連邦区 | 69,6 | 76,2 | 26,4 | 19,6 | 4,1 | 4,2 | 41,6 | 29,9 |
| | 出典：MEC/Inep/SEEC http://www/inep.gov.br/imprensa/estatisticas/indicadores/prom_rep_evas_dist.htm 2003/07/06 | | | | | | | | |

(4) 教育の達成度

初等教育 4 年生、8 年生、及び中等 3 年生に対して行われている、国による基礎教育の評価テスト (SAEB, Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica) の 2003 年度報告書によれば、ポルトガル語に関して非常に危機的なレベル、危機的レベル、中間的レベル、適切なレベル、進んだレベルという 5 段階で評価したところ、非常に危機的なレベル、すなわちあとの学習を発展させるに足る識字レベルに達しておらず、質問の意味もわからない生徒が、22.2%もいた。これに危機的なレベル、すなわち簡単なフレーズを読むことが出来る程度の生徒 36.8%を加えると、その合計は 59%に達する。数学に関しては、非常に危機的なレベル、すなわち問題に含まれている基本的な足し算引き算が出来ず、単純な図形の名前も知らないという段階の生徒が 12.5%、危機的なレベル、すなわち簡単な足し算引き算と最もシンプルな図形の名を言うことが出来るという段階の生徒が 39.8%であり、その合計は 52.3%となる (INEP,2003)。これらの調査結果は、小学校 4 年生の半分以上が、ふさわしいと思われる学習レベルに達していないということを示している (表 5、表 6)。

(表5)

| 初等4年生ポルトガル語のレベル別割合 2001年ブラジル | | |
|---------------------------------|-----------|-------|
| 段階 | 人口 | % |
| 非常に危機的 | 819,205 | 22,2 |
| 危機的 | 1,356,237 | 36,8 |
| 中間的 | 1,334,838 | 36,2 |
| 適切 | 163,188 | 4,4 |
| 進んでいる | 15,768 | 0,4 |
| 合計 | 3,689,237 | 100,0 |
| 出典) INEP,2003c. | | |

(表6)

| 初等4年生算数のレベル別割合 2001年ブラジル | | |
|-----------------------------|-----------|-------|
| 段階 | 人口 | % |
| 非常に危機的 | 462,428 | 12,5 |
| 危機的 | 1,467,777 | 39,8 |
| 中間的 | 1,508,517 | 40,9 |
| 適切 | 249,969 | 6,8 |
| 進んでいる | 546 | 0,0 |
| 合計 | 3,689,237 | 100,0 |
| 出典) INEP,2003c. | | |

以上を総括すると、ブラジルの民主化以降、万人のための教育会議もきっかけとなり、1990年代を通して基礎教育普及の努力がなされ、就学率は初等教育は普遍化したと言いうるほどまでに高まったが、依然として教育の質の面で大きな問題を抱えているといえることができる。具体的には、進級、修了の率と学習の達成度に現れているように、学校の基本的運営や学習サイクル、教員の資質、学習の質など、教育制度運営の確立が急がれる状況であるといえることが出来よう。次節以降では、それに対するブラジル政府の取り組みを掲げる。

2. ブラジルにおける 1990 年代初等教育改革政策の形成とその意味

上記のような教育課題に対し、1990 年代、とりわけ 1994 年以降のカルドゾ政権は教育の改革に取り組んできた。それは様々な分野にわたる同時進行的な幅広い過程であって、この過程を「インフォーマルな変化の集積」と呼ぶ識者もいる²。ブラジルの教育改革は数多くの立法措置によって明らかにされ、連邦だけでなく州レベルでの法律も多くあるが、この第 2 節ではブラジルの教育政策の根幹をなす基本的法律や国家教育計画によって、1990 年代の教育改革の基本点を明らかにする。

1990 年代の重要な教育政策指針は、軍政から民主制に移行した後の 1988 年に制定された憲法を基本とし、1990 年の「万人のための教育世界会議」をきっかけに作られた「万人のための教育 10 カ年計画」、1996 年の「教育の方針と基本に関する法律」、及び補足的ないくつかの法律で形成された。2001 年の国家教育計画はそれらの方向性や主たる政策を明確にまとめあげたと考えることが出来る（表 7）。

(表 7) 1990 年代教育改革の基本 主な法律と計画

| | |
|--------|---|
| 1988 年 | 1988 年憲法 (第 206 ~ 214 条) |
| 1993 年 | 万人のための教育 10 カ年計画 |
| 1996 年 | 教育の方針と基礎に関する法律 (教育基本法) 憲法修正第 14 号および法律第 9424 号 |
| 2001 年 | 国家教育計画または法律第 10,172 号 |

(1) 1988 年憲法の主な改革点

1988 年憲法においては、教育の権利を 1969 年の前憲法と同様に認めているが、教育の目的として「市民権の行使への準備」「労働への資格付与」に初めて言及した (205 条)。これに併せて、初等教育を与える国の義務をさらに細かく明らかにした。

具体的には、義務かつ無償の教育機会は個人の公的権利であるとし、標準年齢時に就学機会を持たなかった人々にもそれを保障することを求めて

いる（208条）。そして国は複数年にわたる国家教育計画を策定し、非識字の根絶、就学機会の普遍化、教育の質の向上、労働のための教育、国の、人文、科学、技術的な発展を目標とすることを明言している（214条）。

新たな点としては、これまでもブラジルは分権的な制度であったが、それを一層推し進め、これまで連邦と、州、連邦区にのみ認められていた、教育制度を組織する権限を市にも拡大した（211条）。市は義務教育と就学前教育を優先するようにも定められている（同211条）。

財政的には、連邦は毎年、税収の18%以上、州、連邦区と市は税収の25%を教育の維持と発展に用いることを義務づけられた（212条）。その資金は主として後述の新たな仕組みによってまかなわれ、義務教育の必要性を満たすことを優先するよう規定されている。加えて、付加的財源として教育税（SALARIO-EDUCAÇÃO）もこれに充当される（212条）。また、この資金は地域の公立学校整備のために優先的に投資されるものであるが、生徒の居住地に公立学校の課程や定員が不足するときに、コミュニティ、宗教団体、慈善団体などが建てた私立学校に通学する生徒のための奨学金としても用いられる（213条）。

教育内容的には、これまで初等教育の教授用語はポルトガル語のみしか認められていなかったが、新憲法では、先住民社会では母語の使用と独自の学習課程が承認されることとなった（210条）。

また憲法発布後10年間のうちに、少なくとも212条で定められた資金の50%をもって非識字の根絶と義務教育の普及のための努力を行うことが移行規定で定められた。

（2）万人のための教育10カ年計画 1993-2003年

1990年の「万人のための教育世界会議」以降、各レベルでの教育普及努力を十分に統合することが出来ていない、との反省が生まれた。連邦、州、市の3つのレベルの公的な権力体が結集する必要が主張され、同時に社会の中でもいろいろなセクターが基礎教育の重要性を認識し、新たな価値に基づく国の発展と市民の育成を求めるようになってきた。1993

年4月、ブラジルが「子どもの権利条約」に加盟し、「子どもと青年の権利に関する国家審議会 (Conselho Nacional dos Direitos da Criança y do Adolescente, CONANDA)」が設置されたことも追い風となった。

このような背景のもと、ブラジルでは、国内の多様性に対応し、かつ参加を保障しながら「万人のための教育」を実現するために、行動を起こすべきだという声が高まった。教育省のイニシアチブの元に、教育省、州教育長官全国審議会 (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação, CONSED)、市教育長全国会議 (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, UNDIME) の代表からなるエグゼクティブ・グループが作られた。また、政策や実務的な次元の幅を広げ支援を行うために計画諮問委員会 (Comitê Consultivo do Plano) が結成された³。

計画諮問委員会では教育の全国的問題と解決のための戦略などが議論され、それは1993年5月10-15日の「万人のための教育全国週間」において確認された。この週の終わりにあたって、連邦、州、市の代表は「万人のための教育全国公約」に署名し、今後の指導方針が明らかにされたのである。それは2003年までに子ども、青年、成人に対し現代生活に必要な基本的必要性を満たす学習の最低限の内容を保障するというものであった。そして10年計画の最初の版が1993年の6月に発行され、それは計画諮問委員会の提案により、教育省から国民に対して公開されて議論の俎上に載せられることとなったのである。この年の終わりまでに無数の会議が国内や教育省内、市民社会や大学、地方自治体や司法関係機関などで開かれた。教育長官と市教育長会議、教育省の省内担当者による三者委員会が州内の議論を調整した。

平行して教育省ではこの「計画」を社会の様々なセクターに送り、11月4、5日には大規模な会議を開いて、労働者、雇用者、学者、生徒、市民組織、階級組織などからこれに関する批判や提案を集めた⁴。

その後全国の120市の参加をえて現状を検討するセミナー、さらに教育労働者全国連合の年次大会、教育学部長会議、成人教育セミナー、教育省や大学等での会議を経て、コンセンサスを深め各地方の傾向を組み入れ

た10カ年計画が作成された。これは憲法や教育基本法に定められている、全ての教育段階を含む「国家教育計画」ではなく、範囲を基礎教育に限って、非識字の根絶と初等教育の普遍化を実現するための計画である。政策の方針を集積したものであり、同時に社会からの意見を結集し、革新的な性格を持つものでもある。

ブラジルは、1993年12月のニュー・デリーにおける9カ国会議（非識字者人口の多い世界の9カ国、すなわちインドネシア、中国、バングラデシュ、ブラジル、エジプト、メキシコ、ナイジェリア、パキスタン、インドがジョムティエン会議を受けて開いたもの）においてこの10カ年計画を提示し、参加国の間で合意したニューデリー宣言に署名した。

この会議に提出された「10カ年計画」では、7歳から14歳の人口のうち、350万人がいまだに就学の機会がなく、15歳以上では1750万人が非識字者であること、労働している人口のうち、1880万人が4学年以下の学歴しか持っていないことを指摘し(MEC,1993,p.22.)、以下のような注目すべき問題点をあげている。

1. 学校の様々な状況と教育の質の違い 8学年まで備えていない学校、三部制や四部制のため授業時間が少ない学校、基本的設備がない学校など。
2. 教育の有効性と継続性 不合格になる生徒の割合の高さ、ポルトガル語・数学・科学の達成度の低さ、教師の資質と教育の質、学校経営の質の悪さなど
3. 教師の養成と管理 教師の採用、研修、処遇の問題の未解決
4. 教科書 教科書に関する一貫した政策の不在、教師による教科書自由選択の問題、教科書供給の問題、教科書の質の確保
5. 生徒への支援 経済的な困窮や出稼ぎ問題への対処の必要性、学校給食や保健サービス、交通機関の確保、この問題に対処するための地方分権化の必要性
6. 財源確保 資金割り当ての基準の不在による縁故主義や情実主義、中央集権的制度の非効率により、資金が末端に到達しない問題

7. 教育制度内での垂直的統合 各段階の間での教育の連続性の不足, このことによる教員養成機関と州や市の教育との一貫性のなさ。
8. 教育政策及び学校運営の一貫性と継続性 多くの教育プロジェクトの未完結, 間違った教育改革理念, 実施レベルの一貫性のなさ, 教育の管理運営 (gestão) の欠陥, 政府の交代による教育政策やプロジェクトの中断, 中央集権的改革の失敗, 教育制度自体における改善意欲の不活発さ, 行政側の政策や方向性や運営の一貫性のなさ, 学校のオートノミーの欠如⁵

このような状況に対し, 一般的な目的として

1. 子ども, 青年, 成人の学習の基本的ニーズを満たす。国の経済, 社会, 政治, 文化的生活に完全に参加できるようにし, 労働することができるようにする。
2. 学習と発達の適切なレベルへの到達と維持の機会を平等な形で普遍化する。
3. 基礎教育の手段と範囲を拡大する。
4. 学習にふさわしい環境を整える。
5. 教育関連機関の間での合意, パートナーシップ, 公約を強化する。
6. 分配と適用における効率性と平等性に注意を払いつつ, 基礎教育の質を維持及び向上させるための財源を増大する。
7. 二国間, 多国間, 国際的な教育文化の交流協力におけるチャンネルを拡大し質の向上を図る (MEC,1993,pp.37-41.)。を掲げ, そのための実行目標も設定したのである⁶。

目標実現のための行動戦略としては

1. 公立学校における基本的な設備規格の確立 教育プロセスにふさわしい環境の保障を各教育制度において追求する。
2. 憲法に定められた最低限の教育内容の確定 社会生活を営むに必要な国家的基準を定め, 地域の特性で補足する。進歩を計るための調査

も開発されるべきである。

3. 教師の専門性向上と公的な評価 教育の質を高めるための教師の処遇は複雑な問題であるがこれに取り組む、教師の養成と研修について養成カリキュラム／研修カリキュラムから見直しを計る。それを教育専門職に拡大すると同時に、教師の評価を高めることを定めた憲法規定を現実化するために立法的措置を執ること、教職の専門性を高める計画とそのための処遇。
4. 教育的管理運営の新たな基準の開発 学校を教育活動の正統な空間、質の良いサービス提供機関として、教育的管理運営を向上させ、その自治性（オートノミー）を高める。教育行政の機能や権限、責任の再検討を行い、それらを地方分権化と教育計画に統合する。連邦と州、市の責任を明確化し、統合的な実践を行う。教育活動に関する規則の面では、官僚的な性質を改め学校の役割を拡大する。
5. 革新の奨励 多様なクライアントの必要性に応じ、革新的実践に注目する。
6. 教育的不平等の排除 機会を均等化させるためには、ポジティブな差別化政策が必要であり、学習の機会や結果の違いを補うため、最も欠乏的な地域、学校網にそれを適用する。その政策に関し教育省が継続性を持って行うことが必要であり、教師の資質の向上も図らなくてはならない。
7. アクセスと通学継続の向上 教育機会提供だけでなく、通学を保障することが最大の挑戦である。最初の4学年の教育の質向上が良い影響をもたらすだろう。このためには評価方法の改善、生徒への励まし、「留年の文化」の排除が必要である。同時に5から8学年に対しては遅れのある生徒をケアし、職業準備を組み合わせ、退学を減らして若者の教育水準を高める。加えて、先住民、農民、貧困層、ストリート・チルドレン、自営業者などを対象にしていく。
 - a) 貧しい家庭の子どもへの幼児教育の提供。企業の労働者子女への支援立法と共にN G Oの参加が不可欠。

- b) 子どもと青年までを一貫した体制でケアする。他機関やN G Oとの連携必要。
 - c) 障害を持った子供や青年の統合。
 - d) 働いている生徒のための様々な教育手段の提供。
 - e) 先住民に対する二言語多文化教育の提供。
8. 青年と成人の継続教育のシステム化 非識字をなくし、国民の教育水準を高めるための継続教育の代替的な形態が必要。それには州や市、様々な教育機関やN G Oとの連携が必要。クライアントの条件が多様なため、絶えず工夫が必要であり、出席制度や遠隔教育の方法について代替的方法が必要となる。
9. 教育的知識と教育に関する情報の普及 政策及び行政メカニズムと調査研究とを結びつける。教育制度の発達についての情報を増やし、教育の社会的空間的配分や質や効率についての評価や情報が得られるようにする。社会の各セクターだけでなく、教師や教育機関に情報が行き渡るようにする。
10. 州と市の教育計画の制度化 10カ年計画の目的に照らし、州と市が地域の特性に従って教育10カ年計画を立てる。中長期的計画を立て、教育を優先的政策分野とする。社会の様々なセクターの協力を求める。
11. 教育行政の専門化 教育行政の様々なレベルでの専門的力を高める (MEC,1993,pp.44-50)。

先に計画自体に述べられていたように、この10カ年計画それ自体は「国家教育計画」そのものではない。しかし、ここにはすでに1990年代後半以降の教育改革の方向性が明らかに示されている点が注目される。すなわち、教育内容の基準取り決めや教師の専門性向上という従来から必要性が謳われていた案件の実現はもちろんであるが、これ以外に、学校教育の運営の仕方という、制度の根幹に関わる部分への改革の意図があり、そのための具体的な施策の方向が見えてきているという点である。そ

れは、第一に、これらの戦略を実行に移すために、財源を確保・有効利用する必要がすでに考慮されていること、その内容も後に設置される基金の性格を示していること⁷、第二に北東部への強化計画の存在、第三に評価システムの導入が始まっていることに特徴的に現れている。それらを1996年に公布された「教育基本法」の中に探ってみよう。

(3) 教育の方針と基礎に関する法律（教育基本法）の規定

1996年12月に20日公布された「教育の方針と基礎に関する法律（Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB）」は就学前教育から高等教育、職業教育や成人教育を包含した点で総合的かつ画期的な法律である。憲法で示された1990年代の教育改革の枠組みをより詳しく規定したものであり、それと同時に1990年以降の国民的討議をふまえて、1993年の10カ年計画に明らかにされた行動戦略を多くの部分で取り入れたものであるといえる。

まず、憲法とLDBとの関連を見てみよう。憲法で示された国民の権利としての教育という考え方は、LDBの第5条では、初等教育の通学が保障されない場合は行政当局に対して実行を促すため、いかなる主体からも訴えをおこすことができると述べている。このことは行政の責任によって権利の実現を図るための有効な手段を国民が得たことを意味している。また憲法が、市も自立した教育制度と見なされると述べたことに沿って、教育制度としての市の責任範囲や権限を11条、18条で具体的に規定している。憲法で規定された連邦と各州に対し18%と25%という税収からの教育への最低限の割り当てに関して、LDBは68条から77条までをあてて、その具体的な運営について述べている。「教育の維持と発展の経費」と認定されるような支出の範囲、資金移転の時期と方法、生徒一人あたりの最低経費の算出、資金移転を行うための条件、公立学校以外に資金を移転する場合の条件、などである。先住民への教育については、32条、78条、79条に規定がある。87条では、LDB公布一年後以内に、今後10年間の方針と目標を定めた、「国家教育計画」案を国会に提出す

ることも明記されている。

次に、「10カ年計画」における行動戦略とLDBとの関連を見てみよう。第1の教育環境の整備は、税収から定められた最低限の割合の資金を教育に用いることに関しての基本法の68条から77条の財源に関する規定にその方向性を見ることが出来る。特に、74条で、教育の質を保障する目的で生徒一人あたりの最低経費を算出し、最低基準を設定するという点は、これまでに見られなかった方策である。ユネスコの報告書でもふれられているが、この方法が各州の就学者増にかなりの影響を与えていると考えられる。同時にこの政策は、初等教育の基盤整備、教師の待遇改善、学校運営の仕方、等様々な局面で大きな影響力を持っている。学校のオートノミーの強化ともどうつながるかが分析される必要がある。

第2の教育内容のミニマムを定めることはLDBの26条に関連している。すなわち、初等中等教育のカリキュラムは全国的な共通の基礎に立脚してはならないと定められており、教育省は「国家カリキュラム基準 (Parametros Curriculares Nacionais) を1995年から順次各教育段階に対して作成するに至った。これを補足するために、学力や学習指導の評価システムである「全国基礎教育評価システム」(SAEB)により、生徒の学力調査の報告が行われているのは、第1節(4)で示したとおりである。

第3に、教師の専門性向上と公的な評価を高めることに関して、LDBには教育専門職の評価を高めるように奨励することや、採用についての基準や処遇について規定しているが、特に新しい政策はその中には見られない。しかし、法律第9424号がFUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização de Magistério, 「初等教育維持発展及び教職向上のための基金」) を、資金配分のための新たな制度として定めており、次項で概説する。すでに、この制度は、第1で示した資金移転の大きな目的の一つである教員の待遇改善に関して、かなりの変化を呼び起こしている⁸。

第4の教育的管理運営の新たな基準の開発は、1990年代の改革の大きな特徴の一つと見なすことが出来る。先に述べたように、市も新たに独

立した教育制度と見なされるようになったが、この地方分権化の傾向は学校の自治（オートノミー）の実現ということにもつながっている。LDBでは、12条で各学校は授業計画を規格実施するほかに、人員、物財、資金の管理を責務とすることを明記し、同時に、14条で、公立学校の基礎教育に関して、学校の教育プロジェクトに専門家の参加を求めると、学校や地域社会の関係者が学校評議会を作るということ二つを原則に、民主的管理の規範を定めると述べている。公立学校は実務的運営と教育活動の面で、地域社会との統合および自治的な管理運営を実践するよう求められている。

第5の教育的不平等の排除に関しては、75条で資金移転に関連して言及しているにとどまるが、LDBの枠組み外で、機会を均等化させるための、ポジティブな差別化政策として、北東部の強化プロジェクトが引き続き実施されている⁹。第6については次項（4）で取り上げる。

第7のアクセスと通学継続の向上については、さらに教育実践そのものの変化が必要である。この点については、LDBは23条、24条で学校に対し、最低限の授業時数を下回らない限り、生徒の分類や学習時期の編成の自由を与えると同時に、学業成績の検証の仕方を質的なものとしかつ期間を通しての成果やプロセスを重視するようにと規定したが、この点は学校に評価を巡る関心や議論の広がりをもたらしている。

第8の青年と成人の継続教育のシステム化、第9の教育的知識と教育に関する情報の普及、第10と11に関しては特段新しい政策導入はされていない。

主要な点のみであるが、その内容から見てLDBがかなりの程度、1993年度の教育10カ年計画を引き継いでいることは間違いないといえよう。その点で特に重要と思われるのが、資金の地方への移転策である。これをいかなる方法で実現しようとしたのか、それがブラジルの学校レベルにおける教育実践にどのように影響を与えたのかが、次に検討すべきポイントとなろう。

(4) 憲法第14号修正及び法律第9424号

1996年にはLDBの他に、重要な二つの法律がある。これらは同じテーマを扱うもので、公的教育資金の分配方法を全く新しくする改革について定めている。それは学校教育運営の多方面に影響を及ぼし、制度全体を大きく変えるという点でLDBと並んで非常に重要な改革である。

その一つは、同年9月13日付けの憲法第14号修正であり、ここで、憲法の34条、208条、211条、212条を修正して、「初等教育維持発展及び教職向上のための基金(FUNDEF)」を創設することを定めた。これは法律公布から10年間は、州、連邦区、市の全公的教育資金の少なくとも60%を義務教育の普遍化と保障及び教師の給与に充てること、州や市の税収の少なくとも15%をFUNDEFの資金とし、公立学校在籍の生徒数に応じて分配し、また、FUNDEF資金の少なくとも60%は教師の給与に充てること、非識字の根絶と義務教育の発展維持のための資金が憲法212条で定めた各州や市の全公的教育資金の30%を下らないようにすること、などとしたものである。

他方は1996年12月24日付けの法律9474号で、FUNDEFの運営の枠組みを定めたものである。FUNDEFは商品流通および運輸・通信サービス税、連邦から交付される州・市の参加基金、輸出に応じた工業製品税などから15%をプールして作られ(1条)、義務教育公立学校在籍生徒数に応じて分配されるが、毎年算出される一人あたり最低経費に満たない場合、連邦がこれを補完することになっている(6条)。税収が発生すると直ちに、登録生徒の数に応じて自動的に特定の受け皿に移転されることになっており、その運用を監督する審議会(Conselho)が州、連邦区、市に作られる(第4条)ことも新しい仕組みである。1998年が初年度でその一人あたり経費は300レアルで、2002年度には、1-4学年は418レアル、5-8学年は438レアルに上昇した(MEC 2003, p.4.)。

この資金は、教師の待遇改善にも大きく関わり、少なくとも60%を教師の給与に当てなくてはならない(7条)。しかも最初の5年間は、その資金を教員研修に充当することも許されている。

(5) 国家教育計画または法律第10,172号(2001年1月9日公布)
2001年1月9日に公布された「国家教育計画」は1988年憲法, 1996年教育基本法(LDB)にその策定が言及されていたものだが, その成立過程は以下のようなものであった。すなわち, 1998年2月10日, 下院総会に, 議員イバン・バレンテ(Ivan Valente)が第4155号法案(Projeto de Lei No.4.155)として「国家教育計画」を制定することを提起したことに始まる。この「計画」は, 憲法制定議会(Assembléia Nacional Constituinte)に参加した「公立学校防衛のための全国フォーラム(Forúm Nacional em Defesa da Escola Pública)」における合意事項を元にしていて。この「フォーラム」は第1回第2回の「教育国民議会(Congresso Nacional da Educação, CONED)」において多数の市民社会組織から出された提案を元にしてこれを練り上げた。

翌日(1998年2月11日), 大統領は180号発言(Mensagem 180/98)により, 国家教育計画を策定するための法案づくりを命じた。先の4155号法案をも参考に付け加えた形で, 1998年3月13日には, 第173号法案が下院で審議され始めた。その提案は教育省の提案であって, 88年憲法, 96年教育法, 同年の第14号憲法修正を基軸とし, 同時に「万人のための教育10カ年計画」を特に考慮したほか, 「万人のための教育会議」以降, ユネスコのもとで重ねられたラテンアメリカ地域の国際会議やブラジル国内の会議の成果である諸文書をふまえ, 州教育長官会議, 市教育長会議を中心とした諮問を経て策定されたのである。

その主たる目的は次のとおりである。

- * 国民の教育水準の向上
- * 全教育段階における教育の質の向上
- * 公立学校におけるアクセス, 通学に関する社会的・地域的不平等の減少
- * 公立学校教育の管理運営の民主化, 学校の教育プロジェクト作成への教育専門家の参加と, 学校評議会またはそれに該当する組織への地域社会の参加という原則に従う。(MEC,2001,P.7)

また, 国の教育制度全体の優先政策は以下のとおりである。

1. 7歳から14歳の全学齢人口に対する8年間の義務教育の保障
2. 標準年齢に就学機会を持たなかったり、また卒業できなかった人々への義務教育の保障
3. その他の教育段階の拡大
4. 教育専門職の評価を高める
5. 情報と評価のシステムを発展させる (MEC,2001,PP.8-9)

義務教育（初等教育）に関しては、特に1996年7月時点で就学していない7歳から14歳の児童270万人の問題について、学校の定員を増やすだけでは十分でなく、そうした子どもの家庭に対する支援策が必要なこと、地域格差を解消することが必要なことを指摘している (MEC, 2001,p.20.)。そして目指すべき方向として、単に就学するだけでなく、卒業まで通学し続けられるようにすることの重要性をあげている。そのための施策として、高い年齢の生徒に適した教授法の開発、学校の授業時間を全日制にすること、貧しい家庭の子どものために学校給食、教科書、通学手段を提供すること（学校による社会サービスの提供）、孤立した学級は学校に編成すること、地域社会を巻き込んだ民主的な学校運営の実現、カリキュラム基準に則ったカリキュラム編成、マルチメディア設備を含む学校の物理的基盤整備、教師の資質向上、調査情報の活用が考えられている (MEC,2001,pp.22-23.)。

以上のような方向性に基づき、30項目の目標があげられている。前述のような施策実施に関して、例えば、5年以内に全ての子どもを初等教育に就学させること、初等教育を現行の8年間から9年間にすること、留年と退学の率を5年以内に半減させること、1年以内に最小限の学校基盤の基準を明らかにすること、3年以内に全ての学校はカリキュラム基準に則った教育計画を作ること、4年生までに与えられる教科書の数を4冊から5冊にすること、先生一人の学校を先生が複数いる学校に変えること、3年以内に日中の課程では州あたりの授業時間を少なくとも20時間以上とすること、2年以内に夜間課程を生徒に応じた形に再編成し、将来的に

は夜間課程の必要がないようにすること、といった目標が掲げられている(MEC,2001,pp.24-27.)。

これらを見ると、目標は期限を区切って示されているという点ではこれまでより一歩踏み出しているが、改革の内容として新たなところは少なく、すでに出し尽くされた既存の政策の踏襲という感が強い。この点から見ても、90年代の教育政策は2001年からの教育政策の基礎をなしており、ブラジルの教育の転換という点で非常に重要な時期であったと言える。この点からも、90年代に出された政策の整理分析が重要であることは明らかである。

3. 1990年代の教育改革の構造

以上のような過程を経て策定された教育政策はどのような方法で実現を図られているのだろうか。これまで見てきたようにブラジルの教育政策は非常に多岐にわたって改造を企画している。こうしたあり方は全体のうちの一部の変化と言うより、教育の基盤を建設しつつ、同時に制度運営の改革、さらには教育内容や方法の造りかえを行っているという点で大規模改革という名前がふさわしいであろう。

これら改革は、一見多様であってまとまりがないように見えるが、編み合わされる綱のように一定の方向を目指している。その方向とは、究極の目的である「教育の普遍化と質の向上」のために、「最も必要とされる理念の具体化」の実現であり、様々な改革はここに収斂することによって、目的を達成するものと考えられている。その理念とは、「分権化と学校機能の強化」と称すべきものであり、この点はブラジルの教育研究者によっても指摘されている(Sobrinho,2002)。後者は言葉を換えて言うならば、「学校の自治力(autonomia)の強化」とも呼びうる。そして、そのような理念を具体化した学校にするため、教育行政から教師の資質、教育内容、評価のあり方までも含めた包括的改革が行われているのである。

それらは表8にあるように整理できる。改革の究極の目的は初等教育の普遍化と質の向上である。それを実現するにあたっての重要な理念は、分

権化と学校の自治力の強化である。実際の改革は、改革を容易にするような制度や法律の整備に主眼を置いたものと、教育制度の運営の仕方を現実に変えてしまう手段的改革、という2種類に（もちろん両者は一体になって改革となるのであるが）一応分けられ、そのうえでそれぞれ3分野に分類することができる。すなわち、LDBやその他の法律や文書で明示されるような制度的改革としては、学校の市立化や学校の裁量拡大、教師の待遇や資格の向上、カリキュラム基準の策定というように、学校、教師、教育内容、という3分野にわたっている。そうした目標を実現するための具体的プロジェクトとしての手段的改革には、分権化を実現する学校運営資金の改革としてFUNDEFなどの設立、奨学金プログラムや学校給食などといった社会的再分配策、評価するための試験制度の開発などがある。このように改革策は大体6種類に分類すると全体の方向と構造を理解しやすい。具体的プロジェクトの名称は表8の下の欄に①から⑥の6分野の改革のリストとして示されている。

以上は筆者の分析であるが、広範にわたるブラジルの教育改革の方向性、構造、手段を理解する上での枠組みとなりうると考えている。

(表8) ブラジル教育改革の理念と構造

| | |
|----------------------|--|
| 目的 | 初等教育の普遍化と質の向上 |
| 理念(要件) | 分権化と学校機能の強化 (学校の自治力の強化) |
| 制度的改革 (法律) | ①制度の分権化／②教師の待遇・資格向上／ ③教育内容の基準作成 |
| 手段的改革 | ④資金分配の改革／⑤社会政策の統合／⑥調査と評価システムの確立 |
| 法改正 または 具体的計画名 | ①基本法第11条教育の市立化を可能にした、第23条学校 裁量の拡大 ② FUNDEF による教員給与の増額 ③基本法第12条及びカリキュラム基準(PCN)の制定 ④ FUNDEF／学校直接資金プログラム／学校開発計画／学 校改善計画 ⑤学校建物適正化計画／教科書国家プログラム／学校給食プログラム ⑥学校センサス／学校管理システム開発／SAEB／INEM |

制度的改革は学校制度の枠組みを整えるものであり、法律改革とも呼び変えることが出来る。手段的改革は学校外的改革と評価的改革と呼び変えることが出来る。

これらについてそれぞれ内容を見てみよう。

①の改革は市が独自の教育運営を行えるようにしたことである(基本法第11条)。未だ数少ないが市の独立した教育制度を作っているところが現れてきている。その意図は数少ない学校であれば質を保って運営していくことが出来ると考えられるためである。学校の建設には州の許可が必要だが、カリキュラムが最低要件を満たしている限り、独自の教育的企画を実行することが出来る。分権化の意図は市レベルだけでなく、学校レベルに及んでいる。基本法では、学校は学年や学級の編成について裁量権を持ち、生徒をどこに分類するかについても決定権がある(同第23条)。出来る限り教育に関する決定を地域社会と近いところで行うことによって、効率的な運営を計っていくこと、そのために学校が力を持つことが目指されている。

また、このような方向性を学校レベルまで徹底させることにより、④以下の改革が実行できる体制を整える意味合いもあると思われる。

②の改革は、生徒の教育水準の向上、また決定力が増した学校を運営していくためにも、有能な教員が求められることから導き出された改革と考えられる。教員の資質は、ブラジルにおいては問題がいくつか指摘されている。資格の低さ、情実による採用、職業能力の低さなどの点が指摘されて久しい。給与が低く、いくつもの学校を掛け持ちで教えずなくてはならない待遇の悪さが反映し、男性の教師が占める割合は極端に低い。待遇の悪さを改善する手段の一つとして、第2節(3)と(4)で述べたFUNDEFがある。憲法修正第14号の第5条と、第9424号法の第7条において、FUNDEF資金の少なくとも60%をフルタイムで働く教師の給与に充てることが定められたのである。また、中等教育段階の師範コースを修得することによって初等学校の低学年までを教授することが出来るが、全ての教員が2006年までに大学卒の資格を取るよう、教育省からの勧告があり、それに向かって現在動き出している¹⁰。

③は各教育段階で教授すべき内容についての指針を各教科ごとにまとめたもので、これらが教師の教育展開を助けるものとなっている。ただし、強制的なものではなく、理解させるべき内容の目標や理念が示されているのみである。

④は以下のような具体的プログラムと対応する。

- * 初等教育の維持発展と教職向上のための基金 (FUNDEF)
- * 学校直接資金プログラム (FNDE)
- * 学校発展計画 (Fundescola)
- * 学校改善プロジェクト (Fundescola)
- * 学校建物適正化プロジェクト (Fundescola)
- * 教科書国家プログラム (FNDE)
- * 学校給食国家プログラム (FNDE)
- * 学校センサス (FNDE)
- * 学校管理システム (INEP)

FUNDEFについては、第2節の(4)で説明したとおりのシステムであるが、地域ごとに非常な格差のあった公的教育資金を、一人あたり最低金額を定めることで公平に分配するこの制度は、スムーズな資金の分配の工夫の他に、資金運用の方法を変え、透明性を確保していくことで、学校運営のあり方自体を変えていく起爆剤となることが期待されている。後述の学校直接資金プログラムや学校発展計画もこの系列にあると考えることができる。

まず学校直接資金プログラムは、教育省に属する独立採算の組織で初等教育への補助的資金を提供する「教育開発基金(Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, FNDE)」の評議会にて提案されたもので、分権化、自己管理、参加、社会的監視、公費の効率的利用という原則に基づき、学校の物理的教育的基盤の改善を目指すもので、初等教育の州立学校、市立学校に資金を直接移転するものである。補足的役割ながら、学校の規模拡大に伴って学校維持に役立つよう、小さな修繕、補修、設備の購入、教材の購入、教職員の研修に用いられる。1998年までは契約制で、1999年以降は自動的に実施される。20人以上の規模の全ての公立学校を対象とする。99人以上の学校は資金運用のため、学校会計、父母会、学校評議会、学校組合とからなり、法人としての権利を持つ執行部(Unidad Executora)を結成する。20から99人までの学校は資金を得ることは出来るが資金は市や州の教育委員会に送られる。1997年からは特殊教育学校、NGOにも充当される。資金は前年の学校センサスを元に、各校の生徒数で決められる。

1995年に受益したのは執行部経由の学校は11,643校、執行部なしの学校は132,663校で合計144,306校、裨益生徒数2830万299人、資金合計2億2934万8000リアルであったが、2001年には執行部経由の学校が71,660校、自治体経由の学校が51,507校、合計123,167校、裨益生徒数3058万9908人、金額3億716万125リアルであった。投入された金額は95年から2001年までで20億リアルになる。調査による

と多くの学校は、資金を消耗品（事務用品、生徒用品、清掃用具など）、家具や設備、学校補修、教材、教師の研修費用などに充てている。学校による大きな違いは認められなかった (Sobrinho,2002,PP.9-10)。

次の学校発展計画は、学校のリーダーシップと学校コミュニティの参加によって、戦略的計画を練るための管理的プロセスで、より効率的で有効に教育の質を高めるため、管理 (gestão) を向上させることを目的とする。学校の価値、使命、ビジョン、優先的目的と目標を確立し、状況を分析することにより、学校は自らの目的、戦略、目標、行動を明らかにすることが出来る。計画は学校の全ての行動にわたり、マニュアルに従い、計画を各学校で作る。これにより、教育省や州教育局で進めている努力、すなわち、学校の決定力を高め、教師の仲間意識を育て、資金を委譲し、学校長を選挙し、近年の法的基準や原則を実行する、といった取り組みが強化されると考えられている。

1998年に始まり、北部と中西部から広がりつつあり、今後、北東部の優先地域に広める予定である (Sobrinho,2002,P.11)。現在、北、中西部、北東部の19州、383市の学校で実施されている。これらのうち5613校は、発展計画を実施中である。1282校は中西部、1371校は北部、2960校は北東部の学校である。該当地域の市立学校の45%、州立学校の55%が参加している。370万人の生徒が受益している。学校数では24.6%、生徒数的では同地域の63.6%に該当する (Sobrinho,2002,P.12)。

次の学校改善計画は、前の学校発展計画の一部をなすが、北部、北東部、中西部の学校強化のため、教育省と世界銀行の資金によって実施されているプロジェクト Fundescola の資金によって行われるアクションの総称である。ここの資金を受ける学校は1年目には Fundescola から100%ないし70%の資金を受け2年目には50%、3年目には30%とその受益分を減らしていく。このようにして、次第に Fundescola に代わり地域の自治体（州か市）が力をつけていくことをねらっている。1999年から2001年までに Fundescola は合計4912万840リアルを投入した

(Sobrinho,2002,P.15)。

⑤の施策は、貧困により教育を阻害されている人々への所得再配分的性格のプロジェクトと考えられる。学校建物適正化プロジェクトは学校が備えるべき最低限の設備を *Padrão Mínimo* と呼び、それを達成するためのものである。換気窓／換気扇、学習机、教師の机といす、ロッカーを各教室に備えることが最低基準とされる。1998年から2001年の間に、3026校が、22,179教室を改善し、裨益生徒数は167万6,844人に上る (Sobrinho,2002,P.16)。

全国教科書プログラムは、「教育開発基金」(FNDE) によるが、全国の初等学校生徒用の教科書を登録、評価、選択、購入、配布、モニタリングする。1995年からは教師用ガイド作成により、教師が教育省評価済みの本の中から選ぶことができるようになった。1995年から2002年までで23億レアル、7億860万冊の教科書を供給し、年平均で2700万人の生徒、17万の公立学校に配布している。教師に本を選ぶ力が必要となる (Sobrinho,2002,P.17)。

全国学校給食プログラムはFNDE管轄下の古くからの活動である。1999年からは全ての市に自動的に資金を移転するようになった。1995年から2001年までに51億レアルが投入され毎年3500万人の生徒が裨益している。プログラムの分権化は学校レベルにまで及び、学校がメニューの中身から給食材料の購入、調理までの責任を有する。現在、都市の学校の3分の1近くが給食を管轄しており、その割合は上がる傾向にあって資金管理の向上が見られる。行政、立法からの代表、父母会代表、地域代表、教師からなる学校給食委員会は都市の47%の学校に設立されるに至り、社会的監視の面で、また自己管理、メニューの向上、質の向上の点で良く機能している (Sobrinho,2002,P.18)。

⑥は調査と評価システムの改革である。学校センサスは国立教育調査研究所 (INEP) により毎年行われる教育分野の統計で、基礎教育の全てを対象としている。1999年から、学校にその情報を還元するようにした。毎年の調査書式を受け取る際に前年の結果が渡される。自分の学校の現実

を知った上で、比較もできるため、学校への重要な情報となる。

学校管理システムは INEP により開発された事務効率化のためのシステムである。教務、財政、人員、財産管理、消耗品管理の様式があり、事務処理の効率化、資金の有効利用、国中で同じ方式を使うことによる経済性、生徒の学習履歴の共通化、同じく教師や職員の情報の共通化により情報交流を容易にさせることが出来る。マイクロソフトオフィスに統合されている。これを採用する州や市で研修によって広められている。2000年度に見直しされ、2001年から正式に拡大、現在12,000校が採用している (Sobrinho, 2002, P.21)。他に、この分野に属する改革としては、初等教育用の学力調査「全国基礎教育評価システム」(SAEB)と中等教育用の「中等教育全国試験」(Enem, Exame Nacional do Ensino Médio)がある。

4. 考察

改革は現在も進行中であり、その効果をつまびらかにすることはまだ難しい。しかし、就学率の向上の面に関しては、90年代のみでも大きな前進が見られる (近田, 2003)。この改革の理念と方向性は前の表8で分析したとおりであるが、実施レベルで大きな変化を生んでいる力となっているのは、分権化と組み合わせた FUNDEF や学校直接資金プログラムといった資金分配の改革であるように思われる。このようなシステム改造を成し遂げたという意味で、カルドゾ政権下の初等教育改革は、時代の転換を画したものとして記憶されることになるろう。

ただし教育の質という面では、変化はまだ見えがたい。第1節で見たように、生徒の学習水準では大きな問題が指摘されている。教員への待遇改善、教科書の供給、給食、自動進級制度の取り入れなどが未だ生徒の学力向上につながっておらず、問題の先送りになっているとの指摘がある¹¹。私立学校と公立学校の格差はすでに広く知られた事実である。公立学校で求められる教育、学力観や評価方法について現在も議論が続けられている。教育の質の向上は、公正な資金分配と教員の待遇向上に加えて、複雑

で入り組んだ現在の学校運営をどのように民主的かつ効果的なものとしていくか、という「政治的」な問題、またどのように教室で効果的な授業を作り上げるか、というさらに微妙な問題に関わっている。各地から初等教育の市立化、地域社会による学校予算編成など興味深い例が挙げられる。それらの例からブラジル教育の「民主化」のあり方を追究することを今後の課題としたい。

参考文献

- 江原裕美「資料 ブラジル連邦共和国の教育基本法」『帝京法学』第21巻第1号、1999年3月。
- 近田亮平「ブラジルの教育普及の現状および全国奨学金プログラム(Programa Nacional do Bolsa Escola)」米村明夫編『貧困と教育－メキシコとブラジル』日本貿易振興会アジア経済研究所、2003年3月。
- 西井麻美「ブラジルにおける1967年憲法から1988年憲法への移行に伴う基礎教育政策の転換－社会発展の観点に着目して－」『ノートルダム清心女子大学紀要 文化学編』第20巻第1号(通巻31号)1996年。
- 「ブラジルにおける1967年憲法から1988年憲法への移行に伴う基礎教育政策の転換(三)－カルドーズ大統領政権下における基礎教育政策の動向－」『ノートルダム清心女子大学紀要 文化学編』第22巻第1号(通巻33)1998。
- 「3-4-3 人的資源開発」『ブラジル国別援助研究会報告書—新たなパートナーシップの構築に向けて—』国際協力事業団・国際協力総合研修所、2002年3月。
- UNDP 国連開発計画『UNDP 人間開発報告書－新技術と人間開発』国際協力出版会、2001年。

IBGE(2003).Anuario estatístico do Brasil 2001.

INEP(2003a)

http://www.inep.gov.br/imprensa/estatisticas/indicadores/atend_escol.htm

INEP(2003b)

http://www.inep.gov.br/download/estatisticas/grandes_numeros/2001/Folder_Brasil01.xls

INEP,(2003c). “Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4a s_rie do Ensino Fundamental,” Abril 2003.

(<http://www.inep.gov.br/download/enem/2003/enem.pdf>)

Lei No. 9424, de dezembro de 1996.

Libâneo, Jose Carlos e otros (2003). *Educação escolar: Políticas, estruturas e organização*. São Paulo: Cortez.

MEC(1993).*Plano decenal de Educação para todos 1993-2003*. MEC: Brazil.

MEC(2001). Plano Nacional de Educação. o Lei No.10.172, de 9 de Janeiro de 2001. (<http://www.soleis.adv.br/planonacionaldeeducacao.htm>)

MEC(2003) “Relatório Final Assunto: Estudo sobre o Valor Mínimo do FUNDEF.”

Secretaria Municipal de Educação Cuiabá(1997). *Educação: Legislação Atual*. Cuiabá: Secretaria Municipal de Educação Cuiabá.

Sobrinho, J.A.(2002). “FUNDESCOLA e a autonomia da escola.” Mimeo.

¹ 初等, 中等, 高等教育の総就学率を比較することは, 人間開発報告書でも行われているが, 統計上の問題, 教育制度の国ごとの違い, 再履修などにより, 各国間の重要な差異がわかりにくいとされている。従って成人識字率をその指標としてみた。その場合, 人間開発報告書 2001 年によると, ブラジルの経済水準 (一人あたり GDP が 7037 ドル) を上回りながら成人識字率 (84.9%) が同等またはそれを下回る国は 4 カ国のみ (リビア・アラブ・ジャマヒリヤ, サウジアラビア, オマーン, 南アフリカ)

である。ブラジルの経済水準より下でありながら、成人識字率では上位にある国は37カ国に達する。

² 2003年9月12日、キャンディド・ゴメス博士（ユネスコ）の発言より。

³ この委員会に参加した団体には以下のようなものがある。州教育長官全国審議会，市教育長全国会議，連邦教育審議会 (Conselho Federal de Educação, CFE)，ブラジル学長審議会 (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, CRUB)，全国工業連盟 (Confederação Nacional das Indústrias, CNI)，ブラジル司教会議／基礎共同体教育運動 (Conferência Nacional dos Bispos de Brasil/Movimento de Educação de Base, CNBB/MEB)，教育労働者連合 (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE)，UNESCO，UNICEF，州教育審議会フォーラム (Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação)，ブラジル女性全国連合 (Confederação Nacional das Mulheres do Brasil, CNMB)，ブラジル弁護士会 (Ordem dos Advogados do Brasil, OAB)。

⁴ ちなみにこの会議に参加した団体は以下のものであった。ブラジル学長会議，州教育審議会フォーラム，ブラジル科学振興協会，教育専門職養成全国連合，カルロス・シャガス財団，労働者中央連盟，労働者一般連合，ブラデスコ財団，全国工業訓練サービス，工業社会サービス，全国商業訓練サービス，エウバルド・ロディ研究所，ブラジル弁護士会，子どもと青年の権利に関する国家審議会，就学前教育世界機構，州父母会全国連合，ブラジル女性全国連合，ブラジル人類学協会，教育労働者全国連合，教育行政専門職全国協会。

⁵ MEC(1993),p.22-27.

⁶ 就学人口／学齢人口比を少なくとも94％に向上させる，就学前教育への機会を320万人分増やす，基礎教育と同等の教育機会を370万人の非識字者と460万人の低学歴者に与える，など12項目。

⁷ 10カ年計画においては，教育への資金を80年代初頭のGDPの5.5％以上にまで増大させること，新たな資金の導入が必要であり，それも公

平な方法で行うこと、その運用については効率性と公平性が求められていた。その際考慮されるべき点として、1. 各州の財政的、制度的、行政的能力の違いを考慮して資金を移動すること、2. 財政的危機に際し、プログラムやプロジェクトの優先順位を再検討すること、3. 迅速で効率的、そして公平な分配のメカニズムの確立、4. これまでの因襲的なやり方でない資金の創出と分配、5. セクターに適切な資金を保障するための法的な管理のメカニズム作り、6. 初等教育への財政手当のため、利息に関して、債権国からされていた提案の見直し、7. 制度全体の管理能力の向上と発展、があげられている。これらは1996年に制定されたFUNDEFの性格を説明するものとなっている。

⁸ 2003年9月ブラジル各地（サンパウロ、ペルナンブコ、ブラジリア）でのインタビュー調査では、教員の給料の向上が言及されている。

⁹ 1993年の10カ年計画によれば、北東部へのポジティブアクションとして、「北東部教育計画」が4億1860万ドルの世界銀行資金と、3億1790万ドルの連邦政府及び北東部諸州の資金とで実施されることとなった。それに続くプロジェクトはFundescolaとして2003年度現在も実施されている。

¹⁰ この方針は、後に政府要人のインフォーマルな発言で否定され、完全な具体化にはまだ紆余曲折も考えられる。ただし、教師の資格向上へのニーズは高く、ビジネスチャンスとして遠隔教育によって資格授与を行う様々な試みが民間から行われつつある。

¹¹ 2003年9月16日ユネスコ（レシフェ）におけるマリア・マシエル氏、2003年9月17日レシフェ市教育局成人教育課レリア・ロウレイロ氏とのインタビューより。

Abstract

Brazilian Educational Reform in 1990's: Focusing on the Fundamental Level

Hiromi Ehara

Primary education in Brazil has been in process of "Reform" since the 1990's. That is a very complex process, because it is carried out in multiple branches of school system. The purpose of this article is to follow those various reform projects and to analyze the "schools should-be" or "ideal schools" pursuit by Brazil in this long and complex process.

The enrollment ratio for the primary level is growing rapidly in these decades but still a lot of problems are found in the fundamental education level. Illiteracy, repetition, drop-outs, and academic achievement, etc.

To resolve those problems above cited, intensive reforms have been done in Brazil. The intention of educational reforms are shown in the Constitution 1988, the 10-Year Plan for Education for All 1993, the Constitutional Amendment 1996, the Law of Direction and Bases of Education 1996, the Law No. 9424, and the Law No.10172 or the National Education Plan 2001, etc. The intention are going to be realized by the systems' reorganization, programs and projects etc. such as FUNDEF, National Parameters of Curriculum, Direct Money for Schools, Plan of Development of Schools, Program of Textbooks, Program of School Lunch, School Census, Achievement Evaluation Systems(SAEB, ENEM), etc.

Analyzing the purpose and methods of some principal programs, The most important long-term goal seems "decentralization of school system", and the way to realize and assist it should be "strengthening of school autonomy" or "better school management" driven by financial redistribution. The educational reform in 1990's has some chaotic appearance with such many projects, but they are related with each other among them. It's possible that a great change will be brought especially by the financial redistribution program such as FUNDEF.