

## ペルーの宗教系民営公立校

### —伝統的公私協働の役割—

工藤 瞳

#### はじめに

ペルーでは一般的に私立学校の方が質が高いとされ、子どもを私立学校に通わせることができるかどうかは、社会階層分析において重要な指標となっている。とりわけ首都リマにおいては、1960年代までは名門私立校と肩を並べる名門公立校<sup>1</sup>があったが、教育行政の失敗などにより特に1980年代以降公立校の教育レベルが凋落し、さらに1990年代には教育分野における規制緩和によって私立校乱立が進み、教育面での社会的格差が拡大している（山脇、2005、p.102）。

ペルーでは20世紀半ば以降の学校教育の大衆化に伴い、私立学校に通う生徒の割合は1950年には全体の34%であったのが1990年には14%にまで減少した。これはこの間に増加したのが公立学校であったことに加え、1980年代の経済危機下において私立学校入学者が若干減少した影響によると見られている（Browning, 2002, p.1048）。このように学校教育の大衆化以降、公立の教育機関の存在が大きかったペルーにおいて、近年私立の教育機関の勢いが増している。教育省から独立した諮問機関である国家教育審議会（Consejo Nacional de Educación）によると、経済成長とそれによる中間層の拡大により、1998年には全体の17%の生徒が私立の教育機関に通学していたのに対し、2009年には24%に拡大し、2016年には30%の生徒が私立の教育機関に通うと予想されている（Consejo Nacional de Educación, 2010, p.4）。

私立学校の中には、地域の社会経済階層に応じて授業料が低額に設定されている学校もあるが、基本的に入学料等の負担があるほか、生徒が個人で教科書を購入する必要がある。公立学校の授業料が無料で教科書が原則として貸与されることを考えると、多くの所得の低い家庭にとっては、公立学校が現実的な選択肢となる。

しかしながら以下のように、国は公立学校の質を保証しないとすら言われる。VigoとNakanoは、「貧困層あるいは極貧層の家庭は私立学校を利用できず、国がその教育の質を保証しない公立学校に通わせなければならない。この意味で、質の高い教育を受けるための権利は家庭の収入に委ねられたままであり、これは無償で質の高い教育を提供するという総合教育法の命令に背いている」（Vigo y Nakano, 2007, p.75）と指摘する。

公立学校の質が常に問題視される中、ペルーでは政府によって満たされない、無償で質の高い教育というニーズに対して、伝統的に宗教団体を中心とした民間団体が政府と協働し、あるいは独自に主導する形で公教育を補完してきた。なかでも後述するフェ・イ・アレグリアは、

ペルーを含むラテンアメリカ各国において 1950 年代から貧困層への質の高い教育の提供に取り組んできたことから、注目されてきた (Reimers, 1997, Winkler, 2000, pp.125-126 ほか)。

本稿では、フェ・イ・アレグリアを含め、教員給与が国から支給され、貧困層が選択可能な民営公立校、特に修道会など宗教団体が運営に関与する宗教系民営公立校に着目する。そしてこれらと政府との協働関係についてラテンアメリカ域内他国との比較を踏まえて、ペルーでこれらが果たしてきた役割を考察する。また宗教系民営公立校は、教育機会の選択肢に乏しい地域や家庭の子どもを特に対象とし、公立学校の枠組みの中で教育状況の改善に努めてきたことから、ここから一般の公立学校への示唆を得たい。

以下、まずペルーの民営公立校の概要と宗教系民営公立校の歴史的経緯を明らかにした上で、近隣国の民間団体による公教育への関与をペルーの場合と比較する。そして宗教系民営公立校の特徴について具体的に述べ、最後に宗教系民営公立校が果たしてきた役割について考察し、一般の公立学校への示唆を考える。本研究には文献とインタビュー結果 (2011 年 10・11 月、2012 年 10 月) を用いる。

## 1. 民営公立校の概要と歴史的経緯

### (1) 民営公立校の概要

ペルーの 2003 年制定総合教育法第 71 条によると、教育を提供する学校には、大まかに分けて、①国が直接運営する公立学校、②協定により非営利団体が無償の教育を提供する公立学校 (民営公立校: *Institución pública de gestión privada*、簡易な統計では公立学校に分類)、③私立学校が存在する。

民営公立校は、後述するフェ・イ・アレグリア校のように民間団体が公立学校の範囲内で無償の教育を提供するものである。以下では、類似する学校形態であるパロキアル学校との比較を交えながら、民営公立校の概要を述べる。なお、パロキアル学校は私立学校の範囲内で、収入の低い家庭を対象とし、公費補助を受けながら低額の学費を徴収することとなっている。本稿では、一般の公立学校における学校環境の改善や子どもの学習成果の向上に対する示唆を得るため、第 1 節第 2 項以降では、授業料を徴収しない民営公立校に限定して考察を行う。

2005 年のデータによると、宗教団体も含めた民間団体が運営する公立校は、基礎教育段階 (就学前・初等・中等教育) で生徒数の約 1.3% を占める。またこうした学校は都市部に集中している (表 1)。

表 1. 運営形態別生徒登録者数 (2005 年)

運営形態	全体	都市部	農村部
公立 (直接運営)	6,478,997 (81.6%)	4,165,477	2,313,520
民営公立	101,753 (1.3%)	96,791	4,962
私立	1,356,571 (17.1%)	1,295,631	60,940

(出典) Ministerio de Educación, Estadística básica 2005, citado en Vigo y Nakano, 2007, p.71. Cuadro11. より筆者作成。Vigo y Nakano(2007)では 2006 年の統計とされているが、出典の教育省統計が 2005 年のため 2005 年とした。

なお、インターネットで入手可能な教育統計では、民営公立校の大部分は単に公立校と分類されており、現在の比率に関する情報は入手できなかった。表1の私立学校には、パロキアル学校のように一部に公費補助を受ける学校が含まれる。

公立学校の資金調達における家庭の役割について検討した Saavedra と Suárez は、民営公立校に対する親の印象として、以下の点を指摘している。すなわち親は、民営公立校では、資金の利用において少なくとも最低限の質は保証され、一般の公立学校よりも学校運営が優れているため、追加で徴収される学校関連費の利用も一般の公立学校より透明性が高く効果的だと認識しているという (Saavedra y Suárez, 2002, pp.43-44)。また、民営公立校やパロキアル学校のように民間団体が運営に関わる学校の特徴として挙げられているのが、校長らによる教員採用の自律性である。採用の際には、経験豊富な教員よりも、若く、職務に対する向上意欲の高い者を選ぶという。加えて、保護者が積極的な関与を求められる点も特徴的であり、学校の清掃や設備補修など、金銭よりも時間と労力が求められる (Navarro, 2005, pp.182, 184)。

こうした民営公立校やパロキアル学校は、しばしば入学希望者が募集定員を上回るため、何らかの形で生徒の選抜が必要になる。生徒の選抜は基本的には学校によるが、抽選や積極的差別 (discriminación positiva) などの手法が用いられることもある。具体的には、上記の学校、特に民営公立校は貧困層を対象としており、家庭の購買能力や支払いの意思を基にした選抜は行わない。パロキアル学校の場合には、公費補助があるため通常の私立学校よりは入学金・授業料は低額だが、これを負担できる家庭がパロキアル学校を選んでいると見られる。また、学校の近所に住んでいることは基準として広く用いられている。さらに、教育計画や活動、必需品について生徒の親が義務を負う規定も見られる。そして宗教団体により運営されるフェ・イ・アレグリア校や民営公立校に関して、Navarro は宗教による入学差別は無いとしている (Navarro, 2002, pp.324-325)。ただし3節で述べるが、宗教による選別は各学校により異なる可能性がある。

民営公立校の運営者が宗教団体でなければならないという規定は見当たらず、宗教団体以外が運営する学校が存在する可能性もあるが、その代表的なものは宗教系であることを踏まえ、以下では宗教系民営公立校について扱う。

## (2) 宗教系民営公立校の歴史的経緯

ペルーの民営公立校は、教員給与を国が負担し、宗教団体などの民間団体が運営する<sup>2</sup>。なお、宗教系民営公立校は協働学校 (Centros Educativos de Acción Conjunta) と呼ばれる学校の一つであり、ペルー政府とカトリック教会との協働により運営される (省令 483-89-ED)。この協働学校にはパロキアル学校、民営公立校が含まれ (同省令第2条)、カトリックの信仰に基づいた教育を行う (第1条)。また、民営公立校の教育課程は、公立学校に準ずる (Navarro, 2005, p.176)。この宗教系の民営公立校が成立した歴史的経緯には、次のものが挙げられている。

ペルーにおいて、カトリック教会は植民地時代から富裕層を対象とした教育に大きく貢献してきたが、20世紀半ば以降の農村から都市への移民の増加に対して、教会は教区を通して、教育を含めた社会サービスを提供するようになった (Portocarrero, Cueva y Portugal, 2005, pp.14-15)。Klaiberによると、宗教系民営公立校の発端は、富裕層を対象としていたカトリック

ク系私立学校が、公費補助の無い時代に貧困層向けの学校を設立し始めたことにある。これらの数が増加したのは、国が補助を増加し始めた 1950・60 年代で、このころ教会は貧困層向けの学校を多く設立した。1950 年代には教会が運営する学校は 497 校であったのが、1971 年には ONDEC (Oficina Nacional de Educación Católica、カトリック教育全国事務局) 経由で公費補助を受ける学校は 1051 校に増加した。その中で完全に無償の学校は 342 校、一部有償の学校は 626 校であった。そして 1970 年代半ばには教会系の学校の大部分は貧困層向けのものが占めるようになった。これは、解放の神学<sup>3</sup>の影響もあり、教会自体が貧困層により目を向けるようになったためである (Klaiber, 1987, pp.36-37,46, Klaiber, 2007, pp.186-187)。

しかし教会が運営に関与するのは教会設立の学校に限らず、1971 年には 241 校の厳密な意味での公立学校が教会によって運営されていた。つまり、教会による公立学校の運営を国が是認していたのである (Klaiber, 2007, pp.186-187)。

また Navarro によると、宗教系民営公立校の別の起源としては、20 世紀半ばに教育を目的とした修道会が教員養成機関を設立・運営し始めたことが挙げられる。国は教員の實習のために公立学校を提供し、教育実習という本来の目的が失われた後も、学校の譲渡という慣習が残ったというものである (Navarro, 2005, p.177)。

このような経緯でペルーでは、実数の上では少ないものの、民営公立校をはじめ一般の公立学校を含むいくつかの運営形態の学校について、国がその運営を民間団体、とりわけカトリック教会に委ねてきた。

## 2. 近隣国の民間団体による公教育への関与との比較

ペルーにおいて運営や資金面で公私協働が見られる学校には、これまで述べた民営公立校やパロキアル学校が存在する。本節ではこうしたペルーの状況を、ラテンアメリカ地域内の隣国チリおよび後述するフェ・イ・アレグリア発祥の地のベネズエラと、民間団体の公教育への関与について、国の統制という観点から比較した上で捉えたい。なお、チリとベネズエラの場合、公費補助を受ける無償の学校は私立学校という扱いであったが、その運営は、両国とも歴史的にカトリック教会によって担われてきた。

チリの場合、教育機関は公立校、私立助成校、公費補助を受けない独立の私立校の三種類に区分される。チリは軍事政権下の 1980 年から教育制度の大幅な分権化、民営化を実施した。具体的には、チリでは従来はペルーと同様に大部分が国立であった公立学校の運営を市町村自治体に移管し、また公立校と私立助成校に対して生徒数に応じた公費補助を教育バウチャーの一形態として取り入れた。これにより、保護者の学校選択による公立学校への競争原理の導入を行った。その結果、公費補助のある私立学校 (私立助成校) の割合は 1981 年の 15.1%から 2005 年には 43.2%に拡大した。なお、チリでは軍事政権下の教育改革以前にもカトリック教会や修道会が後援する無償の私立学校には公費補助がなされていた。しかし教育改革の中で大幅に増加したのは、既存の宗教系や非営利団体運営ではなく、営利目的の私立助成校であった (斉藤、2012、pp.54-55,139、三輪、2007、pp.147, 159 注 6)。また、当初無償であった私立助成校および公立の中等学校では、1993 年に授業料徴収が認められることとなった (斉藤、2012、pp.249-251)。

ペルーにおいても 1990 年代初頭のフジモリ政権期に、チリの影響を受けてバウチャー制に類似する制度の導入が試みられた。この背景としては、まず 1980 年代の経済危機の影響による深刻な財政問題がある。例えば 1994 年の国の教育支出は 1987 年の 50% にまで落ち込んだ。また一方で、1979 年の憲法が公立学校の無償制を謳いながら、実際には家庭が教育費の 20～30% を負担していたこともあり、政府の役割の再考が求められたのである (Ortiz de Zevallos et al., 1999, pp.8-9)。しかし、教育改革を含む憲法改正をめぐる政治的対立が生じ、その中で、反対派が教育改革について、教育の私事化の進行や、教育の無償制の原則の廃止に対する不安を喚起したことの影響等により、制度の全面的な実施には至らなかった (Ortiz de Zevallos et al., 1999, pp.7-22)。

また、助成を受ける学校と教育省との関係という観点からベネズエラを参照すると、ベネズエラの場合、公費補助を受ける私立助成校の多くはカトリック系であり、その多くが AVEC (Asociación Venezolana de Educación Católica、ベネズエラ・カトリック教育協会) に所属する。AVEC に加盟する私立学校は主に教育資金の不足する家庭の子どもへの教育を提供しており、教育省との協定に基づく無償の学校のほかに、助成を受けない有償の学校が所属する<sup>4</sup>。ベネズエラの教育省と AVEC は、1990 年の法令 722 号「教育文化スポーツ省に登録された私立学校に対する助成規則(Reglamento sobre otorgamiento de subvenciones a planteles privados inscritos en el M.E.C.D.)」に基づいて協定を結んでいる。この無償の私立助成校は、規則制定以前から存在していたが、規則により助成の受け取りが制度化された (González and Arévalo, 2005, pp.195, 199-200)。

ベネズエラが AVEC を通して多くの私立助成校と協定を結ぶ形を取っているのに対して、ペルーの場合も、かつては ONDEC (カトリック教育全国事務局) が多くの宗教系民営公立校を代表して教育省とのやり取りを行っていた時期があった。しかし現在では、学校や修道会が個別に教育省と協定を結ぶケースが多い。この背景には、民営公立校に対する明白な規制や一貫した政策が無いことが挙げられる。こうしたペルーの状況は、取引費用を増大させていると指摘されている (Navarro, 2005, pp.179-180,189)。

以上のようにペルーの民営公立校は、他国の状況と比較して規制や変革があまり行われず、それまでに構築されてきた政府との関係を踏襲してきた。このため、公立学校との協働という形において、宗教団体が参加するという伝統的な公私協働の形態が存続してきた。

### 3. 宗教系民営公立校の事例

以下では、宗教系民営公立校について事例を挙げ、いくつかの観点からその特徴を見ていく。

(1) では、ペルーの宗教系民営公立校の中で特に有名なフェ・イ・アレグリア校を取り上げ、(2) ではフェ・イ・アレグリア校以外の宗教系民営公立校の一例としてディビノ・マエストロ校を取り上げる。

#### (1) フェ・イ・アレグリア校の場合

フェ・イ・アレグリア (Fe y Alegría、信仰と喜び) は、ラテンアメリカ地域各国で最も成功した貧困層向け学校を運営する国際 NGO である。同団体は、イエズス会士のホセ・マリア・

ベラスらにより 1955 年にベネズエラで始まり、「全人的な民衆教育と社会振興の国際的運動」として、都市および農村の恵まれない地域における教育・社会サービスを提供してきた。特に「アスファルトが終わる向こう側で (allá donde termina el asfalto)」、すなわち国の対策の及ばない社会の周辺地域での学校設置を行ってきた (Fe y Alegría ウェブサイト、Reimers, 1997, p.40)。例えばペルーでは 20 世紀半ばから、農村部から都市部への国内移民が多く発生し、移住者たちは都市周辺部の砂地をムシロで囲って不法占拠する形で居住を始めた。フェ・イ・アレグリアの学校もそうした文字通りアスファルトの整備されない砂地で、ムシロを組んだ校舎で教育を始めたのである<sup>5</sup>。

フェ・イ・アレグリアの活動範囲はベネズエラに留まらず、エクアドル (1964 年、以下活動開始年)、パナマ (1965 年)、ペルー (1966 年)、ボリビア (1966 年)、エルサルバドル (1968 年)、コロンビア (1971 年)、ニカラグア (1974 年)、グアテマラ (1976 年)、ブラジル (1980 年)、ドミニカ共和国 (1991 年)、パラグアイ (1992 年)、アルゼンチン (1996 年)、ホンジュラス (2000 年)、チリ (2005 年)、ハイチ (2006 年)、ウルグアイ (2008) 等 19 か国において活動を展開し、2011 年の小学校等のフォーマル教育における学習者は 57 万人を超える<sup>6</sup>。フェ・イ・アレグリアは、アクセスが難しく恵まれない地域に学校を設置することを通して、大衆のための教育は貧弱で質が低く、資金も手段も無いことを当然とする考えを打ち破ってきた (Klaiber, 2007, pp.187-188, Díaz et al., 1995, p.39)。

なお、ペルーにおけるフェ・イ・アレグリア校は教育省との協定を結んだ民営公立校であり、授業料は徴収しない。ペルーのフェ・イ・アレグリア校は、基礎教育 (就学前・初等・中等、特別教育) の分野で 66 校あり、76,000 人が学ぶ<sup>7</sup>。

フェ・イ・アレグリアの組織と宗教との関係について見てみると、フェ・イ・アレグリアはイエズス会による後援を受ける組織であるが、教員など関係者の大部分は非聖職者であり、全国的な学校の統轄は各国のフェ・イ・アレグリア本部が行う。フェ・イ・アレグリアの創始者ホセ・マリア・ベラスはイエズス会士であり、ペルーの場合もイエズス会士がフェ・イ・アレグリア本部長を務め、イエズス会が運動を主導してきた。その一方でペルーのフェ・イ・アレグリアには、2012 年現在、イエズス会以外の 48 の修道会<sup>8</sup>や非聖職者も学校運営に関わっており、これらの協働事業という性質を持っている (Klaiber, 2007, pp.187-188; Cardó, 2005, p.114)。なお、Alcázar と Cieza が調査したフェ・イ・アレグリア校は、ほとんどが外国で創設されペルーに渡来した修道会により運営されている。校長には修道士・修道女も多く、そうしたつながりにより修道会から各学校への寄付が行われていた。資金調達の面では多くの修道会が関与する一方で、フェ・イ・アレグリア本部コーディネーターのヘスス・エロロ<sup>9</sup>によると、フェ・イ・アレグリア本部は非聖職者の校長を増やそうとしているという (Alcázar y Cieza, 2002, pp.30,46)。Alcázar と Cieza によるこれ以上の言及は無いが、フェ・イ・アレグリアの教員の大部分を占める非聖職者が今後より大きな役割を担うのではないかと推測される。

また、首都リマと隣接するカヤオ憲法郡のフェ・イ・アレグリア校と一般の公立学校を比較した結果によると、フェ・イ・アレグリア校は修了率や進級率、小学 4 年生および 6 年生の学力テスト (国語・算数 (数学)) において、公立学校と比較してより良い成績を修めた (Alcázar y Cieza, 2002, pp.11-16) (表 2)。

表 2. 教育省教育の質測定部 (UMC) によるテスト (CRECER 1998) の結果

小学 4 年生	国語 (Comunicación Integral)			算数 (Lógico Matemática)		
学校類型	FYA	公立	私立	FYA	公立	私立
平均点	19.42	16.21	19.22	19.04	16.37	20.94
小学 6 年生	国語 (Lenguaje)			数学 (Matemática)		
学校類型	FYA	公立	私立	FYA	公立	私立
平均点	21.61	17.93	22.91	18.5	15.54	20.54

※FYA はフェ・イ・アレグリア。小学 4 年生の国語のみ 30 点満点、他は 32 点満点。

(出典) Alcázar y Cieza, 2002, p.15, Cuadro No.6, 7 より筆者作成。CRECER 1998 は教育省の教育の質測定部 (UMC: Unidad de Medición de la Calidad Educaiva) 作成のテスト。

なお、表 2 で比較対象とされた学校の中で、フェ・イ・アレグリア校はリマとカヤオの中でも都市周辺部の貧困地区にあるが、その他の公立学校や私立学校は必ずしも都市周辺部に位置するのではなく、高所得層居住区にある学校も含まれている (Alcázar y Cieza, 2002, p.14)。

フェ・イ・アレグリア校が公立学校でありながら、その成績が一般の公立学校よりも私立学校の成績により近かったことの背景について、以下の点が指摘されている。

まず、フェ・イ・アレグリア校はその評判から、地域の中でも子どもの教育に関心を払う親を引き寄せ、より良い生徒を集めている可能性はある。ただし、比較対象の公立学校はリマとカヤオの全域にあるのに対し、フェ・イ・アレグリア校は都市周辺部に位置しているため、フェ・イ・アレグリア校が公立学校より良い成果を挙げているといえる。また、教育省から提供される教員給与以外の資金を、フェ・イ・アレグリアの本部や民間、修道会による資金援助、全国規模で行う宝くじ (rifa) の販売、寄付などで獲得し、教員研修や施設整備に充てている。さらに、教員採用の面で一般の公立学校よりも自律性を有する。ここではフェ・イ・アレグリアのプログラムの中での能力の育成を図るため、経験豊富な教員よりも若い教員を採用し、校長や副校長による教員の監督や評価を重視する。教員に対しては金銭面でのインセンティブは無いが、教員研修や教育内容の更新、チームワーク等にも重きを置く (Alcázar y Cieza, 2002, pp.9,54-56)。また、修道会が学校運営に継続的に関与することで、教育に関わる価値や提案に一貫性が生まれ、教員移動のある公立学校よりも教育計画に持続性が生まれると指摘されている (Portocarrero et al., 2002, p.316<sup>10</sup>)。

ペルーでは教育の量的側面に関する研究はあるものの、質的側面に関する研究はほとんどなく、例えばフェ・イ・アレグリア校の成功は、学校のシステム自体によるものなのか、それとも貧困層の中でそうした学校を選ぶ親が、より子どもの教育に関心を払っているためなのかは明らかになっていない。しかし、おそらくその両方の要因によるものであろうと述べられている (Klaiber, 2007, p.193)。

## (2) ディビノ・マエストロ校の場合

次に、フェ・イ・アレグリア校以外の宗教系民営公立校の一例として、ペルー北部の都市カハマルカにあるディビノ・マエストロ (Divino Maestro、すばらしい先生) 校を取り上げる。ディビノ・マエストロ校は、1995年にスペインの修道会により設立され、修道会と政府との協定により運営される学校である。ディビノ・マエストロ校の運営に関わる修道会は、ペルー国内の4校の学校に加えて、スペイン、ベネズエラ、コロンビア、コンゴ、チリ、カメルーン、エクアドルの計8カ国でも同様に学校を運営している。カハマルカのディビノ・マエストロ校校長はスペイン人の修道女で、ペルー国内の系列校に赴任していた経験もある。なお、校長の給与も公費から支給される<sup>11</sup>。

ディビノ・マエストロ校には入試は無いが、就学前段階において翌年3月に始まる新年度の入学者50人の募集に対し、締め切り前の11月の時点ですでに115人の入学希望者がいた<sup>12</sup>。同校は2年間の幼稚園と同時に小学校、中等教育施設を併設しており、大部分の生徒は就学前段階で入学する。なお、きょうだいがすでに同校の生徒である場合、その弟妹を優先的に入学させ、それに次いで家が学校から近いこと、家庭の状況などを入学の際の判断基準としている。しかし筆者が訪問した時点で募集定員50人に対し42人は同校にきょうだいが入籍しており、いわゆる外部からの入学は限られた状況にあった。幼稚園は2クラス50人だが、小学校は1クラス45人の2クラスになる<sup>13</sup>ので、改めて募集があるものと思われる。

ディビノ・マエストロ校は修道会が運営に関わるが、入学の要件として洗礼の証明など、特定の信仰を求められることは無い。同校の近隣の公立学校の中には、入学に際して洗礼の証明を求める学校(教育統計上一般の公立学校だが修道会が運営に関与)があり、そのためだけに入学希望者が洗礼の証明を取得することがある。ディビノ・マエストロ校校長はこうしたことを批判し、大事なのは神のことを知ったり考えたりすることであって、入学のためだけに自分自身の宗教(プロテスタントなど)を偽るような形でカトリックであることの証明を要求するのはむしろ宗教的・道徳的に間違っているという見解を示している<sup>14</sup>。したがって修道会が運営に関わる場合の、学校での宗教の扱いは、どのような子どもに向けて教育を提供したいかという学校の性質により異なる。

また親の関与も活発であり、共同で調理した料理の販売による資金集めや学校の清掃・設備補修、保護者会などがある。料理の販売により集めた資金は一年間で9000ソレス(約27万円)にのぼったという。また学校の清掃・設備補修については、20人の親が週替わりで担当し、欠席した場合には1回につき10ソレス(約300円)の罰金が科される。そして年三回開かれる保護者会に欠席した場合にも15ソレス(約450円)の罰金が科される。罰金を払うという規定は保護者会で保護者自身により決められたことである<sup>15</sup>。ただし学校に関わる活動を欠席した場合の罰金の規定は、ディビノ・マエストロ校だけでなく一般の公立校にも見られる場合がある(Saavedra y Suárez, 2002, pp.35-37)。罰金を取って学校の活動への参加を強制することは親の学校関連の費用負担を重くする恐れがあるため、必ずしも利点ばかりではないが、保護者間相互の監視が存在していることがうかがわれる。

以上のような特徴を持つ宗教系民営公立校であるが、こういった特徴が直接的に教育の効果



や効率性を示すわけではないことにも留意する必要がある。例えば宗教系民営公立校は一般の公立学校に比べて人気があると述べたが、これが直接的に宗教系民営公立校の教育の効果を示すわけではない。なぜなら、親はあまり学校の学習の質を判断する情報を持っておらず、実際の教育内容の優劣に関しては更なる検証が必要なためである。(Navarro, 2002, p.325)。

しかしながらこれまで述べてきた通り、いくつかの点において宗教系民営公立校が一般の公立学校と異なり、また優れていると捉えられている。それらには、①修道会からの寄付金など、教員給与として教育省から提供される資金以外の教育資源獲得 (Alcázar y Cieza, 2002, pp.29-30)、②学校の清掃・設備改善をはじめとする奉仕活動などへの親の積極的な関与 (Alcázar y Cieza, 2002, pp.50-51; Navarro, 2005, p.184)、③校長や加盟団体による教員の採用・監督・評価・研修 (Alcázar y Cieza, 2002, pp.35-40,43-35; Navarro, 2005, pp.182-184) などが挙げられる。特に②は、親が学校から奉仕活動などへの関与を求められることを把握したうえで子どもを入学させるため、比較的子どもの教育に積極的な家庭の子どもが集まる可能性がある。

### おわりに —宗教系民営公立校が果たしてきた役割—

ペルーの宗教系民営公立校は、教会による貧困層への教育の関与を背景に、伝統的な公私協働の形態としての、公教育への民間団体の参加という側面を持っている。ペルーでは、現象として教育の私事化が進んでいる側面はあっても、財政的制約、政策の不連続性により教育制度の変化が低調であることに加えて、公立機関が提供する教育の無償制への強いこだわり<sup>16</sup>があり、今回取り上げたような修道会などによる伝統的な民間団体の関与の形態が保持されてきた。

宗教系民営公立校は主として都市部に集中し、数の上で教育機会の拡大に貢献してきたわけではない。その中で果たしてきた役割とは、公立学校の範囲内で教育の質の向上に取り組み、貧困層に一般と異なる教育機会を提供することで、教育省や周囲の学校に刺激を与えてきたことであろう。

また、ペルーでは学校教育の統一的な規制や政策の連続性に欠けるために、学校教育の改善が各学校に委ねられ、特に宗教系民営公立校のように修道会等の国以外の機関と関係を持つ学校が独自の取り組みを行ってきた。具体的には、教員給与を除いた学校設備改善やその費用の獲得などにおいて、保護者が奉仕活動などにより積極的に関与するほか、民間や修道会からの寄付を募ってきた。また、教員の採用・監督・評価・研修において一定の自律性を有し、フェ・イ・アレグリア校の場合には独自の研修を行い、教育内容の向上に努めてきた。以上に挙げたことなどを背景に、宗教系民営公立校は公立学校の範囲内で貧困層の子どもへの教育を改善してきたという評価から注目されてきた。

最後に、こうした宗教系民営公立校から一般の公立学校への示唆を考えたい。ペルーの公教育を取り巻く諸問題の根本的な解決には、一般の公立学校の教育内容の改善が必須である。教育内容や教師といった点では、教育省や州といったレベルではなく、より学校や教員に近いレベルでの監督や評価が機能すれば、一般の公立学校においても教育内容の改善が期待できる可能性がある。また、宗教系民営公立校において教員の評価や親の学校への積極的な関与などが取り込まれているように、一般の公立学校においても、子どもの教育のために、学校・政府が

教育内容に責任を持つこと、そして家庭によりできる範囲に限界があるものの、保護者がそれを支持し、教育内容を確認することが必要である。

なお、教育という公共サービスを、公的機関だけでなく民間団体が提供するという形態は、学校運営の新たな形態として着目されている「新しい公共」と類似することから、こうした手法を一般の公立学校においても何らかの形で取り入れることができれば、学校の教育環境や子どもの学習成果の改善などが見込まれる可能性がある。ただしペルーにおいて、学校を建設する資金を有し、その運営の交渉を行うほどの力を持ってきたのは、修道会やフェ・イ・アレグリアのように資金調達が可能で一定の政治力を持つ一部の団体であったことに留意する必要がある。その意味で、ペルーにおける宗教系民営公立校は伝統的な公私協働の形態であるといえる。

また、本稿では民営公立校の特徴について、文献や一部の事例から検討した。しかし、先述の通り学校運営については、一般の公立学校も含めて各学校に委ねられる部分が大きく、本稿で述べた特徴が一般の公立学校においても見られる可能性がある。この点を慎重に検討することは今後の課題としたい。

#### 【参考・引用文献】

##### <外国語文献>

Alcázar, Lorena y Nancy Cieza. *Hacia una mayor autonomía y mejor gestión de los centros educativos en el Perú: el caso de Fe y Alegría*. Lima: Apoyo: CIES, 2002.

Browning, Mark. "Peru" in Marlow-Ferguson, Rebecca(ed.). *World Education Encyclopedia: A Survey of Educational Systems Worldwide (2nd ed.)*. Detroit: Gale Group, 2002, pp.1045-1055.

Cardó Franco, Andrés. *La iglesia y la educación en el Perú*. Arequipa: Universidad Católica San Pablo, 2005.

Consejo Nacional de Educación. *Propuestas de políticas de educación del Consejo Nacional de Educación*. Lima: Consejo Nacional de Educación, 2010.

Díaz Díaz, Hugo et al., *La educación privada en Lima Metropolitana*. Paris: UNESCO; IIEP, 1995.

González, Rosa Amelia and Gregorio Arévalo. "Subsidized Catholic Schools in Venezuela." in Wolff, Laurence., Juan Carlos Navarro and Pablo González.(eds.), *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington, D.C.: PREAL, 2005, pp.195-226.

Klaiber, Jeffrey. "La pugna sobre la educación privada en el Perú 1968-1980: un aspecto del debate interno en la Iglesia Católica." *Apuntes*. Vol.20, 1987, pp.33-52.

Klaiber, Jeffrey. "Catholic Schools in Peru: Elites, the Poor, and the Challenge of Neoliberalism." in Grace, Gerald and Joseph O'Keefe(eds.). *International Handbook of Catholic Education: Challenges for School Systems in the 21st Century*. Dordrecht: Springer, 2007, pp.181-193.

Navarro, Juan Carlos. "Y sin embargo, se mueve: educación de financiamiento público y

- gestión privada en el Perú." en Wolff, Laurence., Juan Carlos Navarro and Pablo González(eds.). *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago de Chile: Preal, BID, 2002, pp.305-333.
- Navarro, Juan Carlos. "Publicly Financed, Privately Run Education in Peru: It Still Works." in Wolff, Laurence., Juan Carlos Navarro and Pablo González.(eds.), *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington, D.C.: PREAL, 2005, pp.169-193.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel et al. *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1999.
- Portocarrero S., Felipe et al. *Más allá del individualismo: El tercer sector en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 2002.
- Portocarrero S., Felipe. Hanny Cueva B. y Andrea Portugal D. *La iglesia Católica como proveedora de servicios sociales: mitos y realidades*. Lima: Universidad del Pacífico, 2005.
- Reimers, Fernando. "The Role of NGOs in Promoting Educational Innovation: A Case Study in Latin America." in Lynch, James., Celia Modgil and Sohan Modgil(eds.). *Non-formal and Non-governmental Approaches*. London; New York, NY: Cassell. 1997, pp.33-44.
- Saavedra, Jaime y Pablo Suárez. *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. (Documento de Trabajo 38) Lima: GRADE, 2002.
- Vigo, Gladys y Teresa Nakano. *El derecho a la educación en Perú*. Lima: FLAPE: Foro Educativo, 2007.
- Winkler, Donald. "Educating the Poor in Latin America and the Caribbean: Examples of Compensatory Education." in Reimers, Fernando ed. *Unequal Schools, Unequal Chances: the Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2000, pp.112-132.
- Wolff, Laurence., Juan Carlos Navarro and Pablo González (eds.) *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington, D.C.: PREAL, 2005.
- <日本語文献>
- 斉藤泰雄『教育における国家原理と市場原理:チリ現代教育政策史に関する研究』東信堂、2012。
- 林和宏「ベネズエラにおける『地域住民委員会』の台頭：社会主義化と市民社会への介入」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.24, No.2、2007、pp.28-38。
- 三輪千明「チリにおける新自由主義の教育政策の展開：政府の役割の推移に着目して」牛田千鶴編著『ラテンアメリカの教育改革』行路社、2007、pp.139-160。
- 山脇千賀子「リマにおける社会移動とグローバリゼーション：社会階層と空間の再編成」遅野井茂雄・村上勇介編『現代ペルーの社会変動(JCAS 連携研究成果報告7)』国立民族学博物館地域研究企画交流センター、2005、pp.91-114。
- 乗浩子『宗教と政治変動：ラテンアメリカのカトリック教会を中心に』有信堂高文社、1998。

<インターネット資料>

Fe y Alegría ウェブサイト <http://www.feyalegria.org/> (2012年11月30日最終アクセス)

- 1 ペルーの公立学校はほとんどが国立 (estatal) のため、山脇 (2005) では「国立校」となっているが、本稿では 2003 年総合教育法での分類に合わせて公立 (público) と表記する。
- 2 なお、以下において特に言及が無い場合、教会はカトリック教会を指し、ここに修道会まで含める。また、教会という語はペルーのカトリック教会を全体的に捉える場合に用い、修道会という語は、カトリック教会全体ではなく特定の修道会や実際の行為主体を示す際に用いる。
- 3 解放の神学は 1960 年代末ごろにラテンアメリカで生まれたキリスト教の動きである。社会的格差の大きいラテンアメリカにおいて、従来は教会が貧困を「神の御心」としてあきらめを説き、慈善的に解決しようとしてきたのに対し、解放の神学者は貧困を社会の構造的暴力が生み出した状況と捉え、貧者の側に立とう (貧者の選択) とした (乗、1998、pp.129-130)。
- 4 引用文献の時点では AVEC と協定を結ぶのは教育文化スポーツ省であったが、教育省はその後「教育のための人民権力省」(Ministerio del Poder Popular para la Educación、通常は教育省と訳)へと改編された (参考：林、2007、pp.28-38)。
- 5 2012 年 11 月 12 日リマ市内のあるフェ・イ・アレグリア校校長へのインタビューによる。
- 6 Fe y Alegría “Qué es Fe y Alegría” (<http://www.feyalegria.org/>、2012 年 7 月 17 日取得)、Fe y Alegría. *Estadísticas del Año 2011* (<http://www.feyalegria.org/images/acrobat/FIFYA-Estadisticas-Ano2011.pdf>、2012 年 11 月 30 日取得)、p.2. ノンフォーマル教育を合わせた延べ参加者数は 152 万人を超える。
- 7 Fe y Alegría Perú, *Propuesta Pedagógica* (<http://www.feyalegria.org/?idSeccion=26>、2012 年 8 月 14 日取得)。フェ・イ・アレグリアは基礎教育に加えて、農村地域の学校での異文化間二言語教育プロジェクトや成人教育、技術教育なども行っている。ノンフォーマル教育等も合わせると、2010 年の参加者は延べ 20 万人を超え、213 か所の教育施設を運営している (Fe y Alegría. *Estadísticas de Fe y Alegría Perú Años: 1980-2010*.(<http://www.feyalegria.org/>より 2012 年 8 月 14 日取得)。
- 8 修道会数は 2012 年 10 月 19 日フェ・イ・アレグリアペルー本部長ヘロニモ・オジェロス氏へのインタビューによる。
- 9 ヘスス・エレロは 1988 年から 1997 年までフェ・イ・アレグリアペルー本部長を務め、現在は教育省から独立した教育諮問機関である国家教育審議会の会長を務めている。
- 10 María Amelia Palacios (教育 NGO・Tarea 元代表、教育研究者らの団体 Foro Educativo 元メンバー) へのインタビュー。
- 11 2011 年 11 月 7 日ディビノ・マエストロ校訪問時のフィールドノートより。
- 12 参考までに、近隣の一般の公立学校 (1 校は初等学校のみ、1 校は初等・中等学校併設) の場合、2011 年度の入学者募集は前年 12 月から 1 月にかけて定員に達し、締め切られた (2011 年 11 月 10 日フィールドノートより)。
- 13 2011 年 10 月 31 日ディビノ・マエストロ校校長へのインタビューより。
- 14 同上。
- 15 同上。
- 16 新年度にあたって、公立学校の制服や指定教材の購入、保護者会費の納入は義務ではないことを教育省が大々的に伝えるキャンペーンが行われる。この背景には、実態は伴わないにしても総合教育法で謳われる公立学校における教育の無償制をできる限り広く捉えようとする考え方があるものと思われる。

(日本学術振興会特別研究員 比較教育政策学講座 博士後期課程 3 回生)  
(受稿 2012 年 9 月 3 日、改稿 2012 年 10 月 31 日、受理 2012 年 12 月 27 日)

## **Public Schools Run by Religious Private Sector in Peru: The Role of Traditional Public-Private Partnerships**

KUDO Hitomi

In Peru, some public schools are run by the private sector, especially by religious organizations. Students in this type of school accounted for about 1.3 % of all students in 2005. With subsidies for teachers' salaries, the private sector, especially the Catholic Church including religious congregations, have established schools for poor children mainly in marginalized areas of the city. Compared with similar types of schools in Chile and Venezuela, privately run Peruvian public schools have kept a traditional pattern of Public-Private Partnerships. Because there was no reform or unified regulation about these schools, each school has been regulated by respective relationships with educational authorities. Privately run public schools in Peru are characterized by financial support from religious congregations or other private entities, active participation of parents in the school for voluntary work, and the selection, supervision, evaluation, and training of teachers by a principal or the organization to which they belong. Privately run public schools have stimulated the Ministry of Education and schools around them by offering free education of good quality for poor children.