

# ペルーにおける教育の地方分権化の過程と課題

工藤 瞳

京都大学大学院教育学研究科紀要 第58号

2012

## ペルーにおける教育の地方分権化の過程と課題

工藤 瞳

### はじめに

ラテンアメリカ各国における教育の地方分権化政策は、国によって教育機会の量的拡大、関係者の参加と監視による教育の質的向上、教育に関する財政状況の改善などさまざまな目的のために、特に1980年代以降世界銀行の主導の下で取り入れられた。

ペルーにおいては他国のように教育改革とみなされるほどの変化があったわけではないものの、教育における分権化はしばしば政策課題として取り上げられてきた。ペルーでは大統領選挙が5年ごとに行われ、特に政権が交代した場合の政策の持続性に乏しく、前政権の政策が撤回されることも少なくない。その中で地方分権化は政権による濃淡の差はあれ、長年取り上げられてきた政策課題であった。とりわけ近年では、2003年に制定された総合教育法（Ley General de Educación, 法律第28044号）「第10条 普遍化、質と公正の基準」において、教育の分権化は教育政策における重要な要素とされている。また、2006年に国家教育審議会（Consejo Nacional de Educación）が発表した6項目の国家教育計画（Proyecto Educativo Nacional）においても、「分権化された民主的な教育の管理運営の下で、生徒が良い学習成績を修め、資金調達が公正に行われること」という形で分権化への言及がある。

そのため本稿では、ラテンアメリカ他国と比較して顕著な地方分権化が行われたわけではないペルーにおいて、なぜ地方分権化が断続的に取り上げられるのか、その政策的意図を踏まえながら、過程と課題を明らかにする。そのため、ペルーにおける教育の地方分権化について、まずラテンアメリカ地域の他国を参照し、その後ペルーにおける分権化の過程を述べる。以下では、第1節でラテンアメリカにおける教育の地方分権化の概略を述べ、第2節ではペルーの政策全体における教育の地方分権化を考察し、教育の地方分権化の過程を概観する。最後に第3節では、2003年総合教育法の枠組みにおいて分権化されている州レベルの状況と、2006年の大統領令に基づいた分権化がされた自治体（municipalidad）レベルの状況について、先行研究を中心に考察する。

### 1. ラテンアメリカにおける教育の地方分権化

ラテンアメリカ地域では、1980年代の財政危機を背景として、多くの国で教育の地方分権化政策が取り入れられた。その導入背景には、教育に関する財政状況の改善や、地域住民や親による学校の監督機能を通して国の費用負担の増加を避けながら、学校の運営や教育内容の改善を図る

といったねらいがあった。そうした国として、例えば州レベルへの分権化を行ったアルゼンチン（1978年開始、以下開始時期）、コロンビア（1991年）、メキシコ（1992年）、市町村自治体レベルへの分権化を行ったブラジル、チリ（1980年代）、学校レベルへの分権化を行ったエルサルバドル、ニカラグア、グアテマラ（1990年代）などがある。地方分権化の動機は財政危機に加えて、例えばメキシコの場合は全国規模の教員組合の弱体化をねらい、エルサルバドルの場合は内戦時（1979-1992年）に就学機会が限定されたことへの対処として自主的に作られた学校への資金援助から始まったことなど多様であった（Schiefelbein, 2004, pp.363-367, Di Gropello, 1999, p.159）。

また、教育の地方分権化に関してペルーにおいてしばしば言及されるのはチリの例である。チリでは1980年代に国立校を市に移管して教育のパウチャー制度を導入した。これにより市立校と私立校が生徒の獲得競争を行うことで、親の学校選択機会の拡大と、市場化による教育の質の向上を図った。しかし結果的に所得階層による学校の階層化が生じ、教育における公正を損なうこととなったと指摘されている（三輪、2007、pp.8-9）。このチリの経験から、ペルーでは自国の教育における地方分権化が既存の社会的公正をさらに悪化させることへの危惧がある（Muñoz, 2009, p.41ほか）。

さらに、ブラジルはもともと教育に関して国よりも州が権限を持っていたものを、1988年憲法においてさらに市町村に当たる自治体レベルに分権化し、自治体が独自の教育制度を組織する権限を与えた。法律上には「分権化」という用語は頻出しない一方で、実質的に市への分権化と同時に学校の自律性の強化も行っていると指摘されている（江原、2005、pp.57-66）。

世界銀行を中心とした1980年代以降のラテンアメリカ地域における教育改革は地方分権化、教育資源の生産と配分、教員研修といった要素を特徴としている（Vásques y Oliart, 2007, p.39）。こうした一連の政策に関しては、ペルーでは1990年代半ばから一部実施されたものの、上記にあげた国々のように大きな変化があったのではなく、それ以前の1970年代以降の教育の地方分権化の流れを継ぎながら行われている。特に世界銀行の推進した政策に関して、ペルーでは国全体の教育制度改革とさえも認識されず、教育の質向上のための一連のプロジェクトと認識されていた（Oliart, 2011, p.113）。

後述するが、ペルーの1990年代半ば以降の教育の地方分権化政策は、教育省、州、郡、教育機関などが地方分権化の基本的な構成単位とされているが、現在も中央集権的性質が強い。以下ではペルーの教育の地方分権化について述べる。

## 2. ペルーにおける教育の地方分権化の過程

### (1) 政策全体における教育の地方分権化

ペルーの教育行政は伝統的に中央集権的性格が強く、首都リマで決定される政策の地方での適合性が問題視されてきた。教育の地方分権化推進の背景には、そうした中央集権的性格を排し、地理的・文化的多様性を有するペルー国内各地の事情に応じた教育を提供しようという理念がある。またこれに加えて、世界銀行の影響を受けた各国の教育の地方分権化政策と共通するものであるが、分権化された地方機関や学校への地域住民や関係者の関与を高めて、民主主義的な教育

を普及しようという理念もある。

そもそもペルーの教育の地方分権化は、国の制度全体の分権化を背景に行われている。これは、1993年憲法の第14章に基づくとともに、2002年の地方分権化基本法（Ley de Bases de la Descentralización, 法律第27783号）、2002年の州政府基本法（Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 法律第27867号）、2003年の自治体基本法（Ley Orgánica de Municipalidades, 法律第27972号）といった法律が関係している（Iguñiz, 2008, p.23）。ただし2003年の総合教育法と州政府基本法では、教育の地方分権化において州への分権化を行うこと、および教育機関を分権化における基本的な機関とすることが定められている一方で、自治体基本法においては自治体がその中心的な機関と定められる、という二重性が生じている（Cuenca y Andrade, 2005, citado en Muñoz, Cuenca y Andrade, 2007, pp.11-12）。

2002年には、地方分権化基本法において、地方分権化過程の4段階が示された。その中で教育は保健部門と並んで、地方分権化過程の最終段階に位置づけられた。すなわち、同法第9編第2章移行規則第2項、地方分権化過程の段階によると、準備段階は2002年6月から12月、第1段階は州および地域行政組織の設置、第2段階は州への分権化（Regionalización）過程の強化、第3段階は部門の権限委譲と受容<sup>2</sup>、第4段階は教育と保健部門の権限の委譲と受容である。これによりペルーでは2003年に従来の行政区分の範囲は同じまま、県（departamento）を州（región）に変更した。なお、後述する州教育局（DRE: Dirección Regional de Educación）および地域教育部（UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local）は州政府の下部組織であるが、州政府内での州教育局に対する上部組織は州により異なり、実務・法規範囲では教育省と連携する。

## （2）教育の地方分権化の概要

### ①2003年総合教育法以前の教育の地方分権化政策

ラテンアメリカにおける教育の地方分権化は、1980年代の財政悪化を一つの要因として、世界銀行の主導により行われた（Schieffelbein, 2004, pp.360-361、Di Gropello, 1999, p.154ほか）。一方、ペルーでは地方分権化を推進する動きはそれ以前から存在していた。

それは特に1970年代に社会構造の変革を目指した左翼的なベラスコ軍事政権下において、1972年に始まる教育改革の一環として地域教育クラスター（NEC: Núcleo Educativo Comunal）が作られたことに象徴される。1972年の教育改革は、国の最も貧しく不利な立場に置かれた人々を国の発展の軸とする理念を持っていた。その中で地域教育クラスターは、伝統的でエリート主義的な従来の学校制度が各学校の孤立を招いているという批判の下に、地域の異なるタイプの学校をまとめて、複数の学校と地域の連携を図るものであった。各地域教育クラスターはそのトップに助言をする地域教育委員会（COSECOM: Consejo Educativo Comunal）を設け、そこには教員、親、地域の代表者が参加することとされた。しかし地域教育委員会は親の無関心、資金や決定権の欠如、さらに教育改革全体に対する教員の抵抗などによりほとんど機能しなかった（Iguñiz y Del Castillo, 1995, pp.36-38、McGinn and Street, 1986, pp.477-480）。そして民政移管後の1980年代には地域教育クラスターは監督機関へと変化し、教育サービス部（USE: Unidades de Servicios Educativos）に名称変更され、その過程で中央集権的な教育行政の機能は変わることはなかった。そして1990年代初頭には経済的観点を重視した教育の民営化政策の

導入が目指された (Muñoz, Cuenca y Andrade, 2007, pp.24-26)。

現在の形の市民の参加の推進を含む教育の地方分権化に関する提案は、フジモリ政権期の 1990 年代にはほとんど実行されなかった。わずかに、1996 年の省令 (016-96-ED) において、カリキュラムの 3 割が学校裁量となっただけであった (Vásques y Oliart, 2007, p.40)。なお、1996 年の省令では教育機関における決定事項について、のちに総合教育法などで規定されるように、学校に関する決定事項に関係者が参加するのではなく、校長に様々な決定権限があった。このような変化には、公立の教育機関は国立であるペルーにおいて、教育機関が組織面、運営面、学問的側面において完全に教育省に依存していたことに対して、校長が教育機関を代表し、変化の指導者となるという意図があった (Díaz, McLauchlan de Arregui y Palacios, 2001, p.72)。すなわち、分権化の最たる形としての教育機関への権限委譲を目的としていた。

こうした中、1990 年代初頭に、ペルーの教育学者らによって構成された非政府組織である Foro Educativo は教育の地方分権化を、国、特に中央政府が財政的責任を免れるため、あるいは教育の無償性を廃して教育を民営化するための方策として想定してはならないとした上で、教育の地方分権化推進の立場を取った (Foro Educativo, 1992, p.225, citado en Iguiniz, 2008, p.17)。その後 2001 年にパニアグア暫定政権下において、教育の地方分権化に関してより上位の法である大統領令 (DS 007-2001) が定められた。どちらの法においても校長の権限が大きくなっている (Vásques y Oliart, 2007, pp.47-48)。

## ②2003 年総合教育法以後の教育における地方分権化政策

教育の地方分権化に関しては、2003 年の総合教育法 (Ley General de Educación, 法律第 28044 号) の「第 10 条 普遍化、質と公正の基準」において、「教育における普遍化、質と公正を達成するために、インターカルチュラルな視点により、分権化され、部門横断的、予防的、補償的、かつ格差解消的な行動を取り、生徒の全人的な発達のための機会の平等、学習成果の達成に貢献する。」と定められている。また、地方分権化の大綱が示された第 65 条によると、教育の地方分権化に関する機関は、国レベルの教育省、州レベルの州教育局 (DRE: Dirección Regional de Educación)、郡レベルの地域教育部 (UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local)、そして各教育機関の 4 つのレベルが設けられた。さらにこれらの各レベルにおいて国家教育計画 (Proyecto Educativo Nacional)、州教育計画 (Proyecto Educativo Regional)、地域教育計画 (Proyecto Educativo Local)、機関教育計画 (Proyecto Educativo Institucional) を策定することが定められている。なお、国家教育計画には、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) が関与する。

また、地方分権化に際して各レベルにおける地域社会の参加が必要とされたことから、州教育参加審議会 (COPARE: Consejo Participativo Regional de Educación)、地域教育参加審議会 (COPAL: Consejo Participativo Local de Educación)、機関教育審議会 (CONEI: Consejo Educativo Institucional) が設けられた。

表 1. 分権化された参加機関への参加者（2003 年総合教育法による規定）

州教育参加審議会	地域教育参加審議会	機関教育審議会
州教育局局長、教員代表、大学代表、高等教育機関代表、生産経済部門代表、地域の教育の共同体代表、州の公立および私立の教育機関代表	地域教育部部長、教育の共同体の構成員代表、生産経済部門代表、自治体代表、最も重要な公立・私立機関の代表	校長、副校長、教員代表、生徒代表、卒業生代表、保護者代表

表 1 に示したように州や地域レベルでは教育分野以外の代表も参加することとされている。

また、はじめに述べた国家教育計画においても、「分権化された民主的な教育の管理運営の下で、生徒が良い学習成績を修め、資金調達が公正に行われること」という形で分権化に言及がある。国家教育審議会は分権化について、これが権力の委譲と地域の文化という二つの側面に関わるものであることを述べている（Consejo Nacional de Educación, 2006, p.95）。

後述するように、こうした枠組みの一方でガルシア政権下の 2006 年からは、総合教育法とは別の形での自治体への分権化実験計画（Plan Piloto de Municipalización）という分権化政策が開始された。

このようにペルーにおける教育の地方分権化に関する取り組みは、政策課題として取り上げられてきた。以下では、これらを踏まえて州と自治体レベルへの分権化に着目する。

### 3. 分権化された機関における実施状況と課題

以下では、2003 年総合教育法における枠組みにおける州レベルでの地方分権化と、2006 年大統領令の枠組みによる自治体レベルにおける地方分権化政策の実施状況およびその課題を述べる。

#### (1) 州への分権化

まず、州への分権化、特に州教育計画の作成については教育省による支援は弱く、また指針の作成は遅れ、むしろ国際的な支援が効果的であったことが指摘されている。例えばマドレデディオス州、ランバイエケ州、ピウラ州にはドイツ技術協力公社（GTZ）、サンマルティン州には米国国際開発局（USAID）、ピウラ州、アプリマック州にはカナダ国際開発庁（CIDA、スペイン語の略語表記では ACDI）が支援をしているほか、クスコ州はユニセフをはじめとする機関からの支援を受けている（Muñoz, Cuenca y Andrade, 2007, p.20）。

Vargas は、アヤクチョ州とワンカベリカ州の州教育局の機能について検討している。アヤクチョ州とワンカベリカ州はアンデスの山岳地帯に位置し、いずれも国内の中でも先住民が多く、また貧困層の多い州である。Vargas は、そうした州において、総合教育法で定められた独自の教育計画を策定するといったことが可能であるのかを検証した。州の教育に関しては、州教育局が州教育計画を策定し、州教育参加協議会が州教育計画の作成、経過観察、評価を行うこととなって

いるが、実際には州教育局長と州教育参加協議会会長が同一人物であり、局長に権限が集中する結果を招きかねない。その一方で、州教育局長の地位は安定せず（2003年から2006年の3年間で交代が頻繁であったワンカベリカでは8人、アヤクチョでは4人）、州教育計画の策定が実質上州知事にゆだねられる事態になっている（Vargas, 2010, pp.319-320）。

条件的に類似する2州であるが、ワンカベリカ州の場合は州政府が分権化を支援、資金提供、関与した一方で、アヤクチョ州の場合は州政府は積極的に関与せず、州教育局、NGO、ユニセフなど国外からの資金援助によって教育計画を策定した。Vargasは、両州とも州教育計画自体の策定はしたものの、州教育参加審議会の機能は限定的であったと評価している（Vargas, 2010）。

また、教育言語や内容を地方の実情に合わせることも、地方分権化における重要な要素である。例えばアンデスやアマゾンなどの地域において、スペイン語ではなくケチュア語やアイマラ語をはじめとする先住民言語を教授言語とした異文化間二言語教育（Educación Bilingüe Intercultural）の実施などが、地方分権化によって期待されている。例えば、アンデス山岳地帯南部に位置し、ボリビアと国境を接するプーノ州では、州のカリキュラム（Proyecto Curricular Regional de Puno）を作成している。プーノは先住民言語話者が多く、カリキュラムにおいて教育の理念を表現するために、アンデスの世界観を取り入れたりしている（Ministerio de Educación et al., 2009）。このように国レベルで決定される教育内容の多様化が図られている。

しかしそうした取り組みがある一方で、州独自の教育計画やカリキュラムの作成、実施の程度は州によって異なり、また一般的に行政や機関の運営といった面では、地方分権化による教育の質の向上には疑問が投げかけられている。さらに州への分権化には国際機関をはじめとする多様な機関が関与しながら異文化間二言語教育など特色のある教育を実施する州もあるが、これはそうした多様な機関の関与がなければ州への分権化や多様な教育内容の実施が困難であることも示唆している。

## （2）自治体への分権化（Municipalización）

上記の2003年総合教育法に基づく教育の地方分権化の枠組みとは別に、ガルシア政権下の2006年独立記念日における大統領演説および同年の大統領令に基づき、2007年から自治体への分権化実験計画（Plan Piloto de Municipalización）が開始された（省令031-2007-ED）。これは、教育の質の向上を目的とし、地域の関係者や自治体に権限を委譲する政策である。開始に関して、学校により近い自治体であれば、地域の問題に最も詳しく、分権化する対象として適当であるということが想定された（Muñoz, 2009, p.37）。この中で、教員の雇用に関する権限を従来の州から自治体へ委譲し、また、首長を代表とした自治体教育審議会（Consejo Educativo Municipal）を組織することとされた。実施対象は、当初は就学前教育と初等教育とし、のちに中等教育も含めた。この実験計画開始時には26州全州の56の自治体が参加した。計画は3段階の時期に分けられ、2007年から2008年の開始段階、2009年から2010年の拡大段階、2011年から2015年までの普及段階という時期を追って、実施自治体を拡大していくこととされた。さらにFONCOMUGE（Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa、教育の管理運営を自治体へ分権化するための補助基金）を設置し、設備や教材、研修、機関教育計画の実施を資金面で補助することが定められた。ただしこれは教員給与に使用することはでき

ない (Ministerio de Educación, 2006, p.11, pp.15-16, 20-23)。

この自治体への分権化に関しては、本来自治体には教育の質を向上させるほどの能力がないにもかかわらず、予算を伴う政策であるため、再集権化の様相を呈しているとの批判もある (Vargas, 2010, pp.311-312, 注 12)。また、2003 年総合教育法においては、国、州、地域というレベルでの分権化の枠組みが示されていたのに対し、自治体への分権化においては国から直接自治体への権限委譲が行われることとされた。このように自治体への分権化計画は、2003 年総合教育法の枠組みにおける分権化との齟齬が見られるものの、着実に実施自治体を拡大し、2011 年 4 月には全自治体数の 44.23%にあたる 812 自治体が参加した (表 2)。

表 2. 教育の分権化への参加自治体数

年	関連法令	自治体数
2006 年	大統領令 078-2006-PCM	56
2008 年	省令 379-2008-ED	88
2010 年	大統領令 022-2010-ED	606
2010 年	副大臣省令 062-2010-ED	48
2011 年	副大臣省令 0024-2011-ED	14
	合計	812

(出典：Ministerio de Educación, 2011a, p.8)

なお、自治体への分権化の背景には、従来の分権化の枠組みにおける地域教育部等の管轄区域が広く、個々の地域のニーズや教員の勤務実態、例えば頻繁な欠勤等を把握できないといった欠点があった。これに対して選挙により選ばれた首長を中心とする自治体への分権化においては、対象地域が狭いことから視察や上記のような課題への対処が容易であり、個々の地域に応じた予算の使い方ができるという利点があった<sup>3</sup>。

分権化という側面においては、自治体への分権化はそれ以前からの分権化政策の一環と見ることができ、自治体と州政府との連携は模索されているものの、うまく機能していない。過去には、自治体への分権化が行われた地域の学校教員が、教育省や州教育局、地域教育部が主催する研修に呼ばれない事態や、教育省から州教育局、地域教育部を通して配布される教材が自治体に届かないといった不利益も生じた (Ministerio de Educación, 2011b, p.38)。

このような自治体への分権化に関わる賛否については、次のように整理されている。

<賛成>

- ・自治体は教育機関との距離が近いと、より良い教育行政を行う可能性がある。
- ・社会的なプログラムの運営経験の蓄積がある。
- ・市長をリーダーとして、組織化された地域社会の効果的な参加という新たな方向性を示す。
- ・自治体への分権化は、教育機関の制度的な変化を活性化するための戦略的手段である。
- ・自治体への分権化は、教育が自治体の補足的資源の恩恵を受けることを可能にする。

- ・各地域の要求を、優先度と必要性に応じて考慮する真の分権化である。
- ・機関教育審議会（CONEI）を通じた協議や意思決定により、社会が直接的に参加できる。すなわち、教育の運営における民主化がみられる。
- ・既存の枠組みを超えた大規模な活動が実施できる。

<反対>

- ・自治体は担当部門があったとしても、分権化を達成することはできない。教育という複雑な領域においてはなおさら困難である。
- ・地域教育部というレベルまで地方分権化は行われており、新たな機関を作る必要はない。
- ・チリやブラジルといった近隣の国での失敗例がある。
- ・自治体には管理運営能力がなく、経過報告の責任の所在も明らかではない。
- ・社会が主体的に実行しようとしたものではない。
- ・一口に自治体と言っても様ではないことから、自治体への分権化のシナリオが複雑である。
- ・自治体は集権化された組織であり、その時点での市長の影響が顕著である。
- ・自治体は教育政策において何の役割も果たさず、教育省に命じられた手続きを実施するだけである。
- ・教育の管理運営を担う準備に欠ける。
- ・機関ごとの能力の違いにより、支出管理の能力に問題がある。

(Gallegos, 2010, pp.160-162)

上記の Gallegos による整理は自治体への分権化についての賛否であるが、州への分権化に関してもおおむね同様の意見がみられる。また、チリやブラジルの教育の地方分権化、特に自治体への分権化を失敗例と捉える見方があり、自治体への分権化自体への抵抗感が存在している。なお、この自治体への分権化は 2011 年 12 月大統領令（DS 019-2011-ED）により終了した。その背景には、Gallegos が挙げたような反対派の挙げる問題点に加え、政権交代に伴う政治的要因があった<sup>4</sup>。

以上のように、教育に関して分権化された機関の実際の機能に関しては疑問や批判が投げかけられている。しかしそうした批判から再び中央集権化が志向されるわけではない。

ペルーは国土にアンデスの山岳地帯、アマゾンの熱帯雨林地帯、海岸地帯を併せ持つ国であり、文化的・地理的・社会的に多様である。これに対して、行政面では伝統的に中央集権的であり、海岸地帯中央部に位置する首都リマで決定される政策の地方での適合性などは常に課題であり続けてきた。その中で多様性（diversidad）と不公平（desigualdad）が並べて論じられており、国の強みであり特徴である多様性を保持しながら、どのように不公平を低減していくかが、ペルーの教育を論じるうえでの大きなテーマであった。その解決の方途として論じられてきたものの一つが地方分権化であり、関係者の参加である。したがって、ペルーにおける教育の地方分権化には、世界銀行をはじめとする国際的な分権化の潮流と同時に、教育をその土地に住む人のものにしてきた背景があった。

教育に関する決定権限を教育省から州、地域、そして学校へと委譲していく過程には、より現場に近いレベルでの参加や教育内容の向上が期待されている。しかしその一方で、決定に関わる権力構造がより下部に移行しただけになり、より深刻な汚職の温床になったり、十分な教育の管理・運営がされない危険性を抱えている。そのため、そもそもの中央集権的な教育制度において存在していた問題が、地方への権限委譲によって解消しうるのであるかという課題がある。

## おわりに

以上のように、ペルーにおける教育の地方分権化は国の多様性をいかに教育内容および行政に反映するか、社会の公正をいかに達成するかという積年の課題と関連している。ペルーで特に1990年代半ば以降行われた教育の地方分権化政策は、他のラテンアメリカ諸国で行われたような抜本的な制度改革というよりは、教育の質向上のための一連の政策の一環という見方が強い。

また、ペルーにおける教育の地方分権化は、州や地域、あるいは自治体といったより教育機関に近い単位で地域の実情に合った教育内容を実施するための教育計画を策定することが重視されている。しかしその実施においては、外国・国際機関の寄与が大きく、州や自治体の能力不足が常に問題視されているとともに、自治体への分権化実験計画に見られるような、その時の政権による個々の政策と長期的政策との整合性が問われている。

本稿ではペルーの教育における地方分権化について、その過程と課題を、政策を中心に述べてきた。地方分権化の重要な動機であり、社会の前提として存在する階層的・地理的その他の要因による不公平を解消する方策として、今後も分権化が有効とされ、政策課題であり続けるのか、あるいは別の方途を見出すのか着目したい。なお、ペルーにおける教育の地方分権化政策は教育の質の向上を謳うその他の政策と合わせて行われており、また政権により一進一退を繰り返すため、その政策評価は今後の課題とする。

### 【参考引用文献】

<外国語文献>

Alvarado Oyarce, Otoniel. *Descentralización y gestión educativa*. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM, 2007.

Barrera-Osorio, Felipe et al. *Toma de decisiones descentralizada en la escuela: La teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada*. Bogota: World Bank, Mayor Ediciones, 2010.

Bello, Manuel. *Perú: Equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires: IPE-UNESCO, 2002.

Consejo Nacional de Educación. *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, 2006.

Consejo Nacional de Educación Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización. *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa*. Lima: Consejo Nacional de Educación, 2010.

- (<http://www.cne.gob.pe/images/stories/PDF/CNE%20Balance%20y%20Propuestas%2021%20dic.pdf>、2011年5月31日確認)
- Cordero, Edmundo. "Proyecto Curricular Regional de Puno (PCR)" en Mestanza, Manuel et al., *Seminario Pedagógico Internacional "Escuela, Diversidad Cultural y Trabajo"*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular, 2011.
- Cuenca, Ricardo y Andrade, Patricia. *Informe final. Análisis del Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009 y del Plan Anual 2005 del Sector Educación*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, citado en Muñoz, Fanni. Cuenca, Ricardo y Andrade, Patricia. *Descentralización de la educación y municipalidades: Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo, 2007.
- Díaz Díaz, Hugo., McLaughlan de Arregui, Patricia y Palacios Vallejos, María Amelia. *Una mirada a la educación en el Perú: balance de 20 años en el Perú del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 1979-1999*. Lima: UNESCO Lima/TAREA, 2001.
- Di Gropello, Emanuela. "Los modelos de descentralización educativa en Latin America." *Revista de la CEPAL*. N°68, Santiago de Chile: CEPAL, 1999, pp.153-170.
- Foro Educativo. *La escuela que el Perú necesita*. Lima: Foro Educativo, 1992, p.225, citado en Iguñiz Echeverría, Manuel. *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea, 2008.
- Foro Educativo. *Gobernabilidad educativa: Fortaleciendo la democracia*. Lima: Foro Educativo, 2011.
- Gallegos Álvarez, Juan Alberto. *Gestión y municipalización de la educación*. 出版社不明, 2010.
- Iguñiz Echeverría, Manuel. "Una mirada al actual proceso de descentralización." *Revista Foro Educativo*, N°12, *Descentralización educativa: Transferiendo competencias a los gobiernos regionales*. Lima: Foro Educativo, 2007, pp.6-21.
- Iguñiz Echeverría, Manuel. *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea, 2008.
- Iguñiz Echeverría, Manuel. "La descentralización como un proceso de todo el estado y sus relaciones con la sociedad." en Cuenca, Ricardo(coordinador). *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo, 2009.
- Iguñiz Echeverría, Manuel y Del Castillo Carrasco, Daniel. *Materiales para pensar la descentralización educativa*. Lima: Tarea, 1995.
- McGinn, Noel and Street, Susan. "Educational Decentralization: Weak State or Strong State?" *Comparative Education Review*, Vol.30, No.4, 1986, pp.471-490.
- Ministerio de Educación. *Plan de municipalización de la gestión educativa y lineamientos del Plan Piloto*. Lima: Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación y Supervisión Regional, 2006.
- Ministerio de Educación. *Municipalización de la gestión educativa: Municipalidades con transferencia*. Lima: Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Institucional,

- Oficina de Coordinación Regional, 2011a.
- Ministerio de Educación. *Plan de municipalización de la gestión educativa, etapa de expansión 2009-2010, informe de ejecución y evaluación*. Lima: Ministerio de Educación, Vice Ministerio de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación Regional, 2011b.
- Ministerio de Educación et al. *Proyecto Curricular Regional de Puno*. Puno: Ministerio de Educación, Consejo Participativo Regional por la Educación-COPARE, Gobierno Regional Puno, Dirección de Gestión Pedagógica, Care Peru 2009 Oficina Departamental Puno, 2009.
- Muñoz, Fanni. Cuenca, Ricardo y Andrade, Patricia. *Descentralización de la educación y municipalidades: Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo, 2007.
- Muñoz, Fanni. "El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha." en Cuenca, Ricardo(coordinador). *La educación en los tiempos delAPRA: Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo, 2009.
- Oliart, Patricia. *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú*. Lima: IEP, TAREA, 2011.
- Schiefelbein, Ernesto. "The Politics of Decentralisation in Latin America" *International Review of Education*, Vol.50, No.3/4, 2004, pp.359-378.
- Vásques, Tania L y Oliart, Patricia S. *La descentralización educativa 1996-2001: La versión real de la reforma en tres departamentos andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2007.
- Vargas, Julio. "En los intersticios de la política de la descentralización: Direcciones Regionales de Educación y Proyectos Educativos Regionales en Ayacucho y Huancavelica." en Tanaka, Martín(ed.). *El estado, viejo desconocido: Visiones del estado en el Perú*. Lima: IEP, 2010.
- <日本語文献>
- 江原裕美 「ブラジル初等教育改革における分権化と学校自律性の強化」『帝京大学外国語外国文学論集』第11号、2005、pp.57-92。
- 三輪千明 「チリにおける基礎教育の課題：貧困地域の優良校と問題校の比較分析から」『アジア経済』第48巻第4号、2007、pp.2-23。

---

<sup>1</sup> 時期は明確ではないが1988年憲法を一つの契機と見ることができる(江原、2005、pp.60-62)。

<sup>2</sup> 第3段階で権限委譲・受容がされた部門は、農業、漁業、産業、農産加工業、商業、観光業、運輸、通信、環境、住居等多岐にわたり、教育と保健のみが第4段階で権限委譲された。

<sup>3</sup> 2011年11月22日リマ市、教育省における自治体への分権化担当者へのインタビューによる。

<sup>4</sup> 同上および大統領令(DS 019-2011-ED)の内容による。

## Process and Difficulties of the Decentralization of Education in Peru

KUDO Hitomi

Since the 1980s, the policy of decentralization in education has been implemented in many Latin-American countries. Peru focused on decentralization before then, but it was not considered an educational reform as in other countries. Peruvian decentralization focuses on the participation of the local people similar to other countries, but does more in making educational plans of each decentralized authorities. The policies of decentralization in education coexisted in the frameworks of the General Law of Education and the Pilot Plan of Municipalization. In the General Law of Education in 2003, there are four levels of decentralized authorities: Ministry of Education, Authorities of Regional Education (DRE), Local Educational Units (UGEL), and schools. On the other hand, in the framework of the Pilot Plan of Municipalization implemented by the former President Alan Garcia in 2006, municipalities were the main authorities of decentralization. In many cases, there was confusion regarding the competences between municipalities and UGELs and DREs. Although the capacity of local authorities to implement the policy of decentralization is generally doubted, and the policy lacks consistency, decentralization itself is considered necessary to break the traditional centralization of educational policy.