

ペルーにおける 2003 年総合教育法の制定経緯と意義

工藤 瞳

はじめに

ラテンアメリカ各国では 1990 年代に教育の分権化や基礎教育の重視などを目玉とした教育法の改正が行われた。1990 年代に教育法を改正した国は、チリ（1990 年、以下カッコ内の年は法律制定年）、グアテマラ（1991 年）、メキシコ、アルゼンチン（1993 年）、コロンビア、ボリビア（1994 年）、パナマ（1995 年）、エルサルバドル、ブラジル（1996 年）、ドミニカ共和国（1997 年）、パラグアイ（1998 年）、ベネズエラ（1999 年）など数多くあった。なかにはアルゼンチン（2006 年）やチリ（2007 年）など再度教育法を改正する国もあり、2000 年代に入っても 1980 年代以前の教育法が現行法である国は少数であった。（López, Néstor y Buitrón, Valeria., 2007, p.7, p.54）。このように各国で法改正が進んだ背景には、1980 年代にラテンアメリカ全体に影響が及んだ経済危機とそれに対応する構造調整政策の実施や、「万人のための教育」世界会議に代表されるような基礎教育普及への取り組みがある。また、多くの国がスペイン語圏であるラテンアメリカ地域では、教育政策に関しても国同士の情報交換が他地域に比べて容易であることから、教育政策の類似性には相互の影響が考えられる。

1990 年代に教育法を改正した国が多くあるなか、南米のペルーでは教育に関する包括的な法律である総合教育法（Ley General de Educación, 法律第 28044 号、以下 2003 年総合教育法）の改正は 1990 年代には行われず、2003 年になされた。2003 年総合教育法が制定される以前は 1982 年の総合教育法（Ley General de Educación, 法律第 23384 号、以下、1982 年総合教育法）がペルーにおける教育の包括的な法であったが、これを 2003 年総合教育法と比較した場合に大きな変化がみられる。ペルーでは法律の変化は教育現場には影響を及ぼさないという議論もありうるが、ペルーが 1990 年代ではなく 2000 年代に入って教育法を改正したことに着目することで、ペルーにおける教育政策の変化およびそれを可能にした政治状況の変化を見ることができる。本稿ではこれによって、ペルーの 2003 年総合教育法制定をラテンアメリカ各国の 1990 年代における教育改革や、ペルーの 1990 年代以降の教育政策の流れのなかに位置づけ、その意義を考察することを目的とする。

そのため本稿ではまず、ラテンアメリカ地域における教育改革を教育法の変化に着目して概観したうえで、ペルーの総合教育法を改正する背景は何であったのかを考察する。そのうえで、ペルーの 1982 年総合教育法と 2003 年総合教育法を比較し、その改正のポイントおよび 2003 年総合教育法の内容を検討する。

1. ラテンアメリカにおける 1990 年代の教育改革

ラテンアメリカ社会では伝統的に教育制度の最終的な目的は、不平等を内包した既存の社会秩序を再生産することにあった。初等教育はアクセスの普及を図るために漸進的な拡張がなされる一方で、多くの留年者や中途退学者を生み出し、結果として多くの非識字者、義務教育未修了者を生み出してきた。こうした事態が問題視されるなか、各国では 1980 年代の経済危機によって教育予算が減少し、教育の量的拡張はかろうじて維持されたものの、教育の質は低下し、教育をめぐる社会的な不平等も改善されなかった。しかし 1990 年代に入って経済の国際競争力強化には質の高い労働力の要請が必要であるという認識から、基礎教育を中心とした教育改革が各国でなされるようになった（斉藤泰雄、2004、pp.1-14）。さらに基礎教育拡充の主張には、(1) 労働力の学歴水準の向上という経済的な目標、(2) 政治的民主化の定着強化のための市民教育の推進、(3) ラテンアメリカ社会の特徴となっている社会的な不公正（階級間格差、貧富の差）を是正し極端な貧困を緩和するための教育における公正の確保という目的が組み入れられており、経済的な目標のみにとどまらなかった（斉藤泰雄、2004、p.7）。

こうした目的を達成するための一環として、ラテンアメリカ各国では教育法を改正した。まず、ラテンアメリカ各国の教育法の内容には 1990 年にジョムティエン会議で定められた「万人のための教育」の達成、すなわち初等教育の義務制や無償制に加えて、教育年限を従来よりも延長し、就学前教育や中等教育を義務教育に含める動きが各国に見られる。ペルーでも 2003 年総合教育法では就学前教育から 6 年間の初等教育、5 年間の中等教育までを義務教育に含めた。このような義務教育期間の延長によって、各国の中等教育はその性質の変容を迫られている（López, Néstor y Buitrón, Valeria., 2007, p.46）。すなわち、従来のような社会的選抜機能の強い中等教育ではなく、より多くの人に向けた中等教育が必要とされている。これは国の政策において、基礎教育や教育自体をどのように定義し、位置づけるかということと関わる問題である。

また、ラテンアメリカ各国で 1990 年代の新たな教育法制定過程で共通してみられる特徴は、多様な関係者や機関がかかわったことであった。ペルーの場合も「開かれたドア」（“Puertas Abiertas”）や「教育：国家の賭け、あなたの意思が法になる」（“Educación: Apuesta Nacional, tu voluntad se hace ley”）といった協議の場で市民の意見を集めようとした。ただし教員たちは新たな総合教育法に含まれる教員評価を問題視し、これらの協議に参加しなかった（López, Néstor y Buitrón, Valeria., 2007, pp.19-21）。

さらに、教育の質への注目もラテンアメリカ各国の教育法で見られることである（López, Néstor y Buitrón, Valeria., 2007, pp.33-35 ほか）。最近のデータになるが、ラテンアメリカ・カリブ海地域の初等教育純就学率は 1991 年に男女とも 92%、2008 年に男子 94%、女子 93% である（UNESCO Institute for Statistics）。国による数値のばらつきは考慮しなければならないが、制度としての教育、すなわち就学率はラテンアメリカ地域全体を見ても普遍化に近い状態にあるとされている。そうした一方で、国際的な学力調査によってラテンアメリカ諸国の成績が振るわなかったこともあり、質の高い教育が達成されているか、児童・生徒に学力の定着が見られるかという点が非常に問題視されている（斉藤泰雄、2004、p.6 ほか）。

このように 1990 年代のラテンアメリカの教育改革は、教育機会の量的拡大のみならず質的向上を図ることで、植民地時代以来の歴史の遺産である社会の格差を改善し、教育を通じた社会的公正の達成を目指したものであると言える。以下ではこうしたラテンアメリカの教育改革の動向を踏まえながら、ペルーにおける総合教育法改正がどのような目的を持ち、どのように可能となったのかを考察する。

2. ペルーの 2003 年総合教育法制定の背景

(1) フジモリ政権期の教育政策

2003 年のペルーにおける新たな総合教育法の制定はトレド政権（2001-2006 年）下でなされた。トレド政権は 1990 年から 2000 年に至るフジモリ政権が退陣し、パニアグア暫定政権のちに成立した政権である。トレド政権期は、国内では 1980 年代に始まるテロリズムやそれを鎮圧する軍双方による治安上の混乱、1980 年代の経済危機からの経済の立て直しを経た時期であったが、前政権末期に悪化した失業や貧困といった課題を抱えていた。ここではまず、トレド政権下での総合教育法制定に至る背景を見るために、1990 年代フジモリ政権下における教育政策について概観する。

フジモリ政権は 1992 年に「自主クーデタ」¹⁾により 1979 年憲法を停止し、1993 年に新憲法を定めた。これらの憲法に見られる違いの一つとして、条項数の減少がある。1979 年憲法は 307 条と 18 の移行規定から成り、現実や実態から大きくかけ離れていたものの、多くの理念や理想が盛り込まれていたのに対し、1993 年憲法では基本的な考えや大枠を簡潔に述べる形をとったため、206 条と 16 の移行規定へと変化した。また、憲法全体の条項の簡素化もあり、教育に直接関係する条項数も 1979 年憲法の 19 条から 1993 年憲法では 8 条に減少している²⁾。1979 年憲法と 1993 年憲法における教育に関する規定の違いとしては、1979 年憲法が初等教育の義務制を定めていたのに対し、新憲法では就学前教育および中等教育も無償制としたこと、そして 1979 年憲法では公教育は大学まで無償とされていたが、新憲法では無償制は中等教育までとし、大学教育を成績優秀で経済的に困難な学生を除き、原則有償としたことが挙げられる（村上勇介、2004、pp.272-276）³⁾。しかしこの規定が総合教育法に反映されるのは 2003 年になってからであった。

フジモリ政権全般としては、1990 年代前半に極度のインフレの進行を止めたり、テロリズムを鎮圧したことなどが評価される一方で、憲法を強引に解釈して大統領に 3 選したことや、テロリズムの鎮圧の過程で軍による人権侵害があったことなどが厳しく非難された。教育政策においては、学校建設を急速に進め、建設された施設の質は非常に悪かったものの、特に農村部での教育機会の拡大に貢献した（Benavides, Martin et al., 2007, p.17）。また、フジモリ政権下では前政権であるガルシア政権時代の教育制度（レベル 1…就学前教育、レベル 2…初等教育、レベル 3…中等教育、レベル 4…高等教育）を維持しながら、それと並行した新たな教育制度を 1997 年に発表した。すなわち、レベル 1 を 1 年間の就学前教育、レベル 2 を 6 年間の初等教育と 4 年間の中等教育を合わせた基礎教育、レベル 3 を 2 年間の後期中等教育（Educación Preparatoria）、レベル 4 を 4 年間の高等教育とする教育制度である。2 年間の後期中等教育の

制度化は一部の実験校で行われたが、伝統的に中等教育を 5 年制とするペルーの教育体系になじまなかったほか、中等教育を分岐化するものとして批判されるなどして、トレド政権では継承されなかった (Gálvez Romero, Freddy., 2003, p.124, Rodríguez G, Yolanda, 2006)。また、教育行政組織の改革も行い、1990 年に教育予算管理の権限を首都であるリマと隣接するカリャオ以外は州に移譲したほか、教育省の大幅な人員削減も行った (World Bank., 1994, p.4)。このようにフジモリ政権下ではいくつかの教育政策が矢継ぎ早に行われたものの、それらが例えば総合教育法のようなまとまった方針としては打ち出されなかった。

また、フジモリ政権下では教育の質の低下も指摘された。その理由としては、①国の教育政策が制度化せず、権力の集中によって大統領の意向に極度に左右されたこと、②大規模な学校建設といった選挙対策的な決定はされたが、社会教育的投資の計画化や再分配の決定はされなかったこと、③経済の調整や安定化を図る政策が社会政策を犠牲にしたこと、④教育に関する議論が短期間で性急に行われたこと、⑤ 1993 年に改正された憲法の内容を遂行する意図に欠けていたこと、⑥行政の透明性が欠けていたことが挙げられている (Rivero, José., 2007, pp.409-410)。

フジモリ政権初期のウルタド内閣では、教育省が教育政策に関する議論の場を設けたが、その結果は公表されず、1992 年にフジモリ政権は憲法を停止し、独裁的な性格を強めるようになった。そのため教育省の政策を作っていた一部のグループが、ウルタド内閣改造後に教育政策形成への関係者の参加が妨げられることを懸念し、グループ外の人物も集めて Foro Educativo⁴⁾ (教育フォーラム) という教育に関する専門家集団の非政府組織を徐々に作っていった (Iguíñiz Echeverría, Manuel., 2005, p.67, Iguíñiz Echeverría, Manuel., 発行年不明, pp.1-2)。Foro Educativo の設立には、ウルタド内閣で 1990 年に教育相を務めたグロリア・ヘルフェルも参加するなど (Foro Educativo ウェブサイト)、後述するように政策形成に関わるような人物らが、Foro Educativo という教育省とは独立した組織によって、1990 年代以降政策提言などを行うようになった。

このようにフジモリ政権期には、総合教育法改正のような長期的な展望に基づく教育政策は見られなかった。その一方で政府外からは、Foro Educativo といった専門家集団の非政府組織のように中・長期的な教育に関する政策提言をする動きも出てきた。

(2) 2003 年総合教育法制定への枠組み

ペルーの教育に関する包括的な法律の制定・改正は過去にも何度か行われており、それらは政治体制の変化に伴っている。例えば 1972 年の教育改革は 1968 年に成立した軍事政権が行ったものであり、1982 年の総合教育法は 1980 年の民政復帰後に成立したものであった。政治体制の変化という点では過去の例ほど急激ではないものの、2003 年の教育法改正に関わる変化としては、独裁的な性格の強かったフジモリ政権から脱し、より民主主義を定着させるという意図があったといえる。

ペルーの教育政策にはその不連続性が指摘されているが、その背景には政党が強くないため、その時々教育大臣が自分の教育観にしたがって政策を実施するうえ、頻繁に教育大臣が変わったことが挙げられている。例えば 1990 年から 2004 年の期間において、17 人の教育大

臣が就任している (Balarin, Maria., 2008, p.169, p.172)。

このような政策の不連続が見られる一方で、先述のように教育政策を独自に、あるいは教育省と協力して提案するような非政府組織が現れるようになり、政府の政策においても中・長期的な指針が見られるようになる。例えば先述の Foro Educativo は 1997 年に、教育に関する国民的合意に向けた中・長期的な教育政策の行動指針を 8 点にまとめて提案した。それらは、①すべての人への質の高い基礎教育の提供、②教育予算の増加、③教職の刷新と再評価、④分権化、⑤高等教育改革、⑥情報・評価・認定制度構築、⑦教育省の役割の再定義および国家教育審議会 (Consejo Nacional de Educación) の創設、⑧メディアと教育施設の協力的関与の 8 点である。こうした非政府組織からの政策提案は、フジモリ政権退陣後の暫定政権以降に以下に示すような政策形成の議論への市民社会からの参加という形で政策形成に影響を与えるようになる (Iguñiz Echeverría, Manuel., 2005, pp.68-69)。

また、総合教育法制定への準備は 2001 年に始まった。共和国議会の教育・科学・科学技術委員会 (Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso) は「教育：国家の賭け、あなたの意思が法律になる」という諮問の機会を設け、国民の意見を集めることを試みた (Iguñiz Echeverría, Manuel., 2005, p.92)。教育・科学・科学技術委員会の当時の委員長であったグロリア・ヘルフェルは、新たな総合教育法を制定する必要について、1982 年に制定された総合教育法は教育の更なる普及を目的としていた時代のものであり、学校、政府や、教師の役割について現在とは異なる概念を持っていることから新たな法律が必要であること、そしてそれは現在社会が直面する不平等や差別といった問題に立ち向かうものでなければならないという認識を示した⁵⁾。

教育法改正の方針の一部として見られるのは、2002 年にトレド政権が国の全般的な政策方針を示した国民的合意 (Acuerdo Nacional) である。国民的合意は複数の政党や労働組合、教会関係者などが参加して作られた。政策の目標は大きく分けて 4 本の柱 (民主主義と法治国家、公正と社会正義、国の競争力、効率的で透明性がある地方分権化された国家) があり、より詳細には 31 項目に分かれている。そのなかで教育に関する方針は 12 番目と 16 番目に示され、いずれも「公正と社会的正義」(Equidad y Justicia Social) の目標のなかに位置づけられている。12 番目の政策方針では、無償で質の高い公教育への普遍的なアクセスおよび文化とスポーツの振興と保護が示されている。また、16 番目の政策方針では、家族の強化、青少年の保護と育成が示されている。

教育政策に関して特に詳細な記述がある 12 番目の政策方針をさらに見ると、政府が (a) 就学前教育を保障する、(b) 私立・公立、農村部・都市部の教育の質の格差をなくし、機会の公正を促進する、(c) 教職の強化と再評価を促進する、(d) 意見と信条の自由を尊重しながら、質が高く、優れた、子どもたちに合った基礎教育を強化する、(e) 科学教育を深化させ、新たな科学技術の利用を広げる、(f) 高等教育の質を向上させる、(g) 教育制度における保証・評価のメカニズムを作る、(h) 都市周辺部や農村部の現実に対応する政策設計に投資し、非識字を撲滅する、(i) 教育予算を保証する、(j) 学校における体育、芸術教育を回復し、幼年期からのスポーツを振興する、(k) 共同体が参加しながら、教育への評価や社会による監視をする文化を促進する、(l) 青年や成人への教育および国の必要に応じた職業教育を振興する、

(m) 麻薬中毒、集団での違法行為、学校での暴力行為を予防する文化を促進する、(n) バイリンガル教育を促進、強化する（以上、部分訳）といった 14 項目が示されている（Acuerdo Nacional, 2004, p.30）。

さらに、社会における公正が重視されたことの背景には、労働力の質を高めなければならないという経済上の必要性のほかに、1980 年代以降のセンデロ・ルミノソをはじめとする組織によるテロリズムが農村部や都市周辺部に浸透し、これを鎮圧しようとした軍が民間人とテロの活動家を区別するのが難しく、攻撃の被害が無実の先住民や貧困層にも及んだことへの反省がある。この 1980 年代から 2000 年までの暴力の時代の被害の実態等に関しては、真相究明和解委員会（Comisión de la Verdad y Reconciliación）が 2003 年に政府に報告書を提出している。暴力の時代の被害者の多くは農村部に住む先住民であり、暴力の時代が生まれた背景には、1969 年軍事政権下での農地改革により農村部の旧権力層が排除されて生まれた「権力の真空」状態を利用して勢力を広げていったテロリズムを、その勢力が首都に及ぶまで政府があまり関心を払わなかったことがある。植民地支配の歴史から、スペイン語を話し都市部に住む白人層や富裕層などと、ケチュア語など先住民言語を話し農村部に住む先住民や貧困層との間の社会的分断が、暴力の時代の根本にあるとも指摘されている（細谷広美、2005 ほか）。また、これと関連して、真相究明和解委員会の報告では、被害の深刻だった農村部の学校設備の改善や教員が農村部・遠隔地での勤務を選択するようインセンティブや賞を与えるような制度の構築、民族や文化の違いを尊重する教育の促進などにより、貧困地域における公教育の抜本的な改革の必要性が挙げられている（Rivero, José., 2007, pp.82-83）。

以上のことから、ペルーの 2003 年総合教育法制定の背景としては、次の点が指摘できる。まず 1990 年代に総合教育法が改正されなかった要因として、テロリズムなどによる社会の混乱、さらにフジモリ政権における教育に関する長期的政策の欠如が挙げられる。これに加えて、ペルーという国に内在する要因として、その時々的大臣が自分の関心に応じて教育政策を展開するため、政策が不連続であることも教育法改正に至らなかった要因であった。一方で 2003 年に総合教育法が改正されたのは、1990 年代から独自に教育政策立案を行ってきた教育学者等の専門家集団の存在や、そのメンバーによる政府の政策立案への関与などから、トレド政権に長期的な教育政策を作成する流れへとつながっていったためであった。また、社会的には 1980 年代以降のテロリズムの時代への反省という、教育を通じた社会の公正を目指すペルー独自の背景があったことや、権威主義的といわれるフジモリ政権が 2000 年に終わったことで、より民主主義的な教育政策を求める意図が高まったことも指摘できる。

3. 2003 年総合教育法の構成と特徴

ペルーの 2003 年総合教育法について述べる前に、ラテンアメリカの教育法の特徴を述べたい。ラテンアメリカの教育法の全般的な特徴として指摘されているのは、ラテンアメリカの教育法は憲法と同様に、実効規定というよりもむしろ今後達成したい目標などを提示する理念規定的な性質を持っていることである（江原裕美、2004、p.46）。これを踏まえ、前述のような経緯で成立した 2003 年総合教育法が、内容や理念ではラテンアメリカ地域における教育改革

やペルーの教育政策あるいは政策提言の流れにおいてどのように位置づけられるのかを以下で考察する。

まず 1982 年総合教育法と 2003 年総合教育法の変化の概要としては、条項の数が 1982 年のものでは 126 条、2003 年のものでは 92 条と、条項数の減少が挙げられる。減少したとはいえ、日本の教育基本法が 18 条までであることと単純に比較すると、ペルーの総合教育法はより詳細な規定も含んだ性格を持つことがうかがえる。

表 1 では 1982 年総合教育法と 2003 年総合教育法を大まかに比較した。それぞれの教育法には編や章の下にさらに条項がある。ここから総合教育法の変化として注目されることは、2003 年総合教育法の第 2 編に「教育の普遍化、質と公正」が位置づけられていること、教育制度の区分が変化し再編成されていること、教育の管理運営⁶⁾に関わる機関が地方分権化や教育計画策定のために定められたことなどである。2003 年総合教育法の全体構成を見ると、先に取り上げた Foro Educativo による 1997 年の教育政策の行動指針や、国民的合意の内容は、国民的合意における (m) 非行行為の予防を除き、何らかの形でほぼ全面的に取り入れられているといえる。以下ではこれらの 2003 年総合教育法の主な改正点を考察する。

表 1. ペルーの 1982 年総合教育法と 2003 年総合教育法の比較

1982 年総合教育法	2003 年総合教育法
第 1 部※ (第 1 章 教育の基本、第 2 章 教育の諸行為者、第 3 章 教育の内容、第 4 章 経済及び財源・教育における税制面および経済面の特典)	第 1 編 全体的な基本・規定
第 2 部※ (第 5 章 教師)	第 2 編 教育の普遍化、質と公正 (第 1 章 全体的規定、第 2 章 教育の普遍化、第 3 章 教育の質、第 4 章 教育における公正、第 5 章 政府の役割、第 6 章 社会の役割)
第 3 部※ (第 6 章 教育の構造、第 7 章 就学前教育、第 8 章 初等教育、第 9 章 識字教育、第 10 章 中等教育、第 11 章 高等教育、第 12 章 特別教育、第 13 章 職業教育、第 14 章 遠隔教育、第 15 章 入学、評価、認証、第 16 章 共同体教育の推進)	第 3 編 教育制度の構造 (第 1 章 全体的規定、第 2 章 基礎教育、第 3 章 技術・生産教育、第 4 章 共同体の教育、第 5 章 高等教育)
第 4 部 教育の発展 (第 17 章 教育における研究、実験と科学技術、学習の計画とプログラム)	第 4 編 教育の共同体 (章なし)
第 5 部 教育機関および教育プログラム (第 18 章※)	第 5 編 教育の管理運営 (第 1 章 全体的規定、第 2 章 教育機関、第 3 章 地域教育部、第 4 章 州教育局、第 5 章 教育省、第 6 章 国家教育審議会、第 7 章 地方政府との連携)
第 6 部 教育における地方自治体および地方政府の機能 (第 19 章 教育における地方自治体および地方政府)	第 6 編 公教育の資金 (章なし)
第 7 部※ (第 20 章 教育行政)	補足規定および移行規定
第 8 部 移行規定および特別規定	

(1982 年総合教育法および 2003 年総合教育法より筆者作成。なお、1982 年総合教育法は江原裕美・田島久蔵・Kanashiro, Tome Juan (2000) を参照した。また、1982 年総合教育法では一部の部および章にタイトルがなかったため、その部分には※を記した。)

(1) 教育の普遍化、質と公正

2003 年総合教育法では第 2 編に「教育の普遍化、質と公正」が定められているが、このよ

うな記述は 1982 年総合教育法ではなかったものであった。これに類似したものを指摘するならば、1982 年総合教育法第 4 条の教育の基本的規則において、教育の無償性、社会の周辺部や国境地帯、農村部、先住民言語の支配的な地域を優先的に考慮することや、あらゆる差別を排除することなどが挙げられるが、これらは機会の平等に関わるものである。これに対し、2003 年総合教育法第 10 条（普遍化、質と公正の基準）では、「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、生徒の全面的な発達の機会を平等にし、彼らの学習において満足のゆく結果を達成することに貢献するよう、分権化され、部門の壁を超え、予防的、補償的、かつ回復する性質を持った行動を実現する」とされているように、機会の平等だけでなく結果にも触れている。2003 年総合教育法のように質の高い教育を普遍的に提供することで社会の公正を達成するという、結果の平等に関わる点は、1990 年代以降のラテンアメリカにおける教育改革の代表的な理念を踏襲したものであるといえよう。

なお、こうした理念の達成と関連して、教育の質に関しては「教育の質の評価・認定・保証の国の制度」(Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa) が関与することとされたが、この制度が個別の法律において定められたのは 2006 年であった。教育における公正に関しては、社会における不平等是正のため、弱い立場におかれる人に対して補償的な政策を取ることや、二言語インターカルチュラル教育を行うことで保証するとしている。

(2) 教育制度の再編成

2003 年制定総合教育法を 1982 年総合教育法と比較した場合、教育に関する区分が大幅に変化し、教育制度の再編成が行われている。

1982 年総合教育法ではまず教育制度の区分がフォーマル教育とノンフォーマル教育に分かれ (第 33 条)、そしてそれとは別にレベル (第 34 条)、様式 (第 35 条) が設定されていた。教育制度におけるレベルは、就学前教育、初等教育、中等教育、高等教育に分類された。様式は未成年者の教育、成人教育、特別教育、職業教育、遠隔教育に分類された。

これに対して、2003 年総合教育法では、教育制度の段階は基礎教育 (Educación Básica) と高等教育に分類され (第 29 条)、基礎教育のなかでさらに分類がされている。基礎教育は義務制であり、普通基礎教育 (Educación Básica Regular)、オルタナティブ基礎教育 (Educación Básica Alternativa)、特別教育 (Educación Básica Especial) といった様式で構成されている (第 32 条)。さらに普通基礎教育は就学前教育、初等教育、中等教育で構成されている (第 36 条)。

ここで 2003 年総合教育法において新たに設定された基礎教育の様式であるオルタナティブ基礎教育について見てみると、オルタナティブ基礎教育とは普通基礎教育と同じ目的を持ちながらも、その教育内容および教育を受ける対象について柔軟性を持たせているものであり、就業準備や経営能力の向上に力を入れているほか、識字教育もそのなかに含まれる (第 37 条)。なお、基礎教育の目的とは、生徒の身体的・情緒的・認知的側面の統合的な育成や生涯にわたる学習の能力を発達させること、多様な分野における学習により新たな技術を行使できるようにすること、といったものであり (第 31 条)、オルタナティブ基礎教育の目的も同様とされている (オルタナティブ基礎教育規則 (Reglamento de Educación Básica Alternativa))

第 1 条)。

オルタナティブ基礎教育という様式が新設された要因を考察するため、普通教育と教育目的が同じなので対象者について取り上げる。2004 年に発表されたオルタナティブ基礎教育規則では、オルタナティブ基礎教育の対象者は 9 歳以上で普通基礎教育に何らかの理由で就学できなかった者、修了できなかった者、あるいは就業と就学を両立させる必要がある者、識字教育プログラムを修了し継続教育を望む者などが対象とされ（オルタナティブ基礎教育規則第 10 条）オルタナティブ基礎教育プログラムには 9 歳以上 18 歳未満の青少年対象の PEBANA、18 歳以上の成人対象の PEBAJA、そして識字教育が含まれている⁷⁾（同、第 6 条）。1982 年総合教育法では存在した成人教育に関わる条項（第 42 条）が 2003 年総合教育法ではなくなったことと、オルタナティブ基礎教育の対象者の規定などから、オルタナティブ基礎教育は従来の成人教育に加えて、普通教育で取りこぼしていた子どもに別の教育機会を与えようとしたものであるといえる。また、1982 年総合教育法の成人教育に関する規定は初等教育の規定の下部に位置するものであり、オルタナティブ基礎教育では中等教育も含むことから、提供する教育の範囲も拡大している。

オルタナティブ基礎教育のような補償教育的な制度はラテンアメリカ各国で重視されてきたものであり（江原裕美、2004、pp.55-56）、ペルーの総合教育法改正の際には隣国ボリビアにおける 1994 年制定の教育改革法（Ley de Reforma Educativa）で定められたオルタナティブ教育（Educación Alternativa）を先行例とした。しかしボリビアのオルタナティブ教育は成人をその対象としていたのに対し、ペルーの場合は夜間の成人教育施設に通う学齢期の子どもや、既存の教育制度から排除された子どもや青年を受け入れる NGO 等が従来から存在したことを背景に、学齢期の子どもも対象とした⁸⁾。これはペルーが他のラテンアメリカ諸国と比較して遅い時期に教育法を改正したために他国を参照し、自国に合わせて取り入れた一例である。

以上のように、教育制度の再編成においてオルタナティブ基礎教育を設けたことは、従来教育制度にアクセスできなかった人に対して、彼らに適した形の教育機会を提供することで、社会的公正を図るものであると見ることができる。これと同時に、中等教育まで義務制としたことと関連して、教育機会の提供に幅を持たせることによって、より質の高い労働者を育てることと国の国際競争力を高めるねらいもある。

(3) 教育の管理運営—地方分権化と国家教育審議会—

1982 年総合教育法では第 5 部から第 7 部にわたっていた教育機関や教育行政、自治体に関する項目が 2003 年総合教育法では第 5 編「教育の管理運営」という形でまとめられている。ここでは地方分権化の一環として地方における教育の管理運営機関と、教育政策の計画に関わる国家教育審議会（Concejo Nacional de Educación）を取り上げる。

地方分権化については 1982 年総合教育法第 123 条においても定められていたが具体的ではなく、2003 年総合教育法において地方レベルの教育の管理運営機関が定められ、それぞれが対象地域の教育計画を立てることとされている。なお、分権化は 2003 年総合教育法によって始まったのではなく、2001 年ごろから徐々に行われていた。2003 年総合教育法において定められた教育の管理運営機関は、国レベルの教育省、州レベルの州教育局（Dirección Regional

de Educación)、郡レベルの地域教育部 (Unidad de Gestión Educativa Local)⁹⁾、そして各教育機関である。ペルーでの教育における地方分権化の理念は、分権化によって地域の実情に応じた教育内容や教育機関の運営を行うことで、自然地理的に多様で社会経済的な不平等の大きいペルー社会の公正を図ることにある (Iguñiz Echeverría, Manuel., 2008, pp.9-21 ほか)。

また、中・長期的な教育政策である国家教育計画 (Proyecto Educativo Nacional) の形成などに関与する国家教育審議会も教育の管理運営に関わる機関として 2003 年総合教育法第 81 条に位置づけられた。国家教育審議会は教育省とは独立した機関である。国家教育審議会は 1982 年総合教育法にも規定があったが、20 年間設置されず、2002 年トレド政権期に大統領令によって創設された。初代議長は「開かれたドア」国家協議委員会 (Comisión de Consulta Nacional Puertas Abiertas) の議長であったリカルド・モラレス・バサドレが就任するとともに、「開かれたドア」国家協議委員会の少なくとも 3 分の 1 のメンバーが国家教育審議会に統合されたが、彼らのほぼすべてが Foro Educativo のメンバーでもあった (Consejo Nacional de Educación., 2008, p.13)。また、国家教育審議会は国家教育計画を作成し、これによって教育政策に優先順位をつけて総合教育法に書かれた教育に関する目標を具体的に実行していくこととされた (López, Néstor y Buitrón, Valeria., 2007, p.25 ほか)。

おわりに

以上のように、ペルーにおける 2003 年総合教育法の内容自体は、ラテンアメリカ各国で 1990 年代に行われた教育改革と同様に、義務教育年限の延長や教育の普遍化、多様な機関の参加、分権化を通じた社会的公正の達成という流れに沿ったものであり、際立って目新しい内容があるとは言い難い。しかし、教育制度の再編成の際に創設されたオルタナティブ基礎教育のように、他国の先行事例を自国の状況に合わせて取り入れた部分もあった。また、ペルー国として法律の制定経緯を評価した場合に 2 点の意義を指摘できる。すなわち第一に政府や教育省のみならず、教育政策の提案を行う専門家集団や教育に関する NGO など市民社会が関与したこと、第二にその過程で中・長期的な教育政策の展望が描かれてきたことである。政党などが強固な基盤を持たず政治が安定しない状況では、教育省の動きだけではなく、教育省とは独立した形で政治状況に左右されずに教育政策を提言する機関や、公教育が見過ごしてきた領域に関わる NGO など、国内で長年懸案となっている社会的不平等などに国内のアクターがどのように関与しているかをより詳細に見ていくことが今後重要になってくる。

また最近の動きとして、国家教育審議会が 2007 年に 2021 年までの国家教育計画を発表した。そのなかで、2021 年までの教育のねらいを発表するとともに、6 項目の目標を示し、項目の下にさらに詳細な規定をした。ここでの 6 項目の目標は、①すべての人への同等の質の教育機会・結果、②永続的で質の高い学習を達成する生徒と教育機関、③教育を専門的に行うことに熟達した教師、④よい成績を達成し、分権化され民主的かつ公正に資金の調達された管理運営、⑤質の高い高等教育が国の発展と競争力にふさわしい要因に変化すること、⑥市民を教育し、市民が共同体に参加する社会、である。これらは多岐にわたる計画であるため、実現は非常に困難である。しかし、10 年以上先に到達点を設けた教育計画が作成されたことは 1990 年代以降

のペルーにおいて長期的に教育政策に関わる機関が設立されたことの成果とみられる。なお、本稿で考察したのはあくまで教育法上の変化にとどまっており、こうした理念が具体的な教育活動に結び付き、教育の質の向上や、より長期で見た場合に社会の公正の達成につながっていくのかどうかは今後の研究課題である。さらにペルーでは2011年4月に大統領選挙があるため、今回取り上げた教育政策が引き継がれていくかどうか、継続的な考察が必要である。

注

- 1) 公選された文民大統領が軍の支持を得て自らの立憲的基盤を崩したことから「自主クーデタ」(autogolpe)と呼ばれる(村上勇介、2004、p.226)。
- 2) 筆者の判断により、1979年憲法では第21条から第35条、第37条から第39条および第41条を、1993年憲法では第13条から第20条を教育に直接関係する条項とみた場合。
- 3) 村上勇介(2004) p.273の1979年憲法および1993年憲法の義務教育に関する表記を訂正の上記述した。
- 4) Foro Educativoは、非営利・多様・独立を特徴とした組織であり、現在は国家教育計画の目標に関わる教育プログラムの実施や、教育に関する会議の開催などを行っている。現在 Foro Educativoは70名ほどの研究者など教育の専門家によって構成されている。(Foro Educativo ウェブサイトほか)。
- 5) 2002年3月17日の日刊紙*La república*の付録紙*La gaceta*掲載のインタビューが共和国議会ウェブサイト内に転載されたものによる。
(<http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/ghelfer/notas/entrevistahelfer01.htm>、2010年11月17日取得)
- 6) 教育の管理運営(Gestión educativa)には国家による教育行政だけでなく、分権化された地方の機関による教育計画の策定や、教育機関の運営等に社会が参加するという意味が含まれる。
- 7) PEBANAはPrograma de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes(青少年のためのオルタナティブ基礎教育プログラム)の略、PEBAJAはPrograma de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos(成人のためのオルタナティブ基礎教育プログラム)の略である。
- 8) リマ市内におけるAlejandro Cussiánovich(2010年3月9日)およびJosé Rivero(3月15日)へのインタビュー(共にMarco general para la construcción de la Educación Básica Alternativa(2005)の執筆顧問)、並びにMarco general para la construcción de la Educación Básica Alternativa(2005)による。なお、2006年の政府文書によるとボリビアのオルタナティブ教育もその後子どもを対象に含めている(Resolución Ministerial N° 014/06, Normas generales para la planificación, organización, ejecución y evaluación de la Gestión educativa 2006 del área de Educación alternativa)。
- 9) 地域教育部は2003年総合教育法では郡(provincia)を管轄範囲としているが、首都リマでは郡より小規模の行政単位である区(distrito)をいくつかまとめて管轄している。

(参考文献)

<外国語文献> (インターネット資料はすべて2010年11月17日取得)

- Acuerdo Nacional *Políticas de Estado, Tercera Edición*. 2004.
(<http://www.acuerdonacional.pe/publicaciones/politicasestado/castellano.pdf>)
- Balarin, Maria. "Promoting educational reforms in weak states: The case of radical policy discontinuity in Peru." *Globalisation, Societies and Education*. Vol.6, No.2, 2008, pp.163-178.
- Benavides, Martin et al. *Evaluation of the World Bank's assistance to primary education in Peru*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.
- Consejo Nacional de Educación. *Consejo Nacional de Educación: Balance y perspectivas*

- 2002-2008. Lima: Consejo Nacional de Educación, 2008.
- Foro Educativo ウェブサイト <http://www.foroeducativo.org/>
- Gálvez Romero, Freddy. *La Legislación en la Administración Educacional del Perú (1901-2000): una visión diferente en el siglo XXI*. Lima: B&P PubliGraf, 2003.
- Iguñiz Echeverría, Manuel. *Política educativa y democracia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM: Tarea, 2005.
- Iguñiz Echeverría, Manuel. *Descentralización del Sistema Educativo*. Lima: Tarea, 2008.
- Iguñiz Echeverría, Manuel. *Foro Educativo y el sistema educativo peruano (Encuentro Internacional de Educación: Prefectura del Municipios de Osasco- San Pablo)*., 発行年不明 (<http://www.foroeducativo.org/index.php/welcome/documentos>)
- López, Néstor y Buitrón, Valeria. *Las nuevas leyes de Educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE, Sede Regional, 2007.
- Marco general para la construcción de la Educación Básica Alternativa. *La otra Educación...* Lima: Ministerio de Educación. 2005.
- Rivero, José. *Educación, docencia y clase política en el Perú*. Lima: Tarea, 2007.
- Rodríguez G, Yolanda. "Las reformas educativas como procesos comunicativos. El Plan Piloto del Bachillerato en el Perú. Estudio de caso de una política educativa." *UNIrevista*. Vol.1, No.3.2006, pp.1-12. (http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_RodriguezG.PDF)
- UNESCO Institute for Statistics
(http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=134&IF_Language=eng&BR_Region=40520)
- World Bank *Peru - Primary Education Quality Project*. World Bank, 1994.

<日本語文献>

- 江原裕美・田島久歳・Kanashiro, Tome Juan. 「ペルー共和国の教育基本法」『帝京法学』第21巻第2号、2000、pp.1-45。
- 江原裕美「南米5カ国の教育法比較：比較の有効性」『帝京法学』第23巻第2号、2004、pp.45-70。
- 斉藤泰雄『グローバリゼーション・インパクトと教育改革に関する研究』平成13年度～15年度科学研究費補助金（基盤研究(C)(2)）研究成果報告書、2004。
- 田中恵理香「第9章 教育」『ペルー 国別援助研究会報告書 現状分析編』国際協力事業団、1998。
- 細谷広美「歴史とポストコロニアル：ペルー、ウチュラハイ村事件と先住民族のテロ経験」遅野井茂雄・村上勇介編『JCAS 連携研究成果報告7：現代ペルーの社会変動』国立民族学博物館地域研究企画交流センター、2005。
- 三輪千明「ラテンアメリカの教育における公正の概念拡大：その背景と影響について」『国際開発研究』第11巻第1号、2002、pp.21-37。
- 村上勇介『フジモリ時代のペルー：救世主を求める人々、制度化しない政治』平凡社、2004。

(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1回生)
(受稿2010年9月6日、改稿2010年11月26日、受理2010年12月9日)

The Formation Process and its Significance of the Peruvian General Law of Education in 2003

KUDO Hitomi

In the 1990s, many Latin American countries reformed their policies of education, and in the process they also changed their education laws. Although Peru had been suffering from an economic crisis since the 1980s and also needed education reform, the Peruvian General Law of Education (LGE) was unchanged until 2003. During the administration of President Alberto Fujimori, they lacked long-term policies on education. Therefore some educational professionals formed a non-governmental group, Foro Educativo, and developed some key proposals to improve education. These professionals had also been participating in the formation of educational policies under the Fujimori administration, but their participation in the formation process of such policies increased after his administration ended. In 2002, the Toledo Administration published the National Accord of national policy, and it contained long-term educational goals. The LGE of 2003 has succeeded these suggestions of policies since the 1990s. The new LGE emphasizes the equity of society, and to achieve it a re-organization of the educational system and decentralization are intended. The equity of society is difficult to achieve; however, through the formation and implementation of the new LGE, Peruvian education has developed a system to make an educational strategy that is better than the previous one.