

ブラジルにおける包括的教育の 概念と実践に関する一考察

Integral Education in Brazil: Its Concepts and Practices

上智大学 田村梨花

Rika TAMURA (Sophia University)

Abstract:

This research analyzes concepts and practices of Integral Education in Brazil, introduced by the National Education Plan, to clarify the aspect of change in the formal education system from the following two viewpoints: 1) background of emerging of the concepts of Integral Education, and the influence of NGO's non-formal education, 2) difference of the purpose between the federal government and NGOs by analyzing "More Education" program, implemented as a policy of Integral Education. As a result, we can find some significant points: NGO's practices for the intensive School-Community relations have importance on building concepts and policy of Integral Education that improve the quality of education by a full-time system, but in practice, the federal government emphasizes the importance on the expansion of school time and the achievement of students while NGOs attach importance to the democratic school management and empowerment of participants of educational activities.

はじめに

ブラジルの教育政策において、近年「包括的教育¹ (Educação Integral)」という概念が重要視されている。1990年代以降、法制度改革と基礎教育普及に重点を置き展開されてきた教育開発であるが、包括的教育はその最終段階として位置づけられている。包括的教育とは、人権、環境、文化、健康といった横断的学習による社会教育を中心とするホリスティックな教育の実践と、これまで主に

午前・午後の2部制により授業時間が半日であった基礎教育の全日制 (tempo integral) 化を視野に入れた学習時間の拡充を目的とする教育である。この概念は、2008年より連邦政府政策「教育増強プログラム (O Programa Mais Educação)」としてブラジル全土において実践されている。

カルドーズ政権以降着手された教育政策では、教育の分権化と多様なセクター間の連携、学校の民主的運営、コミュニティの参加促進を重要視する方針が打ち出された (江原 2005)。しかしながら、参加者による討議の空間が確保される民主的な方法で学校運営が行われ、教育に関わる人びとの権利が広く約束されるには、多くの困難を要することが指摘されている (山元 2012)。包括的教育の政策導入は、これまで行われてきた学校・地域間の連携と教育の質の向上、学習時間の拡大を合体させる試みといえる。

包括的教育の理論分析の多くは近年の研究に基づいている。『被抑圧者の教育学』で名高いブラジルの教育者パウロ・フレイレ (Paulo Freire) の主要研究者であるガドッチは、包括的教育を学校が地域社会と結び付くことで教育の空間と可能性が広がる教育概念であるとし、全日制の意味する教育とは異なるものであることを強調する (Gadotti 2009:21-42)。同じくフレイレ研究者のアントゥネスとパディリャは、フレイレの提唱した社会の意識化を可能にする市民学校 (Escola-Cidadã) と包括的教育の「公教育とは異なる、多様な側面における人間形成に寄与する教育概念・実践」という共通点を指摘する (Antunes e Padilha 2010)。成人教育とコミュニティ運動の関係性を研究したモールは、ガドッチの分析に加え、科目にとらわれない教育を学校外の空間を利用して経験することは豊かな人間形成に重要な意味を持ち、それは学校と地域社会の連携により可能となるとした (Moll 2012:129)。しかしながら、教育政策における包括的教育の概念構築において、NGOの展開するノンフォーマル教育 (Non-Formal Education) の実践が影響を与えてきた側面に関しては、モールの先行研究に加え NGO 独自の出版物以外ではあまり注目されてこなかった。

ブラジルは、公教育とは異なる時間/空間において、地域住民が自らの生活を客観的に捉え、主体的学習者としてのエンパワーメントをもたらすノンフォーマル教育が実践されてきた歴史をもつ。NGOの展開するノンフォーマル教育と社会運動との関連性の主要研究者であるゴーンは、ブラジルのノンフォーマル教育の特徴を、社会的公正、民衆の政治参加、意識化と対話に基づく場の形成により、政治的権利だけでなくより広範な人権、社会権を意味する「市民権 (cidadania)」獲得への重要な手段と位置づける (Gohn 2010)。ガドッチは、フ

レイレの提唱した社会構造の意識化による人間の解放になぞらえた表現を用いた「人びとを主体とする解放者としての教育」の実現を目的に、民主的学校運営の実践により公教育を改革する必要性と、そのために地域社会全体が教育者として果たす役割の重要性を主張してきた (Gadotti2009)。このようにノンフォーマル教育活動は、包括的教育において重要視される、地域社会をベースとし学習者に必要な教育活動を多様な側面で提供する観点において、豊富な経験を蓄積していると考えられる。

よって本稿は、2000年の国家教育指針に基づき導入された包括的教育の概念と実践の分析を通して、ブラジルの公教育システムの変化の様相を、次の2つの点から明らかにすることを目的とする。1つは、ノンフォーマル教育の歴史が長いブラジルにおいて、包括的教育という概念がどのように構築されてきたのか、その背景を分析することにある。これまでNGOが実践してきたノンフォーマル教育の目標と、包括的教育の目指す教育の質の向上との共通点は多いのではないかというのが筆者の仮説である。もう1つは、教育増強プログラムの実践と評価に注目し、包括的教育を取りまく連邦政府とNGOの目的の違いを整理することにある。包括的教育を政策として実践する際、ノンフォーマル教育で重要視された側面が実現されているならば、NGOの実践と目的の融合により公教育システムは変化したと分析することが可能となるだろう。本稿の分析には関連する諸組織の資料とともに、2013年9月および2014年8～9月に実施した現地調査で得られたNGO関係者へのインタビュー資料を用いる。

本稿の構成は以下の通りである。第1節では包括的教育という概念が生まれた背景とNGOのノンフォーマル教育による影響について述べる。第2節では教育増強プログラムの実践における評価分析を通して、包括的教育を取りまく連邦政府とNGOの目的の違いについて検討する。最後に結論と今後の課題を述べる。

1. 包括的教育の概念構築とNGOの影響

1.1 教育開発政策における全日制化の重要性

教育の地方分権化と学校の民主化のための諸制度が整備された90年代後半、初等教育の普及に投資し、それなりの結果を出すことに成功した連邦政府の初等教育政策の次なる目標は、教育の質の向上であった。なかでも1996年の教育の方針と基礎に関する法律 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) で提示された公教育の全日制化への取り組みは重要な課題とされた。2001年の国家教育

計画（法律第 10172 号）では全日制の導入は質の高い教育（学力向上、スポーツ・芸術活動の実践、給食の提供）を可能とするものとして定義されている。午前・午後の 2 部制、あるいは夜間を含めた 3 部制を採用してきた基礎教育において、学校の全日制化が莫大な教育投資を要することは自明であったが、ブラジルの教育指標を国際水準へと高めるためにも不可欠な要素であった。

2007 年の教育開発計画（O Plano de Desenvolvimento da Educação）では、全日制学校への「基礎教育振興と教職向上の基金（Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: FUNDEB）」の 25% 増が示され（Haddad2008:18）、基礎教育における全日制は生徒が一日 7 時間以上学校あるいは学校の活動に従事することを規定した（2007 年 11 月施行令第 6253 号第 4 条）。2011 年に法案が提出され、2014 年に法律第 13005 号により承認された国家教育計画（Plano Nacional de Educação）は 2020 年までに達成する目標として 20 項目を定めており、第 6 項では「公立学校の最低 50%、基礎教育の生徒の最低 25% に対し全日制教育を提供する」とされている（MEC/SASE2014:10）。

1.2 包括的教育において重要視される概念と目的

1.2.1 全日制化による教育の質の改善

包括的教育は、教育政策において全日制化を実現する過程で注目されてきた概念である。教育省は、全日制化すなわち生徒の学習時間を拡充することは、単に学習時間数を国際水準値に引き上げることを意味するものではないとした。教育活動に費やす時間の拡充は、貧困状況に置かれた社会的脆弱性を有する子どもたちを守る保護（proteção）の理念と、そのための物理的条件として、これまでよりも多くの学習時間の確保が不可欠であるという認識に基づいている。

教育開発計画で明示された包括的教育は、社会文化的側面を重視した教育活動の提供と、生活に関連するカリキュラム改革により、全ての子どもに人権が保障される教育の質の改善を可能とする概念として位置づけられている（SEB/MEC 2011: 9-39）。質の改善とは、具体的には学力テストをもとに数値化される基礎教育開発指標（Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: IDEB）の低い学校に通う子どもの留年率、退学率の改善を意味した（MEC 2009: 11）。さらに、貧困層の子ども教育達成を目的とし、現政権の貧困対策計画である条件付き現金給付プログラムのボルサ・ファミリア（Bolsa Família）を受給している生徒の就学継続の維持は重要な課題とされた（SEB/MEC 2011: 6）。

1.2.2 地域社会との連携による教育の質の改善

包括的教育はその実践において、行政部門間・地域的連携による運営の実現を重要視し、教育の空間を学校に限定せず、地域社会全体が教育的役割を果たす存在として説明されている（SEB/MEC 2011）。包括的教育は、公立学校が地域社会と連携することで、質の高い教育を時間／空間の両側面において拡大するという目標に基づくものである。

この概念には、1990年にバルセロナで生まれた都市の発展と教育を結びつける「教育する都市（Cidade Educadora）」²の構想が影響を与えている。その理由には、2007年から2013年まで基礎教育局の包括的教育担当部局長に着任し、包括的教育の概念構築に中心的役割を果たしたモールが、「教育する都市」に造詣が深い研究者であったことが関係している。モールは、1960年代に首都ブラジルにおいて貧困層を対象とした職業訓練校を備えた全日制施設「学校クラス（Escola-Classe）・学校-公園（Escola-Parque）」を導入したテイシェイラ³と、1980年代から1990年までリオデジャネイロに創設された公教育統合センター（Centros Integrados de Educação Pública: CIEPs）にみられるリベイロ⁴の構想が共に目的としていた、学校を地域社会にひらくことで多様な学びの空間を提供する重要性を熟知しており、包括的教育における学校と地域社会の連携の重要性を認識していた（Moll2012:129-130）。「教育する都市」の構想は、コミュニティレベルでノンフォーマル教育を実践してきたNGOの目的である、民主的 school 運営と学習者のエンパワーメントを可能とする思想と深く結びついている。

1.3 包括的教育の概念構築におけるNGOの影響

1.3.1 「教育議論プロジェクト」と民主的 school 運営

公教育そのものを民主的に再構築し、人びとのエンパワーメントを可能とする空間に改革しようという目的に基づいて活動を展開する組織に、サンパウロのNGOパウロ・フレイレ研究所（Instituto Paulo Freire）がある。パウロ・フレイレ研究所は、市民学校（Escola-Cidadã）と呼ばれる、学習者が「世界を読む」教育を実践する空間を重要視した。市民学校は、フレイレが1989年から92年まで教育局長を務めていた時期にサンパウロ市において導入されていた。

市民学校は、教員、保護者、生徒、地域住民、教育局担当者、NGOといった、あるひとつの学校に関わるさまざまなアクターが学校の運営を主体的に構築し、学校の自律性が尊重され、内部から変容する学校の民主化を目指していた（Gadotti2009, Antunes e Padilha2010）。この教育実践は教育議論プロジェク

ト (Projeto Político Pedagógico) と呼ばれる。山元は教育議論プロジェクトを、学校審議会を討論の場として民主的学校運営を可能にするコミュニティ参加型教育計画と分析している (山元 2012:25-26)。

包括的教育では、教育議論プロジェクトがもたらす民主的学校運営への効果を「学校と地域社会の対話が促進されることで、社会教育的ネットワークが構築され、変化の戦略をもたらす」として重要視している (SEB/MEC2011: 31-32)。

1.3.2 「地域-学校プログラム」と学習者のエンパワーメント

モールによる包括的教育の概念構築に影響を与えたもうひとつの組織に、サンパウロの NGO アプレنديス (Cidade Escola Aprendiz) がある。アプレنديスは、ストリートチルドレンを生み出す社会構造を分析したジャーナリストのディメンシュタイン (Gilberto Dimenstein) が 1997 年に設立した NGO であり、多様なセクター間の連携により、教育を軸として地域の発展を目指す数々のプログラムをサンパウロ地区で実施している。アプレنديスはこの地域社会連携型の教育モデルを「地域-学校プログラム (Programa Bairro-Escola)」と名付けている。地域-学校プログラムは、地域社会を学びの場に変革し、教育の空間を学校から解放する目的を持つ地域開発プログラムである。

地域-学校プログラムは、1998 年にアプレنديスの本部のあるヴィラ・マダレナ (Vila Madalena, Pinheiros) 地区を拠点として実施された。その背景には、当時の社会変化が子どもの生活に与えるさまざまな影響と社会問題 (暴力、ドラッグ、交通の問題、文化活動との距離、若年妊娠など) の解決に対する公教育の限界の認識がある (Medeiros e Galiano 2005: 20)。ヴィラ・マダレナ地区も同様の問題を抱えていたため、学校外の空間で教育活動を行うことにより、地域の治安と社会環境を向上させるための試みが実践された。公立、私立の学校に通う生徒、児童保護施設の子ども、さまざまな NGO の活動の参加者、そうした活動に日常的に参加していない人びとも含め、あらゆる年齢層、階層の地域住民が、モザイクタイルやガラス玉を使って街中の壁を色鮮やかに装飾する文化プロジェクト「100 の壁 (cem muros)」は、その象徴的活動である。プロジェクトの名称には「壁を取り払う (sem muros)」という意味をもたせている。高い壁で囲まれた閉鎖的空間としての学校を地域にひらき、教育は学校だけではなく地域全体で行うことが可能であることを証明し、同時に人びと、世代、組織間の壁をも取り払うことが目的とされた (Marques 2015: 46)。他にも、生徒による街のマッピング、コミュニティ・カフェの設立といった地域における公共空間の創

出は、学習者のまちづくりへの参加と地域コミュニティの人々との交流を促進した(CEA 2007: 7-11)。「芸術の力により公的・私的空間を変容させ活性化させる」(ibid:47)方法として、アプレンディスは地域・学校プログラムをさまざまな地域に応用可能なプログラムとして認識している。

メデイロスとガリアノは、地域・学校プログラムには「処方箋」は存在せず、一歩ずつ進むこと、つまり、マニュアルに従うのではなく、運営に関わる構成員が討議を重ね、時間をかけてまちづくりを実践する重要性を強調する(Medeiros e Galiano 2005: 15)。プログラムの連続性は、地域社会の抱える問題、そして学習者の生活に密接に関わる問題を明確化することにつながる。その克服の経験は、「世界を読み、学習者が社会変革の主体となる」ことから教育の民主化をめざすノンフォーマル教育の目的／実践と一致する(丸山・太田 2013: 178-185)。公教育の現場である学校を地域社会にひらき、その運営を民主化すること、地域の活性化に学校を巻き込み、横たわる境界を取り払うこと。地域住民が学校という公的空間を変容させるプロセスを経験し、より良い暮らしを提供するまちづくりの担い手はほかでもない私たち住民であるという社会変革への意識変容は、フレイレの理論で目指される学習者のエンパワーメントを可能とする。

1.3.3 NGOの地獄的实践と基礎自治体における包括的教育

モールがNGOの地獄的实践の有効性に注目した理由は、複数の基礎自治体における独自の取り組みがNGOとネットワークを構築していたことにも関係する(Moll2012:130)。1990年代に公教育の分権化がすすめられ、初等教育の責任を基礎自治体が担うという行政上の変化と、そのための資金分配を行うFUNDEBの前身「初等教育振興と教職向上の基金(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: FUNDEF)」の創設は、基礎自治体が学校改革に積極的に取り組む状況を作った(江原 2005)。

分権化に伴い、基礎自治体は資金獲得を目的とする学校改革に試行錯誤を重ねることになる。2001年世界社会フォーラムのテーマ別会議としてポルトアレグレで開催された世界教育フォーラムにおける「第一回全国市民学校会議」には、19の基礎自治体が参加した。13の基礎自治体の行政とNGOで組織された実行委員会のもと、翌年には「第一回国際市民学校会議」が開催され、数多くの基礎自治体が各々の地獄的实践例を紹介し、議論する空間がつけられた(Padilha2009:20-21)。

市民学校の運営を実践する基礎自治体のネットワークは「教育する都市国際協会」への参加により、さらに活性化した (Padilha2009:21)。本協会にはブラジルから 14 都市が加盟している。

アプレンディスの地域-学校プログラムも、多くの基礎自治体で実践されるモデルとなった。2009 年までに 6 州 16 基礎自治体 (最も多いのはサンパウロ州の 9 つ) で地域社会連携型教育プログラムのモデルとして取り入れられ、アプレンディスはアドバイザーとしての役割を果たしている⁵。また、学校と地域社会の架け橋となり地域実践のコーディネートを担当するコミュニティ・スタッフ (Educadores e Gestores Comunitários) の養成講座を、大学や基礎自治体と協力して開講した。

基礎自治体のなかには、90 年代からすでに学校と地域社会を連携させる教育活動を独自に実践していた地域も多い。ベロオリゾンテでは、「教育は学校の壁の外でも可能であり、人間形成のための貴重な空間として都市を認識する」(Rosenfeld e Godoy2015:60) ことを目的に、1994 年から「複数性を備える学校 (Escola Plural) プロジェクト」を開始した。2006 年、アプレンディスの「100 の壁」の視察に訪れた教育局担当官は、「ここが自分の場所だということを生徒に意識させ、街ゆく人に教育の新しい経験を実感してもらうために、文化・芸術活動は大きな力を持っている」(Ibid:70) と地域-学校プログラムを評価している。

このように、NGO の地域実践は、特に地域社会との連携関係において包括的教育の概念構築に重要な影響を与える存在となった。次に、包括的教育の具体的政策である「教育増強プログラム」の目的と内容を概観し、本プログラムの策定において NGO の実践はどのように活用可能とされたのかという観点について検証する。

1.4 「教育増強プログラム」の目的と内容

1.4.1 全日制に相当する学習時間の拡充

連邦政府は、包括的教育を実行するための具体的政策として、公立学校に対する補助金プログラムである「教育増強プログラム」を導入している。プログラムの実施校には、授業実施数と対象生徒数に応じた補助金 (授業担当モニターの食費・交通費、施設改修費、教材費) が基礎自治体を通じて支給される。拠出元は学校直接資金移転プログラム (Programa Dinheiro Direto na Escola) である。

2007 年 4 月に公布された省間法令第 17 号により、「正規課程外の時間帯における社会教育的活動を支援することによって、児童、青年、若者の包括的教育を

奨励（前文）」し、「児童、青年、若者の全人的育成に貢献する（第1条）」ことが示された。具体的には、公立学校における学習支援、環境・人権、スポーツ文化、情報処理といった多様な教育活動の実施と、普通授業を含めた総授業時間数を7時間とする目標のもと、「学びの権利」の万人への保証が目指された。教育増強プログラムは2008年より試験的に運用され、2010年大統領令7083号により発効した。

本プログラムの目的はまず全日制化への対応にある。学校の教育指導を受けていれば、学校外の場で行われる教育活動も授業の一部とすることとした（大統領令7083号第3条）。よって、教育増強プログラムの実施校は、通常授業に学外の教育関連活動への参加時間を加算した学習時間総数として7時間以上を確保しているとみなされ、学校センサス（Censo Escolar）において「全日制」として計算される（Aguiar n.d.:10）。

1.4.2 複数省間の連携による多様な教育の機会の確保

教育増強プログラムは、教育省、文化省、スポーツ省、科学技術省、環境省、社会開発省による複数省間の連携プログラムである。実施校は、生徒が参加する授業科目として、学習支援、コミュニケーション（メディア・情報処理）、文化芸術、環境と連帯経済、スポーツ、人権、健康促進の7領域から4種類の活動を選択する（MEC2014:8）。文化省の「学校における文化増強プログラム（o Programa Mais Cultura nas Escolas）」、スポーツ省の「学校におけるスポーツ（Esporte na Escola）」のような、各省の特色を生かした多様な教育プログラムが、教育増強プログラムと連携協力のもと実践できる環境を整備している。

一方、社会開発省は、包括的教育概念で示された貧困層の生徒の教育達成を目的とした連携関係を有している。教育増強プログラムの採択基準は、IDEBが3.5以下、または5年生で4.6以下かつ9年生で3.9以下という相対的に低い数値を示す学校と、生徒の半数以上がボルサ・ファミリア受給者である学校とされる（MEC 2014: 17）。受益者となる生徒は、留年・退学傾向の強い学年の生徒、ボルサ・ファミリアの受給対象者としている。このように、社会開発省との連携により、社会的脆弱性をもつ社会階層の教育の質の向上に効果を持つ仕組みが維持されている。

また、教育開発国家基金（Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: FNDE）の全国学校給食プログラムとの連携も重要である。生徒が午前から午後まで教育活動に参加するためには、昼食を含む給食の確保は必須である。教育

増強プログラムの実施校には、栄養士の配置、調理室と食堂の設置、食育プログラム実施を条件として、生徒一人当たり 0.90 レアル⁶の給食手当が支給される (FNDE 2009 年付決議第 67 条)。

このように、教育増強プログラムの運営は、複数省間との連携のもと行われることで、全ての子どもに質の高い教育を提供するための包括的教育の必要条件を、細部に渡り実現することを可能にしている。

1.4.3 地域社会との連携と NGO の実践の活用

教育増強プログラムの実施において必要となる通常授業以外の教育活動の場所を学外に確保するため、プログラム実施要領では、地域社会における潜在的教育空間の活用を目的に、地域社会との連携関係をもつことを推進している。地域社会との連携は省間法令第 17 号でも強調されている (第 1 条、第 2 条第 7 項、第 6 条第 6 項、第 8 条第 3 項)。

実施校は、プログラム運営管理のためのコミュニティ教員 (professor comunitário) を基礎自治体の予算により 1 名雇用することができる。コミュニティ教員の選定には「同僚、生徒の話に耳を傾け、コミュニティの知識に敏感」な資質を有し「学校とコミュニティの架け橋となる」人材を条件としている (MEC 2013a:16)。また、運営連絡会 (Equipe Local) のメンバーに学校教員、学校審議会 (Conselho Escolar) の構成員を配置し、学校、コミュニティ、行政担当がコミュニケーションを密に取ることができる運営体制を形成している (MEC 2014: 34)。

包括的教育の具体的政策である教育増強プログラムの策定には、多くの NGO や基礎自治体が参加したことが指摘されている (Moll2012:131-132)。教育議論プロジェクトや地域 - 学校プログラムは教育省の包括的教育を解説する資料に頻出するキーワードである (MEC 2009; SEB/MEC 2011)。運営連絡会は教育議論プロジェクトのために設置された組織であり、民主的学校運営を可能とする装置である。他方、地域 - 学校プログラムは、複数の基礎自治体における実践が評価され、「教育する都市」を実現するためのロールモデルとして、教育増強プログラムに影響を与えたとされる⁷。MEC は教育増強プログラム導入の際、アプレンディスの地域 - 学校プログラムの紹介冊子とビデオを参考資料として基礎自治体全てに配布している (CEA2009:31)。

以上のことから、地域社会との連携により教育の質の改善を目指す NGO の優れた取り組みは、包括的教育の概念構築と政策内容の策定に影響を与えたと分析

できる。

2. 包括的教育の実践と連邦政府・NGO による評価

2.1 教育増強プログラムの実施状況

包括的教育を可能にする政策として教育増強プログラムが導入されて約7年が経過した。2008年の実施学校数は54基礎自治体の公立初等学校1408校であったが、2012年には32,074校に増加している(表1)。実施基礎自治体の州内割合も2011年から2012年にかけて増大し、北部と北東部は全ての州が70%以上の基礎自治体で教育増強プログラムが実施されている。また、北部のトカンチンス州、ロライマ州ではこの1年間でかなり多くの基礎自治体が教育増強プログラムを実施している。学校数は北東部が全体の約半数を占めており、次に多いのは南東部である。IDEB等による採択基準値を満たさない学力の比較的高い学校の多い基礎自治体では教育増強プログラムは実施されず、割合の低い州が南東部、南部に集中する可能性はあるが、それを考慮しても教育増強プログラムの多くは貧困指数の高い北部、北東部に集中していることがみてとれる。

教育増強プログラム実施校を全日制としてみなすことにより、ブラジルにおける全日制学校の数は増加している。2010年から2014年までの公立初等教育の2部制・全日制別学校数(表2)をみると、全日制学校の占める割合は確実に増加傾向にある。2014年には公立初等学校の約15～20%が全日制を達成している。

2.2 教育増強プログラムの評価

2.2.1 連邦政府による評価

全日制への移行は、就学児童の時間の使い方を変える。教育増強プログラムの教育活動は、各学校によって選択する領域・種類は異なるが、これまで公教育の場で積極的に導入されなかった科目群を含むため生徒の選択の幅は広がり、それは公教育において学習内容の文脈化を促すものとなる。NGOの展開するノンフォーマル教育では、カリキュラムの文脈化は学習者の主体性を促進するとされ(丸山・太田2013:40-43)、その意味では教育増強プログラムはノンフォーマル教育と同様の特徴を持つものとして理解することが可能である。しかし、包括的教育を政策として推進する連邦政府とNGOの思惑は、大きく乖離している。

連邦政府は、包括的教育の目標において、学力向上と授業時間数の確保の2点に大きく比重を置いている。学力向上に関しては、教育増強プログラムで学校が

表1 教育増強プログラム実施基礎自治体の州内割合と学校数

	実施基礎自治体/州 (%)		学校数				
	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
ブラジル全体	24.7	61.0	1,408	5,006	10,027	14,995	32,074
北部	31.0	81.5	164	977	1,432	2,214	4,879
ロンドニア	32.7	75.0	44	117	123	203	317
アクレ	27.3	72.7	11	41	60	78	217
アマゾナス	45.2	75.8	19	273	319	440	794
ロライマ	13.3	80.0	3	35	55	62	132
バラ	65.0	87.4	69	368	698	1,127	2,637
アマバ	25.0	87.5	10	106	120	141	246
トカンチンス	8.6	92.1	8	37	57	163	536
北東部	30.0	84.3	798	2,067	3,659	5,844	16,440
マラニャン	38.7	79.3	21	114	328	713	2,700
ピアウイ	12.1	80.4	61	179	201	302	1,200
セアラ	48.9	87.5	185	386	642	1,025	2,787
リオグランデドノルテ	15.6	86.8	62	233	286	381	904
パライバ	16.6	86.5	73	183	326	521	1,362
ペルナンブコ	46.0	95.1	188	492	741	1,047	2,364
アラゴアス	25.5	76.5	52	120	152	239	710
セルジペ	26.7	92.0	6	69	75	158	614
バイーア	40.3	74.3	150	291	908	1,458	3,799
南東部	33.1	56.1	402	1,385	3,495	4,587	7,954
ミナスジェライス	14.4	49.5	66	126	631	885	1,792
エスピリトサント	30.8	69.2	185	386	642	1,025	2,787
リオデジャネイロ	71.7	81.5	151	771	1,734	1,929	2,380
サンパウロ	15.3	24.0	0	102	488	748	995
南部	19.5	40.8	100	361	1,050	1,913	3,026
パラナ	21.6	42.1	18	50	329	497	819
サンタカタリナ	15.0	22.9	6	37	119	236	297
リオグランデドスル	22.0	57.3	76	274	602	1,180	1,910
中西部	42.7	67.7	121	466	771	1,254	2,030
マトグロッソドスル	30.8	38.5	8	25	66	104	156
マトグロッソ	20.6	63.1	39	121	182	369	660
ゴイアス	19.5	69.1	48	273	403	628	1,032
連邦区	100.0	100.0	26	47	120	153	182

出所：MEC, *Construção da política de Educação Integral em tempo integral no Brasil: contribuições do Programa Mais Educação*, Apresentação no Seminário Intenacional de Educação Integral em Regiões de Fronteira: concepções e processos de implantação em 9 de novembro de 2013, pp.25-52 (http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/MSM/pdf/Encontro_de_Prefeitos_Oficina_Educacao_Integral.pdf, acessado em 31 de maio em 2015) より筆者作成。

選択する教科数は4科目であり、そのうち1つは教科科目の「学習支援」であることが実施校に義務付けられている (MEC 2014: 8,21)。つまり、文化・スポーツ、人権・環境といった社会文化・政治的側面における教育実践よりも学力の強化を優先させる立場をとっていることがわかる。

表2 基礎自治体立および州立普通初等教育の二部制・全日制別学校数
(2010年～2014年)*

		2010		2011	2012	2013	2014	
1年生～	二部制	13,481,207	94.5%	12,687,537	11,960,943	11,051,307	10,089,870	79.5%
5年生	全日制	777,427	5.5%	1,043,276	1,267,335	1,825,220	2,607,499	20.5%
6年生～	二部制	11,990,208	96.6%	11,500,972	10,941,367	10,133,216	9,083,410	84.5%
9年生	全日制	426,478	3.4%	582,594	775,330	1,180,646	1,666,011	15.5%

* 青年成人クラスの実施校を除く。

出所：INEP, Censo Escolar da Educação Básica, Anexo I, 2010-2014

(<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>, acessado em 31 de maio em 2015) より筆者作成。

教育増強プログラムの政策評価も学力を重視する傾向がみられる。プログラムの評価基準は初等教育最終年の学力テスト (Prova Brasil) の平均値、留年率・退学率の減少による学習達成度、教育増強プログラム実施校増加による全日制達成度に重点が置かれている (MEC2013b:11-17)。また、教育増強プログラムへの参加生徒数は調査されるが、各生徒の出席頻度については報告義務がない (Moehlecke 2014: 14)。学校センサスへの評価報告項目は「生徒の所属学年」と「学習時間」であり、補講科目の内容やモニターの情報は不要である (Aguiar n.d.: 8)。包括的教育の政策評価は、質的改善よりも量的変化を重視する特徴をもつ。

2.2.2 NGO による評価

NGO にとって教育増強プログラムは、教員をはじめとするプログラムに関わる当事者が、運営連絡会などを通じて地域社会との連携に時間をかけて取り組み、生徒のニーズに即した教育活動を実践することで、民主的学校運営や学習者のエンパワーメントといったノンフォーマル教育のめざす目的が達成されるという期待を持って迎えられた。しかしながら、いざ実施段階に入ると、プログラムが包括的教育の概念を具現化しているとはいえない状況が確認されるようになった。

目標の重点が異なる包括的教育が政策化され拡張することを、NGO は批判的に捉えている。アプレンディスの教育統括長シンジェル (H.Singer) は、サンパウロ市が2013年より開始した政策「サンパウロ教育増強プログラム」に対し、「完全なる学力偏重政策であり、民主化に逆行する政策」と酷評する⁸。

学校を地域にひらく方法としてNGOが重要視する学校-地域間連携について

は、教育増強プログラムが逆に包括的教育の質を下げってしまうという報告がある。モエレッケは、2006年ノヴァ・イグアス（Nova Iguaçu:RJ）における包括的教育実践の事例から、7時間化という学習時間の拡充が重要視されると「教育する都市」の概念は再定義されるとしている（Moehlecke 2014: 6）。また、教育実践の現場において、教育増強プログラム運営に伴う学校教員の負担増、学外の補習授業の場所が遠く生徒も保護者も参加に消極的になること、学内で補習授業を行う場合に発生する光熱費増等の問題も出現する（ibid.: 13）。

さらに、教育増強プログラムの不完全な導入はノンフォーマル教育の活動に弊害をもたらすと批判されている。ノンフォーマル教育活動は、子どもが就学していない時間帯に実施されている。よってプログラムが導入されると、NGOの教育活動に参加していた子どもは公立学校の活動に朝から夕方まで参加するために、NGOの活動から離れることとなる。しかし、補助金の送金が遅れたり、給食が準備できないといった理由からプログラムが頓挫することも多い⁹。すると子どもは結果的に、授業外の時間帯に行く場をなくし、その結果児童労働や犯罪組織とのつながりが生じてしまう可能性について、NGOは危機感を持っている¹⁰。

こうしたことから、教育増強プログラムの実施段階において、NGOが包括的教育に託した目的の達成は困難な状況下にあることがわかる。連邦政府の重視する数量的成果で包括的教育を評価するだけでは、包括的教育の全ての目標達成は確認できない。しかし、学校と地域社会の連携を可能とする地域的实践が、包括的教育を取り巻く人びとに与える影響を質的に評価し、NGOのノンフォーマル教育活動の目的を尊重する教育活動が展開されれば、公教育システムの質的变化は足元から少しずつ引き起こされるであろう。

むすびにかえて

本稿では、国家教育指針に基づき導入された包括的教育の概念と実践の分析を通して、ブラジルの公教育システムの変化の様相を明らかにすることを目的とした。第1節では、包括的教育は全日制化と貧困層の生徒の教育達成を目的として概念化され、学校と地域社会との連携に基づく教育運営の民主化と学習者のエンパワーメントという、ノンフォーマル教育で重要視される概念を組み入れたものであることを考察した。同様に、包括的教育の具体的政策である教育増強プログラムの策定においてもNGOの優れた取り組みは重要視された。第2節では、包括的教育の政策実施において、連邦政府は学力向上と学習時間の確保を、NGO

は教育運営の民主化と教育活動の参加者のエンパワーメントの側面を重視するという違いを確認した。包括的教育に込められた NGO の実践知は、概念上は重視されながらも、政策実施においては評価対象には含まれず、逆にこれまでの活動に悪影響を与えることも確認できた。ノンフォーマル教育の目的が融合された特徴を持つ包括的教育をもってしても、公教育システムの変化は限定的なものである。

しかしながら、公教育増強プログラムにおける運営連絡会の創設は、民主的學校運営の側面において、学校 - 地域間の民主的な討議の空間を作り出す可能性を持っている。教育増強プログラムを包括的教育の概念に基づき展開するには、主体的市民性の獲得という教育の質の向上を目指す、運営側の強い意志とその連続性、例えば、コミュニティリーダーとしての資質を備えた校長の任期継続などが効果をもつこと (Moehlecke 2014: 16)、基礎自治体の行政担当者や学校教員が学校 - 地域間連携に対し積極的な姿勢を持ち、地域住民との対話を重要視することが肝要であると指摘されている¹¹。地域的实践において学校 - 地域社会の連携システムが定着すれば、討議空間の形成や構成員の意識化によって NGO の重視する教育の質を上げることができる。NGO はそのために、優れた実践を呈している基礎自治体の実践知をつなぐネットワーク構築に力を入れ、学習者が主体となる教育空間の形成を継続するべく活動している。

本稿では、包括的教育の実施にあたり仲介的役割を果たす基礎自治体の目的について検討することができなかつた。教育増強プログラムが集中的に導入された北部・北東部の基礎自治体においては、サンパウロやベロオリゾンテなど、南東部における実践とは異なる状況が起きている可能性を考慮し、地域的差異も視野に入れて分析する必要がある。地域 - 学校プログラムや教育増強プログラムの地域的実践の事例分析から、学校と地域社会との対話的連携を可能とするために必要とされる条件や、基礎自治体の資質を明らかにすることで、包括的教育概念に内包される連邦政府・NGO の目的を共に達成する構造の検討を今後の課題としたい。

注記

本稿は、科学研究費基盤研究 (B) 「学習者のウェルビーイングに資するノンフォーマル教育の国際比較研究」(課題番号: 25301053、研究代表者: 丸山英樹) の研究成果の一部であり、2014 年 11 月に開催された第 51 回ラテン・アメリカ政経学会全国大会分科会 5A 「ブラジルにおける Educação Integral の概念分析—Mais Educação プログラムとサンパウロの Bairro-Escola の試みから—」の報告を基にしている。討論者の住田育法先生、当日質問をくださった先生方、そして本稿の査読をくださった先生方に深く感謝申し上げたい。なお、残された誤りはすべて筆者の責任である。

¹ 本稿で扱う主要概念である Educação Integral は、主要論文では英語で Integral Education、Comprehensive Education、Holistic Education と訳され、「完全な」「ホリスティックな」と訳すこともできるが、分析における当該語の重要性に鑑みて「包括的」という意味でこの訳を用いることとした。なお、「包括的教育」という訳語は教育学では特別支援教育、インクルーシブ教育として理解される傾向をもつが、本稿では上記の通りより広い概念として扱っている。

² 2015 年 5 月、国際ネットワークには 37 カ国 482 都市が登録している (IAEC, <http://www.ecities.org>, accessed at 30 of May, 2015)。

³ アネジオ・テイシェイラ (Anésio Teixeira)。職業訓練とともに文化・娯楽活動といった多様な活動を提供する場所であった (Gadotti2009:22-24)。

⁴ ダルシー・リベイロ (Darcy Ribeiro)。公立学校 CIEPs は、全日開放される文化施設としての性格をもっていた。試験を実施せず、課題解決をもって学力を評価する特徴を有していた (Ibid:24-25)。

⁵ アプレنديス教育担当主任シンジェル (Singer, Helena) へのインタビューより (2013 年 9 月 16 日)。

⁶ 通常の学校への支給額は一人当たり 0.30 レアル、全日制学校は 1 レアル。

⁷ Cidade Escola Aprendiz “Histórico” (<http://www.cidadeescolaaprendiz.org.br/historico/>, acessado em 30 de outubro de 2014)、同上インタビューより。

⁸ 同上インタビューより。

⁹ O Globo “Atraso de verbas atinge agora o Mais Educação” (<http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/atraso-de-verbas-atinge-agora-mais-educacao-15679622>) acessado em 19 de agosto de 2015.

¹⁰ 北部パラ州ベレンの NGO エマウス (Movimento República de Emaús) 教育者の A.L. ゴメスへのインタビューより (2013 年 9 月 13 日)。

¹¹ アプレنديス組織開発担当 S. リベイロ (Ribeiro, Solange) へのインタビューより (2014 年 9 月 11 日)。

参考文献

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 57-92 ページ 2005 年 2 月。

丸山英樹・太田美幸編『ノンフォーマル教育の可能性—リアルな生活に根ざす教育へ』新評論 2013 年。

山元一洋『ブラジルにおける公教育の民主化：参加をめぐる学校とコミュニティの関係』上智大学

- ペロアメリカ研究所 2012年。
- Aguiar, Ana Gabriela Gomes. *Programa Mais Educação: como informar no Censo Escolar?*, apresentação, INEP, n.d.
(http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/censo_mais_educ_ana_gabriela.pdf) acessado em 31 de outubro em 2014.
- Antunes, Angela e Paulo Roberto Padilha. *Educação cidadã, educação integral: fundamentos e práticas*, São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010.
- Cidade Escola Aprendiz. *Bairro-Escola: passo a passo*, São Paulo: Cipó produções, 2007.
- . *Relatório 2009*, São Paulo: CEA, 2009.
- Gadotti, Moacir. *Educação integral no Brasil: inovações em processo*, São Paulo: Instituto Paulo Freire, pp.9-15, 2009.
- Gohn, Maria da Glória. *Educação não formal e o educador social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais*, São Paulo: Cortez, 2010.
- Haddad, F. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.
- Marques, Isabel. “O Bairro-escola Vila Madalena,” em Helena Singer org., *Territórios educativos: experiências em diálogo com o Bairro-Escola*, vol.2, São Paulo: Editora Moderna, pp.45-79, 2015.
- Ministério da Educação (MEC). *Educação Integral: texto referência para o debate nacional*, Série Mais Educação, Brasília: MEC, 2009.
- . *Programa Mais Educação: passo a passo*, Série Mais Educação, Brasília: MEC, 2013a.
- . *Construção da política de Educação Integral em tempo integral no Brasil: contribuições do Programa Mais Educação*, Apresentação no Seminário Intenacional de Educação Integral em Regiões de Fronteira: concepções e processos de implantação em 9 de novembro de 2013b, (http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/MSM/pdf/Encontro_de_Prefeitos_Oficina_Educacao_Integral.pdf), acessado em 31 de maio em 2015.
- . *Manual Operacional de Educação Integral*, Brasília: MEC, 2014.
- Ministério da Educação e Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*, n.p: MEC/SASE, 2014.
- Medeiros Filho, Barnabé e Mônica Beatriz Galiano. *Bairro-Escola: uma nova geografia do aprendizado – A tecnologia da Cidade Escola Aprendiz para integrar escola e comunidade*, São Paulo: Guia Editorial, 2005.
- Moehlecke, Sabrina. *Programa Bairro Escola / Mais Educação: uma análise de ser processo de implantação no município de Nova Iguaçu –RJ*, artigo no IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 14-16 de abril de 2014.
(http://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/SabrinaMoehlecke_GT1_integral.pdf), acessado em 31 de outubro de 2014.
- Moll, Jaqueline. “A agenda da educação integral: compromisso para sua consolidação como política

- pública,” em Jaqueline Moll et al., *Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*, Porto Alegre: Penso, pp.129-146, 2012.
- Moll, Jaqueline et al. *Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*, Porto Alegre: Penso, 2012.
- Padilha, Paulo Roberto. *Município que educa: nova arquitetura da gestão pública*, São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- Rosenfeld, Marina e Madalena Godoy. “Escola Integrada: um programa de referência em Belo Horizonte,” em Helena Singer org., *Territórios educativos : experiências em diálogo com o Bairro-Escola*, vol.1, São Paulo : Moderna, pp.59-79, 2015.
- SEB/MEC. *Caminhos para elaborar uma proposta de Educação Integral Em Jornada Ampliada*, Série Mais Educação, Brasília: MEC, 2011.