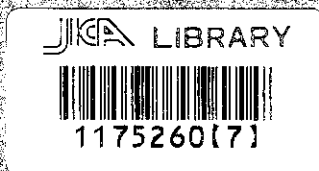


グアテマラ共和国基礎教育 基礎調査報告書

平成15年10月
(2003年)



独立行政法人 国際協力機構
社会開発協力部

社協二
JR
03-014

グアテマラ共和国基礎教育 基礎調査報告書

平成15年10月
(2003年)

独立行政法人 国際協力機構
社会開発協力部



1175260【7】

序 文

グアテマラ共和国では、36年間に及ぶ政府と反政府ゲリラ組織との内戦が1996年に終了し、和平合意を達成しましたが、経済成長率は伸び悩み、経済格差の是正が重要な課題です。我が国は日米包括経済協議の一環として発足した「日米コモン・アジェンダ」の枠組みの下に、女子教育の促進のため、1996年から2001年までの6年間にわたって教育分野への協力を推進してきました。

そしてこのたび、これまでの経緯とグアテマラ共和国側のニーズや実施体制の変化を踏まえ、新たなプロジェクトの必要性と実施可能性を検討するため、2002年2月18日から3月2日まで、国際協力事業団（当時。以下、本文中「当時」を省略）国際協力専門員 村田 敏雄氏を団長とする基礎調査団を現地に派遣しました。

本報告書は、同調査団の調査結果を取りまとめたもので、今後の本プロジェクトの実施にあたり、広く活用されることを願うものです。

ここに、本調査団にご協力とご支援を頂いた内外の関係各位に対し、心から感謝の意を表します。

平成15年10月

独立行政法人国際協力機構

社会開発協力部

部長 末森 満

目 次

序 文
目 次
略語表
地 図
写 真

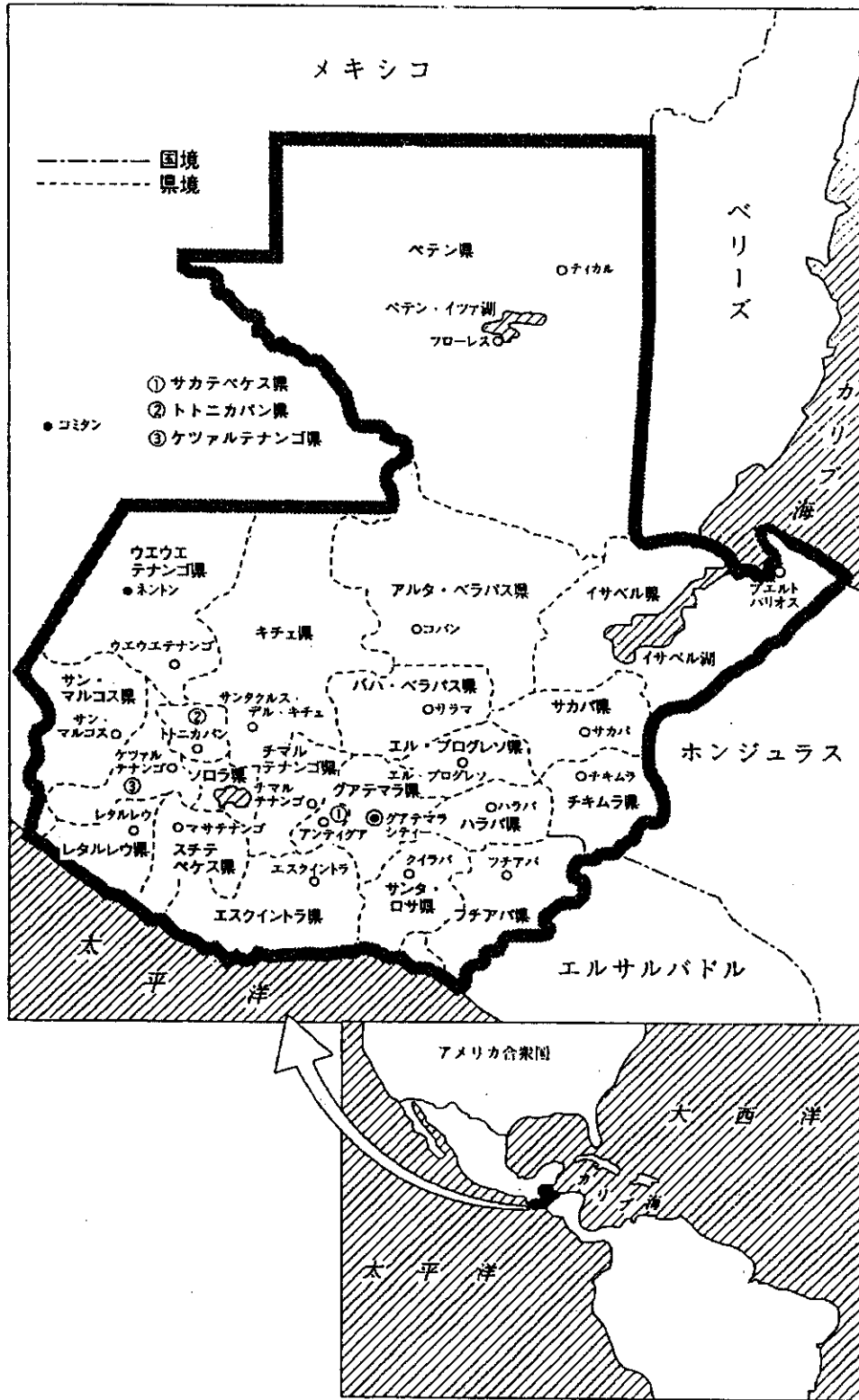
第1章 基礎調査の概要	1
1-1 基礎調査団派遣の経緯と目的	1
1-2 調査団の構成	1
1-3 調査日程	2
1-4 調査項目	3
1-5 主要面談者	3
第2章 調査結果	5
2-1 調査経過	5
2-2 グアテマラの基礎教育の現状及び問題点	5
2-3 女子教育協力の成果	5
2-4 児童の留年率低下をめざす新たなプロジェクトの実施可能性	5
2-5 他のプロジェクトとの連携について	6
2-6 教育省との協議結果	6
2-7 在グアテマラ日本国大使館からのコメント	7
第3章 グアテマラにおける教育の現状と課題	8
3-1 国家開発計画における教育分野の内容、位置づけ	8
3-2 教育システムの概観	18
3-3 教育行政	20
3-4 教育財政	23
第4章 グアテマラにおける初等教育の現状と課題	25
4-1 初等教育の現状－教育統計を基にして－	25
4-2 初等教育の現状－問題系図を基にして－	34

第5章	グアテマラ教育省（MINEDUC）の主な取り組み	65
5-1	教育改革計画	65
5-2	教育自主管理プログラム	66
5-3	カリキュラム改編	72
5-4	教育分野人的資源の専門性の向上	75
5-5	識字教育の普及	79
第6章	グアテマラ女子教育協力の総括	83
6-1	グアテマラ女子教育協力の背景	83
6-2	グアテマラ女子教育協力の概要	85
6-2-1	案件形成過程	85
6-2-2	実施体制	87
6-2-3	協力の概要	91
6-2-4	実施状況	93
6-3	グアテマラ女子教育協力の評価	112
6-3-1	日米協調の観点からの評価－既存資料にみる評価1－	112
6-3-2	「教員訓練パイロット・プロジェクト」の評価 －既存資料にみる評価2－	113
6-3-3	新規派遣専門家による評価－既存資料にみる評価3－	119
6-4	総括的な評価	128
第7章	グアテマラ基礎教育基礎調査で考えられるプロジェクト・デザイン（案）	143
7-1	基本的な考え方	143
7-2	プロジェクト・デザイン	144
付属資料		
	要請案件調査票	151

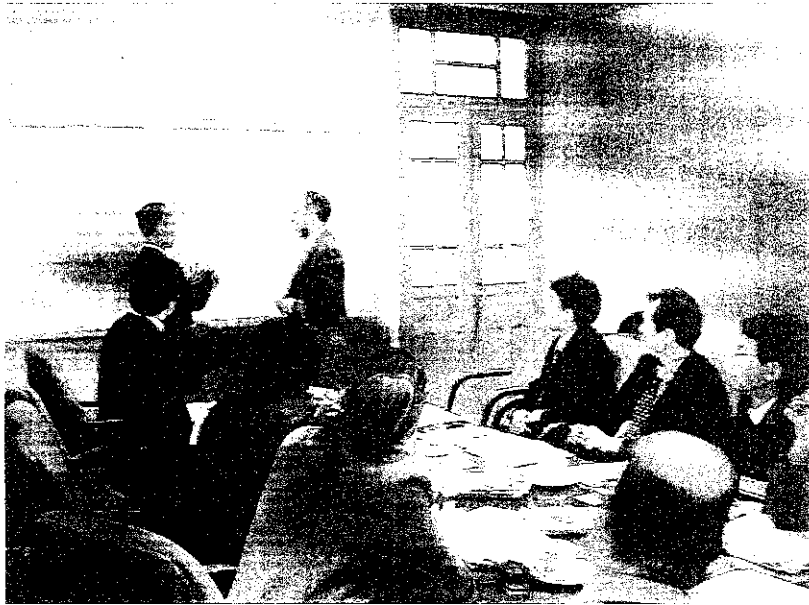
略 語 表

COEDUCA	教育委員会
CONALFA	国家識字委員会
COPARE	教育改革計画のための合同委員会
DDE	県教育事務所
DICADE	教育省教育開発局
DIGEBI	二言語異文化間教育局
DIGEEX	課外教育総局
EBA	参加型二言語教育学習法
EFA	すべての人々に教育を
FIS	社会投資基金
FOERCO	共同参画農村教育基金
FUNDAZUCAR	砂糖財団
FUNDRURAL	コーヒー財団
ISEs	教育サービスセンター
JOCV	青年海外協力隊
MINEDUC	教育省
MINUGUA	国連グアテマラ人権検証ミッション
MONALFA	国家識字運動
NEU	単級学校向けの新教授法
OECD/DAC	経済協力開発機構開発援助委員会
PEA	自営業及び求職活動者の人口
PROMETAM	算数指導力向上プロジェクト
PRONADE	教育自主管理プログラム
PRSP	貧困削減戦略ペーパー
REMHI	歴史的記憶回復プロジェクト
SEPAZ	大統領府和平事務局
SIMAC	教育省人材カリキュラム改善局
SWAps	セクターワイドアプローチ
UCONIME	教育省国内外援助調整局
UNDP	国連開発計画
UNESCO	国連教育科学文化機関
URNNG	グアテマラ国民革命連合
USAID	米国国際開発庁
WCEFA	万人のための教育世界会議
WFP	世界食糧計画
WID	開発と女性

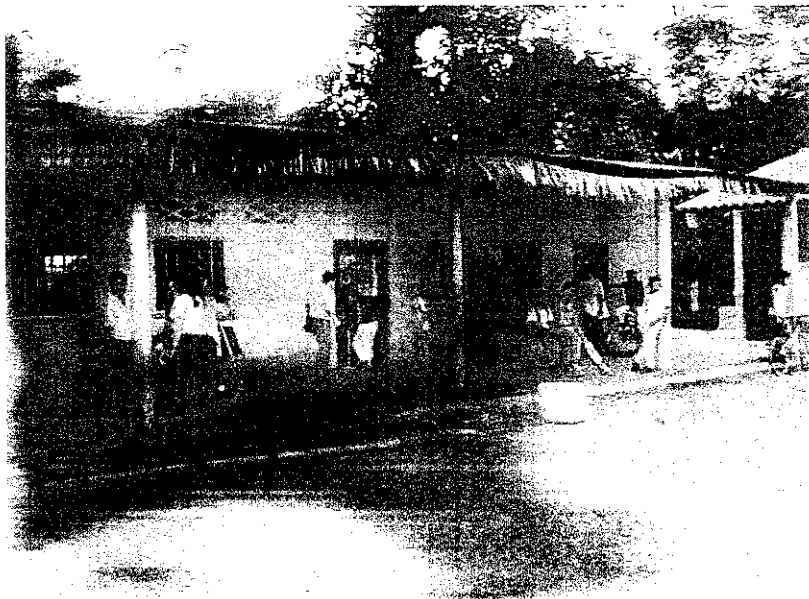
グアテマラ主要図



出所：伊従直子『グアテマラ先住民の女たち』1997年、明石書店より



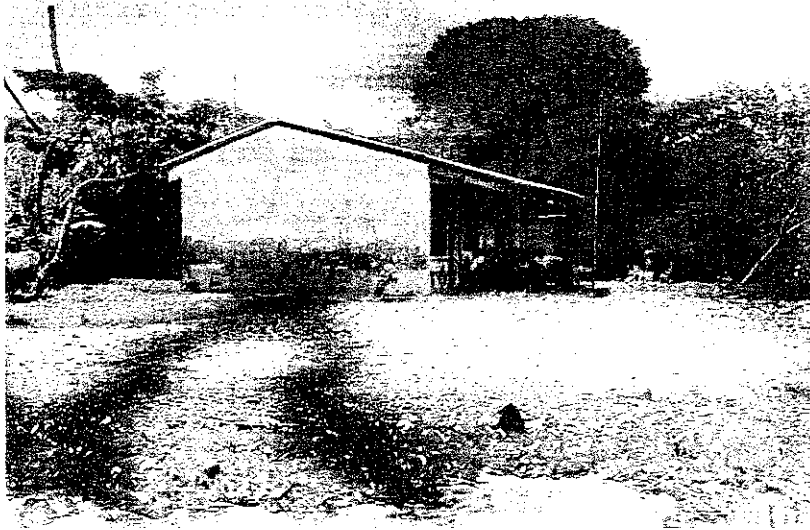
教育省 (MINEDUC) との協議



イサバル県サン・イシドロ・エル・チョコ
小学校 (Escuela "San Isidro el Choco")
注：県都より車で1時間の距離にある典型的な農村部
の小学校

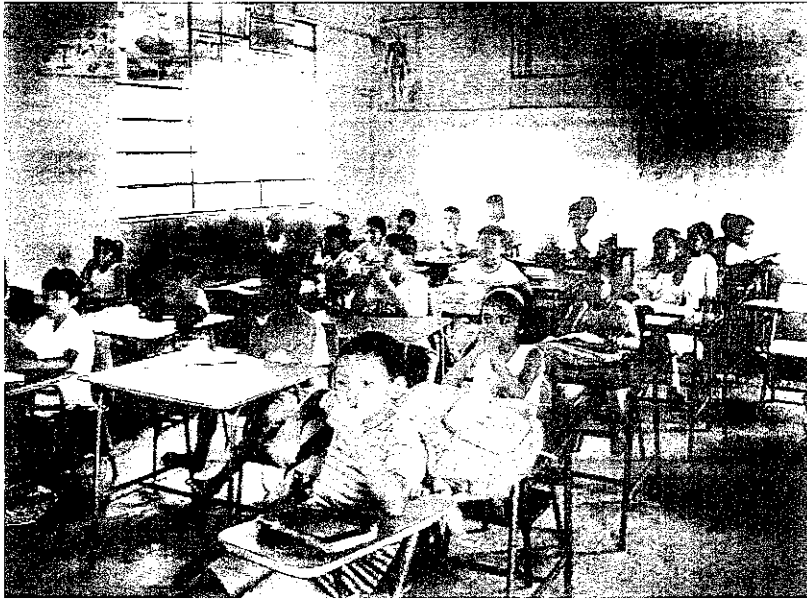


竹工芸の授業



イサバル県カボ・トレス・プンタス小学校
(Escuela "Cabo Tres Puntas")

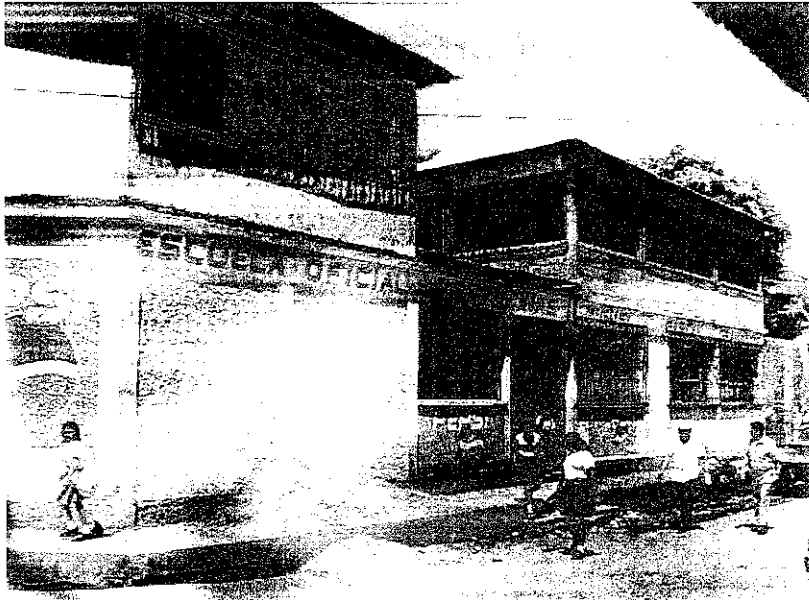
注：カリブ海に面した遠隔地の小学校。住民の多くは
コミュニティから一歩も外へ出ることなく一生
涯をおくる



同校の授業風景



貝工芸の授業



イサバル県ミゲル・ガルシア・グラナドス
小学校 (Escuela "Miguel Garcia Granados")
注：少数民族ガリフナ族の児童が多い



同校の授業風景



国別特設研修「地方教育行政」帰国研修員
との意見交換



ケツアルテナンゴ県エル・ジャノ村小学校
(Escuela "Aldea El Llano")
注：県都より車で30分の距離にある典型的な農村部の
小学校



同校の授業風景



グアテマラ県サコヒート小学校
(Escuela "Sacojito")
注：首都圏周縁部の新興住宅地に位置する小学校。
新規流入住民が多い



レクリエーションの授業（ダンスの練習）



同校の授業風景



グアテマラ県コンセプション・エル・シプロス小学校（Escuela “Concepcion el Cipros”）の児童会役員

注：首都圏周縁部に位置する小学校



同校の授業風景

第1章 基礎調査の概要

1-1 調査団派遣の経緯と目的

グアテマラ共和国（以下、「グアテマラ」と記す）では、36年間に及ぶ政府と反政府ゲリラ組織との内戦が1996年に終了し、和平合意を達成した。しかし、経済成長率は伸び悩み、国民の生活水準は低く、経済格差の是正が重要な課題である。

1996年から日米包括経済協議の一環として開始された「日米コモン・アジェンダ『グアテマラ女子教育協力』」の総括を行うとともに、これまでの経緯とグアテマラ側のニーズや実施体制の変化を踏まえ、新たなプロジェクトの必要性及び実施可能性を検討する。特に、同国の基礎教育分野において優先的に取り組むべき課題と思われる「初等教育留年率の減少」を実現するためにどのようなアプローチで実施できるか、協力の方向性を検討する。

1-2 調査団の構成

分野	氏名	所属
団長／総括	村田 敏雄	国際協力事業団 国際協力専門員
協力計画	富安 誠司	国際協力事業団 社会開発協力部社会開発協力第二課 課長代理
教育調査	近藤 貴之	国際協力事業団 中南米部中米・カリブ課
調査企画	松山 剛士	国際協力事業団 社会開発協力部社会開発協力第二課

1-3 調査日程

日順	月日	曜日	調査日程
1	2月18日	月	17:50 成田発 (JL012) →17:45 メキシコ・シテイ着 20:50 メキシコ・シテイ発 (MX389) →22:45 グアテマラ・シテイ着
2	2月19日	火	JICAグアテマラ駐在員事務所訪問 経済企画庁 (SEGEPLAN/援助窓口機関) 訪問 教育省 (MINEDUC) 訪問
3	2月20日	水	移動 (→) イサバル県 小学校視察 (Escuela "San Isidro el Choco") 移動 (→) Puerto Barrios (イサバル県都)
4	2月21日	木	小学校視察 (Escuela "Cabo Tres Puntas") 小学校視察 (Escuela "Miguel Garcia Granados") 移動 (→) Puerto Barrios イサバル県教育事務所との協議 移動 (→) グアテマラ・シテイ
5	2月22日	金	"MEDIR" プロジェクト訪問 米国国際開発庁 (USAID) 訪問 日本大使館表敬 国別特設研修「地方教育行政」帰国研修員との意見交換 教育省学校管理・運営担当部局訪問 青年海外協力隊 (JOCV) との意見交換会
6	2月23日	土	教育プロジェクトに関するホンジュラス専門家・所員との意見交換
7	2月24日	日	8:00 移動 (→) ケツアルテナンゴ
8	2月25日	月	小学校視察 (Escuela "Aldea El Llano") 小学校視察 (Escuela "Canton Excomucha") ケツアルテナンゴ県教育事務所訪問 国別特設研修「地方教育行政」帰国研修員との意見交換
9	2月26日	火	移動 (→) グアテマラ・シテイ (近藤団員 15:25 グアテマラ・シテイ発 (TA211) →テグシガルパ)
10	2月27日	水	小学校視察 (Escuela "Sacojito") 小学校視察 (Escuela "Concepcion el Cipros") グアテマラ県教育事務所 教育省訪問・調査結果報告及び協議 意見交換会 (教育省、日本大使館代表、JICAグアテマラ駐在員事務所長)
11	2月28日	木	JICAグアテマラ駐在員事務所・日本大使館へ報告 グアテマラ・シテイ発 (MX384) →19:00 メキシコ・シテイ着
12	3月1日	金	9:10 メキシコ・シテイ発 (JL011) →
13	3月2日	土	16:55 成田着

1-4 調査項目

- (1) グアテマラにおける教育の現状と課題
- (2) グアテマラにおける初等教育の現状と課題
- (3) グアテマラ教育省（Ministerio de Educación：MINEDUC）による主な取り組み
- (4) グアテマラ女子教育協力の総括
- (5) 課題の明確化と解決のためのアプローチ検討
- (6) 他ドナー（国際機関）による支援の現状

1-5 主要面談者

〈グアテマラ側関係者〉

(1) 教育省（MINEDUC）

Lic. Mario Rolando Torres Marroquin	教育大臣
Lic. Bayardo Mejia Mongón	教育省副大臣（事業担当）
Dr. Demetrio Cojti	教育省副大臣（管理担当）
Licda. Eugenia De Paz	教育省プロジェクト担当局長

(2) 米国国際開発庁（USAID）

Julia Richards	教育プログラム課長
----------------	-----------

(3) 国連開発計画（UNDP）

Licda. Rina Rouanet de Nuñez	女子教育プログラム長
------------------------------	------------

〈日本側関係者〉

(1) 在グアテマラ日本国大使館

石井 潔	一等書記官
------	-------

(2) JICAグアテマラ駐在員事務所

宿野部 雅美	所 長
松井 恒	企画調査員
Zully Molina Visquerria	在外専門調整員
江連 誠	専門家

(3) JICAホンジュラス事務所

關谷 武司

専門家

西方 憲広

専門家

第2章 調査結果

2-1 調査経過

本調査団は、教育省（MINEDUC）をはじめ、女子教育協力のパイロット・プロジェクトを実施していた3県（東部のイサバル県、西部のケツアルテナンゴ県、グアテマラ県）の県教育事務所（Dirección Departamental de Educación：DDE）を訪問、その県内の小学校視察、さらに、女子教育協力のひとつである国別特設研修「地方教育行政」の帰国研修員と意見交換を行い、女子教育協力の成果の確認と「初等教育における留年率の低下」をめざす新しいアプローチの実施可能性について聞き取り調査を行った。

また、2003年度に実施が予定されている青年海外協力隊（JOCV）の算数グループ派遣との連携、及びホンジュラスで検討されている教育プロジェクトとの連携について関係者と意見交換を行った。

2-2 グアテマラの基礎教育の現状及び問題点

現在、グアテマラ教育省は教育改革を行っており、同改革の一環として全国レベルでの現職教員再研修とカリキュラム改編に重点を置いているが、予算不足等により計画は遅滞している。また、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）のなかで教育にも触れているが、具体的な教育戦略はまだ策定していないことを確認した。

2-3 女子教育協力の成果

イサバル県、ケツアルテナンゴ県、グアテマラ県における6つの小学校を視察した。各学校には女子教育協力のパイロット・プロジェクトによって竹工芸、貝工芸、アクティブ・ラーニング手法（Educación Activa／参加型学習法）の授業が導入されている。ヒアリングの結果、プロジェクト実施前に比べて、児童、特に女子の出席率が高く、学校に対する父兄の理解を得られるようになり、学校レベルでのインパクトが確認された。また、協力終了後の現在も、これらの活動を独自に続けている学校もあり、持続可能性についても確認された。

さらに、国別特設研修の帰国研修員は、現在、県教育事務所の職員や他ドナーのコンサルタントとして活躍していることから、今後日本が協力を進める場合に有効な人材・ネットワークとなることが期待できる。

2-4 児童の留年率低下をめざす新たなプロジェクトの実施可能性

当初、留年率の低下を図るためのアプローチとして、父兄の教育プロセスへの参加促進及び学校運営の改善による児童の出席率向上等を想定していた。しかしながら、学校運営の改善だけで

は児童の留年率低下を図ることは難しいと判明したため、学力向上を目標とした教科教育の改善というアプローチも取り入れることとなった。

教科教育の改善については、考える力を養う教育、アクティブ・ラーニング手法、主要教科以外の科目（家庭科、体育等）の導入等、これまでの女子教育協力や他ドナーによって開発されたコンポーネントを整理し、新たなプロジェクトに活用することが考えられる。

また、プロジェクト案では対象地域を限定し、パイロット的に実施することを想定しているため、サイト（モデル校）の選定については、慎重に検討する必要がある。具体的には、留年率・中退率などの教育指標が他県に比べて低いこと、県教育事務所や学校が協力的で実施体制が整っていることなどを基準に、今後の短期調査において選定することが望ましい。

2-5 他のプロジェクトとの連携について

(1) JOCV算数グループ派遣との連携

2002年に実施が検討されているJOCV算数グループ派遣は、教科教育の改善において連携できる可能性がある。その連携のあり方については調査前から協議しているが、JOCVと専門家の業務内容の相違、プロジェクトにおける成果重視とJOCVのボランティア性などの特徴を考慮し、JOCVをプロジェクトの一投入とするのか、別個に活動しつつ緩やかな連携とするのか、引き続き検討する。

(2) JOCVの投入

教科教育改善の柱のひとつである主要教科以外の科目の導入に際し、家政や体育のJOCVを派遣する可能性が考えられる。

(3) ホンジュラスの類似プロジェクトとの連携

現在、ホンジュラスで検討中のJOCVの協力を含む算数指導力向上プロジェクト（PROMETAM）等について、同国に派遣中の教育専門家との意見交換を行った。協議の結果、教員研修・教材作成・住民参加という共有できる要素が確認されたため、今後お互いの成果を共有するなど、連携の可能性を検討することとした。

2-6 教育省との協議結果

調査終了後の2月27日に教育省を訪問した（副大臣Dr. Demetrio Cojtiが出席）。調査団より、女子教育協力の評価結果とグアテマラの抱える教育の問題分析についての報告を行うとともに、基礎教育において重要な問題のひとつである留年率低下をめざす新たな協力アプローチについて説明を行った。

これに対して教育省より、調査団の調査結果を評価するとともにアプローチ案について基本的に合意し、公式に日本側へ要請したい旨の発言がなされた。

2-7 在グアテマラ日本国大使館からのコメント

最終日にJICAグアテマラ駐在員事務所員を交えて、在グアテマラ日本国大使館で調査結果を報告したところ、調査団から説明のあったアプローチ案については評価を受け、早期開始をめぐしてほしいとのコメントがあった。また、グアテマラへの協力の基本的な姿勢として、「先住民への支援」があり、プロジェクトサイトの選定に配慮するとともに、二言語教育に対する協力の可能性を検討して立案するよう要望があった。

第3章 グアテマラにおける教育の現状と課題

3-1 国家開発計画における教育分野の内容、位置づけ

グアテマラの教育分野に関係する開発計画関連文書を図示すると図3-1のようになる。

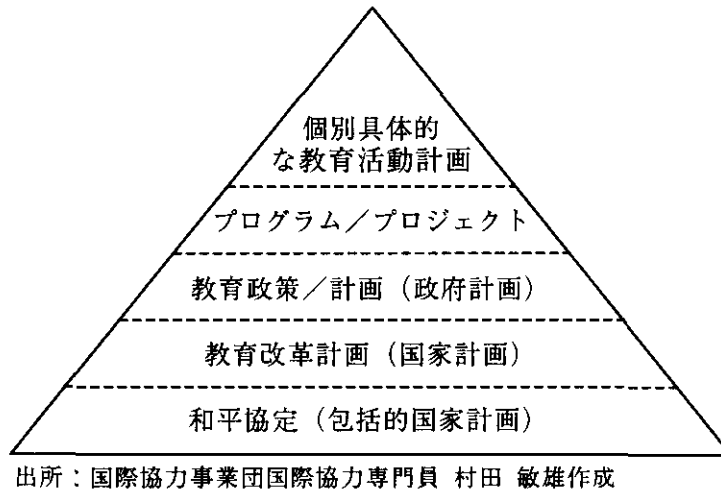


図3-1 基礎教育に関する開発計画関連文書（概念図）

また、グアテマラの国家開発計画における教育の位置づけは以下のとおりである。

(1) 和平協定と教育

1960年の若手将校のクーデター失敗とその後のゲリラ化に端を発する内戦は、長期にわたって、国内に極めて甚大な社会不安を生じさせていた^{注1}。しかし、1986年より開始された一連の和平プロセスを通じて政府及びゲリラ間の和解が進められ、1996年12月には「最終和平協定」を合意するに至った。それは36年間に及ぶ内戦の終結を意味し、国家の統一と発展に向けて新たな取り組みが始まることとなった。現在、グアテマラにおいて、この「和平協定（Acuerdos de Paz）」こそが、今後どのような国家をどのように構築していくべきかを明示する、最上位の国家開発計画と位置づけられる。グアテマラ「和平協定」は、単なる武装解除にとどまらず、内戦を誘発する問題を根本から解決するというスタンスに立っており、その内容が広範かつ具体的なものになっている^{注2}。

和平協定において教育は、「国家の経済・文化・社会・政治開発に重要な役割を果たす」も

^{注1} 死者15万人、行方不明者約5万人、難民100万人、孤児約20万人という凄惨な数字が、「歴史的記憶回復プロジェクト（Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica：REMHI）」調査報告書に掲載されている。JICA客員研究員報告書「グアテマラにおける民主化プロセス—内戦終結以降の民主化プロセスにおける主要課題と各国援助の取りまとめ—」、JICA、2000

^{注2} JICA客員研究員報告書「グアテマラにおける民主化プロセス—内戦終結以降の民主化プロセスにおける主要課題と各国援助の取りまとめ—」、JICA、2000

ので、「平等と国家統一を達成する戦略として本質的なものであり、経済の近代化と国際競争力を規定する」要素だと述べられており、教育重視の態度が鮮明に打ち出されている^{注3}。和平協定は11の合意からなるが、そのうち教育について言及しているのは、「武装対立による難民の再定住のための合意」「先住民のアイデンティティーと諸権利に関する合意」及び「社会経済的的局面や農地に関する合意」の3つであり、その内容は表3-1に示したとおりである。

なお、2002年4月に発表された国連グアテマラ人権検証ミッション（Misión de Verificaciones de Derechos Humanos en Guatemala：MINUGUA）^{注4}のモニタリング報告書によれば、教育改革の成果を部分的に認めてはいるものの、「期待された成果があがっておらず、教育における公約実現と目標達成が急務である」と非常に厳しい見方をしている（表3-2参照）。MINUGUAは、このモニタリング結果から、優先的な公的資金の増加、教員の専門性向上の促進、カリキュラム改編の加速、初等教育の普遍化、非識字者の減少、二言語異文化間教育の拡充、難民を対象とした教育計画の実施、及び長期的な教育計画の策定を提言しており、そのためには「教育のプライオリティーを高める」必要性があると述べている。

(2) 社会経済政策と教育

グアテマラでは、5年ごとに実施される民主的な選挙によって政権が交代する。1985年以降は、政権交代後に経済企画庁（Secretaria General de Planificación：SEGEPLAN）が中心となって、経済社会開発政策及び計画を策定することになっており^{注5}、農業、運輸通信、エネルギー、雇用、住居、保健衛生、教育、環境、開発と女性（Women in Development：WID）といった分野が具体的なテーマとして取り扱われている。

これまでに時の政権によって策定された「政府経済社会政策 1991～1996年」「社会開発行動計画（Plan de Acción de Desarrollo Social）1992～1996年」「社会開発行動計画 1997～2000年」などを概観すると、1990年代を通じて、教育が経済社会政策の重点項目になっていることが分かる。教育は各政策文書において、貧困撲滅と国家の経済的・文化的・社会的・政治的發展に最も効果的な手段であり、持続可能な開発の基礎の形成、及び経済の近代化と国際競争力を規定するものとして捉えられている。

^{注3} “Acuerdos de Paz”, Presidencia de la República, 1997

^{注4} グアテマラ和平プロセスの進捗状況のモニタリングを主な業務とする国連機関

^{注5} “International Encyclopedia of Educational System”, 1995, p.379

表3-1 「和平協定」に記載された教育分野における政府公約

協定	政府公約（行動のみ）
(1) 武装対立による難民の再定住のための合意	<ul style="list-style-type: none"> ① 難民の教育水準（学歴）を認定する。 ② 教育（及び保健衛生）プロモーターの非公式な学習を認める。 ③ 難民再定住地の教育を継続的に支援する特別な教育計画の策定をUNESCOに申し入れる。
(2) 先住民のアイデンティティと諸権利に関する合意	<p>* 教育改革の実現（以下はその具体的な内容）</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 教育システムを非中央集権化＝地方分権化する。 ② コミュニティーや家族にカリキュラム、教材、教員任免の主體的役割を与える。 ③ マヤ及びその他の先住民の教育概念（哲学的・科学的・芸術的・教育的・歴史的・言語的・政治社会的要素）を統合する。 ④ 二言語異文化間教育を拡充・推進し、先住民言語の研究と知識の価値を認める。 ⑤ 日常の社会経済的状況を、先住民文化に基づく価値・内容・方法及び技術革新と環境保全の基本的倫理の発展を通して改善する。 ⑥ 教育計画のなかに文化的多様性を尊重しながら国民統一を強化する内容を含める。 ⑦ 二言語教員と先住民の専門的行政官の育成と採用を行う。 ⑧ すべての国民が、特に教育の機会が最も少ない先住民が、憲法に保障された教育を受ける権利を有効に行使できるよう監視し、かつ目的の達成を容易にする方法を推進する。 ⑨ 教育省の予算を増額し、そのかなりの部分が教育改革の履行のために使用されるようにする。
(3) 社会経済的局や農地に関する合意	<ul style="list-style-type: none"> ① 教育分野への投入を増加する（2000年には1995年の1.5倍にする）。 ② 教育改革委員会の提言に基づいて教育内容の適正化を図る。 ③ 全教育段階において教育サービスのカバー率を向上させる（少なくとも2000年までには全学齢児童に小学校3年までの教育を与える）。 ④ 学術的に教授可能なすべての言語の識字プログラムを提供する（2000年までに識字率70%を達成する）。 ⑤ 成人を対象とした教育・訓練プログラムを提供する。 ⑥ 就業者の再就職や近代化のためコミュニティや企業での職業訓練プログラムを発展させる。 ⑦ 社会経済開発の過程に参加できるように、市・地方・国レベルの社会組織を訓練する。 ⑧ 人権保護推進の観点から民主化や平和に貢献する公民（市民）教育プログラムを計画・実施する。 ⑨ 子どもの就学及び在学を促進すべく、コミュニティや家族をその教育プロセスに参加させる。

出所：“Acuerdos de Paz”, Presidencia de la República, 1997より村田作成

表3-2 政府公約の進捗状況

政府公約	政府の対応	モニタリング結果	
(1)	①	<ul style="list-style-type: none"> ・遅延はあったが、教育プロモーターの契約だけは達成 ・その他はほとんど未達成 ・教育の質に問題あり ・難民向け教育の優先順位が低い 	
	②		
	③		
(2)	①	(3)-③で詳述	
	②		
	③	・教育改革の具体的な一歩として評価	
	④	<ul style="list-style-type: none"> ・現政権の政府計画の柱のひとつとして多文化主義の強化を打ち出した ・2001年時点で二言語異文化間教育局 (DIGEBI) は19万9,822人の先住民児童と5,976人の先住民教員しか活動の対象にしていない 	<ul style="list-style-type: none"> ・二言語異文化間教育は予算不足により現存するニーズにできていない ・言語政策や関連統計の整備が不十分 ・二言語異文化間教育は依然普及が不十分 (先住民児童の24.8%、先住民教員の33%のみカバー) ・二言語異文化間教育は海外からの援助に依存
	⑤	(2)-①、②に同じ	(2)-①、②に同じ
	⑥		
	⑦	<ul style="list-style-type: none"> ・西部教員養成校にて就学前教育レベルの二言語教員養成課程を実施 ・「教員の専門性の向上」プログラムであらゆる教育レベルにて二言語教員養成課程を強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育改革実現に向けての取っかかりとして肯定的に評価 ・新しい教育、異文化間教育関連の教材などの開発が必要
	⑧	(2)-①、②及び(3)-④に同じ	(2)-①、②及び(3)-④に同じ
	⑨	・国内総生産に占める教育予算の割合を2000年までに1995年水準 (1.66%) の1.5倍にするという公約はほぼ実現された (2.45%)	・教育省予算の73.2%が初等/就学前教育に支出されたが、前期/後期中等教育や私立学校には手当がなされておらず、教育セクター全体を視野に入れたバランスのよい予算編成が必要
(3)	①	<ul style="list-style-type: none"> ・教育改革計画を策定し、現政権は政府計画にその内容を反映させ、カリキュラム改編と教員の専門性の向上を重点に具体策を検討。就学前教育レベルのカリキュラム改編のみ終了 ・教育方法の質的向上をめざして教員及び教育行政官への研修 (教員による自主研修サークル) が、1997年及び1999年に実施された 	・教育改革に沿って教員の専門性の向上を図るべく、教員研修は事実上行われていない
	②	<ul style="list-style-type: none"> ・PRONADEの実施 ・カリキュラム改編政策に教育における男女平等の実現 (男女格差の解消) の盛り込みを検討 ・教育内容及び教材に男女の平等性と男女共同参画の盛り込みを検討 ・女子奨学金プログラムを実施 (7万1,386人/2001年) ・極貧児童対象の平和教育基金/奨学金プログラムの実施 (12万185人/2001年) ・学校給食プログラムの実施 (22県) ・学校補助金の導入 ・教科書の配付 	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育純就学率は69.1% (1996) から84.3% (2000) に向上したが、未就学児童はいまだ55万6,000人も存在する。また、農村部を中心に中退率が微減したが、純出席率75%にすぎない ・全教育レベルで女子就学率が向上したが、男女格差は是正されていない ・PRONADEでは、二言語異文化間教育を中心とする教育の質の確保、カバー率の未達成 (出生数>対象児童数)、教育省による監督・事業継続・評価の欠如、コスト高、教育プロモーターの専門性の不足などの問題が散見される ・前/後期中等教育のカバー率が低く、農村部ではアクセスが限られる ・奨学金プログラムの達成率が全体で76.6%。しかも供与時期は不定期 ・学校給食プログラムでは配給計画の問題から食品の配給遅滞が発生
	③	<ul style="list-style-type: none"> ・2000年にウェウエテナンゴ県にて国家識字運動 (MONALFA) を開始。高校3年生を識字教員として徴用し、識字教育を展開するローラー方式を採用 	<ul style="list-style-type: none"> ・いまだに男女格差、地域格差が大きい ・国家識字委員会 (CONALFA) に比べ知識/技術面で教育省が遅れており、資金面にも問題 ・MONALFAは、当初から反対が多く、二言語教育の視点も欠いていた
	④	<ul style="list-style-type: none"> ・課外教育総局により、若干の社会教育活動が実施されたにとどまる 	・特別な計画が存在しない
	⑤		
	⑥		
	⑦	・国・県・市レベルの教育審議会の設置を検討	
	⑧	・1997年、1999年に市民・道徳教育プログラムを実施	<ul style="list-style-type: none"> ・予算の不足により実施困難 ・全国展開可能なプログラムがない
	⑨	<ul style="list-style-type: none"> ・PRONADEの実施 ・教育審議会の設置を検討 	・PRONADEによる教育への住民参加により、地方分権化は達成されたが、法的な整備は欠如

出所：“La Educacion:Una Condicion para la Paz”, MINUGUA, 2002を基に村田作成

このような認識は、2000年1月に誕生したポルティージョ政権にも引き継がれ、同政権の和平プロセスの再活性化をめざす政策方針とも相まって、教育は政権の主要な活動基軸のひとつになっている。ちなみに、同政権の「政策合意 (Pacto de Gobernabilidad)」に示されている活動基軸は、①治安、司法、非軍事化、人権の各分野での改善、②地方分権化、農村開発及び環境、③教育、④市民参加及び政治改革 (民主主義の強化)、⑤総合的人間開発 (子ども、若者、女性など)、⑥税制合意の6項目であり^{注6}、このうちの③と⑤は基礎教育開発と極めて密接な関係にある。

なお、同年8月に発表された国家開発計画「社会政策マトリックス (Matriz de Política Social) 2000～2004年」をみると、「和平協定」の実現に向けて、最貧困層や社会的弱者への積極的な対応と持続可能な人間開発が重視され、教育がトップ項目に配されるなど、教育への期待がみてとれる (表3-3参照)。

さらに、2001年11月に策定された「貧困削減戦略ペーパー (PRSP)」においても、「教育は貧困削減にとって最も重要なコンポーネントのひとつ」であり、「国民生活、雇用状況、収入向上及び貧困削減に直接的かつ肯定的なインパクトを与える」ものとして理解されている。

ちなみに、SEGEPLANはこのPRSPの各県版を策定したあとに、各分野のセクターワイドアプローチ (SWAps) の策定に移りたいとしているが、現在の進捗状況を考えると、現政権下においてSWApsを完成させることは極めて困難だと推測される。

^{注6} JICA客員研究員報告書「グアテマラにおける民主化プロセス-内戦終結以降の民主化プロセスにおける主要課題と各国援助の取りまとめ-」、JICA、2000

表3-3 社会開発計画2000～2004年（教育分野）

<p>1. 目的</p> <p>①持続的に、すべてのグアテマラ国民、特に最も貧しい人々や最も社会から疎外されている人々の福祉の水準と生活の質を向上させること</p> <p>②和平協定を実現すること</p>
<p>2. 戦略的目的</p> <p>①貧困の減少 ②人間開発 ③住民参加 ④地方分権化 ⑤平和文化構築</p>
<p>3. 教育分野</p> <p>1) 目標</p> <p>国家教育システムの変革を通じての教育の普及とサービスの質の改善</p> <p>2) 行動指針</p> <p>①二言語／ジェンダーに配慮、識字・識字後教育プログラムの拡大・発展</p> <p>②就学前・初等教育サービスの拡大（性、文化、言語、地理的な配置に焦点）</p> <p>③カリキュラム改編の実施</p> <p>(a)国家の統一（市民の連帯） (b)多文化・異文化・ジェンダー</p> <p>(c)生産的労働 (d)持続可能な開発</p> <p>(e)思考と創造性の発達</p> <p>④現職教員の近代化と専門化の促進</p> <p>⑤教育管理の分散化と地方分権化の実施</p> <p>⑥二言語異文化間教育の普及・発展</p> <p>3) 数値目標</p> <p>①-1 非識字率の減少：40%（1999）→20%（2003）</p> <p>②-1 0～6歳児7万人への教育サービス提供</p> <p>-2 就学前教育純就学率：24.7%（1998）→35.7%</p> <p>-3 初等教育純就学率：77.7%（1998）→88%</p> <p>-4 極貧男女児童20万人への奨学金供与（1999年まで実績4万6,089人）</p> <p>-5 学校外教育（社会教育）への投資増：公教育12%、ノンフォーマル教育15%</p> <p>-6 学齢男女栄養摂取（給食）補正予算増加</p> <p>③-1 カリキュラム構成の改善：就学前・初等教育は都市農村を問わず実現し、中等教育は農村部の実業中・高校で実施</p> <p>-2 初等教育留年率：14.3%（1998）→10%</p> <p>前期中等教育留年率：3.8%（1998）→1.6%</p> <p>後期中等教育留年率：?→1%</p> <p>-3 初等教育進級率：80.1%（1998）→90%</p> <p>前期中等教育進級率：51.3%（1998）→60%</p> <p>後期中等教育進級率：67.2%→70%</p> <p>④-1 就学・初等教育段階の教員訓練：対象60%</p> <p>-2 教員給与規定の更新</p> <p>⑤-1 教育省中央レベルの発展</p> <p>-2 22県教育事務所への教育顧問の配置</p> <p>-3 教育省市町村事務所モデル試行：200か所、言語圏に応じ、9パイロット・プランの実行</p> <p>⑥-1 言語の地域化の開始</p> <p>-2 言語政策担当部局の創設</p> <p>-3 就学前・初等教育段階18言語コミュニティで（二言語異文化）教育サービス提供</p> <p>-4 二言語教員養成課程カリキュラム・デザインの変更</p> <p>-5 革新的教授法を伴う二言語教員訓練：対象60%</p>

出所：「社会政策マトリックス（matriz de Politica Social）2000～2004年」、大統領府、経済企画庁、2000（村田訳）

(3) 教育開発計画

グアテマラの教育政策は、対外的には「すべての人々に教育を (Education for All: EFA)」という国際的な目標の達成に向けて、政治的なコミットメントを発するという役割を演じており、国内的には1996年締結の「和平協定」と、それに基づいて1998年に策定された「教育改革計画 (Diseño de Reforma Educativa)」の内容を具現化するための施策という位置づけにある。

現行の教育政策「政府計画：教育セクター2000～2003年 (Plan de Gobierno Sector Educación 2000-2003)」(表3-4参照)は、公平性の確保、多文化主義^{注7}、教育の質と卓越性(Exelence)、民主化、持続可能性という5つのキーワードに基づいて構成されており、ロジカル・フレームワークを用いて、これまでの政府計画よりも現実的かつ詳細な目標を掲げている。活動内容をみると、①識字及び識字後教育の大幅な拡大、②0～4歳児を対象にした早期幼児教育の開始、③言語政策局創設による二言語異文化間教育の強化、④学校教育へのITの導入、⑤教育予算漸増に向けての国内関係機関によるコモン・アジェンダの創設、⑥教育の地方分権化の徹底といった既存事業の深化ないし新規事業の開始が計画されている。それと同時に、国際社会における教育開発の動向が如実に反映されている。

現政権発足当初、教育政策のなかでも識字教育の普及を最重要政策としていたが、最近では重点をカリキュラム改編と教員の専門性の向上に移行してきている。これは、識字教室参加者の90%が何らかの理由でドロップ・アウトしてしまうこと^{注8}や、識字運動を監督する国家識字委員会 (Comité Nacional de Alfabetización: CONALFA) の組織の脆弱さと資金運用の不透明性^{注9}によってドナーによる援助が思うように得られないこと、教育省がCONALFAに代わり、一部地域において2000年から国家識字運動 (Movimiento Nacional por la Alfabetización: MONALFA) を開始したため、識字教育への投入が分散されてしまったことなどが影響していると推察される。このように、政策的前進に比べて、政権発足直後から現在に至るまで省内の組織改編が終了していないなど、いまだに実施体制は整っていない。

^{注7} グアテマラでは、Interculturalidad、Multiculturalidad、Pluriculturalidadといった語彙が一般的に用いられているが、各語彙の定義や用法は定まっていない。したがって、ここでは和訳に際して、それらを「多文化」で統一するとともに、Educación Interculturalを「異文化間教育」と称する。

^{注8} 東矢恭介JOCVシニア隊員「第5号報告書」、2001、p.2

^{注9} USAIDグアテマラJulia Richards氏へのインタビュー結果による。

表3-4 政府計画：教育セクター-2000～2003年

教育政策と コンポーネント	目的と目標値	活 動
<p>政策1： 公平性の確保</p> <p>1. 教育の普及</p> <ul style="list-style-type: none"> ・言語コミュニティーに応じて ・ジェンダー、文化、言語、地理的配置に焦点を当てて 	<p>1-1 識字能力の獲得</p> <ul style="list-style-type: none"> ・非識字率の減少：(1998年32.5%→) 20% ・非識字者の識字化：計120万人 対象者：2000年21万人、2001年26万人、2002年33万9,770人、2003年39万330人 ・新識字者へのサービス提供：計72万人 対象者：2000年12万6,000人、2001年15万6,000人、2002年20万3,800人、2003年23万4,200人 <p>1-2 二言語異文化の特性をもつ初等教育の普遍化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・奨学金供与：女子中心に児童20万人 ・純就学率の向上：2000年84%、2001年85.5%、2002年86.8%、2003年88% <p>1-3 教育システムの効率の改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ・進級率の向上：初等教育(80.1%→)90.7%、前期中等(51.3%→)60%、後期中等(67.2%→)70% ・留年率の減少：初等教育(14.3%→)10%、前期中等(3.8%→)1.6%、後期中等(?%→)1% <p>1-4 二言語異文化の特性をもつ就学前教育の普遍化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・0～6歳児の乳幼児への教育サービス提供：年間4,000人(1999年2万4,000人→2003年4万人) ・就学前教育の純就学率の向上：2000年28.5%、2001年30.7%、2002年33.1%、2003年35.7% <p>1-5 学校外教育(社会教育)の拡充</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学習機会の増加：1999年時よりも、公教育で12%、ノンフォーマル教育で15% <p>1-6 難民への特別な教育計画開発への支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各プロモーターによるコミュニティー活動 	<p>1-1-1 MONALEの開始と展開</p> <p>1-1-2 二言語識字プログラムと二言語識字後プログラムの拡充</p> <p>1-1-3 識字率の大幅な減少</p> <p>1-2-1 社会的弱者に焦点を当て、最貧困層への教育サービスを拡充する。</p> <p>1-2-2 特に、女子を中心に、子どもに対する補償教育を改善・拡大する。</p> <p>1-4-1 乳幼児を対象にコミュニティー・ベースの統合プログラムを実施する。</p> <p>1-4-2 言語コミュニティーに配慮し、特に農村部の就学前教育サービスを優先的に普及させる。</p> <p>1-5-1 学校教育サービスから外れた人々への学習機会を拡大すべく、学校外教育(社会教育)方式を多様化及び拡充する。</p> <p>1-6-1 人権、統合的なコミュニティー保健衛生、生産管理とコミュニティー開発、学校教育に係るプロモーターを育成する。</p>
<p>政策2： 多文化主義</p> <p>2-1 教育の普及</p> <ul style="list-style-type: none"> ・先住民の言語と文化の再認識 ・あらゆる差別の克服 ・教育に貢献する言語調査 	<p>2-1 二言語異文化間教育の普及</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2000年言語政策局の創設、2001年活動開始 ・2000年異文化・言語・民族教育政策の策定、2001年実施 ・2000年言語地域化に関する答申の作成、2001年実施 ・2003年まで主要な4つの言語コミュニティーを二言語教育でカバー ・2003年まで18の言語コミュニティーの80%の学校の幼稚園から小学校3年までを、二言語教育でカバー ・5つのマヤ言語コミュニティーのすべての単級学校をカバー ・2003年に18の言語コミュニティーの60%の二言語教員の母語(先住民言語)の読み書きに関する専門性の保持 ・2001年に言語学・教育学担当と二言語教育カリキュラム担当の大学レベルの専門官各100名の確保 ・2003年まで2-1-5の実施 	<p>2-1-1 異文化間教育、言語教育、民族教育の各教育政策を実施すべく、言語政策局を創設する。</p> <p>2-1-2 二言語教育を現在サービスを受けていないコミュニティーにまで普及させるため、文化的・言語的に適正な形で、言語の地域化に関する答申を作成する。</p> <p>2-1-3 18の言語コミュニティーにおいて、二言語教育を初等教育の第3学年までに普及させる。</p> <p>2-1-4 二言語教員に母語(先住民言語)の読み書きを徹底させ、専門化する。</p> <p>2-1-5 国家教育システムの就学前、初等、中等の各教育段階に、異文化(多文化)主義政策に応じた道徳教育プログラムを開始する。</p>

<p>2-2 グアテマラ国民への異文化（多文化）主義の普及</p>	<p>2-2 地理的・言語的・文化的に異なるグアテマラ国民間の（他の文化への）尊重の態度と平和文化の固有性（に対する意識）の普及 ・和平協定にのっとり2002年に2-2-1の遂行 ・2002年に2-2-2の実施</p>	<p>2-2-1 少数言語とマヤ文化を再認識し、実践する。 2-2-2 国家カリキュラムに、様々な文化の道德・風習・習慣のなかから、有益なものを内容として加え、普及させる。</p>
<p>政策3： 教育の質／卓越性（Excelencia） 3. 教育改革の枠組における教育の質の向上</p>	<p>3-1 ①～⑥の質を有する教育を展望し、多文化主義に関連して適切かつ卓越した基準に基づくカリキュラムの改編 ①国家の統一（市民の連帯） ②多文化／異文化主義 ③生産的労働 ④持続可能な開発 ⑤思考と創造性の発達 ⑥教育における情報技術（IT）の段階的活用 ・2003年に幼稚園、小学校、中学校での新カリキュラム適用 ・2002年に高校にて「学習－実践」に重点を置いたカリキュラムに関する調査研究 ・2003年に幼稚園、小学校、中学校のカリキュラムに係る計画、プログラム、ガイドの刷新と適用 ・2002年から3-1-2のカリキュラム・モデルの適用 ・2002年から初等教育で3-1-3の実施</p> <p>3-2 教員の近代化（現状への適応）、専門化、社会的地位の向上 ・現職の幼稚園と小学校教員の60%（約2万8,000人）の訓練 ・2003年に幼稚園と小学校教員養成に関して3-2-2の実施 ・2001年から3-2-3の政策の実現 ・2001年から改正された教員給与制度の適用</p> <p>3-3 技術の習得に重点を置いた生産的労働のための教育 ・初等教育での3-3-1の実施 ・2003年に学校教育への2万台のコンピューターの導入 ・2000～2003年に3-3-2の改正計画やプログラムの実現 ・2002年に3-3-3の実施</p>	<p>3-1-1 （就学前教育から中等教育までの）各教育段階、各学年のカリキュラムを改訂する。 3-1-2 多様性のなかの統一性を重視しつつ、言語地域に応じた教育ニーズに沿った形でカリキュラムの地方分権化を実施する。 3-1-3 参加型教授法と形成的評価法を適用する。</p> <p>3-2-1 現職教員を近代化、専門化するための研修を実施し、その学習成果を認可制にする。 3-2-2 教員養成課程を短大レベルに引き上げるべく、公立・私立いずれの教員養成校も改編する。 3-2-3 教員の労働環境、社会経済状況改善のため、労働・給与・社会の各政策を策定する。 3-2-4 教育の質の向上を図るべく、給与制度の見直しのための法案を準備する。</p> <p>3-3-1 生産性にかかわる基礎的な競争力の育成 3-3-2 中学レベルの実業学校と工業高校において、職業訓練の観点から、現存する計画やプログラムを見直す。 3-3-3 産業界などとの関係の下、中等教育段階の工業学校を開校すべく、基準とプロセスを策定する。</p>
<p>政策4： 民主化 4. 国家の改革の枠組における教育システムの近代化、分散化、地方分権化</p>	<p>4-1 教育の統合的発展のプロセスにおける、市民社会と教育コミュニティーの参加促進 ・2000～2003年に国家教育審議会（1団体）、県教育審議会（22）、市教育審議会（330）、地方教育審議会（5000）の組織化と活動開始 ・2000～2003年に4-1-2、4-1-3の実現</p> <p>4-2 市への行政機能及び技術（指導）機能の移転（地方分権化） ・2003年まで200の教育省市事務所の設立（全市の60%をカバー）</p> <p>4-3 県への教育財政機能と教育政策機能の移転（機能の分散化）</p>	<p>4-1-1 国・県・市・町村レベルで教育審議会を組織する。 4-1-2 教育政策実現の課程へ市民社会の各種団体（協会、基金、NGO、経営者団体、等）を巻き込む。 4-1-3 国家の教育システムの各段階において、教員の選考・採用試験のプロセスを拡充する。</p> <p>4-2-1 教育省の中央部局と地方自治体（市役所）との間で調整を行う。</p> <p>4-3-1 新モデルによる機能分散化と教育の地方分権化を促進すべく、（教育省中央部</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・2003年まで4-3-1の実現 <p>4-4 地方（町村）への質が高く公平な教育サービスの移転（地方分権化）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2003年まで公的な就学前教育と初等教育レベルにおいて、最低616名の教育アドバイザー（全体の50%）が、言語的・文化的に適切な形で、教室での指導に関して効果的な活動を実施 ・2000～2003年に公的な就学前教育と初等教育レベルにおいて、最低7,500名の学校長（全体の50%）の研修とフォローアップの実施 <p>4-5 行政面と技術面での組織能力の向上（キャパシティー・ビルディング）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2000～2003年に4-5-1の実現 	<p>局から）県教育事務所（DDE）へ教育財政機能と教育政策（立案）機能を移植する。</p> <p>4-4-1 地方（町村）レベルに教育学的支援・指導のシステムを移転する。</p> <p>4-4-2 学校長の学校運営・管理と教育学的指導という役割の拡充</p> <p>4-5-1 意思決定のため、コンピューターの情報と各種通信で得た情報を整備・利用する行政能力を向上させる。</p>
<p>政策5： 持続可能性</p> <p>5-1 政策の持続性</p> <p>5-2 財源の持続性</p> <p>5-3 組織の持続性</p>	<p>5-1 和平協定と統治協約（Pacto de Gobernabilidad）の枠組みのなかで教育改革のプロセスの正当化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2000～2003年に5-1-1、5-1-2、5-1-4の実施 ・2000～2003年に地方教育審議会において教育コミュニティの参加を得つつ、5-1-3の遂行 <p>5-2-① 教育セクターのニーズと実施責任者の決定に応じての、教育予算と国内外からの協力との連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2000～2003年に5-2-1、5-2-2の実施 ・5-2-3に関し、1999年の水準から毎年15%ずつ向上 ・2002年から5-2-4の実施 <p>5-2-② 教育省の予算の増加</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2002年から教育財政確保のため5-2②-1の実現 ・2001年にコモン・アジェンダ創設、2003年に教育予算を国内総生産の3%まで増大 <p>5-3 教育省が実現する全活動の有効性と効果の最善化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2002年から5-3-1の実施 ・2002年から「時間厳守」と情報技術に重点を置いた教育行政プロセスの簡素化 ・2002年から妥当かつ信頼性の高い指標に基づいた5-3-2の実施 	<p>5-1-1 教育改革審議会やその他の委員会による諮問と批准のメカニズムを発展させる。</p> <p>5-1-2 各種市民団体と政府との継続的な対話を促進し、対話の機会を拡充する。</p> <p>5-1-3 教育開発のモニタリングと評価に向けて市民オンブズマン（社会的会計監査）活動を創始する。</p> <p>5-1-4 様々な社会団体と教育政策に関する連携を図る。</p> <p>5-2①-1 教育省の国内外からの協力と教育分野の支援団体ネットワークとを遂行・調整する部局を強化する。</p> <p>5-2①-2 実施基準に基づいてプロジェクト開発に係る実施と協調のため、国際協力を実施している2か国間機関及び国際機関とのコミュニケーションを拡大する。</p> <p>5-2①-3 国際協力機関や組織の資金によって実施されているプロジェクトの実行水準を高める。</p> <p>5-2①-4 国内外からの財源からなる実行予算のモニタリング及び評価システムを構築する。</p> <p>5-2②-1 教育セクター投資・財政行動の枠組を決める。</p> <p>5-2②-2 教育省予算を漸増すべく、教育省、大蔵省、議会、市民社会の間でコモン・アジェンダを創設する。</p> <p>5-3-1 教育省のすべての分野と段階において、人材を含め、教育行政システムを再考する。</p> <p>5-3-2 教育省の活動へのモニタリング及び評価システムを構築する。</p>

注：教育省及び教育改革審議会により作成された「政府計画：教育セクター2000～2003年」の構成を一部変更し、村田作成