

ラテンアメリカにおける 学校全日制化 (full-time school) への取り組み

斉藤 泰雄

(国立教育政策研究所名誉所員)

はじめに

開発途上国の教育の研究者であれば、二部制学校 (double-shift schooling) というシステムはおなじみのものである。複数の異なる児童生徒のグループが午前と午後時間帯をずらして同じ校舎・施設設備を使用する。さらに国や地域のよっては三部制の複数シフトが採用される事例もある。学校施設・設備が限られた中で、急増する学齢児童に対処するための措置である。各シフトの授業時間は、せいぜい4～5時間、実質半日制である。同じ校長・教師陣が複数のシフトを掛けもちで教える事例もあるが、おおくの場合は、異なる教授陣が別々のシフトを担当する。そのため教員の仕事も実質半日の勤務、残り時間は別の仕事や家事に従事するか、離れた別の学校(時には私立校で)で働く。二部制授業は、需要と供給を調整するための一時しのぎ、臨時的な措置という名目で導入されたが、それはすでに数十年にわたって実施されており、むしろ常態化し、開発途上国において日常的な学校風景となっているのが現実である (Bray, 2000, 2008)。また過疎地など二部制を必要としない地域でも、授業時間は全国一律とされるために半日制が採用される。

近年は、途上国においても就学機会の確保とともに教育の質的側面への関心が高まっている。教育の質向上をめざして、教授法の改善、教科書・教材の普及、教員研修の充実、図書室・学級文庫の拡充、ICTの活用、学業成績のモニターと評価などさ

まざまな方策が提起されている。しかしながら、複数シフト制という時間的枠組みを前提とした時、これらの方策ははたしてどれほどの効果を期待しうるものであろうか。極論すれば、複数シフト制による「授業時間数の限界」という基底要因に手がつけられないかぎり、こうした方策による教育の質向上にはおのずと限界があるという疑念をぬぐいさることができない。それはわが国における二部制授業の歴史的経験からもうかがい知ることができる (斉藤, 2005)。多くの開発途上国に見られる複数シフト制を多用して上積みされた就学率には、「見せかけの就学率」あるいは「張りぼての就学率」という側面があることは否定できないであろう。

筆者が、1990年代末から2000年代初頭にかけてラテンアメリカ諸国で相次いで出現してきた「学校日課の延長」、「学校の全日制化」(Extensión de Jornada Escolar, Escuelas de Tiempo Completo、英語では lengthening school day, extending school day, full-day school, full-time school) という議論と政策に関心を引かれる理由がここにある。以前、こうした政策の先駆者となり、また、十数年をかけた国家的取り組みによりほぼ完全に二部制授業の解消を実現した南米チリの事例について報告をしたことがある (斉藤, 2009b)。本論では、チリとはやや異なる構想であるが同じように学校日課の延長による学校の全日制化の課題に取り組んできたメキシコに焦点をあてる。以下ここでは、その学校全日制化の制度設計の

特色、普及拡大の軌跡、その効果についての各種の評価研究の動向、そして最後に最近の COVID-19 の感染症の惨禍がその政策に与えた影響について検証する。

1. 複数シフト制学校運営の常態化と変化の兆候

ラテンアメリカは、開発途上地域では、おそらく最初に二部制学校が導入され、またそれがもっとも広範に採用されてきた地域である。あるブラジル人研究者は、自国の様子を次のように語る。「ブラジル社会においては、学校シフト制はごくごく日常的なことであり、政策論も学術界も一般民衆もそれにあえて言及することはまれである。統合的なフルタイムの教育が主張されたとしても、それが学校シフト制の廃止に結びつけられることはほとんどない。ブラジルの国家的教育法制で、その廃止に直接に言及するものはない」(Parente, 2022, p. 10)。そこで紹介されている 2014 年の統計によれば、基礎教育学校のうち単一のシフトで運営されている学校は 29.7%にとどまり、半数の 50.2%が二部制で、さらに残り 20.1%が三部制であった。在籍生徒数で見ると、児童生徒の 9 割以上が複数シフト制の下で学んでいたことになる。複数シフト制は、就学率を高めるための「切り札」とされており、ある種の「必要悪」(necessary evil, Parente, p. 4)とみなされても、それほど深刻な「教育問題」とまでは意識されてこなかったといえよう。これは程度の差はあれラテンアメリカ諸国に共通する状態であった。

しかしながら、1990 年代後半になるとこうした状況に変化のきざしが見えはじめる。この地域から、国家的教育政策の優先課題の一つとして、学校日課の延長に取り組みながら漸進的に学校の全日制化を推進し、将来的にはそれを複数シフト制の減少・解消につなげるという構想を提示する国が

いくつか現れたのである。その背景には次のような要因があった。第一は、人口動態の変化である。この地域では開発途上地域としては比較的早く 1990 年代後半ごろから、出生率の低下により人口の増加傾向に歯止めがかかり、学齢児童数が減少に転じたことにより校舎や教室を確保することに対する圧力はかなり軽減されるようになっていた。こうした中、1990 年以降の EFA 運動の進展もあり、就学率の向上はかなり順調に進展し、基礎教育段階でのアクセスの確保の課題はほぼ完成の域に近づいていた。第二には、国際的な学力調査への参加とその学業成績水準の顕在化の衝撃である。従来、この地域では、教育は基本的に各国政府の責任に属する典型的な内政事項であると考えられ、国家間や他の地域との間でその優劣を競うという発想や思考は薄かった。1994-95 年に実施された国際教育到達度評価学会 (IEA) の第三回数学・理科教育調査 (TIMSS) には、この地域からは唯一コロンビアが参加しているが、その学業成績は、数学、理科ともに参加した 40 あまりの国の中で下から二番目の順位であった。1999 年の TIMSS-R には興望をになってチリが参加したが、その成績は期待を裏切るものであった。2000 年に開始された OECD/PISA の学習到達度調査には、地域を代表するようにメキシコとブラジルが参加したが、両国の成績は参加国 31 か国のなかで最下位を競いあうものであることが明白となった(齊藤、2009a)。第三は、社会経済体制の変化、すなわちグローバルな経済競争への参入という事態であった。この地域は 1980 年代の深刻な経済危機を契機にして新自由主義経済体制へと大きく転換を遂げつつあった。世界的な規模での競争に参入し、これに勝ち抜くためには、科学・技術の研究開発がますます重要になると主張される一方で、技術革新や雇用市場の変化に柔軟に対応する基礎的な知識・技能・態度を身につけた

質の高い労働力の育成が不可欠であるとの認識が高まっていた。労働力人口層に、基礎学力となる確実かつ機能的な識字能力と数量的思考能力を身につけさせることが不可欠であるという議論が説得力をもって展開されるようになったのである(斉藤、2000)。

こうした状況の中で、教育の量と質のトレード・オフという長年のジレンマがあらためてクローズ・アップされ、教育の質への関心とそのための制度改革への気運が高まりつつあった。こうして1990年代後半から、ウルグアイ(1996年)、チリ(1997年)、ベネズエラ(1999年)などで教育の質向上という課題に対処する政策の一環として、学校での授業時間数の増加、学校日課の延長拡大に取り組む国が出現したのである。

2001年3月にボリビアのコチャバンバで開催されたラテンアメリカ地域教育大臣会議においても授業時間数の増加、学校日課の延長の課題が初めてとりあげられた。そこで採択された一連の政策勧告には、「いくつかの国では、年間授業日数や学校日課の拡大が図られてきたが、学習に充てられる時間は不十分なままである。それは、教員や生徒の無断欠席によって、また学習に充てられる時間の効果的活用を妨げる伝統的教授法によってさらに損なわれている」という認識に基づき、「年間最低200日、少なくとも年間1,000時間の学業日課を実現するために、年間授業計画の段階的拡大を展望しつつ学習に従事する時間を増加させること。時間の延長は、その効果的利用を促進する措置を伴うものでなければならない」という項目(第24項目)が含まれていた(Los Ministerios, 2001)。

2. メキシコにおける学校日課延長への取り組みの開始

メキシコにおいてはじめて二部制授業が

導入されたのは、第二次世界大戦後の出生率がピークをむかえた1958年であったといわれる(Cárdenas, 2011, p. 806)。しかし、一般的には「まだ1970年代には、子どもたちが午前中に授業を受け、食事のために一旦帰宅した後、午後にワークショップに参加するような公立私立の学校があった。当時の教育省の評価によれば、こうしたタイプの学校が良好な学業成果を達成していたことを示す証拠があった」(Gómez, 2013, p. 3)という。1970年代以降、高い出生率による学齢児童数の急増がある一方、国内外の義務教育普及・就学率向上キャンペーンにより就学志望者が増加し、これを受け入れるための校舎や教室の不足が顕在化した。都市部を中心に臨時的応急措置として午前と午後の二部制学校が導入される。その後数十年にわたって学齢児童生徒の増加傾向は続き、二部制学校は解消されることなく常態化し恒常的な制度となるにいたる。二部制実施校についての統計は発表されていないが、現在では、都市部を中心に公立初等学校の40%ほどで複数シフト制が実施されているといわれる。

二部制採用の初等学校での標準的な学校日課は次のようなものである。

- ・午前シフト (horario matutino) 8:00 ~ 12:30 学校滞在時間 4.5 時間
- ・午後シフト (horario vespertino) 14:00 ~ 18:30 学校滞在時間 4.5 時間

同様に普通中学校での二部制の日課は以下のようである。

- ・午前シフト 7:30 ~ 13:30 学校滞在時間 6 時間
- ・午後シフト 14:00 ~ 20:10 学校滞在時間 6 時間 10 分

二部制を必要としない単一シフトの学校では、午前シフトと同じ日課が行われる。ちなみに、各部への児童生徒の配分は保護者の希望によるとされているが、教育熱心で意識の高い家庭の父母は希望する午前の

部への入学の手続きにいち早く動き、一方で貧困層など事情に疎い家庭は出おかれて、結果的に午前部の部の定員からあふれ、午後部の部に回されるようなケースも多いという (Cardenas, 2011, p. 809)。両部での学習環境や学業成績などを比較検討した研究によれば、午後部の児童は、午前中に遊びや家事手伝いに従事しているため、すでに疲れており集中力を欠く傾向がみられ、また午後部の気温の上昇により教室の学習環境が悪化することが指摘されている。両者の学業成績にも統計上有意な差異が確認でき、また午後部では留年や中退も午前部とくらべて多いことも報告されている (同, p. 821)。

メキシコでも、1990年代末からメキシコ市やいくつかの州において限定的ながら学校日課の延長に取り組む試行がみられていた。だが、政府レベルの取り組みとしては、2007年、当時のフェリペ・カルデロン政権が、教育省のパイロット事業として「初等学校の学校日課延長の国家プログラム」(Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria)を発足させたのがその皮切りとなった。これは、初等学校500校を選び、児童を最長8時間学校に滞在させ、延長された時間枠を活用して、基礎学力を補強するだけでなく、従来の教育課程には見られなかったさまざまな補完的な教育活動を提供して児童の学習の機会を増大させることをめざすものとされた。また、各学校・地域の必要に応じて校内で給食サービス(朝食および昼食)を提供するとされた。プログラムの優先的対象校は、公立校で社会経済的に不遇な境遇にある地域にある学校、学力水準が低く留年・中退の多発校、先住民や出稼ぎ住民の多い地域の学校とされた。ただし、現在二部制方式で運用されている学校はその対象外とされた。

こうした政策は、1993年制定の国家総合教育法(Ley General de Educación)の次のような規定を法的根拠とした措置といえよ

う。「教育当局は、個々人の質の高い教育を受ける権利の完全な実現、教育的平等の増進、さらに教育サービスへのアクセス・就学継続の機会の実質的平等の達成を可能にする諸条件を確立することをめざす措置をとる。そうした措置は、教育面での遅滞がより大きい、あるいは、経済的および社会的に不利な状況に直面している集団や地域を優先して採用されることになる(第32条)。「過疎地域、都市部の疎外された地域、先住民居住地域に存在することにより、教育の遅滞あるいは教育からの脱落の可能性が大きい学校に対して、当該地域の教育問題に対処するため、より良質の教育的要素を配置することを通して特別な配慮をする」(第33条I項)。社会における底辺校の学校日課を延長し、よりゆき届いた教育を提供することでそれらの底上げ・救済をはかる一種のアファーマティブ・アクション(積極的差別化)としての性格が濃厚なプログラムであった。現在二部制を実施している学校を対象から外しており、チリにおいて推進されたような、すべての公立学校で学校日課の延長=二部制学校の全面的な解消という構想とは異なる。政策論としては表裏一体の関係のものともみなされる学校日課の延長と二部制学校の解消という二つの目的を切り離して制度設計されているのがメキシコの特徴であり、また限定でもあった。プログラムは事業に関心を示した15の州から選定された477校を対象にスタートした。対象校が1,327校に増加した2009年に、「全日制学校プログラム」(Programa Escuelas de Tiempo Completo, PETC)と今日の名称に改められた。英語での表現は、Full-time SchoolあるいはFull-day Schoolである。教育省の正式の予算費目に組み入れられた。また実際は初等学校が大多数であったが、幼稚園、中学校を含む基礎教育の段階全体へと全日制学校制度の対象が拡大された。

教育省は初めて関連のガイドブック『全

『日制学校における業務の組織化』(2009)を刊行し、州教育当局者・校長・教員・指導主事など本プログラム参加関係者にたいして、全日制学校の目的と意義、めざす教育理念、全日制学校の制度設計、時間配分、補完的教育諸活動の系列と種類、校長・教員の勤務時間帯の変更、学校給食の導入の基準、保護者や地域社会の理解と協力の関係強化、学校運営方法の改善などについて詳細に解説している。

教育省は政策導入の契機とその目的を次のように述べる。「実際に出生率を抑制するための事業は良好な成果を生み出しており、人口動態の観点から基礎教育段階の学齢児童数の増加が止まったことを意味している。このことは、すべての児童生徒のための教育の質の向上に、とくに、深刻な疎外状況にある脆弱なグループの教育により効果的に対応することに国家的努力を集中させるための好機となっている」(SEP, 2009, p. 19)。「教育省は、基礎教育の児童生徒により多くの良好な学習機会を提供すること、さらに授業時間のより効果的活用の必要性を認識している。この目的のために、全日制学校プログラムが一つの教育戦略として構想されてきた。本プログラムは、一方で、教育課程に規定された教育目的を達成することに従事させながら、もう一方で、学習の質の改善につながるような多様な活動を開発することを通じて児童生徒の学習の機会を増大させることを目的とする」(p. 13)。

さらに本事業には次のような社会政策の側面があることを指摘していることが注目される。「全日制学校は、学校日課を拡張することで、家族構造の変化や女性の労働市場参入をめぐる最近 25 年間に増大してきた社会的要求に対応する可能性を提供している。今日、大多数の父母は、フルタイムの雇用を志向しており、それは子どもの世話をしながら家庭に滞在する時間を減少させてきている」(p. 14)。学校日課の延長は、

学校が子どもをより長時間校内に留め、いわば一種の学童保育の役割を果たし、この間母親たちを子どもの世話から解放し、外に働きに出ることを可能にするという意味である。

3. 全日制学校の制度設計

全日制学校の制度設計はユニークなものである。全日制学校は、6時間型と8時間型の二つの異なる形態のものに分けられた。その相違は、学校で昼食の給食サービスを提供するか否かによるものであった。給食サービスは、当該地域の貧困度を示す諸指数や児童の栄養・健康状態の調査に基づいてその必要があるかどうかが判定された。

- a) 学校での給食サービス提供 8時間型
日課 8:00～16:00 学校滞在時間 8時間
- b) 学校での給食サービスなし 6時間型
日課 8:00～14:30 学校滞在時間 6.5時間

通常の半日制の日課(4.5時間)とくらべると、前者では学校滞在時間が3.5時間、後者では2時間の延長拡大となる。一週間での授業時間数は、いずれの型でも22.5時間から30時間へと増加し、年間200日の開講で総授業時間は900時間から1,200時間に増加する。ちなみに、ラテンアメリカ社会では昼食が一日の正餐であり、通常午後2時前後から1～1.5時間ぐらい時間をかける。給食なし型の場合、14:30の放課後に自宅にもどるが、この時間でもまだ昼前という感覚であり、おそらくこの時までは空腹感で集中力を欠くこともない。

延長された学校日課の編成にも独特な工夫がなされている。午前中は、国家カリキュラムに準拠し、通常の学校と同じ諸教科が同じ時間割で提供されるので、全日制学校での教育の特色は、午後の延長された時間帯で行われる各種の「補完的教育活動」において発揮される。教育省は、以下の六つ

の系列の補充的教育活動を規定して、各学校が地域の特色やニーズに合わせてこれらを適宜組み合わせることで午後の日課を自主的に編成することを求める。すなわち、①教育課程の内容に関する学習の強化、②情報通信技術の教育的活用、③第二言語（英語）の学習、④芸術と文化、⑤健康な生活、⑥リクリエーションと身体の育成。①の各教科の教育内容の補習はともかく、②以下の系列は、普通の学校、とりわけ疎外された環境に置かれた地域の底辺校ではほとんど提供されることのなかった要素である。

補充的教育活動は、全国共通の国家カリキュラムで規定された諸教科とは別枠のものであり、活動の名称や種類からも推察されるように、むしろ一種の課外活動（*extra-curricular activities*）であると位置づけられている。このため、各教科のように50～60分単位の授業で提供されるのではなく、原則として各系列の活動とも30分単位のワークショップ型のセッションを柔軟に組み合わせられて編成される。

教育省によれば、「これらによって、児童のなかに、知識・習慣・技巧・価値観・態度を統合することがめざされる。そうしたことは、楽しく、民主的な、共生と相互交流にあふれた環境のなかでこうした諸資質を育むような諸活動によって可能となる」（36頁）とされる。学力の補充のみならず、児童の学習の機会そのものを拡大させることにより、児童生徒のホリスティックな統合された人格形成をめざす革新的教育像が追求されているといえる。全日制学校の教育編成は、もし学校の日課が延長できるのならこのような教育をしてみたいと教育省が構想してきた姿を披歴したかの感がある。後に全日制学校の給食プログラムに関する報告書を発表したユニセフは、メキシコの全日制学校を、「平等をともなった質の高い教育を推進するための新しい学校」と形容している（SEP/UNICEF, 2019, p. 1）。

学校日課の延長は、そこに勤務する校長・教員の勤務形態にも変化をもたらし、それぞれ勤務時間が増大される。給食サービスの準備は契約業者や協力する父母たちによってなされるが、教員は食堂で児童と一緒に食事をとり、この間の食材や栄養について解説したり、食事マナーなどを指導するとされた。音楽・芸術・スポーツ・英語・コンピュータ技術など教員の対応が困難な場合は、地域の適切なサポート人材に委嘱される。また日課時間の延長のみならず、補充的教育活動の主體的な編成など複雑さを増した学校運営に対処するために、校長や教員たちには、授業担当時間とは別に、毎週3～5時間、教育活動の計画や評価のために個人的あるいは集団で活動するための時間が勤務時間枠に追加された。勤務時間の延長にともない全日制学校の校長・教員の給与はほぼ33%増加されたという。

プログラム参加校には、学校の施設設備（メディア室、屋根つき中庭、実験室とその装備、コンピュータ、学校・学級図書館、調理場、食堂、トイレ）の増改築費用、校長・教員・補助スタッフの追加人件費、特別研修費、教材費、給食サービス関係の経費が配分される。これはメキシコの教育財政事情からすれば、かなり大きな予算費目であると言えよう。

4. 全日制学校の法制化と全国展開

2012年12月、12年ぶりに政権に復帰したPRI党のペニャ・ニエト政権が誕生した。政権は発足直後から大規模な教育改革の断行を宣言し、憲法の教育条項の改正、国家総合教育法の改正に着手した（米村、2013）。本論との関連で注目すべきことは、ペニャ・ニエト政権は、カルデロン前政権の導入した全日制学校プログラムを存続させただけでなく、それを格段に拡充する政策を採用したことである。その制度的基盤

を強化するために、2013年2月に改正されたメキシコ憲法第3条（教育条項）の「暫定的条文第5条 第3分割、B項」に次のような規定が追記された。

「児童生徒の学業、スポーツ、文化的方面の発達のために使用できる時間をより有効に活用するために、日中6～8時間の日課を提供する全日制学校 (escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias) を漸進的なかたちで、十分な予算の裏付けをともなって設立する。貧困・疎外・栄養状態等の指数基準にしたがって、それが必要とされると判断される学校においては、地域の零細企業により生徒に栄養豊富な給食を提供するための効率的な枠組みが導入されるものとする」

すこし後に改正された国家総合教育法にも同様の条文が追加された。こうした法制化の手続きにより、全日制学校制度は公式に認知され、メキシコ全土32州を対象とした国家的事業へと格上げされ、今後も漸進的に拡大することが約束されたのである。

2011年に国家教育課程が改訂され、また数年来の全日制学校運用の経験の蓄積もあり、これを機に2013年に新ガイドブックが発表され全日制学校制度が一部手直しされた (SEP, 2013)。主な改正点は、補完的教育活動に含まれていた第二言語（英語）の学習が、正規の教育課程に組み込まれたことにより補完活動から外されたこと、また、

学校教育のデジタル化に対応すべく設けられた「情報通信技術の教育的活用」は、すでにかなり浸透していることを理由に特別の時間枠としては設けないこととされた。補完的教育活動は、次の名称の5つ系列に再編され、各週あたりの最低限の時間配分が定められた。①「読み方と書き方」週4セッション、②「算数的挑戦（数で遊ぶ）」週4セッション、③「芸術と文化の表現」週2セッション、④「共生を学ぶ」週1セッション、⑤「健康に生きる」週1セッション。

2007年に477校で開始された全日制学校プログラム対象校は、漸進的に拡大され2012年には6,456校になっていたが、2013年の法制化、事業の全国的展開を契機に15,375校へと急増し、翌年にはさらに23,000校台へと増加する。その後数年は25,000校台で推移したが、2019年には27,063校を記録し、全体で360万人の児童生徒が在籍するまでになった。教育省は、自らが定めた全日制学校の優先的選定基準にしたがうなら、その規準に該当する潜在的対象校は、全国で約62,000校あるとされていたので、その目標の43%に到達したことになる。なお、現在メキシコの基礎教育段階の教育機関の総数は、ほぼ226,000校であるので、全日制実施校はその12%ほどに相当する。

教育段階別では、初等学校が75.1%を占めており、中学校が12.7%、就学前教育11.5%そして特別支援学校0.7%となっている。学校のタイプの類型で見ると表1のようである。

表1 全日制学校参加校の類型

学校のタイプ	学校数	比率 (%)	在籍生徒数
農村学校	14,752	54.4	1,146,110
都市学校	7,972	29.5	2,110,202
先住民学校	4,339	16.0	35,970
合計	27,063		3,608,282

<出典> SEP (2020). Seminario Web 資料から作成

「給食なし6時間型校」と「給食あり8時間型校」の構成区分は発表されていないが、2010年ごろまでの初期には、対象校の85%ほどで給食が提供されていたという。その後、全日制学校の数が急速に拡大されるにつれて運営コストが比較的低い6時間型の比率が増加する傾向がある。最近では全体の約半数にあたる17,400校で暖かい食事のサービスが提供されているという。教育省の予算のなかで本プログラム関係費用は3%ほどを占めていた。

5. 全日制学校プログラムの効果の評価

全日制学校プログラムが十数年にわたって継続し、またそれにかかなりの公的資金の投入が必要とされことから、この間にその成果やコスト効率性を評価・検証しようとする試みが各種の機関や研究者グループによって行われてきた。これらの評価事業は、その手法や目的に違いがみられるが、その多くはメキシコで定期的に実施されている全国的な学力調査のデータを使用して対象校の児童の学業成績の変化を分析し、また留年・中退への抑止効果を検証するものである。さらには学校日課延長がおよぼした外部効果として父母とりわけ母親の労働市場進出の促進効果、青少年犯罪の抑止効果にまで視野に入れるものもある。国際機関が実施したものとしては、世界銀行による調査報告(2018年)、ユニセフによる給食プログラム評価(2000年)が知られている。

(1) 世界銀行専門家による評価

2018年、世界銀行スタッフによる『全日制学校プログラムがメキシコの基礎教育の生徒におよぼした影響』(スペイン語版)が発表される。国際機関による外部評価としてメキシコでも注目されたものである。それによれば、生徒の学業成績への影響に関して、「全日制学校プログラムへの参加は、全国的学力試験において算数とスペイン語

の成績が最も低いレベルの児童の比率を縮小し、さらに、成績レベルが最も良い児童の比率の増加という点で、初等学校の児童に平均的に見てポジティブな効果をもたらしている。この成果は、深刻な進級の遅れ(留年等により標準年齢よりも3歳以上年長)の問題にもあてはまる。全日制参加校ではそれが減少している」(Silveyra et al., 2018 p. 10)と一定の効果を認めている。ただし、「もし日課延長の利益が、学業成績の向上という一点のみで測られるならば、こうしたプログラムは実施するのにかかなり多大な費用がかかるのでコスト効率が良い(costo-efectivos)とはみなされない」と指摘する。一方で、「公共政策の観点からは、プログラムは、メキシコにおける所得の不平等という問題に対処するのに貢献しうる大きな可能性を秘めたプログラムであるように思われる」と期待感を表明する(p. 13)。

最終的な総合的評価と将来的展望として、「プログラムの構成要素のなかでも生徒とその家族に肯定的なインパクトを生み出す可能性がより大きな要素を強化することに集中されねばならない。同時に、より大きな遅滞を抱えかかえる児童を識別することにより多くの努力を集中させ、焦点をしばった教育的介入策を策定しながらプログラムを戦略的な形態で拡張することが重要であろう」(p. 13)と一部の見直しと戦略的な拡張を勧告した。

(2) 政府の公共事業評価機関による評価

2020年、独立した政府機関「社会開発政策評価機構」(CONAVAL)による調査『全日制学校プログラムのインパクト 2018年』が実施された。公共事業に対する行政監査のような性格のものであるがその要点は次のようなものであった。「2007年から2017年の間、プログラム参加の初等学校では留年率と教育の遅滞(三年以上超過年齢児童の比率)のそれぞれ百分率数値で0.17と0.50という統計的に有意な減少がみられ

た」(CONAVAL, 2020, p. 59)。「学業成績に関しては、定期学力試験の結果によれば、全日制学校の児童は、算数の成績で最低のレベル I に相当する児童の比率において平均 3.1 ポイント減少している。同じ教科で最高レベル IV に属する生徒の比率は 1.6 ポイント増加している」(p. 60)。「本プログラムの学童保育のサービスとしての貢献である。全日制学校はそうしたサービスの提供を目的には掲げていないが、この方式によって父母の労働条件の改善がもたらされ、家計収入の増加に影響することはありうる。女性たちの時間の活用に肯定的な効果をもたらす可能性は特に興味ぶかい」(p. 61)。「提示された証拠は、こうした介入策に追加的資金を投入することの収益性は高いという徴候を示している。プログラムの対象と提供されるサービスの拡大に相当の予算的措置が想定されるとしても、プログラム運営のための人的および財政的資源の確保を最低限保証する一連の優先的行動がとられねばならない (p. 62)」と結論づけている。ここでもコスト高ではあるが効果はあるとしてその継続を求める評価があった。

(3) 個別的な分析

全日制学校の効果の主題で英国サセックス大学で博士学位を取得したメキシコの研究者カブレラは、詳細な統計的分析を行った後、次のような結論を提示した。「制度導入前に本プログラム対象校と非対象校で児童のテスト成績に特段の相違がなかったことを確認した後で、スペイン語と算数の成績に対するプログラムの成果は、貧しい学校において有意かつポジティブな効果を示している。正確なインパクトは、両教科とも制度導入後 2 年間で標準偏差 0.05 の向上、4 年後には 0.11 の向上となった。こうした効果はいくつかの方式で検証しても強固なものである。結果はまた、平均的に見て、同じプログラム対象校でも社会的疎外状況がより深刻な学校ほど成果が大きいことを

示している……社会的疎外度が深刻な学校が、もっとも高い成果を獲得している事実は、比較的恵まれている学校と不遇な学校との間の格差が縮小することを意味している」(Cabrera-Hernandez, 2015, p. 30)。

本テーマに関する諸文献をレビューしたある研究者は次のように概括している。「国家的レベルでの全日制学校プログラムのインパクトについての諸研究は、すべての教科に関する情報が用意されたわけではないが、プログラム参加の初等学校において達成された学習において「控えめながらポジティブな効果」(modestos efectos positivos)を提示してきた。……社会的公正の観点から特に注目されるのは、効果は、より大きな疎外と脆弱性をかかえる住民の子弟を引き受けている学校においてより高く、国家的学力評価によって明白に提示された学力格差の溝を縮小するのに貢献するものとなる」(Cuéllar, 2022, p. 363)。

全日制学校制度が、父母、とりわけ母親(あるいは祖母の)雇用市場進出効果に焦点を絞ったある調査は次のように報告している。「延長された学校日課は母親の労働力供給を増加させている。母親の労働市場参加を 5.5% 増加させ、週当たりの労働時間数を 1.8 時間増加させている。この労働力供給の増加には母親人口全体としての平均所得を 22% 増加させたことを伴っている。貧困の度合いがより深刻な地域での伸び率がより高いことは、富裕層と貧困層との間の格差を縮小するように思われる」(Padilla y Cabrera, 2018, p. 6)。

これらの報告から全日制学校の評価としてほぼ次のような効果が確認されているとみなすことができようか。全日制学校化による児童の学業成績の向上は、一部で期待されたような「めざましい」ものではないが、ある程度の効果は実証されており、特に深刻な学力底辺校ほど成績の底上げの効果が高いとみなされている。主要教科の学業成

績の分析にのみ特化した評価は、統合されたホリスティックな教育をめざす全日制学校の評価として偏りがあるという反論もみられた。父母や一般社会からは、学校日課の延長が学童保育の役割をはたし、子どもの世話から解放された母親（とくにシングル・マザー）の雇用市場への進出をうながした外部効果が予想以上の幅広い関心をあつめた。また、ユニセフによるプログラムの給食サービスに関する効果の検証は、栄養状況の改善、食習慣の形成（暴飲や肥満防止）などの点を高く評価している(Unicef, 2020)。特に、その報告書の冒頭に記された「調査対象の子どもの 65.8%は、自分がその日最初にとった食事は、全日制学校の給食サービスによって提供されたものである」という記述はマスコミの注目を集めた。

6. コロナ禍による学校閉鎖と全日制学校プログラムの廃止宣言

2018年12月に、保守のPRI政権に代わって革新左派系のロベス・オブラドール政権が誕生する。全日制学校プログラムは新政権に引き継がれた。2019年度には対象校の数も増えていた。しかしながらその矢先、世界的なパンデミック Covid-19 のまん延にこの国も巻き込まれることになり状況は一変する。メキシコでも2020年1月初頭から新型コロナウイルス感染者の報告が相次ぐ。2020-2022年にかけ数次にわたる感染拡大により感染者は合計708万人に達し、罹患死者は日本の7倍をこえる33万人におよぶ惨禍にみまわれる。

2020年3月23日、教育省はすべての教育機関を対象に2週間の一斉休校を指示する。その後も学校閉鎖は継続され、4月20日、教育省は緊急に「家で学ぼう」(Aprende en Casa) プログラムを発表して、テレビ・インターネット・ラジオによる遠隔教育で

の授業の実施に切り替えることを発表した。感染者の増減により、州や地域単位で学校閉鎖の部分的緩和措置も導入されるが、実質的に2020-2021年度のほぼ2年間にわたり遠隔教育による授業実施の体制を強いられた(Cárdenas, et. al., 2022)。対面授業の停止、学校そのものの閉鎖により、全日制学校プログラムも活動停止状態となる。2020年の関連予算も前年度のほぼ半額に縮小されていたが、その予算もほとんど執行されることはなかったという。さすがに延長された学校日課を遠隔教育によって実施することは不可能であり、給食サービスも停止された。

コロナ感染がようやく下火となり、対面授業の再開の見通しが立ち始めていた2022年初頭、教育省はコロナ禍で大きく停滞・混乱した教育の立て直しのための政策を発表するものとみなされていた。そうした中、2022年2月28日、教育省は官報を通して「全日制学校プログラム」を廃止するという決定を告示した。急進左派系であり、全日制学校プログラムの理念との親和性も高いとみなされていたロベス・オブラドール政権による突然の政策転換であり、その発表は驚きをもってむかえられた。翌日記者会見の臨んだ Delfina Gomez 教育相は、その理由として、全日制学校プログラムの優先順位は低く、その予算は、パンデミック後をにらんで政府が新たに発足させる教育プログラムに回されるとした。資金配分に一部不正が見られたという指摘以外には全日制学校の理念そのものへの批判はなく、転換の理由は教育財政逼迫による最優先課題への再配分であることが強調された。新プログラム「その学校は我々のもの」“La Escuela es Nuestra” とは、コロナ禍の長期にわたる学校閉鎖の間に劣化し、あるいはしばしば略奪や器物損壊の対象となった学校インフラの改修整備を柱とするものであった。ある報道によれば、学校閉鎖の13か月の間に、

7,000校以上の公立学校が備品や金品の盗難、トイレ便器の持ち去り、器物破損の被害にあったとされる。

この決定に対しては、議会野党の保守派のみならず、マスコミや教育界から批判や抗議の声明が巻き起こり議論が沸騰した。長期におよんだ遠隔授業によりメキシコ全体の学力低下問題が懸念されているなか、批判は、教育の質の問題云々というよりも、全日制学校の廃止により再びライフスタイルの変更を余儀なくされる子どもや若者、父母の混乱に焦点を当てるものが目につく。新聞には、次のような嘆きの声を紹介する記事が紹介される。

「彼女ディアの息子は、ナウカルパン小学校に朝8時から午後4時まで通っていた。それは彼女が日中のほとんどを家政婦や靴販売として働くことを可能にできた。しかしながら、今や彼女は12時半に息子を迎えにいかねばならず、月の収入は2000ペソ(96米ドル)減った。『ここは貧しい者が住む地域です。私らがこの学校に子どもを通わせるのは、まさに学校が学期の間、無料で朝食と昼食を子どもに提供してくれたからである。以前は一日に3軒の家を清掃に回ることができたが、今は息子を迎えに学校に駆けつけるまでになんとか一軒をこなすのがせいぜいです』」

「以前は、子どもを学校にあずけて、心おきなく仕事ができた。感染症が襲来して、労働時間を減らさねばならず収入も減った。学校が再開するとともに通常の仕事に戻れるという期待をもっていた。だが今や全日制学校がなくなるという、私はどうしたらいいかわからない。」

「文字どおり、われわれは12歳の少女を日中12時半で街頭に放り出し、彼女らはそこで時を過ごすことになる。パンデミックの前に学校が開かれていた時には、

学校で午後4時あるいは6時まで滞在することができそこで食事もできたのに」

批判の声にこたえて、教育省は貧困家庭に対しては、政府から直接的に奨学金を支給するので、各学校においてそれらの資金を持ち寄って全日制を継続することは可能であるとした。しかしその額は全日制プログラムにはとうてい及ばないといわれている。

全日制学校をめぐる論争は司法の場でも議論されている。政府の全日制学校の廃止に対して、教育分野で活動するNGOのひとつである「メキシコ人ファースト」(Mexicanos Primero)は、その措置は、子どもと若者の教育と食事に対する権利を侵害するものであるとして裁判所に救済を申し立てていた。2022年9月12日、メキシコ市の連邦地区裁判所の女性判事は、その訴えを認め、教育当局に対して廃止された全日制学校プログラムを実質的に再開することを命じる判決を下す。その理由として「政府の推進する新しいプログラムは、全日制学校の目的の一部を代替してはいるが、全日制制度の下で提供されていた便益全体を充足する機能を果たしておらず、子どもの教育への権利を侵害している」と認めた。連邦政府、議会下院、教育省と教育当局に対して、予算措置と運用を見直し、全日制制度と同じ程度の便益を提供するために適切な措置を講じることを命じたのである(Mexicanos Primero, 2022)。

下級審での司法判断であり、直ちに政府の措置に影響するものではないにせよ、全日制学校制度の意義と機能が児童生徒の教育権の擁護を論拠として、司法当局によって追認されたことは注目されるものである。メキシコシティやいくつかの州政府は、独自の予算で全日制学校プログラムを継続すると発表をしている。

むすび

アルゼンチン、ブラジル、コロンビア、エルサルバドルなどにおいても学校日課の延長の試みが報告されている。現実的には開発途上国が、学校全日制化を実現することはきわめて困難な事業となるであろう。それは、ヒト・モノ・カネの巨大な投資が必要とされる事業である。メキシコにおける全日制学校プログラムの構想とその取り組みの軌跡について見てきた。それは、社会経済的に疎外され脆弱性の高い地域に存在する学力底辺校を主たる対象とした教育における格差是正策という脈絡のなかで構想されたものであった。現在二部制を実施している学校はその対象からはずされている。その意味では、学校日課の延長拡大と二部制学校の全面的解消を表裏一体のものとして追求したチリの事例とはやや異なるものであった。しかしながら、このプログラムの対象が拡大し全日制学校という姿がメキシコ社会にひとつの学校像として定着するとするならば、それは逆に、今日なかば常態化している二部制による学校運営に対する不満や不公平感を引き出すものとならざるをえないのではないか。長期的な展望において、それは二部制学校の解消という政策につながらざるをえないものであろう。学校日課の延長の試みは、十数年の実施実績を経て、コスト効率性に問題があるとの指摘はあるが、児童生徒の学業成績の改善、学習機会の拡大による統合的な人格形成の推進、栄養状態や食習慣の改善、さらには、学童保育的機能の拡大による父母の雇用促進効果などにおいて一定の肯定的評価を獲得してきたといえよう。

しかしながら、パンデミックの襲来という激震は、その前進を阻む大きな壁となって立ちはだかっている。コロナ禍での教育荒廃からの復興を優先するとしてメキシコ政府はこのプログラムの廃止を決定した。

当面はやむを得ない措置といえようが、一度は全日制学校の恩恵に浴し、その下でのライフスタイルを体験した人々からその復活を求める声が無くなることはないであろう。もし財政事情が好転したならば、現ロペス・オブラドール政権において、あるいは次期政権の手によって、全日制学校プログラムが再び登場することもありうるのではないかという期待を持ちながら推移に注目してゆきたい。

【参考・引用文献】

- 齊藤泰雄 (2000). 「教育改革の熱高まるラテンアメリカ」『内外教育』 2000年1月12日号 8-9頁
- 齊藤泰雄 (2005). 「二部制方式における学校運営の実態と問題点——日本の経験」『国際教育協力論集』第8巻2号 93-106頁
- 齊藤泰雄 (2009a). 「ラテンアメリカにおける学力国際比較調査—概況と関心の焦点」『国立教育政策研究所紀要』第138集 143-156頁
- 齊藤泰雄 (2009b). 「開発途上国における二部制授業と学力確保のジレンマ——南米チリの挑戦」『国際教育協力論集』第12巻2号 25-37頁
- 米村明夫 (2013). 「メキシコの教育改革—2013年憲法改正を中心に—」『ラテンアメリカ・レポート』Vol. 30 No. 2 67-77頁
- Alfaro, P., Holland, P. (2012). *Case Studies in Extending the School Day in Latin America*. World Bank
- Bray, M. (2008). *Double-Shift Schooling: Design and Operation for Cost-Effectiveness*. Third edition UNESCO: IIEP
- Cárdenas, D. S. (2011). “Escuelas de Doble Turno en México” *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol.16 núm.50 pp.801-827
- Cárdenas, S., Lomeltí, D., Ruelas, I. (2022). “COVID-19 and Post-pandemic Educational Policies in Mexico. What is at Stake?” Reimers, F.M.

- (ed.). *Primary and Secondary Education During Covid-19*. Springer pp.153-175
- Ceballos, F. (2022). “The effects of extending the school day in Latin America: a literature review” *Revista Innova Educación*. Vol.4 No.3 pp.152-167
- Cabrera-Hernandez, F., (2015). Does lengthing the school day increase students’ academic achievement? *Evidence from a natural experiment*. Working Paper Series No.74-2105 University of Sussex
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020). *Impacto de Programa Escuelas de Tiempo Completo 2018: Estudio Exploratorio*. CONEVAL, Mexico
- Gómez-Zermeño, M. G., Flores, M., & Alemán, L. (2013). “The full-time school program in Mexico” *Journal of Case Studies in Education* 5(4) pp.1-15
- Holland, P., Alfaro, P., Evans, D. K. (2015). *Extending the School Day in Latin America and the Caribbean* World Bank Group
- Los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (2001). *Proyecto de Recomendación sobre Políticas Educativas al Inicio del Siglo XXI*.
- Martinez Rizo, F. (2022). “Sobre la cancelación de las escuelas de tiempo completo” *Nexo* Marzo 30 2022
- Mexicanos Primero (2022). *Ordena Jueza federal reestablecer Escuelas de Tiempo Completo en 2022*
- Padilla-Romo, M., Cabrera-Hernández, F. (2018). *The Effect of Children's Time in School on Mothers' Labor Supply: Evidence from Mexico's Full-Time Schools Program* Working Paper #2018-04 University of Tennessee, Department of Economics
- Parente, Cláudia da M. D. (2020). “Multiple-Shift Schooling: International Context and Brazilian Case” *Revista Tempos e Espaços em Educação*. vol.13 no.32 pp.1-20
- Secretaría de Educación Pública (SEP), (2009). *Organización del trabajo en las Escuelas de Tiempo Completo*. SEP, Mexico
- SEP (2013). *Lineamientos para la Organización y el Funcionamiento de las Escuelas de Tiempo Completo*. SEP, Mexico
- SEP (2014). *Lineamientos para la Organización y el Funcionamiento de las Escuelas de Tiempo Completo Educación Primaria Jornada Escolar de Ocho Horas*
- SEP (2020). Impactos, Hallazgos y Resultados del Programa Escuelas de Tiempo Completo. Seminario Web: Evaluar para la Toma de Decisiones en el Sector Educativo
- Silveyra, M, Yáñez,M., Bedoya, J. (2018). *¿Qué impacto tiene el Programa Escuelas de Tiempo Completo en los estudiantes de educación básica? Evaluación del programa en México: 2007-2016*. Grupo Banco Mundial
- Unicef (2020). *Evaluación del Servicio de Alimentación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo*. SEP, Mexico

Challenges to “The Full-Time School” in Latin America and the difficulties they face

Yasuo SAITO

researcher emeritus, NIER

The aim of the paper is to discuss the policies on expanding the school day and assess the educational and social effects of the full-time school program referring a Latin American case. In this area, in a similar way as other developing countries, double-shift schooling has been widely adopted. It is a measure to increase the supply of school places while avoiding serious strain on the budget. Schools cater for two entirely separate groups of pupils during a school day. Each group uses same buildings, equipment, and other facilities. However, multiple-shift schooling may also create problems. The school day is often shortened and compressed. The time for classroom teaching and some extra-curricular activities is sometimes reduced. Students and teachers always seem to be in hurry.

Some Latin American countries are embracing policies for extending the school day. Chile was the forerunner in this policy and nearly completed the transition from partial school days to full-time school system. In Mexico, the Full-time Schools Program (Programa Escuelas de Tiempo Completo, PETC) was created in 2007, with the aim of improving the learning opportunities of basic education students by extending the school day from 4.5 to 6 or 8 hours a day including the service of alimentation. It aimed to offer an innovative and flexible pedagogical proposal that strengthens the curricular learning and develops the competences required for a holistic education. The target of the program was focused on the schools serving socially vulnerable students in marginal-urban contexts, or from the localities of indigenous area with low academic achievement.

In 2012, the Mexican Congress passed a bill that raised the program to a national status. An increasing number of full-time schools was established. The federal budget assigned to the Program has enabled the reconditioning and equipment of schools with; media room, roofed patio, laboratories, computers, classroom and school libraries, kitchen, dining hall and toilets. The budget also covers the training and monetary aids for principals, teachers, and support staff members, didactic material; meal's services and supplies. It was a rather expensive program.

According to various evaluation studies on the effect of the full-time schools, full-time school has demonstrated a modest positive effect in the improvement of academic performance of the student and contributed to reduce the retention.

It is also reported that the longer school days policies have the potential not only to improve children's welfare and school outcomes, but also to increase mothers' labor force participation and the available income at home.

Under the influence of the pandemic COVID-19, during about two years, educational institutions were closed down and instructional activities in the basic education have been implemented through a distance education based on educational television. The full-time school program also suspended the function. In February 2022, Minister of Education announced formally the abolition of the full-time school program for the reason that the priority of this policy is not so high, it would convert the funds into a new program that put emphasis on the recovery of school infrastructures of all public school. A fierce controversy has raged over the continuation of the full-time schools.