

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—

齊藤 泰雄
(国立教育政策研究所)

1. はじめに

開発途上国における教育の質への関心は現状では、まだそれほど本格的なものではない。しかしながら、2015年をまたずにEFA事業のうち、初等教育の量的普及の目標を達成しつつある国にとって、教育の質の維持向上という課題は、現実味を帯びたものとなる。教育の質の改善をめぐることは、すでに、教育課程の改訂、教科書・教材の改善と普及、教員研修の拡充、教員一人当たりの生徒数の削減、図書室・学級文庫の充実、児童中心型の授業の提唱、父母の学校参加、選択と競争の導入、などさまざまな方策が提起されている。こうした議論の中で、途上国の教育の質に係わるまぎれもない現実の側面でありながら、不思議に思われるほど議論の対象とされていないものがある。それは、二部制授業(Double-Shift Schooling)の問題である。後述のように、その理由も推測できないことはない。しかしながら、教育の質の問題が大きな課題と浮上する時、この二部制授業による教育効果の議論は、けっして避けて通れないものとなるように思われる。しばしば、途上国においては、教育の量的拡張と質の維持向上がトレード・オフの関係にあると指摘されるが、この現象が、もっとも端的かつ集約的に現れるのが二部制授業であると言える。本論は、二部制授業の解消＝学校全日制化を国家的優先教育政策課題として宣言し、その実現に取り組んでいる南米チリを事例にして、開発途上国における二部制

授業解消＝教育の質の改善への挑戦と取り組みを紹介することを目的とする。

2. 二部制授業の現実と問題

多くの開発途上国において、初等学校、中等学校において、二部制授業が採用されていることは良く知られている事実である。とりわけ都市部においては、多くの学校が、午前と午後の二部制方式で運営されている。二部制のみならず、夕方や夜間を加えて三部制学校というものさえ少なくない。しかしながら、これまで、開発途上国の教育関係者にとっても、援助関係者にとっても、二部制授業そのものが、教育上の「問題」であるとする認識や論議はきわめて少なかつた。なぜなら、二部制授業は、問題であるどころか、これらの国においては、学校施設設備の不足の中で、教育へのアクセスを確保するという緊急問題に対処するためのほとんど唯一の「解決策」であったからである。問題として認識されないために、研究の面においても、二部制授業論は、きわめて少ないのが実情である。各国において、二部制で運営されている学校がどのくらいあるか統計数値として報告されることもほとんどない。農村部での単級学校や複式学級の数や比率が比較的詳細に報告され、またmulti-grade teachingの研究がかなり進んでいるのとは対照的である。

途上国における二部制授業問題を取り上げた数少ない研究者の一人であるマーク・ブレイは、その著作の中で、二部制学校の

環境について次のような行き届いた観察をしている。

- ・学校の時間割が圧縮されている。皆がいつでも慌ただしく感じる。休憩時間は短縮され、授業時間が削減される。
- ・シフトが異なる生徒と教員は、お互いを容易に認識できない。彼らは一つの学校というよりむしろ別々の学校とを感じる。各シフトが別々の校長を持つ時は特にそうである。
- ・午前部があまりに早朝に開始される時、子どもたちは時として、朝食をとれない。彼らは後に空腹となり授業に集中することができない。
- ・特に猛暑の環境の中では、子どもたちは、疲れて午後の授業に集中することが困難である。教員も午後は疲れる。午前のセッションも担当していればなおさらである。
- ・複数のセッションで働く教員は、授業の準備をし、宿題を添削するための時間がない。
- ・生徒数の多さは、教員がすべての生徒の人格を知ることが難しくし、規律の問題を大きくする。生徒は、校内に留まったとしても、授業を抜け出し、別のシフトの生徒であるフリをするかれしれない。
- ・もし午後部の生徒が、早めに登校すると、彼らは騒々しく、午前部生徒の授業の妨げとなるかれしれない。午前部の生徒が授業の終了後直ちに下校せずに学校に遅くまでとどまるなら、同じような問題が生ずることになる。
- ・一方、午後部の生徒が授業開始時間まで登校することを禁止され、また午前部の生徒が終業後直ちに下校するとするのなら、交代時刻は、大混乱となるかもしれない。
- ・教員は、教室の壁スペースを自由に使用できない。午前部の生徒が、午後部生徒の絵や作品をいじり回すかもしれないし、

逆のケースもある。同じように、教員は、黒板に書いたものを翌日まで残すことができない。生徒も教員も、教室が自分たちのものであるという意識を持つことが少ない (Bray 2000, p. 38-39)。

ブレイは、二部制を採用しつつ、全日制にひけを取らない学業成績をあげている事例があると報告している。もちろん、ブレイも、二部制学校が、全日制学校よりも優れており、望ましいと強弁しているのではなく、二部制授業の限界を指摘したうえで、二部制導入がやむを得ないとするなら、その中でも、マシな方式はどのようなものかをプラグマティックに議論しているところに彼の著書の特色がある。いずれにせよ、さまざまな工夫をこらすにしても、二部制授業の実施が、教育の質に大きな影響を与えることは否定できない。

開発途上国においても教育の質的側面が問題とされる時代となっている。教育の量的拡張を急ぐあまり教育の水準の確保がおろそかになってきたのではないかと、初等教育課程の修了者の中にも基礎的なリテラシーやニューメラシーの怪しい者がいる、学歴と学力との間に大きなズレがある、といった学力低下論が途上国においても聞かれるようになってきた。各国で、児童生徒の学力測定や教育評価への関心が高まった。さらに、経済のグローバル化が進展し、国際競争力の重要性が喧伝されるにつれて、教育の質＝児童生徒の学業到達度の国際比較にも関心が広がってきた。TIMSSやPISA調査に対する関心や参加は、今や途上国をも巻き込んだものとなりつつある (斉藤 2009, 153 頁)。

前述のように、途上国の教育の質を維持向上させるためにさまざまな方策が提起されている。しかしながら、二部制という制度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あげうるか

という根本的な疑問が残る。極論すれば、二部制というシステムと、教育の質の向上という課題は本当に両立が可能であるのかという疑問である。教育の質の向上が真の優先課題とされるなら、二部制方式の問題の認識とその解消をめぐる議論は、遠からず基礎教育制度改革論の焦点として浮上せざるをえないのではないか。

二部制授業の解消への取り組みは、まずなによりも、この方式が、教育の質の維持向上＝学力の確保という面で、明らかに限界を有するものであることを認識することからスタートするであろう。しかしながら、二部制授業を廃止し、これを全日制に切り換えるという政策は、決して容易なものではない。とりわけ開発途上国の場合、いざそれを実現しようとする時に直面することになる困難は、きわめて大きなものとなる。なによりもコストの問題がある。ごく単純に考えれば、二部制の解消には、それを実施している学校数の二倍の校舎や教室を必要とすることになる。その投資資金は膨大なものとなる。また、全日制化により、授業時間数が増え、教員の勤務時間が延長されれば、教員給与も増加されねばならない。この教育行財政的コストの他にも問題はあつた。学校の全日制化は、それまで二部制＝半日制学校という学校文化に慣れ親しんできた、教員、児童生徒、父母、地域社会にたいして、日常習慣、ライフスタイル、労働形態等の転換を迫るものである。途上国の場合、二部制授業のスタイルが、児童労働と学校教育の両立を可能にしてきたという側面も否定できない。二部制授業の解消は、想像される以上に、奥行きが深い問題である。途上国の教育関係者やドナーが、二部制授業を問題として認識し、それを教育改革の課題として取り上げることをつめらうことも理解できないことではない。世界銀行の教育分野関係の融資案件においても、二部制授業の解消を主要目的に掲げた

プロジェクトは、これまでなかったように思われる。

3. チリの教育改革の歩み

ここでは、チリを取り上げるが、まず、チリの政策の背後にある社会的コンテクストを見よう。チリの現代教育史は、かなり劇的で特異な様相を示してきた。チリは、ラテンアメリカ諸国の中にあつて、隣国のアルゼンチンやウルグアイと並んで、比較的早くから教育の発展が見られた国であつた。1920年に初等義務教育法を制定、施行していた。1965年には、当時としては画期的な、基礎教育8年間の義務教育制度を導入していた。とりわけ、チリ教育が外国の研究者にとつても注目される理由は、1980年代に、当時、チリを統治していた軍事政権の下で、教育の市場化・民営化を大胆に取り入れた新自由主義的な教育政策が世界に先駆けて断行されたという特異な歴史的経験を持つ国だからである。それは、(1)教育行政の地方分権化(基礎・中等教育の運営を国から市町村に移管)、(2)バウチャー方式による教育財政方式の導入(公立・私立校に生徒一人当たり同額の国庫助成金を交付)、(3)教員の非公務員化(身分を市町村に移し、民間企業に対する労働法を適用)、(4)父母に学校選択情報を提供するため全国的学力試験システムの導入、(5)一部の職業技術系中等学校の運営を民間経営者団体に直接委託、(6)高等教育機関設立の大幅な規制緩和、資金調達源の多元化、というラディカルな教育行財政改革を柱とするものであつた。チリは国家的規模で教育バウチャーを導入する先駆的な事例となつた。数多くの私立校が新設され、既存の公立校との間で、はげしい生徒獲得競争が展開された。競争と選択の導入、民間活力の動員が、教育の効率化、量的拡張ばかりでなく、教育の質の向上をもたらすとさ

れた（斉藤 2006）。

1990年、16年半におよぶ長期の軍政が終了し、チリに民政復帰が実現する。かつて軍政と対峙した政治勢力を基盤とする文民政権（エイルウィン政権）が発足する。新政権の教育政策に関係する者たちは、軍政による新自由主義教育政策10年間の成果を評価し、見直す作業を行った。限られた時間の中で、その評価は暫定的なものであったが、特に、バウチャーによる「競争と選択」による効果と限界について、彼らの下した評価はほぼ次のようなものであった。

- ・教育の効率性向上→やや効果あり。
- ・教育の量的拡張→効果あり。就学前教育と中等教育で就学率向上。
- ・教育の質の改善→効果あいまい。国全体として学力のボトムアップ確認できず。
- ・教育の公正の向上→逆効果。学校の階層分化の顕在化。
- ・へき地農村部→市場化・民営化そのものが機能しない。
- ・教職の職業的不安定化と待遇の悪化。

新政権の教育政策の行方が注目されたが、文民政権は、最終的に、分権化とバウチャー方式の助成金制度に代表される軍事政権の教育政策を廃棄することなく、その基本的枠組みを維持するという決定を行った。それを基盤として継承するものの、軍政下では軽視されていた「教育の質の向上」と「教育における公正の確保」に重点を置きながら、それを徐々に軌道修正するという道を選んだのである。彼らはそれを「継続と改革」の政策と称した。

文民政権は、軍政期に大きく削減された公教育予算の回復に尽力した。90年代に入ると、教育省は、全国の学力底辺校（学力試験での成績不振校下位10%）にターゲッ

トをしぼった補償教育プログラム（P-900）、世界銀行の資金融資を受けた「基礎教育の質と公正の改善のためのプログラム」（MECE-Básica,1992-97年）を発足させた。前者は、底辺校を放置することなく、国家がこれらに積極的に介入・支援するアファーマティブ政策であり、また、後者は、質の向上や公正の確保のために必要とされるインフラへの投資や条件整備は国家が積極的に主導しなければならないという姿勢を示すものであった。このプログラムの下、国（教育省）は、教科書・教材の普及、学級文庫・学校図書館の拡充、農村学校プログラム（インフラ整備、教員研修、補助チューターの配置）、学校のコンピュータ・ネットワーク化などに積極的な投資を行った。また、教員たちの強い要請を受けて、教職の地位の安定化と待遇改善（事実上の再公務員化）をめざす「教職法」（1991年）の制定を推進した。いずれの政策も、教育運営を地方や市場メカニズムにまかせきりにするのではなく、必要に応じて、国（教育省）が再び直接的に介入する方針を打ち出したところに特色がある（斉藤 2006）。

4. 学校日課の延長の提案

1994年、同じ政権与党を基盤とする第二次文民政権（エデゥアルド・フレイ政権）が発足した。フレイは、1960年代後半にチリの教育制度の基礎を確立したフレイ元大統領の子息であり、教育の拡充を自らの政権の重要課題として位置づけた。彼は、大統領就任に際して、チリの各界を幅広く代表する委員を集めて、「教育近代化国民審議会」を設置し、今後のチリの教育政策の在り方を審議し、国民的合意を形成する試みを行った。チリにおいて学校日課の時間幅の延長、二部制授業の解消論が最初に提示されるのは、この審議会の報告においてであった。審議会は、チリ教育の近代化の

ために、次の五つの提言をおこなった。(1) すべての者に良質の普通教育を提供することを最優先の課題とする、(2) 中等教育の改革と近代化を行う、(3) 教職を拡充強化する、(4) 学校の自律性を拡大する、(5) 国民総がかりで教育投資を拡大する。さらに、審議会は、(1) の教育の質の維持向上を達成するための方策として次のような9つの行動を提起した。①学校で形成されるべき基本的資質を明確にし提示する、②就学前の準備活動の充実と幼児教育と基礎教育初期段階の連携を図る、③教室で能動的な学習方法を実践する、④学校の授業時間数を増加する、⑤近代的教育のために必要とされる装備類をすべての学校に配備するため資本投下を拡大する、⑥教科書を改訂し、学校に教科書の選定権限を与える、⑦最貧困層を入学させる学校に努力と資源を集中させる、⑧効果的学校となるに必要とされる組織的条件を学校に生み出す、⑨学校と地域社会の連携を促進し、学校支援ネットワークを形成する (Comité Técnico 1994, p.80)。

報告書の提出された1994年、チリは、すでに教育の量的普及の課題をほぼ達成していた。幼児教育の対象者はまだ20%たらずであったが、8年間の基礎教育レベルでは、ほぼ完全普及を達成していた。中等教育レベルの就学率も76%、高等教育就学率も20%に達しており、さらにその拡張傾向が持続していた。審議会の議論の焦点は、教育の質の向上に向けられた。学校の授業時間数の拡大は、こうしたコンテキストの中に位置づけられており、教育の質の向上を図るための一連の方策とセットとして打ち出されているところに特色がある。ちなみに、チリでも、教育の量的普及が急がれた1960年代以降、二部制授業がかなり幅広く採用されてきた。

審議会は、授業時間をめぐる現状と、その増加の重要性を次のように指摘した。

「チリの学校の学業成績を左右している要因の一つは、授業に充てられる時間が比較的短いことである。それは実質の授業日数160日で、年間800時間に満たない。チリと同水準の経済水準にある国々は、平均して、授業時間が10%ほど多く、先進国の場合、平均して年間914時間にもなる」(同上 p.30)。「チリは、学校の授業時間を拡張すべき時期にきている。多くの研究成果は、教授と学習のために使われる全体の時間数、この時間が児童生徒によって活用される形式は、学校での児童の学習の質と密接に関連していることを示している。また、学校の授業時間の生産効率は、児童生徒の学習環境と逆比例することが実証されてきた。すなわち、授業時間数の増加は、準備教育の水準の低い児童、学業成績が悪い生徒ほど利益が大きくなる。同時に、学校での滞在時間の増加は、貧困な家庭の子どもにとって特に有益なものとなることが知られている。平均的に見て、そうした家では、学校の外で学習に充てる時間が少ないからである」(同上 p.86)。

ここでは、学校の全日制化の恩恵は、恵まれない家庭の生徒に一層大きいとされていることが注目される。学校日課の拡大は、全体的な学習の質を向上させるという観点からだけではなく、学校という教育的空間での滞在時間を延ばすことにより、貧困家庭での学習環境の劣悪さを補完するという意味で、教育における公正の向上にも寄与するものとされているのである。このため、審議会は、まず、貧困層家庭出身で低学力の児童を受け入れている基礎学校の低学年から着手し、それを徐々に、高学年にまで拡大し、最終的には、すべての児童が一日8時間学校に滞在し、そのうち少なくとも6時間は、教授と学習の時間に充てるようにするという漸進的な導入を提案した。

5. 学校全日制化法の制定

フレイ政権は、審議会で提言された諸政策に速やかに着手した。1995年、前政権が「基礎教育の質と公正の改善のためのプログラム」を遂行したのを受けて、同様に世界銀行からの資金融資を得て、「中等教育の質と公正の改善のためのプログラム」(MECE-Media, 1995-2000年)を発足させる。中等教育改革のための先導的実験校の選定と資金支援(モンテグランデ・プロジェクト)導入した(1997年)。一方、教職の強化策として、新たに「全国学校業績評価システム(SNED)」(各地域の教育業績優良校を選出し、当該校の教員集団に特別ボーナスを支給する)の導入(1995年)、教員のための外国での研修派遣制度の導入(1996年)、教員養成革新プログラムの公募と選択的資金支援(1997年)などの措置を相次いで導入する。また、大規模な教育課程の見直しと改訂(基礎教育は1996年、中等教育は2000年)にも着手した。

一方、学校の日課の延長に関しては、当初は、教育省からは明確な方針は提示されないままであった。その実施に伴う資金額の大きさが、財務当局との慎重な協議を必要としたからである。教員組合もまた、教員の勤務条件や待遇に係わるその影響の見極めがつかないことから、その提案には慎重な姿勢を示していた。政府内では、タスク・フォースを作り、授業時間延長の可否について入念な検討が進められていたという。1996年5月21日、フレイ大統領自らが声明を発表し、チリにおいて学校全日制を全面的に導入することを発表した。チリにおいても、この声明は、驚きをもって迎えられ、大きな反響を巻き起こしたという(Delannoy 2000 p. 25)。翌日には、財務大臣と教育大臣が共同で記者会見を行ない、その措置について詳しい説明を行った。こうした手続きそれ自体が、この政策が、膨

大な予算措置の面だけでなく、国民生活全体に及ぼす影響力の大きな変革であることを物語るものである。

発表された当初の見積もりによれば、基礎教育および中等教育機関で二部制を廃止し、全日制化するためには、全国で約9,000校ほどある国庫助成対象校(公立および助成私立校)全体の3分の1にあたる3,700校で、新たに校舎の増改築、備品装備の整備の必要があるとされた。教室数に換算すると約2万の教室の増設が必要とされる。こうしたインフラへの投資は、全体で12億米ドルにのぼると推定された。さらに、この他に、教員給与の増加のために経常経費コストも約30%増加することが見積もられた。ちなみに、当時、チリの教育分野向けの公共支出は、ペソ・ドルの換算率にもよるが年間約18~20億米ドルとされているので(Cox 2003, p. 45)、この額の大きさが推定できる。政府は、この膨大な費用を調達するために、主として、大衆課税である付加価値税(IVA 税率18%)を財源とすることを表明した。

提案された学校全日制化法案をめぐって議会では、厳しい議論が展開された。それは、財源確保の問題の他に、助成私立学校にもその措置を適用することへの賛否、私立校に校舎増築やインフラ整備のための費用を補助することの是非(従来は、バウチャーにより私立校にも生徒一人当たり同額の国家助成金が配分されていたが、私立校の学校建設費などに対しては国庫助成は無かった)、勤務時間延長にともなうバウチャーの額増加の幅、学校給食システムの改善、漸進的導入にともなう優先順位決定とその手続きなどが議論された。私立校関係者は、学校経営の自由を主張し、全日制化の強制に抵抗していた。経営基盤の弱い助成私立校は、生徒一人当たりで支給される国庫助成をえるために、限られた学校インフラで、多数の生徒を受け入れられる二部制に依存

するところがあった。また、助成私立校の中には、二部制の公立校の教員を、授業のない午前中か午後、(低い賃金で)私立校教員として雇用することで人件費を抑制してきたため、二部制方式の恩恵を受けていたのである。

こうして1997年11月、ついに「全日制学校化法」(法律第19532号)が成立した。学校全日制は、スペイン語で完全な全日制の学校日課を意味するJornada Escolar Completa Diurna (JEC)と表現された。JEC制度の基本設計は次のようなものであった。2002年度までに、すべての国庫助成を受ける公立・私立の基礎学校の第3～8学年、中等学校の全学年で二部制を廃して、全日制に転換する。ただし、1995年から2001年の間に行われる全国学力評価試験で二期連続良好な成績をおさめた学校(基礎学校および中等学校)は二部制への転換を除外される。また、特別支援教育学校と成人教育の学校は、全日制化の対象外とされた。原則として、もともと授業時間の短い第一、第二学年には、全日制化が適用されないとされたが、教育条件に恵まれない貧困地域の学校や複式授業を採用する小規模農村学校の場合には、この低学年でも全日制化のための予算を要求することができるとされた。はじめから国家助成を受けない独立私立学校(学校全体の10%たらず)は、全日制化の対象外とされた。もちろん、これらのエリート系有力私立学校は、はじめから二部制授業など実施していないので、問題外である。それ以外にも、成績優秀校の場合、全日制への移行の義務を除外されるという例外規定は、やや不思議な気もするが、法律の制定過程において、全日制化の論理そのものが教育の質の向上、学業成績の向上を理由としたものであるため、成績優秀校には強制されるべきではないという一部の助成私立校関係者の論理に妥協をせまられたのではないかと推定される。ただし、こ

れらの学校も、もし成績が低下したら、3年以内に全日制に移行しなければならないとされた。

法律により、学校の授業時間は、パウチャーを受ける私立学校を含めて基礎教育学校の第三学年以降では、45分の授業時間で、週に最低限38校時、中等学校では最低限42校時行わなければならないとされた。この他に、学校は、その日課の中に、各授業時間の間に5分の休憩と給食のために必要とされる時間を確保することが求められた。また、教員のためには、同じく学校の日課の中で、毎週二時間(実時間)以上、教員集団による校内研修や教育指導の充実に充てるための時間を確保することが決められた。これらを合わせると、基礎教育学校では、実質時間で、週に最低限35時間25分、中等学校では同じく週に38時間45分に学校日課が拡張されることになる。これだと、朝8時に始業するとすれば、基礎学校では午後3時すぎまで、中等学校では4時近くまで日課が続くことになる。教員にとっては、これまでは、午前と午後別に別の学校(多くは私立校)に勤務していた者には、これが事実上不可能になり、また教職と他の職業を兼業することも困難になる。全日制化は、同時に、教職のフルタイム化、専門化を進めることになる。

また、全日制化への移行の手続きは、次のように定められた。貧困地域の教育条件の劣る学校や設備に余裕がありインフラ拡充があまり必要とされない農村地域の小規模校の全日制化を優先させることを原則とし、一般の学校の場合、まず、各学校から、二部制を廃止し全日制化をするために必要とされる追加インフラの見積もり、さらに拡大された学校日課を具体的にどのように活用するかについてプロジェクトを作成して教育省に提出することを求める。これは、公的資金を優先的に配分するための一種のコンクールとされた。こうして、その必要

性と緊急度を判定され優先順位にしたがって、2002年度まで6年間をかけて、漸進的に全日制化が遂行されるものとされた。

表1は、旧制度と比較して全日制化以降での児童生徒の授業時間数の増加を示したものである。

表1 学校全日制化による授業時間数の増加

学 年	旧体制（二部制）下		全日制下		相違
	週校時	年間数	週校時	年間数	
基礎学校					
第1～2学年	30	1158	30	1158	0
第3～6学年	30	1158	38	1467	309
第7～8学年	33	1274	38	1467	193
中等学校					
文理系1～2学年	33	1274	42	1621	347
文理系3～4学年	36	1390	42	1621	231
職業系1～2学年	36	1390	42	1621	231
職業系3～4学年	38	1467	42	1621	154

年間ほぼ40週の授業期間

法律の施行を受けて、1997年に、まず児童生徒数が少なく、施設設備に余裕があり、従来から二部制授業を行う必要がなかった農村地域の学校を中心に、3,400校が全日制シフトに移行した。翌1998年からは、国庫補助による追加インフラの整備が完了した学校から順に、移行が進められ、学校全体の約半数にあたる4,809校（在籍する児童生徒数では全体の18%）が全日制に転換した。しかしながら、その後、追加インフラの整備をとまなう全日制への移行の進展は、予測されたほど順調なものではなかった。とりわけ、私立校の対応が遅れがちであった。法律によって規定された2002年までに移行を完了するという当初計画は、見直しをせまられることになった。

2004年、政府は、学校全日制化法を改正し、現実にあわせて、次のような軌道修正を行った。「公立学校及び社会経済的かつ教育的に恵まれないと考えられる助成私立学校は、2007年度の学期の開始時まで」、「それ以外の助成私立学校は、2010年度の学期の開始時まで」全日制に移行するものとした。最近の統計では、2005年までに、公立校

4,736校、助成私立校2,172校、合計6,908校が移行を完了していた。さらに、2006年には、公立4,819校、助成私立校2,357校、合計7,176校となっている。この年、全日制の拡大された日課で教育を受けている児童生徒は、公立・助成私立校に在籍する全児童生徒の約77%にまで到達している。おそらく公立校の場合、2007年までの完全移行は達成できなかったにしても、首都圏のように校地が狭く、また周辺の土地を購入しようにも地代が高く増改築が困難な学校など特別な事情のある場合を除いて、全日制化への道筋はほぼ見通しがついたといえるのではないかと。助成私立校は、やや抵抗や躊躇を見せているが、公立校がほぼ全日制に移行し、教育の質を向上させるとするならば、相対的な学業成績の比較においても生徒獲得競争においても、私立校の優位を維持することはますます困難になることが想定されるならば、遠からず全日制への移行は避けられないのではないかとと思われる。

6. 学校全日制化による学校の変化

二部制授業の廃止＝学校全日化の進展に合わせて、いくつかの機関が、新しい日課編成による時間配分の実態、新しい学校運営体制に対する学校関係者（校長、教員、父母）の反応や評価についての調査を実施している。ここでは、チリ・カトリック大学が政府の委託を受けて行った2005年の「学校全日制評価調査」を資料として、全日制化によって変化を遂げつつあるチリ学校

教育の様相を概観し、続いて次節で、全日制化に対する学校関係者の反応と評価を紹介しよう。ちなみに、調査時点では、すでに全国で6,770校が全日制への移行を完了しており、調査は、これらの学校からサンプルを抽出したものである。

表2は、全日制化した基礎学校における学校日課を、授業時間、食事（給食）時間、休憩時間のカテゴリーに分けて、法的標準と実際の時間配分の実態を見たものである。

表2 基礎学校（第5学年の事例）における各週の時間配分（時間はネットの時間数）

配分枠	法的標準（週）	実際配分時間	配分比率	標準偏差
授業時間	28時間30分	28時間23分	80.5%	1時間46分
食 事	3時間45分	4時間09分	11.8%	1時間22分
休 憩	3時間10分	2時間44分	7.7%	36分
合 計	35時間25分	35時間16分	100%	2時間21分

標本校の46%は、授業、給食、休憩を合わせた合計で、ほぼ法定標準時間（34時間15分～36時間35分）を確保している。25%はこれをこえる36時間45分以上の時間を充てている。残りの約30%は、標準未満か、それをかなり下回っている。授業時間でみると、法定標準時間である週28時間30分がほぼ確保されていると言えよう。食事（給食）の時間は、標準法的時間を、25

分ほどオーバーしている。二部制授業に慣れ、学校で昼食を取るという習慣が少なかったチリの学校では、新たな学校での昼食システムにまだ不慣れで苦心しているという状況が推測される。そのためもあるのか、逆に、授業間の休憩時間に関しては、法定標準を26分下回っている。表3は、授業時間にしばって、内容をより詳しくみたものである。

表3 授業時間数の配分（単位授業時間は45分）

配分枠	法的標準（週）	実際配分時間	配分比率	標準偏差
必修科目	30時間	30.7時間	81.2%	2.2時間
学校裁量時間	8時間	7.1時間	18.8%	2.4時間
合 計	38時間	37.8時間	100%	

学校の大多数（83%）は、必修科目に、法的標準時間かそれを上回る時間数を充てている。ちなみに、学校裁量時間は、各学校が、必修科目の時間数を追加したり、それを補完する活動、あるいは必修科目と関係のない活動（価値形成、スポーツ、レク

リエーション、芸術、コンピュータ技能等）を自由に裁量できる時間とされる。この裁量時間に法的標準の8時間を充てている学校は少なく、8割近くがそれを下回っている。

同じく、中等学校の場合を見てみよう。

表4 中等学校（第3学年事例）の各週時間配分（ネット時間数）

配分枠	法的標準（週）	実際配分時間	配分比率	標準偏差
授業時間	31時間30分	32時間05分	81.4%	2時間57分
食事	3時間45分	4時間20分	11.0%	1時間39分
休憩	3時間30分	3時間00分	7.6%	47分
合計	38時間45分	39時間23分	100%	3時間36分

中等学校の場合、合計の週時間配分は、法定標準をわずかに上回っている（38分）。授業時間にも同じことが言える。食事時間は、基礎学校の場合よりもさらに時間をオーバーしている。中等学校生徒の場合、合計で週39時間23分の日課が実施されており、それはほぼ一日8時間にちかく、午前8時始業として、午後4時近くまで学校に滞在するという計算になる。

7. 学校関係者の意見と評価

学校全日制化は、児童生徒のライフスタ

イルを大きく変えるのみならず、教職員にとっても勤務条件に大きな変化をもたらす。また、これにともない、学校と地域社会、学校と父母との関係においても大きなインパクトをもたらすものと考えられる。調査では、学校全日制化に関して、校長、教務主任、教員、さらに、父母や生徒自身に対して、意見と評価を求める聞き取り調査を行っている。これは、ほぼ現在進行形の学校全日制化について、制度導入前の状況と導入後の状況の両方を知っている人々を対象に、その意見、評価を聞いたものであり、きわめて貴重な資料となっている。

表5 全日制学校に対する教員たちの承認の程度

賛否の程度	教 員			校 長		
	基礎教育	中等教育	合 計	基礎教育	中等教育	合 計
強い賛同	13.1%	13.1%	13.1%	22.1%	22.8%	22.3%
賛同	65.3	60.3	64.1	60.5	63.3	61.2
異論	19.0	22.7	19.9	15.7	12.2	14.8
強い異論	2.6	4.0	3.0	1.7	1.7	1.7

表5は、校長、教員に対して学校全日制への賛否度を聞いたものである。校長、教員層ともに、強い賛同および賛同を合わせると、80%ちかくとなっている。校長の方がわずかであるが賛成度が高い。教職員の多数は、全日制化を好意的に評価していると見て良いだろう。しかしながら、ここでは、校長の15%、教員の約20%が全日制に異論を持っていることの方が注目されるかもしれない。彼らを感じている問題点については、後にふれる。

第6表は、全日制学校化が学校教育に関連するさまざまな側面に与えた肯定的な影響について校長に問うたものである。

全体的に見て、さまざまな側面に関して、きわめて高い評価がみられる。とりわけ、インフラ・施設設備、教材の充実、教員たちのグループ作業の質、父母側での学校に対する評判、児童生徒の学習の改善という側面において、九割ちかくの校長が肯定的な影響があったと指摘していることは注目されよう。

表6 全日制学校が学校に関連する側面に与えた肯定的な影響（校長たちの意見）

	基礎教育	中等教育	合計
全日制は、次の側面に肯定的な影響を与えましたか？	はい	はい	はい
学校の活動への父母の参加	68.5%	42.6%	62.2%
学校の組織的環境	84.3	79.4	83.1
地域社会による学校空間の活用	81.7	74.4	79.9
校長の学校共同体へのアカウンタビリティ	85.4	82.8	84.7
児童生徒の学習	88.5	82.5	87.0
学校の活動に対する生徒のモチベーションと熱意	71.5	65.4	70.0
学校の規律	71.5	69.9	71.1
父母側の学校に対する評判	91.5	84.2	89.3
インフラ、設備、教材の充実	91.3	91.4	91.3
教員たちのグループ作業の質	89.9	88.1	89.4
教員の勤務条件	76.1	69.7	74.5
教員の職能的成長	83.6	73.3	81.2
教員の教育実践活動	85.7	76.1	83.3
教員の仕事に対するモチベーション	77.2	67.7	74.8

一方、保護者たちは、学校全日化が子どもにも与えた影響をどのように認識しているか。表7は、子どもの生活面や家庭生活の

変化について父母の認識を聞いたものである。

表7 全日制学校化が子どもと父母に与えた影響（父母の意見）

影響の程度	基礎教育		中等教育		合計	
	ある程度	大きく	ある程度	大きく	ある程度	大きく
子どもの薬物や酒類の乱用の減少	38.1	33.3	38.3	32.5	38.2	33.1
子どもがアルバイトする機会の減少	40.1	21.0	36.1	23.5	38.9	21.7
子どもの親が働き出る機会の増加	29.4	55.6	26.9	41.2	28.6	51.3
子どもが一人で家や街頭で過ごす時間の減少	21.9	68.0	21.7	60.8	21.9	65.8
子どもがテレビを見る時間の減少	31.8	61.4	29.2	55.8	31.0	59.8
子どもが自分の興味や個人的活動にあてる時間の減少	44.3	30.7	41.7	25.8	43.5	29.3

子どもが学校に滞在する時間が長くなったことによって、子どもが家（テレビ）や街頭で無為に過ごす時間が減少し、また少年非行が減少することに効果が大きいことを指摘している。また、子どものアルバイト（児童労働）の問題は、チリではそれほど広く見られる現象ではなかったが、それでも全日制化によってその機会はさらに減

少することが指摘されている。逆に、子どもの世話をする時間が短くなることで、父母が働きに出る機会が増えることが指摘されていることは興味深い。

一方、表8は、全日制学校の運営にともなってどのような問題が所在しているかを校長に聞いたものである。

表8 全日制学校の運営に関して現在直面している問題（校長たちの意見）

	基礎教育	中等教育	合計
問題群	問題有り	問題有り	問題有り
学校のインフラストラクチャ	37.5	35.8	37.1
学校の装備	40.8	40.8	40.8
教具と教材	49.6	37.8	46.7
全日制の中で時間の配分編成	25.6	19.7	24.2
全日制での時間の活用	24.5	20.3	23.5
学校で食事をしない児童生徒の問題	47.7	50.0	48.2
給食のための施設設備の不備	30.6	33.9	31.4
人的資源の確保	30.0	28.3	29.6
人的資源の能力	31.9	29.4	31.3
教員たちの疲労	75.5	71.4	74.5
児童生徒の疲労	61.2	67.8	62.8

もっとも多くの校長が問題として、「教員たちの疲労」、「児童生徒の疲労」をあげている。これはやや意外な感じもするが、教員にしても、児童生徒にしても、長らく半日単位の学校生活に慣れ親しんできたわけであり、いきなり、朝から午後3～4時ごろまで学校での滞在時間が延びることは確かに体力的にきつく感じられることは事実ではないだろうか。ライフスタイルの転換が身体的、精神的になじむまでの過度的な

現象と解釈できるかもしれない。この他に、学校での食事の問題を指摘する者が多い。まだまだ学校のインフラや施設設備の不備を問題視している校長も少なくない。おそらくこうした問題の認識が、表5でみた、全日制化への異論として表明されたのではないかと推測される。

上記に関連して、学校での昼食の状況を児童生徒本人に聞いたデータは次のようである。

表9 昼食の方式（児童生徒の回答）

現在、どんな方法で昼食を取っていますか？	基礎教育	中等教育	合計
JUNABE のレーションあるいは奨学金を受給する	49.3	27.5	42.8
昼食を食べない	4.6	12.5	7.0
家で食事をする	30.7	26.7	26.5
家から弁当を持参する	17.9	29.2	20.5
家庭が食事代の全額を支払う	1.8	0.8	1.3
家庭が食事代の一部を支払う	0.4	0.8	0.3
その他	1.4	2.5	1.8
合計	100.0	100.0	100.0

JUNABE とは、1960 年代に創設された貧困児童生徒の就学を助成するための「全国就学助成・奨学金委員会」であり、従来からこの機関が、貧困児童を対象として朝食あるいは昼食の給食事業、奨学金提供事業を

行なってきた。基礎教育レベルでは、約半数がこの対象として給食サービスを受けていることになる。家に一旦帰って昼食を取るものや、自宅から弁当を持参する者も少なくない。統一的な学校給食システムが存

在はしていない。ここでは、特に、昼食を取らない欠食児童生徒が全体の7%とけつして無視できない数値で存在していること

が問題と指摘されている。

表10は、教員たちに勤務時間の変更にもなう勤務条件の変化について聞いている。

表10 全日制導入による勤務条件の変化（導入以前から勤務していた教員の意見）

勤務条件の変化	基礎教育	中等教育	合計
導入以前より良好になった	44.3	36.0	42.2
以前と同じ	34.8	34.4	34.7
以前より悪化した	17.6	27.5	20.1
何とも言えない	3.3	2.0	3.0

基礎学校教員と中等学校教員で、若干の相違がみられるが、教員の約42%は、勤務条件が以前よりも良好になったと回答している。約35%の者は、以前と変わらないと回答している。約2割の者が、全日制導入以前に比べて悪化したと感じている。不満は給与等に関するものなのか（二校兼務や他の仕事と兼業をしていた教員の場合、収

入が減少することもありえる）、それ以外の事情なのかはここでは不明である。勤務条件の変化を肯定的に捉えている教員が多いとは言えるであろう。

最後に、表11は、校長教員たちに、現在の仕事について、負担感を聞いたものである。

表11 校長、教員の仕事の負担感

勤務の負担感	教 員			校 長		
	基礎教育	中等教育	合計	基礎教育	中等教育	合計
実行できない過重な負担 多いがやり遂げられる範囲 の負担	7.3	8.4	7.5	6.4	4.4	6.0
適正な負担	58.1	66.9	60.3	71.1	77.5	72.7
過少な負担	32.8	23.9	30.3	18.1	18.1	21.3
	1.7	0.9	1.5	0.0	0.0	0.0

教員の60%、校長の72%は、全日制化による学校日課の拡大により、仕事の量は多くなったが、それは何とかやり遂げられる範囲の負担であると感じている。ついで、適正な負担であるとする者が多く、とても実行できない過重な負担を強いられると表明しているものは、教員でも7.5%にとどまっている。

8. おわりに

かつて、わが国も、明治末から大正期に

かけてと、第二次世界大戦の直後の二回にわたって、かなりの規模で二部制授業を行ったという歴史を持つ。しかし、わが国の場合、父母や社会は、「二部教授を見るに姑息の方法としてその何の為めに然るやを怪むものの如し」として、基本的にそれを長く受け入れることはなかった。戦後、戦災による学校施設の絶対的不足という状況の中にあっても、「二部制は学校教育の致命傷」「二部制は不正常授業」という認識は変わらず、二部制授業の早急な解消が、教育界の悲願とされたのである（齊藤 2005 30頁、

35頁)。こうしたわが国の経験に照らしても、二部制授業にともなう教育の質の問題は、もっと注目されねばならない主題であると思われる。

通常、二部制授業が恒常化している開発途上国側でも、二部制の記憶が途切れている先進国側にとっても、相互に、二部制下と全日制の下での学校生活の相違をリアルに認識することは意外と難しい。またその移行のプロセスを観察しうる機会は限られている。学校全日制化を遂行しつつあるチリの事例は、二部制授業解消の前と後の両方の様相を観察しうる数少ない事例である。二部制の解消、全日制化推進というチリの挑戦が、実際に、チリ教育の質の向上にどのような影響を及ぼしているか見極めるには、もうすこし時間の経過が必要であると思われる。おそらくその効果は、遠からずPISAなどの国際的学力調査の成績やランキングとなって現れるのではないかと期待を込めて見守るだけである。

参考文献

- 斉藤泰雄 (2009) 「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 138 集、143-156 頁。
- 斉藤泰雄 (2006) 「教育バウチャーの効果と限界——南米チリ 25 年の経験」『比較教育学研究』33 号、75-95 頁。
- 斉藤泰雄 (2005) 「二部制方式によ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』8 巻 2 号、25-37 頁。
- 三輪千明 (2005) 「1990 年代のチリにおける基礎・中等教育改革」『ラテンアメリカ・レポート』Vol. 22 No. 1、53-64 頁。
- Arellano, J.P. (2000). *Reforma Educacional: Prioridad que se consolida*. Los Andes.
- Bray, M. (2000). *Double-shift Schooling: Design and Operation for Cost-effectiveness*. Second Ed. IIEP.
- Cecilia, Jara B. et al., (1999). “Jornada Escolar Completa.” Garcia-Huidobro J.E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*. Editorial Popular, p.267-287.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, (1995). *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*.
- Cox, C. (2003). “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo 20” Cox C. (Ed.), *Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo* Editorial Univrsitaria p.19-113.
- Delannoy, Françoise. (2000). *Education Reform in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism*. World Bank.
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2005). *Evaluación Jornada Escolar Completa: Informe Final*.