

コスタリカの初等・中等教育の課題と展望 ～中米一の教育立国の現状～

Educational Problem and Future View about Costa Rican Elementary and Secondary Education
～ The Actuality of the Most Educational Country of All the Central American Countries ～

松垣洋平

Yohei MATSUGAKI

在コスタリカ日本大使館 専門調査員 (2016年4月～2018年4月)
Japanese Embassy in Costa Rica, Researcher of Economy

要約

コスタリカは近年着実な経済成長を継続しており、OECDへ加盟申請するなど国際社会での立場を高めつつある。我が国でもコスタリカは軍隊を有していない国として知られており、自然が豊かで国民の幸福度も高く、教育立国とのイメージを抱く人々も少なくないことかと思われる。実際のところ、コスタリカの教育は中米では随一と評され、ラテンアメリカ諸国全体でもチリやウルグアイなどに次ぐ高評価を得ている。

1948年の軍隊廃止後70年近く経過した現在でも、コスタリカの教育は独自の教育観である環境保全、民主主義、平和、人権重視の基本的理念を重視しており、コスタリカの基盤は現在も教育であることに変わりはないが、一方でその教育にまつわるここ20年ほどの慢性的な課題が今後の発展を滞らせる感も否めない。コスタリカが教育立国とされるのは、基本的にラテンアメリカ諸国内での相対的な位置付けをふまえてのものであり、同国の現在の教育の最優先課題は、中等教育の質を上げ、PISAなどの国際学力テストの順位を向上させることで一日も早く学力を国際基準に到達させることにある。

キーワード：教育の質、コスタリカ、初等・中等教育、中米、PISA

はじめに

本稿は、2016年4月から2018年4月にかけて在コスタリカ日本大使館に外務省在外公館専門調査員として派遣された筆者が、ラテンアメリカの中でも比較的進んでいるといわれているコスタリカ共和国の初等・中等教育を中心にその現状と課題について、当地メディア、同国の教育白書および現地校訪問の際の現役教師や元日本政府国費留学生への聞き込みを基に作成した専門調査員活動報告書の要約版である。

コスタリカは軍隊を早期に放棄したことにより、従来の軍事費を教育や社会福祉など他のセクターに充てることが可能となったため、近隣諸国に比べ教育がより普及していく礎を築いた。1948年の内戦終結後に制定された現行憲法は、民主主義的な政治制度や福祉

国家的な社会政策をうたっており、とくに教育は国民に民主主義的な政治観を浸透させるための制度として、また、それ自体が国民に対する福祉の中心とされた。現行憲法の教育に関する規定は第76条から第89条の部分にあり、最も特徴的であるのが就学前教育2年間、初等教育6年間、中等教育5年間（または6年間）の無償（おおむね日本の幼稚園から高校3年までに相当）、さらに高等教育を含めた教育一般への国家財政の支出はGDPの8%を充てるという第78条である。この規定は、2011年に従来の6%から8%に改憲されて以降2017年の予算上（7.63%）まで達成されたことはないものの、これに加え、第89条の自然保護に関する規定もエコツーリズムがさかんな現代のコスタリカらしい規定といえよう。

軍隊廃止後70年近く経過した現在でも、コスタ

リカの教育は独自の教育観である環境保全、民主主義、平和、人権重視の基本的理念を重視してはいるが、現在の教育の最優先課題は、中等教育の質を上げ、PISAなどの国際学力テストの順位を向上させることで一日も早く学力を国際基準に到達させることにある。その一方で、近年産業構造の変化や経済のグローバル化の必要性に迫られ、学力の国際スタンダード化を目指す教育界の流れについていけず、義務教育を修了できないまま学業を断念する若者は依然多い。また、1970年代から一向に変革を見ない現行教育体制のままでは、学校教育に挫折した者たちが定職を得られず失業率が悪化し、貧富の差の拡大による近い将来の治安の一層の悪化が予測される。さらに、この国の慢性的な課題である基礎インフラの不備が今後の経済活動を支えきれず、交通渋滞や排水処理の悪化などによる環境破壊が更に進むという未来も想像できなくはない。伝統的な人権擁護国家かつ中進国として国際社会から認識されるようになり、近年はOECDへ加盟申請するなど、国際社会での立場を高めつつあるコスタリカの基盤は現在も教育であることに変わりはないが、その教育にまつわるここ20年ほどの慢性的な課題が今後の発展を滞らせる感も否めない。

1. コスタリカの教育概要

コスタリカの教育普及は、他の中米諸国に比してかなり早い段階から実を上げていたが、植民地時代は決して教育に有利な地域というわけではなく、現在では中米の後進国であるグアテマラとニカラグアに教育行政の中心が置かれ、グアテマラ大学とレオン大学が当時の最高教育機関であった。コスタリカが教育の公立化に力を入れ出したのは1821年の独立後からであったが、当時は教員資格者が国内におらず外国人教

員を雇わなければならないほどの状況であった(寿里, 1984)。2016年において公務員に占める教員数の割合が28%になっている現状では想像しがたいが、教員の自給自足は当時のコスタリカの悲願であった。1948年の内戦終了後、常備軍の廃止により軍事費が国家予算から消え、コスタリカはそれまでの軍事費を念願の教育費に充てることが可能となった。これは、第二次世界大戦後、世界の諸地域で起きた社会主義革命のように社会のあり方を根底から覆すほどのインパクトはなかったかもしれないが、国家予算の3分の1近くを半世紀にわたって現在もなお教育費に充てている国家は世界的に見てもコスタリカだけである。世界銀行によれば、コスタリカの15才以上の識字率は2011年時点で97.4%であり、初等教育の純就学率は2016年で93.1%(教育省、以下MEP)である。国内には59校の大学があり放送大学も日本より10年早く開設された(寿里, 2013)。

コスタリカの2018年時点の教育制度は表1のとおりで、就学前教育の約2年間、初等教育の6年間および中等教育として5年間または6年間までが義務教育であり、その後大学などの高等教育から成る。この初等教育と中等教育最初の3年間を合わせた9年間を一般基礎教育期間と呼ぶ。初等教育段階から留年制度があり、出席日数、定期テストの得点、宿題等の実施状況が児童の学業の評価基準となる。児童が初等学校から中等学校へ進学する際には進学試験に合格する必要がある。一般基礎教育期間の後には、後期中等教育段階として2年間の普通科・芸術科、3年間の技術科に別れる。普通科は更にバイリンガルコースや環境教育コースなどの複数のコースを有する。中等教育最終学年の生徒は、最終学年時に中等教育修了認定試験(Bachillerato¹)に合格しなければならず、同時に大学入学時の要件にもなっている。

表1 コスタリカの基礎教育

就学前教育	母子サイクル		4歳	一般基礎教育	義務教育		
	移行サイクル		5歳				
初等教育	第1サイクル (前期初等教育)		第1～3学年			3年	
	第2サイクル (後期初等教育)		第4～6学年			3年	
中等教育	第3サイクル (前期中等教育)		第7～9学年			3年	
	多様化教育 (後期中等教育)	選択	普通科			第10～11学年	2年
			芸術科			第10～11学年	2年
			職業科			第10～12学年	3年
高等教育	大学等			4年以上			

出典：教育省(MEP)ホームページより筆者作成

¹ この試験は1988年から開始され、試験科目は、スペイン語(読解・作文)、数学、自然科学(物理・生物・化学から1科目選択)、社会科学(地理や歴史)、市民教育(日本でいう公民や倫理に相当)、外国語(英語・フランス語から1科目選択)である。各科目の試験時間は3時間であり(スペイン語の作文は採点に時間を要するため他の科目に数か月先駆ける)。試験形式はスペイン語の作文以外全て4択のマークシートであり、全科目70%以上の正答率を得てはじめて合格とされる。不合格の科目には追試が課される。

1-1 初等・中等教育の普及状況

Estado de la Educación² 第6号によれば、初等教育の純就学率は2016年で93.1%であった。しかしながら、初等教育最終学年である第6学年まで進級した者の割合は83.4%と、依然16.6%の児童が初等学校を卒業できずにドロップアウトしており、2002年時点で97.8%であった就学率がこの15年間で微減傾向に転じるなど、コスタリカにおける初等教育完全普及の目標は近年停滞傾向にある。一方で、中等教育の純就学率は、2002年は58.4%であったが2014年には71.3%にまで増加した。中等教育への就学率の急速な増大をもたらした要因は、初等教育の普及率がおおむね90%以上を保ち続けていること、義務教育という規範が拡大したこと、政府による教育普及政策の実施等が挙げられる。人々がそうした教育の規範を受け入れるようになった背景には、経済の近代化が進み、多国籍企業の活動の拡大により教育を受けた労働力の需要が増大し教育の社会経済における重要性が増大したためである(米村, 2014)。今日のコスタリカにおいても教育の収益率³は学歴にほぼ比例するものと考えられている。

しかし、2012年に中等教育開始の学年である第7学年であった生徒が、2016年に中等教育最終学年の第11学年まで留年や中退を経ず順調に進級した生徒の割合は45.4%に過ぎず、2016年時点で18～24歳の若者の50.4%が中等教育を修了していない(PEN, 2017a)。コスタリカは依然中等教育に問題を抱えているという指摘は関連統計を見ても明らかであり、これは、人々が社会規範に従い就業機会に反応するために教育を求めて行動している一方で、多くの生徒が中等教育におけるいずれかの段階で学歴獲得に挫折している現状を示している。

1-2 コスタリカの教育予算

現行憲法第78条によれば、コスタリカ政府はGDPの8%を教育に充てる必要がある。2011年までこの割合は6%という規定であったが、同年8%に改憲された。同国の教育費は例年国家予算の3分の1程度を占め、2017年時点の教育費の対GDP比は7.63%であり、ラテンアメリカでは堂々の第1位である。これに加え、政情が安定していることから、1990年代あたりまで内戦に明け暮れていた近隣諸国に比べれば、コスタリカは教育振興に有利な条件を現在もなお有し

続けているといえる。現状では、規模の差こそあれ全国的に僻地といえども学校は点在しているし、公立学校でもコンピューター教育導入など先進的な投資も行っており、公立のインターナショナルスクールも存在している。

表立った予算上の数値を見る限りMEPは十分な予算を確保しているかのように見えるが、現在も教室が不足し二部制を取っている学校が大半であるし、老朽化が進み耐震の観点からも建て替えが必要な校舎も多いなど教育インフラの整備は依然不十分である。また、教員に対する人件費も年々上昇し、MEPの人件費は2007年の7,110億コロン(約13億ドル)から2017年には1兆4,600万コロン(約26.5億ドル)と105%増しになった⁴。学校の教科書も無償ではなく、非常に多くの児童生徒に教科書が行き渡っていない状況が長く続いており、教育に関する予算は国家予算そのものが小さいためか、国家予算総額の3分の1程度、対GDP比約8%の規模があるにもかかわらず常に不足気味とされている(国本, 2016)。

1-3 コスタリカの初等・中等学校の一般的な学力

2013年にユネスコがラテンアメリカ16か国を対象に実施した国際学力テストである第3回地域比較研究(Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo: Terce)の結果において、コスタリカは第3・第6学年の読解・算数のスコアがいずれも中米で第1位であり、2位以下を大きく突き放している(表2および3)。

Terceの結果をラテンアメリカ全体で見ても、第3学年および第6学年の読解、第3学年の算数はチリに次いで第2位につける。このようにコスタリカの初等教育のレベルは域内で確かに好位置につけており、二部制を採用する学校が多い中、福祉国家的な政策の伝統や教育の質向上を目指す近年の努力は少なからず反映されているかのように思える。

次に長年の課題とされる中等教育の国際レベルであるが、2015年より経済開発協力機構(OECD)に加盟申請をしているコスタリカはOECD学習到達度調査(PISA)の結果を非常に重要視している。

PISAのような国際学力テストの結果は、今日その国の教育の質を見直す際の指標となり、学力調査の結果が低い国ほど支援を要するとされている。現実には学力調査を実施するだけの体制すら整わない非実施国が多いがコスタリカは2009年以来PISAへの参加

² コスタリカにおける教育の報告書であり毎年発刊される。本研究ノート提出時で最新のものは2017年版である。

³ 教育の収益率は、個人的収益率と社会的収益率があり、前者は個人が負担する教育費と教育を受けた結果個人に帰属する収益を、後者は社会全体が負担する教育費と教育の結果社会全体に帰属する収益を比較するものである。

⁴ 2017年8月21日付当地La Nación紙デジタル版より。(http://www.nacion.com/el-pais/politica/mep-y-corte-duplicaron-gasto-en-remuneraciones-en-10-anos/5SFSAICHQRBNKNIWZCQSZ5JHU/story/)より。

表2 Terce 第3学年結果

順位	読解		順位	算数	
1	コスタリカ	542.83	1	コスタリカ	557.52
2	グアテマラ	496.81	2	ホンジュラス	507.52
3	ホンジュラス	494.86	3	グアテマラ	500.69
4	パナマ	480.93	4	パナマ	494.15
5	ニカラグア	478.01	5	ニカラグア	484.70
6	ドミニカ共和国	454.03	6	ドミニカ共和国	448.03
	ラテンアメリカ平均	509.73		ラテンアメリカ平均	521.70

表3 Terce 第6学年結果

順位	読解		順位	算数	
1	コスタリカ	545.50	1	コスタリカ	535.19
2	グアテマラ	489.03	2	グアテマラ	487.98
3	パナマ	482.63	3	ホンジュラス	479.79
4	ホンジュラス	479.19	4	パナマ	461.48
5	ニカラグア	478.96	5	ニカラグア	462.31
6	ドミニカ共和国	455.94	6	ドミニカ共和国	436.85
	ラテンアメリカ平均	506.64		ラテンアメリカ平均	511.22

出典：ユネスコ（UNESCO）ホームページより筆者作成

表4 PISA 読解力結果

	2009年	2012年	2015年
チリ	449	441	459
コスタリカ	443	441	427
ウルグアイ	426	411	437
メキシコ	425	424	423
コロンビア	413	403	425
OECD 平均	493	496	493

表5 PISA 数学的リテラシー結果

	2009年	2012年	2015年
チリ	421	423	423
コスタリカ	409	407	400
ウルグアイ	427	409	418
メキシコ	419	413	408
コロンビア	381	376	390
OECD 平均	496	494	490

表6 PISA 科学的リテラシー結果

	2009年	2012年	2015年
チリ	447	445	447
コスタリカ	430	429	420
ウルグアイ	427	416	435
メキシコ	416	415	416
コロンビア	402	399	416
OECD 平均	501	501	493

出典：国立教育政策研究所（本邦）ホームページより筆者作成

を継続している。とはいうものの、コスタリカのみならず、すでに OECD 加盟を果たしているチリとメキシコを含むラテンアメリカ諸国はいずれの科目も OECD 平均に達したことはこれまで一度もない（表4～6）。PISA の国際的順位は平均点で決定されるが、このような国際学力調査は必須かつ平易な問題で構成されているため総合順位が低いということはそれだけ学力の低い子どもが多いことを意味しており、その子どもたちの基礎学力を向上させることがその国にとっての第一の教育改善策となる。

表4～6に見るように、コスタリカは「読解力」「数学的リテラシー」「科学的リテラシー」のいずれの試験科目も3期連続で一貫して成績を下げ続けているが、とくにメディアなどで問題視されているのは「読解力」と「数学的リテラシー」である。一般に読解力向上のためには日常から書物などに触れる機会が重要である。コスタリカにも書店はあるが、2014年の国勢調査によれば、過去一年間で書物を読んだことのないコスタリカ人は51.4%にのぼり、人々に読書の習慣はあまり根付いていないことをうかがわせる⁵。また、2016年に国内で名門大学の一つとされているナショナル大学（UNA）が、学生のスペイン語の文章作成能力と語彙力に問題があるとし、約1,000名の学生に対してスペイン語の特別補講を実施したという事例があるが、少なくともコスタリカの大学生は全員 Bachillerato の作文試験で70%以上の合格点を取得しているはずであ

⁵ 2017年3月5日付当地 La Nación 紙第4,5面より。

表7 Bachillerato 各教科の合格率 (%)

	市民教育	スペイン語	フランス語	英語	生物	社会	化学	物理	数学
2016年	95	98	95	96	96	94	92	90	77
2017年	98	98	96	95	95	93	93	89	73

出典：2018年1月5日付 La República 紙 10, 11 面より筆者作成

る。この事案は近年のPISAの「読解力」のスコア低下の結果とも無関係ではないと見られており、国内ではコスタリカ大学(UCR)に次ぐほどの名門大学における現状を受け、初等・中等教育のスペイン語科指導の実態およびBachilleratoの意義が疑問視されている。大学側も一時的な特別補講をしたところで初等・中等教育時に不十分であった国語力が容易に補われるわけではない旨述べている。

また、2017年のBachilleratoの各科目の合格率を比較すると、数学以外の全ての教科の合格率は90%以上であるのに、数学のみが77%と明らかに生徒が数学を苦手とする傾向があるとわかる(表7)。2017年のBachilleratoの全体の合格率は70.17%であったが、Bachilleratoの合格には全科目で及第点として70%以上のスコアを取得する必要があるため、数学一科目だけが及第点に及ばずBachilleratoの合格証を得られない生徒は、例年少くないように思える。コスタリカは、現在次世代の産業の担い手としてICTや医療機器などのハイテクノロジー産業の担い手を育成すべく理数科教育を重視しており、理数科重点校も設置されているが、算数・数学教育の抱える慢性的な問題は、近隣諸国と同様の問題の延長上にある。コスタリカ以外の中米諸国は依然JICAの青年海外協力隊員による教育支援の要請を継続しているが、ここ数年一向に教育改革の成果が確認できないコスタリカの算数・数学科のレベルも依然JICAの支援があってもいい水準に思える。

PISA2015の結果を踏まえ、さらに非難されている点は教育費の非効率的な運用である。OECDによれば、2013年におけるコスタリカの就学生一人当たりの教育支出(公財政支出と私費負担の合計)はラテンアメリカでトップであり(表8)、同年の教育費の対GDP比は6.86%であったがOECD平均は4.5%であり、コスタリカは、この数値に関してはOECD諸国の中ですら第1位となる。

また、1-2で述べたように、MEPは2011年の改憲によりGDP比6%相当の教育費を8%にまで増額しており、2018年予算でも教育費は全予算の28.6%程度を占めているように、コスタリカは他国に比べ教育に予算をかけることができる環境を長年対外的に誇ってきたが、近年は他国に比べむしろ教育のコストパフォーマンスが著しく劣るという点を露呈してしまっ

表8 2013年就学生一人当たりの教育支出

コスタリカ	46,500ドル
チリ	40,600ドル
ウルグアイ	31,800ドル
コロンビア	24,400ドル

出典：2016年12月9日付当地 La República 紙 10, 11 面より筆者作成

ている。このため予算をかけることで教育の質を向上させようという単純な見方はもはや国内では否定的である。

2. 初等・中等教育の問題点

筆者は2017年6月から2018年3月にかけて、元国費外国人留学生のコスタリカ人教員が赴任しているエレディア県サント・ドミンゴ中等学校、アラフエラ県ダビ・ゴンサレス・アルファロ初等学校などの5校を訪れいくつかの授業を観察した。以下、筆者がスペイン語、算数(数学)、音楽、英語などの授業見学および教師へのヒアリングなどふまえて、筆者の主観で日本の学校教育と異なり、とくに気になった点および当地メディアがしきりに指摘している公教育上の主な問題点を挙げる。

① 教師の裁量の広さ

各学年の学習範囲は国定され、教育内容のガイドラインはMEPによって示されているものの、教育方法については、教員の裁量が日本の教員よりかなり広く、授業で教科書を使うかどうかも教員や校長の判断による。MEPが指定する授業時間数も教員は尊重すべきではあるが、実際は必ずしも全ての授業時間が講義にあてられているわけではない。このため授業方式は教員によって大きく異なる。教師の裁量を広く認める点については、教育が高度に進んだ国においては教育の自由を広く認めるという解釈もあり考えられる手法である。しかしながら、このような教育方法は教育が発展途上にある場合、教育の内容や質に関して国の保証が必ずしも及ばないという見方もできる。しかも、大半の教員が公的に教育の質が認定されていない教職課程を経て教員免許を取得しており、教員としての基本

的学力を問う採用試験によって選抜されているわけでもない。万人に等しい教育とは国が教育の質を保証してこそ初めて可能なのであって、必要以上に現場の教員に裁量を与えるのはむしろ教育の質が約束されないことを意味するように思える。

② 拒否できる異動命令

任期付き教員は異動命令を拒否できないが（拒否した場合任期満了後2年以上は次の採用がない）、正規雇用の教員の場合赴任命令の拒否は理由次第で可能であり、逆に異動を自ら申請することも可能である。また、児童生徒側も通学する学校は任意で選択でき転校も自由である。コスタリカは教員の数自体は多いが各学校への教員の適正な配置が間に合っていない。2016年において全国4,107の公立校のうち36%の学校は教師が一人だけであり、かような学校で学ぶ児童生徒は19,132人にのぼる⁶。これらの学校はいわゆる僻地に所在し、おおむね1校あたり30～40名程度の児童生徒数であるため教員一人に学校運営を任せきるといふ現状がある。しかしながら、日本の小学校教員でも全員が全科目を指導できるわけではないように、これら僻地の小学校においても、教員によっては英語や音楽など指導できない科目もあり、必然的に児童生徒はそれらの科目を履修しないことになる。また、僻地であるがゆえ日々の登下校のための公共交通機関もとくにないことから、登校のために毎日早朝からロバに乗ったり、数時間にも及ぶ長距離徒歩移動を余儀なくされたり、川越えなどの危険な場所を通過している児童生徒も多い。彼らが日々苦勞してたどり着く学校には、電気がないこともあり教員の努力もむなしく授業そのものに活気がないためか、学校に面白味を感じなくなり不登校になる児童生徒は少なくない。

コスタリカ国勢調査局（INEC）によれば2016年で15～17歳の13,000人の生徒が学校を中退した。教員にはこれらの学校への赴任の際、僻地手当が支給され、平日は僻地の学校に勤務し週末だけ都心の自宅に帰るといふ勤務形態の教員も存在する。しかしながら、2016年2月から1年をかけてMEPが提示した3,086の新規採用ポストに対し、応募した志願者は35,000人であったが38%のポストが赴任拒否されている⁷。赴任拒否の理由は様々であるが、志願者が僻地勤務を嫌ったケースは多いと思われる。教育熱だけでは教員という職業は成り立たないが、教員が一つの学校に赴

任しないこと自体が現在もなお学校間教育格差を生み出す要因になっているのである。

③ カリキュラム通りに行われていない授業

1997年に教育高等委員会（Consejo Superior de Educación）は、小学校一週間あたりの授業数をスペイン語、算数などの主要科目を28時間（1時間あたり40分の授業）、外国語を5時間、家庭科や体育などの実技教育を10時間、合計43時間と定めた⁸。しかしながら、Estado de la Educación第6号によれば、2016年の調査で全国3,731の小学校のうち実際に週43時間の授業を行っている学校はわずか8%であったという。この43時間分の授業を一週間で着実にこなすための現実的な授業時間数は、一日当たり午前7時から午後2時20分までの時間数が必要となるが、大半の学校では二部制を採用しているため実際には授業時間は一週間あたり35時間ほどとなっており、43時間という国定の授業時間はすでに無実化している。また、体育、音楽、宗教、家庭科、美術、工作から成る実技教科については38%の小学校が全く指導していないという調査結果であった。ちなみに、日本の小学校における授業時間は一週間で20数時間である。

④ 形骸化している教員勤務評定

MEPが2016年に63,429名の教員を対象に勤務評価をした結果、5段階評価で下から順に、「許容できない（inacceptable）」が4名、「不十分（insuficiente）」が18名、「よい（bueno）」が1,308名、「とてもよい（muy bueno）」が1,349名、「優秀（excelente）」が60,750名という評価であった⁹。下位2つのinacceptableとinsuficienteの評価以外は年間給与1.94%増しの恩恵を受けることになる。bueno以上の評価を得れば昇給となる制度自体はともかく、近年のコスタリカの児童生徒の学業成績が内外の試験を問わず、総じて低下傾向にあるにもかかわらず、MEPは実に99.96%の教員に対して、勤務態度や教育法にとくに問題はないとし最高評価を与えているのである。明らかに形骸化しきっているこの現行教員勤務評価に対して改革を求める声が上がって久しいが、現在に至るまで教員組合が現行評価制度の維持を強く望んでおり改善の見通しが全く立っていない。

⁶ 2017年1月15日付当地 La Nación 紙第4、5面より。

⁷ 2017年2月15日付当地 La Nación 紙第6面より。

⁸ 2017年8月23日付当地 La Nación 紙第4、5面より。

⁹ 2017年6月15日付当地 La Nación 紙デジタル

(<http://www.nacion.com/opinion/editorial/excelencia-en-el-mep/2BBU4ZFFJVCZXGGO4POLELXXWI/story/>)より。

⑤ 教員養成課程の実態と教員の学力

そもそも現行の教員養成課程にも問題がある。2015年のコスタリカでの学位授与総数は4,800ほどであったが、そのうちの23%が教育関係の学位であった¹⁰。コスタリカは歴史的に常備軍の数だけ教員を輩出してきており、1980年代の時点で国民10人に1人の割合で教員が存在していた(寿里, 1984)。現代においても、毎年おおむね11,000人の卒業生に教員免許が授与されている。教員免許は基本的に大学で取得するが、Estado de la Educación 第4号の調査によれば、2013年時点で全国の大学が有する教員養成課程計259コースのうち、たったの15コースしか高等教育単位認定国家システム(el Sistema Nacional de Acreditación: Sinaes)の認定を受けていないことが判明した¹¹。その他の244の教員養成課程の大半は教育の質の不認定ばかりか、MEPの教育改革の一環である英語や数学教育でのカリキュラム改定計画に沿ってすらいらないものもあるという。そして、コスタリカで毎年授与される教員免許の70%はこれら244の教員養成課程のものである。

教員のレベルを知る上でのもう一つの指標は、教員自身の学力であろう。PISA2009の数学リテラシーの結果が、OECD平均に遠く及ばなかった事態を受け、2010年にMEPが数学科教員1,733名を対象にBachilleratoに準じた学力測定テストを実施したところ48%が不合格レベルであった¹²。これにより、大半の教員が自身で解答できない学習事項を生徒に教えている可能性が危惧され、MEPの勤務評価が必ずしも適切でないことが強く指摘されている。MEPは応急的な対策として25,000人の小学校教員と2,500名の中等学校教員に数学の特別補習を受講させたが、PISA2015の数学リテラシーの成績がさらに悪化したなど、今のところMEPの応急的な諸対策にとくに効果は見られていない。

⑥ 教員採用制度の現状とMEPの体質

Bachilleratoの受験者数は1996年の1,700人から2016年には48,000人にまで増加しており、MEPはこの間幾多の教育環境の変化に直面してきた。しかしながら、MEPの教員採用システムは1970年からの開始以降13政権を経たにもかかわらず、2017年までの47年間で根本的に何も変わっていない¹³。現行教員採用システムは、教員のポストに空きがあった場合MEP

が公募をかけるが、採用条件を満たす求職者はまず電子申請による出願をする。その後、市民サービスセンター(el Servicio Civil: おおむね日本の人事院に相当)が応募者の能力や適性を学校の要請とマッチングさせて採用予定者を決める。しかしながら、市民サービスセンターの採用担当者は、教育現場に関わっていない教育の門外漢であり、この採用システム上において学校長は人選にほとんど関与できず、筆記試験等で志願者は能力を問われることもない。このため、能力的に学校の需要に見合わない不適切な採用候補の教員が割り当てられる可能性がある。採用候補の教員は赴任した学校で3か月の試用期間を経て正式採用されるが、新規に要請すると更に時間を要するためか大半の教員はそのまま採用されているという。

この旧態依然のシステムを経て毎年平均2,000名の者が新規に教員登録される。2015年には9,000名の者が出願したように基本的に応募者数がポスト数を上回るため、倍率により申請者の優劣を競う一応の体制にはなっているが、市民サービスセンターの採用基準はすでに形骸化しており縁故採用も依然横行しているという。このような状況にもかかわらず、MEPは現行体制を維持した上での教育改革の構想を述べるだけであり、2018年3月段階でも採用システムの改善を計画する様子は全くない。

⑦ 教員組合の影響と教師の待遇

どこの国にも政治的影響力の強い利益集団は存在するもので、ラテンアメリカの場合歴史的にそれは軍隊であることが多かったが、軍隊のないコスタリカでは教員組合が教育関係のみならず社会的にさまざまな問題に対する非常に強い発言力をもつ(国本, 2016)。この国の教員数は2016年のMEPの統計によれば63,870名であるが、教員は全公務員数226,006人のうち実に28.2%を占めており教員組合はコスタリカにおける最大の公的利益集団である。教員組合への加入は義務でなく、組合に加入していない教員もいるが少数である。彼らは知識人であるため自分たちの待遇改善要求や教育内容に対する提言だけでなく、労働、ジェンダー、貧困、環境などといったあらゆる政治的・社会的問題に対してデモを行い政府に圧力をかけるが、教員組合の主張内容は基本的には主に待遇改善である。

コスタリカは公務員が民間企業よりも一般的に待遇がよい役人天国の側面が非常に強いが、教員の基本給

¹⁰ 2017年8月23日付当地 La República 紙第10, 11面より。

¹¹ 2013年9月29日付当地 La Nación 紙デジタル版 (<http://www.nacion.com/el-pais/costa-rica-prepara-10-000-docentes-al-ano-pero-ignora-la-calidad-de-su-formacion/4E4ZCAJWFNAPFBVSDEUVOV6IXU/story/>)より。

¹² 2016年11月7日付当地 La Nación 紙第4, 5面より。

¹³ 2017年1月16日付当地 La Nación 紙第4, 5面より。

はほかの公務員職に比べても高い。コスタリカにおける2016年の一般的な平均月収は468,000コロン（約850ドル）であるのに対し、教育・保健セクターの平均月収は833,000コロン（約1,500ドル）である¹⁴。その上、教員の給与は勤務評定でbueno以上の評価さえ与えられれば毎年必ず昇給する。また、僻地勤務手当、図書館勤務手当、農業指導手当などの諸手当は基本給の実に50%に相当し、これらの手当の種類は95種類もある¹⁵。2008年から2018年にかけて、教員の人件費の予算総額は4,145億20万コロン（約7億5,000万ドル）から3倍以上の1兆3,152億7,900万コロン（約23億9,000万ドル）になった¹⁶。

しかしながら、現在当地メディアが教育に求めている改革とは、これ以上の教員の待遇改善ではなく教員養成課程、採用方法および教員の勤務評価という従来の教員のあり方に関する抜本的改革である。このため憲法上GDPの8%を教育費に充てるという規定が達成されたとしても、コスタリカの教育環境がそれだけで向上するとも期待されていない。世界的に見ても、コスタリカよりも同値が高い国々は少なくないし（2015年のユネスコの統計によれば150か国中第13位）、同値が低くても国際学力テストでコスタリカよりも上位の国々は更に多い。近年の教育予算は、憲法上の教育費の規定を遵守しようとするだけの、いわば教育への投資自体が目的となっており、結果をとまなう改革が何らなされておらず浪費の口実となっていると批判され続けている。官僚的な組織は往々にして前



アラフエラ県内公立中等学校の数学の授業の光景（2018年3月筆者撮影）。コスタリカの算数や数学の授業は、教師が板書した問題を児童生徒が解くだけという日本の一般的な大学数学の講義の光景に近い。

例踏襲主義であり既得権益がおびやかされるほどの変化を嫌うものだが、実際にUNESCOは最近の報告書においてコスタリカの教育方法論は1980年代からとくに変化していないと指摘している¹⁷。

3. 現在教育で重要視されているテーマと社会の現状

コスタリカは、伝統的にコスタリカの福祉国家的な政治観と適合しながら、貧困削減や公正の観点から初等・中等教育の拡充を進めてきた。現在は国際社会に対応するための英語教育、ICT教育なども進められているが、現行教育カリキュラムにおいては2004年以来「環境」「民主主義・平和・人権」「健康と栄養」「性」の四つのテーマが重要視されている（国本、2016）。これらのテーマは具体的な教科があるわけではなく、基本的に社会や理科などの関連教科において統合的価値観として、あるいは教科をまたぐ横断的な教育によって教えられているが、これらの教育理念が必ずしも全ての国民に浸透し広く共有されているわけではない。ここでは「環境」「民主主義・平和・人権」について述べる。

学校における「環境」教育としてのもっとも身近な実践例は校内でのゴミの分別であろう。また、後期中等教育ではバイリンガル科やスポーツ科などと並び環境教育科も選択できるようになっている（おおむね日本の高校の英語科やスポーツ科などに相当）。環境教育科では、この科の卒業生が特別に環境保護に関する職業に就きやすいわけではないが、校内外での園芸、ゴミ収集活動、リサイクル活動、環境保護をテーマとした遠足等が実施されているという。とはいうものの、校長次第では基礎教科に重点を置くためにこれらの活動を実施しないこともあり、いくつかの学校では環境教育科という名称を有しているのに実態は普通科と何ら変わらないという実情もあるという。

環境政策としては、コスタリカは発電の99%以上をクリーンエネルギーで賄っており、エコツーリズムもさかんで環境立国のイメージが対外的に定着している。国立公園などの自然保護区内では環境保全が行き届いており、開発工事を行う際の環境アセスメントも非常に厳格である。とはいうものの、このような国策と人々の日常の規範が必ずしも一致しているわけではなく、例えば首都の中心街を散策すれば、道端にゴミを捨てる人々の姿は日常的に散見するし、ゴミ箱から

¹⁴ 2017年2月15日付当地 La República 紙第12面より。

¹⁵ 2017年11月21日付当地 La Nación 紙第4面より。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 2017年11月30日付当地 La Nación 紙第24面より。

ゴミがあふれ生ごみの異臭も鼻につき、路上には排ガス規制を守っていないと思える車両が何台も走っている光景をしばしば見かける。ゴミの分別は法定であり市内に分別処理場もあるが、市民がゴミの分別をせずにゴミ置き場にゴミ袋を放置しても、収集業者は親切にも一律で持って行ってしまふ。これは現存のゴミ分別処理場の規模が小さく、収容しきれなかったゴミは結局まとめて埋め立て処分されている現状があるからである。水道水は飲用可能だが、その反面下水処理施設が未熟で環境汚染の要因にもなっている。また、コスタリカにおいても他国同様に海洋に日々約110トンのペットボトルやビニール袋などのプラスチックゴミが投棄され続けており、プラスチックゴミのリサイクル率も2%程度である¹⁸。人々は環境保護に関心こそはあるが日常生活での実践にはさほど結びついていないという点が指摘されている。

「民主主義・平和・人権」は社会科などで比較的に取り扱われやすいテーマである。日本ではサンホセ市郊外のリンコン・グランデ小学校の平和文化教育がクローズアップされたこともあったが、このような模範的実践が全国どの学校でも普遍的に行われているとは限らず、一般市民に対して「平和教育」という言葉を話題にしてみても、平和教育という概念をあまり理解していない人々も少なくない。一方で、コスタリカでは授業時間を利用して年に一度児童生徒が実施する模擬選挙を実施しており、近隣諸国の難民や移民の受け入れに積極的であるなど「民主主義・人権」に関してはコスタリカ社会で広く共有されている概念である。

現場の教員の声を聞いてみると、政権が変わる度にカリキュラムや重点教育の内容が変わるので、必ずしも先に述べた四つのテーマが理念通りに教育されているわけではなく、むしろ2004年以来4政権を経て、平和文化教育や民主主義教育を重点的に教育しても時代にそぐわなくなっている感があるという。近隣諸国に比して民主主義もある程度成熟しており、中進国にまで成長したコスタリカの教育にとって喫緊の課題は、国際的スタンダードの学力を向上させ、経済発展を担う将来の人材の輩出、就業率の向上など教育への投資に見合った目に見える形での成果であろう。2015年からMEPが新たに導入したプロジェクト名はEducar Para Una Nueva Ciudadanía（新市民のための教育）であり、人権尊重や持続可能な開発の概念、また、ペーパーテストのスコアがよくなかったとしても、教授・学習過程¹⁹により児童生徒が間違いに至ったプロ

セスへのアプローチによる解決を重視したものであった。しかしながら、PISA2015の結果を受け、MEPは2018年から新教育計画としてLa Persona: Centro Del Proceso Educativo y Sujeto Transformador De la Sociedad（人：教育過程の中心かつ社会変化の主体となるために）を発表した。これには新たに児童生徒の個々の違いを尊重すること、能力別教育、多言語教育などの内容がうたわれている。コスタリカが短期に教育プロジェクトを改定していくこのような状況は、我が国がPISAショックを経験し社会の変化や世界の潮流に歩調を合わせ、社会を生き抜く能力の育成をめざした教育改革が国家戦略としての重要性を増し指導要領改訂に至った点とよく似ている。

4. 求められる教育の質の改善

義務教育に期待される最低限の教育というものを考えるのは難しいが、何を学ばば最低限なのかは誰かが基準を示す必要がある。世の中の経済活動や社会活動に必要とされる最低限の知識には、読み書き能力や簡単な計算能力を含むが、この程度があまりにも低いと経済への効果に大きく影響するし、コスタリカ社会は人材育成を国是としていることもあって、すでに能力主義や業績主義の流れに乗っている。

ここ2年間の物価上昇は落ち着きを見ているが、2015年にコスタリカの物価指数は、ラテンアメリカ平均である20%超となり失業者がさらに増えた。近年の政府の貧困対策により、その日の食べ物にも困るほどの極貧層が数%減少したことを評価する見方もあるが、貧困率は長年20~25%の域を出ていない。結局お金を多く稼げる者だけが、その分だけもってってしまうだけの社会では労働へのインセンティブは低下するし、所得の再分配にも影響する（小塩，2004）。ラテンアメリカ諸国は、往々にしてジニ係数が高くこのような社会不安は常について回る。コスタリカを含む近隣諸国では、学校教育に挫折し行き場を失った多くの若者たちが、社会に失望し国内治安の悪化を招くという悪循環が確立してしまっている。このような若者たちに最低限であっても着実な教育を施すことができれば、彼らがこのような状況に陥る可能性は少なからず減少すると考えられているが、経済社会が学校に要求する水準は年々高まる一方である。学校インフラや教材普及に急速な改善が見込めない以上、今後の教育の発展のためには教育の質が鍵となるが、現在のコ

¹⁸ 2018年2月28日付当地La República紙第13面より。

¹⁹ 教えるという行為（教授活動）と学ぶという行為（学習活動）を独立して存在するのではなく、相互に関連しあいながら展開するものとし、この動的な過程を教授・学習過程とよぶ。

スタリカの教育システムでは、指導力のない教員が広く認められた裁量により場当たりの指導をしても、それが誤りであるとの指摘もとくになされない。結局後で困るのは指導教員ではなく子どもたちであるという意識が不足しているのである。そもそも、教育とはその効果を見るまで政策的に10年や20年ほどの長い年月を要するものであり、食文化のように劇的な変化は起こりにくく、いずれの国においても多かれ少なかれ保守的な側面を有する。この前提に加え、教員のレベル向上、教育環境の地域差、MEPの官僚主義的体制という根本的な問題を放置したまま、MEPが朝令暮改的に新教育改革プログラムを繰り返したところで、コスタリカの教育の改善に大きな期待を寄せることは不可能である。

おわりに

ラテンアメリカの中でも、とくに中米の中においてコスタリカほど教育水準が高く環境立国である国はないといわれているが、ここ数年の経済統計と教育に関する指標を見る限り、残念ながらこれまでの成果よりもこれから直面していかなければならない課題の方が多い。教育問題の背景を考察すれば、教育は社会の鏡であるがゆえ現在の経済・社会問題の背景が読めてくる。識字率、初等教育の修学状況、域内の初等教育の学力水準などは悪くないが、中等教育の質の改善状況、中等教育修了率、失業率などの停滞ぶりを見ると、GDPの8%を教育費にあてることができる好条件下の現行教育制度が、いかに対費用効果が悪く無意味な支出を繰り返しているのかがうかがえる。また、MEPにおける官僚主義的で度を逸するほどの長時間を要する予算の執行、非効率な学校運営や建設計画、ずさんな管理体制、学校における教育の質などの問題が連日メディアで非難されている現状にもかかわらず、現行教育システムや給与体系などの既得権益を守ろうとして譲らない教育界の姿勢が、保護者や児童生徒の教育に対する印象を悪くしている可能性は否定できない。

筆者が訪れた地方の各学校の教員たちは、「最近の子どもは甘やかされ過ぎて努力しようとしな。距離を問わず通学は両親のお出迎え付きで、家庭で甘やかされていると察する言動が目立つ。児童生徒は読解力も低く、表現力も乏しい。学校ではすべてが対話による対応で、叱りつけて教育する風潮もなくなっている」旨述べた。暴力による指導は基本的に肯定されるべきではないが、悪いことをすれば制裁があるということを学校生活で経験的に学ぶべきであろう（アルベルト松本、2005）。現在では、コスタリカでも教員が児童

生徒に下手に手を上げようものならば処分を受ける時代であるが、逆に児童生徒に対する適正な懲戒制度がなければ学校で規律を保つのは困難であろう。一昔前に比べて、学校における児童生徒の立ち位置が上昇しており、両親が過剰ともいえるほど学校運営や教員の対応に介入する、これは近年のわが国の教育現場でもよく聞かれる話ではないだろうか。

結局のところ、学校教育の停滞の責任を誰の責任にするにしろ、長年コスタリカの中等教育に改善がみられないのは事実であり、産業構造の変化にともなう労働市場の需要に求職者が対応しきれず、失業率も高止まりであり貧富の差も前世紀から悪化し続けている。貧困率の削減とは定義上の問題でもあり、貧困ライン手前の人々の生活環境が貧困ライン以下の人々と劇的に変わっているわけでもなく、彼らが定職を得ているのかも不明である。問題は貧困または窮乏な生活を送っている人たちがあまりに多い場合は、その社会においては安心と希望をもって生きることが難しいということであり、必然的に治安の悪化を招くことになる。実際コスタリカの治安は年々悪化し続けており、2017年の犯罪件数および人口10万人あたりの殺人件数は12.1人であり過去最高となっている。教育改革の遅れは結局近い将来の貧富の差の拡大にもつながることを教員や保護者をもっと理解すべきであろう。

建国の歴史が欧州やアジア諸国に比してさほど長くないラテンアメリカ諸国の中において、コスタリカは幸いにも民主主義・環境教育・軍隊をもたないなど他国に誇れる文化的要素を少なからず有している。それに一部では都市化が進んでいるものの、国土の大半は自然との共生感を失っておらず、エコツーリズムを十分楽しめる国家でもある。教育の質向上にはこのような伝統文化感が欠かせない（山田、2009）。この意味



アラフエラ県内公立小学校における「サンタ・ローサの戦い（ニカラグアのアメリカ大統領ウィリアム・ウォーカーが引き起こした国民戦争の一環である1856年のグアナカステ県サンタ・ローサにおける攻防戦）」の戦勝記念日式典の一環としての児童による寸劇（2018年3月筆者撮影）。

でもコスタリカには今後の教育改革が功を奏する余地は依然大きく残っている。

参考文献

- PEN (Programa de Estado de la Nación) (2016a), *Estado de la Nación 22*, PEN.
———, (2017a), *Estado de la Educación 6*, PEN.
———, (2017b), *Estado de la Nación 23*, PEN.
アルベルト松本 (2005) アルゼンチンを知るための54章, 明石書店, pp.149-164.
大貫良夫 (2013) 新版 ラテンアメリカを知る事典, 大貫良夫ほか監修, 平凡社, pp.12-13.
小塩隆司 (2004) 教育経済学から見た日本の教育の現状と今後, 法律文化 2004年6月号, LEC 東京リー

ガルマインド。

- 国本伊代・中川文雄 (2005) ラテンアメリカ研究への招待 [改訂新版], 新評論.
国本伊代編著 (2016) コスタリカを知るための60章【第2番】, 明石書店, pp.22-25, pp.268-273.
斉藤泰雄 (2013) 新版 ラテンアメリカを知る事典, 大貫良夫ほか監修, 平凡社, pp.472-473.
寿里順平 (1984) 中米の奇跡コスタリカ, 東洋出版, pp.49-60.
——— (2013) 新版 ラテンアメリカを知る事典, 大貫良夫ほか監修, pp.513-516, 平凡社.
山田肖子 (2009) 国際協力と学校, 創成社.
米村明夫 (2014) 岐路に立つコスタリカ, 山岡加奈子編, アジア経済研究所, pp.130-156.