

ブラジルの生涯学習

— 1985年民政移管後の民衆教育を中心に —

二井 紀美子

はじめに

本論では、現代ブラジルの生涯学習の特質を解明するため、民政移管し社会が再び民主化された1985年以降の民衆教育に注目し、民衆の教育運動と政府の教育施策との関係性を分析することを目的とする。

ブラジルでは、経済的・社会的な理由で初等教育の機会を奪われ、生活する上での必要最低限の読み書き・計算ができない人々（青年や成人）を対象とした教育活動として、2つの流れがある。一つは公教育の一環として実施される夜間学級や青年・成人教育（補習教育）であり、もう一つがノンフォーマルな形態ですすめられる民衆教育の識字教育実践である。現在では、民衆教育は、NGOや民衆組織が国家や国際機関との間に新たな協働関係を結び形ですすめられており、民衆教育は教育普及と民衆の政治的主体化に対する大きな役割を担った存在といわれ^①、またノンフォーマルな民衆教育運動は、ひらかれた教育システムの構築に欠かせないといわれる^②。

民衆組織が行政等と協働関係を結びながら民衆教育運動をすすめるという現在の民衆教育の特徴は、1985年の民政移管以降特に目立っている。ブラジルは、1964年から1985年まで軍事政権下にあったが、軍事政権は「超憲法法規である軍政令の発動、新憲法の制定、大統領令の活用によって法治国家の形式をとる一方で、情報機関を網の目のように張りめぐらし国民の動向を監視するなど恐怖政治を行った」ため、政治家や知識など軍政に反対する人々は公民権を剥奪されたり亡命を余儀なくされたりした^③。また軍事政権は、国家安全保障と開発優先主義をイデオロギーに掲げて、上からの方針的な工業化を急速に推し進め、国民に対しては思想統制をおこなった。教育においても民主化は閉ざされた。新たな教育法が制定され、大学改革や、初等教育改革など上からの教育改革が試みられたが、多くの民衆は、学校教育制度から取り残され、非識字の状態のままであった。しかしこの抑圧状況の中でも、民衆教育運動が消滅したわけではなく、教会などの協

力や影響を多大にうけながら、対政府行動の一つとして広まっていった。

やがて、1985年に文民出身のタンクレード・ネーベスが大統領に選出されたことにより、「軍事政権時代」は終焉を迎え、民政移管された。1988年には新憲法が、1996年には新教育法がそれぞれ制定され、民政移管後の新しい社会制度が整っていった。1988年憲法によって議会の権限が大幅に拡大され、国民の政治参加の度合いが高い議会制民主主義の性格をもつ政治体制になったといわれている^④。その後、汚職による政治的混乱やハイパー・インフレをはじめとする経済不安がすべて解消されたわけではないけれども、安定した成長を見せ、フェルナンド・エンリケ・カルドーザ大統領（1995～2002年）、ルイス・イナシオ・ルーラ・ダ・シルヴァ大統領（2002年～）と2代づいで中道左派政権が誕生した。

本論では、このような民政移管後の社会体制および教育施策と、民衆教育運動の流れを重ね合わせながら概観し、公権力と民衆教育運動の関係性を考察していく。時期としては、1985年から2000年代半ばまでを考察の対象とするが、民政移管という大きな社会体制の変化の中で経済的にも混乱していた1990年代前半までと、ブラジルの安定成長期である1995年カルドーザ政権以後の2つに時期を分けて、それぞれ考察していくこととする。

1. 民政移管直後から90年代前半まで (1985年～1994年) の民衆教育と社会の動き

1) 連邦政府主導の識字教育政策の行き詰まり

民政移管後、実際に大統領の職務を担当したのは、サルネイ（1985～90年）、コロル（1990～92年）、フランコ（1992～1994年）、カルドーザ（1995～2002年）、ルーラ（2003年～）である。

病に倒れたタンクレード・ネーベスに代わり大統領の座に就いたサルネイ政権のもと、政治の民主化のための制度整備がすすめられた。1985年5月に憲法改正

が行われ、大統領の直接選挙制が復活し、非識字者の選挙権が任意ではあるが初めて認められた。1985年の市長選挙や、86年の国会両院および州知事選挙では革新政党の躍進がめだった。1988年の地方統一選挙では、サンパウロやボルトアレグレ、リオデジャネイロやベロオリゾンテといった主要諸都市の市長選で労働者党(PT)やブラジル社会民主党(PSDB)、民主労働党(PDT)など革新的な野党が勝利した。

1988年には、現行の新憲法(88年憲法)が制定された。その特色は、行政府にたいする立法府の権限強化、軍の国防専念、労働者の権利保護、地下資源開発にたいする外資の排除、16歳以上の国民にたいする投票権付与(ただし、16~17歳および70歳以上は任意)などである⁽⁵⁾。1986年に選出された国会両院議員による制憲議会の審議には、国民からの提案の機会を認めたため、「農場労働者、工場労働者、公務員、主婦、教師、学生などは、いくつかの問題について共闘して憲法修正案を作り、署名を求めて街に出」、「経済エリートもまた活発に動き、財界団体を通じて数多くの提案を行った」結果、「署名した有権者数はのべ1500万人にのぼり、提出された憲法修正案は50件以上に達した」という⁽⁶⁾。軍政末期から高まった国民の社会運動意識が、憲法制定の過程においても発揮されたことがわかる。

一方、民衆教育に目を転じてみると、民政移管直後の1980年代後半には成人教育に対する政府の対応には混乱が見られた。

軍事政権下では、1967年に半官半民のMobral財團が設立され、このMobral財團による国家規模の識字教育運動が展開された。しかし、1985年の民政移管にともなって、新政府は30万の教育者に対し突然Mobralの廃止を決定し、その代わりとして1985年にエドゥカール財團(Fundação EDUCAR)を創設した。Mobralとの違いは、エドゥカール財團が教育省の一部として設立されたことである⁽⁷⁾。Mobralの最後の長官がエドゥカール財團の最初の長官となり、エドゥカール財團はMobralの財源を移譲された各種機関の管理などをおこなうなど、Mobralの活動路線はそのまま引き継がれた⁽⁸⁾。しかし、エドゥカール財團の活動は、実際的にはMobralほど広く行われることはなく、皮肉にも国際識字年の1990年に、コロル政権は代替機関を作らないままエドゥカール財團を廃止した。

その実際とは逆に、民政移管後の1988年憲法では、基礎教育を受けることができなかつた者や修了できなかつた者の教育の権利は拡張された。88年憲法

(Constituição de 1988) のなかで教育について、第205条で「教育をすべての者の権利」と位置づけた上で、第208条I項で「適齢時に教育機会を得られなかつたものに対する教育を含む、基礎的、義務的かつ無償の教育」の保障が、そして同条VI項で「就学者の条件に適合した夜間、普通教育の提供」の保障が規定されたのである。

しかし、政府の迷走は続いた。1990年、PNAC(全国識字教育・市民性計画 Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania)を創設し、盛大に宣伝したけれども、翌年には市民社会に対して何を支援したのかは全く何の説明もなく廃止された⁽⁹⁾。当初の予算は700億クルゼイロであったにも関わらず、経済省からその30%しか届かず、しかもその30%すらも、識字教育を優先事項としない新しい教育大臣へと交代したことにより、官僚のところで留められることとなってしまうなど、財政難から廃止に追い込まれてしまったのであった⁽¹⁰⁾。

2) 民衆教育運動と地方政府との連携—MOVA-SP

このように、連邦政府主導の識字教育政策が行き詰まる中、市民社会のなかでは、多様な識字教育実践が広がり、地方政府との連携のもと新たな展開を見せた。その代表的な例がMOVA-SP(Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da Cidade de São Paulo、サンパウロ市青年・成人識字教育運動)である。

MOVA-SPは、パウロ・フレイレがサンパウロ市教育長を務めていた時(1989年1月~1991年5月)に、フレイレやサンパウロの民衆教育者であるペドロ・ポントゥアルの発案で作られたものである。1988年に行われたサンパウロ市長選挙で、労働者党(PT)のルイザ・エルンジナ・デ・ソウザが民衆参加の政治を謳って当選した。翌年1月から始まったこのソウザ政権(1989年~1992年)のサンパウロ市政は、「民主的なチャンネルを持った機関の創設を推進する。それは、この街の問題について全体での決定をし、教育的なプロセスを通して、人々が効果的に情報を得られるようになるものである」という方針に基づき、民衆参加推進のために成人教育を重要視したのである。

そもそもルイザ・エルンジナ・デ・ソウザのサンパウロ市長選挙には、労働者党の応援(特にパウロ・フレイレを市教育長にするため)に多くの教育者や民衆運動が集まり、なかには、国家の経済的危機の影響や、エドゥカール財團の資源で進められていたプロジェクトがキャンセルされ、活動する上で大きな問題に直面する民衆識字教育運動のグループもあったといわれる⁽¹¹⁾。そのソ

ウザ政権の発足した1989年初頭から、成人の識字教育運動にかかわっていた民衆運動の代表者たちは、その活動を拡大するために彼らが得られる行政支援はどのようなものかを知るために、サンパウロ大学の教員らと接触するようになり、同年4月、共同でシンポジウムを開催した⁽¹²⁾。そこで、「サンパウロ市成人識字教育に関する民衆運動フォーラム (Fórum dos movimentos populares de alfabetização de adultos da cidade de São Paulo, Fórum MOVA、以下フォーラムとする)」が結成された。サンパウロ市教育局は、フォーラムの構成団体との協定を通して、財政的・技術的資源を提供した。この協定の実施細則を市教育局とともに決定するのが、フォーラムの義務として求められた。協定を結んだ団体は、識字教育の核となるセンターづくりや、教室の場所、教材や識字教育者やスーパーバイザーへの支払いの責任を負った。一方、市教育局は、識字教育者やスーパーバイザーに対する30時間の入門養成コースを提供し、識字教育コースを推進し、識字教育者と学習者の集会を促進した。つまり、住民が積極的に政策決定に参加する形としてMOVA-SPが労働者党政権と民衆運動をつなぐ関係が出来上がったのである。

1990年2月には、49ヶ所の社会運動団体がMOVA-SPと協定を結び、320ヶ所の識字教育センター（学習者推計6400人～9600人）が開かれた⁽¹³⁾。また国際識字年であった1990年12月に、MOVA-SPによって最初のサンパウロ市学習者会議が開かれ、5000人以上の学習者が集まったが、それは、青年・成人教育の歴史の中で初めての大規模イベントだったといわれる。MOVA-SPのプロジェクトは、サンパウロ市内はもとより、他の州でも同様に大きな反響を呼んだ。なぜならば、国家主導ではない民衆運動の強化プロジェクトは、それまでに存在しなかったからである。

MOVA-SPに参加するために運動団体に求められる要件は、法人格をもつか法的に認められた存在となり、フォーラムに代表を派遣することが必要であり、以下の基準に当てはまればよいとされる⁽¹⁴⁾。それは、「第一に、非営利目的の民衆グループで識字教育もしくは識字後教育の活動をすでに行っている、もしくははじめようとしていること。第二に、活動は、活動地域によってそれぞれの運動の方法論的指導の多様性を尊重しながら、解放の政治教育学概念の中で進められること。第三に、教育者は読み書きを習得していること。第四に、民衆教育者は、MOVA-SPプロジェクトの教育者との共同の継続的な養成プロセスに参加することを約束すること。」である。MOVA-SPは、必ずしもパウロ・フ

レイレ・メソッドを唯一の方法論として所属団体に強制はしない。「ただ、非科学的で権威主義的もしくは人種差別的思想の教育方法を受容せずに、多様性を維持するようにしている」という⁽¹⁵⁾。

このMOVA-SPの活動は、フレイレが教育長を退職した1991年5月に640ヶ所の識字教育センターに2万9000人の学習者が学んでいた時が最も多く、一年後の1992年7月には1万8329人の学習者が学び887人の指導補助モニターと130人のスーパーバイザーが識字教育センターで働いていた⁽¹⁶⁾。市教育局と提携を結んでいた社会運動団体は78団体に上った。

しかし、ルイザ・エルンジナ・デ・ソウザ労働者党政権が次の選挙に敗北し、1993年からの新政権はMOVA-SPのプロジェクトへの関与を切り捨てた。そのため、以前のように市行政と対等に連携したうえでの援助を受けることはできなくなったが、識字教育にかかわる民衆教育運動団体の連携機関として機能している。またサンパウロ州だけでなく、全国各地で同様の組織（たとえばリオデジャネイロ州のMOVA-RJ）などが結成された。

この当時のブラジル社会をふりかえってみると、このように、各地で民衆組織が地方政府と対等に協力関係を結びはじめた1990年代前半であったが、政治経済的に非常に不安定な時期であった。政治の腐敗が大きな社会問題となり、また経済が危機的状況に陥っていたのである。サルネイの後任であったコロル大統領の汚職疑惑に対する罷免運動が広く社会におこり、コロルは弾劾裁判にかけられ、ブラジル史上はじめて合法的手段で罷免された大統領となった。また民政移管後の経済は混乱していた⁽¹⁷⁾。1990年にインフレは1795パーセント、92年には1149パーセントに達した。そのような状況の中で、貧困の問題が注目されるようになった。世界的にブラジルの階層間の所得格差の拡大と都市社会の危機を印象づけたのは、1993年7月23日未明リオデジャネイロの都心部で、ストリート・チルドレンの少年8名が、近くの商店主らによって殺し屋として雇われた警察官によって射殺された事件である⁽¹⁸⁾。以前から類似事件は少なくなかったという。人権擁護の見地から、内外から批判が高まり、貧困の撲滅を求める声がいっそう高まった。貧困の撲滅を求める動きは、MOVAのような識字教育実践にも反映し、大学や民衆運動、NGOのような場で広く展開されるようになっていったのである。

2. 1990年代後半以降の民衆教育と社会の動き

—新たな政府主導型識字キャンペーンの開始

1) 教育法の整備－1996年教育方針基礎法（LDB）の制定

ブラジル社会は、1995年のカルドーゾ政権の発足以降、安定し始める。インフレはカルドーゾ自身が1994年に開始したレアル計画⁽¹⁹⁾のなかで急速に収まり、経済安定に向かったのである。

1996年には、1988年憲法の規定をうけて、法律9394号「教育方針と基礎に関する法律（教育方針基礎法）」(Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional、通称 LDB) が制定された。LDBは、基本的に制度上は71年教育基本法を受け継いでいる。変更点は、補習試験の対象年齢が、初等教育修了レベルが18歳以上から15歳以上に、また中等教育修了レベルが21歳以上から18歳以上に引き下げられたことと、条文の中で「補習教育（o ensino supletivo）」のかわりに、「青年と成人の教育（Educação de Jovens e Adultos）」という用語が使用されるようになったことである。「ensino」と「educação」は、日本語ではどちらも「教育」と訳されるが、概念の違いがあることに注目したい。つまり「ensino」は、単なる「教授（instrução）」であり、一方「educação」はさまざまな形成過程の理解を包含したより広い概念と捉えられるのである⁽²⁰⁾。この96年のLDBでは、第4条I項で就学適齢期に就学の機会を得られなかった人々をも含め、義務初等教育の無償提供を国に義務付けている。さらに「第2章 基礎教育」のなかに「第5節 青年と成人の教育」として独立した節立てをし、第37条および第38条で次のことを規定している。まず青年・成人教育の対象は、適正年齢時に、初等教育および中等教育への就学機会がなかつた者、または就学継続の機会を逸した者とする。そして、各教育制度は通常の年齢で勉学を行うことができなかつた青年・成人に対し、彼らの興味関心、生活や労働条件など生徒層の特徴を考慮した適切な教育機会を、課程や試験を通じて無償で保障するものとする。また行政府は相互関連的で補完的な対策により、労働者の学校への就学機会、および就学継続の機会を可能にするように奨励するものとしている。そして、国内の共通基礎カリキュラムを含み、通常の課程の勉学を続けることを可能にするような、補習課程と試験を導入する。その補習試験は、上述のとおり初等教育修了の水準では、15歳以上、中等教育修了の水準では18歳以上を対象とされた。

また、第87条1項で「万人のための教育世界宣言に則って、今後10年間の方針と目標を定めた国家教育計

画を国会に提出する」と規定されているところからも明らかかとおり、「万人のための教育世界宣言」の目標実現を目指している。「万人のための教育世界宣言」は、1990年に世界銀行、ユニセフ、ユネスコ、国連開発計画の共催でタイのジョムティエンで開かれた「万人のための教育世界会議」において採択された宣言である。宣言に示された到達目標は、「家族や地域社会の支援を含め、早期幼児ケア・発達活動を拡張する。とくに貧しい子どもたち、不利な立場に置かれた子どもたち、障害をもつ子どもたちに配慮する。」「2000年までに初等教育（あるいは各国が『基礎』と考えるレベルまでの教育）へのアクセスと修了を普遍化する。」「学習成績を向上させる（教育の質の改善）。たとえば、一定の年齢層の一定の比率の者が必要とされる学習水準に到達するようとする。」「2000年までに成人の非識字率を1990年の半分に削減する。とくに女子の識字率を拡大する。」「若者と成人のための基礎教育・その他の基本的な技能の訓練の機会を拡張する。プログラムの効果は人々の行動の変化、保健・雇用・生産力への影響によって評価する。」「マスメディア、新旧のコミュニケーション手段、社会的行動など、あらゆる教育チャンネルを通じて個人や家族がより良い生活や健全かつ持続的な開発に必要とされる知識・技能・価値観を獲得する機会を拡大する。」というものであり、こうした「万人のための教育」(Education For All, EFA) の概念は、基本的な学習のニーズ（Basic Learning Needs）を充足することをとおして達成されると解釈され、学校（フォーマル）教育、学校外（ノンフォーマル）教育、インフォーマル教育のあらゆる教育手段によって実践されるべきであることが提唱された。こうしたEFAの実現を目指す世界の教育潮流は、ブラジルにおいても青年・成人教育を基礎教育の範疇に位置づける96年LDBに現れている。

2) 「すべての人の教育を受ける権利」概念の定着と法令の整備

2000年代に入ると、「すべての人の教育を受ける権利」「多様性」という概念が定着はじめる。それは、「ブラジル国内の青年・成人教育の分野をより深く理解するための重要な文書」⁽²¹⁾と位置付けられる2000年5月の国家教育審議会の基礎教育議会の意見書「青年・成人のための全国カリキュラム方針」(Parecer CEB 11/2000, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos) の中に示されている。この青年・成人のための全国カリキュラム方針は、こ

の 88 年憲法および 96 年 LDB に基づいている。

この方針の内容は 10 項目に分かれており、青年・成人教育についてその概念や歴史が詳述されている⁽²²⁾。この「方針」では、青年・成人教育をうける生徒の多くが、社会的不利な立場におかれ、さまざまな家庭環境や社会背景を持っており、学習の出発点はそれぞれ異なるけれども、より効率的にすべての者が同程度の学習レベルが達成できるように、個々の状況に応じて異なる対応が必要であるとする。そのために、日常の労働の現実に応じた柔軟なカリキュラム構成を持つ授業計画の提案や、また、統合を保障する全国共通基礎とそれぞれの状況に適した多様的内容の 2 つを持ち合わせたカリキュラム作成や教員養成を重視している。「教育の権利」では、教育の権利は、生涯にわたるすべてのときに保障されるものであるという原則を確認している。

そして、国家教育審議会／基礎教育議会は、2000 年 5 月に可決した上記の意見書「青年・成人のための全国カリキュラム方針」をうけて、同年 7 月 3 日付で、決議第 1 号「青年と成人のための全国カリキュラム方針の設定について」(Resolução CNE/CEB 1, de 3 de julho de 2000, Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos) を可決した。この決議は全 25 条で構成されている。内容は、意見書と同一であるが、注目すべきは、第 7 条で、初等教育修了レベルの補習試験の受験資格は満 15 歳以上と規定した上で、さらに同条単項で「普通義務教育年齢にあたる 7 歳から 14 歳までの児童および青少年の、青年・成人教育課程への出席と受講を禁止する」としている点である。同じく第 8 条で中等教育修了補習試験の受験資格は満 18 歳以上とした上で、同条 2 項で「第 7 条単項規定と同様に、中等教育レベルの青年・成人教育課程は、この教育レベル修了のための適正な年齢、すなわち満 17 歳を超えた生徒のために特別に向けられなければならない」と、年齢制限を強調している。ここに、青年・成人教育の持つ矛盾的な本質が表出している。すなわち、青年・成人教育の補習課程が存在することで、正規の学校教育体制の健全な発展を阻害するというものである。この指摘は、かつての Mobral の活動にも向けられた批判でもある。皆川によれば、Mobral では事業開始当初から「機能的識字教育」コースの受講生の中に、14 歳以下の本来学齢期にあって正規の学校に通うべき児童が多数出席・参加」するという問題を抱えたという⁽²³⁾。また、現在でも、ブラジリア連邦区にある青年・成人教育の担当教員に対するインタビューでは、青年・成人教育課程の拡充が、安易

なドロップアウトを促進し、正規の学校教育を軽視する傾向を生み出しているという意見も聞かれた⁽²⁴⁾。この決議の条項は、青年・成人教育は、あくまでも適齢時に就学を継続できなかった者に対する教育であり、普通学校教育制度を瓦解させるものではないという行政の姿勢・認識を強調している。

また、2001 年 1 月 9 日には法律 10172 号 (Lei 10.172, de 09/01/2001) により「国家教育計画」が認可された。これは、国家教育計画の策定を定めた 1988 年の憲法第 214 条と、1996 年 LDB 第 87 条 1 項「連邦政府は本法律公布後 1 年以内に、万人のための教育世界宣言に則って、今後 10 年間の方針と目標を定めた国家教育計画を国会に提出する」に基づいて作成された「国家教育計画」である。

この「国家教育計画」の内容は、LDB と同様に、基礎教育、高等教育、特別な教育形態、教員養成、財政とその運用に至るまで網羅されている。このなかでは、青年・成人教育の目的・目標は全 26 条掲げられている。その内容の特徴は、まず具体的数値を出している点である。例えば、「国家教育計画の認可後、5 年間で 1000 万人の青年・成人を識字化するためのプログラムを、また 10 年後までに非識字を根絶するためのプログラムを定める」(第 1 項)、「15 歳人口の 50 パーセントおよび前期 4 年間の初等教育修了学歴に達していない者を対象に、5 年間で青年と成人に対する教育機会を保障する」(第 2 項)、「15 歳人口および前期 4 年の就学を修了したすべての者を対象に、10 年後までに後期 4 年の初等教育と同様の課程の提供を保障する」(第 3 項)、「青年・成人のための中等教育課程の受け入れを 5 年で 2 倍に、10 年で 4 倍にする」(第 16 項) というように数値目標が出されている。また、「毎年、青年・成人の識字の経験の調査と評価を実現する」(第 6 項)、「人口に応じて位置づけし要求を誘発して青年・成人教育の提供をプログラム化するために、LDB 第 5 条 1 項の条文であるように、教育人口調査を通して、居住区および／または職場ごとの非識字人口の地図化を行うことを州と市に要望する」(第 9 項)、「本計画の目標の実施を保証するための方法として、隔年で青年・成人教育プログラムの結果を公表し、評価することを、すべての教育制度で実現する」(第 20 項) というように、調査と評価による調整を意識していることがわかる。さらに、行政組織として、「州・市教育局のなかに、青年・成人教育を推進する専門の部署を再編成、または創設し強化する」(第 10 項) ことが盛り込まれている。そのほか、NGO の奨励 (第 19 項「高齢者向けの課程を提供する

大学や NGO を奨励する」)、雇用政策との連携 (第 22 項「失業対策や雇用政策と青年・成人教育の政策を連携される」) も打ち出されている。数値目標を掲げ、効率的で科学的な教育方法を模索している。

3) カルドーゾ政権期の識字教育施策 Alfabetização Solidária

カルドーゾ政権も、成人の識字教育政策に乗り出す。もともとカルドーゾは、「ブラジルは低開発の国ではない。不公正な国だ」と語り、再編され新しい役割を与えた国家だけが、貧困を撲滅し、所得配分の不均等を是正する社会政策を有効に推進できるとして、保健、教育、雇用、住宅、治安の 5 大目標をたてて、それぞれ特別のプロジェクトで対処するとした⁽²⁵⁾。

そのなかで生まれたのが、1996 年に開始した「連帯する識字教育」プログラム (Alfabetização Solidária) である。「連帯する識字教育」プログラムは、連邦政府が、エドゥカール財団の廃止した後に手つかずであった成人の識字教育の全国プログラムとしてようやく着手したものであった。この「連帯する識字教育」プログラムは、ブラジルの社会問題に取り組む運動「連帯するコミュニティ (Comunidade Solidária)」を母体として 1996 年に当時の大統領夫人ルース・カルドーゾの呼びかけではじまった識字教育プログラムである。2002 年末のカルドーゾ政権満了まで、政府の識字プログラムとして機能した。このプログラムの運営は、「連帯するコミュニティ」と連邦政府、市、企業、大学が協力して識字教育プログラムを進めていくというものである。

1997 年前半期の 15 歳から 19 歳までの非識字率が国の平均を超えて極めて高い地域 38 市、生徒数 9200 名で始まり、2002 年前半期には 2010 市、生徒数 70 万 8000 人を超え、002 年 6 月までの学習者の累計は、307 万 7509 人にのぼった⁽²⁶⁾。このプログラムの特徴の一つは、高等教育機関とパートナーシップを結び、地域識字プログラムのコーディネーターを任せていることにある。協力大学は、1997 年前半期の 38 機関から、2002 年には 204 機関まで増えた⁽²⁷⁾。参加企業は、1997 年前半期には 11 であったが、2002 年には 120 まで増加した⁽²⁸⁾。

このプログラムの特徴は、政府行政機関だけでなく、企業や大学と協力関係を結ぶ点である。運営の責任分担について、江原は以下のとおり整理している。

「1. 「連帯するコミュニティ」⁽²⁹⁾ は全体の調整を行う。

2. 教育省は費用の半分 (一人当たり月 17 レアル) を負担し、教材を供給する。また、プログラムの運営や教師の労働時間の管理に責任を持つ市のコーディネーターを選び任命する。
3. 市は識字教師の候補者を探し、プログラムを行う場所を確保し、同時に 12 - 18 歳の非識字者を生徒として動員する。識字教師には、中等教育か師範学校または第 1 課程 8 年生の卒業者かそれらに在籍中の生徒を優先する。
4. 企業は訓練期間中のコーディネーターと識字教師の食事と宿泊代および給料 (コーディネーターには 200 レアル、識字教師には 112 レアル)、加えてプログラム期間中の生徒の食事代を負担する。これらは大体、生徒一人当たり 1 ヶ月 17 レアルに相当する。この活動を企業は宣伝に使うことができる。
5. 大学は、識字教師を選び、コーディネーターと識字教師の訓練を行う。また彼らに識字教育に関する調査研究や教材作りを奨励する。彼らの宿泊の世話のほか、プログラムの進行状況をチェックする。

このようなパートナーシップのために、企業は支援する市と同意書を取り交わし、ブラジル大学学長審議会 (CRUB) が資金の受け渡しを実行する。企業にとっては雇用関係が発生したり、社会的負担が増えることはない。」⁽³⁰⁾

また大学は、以上の識字プログラムのコーディネーターのほか、学内のリソースを活用して、職業訓練教育、市民権・人権プロジェクト、健康、環境、都市運営プロジェクトなどさまざまな分野の活動と識字プログラムと結びつけることを試みている⁽³¹⁾。

このように、「連帯する識字教育」は、大学や企業といったこれまで識字教育とは直接関係しなかった社会アクターをとりこんだ識字教育プログラムであり、識字教育を社会全体の責任で実施すべき基本的な活動と位置づけている。

しかし、この「連帯する識字教育」プログラムへの批判は少なくない。なぜならば、このプログラムは 1 ヶ月を識字教育者の養成にあて、その後 5 ヶ月かけて識字教育実践を行うとし、連邦政府や企業、地方自治体や大学の共同参画を提案しているが、その識字教育実践は人間開発指標 0.5 以下の市町村を対象にしており、

南部や南東部の高等教育機関に対し、北部や北東部の都市の活動を監督するように提案していた⁽³²⁾。この前提のなかに、北部や北東部の低下開発地域と、南部や南西部の先進地域の間の従属関係を想定している点や、識字教育者の専門性への理解の欠如、そして非識字者のイメージを「無能力者で、採用や支援、扶助を受けるべき存在とするイメージを強化」するものが含まれているといわれたのである⁽³³⁾。また、アダッジらの研究によると、このプログラムをうけた成人の5分の1に相当する人数しか受講修了時に短い文章の読み書きができなかったといわれ⁽³⁴⁾、その質的内容に対して批判が向けられている。この「連帶する識字教育」プログラムは、カルドーゾ政権が終了すると政府のプログラムとしては終わりを迎えた。その後はNGO団体として活動している。

また、このような「連帶する識字教育」プログラムのほかに、教育省は全国各州から青年・成人教育に携わる行政官、民衆運動関係者、研究者等が集まる「全国青年・成人教育会議」(Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos, 以下ENEJA) を1999年から毎年開催している。各地域で行われる青年・成人教育の関係者会議（フォーラム）の代表が全国レベルで集結して連携し、市郡・州・連邦のそれぞれの青年・成人教育の公的施策に対して影響を与える公的な圧力を生み出す場として、期待されている⁽³⁵⁾。ENEJAは、教育省のほか、ユネスコ、全国教育長審議会(CONSED)、全国教職員組合(UNDIME)、ブラジル大学学長審議会(CRUB)、工業社会サービス(SESI)、ラテンアメリカ識字教育審議会(CAAAL)などが共催として参加している。たとえば2005年の第7回ENEJAは、ブラジリアで3泊4日にわたって開催され、参加人数は全国のすべての州から青年・成人教育関係者が総勢700名以上参加した。さまざまな条件のなかで行われる青年・成人教育の実態のなかで、官と官、官と民、民と民など多様な連携が模索されている。

4) ルーラ政権の識字教育施策 Brasil Alfabetizado

2003年にはルーラ政権が発足した。カルドーゾ政権に続き、ルーラ政権でも、飢餓撲滅と貧困対策が正面政策に取り入れられた。「飢餓撲滅プログラム」(フォーメ・ゼロ)を実施し、貧困層に焦点を当てて栄養摂取の引き上げ、保健衛生の改善、市民としての生活条件の確立をめざしている。このほかカルドーザ政権の経済政策は、現大統領ルーラによって継承され、インフレ抑制・経済安定化が図られている。

2003年のルーラ政権発足後、新たな識字教育プログラムがつくられた。それが「ブラジル・アルファベチザード(Brasil Alfabetizado、識字化されたブラジル)」プログラムである。この「ブラジル・アルファベチザード」も、前政権の「連帶する識字教育」プログラムと同じく、企業や大学、市民団体との連携を重視した識字教育プログラムである。基本的なプログラムの内容は、「連帶する識字教育」とほぼ同一で、大学に期待される役割も、識字教育者養成や、関連研究の推進、識字教育団体への技術的専門的サポートなどである。「連帶する識字教育」プログラムで批判された質的内容をも継承しているのではないかという不安も当初はみられたが、2004年に教育大臣が交代し、いくつかの変更がなされた。当初4年で2万人の非識字撲滅を目標としていたが、そうした目標値をなくし、また識字教育プログラムの期間は6ヶ月から8ヶ月に延長された点などである⁽³⁶⁾。これらの結果はまだ出でていないけれども、政権政党が労働者党であることから、MOVAなど各種市民社会運動との連携強化が期待されている。

3. 民政移管後の公権力と民衆教育運動の関係

民政移管後、新憲法、LDBなど教育法制度が整備され、すべての人の教育を受ける権利の保障に向けて、政府は、そのための手段として、社会運動、企業、大学など多様な立場の団体と協定を結んで対応することを推進してきた。政府が全責任を負うのではなく、社会の各セクターがそれぞれのリソースを利用しながら実践を行うことが奨励された。ここには2つの側面があると考えられる。

一つには、民衆参加を実現するための労働者党政権の推進する識字教育実践である。例えば、MOVA-SPは、市民社会が主導して民衆教育運動の強化が行政との連携のもとに大規模に進められた代表的な例であり、「公権力と社会運動の間の協働関係の成果」であると言われている⁽³⁷⁾。MOVA-SPの場合、ルイザ・エルンジナ・デ・ソウザ労働者党市政のなかでこのような協働関係の基盤が作り上げられた。当時のソウザ政権が民衆参加をすすめ、そのために成人教育の推進に力を入れた理由について、MOVA-SPに深くかかわったサンパウロ大学教員ガドッチは、次のように述べている。

「民衆参加は、1989年から1992年までのサンパウロ市政を特徴付けるものであった。人々が参加しながら統治することは、ブラジル国家の中央主義的排他的伝統のすべてに反対することを意味し

た。そのため、決定過程における新たな実行者である、隔離されて排除された大都市の人々を巻き込みながら、国家や市郡の政治機構のより深い改革を行うことが必要であった。

決定の民主化を可能にするためには、以下のことが必要とされた。

1つ目は、社会運動やその組織の自治を尊重することである。

2つ目は、新しい運営で、参加のチャンネルを開くことである。

3つ目は、運営の高い透明性、すなわち、情報を広く民主化することである。

民衆参加は、成人教育の効果的な過程である。なぜならば、街の変革の主体の役割を担うために、人々の市民性の意識を発達強化させるからである。そのために重要なことは、人々が、組織されようとされまいと、最低限の運営方法を理解し、公的運営を統治した変革を求める活動を制限する法律や予算の作成を理解することである。だから、情報の民主化を抜きにして効果的な民衆参加は出来ないのである。」⁽³⁸⁾

このように、旧来の「中央主義的排他的伝統」を打破し、民主主義的な政策決定過程を確立することをめざす労働者党政権は、民衆参加を担う人々の意識化・自治能力の強化のために、民衆教育運動の存在を重視した。そこでは、行政の役割の肩代わりではなく、より積極的で対等な民衆教育運動と行政との関係の確立が模索された。その一つが前述したように、協定内容の実施に関する細則を決定するのは、行政と民衆教育運動団体の義務とされたことに表れている。ルールづくりひとつひとつに行政と民衆教育運動団体が協同であたり、運動組織の自治の尊重や、行政運営の透明性の向上に重点を置きながら、行政と民衆運動との関係は対等であることが模索された。この労働者党政権のもとで、民衆教育運動は、自律的な実践をしながら、関係各所と連携体制を作り上げたのであるが、それは角度を変えてみると、労働者党政権の姿勢に大きく依拠する関係性であった。サンパウロの場合、民衆教育運動を積極的に支持する労働者党が政権を奪取すると、民衆教育運動を強力にサポートし、他党が政権をとると、たちまち民衆教育運動に対する支援は打ち切られている。つまり、政権政党の交代が、民衆教育運動の継続的な発展に大きな直接的影響を与えていたことを、現在の民衆教育運動の特徴の一つとして、指摘できる

だろう。

政府と民衆教育運動の関係のもう一つの側面は、「民衆参加」「社会共同プロジェクト」の美名のもとに、民衆運動をはじめとする社会の各セクターを行政が都合の良いように利用する点である。例えば、「連帶する識字教育」プログラムは、大学や企業といったこれまで識字教育とは直接関係しなかった社会アクターをとりこんだ識字教育プログラムであり、識字教育を社会全体の責任で実施すべき基本的な活動と位置づけているが、その質的内容への批判が多いように、識字教育を通してめざすべき人間像が描かれず、統計で表れる数値目標だけが問われる傾向が強い。そのため、先にあげた MOVA-SP で目指されている、政治参加していく民衆の養成とそのための民衆教育といった視点が欠けている。民政移管後の社会では、軍事政権時代と異なり、一方的に政府が都合よく民衆運動を動員させることは難しい。しかし、政府は「民衆参加」の掛け声のもと、財政支援を行う。この財政支援を受けるためには、民衆運動側は、政府の求める方針に沿う必要があり、結果として間接的なコントロールを受けることとなる。

このように、政府が民衆教育運動をはじめとする各種セクターと連携しながらすすめる民政移管後の識字教育は、2つの側面を持っており、地域ごとに政権政党の違いや、時代の変化、連邦政府の政権与党の方針と地域ごと（州・市郡）の政権の方針の違いが、異なる性質をもつ民衆教育運動を生み出しており、ブラジル民衆教育の多様性につながっている。そのような多様性のなかで、共通課題を見つけ連携していくために、ENEJA のような全国レベルの会合が開かれるようになっている。現在民衆教育運動の重要な課題は、公権力との連携をいかなる形で維持するかという点にあるといえる。

おわりに

本論では、民政移管後の社会のなかで、公権力が大人の学びに関係して行ってきた施策や、法令の整備を整理し、行政の実施する識字教育プログラムの課題などを指摘した。その上で、民衆教育運動が公権力との関係性を築いているのかについて、MOVA-SP の例などから、考察を行った。ブラジルでは、ユネスコの Education for All (Educação para Todos) の理念を定着させるべく、成人教育や生涯学習にかんする法令や意見書などをまとめ、公教育はもちろん民衆教育への支援促進を謳ってきた。だが実際には、民政移管

された後も社会的経済的に安定し始めた90年代半ばまでは、十分に施策は定着しなかった。しかし、95年のカルドーゾ政権期以降は、「民衆参加」「社会共同プロジェクト」というスローガンのもと、政府主導の識字教育プログラムが全国規模で展開されるようになった。そこでは、民衆教育運動と政府、企業など各種セクターの連携が推進されてきている。

しかし、この連携の在り方は、行政を担う政権の方針によって大きく異なる。選挙により政権交代が起これば、連携の内実が簡単に、そして確実に変化していく。だからこそ、ブラジルの現代民衆教育運動の課題は、公権力と連携しながらも運動の自律性を保つこと、すなわち公権力との関係性をいかなる形で維持していくのかという点にある。これは、ブラジルにおいて、Education for Allを実質的に叶えていくための課題なのである。

最後に、本稿の研究上に残された課題を整理しておきたい。まず、民政移管後に公権力との関係を深めた民衆教育運動が、政権交代にどのような影響を受けながら継続、展開されているのかについて明らかにするために、個々の事例を分析した結果を積み上げ、多様な運動のなかの共通点を見つけて整理していく必要がある。また2009年5月には第6回ユネスコ成人教育国際会議がブラジルで開催される。この国際会議を機に、ブラジルの成人教育・生涯学習・民衆教育がどのような刺激を受け、どのような施策展開の中で進んでいくのか注目する価値があるだろう。これらの点については、今後の課題としておきたい。

(注)

- (1) 江原裕美「開発と教育の歴史と担い手」江原編『開発と教育』新評論、2001年、81頁。
- (2) モアシル・ガドッチ「ラテンアメリカにおける民衆教育の歴史と思想」(野元弘幸訳)江原裕美編『内発的発展と教育』、新評論、2003年、380頁。
- (3) 堀坂浩太郎「ブラジル」加茂雄三他『ラテンアメリカ 第2版』国際情勢ベーシックシリーズ⑨、自由国民社、2005年、324-325頁。
- (4) 同上、322頁。
- (5) 山田睦男「ブラジル」増田義郎編『ラテン・アメリカ史Ⅱ』山川出版社、2000年、477頁。
- (6) シッコ・アレンカール、ルシア・カルピ、マルクス・ヴェニシオ・リベイロ『ブラジルの歴史』(東明彦、アンジェロ・イシ、鈴木茂訳)明石書店、2003年、657頁。
- (7) Soares, Leônicio e Galvão, Ana Maria de Oliveira. "Uma história da alfabetização de adultos no Brasil" Stephanou, Maria e Bastos, Maria Helena Camara(orgs.) *Histórias e memórias da educação no Brasil*, vol.III: século XX, Petrópolis-RJ: Vozes, 2005, p.271.
- (8) Plank, David N. *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001, p.80.
- (9) Gadotti, Moacir. *Educação de jovens e adultos: correntes e tendências*. Gadotti, Moacir. Romão, E. José.(orgs.) *Educação de jovens e adultos: teoria, prática e proposta*. -2.ed.rev.- São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000, p.36.
- (10) Xavier, Maria Elizabeth e Ribeiro, Maria Luisa e Noronha, Olinda Maria. *História da educação: a escola no Brasil*. São Paulo, FTD. 1994, p.287.
- (11) Sales, Sandra Regina. "MOVA -Movimento de alfabetização de jovens e adultos: um pouco de sua história no Rio de Janeiro" Ribeiro, Vera Masagão(orgs.) *Educação de jovens e adultos: novos leitores, novas leituras*. Campinas, SP: Mervcado de Letras: Associação de Leitura do Brasi-ALB; São Paulo: Ação Educativa, 2001, p.178.
- (12) Gadotti, Moacir. O MOVA-SP:Estado e movimentos populares. Gadotti, Moacir. Romão, José E.(orgs.) *Educação de jovens e adultos: teorias, prática e proposta*. -2.ed.rev.- São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000, p.92.
- (13) Torres, Carlos Alberto. O' Cadiz, Maria del Pilar. Wong, Pia Lindquist. *Educação e democracia: a práxis de Paulo Freire em São Paulo*, São Paulo: Cortez:Instituto Paulo Freire, 2002, p.87.
- (14) Gadotti, O MOVA-SP:Estado e movimentos populares. op.cit.,2000, p.92.
- (15) Ibid., p.93.
- (16) Torres, Carlos Alberto. O' Cadiz, Maria del Pilar. Wong, Pia Lindquist.op.cit., p.87.
- (17) サルネイ政権下では、1986年2月の「クルザード計画」から始まり、同年11月の「第二クルザード計画」、87年の「ブレッセル計画」、89年の「夏計画」と続き、さらにコロル政権下では、90年「コロル計画」、91年の「第二コロル計画」が実施されたが、経済の安定化を果たすことはできず、極度のインフレのなかで国民は苦しんだ。「民政移管後の経済政策は、ブラジルで『ヘテロドックス（非正統的）な経済政策』と呼ばれる物価・賃金の凍結やコレ

ソン・モネタリアの廃止、為替の固定化、デノミネーションなどからなる“ショック療法”と、総需要抑制策を柱とするオーソドックス（正統的）な経済政策の間で激しく揺れ動いた。ヘテロドックスな経済政策をとって一時的にインフレを押さえ込んだり、やがて闇価格や品不足に見舞われてオーソドックスな政策に復帰し、さらにしばらくたつと以前にも増す激しい物価上昇でふたたびヘテロドックスな政策に踏み切らざると得ない、といった悪循環の繰り返しがあった」（堀坂浩太郎「ブラジル」加茂雄三他『ラテンアメリカ 第2版』国際情勢ベーシックシリーズ⑨、自由国民社、2005年、351－352頁）。

(18) 山田、前掲、482頁。

(19) レアル計画は、1995年に大統領に就任したカルドーゾがイタマル内閣で蔵相を務めていた93年に策定し、94年から導入された「新通貨レアルをドルにペッグする為替アンカー政策を採用し、給与や契約額などのインフレスライドを認めないことによって、それまでの『インデックス経済』を消滅させ、インフレ率を急速に低下させることに成功した」経済政策であった。（竹下幸治郎「グローバル体質に変化したブラジル経済」堀坂浩太郎編『ブラジル新時代』勁草書房、2004年、36頁）

(20) Parecer CEB 11/2000. In: Soares, Leôncio José Gomes. *Educação de jovens e adultos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.12.

(21) Ibid.

(22) 「序」「青年・成人教育の基本と機能」「法の根拠」「今日の青年・成人教育」「歴史的基礎」「公的事業と私的事業」「統計指標」「教員養成」「青年・成人教育のカリキュラム指針」「教育の権利」である。そのうち、「青年・成人教育の基本と機能」では、識字概念を明らかにした上で、青年・成人教育が、以前の法律によって説明されてきたような失われた学校教育の代替機能、補完機能であらわされる「補習教育」概念とは異なることが主張される。つまり、青年・成人教育には、打ち消されてきた権利を取り戻して市民権行使に参加することに関わる「補償機能」、就学機会平等の「平等化機能」、ユネスコの生涯教育の影響を受けた継続的な学習や技能習得の必要に応える「資格技術授与機能」の3つの機能があるとしている。また、「歴史的基礎」では、Mobralや全国農村教育運動をはじめとする社会運動やNGOの側面から青年・成人教育活動の歴史に

について詳述している。「公的事業と私的事業」では、行政の青年・成人教育組織のほか、NGOやSシステム（Sesi 工業社会サービス、Senac 全国商業訓練サービス、Senai 全国工業訓練サービス、Sesc 商業社会サービスなど）とよばれる企業団体が青年・成人教育に従来も関わってきたことにも触れている。そして「教員養成」では、この複雑な青年・成人教育に関する専門教育をすべての教育段階の教員に対して行う必要があると主張している。

- (23) 皆川卓三「ブラジルにおける『補習教育』と『識字教育』』」『諸外国における義務教育後の学校外教育の組織と活動』昭和57年度科学研究費補助金総合研究（A）研究報告書、1983年、127頁。
- (24) 2000年10月に筆者がブラジリア連邦区タグアチンガ地区の学校で行った青年・成人教育担当教員への実態聞き取り調査で得られた発言である。同様の意見が、複数の教員から出された。
- (25) アレンカール他、前掲、679頁。
- (26) Alfabetização Solidária. *Pathway 6 years 2002*. pp.14-15.
- (27) Ibid. pp.22-23.
- (28) Ibid. pp.24-25.
- (29) 引用文献中では、江原は「Comunidade Solidária」を「コミュニティ・連帯」と訳出しているが、本論文では「連帯するコミュニティ」を訳語として使用しているため、用語統一のため、ここでは「連帯するコミュニティ」に変更して記載する。
- (30) 江原裕美「ブラジル識字教育の現況とその方向」『帝京大学外国語外国文学論集』第4号、1998年、156－157頁。
- (31) Alfabetização Solidária. op.cit., p.23.
- (32) Soares, Leôncio e Galvão, Ana Maria de Oliveira. op.cit., p.272.
- (33) Ibid.
- (34) Ibid.
- (35) Silva, Eduardo Jorge Lopes da. *Fórum de educação de jovens e adultos: uma nova configuração em movimentos sociais*. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 2005, p.55.
- (36) Soares, Leôncio e Galvão, Ana Maria de Oliveira. op.cit., p.272.
- (37) Sales, op.cit., p.178.
- (38) Gadotti, O MOVA-SP:Estado e movimentos populares. op.cit., 2000, pp.91-92.