

8. 教育とエンパワメントーラテンアメリカの事例から

畑 恵子
社会科学総合学術院教授

1. はじめに

私はラテンアメリカ、特にメキシコやキューバの政治史を研究している。意外に思われるかもしれないが、ラテンアメリカはジェンダー平等の達成に力を入れ成果を出している。特に女性の政治参加が進んでおり、各国のジェンダーギャップ指数は日本よりも高い。本日はラテンアメリカにおける教育、エンパワメント、ジェンダー平等とダイバーシティ推進について紹介し、日本が何を学べるかを考えてみたい。

2. 開発政策におけるエンパワメントの定義と教育の重要性

エンパワメントとはなんだろうか。ここでは2つの定義を紹介したい。第一はジョン・フリードマンの理論である¹³。フリードマンは、empowerment（力をつけること）と disempowerment（力をはく奪すること）について論じた。彼の言うエンパワメントとは、経済成長や企業の発展とは異なるオルタナティブな開発のために人々が力を発揮することであり、①社会的な力ー情報・知識・技術、組織、資源等へアクセスできる、②政治的な力ー決定過程に参加する、③心理的な力ー個人が自身の能力や潜在力を感じ、自分にも何かできると感じられることをあげた。

第二は UNDP 『国連開発計画報告書 2010 年』¹⁴の定義である。ここではエンパワメントは「変革を生み出す人々の能力の向上、個人と集団が家庭、コミュニティ、国家において政治をはじめとする開発プロセスを形成する力、およびその恩恵を得る力」とされた。すなわち、社会的弱者が自らの現状を改善する力を獲得し、主体となっていくことがエンパワメントである。

エンパワメントには教育が不可欠である。教育は、意思決定過程など様々な機会から排除されてきた人々が自ら判断し、行動する力を得る重要な機会となる。しかし常に教育がエンパワメントにつながるというわけではない。例えば、女性やエスニックマイノリティは能力が低いと教えられ、従属的な人間が形成されることもある。よって、単に教育機会があることだけでなく、何をどのように教育するかが大変重要になる。

途上国や地域開発において、支援開始当初から教育は開発目標の一つであった。しかし 1950 年代の中心は、物質的資本・インフラ整備で、保健衛生や教育の重要性が認識されるようになるのは 1970 年以降のことである。1980 年代には経済開発と社会開発は車の両輪として理解されるようになり、経済・健康・教育の3分野から開発の度合いをはかる人間開発概念が登場した。

1990 年『世界銀行報告書ー新貧困アジェンダ』では目標に人的資源育成が掲げられ、1990 年代末からは CCT（条件付き現金給付）による教育・保健を柱とする貧困改善などが行われるようになった。2000 年「国連ミレニアム開発目標」（MDGs）では、2015 年までの普遍的初等教育の普及と教育における男女格差の解消が掲げられた。また同年『世界銀行報告書』では貧困削減の鍵として機会の提供、エンパワメントの推進および安全があげられている。

皆さんはブラジルの教育学者で成人の識字教育に取り組んだパウロ・フレイレをご存知だろうか。

¹³ J・フリードマン『市民・政府・NGO - 力の剥奪からエンパワーメントへ』新評論、1995 年

¹⁴ 『人間開発報告書 2010』<http://www.undp.or.jp/HDR2010JPChapters.pdf>

彼は貧困の中にいる非識字者がどのようにしたら現状に疑問を持ち、改善のための行動を起こすことができるようになるかを考えた。フレイレの識字教育は、自己と社会を客観的・批判的に捉え、自己を語り、自己の未来に希望をもつことを可能にするという自己改革であり、最終的には社会改革に結びつくものである。彼は、金銭のように知識をため込む銀行型教育は想像力を禁じ、現状を運命と捉えてあきらめさせてしまう「沈黙の文化」を生むと批判し、民衆が互いに意識化を進める対話型教育を重視した。彼の教育論は途上地域の教育推進に大きな影響を与えた。エンパワメントという語こそ使用しなかったが、エンパワメントそのものを論じたものであると考えられる。

3. 現在のラテンアメリカ社会とエンパワメント

ラテンアメリカはMDGsを達成し、女性の社会参加が大きく進展した地域である。2015年のラテンアメリカの議会での女性代表比率は27%で、先進国の26%を上回る。有償労働参加率は45%をマークしている。1日1.25ドル以下で暮らす最貧人口は、1990年13%から2015年4%まで減少した。初等教育就学率は87%から94%に上昇、しかもgender parity（男女差がない）状態である¹⁵。

このように他の途上地域と比較すると、ラテンアメリカの女性に関する状況はかなり改善され、特に女性の政治参加が進んでいる。ほとんどの国がジェンダー・クォータ制を採用し、1990年以降に女性大統領が6人も選出されている。こうしたことを背景に、ジェンダーギャップ指数も上位をマークしているのである¹⁶。

発展途上地域	ジェンダー不平等指数 2013	妊産婦死亡率 2010	思春期出生率 2010	女性国会議員比率 2013	25歳以上の女性で 中等教育を受けた 比率 2005-12	25歳以上の男性で 中等教育を受けた 比率 2005-12	15歳以上の女性の 労働参加率 2012	15歳以上の男性の 労働参加率 2012
LAC	0.416	74	68.3	25.3	53.3	53.9	53.7	79.8
アラブ諸国	0.546	164	45.4	13.8	32.9	46.4	24.7	73.2
東アジア・太平洋	0.331	72	21.2	18.7	54.6	66.4	62.8	79.3
ヨーロッパ・中央アジア	0.317	31	30.8	18.2	70.4	80.6	45.5	70.2
南アジア	0.539	202	38.7	17.8	28.4	49.9	30.7	80.7
サハラ以南 アフリカ	0.578	474	109.7	21.7	21.9	31.9	63.6	76.3

LAC：ラテンアメリカ・カリブ諸国

出典：桑山幹夫「持続的成長に向けたラテンアメリカ諸国の取り組み」『ラテンアメリカ時報』No.1409,2014/2015,冬、p.2

¹⁵ “MDG Progress Report of Latin America and the Caribbean in 2015” www.mdgmonitor.org

¹⁶ ジェンダーギャップ指数2015におけるラテンアメリカ諸国と日本の順位。()内は分野別順位。12位 ニカラグア(教育1、健康1、政治4、経済100)、22位 ボリビア(健康1、政治10、経済96、教育101)、29位 キューバ(政治12、教育26、健康63、経済119)、33位 エクアドル(健康1、政治31、教育53、経済66)、35位 アルゼンチン(健康1、政治22、教育55、経済105)、38位 コスタリカ(教育1、政治20、健康64、経済118)、71位 メキシコ(健康1、政治34、教育75、経済126)、101位 日本(健康42、教育84、政治104、経済106)。

現在の課題には、中等教育の普及、教育段階が上がるほど広がる男女格差の解消、人種・エスニックおよび階級による不平等の是正、女性のエンパワメントや経済的・物理的自立の改善・向上などがあり、「持続可能な開発目標」(SDGs)に向けた取り組みが検討されている。

ラテンアメリカ社会の特徴は、階級、階層が顕著に存在することであり、平等は法的には保障されているが、実際には差別や格差、貧困が蔓延している。特に **ethnic minority** のなかでは、先住民および奴隷として連れてこられたという過去をもつアフリカ系の人びとに対しては、根深い差別がある。ジェンダーに関しては明確な性別役割分業が存在し、女性の参加を阻害する要因となってきた。1970年頃から女性の権利が徐々に認知され、2000年代以降は **sexual minority** の権利が認められるようになってきている。しかしこれらも法律上のことであり、現実とは乖離している。貧困人口比率は1999年43.8%から2013年28.8%まで減少したが、農村部では半数が貧困、三分の一は最貧困人口に該当しており、貧困はラテンアメリカ社会の大きな問題であり、エンパワメントを阻害する要因でもある。

オスカー・ルイスの「貧困の文化」という概念¹⁷を聞いたことがあるだろうか。貧困は経済的困窮・欠乏であり、社会的秩序の混乱をもたらすとともに、個人に防衛機制を付与する。例えば貧困層の人たちは「明日よりも今日」と言う。ここには今日を生き延びることを重視するという積極的な一面もあるが、他方で将来展望が描けない状況を示している。このように貧困の文化の特徴には、現在指向的で欲求の充足を先延ばしにしたり、将来を計画する能力が欠如していることから諦観と宿命感に甘んじてしまう傾向が認められるが、それはエンパワメントのための機会が欠如・不足している結果であるとも言える。

ラテンアメリカにおけるジェンダー規範には、マチスモ（男性性優位主義）とマリアニスモ（母性崇拜）がある。貧困層ほどマチスモが強く内面化されている。**macho**（スペイン語で雄）とは生殖能力や喧嘩の強さなど生物学的な男らしさを意味する。他方女性には、キリスト教のマリアのように、精神的に弱い男性を寛容に受容することが理想とされている。ラテンアメリカの母性崇拜は、貞淑な妻と奔放な女性という女性の二分化、男性への女性の従属を規範化している。1974年に第1回世界女性会議がメキシコシティで開催され、女性の平等に向けての努力が始まり、家族法などが改正されたが、マチスモやマリアニスモの伝統は存続している。またマチスモはホモフォビア、同性愛への偏見や蔑視をラテンアメリカ社会に強く植え付けている。

4. メキシコの貧困削減政策と女子教育—Progres-a-Oportunidades プログラム

Progres-a-Oportunidades プログラムは1997年に開始された。ターゲットを農村の最貧困地域の学齢期の子どもと母親にしばった CCT（条件付き現金給付）政策である。具体的には母親に奨学金等として最低賃金の半分程度の現金が給付される。母親へ受給するのは家族に対する責任感が強いとみなされているからである。通学と定期的な健康診断を子どもに受けさせることは母親の責任になり、これを怠れば奨学金は停止される。

同プログラムは、国連や世界銀行などが近年推進している新しい貧困削減方針—労働市場で競争できる次世代の人材育成を目標とし、支援ターゲットを限定する—に立つもので、新自由主義との親和性が高い。こうした政策が広まった背景には、福祉国家から新自由主義的経済体制への移行がある。プログラムがメキシコ教育における男女格差解消にどの程度貢献したのかは精査すべきであ

¹⁷ オスカー・ルイス『貧困の文化』新潮社、1970年（原著1959年）

るが、国際的には高く評価されて他国のモデル政策になっている。しかし、ジェンダーという観点からは世代間ギャップが指摘されている。プログラムでは高学年になるほど女子の奨学金を男子より高くし、女子の就学機会を保障しようとしている。次世代の女性の育成を考慮した政策であるといえる。だが他方で、同プログラムが子育ての責任は母親が負うものという伝統的な性別役割を前提・強化するだけでなく、現在の母親世代のエンパワメントは支援に含まないといった点が批判されている。

5. おわりにーラテンアメリカからの示唆

1980年代以降、ラテンアメリカでは民政移管に伴う憲法改正が行われ、その過程で先住民族をはじめとして様々な権利保障が進んだ。セクシャルマイノリティの権利については1980年代までは最も不寛容な地域であったが、近年では最も進歩的な地域になっている。しかし繰り返しになるが、法制度と人びとの意識の間には大きな溝が存在する。

本日紹介したように、ラテンアメリカ諸国では多様性と平等な権利の尊重に一定の前進がみられる。推進要因は、国際的な圧力と国内の意識変化であろう。特に民主主義の定着と議論の場の保障は人々のエンパワメントを進めた。また教育も大きな役割を果たした。教育により、人々が自身の状況を客観的に把握するとともに国際的理念への理解が進み、現状の改善・改革に向けた実践が行われた。そして政治的ジェンダー・クオータ制の導入で、女性議員などの人数が保証されたことによって、民主主義の質の向上とその他の領域やイシューへの波及効果もみられる。

我々がラテンアメリカから学べることは何であろうか。それは、エンパワメントや人権保障の取り組みは並行し

て同時に進行するということであろう。例えば女性のエンパワメントや人権保障を実現しようとするれば、セクシャルマイノリティやエスニックマイノリティなど他の問題が見えてくる。そしてそれらを含めた改革が必要になる。

現在早稲田大学でも男女共同参画だけでなく障がいをもつ人、セクシャルマイノリティをも含めて大学構成員全体が参加でき、その能力を十全に発揮できるような環境整備と文化の創生に取り組んでいる。個別にではなく包括的に、根が同じ課題に取り組んでいくことが望ましいと考えている。

ラテンアメリカにおけるマイノリティの権利保障

先住民ーメキシコの場合

2001年憲法改正

先住民共同体の承認、自決・自治、文化的アイデンティティ・土地などの保全、公法の平等な適用等

2011年憲法改正ー Pro homine principle

第1条 「人権およびその保障について」

人権に関する規範は本憲法および国際条約に準じて解釈され、いかなる場合もより広範な保護を個人に提供する。

エスニシティ、国籍、ジェンダー、年齢、障がい、社会的状況、健康状態、宗教、意見、性的指向、婚姻の有無や形態による差別、人間の尊厳への攻撃、個人の諸権利・自由の侵害、その他のいかなる差別も禁じる。

セクシャルマイノリティの権利保障に積極的な国や都市

アルゼンチン、ウルグアイ、ブラジル、コロンビア、メキシコシティ、カンクン、サンティアゴなど

差別禁止法 hate crime laws の制定、

同性婚/civil union、同性カップルによる養子の合法化

2015年ブエノスアイレス州は同州職員の1%をTGに