

ブラジルにおける公設民営学校の展開と課題  
—パラナ州学校パートナープログラムの事例から—

田 村 徳 子  
(大阪公立大学)

## ブラジルにおける公設民営学校の展開と課題 ーパラナ州学校パートナープログラムの事例からー

田村 徳子  
(大阪公立大学)

### はじめに

近年、世界各国で教育分野への官民パートナーシップ (PPP: Public-Private Partnership) の導入が拡大している。PPP は公共サービスに民間部門を関与させることで、財政負担の軽減や、運営効率の向上、専門性の導入などの効果が期待される一方、教育の公共性・公平性や説明責任の確保をめぐる議論を引き起こしてきた。米国のチャーター・スクールやチリ共和国のバウチャー制度は教育選択の拡大をもたらしたものの、学力格差や社会的分断を助長したとの批判が根強い (Lubienski & Lubienski 2006; Elacqua 2012; Carnoy 2017)。大韓民国の自主私立高校や英国のアカデミー制度も、制度設計によっては地域間格差や入学選抜の偏りが生じ、公共資源配分の公正性やガバナンスの透明性が問われている (Byun & Kim 2010; Greany & Higham 2018)。これらの事例は、PPP が効率性や多様性の向上を志向する一方で、公共的統制の後退や市場論理の浸透というリスクを構造的に内包していることを示唆している。

ブラジル連邦共和国 (以下、ブラジル) においても、2000 年代以降、教育分野における PPP が段階的に拡大してきた。連邦制の下で教育権限が州政府に大きく委ねられていることから、その導入形態や制度設計は州ごとに多様である。近年では、施設整備や ICT 導入といった周辺領域にとどまらず、学校運営や教育管理に民間主体が関与する事例もみられる。その代表例が、

2019 年にパラナ州で導入された *Parceiro da Escola* (以下、学校パートナー) プログラムである。本制度は、教育活動自体は教職員が担いつつ、清掃・警備・施設管理等の教育外業務を包括的に民間企業へ委託する点に特徴を有する。本稿の問題関心は、このような PPP が単なる業務分担の再編にとどまらず、教育の「公共性」のあり方をいかに変容させるのかという点にある。ここでいう公共性とは、国家による供給という形式に限らず、民主的意思決定や地域社会の関与、教育労働の専門性保障を含む概念である。

先行研究を確認すると、まず日本においては、ブラジル教育研究自体が限られている。PPP に関連しては、パラナ州の公立学校における市民軍学校の展開を扱った研究は存在するが (田村 2024)、教育外業務の包括的民間委託という形態を対象とした研究はみられない。他方、日本国外では、1990 年代以降の新自由主義的改革の文脈において教育の民営化、とりわけ公共教育内部への市場原理や民間主体の導入を批判的に分析する研究が蓄積されている。Adrião (2022) は基礎教育における民営化の様相を「公共の民営化」として体系化し、直接的・間接的・補完的民営化の三類型を提示した。Oliveira (2000) は、市場化が市民の発話権を弱体化させる危険を指摘し、Dourado & Bueno (2001) は、制度改革と分権化の過程で公共性と私的利益の境界が再編される構造を歴史的に分析している。自治体レベルでは、マナウス市の包括的 PPP 契約を商業

化傾向の観点から批判的に評価した Aranha & Oliveira (2023) や、サンパウロ市の教育パートナー協会を分析しつつ、改善効果とともに、資金依存や透明性不足を課題として指摘した Mendes (2022) がある。しかし、パラナ州の学校パートナープログラムのように、教育外業務を包括的に民間委託する形態を、制度設計と現場実践の双方から検討した実証研究は依然として限られている。数少ない研究の一つである Fonseca et al. (2023) は同制度を批判的に検討しているが、連邦制の制度的文脈との関連や、制度設計と現場実践の両面からの構造的影響については、なお検討の余地がある。

連邦制国家であるブラジルにおいて PPP の影響を検討するには、連邦レベルの制度枠組みと州レベルの政策展開との相互関係を踏まえる視点が不可欠である。しかし、先行研究においては、連邦と州の政策関係を統合的に分析し、州レベルの PPP が学校組織や教育労働に及ぼす具体的影響を検討した研究は限られている。とりわけ、パラナ州の学校パートナープログラムのように、教育外業務を包括的に民間委託する新しい形態の PPP に関する実証研究は極めて限定的である。そこで本稿は、ブラジルにおける教育分野の PPP 政策の展開を、連邦レベルで整理したうえで、州レベルの事例としてパラナ州の学校パートナープログラムを取り上げ、制度設計、導入過程、現場評価を分析し、教育の公共性に及ぼす構造的含意を考察する。

本稿は、次の構成で議論を進める。第1節では、基礎的作業としてブラジルにおける教育 PPP の法的枠組みを整理する。第2節では、第1次ルーラ政権から第3次ルーラ政権に至るまでの四つの政権期を対象に、連邦レベルの政策展開と教育分野における PPP 導入の推移を検討する。第3節では、パラナ州の学校パートナープログラムの導入背景、制度設計、現場評価を分析する。

第4節では、同事例がもたらす構造的含意を多角的に考察する。

## 1. ブラジルにおける官民パートナーシップの法的枠組み

本節では、ブラジルにおける教育分野の PPP の基盤となる法的枠組みについて確認する。

現行のブラジル連邦共和国憲法（1988年制定）は、教育を基本的社会権の一つとして保障しており（第6条）、その目的を「完全な人的発達」「市民としての行動準備」「労働への資格付与」と定めている（第205条）。さらに教育提供の原則として、平等なアクセス、無償性、質の確保、民主的管理等を掲げ（第206条）、教育を国家が保障すべき公共的権利として位置づけている。また、第213条は、一定の条件の下で公的資金が私的教育機関に配分されうることを規定している。これを受けて、1996年制定の国家教育基本法（LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996年12月20日付法律第9394号、以下、教育基本法）は、教育制度の組織原理を具体化している。同法は、教育を国家の義務として規定し（第2条）、連邦、州、市および連邦直轄区の教育行政上の責任分担を定めている（第8条～第11条）。また、教育機関を「公立」と「私立」に分類し（第19条）、私立については非営利類型を示す一方で、営利形態については言及されていない（第20条）。さらに、公的資金を受ける私立学校に対して、非営利性の確保、余剰の教育への再投資、財務報告義務等の条件を課している（第77条）。この規定は、公的資金を受けて公共的任務を担う私的団体の存在を想定するものである。このように、憲法および教育基本法は、教育を公共的権利として保障する原則を明確にしつつ、一定の条件の下で私的主体が公的教育サービスの提供に関与することを

制度的に可能にしている。とりわけ、公的資金の配分に関する規定は、私的主体が公共的機能を担う法的余地を形成しており、後年の PPP 契約や業務委託政策の制度的基盤の一部として解釈されてきた。

他方、PPP 自体の制度は、PPP 契約の一般規則を定めた法律（2004 年 12 月 30 日付法律第 11079 号、以下、PPP 法）に基づく。同法は、行政と民間事業者との間の中長期契約を通じて公共サービス提供を行う枠組みを規定するものであり、エネルギー、交通、上下水道、都市整備など幅広い分野を対象としている。教育分野においても、校舎建設や ICT 整備、給食や清掃等の補助業務への適用される事例がみられる。しかし、PPP 法は教育課程の実施や学校運営の意思決定といった教育の中核的機能を民間主体が担うことを明示的に規定しているわけではない。実際には、1990 年代以降の基礎教育における民間主体の関与は、PPP 契約のみならず、教材供給や評価制度の外部化など多様な形態を通じて進行してきたと指摘されている (Adrião 2022)。これらの動向は、教育基本法の規定を拡張的に解釈しつつ、教育運営領域に民間主体を組み込む方向へ展開してきたものと理解される。これに対しては、法的根拠の明確性、公共性の確保、説明責任の担保、教育の権利保障との整合性をめぐって、学界や教育団体、司法機関の一部から批判が示されてきた。

以上のように、ブラジルにおける教育分野の PPP は、憲法が保障する教育の公共性と教育基本法が構築する制度枠組みを前提としながら、政策的解釈を通じて拡張されてきた。他方、その法的根拠は条文上必ずしも明示的ではなく、教育の公共性をいかに維持しうるのかという制度的緊張を内在させている。

## 2. ブラジルの公教育分野における PPP の導入背景

本節では、ブラジルの公教育分野における PPP 導入の背景を、政権交代に伴う教育理念と統治様式の変化に着目しつつ検討する。その展開を分析するにあたり、本稿では 2003 年に発足した第 1 次ルーラ (Luiz Inácio Lula da Silva) 政権を起点とする。前節でも確認したとおり、PPP の制度的導入が 2004 年に制定された PPP 法に基づくものであり、同法の策定と成立がルーラ第 1 次政権下で行われたからである。そこで、公教育における PPP の萌芽の起点として、ルーラ第 1 次政権期の教育政策の特徴を検討し、続くジルマ政権、ボルソナロ政権、そしてルーラ第 3 次政権に至るまでの各時期における PPP 展開について確認する。

### 2-1. 第 1・第 2 次ルーラ政権 (2003-2010 年)

#### —教育の公共性と戦略的官民協働の萌芽—

2003 年に発足したルーラ政権（第 1 期：2003-2006 年、第 2 期：2007-2010 年）は、貧困層を中心とする広範な国民の支持を背景に、教育を含む社会政策の再構築に取り組んだ。教育分野では、初等中等教育の普及と高等教育の拡大を柱とし、連邦大学の創設や夜間課程の増設、学生支援制度の整備など、量的拡大を特徴とする政策が展開された。2007 年には教育開発計画 (PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação) が策定され、基礎教育開発維持基金 (FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) の創設や教育開発指数 (IDEB: Basic Education Development Index) の導入とあわせて、教育の質向上と地域間格差の是正が制度的に推進された。これらは教育アクセスの改善を通じた社会的包摂の推進として評価されてきた。

一方、教育政策への民営化や市場原理の

導入には一定の距離を置き、教育の提供主体は原則として公的機関としつつ、民間企業や NGO との協働は限定的かつ補完的に活用する立場をとった。この方針は、憲法第 206 条が掲げる教育の無償性・公共性の原則および、教育基本法が定める公教育中心主義と整合するものであった。もっとも、PPP という枠組みが教育分野で否定されていたわけではない。学校施設整備、教材開発、ICT 導入などの分野において、民間企業や市民社会組織との協働が限定的に展開された。2001 年制定の国家教育計画（2001–2010 年、2001 年 1 月 9 日付法律第 10172 号）は、憲法第 214 条に基づく 10 か年計画として、教育の普遍化、質の向上、教員養成の充実、教育財政の拡充などを目標に掲げていた。同計画は、教育の提供責任を国家に置くことを前提としつつも、目標達成に向けて「社会の参加」や教育分野における協定・パートナーシップの活用に着目している。とりわけ、教育改善のために民間部門や市民社会組織の協力を得ることを否定せず、公共目標の実現に資する限りにおいて外部資源の活用を認める方向性が示されていた。ただし、これらの記述は学校運営の中核的権限を民間主体に移譲することを意味するものではなく、あくまで公教育制度を補完する協働の可能性を示唆するものであった。

以上から、ルーラ政権期の教育政策は民営化自体を志向したものではなく、公共教育の枠組みを堅持しつつ、外部資源を戦略的に活用する姿勢に特徴づけられる。この限定的・補完的協働の経験は、後年、州レベルでより制度化された PPP モデルが登場する際の政策的前提条件の一部を形成したと理解できる。

## 2-2. ジルマ政権（2011–2016 年）—社会包摂型拡大と制度的民間協働の進展—

2011 年に発足したジルマ・ルセフ（Dilma Rousseff）政権は、ルーラ政権の社会包摂

型教育・福祉政策を踏襲しつつ、それを制度的に定着・拡張した。教育分野では、貧困層への機会保障と人的資本投資を統合する方針が強化され、その象徴が 2011 年創設の PRONATEC（Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego、国家技術・職業教育拡充プログラム）であった。PRONATEC は、①技術・職業教育の全国的拡充、②労働市場との連携強化、③ IFETs（Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia、連邦技術教育機関）、SESI（Serviço Social da Indústria、労働者教育機関）、SENAI（Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial、全国工業職業訓練サービス）や私立職業教育機関による職業教育・訓練プログラムの実施体制の構築、④就労に必要な訓練の無償提供を柱とし、数百万件規模の講座を実施することで、脆弱層の教育アクセス向上に寄与したとされる（Cassiolato & Garcia 2014）。同プログラムは、ルーラ政権期に進められた REUNI（Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federa, 連邦大学再編・拡張計画支援プログラム）や IFETs 創設と連続性を有するが、その実施構造においては、公的供給能力を補完する形で SENAI や SENAC（Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial、全国商業職業訓練サービス）、私立機関との協働を拡大し、公的財源が民間に配分された点に特徴がある。国家が政策設計および企画主体を担いつつ、実施の相当部分を市場や非国家主体に委ねる二重構造が形成され、柔軟性と拡張性を確保する一方、公私の境界を再編しうる制度的契機ともなった。同時期、私立高等教育の民間化も加速した。PROUNI（Programa Universidade para Todos、大学進学支援給付）や FIES（Fundo de Financiamento Estudantil、学生ローン）の拡充によって低所得層の進学機会は拡大したが、それと並行して民間機関の市場拡大も進展した。さらに、

e-learning 規制緩和により低コスト・大規模運営モデルが普及し、Kroton、Anhanguera、Estácio といった大手企業による M&A を通じて市場の寡占化が進行した。

こうした動向は、国家による教育アクセス保障が、民間セクターとの協働を通じて実現され統治様式への転換を示している。政策理念としては社会的包摂が掲げられていたが、その実現手段は、公的供給の単独拡張から、公的資金を媒介とする多元の実施体制へと再構成されつつあった。総じて、ジルマ政権の教育政策は、国家主導の教育機会拡大を基本としつつ、その実施過程に民間セクターを制度的に組み込む方向へと進展したといえる。PRONATEC は、公的制度の枠組みの内部に民間資源を組み込む構造を制度化した点で、PPP 的統治様式の萌芽を体现しており、後年の公設民営化政策や PPP 制度定着への布石となった。

### 2-3. ボルソナロ政権（2019-2022 年）

#### —保守的統治と公共教育の外部化・軍事化—

2019 年に発足したボルソナロ（Jair Messias Bolsonaro）政権は、自由主義的経済政策と文化保守主義を組み合わせた統治を展開し、その特徴は教育政策にも反映された。特に、①国家の直接的関与の縮減、②パウロ・フレイレに代表される批判的教育思想への否定的言説、③秩序を重視する教育観の強調が顕著であった（Frigotto, 2021）。Frigotto (2021) はこれを「市場・政治・宗教の原理主義」とし、公共教育・科学・文化への介入と民営化志向が結びついた体制として批判する。

この文脈で推進されたのが市民軍学校プログラム（Pecim: Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares）である。同制度は、公立学校の教育課程を維持しつつ、警察官や退役軍人が学校運営や規律管理に関与する仕組みであり、治安改善や規律強化を目

的として 2022 年までに全国 26 州 202 校に導入された（MEC 2020）。一方、こうした制度改革は教職の専門性や自治との関係で議論を呼んだ。終身雇用制度やスト権への否定的発言、臨時契約教員制度の拡張、評価業務の外部委託などが進み、教育労働の条件や統治構造に変化が生じた。全国教育労働者連合（CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação）やパラナ州公教育労働者組合（APP-Sindicato: Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná）は、市民軍学校が批判的思考の抑制や教員裁量の縮減をもたらす可能性を指摘し、さらに、EdTech 企業への資源集中や事業者選定の透明性の不足、校長直接選挙や学校評議会制度の形骸化などについて懸念を表明している（CNTE 2020; APP-Sindicato 2021）。また、同政権は中央集権的統制を強化するというよりも、州レベルでの政策実験を容認する姿勢を示した。その結果、パラナ州やサンタカタリーナ州では、市民軍学校制度や学校パートナー制度が積極的に導入され、外部事業者による運営委託も制度化された。とりわけパラナ州では、運営領域の包括的委託が進み、州レベルにおいて PPP 的統治様式がより明確な形で具体化された。

総じて、ボルソナロ政権期は、教育の軍事化と外部化を伴う統治様式の再編が進行し、PPP が効率化手段を超えて統治理念と結びついた政策手段として機能した時期と位置づけられる。この過程は、州レベルにおける公設民営型制度の拡張を促進し、次節で検討するパラナ州の学校パートナープログラムの制度的背景を形成した。

### 2-4. 第 3 次ルーラ政権（2023 年以降）

#### —公共性再構築と選択的協働による再調整—

2023 年に返り咲いたルーラ大統領は、教育の公共性と社会的包摂を政策の柱に据え

た。教育は権利であり国家の義務であるという立場は第1・2次政権期と連続しているものの、今回は財政制約、公共部門への不信、前政権期に拡張した民間委託制度的定着など、異なる社会経済的のもとで政策運営を行っている。そのため、第3次政権は全面的再公営化ではなく、公共性の再構築と既存制度の再調整を志向する。

市民軍学校制度については連邦レベルで予算措置が停止されたが、パラナ州やアマパー州など一部の州では継続されている。また、デジタル教材配信 (Plataforma MEC RED) や基礎教育評価システム (SAEB: Sistema de Avaliação da Educação Básica)、統合教育管理システム (SIGEDU: Sistema Integrado de Gestão Educacional) など、前政権期に締結された民間契約も多くが存続している。技術的依存や契約上の拘束条件が存在するため、即時的な撤回は現実的ではない状況にある。Google Workspace や Microsoft 365 などの学習アプリケーションの使用も定着している。さらに、パラナ州などで制度化された公設民営モデルは州の裁量のもとで維持されており、連邦政府はこれを直ちに否定してはいない。このように、第3次ルーラ政権は公共性再構築を掲げつつも、既存の民間協働構造を全面的に解体するのではなく、選択的かつ段階的な再編を図る姿勢を示している。

具体的な政策対応として、第1に、教育基本財源基金 (FUNDEB) の活用強化が挙げられる。2020年の憲法改正で恒久化された同基金を、地域的・社会的格差の是正や教職員待遇改善に重点配分し、公立学校の財政基盤強化を図っている。第2に、国家教育参与会議 (CONAE: Conferência Nacional de Educação) の再活性化である。2023年に再始動した同会議では、教育の再民主化と全国教育計画 (PNE) 再構築を主題に、公共性、民間協働の限界、教員養成基準、教育デジタル化の公平性などが議論

された (MEC 2024)。第3に、教育行政における外部委託の再評価と PPP の透明化である。EdTech 企業やコンサルタント企業の事前評価の厳格化、成果指標の明確化、企業の社会的責任の遵守、地方教育局への指針提供などを通じて統制を強化している。第4に、民間契約の再評価と再入札制度化である。教材配信や基礎教育評価システム (SAEB) 関連契約を教育効果の観点から再検討し、新契約ではデータ保護、不平等拡大リスクの評価を基準化している。

以上の動向から、第3次ルーラ政権は、前政権の民営化路線の全面否定ではなく、「公共的統制の強化を伴う選択的協働」という枠組みへと政策を再定位していると解される。CNTE や APP-Sindicato など教職員組合は一定の支持を寄せつつも、その実効性を継続的に検証している。ブラジルにおける公共性と民間協働の関係は、対立的な二項構造として固定化されているのではなく、制度的制約と政治的選択のなかで動的に再構成され続けている。

以上のとおり、本節では、2003年の第1次ルーラ政権から2023年の第3次ルーラ政権に至るまで、公教育分野での PPP 導入と展開を四つの政権期に分けて検討した。その軌跡は、教育の公共性を理念として掲げつつも、財政制約や効率化要請のもとで官民協働が制度的に組み込まれ、拡張と再調整を繰り返してきた過程であった。ジルマ政権期には公的財源を媒介とした民間協働が制度化され、ボルソナロ政権期には軍事化を進めるとともに、公共部門の市場化や契約型統治を志向する政策潮流が強まり、統治様式の再編が加速した。第3次ルーラ政権は公共性再構築を掲げつつ、選択的協働と統制強化による再調整を進めている。

### 3. パラナ州における公設民営学校

本節では、パラナ州が教育分野において

PPP 導入を検討するに至った経緯を、社会的・政治的・経済的背景および州政府の教育政策の文脈から明らかにする。あわせて、学校パートナープログラムの制度設計と、その導入に対する現場からの評価について検討する。

### 3-1. 学校パートナープログラムの導入背景

パラナ州における学校パートナープログラムの導入は、近年の社会的課題と、カルロス・マッサ・ラチーニョ・ジュニオール (Carlos Massa Ratinho Junior) 知事の政策路線が密接に関連している。2019 年に就任した同知事は、「効率性」「近代化」を主要理念に掲げ、公共サービス運営の再編を推進してきた。州政府の政府計画 2019-2022 年 (2019 年 7 月 11 日付パラナ州法第 19971 号) は、「公共サービスの提供改善のため、効率性と透明性を確保しつつ、民間部門との戦略的パートナーシップを通じて公共管理の近代化を図る」と明記している。PPP の活用は、その中心的手段の一つと位置づけられていた。この方針は、就任直後の知事発言にも表れている。すなわち、「インフラ、観光、物流分野での官民パートナーシップを拡大し、州への投資と発展を促進する」という構想である (Tribuna do Paraná 2019)。この言葉からも明らかなように、PPP は教育分野に限定された政策ではなく州全体の経済発展戦略と結びついた統治手法として構想されていた。

パラナ州は全国的にみれば経済的に比較的安定した州であるが、地域間および社会階層間の不均衡が依然として残存している (Gazeta do Povo 2019)。こうした格差は治安や教育成果の不均衡として現れ、政策課題として認識されてきた。特に近年、学校における治安問題が顕在化している。校内外での暴力事件、薬物の持ち込み、器物損壊などの事案が報告され、都市部や社会的脆弱地域では教職員や保護者から安全

確保への懸念が高まった (Gazeta do Povo 2022)。州政府は、州教育局と州警察の連携のもと、監視カメラの設置や警備体制の強化を進め、その目的を「器物損壊、窃盗、薬物使用・取引、校内外での暴力防止」と説明している (Agência Estadual de Notícias do Paraná 2023)。一方、学力面に注目すると、全国学力評価 (Prova Brasil) や教育開発指数 (IDEB) において、パラナ州は全国上位に位置している。2021 年の IDEB では、州立学校 5 年生が 6.5、9 年生が 5.1 と、全国平均それぞれ 5.9、4.5 を大きく上回った (INEP 2022)。しかし、都市部と農村部、高所得層と低所得層の間には依然として顕著な差異が確認されている。たとえば、都市部の州立学校 9 年生の IDEB 平均は 5.2 であるのに対し、農村部では 4.0 未満にとどまり、低所得地域や先住民地域の学校では州平均を大きく下回る傾向が報告されている (Gazeta do Povo 2019)。

このように、パラナ州の教育状況は、全体としては高水準を維持しながらも、内部に構造的格差と治安上の課題を抱えるという二重の特徴を有している。ラチーニョ・ジュニオール政権は、これらの課題に対し、公共部門の効率化と管理機能の強化を通じて対応する姿勢を示した。州教育局は、従来の公立学校運営では人員配置や施設管理に限界があるとの認識のもと、教育外業務の再編と管理体制の強化を重視する方向へ政策を転換した。学校パートナープログラムは、その一環として構想され、警備、監視、清掃、施設の維持管理などの業務を専門企業に委託することで、学校環境の安全性と快適性を向上させることを目的としている。同時に、事務・管理業務の外部化により、教員が授業に専念できる時間を確保し、それが教育の質向上に結びつくという論理が示された (Governo do Paraná, n.d.)。また同時に、「私立学校と同様に清潔で、安全で、管理の行き届いた学習環境」の実現

を掲げている (Agência Estadual de Notícias do Paraná 2020)。

### 3-2. 制度設計の特徴

学校パートナープログラムは、パラナ州を 11 の管理区画に区分し、区画単位で民間事業者と契約を締結する方式を採用している (Governo do Paraná 2024)。事業者の選定は州政府による公開入札または公募に基づき実施される。2023 年の公募では、9 社の民間教育機関が認可され、そのうち Apogeu 社、Tom Educação 社、Salta 社の 3 社が実際に対象校の運営管理を委託された (Gazeta do Povo 2024b)。委託対象は、①清掃・衛生管理、②警備・安全確保、③給食提供、④設備・備品管理、⑤事務支援など教育外業務に限定されている。カリキュラム編成や授業実施といった教育の中核的機能は引き続き州教育局の所管とされ、学校現場では教職員が担う。この点において、本制度は教育内容そのものの民営化ではなく、学校運営における周辺の業務の外部的化を通じて管理構造を再編するモデルと位置づけられる。しかしながら、制度設計上注目すべきは、校長の選任方式の変更である。従来、パラナ州では、公立学校の校長は教職員、保護者、児童生徒による直接選挙で選出されてきた。ところが、本プログラム参加校では、州教育局が運営する人材バンク登録者の中から州教育局が任命する方式が採用されている。これは、学校運営における民主的統治原理から、行政的統制を強める方向への制度転換を意味し、本制度の統治構造上の重要な変化といえる。

学校が学校パートナープログラムに参加するにあたっては、保護者、教職員、18 歳以上の児童・生徒を含む学校コミュニティによる意向投票 (以下、意向投票) での承認が必要とされる。承認には、賛成票が過半数を占めることが必要であり、投票成立には有資格者総数の 30% 以上の参加が求め

られる。2024 年 12 月に実施された意向投票の結果をみると、参加した全 177 校のうち定足数に達した学校が 93 校 (全体の約 53%) にとどまり、約半数は不成立となった。定足数に達した 93 校のうち、「承認」が 11 校、「不承認」が 82 校であり、不参加または不承認が多数を占める結果となった。DPonta News (2024) の報道によれば、「承認」となった学校のうち、賛成率 80% 台が 1 校、70% 台が 3 校、60% 台が 6 校であり、圧倒的な支持という形での「承認」はほとんど実現していない。他方、「不承認」となった 82 校のうち、賛成率 40% 台が 3 校、30% 台が 7 校、20% 台が 16 校、10% 台が 37 校、10% 未満が 15 校、非公開・誤情報が 4 校と、低い支持率であったことが明らかとなった。

さらに、定足数に達しなかった学校については、70 校が州教育局の判断によりプログラム対象校となった。選定基準は、IDEB (教育開発指数) の非公表、あるいは州平均以下の評価、出席率 85% 未満などの技術的基準に基づくこととされる (Gazeta do Povo 2024b)。ロニ・ミランダ (Roni Miranda) 州教育長官は、「定足数に満たない場合、学校コミュニティはこの決定を州教育局に委ねたと理解している」と説明している (Gazeta do Povo 2024a)。このように、意向投票は制度上は住民参加の形式を備えているものの、投票不成立時には州教育局が優越する構造となっている。すなわち、本制度は参加型統治の形式を採用しながらも、最終的な決定権を行政が保持する設計となっており、意思決定の透明性および住民参加の実効性をめぐる議論を惹起している。

### 3-3. 教育現場における反応

学校パートナープログラムの導入は、とりわけ教員雇用の観点から APP-Sindicato による強い批判を招いている。APP-Sindicato (2024) は、教育支援職の民間委託が教育の公共性を損ない、労働条件の二極化と非

正規雇用の拡大を助長すると警告している。その主張の中心には、正規教員、臨時教員、民間委託教員が同一校内に混在する多層的雇用構造の形成がある。パラナ州の教員雇用形態は大きく3つに分類される。第1に、QPM (Quadro Próprio do Magistério) は公開採用試験を経て任用される正規公務員であり、原則として任期の定めのない安定的地位を有する。第2に、PSS (Processo Seletivo Simplificado) は簡易選抜に基づく有期契約職員であり、契約満了とともに雇用も終了するため安定性は低い。第3に、CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) は民間事業者との雇用契約に基づく労働者であり、一般労働法が適用されるが、公務員と比較して解雇が容易である。学校パートナープログラム導入後、QPM 採用枠は抑制される傾向にある一方、PSS 制度は継続され、とりわけ特定教科や僻地校ではその依存度が高まっている (APP-Sindicato, 2024)。さらに、委託企業は補助教員を CLT 契約で雇用するため、同一学校内に複数の雇用形態が併存する構造が制度化される。このような雇用の分節化は、賃金水準や雇用条件の不均衡を固定化し、教職員間の協働文化や専門職としての一体性を損なう可能性があるとして APP-Sindicato は指摘している。

他方で、現場レベルでは肯定的な評価も確認される。筆者が 2025 年 2 月 19 日に実施した聞き取り調査によれば、2022 年からパイロット校となった A 校および 2025 年に新規参入した B 校の両校長 (いずれも女性) は、共にパートナー企業である Apogeu 社の支援を高く評価していた。両校では、教員欠員が生じた際、同社が募集・広報活動を支援し、SNS 等を活用することで 1 ポストに 80 名以上の応募が集まる場合もあったという。応募者は校長を中心とした管理職による面接と模擬授業を経て採用が決定されている。校長らは、このように教員採用を現場裁量で行える体制が整ったことで、

学期開始時に必要な教員を安定的に確保できるようになり、選考過程の厳格化を通じて教員の質の向上にもつながっていると評価している。また、その結果として勤務態度の改善 (遅刻・欠勤の減少) がみられると述べている。さらに、施設衛生管理や設備整備、給食提供の安定化といった学校環境面でも一定の改善が確認されている。

以上のように、本制度に対する評価は、労働権保障や公共性の観点からの批判と、運営効率や即応性の向上を評価する実務的視点とが併存している。

#### 4. 考察

以上みてきたとおり、パラナ州の学校パートナープログラムは、教育現場に多面的な影響を及ぼし、その評価も分れている。校長による肯定的評価が示すとおり、教員採用の柔軟化や校舎・設備面の改善といった短期的効果は一定程度確認される。他方で、労働条件の二極化や契約形態の多層化に伴う協働関係の希薄化、導入過程および運用段階における情報公開・説明責任の不足など、制度の持続可能性と正統性に関わる論点が顕在化している。とりわけ、QPM (正規)、PSS (臨時)、CLT (民間委託) という異質な雇用枠が同一校内に併存する構造は、教育の質や教職の専門性の維持に影響を及ぼす可能性を内包している。これらを踏まえ、PPP 型学校運営がブラジルの公教育にもたらす構造的含意を考察すると、次の三点が導かれる。

第一に、雇用構造の分断とそれに伴う教職文化の変容である。QPM、PSS、CLT が併存する多層的雇用構造は、契約期間、待遇、福利厚生、キャリア展望において顕著な差異を生み出し、協働を基盤とする学校組織における信頼や連帯の形成を困難にする。異動や離職の頻発は、教育計画や学校改善サイクルの継続性を阻害し、待遇格差

は教育目標や支援方針の共有を弱める。この過程は、学校が「教育共同体」としての性格を徐々に失い、「契約単位の集合体」へと機能的に再編される動きとして捉えられる。専門職性の熟成や暗黙知の継承は、安定的関係性のもとで成立するが、雇用の分節化はその基盤を脆弱化させる方向に作用しうる。

第二に、学校リーダーシップの統治構造の再編である。パラナ州が長年採用してきた校長直接選挙制度は、教職員、保護者、児童生徒が投票を通じて校長を選出することにより、校長を「教育共同体の代表」として位置づけ、熟議的意思決定と透明性を支えてきた。校長は地域社会や学校評議会（教職員・保護者・地域代表等から構成される学校運営に関する合議制機関）の議論を運営方針に反映させる媒介者として機能していた。これに対し、学校パートナープログラム参加校では任命制が導入され、校長の役割は契約履行の監督や業務委託管理、企業との調整といった管理的・契約的機能へと比重を移している。意思決定の参照枠が地域社会から州教育当局および契約企業へと移ることで、地域の声を反映させる回路は相対的に縮減する。結果として、学校運営は「地域に開かれた公共空間」から「契約遵守を基軸とする管理空間」へと再定位され、公共性の担い手としての学校の性格に変容が生じる可能性がある。

第三に、国家レベルの政治的転換とPPP政策の位置づけである。ボルソナロ政権期（2019-2022年）は、新自由主義的経済運営と小さな政府路線のもと、公教育分野においても市場メカニズム導入と民間委託拡大が推進された。PPPは財政負担軽減や効率化の手段として正当化され、労働条件の柔軟化や成果主義的評価が奨励された。パラナ州の学校パートナープログラムは、この政策的環境下で構想・実施が加速したものである。他方、第3期ルーラ政権は教育の

公共性回復と社会的包摂を掲げつつも、財政制約や連邦制下の州の自律性という構造条件のもとで、PPPを全面的に否定するのではなく、その透明性の確保、雇用安定性の確保、地域参加型ガバナンスの再構築を課題として再調整を試みている。したがって、同制度は単なる州レベルの施策ではなく、連邦レベルにおける理念対立と政策調整の交差点に位置づけられる。

以上を総じてみると、パラナ州の学校パートナープログラムは、雇用構造、学校リーダーシップ、公共性の構造、さらには国家・州レベルの政策力学にわたる複合的変容を映し出している。その特徴は、教育現場における協働や専門性の基盤を再編しつつ、企業的合理性と行政管理の論理を強化する一方で、公共性と地域参加の再定義を迫る点にある。これは単なる州レベルの制度改革ではなく、ブラジルの公教育が市場原理と社会的権利保障との間でいかなる均衡を模索するのかという、より広範な統治モデルの転換を象徴する動きとして理解できよう。

## 5. おわりに

本稿で分析したパラナ州の学校パートナープログラム事例は、教育の公共性をめぐる統治秩序が再配列されつつあることを示している。従来、ブラジルではNGOや市民団体が政策監視・提言を担い、公教育に対する説明責任を外部から補完する市民社会的公共性が、民主的統制の基盤として機能してきた。他方、現行のPPPモデルでは、民間企業が学校運営の管理主体として直接関与し、契約履行や効率性といった市場的合理性が意思決定の中心に位置づけられる傾向が強まっている。その結果、学校評議会や保護者の実質的影響力は相対的に後景化し、熟議や価値調整の回路が縮減する可能性がある。言い換えれば、学校が地域の

公共空間として果たしてきた役割は、制度設計のあり方によっては再定義あるいは弱体化しうる。こうした変容は一樣ではなく、学校リーダーシップや地域の組織力によって緩和・増幅されるが、制度の重心が「熟議的統治」から「契約管理」へと移行する局面においては、公共性の担い手の配置そのものが再定義される点は見逃しがたい。パラナ州は全国的に先進州と位置づけられており、その制度設計は他州にとって参照枠となりうる。したがって本事例は単なる州レベルの制度改革にとどまらず、ブラジル全体における公教育の公共性と市場化の均衡点をいかに再構築するかという規範的・制度的課題を提起している。望ましい均衡の模索に向けては、学校評議会の権限強化と情報公開の制度化、社会的成果指標（公平性・インクルージョン・地域連携等）の導入、教育労働の専門性保障（採用・研修・キャリアの最低基準）の確立など、契約管理と公共的統治を両立させる制度設計が問われていくだろう。

本稿では、連邦と州の関係を視野に入れつつ、学校パートナープログラムの制度的枠組みとその含意を検討してきた。しかし、説明責任の実際の運用、教育労働の専門性をめぐる実態、さらには地域社会との関係性の具体的展開については、十分な実証分析には至っていない。これらの点に関する実証的調査を進めるとともに、制度運用の実態および公共性概念分析の精緻化を図ることを今後の課題としたい。

## 【付記】

本稿は JSPS 科研費 23H00067 および 25K06005 の助成を受けた研究成果の一部である。

## 【参考引用文献】

- 本稿に掲載した URL の最終確認日は 2025 年 8 月 9 日である。
- Adrião, T. (2022). *Dimensões da privatização da educação básica no Brasil Um diálogo com a produção acadêmica a partir de 1990*. Brasília: ANPAE.  
[https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/Livro\\_dialogos\\_com\\_producao\\_academica-Fin-Corr.pdf](https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/Livro_dialogos_com_producao_academica-Fin-Corr.pdf).
- Agência Estadual de Notícias do Paraná. (2020, 18 de fevereiro). *Programa Parceiro da Escola quer melhorar gestão e liberar professores para atividades pedagógicas*.  
<https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Programa-Parceiro-da-Escola-quer-melhorar-gestao-e-liberar-profesores-para-atividades-pedagogicas>.
- Agência Estadual de Notícias do Paraná. (2023, 10 de abril). *Estado reforça segurança nas escolas estaduais com instalação de câmeras e policiamento*.  
<https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Estado-reforca-seguranca-nas-escolas-estaduais-com-instalacao-de-cameras-e-policiamento>.
- APP-Sindicato. (2021). *Escolas Cívico-Militares: Militarização não é solução para problemas da educação*.  
<https://appsindicato.org.br/militarizacao-nao-e-solucao/>.
- APP-Sindicato. (2024). *Não vende! Minha escola (NVME)[Cartilha]*. Curitiba: APP-Sindicato.  
[https://appsindicato.org.br/wp-content/uploads/2024/09/Cartilha\\_NVME.pdf](https://appsindicato.org.br/wp-content/uploads/2024/09/Cartilha_NVME.pdf).
- Aranha, R. S. L., & Oliveira, S. S. B. de. (2023). *Sistema de parceria público-privada na educação: estratégias mercantilistas para o ensino público de Manaus*. *Revista Brasileira de Educação*, 28, e280049.
- Byun, S., & Kim, K. K. (2010). Educational inequality in South Korea: The widening socio-economic gap in student achievement. *Research in Sociology of*

- Education*, 17, 155-182.
- Carnoy, M. (2017). *School vouchers are not a proven strategy for improving student achievement*. Washington, DC: Economic Policy Institute Report. <https://www.epi.org/publication/school-vouchers-are-not-a-proven-strategy-for-improving-student-achievement/>.
- Cassiolato, M. M. M. C., & Garcia, R. C. (2014). *PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional* (Texto para Discussão No. 1919). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1919.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1919.pdf).
- CNTE. (2020). *Nota pública contra a implantação de escolas cívico-militares*. <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/96834-nota-publica-contra-implantacao-de-escolas-civico-militares>.
- Dourado, L. F., & Bueno, M. S. S. (2001). O público e o privado na educação. In A. M. C. Castro & M. L. Machado (Orgs.), *Políticas e gestão da educação (1991-1997)* (pp. 55-72). Brasília: MEC/Inep/Comped.
- DPonta News. (2024, 5 de março). *Parceiro da Escola: confira os resultados da votação*. <https://dpontanews.com.br/educacao/parceiro-da-escola-confira-os-resultados-da-votacao/>.
- Elacqua, G. (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 444-453.
- Fonseca, M. G. O. da, Ruppel, J. de F. I., & Lima, M. F. (2023). A privatização da educação paranaense: Projeto Parceiro da Escola. *Jornal de Políticas Educacionais*, 17, e93643.
- Frigotto, G. (2021). Sociedade e educação no governo Bolsonaro: Anulação de direitos universais, desumanização e violência. *Revista de Desenvolvimento e Civilização*, 2(2), 118-138.
- Gazeta do Povo. (2019, 16 de outubro). *Paraná tem um dos melhores Ideb do Brasil, mas enfrenta desigualdades regionais*. <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/parana-tem-um-dos-melhores-ideb-do-brasil-mas-enfrenta-desigualdades-regionais/>.
- Gazeta do Povo. (2022, 28 de setembro). *Casos de violência em escolas do Paraná preocupam comunidade escolar*. <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/casos-de-violencia-em-escolas-do-parana-preocupam-comunidade-escolar/>.
- Gazeta do Povo. (2024a, 20 de novembro). *Seed prepara edital para definição de escolas particulares no Parceiro da Escola*. <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/seed-prepara-edital-para-definicao-de-escolas-particulares-parceiro-da-escola/>.
- Gazeta do Povo. (2024b, 12 de dezembro). *Com 82 colégios incluídos, Educação homologa resultado do Parceiro da Escola*. <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/com-82-colegios-incluidos-educacao-homologa-resultado-do-parceiro-da-escola/>.
- Governo do Paraná. (2024, December 19). Estado homologa resultado e divulga 82 colégios que farão parte do Parceiro da Escola [Notícia]. Site oficial do Governo do Paraná. <https://www.parana.pr.gov.br/aen/Noticia/Estado-homologa-resultado-e-divulga-82-colegios-que-farao-parte-do-Parceiro-da-Escola>.
- Governo do Paraná. (n.d.). *Parceiro da Escola*. <https://www.parana.pr.gov.br/parceiro-da-escola>.
- Greany, T., & Higham, R. (2018). *Hierarchy, markets and networks: Analysing the 'self-improving school-led system' agenda in England and the implications for schools*. London: UCL IOE Press.
- INEP. (2022). *Resultados do Ideb 2021 – Paraná*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/indicadores-educacionais/ideb>.
- Lubienski, C., & Lubienski, S. T. (2006). *Charter, private, public schools and academic achievement: New evidence from NAEP mathematics data*.

- (Occasional Paper No. 54) New York, NY: National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- MEC (Ministério da Educação). (2020). *Manual das Escolas Cívico-Militares*. Brasília: MEC, 2020.  
<https://educacao.sorocaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/respostapedidoecimfinal.pdf>.
- MEC (Ministério da Educação). (2024). *Documento Final da Conferência Nacional de Educação – (CONAE 2024)*. Brasília: MEC  
[https://d3e.com.br/wp-content/uploads/CONAE-2024\\_Versao-Final.pdf](https://d3e.com.br/wp-content/uploads/CONAE-2024_Versao-Final.pdf).
- Mendes, D. N. (2022). *Parcerias entre escolas públicas e organizações privadas: um estudo de caso da Associação Parceiros da Educação na cidade de São Paulo*. In Anais do XIV Encontro Brasileiro de Administração Pública, Sociedade Brasileira de Administração Pública.  
<https://sbap.org.br/ebap-2022/863.pdf>.
- Oliveira, F. (2000). Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: O totalitarismo neoliberal. In F. Oliveira & M. C. Paoli (Eds.), *Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global* (2nd ed., pp. 55-86). Petrópolis: Vozes.
- 田村徳子 (2024) 「ブラジルの市民軍学校における生徒指導と道徳教育」『地域連携教育研究』第9号、91-97頁。
- Tribuna do Paraná. (2019, 8 de janeiro). *Ratinho Junior quer transformar o Paraná com parcerias e gestão eficiente*.  
<https://www.tribunapr.com.br/noticias/parana/ratinho-junior-quer-transformar-o-parana-com-parcerias-e-gestao-eficiente/>.

## **Reconfiguring Publicness in Brazilian Education: The Case of Paraná's School Partner Program**

Noriko TAMURA

*Osaka Metropolitan University*

In recent decades, public-private partnerships (PPPs) have become increasingly influential in the education sector worldwide, raising debates about efficiency, equity, and public accountability. Brazil has also seen a gradual expansion of PPPs, moving from infrastructure projects toward greater involvement in school management. This paper analyzes the trajectory of educational PPPs in Brazil, focusing on the case of the *Parceiro da Escola* (School Partner) program introduced in Paraná State in 2019. While the Federal Constitution and the National Education Law (LDB) define education as a public right and primarily a state responsibility, successive administrations have interpreted these provisions flexibly, enabling the outsourcing of non-pedagogical services and fostering new governance arrangements.

At the federal level, four political periods are examined: the Lula administrations (2003–2010), which emphasized social inclusion while cautiously engaging private actors; the Rousseff government (2011–2016), which institutionalized large-scale collaboration with private vocational institutions through PRONATEC; the Bolsonaro presidency (2019–2022), marked by the militarization of schools and a broader policy orientation favoring marketization and contractual governance; and the third Lula administration (2023–), which seeks to reestablish public accountability while selectively maintaining existing partnerships.

The Paraná case illustrates both the potential and tensions of PPPs in education. The program delegates school maintenance, security, and administrative services to private companies, in order to allow teachers to focus on pedagogical work. Yet its implementation has generated controversies: the replacement of elected principal with state-appointed leaders, the coexistence of distinct employment regimes—tenured civil servants (QPM), temporary contract teachers (PSS), and privately contracted employees (CLT)—and limited transparency in community consultations. Interviews with principals reveal short-term improvements in staffing stability and infrastructure, management, while unions warn of long-term risks to professionalization, labor rights, and democratic governance.

The study argues that PPPs in education entail more than administrative reforms; they reshape employment structures, leadership models, and the

configuration of publicness in schooling. The Paraná experience demonstrates how contractual logic and market-oriented rationalities may reconfigure schools as sites of governance, highlighting Brazil's broader challenge of balancing public rights and market mechanisms in education.