

教育の市場化・民営化の行方
——南米チリ20年間の経験——

Privatization and Market-oriented Reform in Education—The Chilean Experience

齊藤 泰雄*
SAITO Yasuo

Abstract

This paper examines the experience in privatization and market-oriented reform in education in Chile which undertook such reform over two decades ago. After military coup of 1973, The Armed Forces government disbanded the teachers union and fired teachers with leftist views. Then in 1980 the military government initiated a sweeping educational reform. The planning and design for reform was undertaken by neo-liberal economists of the Chicago mold. It intended to improve efficiency in education by introducing competition and private incentive mechanisms on a national scale. It began by transforming responsibility for public school management from Ministry of Education to local municipalities. School buildings and land were signed over to municipal control. Teachers lost their status as civil servants. Also it introduced a voucher-based system of financing public education. Under the new system, public schools and private-subsidized schools received equivalent per-student payments on the basis of the number of students enrolled in their schools.

Implementation of the reform in the 1980s changed radically the educational scene. The reform expanded the private provision of education. At the beginning of the decade, about 15 percent of students enrolled in private-subsidized schools, 78 percent in public schools. By 1990 almost 32 percent of enrollment were in private-subsidized schools, an increase that occurred mostly at the expense of public school enrollments. Teachers' salary dropped by approximately one-third in real terms. About a fifth of teachers of the country lost their jobs at least once between 1980 and 1989.

In 1990 military regime ceded power to democratic government. The new civilian government made strategic decision not to reverse the decentralization process and to maintain essential form and function of voucher system. At the same time, the government focused its new policies on improving quality and equity in education. To fulfill these goals, the state resumed direct intervention in the education sector. In the 1990s speed of the expansion of the private-subsidized sector slackened off.

はじめに

1990年代以降の、開発途上国の教育改革をめぐる議論や改革の動向を見ると、そこには、いくつかの共通する潮流を見いだすことができる。それらは、特に、教育行財政的な改革論議として、decentralization, school autonomy, accountability, partnership, participation, privatization,

* 国際研究・協力部 総括研究官

market-oriented, choice, competition, incentive, cost-sharing, evaluation などがキー・タームとして頻繁に出現してくる改革論議である。こうした教育改革論の特色を一言で表現するのは難しいが、敢えていうなら「グローバリゼーション対応の教育改革」、「新自由主義的な教育改革」、あるいは「世界銀行主導型の教育改革」とでも呼ぶことができよう。

本論は、こうした動向を意識しながら、分権化、市場化、民営化を志向した教育改革を世界に先駆けて徹底して追求した国の事例として、南米チリ国における教育改革の20年の軌跡を検討するものである。このチリの教育改革は、1970年代前半に、クーデターによって政権を掌握し、その後、過酷な弾圧や人権侵害などで国際的な批判をあびていた軍事政権の下で導入された。こうした経緯もあり、80年代には世界的にはほとんど知られることはなかった。しかし、1990年の民政移管以降も文民政権によってその路線が継承され、またその内実が、現在、世界の開発途上国において提起されているような一連の政策メニューを、10～15年早く先取りして、大規模に断行したものであるということが明白になるにつれて、国際的な注目を集めるようになってきているものである¹⁾。

1. 南米の教育先進国チリ

チリ共和国は、人口1,505万人（2002年）、南米の南西端に位置し、アンデス山脈と太平洋にはさまれた南北に細長い国土（日本の約二倍）をもつ国である。住民の就学率の高さや非識字人口の低さなど、チリは、ラテンアメリカの中で最も教育の普及の進んだ国のひとつとして知られてきた。人口の95%がスペイン系その他欧州系の白人という人種構成による文化的同質性、中南米では異例ともいえる立憲政治による長期の政治的安定、銅・硝石・鉄などの鉱物資源にめぐまれた比較的順調な経済発展、中産階級・労働者層の政治的社会的進出という歴史的要因がその背景にあった。

植民地時代の1757年にサンチャゴ市に設立された王立サン・フェリペ大学は、1842年に国立チリ大学として再編される。1888年には、最初の私立大学としてチリ・カトリック大学が設立される。20世紀に入ると私立コンセプション大学（1919年）、私立バルパライソ・カトリック大学（1928年）、私立フェデリコ・サンタ・マリア工科大学（1931年）、国立工科大学（1947年）が相次いで設立された²⁾。また、1860年に最初の初等教育法が公布される。1920年に初等義務教育制度が制定される。当初は4年間であったが、すぐに1929年に6年間に延長される。今日につながるチリの教育制度の基本的骨格が形成されるのは、1960年代後半のキリスト教民主党のエドゥアルド・frey（E. Frei）政権の時であった。frey政権は、教育の普及を最優先の政策課題の一つに掲げ、1965年、義務教育を8年に延長し、現行の8・4制の教育制度を樹立した³⁾。この無償義務の8年間の基礎教育という理念と制度は、当時としてはきわめて先進的なものであった。またこの時代に教育の量的拡張も急速に進んだ。こうした教育を重視し国家主導型で教育の整備を行う国家像は、「教育する国家」（Estado Docente, Teaching State）と呼ばれていた。1970年の段階で、基礎教育の就学率はすでに94%に到達しており、中等教育もほぼ50%となっていた。識字率も89.0%に達していた。

1970年の大統領選挙では、人民連合のサルバドール・アジェンデ（S. Allende）が勝利をおさめる。これは、マルクス主義を掲げる左翼政権が選挙によって合法的に誕生した最初の例ということで世界的な注目を集めた。アジェンデ政権は、教育政策の分野では、当時のソ連のポリテクニク、総合技術教育をイメージしたような「統合国民学校」（Escuela Nacional Unificada）の創設を主張したり、エリート主義的な私立学校への介入を匂わせるような挑発的な発言をして、教会や保守派を警戒させたが、権力基盤が弱体であり、また経済的な混乱もあり、積極的な教育改革を遂行す

るまでにはいたらなかった⁴⁾。ただし、この政権でも、教育の量的拡張は一層推進された。ちなみに教員組合はアジェンデ政権の有力な支持母体であった。

2. 軍事政権とシカゴ・ボーイズ

ラテンアメリカ地域の非共産化を中南米政策の至上命題にしていた米国にとってはアジェンデ政権の誕生は衝撃であった。米国はチリに対して事実上の経済制裁を課し、この政権を混乱させるためにCIAが暗躍していたことは公然の秘密であった。3年後の1973年9月、米国の支援をうけた軍・国家警察がクーデターを起こし、アジェンデを自殺に追い込み、社会主義政権は崩壊する。この時、陸軍司令官であったアウグスト・ピノチェット（A. Pinochet）将軍が、やがて大統領に就任し、以後1990年まで16年半におよぶ軍事政権の時代が続く。

政権掌握後、軍事政権は、「共産主義イデオロギーは、チリ国家に対する攻撃と見なす」として、前政権関係者、左翼政党、労働組合指導者、知識人、学生らに対して、攻撃、逮捕、拘留、誘拐、拷問など大規模かつ過酷な弾圧、人権侵害を行った。この政変に際し、殺害、あるいは行方不明者とされた者は、2,000人におよぶと推定されている。また、国外脱出や政治亡命を余儀なくされた人々は、十数万人にのぼると言われている。

クーデター直後に、軍事政権が教育の分野で行ったことは、彼らの立場からする教育の「正常化」「純化」であった。軍幹部が教育相に任命された。大学は軍隊によって占拠され、軍人が学長に任命される。また教員組合を解散し、左翼シンパと目された教員たちを解雇した。こうした措置により、大学教員約1,000名が職を追われ、学生2万人以上が学園から追放されたとされている⁵⁾。また学校では社会科などの教科書からイデオロギー的な教育内容を排除する指令を出す一方で、愛国心や国家の伝統、キリスト教の理念を強調するような学校行事を導入した。

一方、経済政策の分野では、軍事政権は、アジェンデ政権で推進され、大きな混乱を招いた社会主義的な経済運営、すなわち外国企業の接収、主要産業の国有化、労働者の経営参加などを批判し、再資本主義化によるチリ経済の再建を目指そうとした。ただし、軍・警察組織の内部には、経済政策の専門家を欠いていたため、彼らは、チリの新しい経済体制の設計を主として米国に留学して経済学を学んだテクノクラートたちに委ねることにした。その多くは、1950年代から存在していたチリ・カトリック大学と米国のシカゴ大学との留学協定を通じて、同大学の経済大学院で、シカゴ学派直系の新自由主義（ネオリベラル）の経済学を学んだテクノクラートたちであった。そのため彼らは「シカゴ・ボーイズ」と通称された⁶⁾。シカゴ・ボーイズたちは、主要官庁の次官や局長クラスに登用され、従来为国家主導型の経済運営を廃止し、市場の徹底した自由化を主張し、国有企業の民営化、投資・金融の規制緩和、貿易の自由化、関税の引き下げなどの政策を実行し、混乱していた経済の再建と一定の経済成長を回復させていた。

3. 新自由主義の教育政策の導入

1970年代の軍事政権前半期の教育政策は、ある研究者が「中性子爆弾政策」⁷⁾と呼んだように、教育制度や教育機関の枠組みそのものは破壊することなく、内部の人員やプログラムを攻撃するという性格の強いものであった。ラテンアメリカ地域では、歴史的にいくつかの先例を見ることができ、教育政策としては、特に目新しいものではなかった。大きな転換点となるのは1980年のことで

あった。それは、国の経済の再建である程度の成功をおさめたシカゴ・ボーイズたちが、その信奉する新自由主義的な政策を、経済の分野を超えて、教育、医療、年金などを含む社会政策の分野にも適用しようとするものであった⁸⁾。改革は、社会サービスの分野にも市場原理を大幅に導入し、効率性の向上を図ることをベースにしていた。彼らはそれを「近代化」(Modernización)政策と呼んでいた。教育の分野で実際に構想され、導入された改革は次のようなものであった。

- ・教育行政の地方分権化(公立の就学前、基礎教育、中等教育学校の管理・運営をすべて市町村に移管する)
- ・バウチャー方式の国庫助成方式の導入(公立・私立をとわずに在籍生徒の数に応じて国庫助成金を配分)
- ・教員の非公務員化(身分を市町村に移管し、民間企業の労働法を適用)
- ・一部の公立の中等職業技術系学校の運営を民間の企業団体・協会に直接委託
- ・全国的な学業成績評価システムの導入

まず第一に分権化である。1980年までのチリの教育制度はきわめて中央集権的なものであった。少数の私立学校を除くすべての学校を教育省が直接的に運営し、教員はすべて国家公務員の身分であった。分権化は、この教育省の所管する就学前教育、基礎教育、中等教育のすべての学校を市町村に移管するというものであった。分権化のアイデアそのものは、当時であってもめずらしいものではないが、学校の管理・運営の権限を、州や県という従来から教育省の地方事務所が置かれていたところではなく、行政機構の末端の市町村に直接的に移管するというのは異例のものであった。ちなみに、チリは全部で13の州からなり、それらが51の県に分かれ、さらにそれらが330ほどの市町村に分かれている。市町村は *municipalidad* と呼ばれており、そのためこの分権化 *decentralización* は、別名 *municipalización* と呼ばれた。ただし、教育省は、国家的カリキュラムの制定、技術的なスーパービジョン、全国的な教育評価の実施、さらに教科書の配布や貧困児童への給食プログラムなどの権限は維持した。

分権化の表向きの理由は、肥大して官僚制化した教育省の非効率性を排除し、教育を家庭や地域のコントロールに近づけ、市民の参加を拡大し、学校を地域社会のニーズにより効率よく迅速に対応させるというものであった。その隠された目的には、組合は解散させられたとはいえ、国家公務員として多くの構成員をもつ教員集団の組織力、発言力を弱体化させるために、これを300以上の市町村に分散させるという教員対策があることは公然の事実であった⁹⁾。制度の設計者であるネオリベラル派テクノクラートには、教育省そのものを含めて既存の教育界の利害関係者を学校の管理・運営からできるだけ遠ざけようという意図が明らかであった。

第二は、これと密接に関連する教育財政の改革である。これは、まさにシカゴ学派の中心人物であるミルトン・フリードマン(M. Friedman)が提唱してきた教育バウチャー方式を導入するものであった。チリでは、三つ学校類型があり、教育財政の方式も異なっていた。第一は、公立学校(国立)学校で、これは全面的な国から財政支出によって運営されていた。第二は、助成私立校(*particular subvencionado*)と呼ばれるものである。私立校ながら、父母から授業料を徴収しない代わりに国からの助成を受ける学校で、多くはカトリック教会や財団がスポンサーになっていた。助成私立校には公立学校の半額ほどの助成が与えられてきた。第三は、国の助成を受けずに授業料のみで運営される独立の私立校(*particular pagado*)である。新しい財政方式は、従来の定額の助成方式、公立と私立の助成の格差を廃止し、公立校・助成私立校の区別なく、在籍する生徒の数に応じて、生徒一人当たり同じ額の国庫助成金を配分するものへと転換するものであった。独立私

立校を除いた大多数の学校に国家が財政支援を継続することには変わりはないが、個々の学校への配分額は、公立・助成私立を問わず自由競争によって獲得した生徒数に応じて決定されることになった。ちなみに、チリでは公立学校間でも生徒の通学区は定められていない。表1は、制度開始時における生徒一人当たりの国家助成金の額（換算単位）を示したものである。各年で生徒一人当たりの助成金の額は、学年（低学年と高学年）、学校の種類（普通系、職業技術系、特殊教育）、午前クラスと午後クラスなどによって格差がつけられた。また農村地域の小規模学校には助成金の割増があった。

表1 児童・生徒一人当たりの月間助成金の額（換算単位）

学校・学年・時間帯の種類	児童・生徒一人当たりの月間助成額
基礎教育（第1、第2学年）	0.46 単位
基礎教育（第3～第5学年）	0.52 単位
基礎教育（第6～第8学年）	0.56 単位
基礎教育段階の特殊教育	1.17 単位
成人基礎教育	0.16 単位
文理系中等教育（昼間制）	0.69 単位
（午後および夜間制）	0.19 単位
職業技術系中等教育（昼間、第1～2学年）	0.37 単位
（昼間、第3～5学年）	0.63 単位
（午後および夜間制）	0.19 単位

〈資料〉政令 DL-3476（1980年8月公布）第4条の規定

（注）1単位を何ペソとするかは毎年政令で規定する。

これは、生徒の獲得をめぐる、公立学校間、公立・私立校間での競争を促すものであった。また民間の学校経営への新たな参入、特に非宗派系の私立学校設立への誘因となった。親たちには学校選択の幅を拡大するものと説明された。教育クーポンを生徒や親に直接的に配る方式ではなく、また営利型の独立私立校は対象にしないなど若干の修正はあるが、「競争と選択」をスローガンとするフリードマン流の教育バウチャーの理念とシステムを大幅に採用するものであった¹⁰⁾。助成金は、生徒の毎月の出席状況をチェックして助成額を算出して、月毎に市町村や私立校の口座に振り込むという徹底したものであった。

第三に、これらと関連して、教員の身分・法的地位の転換が行われた。教員は国家から市町村に移管されると同時に、公務員としての身分をも喪失することになった。教員には、一度、退職金が支払われ、その後、改めて自治体に雇用される手続きが採られた。自治体での雇用には、民間企業の労使関係を規定した「労働法」が適用された。このため教員給与は、自治体との個別契約で設定され、また、バウチャー方式助成制度の下で、競争によって勤務する学校の生徒数が減少し、国からの助成金が減れば、解雇することも可能となった。

第四に、職業技術教育を産業界のニーズにより対応したものとする目的で、一部の中等教育レベルの職業技術学校の運営を、市町村にではなく、商工会議所などの業界団体が特別に設立した法人に委ねる措置を導入した。これらの学校に対しては、バウチャー方式ではなく、例外的に定額の国庫助成方式が取られている。

最後に、親の学校選択に参考となる情報を提供することを目的にして、全国的な児童の学業成績の評価システムが導入された。これは基礎学校の第4、第8学年の全児童のスペイン語と算数の成績を継続的に測定するものであった。この種の国家的な学業成績評価システムは、中南米では最初

の試みであった。

従来の制度、慣行を大きく転換させるラディカルなものであるにもかかわらず、改革は事前の説明や議論もほとんどなく、また試行期間を置くこともなく、直ちに、断行された。強力な軍事政権の下で、潜在的な反対勢力を圧殺した特殊な条件の中で、新自由主義的な教育政策の実験がチリを舞台にして開始されたわけである。チリは、教育バウチャー制度を国家レベルで実施する世界で最初の国となった。

4. 教育改革の成果と限界

こうした改革は、80年代のチリの教育にどのような変化をもたらしたのか。1988年、ピノチェット大統領の任期延長をめぐる実施された国民投票で軍政側が敗北し、1990年の民政復帰が約束されることになる。そして、この頃になると、チリ内外で、80年代軍政期後半の教育改革の結果を批判的に検討しようとする動きが開始される。そこからは、次のような状況が明らかとなった。

(1) 市町村への分権化

市町村への移管は、これまで学校運営のノウハウを持たなかった市町村当局の不慣れもあり一部で混乱もみられたが、全体的には比較的スムーズに進展した。政府が、教員退職金の割増など財政的優遇策を講じたこともあって、移管は一気に進み、1981、82年の2年間だけで国立学校の87%が移管された。82年以降は、当時ラテンアメリカ全体を襲った経済危機の影響もあって一時凍結されるが、86年以降再開され、残りの学校も88年までにはすべて移管が終了した。また多くの市町村は、国からの助成金の他に自治体独自の財源から教育支援の資金を提供するなどの積極的な動きも見られた。助成金をめぐる不正や汚職はあまりなく、地方自治体の行政能力も心配されたほど低くはなかった。しかしながら、当時は、市町村長は民選ではなく、軍事政権の任命制でその多くは軍人であった。また市町村長は内務大臣に直属していた。このため分権化は、教育サービスの効率的配給という側面では一定の成果をもたらしたと見なされているが、もう一つの課題であった教育の民主化、住民参加、学校の自治の拡大という面ではかなり限界のあるものであった。

(2) バウチャー方式財政方式の実施と私立学校の急増

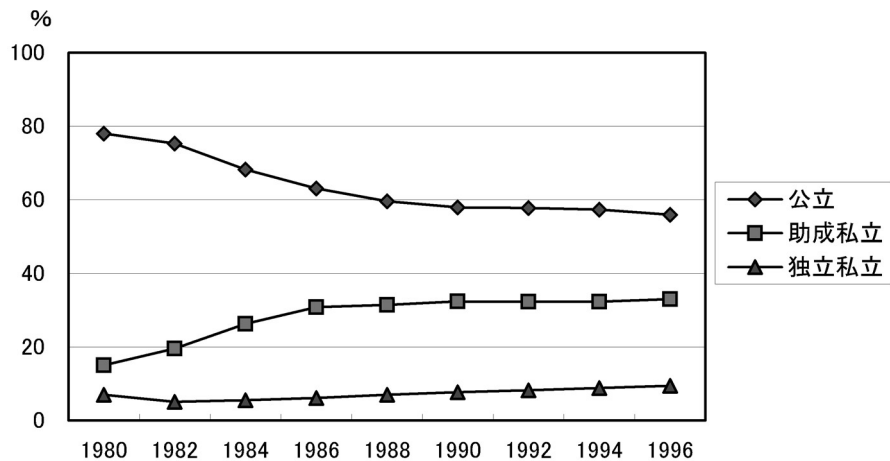
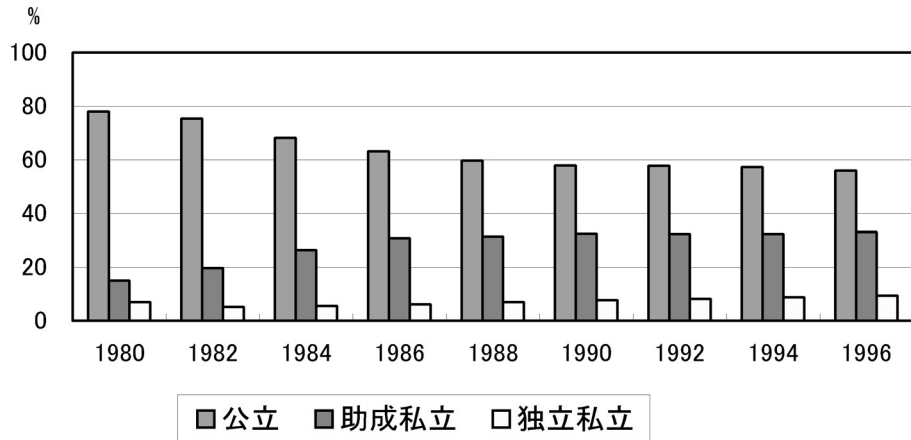
バウチャー方式の教育財政支援は1980年から実施された。生徒一人当たりの助成金の額は、当初は、物価スライド制で増加されるとされたが、制度導入まもなく発生した1982年の経済危機以降は、激しいインフレーションの中でその規則が維持できなくなり、助成金の実質的な額は急速に低下し、1988年には最低水準に達した¹¹⁾。しかしながら、バウチャーの実質的価格の低下にもかかわらず、バウチャー制度は維持され、それは、公立と私立学校の構成比、在籍生徒数の構造に大きな変化をもたらした。表2と図は、学校の種類別に児童・生徒の数、その比率の変化を見たものである。

表2 基礎・中等教育学校類型別の在籍児童・生徒数の比率の変化（1982～1996年）

年	総在籍者数 (千人)	国立(公立)校 (%)	助成私立校 (%)	独立私立校 (%)	民間委託校 (%)
1982	2,682	75.3	19.6	5.1	—
1984	2,710	68.2	26.3	5.5	—
1986	2,758	63.1	30.8	5.1	—
1988	2,772	59.6	31.4	7.0	1.9
1990	2,743	57.9	32.4	7.7	1.9

1992	2,742	57.7	32.3	8.2	1.8
1994	2,784	57.3	32.3	8.8	1.6
1996	2,981	55.9	33.0	9.4	1.6

〈資料〉 Ministerio de Educacion, Compendio de Informacion Estadistica (1996)



最も顕著な変化は私立学校の急増であり、それに伴う、生徒の流動化、公立学校から私立学校への生徒の流出の動きであった。ちなみに改革前の80年には初等・中等学校の全生徒の78%が公立学校に在籍しており、助成私立校に15%、独立私立校に7%という比率であった。この構成が急速に変化し、この10年の間に、公立校への在籍が58%にまで減少し、これに代わる形で助成私立校が32%と二倍以上に増えている。学校の絶対数で見ると公立学校の数はほとんど変わっていないが、助成校は、80年の1,628校から90年には2,699校へとこの10年間で約1,000校増加していた。これらの新設の助成私立校は、入学する生徒を獲得するために積極的なマーケティング戦略を展開した。そうした活動の中には、英語の人名や地名を冠した学校名の採用（公立校は没個性的な番号で表示されていた）、洗練された制服・カバンの採用、中産階級の趣味を意識した校歌や学校行事の導入、愛校心、第二外国語としての英語の強調など伝統的な独立私立校のイメージを模倣して学校をアピールすることが含まれていた¹²⁾。

公立間、公立・私立間での熾烈な生徒獲得競争は、潜在的な教育需要を掘り起こし、深刻な経済危機の中にありながら、特に、就学前教育と中等教育の量的拡張をもたらした。1990年までに中等教育の就学率は80%にまで拡大していた。また、バウチャー式助成金は、生徒の出席率を向上させる効果を生み出した。

(3) 教職の不安定化

経済危機による国庫助成金の実質的価格の低下は、教員給与にも打撃をおよぼした。受け取った助成金の内、公立学校では90%、私立学校では70%ぐらいが教員給与に向けられていたので、助成金の減額は教員給与に直ちに跳ね返った。このため80年代の10年間で教員の給与は平均して2/3に減少したと言われている。各自治体単位に分断され、また組合活動を禁止された教員たちは、こうした状況に抗議する手段を持たなかった。また、教員の法的地位の変化に関連して、80年代を通じて、全国約10万人の教員のうち約5人に1人は少なくとも一度はその職を失った経験があると言われており¹³⁾、教員の職業的安定性と待遇は大きく損なわれていた。

(4) 学校類型間での階層間格差の顕在化

バウチャー制度によって父母の学校選択の幅は大きくなったが、実際の学校選択には、父母の社会経済的階層がかなり影響することが明らかとなった。表3は、学校類型別の児童・生徒の出身家庭の特色を整理したものである。

表3 学校類型別の児童・生徒の家庭環境の特色と学業成績（1990年）

特色	公立校	助成私立校	独立私立校
家長の学歴（年数）	7.8	9.3	—
月収（ペソ）	110.6	155.3	—
家庭のサイズ（人）	5.1	5.1	—
学校給食不受給世帯比率（%）	58.3	76.7	—
親の平均学歴（1低、5高）	2.18	2.41	3.63
親の経済水準（1低、4高）	0.94	1.27	2.16
平均留年率（%）	9.7	7.8	2.2
第4学年の算数成績（点）	49.86	60.26	77.06
第4学年のスペイン語成績	55.46	61.475	77.41

〈資料〉 Donald Winkler & Taryn Rounds, “Municipal and Private Sector---” 1996 p.368

家長の学歴、所得、給食サービス受給率、父母の学歴水準、社会経済的水準などで三学校類型間にはかなりの格差がみられる。公立校と助成私立校の間でも生徒の出身階層の違いが見られる。つまり、社会階層による教育ルートの差別化の傾向が見られる。こうした傾向は、次のような要因によるものと推測されている。助成私立校の増設は、経営が成り立つ可能性がある都市部中心であり、農村部では私立校という選択肢そのものが存在していなかった。1996年でも、全国で334ある市町村の約1/4にあたる81市町村では、その地域内に私立学校が1校も存在していない¹⁴⁾。また都市の貧困層の間では、助成私立校が存在していたとしても、就学関連の経費負担の困難（通学のための交通費、私学の高価な制服代）や補助的サービスの便益（公立学校では学校給食や衣服を提供される可能性が大きい）などの理由から助成私学への転校をためらう傾向がみられるという¹⁵⁾。また、一般的に低学歴の親たちは、階級意識の桎梏から高学歴の親たちが多い学校を選択するのを回避する傾向が見られると指摘する声もある¹⁶⁾。

(5) 全国的な学業成績の評価の結果とその解釈

教育省は、カトリック大学と共同で開発した「学業成績評価プログラム」（Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar, PER）という試験を1982年から全国的に実施した。全国の基礎学校の第4、および第8学年の児童の9割以上がこれに参加し、スペイン語と算数のテストを受けた。試験は、一時、予算的な制約と結果が業績不良校の制裁に使用されることを懸念した教員

たちの圧力によって中断される。だが、1988年に様式を改め「教育の質の評価システム」(Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE)として再開された。試験の結果を教員、父母らに広範に公表し、学校選択の資料として役立てるようになるという当初の意図は後退し、成績の公表は80年代には限定された範囲にとどまった。表3の下方には、各学校類型ごとに四年生の算数とスペイン語の成績の平均点数が示されている。いずれも、独立私立校、助成私立校、公立校の順で成績に差が見られる。エリート私学である独立私立校の成績は、他の二者を大きく引き離している。助成私立校と公立校の間にもある程度の成績の格差がみられた。しかし、この助成私立校と公立校の学業成績の差を説明するものが何であるのかをめぐっては、解釈が分かれ、論争が生じている。私立校の教育努力の成果を示すものだという解釈にたいしては、これはただ単に、公立校の比較的優秀な生徒たちがこれらの学校に転校したことの結果(「クリーミング」creaming)であるとか、私立助成校は、事実上、生徒の入学選抜を行っており、「できの悪い、手のかかる」子どもを排除しているからだという反論もある¹⁷⁾。教育条件の悪い農村部はほとんど公立校でカバーされており、それが公立校の成績を引き下げていると主張する声もある。上記のように、各学校類型ごとに親の学歴や家庭の経済力などかなりの違いが見られる。成績の差はこうした社会経済的な要因に起因するものであり、仮にこうした社会経済的な外的要因をコントロールして分析しなおせば、公立学校と助成私立校の成績の格差はほとんど無くなると指摘して公立校を擁護する研究者もいる¹⁸⁾。

(6) 全体的成績水準の低さ

学校類型間での相対的な比較を脇において、国全体としての児童の学業成績を見ると、それは、かなり低いものであることが判明した。試験の技術的な問題もあり、それぞれの試験成績の厳密な時系列的な比較分析はできないとされるが、全体的に見てこの10年間で全体的な学業成績には、ほとんど変化が見られないばかりでなく、見方によってはわずかながら低下していると指摘する声すらあった¹⁹⁾。教育費が削減される中で、量的拡張を達成しながら、学業成績をそれなりに維持したことは、成果であったと言えるかもしれない。しかしながら、競争それ自体が、公立学校関係者に緊張感を与え、これらの学校の教育の質の向上をもたらすことになるという当初の目論見は、実際には実現されなかったことになる。

5. 90年代文民政権の教育政策

1990年に16年ぶりに民政移管が実現し、パトリシア・エイルウィン(P. Aylwin)政権が発足する。その教育政策の行方が注目された。結論から言えば、エイルウィン政権は、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ことを決定した。その理由は次のように推測される。第一に、軍事政権は、政権委譲の前日に「教育基本法」(憲法構成法)を公布し、軍政期の教育制度の存続をもくろんだのである。新政権与党は、議会では、これを修正するのに必要とされる議席を確保できていなかった。第二に、大統領を退任したとは言え、ピノチェットは陸軍最高司令官と終身上院議員の地位を保持し「大砲の側で情勢を見守る」と宣言して文民政権を牽制していた。第三に、非民主的な手続きで導入された改革とは言え、これらがすでに10年間の実績があり、教育の効率化という点では一定の効果をもたらしたことは否定出来なかったことである。新政権は、これを基盤として継承はするものの、新たに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」を自らの教育政策の最

優先課題とすることを宣言する²⁰⁾。そのための教育予算の増加を公約した。

新政権の教育相には、社会党出身の有力政治家リカルド・ラゴス (R. Lagos 現在の大統領) が就任する。ラゴスは、学力底辺校にターゲットをしばった補償教育プログラム、世界銀行の資金支援を受けた「教育の質と公正の改善のためのプログラム」(Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica)、教員の身分保証を回復する新しい「教職法」の制定など軍政時代とは一線を画す政策を相次いで導入した。

(1) 補償教育プログラム

これは、児童の学力試験の成績が全国でボトム10%に入る基礎教育学校をターゲットにして、その教員や児童を対象に学力向上のための特別プログラムを提供するという一種のアファマティブ・アクションである。1990年に導入され、当初、全国で約 900校が対象とされたことから「P-900プログラム」と呼ばれた。これらの学校インフラの整備、教科書・教材の集中的配布、学級文庫の設置、教員への特別研修の実施などの他に、地域の中等教育程度の学歴を持つ若者をチューターとして採用し特に学習の遅れている児童の補助に充てるなどの措置を導入した。こうした活動の結果、学業成績がボトム10%を脱した学校は、ここを「卒業」し、別の底辺校がそれと入れ代わる²¹⁾。この補償教育の成果は良好で、最底辺校とそれ以外の学校との学力格差は、着実に縮小しているという。

(2) 「基礎教育の質と公正の改善プログラム」(MECE-Básica)

これは、世界銀行から1億7千万ドルの資金融資を受けて1992年から5年間にわたって取り組まれた基礎教育改善のための総合的プログラムである。ここでは、P-900でも実施された、①インフラの整備、②教科書・教材の配布、③学校図書館・学級文庫の拡充の他に、④農村学校(教員数1~3人、約3,000校)への複式学級用の特別教科書の配布と周辺校の教員を集めた定期的な集団的研修の実施、⑤各学校が自ら企画する「学校改善プロジェクト」を公募し、審査に合格したものに、それを実施するための資金(平均6,000米ドル)とテレビ・ビデオなどの補助教材パッケージの提供、⑥学校間のコンピュータ・ネットワーク化(当初100校が目標)など多彩なコンポーネントが組み込まれていた²²⁾。

(3) 教職法の制定

軍政下での教育改革の最大の被害者ともいえる教員たちは、失われた職業的地位の回復と待遇改善を求めて新政権に大いに期待を寄せていた。教員たちは、教職を民間企業の労使関係を規定する労働法の対象から外し、教員の雇用条件、給与体系、研修・経験年数・勤務困難度などによる加俸制、身分保障に関して全国的な統一的基準を設定する法律の導入を切望していた。これは、各地方自治体が、生徒数の減少=バウチャー助成金の減少に合わせて教員構成を調整(解雇あるいは異動)するのを事実上不可能にすることを意味していた。こうした措置は、教員市場の規制緩和措置を逆転させるものであり、保守派を中心に強い抵抗もあり、政権の内部でも意見が割れた。ラゴス教育相は、影響力の大きい教員組合からの政治的支持を獲得するため教職法の制定を押し切った²³⁾。教職法(Estatuto de los profesionales de la educación)は1991年に成立した。ただし、私立学校での教員契約は、そのまま労働法で規定されることになった。

いずれの政策も、教育の運営を地方や市場の動向にまかせきりにするのではなく、必要に応じて、国・中央政府が再び教育運営に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。制度的には de-centralization が維持されるが、機能的には、部分的な re-centralization が志向されたと言える。

一方で、教育財政の面では、市場化、民営化の強化とみなされる様な措置も導入されている。従来は、公立、助成私立校とも父母からの授業料は徴収せず無償制が原則であったが、1993年、助成私立の基礎教育学校、中等学校では公立・助成私立校を問わず、父母から授業料を徴収することが認められることになった。教育の質の向上、資金調達源の多元化などがその理由とされた。その額は、上限の範囲内で各学校で設定できるとされたが、徴収額が一定水準を超えると、それに応じて国からの助成金が削減されることになった。公立の基礎教育学校では無償制が維持された。

1994年、エールウィンの後を受け、大統領に就任したエドゥアルド・フレイ (E. Frei) は、60年代後半にチリの教育制度の基礎を確立したフレイの子息であり、教育の拡充を自らの政権の重要課題として位置づけた²⁴⁾。基本的にエールウィン政権の教育政策を継承しながら、新たに世銀からの資金融資で「中等教育の質と公正の改善プログラム」(MECE-Media) を発足させたり、全日制学校システムの導入(二部制の廃止、授業時間数・教員勤務時間の拡大)、優良教員の外国派遣研修の導入など注目すべき措置を相次いで導入した。また、一方では、教職法の成立以降、公立校で生徒数の増加がなかったにもかかわらず、教員数が10%増加するなどの現象が出現したため、1995年に教職法を改正し、一定の条件の下で、地方自治体が教員数を削減することを可能とした。また同法の改正にあわせて、同時に、新たに「全国学校業績評価システム」(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)を導入した。

前述のように、80年代には助成私立校の急増と、それにとまなう公立校からの児童・生徒の流出が進み、私学ブームとも呼べるような現象が出現した。わずか10年間でチリの学校類型別の生徒の在籍構成比を大きく変化させた。加速した民営化の勢いはとどまることを知らず、やがて公立学校を凌駕するのではないかという予測すらなされた。しかしながら、注目されることは、90年代に入って、この趨勢に変化が見られるようになったことである。先の表2、図に目を戻してほしい。助成私立校の生徒比は、80年から90年の間に、15%から32.4%へとそのシェアを倍増させたものの、90年以降は、その伸び率はきわめてわずかのものとなっている。96年でも33.0%であり、この6年間でわずかに0.6%しか拡大していない。一方、公立校のシェアは90年には57.9%にまで低下していたにもかかわらず、96年には55.9%を維持していた。この間の減少は2%にとどまっている。この縮小幅は、助成私学校への流出というよりは、むしろ、この間に独立私立校がそのシェアを拡大したことによると解釈される。

このような変化が、どのような要因によって生じたかについての分析は、今後の研究課題として残される。仮説として提示するなら、次のような要因がそれを説明するものになると考えられる。

- ①90年代の文民政権の教育政策の主な対象者、受益者は公立学校であり、その成果が公立校の教育の質、学校イメージを向上させた。
- ②全体の1/3までシェアを拡大した助成私立校は、当初は売り物にできた、公立校に対する相対的な比較優位性、社会的差別化のイメージを維持しにくくなった。
- ③借家の校舎、低給の教員(公立校教員のアルバイト)など安易な初期投資で学校経営に参入した一部の助成校への幻滅があった。
- ④1993年以降の助成私立校での授業料徴収の導入が私学への流入を抑制しはじめた。
- ⑤私学の挑戦にさらされた公立校の側でも、校舎の清潔や清掃、学校情報の公開・宣伝、制服の見直し、生徒リクルート活動の活発化など私学のマーケティング戦略を模倣しはじめた。
- ⑥90年代に入って学校別の学業成績評価の結果がマスコミ等を通じて父母のレベルにまでかなり広範に公表されることになり、助成私立校と公立校との格差が喧伝されるほど大きくないことが明らかとなった。全体として、印象のレベルでおおまかな予測をすることが許されるとするなら、この国でも、独立私学を含めて私立校の占有することのできるマーケットのシェアは50

%前後が限界なのではないかと思われる。

むすび

この30年間のチリの教育の流れを大まかに整理すれば、クーデター後の70年代の教育の正常化、純化をめざしたイデオロギー統制の時代、80年代の軍政期後半の新自由主義の教育政策、すなわち分権化、市場化、民営化を柱にした教育運営の効率性追求の時代、そして、民政移管後の90年代は、教育の質と公正の改善という側面に重点を移した教育改革の追求という構図になる。軍事政権とシカゴ・ボーイズの組合せという特殊な歴史的条件下で出現したとはいえ、教育の市場化、民営化の導入はラテンアメリカの他の国（たとえば、メキシコが本格的にネオリベラリズム的な教育政策への転換をはかるのは1992年の北米自由貿易協定締結の前後からであった）やアジア地域の動きを、10～15年先取りするものであった。その意味で、この歴史的「実験」の評価は、国際的にも貴重な情報を提供するものとなると考えられる。

これまでのいくつかの先行研究をみれば、暫定的に次のような結論を下すことは可能かと思われる。文民政権復帰後も、その制度は継承され、また導入以降20年以上すぎ、政治的にも安定した状況にある現在でもそれらが維持されていることから推測しても、新自由主義の教育政策は、チリの教育になんらかの肯定的な成果をもたらしたことは否定できない。しかしながら同時に、チリの実験は、市場化、民営化は、けっして教育の問題を解決する万能薬ではなく、限界を持つものであることを浮かび上がらせた。チリは、新自由主義的教育政策をいち早く断行したのみならず、その軌道修正においても注目すべき政策を打ち出した。チリ教育改革のダイナミズムが注目される理由はここにある²⁵⁾。また本論では、高等教育の改革動向にほとんどふれえなかったが、これを含めて知られざる教育大国チリの教育改革の動きに今後も一層注目してゆきたい。

〔参考文献〕

- 1) チリの教育改革について、内外の研究者によって英語で報告された文献には次のようなものがある。
- Alejandra Mizala & Pilar Romaguera, “School Performance and Choice, The Chilean Experience” *Journal of Human Resources* Vol.35 No.2 2000 pp.393-417; Cristián Cox y María José Lemaitre, “Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results” in Guillermo Perry & Danny M. Leipziger, *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges* World Bank 1999 pp.149-188; Donald Winkler & Taryn Rounds, “Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice” *Economics of Education Review* Vol.15 No.4 pp.365-376; Emiliana Vegas, *School Choice, Student Performance, and Teacher and School Characteristics, The Chilean Case* World Bank 2002; Françoise Delannoy, *Education Reform in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism* World Bank 2000; José Pablo Arellano, “Educational reform in Chile” *CEPAL Review* No.73 2001 pp.81-91; Martin Carnoy & Patrik J. McEwan, “Privatization Through Vouchers in Developing Countries: The Case of Chile and Colombia” in Henry M. Levin (ed.), *Privatizing Education* Westview Press 2001 pp.151-177; Osvaldo Larrañaga, “The Decentralization of Education in Chile: An Economic Assessment” *Revista de Estudios Públicos* No.64 1996 pp.1-42; Patrick J. McEwan & Martin Carnoy, “The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile’s Voucher System” *Educational Evaluation and Policy Analysis* Vol.22 No.3 2000 pp.213-239; Varun Gauri, *School Choice in Chile, Two Decade of Educational Reform* University of Pittsburgh Press 1998; Viola Espínola, *The Educational Reform of the Military Regime in Chile: the School System’s Response to Competition, Choice and Market Relations*. Ph.D Thesis University of Wales 1993
- また主要なスペイン語文献には次のようなものがある。Cristián Adeo & Claudio Sapelli, “El Sistema de Vouchers en Educación: Una Revisión de la Teoría y Evidencia Empírica para Chile” *Revista de Estudios Públicos* No.82 2001 pp.35-82; Cristián Cox, *La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación* PREAL No.8 1997; Ivan Nuñez Prieto (ed.) *Las Transformaciones Educativas bajo el*

- Regimen Militar* PIIE 1984; José Pablo Arellano, *Reforma Educacional: Prioridad que se consolida* Andes 2000; Juan Eduardo García-Huidado (ed.), *La Reforma Educacional Chilena* Popular 1999; Viola Espinola, *Descentralización del Sistema Educativo en Chile: Impacto en la Gestión de las Escuelas*. World Bank 1997; *Los Desafío de la Educación Chilena frente al Siglo 21 y Informe de La Comisión Nacional para la Modernización de la Educación* Editorial Universitaria 1995
- 2) Daniel Levy, *Higer Education and the States in Latin America: Privete Challenges to Public Dominance* University of Chicago Press 1986 p.75
 - 3) Joseph Farrell, “Chile” George Kurian (ed.) *World Education Encyclopedia* 1988 pp.196-211
 - 4) Ivan Nuñez Prieto (ed.) *Las Transformaciones Educacionales bajo el Regimen Militar* PIIE 1984 p.26
 - 5) 吉田秀穂『チリの民主化問題』1997年 アジア経済研究所 p.62
 - 6) 竹内恒理「静かなる革命の担い手たち——チリにおけるシカゴ・ボーイズ」
遅野井茂雄 他『ラテンアメリカ世界を生きる』2001年 新評論
 - 7) Daniel Levy, op.cit. p.76
 - 8) Ivan Nuñez Prieto (ed.) op.cit. p.5
 - 9) Francoise Delannoy, *Education Reform in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism* World Bank 2000 p.7
 - 10) Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* 1962 Chapter 6 およびM & R・フリードマン『選択の自由』
2002年 日本経済新聞社 第6章「学校教育制度の頽廢」
 - 11) Osvaldo Larrañaga, “The Decentralization of Education in Chile: An Economic Assessment” 1996 p.7
 - 12) Viola Espínola, *The Educational Reform of the Military Regime in Chile* 1993 pp.193-195
 - 13) Varun Gauri, *School Choice in Chile*. 1998 p.36
 - 14) Martin Carnoy & Patrik J. McEwan, “Privatization Through Vouchers in Developing Countries: The Case of Chile and Colombia” p.159
 - 15) Viola Espínola, op.cit. 1993 p.279 p.301
 - 16) Martin Carnoy & Patrik J. McEwan, op.cit. 2001 p.161
 - 17) Varun Gauri, op.cit. 1998 pp.54-55
 - 18) Martin Carnoy & Patrik J. McEwan, op.cit. 2001 p.161
 - 19) Juan Prawda, “Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned” in *International Journal of Educational Development* Vo.13 No.3 1993 pp.253-264 p.258
Cristián Cox y Maria José Lemaitre, “Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results” 1999 p.160
 - 20) Cristián Cox, *La Reforma de la Educacion Chilena: Contexto, Contenidos, Implementacion* PREAL 1997 p.4 p.7
 - 21) 三輪千明「貧困地区における基礎教育の質的改善への課題——チリの P-900 プログラム」『国際教育協力論集』
第5巻第1号 2002年7月 pp.31-45
 - 22) Cristián Cox, op.cit. 1997 pp.12-14
 - 23) Varun Gauri, op.cit. 1998 p.96
 - 24) フレイは、政権の発足にあたり、1994年7月に政府の官房長官で著名な教育・社会学者である Jose Joaquin Brunnner を長とする「チリ教育の近代化のための国民討論支援専門委員会」を設置し、90年代後半の教育改革の課題を総合的に検討する作業に着手させた。その成果は報告書『21世紀を迎えるチリ教育の挑戦』(Los Desafío de la Educación Chilena frente al Siglo 21) としてまとめられた。大統領はさらに、主要な大学の学長など教育関係者を委員とする「教育近代化のための全国委員会」を設置し、その具体化を検討させている。
 - 25) 2003年5月、チリは、憲法の教育条項を改正し、義務教育を基礎教育8年間から中等教育までの12年間に延長した。12年間の義務無償制の教育の制定は、ラテンアメリカではもちろん初めてのものであった。