

## チリ：新自由主義的教育政策の先駆的導入と 25 年の経験

斉藤 泰雄

(国立教育政策研究所)

### はじめに——なぜチリなのか？

南米の小国チリがなぜ注目されるのか。それは、あまり知られていないが、チリは、教育の市場化・民営化を中心とした新自由主義的教育政策を、おそらく世界で最初に採用し、それを徹底して推進した経験を持つ国だからである。その政策が導入されたのは 1980 年という早い時期のことであり、それは基本的に 25 年後の現在まで継続されている。チリにおいて教育の民営化は、現在および近未来に向けての課題ではなく、すでに歴史的経験となっている。その影響は、現在、この国の教育制度に次のような特色となって現われている。①国家的規模で教育バウチャー制度を実践している世界で唯一の国である、②基礎・中等教育で私立学校在籍者の比率がほぼ半数を占める、③基礎・中等教育の管理運営を国から市町村に全面的に移管した、④人口比で見ると世界で最も多数の高等教育機関を持つ、⑤国全体の教育費において父母・民間の負担する私費支出の割合がきわめて高い。チリは、8 年間の基礎教育のレベルではほぼ完全普及を達成している。これに続く 4 年間の中等教育の就学率も 2000 年には 90% を超え、高等教育就学率も 31.5% に達している。成人識字率も 95% を超える。量的普及から見れば、チリは開発途上国の水準を完全に脱却している。いっぽうで、最近、参加するようになった TIMSS のような国際的学習達成度調査によれば、チリ教育は質の面において、大きな課題を抱えていることが明らかとなった<sup>(1)</sup>。この先駆的な教育民営化の経験の中から、われわれはどのような教訓を学ぶことができるのか。

### 1. チリにおける新自由主義教育政策の導入の経緯

1980 年、当時、ピノチェット将軍による軍事政権体制下にあったチリ政府は、次のような一連のラディカルな教育行財政政策を打ち出した。

- ・教育行政の地方分権化(基礎・中等教育の運営を国から市町村に移管)
- ・バウチャー方式による教育財政方式の導入(公立・私立校に生徒一人当たり同額の国庫助成金を交付)
- ・教員の非公務員化(身分を市町村に移し、民間企業に対する労働法を適用)
- ・父母に学校選択情報を提供するため全国的学力試験システムの導入
- ・一部の職業技術系中等学校の運営を民間企業経営者団体に直接委託
- ・高等教育機関設立の大幅な規制緩和、資金調達源の多元化、民営化

チリが、こうしたいわゆる新自由主義(ネオリベラル)的な教育政策において、世界の先頭に立つのには、特有の歴史的事情があった。この教育の市場化・民営化を企画・主導したのは、「シカゴ・ボーイズ」と呼ばれる一群の経済テクノクラートたちであった。彼らの多くは、1950年代から存在した米国とチリの間での大学間交流協定により、米国シカゴ大学の経済大学院に留学し、T・シュルツ、M・フリードマン、A・ハーバーガーなどのシカゴ学派の重鎮から直接に新自由主義経済学の教えを受けていた。軍事クーデター(1973年)により、当時のアジェンデ社会主義政権を崩壊させた軍部は、この米国帰りのエコノミストたちに国の経済再建、資本主義経済復興の仕事を委託した。彼らは、国営企業の民営化、貿易や投資の規制緩和、国家の経済への介入停止など徹底した自由化路線を推進した。経済再建に手腕を発揮し、政権内で発言力を高めたシカゴ・ボーイズは、やがて、その信奉する新自由主義政策を、経済の分野をこえて、教育、保健医療、社会保障のような社会分野にも適用しはじめる<sup>(2)</sup>。それは、こうした公共サービスの提供においても、民営化を推進しながら市場競争原理を導入し、そのことによって、サービス提供の効率性と質の向上を図ろうとするものであった。

教育の分権化は、それまで国が直接的に管理運営してきた基礎教育学校、中等学校の管理運営を、そこで働く教職員を含めて市町村に移管するものであった。チリでは、地方行政制度として、13の州があり、それらが県、さらに市町村に分かれている。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、チリの教育分権化は、公立校の管理権限を、国からいきなり市町村(全国で約330)に移管するという異例なものであった。

分権化推進の表向きの理由は、肥大化し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、学校を地域社会のニーズに効率よく迅速に対応させるというものであった。ネオリベラル派の多くは、むしろ全面的な教育の民営化を主張していたが、国内治安対策を中心とした国家安全保障の論理にこだわる軍政保守派は、急激な制度変革には懸念を表明した。政権内部での両者の交渉の結果、従来から教育省の出先機関が置かれていた州や県レベルではなくさらに下の市町村への分権化ということである種の妥協が成立する。また、両者の間で、市町村への分権化は、「将来の完全民営化に至るまでの過度的な措置」であるという暗黙の合意があったという<sup>(3)</sup>。分権化と民営化は表裏一体のものであったと捉えることもできよう。また市町村への分権化は、組合を解散させられたとはいえ、数多くの構成員を持つ教員集団の組織力を弱体化させるために、これを300以上の自治体の単位に分散させるという治安対策的な意図があったことは公然の事実であった<sup>(4)</sup>。

バウチャー制度は、いうまでもなく、シカゴ・ボーイズ共通の学問の師であるM・フリードマンが長らく提唱してきたものであった。学校への年次定額補助金制度を廃止し、公立校、私立校の区別なく、在籍する児童生徒数に応じて、生徒一人当たり同額の国庫助成金を配分する方式に変えた。バウチャーを受ける私立校(助成私立校)は、無償制(公費民営型)とされた<sup>(5)</sup>。父母は、授業料を負担することなく私立校を選択することが可能とされた。バウチャーは、民間からの新たな学校経営への参入を促し、公立校と私立校の間での生徒獲得競争の激化が、学

校を活性化し、教育の効率性を高め、ひいては、教育の質の向上をもたらすと主張された。

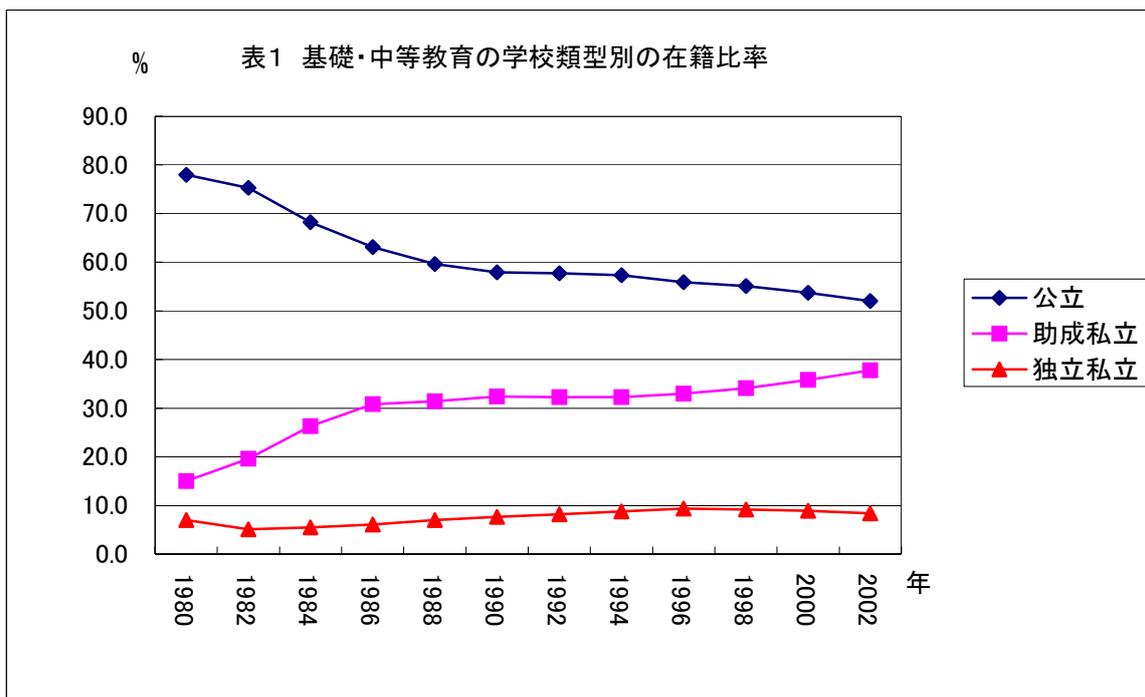
教員の非公務員化は、このバウチャー制度と密接に関係するものであった。学校選択制の導入による児童生徒の在籍状況の流動化は、弾力的な雇用調整を必要とする。在籍生徒数とそれに伴う収入が常に変動することが予想される中で、教員に安定した身分保障と画一的な給与体系を適用することは不可能となったからである。教員は、国家公務員としての身分を喪失した（見返りに退職金が支給された）だけでなく、移管された市町村では、民間企業に対する労働法が適用されることになった。教員は、自治体と個別的に雇用契約を結ぶことになり、生徒の在籍状況によっては、降格や解雇を覚悟せねばならなくなった。

教員たちにとって、市町村への移管、非公務員化は、きわめて深刻な勤務条件の変化であった。しかしながら、軍政初期の強圧的な教員政策によって、教員組合を解体され、組織的な行動や発言力を奪われていた教員たちは、これに抵抗をすることはできなかった。また、多くの左翼的な教授や学生の追放が行われ、政府が指名した軍人学長が統治する大学でも、高等教育改革に対する抵抗は封じられていた<sup>6)</sup>。シカゴ・ボーイズは、ほぼフリーハンドで、新自由主義的な政策を性急に実行に移して行った。

## 2. 新自由主義的教育政策の効果と限界

### (1) バウチャー導入以降のチリ教育界の変貌

これらの方策はまさに教育界に選択と競争の市場原理を持ち込むものであり、その後 10 年間でチリ教育の様相を大きく変貌させた。



<資料> 教育省発行「チリ教育統計」各年度版から作成

最も顕著な変化は、表1に示されるような私立学校の急増である。改革前の1980年には基礎・中等学校の生徒の80%ちかくが公立校(以前は国立校)に在籍していた。バウチャー導入は、その対象となる助成私立校を急増させた。当初は高い水準に設定されたバウチャー価格に魅力を感じて、新たに私学経営に参入するものが相次いだ。従来からのカトリック系あるいは非営利財団に加えて、新規のビジネス・チャンスとして助成私学経営に参入する者が増えたからである。国立校を退職した教員たちが、退職金を持ち寄って私学経営に参加するケースもあった。わずか5年ほどの間に、この種の学校は約千校も増加し、公立校から助成私立校への児童生徒の転出が相次いだ。1990年までの10年間で約50万人の生徒が流出したことになる。90年には、公立校のシェアは58%にまで低下していた。なお、独立私立校は、高い授業料を徴収する伝統的エリート系私立校であり、ここに通う生徒はバウチャーの対象外とされた。

## (2) 「選択と競争」政策の効果と限界

1990年、チリに16年半ぶりに民政復帰が実現する。文民政権発足に先立ち、新政権の教育政策に関係する者たちは、軍政による新自由主義教育政策10年間の成果を評価し、見直す作業を行った。限られた時間の中で、その評価は暫定的なものであったが、特に、バウチャーによる「競争と選択」による効果と限界について、彼らの下した評価はほぼ次のようなものであった<sup>(7)</sup>。

- ・教育の効率性(Eficiencia)向上---->効果あり
- ・教育の量的拡張(Cobertura 就学前教育と中等教育)---->効果あり
- ・教育の質(Calidad)の改善---->効果あいまい
- ・教育の公正(Equidad)の確保---->逆効果
- ・へき地農村部---->市場化・民営化そのものが機能しない

バウチャー助成金は、各学校の在籍者数ではなく、実際の出席者数をチェックして月ごとに各自治体や私立校の口座に振り込まれるという厳格な形で運用された。学校は生徒の出席管理に力を入れる。このため生徒の出席率が向上した。その結果、留年率や中退率も低下する。私立校が少ないコストで公立校と同等あるいはより良い教育成績をあげたことは効率性の高さを示すものであると見なされた。校舎や設備を国から無償で移管された公立校とちがひ、私立校はインフラ建設のローンを抱え、教員給与も公立校よりも低く抑え、また、学級規模も公立校よりも大きかった。

量的拡張の面では、チリは当時すでに、基礎教育レベルでは、完全就学を達成していたので量的拡張には影響がなかったが、就学前教育や中等教育において、助成私立校の増加は、増大する進学需要をスムーズに吸収する役割を果たしその就学率を向上させるのに寄与した。

一方、教育の質への効果はどうか。確かに、全国的な学力試験によれば、生徒の成績の平均は、エリート独立私立校、助成私立校、公立校の順で相互にかなりの格差が見られた。しか

しながら、助成私立校と公立校での成績の差を生み出した原因をめぐっては大きな論争が生じた。助成私立校の相対的な成績の良さは、公立校生徒のうち成績良好な者がこれら学校に転入したことの結果（クリーム・スキミング効果）や逆に公立校に残った生徒のモチベーションが低下した結果（ピア効果）であり、助成私立校独自の教育努力の成果ではないという議論である。家庭の社会経済階層や親の学歴などの要因をコントロールして、同じ階層に属する生徒同士の成績を比較すれば、両者の成績格差は解消すると主張する議論もあった。

新設の助成私立校の生徒獲得戦略は、英語の学校名、派手な制服やカバンの採用、課外活動の充実、愛校心の強調や校歌の制定など、中産階級の趣味をくすぐるようなマーケティング戦略に走る傾向が見られ、肝心のコストのかかる教育の質を向上させるための努力は後回しになったという指摘もある<sup>(8)</sup>。競争の導入が、教育の質の向上をもたらし、チリ全体を通じて生徒の成績が底上げされたことを示す資料は得られないというのが彼らの結論であった。

いっぽう、公立校生徒の中の比較的社会的経済階層の高い家庭の出身者が、率先して助成私立校に転校したように、選択と競争の導入は、社会階層間での学校選択ルートの差別化をもたらした。父母は、自己負担なしに助成私立校に子どもを転校させることも可能になったが、特に貧困階層・低学歴の親の間には、心理的文化的な障壁、交通費負担、学校給食の補助受給の可能性（公立校の方が大きい）などの理由から、近隣の公立校に子どもを留める傾向がみられたという。助成私立校側も、生徒獲得競争を仕掛ける一方で、学習不振児や家庭環境に問題のある生徒の入学を事実上拒絶していた。

また、生徒数の少ない農村部やへき地においては、生徒一人当たりのバウチャー価格が高く設定されていたにもかかわらず、それでも私立校の進出はなく、教育の民営化そのものが不可能であった。

### 3. 文民政権による新自由主義的政策の継承と軌道修正

1990年に民政移管が実現し、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。政権与党内でも、新自由主義的教育政策の遺産については評価が分かれ、新政権の有力な支持母体であった教員団体の一部には、軍政下での改革を否定し、旧体制への復帰を求める要求も強かったからである<sup>(9)</sup>。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という「戦略的な決定」を行った。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「教育に関する憲法構成法」（教育基本法）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、新政権は、移行期の特例として任期を4年に短縮されていたことである。第四に、もっとも重要なことは、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、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。また父母はそれを行使するか否かにかかわらず、学校選択権を歓迎していた。

新政権は、それを基盤として継承はするものの、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」に重点を置きながら、それを徐々に軌道修正するという道を選んだのである<sup>(10)</sup>。そのための教育予算の増加を公約した。また不安定な身分に置かれ勤労意欲を低下させた教員たちのモチベーションをいかに高めるかも優先課題とされた。財政的には、バウチャーを基礎としながら、これと中央政府による戦略的な資金配分政策とを組み合わせることになる。かれらはそれを「継続と改革」の政策と称した<sup>(11)</sup>。

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) が就任する。ラゴスは、全国の学力底辺校 (成績不振校ボトム 10%) にターゲットをしぼった補償教育プログラム (P-900)、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) を発足させた。前者は、底辺校を放置することなく、国家がこれらに積極的に介入・支援するアフーマティブな政策であり、また、後者は、質の向上や公正の確保のためには必要とされるインフラへの投資や条件整備は国家が積極的に主導しなければならないという姿勢を示すものであった。また教員たちの強い要請を受けて、教職の地位の安定化と待遇改善 (事実上の再公務員化) をめざす「教職法」の制定を推進した。いずれの政策も、運営を地方や市場メカニズムにまかせきりにするのではなく、必要に応じて、国 (教育省) が再び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 decentralization 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よう。

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ような措置も導入されている。バウチャーをめぐる政府の政策転換があった。すなわち、1993 年末に「学費分担システム」が導入された。これは、これまで無償制を原則としていた助成私立校に、父母から授業料を徴収することを認めたものであった。公立の場合は、中等学校でだけ、父母の同意を得ることを条件に授業料徴収が可能となった。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<sup>(12)</sup>。これにより、同じ無償制の条件の中で、公立校と助成私立校を競争させるという前提は崩れた。授業料の額が一定以上になると、国から受け取るバウチャーの額がある程度割り引かれることになるが、助成私立校はバウチャーの恩恵を受けながら、同時に最大でバウチャー額の四倍まで授業料を徴収できるようになる。一方では、助成私立校での授業料導入を嫌って、子どもを無償の公立校に復帰させる父母が出てくるのではないかと予想されたが、父母の反応は、拒絶的 (公立校への再転校) ではなく、むしろ積極的であった。独立私立校の高い授業料は無理だが、その 2~4 割程度の私費負担なら厭わないという父母層が予想外に多かった。80 年代後半以降、経済危機によりバウチャーの実質価格が低下したのを契機に、やや停滞気味であった助成私立校経営への進出が再び活気づくことになった。

1994 年、同じ与党連合を基盤とするエドゥアルド・フレイ (E. Frei) が大統領 (1994-2000 年) に就任する。彼は、1960 年代後半にチリの教育制度の基礎を確立したフレイ元大統領の子息

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<sup>(13)</sup>。すでにこの時期になると、文民政権移管時に生じたバウチャーや分権化の存廃論議はほとんど聞かれなくなっていた。フレイ政権は、前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、さらに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)、教員の外国研修派遣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、教員人事行政が硬直化し、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、新たに「全国学校業績評価システム(SNED)」(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。市場メカニズムを存続しながら、それと国家の指導性・介入をいかに調整してゆくか、バランスを求めめる政策が追求されてきた。

#### 4. OECD調査団によるチリ教育政策評価

チリの民主化が進展し、軍政下での先駆的な新自由主義的な教育政策に関する情報が外国にも知られるようになるにつれて、チリの経験、とりわけ、長期にわたる国家的規模でのバウチャーの実践は、国際機関や外国の研究者からも注目を集めるようになった<sup>(14)</sup>。ここでは最後に、チリの教育政策についての国際的な評価の事例として、OECDによって行われたチリ教育政策レビュー報告書について紹介しよう。チリは、加盟国ではないが、チリ政府は、OECDにたいして、自国の教育政策についての分析と勧告を行う調査団の派遣を要請した。こうして、国際的な専門家8人からなる調査チームが同国を訪問し、1990年代以降の教育政策についての分析と評価を行う調査が行われた。報告書は、2003年10月にOECD教育委員会に提出され、翌2004年に公表された<sup>(15)</sup>。報告書はチリ教育省の用意したナショナル・レポートの部分と調査団報告から構成されている。分析の対象は、初等教育から高等教育、教員政策、生徒評価等を含む広範なものであり、バウチャーや教育行財政に特化したものではないが、「インセンティブ、教育市場、効率性」と題する一章を設けて、この課題に論及している。以下、その要点を引用する(下線は筆者が追加)。

##### 【チリ教育省報告部分から】

「1990年代を通じて、SIMCE(全国的学力試験)の結果を比較して得られた証拠は、次の四点に要約しうる。第一、10年間の前半には、全国的な学業成績の平均を改善する方向で、わずかながら堅実な前進があり、公立校と助成私立校との成績格差をわずかに縮小する傾向がみられた。だが1996年から2002年には停滞し、格差も拡大した。第二に、学習成果の社会的分布が、高度に階層分化されており、1990年の時と同じ不平等な構造にある。第三に、P-900や農村プログラムのような補償プログラムにより特別の配慮を受けている基礎学校の場合、業績の改善は平均的なものよりも大きい。それは、これらの学校の生徒(最貧層)とその他の学校

の生徒との成績のギャップを縮小してきた。第四に、異なる管理運営システム(公立と助成私立校)間での学習成績の相違は、最小のものであり、社会経済的に同質の生徒グループを比較する時には、私立教育がいつでも優位というわけではない」(p. 37)

「基礎教育の成績は、各学校タイプごとの成績を比較する多くの研究の対象とされてきた。助成私立校によって達成された良い成績を説明する見解は論者によって分かれている。生徒の家庭の社会経済的特色を統制しない時、平均成績は、一貫して助成私立校がより高い。それはまた生徒一人当たりのコストで公立校より少ない額で運営されている。このデータは、助成私立校は、公立校よりもより効果的であるばかりでなく、より効率的であり、また、これらの性質は、運営方式の相違と生産性の高さに関連している、ということを示すように思われる。しかしながら、内外の研究者によって確証された研究を綿密にみれば、学校運営方式の相違よりも、生徒の出身階層に関係する諸特色が、観察された相違をより大きく左右するものであることを示している」(p. 42)。

#### 【調査団報告部分から】

「インタビューや学校訪問から、調査団メンバーには次のようなことが明確となった。公的助成を受ける学校を民間が運営することは、チリの『公』教育の概念の骨格部分として幅広く受け入れられている。父母は学校選択を評価しており、・・・市町村の管理する公立学校は、一般的に、近隣の助成私立学校と協力的な関係を樹立している。・・・政策レベルでは、より大きな効果と効率性を生み出すための学校間での市場型の競争の重要性に関して全般的な合意が存在するように思われる。調査団は、たとえバウチャー・システムや教育の市場化と関連するその他の政策が、児童生徒の成績を向上させるものではなかったと示されたとしても、それらは、もはや逆転させることは難しいであろうと理解するに至った」(p. 164)。

「調査団には、競争を通じて効果が向上するという根拠となる理論が実際に作用したかどうかは明白ではなかった。学校を訪問しての、公立・私立学校の管理者との議論は、次のようなことを推測させた。ある意味では、それらは、試験成績を向上させることを試みることによって他の学校と競争はしたが、その多くは、自分の学校に家庭を引き寄せるために別の戦術を活用した。家庭を私立学校に引きつけるための最も重要な要因は(私立学校では最悪の不良生徒の入学を拒絶できることを含めて)生徒仲間グループの平均的な社会経済的階層であり、・・・」(p. 168)。

「研究者たちは、生徒の成績に対する競争の積極的な効果に関して収斂的な回答を生み出すことはできなかった。積極的な『競争効果』を判別することが困難な一つの理由は、公立校から私立バウチャー校への転校は、私立学校による、より教え易い生徒の『クリーム・スキミング』(cream skimming)によって特徴づけられると思われる。クリーム・スキミングによる公立校から良質の上澄み部分の収奪は、たとえ競争が公立校の成績を向上させたとしても、時間とともに、公立学校の平均テスト成績を低下させる傾向にある」(p. 169)。

「新設の非カトリック系助成私立校の生徒は、SIMCE の平均点で公立校の生徒よりもわずかに低い。だが、それらの学校は、主として若い教員を雇用し、また学級規模を大きくしてい

るために、より低いコストで教育している、と主張される。それは、特殊教育について配慮する必要がないし、素行態度が最悪の生徒の入学を拒絶することもできる。おそらく、このことが、教室の規模を大きくしても、成績を低下させないことを可能にしている」(p. 172)。

「助成私立学校は、労働コストを下げることで、大きな効率性を達成する傾向にある。・・・しかしながら、教育システム内のすべての教員が助成私立校と同じような給与水準とされ、高給で、安定した公立学校の仕事に転職する選択肢もなく、生涯を通じて職業的不安定に直面しなければならないとするなら、教職に若者をリクルートすることははるかに困難となるであろう。

こうして、助成私立校は、公立校よりもより効率的であるかもしれないが、それはチリの教育システム全体に成功裏に移植しうるような方式においてではない」(pp. 172-173)。

「チリの教育システムは、生徒の学習を向上させることを目指したさまざまなインセンティブ・スキームを実験することで注目されるものであった。・・・この理論は、親たちは成績の良い学校を選択し、また、学校は、生徒を引き寄せ、プレミアム賞与を獲得するためにより良い業績を上げようように自ら努力するようになる、と主張する(p. 175)」。

「にもかかわらず、教育市場化の実験は、学業成績の向上も、その唱道者が描いていたようなコスト削減をも生み出さなかったことも明白である。もしも(バウチャーを導入せず)75-80%を公立校が担う体制を継続し、そして1990年代の補償政策も実施されたと想定するなら、チリの基礎、中等教育がどうであったかを語ることは難しい。最大限、想像力を発揮すれば、それはほとんど同じレベルの生徒の成績を生み出しており、またコストもほとんど同じであったろう、というものである。

調査団は、次のような結論を下さざるをえない。将来、教育システムにおいてより大きな効果と効率を生み出すためには、市場メカニズム(たとえば、学校間での競争や教員の業績給)に依存しつづけることは、高い成果をもたらす戦略ではない」(p. 176)。

チリのバウチャー制度の基本的な戦略は、こうしたインセンティブによって助成私立校という公費民営型の私立学校の進出を大幅に増やすことによって、それを公立校の有力なライバルへと仕立て上げ、両者の間で生徒獲得競争を激化させることを通じて、教育の効率性を高め、ひいては、競争効果によって国全体の教育の質の向上を図ることにあった。ここには、私立校は、公立校と較べて教育の効果が高く(より良い学業成績を達成できる)、あるいは、公立校と較べてより少ない費用で、公立校と同等あるいはより良好な業績を達成し得るという意味でコスト効率性が高いということが暗黙の前提とされていた。

それからほぼ四半世紀がすぎた。OECD の評価は、1990 年以降、蓄積されてきたチリの新自由主義的教育政策に関するさまざまな研究成果をふまえながら、あらための上記の視点からチリの経験を分析したものである。私なりに、OECD 報告を分析するなら、その結論は、先に紹介した軍政の終焉した 1990 年当時の暫定的な評価とほぼ変わらないものであるように思われる。要するに、教育の効率性の点では一定の成果あったが、質の向上での効果はあいまいで

あり、公正の観点からは、それはむしろ逆に作用した、というものであった。

さらに言えば、調査団の分析では、助成私立校のコスト効率の良さも、実態は、助成私立校の(かなり無理をした)教員の労働コスト削減によって生じたものであり、「他のシステム(公立校)に成功裏に適用しうるものではなく」、もしそうしたことが行われるなら「優秀な若者を教職にクリルートすることは困難になる」として、その成果にさえ疑念を提示している。

## むすび

2006年初頭に、筆者は、OECD 報告書のチリ側レポートの執筆者であったチリ教育省の Cristián Cox 氏と面談する機会を得た。その時、筆者は、チリ教育を扱った拙論の抜き刷りを土産代わりに提供した。氏は、不可解な日本語で書かれた自国の教育論を物珍しげに眺めていたが、やがてその英文タイトル“Privatization and Market-oriented Reform in Education--The Chilean Experience”に目をとめて、次のように控えめに発言したことを記憶している。「チリの教育がもっぱらこういう視点で注目されることに、我々はいささか不満を抱いている。確かに我々は、軍事政権から今のシステムを引き継いだが、同時に、我々がいかにして、それを修正しようとし、市場的な原理と国の介入とを調和させようとしてきたかも良く見てほしい」。世界に先駆けていち早く新自由主義的政策を導入したチリでは、その問題点もまた、いち早く明らかとなった。民営化・市場志向が教育改革のキー・ワードとされつつある今日、数少ない先駆的实践ともいえるチリの事例を冷静に分析することが必要であると思われる。

## 【注】

- (1) 1999年のTIMSS-Rにおいて、チリの中学校2年相当生徒の数学成績は、参加38國中35位、TIMSS(2003年)調査では、46國中41位であった。
- (2) チリにおけるシカゴ・ボーイズの誕生と軍政下での台頭については、斉藤泰雄「教育バウチャーの効果と限界---南米チリ25年の経験」『比較教育学研究』第33号2006年75-92頁に詳しい。
- (3) Nuñez, I.,(ed.) *Las Transformaciones Educativas bajo el Regimen Militar* PIIE 1984 p.144;  
Espinoza O. y Eduardo G.L., *La Experiencia del Proceso de Desconcentración y Descentralización Educativa en Chile 1974-1989*. 1993 PIIE p.115
- (4) Cox, Cristián, *La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación* PREAL 1997 p.5
- (5) チリの教育バウチャーの制度設計については、斉藤の上掲論文を参照。
- (6) 高等教育改革については、斉藤泰雄「チリにおける高等教育民営化の先駆的实践とその後」『比較教育学研究』第30号2004年44-55頁を参照。
- (7) Cox, Cristián, “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo 20”  
Cox C.,(ed.) *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo* Editorial Univrsitaria 2003

pp.19-113 p.32-35, Nuñez, P.I., “Problemas de Aplicación de la Reforma Educativa en Chile” *Planeación & Desarrollo* Vol. 24-3 1993 pp.85-100 p.90 など。

(8) Espínola, V. *The Educational Reform of the Military Regime in Chile*.

Ph. D thesis University of Wales 1993 pp.193-195

(9) Cox, Cristián, “Sistema Político y Educación en Los '80”

García-Huidobro J.E.,(ed.) *Escuela, Calidad e Igualdad* CIDE 1989 pp.7-39

(10) Cox, “Las políticas educacionales----” 2003 p.19

(11) Nuñez, P.I., “Problemas de Aplicación---” 1993 p.86

(12) Corvalán, J., “Financiamiento Compartido en la Educación Subvencionada”

Hevia R.(ed.) *La Educación en Chile, Hoy* 2003 pp.165-177

(13) 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社会学者 José Joaquín Brunner 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、それはこの後のチリ政府の教育政策の基本路線となった。

(14) 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。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; Françoise Delannoy, *Education Reform in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism* World Bank 2000; Varun Gauri, *School Choice in Chile, Two Decade of Educational Reform* University of Pittsburgh Press 1998

チリのバウチャーについて英語で書かれた論稿に次のようなものがある。

Carnoy, M, “National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?” *Comparative Education Review*. Vol.42 no.3 1998 pp.309-337; Carnoy, M and McEwan P, J., “Privatization Through Vouchers in Developing Countries: The Case of Chile and Columbia” in Levin, H. M.,(ed.) *Privatizing Education*. 2001 pp.151-177; Carnoy, M and McEwan, P. J., “Does Privatization Improve Education? The Case of Chile's National Voucher Plan” in Plank, D.N. and Sykes,G (ed.) *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. 2003 pp.24-44; Hsieh, C.T. and Urquiola, M., *When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program*. National Center for Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University 2002; Winkler D. Rand Rounds T., “Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice” *Economics of Education Review*. Vol.15 No.4 1996 pp.365-376

(15) OECD, *Review of National Policies for Education: Chile*. 2004

[資料 1]

## 基礎・中等学校の類型別学校数の変化 1980-2000年

年	総計	国立校	市町村立校	助成私立校	独立私立校	企業委託校
1980	8,799	6,370	0	1,627	802	0
1985	9,811	808	5,668	2,643	668	24
1988	9,743	0	6,308	2,663	698	74
1990	9,814	0	6,288	2,694	759	73
1992	9,773	0	6,269	2,650	784	70
1994	9,788	0	6,221	2,637	860	70
1996	10,768	0	6,536	2,996	1,166	70
1998	10,621	0	6,327	3,065	1,159	70
2000	10,605	0	6,250	3,217	1,068	70

&lt;出典&gt; Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística 2000 p.48

[資料 2]

## 対GDP比で見た各国の教育費支出とその負担区分の事例 (2001年)

国名	全教育レベル			高等教育レベル		
	公財政支出	私費負担	合計	公財政支出	私費負担	合計
カナダ	4.9	1.3	6.1	1.5	1.0	2.5
ドイツ	4.3	1.0	5.3	1.0	0.1	1.1
米国	5.1	2.3	7.3	0.9	1.8	2.7
日本	3.5	1.2	4.6	0.5	0.6	1.1
韓国	4.8	3.4	8.2	0.4	2.3	2.7
メキシコ	5.1	0.8	5.9	0.7	0.3	1.0
OECD 各国平均	5.0	0.7	5.7	1.0	0.3	1.3
アルゼンチン	4.8	1.4	6.2	0.8	0.4	1.2
ブラジル	4.1	-	-	0.8	-	-
チリ	4.3	3.2	7.5	0.5	1.7	2.2

&lt;資料&gt; OECD, Education at a Glance 2004 pp.229-230 から作成

[[比較教育学研究] 第34号 2007年1月刊行予定]