

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第 35 集 (2004年度) 2005年 3月発行：277-292

シカゴ・ボーイズと高等教育改革

—軍政下チリでの新自由主義的改革の先駆的实践—

齊 藤 泰 雄

シカゴ・ボーイズと高等教育改革

—軍政下チリでの新自由主義的改革の先駆的実践—

齊藤 泰雄*

はじめに

1994年、世界銀行が政策報告書『高等教育』を発表した。これは、開発途上地域の高等教育の動向や政策に関心を持つ者にとって注目されるものであった。なぜなら、開発資金貸し付け業務の実績のみならず、途上国の政府に対する政策アドバイザーとして、今や教育分野においても、世界銀行の影響力はきわめて大きなものがあるからである¹⁾。報告書は、開発途上国の政府に対して高等教育政策を大きく転換させることを提案した。次のような理由が提示された。多くの国で厳しい緊縮財政政策が採用される中で、従来のように政府の財政支援に依存した高等教育の拡充はもはや不可能である。資金の削減の中での量的拡張により、教育・研究の水準の低下が顕著である。基礎教育の拡充が最大の優先課題とされる現在、高等教育はかつてのように資金配分での優位を主張できず、むしろそのコスト高、非効率性が批判されている。量的拡張にもかかわらず女子、貧困者、農村居住者など非特権層にとって高等教育は相変わらず排外的である。改革の基本的方針として次の四点を提起する。(1)私立高等教育機関の発展を含めて高等教育のより一層の多様化を促進する。(2)学生とのコスト分担、業績をベースにした政府資金の配分を含めて公立機関の資金源の多元化を奨励する。(3)高等教育における国家の役割を見直す。(4)教育の質の向上と公正の確保の目的を明確に優先する政策を導入する。要するに、民営化・市場化を中心にした、いわゆる新自由主義的路線による高等教育政策の見直しを宣言するものであった。

ところで、「経験からの教訓」と副題を付けたこの報告書の中で、その事例が頻繁に紹介されている国がある。南米のチリである。「多くの途上国が直面している厳しい財政的圧力にもかかわらず、高等教育改革の分野で大きな進展をとげてきた国はほとんどない。だが、チリのようないくつかの国の経験は、学生一人当たりの公的支出削減の中でも、多様化し、健全に機能し、成長を続ける高等教育システムを実現することが可能であることを示している」²⁾という記述も見られる。事実、100頁たらずの報告書の中で、チリの名前は20回も登場する。あたかも、チリが途上国の高等教育改革のモデルであるという印象すら感じさせるほどである。

チリ高等教育改革の経験とはどのようなものであったのか。それは、現在、世銀が提唱する新自由主義路線による高等教育改革政策とどのような関連を持つものか。本論は、1980年代にチリにおいて導入された大規模な高等教育改革の試みを紹介するとともに、その結果生じたこの国の高等教育の変貌を分析することを目的としている。それは、当時の軍事独裁政権の下で登用された「シ

* 国立教育政策研究所総括研究官

カゴ・ボーイズ」とよばれる経済テクノクラートたちが、大胆な高等教育改革の青写真を描くという特異な状況で生じたものであった。

1. 伝統的な大学像

中南米地域の中でも、チリは、アルゼンチン等と並んで比較的、教育の普及の進んだ国として知られてきた。1965年には、義務教育を6年から8年に延長している。この義務無償の8年間の基礎教育という理念は、当時としてはきわめて先進的なものであった。1970年の段階ですでに、基礎教育の就学率は94%を達成し、それに続く中等教育段階でもほぼ50%に到達していた。一方、チリ的高等教育は、植民地時代以来の伝統を色濃くとどめた典型的なエリート主義なものであった。この国の大学の歴史は、スペイン植民地時代の1757年にサンティアゴ市に設立された王立サン・フェリペ大学にはじまる。この大学は独立後の1842年に国立チリ大学として再編され、この国で最初の大学となる。1888年に、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、首都以外にも、私立コンセプション大学(1919年 コンセプション市)、私立バルパライソ・カトリック大学(1928年 バルパライソ市)、私立フェデリコ・サンタ・マリア工科大学(1931年 バルパライソ市)が設立される。1947年には、首都に二校目の国立大学として国立工科大学が設立される。1950年代に、さらに二つの地方私立大学、アウストラル大学(1954年 バルビディア市)とノルテ大学(1956年 アントファガスタ市)が設立された。こうして、1950年代半ばまでに、国立2校、私立6校(宗教系3、非宗教系3)、合わせて8校の大学が設立された。しかしながらその後は、60年代、70年代とメキシコ、ブラジル、アルゼンチンなど他のラテンアメリカ諸国で高等教育機関の増設が相次ぐ中であって、チリではこの大学8校体制が維持される。また、この頃から中南米地域でも出現するようになる高等専門学校や短期大学のような非大学型高等教育機関は存在しなかった。

また国家と大学との関係においても、大学はきわめて特権的な地位を享受していた。チリ特有の伝統として、大学への国からの豊かな財政支援があった。それは国立校のみならず、私立大学にもほぼ同じ条件で適用された。このため、大学では、私立校でも授業料を徴収せず、大学教育は無償制が原則であった。おそらく、その背景には、次のような理由がある。チリでは1925年憲法で政教分離が宣言されるまでカトリック教が国教とされていたことに示されるように、国家と教会との関係が比較的良好であり、他のラテンアメリカ諸国でしばしば見られたように、教育の管理権限をめぐって政府と教会の間に厳しい葛藤が生まれることが少なかった。また、チリでは、伝統的に、教育を普及することは基本的に国家の責任であるという教育における国の役割を重視する思想が支配的であった。それは「教育する国家」(Estado Docente, Teaching State)という理念で表現された。とりわけ国の指導者、エリート層を育成する大学は、国立・私立を問わず優遇されていた。国の全面的な財政支援という点では、国立大学と私立大学にはほとんど格差がなく、私立校とはいえ、実質は準国立校と呼べる性格のものであった³⁾。

手厚い財政支援の一方で、国は、大学の自治を尊重し、大学の業務に直接的に介入することはほ

とどなかつた。大学は、医学、法学、建築、薬学などの伝統的専門職の養成を中心として、各学部で5～6年の課程を修了した者に学位や専門職資格が授与された。大学間での連絡と調整のために、1954年に8大学で「学長会議」が設置され、大学間でのゆるやかな取り決めがなされた。中等学校の卒業者が急増する一方で、大学の入学定員は限定されていたために、入学試験の競争は、かなり厳しいものがあった。1967年以降は、8大学で共通の統一的な進学適性試験（PAA）が導入され、成績や志望順に入学者が割り振られることになった。1965年における大学在籍者数は、全体で42,000人たらず、高等教育該当年齢層に占める就学率は、5.6%であった⁴⁾。

伝統的なチリの高等教育に変革の動きがみられたのは60年代後半から70年代初頭のことであった。この時代は「大学改革」の時期と呼ばれている。チリの歴史では、改革主義的な政策を掲げてチリの近代化を推進したキリスト教民主党的エドゥアルト・フレイ政権と、1970年に誕生した左翼人民連合のサルバトル・アジェンデ政権の時期と重なる。大学においても、この時期、世界的な学生運動の高揚の影響もあり、「大学改革」「Reforma Universitaria」が叫ばれるようになった。それは、大学の民主化＝大学の運営への教授・学生・職員の参加の拡大、カリキュラム改革＝伝統的専門職養成中心からの脱皮、専任の教授職・研究職の拡大、社会的問題への大学人の発言や取り組みの拡大、高等教育への公的助成の増加、高等教育進学機会の拡大などが進展した⁵⁾。

高等教育の基本構造は伝統的な大学8校体制のままで推移したが、60年代以降は、地方都市における進学需要の増大に対応するために、チリ大学と国立工科大学の二つの国立校を中心に、大学不在の地方都市に地方キャンパス（分校）を開設する動きが見られた。高等教育への就学率も、1968年7.8%、70年9.2%、72年14.8%、1973年16.8%と急速に拡張を見せていた。在籍者数も、1967年の55,657人から1973年には145,663人へこの大学改革期の6年間で約2.6倍に増加していた⁶⁾。政府は、公的助成を一層拡大することで、こうした高等教育の量的拡張、大学教授スタッフの専任化の動きを促進していた。

大学改革運動の高揚、教授・学生たちの大学運営への参加の拡大は、同時に、大学の「政治化」をも進行させた。大学内では、さまざまな勢力が、大学や学部の管理の主導権をめぐって活動を活発化させる。また大学のような重要な社会的機関での運動や騒擾は、すぐに国の政党間での争いや葛藤と連動していった。自治により政府からの介入をまぬがれた大学は、政治運動を行う者にとっても安全地帯であり、強力な活動拠点となった。右派（保守党・自由党）、中道（キリスト教民主党）、左派（社会党・共産党）が三つ巴で激しい選挙戦を展開した1970年の大統領選挙でそれはピークに達した。アジェンデ人民連合政権の誕生後は、その急進的な社会主義的政策の是非をめぐって、大学も支持派と反対派の両極に分裂し、厳しいイデオロギー的・政治的対立の舞台へと変化していった。

2. 軍事クーデターと大学の「粛清」

1973年9月11日に発生した軍事クーデターは、アジェンデ政権を崩壊させるとともに、チリの経済、社会、政治構造を劇的に転換させた。この政変は国際的な注目を集めた。なぜなら、チリは、

ラテンアメリカ社会の中ではめずらしく一世紀以上にわたって政党政治、議会制民主主義が継続し、独裁や軍政の経験をほとんど持たなかった国であったこと、さらに、打倒された政権が、歴史上はじめて選挙によって合法的に成立した社会主義政権であったからである。さらに、クーデター後に、軍部が展開した前政権関係者や左翼知識人らに対する過酷な弾圧は、軍事政権を国際的に悪名の高いものとした。クーデターに際し、逮捕、拘束、暴行、拷問、誘拐などによって殺害、あるいは行方不明とされた前政権関係者、左翼政党员、左翼知識人、学生活動家、労働組合指導者などは2,000人におよぶと推定されている。また、十数万人の者が、身の危険を回避するために国外逃亡や政治亡命を余儀なくされた⁷⁾。憲法は停止され、議会は解散される。陸・海・空三軍と国家治安警察隊で構成される軍事評議会が権力を掌握し、やがて、陸軍司令官のアウグスト・ピノチェット将軍が大統領に就任する。

大学をめぐる環境も一変する。大学キャンパスは軍隊によって占拠された。チリ大学は空軍、カトリック大学は海軍、国立工科大学は陸軍がそれぞれ統制の下に置いた。学長は解任され、軍事評議会の任命により軍幹部が新しい学長として大学に乗り込む。新たに教育相に就任した海軍少将は、その理由を次のように述べた⁸⁾。

「多くの大学のキャンパス、学部は、マルクス主義の教化と宣伝の場に転化してきた。多くの場合、望ましくない外国人によって煽動された暴力と不法な武装を保護するまでになっている。大学を発信元とする過激派の煽動と憎悪の説教は、チリを悲劇的な分裂の瀬戸際に追い込んだ。一方、マルクス主義の破壊的な活動に対抗しようとして、他の教授、学生、職員たちは、学内権力をめぐる果てしない不毛な闘いに従事し、本来の仕事をおろそかにすることを余儀なくされてきた。…こうした全体的な政治化の中で、既存の大学当局には、その原因を生み出した者であれ、紛争の無力な犠牲者であれ、自ら問題を解決するのを期待することはできない。」

チリ大学の学長に任命されたある空軍将校は、パラシュートで大学キャンパスに降下し、文字通りの「天下り」を演出して見せたという⁹⁾。「政治化した」大学は、当然のように、軍事政権による「純化」「粛清」の対象とされた。大学からは自治の伝統が剥奪される。この後、これらの軍人学長と彼らに協力する保守派の教授や学生の手で、前政権への協力者、支持者・シンパと目される大学人・学生の調査やページが行われた。この粛清により大学を追われた者は、教授の25%、職員の10~15%、学生の15~18%にのぼるとみなされている¹⁰⁾。社会学など社会科学系の一部の部局、労働者を対象とした大学拡張講座などが廃止される。また訴追の対象にならなかった教授たちの中にも、軍人支配の強権的な大学運営に抗議して辞任する者が続出した。著名な研究者の中には、国外の大学や外国の財団等の支援を得て設立された新しい研究機関に活動の場を移す者も少なくなかった。強圧的な軍事政権の下に、アジェンデ政権末期にみられた慢性的な騒乱状況はおさまりに、統制され秩序を回復するものの、チリの大学は活力を失い、停滞状況に陥った。

大学に対する国からの公的助成も削減される。前政権期に大幅に拡大した政府財政赤字の縮小、基礎教育の拡充を優先する資金の再配分がその理由とされた。1974年のピーク時には、国からの高

等教育向けの資金助成は、対GNP比で2.02%に達していたが、翌年以降その比率は急速に縮小し、1980年には1.05%とほぼ半減していた。大学改革期にみられた高等教育の量的拡張傾向も凍結される。学生の追放や新規入学定員の抑制・縮小により高等教育の総在籍者数は減少に転じる。高等教育在籍者は、1975年に14万7千人、就学率も16.5%に達するが、その後は縮小に向かい、1980年には、11万9千人、就学率も10.3%と、ほぼ10年前の水準にまでに後退していた¹¹⁾。

3. チリのシカゴ・ボーイズと軍政の「近代化」政策

当初、軍事政権による統治は、秩序回復までの短期的、過度的なものと思われていた。しかしながら、軍部内で、ピノチェットの独裁的な地位・指導権が確立してくるにしたがって、軍政は、新しい世代のチリ人の育成、チリの社会全体の再編成を標榜して永続的な統治への野望を表明するようになる。クーデターによって掌握した自らの統治を正統化し、また、合法的な長期政権の確立を可能とするために、停止した1925年憲法に代わる新しい憲法の制定をめざした。国民投票によって承認されたこの1980年憲法は、資本主義・私的所有制度の絶対化と国家の経済への介入の極小化、「権威主義的民主主義」（大統領権限の強化、立法府の権限の弱体化、軍部・国家警察に対する文民統制の欠如、共産党の非合法化）などを柱とするものであった¹²⁾。

軍事政権の政策全体に大きな転換が見られたのは、この1980年憲法制定の直後のことであった。軍事評議会は、クーデター直後から、国の治安維持、秩序の回復に専心するとともに、経済的には、アジェンデ政権の下で推進され、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した。軍事評議会は、その役割を「シカゴ・ボーイズ」と呼ばれる経済テクノクラートたちに委ねた。彼らの多くは、1950年代から存在していたチリ・カトリック大学とシカゴ大学との交流協定によって、米国に留学して同大学の経済大学院でM・フリードマン、A・ハーバーガーなどの下でシカゴ学派直系の新自由主義的な経済学を学んだテクノクラート集団であった¹³⁾。伝統的な国家主導型の経済運営を批判し、自由市場経済を重視する彼らの経済理論は、軍事政権の支持を獲得していった。一説には、150人ほどと言われるシカゴ・ボーイズたちは、国家企画局（ODEPLAN）をはじめとする主要経済官庁の次官や局長クラスに登用されるとともに、国有企業の民営化、投資や金融の規制緩和、貿易の自由化、関税の引き下げなどの政策を断行し、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。

1980年の政策の転換は、経済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、経済の分野をこえて、教育を含めた社会政策の分野にも適用することを本格的に開始することから生じた。それは、こうした社会政策の分野にも、民営化、市場原理、競争を大幅に導入することで、その効率性の向上を図ろうとするものであった。彼らはこれを「近代化」（modernización）政策と呼んでいた。チリのシカゴ・ボーイズに関して、ある研究者は、次のように述べている¹⁴⁾。

「シカゴ・ボーイズたちが、その「近代化」のプログラムを発足させるのはこの文脈（新憲法の成立）においてであった。それによって彼らは、社会のあり方を劇的に転換させるよう望んだ。保健医療、教育、社会保障制度、ならびに労働法や組合・専門職団体の改革は、新しい社会モデルの基礎を作ることを目指していた。このモデルは、市場の自由な競争以外のなものにも頼らず、拡大し自らを規制することができる」と称された。」

この近代化政策の一環として、教育政策全体にも大きな変化がもたらされた。それは、財務省予算局長ファン・カルロス・メンデス、国家企画局長ミゲル・カスト、教育省次官マリア・テレサ・インファンテなどのシカゴ学派経済学者の主導するものであり、初等中等教育から高等教育まで従来のチリ教育制度の枠組み全体を大きく転換させるものであった。初等中等教育の分野では、次のような一連の政策が導入された。(1)教育行政の地方分権化（基礎・中等教育の管理運営の権限を国から市町村レベルに移管）、(2)バウチャー方式の国庫助成方式の導入（公立・私立をとわず在籍生徒数に応じて国家助成金を配分）、(3)教員の非公務員化（身分を市町村に移し、民間企業の労働法を適用）、(4)一部の公立中等職業技術系学校の運営を民間の企業団体に委託、(5)全国的な学業成績評価システムの導入（父母の学校選択の資料とすることを理由とする）。大胆な分権化、民営化の導入であった。チリは、国家レベルで教育バウチャーによる教育財政制度を採用した世界で最初の国となった¹⁵⁾。

4. 新自由主義路線の高等教育政策の導入

高等教育の分野でも制度改革が導入されることになる。1980年12月に公布された政令法3541号は、共和国大統領にたいして「一年以内に、チリ大学を含めて国の大学を再編する」権限を付与し、それは教育省から発せられる一連の政令を通じて実行されるとした。1980年12月から1981年4月にかけて、24本の高等教育関連の政令が相次いで発せられ、一連の制度改革が導入された。その要点は、(1)高等教育機関の多様化、(2)高等教育機関設立の大幅な規制緩和、(3)二つの国立大学の分割と地方大学への再編、(4)高等教育財政方式の転換、であった¹⁶⁾。

第一に、高等教育機関の種類の多様化が導入された。これまでは大学が唯一の高等教育の形態であった。この改革により、「大学」(universidad)の他に、二種類の高等教育、「高等専門学校」(Instituto Profesional, IP)と「技術教育センター」(Centro de Formación Técnica, CFT)が新たに承認されることになった。それぞれの役割、性格は次のように規定された。大学は、5～7年の長期の学士学位(リセンシアトゥーラ)課程を提供するものであり、またこの学位の取得を基礎資格とする12種類の伝統的専門職の資格を授与する¹⁷⁾。また大学のみが大学院コースを提供できる。高等専門学校は、4年制の課程であり、大学でのリセンシアトゥーラ学位の取得を前提としないその他の種類の専門資格を授与する。技術教育センターは、2年間の短期職業教育課程であり、「高等技術者」の資格を提供する。就業年限の違いと提供する学位・資格の序列によって区分された、三類型重層構造の高等教育システムへと転換されることになった。さまざま異なる人材市場の需要に対し

て高等教育がより敏速に対応できるようにすることがその理由とされた。

第二に、これと関連して、高等教育機関、とりわけ私立の機関を設立するための手続き、要件が大幅に簡素化され、「最低限のまったく形式的な」要件を充たすことで高等教育機関を設立することが可能にされた。伝統的8大学による独占体制を打破し、高等教育の市場をより開かれた競争的なものにすることが目的とされた。ただし、私立大学の設立に際しては、1987年までの移行措置として事前に内務省の認可を得ることを要求した。これは、反体制派による大学設立を牽制するための措置と考えられる。

第三に、二つの国立大学(チリ大学と工科大学)の分割と地方大学への再編が行われた。これは「合理化」の名で呼ばれた。首都の本校のみならず全国各地に多くの分校を抱えた二つの大学は、あまりにも巨大化しすぎ、官僚制化が進んで効率的な運営が行われていない、分校を分離して地方大学として独立させることで地域のニーズにより迅速に対応することができる、というのがその表向きの理由であった。しかしながら、ここには、反体制派の学生や教授が多く、全国的なネットワークでその動員力を見せつけてきた両大学の潜在的脅威を削減するという治安対策上の理由もあったと指摘されている。

この時まで、チリ大学には全国に9校、工科大学は12校の地方分校があった¹⁸⁾。同じ都市に両校の分校がある場合はそれらの統合がなされ、合計9校の地方国立大学(バルパライソ大学、アントファガスタ大学、ラ・セレーナ大学、ビオビオ大学、ラ・フロンテラ大学等)と5校の国立高等専門学校として分離独立した。また、首都とバルパライソにあったチリ大学の教育学部は、それぞれ独立して「上級教育学アカデミー」となり、それは高等専門学校のカテゴリーの中に組み入れられた。後に、これらの教育アカデミーは大学へと昇格し、5校の高等専門学校のうち、1校は大学へと昇格し、2校は他の大学に吸収された。また、首都の本校のみとなった国立工科大学は、チリ・サンティアゴ大学へと名称を変更した。

第四は、公的な財政支援方式の転換である。これは1981年1月公布の教育省政令第4号によって規定された。変化は、公的資金の資金配分に競争的要素を導入したことと、国の財政支援を受ける高等教育機関にたいしても、そのコストの一部を自己調達することを求めたことである。助成金は、直接助成と間接助成に二分された。直接助成金は、従来型の年次一括助成金であるが、その額は、1981年には従来の実績の満額を保障するが、1982年から徐々に削減され、5年後の1985年には、1980年の半額にまで縮小するとされた。これに代わるのが、競争原理を導入した間接的な国庫助成金であった。これは、かなりユニークなものであった。具体的には、毎年行われる統一入試である進学適性試験の合格者のうち成績が上位2万人以内に入った生徒のうち何人を各機関が入学させたかその人数に応じて、学生一人当たりの一定額の助成金を配分するというものであった。いわば優秀学生に付いてくる公的持参金が個別機関の収入源となるのである。ちなみに、当時、進学適性試験の合格者(450点以上)は全体で約7万5千人ほどであった。間接助成は、助成を受ける各機関の間で、これらの成績優秀学生を自校にリクルートするための競争を促し、ひいてはそれが教育・研究上の質の改善をもたらすことになると想定されていた。

この他に、助成を受ける機関も、学生からの授業料の徴収、教育・研究サービスの販売、企業と

の契約、寄付金の募集などを通じて、自己資金調達を拡大することを要求されるようになった。授業料は、各機関、各学部・学科の裁量によって設定されるが、それは決して名目的なものではなく、実質的に受益者負担の原則に立つものであった。これによって、チリ高等教育の伝統であった大学教育の無償制は廃止されることとなった。また授業料の導入に対応して、新たに貧困学生を対象に政府支出による「大学ローン」(credito fiscal universitario)の貸し付け事業が開始された。また、研究の支援に関しても、各研究プロジェクトの申請を受け、レフリー制度により選択的に採用する競争的な公的資金配分方式が導入された。

ただし、直接・間接助成金、大学ローンとも対象となるのは、あくまでも従来から国の助成金を受けてきた伝統的な8校(国立2校、私立6校)と上記の再編成によって二校の国立大学から分離独立して誕生した地方大学、公立高等専門学校に限定され、これから新設される私立の大学、高等専門学校、技術教育センターに公的な助成は一切なく、それらの機関は、学生からの授業料収入に全面的に依存しなければならなかった。初等中等教育レベルでは、教育バウチャーを採用し、公立・私立間でほぼ同じ条件での自由な競争を促進したことに比べると、高等教育分野での助成は、既存の伝統校への優遇措置をかなり残すものであった。

70年代の軍政前期の高等教育抑制時代にも、中等教育の在籍者数は増加し続けた。高等教育への進学要求は高まり、ますます狭くなる大学の門戸をめぐって入試競争は激化しつつあった。また経済の混乱をようやく收拾し新たな成長を展望していた経済テクノクラートたちは、市場の労働需要に対応した訓練された人材の供給の拡大と多様化を求めていた。81年を境に、チリの高等教育政策は再び量的拡張路線に転ずる。しかし、シカゴ・ボーイズたちは、その拡張を、公的助成の増加を伴うことなく、民間のイニシアチブを大幅に活用して実現しようとした。一方、既存の大学の関係者にとっても、国立大学の分割、既得権益であった一括助成金の半減、無償原則の廃止＝授業料の徴収、新設私立校との市場獲得競争の激化など、いずれもきわめて厳しいものである。軍政以前のチリにおいてなら、当然、強い反対運動や頑強な抵抗を引き起こしていたことは疑いが無い。しかしながら、強圧的な軍事政権とシカゴ・ボーイズの組合せという当時のチリの特殊な歴史的條件は、こうしたラディカルな高等教育改革を短期間のうちに直ちに断行することを可能にしたのである。

5. 80年代におけるチリ高等教育の変貌

軍事政権は、この後1990年に退陣するまで約10年間継続することになる。この間、チリの高等教育はその様相を劇的に転換させることになる。表1、表2は、1980年以降の高等教育の変化を示したものである。高等教育の機関の多様化が大きく進展していることが明らかである。まず大学であるが、1980年には8校のみであったものが、これらから分離独立した地方大学をふくめて助成校が20校に増え、さらに私立大学が40校新設され、合計60校へ急増した。高等専門専門学校(IP)もこの10年間で82校設置されている。これらは、国立大学から分離独立した数校を除いて圧倒的に私立である。また2年制の技術教育センター(CFT)も168校設立されている。これらはすべて私立の機関であった。わずか10年間で、高等教育機関の総数は8校から310校へと爆発的に増加した。人

表1 チリの高等教育機関数の増加と多様化（1980-2000年）

高等教育機関	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
・大学	8	21	60	70	64
公的助成校	8	18	20	25	25
新設私立助成なし	—	3	40	45	39
・高等専門学校	—	25	82	73	60
公的助成校（※）	—	6	2	—	—
新設私立助成なし	—	19	80	73	60
・技術教育センター	—	102	168	127	116
新設私立助成なし	—	102	168	127	116
総計	8	148	310	270	240

※ 上級教育学アカデミーを含む。

＜資料＞教育省高等教育局発表資料等から作成

表2 チリの高等教育機関類型別の在籍者数の変化（1980-2000年）

高等教育機関	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
・大学	116,962	118,079	131,702	223,889	302,572
公的助成校	116,962	113,128	112,193	154,885	201,186
新設私立助成なし	—	4,951	19,509	69,004	101,386
・高等専門学校	—	32,636	40,006	40,980	79,904
公的助成校（※）	—	18,071	6,472	—	—
新設私立助成なし	—	14,565	33,534	40,980	79,904
・技術教育センター	—	50,425	77,774	72,735	53,354
新設私立助成なし	—	50,425	77,774	72,735	53,354
総計	116,962	201,140	249,482	337,604	435,830

※ 上級教育学アカデミーを含む。

＜資料＞教育省高等教育局発表資料等から作成

口当たりの高等教育機関の数という点からみるとチリは世界で最も高等教育機関の密度が高い国の一つとなった。

表2は、各機関類型ごとに在籍数の変化の推移を示している。公的助成大学では1990年までの間に、在籍者はほとんど変化していない。大学部門の在籍者の増加は私立大学の学生数の増加によっていた。これにたいして、非大学部門の高等専門学校と技術教育センターが在籍者を急増させている。1990年にはこれらを合わせると大学部門とほぼ同数の11万8千人の学生が在籍している。総在籍者数は、1980年から85年の5年間で11万7千人からほぼ倍増の20万人へと増加し、90年までにさらに約5万人の増加をみた。90年の在籍者を公的助成校と非助成校の比率で見ると、前者は47.5%であり、いまや私立の非助成校に在籍する学生が過半数となっている。

公的資金助成校にも、直接助成金を削減し、競争的な間接助成の枠を拡大し、また同時に、授業料徴収や教育・研究サービスの販売などで独自の資金調達を求めることで、資金調達源の多元化を図る政策は進展した。競争的に配分される資金の比率は着実に増加した。当初は、多元化しても、政府の支出する公的助成の額自体は削減されないかと約束されていたにもかかわらず、1982年に経済危機が表面化して以降、国の高等教育向け予算の実質額は、90年までの10年間で約40%も削減され

た。このため、各機関は、独自の資金調達を努力を一層拡大し、授業料、教育・研究サービスの販売、銀行借入れ、寄付金など国からの助成金に頼らない収入の増加に努力した。1990年には、助成大学でも、収入の中で国からの助成の比率は34%にまで縮小し、22.5%が授業料から、残りはその他の収入源からのものとなっていた¹⁹⁾。

しかしながら、一方で、大幅な規制緩和による私立校の急速な拡大には問題も伴っていた。質の低下、高額な授業料、過当競争などである。私立高等教育機関を設立するために要求される物的・人的な投資要件はきわめて低い水準に設定された。賃貸の校舎、パートタイム制の教授スタッフ、貧弱な設備で高等教育の経営に参入するケースが続出したという²⁰⁾。新設の私立大学は、大学が提供できる12領域の専門職資格の中でも、比較的設備投資額が少なくすむ、法学、心理学、ジャーナリズム、経済学のような特定の専攻領域に集中する傾向があった。一方、実践的教育、技術教育を売りものとするはずのIPやCFTにおいては、実践的訓練のための施設設備が不十分であるという批判も聞かれた。また短期間に激増した私立高等教育機関は、潜在的な高等教育進学需要を超えて供給過剰となり、学生を集められず定員割れに陥るものも少なくなかった。自由放任ともいえる規制緩和の下で、利益優先主義で、高等教育機関としての水準や使命を欠いた脆弱な機関も数多く粗製濫造されたことは否定できない。

6. 民政復帰と高等教育政策の見直し

1990年に16年半ぶりに民政復帰が実現される。文民政権の誕生とともに、その高等教育政策の行方が注目された。結論から言えば、90年代の文民政権（エイルウイン 1990-1994年、エドゥアルド・フレイ 1995-2000年）の高等教育政策は、軍事政権下の高等教育政策、とりわけ1981年以降の新自由主義的路線を否定し廃棄するものではなく、その基本的な枠組みを維持するものとなった。というのも、軍事政権は、政権委譲のわずか数日前に「教育組織法」（Ley Organica Constitucional de Enseñanza）を成立させていたからである。それは、軍事政権の導入した一連の教育改革方策をあらためて成文化し法律の形にしたものであった。しかも、本法は憲法構成法と呼ばれる上位の法律であり、その改正には議会両院で5/7以上の賛成票を必要とした。政府与党はそこまでの議席を獲得していなかった。文民政権の教育政策は、軍事政権の置き土産であるこの教育組織法をベースにするという枠をはめられたのである。しかし理由はこれだけではない。導入の経緯や手法には問題があったものの、軍事政権の採用した新自由主義的高等教育政策は、10年の年月の中で、すでに制度としてかなり定着していた。文民政権の教育省幹部の中にも、「今日のチリの多様化した高等教育の構造は、より多くの教育機会を提供するだけでなく、社会の複雑な役割要求により適切に対応しうがゆえに、1980年改革以前のものよりも良いものであることは疑いがない」²¹⁾という評価が存在していた。チリの高等教育は、もはや、16年前のクーデター以前の状況に回帰することはありえなかった。それはすでにチリ社会の中に組み込まれ、後戻りできない現実として一定の支持と足場を確保していたからである。新政権は、その必要に応じて手直しをしながら、徐々に軌道修正をするという戦略を採用することになる。

大学、IP、CFTという三類型、公的助成校と非助成校（新設私立校）という制度的枠組みは、維持されることとなる。その上で、文民政権は、次のような三つの目標を新しい高等教育政策の柱とした。(1)大学への政府の介入を廃止し、自由な学長・学部長選挙など大学の自治を回復する、(2)公的助成校の資金調達源の多元化政策は維持しつつも高等教育向けの公的助成を拡大する、(3)高等教育の質の維持を図るためにより厳格な認定と評価のプロセスを導入する²²⁾。

第一は、大学自治の回復である。新政権への移行にともない軍人の任命学長は、順次、大学人によって選出された新執行部によって取って代わられる。ただし、60年代末の大学改革において導入された学生参加方式が復活されることはなかった。

第二に、軍事政権の下で縮小されていた高等教育向けの公的助成の拡大が図られた。公的助成は、既存の助成校に限定されることに変わりはないが、これまで、「成績優秀成学生」の入学者数によって配分される間接助成は、新設の私立高等教育機関にも拡大されるようになった。また貧困家庭出身の学生の就学を支援するために従来からの政府支出の学生ローンの拡大を図るとともに、新たに返還義務のない奨学金の授与制度が導入された。

第三には、教育組織法には、80年代の政策を自ら是正するような条項も含まれていた。それが、新設高等教育機関の認定・評価の手続きの導入であった。これは、高等教育機関の新設に関してほぼ自由放任政策を取り、もっぱら市場による統制・淘汰にまかせる方針をとっていた軍政の高等教育政策からすれば大きな方針の転換であった。このための組織として新たに半官半民的な自治的機関として「上級教育審議会」(Consejo Superior de Educación)が設置されることになった。審議会は教育相を会長とし、高等教育関係者、学術界、最高裁判所指名の委員、統合参謀本部指名の委員など9名の委員で構成された。この審議会の主な役割は、初等・中等教育のためのコアとなる国家カリキュラムを承認することと並んで、新設の私立大学と高等専門学校に公的認証を与えることであった。公的認証を求める私立機関は、審議会に、設立趣意書、学則、当該機関の拡充整備プロジェクトを提出し、その承認を待って教育活動を開始する。ただし、この認可は、仮認定とも言えるものであり、各機関は、それから最低6年間、先に提出した拡充プロジェクトの進捗状況について詳細な年次報告書を提出するとともに、審議会の派遣する外部専門家による評価や試験による学生の成績のモニター・チェックを受ける。この手続きにより認定を得た機関が完全な自治権を持った機関として公式に承認される。承認されなかった機関は、認定の期間を5年間延長され、この間に機関拡充に進展が見られない場合には、設立の認可が取り消される。一方、技術教育センターに関しては、審議会ではなく教育省が直接に公的認証を監督するものとされた。文民政権は、この条項をただちに実行に移した。

チリの高等教育は90年代に入ると再びその様相を変化させつつある。前記の表1に戻ろう。1995年、2000年の各段階での高等教育の推移である。90年代に入ると高等教育機関の総数は、減少に転じている。私立大学の新設はほぼ頭打ちとなっている。私立の高等専門学校は、この10年間で80校から60校へ、技術教育センターは168校から116校へと減少している。ここでは、厳しい学生獲得競争の中で弱小機関が淘汰された、また認定・評価システムの導入で、新たな機関設立の認定申請をためらうものが増えたという二つの理由が推定される。一方、在籍者で見ると、90年代も学生数は

急速かつ順調に拡大を見せている。類型別に見ると、大学が助成校、非助成校とも学生数を大幅に増大させている。この10年間で非助成私立大学の数がほとんど変化しない中、その在籍者数は、約2万人から10万人へとほぼ5倍に増えており、私立大学の充実、経営の安定の傾向が推測できる。また伝統的な公的助成校もこの間に、約11万人から20万人へと学生数を倍増させている。これは、文民政権の下での高等教育向けの公的支出の増大策が、再び公的助成校の役割と地位を回復させていることを示しているであろう。これにたいして高等専門学校の伸びはそれほどめざましいものではない。技術教育センターでは逆に学生数を30%も減らしている。短期技術教育コースの人気の凋落が明瞭である。

むすび

1981年、強圧的な軍事政権とシカゴ・ボーイズの組合せという特殊な歴史的条件下でチリは、後に、新自由主義的モデルと呼ばれることになる大規模な高等教育改革に着手した。その事業は、当時、世界的にはほとんど知られることがなかった。軍事政権はその政策意図を公的に表明することは少なく、また、反対派も批判的な発言や研究を禁じられていた。チリの教育改革は、強権的な軍事政権下での特殊な事例であり、他の途上国のモデルにはなりえないという見方も存在する。しかしながら、1990年に成立した文民政権が、その政策をほぼ継承するという経過をたどることにより、軍事政権の産物という烙印はしだいに過去のものとなりつつある。関連する情報もしだいに増えてくる。世界銀行の報告書による注目もこのタイミングでなされている。すでに20年以上におよぶその経験には新自由主義的政策の功罪、明暗が刻印されている。いち早くそれを導入したチリでは、その問題点もいち早く明らかとなった。1990年代にはその軌道修正に着手する。それは、「高等教育は、市場機構の相互作用にただ任せたままにしておくことはできない」という認識をベースにするものであった²³⁾。世界的に新自由主義的な高等教育政策への期待が過剰ともいえる高まりをみせ、民営化・市場志向が高等教育改革のキー・ワードとされつつある今日こそ、数少ない先駆的実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) 齊藤泰雄 (2001) 「世界銀行と発展途上国への教育協力」江原裕美編『開発と教育』新評論、121～135頁。
- 2) World Bank (1994) *Higher Education: The Lessons of Experience*, p.25.
- 3) チリの高教育のこうした特色については、Levy, D. C. (1986) *Higher Education and the State in Latin America*, University of Chicago Press, Chapter 3. Private-Public Homogeneity: Chileに詳しい。
- 4) Brunner, J. J. et al. (1992) *Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y Resultados en la Educación Superior Chilena 1960-1990*, FLACSO, p.15.
- 5) Brunner, J. J., et al. (1992) *op.cit.*, p.21-32. 伝統的に、ラテンアメリカの大学では、教授職は、法

律家，政府高官，医師，建築家，薬剤師などの他の専門職に従事する者が，勤務時間の合間にパートタイムで大学の講義を担当するという名誉職的な色彩の強いものであったが，この時期の終わり頃には，大学教授スタッフのほぼ半数が専任化されるにいたっていた。

- 6) Brunner, J. J., et al. (1992) *op.cit.*, p.28.
- 7) 吉田秀穂 (1997) 『チリの民主化問題』アジア経済研究所，62頁。
- 8) Brunner, J. J., et al. (1992) *op.cit.*, p.39.
- 9) Varun, G. (1998) *School Choice in Chile*, University of Pittsburgh, p.76.
- 10) Brunner, J. J., et al. (1992) *op.cit.*, p.42.
- 11) Brunner, J. J., et al. (1992) *op.cit.*, p.43.
- 12) 大阪経済法科大学比較憲法研究会 (1980) 『チリ共和国憲法 1980年』大阪経済法科大学法学研究所。
- 13) 竹内恒理 (2001) 「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 他編 『ラテンアメリカ世界を生きる』新評論，193～206頁。
- 14) Valdés, J. G. (1995) *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, University of Chicago Press, p.34.
- 15) 初等・中等教育分野の改革については，齊藤泰雄 (2004) 「教育の市場化・民営化の行方—南米チリ20年間の経験」『国立教育政策研究所紀要』第133集，7～19頁。
- 16) Cox, C. (1996) 'Higher education policies in Chile in the 90s', *Higher Education Policy*, 9 (1), p.30.
- 17) 当初は，法律，建築，生化学，歯学，農業工学，土木工学，商業工学，林業工学，外科医，獣医，心理士，薬剤師の12種類の専門職資格であったが，後に教員資格（基礎，中等，特殊，幼稚園）とジャーナリスト資格が加えられ17種類となった。
- 18) Nuñez, I. P. (ed.) (1984) *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, PIIE, pp.335-336.
- 19) OECD (2004) *Review of Policies for Education: Chile*, p.207.
- 20) Espinoza, O. (2000) 'Higher Education and the Emerging Markets: The Case of Chile', in M. S. McMullen (eds.) *The Emerging Markets and Higher Education*, Routledge, p.180.
- 21) Cox, C. (1996) *op.cit.*, p.33.
- 22) Brunner, J. J. (1993) 'Chile's higher education: between market and state', *Higher Education*, 25, pp.40-41.
- 23) OECD (2004) *op.cit.*, p.207.

Precursor in Neo-liberal Reform in Higher Education: Chile under the Chicago Boys

Yasuo SAITO*

In the 1980s, under a military government, Chile experienced radical reform of its higher education system. The planning and design of the reform was undertaken by economists, known as the “Chicago Boys”. They aimed to change drastically the structure of the traditional system according to what is known nowadays as neo-liberal reform in higher education. The main traits of the reform were the following: (a) deregulation: new, permissive legislation allowing for the creation of new private institutions; (b) diversification: recognition of a three-tiered system (universities, professional institutes and technical training centers); (c) decentralization: subdividing local campuses of the two old state universities into independent universities and professional institutes; (d) establishment of a new financing system: diversification of funding sources including competitive indirect subsidies and tuition fees for students (cost recovery). In the context of an authoritarian military regime, criticism and resistance to the reform were disarticulated and silent.

As a result of the reforms, both the institutional composition and the financing of higher education experienced deep-seated changes. In a decade, Chile’s higher education went from a small and relatively homogeneous system consisting of only eight universities to a differentiated and expanded system comprising more than 300 institutions. Between 1980 and 1990, enrollments in higher education increased rapidly. Expansion in the 1980s was almost entirely accomplished by new private institutions, without using more public expenditure. Even in the subsidized universities, the share of competitive allocations was expanded. And they also made efforts to increase their own incomes, including tuition fees, sale of services, borrowing and donations.

The democratic civil government that took over in 1990 made a strategic decision, which was not to reverse the higher education policies established under the military regime. Notwithstanding the authoritarian features of its origins, the basic lines of the reform were maintained, while introducing necessary modifications to it. The civil government increased public spending in higher education without changing the diversified funding system. University autonomy was restored. And a new system for the assessment and accreditation of private institutions was introduced. In the 1990s, higher education in Chile grew at an even more accelerated rate. In its policy document “Higher Education: The Lessons of Experience” (1994), World Bank profusely cited the Chilean reform as an exemplary case for other developing countries.

* Senior Researcher, National Institute for Educational Policy Research