

1990年代のチリにおける基礎・中等教育改革 「ブルナー報告書」を中心に (論稿)

著者	三輪 千明
権利	Copyrights 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	22
号	1
ページ	53-64
発行年	2005-05-20
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00006092

1990年代のチリにおける 基礎・中等教育改革

「ブルナー報告書」を中心に

三輪千明

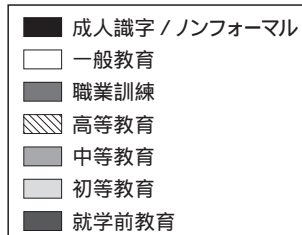
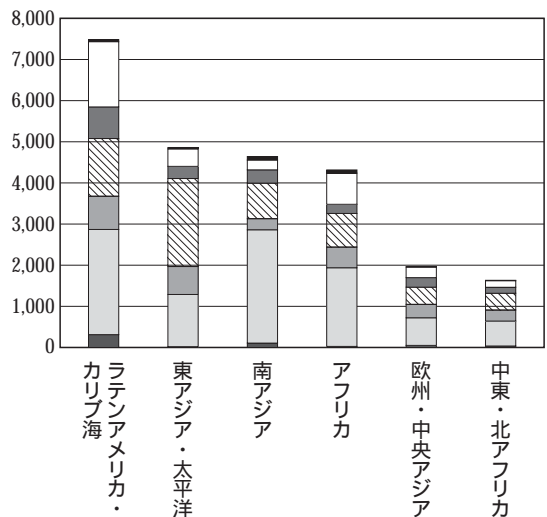
はじめに

1990年代、ラテンアメリカのほとんどの国は教育改革を政府の優先課題として位置付け、初等または基礎教育に重点を置く改革を進めてきた。主にこのような教育改革の支持にあてられている世界銀行による教育セクター融資額をみよう。図1は1990年から2004年までの累計融資額を地域別に示したものであるが、総額でラテンアメリカ地域は他の地域を大きく引き離している。また、その内訳を教育段階別にみると初等教育への配分が全体の34%を占め、最も割り当ての多いことがわかる。

こうした動きの背景には、1990年の「万人のための教育世界宣言」に代表されるような、基礎教育の完全普及という開発目標への世界的合意と達成努力があった。同時に、ラテンアメリカに特徴的な要因としては、この地域の労働者の教育達成水準の低さが、情報化や技術革新に基づく新しい時代の到来により、国家全体の国際的競争力の低下や持続的な経済発展の妨げとなることへの強い懸念があった。この点は、92年にECLAC(国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会)とユネスコ地域事務所の共同発行による『教育と知識 社会公正を伴った生産様式への変革の支柱』が問題提起したことに端を発している⁽¹⁾。このような中にあ

図1 世界銀行による教育セクター融資額
(1990～2004年累計)

(100万米ドル)



(出所) World Bank EdStats, "World Bank Lending for Education New Commitments by Sector and Region"
(http://devdata.worldbank.org/edstats/wbl_A.asp
2005年1月29日)

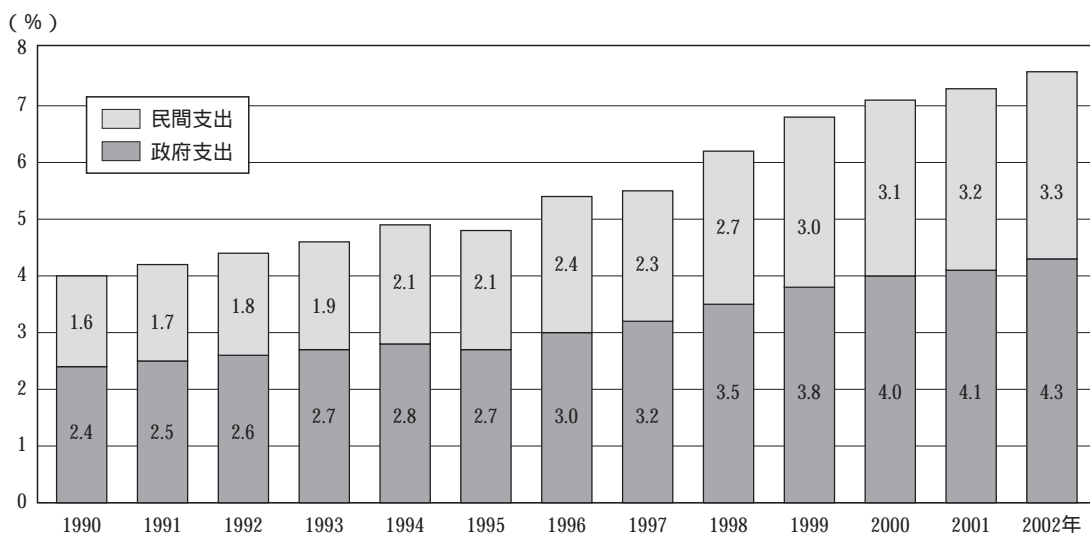
って、チリは90年代に教育改革に未曾有の力を注ぎ、多種多様な教育改革を展開してきた国の一つであった。実際、この国の教育支出は飛躍的に増大した。90年には政府と民間の教育支出を合わせて対GDP比4.0%であったものが、2002年には7.6%にまで上昇している(図2)。

本稿は、そうしたチリにおける1990年代の基礎・中等教育政策に焦点をあて、どのような問題に対してどのような改善策がとられてきたのかを、改革案の源泉となってきた1994年作成の通称「ブルナー報告書」を中心に紹介しようとするものである。以下では、まず80～93年以降の教育改革を概観した上で、「ブルナー報告書」の指摘した問題点と提言についてまとめる。その後、94年以降に導入された改革案に言及し、残された課題について簡単に私見を述べて結語とする。

本題に入る前に用語の説明を行っておこう。「基礎教育」とは、基礎的な学習ニーズの充足に必

要な教育とされるが、実際にそれがどの教育段階を指すのかについて明確な定義はなく、各国によってその内容は異なっている。一般的には、基礎教育は初等教育と同義に用いられることも多いが、成人識字教育や就学前教育を含める場合もあり、また初等教育に前期中等教育を加えた教育段階を指すこともある。チリでは、教育制度改革の行なわれた1965年以前は6年制の初等教育と6年制の中等教育をとっていたが、改革後は8年制の基礎教育と4年制の中等教育に再編された。この基礎教育は従来の6年制の初等教育に2年間の前期中等教育を加えたものであるが、改革と同時に学校の再編成も行なわれ、基礎教育は8年制の基礎学校で、中等教育は4年制の高校で教えられるようになった。この改革に伴い、同国の無償義務教育は6年間から8年間へと延長されたが、後述するように、現在はさらに基礎教育と中等教育を合わせた計12年間が無償義務化の対象となっている。

図2 チリの教育支出の対GDP比



(出所) Ministerio de Educación, *Indicadores de la educación en Chile 2002*, Santiago: Ministerio de Educación, 2004, p. 37.

I 背景(1980～93年の改革)

1. 1980年代の改革

1980年、ピノチェト大統領はシカゴ学派の経済学者の助言を受け、教育セクターにも新自由主義的政策を導入した。当時すでにチリの基礎教育は無償義務の8年制で、中等教育は4年制であったが、その双方の教育段階で、国から市(municipios)への分権化、在籍生徒数に基づく助成金システムの導入、教員の非公務員化、保護者の学校選択の自由化が図られた。

これらの教育改革によってチリの教育状況は大きく様変わりする。まず学校の運営管理に伴う業務は、市教育部(Departamentos de Administración de la Educación Municipal: DAEM、またはCorporaciones)²⁾へ移管されることとなり、教育省の役割は制度づくり、統制や監督へと縮小された。同時に、教員は市や私立校に直接雇用されて公務員の資格を失う一方、保護者が自由に学校を選べるようになった。学校財源としては、毎月の在籍生徒数に応じて国の助成金が与えられるシステムが適用され、これには一部の私立校も参加して、市立校とともに児童生徒の獲得競争を展開することとなった。この結果、チリの学校は国庫助成金を受ける市立校と私立校(以下、私立助成校)、そして独立採算制で主に上流階層の子弟が通う私立校(以下、私立校)の3種類から構成されるようになる³⁾。

助成金システムの導入は、実質的に1955年にシカゴ学派のフリードマンが提唱した「教育バウチャー制度」の採用、その全国展開を意味した。この制度の利点としては、保護者の学校選択の自由を保障することによって、学校間の競争を促すことを通じて教育サービスの質の向上とコストの低下を生み、また貧困層にも私立助成校(しばしば市立校より良質と見なされる)へのアクセスをも可能

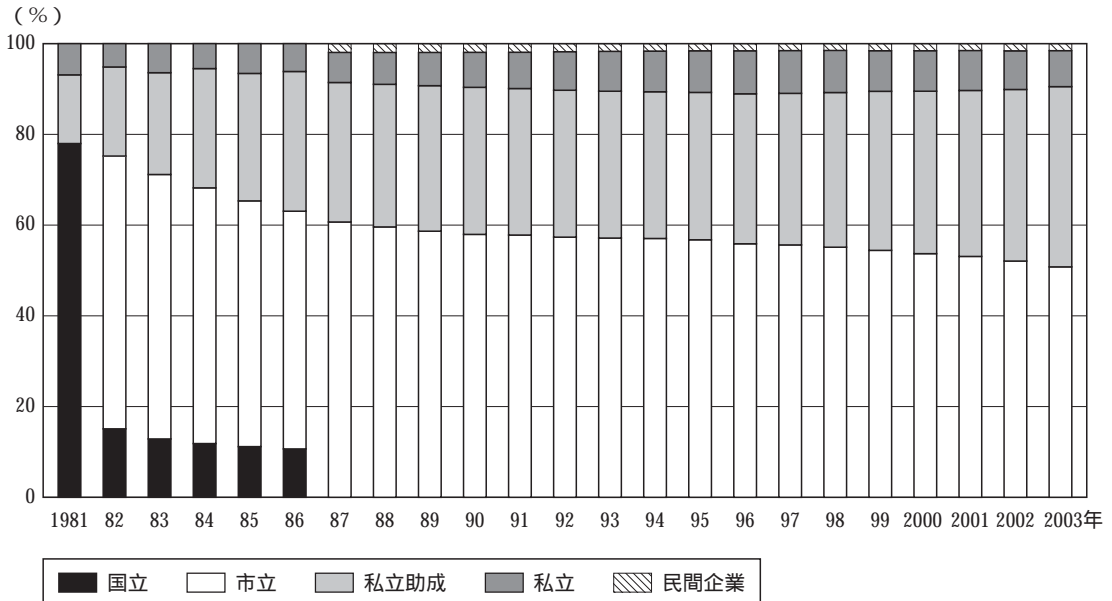
にする点にあるとされる。一方で、公立校から中・高所得層の子どもが流出することによる公教育制度の衰退、学校の階層化や人種的分離化、教育が私事化するなど、教育の社会的統合機能が損なわれるといった憂慮も根強い。

こうした刷新的制度の導入に学校や保護者はどう反応したのだろうか。図3は1981～2003年の学校タイプ別にみる就学者の獲得状況である。本図からは国立校の市への移管がかなりの速さで進められたこと、そして私立助成校の獲得する児童生徒数が全就学者数に占める割合は増加傾向にあることが見てとれる。別のデータから学校タイプ別の学校数の推移をみると、80年に802校あった私立校は85年には688校に減少しているのに対し、私立助成校は同じ期間に1627校から2643校に急増している⁴⁾。すなわち、助成金制度の導入後には、私立校から私立助成校へ転換した学校が存在したこと、そして数多くの私立助成校が新設されたことがわかる。

これらの改革案は、その目的である効率や質の改善を生じたのだろうか。効率については民間参入によって財源は確実に多様化し、また分権化によって教育省の職員数も大きく減少した点では効果があったと言えるだろう。質の改善についても児童の属性(家庭の社会経済的水準など)を統制しなければ、私立助成校は全国学力検査(Sistema de Mejoramiento de la Calidad de la Educación: SIMCE)の結果で市立校よりも高い得点を上げている。ただし、どのような統制変数を用いるかによっても結果は異なるが、児童の属性を示す詳細なデータ、または学校が児童を選択するというバイアスを統制すれば、市立校に比べた私立助成校の相対的な正の効果は消滅してしまうことが知られている⁵⁾。

他方、教育における公正(階層間の平等)に対する負の影響は深刻である。たとえば、基礎学校の

図3 チリの学校タイプ別の就学者数割合（1981～2003年）



(注) 就学者数は就学前，基礎，中等，障害者教育をすべて含んだ数値。職業技術系の高校には民間企業が管理運営する学校も存在する。

(出所) 1981～98年までは，Ministerio de Educación, *Compendio de información estadística 1998*, Santiago : Ministerio de Educación, 1999, p. 118, 1999年以降は，Ministerio de Educación, *Indicadores de la educación en Chile 2002*, Santiago : Ministerio de Educación, 2004, p. 40から作成。

階層化について，2000年の家計調査結果から所得階層十分位別に就学校タイプをみると，最低分位の子どもの76.1%が市立校に通うのに対し，最高分位の子どもの68.5%は私立校で学んでいる⁽⁶⁾。さらに，学校タイプ別にみる保護者の意見の聞き取り調査結果によると，私立校や私立助成校の保護者は市立校の保護者に比べて，学校選択の権利行使により価値を置き，子どもが通う学校のSIMCE得点など学校の質に関する情報にもより通じている⁽⁷⁾。端的に言ってしまうと，保護者はバウチャー制度を支持した経済学者たちが想定する顧客のように常に所得階層にかかわらず全員がより質の高い学校を目指すという経済的かつ合理的な判断，行動をするわけではなく，市場原理の導入

は恵まれない人々にも平等に質の高い教育機会を提供することに失敗するという結果を招いたのである。

2. 1990～93年の改革

1990年3月には過去17年間に及び軍政に幕を閉じ，民主主義政党連合(以下，民政連)によるエイルウィン政権(1990～91年)が誕生した。エイルウィン大統領は軍政から引き継いだ教育システムを基本的には踏襲した。軍政時代の政策を撤回したのものとしては唯一，91年に教職員法(estatuto docente)を通して，再び教員に対する公務員の労働条件や共通の賃金体系が適用されるようになった。教育省にとっては，これは教員組合との給与交渉の復

活を意味したが、民政移管後の教育改革を推進する上で教員の志気の回復は重要であると考えられた⁽⁸⁾。

なぜ、民政連は軍政時代の新自由主義に基づく教育政策を撤回しなかったのだろうか。まず、市が学校を管理することには10年間の実施を通してすでに社会での広い合意が得られていた。同時に、教育省も以前のような中央集権体制に戻るよりは、現体制の下でより活発な役割を担うことが期待された⁽⁹⁾。さらに、チリが他国に先駆けて導入した新自由主義政策は1990年代には世界的な趨勢となっていたこともまた事実であった。なお、このように文民政権は新自由主義的な教育政策を撤回しただけでなく、93年には新たに民間活用を通して教育財源の多様化を狙う政策を導入している。それは、分担出資(financiamiento compartido)と呼ばれる学校の月謝制度で、市立の基礎学校を除くすべての助成校で適用可能とされた。98年時点で私立助成校の在学生の71.8%が分担出資に参加しており、平均で月5537ペソを支払っている⁽¹⁰⁾。

エイルウィン政権下では大きく二つの教育改革が導入された。それらはいずれも教育の質の改善と同時に、教育における公正の実現をも目指す点に特徴があった。

まず、文民政権発足直後の1900年に開始したP・900プログラム(正式名は「貧困地域の基礎学校の質的改善プログラム」)は、「格差是正措置」の理念に基づく改革で、SIMCEの結果で県レベル下位10%に該当する低学力の基礎学校を対象を絞るものであった。それらの学校に、施設設備や教材教具などの物的投入、校内教員研修の実施や視学官の支援強化、および地域の若者を講師として学習不振児のみを対象に行なう課外授業などを通して、学力改善を図った。

さらに、その2年後に開始した「基礎教育の質

と公正の改善プログラム(Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica: MECE Básica)」は、世界銀行の融資額が97年までで1億7000万米ドル、チリ政府の負担を含めれば総額2億4300万米ドルにも上る大規模なプログラムであった。内容としては、すべての基礎学校を対象に学校の施設設備の改善や教科書や学級図書の配給といったインプットの改善と、学校単位で教育改善プロジェクトを立案し、コンクール方式で資金を獲得するPMEプロジェクト(Proyectos de Mejoramiento Educativo)⁽¹¹⁾、そして学校へのコンピューターの設置や教員研修・技術支援を行なうEnlaceプロジェクト、さらに農村部で3名以下の教員が勤務する基礎学校を対象に教育改善を図るMECE Ruralプロジェクトが実施された⁽¹²⁾。

1994年3月には、同じ民政連のフレイ政権(1994~2000年)が発足する。フレイ大統領は着任後まもなく、教育大臣を委員長とする計32名の「教育近代化の国家委員会(Comisión Nacional de Modernización de la Educación)」と、ホセ・ホアキン・ブルナー率いる18名から成る専門家委員会(comité técnico)を任命した。ブルナーらは全国13州での意見聴取や、教会や大学など教育に関わりの深い10の機関と懇談を経て、チリの教育の現状分析と今後の改革方針を含む「21世紀に向けたチリの教育の課題(Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21)」を作成し、94年9月に教育近代化の国家委員会に提出した。「ブルナー報告書」とも呼ばれるこの提言書は、チリ政府がその後に導入することになる数々の改革案の源泉となるものであった。これをもとに95年1月には「チリの教育近代化のための行動枠組み」にすべての政党が署名している。以下に、この報告書が指摘した問題点と提言をまとめよう。

Ⅱ 「ブルナー報告書」の指摘する 問題点⁽¹³⁾

報告書は、チリの教育システムが国としてあるべき水準よりも大きく劣っていることと、就学率は拡大しているが、アクセスや質は不平等かつ不公正であり、質は低く、効率も低いことを指摘している。さらに、学習達成度も満足できる水準ではなく、貧困児童生徒の大半の達成水準は低い。学校での教育活動は厳格で型どおりなもので、学習者の学習能力を向上させるものではない。現行の教育改革は正しい方向で実施されているが、まだ不十分である。また、分権化されている教育システムの運営も柔軟性に欠け、教員も児童生徒も刺激の少ない環境で学んでいると述べている。

教育段階別の問題としては、就学前教育ではアクセスにおける階層間格差と基礎教育との連携の欠如に言及している。基礎教育はほぼ普遍化しているが、1992年時点で約5万2000人の児童が不就学であり、農村の約4000校が8学年までの教育サービスを提供しない不完全学校である。進級状況などによって測られる内部効率も改善したものの依然低く、3回までの留年経験者を含めても8学年を卒業する者の割合は72.6%にすぎず、その数値も学校タイプ間で差があり、市立校が最も低い。さらに、全般的にSIMCEの結果にみる学習達成度も低く、当て推量で回答を選択したことも考慮して純得点を算出すれば、実際には全体の3～5割程度しか理解していないことになる。特に、貧困児童の大半は4年になっても最低限の読み書き算数さえもできないなど危機的状況にある。報告書はそのような低い学習達成度の原因として、学習時間の少なさ、カリキュラムの不適切さ、暗記中心の古い教授法、児童の家庭環境を挙げている。

中等教育においても就学率の階層間格差や市立

校への貧困層の集中、低い内部効率や質といった基礎教育と同様の問題を指摘している。中等教育は人文科学コースと職業技術コースに分かれているが、前者は知識の詰め込み教育であり、後者は必要とされる技術を与えず、いずれも自己学習能力を涵養する教育を行っていない。このような多様性や柔軟性に欠け、外部機関との連携も弱い中等教育では、高等教育機関や企業が望むような人材を育成するという基本的使命さえ果たせていないとする。

教員の問題については、教員志望の学生には学力水準の低い者が多いことや養成機関で古い教授法しか教えないことを挙げている。また、教員給与は基礎学校の場合、市立校で年4261米ドル、私立助成校で年3067米ドルと低く、職務における裁量の余地が少ないことも問題視している。さらに、私立助成校については、市立校に比べて学級当たり人数が多く、教員給与も低いにもかかわらず、SIMCEの得点がより高いことに注目し、児童生徒の社会経済要因を統制してもなお私立助成校の方が効果的であると述べている。この点については、先述の研究結果(55ページ参照)と異なるが、本報告書が書かれた1994年時点でそれらの研究結果はまだ出ておらず、当時はこうした見解が優勢であったことを示すものである。

財政面については、在籍児童1人当たりの助成金額が低すぎることや、貧困児童に対する割増などの調整が行われていないこと、そしてチリと同じ経済水準の国に比べても政府の教育支出割合が少ないことに言及している。さらに、政府の教育財源を民間からの資金で補完するには、支払い能力のある家庭や企業からは支援金を受け得るようなシステムを保持すべきとも述べている。

最終的に、報告書は以上のようなチリの教育における問題点が、根元的には次の二つの問題に根

差しているとする。一つは、学校における人的・物的・財的資源の管理運営状況が、質を改善しようとするようなインセンティブを学校に与えないこと、もう一点は教育セクターへの国および民間の投資が教育の近代化を行なうにはあまりにも不十分なことである。

Ⅲ 「プルナー報告書」による提言

以上の現状分析を経て、報告書では大きく以下の五つの領域に分けた提言を行なっている。まず、「すべての者に良質の一般教育を提供すること」を最優先課題とし、続いて「中等教育改革」、「教職の強化」、「学校自治の拡大」、そして「教育投資の増加」を挙げている。表1はそれをまとめたものであるが、提言項目は主なものだけを記載している。

具体的提言の中では特に次の5点が関心を引く。

第1に、現行の8年制の基礎教育に中等教育の最初の2年間を加えて、新たに10年制の一般教育(educación general)を確立するという提言である。それに併せて現行の中等教育の最初の2年間は一般科目を学ぶものとし、残り2年間は各校が独自の目的にそった教育を提供することとしている。

第2に、学習時間の増加を目的とし、二部制から全日制への転換を提言している点である。これはインフラの整備や教員給与など多大な投資を要する改革である。

第3に、さまざまなインセンティブのシステム構築を提言している。たとえば、優良教員に対する報奨金、教員志願の学生に対する奨学金や融資の供与、貧困地域の学校の学力向上を促進するインセンティブなどがある。

第4に、具体的な数値目標をもって教育投資の増加を提言している点である。また、数値目標は出ていないが、教員給与の増加も提言されている。

最後に、学校運営における自治や教育活動における教員の裁量の拡大を推奨している。

以上の提言を概観し、特徴として浮かび上がるのは、本報告書がパウチャー制度の発想に基づく助成金システムなど新自由主義的な教育政策をけっして否定的にはとらえず、むしろそれをうまく活用して、公正の実現や効率的な質の改善につなげようとしている点であろう。提言には、インセンティブを用いた成果主義や民間活用による財源確保といった新自由主義的政策と並行して、効果的インプットへの投資を通じた質の改善策、貧困児童や貧困地域の学校を対象を絞った公正の実現策、そして学校の多様性を認知した上での分権化の推進などのように、異なる目的の提言が混在する形をとっている。では、これらの提言を受けて、実際にどのような政策や改革が採択されたのかを次に見てみよう。

Ⅳ 1994年以降の教育政策と改革

表2はフレイ政権(1994~2000年)とラゴス政権(2000~06年 予定)下において導入された主な教育政策や改革を「プルナー報告書」の領域ごとにまとめたものである。ここからも、報告書の提言の多くが実際に政策や改革として実践されていることが見てとれる。

フレイ政権下で実践に移された教育改革は多岐にわたった。まず、世界銀行の融資によるMECE Media(1995~2000年)が中等教育でも開始され、このプログラムの中で前述のPMEやEnlaceプロジェクト、教材教具の供与や技術支援ネットワーク作りが行なわれた。続けて、1995年に教員へのインセンティブとして全国学校業績評価システム(Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño: SNED)が導入されている。これは、2年ごとに全国の基

表1 「ブルナー報告書」による五つの領域の提言

1. 最優先課題：すべての者に良質の一般教育を	
カリキュラム	学校で培うべき基本的能力をカリキュラム目標として明確に示す。
就学前教育	就学前教育の普及率を上げる。貧困幼児を扱う公立や民間の就学前施設に在籍幼児当たり助成金を与える。
教育方法の改善	児童中心で能動的な学習方法を教室内で実践する。
学習時間の増加	1日8時間の全日制を段階的に導入。8年制の基礎教育を10年制の一般教育に延長する。
教材教具と児童当たり支出	必要な設備・教材教具の提供。児童1人当たり教育支出の倍増。
教科書の改善	教科書の改善。学校による教科書の選定と入手の裁量拡大。
貧困地域の学校への優先的資源投入	貧困地域の学校への焦点化とより多くの資源投入。USEに貧困児童割増を追加する。貧困地域の学校に学力向上へのインセンティブを与える。
効果的学校	効果的学校の特徴を組織的に培う。
地域社会との連携	地域社会の人的支援のネットワーク作りを通じた関係強化。
2. 延期できない課題：中等教育改革	
共通カリキュラム	人文科学系と職業技術系の二つの学校への分離を止める。10年間の一般教育の最後の2年間は共通カリキュラムを学び、そこには進学系や職業系の学習も取り入れる。
選択性カリキュラム	共通カリキュラムの後は、各校が独自にどのようなカリキュラムを提供するかを決定する。
基礎学力	学校で培うべき基礎学力をカリキュラム目標として明確に示す。
進学系の教育	高等教育に必要な能力を育成する。
職業技術系の教育	個別の技能よりも一般的能力の涵養と自己学習能力育成の重視。企業との連携強化。複数の学校で共有するリソースセンターの設置。
教授法	選択性カリキュラムをどう教えるかは学校と教員の判断に委ねる。
学校運営と物的投入	学校運営における自治の拡大。基本的設備や教材教具供与。
支援のネットワーク	学校間の支援ネットワーク。パイロット校。地域社会との関係強化。
留意事項	貧困地域の高校への優先的資源投入など。
3. 必要条件：教職の強化	
教員養成課程	教員養成機関の改善。奨学金や融資提供などのインセンティブなど。
現職教員研修	現職教員研修のさまざまな機会提供。海外研修、修士号取得奨励など。
教員の労働条件	授業内容や方法について教員の裁量拡大。
教員の労働市場	教員給与増。優良教員へのインセンティブ(報奨金など)。学校の人事裁量権拡大。
4. 基本的要件：学校自治の拡大	
学校の自治	「効果的学校研究」の知見に基づく成績優良校に共通の特徴の推進。校長の強い指導力など。
システムの柔軟性	視学官は学校評価を強化。教職員法の改定など。
5. 国家のコミットメント：教育投資の増加	
財政面での目標	USEと教員給与の増加。教育支出を対GDP比4.5%から8年以内に7.5%へ。後に8%まで増加。新たな財源として教育国家基金を創設。
助成金	助成金システムの維持。USEの増額。市立校への助成金を市教育局経由から直接支払いに。貧困児童への助成金の割増。保護者の学校選択能力の向上。
民間の努力	分担出資システムの保持。教育への寄付に対する免税措置。
国全体で取り組む教育改革	政府、議会、政党、家庭、教育者、企業、労働者など国全体が教育改革にコミットする。

(出所) Comité Técnico, Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21, Santiago: Mimeograph, 1994, pp. 40-81から作成。

表2 1994年以降に導入された教育政策や改革

「ブルナー報告書」による五つの領域	主な政策や改革
良質の一般教育	基礎教育カリキュラム改革（1996年～） 就学前教育カリキュラム改革（2000年～） 全日制（1996年～） * P・900の参加校枠増加（2001年～） * LEMキャンペーン（2002年～） * 12年間の無償義務教育（2003年～）
中等教育改革	MECE Media（1995～2000年） Montegrandeプロジェクト（1997年～） 中等教育カリキュラム改革（1998年～） * すべての者に高校を（2000～06年） * 中等教育就学促進のためのUSE特別手当（2003年～）
教職の強化	全国学校業績評価システム SNED（1995年～） 教員の海外研修（1996年～） 教員養成機関の改善（1997～2002年） 個別の優良教員評価システム（2000年～） * 全国教員評価システム（2003年～）
学校自治の拡大	教職員法の改定（1995，2000年）
教育投資の増加	教育支出対GDP比の7.6%目標達成（2002年） 市立校教員給与は実質で1990年時に比べて145～170%増（2000年）

（注）*印は「ブルナー報告書」で特に提言されていなかった政策や改革。

（出所）OECD, *Reviews of National Policies for Education, Chile*, Paris: OECD, 2004, pp. 23-25, 48を参照して作成。

礎学校と高校を対象に学校の業績を評価し、高い評価を得た学校の全教員に対して特別報酬を与えるものである。報奨額は大きくないものの、毎回、教員全体の約25%がその対象となっている。また、96年からは教員の海外研修が開始され、公募で選ばれた教員約800名が毎年6週間から長くて半年間、世界各国に研修に出ている。さらに、教員養成機関の改善は、教育省のガイドラインにそって各機関が自ら立案した改革案でコンクールを行ない、選ばれた17の機関が5年間に計170万米ドルの予算を受け取るものであった。

カリキュラム改革は1996年に基礎教育、98年に中等教育、2000年に就学前教育で導入されている。基礎教育では最低限遵守すべき科目と時間数が定

められ、それ以外は学校の裁量で計画してよいようになっており、授業内容における学校や教員の裁量を拡大する内容となっている。また中等教育では、報告書の提言どおり、最初の2年間は共通カリキュラムで一般教育が施され、その修了後に進学系か職業技術系に進むかを定めることができるようになった。残りの2年間では進学系では3分の2が一般教育課程に、職業技術系では同様の時間が専門的学習に注がれる。

1996年には、報告書にもあった全日制の導入が基礎教育と中等教育の双方で開始されている。それには多大な費用を要するため⁽¹⁴⁾、導入は漸進的に進められており、2003年時点で6966校、就学数では全体の65.6%にあたる児童生徒が全日制で学

んでいる。基礎教育では週30時間から38時間に、中等教育では週36時間から42時間に学習時間が増加する。通常、この増加時間分は授業の延長に費やすのではなく、各校の判断によって児童の課外活動や復習時間、教員の授業準備や研修、親との懇談などの目的に利用される。

一方、2000年3月以降のラゴス政権下では、中等教育へのアクセス拡大を中心に、貧困層の子どもを対象を絞った公正重視の政策や改革が多く実施されている。まず、2000～06年の間、貧困層の生徒が通う高校432校で中退率や学習結果の改善を目指す「すべての者に高校を」プログラムが実施されている。2003年には憲法改正により基礎教育だけでなく中等教育も無償義務の対象となり、チリは地域的にも前例のない12年間の無償義務教育(基礎8年+中等4年)体制に入った。また、2002年以降は低学年の3R's(読み、書き、計算能力)習得徹底を目指す「読み書き算数キャンペーン(Campaña Lectura, Escritura y Matemática: LEM)」が始まり、P・900プログラム(57ページ参照)やMECE Rural(57ページ参照)はLEMの一部に位置付けられている。2003年にはUSEの特別手当の導入も決定された。これは基礎学校7年生から高校4年生までを対象とし、貧困層の生徒が中途退学することなく、より多く継続的に学ぶ学校に対して特別手当を与えるものである。

以上のような公正に関する改革とは対照的に、2003年にはそれまで協議を重ねてきた教育省と教員組合、チリ全国市協会の間での合意を得て、ついに全国教員評価システムが導入される運びとなった。これにより、すべての教員はその教育活動を4段階(極めて有能、有能、標準的、不十分)で評価されることが義務化された。導入は段階的で、2003年には63の市町村で3700名の教員、2004年には1万2600名の教員が評価の対象となり、2007

年にはすべての教員の評価が完了する予定となっている。「不十分」との評価を受けた教員は学級担任を退き、1年間は研修を受け、1年後には再度評価を受けることとなる。その間は退職金システムも適用にならない。一方、「極めて有能」または「有能」と評価された教員は他の教員を支援するネットワークに参加し、報奨金をもらえる権利を有する。この教員評価システムの導入は、成果主義とインセンティブという新自由主義的原則が、公正重視の政策や改革が多い印象を与えたラゴス政権下でもなお健在であることを改めて示すものであった。

なお、報告書の提言にもある教育投資の増加については、提言どおり、8年目にあたる2002年で教育支出の対GDP比の目標値を上回る7.6%に達し(図2参照)、教員給与も飛躍的に増加している(表2参照)。

おわりに

以上のように、本稿では1990年代におけるチリの教育改革の支柱となった「ブルナー報告書」を取り上げ、そこでどのような点が問題視され、どのような提言がなされていたのかを紹介してきた。また、そうした提言を受けて、実際にはどのような基礎・中等教育改革が展開されてきたのかについても概観した。80年の軍政下で導入された新自由主義的な教育政策は、教育における公正への負の影響を与えたとされるものの、そうした政策は90年の民政移管後も踏襲されてきた。文民政権下においても、「ブルナー報告書」においても、成果主義や民間活用、そしてインセンティブといった原理は維持され、さらに強化される一方で、貧困児童に配慮した公正の実現や、学校の多様性を認める学校自治の拡大などの政策が併用して適用さ

れてきたことがわかった。

これらの多種多様な改革案の結果、はたして教育の質は改善されたのだろうか。チリはいくつかの国際学力比較検査に積極的に参加しているので、その結果を参照しよう。

2003年の「国際数学理科教育動向調査(TIMSS)」に参加した第8学年生の結果によれば、計46カ国の数学平均467点に対し、チリは387点で40位、理科では平均点474点に対し、413点で38位という結果を得ている⁽¹⁵⁾。参加国の多くが非OECD加盟国であったという事実を照らせば、これは1990年代の教育改善努力に見合う結果とは言えないのではないだろうか。

また、チリは1999年のTIMSSにも参加しているが、その際の結果は、数学と理科ともに参加38カ国中35位で、数学ではチリ人学生のうち、世界の学生の上位50%に入った者はたった15%であった⁽¹⁶⁾。99年時の調整後得点と2003年の比較によると、得点は減少したが、統計的有意差は見られない。2003年時の8年生は新しいカリキュラム、豊富な教材の揃った学校環境の中で学んだはずであり、こうした結果は一連の教育改革が効を奏していないことの証左との解釈も可能であろう。

教育における公正の実現についてはどうだろうか。近年のSIMCEの結果は、学校タイプ別の得点だけでなく、学校平均の社会経済水準別の得点も明示しているが、それらによると階層間の格差はきわめて明確で、上位階層になるほど加速的に得点が増大する傾向にある⁽¹⁷⁾。また、「ブルナー報告書」で提案された貧困児童に対するUSEの割増手当ては幾度か議論されてはいるものの、いまだに実現の兆しがない。

最後に、「ブルナー報告書」で出された提言は包括的で教育活動の細部にわたってはいるが、教室内での改善に直接働きかけるような改革案には乏

しかったのではないかという印象は否めない。前述の全国教員評価システムはそうした弱点にメスを入れるものであるとも考えられるだろう。教員の研修機会の増加や待遇改善には確かに目に見える進展があったが、教室が教員にとっての密室である限り、それらが教室内での学習過程の実質的な改善にならつながらないことは十分あり得るからである。

一般的に、教育改革による成果の表出には長い時間を要することが知られている。今から約10年後、チリの教育が一体どのような改善を遂げているかは、この国のみならず、後続する他のラテンアメリカ諸国にとっても大きな関心事となるだろう。

注

- (1) ECLAC and UNESCO, *Education and Knowledge : Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago : United Nations Publication, 1992.
- (2) 市教育部のうち、Corporaciónと呼ばれるものは非営利民間団体が学校の管理運営を行なっている。
- (3) 職業技術系の高校には政府の支援を受けて民間企業が運営する学校もある。
- (4) これは就学前・基礎・中等・障害者教育をすべて含んだ数値。Ministerio de Educación, *Compendio de información estadística 1998*, Santiago : Ministerio de Educación, 1999, p.55.
- (5) David Bravo, Dante Contreras and Claudia Sanhueza, *Educational Achievement, Inequities and Private/Public Gap : Chile 1982-1997*, Santiago : University of Chile, 1999 ; Patrick McEwan and 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. 選択バ

- イアスの変数として、ラウンズとミサラらはSIMCEの前年のテスト結果を用いている。実際にテストを受けた児童は異なっているが、異なる年でも同じ学校に通う児童は同じような特性をもつという仮定に基づき、観察されない児童の特性というものを、すなわち選択のバイアスがその変数に含まれると考えている。Taryn Andrea Rounds, *Education Vouchers : The Experience in Chile*, Ann Arbor : UMI dissertation services, 1994, p.199 ; Alejandra Mizala and Pilar Romaguera, *Desempeño escolar y elección de colegios : la experiencia chilena*, Documentos de Trabajo, Serie Economía No. 36, Santiago : Universidad de Chile, 1998, p. 21.
- (6) Ministerio de Planificación y Cooperación, *Análisis de la VIII encuesta de caracterización socioeconómico nacional(CASEN 2000) Documento No.4, Situación de la educación en Chile*, Santiago : MIDEPLAN, 2001, p.20.
- (7) Varun Gauri, *School Choice in Chile : Two Decades of Educational Reform*, Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1998, pp.117, 123.
- (8) Cristián Cox, *La reforma de la educación chilena : contexto, contenidos, implemención*, Santiago : Documentos de trabajo No.8 PREAL, 1997, p.9.
- (9) Gauri, *School Choice* , p.25.
- (10) ただし、徴収額が上がるほど適用される1人当たり助成金は減額される。また、徴収額の上限も定められている。助成金額などは、Unidad Subvención Educacional(USE)と呼ばれる単位で表される。たとえば、1998年には、数礎教育1～6年生の1人当たり標準補助額は、1.4528USEとされた。月額にして4USE(約80米ドル相当)に当たる金額以上を親から徴収する場合は、国庫助成金システムから離れ、独立採算制の私立校となることが求められる。Ministerio de Educación,

Compendio de información , pp. 19, 208 ; Cristián Cox et al., *160 años de educación pública : historia del ministerio de educación*, Santiago : Ministerio de Educación, 1997, p. 119.

- (11) PMEのプロジェクト選定基準には低学力校の優先が含まれるなど、公正への配慮がある。
- (12) P・900も後にMECE Básicaに組み込まれた。P・900、MECE RuralとEnlaceは現在も継続している。
- (13) Comité Técnico, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21*, Santiago : Mimeograph, 1994, pp. 5-29.
- (14) 1997～2003年のインフラ整備だけで8億8300万米ドルを要しているが、さらに勤務時間数が増えるので教員給与も増加になり、貧困児童向けの昼食の費用も必要となる。全日制の財源には、そのために18%に維持された売上税が充てられている。
- (15) Ina V. S. Mullis et al., *TIMSS 2003 International Mathematics Report : Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*, Chestnut Hill : Boston College, 2004, p.34 ; Michael O. Martin et al., *TIMSS 2003 International Science Report : Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*, Chestnut Hill : Boston College, 2004, p.36.
- (16) Ina V. S. Mullis et al., *TIMSS 1999 International Mathematics Report*, Chestnut Hill : Boston College, 2000, p.32 ; Michael O. Martin et al., *TIMSS 1999 International Science Report*, Chestnut Hill : Boston College, 2000, p.32.
- (17) Ministerio de Educación, *Indicadores de la educación en Chile 2002*, Santiago : Ministerio de Educación, 2004, p.70.

(みわ・ちあき / 名古屋大学大学院国際開発研究科助手)