

## 第13章

# 教育における市場と政府の役割

—— 3カ国の比較を中心に ——

### はじめに

東アジアの奇跡と呼ばれる東アジアの急速な経済成長は、その経済政策だけでなく教育政策の成功も主要な決定要因であったといわれる(World Bank [1993])。一方、1980年代のラテンアメリカ諸国では、構造調整政策により教育関連の支出は削減され、結果として経済成長や社会厚生の低下を招いたといわれている。90年代に入り、ラテンアメリカ諸国は経済のさまざまな分野に自由化政策を進めているが、教育の分野にも市場メカニズムを導入しようという政策が主流になりつつある。本章では、まず第1節で、教育への政府の介入を正当化する議論と、80年代中頃から世界銀行が中心となって推進しようとしている教育市場への価格メカニズム導入の議論について、比較、検討しながら論じてみたい。

第2節では、教育効果の実証分析をサーベイする。まず、マクロ的な視点から公的教育支出の対GNP比や教育予算の配分などの地域別、国別の分析を行う。次に、ミクロデータを用いた教育の効果を計る伝統的な分析の手法の一つとして、学校教育の収益率を計測する方法を紹介する。ラテンアメリカの教育に関するより詳細な収益率の研究(女子への教育投資とindigenousと呼ばれる先住民の教育投資)など、この分野の政策的な関心を反映して、さまざまな視点から分析がなされている。

表1 教育の公共支出に占める割合  
(%)

年	ボリビア	チリ	コスタリカ
1980	21.2	15.4	24.8
1981	19.7	14.8	23.8
1982	23.7	12.9	22.8
1983	24.2	13.8	19.5
1984	25.3	12.8	18.4
1985	17.1	12.7	18.8
1986	12.9	13.5	16.3
1987	18.3	12.4	10.8
1988	22.8	11.2	10.1
1989	25.8	11.7	9.9
1990	24.8	11.8	10.8
1991	21.4	12	11.2
1992	20.2	12.7	12.1
1993	20	12.9	12.5
1994	22.4	13.4	11.5

(出所) Cominetti y Ruiz ed. [1996].

第2節のような教育支出や収益率分析のみでは、教育の質的な側面を比較検討することには限界がある。例えば、ボリビアの公共支出に占める教育費の割合は、過去15年間のデータを比べるとラテンアメリカのなかでは、トップレベルである(表1)。そこで第3節では、教育投資の量だけでは計れない、教育の質の側面の分析を、国別のケーススタディにより行う。ラテンアメリカでは国民所得も高くとくに最近経済の自由化の進んだチリ、最も貧しい国の一つでありインディオ系の住民の多いボリビア、そして中米にありながら、軍事費の代わりに教育投資をして識字率や就学率の上昇などの成果をあげたといわれているコスタリカを参考に、ラテンアメリカの教育と経済発展に関して分析をする。

## 第1節 教育費の負担は誰がすべきか

### 1. 教育費の負担をめぐる二つの意見

ラテンアメリカに限らず、アジアやアフリカ諸国、さらに先進国においても、教育は政府が果たす役割の大きい分野の一つである(Van der Gaag [1995])。政府は教育費をどこまで負担する必要があるのだろうか。従来の議論では、効率性と公平性の観点から教育への政府の介入は以下のように正当化されてきた(Colclough [1991])。まず第1に、教育の外部性である。つまり教育を受けた本人のみだけでなく、社会全体に便益をもたらす。このような場合は、政府の介入がないと過少の教育投資しか実現しない。第2に、教育への平等なアクセスの確保である。私立の学校、とくに高等教育は、貧困家庭の子供たちにとっては、いかに優秀でやる気があっても(経済的理由のため)手の届きにくいものである。貧富の差が激しい社会ほどこの傾向は強い。効率的な信用市場が存在すれば、この問題は解決されるが、貧しい者ほど信用市場に参加する機会にも手段にも恵まれていない。第3に、長期的にみた公平性の問題があげられる。人的資本の重要な要素である教育投資は、将来の個々人の所得を決定づける。市場の力によってのみ教育投資を分配していたら、ますます貧富の差は広がるばかりである。

一方、世界銀行の意見は、このように教育への政府の大幅な介入を認める従来の議論に対して二つの問題点を指摘している。すなわち、第1に途上国では初等教育すら受けられない人々がかなり存在するうえ、人口増加も激しく、就学率を向上させるためには、資金が必要であるが、政府の予算にはそのような資金的余裕はない、第2に、初等教育よりも、比較的裕福な家庭の子弟が通う高等教育の方に教育費は分配されがちである(表2、表3)という2点である。

世界銀行はこのような問題点を解決する方法として具体的に四つの政策を

表2 公的高等教育支出の地域別比較<sup>1)</sup>

地域 <sup>2)</sup>	1980年	1990年
先進国 (15)	3	2.5
中近東・北アフリカ (2)	14.6	8.2
東アジア・大洋州・南アジア (4)	30.8	14.1
ラテンアメリカ (4)	8	7.4
サハラ以南のアフリカ (8)	65.3	44.1

(注) 1) 学生1人当たり高等教育支出/初等教育支出。

2) カッコ内の数字は各地域における該当する国の数を示す。

(出所) World Bank [1995].

表3 高等教育を受けている学生の家族の所得水準 (%)

国名 (年)	家族の所得がトップ20%に属する学生
チリ (1987) <sup>1)</sup>	63
コロンビア (1979)	67
インド (1987)	45
インドネシア(1989)	92
日本 (1987)	46
マレーシア (1979)	48
米国 (1987)	37
ベネズエラ (1986)	77

(注) 1) チリはトップ25%の家族の所得。

(出所) World Bank [1995].

提示している(World Bank [1986])。まず第1の政策は、高等教育、場合によっては中等教育においても、教育費を個人で負担させる、貧しい家庭の子弟には奨学金を給付する、というものである。

第2の政策は、学生ローンを高等教育のレベルではすべての学生が活用できるようにする、というものである。学生ローンは、公平性と効率性をともに高めるという点で、世界銀行が強く勧める政策である。学生ローンはなぜ公平性と効率性を高めるのだろうか。世界銀行によると学生ローンは、高等教育の受益者が直接その費用を負うからである。とくに明記すべき利点とし

て、(1)学生はよりまじめに勉学に励むようになる、(2)現在の両親の所得ではなく、当事者であるその学生の将来の所得が現在の教育費を捻出することになる、長期的な所得分配の役割を果たす、(3)高等教育の需要は機会費用をよく反映していると思われる、消費者が私的な便益と費用を比較して超過需要が生じないように高等教育の需要が決まるであろう、という3点である。

第3の政策として、私立の学校を増やす。そして、第4の政策は、第1から第3の政策により得られた収入を、社会的にみて一番収益率が高いとされる初等教育の拡充と質の向上のために使われるべきである、というものである。

以上の世界銀行の政策の特徴は2点にまとめることができる。つまり、教育投資の分配に関して、市場(価格)の役割を強調するという点、教育の提供や運営に関して、政府の役割をより軽減することを主張するという2点である。

## 2. 市場メカニズムを重視する世界銀行の教育政策への批判

世界銀行の政策の中心は、教育費の受益者負担の導入であるが、世界銀行側は、学校制度に市場メカニズムを導入すれば、より低いコスト(教育費用)で、質の良い教育を提供できると主張する。つまり、教育サービスの利用者は学校経営者に対して、コストを下げるようにプレッシャーをかけ、効率的な運営をするようにさせる。そして、授業料を個人で負担することにより、学生はより熱心に勉強するようになるので、学業成績がある一定レベルに達した学生1人当たりにかかる費用は少なくなる。

このような世界銀行の教育政策に対しては、Colclough [1991] をはじめとする批判がある。

教育という他の商品とは異なる性質をもつ「財」を市場メカニズムのもとに供給しようとしているという批判である。つまり、教育において、コストが低いことが最善の政策とは必ずしもいえないのではないか。また、個人が

費用を負担することによって、本当に学生がより勉強するようになるのだろうか。学力や動機と、支払い能力とは別物であるので、授業料を個人が負担することにより、学生の質が変わり、学業成績がある一定レベルに達した学生1人当たりにかかる費用はかえって高くなることがあるのではないか。

すなわち、世界銀行の教育政策のもとで、教育費を個人が負担するようになって、政府から教育サービスを受ける側へ費用の負担が転嫁されただけで、根本的な問題の解決<sup>(1)</sup>にはならないという意見である。コールクローは、途上国の教育問題の解決法として、累進的な税金を設けて、それを教育のための収入源とすることを公平的な方法として述べている(Colclough [1991])。

### 3. 第1節のまとめ

この節では、教育への政府の介入を正当化する議論と、1980年代中頃から世界銀行が中心となって推進しようとしている教育セクターにも価格を導入しようという議論について比較、検討しながら論じた。現在、無料で教育を提供している公立の学校で、受益者負担の原則を導入することは、公平性や教育のアクセスといった点でさまざまな問題がある。とくにコールクローが例としてあげているサブサハラ以南のアフリカ諸国では、貧富の差も激しく、初等教育レベルの就学率も低く、世界銀行の提唱する教育政策を施行するには多くの議論が必要である。しかし、次節以降にみるように、経済発展の過程がある一定の水準に達した国では、有益な政策となりうるのではないだろうか。

## 第2節 データ分析のサーベイ

第1節では、教育費をいかに負担するのが社会にとり有益であるかについて、二つの対立する主張を比較、検討した。本節では、まず、公的教育支出

の対GNP比率や教育予算の配分などの地域別、国別分析を行う。次に、ミクロデータを用いて教育の効果を計測した収益率分析のサーベイをする。

## 1. 教育予算配分

最近の経済成長理論では、人的資本の役割を強調し、人的資本を蓄積させた国は経済成長に成功するのに対し、そうでない国は持続的な経済成長を達成することができないことを指摘している。クロス・カントリーのデータを用いた経済成長モデルの実証分析は近年盛んに行われているが、このような計量分析では、教育の質を考慮することが困難である。例えば、福田・神谷・外谷 [1995] では、従来のマクロモデルの実証では就学率を人的資本変数として扱っていたことを批判し、政府教育支出を教育の質を考慮した人的資本変数として用いている。しかし、コスタリカの例でみるように、教員資格を満たさない教員を大量に雇用したことにより教育支出が増加する一方、教育の質が落ちる場合もある。

世界銀行の『東アジアの奇跡』(World Bank [1993])では、東アジアの経済の発展要因の一つとして、高い人的資本形成をあげている。しかし、国民所得に占める教育支出の配分が高いことが東アジアにおける人的資本の蓄積の大きな要因ではない。東アジアにおける公的教育支出の対GNP比は、その他の地域に比較してそれほど高いわけではなかった(表4)。

一方、他の途上国地域と比較して、政府の教育支出に占める初等および中等教育のシェアが相対的に高く、高等教育に対しては小さいことが、東アジアにおける教育政策の特徴である。表4によると、1985年において、ポリビアは教育予算の55%、ベネズエラは36.3%を高等教育に回したのに対して、インドネシアは9%、タイは12%のみ高等教育に回した。教育に対する公共支出の対GNP比はポリビア(4.4%)やベネズエラ(5.1%)の方が、インドネシア(2.3%)やタイ(3.2%)より高い。しかし、初等・中等教育に対する公共支出の対GNP比は、インドネシア(2%)やタイ(3.2%)の方が、ポリビ

表4 教育予算配分 (1985年)

(%)

国	教育に対する公共支出の対GNP比	初等・中等教育に対する公共支出の対GNP比	高等教育に配分された教育予算の割合	初等・中等教育に配分された教育予算の割合
香港	2.8	1.9	25.1	69.3
インドネシア	2.3	2	9	89
韓国	3	2.5	10.3	83.9
マレーシア	7.9	5.9	14.6	74.9
シンガポール	5	3.2	30.7	64.6
タイ	3.2	2.6	12	81.3
チリ <sup>1)</sup>	4.4	1.7	33.2	60.7
コスタリカ	4.5	2.8	41.4	57.7
ポリビア <sup>1)</sup>	4.4	1.8	55	32
ベネズエラ	5.1	1.3	36.3	31.7

(注) 1) 1980年。

(出所) World Bank [1994]; UNESCO [1995].

ア (1.8%) やベネズエラ (1.3%) よりもかなり高くなっている。

ラテンアメリカにおいて、高等教育へ配分された公共支出の比率は、過去30年間を通じて平均24%である。一方、東アジアにおいては、平均15%と低い傾向にあった。東アジアでは、高等教育の充足には、民間部門(私立の学校)に依存してきた。高所得家族の出身の子供の方が、低所得家族の出身者より大学に進学する確率が高い。第1節で検討したように、政府の高等教育への補助金は、実際は教育費を払えるような高所得家族を補助していることになっている。

東アジアの多くの国では、大部分の途上国よりも10年以上も早く普通初等教育を達成した。初等教育における男女間格差を解消し、急速に中等教育を拡大した。中等教育においても、男女間格差を縮小した。経済発展の過程で教育制度が所得分配の役割を果たしたのである。教育予算の初等・中等教育への配分を重視した教育政策が東アジアの経済発展要因の一つであるといわれるゆえんである。

表4でみるように、コスタリカはラテンアメリカ諸国のなかでは高等教育



よりも初等・中等教育により教育予算を配分している国である。しかし、学生1人当たりの支出は高等教育は初等教育の8倍である。1991年において、高等教育の就学生数は全就学生数の11%を占めるだけだが、教育公共支出の34%を享受している。逆に、初等教育の就学生数の割合は全就学生数の61%を占めているが、教育公共支出の40%以下しか享受していない。しかし、87年に、高等教育への支出は39%、初等教育への支出は36%であったので、高等教育偏重の支出は是正される傾向にある。初等教育により資金が必要なことは、いままでのさまざまな研究から明らかであるが、新たな財政源を求めるよりも、教育セクター間での資金の配分の仕方を考慮するべきである。

## 2. 教育の収益率

ここでは、まず、収益率の計測方法について説明する。邦文では伊藤 [1995]、英文ではGills, Perkins, Roemer and Snodgrass [1992] を参考にした。次に最近の計測結果、とくにラテンアメリカを対象にした研究を紹介する。ここでは、とくに、女性への教育投資と、所得や教育レベルが一般に低いと思われる原住民への教育投資の分析結果を見てみる。

### (1) 教育の収益率分析

個人の教育投資行動を説明する方法として、収益率アプローチがある。教育の費用と便益を考慮し、内部収益率を計算するものである。もし収益率が十分に高ければ、個人は教育に投資をすると期待される。つまりその基本的な考え方は、個人は教育を債券や実物資本に対する投資と同様に考えて、収益率に応じて投資額を決めるというものである。

教育の費用は、学校納付金、教科書代、文房具などの修学費および通学費などの直接費用と生徒の就学中の放棄所得などの間接費用が含まれる。放棄所得は労働を放棄することによって学生が負担することになる機会費用である。教育の便益は、教育後の収入増である。つまり、卒業して得られる賃金

から教育を受けない人の賃金を差し引いたものである。

これらの教育の費用と便益から内部収益率が計算される。これは通常私的収益率と呼ばれるものである。教育を受ける私的個人が受け取る収益のみを表している。一方社会的収益率は、社会が学校教育を行うことで得られる費用と収益を比較して計算される。所得税は社会全体にかかるのではなく個人が支払うものであるので、私的収益率の計算では所得税を収益から差し引き、社会的収益率の計算では所得税を差し引く前の収益を用いる。したがって社会的収益率は私的収益率よりも高くなると考えられる。しかし、実際には、途上国では所得税の占める割合が小さいことやデータの入手が困難なことから、所得税を差し引く前の収益を両方の収益率の計算に用いている。一方、政府は学校建設費用や教員給与などの教育費用の多くを負担しており、よって社会的収益率は私的収益率よりも小さくなる傾向にある。

表5 教育の収益率

(%)

国名	年	社会的収益率			私的収益率		
		初等	中等	高等	初等	中等	高等
ラテンアメリカ							
ボリビア	1989	9.3	7.3	13.1	9.8	8.1	16.4
ブラジル	1989	35.5	5.1	21.4	36.6	5.1	28.1
チリ	1989	8.1	11.1	14	9.7	12.9	20.7
コロンビア	1989	20	11.4	14	27.7	14.7	21.7
コスタリカ	1989	11.2	14.4	9	12.2	17.6	12.9
アフリカ							
エチオピア	1972	20.3	18.7	9.7	35	22.8	27.4
ガーナ	1967	18	13	16.5	24.5	17	37
ケニア	1971	22	19	9	28	33	31
アジア							
インド	1978	29.3	13.7	10.8	33.4	19.8	13.2
パキスタン	1975	13	9	8	20	11	27
韓国	1986	n.a.	8.8	15.5	n.a.	10.1	17.9
タイ	1970	30.5	13	11	56	14.5	14
先進国							
日本	1976	9.6	8.6	6.9	13.4	10.4	8.8
英国	1978	n.a.	9	7	n.a.	11	23
米国	1969	n.a.	11	11	n.a.	19	15

(出所) Psacharopoulos [1985, 1993].

## (2) 収益率分析の結果

世界のどの地域でも初等教育の収益率が一番高くなっている。社会的収益率が一番低いのはOECD諸国の高等教育の収益率（8.7%）で、資本の長期の機会費用とほぼ同じである。人的資本と物的資本の収益率はほぼ均衡しているといえるのではないか。表5から以下の3点が指摘できる。まず、1点めとして、途上国の収益率は一般に高い。物的資本の収益率よりも高く、ほとんどの途上国において教育は優れた投資の対象といえる。2点めとして、初等教育は多くの場合、一番収益率が高くなっているが、この傾向は初等教育が充実していない国においてとくに顕著である。一方、英国や米国のように初等教育が完全に義務教育化されている国では、比較の対象がないため初等教育の収益率の計算は不可能となっている。3点めとして、米国の中高等教育やアフリカの高等教育は政府が教育費用の大部分を負担しており、私的収益率と社会的収益率の差が大きくなっている。その他の国では一般に私的収益率と社会的収益率の差は小さい。

## (3) 最近の収益率分析の傾向と結果

人的資本理論の実証研究の中心である収益率の計測に関しては、サンプルの取り方や計測誤差などの点において問題があると思われるが、この研究の第一人者であるサカロポロスが最近のデータを用いて行った分析によると、教育の収益率に関しては依然として以下のような傾向がある(Psacharopoulos [1993])。(1)途上国において、初等教育の収益率が一番高い、(2)教育レベルや1人当たりの国民所得が上昇するにつれて、収益率は下がる、(3)女性への教育投資は男性への教育投資よりも、一般的に高い収益率を生み出す、(4)民間セクターでの収益率は、公的セクターでの収益率に比べて高い、(5)高等教育への公的支出は逆累進的である。

ここでは、サカロポロスが中心になって行ったラテンアメリカを対象にした二つの収益率分析（女性への教育投資と先住民への教育投資）を簡単にサーベイする。

### ① 女子教育と女性の労働市場

女性が開発に果たす役割は1980年代終わり頃から盛んに強調されるようになってきた(*World Development, Special Issue on Woman in Development, Vol. 17, No. 7, 1989*)。ラテンアメリカなど途上国では、男性と比べて女性は経済的、社会的、文化的要因に行動を制限される傾向にある。しかし、女性の教育レベル、労働市場における地位や所得の向上が、子供の健康や教育により大きな影響を与えているといわれている。

貧困、低開発や非効率性といった問題は、労働市場がどのように機能しているかに関連している問題でもある。労働の適切な配分や価格づけは、経済発展や国民の社会福祉の充実をもたらす。Psacharopoulos and Tzannatos [1992] では、ラテンアメリカの女性労働に関する分析を各国の家計調査のマイクロデータを用いて行っている。

表6の経済・社会指標にみるように、ラテンアメリカは、他地域の途上国に比べて多様性に富む地域だといわれる。GDP、平均余命、出生率など国によって大きく異なる。また、同じ国内でもアルゼンチンやウルグアイでは男女間で識字率に違いがほとんどない一方、グアテマラやボリビアでは男女間で大きく識字率に違いがある。また、ラテンアメリカの女性労働市場の特徴は、都市部での就業率が農村部での就業率に比べてはるかに高いことである<sup>(2)</sup>。これは、農村部においても都市部においても女性の就業率の高い東南アジアや、農村部においても都市部においても女性の就業率の低い中近東の国々とは対照的である。

1950年代から80年代にかけて、ラテンアメリカでは女性の就業率は24%から33%に上昇した。過去10年から20年間のマクロ経済状況をみるに、女性の就業率の上昇の要因を経済成長に求めることは難しい。公務員として働く女性が増えたことが、大きな原因の一つではないかと考えられる。経済発展の過程では、政府部門が女性の重要な雇い主になるということはよく知られている事実である。

実証分析によると、賃金の決定要因としては重要な変数と思われる教育、

経験、労働時間の三つの変数は、男女間の賃金格差の3分の1しか説明できていない。残りの3分の2を説明するには、法律による女性の就業規制など制度的な要因を分析する必要がある。

女性の賃金は教育レベルとともに上昇するが、その上昇率は男性の場合よりも大きい。女性の教育は分配効果をもつこと、社会的費用便益の観点からみても重要であるといえる。ともに1年間就学年数を増やしたとき、賃金の上昇率は女性の方が男性より高い。とくに女性の大学教育終了後の賃金は、初等、中等教育終了後の賃金と比較して高くなっている。しかし、女性の大学教育の高い収益率は、以下の3点の理由で過大に評価されていると思われる。まず、第1に、教育を受けた女性は公務員になる可能性が高い。第2に、この実証分析では、初等教育と大学教育のコストの差は、勉学を続ける代わりに得たであろう収入 (foregone earnings) だけをもって計算しているが、大

表6 ラテンアメリカ (15カ国) の経済・社会指標

国名	1人当たりGNP		出生時 平均余命 (年) (1994年)	合計出生率 (%)		成人非識字率 (%)	
	金額 (ドル) (1994年)	年平均増加 率(%) (1985 ~94年)		1980年	1994年	女子 (1995年)	男子 (1995年)
アルゼンチン	8,110	2	72	3.3	2.6	4	4
ウルグアイ	4,660	2.9	73	2.7	2.2	2	3
メキシコ	4,180	0.9	71	4.5	3.2	13	8
チリ	3,520	6.5	72	2.8	2.5	5	5
ブラジル	2,970	-0.4	67	3.9	2.8	17	17
ベネズエラ	2,760	0.7	71	4.1	3.2	10	8
パナマ	2,580	-1.2	73	3.7	2.7	10	9
コスタリカ	2,400	2.8	77	3.7	2.9	5	5
ペルー	2,110	-2	65	4.5	3.1	17	6
コロンビア	1,670	2.4	70	3.8	2.6	9	9
ジャマイカ	1,540	3.9	74	3.7	2.5	11	19
エクアドル	1,280	0.9	69	5	3.3	12	8
グアテマラ	1,200	0.9	65	6.5	5.2	51	38
ボリビア	770	1.7	60	5.5	4.7	24	10
ホンデュラス	600	0.5	66	6.5	4.7	27	27

(出所) World Bank [1996].

学教育のコストは無料ではない。第3に、途上国では、往々にして初等教育よりも大学教育に政府支出が偏る傾向にあり、これは、少数の富裕層を優遇する教育政策となる。

## ② ラテンアメリカの先住民の教育と貧困・労働市場との関係

Indigenous peopleと呼ばれているラテンアメリカの先住民は、平均して教育レベルが低い。教育レベルを上げることにより、所得がかなり上昇するという計量研究の分析結果(Psacharopoulos and Patrinos eds. [1994])がある。例えばボリビア人の場合、所得格差の大部分(72%)は、教育レベルの違い(その他の人的資本に関係する側面を含む)による。残りの28%は測定誤差や、教育の質、学習能力、文化や労働市場における差別など計量分析では説明不可能な要因である。つまり、ボリビアの都市部の労働市場では、所得格差のうち28%のみが、差別によるものである。グアテマラ、メキシコ、ペルーでは、所得格差の50%が差別による可能性がある。ボリビアの場合、過去数十年の間に教育レベルが飛躍的に上昇した。1959年以降出生の先住民の男性の教育レベルは毎年、確実に上昇している。先住民の女性の場合、とくに52年の革命以降、この傾向はより顕著である。

これら研究結果によると、教育レベルの上昇によって、所得格差を縮小することができる。先住民の実態を理解することにより、どこに学校を建設すべきか、どのようにターゲットすべきかなどを適切に判断することが可能になる。先住民の教育レベルを上げる有効な方法の一つは、バイリンガル教育の徹底であろう。

## 3. 第2節のまとめ

収益率分析でみるように初等教育が一番収益率が高い。また女性への教育投資は男性への教育投資と比較して高い収益率を生み出す傾向にある。教育予算の初等教育への配分を重視し、初等教育における男女間格差を解消した東アジアの教育政策が経済発展の要因の一つと正当化できる研究結果である。

1980代から90年代にかけてのラテンアメリカの教育政策の特徴として、次節のケーススタディでみるように私立学校の急増や高等教育における授業料の導入がある。これらは、この節でみた研究結果と整合的である。ラテンアメリカのなかでも先住民の比率の高いボリビアの教育改革の一つはスペイン語を母国語としていない先住民を対象としたバイリンガル教育を徹底させることにおかれている。教育レベルや1人当たりの国民所得が低いほど収益率は高くなるが、先住民の教育レベルが向上することにより、より条件の良い賃金の高い職に就くことができ、所得レベルも上昇する可能性がある。貧困問題の解消にもつながる。

しかし、このような教育予算の配分や収益率の分析のみで教育の質的な側面を分析することには限界がある。第3節では、国別のケーススタディを行う。

### 第3節 国別ケーススタディ

最近ラテンアメリカの多くの国が教育改革に着手している。本節では、チリ、コスタリカ、ボリビアという全く異なる教育政策を施行している3カ国を対象に、国別のケーススタディを中心に分析した。チリとコスタリカは1990年初頭は1人当たりGDPが2000ドルと同レベルであったが、チリは年6.5%というめざましい経済成長で94年には3500ドルに達した(表6)。チリは80年に他のラテンアメリカ諸国にさきがけて、地方分権化、民営化、競争原理の導入などの革新的な教育改革を行った。また、コスタリカは、表6にあるように、ラテンアメリカ諸国のなかでは、社会指標が優れている国であり、教育政策はとくに70年代末頃までは、ラテンアメリカの模範とされていた。現在では多くの問題点を抱えながらも依然として同じ教育政策をとり続けている。

ボリビアは、経済指標・社会指標いずれにおいてもチリやコスタリカとは

表7 教育セクターに関する基本データ

(%)

	チリ	コスタリカ	ボリビア
就学率			
初等	90.2	104	80
中等	80.2	52	30
高等	11.9	16	24
公的教育の教育セクターに占める割合			
初等	93.5	94	} 88
中等	91.9	94	
高等	29	70	
(大学)	(58.8)	(76)	
公共支出/GDP	12.9	20.5	4.5
教育支出/GDP	2.5	4.9	2.8
初等	1.13	1.8	
中等	0.44	1	
高等	0.66	2	
学費負担			
初等	なし	なし	なし
中等	なし	なし	なし
高等	あり	なし	あり
補助金の対象			
初等	需要者側	供給者側	供給者側
中等	需要者側	供給者側	供給者側
高等	両方	供給者側	供給者側

(出所) Aedo and Larrañaga eds. [1994] ; World Bank [1994].

大分異なる状況を呈している貧しい国である。GDPに占める公的支出の割合は表7にみるようにチリやコスタリカと比べてかなり低く、政府は1994年の教育改革案を提出するまでは教育政策を軽視していた。ここでは、チリ、コスタリカ、ボリビアの3カ国に関して教育政策を分析的に見てみる。

### 1. チリ

チリは、初等・中等教育における予算配分に競争原理を導入した数少ない



国の一つである。その背景には、1956年にミルトン・フリードマンにより提唱され、後に『資本主義と自由』(Friedman [1962])で説明されている「教育バウチャー(証券)制度」がモデルとしてあった。これは、父母が学校選択のためにバウチャーを購入して希望する学校に提出し、その数に応じて教育予算を配分する制度である。教育に市場メカニズムを導入し、学生を集めるために学校間に競争が生まれることにより、教育の質が高まりコストが下がるというのである。

1970年代後半から80年代前半にかけてのチリの公共政策の改革(資金調達とサービスの提供)は、教育セクターだけに限らず、途上国の社会福祉政策の近代化、地方分権化、民営化のモデルケースとなるものであった。政府の住宅プログラムにバウチャー制度を導入したり、政府の医療制度に価格メカニズムが働くようにする一方で、民間の医療保険を制度化し、年金のほとんどを民営化した。また、学校や診療所を市町村に移譲し、市町村の財政能力を高めるようにした。軍事政権の後に誕生した民主政権も、これら社会保障制度の政策変更を引き継いでいる。

ここでは、チリの教育制度を1980年代初めの教育改革を中心に説明し、現制度のもとでの教育の効率性と公平性について、ララニャガの研究(Larrañaga [1996])を参考に分析をする。

### (1) 教育制度(初等・中等教育)

1970年代の末までのチリの教育制度は、主に公立で、過度に中央集権化したものであった。文部省がカリキュラムの内容や基準を指示し、教師の雇用や解雇の権限をもち、建物の建設や修理を担当し、そして、教科書や教育関係の備品の購入や分配を行った。教育予算の90%以上を、文部省は直接に管理することができた。チリ国内の総教員数の5分の1が文部省に雇用されていた。

1980年代の初めに大がかりな教育改革がなされた。改革の柱は、まず第1に、公立の学校の管轄権は市町村に移譲する、第2に、私立の学校にも政府

表8 チリの就学者数と就学率(1993年)

学校の種類		保育園	小学校	中学校	合計
公立	就学者数(1,000人)	134.8	1256.6	334.5	1725.6
	就学率 (%)	52.6	59.9	51.2	57.4
補助金つき私立	就学者数(1,000人)	86.3	685.7	253	1025.3
	就学率 (%)	33.7	32.7	38.8	34.1
私立	就学者数(1,000人)	35.6	155.8	65.2	256.7
	就学率 (%)	13.7	7.4	10	8.5
合計	就学者数(1,000人)	256.3	2098.4	652.8	3007.6
	就学率 (%)	100	100	100	100

(出所) Larrañaga [1996].

が補助をする、第3に、公立も私立も共に補助金の出しかたとして「1人当たりの補助」(バウチャー制度)を導入する、の3点である。

バウチャー制度というのは、教育制度に競争原理を導入しようとするものである。前3カ月の平均出席率をもとに、政府は毎月の各学校の予算を決定する。文部省の担当者の抜き打ち検査が時折行われ、予算の決定には学校の種類やレベル、地域格差なども考慮される。

表8にあるように、1993年度は300万人の全生徒の半数以上が公立の学校に通学している。小学校では公立は60%を占め、重要な役割を果たしていることが分かる。一方、中学校では公立が51%で、補助金つき私立学校が40%近くを占めている。

しかし、1980年代を通して、この教育改革は二つの大きな問題にぶつかった。一つは、バウチャーの実質価値の低下、もう一つは、市町村レベルで行われていた資金の分配が再び中央集権化したことである。バウチャーの価値は81年から87年にかけて徐々に低下した。93年現在で、81年の改革当時の70%まで低下した。これは、80年代の初めに対外債務問題を発端に始まった財政改革の結果である。

一方、1人当たりの教育費を比べると1990年代になって回復傾向にある。これは、市町村の寄付、教科書や給食の配布など社会福祉制度、世界銀行が

表9 チリの公的教育支出  
(単位:ドル<1993年12月現在>)

年	学生1人当たりの月額教育費		私立/公立
	公 立	私 立	
1982	12,988	10,130	0.78
1983	10,142	8,723	0.86
1984	10,051	8,368	0.83
1985	10,446	8,518	0.82
1986	11,037	7,714	0.70
1987	10,730	8,168	0.76
1988	12,083	8,364	0.69
1989	10,827	8,328	0.77
1990	10,739	8,320	0.77
1991	11,773	8,184	0.70
1992	13,129	9,753	0.74
1993	14,965	10,820	0.72

(出所) Larrañaga [1996].

主導する教育の質の向上プログラムにともなう支出などが90年代に増えたためである。こうした、制度やプログラムは主に、公立の学校をターゲットにし有利になるようにしている。表9にあるように、82年から85年にかけて学生1人当たりの政府支出として私立は平均して公立の82%を得ていたが、91年から93年にかけては平均73%にまで減少した。

教育改革直後の数年間、1981年から86年にかけて、補助金を受けた私立学校は、年率16%で入学者数が増加した。一方、公立学校の入学者は毎年平均7万人減少した。87年以降は、おおよそ公立が入学者全体の60%、補助金を受けた私立は33~34%、私立は残りの7~8%を占めている(表10)。

学校の選択にあたって、所得は明らかに影響がある。低所得層では公立の学校を、中所得層では補助金を受けた私立の学校を、そして、高所得層では私立の学校を選択する傾向が大きい。表11によると、所得層の第1分位と第2分位(下位40%)出身の子供の3分の2以上は公立の学校に、同じく第1分位と第2分位出身の25%から30%は補助金つきの私立の学校に通学している。

所得層の第3分位と第4分位出身の子供は、各々、約45%ずつ公立か補助金つきの私立の学校に通学している。所得層の第5分位出身の子供の44%は私立の学校に、31%が補助金つきの私立に、24%が公立の学校に通学している。

補助金つきの私立は公立の学校よりも、以下で説明するように教育効果があるとされていて、中所得層の親はそのような情報にもとづいて学校を選択

表10 チリの学校形態別就学率 (1981~93年) (%)

年	公立	補助金つき私立	私立
1981	78	15.1	6.9
1982	75.2	19.7	5.1
1983	71.2	22.4	6.4
1984	68.2	26.3	5.5
1985	65.3	28.1	6.6
1986	63.1	30.8	6.1
1987	61.9	31.4	6.8
1988	60.8	32.1	7.1
1989	59.8	32.7	7.5
1990	59.1	33.1	7.9
1991	59	32.9	8.1
1992	58.7	32.9	8.4
1993	58.4	32.9	8.7

(出所) Larrañaga [1996].

表11 チリの所得別、形態別就学率 (1990年) (%)

世帯1人当たりの所得	公立	補助金つき私立	私立	合計
第1分位	73.7	25.4	0.9	100
第2分位	67.3	30.8	1.9	100
第3分位	53.8	42.6	3.6	100
第4分位	44.9	45.8	9.3	100
第5分位	24.3	31.4	44.3	100
合計	59.1	33.1	7.8	100

(出所) Larrañaga [1996].

するので、中所得層の親は補助金付きの私立を選ぶ。他方、低所得層の親は公立を選ぶ傾向にある。

チリでは学業成績の基準として最もよく用いられているテストとしてSIMCEテストがある。このテストは4年生と8年生全員を対象に、スペイン語と数学の達成度を計測するものである。公立学校の生徒の成績は一般に悪く、公立に比べて、1人当たり5倍のコストをかけている私立学校の生徒は相対的に高得点を取得している。補助金付き私立学校の生徒も、公立学校の生徒よりは成績が良い。補助金付き私立学校は公立学校に比べて、教育方法に工夫があり、資源が効率的に利用され、学校を自分たちで経営しているという自尊心のようなものがあり、質の高い教育が提供されていると見なされている。

また、学校を選択する立場として、教育熱心な親はSIMCEのテストの結果の良い学校(私立)を選ぶ傾向にある。そして、そのような家庭環境で育った子供はテストの成績は相対的に良い。しかし、こうした家庭環境(親の所得や学歴など)を考慮しても、SIMCEテストの結果には差があるという研究結果もある(Larrañaga [1996])。補助金付きの私立の学校に入学するためには入試を受験するの必要があり、入試が良い学生を選別をする役割を担っているであろう。

## (2) 教育の効率性

公立学校の非効率性は、まず第1に、補助金付き私立に比べてコストが高いにもかかわらず、教育の質が悪いこと、第2に、教員の労働市場の硬直性の2点に集約される。

教師1人当たりの学生数は1993年に公立では20.7人、補助金付き私立の学校では30.6人である。公立学校の教師の給与は平均して私立の教師の給与より39%高い。また教師1人当たりの学生数は80年の26.2人から、93年の20.7人に減少している。80年代をとおして、財政危機の状態にあったにもかかわらず教師の数が増加した。90年から93年にかけても、教師1人当たりの学生

数がすでに低かったにもかかわらず、8600人もの教員を新規に採用した。これには二つの要因が考えられる。一つは、前政権時に大量に解雇された教員が再採用されたことである。これらの教員は解雇された後、就職ができずにいた者であるので、とくに質の悪い教員である。もう一つは、92年6月の知事選挙の際、政治的な意図をもって教員採用を行ったことである。

教育の非効率性の2点めとして、教員の雇用・解雇、給与レベルの決定に柔軟性がなく、資源配分において大きな制約となっていることが指摘できる。とくに1990年以降は、軍事政権下で多くの権限を失った教員組合が再びさまざまな要求を通しはじめ、雇用や給与の決定を中央集権的にし、地方自治体の自治権を弱めた。中央政府で教師の雇用や給与が決定されるようになると、各学校レベルで質の高い教育を施し入学者数を増加させても、1人当たりの補助金の増額というかたちで予算が増額されず、逆に教育の質を落としても予算が削減されることもない。このようにして、教育の効率性を上昇させる誘因は失われた。

### (3) 教育の公平性——教育機会の分布

初等教育(6歳から13歳まで)の児童は所得レベルに関係なくほぼ100%に近い就学率である。表12にあるように、中等教育は所得レベルにより就学率は異なり、最貧困層20%出身の児童は71%、最裕福層20%出身の児童は96%の

表12 チリの所得別、教育段階別就学率 (1990年)

(%)

世帯1人当たりの所得	保 育 園	初等教育	中等教育	高等教育
第 1 分 位	17	95.6	71.4	7.7
第 2 分 位	17.8	96.2	79.6	8.5
第 3 分 位	21.4	97.4	77.8	11.2
第 4 分 位	24.4	98.2	86.1	18.9
第 5 分 位	33.6	98.2	96.2	36.3
合 計	21	96.7	80.2	15.6

(出所) Larrañaga [1996].

就学率である。幼稚園や保育園はより選別的である。

学業成績と所得レベルは明らかに関係があり、教育機会の公平性という観点からはチリの教育制度は不公平な制度である。しかし、1990年以降、貧困層にターゲティングしたいくつかのプログラムが導入された。代表的なプログラムの一つは保育園と初等教育を対象としたMECE (教育の質向上プログラム)、もう一つはSIMCEの試験結果が低い学校を対象としたP-900というプログラムである。95年の文部省の調査によるとこれらさまざまなプログラムの成果で、SIMCEの試験結果の格差が縮小した。

バウチャー制度は生徒の所得階級には無関係に施行されているが、中央政府と地方自治体からの補助金額を所得階級別に比べてみると (Larrañaga [1996]による)、全体として公平な分配である。上記のような最近のプログラムを考慮すると少なくとも都市部においては富裕層から貧困層への再分配がなされていると考えられる。

シェアード・ファンディング (shared funding) は、1994年に開始した受益者負担の制度である。それまでは、学生の多くは中・高所得階級の出身で学費を払えるにもかかわらず、公立または補助金付きの私立の学校に通学している学生の92%は、完全に補助金でカバーされていた。この新しい制度のもとでは、補助金付きの私立学校と公立学校 (公立は中等教育のみ) は、自由に学費を設定することができるようになった。学校側は、親の所得によって異なる学費を課したり、奨学金を提供することができる。shared fundingの制度は、補助金付き私立学校には比較的普及し、95年3月末現在61.3%がこの制度を導入していた。一方、公立学校 (中等教育) では、12.2%しか導入していない。

1995年度の授業料 (月額) の平均額は、2858ペソであった。shared fundingを導入した学校の43.3%は授業料の平均額が2000ペソよりも低かった。授業料の平均額は相対的にも低く、第2分位の低所得階級の平均所得の4.3%を占めるのみである (学童が2人いる場合)。一方、授業料収入は補助金付きの私立学校の大きな収入源となっており、政府補助金の4割近くにも相当する。

この制度 (shared funding) に関して、公平性の点から、優れた点と、問題点をともに指摘できる。優れた点としては、学費を支払える学生からは学費を徴収し、政府補助を低所得階級の学生にターゲットできることである。問題点としては、低所得階級の子供は、shared fundingを施行している学校、とくに教育レベルの高い学校に、入学できなくなる可能性が高くなることである。

しかし、このような問題点があるにもかかわらず、この制度のもとでは次の2点において公平性は保たれているといえる。まず第1に、文部省の調査によると、都市部の学校のうち73%が公平性を考慮した適切な学費の設定を行っている。つまり、所得レベルによって学費を段階的にしたり、一律の学費を課す場合も10%程度の学生には学費を無料にしている。

第2に、1995年に都市部の6地区において、公立および補助金つき私立の学校への入学に関して、27万人の学生を対象に分析を行ったLarrañaga [1996]によると、shared fundingで要求される学費は低額に抑えられており、また学生の支払い能力による段階的な学費や奨学金の設定により、shared funding制度を導入する学校への入学者は増加している。つまりshared funding制度を導入することによって、低所得階級の学生を排除している傾向はないと結論づけている。

#### (4) 教育改革の課題

チリでは教育制度が現在の国のニーズに合っていないとの批判を受けて、1994年に大統領が中心となり新たな教育改革に着手しはじめた。今回の教育改革で強調されている点は、初等教育の質と公平性の向上である。とくにコンピューターを全国的に導入し、富裕層・貧困層や都市部・農村部などの区別なく、すべての学生に教育機会を与える計画をしている。

最後に、教育の民営化と地方分権化について述べておく。チリの場合、私立と公立の学校が補助金をめぐって競争することにより、補助金つきの私立学校の質が上昇した。また、公立大学の資金調達の多くは授業料によって



いる。補助金つきの私立の学校は公立の学校に比べて、愛校心が強く、学校の運営目的もより明確である。1980年代初めから地方分権化政策を進めているが、依然として中央集権的な要素が強く残っており、とくに予算や人事に関しては文部省の権限が大きい。80%以上の学校は文部省が設定したカリキュラムを採用している。分権化が進まない原因として、分権化を担う人材が不足していること、また分権化を積極的に進めるような人材がいた場合でも、その多くはより好ましい就業環境を求めて私企業に職を求める傾向にある。財政面においては、市町村レベルの方が、各学校のニーズを把握しており、効率的な資源配分を行っているとの評価がある(Aedo and Larrañaga eds. [1994])。

今後は、現在は教育の専門家というよりは文部省の官僚としての意識が強い教師の再教育が重要課題である。各学校により大きな自治権を与え、教員の給与を各教員の生産性に見合うように改める必要がある。首都サンチアゴの一地区では最近実験的に学校の所有権を市町村から教員に移譲した。各公立学校が学校の運営に関してより大きな自治権をもつことが教育の質にどのような効果をもたらすのかを問う興味ある試みである。

## 2. コスタリカ

コスタリカでは、依然として中央集権的な教育政策をとり、無料の公的教育を重視している。1970年代までのコスタリカの教育は、ラテンアメリカのなかでも模範とされ、すべての国民が享受できる無料の公的教育により、国家の民主化に大きく貢献したとされる。表6にあるように、コスタリカの人的資本（教育、医療、社会福祉）の状況は、途上国のなかでも同レベルの1人当たりGNPの国々と比べて卓越している。しかし、80年以降の国の財政状態の悪化により、公的教育の質が悪化し、私立の学校が急増した。貧富の差が激しくなり、社会階級の変動も少なくなったといわれる。

ここではまず、とくに教育政策に焦点をあて、1970年代に他の多くの途上

国から模範とされるに至った要因を、World Bank [1991] と Trejos, Garnier, Monge and Hidargo [1994] を参考に分析する。そして、現在コスタリカが直面している教育制度の問題点を明らかにし、より効率的かつ公平な教育制度のあり方を検討する。

### (1) 教育制度

コスタリカは、19世紀にすでに、学校や大学を創設し、無料の初等義務教育を行い、ヨーロッパ人の教師を雇った。現在のような教育制度が整ったのは1940年である。文部省の管轄のもとで、幼稚園、小学校、中学校の教育プログラムが作成されている。

カリキュラムや教科書の内容やその評価、教師の訓練、その他さまざまな教育プログラムの計画・実行をほとんどすべて文部省が担当している。教育機関の91%が公立、8%が私立、残りの1%は国と私学の共同経営の大学である。

1987～91年の5年間の平均で、公的教育の支出のうち小学校は38%、中等教育（7年生から12年生まで）は21～22%、大学教育は36%を占めた。ここでは、教育の公的支出に関して、初等・中等教育（幼稚園を含む）と高等教育の二つに分けて考察してみる。

#### ① 教育の公的支出の影響（幼稚園、初等・中等教育）

コスタリカ政府は、1970年代の末頃までは、公共サービスの提供に関してはラテンアメリカの模範生であった。60年代初頭にはすでに初等教育の就学は100%に達しており、識字率も40年の73%から70代末には94%に上昇した。

1980年代の経済危機とそれに続く安定化政策、構造調整政策により、教育の公共支出に大きな影響があった。80年と91年の間に、教育部門への支出は、公的支出の25%から11%に（表1）、GDPの6.2%から4.6%に減少した。80年と84年の間に教育支出は実質で、半分になった。その後かなり回復したが、いまだ80年代初めのレベルには達していない。

1980年代を通して公的教育への支出が削減される一方、人口の増加や就学

表13 コスタリカの教育予算の構成(1991年)

(%)

	初等・中等教育	高等 教育	合 計
合 計	100	100	100
(金額(1,000コ ロン))	(18,880)	(10,748)	(29,628)
経 常 支 出	98.1	94.8	96.9
賃金・給与	89.8	75.7	84.7
その他	8.3	19.1	12.3
資 本 支 出	1.9	4.8	3

(出所) World Bank [1991].

率の上昇により、学校の数は19%、教員の数は38%も増加した。とくに初等教育では、81年から89年にかけて、6200人にのぼる教員を新規採用した。しかし、小学校教員の87年の実質賃金は、80年時の33%という低賃金で、優秀な教員の確保は困難となった。教員資格を満たさない教員の増加が問題になり、初等教育において、教員資格を満たさない教員の比率は89年には23%、81年には13%であった。

1987年以降、教育への公共支出は実質で毎年平均9%上昇しているが、その大部分は急増した教員への賃金支払いに当てられている。資本支出は、財政危機以前にすでに小額であったが、80年から91年にかけて、初等・中等教育における資本支出は、5%から2%に減少した(91年に関しては表13を参照)。

表14にあるように、小学校の就学率は100%に達したが、中学校の就学率は52%にとどまっている。その理由として、小学校における落第者の多さがあげられるが、これはコスタリカの最大の教育問題の一つとなっている。初等・中等教育(保育園を含む)において私立学校は8%を占めるが、高所得階層の師弟は私立学校を選択する傾向が高い。80年代に公的教育の質が低下するにともないこの傾向はとくに強まり、私立の学費は急激に値上がりし、私学はますます低所得者には手が届かないものとなってきた。

私学が高所得者を対象とした排他的な側面をもつ一方、公立学校は公平的

表14 コスタリカの就学率（公教育）

（％）

	初等・中等教育			高等教育
	保育園	小学校	中学校	
1970	13	113	35	6
1975	27	112	53	12
1980	39	105	61	15
1984	44	97	52	15
1991	68	104	52	16

（出所） Trejos, Garnier, Monge and Hidargo [1994].

表15 コスタリカの初等・中等教育の公共支出，所得階層別の分配（1986年）

（％）

	初等教育	中等教育
第 1 分位	30	18
第 2 分位	27	21
第 3 分位	22	23
第 4 分位	13	21
第 5 分位	8	17
全 体	100	100

（出所） Trejos, Garnier, Monge and Hidargo [1994].

である。表15にあるように、初等教育に関して、第1と第2分位は57%の公共支出を享受している一方、第4と第5分位は21%しか受けていない。中等教育では、第1と第2分位が39%、第4と第5分位は38%となっており、初等教育の方が中等教育より公平であることが分かる。1980年代は初等・中等教育の公的支出が減少した反面、最貧困層にターゲットするような政策がとられたため就学率や公平性は保たれた。

とはいえ、教育の質の低下は大きな問題である。とくに教師の質は低く、小学校・中学校の教師の20%以上は教師としての資格を満たさないとわれている（Trejos, Garnier, Monge and Hidargo [1994]）。ほかにも、授業日数の急減（1979年から90年にかけて22%の減少）、教室の25%は修復を必要とする

といわれるほど劣悪な学校設備、小学生の45%が教科書を持っていないなど、教育の質の低下が問題になっている。

## ② 教育の公的支出の影響（高等教育）

高等教育の就学率は1970年代に急上昇した。初等・中等教育レベルと異なり、80年代の財政危機においても政府支出の9%、GDPの2%を維持した(表7)。実質支出額、1人当たりの実質支出額には大きな変化はなかった。

就学率は1980年代に6%から15%に上昇し、91年には16%にまで上昇した。これは私立大学への就学率が上昇したためである。すなわち1970年代(71~75年)では公立大学への就学率は年平均で21%の割合で増加したが、81~90年にはその割合は1%程度にとどまった。これに対して私立大学への就学率は、81~90年に年平均15%増加した。このように公立大学への就学率はさして伸びなかったが、受験者の合格率は急上昇した。70年から75年にかけて、応募者の半分以上が合格したが、90年から91年にかけては4分の3以上が合格した。公立大学のレベルが低下したことは明らかである。

公立大学への予算は、小学校・中学校と異なり、憲法で規定されており、政治的に守られている。しかし、公平性の観点からみると、かなりの不公平が見受けられる。1986年において、高所得層20%が高等教育への補助金のうち43%を享受しており、低所得層20%は10%しか享受していない(Trejos, Garnier, Monge and Hidargo [1994])。この傾向は経済危機や構造調整の期間でも悪化はしなかったが、そのことが高等教育への公共支出に関する大きな批判の一つとなっている。社会の不平等、教育機会の不平等が存在することが問題である。また学費が各学生の家計状況を反映したものになっておらず、結果として高所得層を優遇する制度になっているのである。

## (2) 教育制度の問題点

コスタリカの教育制度は、上記にみたような教育の構造、資源、資源の配分などにも問題点があるが、最大の問題点は教育の質であり、コスタリカの発展に悪影響を及ぼすと考えられている。1970年代、80年代を通じて、コス

タリカは初等教育が軽視されてきた。適切な訓練や動機が欠如した質の低い教師は、教育の質を下げる。学生のなかで教師をめざすものの減少も招いた。86年の文部省による教員の全国統一試験の結果をみると合格率が大変低いことが分かる。

文部省にさまざまな権限が集中しすぎることが問題の根底にあると思われる。行政組織は硬直的で柔軟性に欠けており、非効率である。事務能力に優れたスタッフも欠如している。父母や地域の協力も少なく、地方政府も影響力がない。そのような状況のなかで、初等教育は二分化している。学費が高いがレベルの高い私立の学校、一方では、国民すべてに門戸を開放しているレベルの低い公立の学校である。ここでは教育制度の問題点を効率性と公平性の2点から検討する。

#### ① 効率性

コスタリカの教育制度の非効率性を示す指標として落第率と退学率の高さが指摘できる。落第率は小学校（1年生から6年生）において、1980年の8%から89年は12%に上昇している。1年生の落第率は19%にも上る。中学校（7年生から9年生）では、80年の8%から89年15%と80年代を通して倍に増えた。7年生の落第率は17%である。小学校や中学校では1年めの落第率が非常に高いことが分かる。初等教育において高い落第率によるコストは90年には1100万ドルにも上ると推定されており、これは文部省の経常予算の4.8%にあたる。

一方、退学者は1989年には1年生の3%であった。1年生から3年生の2.4%、約6000人が退学した。機能的な非識字（functional illiteracy）が多いことが指摘できる。4年生から6年生では3000人が退学している。7年生から9年生では、普通学校で14%、技術学校で17%が退学しており、10年生から12年生では、9%が退学した。

1980年代のコスタリカの経済危機は、生徒を進学よりも就職を選択させる要因の一つであったかもしれないが、教育の質の低さや教育の有用性への疑問も退学率増加の要因であった。

卒業に要する年数は、初等・中等教育すべての学年で増加している。とくに中等教育の状況は1980年代に大きく悪化した。経済発展において適切な訓練を受けた人的資本は不可欠であり、中等教育がその役割を担うべきだが、コスタリカでは中等教育がその役割を果たしていないことが分かる。

少々古いデータだが、1984年度の学生のデータによると、初等教育(1年生から6年生)では42%のみが6年間で終了しており、9年以内に終了した生徒は78%である。一方、中等教育(7年生から11年生)では28%の学生のみが5年間で卒業している。

## ② 公平性

地方の小学校はとくに予算配分が少なく、教師1人当たりの生徒数が多く、教員資格を満たしていない教師の比率も高い。最近では、公立大学の授業料の徴収や大学の内外における教育・研究サービスの提供などが、高等教育の政策の一環として施行されはじめた。しかし、憲法により、高等教育のための特別枠の予算があり、それぞれの教育レベルの収益率に見合った教育予算配分を行うにあたり阻害要因となっている。

## ③ まとめ

コスタリカの教育は、教育の質、予算の配分における効率性と公平性のいずれにも問題がある。コスタリカは依然として中央集権的な教育制度を維持しようとしているが、過度に集中した文部省の権限を、地方の自治体に移譲すべきである。また、初等・中等教育への教育予算の配分はこれ以上減らさないようにし、教師の育成を初等・中等教育の改革の中心とするべきである。

高等教育は、構造調整政策によって財政的には初等教育や中等教育ほど影響は受けなかったが、国の発展に結びつくような役割はほとんど担ってこなかった。また、私立大学は非営利の教育機関というより経営を目的にしたものが多く、教育の質に差があることが問題である。

### 3. ボリビア

他のラテンアメリカの地域に比べ、ボリビアでは最近まで政府の教育に対する関心は小さいものであった。その理由として、ボリビアがエリート社会であったということが考えられる。加えて1950～60年代にかけての輸入代替政策において、ボリビアに必要なのは安い大量な労働力であるというのが、政府の政策担当者の一般的な考え方であった。そのため、国民全体に質の良い教育を提供する必要性を認識しなかった。そしてボリビア社会の上流社会に属する政策担当者自身は、外国で教育を受けたり、ボリビア国内の私立の学校で教育を受けたため、教育問題を実際に体験しなかった。

1993年に誕生した政権によって、ようやく教育改革が政策の一部としてとりあげられた。ここでは、ボリビアの教育制度の問題点や教育改革のポイントをWorld Bank [1994] を参考に検討する。

#### (1) 教育制度

適切な初等教育が施行されていないことは、入手可能なさまざまなデータから明らかである。1992年の国勢調査によると、成人の20%が非識字人口で学校教育を全く受けておらず、55%は、機能的非識字人口である。World Bank [1994] によると、非識字率は36%から38%に上り、こちらの推定値の方が正確といわれている。

非識字人口の70%は農村に居住し（ボリビアの人口の42%が農村居住者）、68%が女性である。成人の就学年数は平均4年で、37%が初等教育を終えている。6歳から14歳の子供のうち農村部では60%、都市部では87%が学校に通っていることになっているが、これにはかなりの数に上る落第者(repeaters)が含まれている。

就学率の低さや質の低い教育の原因としては、貧しい栄養状態、非識字者の親、農村部における収穫などの手伝いにもなう欠席などが考えられるが、



教育制度そのものにも要因がある。教育制度の主な問題点として、(1)高い退学率（都市部に居住する小学生の43%〈農村部では11%〉のみが5年生終了後も就学している）、(2)高い落第率（ラテンアメリカでは一般に初等教育の落第率は高いが〈平均14%〉、ボリビアはそのなかでも飛びぬけて高く、1987～88年において、小学生の23～31%が落第した）、(3)高い機能的非識学（中途退学者や学校卒業者のなかにもいる）、(4)高い教育費用（初等教育で卒業までに863ドル、大学教育では3万5000ドルもの費用がかかっている）があげられる。

落第率の高さは、ボリビアの教育制度の非効率性を示す尺度の一つである。1人の小学生が落第をすると、しなかった場合と比べて、約40%以上もの費用が余分にかかる。初等教育における落第者にかかるコストは年に3000万ドルにも上ると推定されている。こうした非効率性というのは、母国語がスペイン語ではない子供たちの間により顕著である。

ボリビアでは憲法により、初等教育（5年間）が義務教育である。しかし、教育支出が農村部より都市部に偏りがちであること、教科書などの教材が全国統一の基準で作成されているため、その内容がスペイン語を母国語としない学生や農村部に住む学生には活用しにくい、などの理由から国内における教育レベルの格差が大きい。

## (2) 教育改革

1993年に始まった教育改革の中心は、教育の地方分権化、教員養成の改革、教員組合（とくに教員の半数を占める幽霊教員）の処置などである。ラテンアメリカでは教員組合の組織率は高いが、ボリビアの場合はとくに、80年代の半ばに国営の鉱山が閉鎖されて以来、教員組合が最大の組合組織となっている。教員組合は、政治力を持ち、行政上において強い発言権をもっている。その政治力を分散させることが、地方分権化の目的の一つである。しかし、すでに教育の地方分権化に着手している他のラテンアメリカの国々（アルゼンチン、チリ、メキシコ、コロンビアなど）と異なり、行政面（人事管理）のみを地方の自治体に移譲し、財政面は中央政府に残している。このような地方分権

化は、教育支出の大部分 (95%以上<sup>(3)</sup>) が教員の給与に充当され、教育施設の整備の遅れが問題になっているボリビアの教育問題の現状を改善するには、問題の多いやり方であると思われる。

より効率的かつ公平的な教育制度を目標として、以下の点を教育改革のポイントとしてあげることができる。(1)初等・中等教育への予算配分を増やす一方、大学で学費を徴収する。(2)私学の参入(とくに高等教育や技術教育において)を促進するようにする。(3)初等・中等教育における幽霊教員を除去し、生産性に見合う賃金を教員に支払う。(4)賃金に偏りがちな教育支出の配分の割合を、徐々に教科書や教育設備へ増やす。(5)親や共同体に現金・物・時間などさまざまな形での参加を促す。

### (3) 都市部の家計調査分析からの政策提言

ボリビアの教育に関しては政策的な関心の高まりも最近のことであり、分析的な研究は少ない。数少ない研究の一つとして筆者による研究 (Behrman, Ii and Murillo [1992])がある。この研究では1990年に都市部の3万人、6000世帯を対象に世界銀行とボリビアの統計局が行ったEncuesta Integrada de Hogaresという家計調査のデータを用いて教育セクターを分析した。

表16によると、就学率は男女ともにすべての年齢層において所得レベルとともに上昇している。6～10歳の就学率が11～13歳の就学率に比べて低い

表16 ボリビアの年齢別、所得階層別就学率 (1990年)

(%)

世帯1人当たりの所得	6～11歳 男(女)	11～13歳 男(女)	14～17歳 男(女)	18～22歳 男(女)
第1分位	75 (76)	93 (93)	73 (74)	38 (32)
第2分位	86 (84)	99 (96)	91 (82)	55 (45)
第3分位	88 (93)	99 (95)	94 (86)	62 (51)
第4分位	96 (91)	99 (97)	95 (88)	76 (59)
第5分位	96 (98)	100 (99)	98 (85)	84 (67)

(出所) Behrman, Ii and Murillo [1992].

表17 ポリビアの年齢別、所得階層別落第率 (1990年)

(%)

世帯1人当たりの所得	6～11歳 男(女)	11～13歳 男(女)	14～17歳 男(女)	18～22歳 男(女)
第1分位	14 (10)	29 (18)	32 (27)	40 (42)
第2分位	13 (11)	21 (16)	21 (22)	45 (42)
第3分位	10 (8)	16 (12)	25 (19)	32 (27)
第4分位	10 (9)	15 (16)	25 (19)	44 (43)
第5分位	5 (4)	9 (11)	15 (16)	32 (25)

(出所) Behrman, Ii and Murillo [1992].

表18 ポリビアの年齢別、所得階層別公立学校への進学率 (1990年)

(%)

世帯1人当たりの所得	6～11歳 男(女)	11～13歳 男(女)	14～17歳 男(女)	18～22歳 男(女)
第1分位	99 (99)	98 (99)	99 (96)	98 (92)
第2分位	95 (95)	96 (96)	95 (93)	91 (90)
第3分位	84 (89)	88 (85)	86 (88)	89 (90)
第4分位	64 (51)	68 (65)	66 (61)	84 (80)
第5分位	18 (20)	16 (21)	16 (24)	61 (67)

(出所) Behrman, Ii and Murillo [1992].

は、貧困層では遅れて初等教育を開始する児童が多いことが理由であると思われる。また、18～22歳の就学率が貧困層で極端に低くなるのは、高等教育への進学率が低いからであろう。落第率も所得レベルが上がるにしたがって上昇しており(表17)、18～22歳では全体の25～45%にあたる学生が落第を経験している。公立学校への進学率は所得レベルと逆相関を示している(表18)。18歳未満の学生のうち、第1分位の96%から99%が公立学校に通学する一方、第5分位では18%から24%しか通学していない。とくに第4分位と第5分位の間で、18歳未満の学生の公立学校への進学率が急激に減少することは特徴である。18歳以上になると第5分位でも60%以上が公立の学校に進学している。政府の補助金が大学に偏る傾向にあり、このような教育政策は富

裕層を優遇する政策となっていることがこの分析からも明らかである。

また調査期間中1週間の間に10%から30%の学生が欠席をしているが、第1分位の50%から70%が教師の欠席や休講を理由としてあげている。第5分位では、ほかの理由（健康や家庭の事情）の方が多くなっており、所得レベルにより通学している学校の質が異なることが分かる。

ほかに分析結果から明らかになった点は、先住民のうちアイマラ民族や北部に居住している児童や女性（とくに14歳以上）の就学率が低いことなどである。よって教育改革の中心としては、(1)予算配分を高等教育重視から初等・中等教育重視にすること、(2)高等教育における学費の徴収や民営化(私学の参入)を進めること、(3)第2節でみたように、女子教育や先住民を対象にしたバイリンガル教育を重視することなどが要点となろう。この分析は都市部のみを対象にしており、ボリビアのようにラテンアメリカのなかでもとくに村部の貧困や教育レベルの低さが深刻な国の分析としては限界があるが、教育改革の現状に照らし合わせて以上のような政策提言を導くことができよう。

#### 4. 第3節のまとめ

この節では、1980年代の初頭から自由主義的な教育改革を実施してきたチリ、60年代、70年代を通して途上国の教育制度の模範であったコスタリカ、教育政策を軽視してきたが最近教育改革に着手したボリビアの3カ国を対象に、教育政策をとくに公平性と効率性の観点から分析的に見てみた。

チリは1980年に始まった教育改革により、地方分権化、教育の民営化、初等・中等教育へのバウチャー制度の導入など革新的な教育政策を施行した。一方、コスタリカは依然として伝統的な教育制度を尊重している。表1でみたように、公共支出に占める教育支出の割合は1980年代に大きく減少したが、表7でも明らかなようにGDPに占める公共支出、教育支出の割合は他国を大きく上回っている。

チリとコスタリカは対照的な教育政策をとる国として位置づけられる。一

方、ボリビアはラテンアメリカの貧しい国の代表例であり、社会開発の重要性を政府が認め教育政策を重視しはじめたばかりの国である。

表7にあるようにチリとコスタリカでは初等教育の義務教育化をほぼ達成している。中等教育はチリで80%、コスタリカでは50%である。コスタリカの中等教育における就学率は過去のデータと比べると低くなっており、これはコスタリカの教育の大きな問題点の一つとなっている。

公立学校における教育の質であるが、チリの全国統一テストの結果によると4年生と8年生の半数程度が基準点に達しているのみである。これは私立学校と比べるとはるかに低い結果であり、この差は上級の学年(9年生~12年生)に進むにつれてますます拡大している。コスタリカでも中等教育において基準点に達している学生は30%に満たない。ボリビアの場合はラテンアメリカのなかでも飛びぬけて高い退学率と落第率を示しており、国民の半数以上が機能的非識字とされている。

政府の補助金の出し方として、コスタリカやボリビアでは政府が各学校に直接支給しているが、チリでは、初等・中等教育においては、学校間での競争により教育の質を向上させることを目的としたバウチャー制度を通じて補助金を支給している。一方、3カ国とも高等教育への公共支出の割合が高く、結果として富裕層を優遇する教育政策となっている。

## 結 語

本章では、まず、教育分野における市場と政府の果たすべき役割について、対立する二つの意見を比較しながら検討した。教育セクターに市場メカニズムを積極的に導入しようとする世界銀行の教育政策は、コールクローが批判するように絶対的貧困が依然として問題となっているサブサハラ以南のアフリカ諸国には当てはまらない場合もあろう。しかし、東アジアの例をみても分かるように所得レベルがある一定のレベルに達した地域では導入可能な政

策といえよう。

本章では、ラテンアメリカの3カ国を対象に政府の教育支出を分析することにより、経済発展における教育政策の役割を考えてみた。分析結果によると、初等・中等教育への政府の介入は不可欠である。しかし、チリにみるようなバウチャー制度による競争原理にもとづく教育政策は、初等・中等教育の質の向上をもたらすことが指摘された。公平性の問題などまだ検討すべき課題はあるが、他の途上国の教育政策に参考となる研究結果である。

第2節でみたように、ラテンアメリカ諸国の教育支出の配分は東アジアの諸国と比べて決して低くはない。しかし、ラテンアメリカ諸国の教育支出の最大の支出項目は賃金支出であり、教育の質を向上させるような教育支出の配分ではない。就学率の上昇にともない教員数が増加し、賃金支出は増加した。しかし教員1人当たりの賃金率は低下した。同じ教育レベルでも、他の職業の方が賃金率が高い場合が多く、教員養成のための教育を受けてもより高い賃金を求めて他の職業に就く傾向がある。これは教育の質の低下の大きな原因となった。低賃金はラテンアメリカでは頻繁に起こる教員のストライキの要因である。教員のストライキにより授業時間は減少し、学生の落第率は増加し、教育の質は低下する。教員の賃金の上昇により、質の良い教員を雇用することができれば教育の質を向上させることが可能である。落第率や退学率も減り長期的には教育支出も減少し、効率的な教育制度となるであろう。

本章における3カ国の教育政策の分析をもって、あえて経済発展における有効な教育政策の課題について述べるとすると以下の4点にまとめることができる。(1)初等・中等教育における政府教育支出の増加、(2)質の良い教員の養成、(3) (チリにみたような) 初等・中等教育における適正な競争原理を導入するなどといった、各学校が質の良い教育を提供するインセンティブの創出、(4)地方のニーズにあった教育内容を把握するための適度な地方分権化、である。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) Colclough [1991] の指摘する途上国における教育の根本的な問題とは、①教員の給与の絶対的かつ相対的なレベルの低さと、②教育に回す絶対的な資源量（資金）が不足しているという2点である。
- (2) Psacharopoulos and Tzannatos [1992] では、チリ、コロンビア、プエルトリコ、コスタリカ、エルサルバドル、ペルー、ベネズエラでは、農村部の女性の就業率は都市部の女性の50%にしか満たないという研究結果が紹介されている。
- (3) ラテンアメリカでは教育支出のうち教員の給与が占める割合は60～85%の範囲で、平均は75%である (World Bank [1994])。

### 〔参考文献〕

#### 〈日本語文献〉

- 福田慎一・神谷明広・外谷英樹 [1995] 「東アジアの成長に果たした人的資本の役割」 (『経済分析』経済企画庁経済研究所)。
- 伊藤成朗 [1995] 「教育の経済学と経済発展」 (豊田俊雄編『開発と社会—教育を中心として—』アジア経済研究所)。

#### 〈外国語文献〉

- Aedo, Cristian and Osvaldo Larrañaga eds. [1994], *Social Service Delivery Systems: An Agenda for Reform*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Behrman, Jere R., Masako Ii and David Murillo [1992], "Correlates of Urban Schooling in Bolivia in 1990: Gender, Family Background, and Region," La Paz: UDAPE/Grupo Social.
- Cominetti, Rossella y Gonzala Ruiz eds. [1996], *Evolucion del Gasto Publico Social en America Latina: 1980-1995*, Santiago: CEPAL.
- Colclough, C. [1991], "Who Should Learn to Pay? An Assessment of Neo-liberal Approaches to Education Policy," in C. Colclough and J. Manor eds., *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford: Clarendon Press, pp. 197-213.
- Friedman, Milton [1962], "The Role of Government in Education," *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gillis, Malcolm, Dwight H. Perkins, Michael Roemer and Donald R. Snodgrass

- [1992], *Economics of Development*, W.W. Norton & Company Inc.
- Larrañaga, Osvaldo [1996], "A Hybrid Approach: Chile," mimeo.
- Psacharopoulos, George [1985], "Returns to Education: A Further International Update and Implications," *Journal of Human Resources*, Vol. 20, No. 4, 583-97.
- [1993], "Returns to Investment in Education: A Global Update," World Bank Working Paper, No. 1067, Washington, D. C.
- Psacharopoulos, George and Harry Anthony Patrinos eds. [1994], *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, Washington, D.C.: World Bank, Regional and Sectoral Studies.
- Psacharopoulos, George, Jorge Valenzuela and Mary Arends [1993], "Teachers' Salaries in Latin America: A Comparative Analysis," World Bank Working Paper, No. 1086, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George and Zafiris Tzannatos [1992], *Women's Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodology*, Washington, D. C.: World Bank, Regional and Sectoral Studies.
- Trejos, Juan Diego, Leonardo Garnier, Guillermo Monge and Roberto Hidargo [1994], "Enhancing Social Services in Costa Rica," Aedo, Cristian and Osvaldo Larranaga eds., *Social Service Delivery Systems: An Agenda for Reform*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- UNESCO [1995], *Statistical Yearbook*.
- Van der Gaag, Jacques [1995], *Private and Public Initiatives: Working Together for Health and Education*, Washington, D.C.: World Bank, Directions in Development Series.
- World Bank [1986], *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*, Washington, D.C.
- [1991], *Costa Rica: Basic Education Rehabilitation Project*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C.
- [1993], *The East Asian Miracle*, New York: Oxford University Press (白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡』東洋経済新報社).
- [1994], *Bolivia: Education Reform Project*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C.
- [1995], *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*, Development in Practice Series, Washington, D.C.
- [1996], *World Development Report*, Washington, D.C.