

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第42集 (2010年度) 2011年3月発行：177-193

ラテンアメリカの高等教育

—その変貌と改革課題—

斉 藤 泰 雄

ラテンアメリカの高等教育

—その変貌と改革課題—

齊藤 泰雄*

はじめに

ラテンアメリカ地域は、開発途上地域に属するが、高等教育においては植民地時代にまで遡る長い歴史を持ち、独特の制度や慣習を共有する一つの大学文化圏を形成してきた地域である。1960年代以降、大学の量的拡張の波はこの地域にも及んだ。高等教育の大衆化への対応には、各国である程度の相違はみられたが、ここにもほぼ共通するラテンアメリカ特有の対応策が見られた。その後1980年代に深刻な経済危機、いわゆる「失われた10年間」を経験し、また、米国や国際金融機関に由来する新自由主義イデオロギーと政策がこの地域を席卷する中で、ラテンアメリカの高等教育は劇的な変化を遂げていた。この間、国家と高等教育システムとの関係にも変化が見られた。90年代に入り、経済が回復基調をたどり、またグローバル化した世界経済への積極的な参入、国際競争力の強化が叫ばれるにつれて、高等教育を巡る議論と政策は、再び変化を見せている。本論は、高等教育システム統制における国家の役割の変化という視点を軸にして、20世紀末にいたるまでのこの地域の高等教育の歴史を概観しながら、その変貌と改革の全体像を提示することを目的とする。

1. ラテンアメリカの伝統的高等教育像

ラテンアメリカにおける大学の歴史は古い。ヨーロッパ中世に出現した大学が、ヨーロッパの外に移植された最初の事例がラテンアメリカであったからである。16世紀初頭、スペインは、アメリカ新大陸の本格的な征服、植民化に着手した。当時、黄金時代をむかえようとしていたスペインは、大学教育の面においても発展が著しかった。ヨーロッパでも名声の高かったサラマンカ大学をはじめ、16世紀初頭には30校をこえる大学がスペイン各地に設置されていた。上層階層の青年にとっては、大学教育を受けることはひとかどの人物とみなされるための必要条件とされていた（齊藤、1991a, 27頁）。征服戦争に参加した者の中には、スペイン語の読み書き能力さえあやしい者が多かったが、植民地において特権的地位を獲得した彼らは、自らの子弟には、その地位・身分にふさわしい教育、すなわちヨーロッパ流の中等・高等教育を受けさせることを望んだのである。

ラテンアメリカ大学の事実上のルーツであり、また中核となったのは、ともに1551年に、スペイン国王の勅令によって設立が認可されたメキシコ大学とペルーのサンマルコス大学である。いずれも、本国のサラマンカ大学あるいはアルカラ大学をモデルにして、その特色と構造を忠実に再現し

*国立教育政策研究所国際研究・協力部総括研究官

ようにするものであった。メキシコ大学は、1553年、神学、聖書学、教会法、ローマ市民法、人文学、修辞学、ラテン語文法の7講座を備えて開校した。この後、医学講座や先住民語学講座などが追加された。大学では、当時の伝統に従い、ラテン語古典文献の講義、講読を行ない、修了者には、バチジェラート、リセンシア、修士、博士の学位を授与する本格的なものであった。アルゼンチンのコルドバ大学（1613年）、ボリビアのフランシスコ・ザビエル大学（1664年）、グアテマラのサンカルロス大学（1676年）などがこれに続いた。約300年にわたる植民地時代を通じて、ラテンアメリカ各地に25～30校の植民地大学が設立された。ちなみに、ポルトガルは、ブラジル植民地に大学を設立することはなく、植民者は本国コインブラ大学に留学するか、医学、農学、航海術などの専門学校で高等教育を受けた。

19世紀初頭のラテンアメリカ諸国の分離独立の後、植民地大学のいくつかは廃校になったが、主要なものは各国の国立大学として再編された。また、ブエノスアイレス大学やウルグアイ共和国大学のように、独立後に設立された大学もある。ほぼ時を同じくする、フランスにおけるナポレオン帝政下での高等教育の再編をモデルに、高等教育への国家管理を徹底する試みが行われた。しかしながら、独立後の大学の発展はそれほどめざましいものではなかった。独立後しばらく、多くの国で、保守派とリベラル派の対立、地方統領の割拠、国家と教会の葛藤などを巡って政情不安が続いた。植民地時代以来の階級構造はほとんど変わることはなく、旧態依然の大荘園制や鉱山業を基盤にした少数の富裕層と大多数の貧困層から形成される格差の大きな社会構造が続いていた。

専門的な知識技能を必要とする専門職への需要は多くはなかった。独立前から、大学への教会の影響力は低下し、聖職者の養成、神学の教育は大学外でなされるようになっていた。大学は、法律家の育成を中心に、医者、それに、軍事技術や土木工学の知識技能をもった技師の養成を細々と継続していた。しかし、これらの分野で学位を取得した者がその専門職に実際に従事することは必ずしも多くなかった。大学学位はむしろ、彼らにその身分にふさわしい社会的威信を付与し、光輝あるものとするエリート・シンボルとしての意味合いが大きかった（Atcon, 1962, p.15）。大学の知的活動は低迷し、エリート層子弟の虚飾的学位獲得の場、貴族趣味的社交の場となっていた。極論するなら、ラテンアメリカの主要な大学は、20世紀初頭においてさえ、3世紀以上も前に導入された古典的ヨーロッパ大学の残像があたかも冷凍保存されたかのような状態をとどめていたと言えよう。

独立から約1世紀がたち、20世紀初頭になると、ラテンアメリカ大学にもようやく変革の動きが現れた。これが、ラテンアメリカ大学史上有名な「コルドバ改革」(reforma de Córdoba) と呼ばれるものである。それは、アルゼンチンの国立コルドバ大学での紛争、学生運動に端を発する大学改革運動をさす。1918年、この大学で、教授たちによる専横的な大学運営に対して学生が反乱の声を上げた。改革派学生たちは、旧体制の大学への批判を高めるとともに、しだいに自分たちの求める新しい大学像を明確にし、それを具体的な制度改革要求として結実させていった。さらに彼らは、アルゼンチン全土、さらには、全ラテンアメリカ規模での学生の連帯と支援を求めて、その理念や原則を、国内外に広く発信しはじめた。1918年6月21日に彼らが発表した「アルゼンチン、コルドバの青年から南アメリカの自由の人士へ」と題する宣言文（通称『コルドバ宣言』Manifiesto Liminar）は、ラテンアメリカ全域に大きな反響を巻き起こした。

コルドバの改革が掲げた大学改革の理念は、次のようなものであった。①大学の自治制、②教授・学生・卒業生による大学の共同管理 (co-gobierno)、③公開競争による教授の任用、④聴講出席義務の自由化、⑤大学教育の無償制、⑥教育方法の改善、⑦非選抜式の大学入学、⑧初等・中等教育との統合強化、⑨大学拡張講座の推進、⑩国の社会・政治・経済問題への大学の積極的な関与。いふならば、大学管理運営の民主化要求であり、また、社会に開かれた大学、社会問題に積極的に関与する大学という大学像である。とりわけ、大学運営への学生の参加、選挙による大学執行部の選出という方式は、先例のないきわめて革新的なものであった。このような大学改革の理念は、同じような問題状況に直面していた他のラテンアメリカ諸国にも急速に波及した。全ラテンアメリカ的な広がりを見せることで、コルドバ改革の名は、ラテンアメリカ大学史に深く刻み込まれるものとなった (齊藤, 1985, 190-191頁)。

しかしながら、この後、この地域での大学改革運動は、かならずしも順調な歩みを見せたわけではない。1930年代以降における大学の歴史は、ある面では、大学改革の試行錯誤と挫折の歴史であった。共同管理方式と大学幹部の選出は、学内に選挙運動がらみの騒乱を持ち込んだ。時には、学内の権力闘争と学生運動が結びつく。大恐慌後の経済不況や政治的混乱の中で、しばしば、軍事政権や独裁政権が出現し、大学自治を侵害し、改革派教授や学生への抑圧や追放が強行された。これに対して、学生運動は、より急進化、政治化し、大学改革運動というよりも、直接的な反体制運動の色彩を強める。大学改革支持派の政権により、改革が実施に移された場合においても、運営の不慣れや、性急な形式にとられた改革が、混乱やゆきすぎの批判をまねいた。コルドバ流大学改革の理念は、やがて「大学改革」(Reforma Universitaria) と大文字で表現されるようになり、60年代まで、ラテンアメリカの大学関係者の中で継続的に議論されることになる (Tünnermann, 1983)。こうした大学改革論議の中から、公立大学における無償制、非選抜的な入学方式、勤労学生のための2部制授業実施などの原則が確立されることになる。しかし、こうした制度が、大学の量的拡張、大学の大量化につながるには、もうすこし時代の経過が必要であった。

要するに、20世紀の半ば、1960年頃にいたるまでの、ラテンアメリカの典型的な高等教育像は、次のような特色を備えるものであった。すなわち、①少数の社会的エリートを養成する特権的な教育機関、②国立総合大学が中核、③大学自治志向、④専門学部を単位とした大学構成、⑤伝統的専門職業教育の優位、⑥専任教授スタッフの欠如、⑦研究活動、アカデミズムの不振、⑧大学管理への学生参加、⑨急進的学生運動の存在。

⑤～⑦について補足説明をしておこう。伝統的なラテンアメリカの大学では、授業は、講座教授(カテドラティコ)と呼ばれる人々によって担われてきた。彼らは、法曹家、医者、技師、政治家、高級官僚など別の専門職に従事し、大学でパートタイムで講義を行った。講座教授は一種の名誉職であり、大学での給与もほとんど必要としない人々であった。彼らは、週に2～3回大学に顔を見せ、授業を行ない、それを終えるとたちどころに自分のオフィスに戻った。「タクシー・プロフェッサー」の異名があったほどである。大学教授職という独立の専門職は存在していなかった。研究活動を行うことは期待も要求もされなかった。大学は、現役の社会指導者たるシニア・エリートとその予備軍である学生の直接的交流の場であり、教授たちは、専門的知識技能を教えるとともに、指導者と

して必要とされる態度や行動様式を学生たちに伝えた。また、時には、気に入った学生を自分のオフィスにリクルートした。大学は人脈やコネクション形成の場でもあったのである（斉藤, 1990）。

2. 高等教育の量的拡張と巨大公立大学の出現

独立以来約125年間に、大学の増加のペースはきわめて緩慢なものであった。1950年にラテンアメリカ全体で約75校の大学が存在し、全部で27万人たらずの学生が在籍していた。当該年齢層に占める比率はわずかに2%ほどであった。しかしながら、1960年代から70年代にかけてこの地域においても、高等教育の急激な量的拡張の時代が到来する。ここには、さまざまな要因が作用した。この時期になると、ラテンアメリカ諸国は、いわゆる輸入代替工業化政策を推進し、比較的安定した経済成長を遂げていた。人口が急増し、都市化が進展する。都市の中間階層の形成と発展もめざましく、その社会的発言力を増大させていた。女子の社会進出の動きも顕著となっていた。教育制度全体の整備が進むにつれて、中等教育修了者の数も急速に増加していた。また当時流行しはじめた人的資源論は、高等教育の計画的整備によるハイタレント・マンパワーの育成を声高に主張していた。前述のようにポピュリズム的な傾向を持つ学生運動は、大学進学を制限する障害を排除することを迫っていた。こうした要因は、各国政府に対して大学門戸の開放、高等教育進学機会の拡大を迫る強い圧力となって収斂していった。

高等教育の拡張の強い圧力に直面した時、ラテンアメリカ各国では、その対応に若干の相違が見られた。特にブラジルにおける対応は異なっていた。ブラジルに大学が設立されたのは、1920年のリオデジャネイロ大学が最初のものであり、大学の歴史という点では、スペイン語圏と異なっていた。また、国を代表する中核的大学とされるものも存在していなかった。こうしたブラジルでは、高等教育拡張の圧力にさらされた時、政府は、私立大学の設立を認可し、また大学以外の単科高等教育機関を増加する高等教育の多様化策によって、それに対応することが比較的スムーズにできた。スペイン語圏の中では、コロンビア、ドミニカ共和国などがこれに近い政策を展開した。

ちなみに、ラテンアメリカにおける私立大学の歴史は、まず19世紀に少数のカトリック大学が出現したことにはじまる。やがてそれに続いて、第二次世界大戦前後の時期から、世俗型の高度の技術教育を特色とした私立大学が出現した。いずれも数が少なく、社会的にはエリート教育を志向するものであった。この高等教育拡張の時期に出現した非エリート型の大衆的私立高等教育機関を、米国の高等教育研究者レヴィは、ラテンアメリカ私立高等教育機関の「第三の波」と呼び、その特色は、高等教育進学の「需要吸収」(demand-absorbing)にあると指摘した (Levy, 1986, pp.53-60)。

一方、スペイン語圏の多くの国においては、様相が異なっていた。これらの国では、国立大学中心、それも国を代表する中核的国立大学が、その名声と規模において他の少数の高等教育機関を圧倒する形で存在していたからである。その典型的な事例が、メキシコ国立自治大学とブエノスアイレス大学であった。地方公立大学、私立大学、単科高等教育機関など高等教育進学需要の新たな受け皿となりうるような機関の発達が無整備な状況において、これらの国では、急増する高等教育進学需要は、少数の名声ある大学に対して一極集中的に殺到した。これらの大学は、自ら積極的に、

あるいは、大学内外からの圧力に抗しきれず、大学の門戸を開放していった。わずかの時間のうちに、大学は巨大化の道を突き進み、1970年代末までには、双方とも学生数が十数万人をこえる世界でも最大規模の大学へと変貌を遂げていた。これらは、しばしば、メガ大学と呼ばれている。既存の施設や設備は不十分となり、メキシコ国立自治大学は、首都圏に散在していた各学部を、郊外の巨大なキャンパスに統合移転し、壮麗な建物群や文化施設を配備した「大学都市」(Ciudad Universitaria)を建設した。それがまたこの大学への学生の集中をいっそう加速化させる結果となった。こうした巨大国立大学の出現は、ボリビア、ウルグアイ、ベネズエラ、エクアドル、さらには小規模な中米諸国においても見られた。

大学の増加の速度はめざましいものであった。1950年から1960年の間に、大学数は、75校から139校へとほぼ倍増した。次の10年間で228校に増え、1975年には329校となった。1980年にはすでに約400校が存在していたと推定されている。また、伝統的にきわめて少なかった私立大学や大学以外の高等教育機関もしだいにその数を増していった。非大学型を含めた高等教育機関全体の数に関しては、正確な把握を行うことが難しいが、1975年に2,000校ちかくであり、80年代初頭に2,500校に達していたと推測されている。高等教育への就学率も、1960年に3.1%に、1970年に6.3%、70年には11.7%となり、1980年には13.5%にまで到達している。(Brunner, 1990, pp.73-74)。1950年から30年の間に、ラテンアメリカの高等教育は、超エリートの段階から、マス化の一步手前の段階にまで、急激な拡張を遂げたことになる。

大学の量的拡張とともに、教授陣にも変化が見られた。大学に専任の教授スタッフが出現したことである。これは二つのタイプに分類しうる。一つは、研究職の出現である。彼らの多くは、奨学金などにより欧米の大学に留学し、大学院学位を取得して帰国した者たちであった。彼らは、自国の大学にも、研究のための施設設備、専任の研究者ポスト、研究資金などを創設するよう要求していった。やがて、こうした要求は、大学内に研究所や研究センターを設立するという形で実現されることになる(Schwartzman, 1993, p.11)。これらの機関は、一部は大学院コースも提供したが、ますます肥大化する各学部とは切り離され、学内では比較的優遇された地位を与えられた。彼らは、「教授」(profesor)よりも、「研究者」(investigador)の称号で呼ばれた。

もう一つは、学部で教育活動を行う専任の若手教授陣の急増であった。前述のように伝統的なラテンアメリカの教授職は、専門家のパートタイムの仕事であった。学生数の急増により、このような小規模エリート大学を想定したシステムは行き詰まった。大学側でも、社会科学部や理学部など、既存の専門職と直接的な関連をもたない学問分野も多くなる。学生数の急増によって必要とされた多くの教授ポストは、学部を卒業したばかりの若手の教師によって担われることとなった。彼らは他に専門職業を持たず、大学教師としての給与で生計を立てる者であった。学問的業績もなく、また伝統的教授のカリスマ性も欠くこれらの若手教師の身分・職業的地位は不安定なものであった。彼らは、こうした弱点を補うために、大学内で独自の教員組合を結成していった。かつて学生運動の経験のある者も多かった彼らの組合は、結束力も強く、急速に大学内で存在感を増していった。教員組合は、画一的な給与体系の導入、勤務条件改善などの要求を大学当局に突きつけていく。ストライキ、大衆動員、実力行動をともなった彼らの組合運動は、かつての急進的な学生運動の御株

を奪うものとなった。また、大学の肥大化、機構の複雑化にともない、大学の職員（事務系、技術系等）も急増していた。彼らもまた、独自の大学職員組合を組織し、大学内での地位とより良い勤務条件の獲得をめざす活動を展開した（Schwartzman, 1993, p.11）。

こうした専任の教職員スタッフの増加は、その膨大な給与負担の発生というかたちで、学生数の増加以上に、大学財政に大きな影響を及ぼした。強力な教職員組合の出現とその圧力は、大学予算の確保に苦心する政府、大学当局にとって頭の痛い問題であった。それまでラテンアメリカの大学とまったく無縁の存在であった組合運動が大学内に生み出され、新たな利害関係者として登場したことは、コルドバ方式の共同管理方式を基盤とするラテンアメリカの公立大学の意思決定過程をさらに錯綜したものにしていった。

3. 経済危機と大学の危機

ラテンアメリカは、1960年代までは比較的順調な経済成長を維持してきた。だが、70年代に入る頃からしだいにその限界が指摘されるようになる。その限界とは、一次産品価格の不安定と低迷、国内市場規模の限界、数多い国営・公営企業の非効率・赤字体質、貿易・財政の収支の穴埋めを外国からの借款に依存するなどの行き詰まりであった。開発戦略は1980年代初頭に破綻する。それは累積された膨大な対外債務返済が不能になるという形で噴出する。1982年にメキシコに勃発した深刻な経済危機がたちまち地域全体に波及した。各国は、GDPのマイナス成長、年間3桁にもおよぶハイパーインフレーションの進行、失業率の増加、労働者の実質賃金低下、通貨の切り下げ、資本逃避など経済の大混乱を経験する。

各国とも、債務支払いの繰延べや緊急の融資支援をIMFなどの国際金融機関に要請するが、そのための交換条件として、それまでの経済政策・経済構造を転換するいわゆる「構造調整」政策を導入することを要求される。構造調整政策では、公共支出を抑制した厳しい緊縮財政の実施、公営企業の民営化、政府補助金の削減、投資・金融の規制の緩和、関税の引き下げ、貿易の自由化等が柱とされた。こうした政策は、新自由主義（ネオリベラリズム）と呼ばれた。経済危機の勃発とそれへの対応に忙殺された1980年代は、ラテンアメリカにとっては、まさに「失われた10年間」（*Década Perdida*）と呼ばれる時代であった。緊縮財政政策の中で、教育・保健衛生・福祉関係の予算は大きく削減された。ラテンアメリカ地域全体において、1980年から1985年の間に、公教育向けの予算は、実質で30%をこえる削減を経験していた（ECLAC/UNESCO, 1992, p.193）。

チリ的高等教育研究者ブルネルは、大学と国家との関係を論じて、かつてのエリート大学への惜しみない財政支援を提供する国家の姿を「慈恵的国家」（*Estado-benevolente*）と呼んだ。大学に対して気前良く財政支出し、また、大学自治の下にその使い道を自由裁量に任せ、会計報告もほとんど求めない鷹揚なスポンサーとしての国家像である（Brunner, 1990, p.169）。しかし、すでに1970年代には、急激に量的な拡張をとげ、肥大化した公立高等教育を国庫補助することは政府にとって大きな負担となっていた。こうした中で、経済危機による教育予算の削減は、その財政基盤を政府に全面的に依存していた国公立大学を直撃した。

公立高等教育機関は、環境の激変に対応を迫られた。大学当局は、教育省や財務省を相手に、大学予算の削減をめぐる厳しい交渉に忙殺された。政府や国際金融機関からは、逆に、自己資金調達を努力を行ない、大学の資金源の多元化を図るよう迫られた。大学内でも、縮小された予算の配分をめぐる利害の対立が表面化した。教職員組合は、既得権益の確保、勤務条件の悪化を阻止するために、その活動を一層活発化させた。失業の増加や就職難に直面した学生たちは、大学に在籍する年数を引き延ばす傾向にあり、それを制限しようとする大学当局と対立した。学生たちは、ラテンアメリカ大学の伝統であった高等教育の無償制の見直しに危機感を強めていた。研究者たちは研究資金の確保に奔走した。巨大化し、複雑な利害関係がからみあった大学では、経済危機以降、その混乱を増し、恒常的に紛争沙汰が蔓延し、すみやかな意思決定がきわめて困難な状況に追い込まれた。その一つの例をメキシコ国立自治大学に見ることができる。

経済危機が深化する中、メキシコ国立自治大学では、1986年9月、学長の主導の下で大学改革の導入が試みられた。厳しい大学予算削減の中、この時、学部学生数13万7千人を数えたこの巨大な大学の状況は困難をきわめていた。改革案は、(1) 附属高校からの自動進学への制限＝入学試験の厳格化、(2) 学生の進級試験の厳格化、留年許容回数の制限、(3) 大学院生および外国人学生に対する授業料の大幅値上げ、健康診断・証明書交付などの学生サービスの有料化からなるものであった。(1)(2)は、入学者数の絞り込みと、学生の長期在学の制限、(3)は、学部学生は除外しているとはいえ、実質的な受益者負担の原則を打ち出すものであった。しかし、このメキシコ国立自治大学の改革は、学生たちの激しい反対運動を生み出した。大学では、60年代末以来の最大規模の学生運動が巻き起こった。学生はストライキに突入し、また、2万人をこえる学生を動員する大規模な街頭デモを行った。紛争は、約5カ月間続き、大学の活動は完全にマヒした。大学当局と学生たちの協議、交渉は紛糾を重ねた。直接的介入を避けてきた政府も、経済危機の最中、大学紛争が他の社会的混乱に飛び火するのを恐れていられざるを得ない状況に強めていった。紛争は、最終的に、大学側が、改革案をすべて撤回することで決着をみた。これに代わる新しい大学改革案を全学的に検討するという提案は、結局、実行されないままに終わった(齊藤, 1991b, 108-118頁)。巨大化した公立大学の機能不全、大学統治の困難、中核的国立大学の権威の失墜を印象づける事態であった。

経済危機にもかかわらず、高等教育進学需要は低下することはなかった。景気後退による中等教育修了者の就職難、限られた雇用市場での高学歴者の相対的有利などの状況は、むしろ高等教育進学需要を拡大させていた。財政支出を増やすことなしに、こうした進学需要に対処するために政府が採りうる選択肢は限られていた。その一つは、私立高等教育機関の設立をなかば意図的に抑制・規制してきた方針を改め、民間部門による高等教育サービスの提供を容認する方向に転換することであった。経済危機の表面化以降、これらの国への影響力を格段に増した国際金融機関による政策勧告も、こうした方向性を強く打ち出すものであった。私立高等教育機関の設置を抑制していた規制は、大きく緩和、あるいは、事実上、撤廃された。

また、国立大学の混乱、学問規律や教育水準低下の風評の前に、一部エリート層子弟の国立大学離れの動きも顕在化する(齊藤, 1996, 200頁)。宗教系、世俗系を問わずエリート私立高等教育への評判と期待が高まった。かつては、ビジネス・エリートに特化していたエリート私学の卒業生が、

国立大学の独占であった政治エリートや高級官僚ポストに進出しはじめたことが話題となっていた。こうして、私立高等教育機関は、エリート育成の拡充、「需要吸取型」の大衆的な高等教育による裾野の拡大という両面において、より存在感を増して行った。また、一方で、高等教育の地方分散、比較的設立コストの安い単科高等教育や短期高等教育の設置も進んで行く。こうして、国立大学の拡張による高等教育のマス化に対応したラテンアメリカ諸国でも、80年代に入ると高等教育システムの多様化が急速に進展することになる。経済危機の真っ只中の1985年頃に、ラテンアメリカ全体の平均において、高等教育就学率は15%をこえた。トロウ流に言うなら、しきい値を超えて高等教育のマス段階に突入したのである。

こうしたラテンアメリカ全体の流れの中にあって、高等教育改革において特異な展開を見せた国がある。それはチリである。チリでは、軍事政権下、経済危機勃発以前の1980年という早い時期から、シカゴ・ボーイズと呼ばれた米国留学帰りの新自由主義信奉者たちの主導により、高等教育の市場化、民営化を大胆に推進する高等教育改革が実行されていた（斉藤，2005）。構造調整の中で、国際金融機関等が推奨していた高等教育政策は、多分にこのチリでの先駆的経験を意識したものであった。すこし後の1994年に世界銀行が公表した開発途上国向けの高等教育政策提言では、このチリの事例が改革の成功モデルとして大きく取り上げられていた（World Bank, 1994）。

4. ラテンアメリカ高等教育システムの変貌

経済危機とそれに続く1990年代半ばまで、ラテンアメリカ各国では、程度の差はあるが、高等教育機関の多様化、地方分散、公立機関での資金調達源の多元化（授業料の導入、寄付・寄贈受入れ、収益事業の推進）、私学設立促進、競争的資金配分、大学評価・認定メカニズムの導入、産業界との連携強化、欧米系大学への門戸開放や連携強化などが同時並行的に進行していった。ラテンアメリカ諸国の経済危機がほぼ克服された1990年代半ば段階において、ラテンアメリカの高等教育制度は、その様相を大きく変貌させていた。以下、ユネスコ・ラテンアメリカ高等教育研究所（カラカス市）のガルシア・グアディージャの収集したラテンアメリカ・カリブ海地域19カ国の統計資料に基づき、その全体像を概観して見よう。

表1 ラテンアメリカ地域における高等教育の数と類型（1994年）

機関の類型	国公立	私立	合計
大学	319校	493校	812校
非大学型の機関	2,196校	2,430校	4,626校
合計	2,515校	2,923校	5,438校

出典：García Guadilla, 1996, p.15

表1は、地域全体における、高等教育機関の数とその類型を示したものである。高等教育機関の総数は、5,400校あまりで、このうち大学は812校と全体の約15%であり、機関の数からいえば、比

較的歴史の浅い非大学型の高等教育機関が圧倒的に多くなっている。また、設置者別では、私立が過半数の54%を占めている。このうち、大学創立年が判明している私立大学380校についてみると、50年代開校が25校、60年代59校、70年代50校であったのに対して、80年代には一挙に148校と3倍にも増加していたことが注目される。非大学型の高等教育機関では、おそらくこの傾向は、さらに顕著なものであったと推測される。一方、在籍学生の比率で見ると、学生数全体に占める私学在籍者の比率は、1960年にはラテンアメリカ全体で15.2%ときわめて低いレベルにとどまっていたが、1970年には倍の30.5%に、さらに1985年に32.6%、さらに1994年には38.1%とほぼ4割を占めるまでに近づいている。

私学在籍者の比率に関しては、前述のように歴史的経緯や政策の違いにより、各国においてかなりの相違がみられる。1970年には、19か国中、私学の在籍比率が過半数をこえていたのは、ブラジル(55.0%)のみであり、また、私学在籍比率が20%に満たない国が10カ国であった。これに対して、1994年には、ドミニカ共和国(71.2%)、エルサルバドル(69.1%)、コロンビア(64.1%)、ブラジル(58.4%)、チリ(53.6%)で、私学在籍者が全体の過半数を超えている。メキシコ(14.5%→25.2%)やアルゼンチン(17.4%→20.3%)では、まだ全体としてそれほど大きな比率を占めているわけではないが、それでも、私学シェア拡大の傾向が見られる。キューバには相変わらず私学が存在しないが、70年代には私学が存在していなかったコスタリカ、ウルグアイでも私学の出現が確認されている。

また、一方で、60年代以降に出現した肥大化した国立大学も、その膨張は頭打ちになったものの、経済危機の間もその規模をそれほど縮小することはなかった。1994年においても、ブエノスアイレス大学(学生数173,345人)、メキシコ国立自治大学(132,935人)を筆頭に、グアテマラのサンカルロス大学(80,273人)、ウルグアイの共和国大学(60,026人)、ベネズエラ中央大学(51,992人)、エクアドル中央大学(41,671人)、ボリビアのサンアンドレス大学(40,090人)など学生総数が3万人をこえる公立大学が13校を数えている(Garcia Guadilla, 1996, p.19)。ラテンアメリカの高等教育システムの構造は、かつての国立総合大学中心のエリート育成という比較的単純な構造から、大学と非大学型、公立と私立、エリート志向と大衆型、大規模大学と弱小私立という各二元的モデルを基礎とした、高度に複雑化し、多様化し、多機能的なシステムへと変化を遂げていた。

5. 1990年代半ばにおける大学の復権と大学政策の転換の模索

ブラジルの高等教育研究者シュワルツマンは、1980年代を「ラテンアメリカの大学生活における最も暗澹たる時代」と呼んだ(Schwartzman, 1993, p.11)。しかしながら、1990年代にはいると、ラテンアメリカ大学をめぐる政策の動向は再び変化を見せ始める。1980年代の構造調整政策がある程度、功を奏したこともあり、1990年代に入ると、各国とも混乱を脱して経済再建が軌道に乗りはじめ。すでにこの時期になると、各国政府にとって、危機前の国家主導型の保護主義的な経済体制に復帰するという選択肢はもはや存在していなかった。経済危機の中で選択したというより、なかば強制された形の新自由主義路線をより一層推進し、開かれた市場主義経済体制の中で世界的な経

済競争に参入し、そこでサバイバルするしか道が残されていないことが明らかとなった。その典型的な例が、メキシコが1992年に米国・カナダとの間に締結した「北米自由貿易協定」(NAFTA)である。これは、まさに国運をかけたグローバリゼーションへの挑戦であった。この他にも、アルゼンチン、ブラジル、チリなど域内での経済先進国も、「メルコスール」や「アンデス共同市場」などの経済ブロックなどを通じて、グローバル化に積極的に対応する姿勢を見せた。

グローバル化した経済へのより積極的な参入は、ラテンアメリカ社会の人々の目を、従来とは異なる視点から教育に向けさせることになった。グローバル化が意識されるにつれて、ラテンアメリカ社会においては、「国際競争力」が時代のキーワードとなってきた。世界的規模での経済競争に参入しこれに勝ち抜くための国際競争力を保持するためには、技術革新や雇用市場の変化に対応しうる柔軟な知識・技能・態度を身につけた質の高い労働力の育成が不可欠であるという認識が高まる。一方で、時あたかも、「知識基盤経済社会」の到来により、科学・技術の研究開発がますます重要になるという議論が説得力をもって展開されるようになる。また、教育制度と労働・生産部門との連携強化を求める声も高まっている。従来、ラテンアメリカにおいては、教育の論議は、もっぱら既存の社会秩序の再生産やその部分的是正というドメスティックな視点から行われてきたが、この時期以降は、OECD加盟先進諸国の教育状況のみならず、経済成長著しい東アジアや東南アジア諸国の教育にまで引き合いにだし、自国や地域の教育改革を論ずるといった新しい傾向が出現した(ECLAC/UNESCO, 1992)。

ブルネルは、ラテンアメリカの高等教育をめぐる議論の変化を次のように述べている。「1990年代においてラテンアメリカの高等教育分野に関する公的議論に特徴的なものが見いだされるとするならば、一つには、情報社会と知識基盤経済の出現に直面する各国の発展において高等教育が果たす戦略的重要性に対する新たな信頼感であり、同時に、高等教育システムは統制不能の状態にあり、多かれ少なかれ正体のわからないさまざまな勢力の圧力の下で揺れ動いているという気分の蔓延である」、「地域の各国政府は、高等教育に関して比較的不活発な時期—問題に対する単なる一時しのぎ、あるいは防衛的な対処法—を経て、今やその指導性を発揮しようとしているように見える」(Brunner, 2000, p.2)。すなわち、知識基盤経済の中における高等教育の戦略的重要性の認識の拡大がみられる一方で、多様化し錯綜した高等教育システムに対する国家による統制が事実上不能になっているのではないかという不安感が広がっているという指摘である。再び高等教育分野での国家の関与の増大、主導性の発揮を求める声が高まってきた。さらには、新自由主義的政策によってもたらされた「未知の場所から到来し、経験の浅い教育バイヤーの市場に見分けが付きにくい商品売りつけている教育企業家たち」(Schwartzman, 1993, p.12)による高等教育サービスの質を公的にチェックすることも緊急の課題として浮上していた。

ラテンアメリカの高等教育関係者が、高等教育の新しい姿を模索しつつあった1990年代半ば、一つの注目すべき会議が開催された。1996年11月、キューバのハバナ市において開催された「ラテンアメリカ・カリブ海地域における高等教育の変革のための政策と戦略に関する地域会議」である。地域の25カ国から600人を超える地域の高等教育関係者が一堂に会したこの会議は、21世紀を目前にして、この地域の高等教育の将来像を展望し、高等教育の目指すべき基本的方向性と戦略を打ち

出すものとなった。会議は5日間の審議の後、16の項目からなる『宣言』を採択した。以下の引用は、1996年地域会議の『宣言』の冒頭の3項目である（CRES, 1996）。

- (1) 教育全般、とりわけ高等教育は、現代社会の挑戦に成功裏に対処するための、また、より公正な開かれた社会を建設する能力をもった市民を形成するための不可欠の手段である。同時に、高等教育は、社会開発、生産、経済発展、文化的アイデンティティの強化、社会統合の維持、貧困克服の闘い、平和文化の振興のためのかけがいのない要素である。
- (2) 知識は、社会的財であり、それは完全な自治と学問の自由を享受する多元的で自由な機関においてのみ、社会の利益のために、生産され、伝達され、批判され、再生されうる。ただし、その機関は、自己の責任について十分に意識し、社会の要求、ニーズ・欠乏の解決の探求に決然と取り組む意志をもたねばならず、自治の完全な行使のために必要条件としてそれにアカウントビリティを持たねばならない。高等教育は、自らに最高の質を要求してはじめて、こうした重要な使命を達成することができる。そのために、継続的な評価が重要な手段である。
- (3) 高等教育は、未来予測と将来展望をとまなう批判的分析の能力を強固なものとしなければならない。オールタナティブな開発の提案を提示し、また、長期的視点に立って、急速な変化をとげる現実から出現する諸問題に取り組むためである。

(1)(3) は高等教育の基本的性格・使命を再確認するものである。80年代の混乱期の自信を喪失し方向性を見失ったようなトーンとは決別し、高等教育の基本的役割を幅広くとらえて、これを明確に力強く宣言するものとなっている。

(2) にも、注目すべきフレーズが散りばめられている。まず、知識は「社会的財」(un bien social)と表明されていることである。ここには、控えめな表現ながら、80年代に生じた高等教育の民営化、商業化において、高等教育がもつばら個人の利益に属する私的財産(un bien privado)として議論されたことを意識しての発言と読み取ることができる。知識は、「完全な自治と学問の自由を享受する多元的な自由な機関においてはじめて生産、伝達しうる」という表現は、それほど目新しいものではない。しかしながら、それに続いて、高等教育機関は「自己の責任について十分に意識し」「自治の完全な行使のための必要条件としてアカウントビリティを持たねばならない」として、自ら自治に必要な条件を付していることは、教条的に自治を振りかざしてきた従来の自治論とは異なるものである。さらに、高等教育は、「自らに最高の質を要求してはじめて使命を達成しうる」とし、そのためには「継続的な評価が重要な手段」であるとして、明確に質の探求と評価の問題に言及している。実はこれも画期的なことである。なぜなら、ブルネルによれば、「これまで質と業績という言葉は、ラテンアメリカ大学界ではタブーと考えられてきた。学問的な質は測定不可能であり、業績(効果と効率性)の要求は、大学本来の自由かつ批判的な使命に反するものであるとされてきた」(Brunner, 1990, p.174)からであった。地域会議でも、最も厳しい論争を呼んだものは、評価(evaluación)と認定(acreditación)に関する検討部会での議論であったという。最終的に、こうし

た表現が宣言に盛り込まれたことの意味は大きいと言えよう。また地域会議では、「高等教育の社会的適合性 (pertinencia, 英語の relevance に相当)」のテーマが委員会として取り上げられ、はじめて本格的に論議された。

1996年当時、ラテンアメリカ全域で高等教育在籍者数は850万人ほどであったが、その数はその後も伸び続け、2003年にはほぼ1,400万人へと増大している (IESALC, 2007, p.254)。2000年に地域全体の高等教育就学率はほぼ25%であったが、メキシコ、ブラジルという大きな潜在的需要を持つ国がまだ20%前後であることを考慮するなら、量的拡張の余地もまだまだ大きいと言えよう。

むすび

古い歴史を有するラテンアメリカの大学は、エリート大学時代の大学像を前提にした理念や構造を温存したまま、1960年代、70年代に、急激な量的拡張を経験した。しかし、80年代の経済危機は、国家の財政支援の限界を露呈し、蓄積されてきた大学の諸問題を一気に顕在化させることになった。しかし、この間に、ラテンアメリカの高等教育システムは、かなり大きな構造転換を遂げ、その様相を変貌させてきた。90年代半ば以降、高等教育をめぐる潮流は再び変化をみせている。知識基盤経済の到来、グローバル化した国際競争への本格的な参入は、国家の開発過程における高等教育の戦略的重要性を再認識させている。高等教育関係者は、やや自信を回復し、使命感と責任を自覚しながら、(1) 国家・社会と高等教育システムとの間に新たな関係を構築し、そうした関係を通じて、(2) 国際競争にも耐えうる本当の意味での質とラテンアメリカ社会の経済・社会・文化的ニーズに対応した社会的適合性を備えた高等教育を樹立することを模索しつつある。こうした中で開催された1996年の地域高等教育会議は、重要な転換点となるものであった。

この会議から12年が経過した2008年6月、再び地域高等教育会議が開催された。この会議の成果をまとめた『宣言』では、「高等教育は、人権であり、社会的公共財 (un bien público social) である。国家は、この権利を保障する基本的義務を負っている」「社会的公共財としての高等教育は、その商業化と民営化を促進し、それにより、国家からの支援と財政支出を削減しようとする潮流と対決することになる。こうした傾向は転換され、ラテンアメリカ・カリブ海地域の各国政府が、公立高等教育機関への十分な財政支援を保証し、高等教育機関側も透明性の高い運営でそれに応えることが重要である。教育は、どこから見ても、商業のために準備された規則や制度によっても、また、市場の論理によっても統制することはできない」(CRES, 2008) といっそう踏み込んだ主張が展開されている。また、ここでは、高等教育における新自由主義政策の見直しと、経済危機以降後退するいっぽうであった財政支援を含めた国家の責任と役割を再び明確に打ち出していることも注目される。このような宣言文に集約されることになる高等教育をめぐる論議の最新の動向、最近10年ほどのラテンアメリカ高等教育の具体的な展開についての検討は次稿の課題とする。

【参考・引用文献】

- 齊藤泰雄 (1985) 「1918年『コルドバ宣言』—ラテンアメリカの大学改革運動の原点」『国立教育政策研究所研究集録』第11号, 187-196頁。
- 齊藤泰雄 (1990) 「ラテンアメリカにおける大学教授職」『国立教育研究所研究集録』第20号, 35-48頁。
- 齊藤泰雄 (1991a) 「ラテンアメリカ大学史研究ノート」『明治大学史紀要』第9号, 19-34頁。
- 齊藤泰雄 (1991b) 「メキシコ国立自治大学の紛争:1986-87年—その巨大化と改革の挫折をめぐって」『ラテンアメリカ研究年報』第11号, 99-124頁。
- 齊藤泰雄 (1996) 「メキシコの政治エリートの学歴構成」『大学論集』第25集, 187-205頁。
- 齊藤泰雄 (2005) 「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」『大学論集』第35集, 277-292頁。
- Atcon R.P. (1962). The Latin American University. *Die Deutsche Universitätszeitung*, 17, Jahrgang Februar 9-49.
- Brunner, J.J. (1990). *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. FCE Chile.
- Brunner, J.J. (2000). *América Latina: Políticas de Educación Superior durante los Años Noventa: Dinámicas y efectos 2000* NDA Chile.
- CRES (1996). *Declaración sobre la educación superior en América Latina y el Caribe*.
- CRES (2008). *Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
- ECLAC/UNESCO (1992). *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*. ECLAC/UNESCO.
- García Guadilla, C. (1996). *Situación y Principales Dinámicas de la Educación Superior en América Latina*. UNESCO/ESLAC Caracas.
- García Guadilla, C. (2006). Financiamiento de la Educación Superior en América Latina. In GUNI (Ed.), *La Educación Superior en el Mundo 2006: La Financiación de las Universidades* (pp.250-267).
- IESALC (2007). *Informe sobre La Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*.
- Levy, D.C. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. University of Chicago Press.
- Maier, J. & Weatherhead, R.W. (Eds.) (1979). *The Latin American University*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Mollis, M. (2006). Latin American University Transformation of the 1990s: Altered Identities? In J. Forest & P.G. Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education, Part Two* (pp.503-515). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Schwartzman, S. (1991). Latin America: Higher Education in a Lost Decade. *Prospects*, 21(3), 363-373.
- Schwartzman, S. (1993). Policies for higher education in Latin America: the context. *Higher Education*, 25,

9-20.

Tierney, J.F. (1972). Higher Education in Latin America in an Era of Change. In E. Niblet & B.R. Freeman (Eds.), *Universities Facing the Future* (pp.97-114). Routledge.

Tünnermann, B.C. (1983). *Reforma Universitaria de Córdoba*. FEDES, Venezuela.

World Bank (1994). *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington, DC: The World Bank.

Higher Education in Latin America: its transformation and reform agenda

Yasuo SAITO *

Latin America has a long tradition in higher education that is derived from the colonial universities. The Spanish conquerors were concerned with educating individuals who would govern the colonial state and the Catholic Church. They funded many colonial universities in their colonial domains. After independence at the beginning of the 19th century, the majority of universities was transformed into the national universities in each country. The basic objective of these universities was the production of graduates qualified in professional fields. Traditionally, these included law, medicine, engineering and humanities. Until the first part of the 20th century, the basic pattern of the Latin American universities remained much the same as had existed some centuries ago. A reform movement that erupted in a rebellion in the University of Cordoba, Argentina in 1918 had proclaimed a series of reforms for their old-fashioned universities. The Cordoba reform movement had a lasting impact on the structure and orientation of the universities in this region.

In the 1960s and 1970s, as in other regions in the world, Latin American higher education went through a period of extraordinary quantitative expansion and some changes in their policies. While in some countries such as Brazil, the private sector grew significantly to fill the gaps between demand and supply, in other countries, notably Mexico and Argentina, their central national universities opened their gates and transformed themselves into huge institutions. In the 1980s Latin America experienced serious economic crises and education budgets were compressed. Since in many of the countries higher education was heavily dependent on government funding, it suffered terrible confusion from the impact of the economic crisis. Higher education policies following the lines of neo-liberal doctrine were introduced. Privatization and marketization are now having a major impact throughout the higher education of this region. In these processes, both the institutional composition and the financing of higher education underwent dramatic changes. The structure and orientation of the higher education system has been greatly transformed.

In the 1990s, in face of the globalization context, to which Latin American societies are deeply committed, higher education is faced with new challenges. There is a broad consensus that higher education has the utmost importance for the achievement of a new strategy of economic and social development. Governments and the national systems of higher education seek out new models for their relationships. Governments are called to change their attitudes to the higher education systems from a minimal non-interventionist approach to a more proactive one. The Regional Conference on Policies and Strategies for the Transformation of Higher Education in Latin America and the Caribbean, held in Havana, Cuba, in November 1996 was a landmark for reappraisal of the role and mission of higher education and for redefinition of policies and guidelines for it.

* Senior Researcher, Department for International Research and Co-operation, National Institute for Educational Policy Research