

メキシコの教育改革

—ペニャ・ニエト新大統領の挑戦—

Education Reform in Mexico: A Challenge of President Peña Nieto

箕輪 真理
MINOWA Mari

Abstract

Since his inauguration in December 2012, President Enrique Peña Nieto has been pushing through a series of important reform agendas, of which the education reform is the first to make a tangible progress. Under an agreement among the country's three main political parties to cooperate on a wide-ranging policy agenda, the new government has made an important first step in removing the control of the powerful teachers union, which has been blamed as a key factor behind the poor academic performance of Mexican children. The constitution has been amended to make periodic teacher evaluation compulsory with real ramifications for poor performance. If diligently implemented, the new reform could help move Mexico along a path of realizing its potential and becoming one of the most dynamic and successful economies in Latin America.

1. はじめに

本稿の目的は、メキシコの新政権が進める画期的な教育改革の背景と現状について概観し、ラテンアメリカ諸国の多くが共通して抱える教育政策の課題の文脈の中で、メキシコが進めようとしている改革の意味と今後の展望を考察することである。

2012年12月1日、メキシコでは、制度的革命党（Partido Revolucionario Institucional, PRI）のエンリケ・ペニャ・ニエト（Enrique Peña Nieto）が新大統領に就任した。46歳の若いペニャ・ニエト大統領は、就任直後から、競争促進に向けた様々な改革に積極的に着手している。なかでも、教育改革は、強力な教員組合からの大規模な反対運動を乗り越えて、政権発足後1年を待たずに憲法改正と改革実施のための関連法の成立を実現した。この改革の第一歩は、メキシコにとってどのような意味を持つのだろうか。

メキシコは近年、初等・中等教育へのアクセス拡大という点では大きな成果をあげてきた。し

かし、初等教育就学率がほぼ100%に近づき、中等教育就学率も約70%を達成する一方で、学習到達度調査の結果や、国際競争力ランキングなどから見られるメキシコの労働力の質は、世界の市場で競争するために十分なものでないことは明らかである。教育の「量」をある程度達成した今、教育の「質」の改善を実現することは、メキシコの将来にとって、重要かつ急務の課題であり、そのためには、構造的な問題を抱える教育セクターの抜本的な改革の遂行が必要不可欠である。現在進行中の画期的な教育改革は着手されたばかりで、今後の成り行きはまだ不確定ではあるものの、本稿では、メキシコの公教育の現状と課題という文脈のなかで、現時点での改革の意味を考えてみたい。

第II節では、1982年の債務危機以降のメキシコ経済の動向を簡単に振り返ることで、メキシコがおかれている現在の政治経済状況を説明する。第III節では、ラテンアメリカ諸国に共通する教育の課題を概説し、メキシコで現在進行中の改革が、それらの課題に対して正面から立ち向かおうとする画期的な試みであることを示す。第IV節では、メキシコの新しい教育改革の内容を、そのプロセスと関係するアクターたちの行動を詳細に見ながら、詳しく分析する。第V節は、結論に代えて、今回の教育改革の意義をまとめる。

II. メキシコの経済成長：繰り返された失望と新しい可能性

1982年のメキシコの債務返済一時停止は、ラテンアメリカの「失われた10年」のきっかけとなる事件であった。1980年代を通じて、ラテンアメリカ諸国は債務危機への対応に追われ、市民は大きな社会経済的困難を経験した。1988年にサリナス大統領の政権下で、大規模な市場開放に基づく経済改革が始まり、後の「ワシントンコンセンサス」の基礎ともなった一連の改革によって、貿易自由化、多くの部門の国営企業民営化が進んだ。メキシコにおける自由主義経済改革の特徴として、政府、企業、労働組合の三者間での広範な合意形成（経済連帯協定、Pacto de Solidaridad Económica）に基づく改革の推進がある。1987年にデ・ラ・マドリ大統領のもとで署名されたこの協定は、その後PRI政権下で毎年更新され、メキシコの重要な政治イベントとなった。Pacto de Solidaridad Económicaは、経済改革へのメキシコ国民の支持を強固なものとするのに大きな役割を果たしたと言える。特に、強力な労働組合連合（Confederación de Trabajadores de México）が“Pacto”に参加することで、政府の経済改革に一定の政治的正当性が与えられていた。これは、他のラテンアメリカ諸国では見られなかった特徴である。

メキシコの一連の改革は、経済成長などの数字を見れば、はっきりとした成果をだしたとは必ずしも言えないが、自由主義経済改革という概念そのものへの期待（あるいは信仰）が大きかったこともあり、「メキシコの奇跡」の神話を造り出したとも考えられる。当時、アメリカのクリントン政権が、北アメリカ自由貿易協定（NAFTA）締結の承認を議会で取り付けようとしていたことも、「メキシコの奇跡」という架空のストーリーが造り出された要因のひとつであるとも言われる。

その後、1994年1月のチアパス州におけるサパティスタ民族解放戦線の蜂起と、大統領候補が暗

殺されたことによる政治の不安定化を契機に、「テキーラショック」がメキシコを襲った。その背景には、政治不安によるカントリーリスクへの懸念と、ペソの固定相場維持のための財政破綻がある。この結果、ドルに固定されていたメキシコ通貨ペソの変動相場制への移行とそれに伴うペソの大幅な下落により、市民はふたたび大きな犠牲を強いられることとなった。NAFTA締結、国をあげての自由主義経済改革の推進、グローバリゼーションのなかでの新しい経済機会への期待など、メキシコ国民は、いよいよ、メキシコが大きく前進して豊かさと繁栄を実現する日が来ると信じていたが、その期待が大きく裏切られることとなった。

他のラテンアメリカ諸国では、「ワシントンコンセンサス」に沿った改革によって1990年代を通じて実施されてきた政策が期待した成果を生まず、一般市民の生活状況がいっそうに改善されないことへの失望から、左派の力が強まり、それまでの改革を逆行させる動きもいくつかの国で顕著になっていた。しかし、メキシコにおいては、1994年の通貨危機が起きたのが、セデージョ（Zedillo）大統領の任期当初であったこともあり、大統領は改革を逆行させようとする動きに対抗することができたとされる。とはいえ、改革をさらに進めるだけの政治力はなく、国民は左派の支持に傾いていった。

そうした文脈のなかで、2000年の大統領選挙では、70年以上続いた制度的革命党（PRI）が政権の座を譲ることとなった。大統領に選ばれた、国民行動党（Partido de Acción Nacional, PAN）のビセンテ・フォックス（Vicente Fox）は、かつてコカコーラ社の重役であり、市場開放、自由経済政策を支持していた。しかし、フォックス政権は、期待に反して、特筆すべき成果を何も実現できなかったというのが、一般的な評価である。2006年の選挙でも、再び、PANのフェリペ・カルデロン（Felipe Calderón）が、左派政党、民主革命党（Partido de la Revolución Democrática, PRD）の候補を辛くも破って政権についた。しかし、カルデロン大統領の任期中、メキシコでは麻薬取引に関係する暴力と治安の悪化が深刻化し、2008年の世界同時不況による製造業輸出の低迷とも重なって、2009年、アメリカ国防省は、「メキシコが破綻国家となりうる」との警告を出すに至った。

しかし、その3年後の、2012年11月に、イギリス週刊誌「エコノミスト」は、メキシコに関する特別レポートで、メキシコは、豊かな将来へ向けて、今、新たな出発点にたっていると宣言している（*Economist*, November 24 2012a）。メキシコは、ラテンアメリカでブラジルに次ぐ二番目の経済規模を持つ。出生率の低下、中国の賃金上昇など、メキシコにとってプラスとなる条件がいくつも整ってきている。「ダイナミックなブラジルに遅れをとる成績不振のメキシコ」というイメージはすでに過去のものであり、2011年、2012年とも、GDP成長率ではメキシコはブラジルを上回っている。また、「高い人口増加率と、有り余る労働者が大挙してアメリカに出稼ぎ移民をするメキシコ」というイメージも、今では現実を表していない。近年では、むしろアメリカに出かける労働者よりもアメリカから帰国する労働者の数が上回る状況も出てきている。麻薬取引による治安の問題はまだ深刻だが、これまでの5年間の統計で初めて少しながら殺人率が低下したことも報告されている。メキシコはすでに、フラットスクリーンテレビ、冷凍冷蔵庫などでは、世界最大の輸出国であり、自動車、航空機などについても、輸出国としての存在感を増

している。このままゆけば、2018年までに、メキシコはアメリカの最大の輸入相手国となると予測されている (*Economist*, November 24, 2012b)。日本でも、経済への国家管理を強化するアルゼンチンやベネズエラなどと対症的な政策をとるメキシコへの関心は高まっている。ペニャ・ニエト新大統領が進める通信・放送分野での寡占の抑制や、これまで外国企業の参入を認めてこなかった石油探査などの分野で、国営石油会社ペメックスと外国企業との共同開発に道を開くなど、メキシコの改革が今後どのように進んでいくかは、日本の投資家にとっても大きな関心事となっている (日本経済新聞2013年8月21日)。

近年、メキシコが「中流階級社会」に到達したのかどうかという議論が活発になっている。しかし、メキシコの国立統計地理情報院 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI) の2000年から2010年のデータに基づいた推計では、メキシコで「中間所得層」と分類できる人口の割合は39.2%、世帯数では42.4%であった。低所得層の割合は59.1%、高所得層が2.5%である。メキシコがすでにOECD諸国と肩を並べる「中流階級社会」となったとするそれまでのいくつかの研究報告や主張に反し、INEGIのデータは、まだメキシコの世帯の多くが、何らかの欠乏を経験し、ショックに対して脆弱な経済状況であることを示している (Lopez-Calva, Luis F. and E.Ortiz-Juarez 2011)。

また、世界銀行やフレイザー研究所 (Fraser Institute)、ヘリテージ財団 (Heritage Foundation) などの調査では、メキシコは、国際競争力や政治経済制度の強さの世界ランキングで、中間にとどまっている。世界経済フォーラムが発表した2013-2014年の「国際競争力レポート」によると、メキシコは、データのある世界144カ国中、「総合競争力」では55位である。マクロ経済環境は比較的安定していて49位、金融システムの健全性も30位、大きな国内市場による規模の経済 (1位)、比較的良好な交通インフラ (39位) など、プラスの要因も多い。それに加えて、ようやく、長年進まなかった教育と労働市場に関する改革が新政権のもとで着手されたことに期待が表明されている。これにより、メキシコが緊急に解決すべき課題である、国内の競争力低迷 (現在は100位)、教育の質が低いことによるスキルギャップ (19位)、労働市場の膠着性 (99位) などが改善されることに期待がもたれている (World Economic Forum 2013)。

どの国においても、持続的な経済成長の実現は、経済の効率性改善と、機械やインフラへの投資拡大と教育による労働者の能力強化を通じて、経済全体の生産性がどのくらい拡大するかにかかっている。Edwards (2010)は、効率性の確保、投資拡大、労働者の能力向上とスキルアップの三つは、どれもラテンアメリカ諸国が長いこと失敗してきた課題であり、これからも、多くの国では失敗し続けるだろうと予測している。そのような悲観的な予測を覆すチャンスがあるのかどうか、メキシコの新政権が進めている一連の改革は、今後のメキシコの行方を大きく左右することになる重要な取り組みであるといえる。

Ⅲ. ラテンアメリカの教育の現状と課題

ラテンアメリカ諸国の教育は、多くの共通の課題を抱えており、メキシコの教育の現状と課題も、その文脈の中で論じることができる。以下、本節では、ラテンアメリカ諸国に共通して見られる教育の問題点を論じながら、メキシコの抱える教育の課題を明らかにする。

1. 教育へのアクセスの拡大

まず、ラテンアメリカ諸国における教育は、近年大きく改善している。特に初等教育、中等教育へのアクセスについては、表1、表2に示す就学率の動向からも見られるように、他の開発途上地域と比べても、急速な拡大を実現してきた。

表1 初等教育就学率

| 地域 | 粗就学率 (%) | | | | | | 純就学率 (%) | |
|-----------|----------|------|------|------|------|-------|----------|-------|
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2011* | 2000 | 2011* |
| サハラ以南アフリカ | 40 | 51 | 80 | 74 | 77 | 100 | 56 | 76 |
| 中近東・北アフリカ | 59 | 79 | 89 | 96 | 97 | 105 | 84 | 93 |
| ラテンアメリカ | 91 | 107 | 105 | 106 | 127 | 113 | 97 | 94 |
| 南アジア | 41 | 71 | 77 | 90 | 98 | 110 | 83 | 88 |
| 東アジア | 87 | 90 | 111 | 120 | 111 | 112 | 93 | 96 |
| 東ヨーロッパ | 103 | 104 | 100 | 98 | 100 | 101 | 88 | 94 |
| OECD | 109 | 100 | 102 | 103 | 102 | 105 | 97 | 96 |

(出典) Paul Glewwe and Michael Kremer. 2005. "School, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries." *CID Working Paper* No. 122. (in Franko, Patrice. 2007. *The Puzzle of Latin American Economic Development*, Third Edition. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. 2007.)

*2011年のデータは、*World Bank. World Development Indicators* 2013.

メキシコにおいても、初等教育、中等教育へのアクセスという点からは、大きな成果が見られる。ユネスコのデータによると、2011年のメキシコの初等教育粗就学率 (gross enrollment) は104%、純就学率 (net enrollment) は96%、小学校に通っているべき年齢の子供が学校に行っていない割合は3%であった¹。小学校の最終学年を終えることができている子供の割合は、

1 粗就学率 (gross enrollment) (総就学率ともいう) は、あるレベルの教育を受けるべき年齢の総人口に対し、実際にそのレベルの教育を受けている (年齢にかかわらず) 人口の割合を示し、純就学率 (net enrollment) は、あるレベルの教育をうけるべき年齢の総人口に対し、実際に教育を受けている、その年齢グループに属する人の割合を示す。

表2 中等教育就学率

| 地域 | 粗就学率 (%) | | | | | | 純就学率 (%) | |
|-----------|----------|------|------|------|------|-------|----------|-------|
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2011* | 2000 | 2011* |
| サハラ以南アフリカ | 5 | 6 | 15 | 23 | 27 | 41 | 19 | - |
| 中近東・北アフリカ | 13 | 25 | 42 | 56 | 66 | 75 | 60 | 68 |
| ラテンアメリカ | 14 | 28 | 42 | 49 | 86 | 90 | 64 | 76 |
| 南アジア | 10 | 23 | 27 | 39 | 47 | 59 | 38 | - |
| 東アジア | 20 | 24 | 44 | 48 | 67 | 78 | 54 | 71 |
| 東ヨーロッパ | 55 | 64 | 93 | 90 | 88 | 92 | 75 | 85 |
| OECD | 65 | 77 | 87 | 95 | 107 | 100 | 87 | 90 |

(出典) Paul Glewwe and Michael Kremer. 2005. "School, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries." *CID Working Paper* No. 122 (in Franko, Patrice. 2007. *The Puzzle of Latin American Economic Development*, Third Edition. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. 2007.)

*粗就学率 2011 年のデータと、純就学率のデータは、World Bank. *World Development Indicators* 2013.

93%、また、中等教育の粗就学率は84%、純就学率は67%、高等教育の就学率が28%と報告されている。小学校入学前の幼稚園への粗就学率（入園率）が99%である（UNESCO Institute for Statistics 2012）。少なくとも子供たちに学校に通う機会を与えるという意味では、メキシコの教育の機会拡大という目的は、ある程度達成されたと言うことができよう。

2. 教育の質の問題

しかし、就学率の拡大は、必ずしも学習の成果の改善につながるものではない。学校教育の現場で、どのような成果が実現されているのか。学習到達度を測る国際的なテストの結果などを見ると、グローバル化した世界経済の中で競争してゆくために必要な労働力の生産性向上という意味で、ラテンアメリカ諸国は、まだ大きく遅れを取っている状況が示される。

OECDは、3年ごとに、学習到達度調査（Program for International Student Assessment, PISA）を実施している。これは、義務教育の終了段階にある15歳の生徒を対象に、読解力、数学、科学の3分野について、基礎的知識だけではなく、問題解決能力、知識の応用力についてもその能力を測るテストである。最新の2012年の調査には、OECDの34カ国、それ以外の31カ国、あわせて65の国／地域が参加した。ラテンアメリカからは、チリ、メキシコ、ウルグアイ、コスタリカ、ブラジル、アルゼンチン、コロンビア、ペルーの8カ国が参加している。表3に、それぞれの分野でのラテンアメリカ参加国の成績を示す。数学、読解力、科学の全ての分野において、ラテンアメリカの参加国は、参加した65カ国のなかで最も低い範囲の点数ランキングに分類される。また、表4が数学について示すように、ラテンアメリカ参加国の学習到達度の低さにおいて、これま

での10年間で大きな改善が見られていない。

表3 OECD学習到達度調査（PISA）結果（2012年）

| 国 | 数学 | | | | 読解力 | | 科学 | |
|--------|-----|------------------|------------------|---------------|-----|---------------|-----|---------------|
| | 平均点 | レベル2 以下の割合（%） | レベル5 以上の割合（%） | 年平均 変化率（%） | 平均点 | 年平均 変化率（%） | 平均点 | 年平均 変化率（%） |
| OECD平均 | 494 | 23.1 | 12.6 | -0.3 | 496 | 0.3 | 501 | 0.5 |
| 上海（中国） | 613 | 3.8 | 55.4 | 4.2 | 570 | 4.6 | 580 | 1.8 |
| シンガポール | 573 | 8.3 | 40.0 | 3.8 | 542 | 5.4 | 551 | 3.3 |
| 香港（中国） | 561 | 8.5 | 33.7 | 1.3 | 545 | 2.3 | 555 | 2.1 |
| 台北（中国） | 560 | 12.8 | 37.2 | 1.7 | 523 | 4.5 | 523 | -1.5 |
| 韓国 | 554 | 9.1 | 30.8 | 1.1 | 536 | 0.9 | 538 | 2.6 |
| 日本 | 536 | 11.1 | 23.7 | 0.4 | 538 | 1.5 | 547 | 2.6 |
| チリ | 423 | 51.5 | 1.6 | 1.9 | 441 | 3.1 | 445 | 1.1 |
| メキシコ | 413 | 54.7 | 0.6 | 3.1 | 424 | 1.1 | 415 | 0.9 |
| ウルグアイ | 409 | 55.8 | 1.4 | -1.4 | 411 | -1.8 | 416 | -2.1 |
| コスタリカ | 407 | 59.9 | 0.6 | -1.2 | 441 | -1.0 | 429 | -0.6 |
| ブラジル | 391 | 67.1 | 0.8 | 4.1 | 410 | 1.2 | 405 | 2.3 |
| アルゼンチン | 388 | 66.5 | 0.3 | 1.2 | 396 | -1.6 | 406 | 2.4 |
| コロンビア | 376 | 73.8 | 0.3 | 1.1 | 403 | 3.0 | 399 | 1.8 |
| ペルー | 368 | 74.6 | 0.6 | 1.0 | 384 | 5.2 | 373 | 1.3 |

（出典）OECD, 2013. *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*.

（注1）成績は、レベル1が最も低く、読解力テストではレベル5が最高、数学、科学ではレベル6が最高である。

（注2）「年平均変化率」は、それぞれの国の初めての参加年度から全てのテストスコアに基づいて計算された、年率の点数の変化を示す。

表4 PISA数学テスト結果（2003年—2012年）

| 国 | PISA 2003 | | PISA 2006 | | PISA 2009 | | PISA 2012 | |
|--------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | レベル2 以下 | レベル5 以上 | レベル2 以下 | レベル5 以上 | レベル2 以下 | レベル5 以上 | レベル2 以下 | レベル5 以上 |
| チリ | - | - | 55.1 | 1.5 | 51.0 | 1.3 | 51.5 | 1.6 |
| メキシコ | 65.9 | 0.4 | 56.5 | 0.8 | 50.8 | 0.7 | 54.7 | 0.6 |
| アルゼンチン | - | - | 64.1 | 1.0 | 63.6 | 0.9 | 66.5 | 0.3 |
| ブラジル | 75.2 | 1.2 | 72.5 | 1.0 | 69.1 | 0.8 | 67.1 | 0.8 |
| コロンビア | - | - | 71.9 | 0.4 | 70.4 | 0.1 | 73.8 | 0.3 |
| コスタリカ | - | - | - | - | 56.7 | 0.3 | 59.9 | 0.6 |
| ペルー | - | - | - | - | 73.5 | 0.6 | 74.6 | 0.6 |
| ウルグアイ | 48.1 | 2.8 | 46.1 | 3.2 | 47.6 | 2.4 | 55.8 | 1.4 |
| OECD平均 | 21.5 | 14.6 | 21.3 | 13.5 | 20.8 | 13.4 | 22.2 | 13.1 |

（出典）OECD. 2013. PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I).

こうした低い学習成果は、教育の質に問題があることを示している。表1で示されたように、ラテンアメリカの平均を見ると、粗就学率（gross enrollment）の数字が100を大きく越えている。これは、入学時期が家庭の経済的理由などで遅れたり、いったん入学した児童が学習についてゆけなくて進級できずに同じ学年をくり返したりしている状況を反映している。同じ学年を何度もくり返す生徒のあいだでは、学校から完全にドロップアウトする確立も高くなる。こうした数字からも、教育の質の問題が未だに大きい課題であることが指摘できる。

また、ラテンアメリカ諸国の特徴とも言える大きな所得格差や経済格差は、教育の格差を生み出し、それがまた経済格差につながるという負の連鎖も根強く存在する。一方で、貧困層の初等教育就学率が大きく改善したため、所得階層ごとの就学率の格差は確かに縮まっており、富裕層と貧困層のあいだの平均修学年限のギャップは、ラテンアメリカの多くの国で縮小の傾向にある。しかし、貧困層が受ける教育の質に問題があることは、全国統一テストの結果などを見ても、明らかである。富裕層の子供は、私立の学校でより高いレベルの教育を受け、大学に進学することができるが、公的初等教育、中等教育の質が劣るため、貧困層の子供が大学まで進学することは非常に難しい。従って、大学教育に支出される政府の教育予算は、ほとんど貧困層には届かないことになる。

教育の質の問題を正しく理解するためには、きちんとした指標やデータが必要である。しかし、ラテンアメリカの多くの国では、全国的な統一テストなどを通じて、きちんと教育の成果を測ろうという試みが長い間なされてこなかった。ラテンアメリカの数カ国がPISAによる学習到達

度の調査により参加するようになったのも、近年のことである。教育の成果を明示的な指標で評価するという考え方が受け入れられていないことが、ラテンアメリカの教育改革を難しくしているといえる。

3. 教育支出

ラテンアメリカの多くの国の政府は、近年、教育支出を拡大してきた。表5には、世界の各地域の平均的教育支出額と対GDP比を示す。金額でも、国内総生産に対する割合でも、ラテンアメリカ地域の国々が教育のために支出している金額は他の開発途上地域に比べて高い数値であることがわかる。表6には、ラテンアメリカ諸国について、一人当たり国内総生産に対する生徒ひとりあたり初等教育支出の割合を示す。メキシコを含めて、いくつかの国で見られる15%前後の数字は、アジアやアフリカの他の開発途上国に比べれば、決して少ない金額ではない。しかし、OECD諸国では、この割合が、おおむね20%から30%のあいだにあり、金額的にも、例えば初等教育へのひとりあたり支出額は、ラテンアメリカの平均値はOECD諸国の約6分の1である。先進国との比較では、ラテンアメリカ諸国の公的な教育支出はまだ十分な金額であるとは言えず、さらに問題なのは、その支出が効率的に使われていない点である。また、初等・中等教育に比べて、高等教育への支出の割合がたいへん大きいことも、表5から読み取ることができる。

表5 教育支出

| 地域 | 一人当たり支出 (PPPドル) | | 対GDP比 (%) | | 一人当たりGDPに 占める生徒ひとり あたり支出 (%) | | 一人当たり高等 教育支出の初等教 育、中等教育支出 に対する割合 | |
|-----------|--------------------|-------|-----------|------|------------------------------------|------|---|------|
| | 初等教育 | 中等教育 | 初等教育 | 中等教育 | 初等教育 | 中等教育 | 初等教育 | 中等教育 |
| サハラ以南アフリカ | 338 | 638 | 1.9 | 1.2 | 10.6 | 25.8 | 198.5 | 81.1 |
| 中近東・北アフリカ | 429 | 809 | 1.8 | 1.4 | 15 | 19.5 | 5.4 | 5.3 |
| ラテンアメリカ | 588 | 877 | 1.6 | 1.6 | 12.2 | 14.3 | 4.3 | 4 |
| 南アジア | 167 | 322 | 1 | 1.2 | 7.4 | 22 | 5.6 | 3.3 |
| 東アジア | 214 | 347 | 0.9 | 0.8 | 6.6 | 11.8 | 12.5 | 6.5 |
| 東欧・旧ソ連 | 1,401 | 1,250 | 0.2 | 2.3 | 21.4 | 19.1 | 2 | 1.5 |
| OECD | 3,760 | 4,934 | 1.2 | 2.1 | 18.6 | 22.8 | 1.8 | 1.5 |

(出典) Paul Glewwe and Michael Kremer. 2005. "School, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries." *CID Working Paper* No. 122 (in Franko, Patrice. 2007. *The Puzzle of Latin American Economic Development*, Third Edition. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. 2007.)

* 粗就学率 2011 年のデータと、純就学率のデータは、World Bank. *World Development Indicators* 2013.

表6 生徒一人当たり初等教育支出の割合
(一人当たり国内総生産に対する割合) (2010年)

| 国 | (%) |
|---------|------|
| アルゼンチン | 16.4 |
| ボリビア | 21.3 |
| チリ | 14.7 |
| コロンビア | 15.8 |
| コスタリカ* | 14.6 |
| キューバ | 49.4 |
| ドミニカ共和国 | 7.6 |
| エクアドル | 8.9 |
| エルサルバドル | 9.8 |
| グアテマラ | 8.4 |
| ホンデュラス | 18.3 |
| メキシコ | 15 |
| パラグアイ | 11.2 |
| ペルー | 8.5 |
| ベネズエラ* | 17.9 |

(出典) World Bank, 2013. *World Development Indicators*.

(注) コスタリカとベネズエラの数字は、2009 年のデータ。

さらに、公的教育の質が低いため、私立の学校を選択する親が初等教育レベルで16%、中等教育で25%、高等教育では36%と報告されている(Wolff et al. 2005)。また、ラテンアメリカのほとんどの国では小学校と中学校の9年間の教育は無償で提供されることになっている。しかし、実際には、半強制的な父兄会への支払いや制服の代金、試験費用などの名目でかなりの金額を学校に支払うことになる。この費用は、貧困層にとっては負担が大きく、貧困層の子供たちの教育の機会が狭められる結果となっている。

4. 教育システムの構造的問題

なぜ、ラテンアメリカ諸国の教育の成果がこのように低いのか考えたとき、ラテンアメリカの教育システムとその構造によって生み出されるインセンティブの問題点を指摘することができる。まず、PREAL(2005)が指摘するように、教育システムが中央集権的であり、たいへん官僚的

であることである。中央政府が、教育に関する決定権の多くを支配しており、予算配分、教科書や教材の選定、カリキュラムの決定などが、中央の教育担当省庁に集中している。教育予算の配分は、政治的な道具として使われやすい。政治家は、学校建設や教員雇用などの便宜をはかることで、教育を自分たちの利益拡大の道具として使うことができる。そして、中央政府と同時に大きな力を持つのが、教員組合である。組合は、教員や校長の雇用や昇進の決定権を持つ。このような仕組みの中で、教育サービスは、顧客である生徒や父兄からのインプットなしに運営されており、彼らに対して説明責任を持たない。教育システムが中央集権的であるため、教員たちは、教育の現場でイノベーションや新しい試みを実践するインセンティブを持たない。父兄が子供たちの受けている教育の質についてほとんど情報を持たないため、公教育は特定の利益を守ろうとするアクターたちによって意のままにコントロールされることになる（PREAL 2005）。

このような構造的問題を背景に、これまでの教育政策がアクセスの拡大に焦点を当ててきたため、教育の質の問題は置き去りにされてきた。教員は、通常、町や学校ではなく、州政府によって雇用される。地理的な距離によって関与を阻まれ、また経済的、社会的にも弱い立場にいる父兄は、教育の政策に意見を反映させることができない。教員の賃金体系は、教員組合によってコントロールされていて、それぞれの学校の校長にはほとんど決定権がない。

このような政治的、制度的な障害によって、ラテンアメリカ諸国では、教育改革が長年阻まれてきた。教育システムの分権化や、私立学校も含めて、教育の選択肢を拡大することについて、教員組合は強力に反対してきた。ラテンアメリカのほとんどの国で、教育予算に占める教員給与の割合は、80%から90%におよんでいる。これだけの支出に対して、教員がその成果に対する説明責任を持たないことは問題であり、また給与以外の教育支出を圧迫することで、教育の質の向上を阻む要因ともなっている。教員組合からの強固な改革反対に加え、政治家は、教員雇用という政治的道具を失うのを恐れ、大学生は、高等教育への多額の補助を強固に守ってきた。こうした状況の中で、教員に対して能力向上や成果に対する評価を課すという難しい課題に立ち向かうことは、政治的に多大な困難を伴うことは明らかである。

5. 変化への機運

このような政治的な阻害要因が、ラテンアメリカの教育改革が長年進んでこなかったことの背景にある。しかし、グローバル化が進む今日の世界で、エリートたちにとってのインセンティブも変化し、ようやくラテンアメリカ諸国も、教育改革を前進させるための好機を迎えていると考えることができる。世界の市場で競争するために、労働生産性の向上は急務の課題であり、そのことを認識したエリートたちが、公的教育の質の向上の重要性について、ようやく認識を新たにしてい、教育改革に本腰を入れたしたと考えることができる。グローバル化による競争の激化で、教育における政府の役割がさらに重要となっている。

その例として、表7に、世界経済フォーラムが2013年に発表した「国際競争力レポート」から、メキシコの国際競争力ランキングの抜粋を示す。教育の質に関する指標で、メキシコの改善すべき課題が明らかに示されている。

表7 メキシコの国際競争力ランキング（世界148カ国中）

| 項目 | ランキング |
|---------------------------|-------|
| (1) 初等教育の質 (2.8ポイント) | 124 |
| (2) 初等教育就学率 (97.8%) | 37 |
| (3) 中等教育就学率 (90.7%) | 67 |
| (4) 高等教育就学率 (28.8%) | 79 |
| (5) 教育システム全体の質 (3.0ポイント) | 119 |
| (6) 数学・科学教育の質 (2.7ポイント) | 131 |
| (7) 最新技術へのアクセス (5.1ポイント) | 61 |
| (8) 企業レベルでの技術習得 (4.8ポイント) | 64 |
| (9) FDIと技術移転 (5.3ポイント) | 16 |

(出典) World Economic Forum. 2013. *The Global competitiveness Report 2013-2014*.

(注) それぞれの質問項目と回答ポイントは以下の通り。

- (1) あなたの国の初等教育の質はどうか？（1＝最悪、7＝最高）
- (2) 2011年（あるいは最も最近のデータ）の純初等教育就学率（net）
- (3) 2011年（あるいは最も最近のデータ）の総中等教育就学率（gross）
- (4) 2011年（あるいは最も最近のデータ）の総高等教育就学率（gross）
- (5) あなたの国の教育システムは、競争社会のニーズにどのくらい答えられますか？（1＝全く答えられていない、7＝たいへんよく答えている）
- (6) あなたの国の数学と科学の教育の質をどのように評価しますか？（1＝最低、7＝最高）
- (7) あなたの国では、最新の技術がどのくらい手にはいりますか？（1＝全く入手できない、7＝簡単に入手可能）
- (8) あなたの国では、企業はどのくらい新しい技術を学習しますか？（1＝全くしない、7＝広範囲に学習、習得する）
- (9) 外国からの投資は、あなたの国にどのくらいの新しい技術をもたらしますか？（1＝皆無、7＝多くの技術をもたらす。FDIは技術習得の最も重要な要素である。）

貧困層を含め、一般市民は教育へのアクセスの拡大と質の向上のための教育改革を望むが、政治的要素がその遂行を阻んできた。教員組合などの利益団体は、たいへん強力な組織力があり、その声を政治に反映されることができる。社会のなかのエリートは、自分たちの恵まれた生活を維持するための教育を求め、その政治力を反映して、教育予算の富裕層への配分の比率は桁違いに大きい。政府の教育予算のなかでは、中等教育から大学への配分がたいへん大きくなっている。教員組合とエリートたちは、自分たちの支配力に影響をあたえるような教育改革が進むことに対して、長年強力に抵抗してきた。このような強力な抵抗を、どのように打ち破ることができるだろうか。

教育改革の成功のためには、強力なチャンピオンが必要であると考えられる。強力な大統領や文部大臣が教育改革を政権の重要課題として推進することが必要である。そして、改革のパッ

テージが、関係者にとってお互いにWIN-WINとなるようなものであることや改革のメリットについて利害関係者を説得することができれば、改革への抵抗は弱まるだろう。

このような強力なチャンピオンとして、メキシコの新大統領が登場した。新大統領は、教育改革の重要性を十分に認識し、野党との協調と合意の体制を固めた上で、これまで何度か試みられてきても実現できなかった、教育セクターの大規模かつ革新的な改革に着手したのである。次節では、メキシコの新政権が推進する教育改革の性格と、これまでの実施プロセスについて詳しく説明する。

IV. メキシコの新しい教育改革

1. 教育改革のための憲法改正実現

2012年7月1日の大統領選挙で、PRIのペニャ・ニエト候補が圧勝して当選した。同年12月1日の新大統領就任の翌日、12月2日には、主要3政党PRI, PAN, PRDによる「メキシコのための合意」(Pacto por México)が署名された。署名式には、メキシコの31の州の州知事、首都メキシコシティ知事、上院下院議長も出席している。政府の各分野の代表と主要政党の支持を得たことで、1990年代以降、政治的な硬直によって進まなかった重要な改革が進展する可能性が生まれた。この合意成立に向けては、大統領選挙直後から、3党間で水面下での話し合いが続けられてきたことが報告されている。

この3党合意は、政府の機能遂行能力の強化、政治的および経済的民主化の推進、国民の社会的権利の確保と拡大の3つを軸として、5つの分野にわたり、95項目のイニシアティブから構成されている。5つの分野とは、1) 民主的な政治運営(ガバナンス)、2) 政治の透明性、説明責任の強化と汚職対策、3) 国民の人権と自由の保証、4) 治安の確保、5) 経済成長、雇用創出、競争力強化である。そして、この三党合意に含まれる重要な改革のひとつが、教育改革である。メキシコの公教育システムは、OECD諸国の中で最低水準にある。政府予算の20%以上を教育支出に費やしているながら、OECDの学習到達度調査の結果は、最低水準にとどまっている。今回の教育改革によって、教員組合が実質的にコントロールしている公教育のシステムを、政府の管理のもとへと戻すことが意図されている。

ペニャ・ニエト大統領は、就任後直ちに教育改革のための憲法改正案を提出し、12月中に、法案は議会で可決された。2月25日には大統領によって署名、発令された憲法改正では、教員評価の実施が義務づけられ、その詳細は別途定めるとされた。憲法第三条の改正で、「教員の採用、昇進、雇用継続の決定において教員評価が義務づけられ、その具体的な基準や条件、実施方法などについては、別途法律によって規定される」としている。その目的は、「プロフェッショナルとしての教員サービスを作り上げるために、教員の養成、能力向上のためのシステムを改善すること、より良い教育サービスを提供するための対話を促すための参考データとして、明確な評価基準を提供することである」と述べられている(adn.politico.com Mayo 8 2013)。

この教育改革の内容には、二つの主要なポイントがある。教員評価を義務化して、プロフェッ

ショナルとしての教員サービス (Servicio Profesional Docente) を確立すること、そして、国立教育評価機構 (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE) の権限強化と独立化である²。

教員の雇用、昇進、雇用継続の決定は、教育の目的に沿った基準にもとづいて行われなければならない。そのために、プロフェッショナルな教員養成のための基準を全国的なレベルで作る必要がある。具体的には、教員採用時の試験、校長、教頭などへの昇進の決定にも試験を実施する。昇進には、教員それぞれの能力と成果に応じて、必要とされる基準をクリアすることが条件となる。この評価システムを確立することによって、教員のプロフェッショナルとしての社会への貢献を正当に認め、評価することにもつながる。教員評価の基準は、担当する生徒の学習到達度向上への教員の貢献の程度をはかるものであり、教員個人として、また、教員グループ全体としての学校単位のパフォーマンス評価、そして全国の教員全体としての評価も行う。金銭的、あるいはその他の形で、優秀な教員への報償制度も設けて、その社会的役割に対して明確な評価を与え、モチベーションを高める施策も含める。能力向上のためのトレーニングなどの機会も拡大する。

また、2002年にフォックス政権によって設立された、国立教育評価機構 (INEE) は、その独立性が強化され、教員評価を実施する機関となる。INEEは、幼稚園、小学校、中学校、高校のそれぞれのレベルで、教育システムの成果を評価する。そのため、INEEは、評価試験を独自にデザインし実施する権限を与えられ、関係する全国および地方の教育機関に評価試験実施のガイドラインを示し、実施を指示する。また、教育の改善のために必要な施策を指示監督する権限を持つこととなる。このように、INEEに独立した権限を与えることにより、教員評価システムの開発と安定した実施のために必要な力が与えられ、これまでの政権が実現できなかった改革の実行可能性が大幅に高まると期待されている。

これらふたつの主要な改革案に加えて、教育システムに関する正確な統計データを収集するためのシステム (Sistema de Información y Gestión Educativa) の設立と、教員の継続的な能力強化のためのトレーニングプログラムの実施、学校運営における自律性の強化、全ての学校において正規の授業時間の確保 (一日二交代制の解消)、栄養価を考慮した学校給食の提供、などの提案が盛り込まれた。

教育改革のための憲法改正は実現した。しかし、問題は具体的な改革実施の詳細を決定することである。議員の大半は、教育改革の大枠には賛成している。しかし、具体的な政策の詳細はこの段階ではまだ未定であった。教員評価基準の監督を誰が行うのか、教員が具体的にどのような方法で評価されるのか、など、憲法改正とは別に定められる改革実施法案が議会を通過しなければ、教育改革の実質的な効果は現れない。

2 2012年12月10日に大統領によって提出された改革法案 “La Reforma Educativa” による。

2. 教員組合による反対

メキシコの教員組合（Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE）は、20世紀を通じて長く政権の座にあって2012年の選挙で政権の座に返り咲いたPRIと、経済連帯合意の枠組みの中で強く結びついてきた。1992年には、SNTEが、教員の雇用と昇進をコントロールする権限を獲得し、さらに教員への給与支払いを組合が代行する仕組みが施行されたことで、SNTEは非常に大きな力を獲得した。組合のリーダーは、教員ポストの提供と引き換えに金銭を要求したり、総計150万人にのぼる組合員の投票を約束することでPRI政権から特別な待遇を得たりなどして、その権力を絶大なものにしていった。例えば、ある中学教員は、終身雇用の教員ポストを定年退職する教員から購入するために、30万ペソ（230万円相当）を支払ったと報告しているが、その定年退職した教員は、受け取った金を組合に支払ったということである（Alper and Diaz 2013）。このように、教員ポストが売買されたり、親から子にそのまま引き継がれたりすることは違法であるが、教員組合のコントロールのもと、暗黙のうちに容認されてきた。それが、メキシコの教育の質を引き下げている要因の一つとなっている。

SNTEのリーダー、エルバ・エステル・ゴルディージョ（Elba Esther Gordillo）は、“La maestra”と呼ばれ、メキシコの政界においても絶大な力を持って、23年間にわたりその座に君臨してきた。2012年10月には、対抗候補なしで、さらに6年間の任期に再選されたところであった。しかし、2013年2月26日、大統領が教育改革の憲法改正法に署名した翌日、ゴルディージョは横領の疑いで逮捕された。2008年から2012年にかけて、総額20億ペソ（約160億円）の組合基金を横領した疑いである。組合リーダーは、この金をアメリカやスイスの銀行に送金して、自家用飛行機、デザイナードレス、美術品、不動産の購入や美容整形手術などに使ったとされる。

教育改革法に署名した翌日に強力な教員組合リーダー、ゴルディージョの逮捕を実行したことは、ペニャ・ニエト大統領が改革実行への決意とその政治力を国民に示し説得するための計算されたパフォーマンスであったかもしれない。しかし、これまでPRIの歴代大統領ともたいへん近く、大きな政治力を持ってきた強力な組合リーダーの逮捕に踏み切ったことで、大統領は、かつてのPRI政権下で既得権益を得てきた勢力と近い関係を持ちすぎているとの批判に対して、改革に対する真剣さを、ある程度の説得力をもって示すことにはなった。

教育改革の推進を求めて活動する民間グループ、“Mexicanos Primero”の2009年の調査によると、実際に教室で授業を行っていない教員およそ2万2千人が、毎年1億3000万ドルの給与を政府から受け取っていると報告されている。本当の数字は、政府が学校や教員に関する正確なデータを持っていないため、誰もわからないのかもしれない。しかし、こうした「幽霊教員」の存在によって、メキシコの教育現場では、政府の教育支出に見合った成果をあげることができず、15歳児童の半分はごく基礎的な算数の計算ができず、40%が国語のテストで十分なレベルに到達していない。今回の改革の大きな目的は「教育をメキシコの変革のための力とする」ことであると大統領は述べているが、そのために、150万人のメンバーをもち、ラテンアメリカ最大の労働組合組織である全国教育労働者組合（SNTE）の過大な力を押さえることが、重要なステップであることは明らかである（Gotto 2013）。

2012年12月に憲法改正法案が議会を通過してから、2月25日の大統領署名にいたるまでのあいだ、様々なメディアで、教育改革への反対意見が取り上げられ、それに対して、政府は改革の意義と必要性について、新聞広告や市民向けのフォーラム開催などで議論した。文部大臣のエミリオ・チュイフェ (Emilio Chuyffet) は、1月に開かれたフォーラムで、「今回の教育改革は教育の民営化を目指すものではなく、社会全体のものであるべき教育を、一部の特定グループの手から取り戻し、政府が再び教育の舵取りをするためのものである」と述べている。しかし、改革が、教員の労働条件を悪くするものではなく、むしろ教員の所得向上や昇進の道を開くことを目指しているという政府の主張は、一部の教員には全く受け入れられないものであった。

改革に反対する教員たちの考えでは、今回可決されたのは教育改革ではなく、教育改革に偽装された労働改革、行政改革であり、その目的は、SNTEから公教育実施の権限を奪い去り、教員たちからその正当な権利である雇用の安定を奪うことである。政府は、教育の成果は教員のみにによって決まるものではなく、生徒の社会経済的環境など、様々な要因に影響されることを認めている。しかし最終的には、学習の到達度は、教師の責任によって決まるとしている。そのため、今回の改革では教員をコントロールすることに重点がおかれ、教員が教育プロジェクト策定にどのように参加できるのか、あるいは、能力向上のためのトレーニングにどのように参加できるのか、などについて言及されていないというのが、教員側の批判である。

三党合意では、教員専門サービス (Servicio Profesional Docente) は教員の貢献を正しく評価するために作られるとしている。教員のポストが、それぞれの教員の努力と成果に基づいて配分されることを確実にするために作られるとする。このサービスにより、教員、校長、監督官たちが、その昇進において公正な扱いを受けることを確実にするものであるとしている。公正で誰の目にも明らかで、はっきりとした規則があることによって、教員の専門家としての成長を促し、同時に彼らの権利を守り促進していくとされている。しかし、教員たちは、この改革によって、これまで雇用を保障されてきた教員や校長が、もし評価基準を十分にクリアできない場合、解雇されることが合法化され、雇用の保証が失われることを恐れている。

三党合意によれば、この改革により学校運営が自由化され、公的な資金がきちんと学校に届き、有効に活用される、そしてそのことにより、公教育の無償化が担保されるという。しかし、反対する教員たちは、こうした議論を全く受け入れず、改革は、学校教育の民営化であるとして、非難している (Hernandez Navarro 2013)。教育改革に対する教員たちの不満は拡大する一方で、一部の教員によるストライキなどは、1月以降、暴力の度合いを増していった。ペニャ・ニエト大統領は、SNTEのリーダーを逮捕したが、SNTEの中でもより過激な教員の一部はCNTE (Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación) という別組織を構成して、暴力的な反対運動を続けている。CNTEの教員たちは、首都メキシコシティやオアハカ州でデモを行い、ミチョアカン州やゲレロ州では、道路封鎖を行った。政府の建物を汚損破壊したり、ゲレロ州の州都、チルパンシンゴ (Chilpancingo) では、政党本部へ放火を行ったりした。

一方、ゴルディージョに代わった新しいリーダーのもとで、SNTEは、三党合意の枠組みを構成する一部として、基本的に教育改革を支持する立場となっている。新しい代表のファン・ディア

ス・デ・ラ・トーレ (Juan Diaz de la Torre) は、声明を発表し、「ほとんどの教員は、メキシコ社会に対しての責任を認識して、教室でその義務を果たすべく働いている」と述べた。コアウイラ州で行われた第5部会、第38部会の教員たちとの会合の中で、SNTEは、「教員たちの権利を守るために、全ての合法的な手段を使って、政府、議会、国際機関の担当者との対話を行っている」と説明し、「われわれは、組合員たちの権利を守るために戦っている。しかし、われわれ自身の権利を守ると同時に、私たちがメキシコの社会に対して質の高い教育を届けるという責任も負っていることも自覚しなければならない。教員評価は正しい施策であり、それぞれの教員の働く経済社会環境を考慮にいれ、教員を悪者にするためでもプロフェッショナルとしての地位を剥奪するためでもなく、教育への意欲を高めるために行われるものである」と述べて、教育改革を支持する姿勢を表明している。組合として、改革を支持しながらも、組合員である教員の利益を守ることを強調し、混乱した事態の収束を図った (adnPolítico, Mayo 4 2013)。

3. 改革実施のための関連法の制定

このような大規模な反対運動や組合の分裂などが進む中、憲法改正から約半年後、メキシコ上院は「教員サービス法」案 (Ley General del Servicio Profesional Docente) を9月4日に可決した。議会は、3日の午前から議論を開始し、長い議論を経て、4日の早朝に賛成94票、反対27票で法案を可決した。教員の新規採用、昇進、雇用継続のための条件を規定した法律は、すでに賛成102票、反対22票で可決している (Aristegui Noticias, Septiembre 4, 2013)。CNTEの教員による、これらの法律に反対する抗議活動が続いたため、上院議会は、鉄の柵と数百人におよぶ警官に守られて開催された。

この、教員サービス法の成立によって、教育改革遂行のための全てのプロセスが完了したことになる。改革は、まず教育に関する憲法改正に始まり、関連3法の成立で構成される。9月4日に議会を通過した教員サービス法は、前半12月に議会で署名された憲法改正法の実行を規定するものである。

新しい教員サービス法では、教員は生徒たちの学習を最大限に達成させることを求められているが、生徒たちが住む地域の社会的、文化的環境もその達成度評価の際の考慮に入れるとしている。また、教員組合の活動については、直接教育現場で生徒を教える仕事でない活動についた場合は、教員プロフェッショナルサービス (Servicio Profesional Docente) から離れ、教員としての給与を受け取ることはできなくなる。

これらの改善策が盛り込まれた一方で、教員による暴力的なデモが続いたことで、新しい法律の効果を弱める条項がいくつか盛り込まれた。今回の改革で初めて、教員は、定期的な評価を受けることを義務づけられる。しかし、詳しい教員評価の結果は、公表されないこととなった。12月当初の案では、結果が公表されるかどうか明言されておらず、公表されるものと予測した関係者もいた。今回、公表が見送られたことは、教育のプロセスに透明性をもたらそうとしている改革のなかで、情報開示を限定したことになり、改革遂行のためには重要な課題を残したかたちになる。さらに、解雇された教員は、裁判で異議を申し立てることができることとなった。これ

も、政府としては、できれば譲歩したくなかった条項である。

しかし、新しい法律は、これまでの教員ポストが金銭で売買されたり世襲制になっていたりするメキシコの教育システムのなかで、画期的なことである。教員は、いずれ、大学卒業生のあいだでの公正な競争に基づいて選抜されることとなる。さらに、この法律によって、政府は無償のトレーニングを教員、学校管理者にたいして提供することが義務づけられた（Zabludovsky 2013）。

新しい法律の主要ポイントは以下の7つにまとめられる（Torres 2013）。

- (1). 教員ポストの配分について新しいルールを確立する。公的基礎教育（幼稚園、小学校、中学校）と高校の教員ポスト配分は、毎年行われる採用試験によってのみ決定される。現行では、州政府が自動的に、教育大学卒業生に教員職を配分することになっているが、実際には、一部で教員間でのポストの売買（非合法）が行われている。
- (2). 教員の採用を、教育大学以外の大学卒業生にも拡大する。法律発効後最初の2年間は、教育大学卒業生だけを対象に採用試験が行われる。しかし、その後、政府が規定する条件を満たすものは誰でも採用試験を受験することができる。これにより、より質の高い、能力のある者が教員となる機会が与えられる。CNTEは、この改正によって教育大学卒業生の雇用のチャンスが狭められるとして反対している。
- (3). 教員評価を義務化する。教員、校長、学校カウンセラー、監督者は、全て定期的な評価を受け、その結果によって、現職にとどまることができるかどうか決定される。教員評価試験は、INEEによって政府から独立してデザインされ、各州の教育担当部署によって実施されることとなる。合格しなかった場合、2年のあいだに3回まで、再挑戦することができ、その間、担当政府部門は該当教員にトレーニングの機会を与える。もし3回とも不合格の場合、教員は解雇されるか、あるいは教育現場以外の他の部署に異動する。
- (4). 評価試験に不合格となる教員に罰則を与える。法律発効後に新たに教員となるものは、上記の3回不合格で解雇または教育現場以外の職場への異動の処罰を受けるが、現在すでに教員職にあるものについては、3回不合格でも解雇されず、教育部門の他の仕事（事務管理部門など）に配置されるか、あるいは、退職の勧告を受ける。この条項が、CNTEの最も問題とするところで、雇用の保証を失うことで労働者としての正当な権利が奪われると抗議している。CNTEは、教員評価そのものには反対しないが、処罰について問題としている。
- (5). 評価結果の公表について、INEEは、教員評価の結果を公表する権限を持っているが、個人情報と考えられる各教員個人の評価結果は公表しないと予測される。学校ごと、州ごとの結果が公表される予定である。上院の議論では、PANの議員たちは個人データも含めて、すべての結果を公表すべきであると主張した。そうしなければ、父兄は自分の子供の先生の成績について知ることができないので問題だと議論したが、PRI とPRDの反対で、結局個人データの公表は見送られることとなった。
- (6). 勤務態度が不良な教員の処分。正当な理由なく、一ヶ月の間に3日以上教室を欠席する教員は解雇されることとなる。これにより、教室での教育の継続性が確保されると期待され

る。この解雇、あるいは他の処罰を受けた教員は、労働裁判所に訴える権利をもつ。

- (7). 組合活動の制限。教員組合の活動に従事する教員は、政府ではなく組合から給与を得なければならない。現在、組合の仕事を専任としていて教室で教えていない教員が、文部省からの教員給与を引き続き受給しているケースが多く、これを是正するための措置である。

さらに、9月9日に発表された税制改革法案によると、メキシコの中央政府予算から「Basic Contribution Fund」（中央政府から州政府への財源移管）が廃止され、教員の給与は、中央政府から直接、文部省（Secretaría de Educación Pública）を通じて支払われることとなる（Miranda 2013）。メキシコでは、1993年に「基礎教育近代化のための合意」が調印されており、その目的は、教育システムを再編し、州政府に予算と学校管理を委譲することであった。1993年の州政府への教育政策と予算執行の権限委譲は、当時、SNTEにも支持された。その実施において、州政府は、教員給与、労働環境の改善、教育内容などについて、教員組合との協議によって合意を得ることが、（明言されてはいないものの）暗黙の了解となっていた。今回の9月9日の発表は、この政策がふたたび転換され、教育政策実施の権限が、再び中央政府に戻されたことを意味する。これまで20年間の教育の分権化の課程で、教育システムが利益団体によって乗っ取られてしまった状況を打破することが、政府の狙いであると考えられる。財務長官のビデガラヤ（Videgaray）は、財政支出の中でも最も大きな割合を占める教育および保健分野の財政支出が、効率性を欠き、その使途が不透明であることに言及し、今回の地方への財源移管の廃止によって、社会支出の効率性が高まることへの期待を示した。この新しい税制改革の発表は、9月10日、ペニャ・ニエト大統領が教育改革関連法案に署名し発令する前日に行われた。

V. 結論に代えて

教育改革をめぐる混乱によって、教員組合は分裂した。政府の教育改革に反対する教員たちは、政府の教育プログラムに代わる、代替的な教育文化プログラムを教室の中から造り出してゆくとしている（Aristegui Noticias, September 11, 2013）。CNTEの第18部会議長、フアン・ホセ・オルテガ（Juan José Ortega）は、新聞インタビューのなかで、「ストライキをしていた教員たちは教室に戻りはするが、今回の改革に対抗する教員たちの戦いは終わっていない」と述べ、法的、政治的、教育現場の3つのレベルで反対運動の戦いを続けるとした。CNTEは、政府とも文部省とも合意の成立には至っておらず、今回発令した教育関連法を撤回することも含めて交渉を続けるとして、9月15日の独立記念日の祝日を終えて、首都を含む複数の州で再びストライキを始めた。

一方、SNTEのほうは、教員が自由にその考えや要求を表明する権利を保証しながらも、子供たちが学校で教育を受ける権利、市民が自由に交通手段を使って移動する権利を阻害するような暴力的なかたちで、改革を阻止しようとするCNTEを批判している。SNTEは声明を発表し、「CNTEがオアハカ州の組合資金を使って全国で行っている暴力的な反対運動の一方で、教員の90%以上は、社会から与えられた使命を忠実に果たし、教員のモットーである「市民への奉仕としての

教育」を淡々と遂行している」と述べた。教育改革法がすでに発令した後も、教員たちの権利はしっかりと守られていることを強調し、抗議活動に参加している教員たちに対して、教員のイメージを悪くし、子供たち、その父兄、社会全体に対して悪い影響を与える行動をやめるように要請した。SNTEによると、教員たちのための戦いは続くが、その主眼は、合法的、平和的な手段を使って、2014年度予算に、教育改革を本当に実行するために必要な予算が含まれるよう求めることであるとしている。すなわち、教室に必要な教材、設備を整備すること、教員が必要とするトレーニングを受けることができるように求めてゆくことなどである。今は、将来を見据えて、INEEの諮問委員会に参加するための教員側からの提案を準備するときであり、新しい教育モデルの立案に、教員たちの意見がきちんと反映されることを目指すべきときである、と声明では述べている。

教員サービス法が議会を通過して数時間もたたずに、文部大臣チュイフェは、最初の教員評価が2014年7月に実施される予定であることを発表した(*Noticieros Televisa* 2013)。さらに、政府、そして文部省(SEP)はCNTEとは関係を持たず、SNTEとだけ交渉を行うと述べた。また、文部省が全国の学校、教員、生徒の数について正確なデータを入手できるようになるのは、2014年3月になる予定であることを発表した。さらに、教員評価で3度不合格となった教員について、解雇されることはなく、教室で教える仕事から、他の事務管理などの部門に異動することになること、また、教員評価の個人ごとの結果が公表されることはないことも再確認している。

今回の教育改革は、メキシコが長いこと必要としていた、政治的にたいへん困難な改革を、党派を超えた合意のもとに、強力に押し進めようとするものである。このような改革の実施が可能となったことの要因としては、まず、メキシコが世界の市場につながってオープンであることによって、労働生産性の低さと教育の質の問題に直面せざるを得なかったことがあげられる。メキシコは、これまでの20年間、NAFTAをはじめとして、世界の主要国と経済連携協定を結びながら、経済自由化による経済発展を追求してきた。そのような経験があるからこそ、エリート層だけではなく、全ての市民の生産性が高まること、そのための教育の質の改善と充実が不可欠であることを、政権担当者が十分に認識し、教育改革の必要性を正しく理解したと考えられる。メキシコが「中流階級社会」に到達するためには、教育改革は避けては通れない必要条件である。

しかし、必要性の認識だけでは、政治的に大きなリスクを伴う改革を実行に移すことはできない。ペニャ・ニエト大統領が、教育改革のための力強いチャンピオンとなれたとすれば、それは、大統領自身の強い信念や、就任当初に素早くその政治的資源を使って改革を進めることを選んだり、野党との合意を取り付けたりした政治的計算の巧みさ、そして、強力な教員組合の力に対抗し、政治的リスクをおかしても、その既得権益を奪う行動を起こした政治的勇気などをあげることができるのかもしれない。

ペニャ・ニエト大統領は、大統領就任1年目の早い時期に、エネルギーや通信セクターも含む重要な改革を次々実行に移している。教育改革について、一部組合への譲歩はしたもの、実現した憲法改正と関連法の制定は、これまでの教育の根深い、構造的、制度的な問題を大きく解決の方向に進展させる可能性を持つものである。メキシコの政治経済的なポテンシャルとそれが世

界経済に対して持つ意味が大きいだけに、教育改革の進展に大きな期待を持たざるを得ない。しかし、まだ始まったばかりの改革は、これからどのように多くのハードルを越えてゆけるのか、2014年の7月に行われる予定の第一回の教員評価試験に向けて、その動向を注視してゆく必要がある。

参考文献

- 『日本経済新聞』. 2013年8月21日. 「メキシコ、改革に本腰」.
- Adn.Politico.com*. Mayo 4, 2013. "SNTE; Estamos dando pelea por los derechos de los maestros." (<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/05/04/snte-estamos-dando-pelea-por-los-derechos-de-los-maestros>). (最終閲覧日：2013年9月24日)
- Adn.político.com*. Mayo 8, 2013. (<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/05/04/maestros-no-cesaran-protestas-hasta-abrogar-la-reforma>). (最終閲覧日：2013年9月24日)
- Alper, Alexandra and Lizbeth Diaz. 2013. "Analysis: Mexico's much-needed education reform faces hurdles." *Reuters*. February 26, 2013. (<http://www.reuters.com/article/2013/02/26/us-mexico-education-idUSBRE91POWU20130226>). (最終閲覧日：2013年9月24日)
- Aristegui Noticias*. Septiembre 4, 2013. "Aprueban senadores Ley del Servicio Docente." (<http://aristeginoticias.com/0409/mexico/de-madrugada-aprueban-senadores-ley-del-servicio-docente/>). (最終閲覧日：2013年9月25日)
- Aristegui Noticias*. September 11, 2013. "Mexico's Dissident Teachers Decide to Ignore New Laws, Will Apply an Alternative Program." (<http://mexicovoices.blogspot.jp/2013/09/mexicos-dissident-teachers-decide-to.html>). (最終閲覧日：2013年9月25日)
- Economist*. May 9, 2013. "Cities and their millionaires".
- Economist*. November 24, 2012a. "A special report on Mexico: From darkness, dawn".
- Economist*. November 24, 2012b. "The rise of Mexico".
- Edwards, Sebastian 2010 *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, London, University of Chicago Press.
- Franko, Patrice. 2007. *The Puzzle of Latin American Economic Development* (Third ed.), Rowman and Littlefield Publishers, Inc,
- Gatto, Brandon. 2013. "Mexico president signs major education reform law." *Jurist*, February 27, 2013. (<http://jurist.org/paperchase/2013/02/mexico-president-signs-major-education-reform-law.php>). (最終閲覧日：2013年9月24日)
- Hernandez Navarro, Luis. 2013. "Las mentiras sobre la reforma educative." *La Jornada*, Enero 15, 2013. (<http://www.jornada.unam.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol>) (最終閲覧日：2013年9月24日)
- La Reforma Educativa*. 2012. (<http://pactopormexico.org/reformaeducativa/>).
- Lopez, Humberto and Guillermo Perry. 2008. "Inequality in America: Determinants and Consequences." *The World Bank Policy Researchc Working Paper* 4504.

- Lopez-Calva, Luis F. And E. Ortiz-Juarez. 2011. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class." *The World Bank Policy Research Working Paper* 5902.
- Miranda, Carlos. 2013 "Mexico Federal Government to Resume Control of Teachers' and Health Care Providers' Salaries," *La Jornada*, September 10, 2013. (HYPERLINK "<http://mexicovoices.blogspot.jp/2013/09/mexico-federal-government-to-resume.html>"<http://mexicovoices.blogspot.jp/2013/09/mexico-federal-government-to-resume.html>). (最終閲覧日：2013年9月25日)
- Noticieros Televisa*. Septiembre 4, 2013. "Chuayffet: La SEP sólo negocia con el SNTE." (<http://noticieros.televisa.com/mexico/1309/chuayffet-sep-solo-negocia-snte/>). (最終閲覧日：2013年9月25日)
- OECD. 2013. *PISA 2012 Results : what Students Know and Can Do (Volume I)*.
- PREAL. 2005. *Quantity without Quality: A Report Card on Education in Latin America*.
- Torres, Mauricio. 2013. "Mexico: 7 Points of New Teacher Evaluation Law." *CNN Mexico*, September 6, 2013. (<http://mexicovoices.blogspot.jp/2013/09/mexico-7-key-points-of-new-teacher.html>) . (最終閲覧日：2013年9月25日)
- UNESCO Institute for Statistics. 2012. *Global Education Digest 2012: Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving*.
- Wolff, Laurence, Juan Carlos Navarro, and Pablo González. 2005. *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington, D.C.: PREAL.
- World Bank. 2013. *World Development Indicators 2013*.
- World Economic Forum. 2013. *The Global Competitiveness Report 2013-2014*.
- Zabludovsky, Karla. 2013. "Mexico Passes a Weakened Bill to Evaluate Teachers." *The New York Times*, September 4, 2013. (http://www.nytimes.com/2013/09/05/world/americas/mexico-passes-a-softened-bill-to-evaluate-teachers.html?_r=0). (最終閲覧日：2013年9月24日)