

メキシコ ペニャ・ニエト政権による 教育改革の現状と今後の展望

吉田 和隆

はじめに

2012年12月に発足したペニャ・ニエト政権が進める構造改革により新興国の雄とされるメキシコであるが、同政権によって成立した最初の構造改革が教育改革であったとおり、教育問題は国家の緊急かつ重要な課題と受け止められている。

本稿では、教育改革の背景にあるメキシコが抱える教育問題に触れるとともに、今回の教育改革の主眼点、教育改革の現状及び今後の展望について概観する（図1. メキシコの教育制度）。

教育改革の背景にある問題

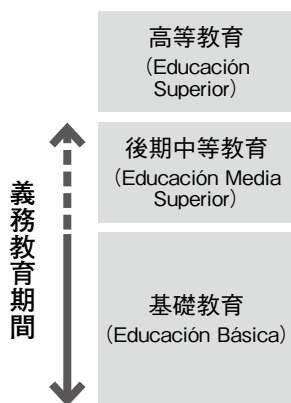
教育問題の主な論点として機会と質の問題がある。教育機会に関しては、1990年代以降、基礎教育の普及が進み、教育省のデータによれば、2013-14年度年度の小学校の就学率が108.0%¹、中学校の就学率が97.1%であり、基礎教育の普遍化が達成されつつある。一方、後期中等教育の就学率は69.4%であり、後期中等教育以降の就学率向上には依然課題が残る²。修了率は90年代以降上昇しており、2013-14年度は小学校が96.8%、中学校が85.9%、後期中等教育が64.7%とな

っている（図2. 就学率及び修了率の推移）。メキシコでは、学年毎の進級試験に合格しないと進級できない制度となっており、レベルが上がるにつれドロップアウトする者が多い。また、家庭の経済的問題によって中途退学を余儀なくされる者も依然多く、修了率の引き上げも課題の一つとなっている。

質の面に目を移せば、OECDによる学習到達度調査（PISA 試験）において、メキシコはすべての科目でOECD加盟国の最下位に位置している。PISA 試験は中学校修了水準の生徒を対象に行われるものであるが、メキシコにおける基礎教育の質を如実に反映した結果とも理解できる。そして、この低い教育の質の問題の要因として指摘されるのが、教員の質である。

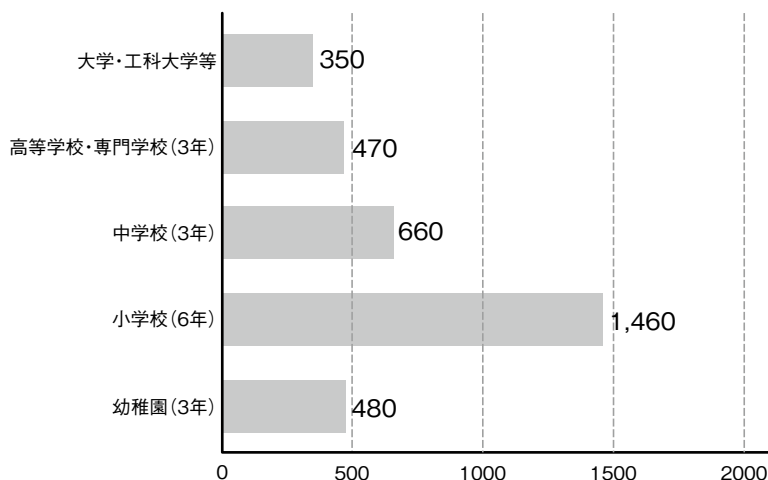
92年、教育の近代化及び質の向上を目的に教育省、31州、全国教職員組合（Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación：SNTE）の間で「基礎教育近代化のための国民協定」（以下、「国民協定」）が結ばれ、基礎教育改革が図られた。この合意に基づいた諸政策が実施されてきたが、20年を経ても主要目的であった教育の質向上に成果は見られない。むしろ、「国民協定」による教育行政の地方分権化に向けた交

図1 メキシコの教育制度



義務教育期間：
幼稚園から高等学校（又は専門学校）修了までの15年間
（※2013年の教育改革により、義務教育期間が従来の基礎教育修了までから、後期中等教育修了まで拡大された。）

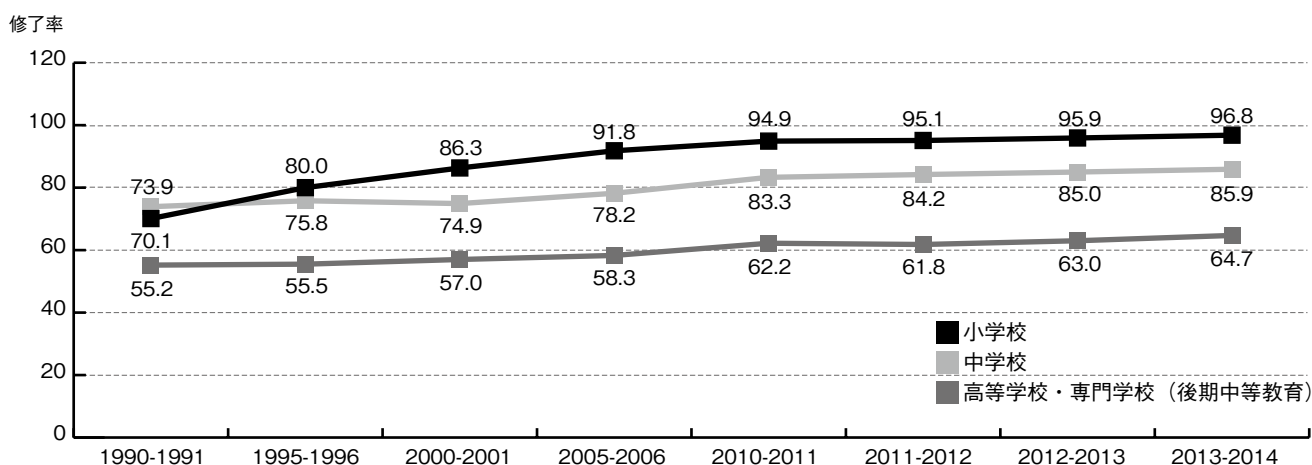
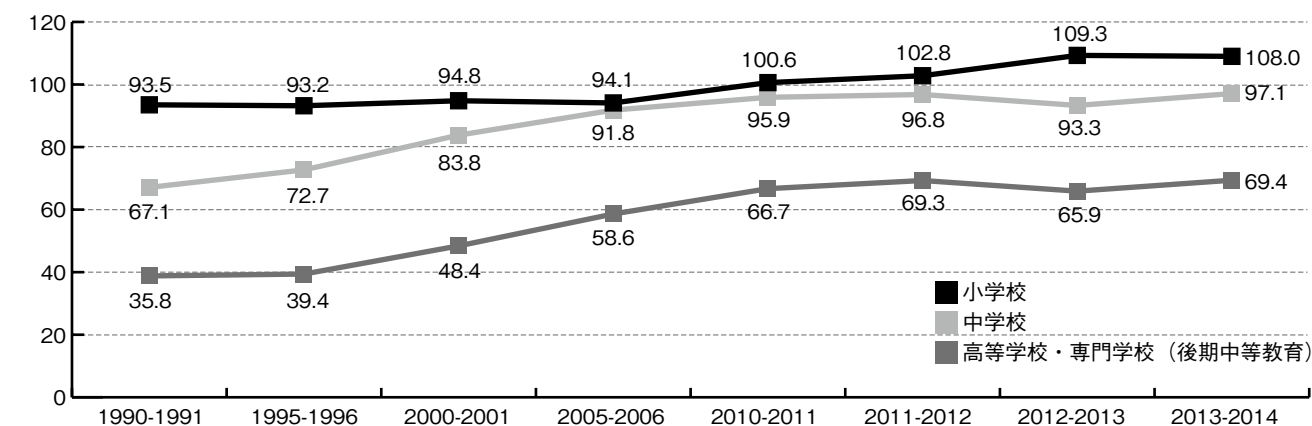
2013-2014年度生徒数（万人）



メキシコ教育省のデータより、筆者作成

図2 就学率及び修了率の推移

就学率 ※就学率は理論上 100%を超えることはないが、各種要因（移民子息の帰郷等）により、母集団と就学者の間に食い違いが生じ、100%を超える結果が生じることがある。



メキシコ教育省のデータより、筆者が作成

渉の結果、SNTE が教員の雇用・昇進・雇用継続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実施されたことにより、SNTE の教育行政に及ぼす影響力が強大化した。教員ポストの売買、世襲制での譲渡、また、幽霊教師³と呼ばれる授業を行わずに給与を受け取る教員の問題が、違法行為であるにも拘わらず、教職員組合によるコントロールの下、暗黙のうちに見過ごされ、教育の質の向上を阻害してきたと指摘される。

ペニャ・ニエト政権の教育改革

ペニャ・ニエト大統領は政権の 5 本の柱の一つとして、全国民が質の高い教育を享受する国家の達成を掲げ、諸改革法案成立のための推進力となった主要 3 政党による与野党間合意「メキシコのための協約」の中で、3つの相互補完的な具体的初期目標として、① PISA などの国際的評価において良い結果を出せるよう初等教育の質を向上させる、②高校、大学教育システムにおける入学者の増加と質の向上を図る、③宗教色のな

い教育の原則を維持しつつ、全国教育システムにおける国家の統括を回復する、を挙げている。

ペニャ・ニエト政権の教育改革では、憲法第 3 条の改正により、教員の採用・昇進・雇用継続における教員評価を義務づけた。実施関連法では、能力評価に基づく採用・昇進・雇用継続を決定する制度としての教員専門職制度が設立され、この制度実施のための全国教員評価システムが整備された。また、教員評価試験を企画し、教育行政機関に評価試験の実施を指示、監督する権限が全国教育評価庁（Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación : INEE）に付与された。

今回の教育改革では、能力評価を通じた労務管理方式の教職への導入により教員の質向上を図るとともに、全国统一基準の教員評価試験の実施を通し、「国民協定」以降、SNTE がコントロールしてきた教員の採用・昇進・雇用継続における権限を、連邦政府が回復することが意図されている。また、組合によって代行されていた教職員の給与の支払を、2015 年 1 月より教育省を通じ、連邦政府から直接支払われるように変更し、

とりわけ地方における教育予算分配プロセスにおける不透明性の是正に向けた処置が取られた。

教育改革の進捗と現状

教育改革推進の前に立ちはだかる最大の障害が SNTE 及びその異派として誕生し、より急進的な抗議活動を行う教育労働者全国協議会 (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación : CNTE) の教職員組合であったが、ペニャ・ニエト政権は巧みな政治手腕により、労働組合との問題を解決していった。

総計 150 万人の組合員を擁し、ラテンアメリカ最大の労働組合と言われる SNTE は、コーポラティズム体制の中で、71 年間にわたり政権の座にあった制度的革命党 (PRI) と深く結びついてきた。2000 年、PRI が政権の座から滑り落ちると、SNTE のトップに君臨していたゴルディージョ終身名誉委員長は、PRI 党内での影響力を高め、幹事長ポストに収まるが、04 年党内の権力争いに敗れ、失脚した。その後、05 年に新同盟党 (PANAL) を結成し、PRI と袂を分かった。06 年の大統領選では、SNTE は当時政権にあった国民行動党 (PAN) の支持に回り、PAN の勝利に重要な役割を果たした。

12 年、大統領選に勝利し、12 年ぶりに政権に返り咲いた PRI のペニャ・ニエト政権は、教育改革の実現に向け SNTE と全面的に対峙するのではなく、連邦政府に恭順する新しい SNTE 幹部を味方に取り入れ、教育改革の唯一の交渉役、また推進役にするにより、改革実現を可能とする条件を作り上げてきた。その中で、ゴルディージョ終身委員長は 13 年 2 月、公金横領疑惑で逮捕された。この逮捕劇を契機に、デ・ラ・トーレ新リーダーの下、SNTE は基本的に教育改革に賛成の立場に回っている。

他方、CNTE は教育改革反対という強固な姿勢は崩さず、とりわけ、オアハカ州の CNTE 第 22 セクションは、同州のみならず首都メキシコシティにおいても大規模デモ行動をたびたび実施し、市民生活、経済活動に多大な影響を引き起こしてきた。ペニャ・ニエト政権は、内務省を中心に CNTE と交渉を行う一方、国民の教育改革への高い期待と評価⁴、保護者による CNTE への抗議活動等 CNTE を非難する世論の高まりを背景に、CNTE 封じ込めのため条件を作り上げてきた。7 月 21 日、構成員の 90% 以上を CNTE 第 22 セクションが占めていたオアハカ州公教育行政機関

(Instituto Estatal de Educación Pública : IEEPO) を廃止し、新たな教育行政機関が創設されることが発表され、実質的に同労働組合が同州の教育行政を牛耳ってきた実態にメスが入れられた。その後、教育省から実施の見通しが立っていなかった同州における教員評価試験が 11 月に実施される旨発表された。CNTE の影響力が削がれる中、同州における教育改革の進展も期待される状況が整いつつある。

ペニャ・ニエト政権は教育改革を着実に前進させている。13 年 7 月より、新規教員採用試験が順次実施され、15 年 6 月からは教職員の昇進に係る評価試験も開始されている。8 月 22 日に始まった 2015-16 年度には、現在教壇に立つ教員への能力評価試験が開始される予定である。これら評価試験が継続的に実施されることにより、教員の質向上及びそれにとまなう教育の質の底上げが期待される状況となっている。

また、教育機会の拡充、教育インフラの整備にも力が入れられており、ペニャ・ニエト政権下で全日制学校⁵は 6,708 校から 3 倍以上の 23,182 校へと増加している。課題である後期中等教育における就学率も、同政権下で 8.6% 増加し、74.5% に達するという成果を挙げている。

今後の展望

メキシコは世界第 10 位となる約 1 億 2,701 万の人口 (国連世界人口推計 2015 年) を擁し、人口増加率も高い。また、24 歳以下の年齢階層が全体の 48% を占め、生産年齢人口比が増加する人口ボーナス期にある。ペニャ・ニエト政権下における構造改革による経済成長への期待、米国と陸路で接続する等の地理的優位性及び広範な FTA 網に加え、人口ボーナス期の潜在力を有するメキシコには、さらなる外国投資の流入が予想される。このような状況の中、メキシコの期待通りの成長を妨げる将来的なボトルネックとして懸念されるのが、教育の質である。筆者がメキシコ進出日本企業関係者にヒアリングを行った範囲でも、エンジニアリング、マネージメントなどの専門的な技術を持つ人材の不足が指摘されており、教育の質向上によるこれら人材の育成が強く求められている⁶。また、同国を潜在的市場として捉えた場合、国内格差の是正及び中間層の育成が課題であるが、これらの問題は教育問題と一定の相関関係を持つものであり、対策の一手段としての教育改革を、メキシコ全土に差異なく広めていくことが求められる。

教育改革の効果は即座に現れる性質のものではなく、中長期的視点に立たなければ計れない。INEE は、能力評価試験に合格しない教員に早期退職を勧告することを通し、この 10 年間で教員の質向上による教育の質の底上げを図っている。

メキシコの教育改革は始まったばかりである。教育の質の向上には教員への能力評価を通じた労務管理方式の導入のみでは不十分であり、今回の教育改革ではほとんど触れられていない教育カリキュラム及び教員養成⁷カリキュラムの改訂、また、教育予算分配の問題⁸等、今後取り組まなければならない課題も残されている。しかし、少なくともメキシコが持続的経済成長を遂げ、繁栄を享受するという期待の実現に向けた進むべき道のりは描かれていると言えよう。

(本稿は、15 年 9 月 2 日時点の情報を基に作成したものである。なお、本稿は全て筆者自身の観点に基づく私見であり、何ら在メキシコ日本国大使館の意見を代表するものではない。)

(よしだ かずたか 在メキシコ日本国大使館専門調査員)

- 1 就学率は理論上 100%を超えることはないが、各種要因（移民子息の帰郷等）により、母集団と就学者の間に食い違いが生じ、100%を超える結果が生じることがある。
- 2 今回の教育改革では、義務教育の期間がそれまでの基礎教育修了から後期中等教育修了までに拡大され、2022 年までの後期中等教育の就学率 100%達成が目標に掲げられた。
- 3 NGO 団体「Mexicanos Primeros」の報告（2009 年）では、およそ 2 万 2 千人の幽霊教師が、毎年 1 億 3,000 ドルの給与を政府から受け取ってきたと推測されている。
- 4 各種世論調査では、ペニャ・ニエト政権による構造改革の中でも、教育改革は国民の中で最も評価が高い。Buendia & Laredo 社が 2014 年 2 月に発表した世論調査では、63%が教育改革を評価している。連邦下院議会が同年 9 月に発表した世論調査では、81%が教育改革は重要であると回答し、また国家にとって最も重要な構造改革は何かという問いに対し、45%が教育改革と回答している。
- 5 メキシコの基礎教育における公立学校（小・中）は従来、基本的に午前制、午後制に分かれ、いずれも全日制より時間数が短く、低い教育の質を生む要因の一つとされてきた。なお、ペニャ・ニエト政権下で増設されている全日制学校の半数以上では、生徒に対し給食が無料提供され、とりわけ農村部における就学率向上が図られている。
- 6 筆者が 2015 年 8 月に、当地商工会議所加盟企業（メキシコシティ所在）20 数社、及び自動車産業を中心に近年日本

企業の進出が著しいサン・ルイス・ポトシ州所在日本企業数 10 社に行ったヒアリングに基づく。

- 7 今回の教育改革により、従来は教員養成学校の卒業生に限られてきた教員の採用が、他の大学課程修了者にも拡大される。ただし、教員を養成するカリキュラムについては、今回の教育改革では議論されていない。
- 8 ユネスコ「万人のための教育（EFA）2015 年モニタリングレポート」は、メキシコは GDP の 4%を教育予算に割当ながら、その分配方法は適切なものでない指摘している。また、「Mexicanos Primeros」の報告（13 年）では、メキシコの教育予算の 84%強が教職員の給与に当てられており、この偏った教育予算の分配を是正し、教育インフラ等の充実に投資する必要性が指摘されている。