

メキシコの教育改革 —2013年憲法改正を中心に—

米村 明夫

はじめに

2013年2月25日、エンリケ・ペーニャ・ニエト(Enrique Peña Nieto)大統領率いるメキシコ政府は、基礎教育の質の向上をめざした教育改革のための憲法改正成立の公布セレモニーを行った(官報での発布、発効は翌日)(*Proceso*, 25 de febrero. 2013)。メディアは、政府、政党、その他の教育関係者等が参加した上記のセレモニーに、憲法改正に反対していた全国教育労働者組合(Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: SNTE)の指導者エルバ・エステル・ゴルディッジョ(Elba Esther Gordillo)書記長の姿がなかったことを報じていたが、翌日、警察は彼女を公金横領の疑いで逮捕した(後に、23日には逮捕命令が出されていたことが明らかにされた(*La Jornada*, 27 de febrero. 2013))。このことは、この教育改革が、SNTEの教育支配の終焉をめざすものであり、メキシコ政治の文脈において極めて重要な意味をもつことを、強く印象づけるものであった。

メキシコにおいて、教育の質、中でも基礎教育の質というテーマが大きく掲げられた政策は、公教育省、すべての州、そしてSNTEが署名した1992年の「基礎教育の近代化のための国民協定」を出発点とする。そのなかには、本来、新自由主義的な教員評価につながる可能性をもった「教員キャリア制度」があった。それは、教員評価の実施を基礎として付加的な報酬が与えられるはずの

ものであったが、SNTEの組織力、政治力が増大するという状況の下で、実質的に公教育省が想定していたような教員評価は全く実施することができないままとなった(米村[2011])。前政権末期、2012年に基礎教育の全教員を対象に実施した教員試験は、受験を義務とし、しかし教員の評価に用いるものではないとされていたが、それでも受験者は、「教員キャリア制度」参加者で8割にとどまり、非参加者では3割に満たなかった。1992年の「国民協定」を機に、教員給与は法定最低賃金の4倍程度の水準へと急速に改善されたが、他方、メキシコの国際学力調査の結果は、OECD諸国の中でも最低の水準にとどまり続け、SNTEに対する社会的批判は増大してきた(米村[2012])。

就任日である2012年12月1日の教書において、ペーニャ・ニエト大統領は、教育改革について述べていた。翌日、大統領、制度的革命党(Partido Revolucionario Institucional: PRI)、国民行動党(Partido Acción Nacional: PAN)、民主革命党(Partido de la Revolución Democrática: PRD)の各党首は、「メキシコのための協定(Pacto por México)」に署名した(*Milenio*, 2 de Diciembre. 2012)。そこで署名者たちは「メキシコの民主化の過程を次の3つの指導的な軸の基礎のうえに、深化させていくことに同意する」と述べ、その第1に「メキシコ国家の強化」を掲げた。そして、「この国の制度的秩序にしばしば挑戦し、そして国家

の役割の遂行の障害となっている」「事実上の諸権力」を批判している。さらにその教育関連部分では、教育改革の相互補完的な3つの目標を挙げ、その1つとして「国家が国民教育システムにおける指導性を回復すること」を主張していた。

5ヵ月前の選挙勝利(2012年7月1日)以後、ペーニャ・ニエト氏は就任に向かって、先に述べた社会的背景と新しい政治状況の下で、SNTEから「国家の主導性」を取り戻すべく決意し、周到なる準備を行ってきたのである。「協定」締結の1週間あまり後、12月10日には、その内容を忠実に反映した憲法改正案が大統領によって議会に提出された。議会では修正が加えられたが、ほぼ大統領提案のままの形で12月21日に採決され、総論においては賛成360票対反対51票、棄権20票で改正が成立、個別修正点についても圧倒的多数で承認された(Gaceta Parlamentaria [2012])。もともと「メキシコのための協定」に議会の主要政党の代表が署名していたのだから当然とはいえ、議会の討議も極めて速い速度で順序、準備よく、ときには緊急を要する事項として手続きを省略して進められた(少なくとも反対票のほとんどは、民主革命党の造反議員によるものである)。連邦議会内において成立した改正憲法の文書は、批准のためにすべての州に送られた。憲法改正は、過半数の16州による批准をもって最終的に成立するものであり、2013年1月末には、25州が憲法改正を承認するに至った。そして、冒頭で述べたように、2月25日に成立のセレモニーが行われ、翌日官報により発布、発効した。

ペーニャ・ニエト政権は、教育改革の内容を最高法である憲法の規定として盛り込むことによって、改革反対勢力を押さえ込むための強固な拠点を一挙に作り上げたのである。上述の「事実上の諸権力」者の一人であった前指導者が逮捕

された後、新指導者ファン・ディアス・デ・ラ・トーレ(Juan Díaz de la Torre)の下のSNTEは、一転して教育改革支持に回った(*Proceso*, 28 de febrero. 2013)。

9月11日、憲法の教育条項改正に従って、その実施法である総教育法(Ley General de Educación)改正、教育専門職制度法、国立評価庁法が議会での承認を得て、官報により発布された。しかしSNTE内の反主流派である全国教育労働者連合(Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación: CNTE)は反対の姿勢を崩さず、その前後においてメキシコシティに集結し、激しい反対運動を繰り広げた(*CNNMéxico*, 20 de agosto. 2013; *CNNMéxico*, 15 de septiembre. 2013)。

以上のように、教育改革は新政権にとって極めて優先順位の高い事項であり、2012年12月より今日に至るまでメディアをにぎわせる政治的、社会的事件であり続けている。では、この教育改革は今後どうなるのであろうか。今後の教育改革の実施を通じて、その内実はどのようなものになっていくのであろうか。この問題を考えようとするとき、まずは、提起されている教育改革とは何なのか、その核となっているものは何なのか、という疑問に答えることが第一歩となろう。本稿は、この第一歩にあたるものである。

通常、新しい教育政策は、担当省(メキシコでは公教育省)等による基本文書があり、それを読めば基本的理解にはこと足りる。しかし、今回の教育改革に関しては、その種のわかりやすい基本文書を見いだすことはできない。公教育省のウェブサイトに入ると、教育改革のページがあり、そこには大量の情報が羅列的に示されているが、それらの情報から体系的な理解や、改革の核をなしているのは何かといった点の理解を得るのは不可

能である。さらにそこには、重要な点で誤解を与える記述がいくつかみられる⁽¹⁾。

そこで、この教育改革を理解するための基本文書というべきものを改めて考えると、それにあたるのが、(1)「メキシコのための協定」(Pacto por México [2012]) 中の教育関連部分、(2) 大統領提出の憲法改正案(提案理由説明を含む)(Peña Nieto [2012])、(3) 議会による修正を経て成立した憲法成文(Los estados unidos mexicanos [2013a])、の3つということになる。形式的に言えば、(3)が、憲法成文として最終的に実施されるべき教育政策の柱となる文書であり、これが現在の教育改革政策を法的に支えている公式文書である。ただ実際には、(3)には説明的な要素が欠けており、これだけをいくら読み込んでも、今回の教育改革がどういうものか、その意図を理解するのは困難であり、そればかりか、その内容についてすらも文面レベル、用語レベルの理解でつまづいてしまうだろう。この教育改革を実質的に理解することは、(1)(2)(3)を、それらの現れてきた具体的な過程や中身に即して、次のように位置づけることによって可能となるのである。

(1)は、大統領のイニシアチブによる3主要政党の合意であり、実質的に教育政策を示すものといえ、(2)は、それを法的に表現した(提案理由説明を行い、条文案を示した)ものである。(1)と(2)をセットにして捉えれば、大統領の今回の教育改革の意図と内容をよく理解できる。次に(3)と(2)の違いは、議会による若干の修正によって生じたものである。この修正は、政権の提出した改革案の基本構図を変更するものではなかったが、政府の権限を制限する要素、政権の意図が直接にもたらされようとするのに抗する要素を少し加えている。こうした位置づけによって、(3)自体についても、形式的、静的理解ではなく、実質

的、動的な理解が得られるであろう。

以上の観点から、本稿は次のように進められる。Iにおいて、教育改革の核となっているものは何かという問題に対して、先取りした形で答えを提示する。これは、II以降の読解を容易にするであろう。II, III, IVでは、上記の基本的文書の紹介、検討がなされる。それは、Iで示された答えについて、説明を加え、根拠を与えるものでもある。IIでは、「メキシコのための協定」の教育関連部分の〈約束〉(具体的な政策に対応するもの)を列挙し、続いて大統領提出の憲法改正案の条文を紹介する。両者を比較することによって、両者がほぼ重なる内容をもつこと、教育改革の核が何であるかについての確認がなされる。IIIでは、大統領によるこの改正の提案理由説明と合わせながら、今回の教育改革の新自由主義的性格、政治的性格をみる。IVでは、国立教育評価庁の理事選出方法を巡って議会でなされた修正(成立した改正条文の該当部分)を紹介、その意義を付言する。「おわりに」では、本稿の意義に簡単に触れる。

なお、(2)の大統領提出の憲法改正案から長文の引用を行うが、それは、基本文書の検討という本稿の性格から、原資料をそのまま提示した方がわかりやすいと判断したことによる。

I 教育改革の中心部分の基本的しくみ

今回の教育改革は、教育専門職制度(Servicio Profesional Docente-教職における採用、昇進、継続を規定する制度)の設立、および、この制度の実施のための教員評価体制の整備、この教員評価体制において重要な位置を占める国立教育評価庁(Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación)の権限の抜本的な強化を核としている。この教育改革は、本質的に業績評価を通じた

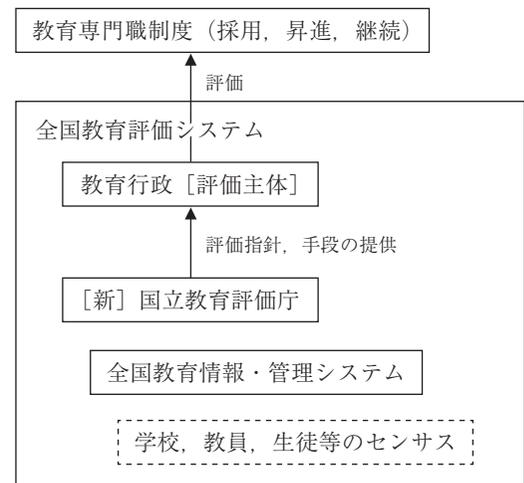
労務管理方式の教職への導入であり、その意味で新自由主義的なもの、あるいはその国家運営の方法である新公共経営論的なもの（児山 [2005]）である。

改革の基本的なしくみ（上述の基本文書に現れる用語の相互関連）は、図1に示される。創設される「教育専門職制度」とは、教職の採用、昇進、継続にあたって、そのポストを得る者を、資格、業績等に基づく候補者間の競争を通じて決める制度である。そのためには、教員の資格、業績等の評価を行う必要がある。

この教員評価という作業は、教育評価一般を扱うとされた全国教育評価システムの一部をなすとされている。このシステムを構成する主体は、教育行政と国立教育評価庁である。後者は、専門性を持った独立性の高い機関とされ、教育に関する「測定・評価を設計・実現する (realizará) (第25条)」(Los estados unidos mexicanos [2013b]) とされる。教員評価に関していえば、新しく権能を与えられた国立教育評価庁は、教育行政に対し強制力のある評価指針 (lineamientos generales) を作成し、教育行政に提供する。そして、この指針の下で評価するという役割を遂行する (llevar a cabo las funciones de evaluación) のが教育行政である (第14条) (Los estados unidos mexicanos [2013b])。法的な解釈としては、国立教育評価庁の指針に従って教育行政が評価を遂行するが、それを通じて、同庁の評価が実現するということであろう。

同庁は、評価指針、評価手段などを作成するために、メキシコ全国の教育情報の体系的な整備、維持、提供のシステムである「全国教育情報・管理システム」をつかさどる。このシステムを構成する基本情報を得るために、国立教育評価庁が、国立統計地理院の協力を得ながら、学校、教員、生徒等のセンサス（悉皆調査）を行うのである。

図1 2013年憲法改正によるメキシコの教育改革



(出所) 筆者作成。

□内は、一定の制度を指す用語として、憲法において言及されているもの。

⋯内は、普通名詞として、憲法において言及されているもの。

[]内は、筆者による付加。

II

教育改革の概要とその重点 —「協定」と憲法改正案—

冒頭で述べたように、「メキシコのための協定」の教育関連部分では、教育改革の相互補完的な3つの目標を挙げているが、国民教育システムにおける国家の指導性の回復に加え、「国際学習到達度調査 (Programme for International Student Assessment) 等の国際評価の結果に反映する基礎教育の質の向上」と「後期中等教育と高等教育において就学者数の増大と質の向上」が残る2つの目標であった。そしてそこでは、次の9つの〈約束〉が述べられている(引用(1)に各〈約束〉のタイトルのみを示す。ただし、本稿で特に詳しく扱う〈約束8〉と〈約束12〉は、その説明を要約した)。

次に、大統領による憲法改正提案をみることに

しよう。これは、「メキシコのための協定」が結ばれて議会に提出された。以下に、その提案された条
 文、施行付則の関連部分を引用する（引用(2)の1）。

引用(1) 教育改革の〈約束〉（「メキシコのための協定」(Pacto por México [2012]) から抜粋）

〈約束7〉教育情報・管理システムの設置

〈約束8〉全国教育評価システムの強化—統合的, 平等的, 包括的な評価システムを強固なものにするために、十分な独立性を国立教育評価庁に与える

〈約束9〉学校運営の自律性

〈約束10〉全日制学校

〈約束11〉ネット接続可能なノートブックコンピュータ

〈約束12〉教育専門職制度の創設—業績に基づく競争的なシステムを制定する。教員の経済的向上がその評価と仕事ぶりの結果をより反映するようにする。校長職と視学官職の競争試験制度を制定する

〈約束13〉教員養成教育の強化

〈約束14〉後期中等教育と高等教育における就学者数の増大

〈約束15〉全国奨学金プログラム

引用(2)の1 改正案の各条項（大統領提出の憲法改正案（Peña Nieto [2012]）から抜粋。
 [] 内は筆者による付加）

第3条

III. (中略)

さらに、国家が行う基礎および後期中等教育における教育職への採用、校長、視学官の職位への昇進は、それぞれに応じた知識と能力のふさわしさを保証する競争試験によって行われるものとする。本条の実施法が教職への採用、昇進、継続のための条件を規定するものとする。その法に従わない採用、昇進はすべて無効とする。〔〈約束12〉に対応〕

IX. 国立教育評価庁 [この項全体が、〈約束8〉に対応]

国立教育評価庁は、公共独立組織であり、法人格と固有の財産をもつ。

評価庁は、初等前、初等、中等および師範教育の国民教育システムの遂行状況と結果の評価を責務とする。そのために、次を行う。

- a) システムの構成要素、過程、結果の測定の設計と実現、
- b) 連邦政府と地方の教育行政が彼らに対応する評価の役割を遂行するために従うべき指針 (lineamientos) を発すること、
- c) 情報を作り配布すること、この基礎のうえで、社会的平等の探求における本質的な要因としての教育の質と公正の改善に向かう決定に役立つために適切なガイドライン (directrices) を発すること。

理事会は、評価庁の指導機関である。連邦政府が任命する5人のメンバーによって構成されるものとする。30 暦日以内に、上院あるいはその閉会中は、常任委員会の出席者3分の2以上の多数によって承認を得るものとする。この間に理事会メンバーのいずれかについて、上院の賛否表明がない場合は、連邦政府による提案が有効となる。投票により、必要な多数が得られなかった場合は、連邦政府は新たな任命を行ない、承認を得なければならない。この2回目の任命に関して、賛否表明がなければ、それは承認されたものと解される。もし採決に付され、必要な多数が得られなければ、連邦政府は、他の人物を議会の承認を経ずに任命する。

理事会メンバーは、評価庁の管轄する事項に関して能力と経験を有する人物でなければならず、法が規定する要件を満たしていなければならない。7年間の任期であり、それぞれずれた形で任期が始まるようにする⁽²⁾。1回のみ再任が可能である。絶対的に欠ける[死亡等により役務遂行が長期的に不可能となる]者があるときは、その任期を満たすために代理者が任命される。この憲法のタイトル IV に規定された重大なる理由があるときのみ解任され得る。別の雇用、任、委託を受けることはできない。ただし、評価庁を代表して行動する仕事および教育、科学、文化あるいはチャリティー活動の無報酬での仕事は例外である。連邦政府は、理事会メンバーから理事長を任命する。理事長は法が定めた期間、その職を務める。

評価庁法は、評価庁の組織・機能規則を定める。評価庁は、独立、透明、客観性、妥当性、多様性、および包摂の原理にしっかりと従ってその活動を行う。評価庁法は、評価庁と連邦および地方教育行政がそれぞれの役割をよりよく遂行するための効果的な協力と調整が可能となる必要なメカニズムと行動を定める。

施行付則

(第2条) この改正が公報に発布されてから60暦日以内に、連邦政府は、教育評価庁理事会メンバーの任命の承認提案を、共和国上院に対して行うものとする。任命は、評価庁の管轄事項について能力と経験を有する人物に対するものでなければならない。メンバーをずらして更新するために、最初の指名に関しては、次の期間に関するものとする。

- I. 2人の指名に関しては、5年間
- II. 2人の指名に関しては、6年間
- III. 1人の指名に関しては、7年間

連邦政府が上院の承認を得るとき、それぞれのメンバーの任期を決定するものとする。

最初の理事長の任期は、4年間とする [＜約束8＞に対応]。

(第3条) 連邦議会は、国立教育評価庁法ならびに対応する総教育法改革を、遅くとも本改正の公報発布日から6ヵ月の間に制定しなければならない [＜約束8＞に対応]。

(第5条) この憲法の第3条と第73条の第XXV項の適切な遂行のために、議会と対応する権能を有する当局は、少なくとも次のことを準備しなければならない。

- I. 教育情報・管理システムの創設。これに関して、国立統計地理院は、2013年のうちに、学校、教員、生徒のセンサスを実施する。それは、教育システムの運営のために必要なデータをただ1つの場所に当局がもつことを可能とし、また同時に学校の校長と教育行政との間の直接のコミュニケーションを可能とするものである [＜約束7＞に対応]。
- II. 教育専門職制度の創設という枠組みにおいて、教員の仕事ぶりの評価を、教員たちのための専門職としての養成、リフレッシュ研修、訓練研修、向上研修の全国システムに、より妥当性とより高い能力を与えるために利用すること。教員の評価は、第1の目標として、彼らと教育システムが、反省と対話のために十分な根拠をもったよりよい専門的な実践へ導く参照点をもてるようにすることである。教育システムは、教員が優先的に彼らの長所を發展させ、弱点を克服することができるように援助すべきである [＜約束12＞および＜約束13＞に対応]。

III. 法的枠組みの修正を次のために行うこと

- a) 学校の建物の改善、教材の購入、基本的な運営問題の解決、および、校長のリーダーシップの下で、学校が当面する課題解決への生徒、教員、父母による参加のための条件をより整備すること、などの諸目的をもって、学校運営の自律性を強化すること [＜約束9＞に対応]
- b) 予算の許容する範囲に従って、漸次、開いている時間を学業のためにより利用するべく、1日6時間から8時間の全日制の学校を制定していくこと⁽³⁾。それが必要な全日制学校においては、地元の零細企業からの栄養のある食料の生徒への供給が促進されるべきである [＜約束10＞に対応]。
- c) すべての学校において生徒の健康を利することのない食料を禁止すること [＜約束10＞に対応]。

教育改革は、新政権にとって高い優先的課題とされていたが、そのため、基礎教育に関する〈約束〉のすべてを、憲法の中に入れようとしたと思われる⁽⁴⁾。その結果、条案の本文に入れがたいものは、施行付則に入れられたのであろう。上記の施行付則には、一見して、通常の施行付則としては異例な性質の規定が盛り込まれているという印象が避けがたい。

この教育改革における重点は、憲法改正の条文本文に述べられている部分（およびそれと関連して施行付則で述べられている部分）であると考えられる。〈約束8〉では、「十分な独立性を国立教育評価庁に与える」と述べていたが、それは、憲法改正案に付加された第3条のIXと施行付則の第5条のIとして、〈約束12〉では、教職を「業績に基づく競争的なシステム」とするとしていたが、それは、憲法改正案の第3条のIIIに付加された部分と施行付則の第5条のIIとして現れている。また憲法改正案の第27条のXXVに付加された部分（上記引用では省略）は、〈約束12〉の「教育専門職制度の創設」を議会が果たすため、その権能を与えたものである。

以上は、政権が掲げる教育改革の重点が、先に述べたように、教育専門職制度（教職における採用、昇進、継続を規定する制度）の創設、そのための評価システム整備（国立教育評価庁の強化）にあることを示している。そして、この大統領提案は、IVでみるように、理事、理事長の選出方法の部分に修正が加えられたが、それ以外では、大筋において承認されたのである。

III 改革の重点の内容と論理 —提案理由説明と合わせて

大統領の提出した法案文書には、提案理由説明

に当たる部分がある。ここでは、先に指摘した教育改革の2つの重点について、この提案説明と合わせながら、その内容と論理を検討しよう。

1 「教育専門職制度」

大統領提出の憲法改正案（Peña Nieto [2012]）の提案理由説明部分では、教育は前進してきたが、今日の要請に合った公正で質の高いものをさらにめざす必要がある、として、「教育の質の絶対的必要性」が強調される。そして、「学習に最も関係あるのは先生の仕事ぶりであり、学校の校長や視学官の役割を果たす人々のリーダーシップが決定的であることは否定できない」「これらの考察は、ふさわしい手続きとメカニズムを通じて、教職における採用、昇進、維持に注意することを義務づける。公教育システムにおいて教員になること、校長職や視学官職への昇進は、そのために要請される資格、またその職に就く者の仕事の遂行ぶりや業績に対応すべきである」「社会の教員に対するよい仕事ぶりへの要請と、教員と社会が要求する教育専門職の尊厳化への正義の要求とを和解させることは、公正で専門的に根拠のしっかりした評価という前提があれば可能となる。教育専門職制度の創設は、この要請に応えたものである」と主張している。

ここでコメントしておくべき点が2点ある。第1点は、「業績の評価に基づく採用、昇進、継続を決定する制度」として「教育専門職制度」を述べているが、憲法の条文本文では、「教育専門職制度」という用語が現れず、それは、施行付則においてのみ現れていることである。おそらく、これはまだ存在しない制度について本文で述べることを避けるという法技術的な理由からだろう。しかし、かえってこのことは、この制度の本質が、本文で述べられているように採用や昇進が「競争

試験によって行われるものとする」ことにあることを示す結果となっている。

コメントの第2点は、この提案理由説明では、「競争」という言葉が出てこず、教育の質を保証するための制度がなぜ競争的な制度になるのか、については説明がないことである。条本文で競争試験について述べられるのは、もちろんそれが重要であるからであろう。「競争」は、新自由主義的な世界観においては、ダイナミズムの源泉であると同時に効率や質の向上を生み出すため必要不可欠のものである。他方、ここで「競争」が説明されなかったのは、競争が質の保証をもたらすことを論理的に説明することは容易でなく、またその新自由主義的響きが強い「競争」という言葉に触れることをできる限り避けたからのようにもみえる⁽⁵⁾。

2 全国評価システムの構想と国立教育評価庁の権限強化

もう1つの改革の重点を示す改正点は、国立教育評価庁の権限強化である。これは、提案理由説明によれば、社会の要求と教員の立場を「和解」させるものとされた教育専門職制度にとって、「公正で専門的に根拠のしっかりした評価」という条件が不可欠である、ということから提起されるものである。

こうした説明において欠けているが、しかし、この提案理由説明で暗黙的に前提とされている重要な考え方がある。それは、「教育の質は生徒の試験の結果によって把握されるべきものである」というものである（この点は、「協定」では、「国際学習到達度調査等の国際評価の結果に反映する基礎教育の質の向上」を目標とするとして明示化されていた）。このような考え方に立っただけで、さらに、教育の質を決定する要因として教員が最重要であ

るといふならば、当然、第一に教員の質やその教育活動の質（ひいては、その教育活動のすべて）が生徒の試験結果と結びつけられて捉えられることとなる。この提案理由説明においてしばしば、生徒の試験結果は1つの要因（教員）のみによって決まるものではない、といういい方がなされている。しかしそれは、基本的な枠組みとして、教育（教員の教育活動）の意義を生徒の試験結果によって把握することを前提としていることを示すものであり、そうした枠組みのなかで、教育の質の向上が構想されていることにほかならない。求める最終的な成果を明示化、定量的に測定し、それとの関連で、すべての行動、その評価と報酬の体系を構想するのは、新自由主義的、新公共経営論的アプローチにとって必須のものである。

教育におけるそうした枠組み、構想とは、生徒の学業成績（試験結果）をはじめとした生徒や教員、学校、その他の関連情報を、全国的に一定の基準をもって数量化、体系的にデータベース化し、さらにそうしたデータを基に、生徒の試験結果と教員や学校の活動を結びつけて評価するための方針とテクニックを装備したシステムである。少し分かりにくいのが、引用(2)の2の「評価システム」がそれである⁽⁶⁾。

ここでの「憲法レベルで必要な権能が与えられる機関の創設」とは、既存の国立教育評価庁の権限の拡大を憲法レベルで規定することである。この権限の拡大には、2つのことが含まれている。第1に、2002年に設立された国立教育評価庁は、その設立法により、「教育行政に対し、教育評価にふさわしい手段を提供することを目的とする」とされており、評価主体たる教員や教育行政にそのための手段を提供する援助的な役割をもつものであった。これに対し新国立教育評価庁は、教育行政が従うべき評価のための指針をも提供す

引用(2)の2 教育の評価システム構築の必要性(大統領提出の憲法改正案(Peña Nieto [2012])から抜粋)

他方、この国は、評価の点で重要な前進を得てきたことが認められる。教育行政と教員は評価を実践しており、彼らは評価活動の一部をなす。これまでに蓄積された経験が、必要な指針をもった評価システムを構築することに貢献すべきである。その目的は、専門家集団が国家の規範的な機関としての明確な役割を果たし、信用できる社会的に適切な生徒、教員、学校、校長、教育サービスについての情報を提供し、そしてその専門家集団が担い発展させていく役割の重要性から、専門的行政的独立性を享受するという最も高い階梯^{てい}を有するようにすることにある。したがって、職務遂行のために、憲法レベルで必要な権能が与えられる機関の創設が欠かせない。

るものとなるのである。ただし、この憲法改正案条文が示すように、このシステムの中で「評価する」という役割を遂行する主体は教育行政であり続ける。

第2に、教育行政の行う評価が「公正で専門的に根拠のしっかりした評価」であるために、データ、テクニク、指針を提供する専門家集団(国立教育評価庁)の専門に基づく行政的独立性が保証されることである。そして、この独立性はそれを規定することばかりでなく、その存在自体が憲法によっていることによって表現されていると考えるべきであろう。改正案における理事会メンバーに関する規定は、あまりに具体性が高い規定であり、通常の憲法の規範性をもった規定から見ると異例という印象を与える。しかし、それはこのような観点からも理解すべきである。

3 憲法改正の必要性の意味

教育専門職制度の創設を憲法レベルで行う必要性については、「現在、公教育の職員に関して、憲法には、他の国家公務員と異なった法制定を行うための基礎が存在しない。(中略)この法案の目的とする改革は、(中略)教職における採用、昇進、持続に関して、惰性を克服でき、連邦議会、州議会、教育行政がとるべき責任を明確に定められる、憲法規定の力に支えられた国家の政策を設

計したものである」と述べる。また、国立教育評価庁についての憲法レベルの規定の必要性については、上の引用でみたとおりである。それらは、他に方法がないという意味での必要性を述べているのではない。突き詰めると、これらに示されている論理は、国家や「国家の規範的な機関」に強い権限、権威を与えるために、憲法レベルで規定する必要がある、ということである。憲法改正という最高法レベルで教育改革を進めようとするのは、「強力な国家」「国家の主導性の回復」を狙い、改革に反対する勢力に対する強固な根拠地を築いておこうとする、政権の意図を反映している。

III

議会における修正

一 国立教育評価庁理事選出に関して

ここで、議会における主要修正点である、国立教育評価庁に関わる条本文のみをみておくこととする。この修正は、引用(3)に示されるように、第1に、理事会メンバーの人選、決定に関して、大統領案では、連邦政府の選好が強く反映するものとなっていたものを、議会の関与を強め、3名の候補者リストを提出させ、そこから1名を議会によって選ぶとしたこと、第2に、大統領案では、理事長について、それを連邦政府が指名することとなっていたものを、理事会メンバーによる互選

としたことである。いずれも（特に後者は）、国立教育評価庁の独立性を高める実質的な意味のある変更といえよう。

教員に対する評価自体は、教育行政が行うものとされており、国立教育評価庁の独立性は、その役割の専門性に由来するとされている。国立教育評価庁は、筆者が指摘したように、新自由主義的な国家運営という枠組みにおいて不可欠なテクニカルな役割を果たすものであり、その独立性は、ただ新自由主義的な国家運営を円滑にすることを意味する、という見方も可能である。しかし、このような基本的な枠組みを変更することは不可能でも、国立教育評価庁の独立性は、特に理事や理事長に誰が選出されるかによって、新自由主義的な国家運営にあらがう要素がもちこまれる可能性を、完全には排除できなくするに思われる。

おわりに

この教育改革は、「教育」と冠するにはあまりに政治的性格を有している。教育の質が向上するどころか、数年単位で混乱が続くであろう。大統領はおそらく、SNTE 主流派を完全に打倒するのではなく、恭順するその新しい幹部をこの新自由主義的教育改革の推進役として、したがってまた CNTE 対策の道具として利用していくものと思われる。

とはいえ同時に、この改革は憲法に基礎を得、法的にも整備されたものである以上、州や地域による非均質性をもちながらも、教育行政の重要部分として長期にわたって実施され、教員の採用、処遇、さらにそれを通じて学校、教室での教育活動に影響を与えていくものと予想できる。

すでに2013年4月25日に、上院において、大統領提出の5つの3名の候補者リストから、

引用 (3) 成立した国立評価庁に関わる憲法条文 (Los estados unidos mexicanos [2013a] より抜粋)

第3条

IX. 国立教育評価庁

教育サービス提供の質を保証するために、「全国教育評価システム」を創設する。このシステムは、国家教育評価庁によってコーディネートされるものである。(国立教育評価庁は、公共独立組織であり、法人格と固有の財産をもつ。評価庁に初等前、初等、中等および師範教育の国民教育システムの) 質、(遂行状況と結果の評価が対応する。そのために、(中略)[この段落の()内は、大統領案と同じ。])

c) (中略)

理事会は、評価庁の指導機関であり、5名のメンバーによって構成される。連邦政府は、[1つのポストにつき] 3名の候補者リストを上院の検討に付す。上院は、候補者を院に呼び出し [、検討した] 後、その空席を占めるべきメンバーを [選び、] 任命する。この任命は、延長なしの30日以内に、上院あるいはその閉会中は常任委員会での投票において、その出席者3分の2以上を得た候補者に対して行われる。上院がこの期間に決定しない場合は、連邦政府がその3名の候補者リストから任命した者が理事会メンバーの任を占める。

上院がすべての候補者を拒否した場合は、連邦政府は新しい3名の候補者リストを、前段と同様の条件で検討に付す。この2番目のリストが拒否された場合、この3名の候補者リストから連邦政府が1名を任命することができる。(中略) 14年以上その任にあることはできない。(中略) 理事会は、専門的同業者組織の通例に従って [互選とし]、理事長職を占める者を理事会メンバーの3人以上の支持を得た多数決によって指名する。

5名の国立教育評価庁理事が選出されている (*Organización Editorial Mexicana*, 25 de abril. 2013)。国立教育評価庁が教員評価において、実際にどのような役割を果たすことになるのか、その独立性がどのようなものとして機能することになるのか、それはこれから長い時間をかけて示されるものとなるだろう。

本稿は、この改革の出発点でもありアンカーでもある憲法改正の検討という基礎的な作業を行ったものであった。

注

- (1) 例えば、「国立教育評価庁が教員評価を行う (evaluará)」としたり、「公教育省と国立教育評価庁が指針を作成する」としている (Secretaría de Educación Pública [2013])。これらが誤りであることは、以下の記述で明らかにする。
- (2) 施行付則に、これに関する部分がある。
- (3) メキシコの公立小学校、中学校 (基礎教育) は基本的に、午前制の学校または午後制の学校である (いずれも全日制より時間数が短い)。
- (4) <約束 11> も基礎教育関連であるが、改正案には見当たらない。これを憲法規定とすることはさすがに無理だったのであろう。
- (5) SNTE 中の反主流派の CNTE は、政府の教育政策を新自由主義として厳しく批判してきた。
- (6) 「協定」および議会による修正を経て成立した憲法成文では、「全国教育評価システム」という用語が現れるが、改正案条文、提案理由説明においては、「必要な指針をもった評価システムを構築する」という表現のみがみられる。これも存在しないものを述べることを避けるという法技術的な理由があるのであろう。

参考文献

- 見山正史 [2005] 「NPM (新公共管理) の構成要素」 (『人文社会論叢・社会科学篇』第 14 号 91-116 ページ)。
 米村明夫 [2011] 「メキシコの初等教育の質向上と全国

教育労働者組合—「基礎教育近代化のための国民協定 (1992 年)」の成立経緯と現代的意味—」 (『ラテンアメリカレポート』Vol.28 No.1 26-37 ページ)。
 米村明夫 [2012] 「メキシコにおける基礎教育の質改善をめぐる—近年の全国教育労働者組合 (SNTE) の政治行動と議会、市民の動き—」 (『ラテンアメリカレポート』Vol.29 No.2 60-72 ページ)。

Gaceta Parlamentaria [2012] ウェブサイト (<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla1or1-74.php3>, 2013 年 10 月 6 日アクセス)。

Los estados unidos mexicanos [2013a] “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos,” *Diario Oficial de la Federación*, Vol.713, No.18, (26/02/2013), primera sección pp.2-5.

Los estados unidos mexicanos [2013b] “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,” *Diario Oficial de la Federación*, Vol.720, No.8, segunda sección, pp.13-27. (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013, 2013 年 10 月 4 日アクセス)。

Pacto por México [2012] “Pacto por México”, (<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>, 2013 年 5 月 3 日アクセス)。

Peña Nieto, Enrique [2012] “Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de educación,” *Gaceta Parlamentaria*, Vol.16, No.3664-II, (11 de diciembre de 2012), anexo II.

Secretaría de Educación Pública [2013] ウェブサイト (<http://www.reformaeducativa.sep.gob.mx/index.php/la-reforma/reforma-constitucional> および <http://www.reformaeducativa.sep.gob.mx/mitos.html>, 2013 年 10 月 22 日アクセス)。

(よねむら・あきお/地域研究センター主任研究員)