



## 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—

米村 明夫

### はじめに

メキシコでは、全国教育労働者組合(Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) (以下SNTEと略す)が政策決定、実施に大きな影響力を及ぼしてきた。その影響力には負の要素が多く、古くから研究者や行政内部の批判的関係者によって、SNTEは教育の質改善を妨げる障壁であると認識、指摘されてきた(米村[2011])<sup>(1)</sup>。1980年代末に基礎教育レベルの教育の質の向上が教育界の課題とされるようになってから、SNTEは教育の質改善の賛同者、推進者という姿勢をとるようになった。1992年に、公教育省(Secretaría de Educación Pública) (以下SEPと略す)、31の州、SNTEによって教育の質の向上を目的とする「基礎教育近代化のための国民協定(Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica)」が結ばれた。そこにSNTEが署名者として含まれたのは、SEPにとっては、SNTEがそうした姿勢を実際のものとする担保としての意味からであった。しかし、その後の事態の進展は、SNTEが教育の質改善の制約要因であり続けながら、ますます大きな力を持つようになってきたことを示している。

SNTEの行動は、その権力や利権の維持・拡大が基本的な原理となっており、そのことが教育的な事柄の優先順位を低くした行動をとらせるものとなっている。そのような非教育的行動が可能な

のは、すでにSNTEの権力が大きいからである。批判者は、SNTEの態度を教育の質改善に結びつくような方向に変更させること、および、巨大なSNTEの権力を減ずること、これら2つの事柄が密接に関わっていることを強く意識してきた。

1992年の国民協定は教育の質改善を謳うものであった。その骨格をなしていたのは、①基礎教育行政の州への分権化、②教員キャリア制度の新設、③教育へのコミュニティ参加、の諸方策であった<sup>(2)</sup>。②と③はそれぞれ、②'教員個人の業績評価、③'親、コミュニティ、市民による教員の教育活動の監視、を明示的あるいは暗黙的に含んでおり、SNTEの権力弱化的意図、要素を含む方策でもあった。SNTEにとって不都合や危険があったとしても、当時の教育の質の改善を求める社会の声は受け入れざるを得ないほど強いものであったのである。また①のテーマを巡る議論の過程も、①'SNTE組織の地方組織への分解、それによるSNTEの権力弱化的意図を含むものであった。しかし、成立した国民協定は、行政は州へ分権するが、他方、SNTEは全国団体として存続し、その交渉権も持続することを保証した。①'は、協定から排除されたのである。協定を推進した当時の公教育相セディッジョ(Ernesto Sedillo)は、SNTEとの交渉過程において「SNTEの態度を教育の質改善に結びつくような方向に変更させること」を優先し(教育の質改善のための諸方策を

受け入れるという SNTE の姿勢を信用し)、「巨大な SNTE の権力を減ずること」には低い優先順位を与えた (SNTE の権力を支えてきた全国組織性を保証した)。それは、協定調印時点ですでに大きな譲歩であることは明らかであったが、時とともに、教育の質改善を目指した SNTE 批判者にとってはそれは譲歩というより根本的な誤りであり、他方 SNTE にとってはその後のさらなる権力拡大のための決定的な獲得物であったことが明らかとなってきている。

2000 年には 70 年以上にわたり与党であった制度的革命党 (Partido Revolucionario Institucional) による政権が終わり、国民行動党 (Partido Acción Nacional) 政権が成立した。SNTE は、このような政治環境の大きな変化に巧みに対応して政治的にも強大化した。そして、教育の質の改善の掛け声のみが国民協定以降の 20 年間繰り返されてきたが、SNTE はその力によって上記の②の教員評価、③のコミュニティ参加のいずれも形骸化させるのに成功してきたのである (Observatorio Ciudadano de la Educación [2009a]; Observatorio Ciudadano de la Educación [2010b])。

本稿は、近年の SNTE の政治的行動の状況と SNTE への批判の新しい動きについて、紹介、論じようとするものである。以下、I では、SNTE の大統領選との関わりに焦点を当て、その 2006 年および 2012 年大統領選における行動を論じる。大統領選との関わりに焦点を絞るのは、SNTE の権力や利権の維持・拡大において戦略的重要性を持つからである。政権交代の現実化という新しい政治条件への SNTE による積極的な対応が示される。II では、基礎教育財政の透明性を要求するという、議会や NPO からの新しい動きについて見る。SNTE の力の増大、上記②や③の行き詰まりが見られる中で、従来とは異なった角度からの

SNTE への批判行動が現れてきたのである。「おわりに」では、以上の議論を、教育の質という問題と関わらせながら、メキシコにおける教育発展の歴史的過程に位置づける。

本論に入る前に、2 点述べておきたい。第 1 に、背景としてメキシコにおけるコーポラティズムの歴史的展開を述べ、本論の記述の見通しをよくしておく。19 世紀独立以来のラテンアメリカの諸国家は、国家中央への安定的な政治的、軍事的的支持を獲得することが困難であり、国家行政も国内末端まで行き渡らず、近代国家としての統治の実質は得難いものであった。メキシコの場合、20 世紀初頭の革命を通じてコーポラティズム体制が作り出された。それは、そうした近代国家としての脆弱性を、国家公認のコーポラティズム組織 (労働組合等) とその指導者を国家へ従属的に組み込むことによって補い、安定的で強い国家体制をもたらそうとするものであった。公的セクターにおいては、コーポラティズム勢力は、国家への政治的な支持を与えるだけでなく、本来的に行政が担う役割を補完、代替する役割をも持つようになった。このような状態は、コーポラティズム組織およびその指導者への国家による潜在的な政治的・行政的依存をも意味する。一定の条件の下では、コーポラティズム勢力の自立性が高まり、そうした状況においては、国家の政治的・行政的依存状態は顕在化する。コーポラティズム指導者の政治権力の拡大や利権の拡大をめざす政治的性格が強まり、国家行政の主体性が奪われ、本来的な行政目的を果たすことができなくなる。近代国家形成における歴史的刻印が、常にビビッドな意味を持ち続け、その負の側面の克服が現在の課題となる。

第 2 は、本稿の性格、狙いについてである。教育の質ということを議論する時、従来の教育研究や開発研究では、政策や実践に即時に役立つこと

を重視し、テクニカルな方法や視点がとられて来た。政治的要素を含んでいる教員組合の政治的姿勢・行動は、テクニカルな解決になじまないため、当初より注目すべき要素とはならなかった。しかしメキシコのケースは、教育における政治的要素が、特に発展途上国の教育の質を考えるうえで、欠かすことのできない重要なものであることを示唆している。実際、メキシコほどでないとしても同様の傾向がラテンアメリカ諸国のいくつかには見られるし、他の発展途上国にもあるのではないだろうか。問題の深刻さの故であろう、メキシコでは、上述した研究状況において例外的に研究者による多くの成果が出されている<sup>(3)</sup>。他方、日本を含めた国際的レベルでは、メキシコのそうした問題状況およびそれに関わる研究成果も、教育研究関係者においてすらほとんど知られていない。本稿は、基本的にメキシコの教育研究者の研究成果に基づきながら、メキシコの問題状況を紹介したものである。メキシコに関わる現状把握だけでなく、研究方法に関わる議論や国際比較研究の便に供されることも望んでいる。

## I 2006年、2012年の大統領選とSNTE

SNTEは、メキシコにおけるコーポラティズム体制を支えてきた典型的、代表的な組合組織である。SNTEの結成は1943年であり、以来2000年まで与党であった制度的革命党の選挙マシンとして重要な役割を果たしてきた。SNTE自身も、制度的革命党の国会議員等として議席を占めてきた。例えば、下院の場合、1979年から1994年まで10人台、1997年と2000年はそれぞれ7人、6人、2003年には25人である（Muñoz Armenta Aldo [2011: 99]）。

2000年に始まる国民行動党政権下において、

SNTEの書記長ゴルディッジョ（Elba Esther Gordillo）は制度的革命党の中で影響力を高め書記長になるが、党内の権力闘争で2004年に解任される。2006年に制度的革命党との関係を絶ち、独立的な政治勢力として自らの政党「新しい同盟党（Partido Nueva Alianza）」を結成する。2000年の大統領選における制度的革命党候補の敗北は、党内におけるSNTEの相対的な地位や力を強める一方、与党となった国民行動党からのSNTEに対する支持の要請、それに伴う見返りの提供という誘惑があったことは想像に難くない（国民行動党は、議会内で少数与党であった）。SNTEの政治的野望、機会主義的な選択への志向は強まった。政党に対する支持とそれに対する見返りというギブ・アンド・テイクの関係を純化して、自分の力にふさわしいと信じるテイクを求め、さらにより強い権力とギブ・アンド・テイクの関係を結ぶことを選ぶようになっていくのである。

### 1 2006年大統領選挙とSNTEによる国民行動党候補支援——党内予備選挙と本選挙

SNTEは、2006年の大統領選挙においては、国民行動党の候補を応援することを選んだ。「新しい同盟党」として独自の候補者を出したものの、実際には国民行動党内の大統領選候補者選定の時点から、SNTEはその過程に強く関与していったのである。その実態は、次のようなものであった。2005年、国民行動党の大統領選候補者選定のために、ゴルディッジョと大統領選党内候補カルデロン（Felipe Calderón）の党内の彼の支援チームの間に協定が締結された。「青色プロジェクト（Proyecto Azul）」と称する作戦の下に<sup>(4)</sup>、SNTEは、全国の組織を使ってカルデロンのための集票促進活動を行なった。それは、第1に、教育労働者家族、知人を、国民行動党の支持者として集

め、党内の投票者とする事、そのため、戦略的な州ごとにムニシピオ（最下位の行政単位）別の目標を達するまで該当者を探すこと、第2に、投票日に彼らを投票所へ連れて行くこと、そして第3は、教員をカルデロンのための監視代表者として訓練して投票所へ送り、彼らに投票を監視させ、結果を電話またはインターネットで知らせさせること、であった。SNTEは、例えば、カンパチェ（Campeche）州では、1万1838人を52の投票所まで動員している。活動に用いられた「予算作成書式」では、ムニシピオ、センター数、動員数、移動予算（1人20ペソ）、テレホンカード（300ペソと100ペソ）、活動家食事代（200ペソ）、等の予算額が述べられている。これに従えば、カンパチェ州では計25万6800ペソ（2万3600米ドル相当<sup>5)</sup>）が当てられたと推計される（Muñoz Armenta Aldo [2011: 104]）。

続く大統領本選においても、SNTEによるカルデロン支援は重要なものであった。「教員市民協会（Asociación Ciudadana del Magisterio）」（SNTEの政治団体）によれば、SNTEは、大統領選が始まって以来7月2日の投票日まで、カルデロン支援のために、月当たり5100万ペソを使った。多数の組合出向教員<sup>6)</sup>を含む372人による支援実施体制が組まれた。彼らの給与は、月3万5千から8万ペソ（3200米ドルから7300米ドル相当）を教員給与に加算したものであった（*Reforma*, 2007年1月21日）。

開票後、民主革命党（Partido Revolucionario Democrático）は、選挙法廷に結果の無効を訴えた。訴状によれば、ゴルディッジョがタマウリパス（Tamaulipas）州知事のエルナンデス（Eugenio Hernández）に対し、制度的革命党はもう“おしまいだ”、“持っている”票をカルデロンに売ってくれ、と述べた電話会話録音がある（Muñoz

Armenta Aldo [2011: 104]）。

実際、「新しい同盟党」の議員選挙における得票率と同党大統領候補の得票率は大きな差があり、これらの差の多くは、こうしたSNTEの選挙戦術によって国民行動党候補に投票した教員などの票であると推定される。ゴルディッジョ自身も、国民行動党への支持を公然と認めている（Muñoz Armenta Aldo [2011: 105]）。

ゴルディッジョによるカルデロン当選への貢献は、すぐに報われるものとなった。新大統領政権の下で、ゴルディッジョの娘婿ゴンサーレス（Fernando González Sánchez）が公教育省基礎教育局の局長に任命されたのである。

## 2 2012年大統領選における選挙活動と「普遍的教員評価」の延期

最近の2012年の大統領選においても、SNTEは自党の独自候補を立てながら、裏では、制度的革命党候補（当選）への支援を行なったと考えられている。「全国教育労働者連合（Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación）」（SNTE内の反主流派）が「ラ・ホルナダ（*La Jornada*）」紙にリークした文書によれば、SNTEの全国執行部は、制度的革命党の大統領候補ペーニャ（Enrique Peña）のために少なくとも500万票を得るための作戦を準備していた。その前にも前述のゴンサーレスは、シナロア（Sinaloa）州の上院議員候補としての選挙運動の中で、「新しい同盟党」へ投票するのではなく、「よりましなオプションとして」教員たちはペーニャに投票するだろうと述べていた（Observatorio Ciudadano de la Educación [2012: 5]）。

こうした推測の真実性は、今後様々な形で立証されていくだろう。しかし、それが今後成立するペーニャ政権によってSNTEに与えられる「報

酬」という形で、誰の目にも明らかなものとなるのも時間の問題のように思われる。

以下では、教育の質改善の問題（教員評価の問題）とも関わる、大統領選キャンペーン時に重なって予定されていた「普遍的教員試験」の拒否、延期について簡単に触れておく。それは、SNTEによる制度的革命党への支援関係を直接に表しては無いが、SNTEの大統領選に関する強いコミットメント（教育事項より選挙を優先する志向とその志向を実現する権力を保持していること）を示すものである。

2011年5月31日、「基礎教育教員および管理職全員評価のための協定 (Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica)」が、SEPとSNTEによって結ばれた。この「全員評価」は、教育の質を改善することを目的として、教職の質を評価するための試験をすべての基礎教育教員に行なおうとするものであった。受験することは義務であるが、それは、基礎教育の診断のためのものであり、個々の教師の評価を目的とするものではない、とされた。教育の質改善は、長年の国民的課題であり、また建前上はSNTEもそれを推進してきた。SNTEがこれを受け入れたのは、この建前上の立場および個々の教員評価を行なわないという約束があったからである。この協定に基づく試験実施日程は、「教員キャリア・プログラム」（教員研修のプログラムで、研修後試験を受けてキャリア・アップしていくプログラム）に参加している教員については6月23、24日に、「教職キャリア・プログラム」に非参加の教員については7月6日とされた。当初、SEPは、全員について6月24日を予定していたが、それがプログラム非参加教員については延期されたのである。そして実際には、6月23、24日には、プログラム参加

教員である37万の基礎教育教員、教育専門支援員、管理職が試験を受けた。それはプログラム参加者総数の80%であった。7月6日には、プログラム非参加教員の総数26万名の小学校教員中、6万9230名の小学校教員が試験を受けた。受験者の割合は、総数の4分の1強に止まった。

「普遍的」と冠し全員受験が義務であった評価（試験）が、何故このような低い受験率であり、また何故「教員キャリア・プログラム」非参加教員の試験日程が7月6日へと変更されたのだろうか。その理由は2つあった。第1は、SNTE内部での評価試験に対する反対者の存在である。SNTE内で反主流派を構成する全国教育労働者連合は、「普遍的教員評価」が発表されると、それは（評価が低かった者に対する）懲罰的な意図を持つものだとして批判した。この評価は、「個人主義」および周辺化された教員たちにとっての「不利」をもたらすと主張したのである。全国教育労働者連合ばかりでなく、主流派の中でも、そうした批判を支持する者が少なくなかった。ここでいう周辺化された教員とは、主に教員キャリア・プログラムに参加しない（できない）教員である。主流派の中でもそうした教員の数は少ない (Observatorio Ciudadano de la Educación [2012])。

第2は、SNTE全国執行部による大統領選日程の都合への配慮である。公教育省相コルドバ (José Ángel Córdova) は、大統領選の投票日は7月1日であったが、この「選挙日程中では、評価実施の政治的条件に欠ける」「日程変更は政治的な理由による議論をなくすためである」と明言した。SEPの権限の欠如を認め、新しい日程は、各州の教育省の長を集めた「州教育長全国審議会」の一致だと説明した。州によっては、州のSNTEのセクションと直接交渉の結果得られた合意であり、また多くの州で教育の長は、直接に組合に依

存していることを認めた。「それが議論の余地のない現実で、この現実の中で我々は仕事をしている」と述べている（*Reforma*, 2012年5月5日）。

この第2の理由について少し説明を加えておく。何故、特に「教員キャリア・プログラム」非参加者のみが、大統領選投票後の日程とされたのかというと、そこには、大量の選挙運動要員が含まれていたからと考えられる。「教員キャリア・プログラム」非参加者は、多数の「中継ぎ教員」を含んでおり、この中継ぎ教員は、選挙運動要員としてSNTEの選挙活動に欠かせないものであった<sup>(7)</sup>。

## II 教育財政の透明性を求める議会と市民の動き

SNTEは、基礎教育に関わる部門を中心に、全国のSEPの基礎労働者<sup>(8)</sup>を独占的に組織しており、120万人以上のメンバーを有する。この巨大組織は、国家公務員法にしたがって独占性が保たれ、公教育の拡大とともに自動的に拡大してきた。巨大なメンバー数と国家による組合費（現在基本給の2%）徴収によって財政的にも保証され、大きな富を築いてきた（*Observatorio Ciudadano de la Educación* [2009b: 54]）。また、公教育省の基礎教育行政においては、組合の力の浸透、行政による主体性の喪失、SEPとSNTEの癒着によって、教育財政の不正常状態が生じてきた。

こうした巨大で強大な組織の存在および先に見た選挙活動等その活動全般の支柱となるのは、組合専従の役員たちである。そして彼らは、公的に支払われる有給の組合出向教員である。国家公務員法は、組合出向の権利を無給で認めているが、SNTEの場合、組合出向教員は膨大な数に上り、かつその多くは有給となっている。組合は、基

礎教育に関する地方組織構成は、56のセクション（概ね州レベルで1つあるいは2つのセクションがある）、さらにそれぞれのセクションを地域に分割したデレガシオン（計約7000）を持つ。中央役員とともに、これらの地方レベルの役員は、フルタイムで組合出向教員とされ、組合活動を有給で行う。しかし、何人の組合出向教員がいるのか公的データはない。（*Observatorio Ciudadano de la Educación* [2009b: 54]）以下でも明らかになっていくように、組合出向教員のあり方は、行政の主体性の喪失、SEPとSNTEの癒着の問題を典型的に示すものである。

「はじめに」で述べたように、従来のSNTE批判は、教育研究者がSNTEの政治的な側面に対する批判を含みつつ、基本的に教育学的な視点から教育政策を議論し、分権化、教員評価、市民参加を議論するという形でなされてきた。有給の組合出向教員の数が大きすぎるのではないかという問題も、批判点の重要な一つとして指摘されていた（*Latapi* [2008]）。しかし、近年、公的セクターでの説明責任、透明性を求める流れの中で、たんなる批判的指摘に止まらない、その改善を迫るための制度的な変革をもたらす動きが現れてきたのである。すなわち大蔵省、議会や市民運動の側から、法的規定の中に、具体的な項目を明示、規定することを通じて教育財政の透明性、説明責任の実質的な実現を迫ろうとする動きである。それによって、SNTEとSEPの癒着状況を財政面から明らかにし、またSEPが透明性、説明責任を遂行することを通じて、その主体性回復の第一歩とすること、そうしてよりよい教育の質を支える行政を作っていこうとするのである。当然のことながら、こうして求められる透明性、説明責任の焦点の重要な一つが組合出向教員の問題であった。

## 1 下院議会による予算法審議、修正による イニシアチブ

2008年7月に、「基礎教育および師範教育のための交付金基金 (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal)」の2008年4月までの支出に関する監査が、下院の「教育および教育サービス委員会 (Comisión de Educación y Servicios Educativos)」と「連邦最高監査院 (Auditoría Superior de la Federación)」の「監査委員会 (Comisión de Vigilancia)」によって行なわれた。20の州で6152人の組合出向教員へ計11億7800万ペソ (1億570万米ドル相当) が支払われていた。その他、基礎教育以外の教育支出がなされていた複数の州が指摘され、基金の18.28%が「不適切な状態」にある、と評価された。そこで、「2009年連邦予算支出財政執行法」(以下では2009年連邦予算法等と略す)の法案審議にあたって、下院議会は、教育労働者やその給与についてのより詳しい情報を、SEPに対し求める項目を含める修正を行ない、同予算を成立させることとなった。また、下院が2009年2月公表した報告書によると、12の州で組合費の支払いが交付金を用いてなされており<sup>(9)</sup>、その他基金でなされるべきでない10億ペソ (7400万米ドル相当) 以上の支出がなされていた。当時の公教育省相バスケス (Josefina Vázquez Mota) は、基金の不正使用について、就学者登録と時間給職員への支払いの間の食い違い、様々な州・連邦地区での組合出向教員への支払い、隣接しない複数州・連邦地区での「労働」に対する二重支払い、等を指摘した (*El Universal* 2009年2月17日)。

こうした状況の中で、同じく2月に、SEPが「省令482号 (Acuerdo Secretarial número 482)」を発している。この省令は、基本的にこの基金の資金を次のことに当てることを禁じている。すなわ

ち、組合セクションを支援すること、基礎教育・師範教育以外の役割のポストの支払に利用すること、隣接しない複数州にまたがる二重ポストへ支払うこと<sup>(10)</sup>、選挙によって得た地位に就こうとする者あるいは個人的事情のための者に有給休暇を与えること、である。

省令に含まれたこれらの規定、特に、組合セクションへの支援に「基礎教育および師範教育のための交付金基金」資金を充当することの禁止は、透明性、説明責任の遂行を求める動きに、SEPも反応してきたことを意味するように見える。が、実際にこの省令が守られるかはわからず、SEP外の者にはチェックのしようがない。また、禁止されるべき組合セクションへの支援の中に、組合出向教員一般への有給休暇が含まれるのかは曖昧である。有給休暇が禁じられる場合に、組合出向教員一般が挙げられていないのは、意図的に曖昧さを残した結果と考えられる。

「エル・ユニベルサル (*El Universal*)」紙は、公布 (2月26日) 前にこの省令の内容を伝え (2月17日)、さらに続いてSNTEの書記長オチョア (Rafael Ochoa Guzmán) の発言を報じている (2月21日)。書記長は、この問題に関わる規則は、SEPの贈り物ではなく、双方の合意によってできたものである。したがって、SEPが組合員教師に対する「援助」を廃止するために変えようとするなら、それは両者からなる委員会での議論に付さなければならない、と主張している<sup>(11)</sup>。さらに彼は、出向教員について、SEPが全貌を捉える完全なデータベースを持っていないこと、この問題に関わる規則は、連邦や州の政府とではなく、歴史的に、ローカルな交渉を通じてもたらされてきた、とも述べている。

これらの発言は、組合の発言権、交渉権の存在を唱えることが基調である。そのため、出向教員

等の問題の透明性、説明責任の不在を自ら強調すらしている。また彼は、SNTEの政治活動に関して、「議員になりながら、有給組合出向教員である、というのは推定に基づく話であって、もし本当なら告発すべきなのにそれをせず、なんでも組合のせいにして」「強制はなく、すべて市民としての自由意志に基づくものだ。強制の例があるなら我々に示して欲しい」と反論している。

実は、教員の出向等を含め人事に関わる基本的な情報に関するデータベースは、SNTEが所有しており、SEPは所有していないのである(Observatorio Ciudadano de la Educación [2010a])。こうした状況を前提にして、オチョアは強い態度に出ている。いわば行政の無能を嘲り、透明性、説明責任の欠ける現状において、批判者に対して立証責任を負わせようとしているのである。

SNTEのこうした態度への反撃は、SNTEを批判する議員たちによる、2010年連邦予算法<sup>(12)</sup>案審議における、さらなる透明性、説明責任の追及となって続く。同法の原案と下院議会による修正によって成立した法の該当部分を比較して、この点を確認してみよう。

大統領府による2009年9月8日付の案は、SEPは、1992年に州に移転された職員の全体について、学校毎に、職員の名前とその唯一住民登録番号を有する登録簿を作成しなければならない、そのために、SEPは電子システムを作り、州・連邦地区の行政のためや関係機関の利用のためにもそれらのアクセスを認めなければならない、としている(第9条IVのa)のii)。

これに対し、2009年12月7日の官報に公布された成立法の対応部分は、「予算および財政責任連邦法(Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria)」の85条への言及から始まっている(第9条IVのa)のii)。そして、

同法にならって、予算支出の実行状況について3カ月毎に報告書を作成し、SEPに報告書を提出すること、SEPは自らの3カ月毎の報告書にそれら各州の報告書を含めること、省も州も、それらをインターネットによって公表することを義務づけた。原案においては関係行政機関のアクセスを前提としたシステムであったのに対し、成立法でのインターネットへの掲載は、市民への情報公開を意味するものであり、その精神と効果は全く異なる。

さらに、成立法は、SEPがインターネット掲載のために各州から受けとるべき情報の項目のリストを次のように具体化し列挙している。学校毎に、現存の教員、行政職員、管理職員ポストの数と種類、それらのポストを占めている職員の名前と唯一住民登録番号、勤務時間、ポストに対応した実行人件費支出額、組合出向教員のリスト(その目的と期間を明示したもの)、州・連邦地区毎に、職員が就いているポストの数と種類およびそれぞれについての人件費支払額、ポスト、俸給表、および支給・減給の説明リスト、そしてポストに関わる職員の異動である。これらの項目は、全体として、一般市民による教育財政のチェックを可能とするように詳細に構成されているが、特に、組合出向教員に関わる部分は、外部者が組合活動を監視、批判するうえで重要性を持つ項目であり、議会による修正の一つの眼目といえる。

## 2 上院の全般教育法修正イニシアチブと「どこに僕の先生はいるの？」キャンペーン

### ——「全国教員登録簿」の作成へ

下院の予算審議と平行して、上院では、与党国民行動党の他、労働党(Partido de Trabajadores)、民主革命党の議員提案によって、「全国教員登録簿」の作成の権能と義務をSEPに

与えることを含む「全般教育法 (Ley General de Educación)」の修正案が議論され、2009年4月15日に可決されるに至っている。2010年4月29日、下院は上院の修正案を、教員評価に関わる部分を除くという修正を加えたうえで、可決した。この修正を受けた修正法案は、再び上院に戻り、9月29日可決され、法として成立し、「全般教育法」は修正されることとなった。

下院による修正案可決の直後、2010年5月には、こうした議会の動きに呼応する形で、研究者、独立的な活動家、ジャーナリスト、30を超える市民団体によって、この予算法の規定の履行を求める「どこに僕の先生はいるの? (¿Dónde está mi maestro?)」プロジェクトキャンペーンが始まった。これは、SEPに対し「全国教員登録簿 (Padrón Nacional de Maestros)」の作成を求める運動である。これまでそうした登録簿にあたるものは存在して来なかった。ポストと実在する教員との対応、教員のプロフィール等、基本的な情報が不透明であったのは、行政と組合の癒着の結果である。この登録簿が作成され、それに市民がアクセスできるようになれば、ポストと実在する教員との対応、教員のプロフィール等、基本的な情報の不正な操作や、不透明性を利用した不正常な財政支出などが行なわれる余地は大幅に減少するであろう。市民によるアクセスが制限されるとしても、正確な情報を備えた登録簿が作成されるならば、議会による監査等を通じて、事態が改善されることは十分期待できる。

このキャンペーンは、要求を全国教員登録簿作成に集約しているが、そのことも、全般教育法修正の重点がこの全国教員登録簿作成にあることを示すものといえよう。

2010年7月1日、SEPは、2010年予算法の規定に対応する形で、インターネットサイトに州の

教育労働者のプロフィールを載せた。これを分析した「どこに僕の先生はいるの?」プロジェクトのカルデロン (David Calderón)<sup>(13)</sup>によれば、どの州も、2010年予算の規定を適切には履行していなかった (¿Dónde está mi maestro? [2010])。

どの州・連邦地区も、時間給の職員のデータがなく、様々なデータが不足、不正確であった。32のうち、2つの州のみが、職員の唯一住民登録番号を提出したが、その一つの州オアハカ (Oaxaca) では、すべての唯一住民登録番号が不正確であった。コアウイラ州 (Coahuila) では、4万4000人以上の職員の連邦納税者番号 (Registro Federal de Causante) が不正確であった。また不当な支払いが行なわれたこと、どの州政府も学校のリストを最新のものに更新していないことがわかった。タマウリーパス州は、特に、存在しないかなりの数の学校を掲げ、ベラクルス (Veracruz) 州はすでに閉鎖された学校を報告している。コアウイラ州とタバスコ (Tabasco) 州は、たいへん多くの本来存在しない筈のポストが報告されている。カルデロンは、瞬間移動ができる教員がいると皮肉っている。というのは、地理的に同時に出勤するのは不可能な2つの州・連邦地区で同時に勤務しているからである。その3分の1は、一方の勤務地を連邦地区としている。

組合出向教員については、SEPのインターネット情報では、1万の組合出向教員が存在している。カルデロンは、その数が過小であると述べている。また、この項目での不思議な例を指摘している。ハリスコ (Jalisco) 州では、たった一つのポストに487人の出向者がいる。ドゥランゴ (Durango) 州では、一人の出向者もないとされている。しかしデータベースまで遡ると、その存在が明らかである。いずれの場合も、休暇と出向の間の区別が明確にされていず、出向者の出向元と出向先の

一貫性に欠けている。正確に出向教員がどこにいるのかを知ることは、その人が出向者となることを理由づけることは、不可能である。すべての州で、出向者の数字が必要な形で細分化されていないからである。彼は、これらの州が提出した出向職員データのデータは、2010年予算の規定に従っておらず、信用できないと概括している。

### おわりに

メキシコの教育史において、SNTEのあり方を巡る重要な節目がいくつかあった。政府が推進した1943年のSNTE設立と同時に公教育省相に就任したトレス(Jaime Torres Bodet)は、1959年に再び公教育省相の席に就いた時、SNTEの存在が教育行政にとって大きな障害であることに気づいた(Arnaut [1999: 69])。しかし、ユネスコの事務局長として教育計画を推進してきた経験を持つ者として、そしてメキシコにおける初等教育発展の遅れを取り戻す使命を痛感していた行政の長として、初等教育の量的発展を何よりも優先する以外の選択肢はあり得なかった。そして量的発展の遂行は、事実上SNTEに依存することでしかあり得なかった。

1973年に、当時の大統領、エチェベリア(Luis Echeverría Álvarez)の支持の下に、SNTEの新しい指導者ホンギトゥ(Carlos Jonguitud)が生まれた。エチェベリアは、前政権末に始まったコーポラティズム体制の危機を、革命的ナショナリズムの姿勢を唱え、体制再編成によって乗り切ろうとした。彼の政策の中で、教育改革は重要な位置を占めたが、ホンギトゥは、エチェベリアにとって好都合な、革命的な看板を背負った権威主義的な指導者として現れたのである。ホンギトゥは、膨大な数の組合員を統率することによって1970年代以降の初等教育、中等教育の急成長を支えた

(特に、1980年代は、財政緊縮による急速な教員給与の引き下げがあったにもかかわらず)。ホンギトゥの指導下では、教員組合は、教育の質について語ることはほぼなく、また、政治的ポストを与党制度的革命党支援に対する見返りとして獲得することが当然となっていた。

1988年に、15年続いたホンギトゥの支配は崩れる。この年に就任したサリーナス(Carlos Salinas de Gortari)大統領は、新しいSNTE指導者として、ゴルディッジョを選ぶのである。サリーナスは、経済分野における自らの新自由主義的姿勢を隠すことなく、しかし同時に政治分野における市民勢力の台頭、そのコーポラティズム批判を強く意識しながら、また社会自由主義を唱え、教育の質の改善を軸とした新しい教育政策を提起した。そして、旧来のコーポラティズムを体現したようなホンギトゥに代え、新しい教育政策に馴致されるべき新しいリーダーとしてゴルディッジョを選んだのである。しかし彼女は、急速にホンギトゥ以上の支配力を持つ「永遠の女主人」<sup>(14)</sup>に育っていった(*La Jornada*, 2005年5月15日)。1992年の教育改革がSNTEも署名者として加わった国民協定の調印という形で始められようとしていた時、SNTEはすでに権力、利権を志向する組織として強大なものとなっていた。ゴルディッジョは、市民社会の規範を尊重した政治的自由、政党支持の自由や教育の質改善の言辞を弄しながら、SNTEの権力、利権を拡大していくための組織操縦の術を身につけ、社会環境や組織内部の動きを鋭敏に嗅ぎ取りつつ対応し、またカリスマ性を発揮してきた。2000年の政権交代は、SNTEの政治的立場を強化し、その政治活動を活性化させた。

教育の質の改善は、サリーナス政権の新しい教育政策の軸をなしていた。それは経済的な国際競

争の中での労働力の質を問うという新自由主義的な風潮に沿うものであったが、初等教育、基礎教育の発展にとっても、正鵠を得た目標であった。初等教育は、その普遍化の最終段階に入りつつあったが、すべての子供たちの初等段階修了を実現するには、大量の学年進級試験不合格者の問題を解決する必要がある。また、様々な国際学力試験で、メキシコの子供たちの学力水準が低位にあることが隠しようもなく明らかにされてきた。「教育の質の改善」という形で基礎教育行政の課題設定を行うことは、こうした現実に対応しようとする時必然的でもあったが、その問題を農村の一部の特に教育条件の悪い部分の問題としてではなく、基礎教育全般に関わる国民的課題とするうえで、適切なものであった。

ただ、この課題はこれまで解決を引き延ばしてきた事柄の歴史的に蓄積されたものでもあり、非常に重いものであった。基礎教育の質の低さは、その行政の半世紀以上を通じて形成されてきた構造的な体質に関わるものであったのである。

近年の議会や市民を中心とした動きは、そうした課題の解決を放棄しないというメキシコ国民の意思を示す新たな挑戦である。課題の重さを考慮すれば、その成果を得ることやあるいは評価することも急ぐべきものではないだろう。

## 注

- (1) この「はじめに」における記述については、この拙稿を参照。メキシコは、2009年の「OECD生徒の学習到達度調査 (Programme for International Student Assessment)」において、数学的リテラシー、読解力、科学的リテラシーのいずれについてもOECD諸国中最低の水準にある。
- (2) これらの諸施策は、OECDや世銀の勧告に沿って1980年代から始まった国際的な教育改革の傾向に沿ったものといえる (Daun [2002]; Latapi Sarre

[2004])。ただしその効果については、確かめられていない。

- (3) 例えば、Loyo Brambila [2003] は、1992年から2002年の間のものとして150に上る文献を挙げている。
- (4) 青色は、国民行動党のロゴの基調色。
- (5) メキシコ官報のインターネット掲載の2006年(休日を除く)為替レートを平均した値を用いて概算。以下、同様(該当年の平均)。
- (6) 組合出向教員については、IIで述べる。
- (7) 中継ぎ教員とは、日本での臨時教員、代用教員に当たるが、この20年間ほど、基礎教育の公立学校の新規教員は、この中継ぎ教員の身分で採用されてきた。彼らは、雇用の安定性、正規労働者が持つ諸権利を奪われており、正規職員への転換を強く希望している。したがって、彼等は組合からの指示に従わざるを得ない存在となっている。(Observatorio Ciudadano de la Educación [2009c])
- (8) 「基礎労働者」は、国家公務員法で規定されており、概ね日本の非管理職に該当するが、以下で見るように、日本での管理職の位に対応するものも、組合員となっている。このことを考慮して、「基礎労働者」と訳した。
- (9) 基礎教育交付金は、給与そのものに対応するものを交付するのではなく、教育活動のための資金を交付するという考え方である。
- (10) メキシコでは、1人の教員が2つの学校で働いていること(二重ポスト)が少なくない。それは合法であるが、その中には、1つの学校では実際には働いていないにも関わらず給与が支払われるという不正状態もしばしば存在する。「隣接しない複数州にまたがる二重ポスト」は、こうした不正を意味する。
- (11) 本稿は、エル・ユニベルサル紙の記事をインターネット版に基づき、意識している。本稿が参照しているObservatorio Ciudadano de la Educación [2010a]は、この記事をかなり不正確に伝えている。
- (12) 正式名は、Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010である。
- (13) プロジェクト構成団体等の筆頭に立つ組織「メキシコ人を一番に (Mexicanos, Primero)」のディレクター。

(14) 二人のジャーナリストによるゴルディッジョに関する本のタイトル (Cano; Arturo [2008])。ホンギトゥを踏襲し、ゴルディッジョも「永世議長」となった。

#### 参考文献

##### 〈日本語文献〉

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)』の成立経緯と現在の意味」, 『ラテンアメリカレポート』, 第28巻第1号, 26-37ページ。

##### 〈外国語文献〉

¿Dónde está mi maestro? [2010], "Versión estenográfica de la Conferencia de Prensa con motivo de la presentación de la Iniciativa *¿Dónde está mi maestro? Sólo es el inicio: Del cumplimiento del PEF a la rendición de cuentas*", ([http://www.dondeestamimaestro.org/images/stories/Transcripcin\\_de\\_rueda\\_de\\_prensa\\_Padron\\_de\\_Maestros\\_-\\_Slo\\_es\\_el\\_Inicio\\_14\\_julio.2010.pdf](http://www.dondeestamimaestro.org/images/stories/Transcripcin_de_rueda_de_prensa_Padron_de_Maestros_-_Slo_es_el_Inicio_14_julio.2010.pdf), 2012年10月19日閲覧).

Arnaut, Alberto [1999], "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", Pardo, María del Carmen ed., *Federalización e innovación educativa en México*, México, D.F.: Colegio de México, pp.63-100.

Cano, Arturo, Alberto Aguirre [2008], *Doña perpetua: el poder y la opulencia de Elba Esther Gordillo*, México, D.F.: Random House Mondadori, S.A. de C.V..

Daun, Holger [2002], "Introduction" Daun, Holger ed., *Educational Restructuring in the Context of Globalization and National Policy*, London: Routledge Falmer, pp. xxi-xxiv.

Latapi Sarre, Pablo [2004], *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, D.F.: Fondo Cultura Económica.

Latapi Sarre, Pablo [2008], *Andante con brío: memoria de mis interacciones con los secretarios de educación (1963-2006)*, México, D.F.: Fondo de Cultura

Económica.

Loyo Brambila, Aurora [2003], "El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", *La investigación educativa en México 1992-2002 Vol.8: Sujetos, actores y procesos de formación*, México, D.F.: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp.299-362.

Muñoz Armenta, Aldo [2011], "El SNTE y Nueva Alianza: del control político del magisterio a la cohabitación pragmática electoral", *El Cotidiano*, Vol.26, No.168, julio-agosto pp.95-107.

Observatorio Ciudadano de la Educación [2009a], "Alianza por la Calidad de la Educación: entre la crítica y la apariencia", *Este País*, número 217, abril, pp.70-74, (<http://observatorio.org/pdffdocs/Educacion%20a%20Debate%2021%20-%20Alianza%20-%20Abril%202009.pdf>, 2009年11月10日閲覧).

Observatorio Ciudadano de la Educación [2009b], "El SNTE y la política educativa", *Este País*, número 222, septiembre, pp.54-58, ([http://observatorio.org/pdffdocs/EducDebate27\\_SNTE.pdf](http://observatorio.org/pdffdocs/EducDebate27_SNTE.pdf), 2009年11月10日閲覧).

Observatorio Ciudadano de la Educación [2009c], "Profesores interinos y operadores electorales del magisterio: las tareas disimuladas", *Este País*, número 224, noviembre, pp.33-36, ([http://www.observatorio.org/pdffdocs/EducDebate29\\_ProfesI nterinos.pdf](http://www.observatorio.org/pdffdocs/EducDebate29_ProfesI nterinos.pdf), 2011年3月15日閲覧).

Observatorio Ciudadano de la Educación [2010a], "El padrón de maestros y el uso político y electoral de las plazas", ([http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37\\_PadronMaestros.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37_PadronMaestros.html); [http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37\\_PadronMaestros\\_2.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37_PadronMaestros_2.html); [http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37\\_PadronMaestros\\_3.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37_PadronMaestros_3.html); [http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37\\_PadronMaestros\\_4.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37_PadronMaestros_4.html); [http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37\\_PadronMaestros\\_5.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37_PadronMaestros_5.html); [http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37\\_PadronMaestros\\_6.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate37_PadronMaestros_6.html), 2012年9月5

日閲覧).

Observatorio Ciudadano de la Educación [2010b],  
"Las nuevas reglas para la participación social  
en la escuela (Debates educativos octubre 2010)".  
([http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate38\\_NuevasReglas.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate38_NuevasReglas.html)).

2012年9月5日閲覧).

Observatorio Ciudadano de la Educación [2012], "Los  
intereses electorales del SNTE y el veto a la  
evaluación universal", (<http://www.observatorio.org/nueva-epoca/InteresesElectoresSNTE.pdf>),  
2012年9月5日閲覧).

(よねむら・あきお／地域研究センター嘱託)