

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—

米村明夫

◎はじめに

メキシコの初等教育の普及は、1990年代に完全普遍化の段階に入った。1990年には15～19歳人口の83.1%が初等教育を修了していた。2008-2009年度の初等教育生徒の卒業効率は93.8%と推定され⁽¹⁾、まだ完全普遍化が達成されたという水準とは言えず、現在もこの段階が続いている。また教育の質については、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。これは、前期中等教育水準の生徒に関するものであるが、初等教育の質をも反映していると考えられる。

1992年の「基礎教育近代化のための国民協定(Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica)」(以下、「国民協定」と略す)に始まるメキシコの初等教育の改革は、教育の質向上という課題に答えるものとしてなされたものであり、初等教育の完全普遍化は、質の向上を伴って、あるいはむしろ質の向上を通じて達成される予定のものであった。しかし、2002年に「高い質の教育についての社会的約束(Compromiso Social por la Calidad de la Educación)」⁽²⁾、2008年には「高い質の教育のための同盟(Alianza por la Calidad de la Educación)」⁽³⁾と、質の向上を実現するための協定が

成果の見られないまま関係団体によって繰り返し締結されてきたのである。

「国民協定」は、基礎教育行政の連邦政府から州政府への分権化(以下、分権化と略す)、カリキュラム改革・新教科書の編集、教員の昇進・昇給体系の改革(「教職キャリアー」制度(carrera magisterial)の創設)、学校への社会参加を主要な内容とするものであり、連邦政府の公教育省(Secretaría de Educación Pública)(以下、SEPと略す)、州政府、全国教育労働者組合(Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación)(以下、SNTEと略す)の合意として成立した。これに基づいて始まった諸政策は、その後も実質的に維持されており、ある研究者はそれを長期的安定性を持つ重要政策という意味で「国家の政策」と呼んでいる(Latapi Sarre [2004: 48-51])。しかし、20年を経た今日、なおその主要目的とされた教育の質の向上の成果が得られていないことは、その教育プロジェクトとしての失敗を意味するというべきである。

本稿の目的は、このようなメキシコにおける初等教育の完全普遍化段階の問題状況を規定したものが何であるのかという問題に迫ることである。本稿ではその一つの重要な要因として、SNTEの行動に注目する。「国民協定」は、連邦政府がSNTEに教育の質の向上にコミットさせるためのものでもあり、合意を得るのに大きなエネルギーが注がれた。他方、SNTEもまた自らの思惑を持って対応した。本稿で

は、「国民協定」の成立に至る社会的背景、政府とSNTEの交渉過程、それに関与した教育研究者の役割を見ていくことを通じて、SNTEの行動が教育の質向上へのコミットに向かうことになったのか否かという問題に答えたい。

以下、Iでは、本稿のテーマをラテンアメリカおよびメキシコの政治的、社会的文脈の中に位置づける。IIでは、就任時から「近代化のため教育計画」発表までの大統領とSNTEの相互交渉を、IIIでは、以後「国民協定」成立までのSEP大臣とSNTEの相互交渉を叙述する。最後に、「国民協定」が教育の質向上に持った意味を、SNTEの現状にも触れながら論じて、むすびに代える。

I ラテンアメリカにおける市民社会の活発化、民主化と新自由主義

1960年代、70年代に多くの国が軍事政権となったラテンアメリカでは、1980年代に民主化が始まった。1980年代は、ラテンアメリカの深刻な経済危機の時期であり、IMFや世銀が主導する新自由主義的経済政策を受け入れざるを得なくなった時期である。基本的に、この新自由主義的経済政策は民衆の経済生活を悪化させるものであり、そうした中で民衆の間での互助的活動、外からの支援的活動やそうした政府の政策に反対する民衆的な根を持つ運動が起こり、従来からの民主化の運動を強めることとなった。しかしこの結果、民主化は進んだが、新自由主義的経済政策は維持された。1990年代以降各国政府は、民衆の経済的な要求に対しては、新自由主義的な社会政策、福祉政策（しばしば基礎教育分野を人的投資という考えから重視し、その政策実施の方法に市場的なもの、競争的なもの、インセンティブ、新公共経営論的手法を持ち込む）を以って対してき

た。社会・教育政策に、上からの新自由主義的なコントロールという面と下からの民衆の要求、運動の反映という面の両面が反映されることとなる（Molyneux [2008]）。

メキシコでは、軍事政権は出現しなかったが、制度的革命党（Partido Revolucionario Institucional：PRI）支配の権威主義的、コーポラティズム的な体制⁽²⁾が続いていた。民主化要求が1968年の学生運動で強い形で現れ、それ以来、政府は少しずつ譲歩してきた。1981年に経済危機が起き、1982年からのミゲル・デ・ラ・マドリー（Miguel de la Madrid）政権は、IMFに強いられた緊縮財政のもとで「近代化」を掲げ、経済・貿易の自由化、民営化の新自由主義的経済政策を進めた。この新自由主義は、国家の後退によって市民社会の自助的、支援的な活動の活発化を促すことになった。それは都市および農村の様々なセクターに見られたものであった。1985年メキシコシティを襲った地震は、市民の自助的、相互扶助的な活動、組織化能力を自覚させ、民主化を求める動きは活発化した⁽³⁾。マドリー政権が国民に提供できるものは、選挙制度の改革や分権化等を通じて一定の民主化を進めるといった政治的な譲歩以外なく、民主化への動きは力を増した。1988年の大統領選挙において、野党民主革命党（Partido Revolucionario Democrático）のカルデナス候補の善戦と選挙結果集計中のコンピューターシステムのダウンという不透明な事態は、民主化勢力の前進を如実に示すものとなった。こうした中で大統領となったカルロス・サリーナス・デ・ゴルタリ（Carlos Salinas de Gortari）は、不透明な選挙によってその出自の正統性の欠如を刻印されることとなった。しかし仮にそれがなかったとしても、市民社会の台頭という時勢を強く意識した政権であった。彼が一方で新自由主義

的な経済政策をさらに進めながら、他方で社会自由主義を唱えて「国民連帯プログラム (Programa Nacional de Solidaridad : PRONASOL)」や教育改革、補償教育プログラムといった新しい福祉、教育政策を打ち出すのは、こうした流れに対する対応であり、それは他のラテンアメリカ諸国と共通するものと見るべきであろう (松下 [2010])。

II サリーナス大統領の教育近代化政策とコーポラティズム勢力 ——「教育近代化計画」発表まで

1. 近代化政策とコーポラティズム勢力の確執

サリーナス大統領は、新自由主義的経済政策と新しい社会政策、そしてこれらの政策を進めるための新自由主義的な性格を持つ国家改革を近代化の名において進めようとした。それは、前述のような市民社会の台頭という情勢のもとで、支配層内で優越的な位置を占めるテクノクラート勢力によって主導され、旧来のコーポラティズム勢力がそれに従属していく形で進められた。メキシコでは、すでに1970年代に国内ではテクノクラート勢力が支配的となりつつあったが (松下 [2010 : 120-125])、テクノクラートの頂点たるサリーナスによる市民社会の台頭を意識した近代化、国家改革は、伝統的コーポラティズム勢力との対立を露にするものであった。彼は1990年7月における妥協の成立まで、コーポラティズム勢力への攻撃を続ける (松下, [2010 : 138])。その中でも、密かにカルデナス支持の指令を出していた石油労働者組合指導者ホアキン・エルナンデス・ガリシア (Joaquín Hernández Galicia)、通称ラ・キーナ (la Quina) に対する1989年1月10日の逮捕はメディアを賑わすものであった (松下 [2010 :

13], Loyo Brambila [1997 : 37])。それは当然、他のコーポラティズム勢力指導者への警告の意味も持った。

サリーナスの行動は政治的民主化や民衆の福祉を要求する人々の間にあるコーポラティズム批判をも背景にしており、そうした人々に対して自らの正統性を守り、あるいはそうした人々の取り込みを図るものでもあった。ただしそれは、PRI体制を支えるものとしてのコーポラティズム勢力の根絶を目指したわけではなく、彼の近代化政策へのその馴致を基本とするものであった。近代化政策に離反しようとする者、離反した者には、警告、懲罰が与えられたのである。

2. 教育の近代化政策とSNTEの確執の基本構図

サリーナスは1988年12月1日の就任演説において、「教師、親、責任ある諸組織とともに、教育の自由という枠組みの中で、それなくしては国が近代化することも公正を達成することも不可能ともいえるべき、教育システムの大変換を可能とするプログラムを作成する」(Mexico, Poder Ejectivo [1989 : -vi]) と述べている。このように教育は、近代化路線にとって当初より重要な位置づけを与えられていた。そして、このプログラム作成のプロセスはすぐに開始された。1989年1月16日、サリーナスは教育当局、州、教師、親、社会組織の代表者を前に、「教育システム近代化プログラム作成のための国民的対話」の実施を発表し (Consejo Nacional de Fomento Educativo [1989 : 11])、対話の結果を「諸セクターの協力と州政府の助力によって有能なプログラムと具体的な行動へと変えることを約束する」とした (Mexico, Poder Ejectivo [1989 : i])。こうして得られたプログラムが、1989年10月9日にそのプレゼンテーションが行なわれた「教育近代化計

画 1989-1994 (Programa para la modernización educativa 1989-1994)」である。

このプレゼンテーションの場で再び教育当局や諸組織代表を前に、サリーナスは、今日の大きな課題は教育の質の問題であること、初等教育が新しい教育モデルの優先的中心であること、初等教育の修了までの普遍化を目指すと同時に初等教育の明白な特徴は質にあるべきこと、そのための教育内容の再編や教育方法の改革、等を述べている (Mexico, Poder Ejecutivo [1989 : iii, vi-vii])。彼は、初等教育の普遍化という課題をその教育の質の向上という課題と重ね合わせることによって、自らの政策を従来の初等教育の量的普遍化政策の延長とは異なる新しい提起として示しているのである。

しかし、このような初等教育の近代化 (初等教育の質の向上) を目指すには、教育分野におけるコーポラティズム勢力——SNTE——を馴致し、SNTE によって奪われてきた行政の主体性および教員のモラルを回復することが不可欠と考えられた。教育分野では、テクノクラートによるコーポラティズム勢力克服の努力は 1970 年代から始まったといえるが、それは功を奏しておらず、逆にコーポラティズム勢力は、国家の内部に浸透しつつあった。例えば、SEP の在州初等教育局長は、事実上 SNTE によって指名されており、独自の事務所を有さず SNTE の事務所で執務していた。1980 年代に SNTE による SEP への影響は増大した (Muñoz Armenta [2005 : 6], Arnaut [1999], Latapi Sarre [2004 : 71])。緊縮財政の中で、国家が SNTE リーダーに対し組合員の規律と政治的支持を求めるためには、その見返りとして公職ポストを与える他なかったのである。こうして行政の主体性は大きく浸食されていた。また、SNTE 指導部の政治的権力、公職ポストへの強い志向お

よび内部での昇進等の人事支配を通じた組合支配は、教員のモラルを総じて低いものとする重要な要因であった。

サリーナスによるコーポラティズムの馴致策の実行が SNTE というラテンアメリカ最大の労働組合を前にして困難であることは否定できなかったが、しかしそれが SNTE にも向けられていたのも明らかであった。ここで「教育システム近代化プログラム作成のための国民的対話」に戻り、そこから「教育近代化計画 1989-1994」発表に至る過程でのサリーナスと SNTE の行動を見ていくこととしよう。

3. サリーナス大統領による SNTE リーダーの「更迭」

ラ・キーナの逮捕は「教育システム近代化プログラム作成のための国民的対話」の呼びかけの直前であった。このことを考慮すれば、この SNTE にも呼びかけられた「対話」は、サリーナスによる SNTE 指導部に対する教育近代化政策への協力要請 (従来のコーポラティズム的教育支配行動の是正要求) のメッセージとして理解されるべきものであった (Loyo Brambila [1997 : 37])。また、この国民的対話という手法自体も、そうしたメッセージを含意するものであったと言ってよい。それは、前政権が開発計画作成時に、開発計画正統化の新しい回路として編み出した大規模な装置である。これを教育という分野に適用したこと、それを就任直後に実施したことは、彼がいかに教育を重視していたかを示すものであるばかりではなく、それはまた、教育政策の形成過程と実施の双方における⁽⁴⁾ 社会の参加を通じて、彼の教育政策の正統性を獲得しようとする意思の表現でもあった。さらにそれは、市民社会の台頭を意識しつつ、彼の政策に従おうとしない従来のコーポラティズムと縁を切ることを示唆するものでもあった。

教育界における旧来のコーポラティズム勢力を体現する SNTE のリーダー、カルロス・ホンギトゥ (Carlos Jonguitud) は、メッセージの理解に失敗した。というよりも、メッセージは理解したがそのメッセージに逆らってはならないという状況の理解に失敗した、つまり権力ゲームの読み違いをしたのである。

SNTE は、1989 年 2 月 10 日、11 日、13 日、14 日の 4 日間、第 15 回全国定期大会を開いている。その提案には、SNTE の要求として次の各項目が含まれている。SEP によるプランやプログラムの作成に国立教育大学 (Universidad Pedagógica Nacional) や高等師範学校 (Normal Superior) の卒業生を参加させること、同じくそれらの卒業生を連邦行政に配属すること⁶⁾、国立教育大学の専門家・行政官・教育者の選定において SNTE の提案を考慮すること、研究者の面接試験を SEP、SNTE、国立教育大学の 3 者の試問会によって行うこと、SNTE の全国執行委員会が「調査や変化に対し開かれた精神の教員養成に貢献しつつ、革命的ナショナリズムに基づき、そして教育心理学や社会学の現在の傾向に基づき」師範教育システムでの勉強プラン・プログラムの計画・修正・評価に関わること、すべての連邦や州政府による教育者の任命は、SNTE の提案で行われるようにすること、等である (Loyo Brambila [1997 : 33])。

つまり SNTE は、全く従来の変えざる気がないと宣言したのである。どうしてホンギトゥは、このような従来へのコーポラティズム路線に基づく要求を露骨に維持したのであるか。従来路線およびそれを正統化する革命的ナショナリズムを急遽すげ替えることが容易でないということもあった。しかし、彼は特に 1980 年代に行なわれた新自由主義的な緊縮財政政策のもとで、それが

求める組合員の極端な給与の引き下げを事実上認めてきたし、今回の大統領選挙戦においても、ラキーナと異なりサリーナスの集票マシンとしての役割も積極的に果たしてきた (Loyo Brambila [1997 : 36])。こうした「実績」に対して、今回もこれまでと同様様々なポストの分配の見返りがあるのは当然だと考えたのであろう。

しかしサリーナスは、あくまで SNTE が彼の教育の近代化政策に従うことを求めていた。4 月 23 日、大統領とホンギトゥの会見が設定され、その直後ホンギトゥは、メディアに SNTE の最高指導者としての「道徳的リーダー」の地位を辞すると発表する。翌日、彼の影響下にあった書記長レフーヒーオ・アラウホ・デル・アンヘル (Refugio Araujo del Ángel) が辞め、エルバ・エステル・ゴルディージョ (Elba Esther Gordillo) がとって代わる。メディアにおいて、それ自体大統領による組合に対する支配というコーポラティズム的体制権力のあり方として批判を浴びたが、ホンギトゥの辞任は肯定的に受け止められた。ホンギトゥのリーダーシップの存在は政治・労働に関することにとどまらず教育への否定的影響を持つものという認識は社会に広がっていたのである。

ゴルディージョは、大統領の「期待」だけでなく、SNTE のコーポラティズム体質や SNTE が教育の質向上の障害となっていることへの社会的批判を強く意識せざるを得ない立場にあった。その約半年後の「教育近代化計画 1989-1994」のプレゼンテーションの場で、ゴルディージョは、教育の近代化に関する社会の意見をとらえるために「教育システムの近代化のための組合の動員」を 9 月から始めており、それを全国的規模のものにすると発言している。また「共同責任と参加」を掲げ、「学校による社会の提案採用プログラム (Programa de Adopción Social de las

Escuelas)」と「評価のための学校審議会 (Consejos Escolares de Evaluación)」を提案している。前者は、社会がそれを希望する学校との約束を通じて、教育近代化の解決策を作るというプログラムであり、後者は、教育の質改善ための装置として父母、SNTE、当局によって構成され、欠点を発見してすぐに直すことを可能にするものとされている (Loyo Brambila [1997: 42-43])。

こうしてサリーナスの教育近代化政策への肯定的対応の姿勢を示したものの、ゴルディッジョは何とか当面を乗り切ったにすぎない。大統領に対する SNTE トップリーダーの基本姿勢提示という段階から、その基本姿勢の中身、実質が問われる段階がやってくる。公教育大臣との交渉がそれである。次節で、その中で登場する教育研究者の役割、言動にも触れながら、彼らの交渉を見ていくこととしよう。

III SEP大臣とSNTEリーダーのそれぞれの戦略と行動 ——「基礎教育近代化のための国民協定」締結まで

1. バルトウレット SEP 大臣の戦略と行動

サリーナス政権下での最初の SEP 大臣マヌエル・バルトウレット・ディアス (Manuel Bartlett Díaz) は、SNTE に対してその権力を減じようとする攻撃的な戦略をもって臨んだ。そのために、第1に、他の社会勢力による教育の議論への参加を促進した (Loyo Brambila [1997: 42])。例えば、企業家達は、企業家セクター教育委員会 (Comisión de Educación del Sector Empresarial) を作り、その1991年の文書の中で、教育の決定に参加すること、そのために、自

分たちの地域委員会を作り、州毎に教育の基本文書の策定に参加することを主張している (Tirado [1997: 161, 163])。

第2に、バルトウレットは SNTE にとって深刻な根本問題、分権化のテーマを正面から投げかけた (Loyo Brambila [1997: 42])。教育の分権化は、「教育近代化計画 1989-1994」では、第1章「教育近代化政策」の第1節「近代化の枠組み」の第1項「分権化の課題」として、なお解決していない最優先事項として現れている。分権化というテーマは、教育の質改善のための処方とされ、その公的な理由付けは、それによって地方の持つ潜在的な教育へ貢献する力がそれぞれの要求、実情にあった形でひきだされる、というものである。しかしバルトウレットが実現しようとしたことは、分権化を SNTE の権力弱化的の梃子とすること、すなわち、全国組織としての SNTE を解体することであった。SNTE の指導部権力の重要な源泉は、それが巨大な全国組織であること、それが国家との交渉主体であること、全員加盟で組合費が給料から天引きされ指導部に渡されることであった⁶⁾。したがって、教育行政の州への分権化と同時に SNTE の組織も州単位のものにしてしまえば、SNTE リーダーの権力は決定的なダメージを被ることとなる。過去においても、教育行政の分散化、分権化を提起してきた SEP テクノクラートの意図は、この全国組織としての SNTE の解体であった。したがって、SNTE 指導部の側からは、当然それは何が何でも阻止しなければならないものであり、それまでのところ、SNTE はその阻止に成功してきたのである。

2. ゴルディッジョ SNTE 書記長の戦略と行動

ゴルディッジョは、バルトウレットの SNTE の解体 (州単位化) を意図する分権化を拒んだが、

彼女が危険を犯していることは明らかであった。バルトゥレットの分権化に関するSNTEに対する要求は、これまでの経緯を考えてみれば本質をついた最も直截的なものであった。サリーナスが同じくそれを求めているならば、一度変えたばかりのリーダーを再びすぐ替えることが政治的に不人気であるとしても、再びカードをきり直さない保証はなかった。

こうした状況の中で、ゴルディジジョがとった第1の行動は、1990年1月の第1回全国臨時大会において、指導部における「組合の政治的多元化(pluralismo sindical)」を認め、反主流派の存在と権限を許し、指導部のPRIとの組織的関係を公式的にはなくす改革を行なうことであった。それは、内部の結束を固めると同時にSNTEの民主化を社会にアピールするものとなった。

第2の行動は、SNTE自身が教育近代化の熱心な唱え手となることであった。(Leyva Piña [2007: 87-88])。教育をテーマとする国際会議の開催、教育インターナショナル(Internacional de la Educación)、アメリカ教育者同盟(Confederación de Educadores de América)、メキシコ教師の文化のためのSNTE財団(Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano)の各組織の創設がSNTEによってなされた(Leyva Piña [2007: 44])。

中でも重要なのは、メキシコ教師の文化のためのSNTE財団の所長に、オラック・フエンテス・モリナル(Olac Fuentes Molinar)が迎えられたことである。フエンテスは、長らく国立工科大学高等研究所教育研究デパートメント(Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Departamento de Investigaciones Educativas)に所属していた高名であり社会的発言も活発な研究者であった。彼

のイニシアチブによって、最初の成果「小学校の近代化——7つの優先的行動」(以下「7つの優先的行動」と略す)が財団創設の1991年に発表された。それは、次の7つからなっている。①公教育は成長すべき、②基礎教育の学習プラン・プログラム、内容の近代化、③現職教員研修の改善、④新しい教師の養成、⑤「教員キャリアー」制度(carrera magisterial)と専門職としての給料(salario profesional)、⑥より柔軟で効率的な学校、⑦より多くの予算、である。「7つの優先的行動」は、1992年2月第2回SNTE特別全国大会の決議として採用される(Loyo Brambila [1997: 47])。

これらの組織の設立と活動、財団への著名な教育研究者の任命は、これまで全く教育的な活動に関心を示さなかったSNTEとは異なる新しいSNTEの誕生を社会に印象づけるのに成功した。しかし、サリーナスがそれにどの程度満足したかは疑問である。ただ明らかだったのは、バルトゥレットが3年に及ぼうとするSNTEとの交渉で成果を出せなかったということであった。結局ゴルディジジョは賭けに勝ったのである。1992年1月6日、バルトゥレットが辞任、翌日よりエルネスト・セディジョ(Ernesto Sedillo)がその任を継ぐ。サリーナスは任期を半ば過ぎた時点で、重点として打ち出した教育近代化策において、政治的に効果的なパフォーマンスを必要としていたのだろう。他方、ゴルディジジョの戦略全体(内を固め、外にアピールする)がどの程度計算されたものであったのか、あるいはどの程度SNTE内部の力学や外部からの圧力に規定されるものだったのかは明らかではない。いずれにせよ、その時勢を機敏に読み取りながら大胆に行動する政治的天性と強運の双方が、以後も彼女の権力の確立と拡大に貢献し続けるのである。

3. セディッジョ SEP 大臣の戦略と行動

実はすでに SNTE 第 2 回特別全国大会時には、「国民協定」に至る動きが急速なものとなっていた。セディッジョの働きは見事なものであった。教育の近代化政策は、分権化の課題のみが未達成であったのではない。「教育近代化計画」は作成されたが、その実施を示すような政策行動、制度改革は未着手であった。彼は、まずそうした改革の骨格を「国民協定」とし、それについて SNTE、州との合意を得た上で、「国民協定」を起点とした教育改革の実施を構想したのである。そして就任後 4 カ月余にして「国民協定」の締結を実現してしまう。

「国民協定」の要点は、(a) 分権化に関しては、州が教育行政の主体として明確化される。ただし、SNTE が全国組織として維持され、その団体交渉権も維持される。(b) カリキュラム・教科書の近代化、(c) 教員の専門職化（給与の全般的改善）、昇進・給与体系の変更（「教職キャリアー」の新制度の設置）、研修等の教育待遇の改善、(d) 社会参加、であった。

セディッジョの戦略は、このように教育プロジェクトとしての協定を構想しながら、SNTE との関係について言えば、SNTE の解体を意味する分権化を放棄した上で、SNTE をこの教育プロジェクトの責任ある当事者として引き込もうとするものだった。

セディッジョのこうした戦略は、その就任後すぐに定まったように思われる。セディッジョの下で SNTE との交渉にあたったエステバン・モクテスマ・バラガン (Esteban Moctezuma Barragán) は、セディッジョがその交渉の当初より分権化を他の諸テーマを含む全体の中に位置づけていたと証言している (Latapí Sarre [2004 : 56-57])。

こうした彼の戦略、協定の中身に大きな影響を与えた二人の教育研究者がいる。一人は先述のフエンテスである。セディッジョはその就任のうちに、サリーナスから、ゴルディッジョを紹介されていた。それは、SEP と SNTE の交渉を仕切り直し、再開の方向を探る意味を持つ機会であったろう。セディッジョがゴルディッジョによって行われた SNTE 改革等に関心を持ち、そしてその重要部分となった「7つの提案」の作成者フエンテスに関心を寄せたのは当然のことであった。以後二人の接触が始まり、フエンテスは、協定の構想形成および協定をめぐる SNTE との交渉過程で、セディッジョに対してもアドバイザー的役割を果たすようになる (Latapí Sarre, [2004 : 55-56])。「国民協定」とフエンテスの「7つの提案」の二つの文書を見ても、その類似性は明らかである。それらの教育プロジェクトとしての発想も共通しているが、個々の項目についても、前者の (b), (c) はそれぞれ後者の②⑤に対応している。

もう一人は、パブロ・ラタピ (Pablo Latapí) である。彼も、社会的発言や社会性を持った研究で著名な教育研究者である。セディッジョは、まず 1992 年 1 月 7 日就任したその数日後、ラタピを朝食に招待して意見交換を行なっている。ラタピは、その機会を利用して、①教育研究利用。そのため SEP が研究者と関係を保つこと、② SNTE に対しより断固とした政策、③ラテンアメリカの経験に学ぶ、④学校レベルの参加。SNTE の否定的影響と対抗する潜勢力として利用すること、の 4 点を提案した。そして、セディッジョはもう一回、「基礎教育近代化のための国民協定」の締結 1 週間前の 5 月 12 日にラタピを呼び、その草案を見せコメントを求めた (Latapí Sarre [2008 : 141-143])。ラタピがその時どのようなコメントを行なったか、最初の面会からこの時まで

の間に、他にも二人の会見があったのかは、明らかではない。「国民協定」の(d)項は、ラタピ④の提案に対応している。

セディッジョにとっては、教育近代化の唱え手となったSNTEがポーズにとどまらずに実践すること、彼の目指す改革に従うことの保証を得ることが重要であった。彼にとって、SNTEが協定への署名者として参加するということは、その保証を意味していた。モクテスマによれば、「セディッジョは、協定が含む実質的な改革にコミットすることが、SNTEにとって好都合であると精神的に説得した。協定はSNTEの参加によって成就したが、それはこうしたセディッジョの執心が実を結んだものである」(Latapí Sarre, [2004 : 57])。「国民協定」に、教員評価の問題への言及があり、学校への社会参加のテーマも一つの項と登場しているのも、SNTEによる改革への反対行動を制約する事項として重要である。しかしセディッジョにとっては、SNTEを協定の当事者とする事自体が、協定が示す方向にSNTEをコミットさせるという原則な意味を持つ、優先的目標であったように思われる⁷⁾。そしてその目標は達成された。

しかし、そのために払った代償は高いものであった。協定には、SNTEが交渉権を持つ全国組織として維持されることが明記され、分権化は、州の教育力を引き出すためという公式的に述べられてきた目的に沿ったものに止められた。SNTEがこの10年間怯えてきた分権化による組織の解体の可能性は、「政治的で効果的な鎖」(Loyo Brambila [1997 : 48])によって封じられたのである。

むすびに代えて——「基礎教育近代化のための国民協定」の持つ意味

こうして得られた「国民協定」がどのような意味を持つものとなったのか、SNTEの行動を教育の質向上に向かわせるものになったのか、という問題を現状を踏まえながら考察して本稿を終えたい。

先に、サリーナスの教育の質改善政策とSNTEとの関係の問題が、行政の主体性の回復という権力に関わる政治問題であると同時に、教員のモラルに関わる教育問題であることを述べた。二人の公教育大臣やゴルディッジョのそうした問題への対応を図式化するならば次のようになろう。SEPの側からの問題解決策(教育近代化政策のためのSNTEの馴致)としては、①巨大になり過ぎたSNTEの権力を減ずること、および②SNTEの教育への態度を、教育の質改善に結びつくような方向に変更させることが考えられた。この2つの問題(ある組織の持つ権力とその組織の行動の問題)は密接に関係しているが同じではない。バルトゥレットは①を選択した(①が実現できれば②も達成できるだろう)。これに対しゴルディッジョは、①には頑強に抵抗したが、②は受け入れる姿勢を示した。セディッジョは、②を選んだ(①がなくても②があればよい)。こうして「基礎教育近代化のための国民協定」の合意が成立した。

バルトゥレットの選択は、二つの問題の密接な関係を考慮する時常識には適うものであったが、政治的現実の前には困難なものであった。ゴルディッジョの対応は、彼女の存在のための絶対的な条件であった。しかし彼女は「教育の近代化」を、強制されたものというより自分達の積極的な主張として唱え始め、②の積極的支持者という姿勢を

示した。セディッジョの選択は、実現可能で、純論理的には正しい道であったかもしれないが、実際には非常識な道だった。期待した結果（②を実現すること）に導くものではなかった。

その後の事実を見ると、SNTEはその権力をますます増大させた。識者やSEP大臣経験者は、2000年のPRI政権から国民行動党（Partido de Acción Nacional）政権への交代時を、SEP内や教育成策決定からのSNTE勢力を排除する好機と見ていたが、それは虚しく過ぎた（Latapí Sarre [2004 : 337-339]）。2002年、初等前教育の義務化が高校教育の義務化より優先して決定されたのは、SNTEが組織拡大を意図したためだと指摘されている（Observatorio Ciudadano de la Educación [2004]）。そして2006年からの同じく国民行動党政権においては、ゴルディッジョの娘婿がSEP大臣に就任する（Leyva Piña [2007 : 101]）。その権力拡大行動は際限のないもののように見える。かつてSNTE財団の所長であったフエンテスは、「ゴルディッジョ氏は、実践を改革する、教育的なものに十分関わっていくという言葉のもとに登場した。それは異常な速度で消えてしまった。・・・SNTEによる干渉はホンギトゥ・バリオスの『栄光の』年月以来到達することのなかったレベルにまできている。・・・この悪い関係の結果、教室におけるモラル悪化が発生している」と、厳しい批判を述べている（Herrera Beltrán [2005]）。権力維持・権力増大という目的を追えば、教育的なものが犠牲となるのは当然のことのように思える。

皮肉なことに、セディッジョの「協定が含む実質的な改革にコミットすることが、SNTEにとって好都合である」という説得は正しかった。「国民協定」への署名者としての参加は、SNTEがその全国組織と交渉権を維持するために払った代

償ではなく、逆に思いもかけない獲物、すばらしい掘り出し物となった。一度、その「政治的で効果的な鎖」によって力の保証を得たSNTEにとって、教員へのコントロールの芽を含んでいた教員評価や学校への社会の参加による教員の監視を、協定上の文言にとどめたり、SNTEにとって無害なものに変えることは容易であった（Latapí Sarre [2004 : 57]; Observatorio Ciudadano de la Educación [2008a]）。SNTEの協定への参加は、SNTEの行動を縛ることにはならなかった。しかし逆に、それは重要な教育政策決定への参加権をSNTEに公的に与えることとなった。これまでSNTEが教育行政に影響を与え、しばしば実質的支配を行なっていることは公然の秘密であったが、公的にはSNTEは、労働組合として労働条件に関わる交渉団体にすぎなかった。しかし今やSEPはSNTEを重要な政策決定における特別な存在として正式に扱うことを余儀なくされ、SNTEの発言はこのような特別の存在としてこれまで以上に力を持つこととなった。SNTEは、「はじめに」で述べた「高い質の教育についての社会的約束」や「高い質の教育のための同盟」に当事者として参加して、あるいは独自に教育提案を行ない、教育の近代化、教育の質向上に熱心であるというポーズを繰り返し誇示している（Observatorio Ciudadano de la Educación [2009], [2008b], [2008c]）。

1992年の「国民協定」の成立は、その後の教育の質向上を課題とする大きな教育改革の起点となった。しかしそれはまた同時に、SNTEの新たな権力拡大の起点にもなった。「国民協定」は、その結果当初よりその課題遂行を困難なものとなさせられていたのである。

注

- (1) 卒業効率は、その年度の卒業生数を5年前の年度の新入生数で割った値に100%をかけたもの。
- (2) 1930年代に、大統領を頂点とする政府、制度的革命党の一体性、制度的革命党を通じた労働組合等の諸団体の組み込み、これらの団体を通じてなされる人々の政治的支持調達と利益調整・分配、等によって特徴づけられるメキシコのコーポラティズム的支配体制が作り出された(松下[2010:13])。
- (3) カルロス・モンシバイス Carlos Monsivais が「市民社会の登場」と呼ぶ市民の運動の活発化は、多くの文献によって指摘されている(松下[2010:392]; Morales-Gómez, Torres [1990:56]; Latapi Sarre [1988:9]; Santín del Río [2004:64])。
- (4) 実施過程の参加については、「計画」においてその実行の際に社会の参加と責任が不可欠としている(Mexico, Poder Ejecutivo [1989:vi])。
- (5) SNTE はこれらの学校の学生に強い影響力を及ぼしていた。
- (6) これらはいずれも法的に保証(規定)されている。
- (7) 個々の事項は、十分に詰められることなく協定は締結された(Latapi Sarre [2004:57])。

参考文献

<日本語文献>

松下洸 [2010] 『現代メキシコの国家と政治：グローバル化と市民社会の交差から』 御茶の水書房。

<外国語文献>

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

Consejo Nacional de Fomento Educativo [1989] *Consulta Nacional para la Elaboración del Programa de Modernización del Sistema Educativo: educación comunitaria*, México, D.F.: Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Herrera Beltrán, Claudia “Alarmante injerencia del SNTE en la educación pública: Fuentes Molinar” (*La Jornada*, 15 de mayo de 2005) (<http://www.jornada.unam.mx/2005/05/15/005n1pol.php>. 2010

年1月4日アクセス)。

Latapi Sarre, Pablo [1988] “Editorial: Centro de Estudios Educativos 1963-1988”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol.18, No.3-4, 3° y 4°. Trimestres pp.5-11.

—— [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 de Cultura Económica.

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

Leyva Piña, Marco Antonio [2007] “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: del corporativismo a la política como cinismo”, Luis H. Méndez B. y Marco Antonio Leyva P. eds., *2000-2006. Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo. Tomo 3. El impreciso espacio de la sociedad civil*, México D.F.: Ediciones Eón, pp.79-104.

Loyo Brambila, Aurora [1997] “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE”, Aurora Loyo Brambila ed., *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Plaza y Vades Editores, pp.23-62.

Mexico, Poder Ejecutivo Federal [1989] *Programa para la modernización educativa (1989-1994)*, México, D.F.: Encuadernación Progreso, S.A.

Molyneux, Maxine [2008] “The ‘Neoliberal Turn’ and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?”, *Development and Change*, Vol.39, No.5, September, pp.775-797.

Morales-Gómez, Daniel A. and Carlos Alberto Torres [1990] *The State, Corporatist Politics, and Educational Policy Making in Mexico*, New York: Praeger Publishers.

Muñoz Armenta, Aldo [2005] *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*, México, D.F.: Universidad Iberoamericana.

Observatorio Ciudadano de la Educación [2004]

- “La reforma del preescolar” (<http://www.observatorio.org/comunicados/debate002.html> 及び http://www.observatorio.org/comunicados/debate002_2.html 2009年4月27日アクセス).
- [2008a] “Carrera Magisterial: 15 años de promesas incumplidas” (*Este País*, número 207, junio) (http://observatorio.org/pdfdocs/EducDebate12_CarreraMagisterial.pdf 2009年11月10日アクセス).
- [2008b] “La nueva alianza por la calidad educativa” (*Este País*, número 208, julio, pp.20-23) (<http://observatorio.org/pdfdocs/Educacion%20a%20Debate%2013%20-%20Nueva%20alianza%20por%20la%20calidad%20-%20Julio%202008.pdf> 2009年11月10日アクセス).
- [2008c] “La norma oficial de la educación: el SNTE contra la rectoría del Estado” (*Este País*, número 211, octubre, pp.43-46) (<http://observatorio.org/pdfdocs/Educacion%20a%20Debate%2016%20-%20La%20NOM%20de%20educacion%20-%20Oct.%202008.pdf> 2009年11月10日アクセス).
- [2009] “Alianza por la Calidad de la Educación entre la crítica y la apariencia,” (*Este País*, número 217, abril, pp.70-74) (<http://observatorio.org/pdfdocs/Educacion%20a%20Debate%2021%20-%20Alianza%20-%20Abril%202009.pdf> 2009年11月10日アクセス).
- Santín del Río, Leticia [2004] “Decentralization and Civil Society in Mexico”, Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin, and Andrew D. Selee eds., *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, pp.59-81.
- Tirado, Ricardo [1997] “La cúpla empresarial en el debate educativo”, Aurora Loyo ed., *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)* México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, D.F.: Plaza y Vadés Editores, pp.137-180.

(よねむら・あきお/地域研究センター・主任研究員)