

## 教育改革に反対する教員組合運動の一考察 —ボリビア農村部教員組合初期指導者のライフヒストリー分析を通じて—

岡村 美由規

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

### 1. はじめに：背景・課題意識・方法

1990年代のラテンアメリカ地域では量的拡大とともに質的向上を目指した教育改革が多く、多くの国で導入された。この教育改革は教師にとって大きな変化を求めるものであった。具体的には従前の職務（生徒・児童の学習指導）の範囲を超え教育政策の決定に参加せしめ、学校全体の総合的・抜本の変革を担わせ、かつ生徒・児童の学力を向上せしめる役割を課した。

この変化に対する教師の反応は総じて反発であり、それは教員組合の対決姿勢に代表される。国によって濃淡があるものの対決姿勢の多くは教員組合によるデモ行進やストライキという形をとり、休校も伴った。戒厳令が敷かれ武力をもって解決を図られた国もある。

ここでの焦点は、なぜ教員組合は教育改革に対しこれほど激しい反発をみせるのか、教育改革を受け入れ実行に移さないのかという点である。この点が重要なのは教育政策は実施されて初めて結果がでるものであり、その主たる実施者は教員だからである。そのため近年の教育改革はその成功の鍵として教員を政策の実施者かつ変革すべき対象者として認識しており、結果多くの教育改革は教員に関する制度改革を含むものとなっている (OREALC/UNESCO 2005; 久富2008)。ごく当然のことではあるが、教師による新たな実践なくして教育政策の成否は判断できない。教員組合はそのような個々の教師による意思表明をまとめ、それぞれ

の組織がもつ思想に準じた方向に教員および教育政策を導く有力な組織として存在している。

ラテンアメリカ地域での教員組合と教育省や政府といった教育政策決定者の間の対決の論点は次のようにまとめられる (Palamidessi 2003, p.15-19)。第一に組合構成員（教師）の経済面（労働条件、協約、年金等）、第二に組合運動の政治面（教育政策における意思決定への参加）、第三に組合がもつ政治的イデオロギー面（分権化・教育の私事化、国際機関の教育政策への干渉）の3点である。この3点は相互に絡み合い容易に分ち難く、例えば第1点目が充足されたから他の2点は妥協できる、というような性質のものではない。これは教育政策決定者との交渉・解決を難しくする一因に思われる。さらに組合の外部者にとっては組合がなぜそのような行動をとるか理解しがたい点も迅速な解決を阻んでいる。一言でいえば政策決定者と教員組合との間には信頼関係が存在していないといえる。

教員組合がなぜそのような行動をとるのかという素朴だが根源的な問いに答えを探すことには、教員組合を多角的視点から理解する努力が求められる。この努力はこれまで対決に終始しがちであった政策決定者と教員組合との関係性を新たな局面へと打開するような可能性を広げるのではないかと考えられる。これまでラテンアメリカ地域の教育改革における教員組合運動は主にその政治経済学的な分析 (cf. Grindle 2004) から運動の方向性を合理的に説明す

る試みが重ねられてきたが、外部者には不可解であったり非合理的に見える行動については考察から取り残されている。

近年の国際協力の文脈において教育改革には異なるアクターの参加と協調が重要であると謳われているにも関わらずその具体的方策が曖昧なのは、その参加と協調を阻む要因が何かについて明らかにされていないからではないか。

上記の問題意識から、本研究では教員組合の初期の運動に深く関わった人物をとりあげライフストーリー分析を試みる。この人物はボリビアの教員組合2団体のうち、農村部教員組合（1948年創立）<sup>1</sup>の初期から中期にわたっての指導者であり、長年教育政策策定に関与し、今日も教育関係者から尊敬を集めている。この作業によって教員組合運動は社会環境に影響され、そこに生きる個人の思想と行動によって形づくられることが示されるとともに、ボリビアの政策決定者と教員組合との関係性が原則的にイデオロギーの相違による緊張と衝突に収斂され、その解決策として教育政策への組合の参加または干渉があることが観察されよう。

同人には2008年3月22日に2時間半にわたり生涯を語ってもらった。また補完的に農村部教員組合の歴史について、現在そこに勤務する事務員がまとめた農村部教員組合運動発展史2部作を参照した(Trujillo 2004; 2008)。同事務員は父親がボリビアの労働組合の頂上団体である「ボリビア労働者総連(COB)」に勤務し、幼少の頃から組合活動家の生活ぶりを観察する人物である。大学で政治学を専攻し、労働組合運動の真髄が見られるセクターが教育だとして農村部教員組合に就職した(なお同人は教師資格は持っていない)。同発展史は、著者の思想や観点からとりまとめられたものではあるものの、依拠資料の主たるものが同組合の請願書や内部記録であり外部者には入手

が難しい点から資料的価値が高いと判断し、適宜使用した。

以下、本論ではこの人物の闘争家としての生涯について、本人の語りを中心に再構成する。最後にその語りから示唆される今日の農村部教員組合の行動と思想について若干の考察を述べる。

## 2. 幼少期：両親の薫陶、農村部小学校

キロガは、父親はスペイン人、母親はケチュア人の間にボリビア南部にあるタリハで1928年に生まれた。タリハは熱帯気候でワイン醸造が有名である。父親は農民で両親とも敬虔なカトリック教徒だった。キロガの価値観、倫理観や考え方は農民である両親の教え、農村での生活、そしてカトリックへの信仰心から形成された。とくに父親からはどのような人間になるべきか、人としてどうあるべきか、信仰心、誠実などを学んだという。

9歳のときに農村部小学校に入学した。ボリビアでは伝統的に都市部と農村部に教育行政が分かれている。その分け方は当時の行政区に合わせ、都市部行政区にあれば都市部小学校、農村部行政区にあれば農村部小学校となり、カリキュラムや教員免状もそれぞれ異なる。11歳の時(1939年)タリハで初めてのヌクレオが設立され、キロガもそちらに転校した。ヌクレオ(学校群、núcleo escolar)とは中核校と周辺校から構成される農村部の学校の集まりを指し、当時の先住民運動(インディヘニスモ)の一部で農村部での教育実践の一つである<sup>2</sup>。ヌクレオでの教育はそれまでの農村部小学校のものとは異なったという。農村部小学校では算数とスペイン語のみを年中教えているだけであったが、ヌクレオの小学校に通ったことで師範学校を受験するだけの学力をつけることができた。

### 3. 教師になるまで：師範学校と差別、職業倫理

1945年（17歳）にタリハの農村部師範学校に入学する。当時農村部小学校の卒業生が入学を許されたのは農村部師範学校であったためである。試験は、スクレ（憲法上の首都）にある農村部師範学校に進学しようとする都市部の卒業生とともに受験した。農村部師範学校での経験はキロガの「闘争心」を形成し、その後の人生を形成する重要な時期であった。

キロガが入学したのは「農村部」の師範学校であったにも関わらず、その殆どは都市部やその近郊の町の出身であり、農村出身はごくわずかであった。彼らが持つ「都市の人間である」という自意識は、キロガを精神面において拒否した。言葉ではなく態度によって「農民は都市の人間より劣っている」とキロガに知らしめたという。ここからキロガの「闘争」が始まった。自分も人間であり同じ権利を持っていること、自分自身が成長するために勉強することなどを級友に説得しようとした。しかし級友の一部はかえって態度を硬化させ、キロガに対しさらに攻撃的になった。毎日級友と口論し喧嘩をするなかで、人間の中には社会的憎悪というものが埋め込まれていると感じたという。キロガは相互尊重の精神と忍耐、そして理不尽なことに屈しないタリハの農民性が師範学校での日々を支えたと考えている。

この師範学校での経験はキロガの思想つまり「闘争」に関する考え方に大きく影響した。喧嘩のたび発した「私が農民であることで拒否するならばいい、私は君らよりずっと偉くなってやる。なぜなら私はインディオ（先住民）だからだ」という言葉は、当時の（そして現在まで続く）都市部と農村部の格差、職業と人種差別が密接に絡み合う事実を反映している。キロガの

出身地であるタリハでは、農民のほとんどはキロガのようにスペイン等白人系と先住民系の混血（メスティーソ）であり純粋なインディオ（先住民）とはいえない。しかしキロガがあえて発した「私はインディオである」というアイデンティティの表明によって、農民が置かれている低い社会的地位そしてそれより低く悲惨ともいえる農村部インディオの生活状況への義憤、自分の出自の認識、社会における格差への感情がより鮮明となり、キロガ自身がそれに気付くに至った。

この時からキロガの「闘争」は始まった。勉学にいっそう励むようになった。

当時は後に革命政権となる民族革命運動党（MNR）が結成され（1942年）、保守派と左派との対立が徐々に激しさを増す時代である。大統領が短期間で交代し政情は大変不安定であった。例えば第一回ボリビア・インディヘニスタ（先住民復権論者）会議の開催を許可したビジャロエル大統領は、MNR 党員が閣僚だったにも関わらず後に MNR と絶縁し、そのため左派ではなく保守派とみなされ群集の手によって殺された（1946年）。この事件はまだ学生であったキロガに大きな衝撃を与え、これを契機にキロガは自ら「革命家」と名乗り始めた。キロガは当時勢力を伸ばしていた MNR を良心の左派政党と考え懼れてもいたが、MNR の党員となることはなく、また特定政党の思想によって自らの思想が形成されたとも考えていない。しかし MNR の活動に手を染めていたことはたしかである。革命家と名乗ることで師範学校からは通学禁止が言い渡された。師範学校の保守派教師の一部によって教育実習への参加も妨害された。当時の成績はどの教科も最高点をとっていたが、「農民出身」という理由で師範学校の卒業も危うくなった。しかし最終的には、師範学校を卒業することができた。

この卒業事件はキロガ個人にとって孤独

な闘争の始まりであった。当時の大多数の農民には自らの置かれた状況を変革しようと進んで動くほど生活に余裕がなく、そのため農民から助力を得られないキログは仲間なく一人で闘争せざるを得なかった。これは60年前のキログ個人の闘争であり、現在も続く教員組合の闘争とは別のものである。

師範学校時代に得たものは、革命家としての闘争への明確な意思とその意味、そして農村部教師としての使命感であった。当時「農村部学校は革命のための細胞である」と言われていた。キログは農村部学校を革命の「細胞」にするには、相当の自己犠牲を要すると考えた。ここでの自己犠牲とは個人の利得（例えば金や利権）を求めないというものである。このようにキログにとっての教職倫理は、教室で子ども達に愛情をもって教えることというよりはむしろ農民を鼓舞し貧しい者を立ち上がらせることであった。師範学校では教授法などの技術面では得るものがなかったが、職業人としての使命感、革命への決心を得た。

#### 4. 教師生活と亡命：教師としての実践と組合員としての使命

##### (1) ボリビア革命と1955年教育改革(1952年～1966年)

農村部学校が「革命の細胞」として多少なりとも機能したのは1952年のボリビア革命である。農村部教師も革命運動を支持し農民をまとめるのに尽力した。キログは農村における革命の遂行こそが農村部教師の仕事であると考え、革命後の農地改革の実現に村々を奔走し、普通選挙の導入においては農民にその内容や手続きを説明するなどして尽力した。そして農民を組合運動に組織化することに注力した。

革命後キログは当時勤務していた村の初代村長に選ばれることとなる。師範学校を

卒業し教師であったため農民の多くが信頼を寄せていたためである。同時に村の農業組合の初代組合長にも選ばれた。だがそれは危険を伴う仕事であった。当時キログがいた村には中産階級が多く、一部の村民は革命に対し拒否反応をみせ、暗殺などが横行した。苦勞しながら組織した農業組合であったが、それはまだキログの描く理想にほど遠く、目前の問題に対処するのが精一杯であった。組合にとっての重要事項は資源配分のあり方であったが、必ずしも全組合員（村民）が恩恵に浴するわけではない。紆余曲折を経ながらも農村では組合が組織されていき、キログたち農村の教師は自らを革命の遂行のために存在すると考え実行に移していった<sup>3</sup>。

ボリビア革命から3年後の1955年に教育法典（Código de la Educación）が発行され、教育改革が始まった。この教育改革ではとくに都市部教員の地位が向上したが、これは彼らが教育法典の作成に携わったためであり、逆に農村部教員が法典の作成に携わることができなかったのは当時のその地位が低かったためである。法典の作成に携わった他の組織としてはCOBがある。教育法典の作成に、COBが携わったことから分かるように、多くの農民<sup>4</sup>が住む農村部の状況に合致した教育を与えることとともに、政治的方向性を与えることも意図された。ここでの政治的方向性とは、反帝国主義・反封建主義であり、これは今日においても教育政策の論点の一つとなっている。

キログを含め農村部教師は教育法典を支持し、農村部の教育を守護するものとして認識した。しかしほどなくして米国の干渉が始まった。米国はボリビアの社会革命の成功によって他のラテンアメリカ諸国に同様の動きがもたらされる危険性を認識し、ボリビア革命のそれ以上の進展を阻止しようと行動に出た。まず経済面をおさえるべく鉱山の国有化を制限し<sup>5</sup>、革命政府に対し

様々な圧力をかけた（それは今日も変わらないとキロガは考えている）。農地改革は順調に進んだとはいえ、東部（サンタクルス県、タリハ県など）ではとくに難航し、農地改革のために必要となる資金や技術支援を農民が手にすることはなかった。普通選挙の導入はたしかに政党の強化や誕生に寄与したが、同時に保守派勢力も盛り返すことになり、それが革命政権を脅かすこととなった。キロガたち農村部教師は革命の成就のために引き続き闘争し続けることになる。革命政権の要職にいた人物の幾人かは暗殺された。またキロガの同僚だった農民リーダーは革命政府与党の高官の命令によって処刑されるなど、革命政権と革命運動は内部から瓦解していき、徐々に革命政府（MNR）に対する信頼も失せていった。

このような状況下で保守派は勢力を伸ばしますます国全体を手中に収めるようになった<sup>6</sup>。教育分野では、革命政府は当時の米国がもっていた二国間協力手法の一つである米州教育協力サービス（Servicio Cooperativo Interamericano de Educación: SIDE）を受け入れ、当時の教育省は実質的に米国の強い影響を受けることとなった。また同時期に革命・左派の思想傾向をもつ教師のブラックリストが作られ、キロガもそこに含まれ昇給がなくなるなど妨害を受けるようになった。SIDEは左派傾向のある教師間の連帯を崩壊させる意図のもとに行われたが、実際にリストに載った教師にとって生活上も精神的にも過酷なものであったという。SIDE受け入れは教育法典の実質的骨抜き意図の元を実施されたときロガは考えている。

キロガは1959年からタリハ県の農村部教師のリーダーとして、保守化する革命政府を含む反革命勢力に対し教師の地位回復運動を開始した。キロガはその村の教師向け通信の執筆を開始した。地位回復運動を展開するなかで教員組合の3つの原則が決

まっていた。それは「連帯」「独立」「民主主義」である。教員組合にとって絶対に回避すべき第一の事項は、組合の分裂である（「連帯」）。第二の原則は組織として政府やほかのパトロンに依存してはならないことである（「独立」）。第三の原則は民主主義であり、全組合員が平等かつ同等の重みをもってあらゆる決定に参加する権利をもつということである。キロガは左派の教師であったが、彼が組合運動の中で重要な位置を占めたときには、たとえ保守派の教師であっても同僚であるかぎり同等に扱うよう努めた。この3つの原則を組合内で厳格に守り続け、それによって農村部教員組合は内部連帯が強い組織になったときロガは考えている<sup>7</sup>。

## （2）軍事政権期：亡命と組織強化（1964年～1982年）

1964年に軍事クーデターがおこり軍事政権となると、1955年の教育法典を有名無実化する教育改革案が軍事政権より出され、それに対する教員組合の反対運動は激しくなる。キロガの場合、軍政期に2度亡命を経験した。第1回目はバンセル将軍が軍事クーデターで大統領に就任した1971年のアルゼンチンへの亡命である<sup>8</sup>。バンセル大統領誕生以降、教員組合をはじめ労働組合運動全般は軍事政権より抑圧、侵害を受けるようになる。

タリハの農村部教員組合ではキロガを含め執行部の3名が暗殺対象者となった。キロガの場合それはそれを知った甥が知らせてくれたという。闘争の継続には自分の生命を確保することが第一と考え亡命を決意した。キロガの妻（当時農村部小学校教師）も暗殺の対象となったため二人で国境まで徒歩で逃げ、アルゼンチンに入国した。息子達がアルゼンチンに亡命したのはその一年後である。アルゼンチンでは裁縫工場や自動車修理工として働いた。帰国したのは7年

後の1978年である。

帰国した1978年に農村部教員組合の本部執行部メンバーの一人に選ばれ、全国の農村教師を率いるリーダーとなった<sup>9</sup>。これによりそれまでタリハ県で守ってきた3つの原則を農村部教員組合全体の原則とし、キログはこの3つの原則に沿って組合運営を行った<sup>10</sup>。

キログが農村部教員組合を率いた当時最も大切にしたのは戦闘員の連帯感を保つことである。そのため組織の「独立性」を保つ努力をした。とはいえキログ自身は当時勢力を伸ばし後に政権についた民主人民連合（UDP）の党員になったことがある。自身の弁によれば、それは個人の出世や利得のためではなく、党員にならないことで保守派であるという嫌疑がかけられ生命が脅かされるのを防ぐためであった。あくまでも闘争を続けるための便宜であったといえる。

しかし所属する農村部教員組合はとくにUDP派ではなく組織としては政府や政党と独立した関係にあることを申し立てに行かなければならなかった。農村部教員組合は自らの党則にしたがって行動するものであり政府や与党の思惑に左右されてはいけないものだからである。もし政府が組合の利益を保護しなければ組合も政府の政策を支持しないように、政府とは指示命令関係がない。あくまでも自分達の利益保護・伸張のために存在するのが組合である。この原則のもと組合運営に尽力したため組合員から執行部は尊敬され、また組織の独立性を保つことを可能としたとキログは考えている。

帰国翌年の1979年にキログはCOBの組合員にも選ばれた。役職はCOBと農村部教員組合との間の調整担当である。当時の労働組合は世論から大変高い支持を得ており、労働組合のリーダーも人格者が多かったという。汚職は当時もあったが、しかし組織的なものはなかったと言う。労働組合では

一般に3年に一度執行部役員の大選挙を行う全国大会を開催し、そのほか支部大会・臨時全国大会が開催されるが、その度に役員汚職やその他の過失について報告がなされ、時に汚職当事者は組織から追放された。組織維持のためリーダーには清潔かつ誠実で、固い信念をもち、組織を強く大きく発展させることを目指す人物が求められた。組合のリーダーと一般組合員である教員との関係は、その大前提としてリーダーは組合員の真のモデルであるという共通認識がある。真のモデルたりうるリーダーのみが大勢の教員から支持を受け助力を得ることができる。しかしリーダーがその行動によって人間性が腐敗したとみなされたときには、組合員の模範ではなくなり、それはすぐに一般組合員にも広く認識されることとなり、士気喪失ひいては組織の弱体化を導く。だからこそ偉大なリーダーが存在しなくなった際には組織も弱体化するものである。もちろんリーダーには偉大とはいえないまでも良いリーダーも存在し、互いに協力して偉大なリーダーの穴埋めをするのであるが、やはり偉大なリーダー不在が今日の組合の弱体化につながっているとキログは考えている。組織のあり方としてリーダーが組織の方向性を決め、組合員を導くのが適切であると考えられる。

教員組合は運動体としての第一義的な目的を組合員の生活（賃上げ、保険など福利厚生サービス）の向上におき、さらにそれらを通じて教育関係者の社会的地位の向上を求めることにおいている。しかし現場の教師にとっての目的は他にもあり、教師が本来もつ役割を果たすことを忘れてはならない。その信念に基づき、キログは組合のリーダーの任にあるかぎり組合運動をその方向性に導いた。キログは組合員に対して教員組合のもっとも重要な役割は増給のみならず教育を向上させることであり、教師のみが教育改善にむかって戦うことができ

る、と常に鼓舞したという。

活発に組合運動を展開するなかで、1980年に再度の亡命を強いられることになる。2回目の亡命先はメキシコであった。ガルシア・メサ將軍の軍事クーデターの翌日、キロガの妻がタリハ県で勤務していた小学校が軍により占拠された。キロガは当時組合執行部にいたため首都在住である。この占拠を受けたことでキロガはガルシア・メサ新政権は自身と家族にとり危険であると判断し、メキシコ大使館に亡命を依頼することを決心した。まずキロガとその妻および末娘が亡命し、後日息子達はキロガの友人達の手でメキシコに向け出国した。キロガはメキシコで先住民教育局に勤務する幸運に恵まれた。

1970年代後半からボリビア経済は債務危機に陥り、軍事政体は弱体化、結果1982年に普通選挙が実施され民主化が達成される。民主化後初の大統領に選出されたシーレス・スアソ（UDP）は大統領就任前にキロガに面談を申し込む。キロガのメキシコにおける先住民に対する教育経験を買ってのことであった。キロガは面談に際し他の組合執行部役員と同席を求めた。これはキロガ一人で面談に臨めば、周囲の関係者からキロガが面談の際に個人的依頼をするのではないかと誤解されることを恐れていたことである。そこでラパス農村部組合支部とカナビリ在住の農民リーダーが同席することになった。面談では、シーレス・スアソ氏が大統領に就任した暁には『ボリビアの農村部教育の再編成にかかる計画』をもって大統領宮殿に参上する旨を話したという<sup>11</sup>。これはメキシコでの経験から、教育の向上には教員組合が協力すべきであるという考えに到ったためである。

メキシコでは先住民教育局に勤務できたことから分かるように、メキシコ政府は亡命者に対し手厚い保護を与えた。ボリビアが民政移管を実施した後は全亡命者に

たいし帰国費用を支給した。キロガに対してはメキシコに引き続き滞在するように依頼があった。メキシコでの勤務状況を高く評価されてのことだが、しかしキロガは帰国し1986年まで農村部教員組合の執行部の要職にあった。

## 5. 新しいボリビアの教育を目指して：民主化（80年代）、新自由主義政策（90年代）、先住民出身大統領の誕生（2006年～）

キロガは3期9年にわたり農村部教員組合のリーダーとして組織を率いたが、1986年に開催された全国大会<sup>12</sup>の際に周囲の反対を押し切り自ら引退を申し出た。キロガはある特定の人物が長期にわたり組織のリーダーでいることは組織的弱体化につながる可能性があることを懸念した。そのためCOBとの調整担当についても翌1987年に引退した。

キロガが執行部役員を引退するまでに1982年の民主化、1983年の政権交代<sup>13</sup>、1985年の新自由主義政策の導入など、ボリビアの政治・経済体制は大きな転換期を迎えていた。

1985年の新自由主義政策の導入は1994年の教育改革の理論的枠組みを形作るものであった。またそれまで不文律化されていた公的場面での民族間差別を取り払い、多民族国家としてのボリビアの誕生を可能にした。それは1993年の憲法改正に表れ、史上初めてボリビアを「多民族・多文化国家」と位置づけた<sup>14</sup>。

このような社会の変化は農村部教育の再構築を望むキロガにとって闘争の果実を得る好機であり、組合運動を通じ、また政府や国際機関との協調を通じて、以後の教育政策に積極的に関わっていくことになる。

1982年末にシーレス大統領に農村部教育の再編について意見具申したほか、1985年

から1988年にかけてユニセフによる農村部プロジェクトに参加した。これは1994年の教育改革の柱の一つとなる異文化間二言語教育(Intercultural Bilingual Education)のさきがけとなったものである。教育省は1985年より継続的に教育改革案を発表し、それへの反応として、国内の諸団体も教育改革に対しその運動を活発化させる。主なところでは1988年にCOBが第1回教育大会を開催、1989年はキリスト教会が第1回教育大会を開催した。1991年にCOBは第2回教育大会を開催した。これらの流れを受けて1992年に政府主催で開催されたのが全国教育大会である。その大会には教員組合、COB、経済関係者、軍関係者、キリスト教会、NGO、大学関係者等が参加し、市民社会全体が参加した初の全国大会としてボリビア教育史に位置づけられることとなった。この全国教育大会での討議の結果1993年に教育審議会が設立され、そこで教育省や都市部・農村部両教員組合、キリスト教会等の代表者によって教育改革案が作成された。

キログはいずれの大会にも参加し、重要な役割を演じている。例えばCOBによる改革案『大衆教育提案書』はキログの手によるものである(Quiroga 1988)。また2006年3～6月の新教育法策定チームである「新教育法策定委員会」に農村部教員組合代表に選ばれたのもキログの70年代からの経験と知見を買われてのことだった。

1988年の第1回COB教育大会から1993年の教育審議会までの結果は政府による教育改革タスクチームによってまとめられ、政府や国会での審議を経て1994年7月に教育法として公布、ここに教育改革が開始されることになった。しかしこの教育改革をめぐる教育省と教員組合は激しく対立することになる。対立の論点は教師の社会的・経済的地位をめぐる問題のほかに、1955年の教育法典の踏襲のあり方、教育政

策への参加の概念をめぐってである(岡村2008)。

教育改革法における参加とは、新自由主義政策で新たに導入された地方分権化政策と先住民の政治参加を保障する「大衆参加法」の教育版である。学校ごとに地域共同体と保護者で作る父母会を設置し、教員の勤務状況などを監督する役割をもつ。教員の罷免権をもつ。

キログが考える教育改革法の欠点の一つは、この参加のあり方である。キログは大衆参加に親と教師と児童の三者が入るべきと考えていたが、教育改革法では教師は除外された。このため父母会や学校そのものが親と教員との対決の現場となってしまったと考えている。キログにとっての参加は各人の提案と意見の交換を意味する。

1994年の教育改革によって教育制度やカリキュラム、教師の勤務状況など、大きく改善・変革された点は少なくない。しかし教員組合の反発はやまず、教育改革は道半ばにして廃止に追い込まれる結果を迎えた。2005年の大統領選挙時には両教員組合は教育改革の廃止を訴えた先住民候補者の陣営に与し、その候補者は当選した。それが現大統領のエボ・モラーレス・アイマである。公約どおり2006年2月に教育改革が廃止された。しかし2009年6月現在も新たな教育法の内容をめぐって、政府・教育省と教員組合の対立の構図は維持されたままである。

とはいえ、その対立の構図は大幅に変化した。大統領が先住民出身(史上初)で親先住民政策を積極的に行っていることもあり、これまでにないほど農村部教員組合と政策決定者との距離が縮まっている。反対に都市部教員組合はそれなりに距離をおいているものの、新政権による教育原理「脱植民地主義」は都市部教員組合のテーゼである「教育を通じて社会主義を達成する」目標<sup>15</sup>に近づいているようにもみえ、1990年代のような激しい対立とはならず、スト



ライキやデモ行進は殆ど行なわれなくなった。2006年上半期には教育省直属の「新教育法策定委員会」が設立され、そのメンバーに都市部・農村部両教員組合、キリスト教会、COB、軍・警察関係者、大学関係者などが選ばれた。キログは農村部教員組合代表として参加した。そこで作成された新教育法案は2009年6月現在上院にて審議中である。

## 6. 若干の考察：結語にかえて

労働組合運動はその起源において組合員の社会的、経済的地位の向上を求めるものであるが、それは国によってまたその時々政治社会状況によって性格を変えるものである。

ボリビアの場合、労働組合が合法となった契機が1952年のボリビア革命であり、当時の革命政権の支持基盤として誕生した歴史的経緯がある。例えば労働組合の頂上団体であるCOBは1942年の鉱山労働者の政府による虐殺（カタピ鉱山の虐殺）をきっかけに組織化がなされ、のちに武装鉱山労働者となって1952年のボリビア革命を援護し、革命後は労働組合として合法化された。以来革命政府の支持基盤として、また労働者の利害を国政に反映させる装置として機能し、今日なお政府へ一定の影響力を保持している。この歴史的経緯の把握は、今日の教育省・政府と教員組合との関係とその構造的変化の理解を助ける。

農村部教員組合は、キログの述懐にも触れられていたが、1940年代に当時の農民や農村出身者および先住民への経済的・政治的・精神的差別の克服と社会的地位の向上を目指して教師と農民とが組織化したのが契機である。都市部の組織化はすでに1900年代初頭に行われていたことを考えれば、やはり都市と農村との格差の存在を感じずにはいられない。1948年に組織として設立し、全国に拡大していったのはボリビア革

命後の1952年から1953年にかけてである一方、都市部教員組合からその存在を認められたのは、1954年開催の第6回全国教員大会まで待たねばならなかった（Trujillo 2004, p.76-89）。依然都市部と農村部とで給与も含めた労働条件に格差があった時期である。つまり農村部教員は農村部に勤務するという事実によって制度的にも精神的にも都市部教員からも劣等的存在として扱われた。農村部教員の出自は多くの場合農村部であったため、必然的に教師かつ農民として二重の経済的・社会的地位の向上を求めて時の政権と関係を持つことになる。

上述したようにボリビアは1952年のボリビア革命以来コーポラティズム体制の性格を強く持っているが、それが伝統的に教育部門に強く現れたのはむしろ都市部教員組合であり、農村部教員組合はそれほど政権や教育省と距離を縮めてはこなかったようである。親先住民政策を推進する現大統領エボ・モラレス政権によって、ようやく教育政策に強い影響力を与えられる位置を得ることになった。それは2006年8月に教育省が主催した「第2回全国教育大会」において、都市部教員組合とキリスト教会代表者は大会2日目にして残りの日程を放棄して退席した一方、農村部教員組合代表が大会議長に就任し、「新教育法案」が承認されたことに象徴的に表れている。

ここで考察すべきは、「参加」の意味である。ボリビアにおいてとくに政策面における教員の参加は、1952年以降教員組合が教育省に一定以上の影響力をもってきたことに鑑みれば（岡村 2008）、教員の「参加」は制度的にも実質的意味においても確保されてきたといえよう。しかしこれは「干渉」とはどこで線引きされるのだろうか。ボリビアの教員組合の特徴は組織としての独立性の意味が曖昧な点にあると考えられる。とくに都市部教員組合は教育省に人材を送り続け少なからぬ影響力を行使してきた。

農村部教員組合は、ボリビアにおける都市と地方の格差という社会的背景をもとにそれが阻まれてきたとはいえ、今日においては国の親先住民政策を背景にその影響力を拡張しつつあると見ることができる。

キログに「参加」の意味を問うたところ「異なる意見を表明できそれらを調整する機会の保障であり必ずしも政策を左右する影響力を持つことではない」との回答を得た。それは近年先住民運動がますます激しくなり、地方では武力でもって有力者の家を占拠したり財産を没収したりする事件の頻発を念頭においている。参加の履き違えをキログは心配する。

キログは現在も知識人として、また軍事政権を生き延びた農村部教員組合のリーダーの一人として教育関係者から尊敬を集めている。しかし彼自身は、すでに自分が過去の間人であり、自分の思想やリーダーとしてのあり方を理解する人間は現代においてほとんど存在しないと考えている。農村部教員組合の弱体化を心配しながらもそれを時代の流れだとして受け止める。それは「独立」を原理の一つに掲げながら、教育省との距離が縮まっている現状を憂えているのだろうか。しかしボリビアのようなコーポラティズム体制が根強く残る国においては、政府とのパイプが太く距離が強いことは自らの勢力の拡大を意味する。そして農村部教員組合にとっては、都市部教員より劣等であると伝統的に捉えられ、さらに自らもそれを認めている現実を打破する好機でもある。その矛盾がキログを混乱させるのだろうか。

組織としての独立性の保持、政策への参加のあり方、政策・教育行政への影響力の行使の3つのバランスをどのようにとるか、その点がボリビア教員組合が今後専門家教師集団として発展するか、またはこれまでの組織としての性格を変えることなく今後も引き続き労働者集団として発展していく

のか、その岐路であるように思われる。今後その点を考察することで、教育発展に実質的に寄与するような、政策決定者と教員組合との関係構築の方途の模索に寄与すると思われる。

## 謝辞

本研究は文部科学省科学研究補助金（若手・スタートアップ、平成20～21年「中南米の教育改革の成否をめぐる諸アクターの相互作用メカニズムに関する実証的研究」）の助成を得て実施した研究成果の一部である。

## 注

- <sup>1</sup> もう一つは、都市部教員組合（1910年創立）である。
- <sup>2</sup> アイマラ系先住民の共同体の一つにある比較的大きな学校を「中核校 (escuela central)」とし、周囲の各共同体に小規模の「周辺校 (escuela seccional)」を設置した。中核校は全学年及び必要な教材教具を備え、周辺校にラジオを通じ運営管理の助言をした。
- <sup>3</sup> ボリビアは、1952年に社会革命を行った。これを契機に農業改革、普通選挙導入、教育改革、鉱山国有化等が実施された。また労働組合が組織され、革命政権の強力な支持基盤になっただけでなく、あらゆる部門での政策策定に組合が深く関与する、コーポラティズム体制となっていた。教育部門のコーポラティズムについては岡村（2008）を参照。なおボリビア革命は社会革命であり社会主義革命とは異なるため、引き続き資本主義体制である。
- <sup>4</sup> ボリビア革命以前は、先住民をインディオ (indio)、農業に携わるものを農民 (campesino) と呼んでいたが、革命後はインディオが実質的に蔑称となっていたため、先住民を一斉に農民 (campesino) と呼ぶこととなった。したがって、ここでいう農民とはすなわち先住民のこと

- であり、教育法典によって先住民に対する教育制度の整備の契機となったことを述べている。
- <sup>5</sup> 鉱山国有化等によって歳出が増えたことにより革命政権の経済運営はほどなくして停滞に陥り、米国から多額の融資を受けることとなる。これも1964年に軍事クーデターを引き起こす一因である。
- <sup>6</sup> 革命政権は国民の生活水準の引き上げと経済開発を並行して推進しようとしたものの、経済的に行き詰まり政策の穏健化を図らなければならなかった。鉱山国有化によってその生産は大幅に低下し、農地改革によって農民の多くが土地を得ることができたが農業生産は停滞から脱することはできなかった。結果革命政権は国際収支の悪化と天文学的なインフレを招き、外資導入の奨励、労働者の諸権利の制限など政策決定における保守化を迫られることとなった。キロガのこの発言は当時米国の経済支援が不可欠となった状況を指している。
- <sup>7</sup> キロガ自身は現在の農村部教員組合が以前と比べ弱体化したと考えている。また都市部教員組合も同様の現象が観察されている。都市部教員組合の場合、中央本部とラパス支部との間で思想的溝が大きくなり、結果として世論の支持も失いつつある。中央本部とラパス支部との思想的溝については、2009年3月の都市部教員組合執行部へのインタビュー、都市部教員組合ラパス支部に対する世論の現状分析についてはOrozco (2003)。
- <sup>8</sup> バンセル將軍は軍事政権のなかでもとくに人権侵害が激しかった。のち1998年に再度大統領に就任したが2002年に病死し、残りの任期一年弱は、副大統領のホルヘ・キロガが勤めた。
- <sup>9</sup> キロガが農村部教員組合の執行部役員であったのは1978年から1986年まで9年間、3期にわたる。歴代の役員名簿はTrujillo 2004, p. 343-353。
- <sup>10</sup> この3つの原則のうち「独立」と「民主主義」は1954年開催の全国大会ですでに提唱されていた(Trujillo 2004, p. 93)。
- <sup>11</sup> キロガが政府要人との面談について話すとき、必ず個人的な依頼のために行ったのではないことを強調する。その真偽はさておき、それが大勢の組合員の上に立つリーダーとしての資質であると考えているかもしれないし、また、それだけ言動に注意しなければ失脚のみならず生命にも危険が及ぶ可能性があるというボリビア社会の一面を反映しているのかもしれない。
- <sup>12</sup> 教員労働組合は、農村部、都市部の双方とも3年に一度全国大会を開催し執行部の選挙を実施する。キロガの場合は3回選挙に当選し、4回目の全国大会で出馬を辞退した。
- <sup>13</sup> 軍事政権時代の債務が経済危機となって顕在化したのが民主化以後である。1982年に民主的に選出されたシーレス大統領は、経済危機に対し有効な手が打てずそのために世論の支持を失い、1983年に再度大統領選挙が行われた。そこで選出されたのが、パス・エステンソロMNRである。パス・エステンソロは1952年のボリビア革命を率いた人物であり、3回目の大統領就任であった。
- <sup>14</sup> 2009年5月には国名を旧来の「ボリビア共和国」から「ボリビア多民族国 Plural States of Bolivia」と替えた。
- <sup>15</sup> 2008年3月都市部教員組合執行部役員へのインタビュー。

## 参考文献

- 久富善之編著 (2008) 『教職の専門性とアイデンティティー—教育改革時代の国際比較調査と国際シンポジウムから』 勁草書房。
- 岡村美由規 (2008) 「第9章 ボリビアにおける教育政策形成の構図」 澤村信英編著 『教育開発国際協力研究の展開』 明石書店。
- Grindle, M. (2004). *Despite the Odds - The contentious politics of education reform*. Princeton: Princeton University Press.
- OREALC/UNESCO. (2005). *Teacher involvement in Educational Change (PRELAC Journal No. 1)*. Santiago: OREALC/UNESCO.

- Orozco, N. (2003). *Al Maestro Sin Cariño - Movimiento Sindical del Magisterio*. La Paz: CEBIAE.
- Palamidessi, M. (2003). *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina (Documentos No. 28 de PREAL)*. Santiago: PREAL.
- Quiroga, J. (1988). *¡Salvemos la educación! Modelo educativo neoliberal versus proyecto educativo popular*. La Paz: Imprenta de la Universidad Mayor de San Andrés.
- Trujillo, M. (2004). *Historia del Movimiento Sindical del Magisterio Rural Boliviano*. La Paz: U.P.S. Editorial.
- Trujillo, M. (2008). *Derrumbe para el modelo neoliberal: lucha del Movimiento Sindical del Magisterio Rural Boliviano*. La Paz: U.P.S. Editorial.