

ボリビアにおける教育政策形成の政治的構造

—教育改革法策定過程の歴史的分析から—

岡村美由規

The Political Structure of Educational Policy Making in Bolivia:
A Historical Analysis of the Legislative Process of Educational Reform

OKAMURA Miyuki*

Abstract

This paper aims to illustrate the political structure of educational policy-making in Bolivia, with special attention paid to the conduct of the government represented by the the Ministry of Education and the responses of teachers' unions during the legislative process of Educational Reform Law proclaimed in 1994.

Historically, the relationship between the Ministry of Education and the teachers' unions has been characterized as a political partnership in the educational sector following the 1952 revolution. Until 1985, the teachers' unions were legally authorized to intervene in educational policy-making as well as personnel transfers within the Ministry of Education. The neo-liberal economic policy introduced in 1985, however, changed this structure. The government attempted to reform the entire educational system, which was based on a neo-liberal ideology very different from the revolutionary nationalism that had been maintained since the 1952 revolution.

In this article, through a description of the legislative process of the Education Reform Law proclaimed in 1994 and the decline of the position of the teachers' unions in this process, I argue that this change resulted in a political conflict surrounding educational reform in Bolivia.

はじめに

1994年以來ボリビアでは教育制度全体を刷新する大規模で包括的な教育改革が行われてきた。しかし、2006年1月に樹立したエボ・モラレス新政権（社会主義運動党：Movimiento Al Socialismo (MAS))により「廃止」が決定され、12年間にわたる教育改革は

幕を閉じ、新政権による教育改革が構想されつつある¹⁾。

1994年の教育改革は、1980年代に顕在化した債務危機への対応と、同時期に始まった民主化の流れの中で、政治・経済の構造改革の一部として構想されたものである。その目的は、同国が抱える34の民族の相違を超えて一つの国民国家を形成する礎を築き、さらに経済成長に必要な人的資源を供給できる公教育を作ることであった。そのため、従来都市と農村とで別に実施されていた教育行政や

* (株) かいほつマネジメント・コンサルティング
なお、本稿における見解はすべて筆者個人のものであり、筆者が属する組織と関わるものではありません。

カリキュラムの一元化, 教員養成の刷新, 二言語教育の導入, 学校経営への地域住民の参加等が導入された。

新政権による 1994 年教育改革廃止の決定後, 教育省は教員組合やキリスト教会等と共同で 1994 年の教育改革の法的根拠である「法第 1565 号 教育改革法」(1994 年 7 月公布) の廃止及びそれに代わる教育法の策定に着手した。

しかし, そのプロセスは順調であるとはいえない。大きな理由は, 新法案の共同作成者である教員組合等から異議が申し立てられているためである。

教員組合は, 新法案の作成当事者であるが「政府 (MAS) や教育省により新法案が一方的に押し付けられる状況にあり民主的とはいえない²⁾」との主張を行っている。この発言は 2006 年 7 月に新法案を国民間で討議するため開催された「全国教育大会³⁾」の初日に行われた。教員組合 (都市部) は全日程をボイコットし, 以来同様の発言が繰り返された。さらに, その 1 ヶ月後には新法案の前面的見直しを求めた。

反対理由の一つとして「法第 1565 号 (教育改革法) のうち教員組合が容認できない条項を踏襲している⁴⁾」という主張がある。これは教員の資格条件や就業保障を指している。また最低賃金の上昇といった条件闘争もそこに含まれている。

このような教育改革をめぐる政府・教育省対教員組合という構図は, 1980 年代後半から繰り返し見られることが指摘できる。1980 年代後半の教育改革の政策形成は, 両者の間にあるイデオロギー対立のため頓挫した (Rivera 1992)。1990 年代は, 教育改革法の成立が見られたが, 成立を巡って教員組合から

激しい反対に遭っており (Berríos 1995; Cajías de la Vega 2000), 教員組合は法の策定から実施の 12 年間にわたり一貫して教育改革法に反対してきた。それは, 教育改革法の理念の相違に基づくイデオロギー面と就業条件面に関わっている (Contreras 1999)。すなわち今日見られる状況は 1994 年の教育改革から継続していると言える。

この事態はボリビアの教育改善にとって好ましいとは言えない。例えば, 1994 年教育改革の学校現場への浸透は計画より大幅に遅れ, 児童 (小学校 3 年生と 5 年生) の学力の向上は認められなかったことが明らかになっている (Contreras and Talavera 2003, Yapu y Torrico 2003)。計画と実施のギャップが生じた理由として, 学校現場における教員の少なからぬ抵抗と, それへの教員組合の存在や影響が指摘されている (Talavera 2002)。1994 年の教育改革は, ボリビアの教育政策において, 教員組合の動向が政策の形成過程・実施過程に影響を与える要素であることを示唆している。

そこで本論文は 1994 年に成立した教育改革法の決定過程と成立後の争点を政府・教育省の行動と教員組合の反応に着目して歴史的に分析し, ボリビアの教育政策形成の政治的構造を明らかにすることを目的とする。分析の対象は 1985 年から 1996 年とする。

本論文の構成は次のとおりである。第 1 節で分析枠組みを示す。第 2 節で同国では伝統的に教育政策の形成において教員組合が重要な役割を担っていたことを示す。第 3 節で 1994 年の教育改革法の決定過程を概観し, 第 4 節で教育改革法成立後の教員組合と政府の争点を整理する。第 5 節では同国の教育政策決定の構造の変容の考察を試み, 結語でその

政治的構造をまとめる。

なお、ボリビアの教員組合は都市部と農村部の2部の団体から構成されている⁵⁾。本論でとくに言及がないときは両方を指すものとする。この2団体は時に共同歩調をとるが、多くの場合個別に活動を行っている。

1. 分析枠組み

熊谷は公教育の政策決定をイーストン (D. Easton) に倣い「公権力が政治過程を通して行う権威的な意思決定である」と規定したが(熊谷 1976: 91), そこではその権威的な意思決定はどのような機構を通じて行われるのか、誰が影響力構造を構成し、どのような影響でいかなる政策を生むか、という点の解明が重要となる。ショッパ (L. Schoppa) は日本の1970～80年代の教育改革の政策決定過程の分析において、多元主義的アプローチを採りながら各アクターの「立場(当該組織の行動を規定するイデオロギーや活動目的、組織内部の政治力学等)」と「位置(政策形成過程への関与の場と方法、役割、その影響力の大きさ)」を詳細に分析し、それらの相互作用を明らかにした上で日本の教育政策の対立・紛争の性質を類型化した(ショッパ 2005)。本論文では、ショッパの分析手法を参考に、政府・教育省および教員組合の行動と反応をそれぞれの立場と位置に注目して分析を試みる。具体的な分析項目として、①行動原理としてのイデオロギー、②教育政策形成への参画の方法、③教育政策形成への参画を可能にする公的な制度、の3点を設定する。

さて、これら3点は政策形成過程の段階に応じてその様態を変えることとなる。最終決定を含む政策形成は意思決定の積み重ねとし

て認識されるからである(草野 1997: 42-43)。そこで、その流れを段階別に区切ることが必要となる。その区切り方は各人各様であるが、本論文では村松とグリンドルを参考に次の様に分ける(村松 2001: 20-22; Grindle 2004: 16-23)。

〈政策形成過程の段階〉

1. 環境の変化：人口の増減、経済の好不況の転換、社会課題の変化等、政治に対する課題が浮上する段階。
2. アジェンダ(政策課題)設定：第1段階で浮上した課題が、公職にある政治的決定権者によって取り上げられ、政治的争点が形成される段階。
3. 企画構想・立案：政治的争点の間に優先順位が定められ、政策化されていく段階。
4. 法制化と受容：第3段階で作成された政策に実行力・強制力を与えるための法制化、及び国民によって受容される段階。

以上のように政策形成過程の段階に即して、2つのアクターの立場と位置を歴史的な経緯とともに見ていくこととする。

2. 1985年以前の教育政策形成の構図

本論文で着目する決定主体(アクター)は教育省と教員組合であるが、それは歴史的経緯からこの2つのアクターが同国の教育政策形成に大きな位置を占めると考えられるからである(Rivera 1992: 24-27)。本節では、分析対象の1985年以前の歴史を扱うが、この歴史的経緯は即ち同国の教育政策を規定する要素として重要だと考えられる。

2.1 1952年ボリビア革命とコーポラティズム

ボリビアは1952年に南米で初の社会革命を経験した。革命政権によって、鉱山の国有化や鉱業公社の設立、普通選挙（先住民へ選挙権を付与）の導入、無償教育の普及が図られた。諸階級の社会参加による政治決定のもと、労働者、農民、中間層が国家の支配層となるのが目指された（「革命ナショナリズム」）。そこで労働者組合は市民社会の政治参加を担保する装置として強化された（Rivera 1992: 24）。

労働者はボリビア労働者総連（Central Obrera Boliviana、以下、COB）に統合され、COBを中央本部とし下部に各セクターの労働組合が置かれた。これらの労働組合はそれぞれが関係する省庁に影響力を持ち、その要求を通す強力な政治アクターとなった。教育セクターの場合は教員組合である。このように利益集団が政府や公社に入り込み協同で統治するコーポラティズム的な体制が成立した。ボリビアは政党・企業・労働組合の三者による統治体制が成立していないため厳密にはコーポラティズム体制とは言えないが、革命以来1985年の新自由主義政策の導入まで、その統治体制にコーポラティズム的特質である労働組合の大きな関与が組み込まれた（Domingo 2005: 1735）。

2.2 1985年以前の教育政策形成と教員組合

1955年に教育法典が公布され、先住民も対象とした無償義務教育が謳われた。革命後、教育は反帝国・反封建・反寡頭主義の下で国民を統合するための国家事業として位置づけられた（教育法典第1条⁶⁾）。また教員組合は教育省との協同統治が合法化された（教育法

典第242条「教員は政党を結成することなく政治介入する自由がある」）。その後1961年に、教育省人事・高級官僚の任命に際し教員組合が関与する権利が組合・政府間の合意によって定められた。以来、1994年教育改革法公布に至るまで、教員組合は、教育大臣を除き副大臣や次官以下、技官や事務職員の人事に関与するようになった⁷⁾。教員組合は教育省の人事に関与することで教育政策への関与を可能にしていた。それは、1964年に樹立した軍政（～1982年）下においても継続された。

労働組合は、この時期に、デモやストライキを新たな運動戦術として位置づけた。例えば農村部教員組合は、農民省（当時の農村部教育の管轄省）に嘆願書を上申し、ある一定期間（この場合は30日間）の検討猶予の後満足する回答が得られない場合は全国規模でストやデモ行進を行った。その際は組合間の協約に則り他の組合も動員し全労働者ストに発展させた（Turjillo 2004: 104）。

伝統的に教員組合は全国大会を定期的に開催し、そこで組合の活動目標や教員待遇改善など政府に対する要求項目を討議した。軍政時代に入るとその全国大会の結果を「請願書」として毎年教育省／農民省に提出し、上述した戦術を使って交渉することが定例化した。また軍事政権が教育法典の廃止に及んだ際には、教育省／農民省と組合とが全国教育大会を共催し、教育法典を死守した。

このように1985年以前の教育政策は、1955年の教育法典に見られるイデオロギーその制度の枠内で決定され、そこには教育省とともに教員組合が強く関与していた（Rivera 1992: 25）。

3. 1994年の教育改革法の策定過程

3.1 環境の変化とアジェンダ設定:1985年～1989年

1980年代のラテンアメリカ諸国での債務危機はボリビアにも甚大な影響を与えた。経済・社会における負のインパクトのみならず、経済危機の脱出のため、国家体制の大きな転換をもたらしたからである。民政移管が実現し(1982年)、新自由主義的政策が導入された(1985年)。年率3万%ものハイパーインフレを記録した1985年に誕生したパス・エステンソロ政権(1985-1989年)は、深刻な経済危機の脱出には抜本的な経済の構造転換とそれを支える国際支援が不可欠だと判断し、同年8月に大統領令第21060号「新経済政策(NPE)」を発令した。それ以降ボリビアでは世銀やIMFによる構造調整政策を受け入れつつ新自由主義的な経済政策が実施されていく。

NPEにより価格・為替・貿易の自由化、緊縮財政、国営公社の合理化等が進められ、経済安定化と市場経済化が進められた。(柳原・遅野井 2004: 61-62)。国営公社の合理化では全国4万人に及ぶ失業者を出した。これは教員組合に「新自由主義政策=民営化=失業」というイメージを植えつけることになる。

この状況下で教育省は2度にわたり教育改革案を発表した。1つ目は1986年発表の「教育白書」である。ボリビアが多民族国家であることを認め、独立以来のボリビア国家の課題である「従属からの脱却と国民統合」を達成する方法として、ボリビア文化の創造とそれを実現する教育制度の構築を挙げた(MEC 1987: 9-10)。そこでは公教育の原則と目的が12項目提案された。すなわち農村部の教育

強化(都市部教育行政との一元化)、初等教育重視、分権化、社会参加(教員、保護者)、教育コミュニティの強化(保護者、児童生徒、教員との関係強化)等である(ibid.: 22-23)。

2つ目は1988年に発表された「教育赤書(the Red Book)」である。教育白書を基本的に踏襲しつつ、教育改革の内容をより明確に示した。そこでは教育改革の実施基本原則として分権化、カリキュラムの改善、社会参加の3点を挙げ、さらに教授言語として二言語教育の導入を謳った(MEC 1988: 102-108, 117)。

この2つの教育改革案は、1994年教育改革の主要な柱である、地方分権化、二言語教育、多文化教育等のテーマの原型となったものである。教育省の問題意識は、質量効率に劣る初等教育の現状の改善にあった⁸⁾。そしてその原因を教育制度全体と教員の質の低さ、教員組合の教育行政への介入、大学自治の拡大による非効率性に求めた(MEC 1990: 5-11)。

これら教育省による改革案に対し教員組合は激しく反発した。教員組合は既得権益や1955年教育法典の精神(反帝国主義、反封建主義)の侵害として受け止めた。例えば教育の地方分権化は民営化につながり、ひいては職の安定を脅かすものと解釈した。大学関係者からは大学の自治を制限するものとして受け止められた(Martínez y Pérez 1988: 39)。

政府の教育改革案に反対するCOBや教員組合はストやデモで意思表示をしたが、同時に教育省案に対し対案(例えばCOBは『大衆教育提案書(Propuesta Educación Popular)』)を出した(COB 1989; CTEUB 1991)。しかしそれらは1952年のボリビア革命の精神とイデオロギーの反復にとどまり、現状をどのように好転させるかという技術的内容を欠けたものであった。

リベラは 80 年代の教育改革をめぐる議論をイデオロギーの違いに基因する教育理念の応酬と述べたが (Rivera 1992: 28), 同時に教育省と教員組合との伝統的な関係に変化が訪れた時期であったともいえよう。

3.2 企画構想・立案：1989 年～1992 年 9 月

新自由主義政策を継承したハイメ・パス・サモラ政権 (1989 年～1993 年) では、それまでと異なる政策形成方法が見られた。まず、従来教育関係者に限られていた政策議論を広く国民一般に開放した点である。1990 年 1 月 11 日の国民向け演説において、教育改革に関し国民が議論に参加できる機会を設け、そこで広く聴取した意見をもとに教育改革法案を策定していくと述べている (Paz Samora 1990: 11)。次に、政策策定の実働部隊としてテクノクラートが出現した点である。

当時経済計画省の社会政策分析課 (UDAPSO) の若手テクノクラートは、富の再分配、生産性と経済成長の向上にもっとも効果があるのは教育であると結論づけた (Berríos 1995: 23)。そこで UDAPSO は教育セクター分析を実施する作業チームを作ることを提案する。

経済計画省はそれについて国際社会からの支援を探ったところ、世界銀行の関心を呼ぶこととなった。この提案が教育省ではなく計画省から出され、またその内容がカリキュラム改訂など一部の改革にとどまらず、セクター全体の改革を包括的に見据えたものであったためである (Contreras and Talavera 2003: 14)。

1991 年 7 月、世界銀行の支援 (Policy and Human Resources Development Fund: PHRD 基金) を受け UDAPSO に「教育改革技術支援

チーム (ETARE)」が設置された。ETARE は最終的に 38 名の専門家チームとなった。

一方教員組合は、1987 年に COB が発表した『大衆教育提案書』を政府に教育改革として採択させるため、教育省に「全国教育大会」の開催を求めていた (Trujillo 2004: 251)。

3.3 法制化と受容：1992 年 10 月～1994 年 7 月

サモラ政権下の 1992 年 10 月に全国教育大会が開催された。これは教員組合の要求によって教育省が開催したものだが、教員組合に加え政府、教会、大学関係者、労働組合、財界、NGO など約 650 名の参加を得て開催された (MEC 1992: 2, 12-14)。参加者のうち約半数を教員組合が占めた (op.cit.; Anaya 1995: 15)。この全国教育大会は、教育政策に諸階層が初めて参加したという点で、1982 年以來の民主化の成果の一つとして今日認識されている。

またカトリック教会も同年 6 月に第 1 回教育大会を開催した。そこではカトリック教会関係者が約 600 名参加し、ボリビア教育の理念や目的、国民像などを討議した (PEC/Bolivia 1993: 40-55)。

これら 2 つの教育大会では、二言語・多文化教育の導入・推進について一致をみた。またこの 2 大会で ETARE 案が討議されたという事実は、政府側が「教育改革は国民の代表によって議論された」と認識し、「法案の策定プロセスは民主的であった」と主張する根拠となった (ETARE 1993: 33-34; Archondo 1999: 37-46; Contreras and Talavera 2003: 14)。ETARE はこれら 2 つの教育大会の結論も踏まえて教育改革案を修正し、1993 年 8 月にサンチェス・デ・ロサダ政権が発足した際に

「教育改革案 (ETARE 第 2 案)」を上梓, 9 月に大統領に提出した。

以来同年 12 月まで教育改革キャンペーンが行われ, 全国でタウンミーティングを行っている (Ipiña 1996: 207)。こうして醸成した世論を反映させたものが「教育改革法案 (ETARE 最終案)」として 11 月 20 日に大統領に提出された。同日に閣議承認され, この時から ETARE による教育改革案は「政府原案」となる。これはさらに政府関係者によって再修正され, 「政府案」として広く世に問われることになった。

そこで「国民に政府案を問う」場として登場したのが「全国教育審議会 (CONED)」である。これは全国教育大会によって教育省より上位に位置づけられる最高議場として構想されたものである。大会後 1993 年 5 月に教育省によって暫定的に創設され (MEC 1992: 192)⁹⁾, その委員は, 教育省, 教員組合, 保護者, キリスト教会, 大学関係者になった¹⁰⁾。サンチェス・デ・ロサダ大統領は最終的な国民的合意を得るため, CONED に対し, 「政府案」, 「全国教育大会決議」, 「カトリック教会による教育大会決議」をまとめるよう指示した (Ipiña 1996: 421-423)。

CONED は同年 12 月に検討に入り, 翌 1994 年 1 月 28 日に大統領に答申した (「CONED 案」)。その後, CONED 案は大統領¹¹⁾, 大臣審議会, 上下院議会それぞれにて検討され, 若干の修正が加えられた。最終的に同年 7 月 4 日に国会にて法第 1565 号「教育改革法」が承認, 公布された (ibid.: 208)。

この時期の教員組合は, 教育改革の実現化について賛成の立場のもとで, その内容の策定に直接的に関わった。労働組合側の提案によって「全国教育大会」が開催され, その決

議に教員組合や COB の要望が多く採択されたのはその一例である。また CONED の設置にも成功しその委員として教育改革法の最終的な討議をする立場を獲得した。しかし行政上, 教員組合は最終決定者ではない。また CONED は政策決定機関ではなくあくまでも審議会として位置づけられた。

4. 教育改革法成立後の争点

4.1 教員の資格・待遇

以上のように, 全国教育大会や CONED が開かれたにも関わらず, 教育改革法の公布直後から教員組合と政府・教育省との間で教育改革をめぐる対立が先鋭化し, 戒厳令の公布までに発展した¹²⁾。

争点の一つは教員の待遇である。戒厳令まで発展した両者間の対立は, 1995 年 5 月に, 政府と教員組合との間に協定が結ばれたことでひとまず沈静化する。ここでは教育改革法の見直しが議論され, とくに教員の資格・待遇に関する条項の再検討に双方が合意した。対象となった条項は次の 7 条である (CEBIAE 1995: 3)。

第 5 条「保護者や地域住民の教育運営への参加 (大衆参加) の目的」

第 6 条「大衆参加の機能 (保護者による教師の就業状況の管理)」

第 17 条「高等師範学校の教官資格の引き上げ (学士以上)」

第 32 条「都市部と農村部の教育行政の一元化」

第 34 条「教員資格保持者の拡大 (師範学校卒業者のみから高等専門学校・大学卒業生へ拡大)」

第 35 条「学校長及び学校群長の資格の引

き上げ（学士保持者以上）」

第 38 条「教員身分・就業保障の条件化」¹³⁾

教育改革法の対象範囲は広く、カリキュラムの内容・構造の改訂とともに、学校制度（初等教育を5年から8年へ延長、学年制の廃止）や教育行政（地方教育行政組織の変更、保護者や地域住民の学校運営への参加等）の変更を含んでいる。教員の身分・給与の終身保障を長年求めてきた教員組合にとっては、教育改革法は、終身保障はもとより、教員評価によって失職する可能性（第 38 条）や、教員資格者の拡大による就職競争の激化（第 17 条、第 34 条）を含んでいた。

また、教育改革のうちもっとも早く着手されたのが教育行政・人事面であったのも対立を深めた一因である。法の成立に先立ち就業教員の実数把握作業（勤務実態がないのに給与を受け取る幽霊教員の摘発）が行われた（1994年2月）。法の公布後は本省や新設された地方教育事務所の整備・刷新が行われた。とくに行政職員の刷新は教員組合にとって影響力の低下を意味した。それまで教員組合は伝統的に本省ほか人事に関与してきたからである。教員の就業条件の整備から教育改革が開始したことは、教員側の態度をより一層硬化させた。政府／教育省が「現状の教育の質の低さの原因は教員側にある」と一方的に断罪しているかのように教員側の目には映ったためである。そのため教員組合は政府／教育省の施策を“アンチ教員（anti-docente）”的であると認識するようになった。

上記の再検討対象条項からも分かるように、教員組合と教育省の対立点は、カリキュラムや教授法など教育内容より、給与や教員組合活動等、教師の生活・就業保障にある。ポリビアの教育改革は、初めて二言語・多文化教

育を導入し、またそれまで都市部と農村部に分かれていた教育制度を一元化するなど、教育内容面でも抜本的な改革を目指したものであった。しかし、政府と教員組合との折衝においては、教育内容に関する議論は皆無であった。

4.2 法の策定プロセスの認識

もう1つの大きな争点であり、またその後一貫する教員組合の「教育改革の絶対否定」の根拠となったのは、「その策定プロセスが政府主導であった」という不満である。具体的には「CONED案が政府によって一方的に変更された。政府は世銀・IMFの勧告によって新自由主義政策を採択したことから、教育改革法は世銀・IMFによる押し付けである」との認識である（CEBIAE 1994: 4）¹⁴⁾。

これは、3.3で指摘した政府の「法案の策定プロセスは民主的であった」との見解とは異なる。なぜ両者の間にこのような相違が生まれたのか。その理由として、政府は「改革案の内容を重視」していたのに対し、組合は決定過程への「参加＝主張の全面的採択」を教育改革法の民主的成立と捉えていた点を挙げるができる。

教育改革法案の策定メカニズムとしてのCONEDに対する期待は小さくなかった。CONEDは全国教育大会により誕生し、同大会の決議を教育改革案に変換させる役割をもった。そのため、CONED案がそのまま踏襲され教育改革法になることを組合のみならず社会も期待していた。全国教育大会の最終報告書では、「本大会での決議を、思想上また政治的状況その他の理由によってその存在を認めないまたは無視することは、常軌を逸した（市民社会への）反論であり、歴史の後

退かつ誤りとなろう」(MEC 1992: 2)と述べ、政府に対し、同大会の結論を尊重するよう主張している。しかし、実際は政府による修正が加えられた¹⁵⁾。

教員組合が教育改革法の策定プロセスに不満を抱き始めた時期は、CONED案の提出以後である。現地のキリスト教系の有力NGOは「その時期について報道が殆どされなかったことは、教育改革法の決定までの過程に対する国民の不振に拍車をかけた」(CEBIAE 1994: 3)と評し、また教員組合は「決定に教員の参加がなかった」と主張した¹⁶⁾。しかし実際は、この時期も政府とCONEDとの間で協議は継続され、ある一定の合意に至っていたことが明らかになっている¹⁷⁾。

また、一連の決定過程のみならず、内容面においても全国教育大会決議やCONED案が多く採用されている事実に鑑みれば¹⁸⁾、実際には教育改革法は教育関係者をはじめとする国民各層の意見をそれなりに——その判断基準は各社会集団によって相違するとはいえ——反映したものであり、教員組合が主張する「押し付け」という見方はやや客観性に欠けるといわざるを得ない。その行き違いには、政府・教育省(国の経済構造の変換の一部としての教育改革)と、教員組合(1952年の革命ナショナリズムの継承と既得権益の保持)のイデオロギーの相違があることを指摘できよう。

5. 1994年教育改革法以後の政策形成過程の変容の考察

1994年の教育改革法の形成過程では、1985年以前とは異なるいくつかの変化があった。

まず1点目は、教育政策を作るアクターの

変化である。これは1992年にETAREが設置されたことが契機であった。それ以前では政府または教育省が教員組合の関与を受けつつ策定していたが、1992年以降はテクノクラートがその任を担ったのである。

第2点目は、政策策定がテクノクラートに委ねられたことに伴い、初めて教育政策に科学的調査が導入されたことである。ETAREは主要言語グループの基礎的学習ニーズを調査するなど教育改革案に合理的判断を取り入れることに努めた。一方、教員組合は当然のことながらそれら科学的調査に対抗しうる技術や経験、資金や知的基盤も持ち得ていなかった。テクノクラートに対抗する戦術として教員組合に残されたのはその組織原理である革命イデオロギーに支えられた実力行使であり、教員組合が政策形成の中心から離れていくのも自然の流れであると考えられる。

第3点目は、教育大会の役割の変化である。従来は軍事政権に対抗しての1955年教育法典の確認の場であった。しかし1992年開催の全国教育大会は、市民社会の代表者に門戸が開かれた。これは教育政策の形成がより民主的になった一方で、教員組合にとってはそれまでほぼ占有してきた位置に多くの部外者が入ってきたことを意味する。全国教育大会の開催は教員組合の役割を教育政策の「策定者」から「討議者」へと変貌させる契機となった。これは、教員組合の政策形成への影響力の間接化を意味する。

第4点目は、政策形成の場として新たにCONEDが登場したことである。CONEDは教育行政における重要な民主的組織として誕生し、今日もそのように期待されている。特に設立契機となった1992年全国教育大会では、CONEDを教育省よりも上位に位置づけ

られるべき教育政策の最高審議会として構想している。だからこそ教員組合は CONED 案こそが教育改革法になるべきだと考えたのである。教員組合は CONED を全国教育大会で下降したその策定者としての地位を再度復活させるものとして期待したのではないか。そうであれば CONED 案が政府によって修正が入ることを許さなかったことも理解できるのである。

6. 結 語

本論文では、ボリビアの教育政策過程の政治的構造の一端を明らかにすることを目的に、政策形成過程をその段階別に、教員組合と政府・教育省の行動と反応に注目して歴史的に分析を行った。

1985 年の新自由主義政策の導入は、それ以前の教員組合と教育省との関係を大きく変えるものであった。1985 年以前の教育政策形成の基本構図は、1952 年の革命イデオロギーに支えられ教育省と教員組合が共同で教育行政を運営する点に特徴付けられるものであった。すなわち、教員組合の教育省への影響力は大変大きなものであり、政策形成主体に近い存在であった。

しかし 1994 年の教育改革法の決定過程はその構図に変化をもたらした。全国教育大会の変化や CONED の新設、また参加者の拡大等に伴って政策形成の場が多様化した。そしてテクノクラートが出現したことで教員組合の政策決定への影響力を大幅に弱めた。さらにテクノクラートの出現が教育省内ではなく経済計画省内であったことも、教員組合の地位の低下を一層強めたと解釈できる。

教員組合がその存在および運動原理の根拠

としてきた革命ナショナリズムは、新自由主義的思想から挑戦を受けることとなった。85 年以降の教育政策形成の構図はそれぞれの思想に連なる勢力、すなわち新自由主義的な政府・教育省と、革命ナショナリズムの教員組合との間の、イデオロギー及び利害の対立によって基本的に特徴づけられる。

今後の課題は、以上のような政治的構図を基本としつつ、分析対象のアクターの範囲を広げ、諸アクターの利益の衝突と妥協という相互作用を分析することを通じてその全体像を明らかにすることが挙げられる。それによって、ボリビアの教育政策形成過程は他国との比較が可能となるだろう。

謝 辞

本論文の構想・執筆において、名古屋大学の廣里恭史教授、国立教育政策研究所の齊藤泰雄総括研究官にご指導を頂きました。また査読者からも貴重なご助言を頂きました。記して感謝申し上げます。

注

- 1) 2006 年に発足した新政権が構想する教育改革は、経済成長に資する人的資源の強化は踏襲する一方、先住民の文化的・政治的・経済的復権を主に目指すものである。そのため、二言語教育や学校経営への地域住民の参加など大きな枠組みは 1994 年の教育改革のものを踏襲しつつも、その際に導入されたカリキュラムの全面改訂や参加組織の改組等内容や方法が異なるものが志向されている (2006 年 8 月現在)。
- 2) 新聞「La Razón」2006 年 7 月 11 日記事。2006 年 8 月 28 日都市部教員組合へのインタビュー。
- 3) 2006 年 7 月 10 日～14 日の 5 日間。参加者は各界の代表 33 組織、計 650 名あまりで、具体的には政府関係者 (含む警察や軍)、中央・地

- 方公共団体, 教育省(中央・地方)関係者, NGO, 経済界, キリスト教会, 国際ドナーなどである。
- 4) 新聞「La Razón」2006年7月24日記事。
 - 5) 組合員は公立校の教職員(幼稚園・小中学校・師範学校)。1994年以降は組合入会が義務から任意と変更されたが, 実質は全員が組合に入る。組合費は給与から天引きされる。組合員数は2006年現在都市部が7万8千名, 農村部が4万5千名である。
 - 6) República de Bolivia 1955。
 - 7) 教員組合が高級官僚を任命することで, 教師としての職能的な基礎と高い倫理観をもった人物であることが証明され, 当局者として適切であるということが保証されるという論理である(CEDOIN 1987: 45)。
 - 8) 1985年時の基礎教育の状況は次のとおり。
 - ・高い非識字率(15歳以上人口の36.8%)
 - ・低い就学率(5歳から19歳人口の就学率が65%, 35%は就学経験がない)
 - ・低い就学年数(都市部で平均6年, 農村部で平均1年, 全国平均は3.7年)
 - ・低いコホート残存率(小学5年生(学齢11歳)までの到達率は全国平均48%)
 - ・高い都市・農村部間の総就学率格差(都市部は99.8%, 農村部は35.7%)
 - ・高い男女間の就学年数格差(男性は平均4.5年, 女性は平均2.9年)
 出所: CEDOIN 1987: 13-21; Morales 1985。
 - 9) 全国教育大会決議第3号。
 - 10) これは移行措置であり, 1994年7月の教育改革法により制度化された。
 - 11) 2006年8月14日ルイス・エンリケ氏インタビュー。
 - 12) 1995年の1年間に教員組合は3回の学校閉鎖, 5回のストライキ, 12回のデモ行進, 4回の武力行使を行い, 171名の逮捕者, 2名の死者, 62名の負傷者等を出し, 政府は教員組合の委員長に刑事法的処罰も検討するに至った(Suarez 1997, 引用は Gamboa 1998: 39)。
 - 13) República de Bolivia 1994。
 - 14) ボリビア労働総連(COB)代表ファン・アヒジャウアンカへの現地NGOによるインタビュー。研究者や学者における同様の見解については, Cajías de la Vega 2000: 19, 104-109; Barral 2002; Barral y Richard 2006: 40-43; Orozco 2004: 65-83を参照。
 - 15) CONED案と教育改革法との相違としては次のものがある。「大衆参加組織機構(CONED案にも参加の概念はあるがその具体的組織が示されていない)」、「教員待遇と勤務評定」、「都市部と農村部の教育制度の一元化(CONED案は行政部分のみの一元化に言及しており, 教員評価や給与体系の一元化には触れていない)」等。またCONED案から削除された事項として、「キリスト教の授業の義務」、「市民社会の政策決定の関与」、「CONEDの教育行政に関する決定権限」がある。
 - 16) 1997年当時の都市部教員組合(CTEUB)の委員長であるハビエル・バルディビエソの発言。「そもそも法策定の過程に参加させてくれていれば喜んで協力している」とインタビューで述べている(CEBIAE 1997: 5-6)。
 - 17) 当時の教育大臣でCONEDの議長を務めたイビーニャは, 2000年に現地NGOによって開催された「教育の公共政策をめぐって」というフォーラムにおいて, CONEDでの議論における政府と教員組合との相違点は20点ほどであり, その内数点を除いては合意に至ったこと, CONED案の修正については政府と野党や議員, 他省庁との調整という外部的要因があったこと, また実際の修正の際にはCONEDに協議したことを明らかにしている(CEBIAE y Ayuda en Acción 2000: 80-81)。またこの点はETAREメンバーであったルイス・エンリケ・ロベス氏にも確認した(2006年8月14日インタビュー)。
 - 18) 教育改革案全体については, ETARE 1993: 33-34; Contreras and Talavera 2003: 14; Archondo 1999: 37-46; Ipiña 1996: 206-208。二言語・多文化教育については, Albó y Anaya 2004: 34-38; Archondo 1999: 44。教員組合やカトリック教会の政策文書での二言語・相互文化教育の記述は: CTEUB 1990: 13 (Art.3.3.1.3); Comisión Episcopal de Educación 1993: 40。

引用文献

- Albó, Xavier y Anaya, Amalia. 2004. *Niños alegres, libres, expresivos: La audacia de la educación intercultural bilingüe en Bolivia*. La Paz: CIPCA y UNICEF.
- Anaya, Amalia. 1995. *Gestación y diseño de la Reforma Educativa boliviana — Una versión desde adentro (preliminar version)*. mimeo. La Paz.
- Archondo, Rafael. 1999. La camisa grande de la Re-

- forma Educativa. *Tinkazos 2 (4)*: 37-46.
- Barral Zegarra, Rolando. 2002. *Reforma Educativa: más allá de las recetas pedagógicas*. La Paz: Ayni Ruway.
- y Enrique Richard. 2006. *Educación y Constituyente*. La Paz; Ayni Ruway.
- Berrios Gosálvez, Marlene. 1995. *¿Quién le teme a la Reforma Educativa?*. La Paz: CEDOIN.
- Cajías de la Vega, Beatriz. 2000. *Formulación y Aplicación de Políticas Educativas en Bolivia 1994 - 1999*. La Paz: CEBIAE.
- CEBIAE. 1994. *Carta Informativa Nuevas Palabras 1 (8) dic. 1994*. La Paz: CEBIAE.
- . 1995. *Carta Informativa Nuevas Palabras 1 (12) mayo 1995*. La Paz: CEBIAE.
- . 1997. Entrevista: Los maestros aún siguen creyendo en la utopía... *Nuevas Palabras: Carta Informativa del CEBIAE 3 (35-36) mayo/junio 1997*. La Paz: CEBIAE.
- y Ayuda en Acción. 2000. *Políticas Educativas en Bolivia: Memoria seminario-taller*. La Paz: CEBIAE.
- CEDOIN. 1987. *La educación en la crisis, la crisis de la educación*. La Paz: CATEP.
- Central Obrera Boliviana (COB). 1989. *Proyecto Educativo Popular*. La Paz: COB.
- Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia (CTEUB). 1990. *Pliego Nacional de Peticiones*. La Paz: CTEUB.
- . 1991. *Construyendo una educación contestataria: Documento aprobado en el Congreso Nacional Sectorial de Educación*. La Paz: CTEUB.
- Comisión Episcopal de Educación. 1993. *Memoria del I Congreso Educativo de la Iglesia Católica*. La Paz: PEC/Bolivia.
- Contreras, Manuel E. 1999. El conflicto entre maestros/as y gobierno. *TINKAZOS 2 (4)*: 47-54.
- Contreras, Manuel E. and Maria Luisa Talavera. 2003. *The Bolivian Education Reform 1992 - 2002: Case Studies in Large-Scale Education Reform. Country Studies Education Reform and Management Publications Series Vol. II, No. 2*. The World Bank.
- Equipo Técnico de Apoyo para la Reforma Educativa (ETARE). 1993. *Reforma Educativa: Propuesta*. La Paz: República de Bolivia.
- Gamboia, Franco. 1998. *Contra viento y marea: tras las huellas de la Reforma Educativa en Bolivia*. La Paz: CEDOIN.
- Grindle, Merilee S. 2004. *Despite the Odds- The contentious politics of education reform*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Ipiña, Enrique. 1996. *Paradigma del Futuro*. La Paz: Santillana de Ediciones S.A.
- 草野厚. 1996. 『政策過程分析入門』東京大学出版会.
- 熊谷一乗. 1976. 「第四章 教育政策決定の力学」田村栄一郎, 潮木守一編『現代社会の教育政策』東京大学出版会.
- Martínez P, Juan Luís y Rita Pérez A. 1988. *Dossier: Artículos de prensa sobre problemática educativa No. 1 (Anteproyecto de ley de la educación boliviana y conflicto magisterial. Segundo semestre 1986 - primer semestre 1987)*. La Paz: CEBIAE.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). 1987. *Libro Blanco*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.
- . 1988. *Libro Rosado*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.
- . 1990. *Hacia la Reforma Educativa—Políticas y logros (Agosto 1989 - Septiembre 1990)*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.
- . 1992. *Conclusiones: Congreso Nacional de Educación 26 al 31 de octubre de 1992*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.
- Morales, R. 1985. *Desarrollo y pobreza en Bolivia*. La Paz: n.d.
- 村松岐夫. 2001. 『行政学教科書』有斐閣.
- Orozco Medinacell, Noel. 2004. Movimiento social del magisterio paceño entre el cambio, la confrontación y la reforma educativa. *Encuentro Nacional de Investigación Educativa: Tomo 3 Educación y Participación Social*. La Paz: CEBIAE.
- Paz Samora, Jaime. 1990. *Diálogo con el Pueblo (11 de enero de 1990)*. La Paz: CEBIAE.
- PEC/Bolivia. 1993. *Memoria del I Congreso Educativo de la Iglesia Católica (Cochabamba: 28. junio-2. julio de 1993)*. La Paz: PEC/Bolivia.
- República de Bolivia. 1955. *Decreto-Ley No.03937 Código de la Educación Boliviana (20 de enero de 1955)*. La Paz.
- . 1994. *Ley 1565 Reforma Educativa (7 de julio de 1994)*. La Paz.
- Rivera P, Jorge. 1992. Chapter 1 Bolivia: Society, State, and Education in Crisis. In Daniel A. Mo-

- ralesGómez and Carlos Alberto Torres eds. *Educaion, Policy, and Social Change — Experiences from Latin America*. Westport, Connecticut: PRAEGER.
- ショッパ, レオナード. 小川正人監訳. 2005. 『日本の教育政策過程』三省堂.
- Suarez, Ruy Omar. 1997. El conflicto en Bolivia, 1995–1996: Trabajo preparado para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILD-IS). *Proyecto de Sistema de Alerta Temprana*. La Paz: ILDIS-PNUD-PRONAGOB.
- Talavera, Maria Luisa. 2002. Innovation and Resistance to Change in Bolivian Schools. *Prospects XXXII (3)*: 301–309.
- Trujillo López, Mario. 2004. *Historia del Movimiento Sindical del Magisterio Rural Boliviano*. La Paz: Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia (CONMERB).
- 柳原徹, 遅野井茂雄. 2004. 「第I部第1章 ボリビアをどう見るか」国際協力機構『国別援助研究会報告書 ボリビア』独立行政法人国際協力機構.
- Yapu, Mario y Casadra Torrico. 2003. *En tiempos de Reforma Educativa*. La Paz: PIEB.