

ILO・ユネスコ勧告から見た日本の教育労働運動

宮田 和保

はじめに

ILO（国際労働機関）は現在、基本的な視点として、いかに社会権と自由権を結合しながら労働運動を進めていくべきか、という提起をしています。従来の労働運動論は主に社会権を基礎に展開されてきましたが、こうしたILOの提起の背景には、これからの労働運動は自由権をはじめとする個人の権利を基礎に置かないことには根幹から崩れていく、という危機感があります。それはどこに由来しているかと言えば、新自由主義の思想が跋扈する今日の状況のもと、社会権と自由権が同時に攻撃されてきていることと見られます。

本日は、以下のような構成でお話ししたいと思います。まず、新自由主義という考え方の特徴について概観し、その上で、新自由主義の考え方が教育の分野にどのように現れているのか、イギリスの教育改革の事例を見たいと思います。イギリスでは、サッチャー改革以降、ブレア政権を経て今日に至るまで、新自由主義改革が続けられてい

ます。その次に、二〇一四年六月二五日に公表された「OECD国際教員指導環境調査（TALIS）」（中学教員の勤務状況の国際比較、二〇一三年調査）の結果から、特徴的な日本の教育労働者の実態を理解したいと思います。そして最後に、ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」（一九六六年）について取り上げます。これは五〇年ほど前のものとはいえ、現状を打開し教育労働者の地位改善を目指すさいに有力な武器になる内容ですが、これまで労働組合側でもほとんど活用されてきていないことを踏まえ、その意義をあらためて確認したいと思います。

1. 新自由主義の特徴

新自由主義の特徴を把握するために、ここではその代表的な経済学者であるミルトン・フリードマン（Milton Friedman 1912-2006）の思想や人間観を概観したいと思います。ノーベル経済学賞も受賞している彼の影響力は現在も大きく、その思想はシカゴ学派などにおいて継承されています。

(1) フリードマンの特徴的な言説・主張

まず、フリードマンの思想や人間観を特徴づける言説や主張を以下にいくつかご紹介します。

一つは、「国家も制度も民族もいっさい力を持たない、ひとつのメカニズム「市場」が人間社会を結びつけることが最も幸福であるという……：ユダヤの血の叫びである」という言説です。市場重視の背景には、彼の出自がユダヤ系移民、すなわち、迫害や虐殺の歴史を持つ民族の出であることが影響しているようです。

二つは、黒人の失業者が多いことに関して、一〇代に「遊ぶ」か「勉強する」かの「合理的選択」の結果、黒人は前者を選び、技能・技術に劣つたため、という説明をしていることです。新自由主義者にとつて、この「合理的選択」という言葉はキーワードです。

三つは、麻薬規制に反対していることです。麻薬を使用するかどうかは、個々人が「麻薬の快楽」と「中毒の苦しみ」を比べ、自由意思による合理的選択の結果として判断されるものであり、つまり、自己責任の結果であるということです。さら

に、麻薬が規制されると価値ある薬の販売も規制され、進歩を遅らせるので、麻薬規制に反対する、という言い方もしています。同様に、食品や医療品に対する安全規制についても、技術進歩を遅らせるとして反対しています。

四つは、最低賃金制度や所得再分配に反対していることです。前者は、賃金水準を上げ、そのことが労働力の需要を減らし失業者を増やすため、としています。後者については、『資本主義と自由』という著書のなかで、「わたしたちは自由主義者として、もっぱら所得を再分配するための累進課税については、いかなる正当化の論理を認めることが難しいと考える。これは、他の人々に与えるために、強権をもちいてある人々から取り上げるといふ明瞭な事例であり、したがって個人の自由と真正面から衝突するように思われる」と書いています。

(2) フリードマンの思想の根拠

「自由意思」、「合理的選択」、「自己責任」といった概念を重視するフリードマンの思想の根拠とは、結論から言えば、「市場における人間」を全文化・絶対化・イデオロギー化したものであると言えます。

ここで「市場」は、第一に、「自由、平等、所有、ベンサム」の支配する世界と考えられています。その意味は以下のとおりです。

まず「自由」について言うと、市場において売り手と買い手はただ人間の自由意思の合理的選択によつてのみ決定されるのであり、したがって自

己責任である、とされます。逆に言えば、政府や社会による市場への規制は、新自由主義者にとつては自由を冒すものでしかありません。

「平等」について言うと、市場において平等であるのは出発点だけであつて、その後は自助努力によるので、結果は不平等でよい、とされます。

「所有」とは自らの労働に基づいて生ずるものであり、政府が税金などを徴収することは、自己の労働の成果を奪う行為である、とされます。

「ベンサム」とは、イギリスの哲学者・経済学者ジェレミー・ベンサム (Jeremy Bentham 1748-1832) のことです。彼は功利主義の立場から「最大多数の最大幸福」こそ正しい行ないであると説きました。フリードマンはベンサムの思想を取り込み、市場で人々を結びつけるのは個々人による自利ないし個別的利益の追求だけであるとし、個々人がそれぞれに自利の最大化を図ることが、結果として全体の利益の最大化を成し遂げる、としました。こうして彼は市場を讃美しました。

(3) 新自由主義の精神とその影響

以上で見たとおり、フリードマンの新自由主義の思想には、自己責任、合理的選択、そして規制に対する反対、といった特徴が見られます。

その一方で、市場では競争原理が働きますが、そのことは人間の意識に一定の観念を与えます。

それらの観念とは、社会的分業、すなわち、市場の論理の面では、質的に同一で量的にのみ異なる「価値」ないし「価格」から定立される「シンブ

ル化(二面化)」と、「競争」から定立される「スビード化」、および「勝敗」による「結果の明白化」です。あわせて、工場内分業、すなわち、企業の論理の面では、「資本家の権威」、「力」、「強力なりーダーシップ」です。これらの諸観念は新自由主義のもう一つの側面を表していると考えます。

したがって、新自由主義とは、市場の論理を取り込んだ考え方にはあるものの、それだけに収まりきらず、企業の論理も結合されているということです。私見では、新自由主義は正確には「新保守主義」と命名されるべきものであつて、市場原理主義を内包し、先ほども述べたように、「シンブル」、「スピード」、「勝敗」による「結果の明白性」、「力」ないし「リーダーシップ」といった思考パターンを人々に植え付けるものです。

しかし、このような特徴を有することから、新自由主義に基づく政策を実行することは、様々な社会的なコンフリクト(軋轢)を生み、社会的な統合に亀裂を生じさせます。そこで、新自由主義のもとでは、市民社会全体を統括するため、国家が大きなイデオロギー的な力を持たざるを得ません。その意味で、新自由主義は、市場主義といいつながら、同時に国家主義的な色彩をも帯びてきます。このようにして、グローバル化と国家主義、新自由主義と新保守主義が併存せざるを得ない状況になります。

その意味で、新自由主義の精神は、民主主義的精神とは尽く対立することになります。というのも、民主主義的精神は、多様かつ多方面であり、決定に時間を要し、複合的でトータルなものを求

めるものだからであり、全てが新自由主義の精神と対立するからです。グローバル化の進展によって現に「民主主義の機能不全」が言われるなか、新自由主義の立場からは「民主主義の後に来るもの」が求められています。新自由主義には、市民的自由の拡充を言いながら、民主主義との対立をもって市民的自由を否定していくという側面があります。それはまた、人々の競争心を煽り、シンプルな善悪論へ世論を誘導し、リーダーシップ論を強調するほか、国家主義的な色彩による民主主義の形骸化を伴って展開されるものです。

なお、企業の論理に由来するリーダーシップ論からすれば、労働組合は邪魔で不要な存在にならざるを得ません。というのも、企業とは別に、独自に意思決定を行い、それに基づいて独自に行動する集団だからです。

2. イギリスの新自由主義的な教育改革

新自由主義改革は、一九七〇年代以降、イギリス、アメリカ、日本などで実際に進められてきています。このうち、イギリスでどのように新自由主義的改革が進められてきたのか、以下に教育分野での改革を例に見ていきたいと思います。

(1) 改革の背景と主な施策

イギリスで教育改革が進められた背景には、一九六〇〜七〇年代に顕在化した、いわゆる「イギリス病」がありました。この時期のイギリスは、

国際競争力が低下し、社会には多くの失業者がふれました。そして、その原因が子ども・若者の学力低下にあるとされ、時のサッチャー首相（任期一九七九〜九〇年）は、教育改革を進めるため、市場原理主義に基づく諸施策を実施しました。サッチャー政権が実施した教育改革の柱は、以下の四つです。

一つは、全国共通の「ナショナル・カリキュラム」の導入で、義務教育の小中学校（小学校六年、中学校五年）で、中核教科（英語、算数、理科）と基礎科目（歴史、地理、音楽、美術、体育、外国語）に分け、それぞれ「学習内容」と「生徒が到達すべき水準」を設定しました。全国共通のカリキュラムをつくることには、競争の条件を整えることを意図しています。競争は同一の質を前提としないことには成立しないからです。後に「基礎学力向上戦略」がつくられ、政府によって授業の進め方が詳細に規定されるようになると、画一的な授業による学力向上ばかりが追求される一方、生徒の悩みや到達水準の実態に対応した授業の進め方などがほとんど為されなくなりました。

第二は、ナショナル・カリキュラムを前提としたナショナル・テスト（統一学力テスト）の導入です。テストの結果は全て公表され、それを基に学校のランク付けを行い、生徒の競争心を煽りました。あわせて、学校のランク付けとともに、生徒の親に学校選択権を付与したことから、親も競争に巻き込まれることになりました。また、「成績到達目標設定」のなかでは、ナショナル・テストで八五％という国家目標が設定され、以下、地方

教育局による地域到達目標の設定、各学校での成績到達目標やクラス到達目標の設定、担任教師による個々の生徒の到達目標の設定が行われました。第三は、成績到達目標を達成するため、各学校に自治を保障したことです。学校理事会（校長、教師、地方教育局職員、地域代表）が校長の任命や教師の採用、予算、教材の選択、授業の進め方を決定させる半面、アカウンタビリティ（説明責任）を負わせました。学校自治の保障は、自己責任を明確にするためです。

第四は、各学校のアカウンタビリティの遂行状況を査察・判定するため、教育水準局という国の学校査察機関を設置したことです。同機関による査察・判定の結果は、ナショナル・テストの結果とともに、親が学校を選択するさいに判断根拠となる情報になりました。成績の悪い「失敗校」は、特別措置として政府の管轄下に置かれ、その後も成績の向上が見られない場合は閉校とされました。これらの施策は、一言で言えば、「教育の国家管理」です。先に言うように、新自由主義に基づくこれらイギリスの教育改革の施策は今日に至るまで続けられているのみならず、現下の安倍政権の進める教育改革のモデルにもなっており、恐ろしいほどまでにその内容を取り入れていると言っても過言ではありません。

(2) 改革の弊害と今後の選択

このようにして、新自由主義による教育改革が進められた結果、イギリスではどのような弊害が

起きてきたのか。

ナショナル・テストの結果による学校のランク付けにより、「全国成績上位二〇校」、「全国自治体成績ランキング」、「全国成績ワースト五〇校」といったかたちで、勝ち組と負け組がはつきりとし、色分けされ、「教育の格差化」が発生しました。これに伴い、中産階級以上の富裕な家庭は、ランク上位の学校の近隣にわざわざ転居し、優秀校に子どもを行かせ、その一方でワーキングプア、移民、難民といった低所得層は地域に取り残され、その子どもはランク下位の学校に集まりました。教育の格差化は所得格差の進行と並行して進行したということです。

また、ランク下位の学校では、移民の子どもや障がい児をテストに欠席させ、別の場所で研修を受けさせるとか、テストの解答を生徒に教えたり、間違った答えを書き直させるといった不正も行われていたようです。こうした不正は、二〇〇五年では六〇〇件が明るみに出ました。

しかし、改革にかかわらず、学力水準は全体にあまり向上せず、むしろ各地で修正の動きが出ています。ウェールズは、テスト中心主義を脱して、子どもを中心に置き教師の役割を重視する教育体制に移行するとして、ナショナル・テストから離脱し、新しい教育体制を模索が始まっています。

スコットランドも、当初からこの改革を「教師を信頼しない改革」として批判的であり、現在は離脱しています。

イギリスの経験を踏まえると、今日、教育改革には以下の三つの選択肢のうちどれを取るかが問

われていると思います。

第一の選択は、イギリスでサッチャー政権以降続けられてきている新自由主義改革です。ブレア政権（任期一九九七～二〇〇五年）では「教育の改革を貧困問題の解決の鍵と位置づける」とされましたが、貧困を生み出す市場原理を維持しつつ、教育界に市場原理を導入すること自体が自己矛盾に陥っていると言えます。

第二の選択は、現下の第二次安倍政権が進めるように、規範意識の高揚と成果主義の導入することです。それは、公立学校と教師を理不尽に非難し、その誇りや情熱を低下させつつ、国家主義と市場主義を共存させることです。

第三の選択は、学校と教師を信頼し、子どもを中心に置いた教育体制をあらためて確立していくことです。

3. OECD調査から見える日本の教員の実像

OECD（経済協力開発機構）は二〇一四年六月二五日、中学教員の勤務状況を国際比較した「国際教員指導環境調査（TALIS）」の二〇一三年調査の結果を公表しました。同調査は二〇〇八年に第一回が行われ、今回は二回目です。日本が参加したのは今回が初めてです。

同調査の結果によると、教員の仕事の時間配分は、週当たりの合計が五三・九時間と、調査参加国平均（三八・三時間）を一六時間近く上回っています。しかし、『毎日新聞』（二〇一四年六月二六日付）の記事によると、実態はもっと過酷だという現場の声も

あるようです。時間配分の内訳を見ると、課外活動の指導七・七時間（平均二・二時間）、一般的事務業務五・五時間（同二・九時間）、授業一七・七時間（同一九・三時間）です。早く退勤することを良くないことと考えている教員も多いように思います。

日本の特徴として指摘できるのは、一つは、授業への時間配分が平均を下回る一方、課外活動の指導と一般的事務業務への配分が大きく平均を上回っていることです。欧米諸国では課外活動は地域や専門の指導員が担ったりしているため、教員は携わりませんが、日本では教員が無賃に近い状態で担っています。また、一般的事務業務への時間配分の背景には、事務職員の数の相対的な少なさに加え、上層への報告業務など、様々な雑務が増えて、その対応に追われているからです。教員の多くは、専門職としての仕事に携わっているというよりは、国等による管理システムのなかに置かれる管理対象として、管理に資する情報の提供を求められ、その対応に多くの時間を取られているのです。

同調査から見取れる日本の特徴としてはもう一つ、教員の自己評価に関する設問のなかに、参加国平均を大きく下回る項目が見られることです。「勉強にあまり関心を示さない生徒に動機づけをする」では平均七〇・〇％に対し日本は二一・九％、「生徒に勉強ができる」と自信を持たせる」では平均八五・八％に対し日本は一七・六％、「学級内の秩序を乱す行動を抑える」では平均八七・〇％に対し日本は五二・七％、となっています。これらの結果は、生徒に対してきちんと専門職として対応できていないという、教員の自信のなさの表れ

であると見られます。加えて、「教職は社会的に高く評価されていると思う」という設問では、日本は二八・二％で、やはり参加国平均（三〇・九％）を下回っています。

これらを総合すると、日本の教員の特徴は、労働時間は非常に長くても、その大半は雑務の処理に追われ、専門職としてきちんと生徒たちと向き合えておらず、その結果として自信や誇りを喪失してしまっているということです。

4. ILO・ユネスコ勧告からの教育労働運動の再構築

(1) 二〇一〇年から続く北教組攻撃の内容

北海道教職員組合（北教組）は、二〇〇九年八月の衆院選において「政治資金規正法」違反があるとされ、これにより組合関係者数人が札幌地裁より有罪判決を言い渡されました。

問題は、事態がこれで収まらず、北海道教育委員会（道教委）がこの違反行為をいわば口実にして北教組に対し矢継ぎ早に様々な攻撃をかけ、以降、教育の管理や統制をいっそう進めてきたことにあると考えています。

このときに行われた組合攻撃は、具体的には、道内約二〇〇〇の公立学校等を対象とした「教職員の服務規律の実態に関する調査」の実施（二〇一〇年二〜五月）、リーフレット『信頼される学校運営のために』の全教職員（四万人）への配布（二〇一〇年）、情報提供制度（密告制度）の新設（二〇

一〇年五月三十一日）、会計検査院の現地検査（二〇一一年）、同再検査（二〇一二年）、という流れです。これらの仕打ちはあまりにも不合理だととして、市町村の教育委員会から意見書が出されたりもしています。以下、服務規律調査、リーフレット、情報提供制度の中身についてご紹介いたします。

「教職員の服務規律の実態に関する調査」では、以下のような項目について詳細な調査が行われました。例えば、「勤務時間中の組合活動」に関しては、組合による学校の設備や機器の使用の有無、それらの使用のさいの校長の承認の有無、教研集会の参加の確認とそのさいの年休の有無、組合役員の担当授業、自校在籍の組合役員の数・役職などが尋ねられましたし、「教職員の政治的行為」に関しては、カンパ活動の実態（組合からの要請の有無、集金の経験など）、選挙運動（戸別訪問、ビラ・チラシ配布、電話かけ、ポスター掲示など）の経験の有無などが調べられました。このほか、校務分掌の決定プロセスや職員会議の運営状況は校長のリーダーシップの下で行われているかどうかといった「学校運営」に関すること、道徳教育の時間数など「教育課程の実施状況」に関すること、さらには、「学習指導要領」に基づかない指導の有無や、国旗・国歌への反対運動の有無などについても調査が行われました。

同調査の結果を踏まえて、次に「信頼される学校運営のために」というリーフレットがつくられ、全教職員に配布されました。ここには、教職員の政治的行為は勤務時間の内外を問わず禁止されている、国旗・国歌の尊重は内外の常識である、学習

指導要領には法的拘束力があり、学校に教育課程の自主編成があるとの見解は根拠を欠く、といったことが書かれていました。

さらに、「学校教育における法令等違反に係る情報提供制度に関する要綱（二〇一〇年五月三十一日北海道教育委員会委員長決定）」がつくられ、「学校の運営及び教職員の含むに関し、法令や学習指導要領に違反する行為が行われ、又はまきに行われようとしている旨を北海道教育委員会に伝達すること」（第二条第三項）を求めています。これは戦前期の日本や旧東ドイツのシュタージュ（秘密警察）が行なっていた密告制度に他なりません。同制度には教員に対する保護規定は全くなく、道教委に法令違反等の情報を報告された教員は、その事実を知らぬままの状態に置かれます。このような制度が今なお引き続き施行されています。

(2) 重要性を増すILO・ユネスコ勧告

前項で紹介した組合攻撃の内容は、組合としての団結権が侵害されているだけでなく、教員の「個人の市民的自由」までもが侵害されていると言えます。こうした動きに対して、ILO・ユネスコが一九六六年に出した勧告「教員の地位に関する勧告」は注目すべき内容を含んでいます。その理由は、政府（文科省）のみならず、地方の教育委員会までもが拘束されると明記していること、ILOが労働組合に提起している、労働者の団結権などの社会権と、個人人の自由権（市民的な自由ないし基本的人権）との関係を再規定する提起

であることです。

勧告の第一の特徴は、教職員組合を含む教員団体や教員による教育編成権を認めていること。具体的には、「教職団体は、教育の進歩に大いに寄与しうるものであり、したがって教育政策の決定に関与すべき勢力として認められなければならない」（第九項）、「教員の任務遂行に関する専門職の基準は、教員団体の参加のもとで定められ維持されなければならない」（第七一項）とまで記しているほか、「教員と教員団体は、新しい課程、新しい教科書、新しい教具の開発に参加しなければならない」（第六二項）、「一切の視学、あるいは監督制度は、教員がその職業上の任務を果たすのを励まし、援助するように計画されるものでなければならない」、教員の自由、創造性、責任感をそこなうようなものであってはならない」と要求しています。そうだとすれば、ILO・ユネスコ勧告は教員および教員団体に自由な活動を認めています。道教委のリーフレットは、先ほども述べたように、「学習指導要領」には法的拘束力があり、学校に教育課程の自主編成があるとの見解は根拠を欠く、と記しています。これは勧告の精神を全く無視していると言えます。

第二の特徴は、教員の市民的自由を保障していることであり、第八〇項には「教員は市民が一般に享受する一切の市民的権利を自由に行使すべきであり、かつ、公職につく権利をもたなければならない」と書かれています。

第三の特徴は、教員の団結権・交渉権・労働争議権の保障であり、第八二項で「教員の賃金と労働

条件は、教員団体と教員の雇用主の間の交渉過程を通じて決定されなければならない」、第八四項で「雇用条件等から生じる教員と雇用主の間の争議の解決に当たするため、適切な合同の機構が設置されなければならない。もしこの目的のために設けられた手段と手続が使い尽くされ、あるいは当事者間の交渉が行き詰まった場合、教員団体は、他の団体がその正当な利益を保護するため普通もっているような他の手段をとる権利を持たなければならない」と定めています。

第四の特徴は、教員の地位に関する保障であり、「生徒の利益となるような、教員と父母の密接な協力を促進するために、あらゆる可能な努力が払われなければならないが、しかし、教員は、本来教員の専門職上の責任である問題について、父母による不正または不当な干渉から保護されなければならない」（第六七項）と記しています。

また、第六八項では「学校または教員に対して苦情のある父母は、まず第一に学校長または関係教員と語り合う機会が与えられなければならない。さらに苦情を上級当局に訴える場合はすべて文書で行なわれるべきであり、その文書の写しは当該教員に与えられなければならない」（第一号）、および、「苦情調査は、教員が自らを弁護する正当な機会が与えられ、かつ、調査過程は公開されるはならない」（第二号）としています。二〇一〇年五月から開始された道教委の情報提供制度は、上級当局に直接に密告することを奨励しているの

で、勧告のこうした規定に明確に反するものです。これらの勧告の特徴を踏まえると、北教組は、道教委から相次いで組合攻撃を受けた二〇一〇年の段階で、ILOに対してアグレッション（申し立て）をするべきだったと私は思っています。しかし、残念ながら、北教組はこれを断念しました。確かに、一つの論理としては、北教組がILOに訴え出て、これを受けたILOが是正の要求を出してきたとしても、日本政府や道教委が必ずこれに従うという保障はありません。しかし、組合が攻撃を受け、現場が混乱している状況下であって、もしILOやユネスコが勧告に従って是正要求をしてきたならば、組合員の一人ひとり、自らの活動に正当性があると確信を得ることになり、しかも、勧告の精神から言えば、社会権のみならず自由権の側面から見ても自らに正当性があると確信できます。

ILOは一九九四年の総会において、「市民的な自由の欠如が、労働組合の権利という概念から全ての意味を奪う」と宣言し、あらためて労働組合と市民的な自由の関係を強調しています。このようなILOの基本的な考え方は、新自由主義とグローバル化の進む現在にあつて、日本の労働運動を前進させていく上でも、極めて重要なモメント（契機）の一つになり得ると私は考えています。

へみやた かずやす・北海道教育大学教授

本稿は、二〇一四年七月一八日に開催した「第二四回生活権研究会」の内容をまとめたものです。 文責・編集部