

講演 世取山洋介さん

# 国際社会からみた新自由主義教育改革(上)

編 集 部

この講演は「子どもの権利条約にいがたの会」の例会(12年9月、新潟市)で行われました。講師の世取山洋介さん(新潟大学教育学部准教授)は、専門が教育法学・教育行政で、DCI日本支部事務局長として「子どもの権利条約」に照らして日本の子どもの実状を国連「子どもの権利委員会」へ報告する運動を担っています。報告書は97年、2003年、2009年と3回提出され、政府の形式的な報告書のカウンターレポートの役割を果たし、教育運動を支えています。

本稿は講師や主催者の了承を得て、小見出しを含め編集部でまとめたものです。

上、下2回に分けて掲載します。

(編集部)

\* DCI (Defence for Children International) 日

本支部は、1979年の第1回国際児童年を契機に誕生、代表は福田雅章(橋大学名誉教授)。DCIは西ヨーロッパ、北米、南米、東南アジアを中心に45カ国に支部があり、子どもの権利を守る国際NGO(非政府組織)。

はじめに

2001年以降の日本の教育改革の状況

洗濯機の中に放り込まれて回るような感じ

本題に入る前に2001年以降における日本の教育改革の状況をざっと見ていきます。教育改革として行われている事柄が、あまりにも多岐にわたり乱雑で、あまりにも速く、あまりにも大きいので、教育関係者

であるなしを問わず、洗濯機の中に放り込まれてぐるぐる回っているような感じかと思えます。

日本における新自由主義教育改革は、1980年代の初めから、臨時行政調査会と臨時教育審議会の設置で始まります。二つとも総理大臣の諮問機関ですが、当初は、自由化、民営化、規制緩和とか、今から見ると高度経済成長期に拡大した財政支出の拡大を部分的に刈り取り、あるいは、学校教育に市場原理を導入しようとすることに要点がありました。20世紀末に入り教育改革国民会議が発足し、2000年12月に最終報告を出した頃から、改革は第二段階に入ります。この段階で、教育財政支出の本格的な縮減と、競争を新しい管理の手段として用いた改革が本格的に展開し始めます。

教育現場にはいろんなものが襲いかかってきます。大学にも変なものが襲ってきました。2004年に大学が独立行政法人化され、非常に住みにくい世界になります。法人化の流れは2003年くらいから起きていますが、当時は、なぜ法人化が必要かよく分かりませんでした。まったく中において教育政策とか教育改革の変動についてその全体像が見えない恐怖感を生まれて初めて感じました。大抵のことは分かるつもりでい

たのですが、2001年から3年間くらいは、まさに洗濯機の中にいる感じで、何が起きているか分からないというのはこんなに怖いものかという感覚を強烈に感じました。

2004年には国立大学法人法が施行され、2006年には新教育基本法が制定され、2007年にはいわゆる教育三法が制定されます。学校教育法と教員免許法と地教法が改正され、教育職が多様化して学校が重層構造化されます。免許更新制度が導入されて10年ごとに教員は免許の更新をすることになります。

2007年には、45年ぶりに全国一斉学力テストの再開です。それと同時に並行的に義務教育標準法と義務教育国庫負担法の改正が積み上がってきて、2001年には常勤講師の定員を定めていたのが切り崩されて非常勤を雇うようになってきます。2004年には教員の給与は条例の決定に委ねられるようになり、2006年に国庫負担が二分の一から三分の一に引き下げられて、2011年には35人学級と引き換えに35人より多い学級を編成することも地方教育委員会に許されるようになりました。

大まかに見ていくと国がお金を支出する根拠になっ

ているものが、緩いものに変更されると同時に逆に学校は階層化されていき、さらに学テの導入によって学校教育が競争的に再編されていくというような構造になっていきます。つまり、お金については国家はより出さなくてもよくなったが、教育内容については国家はより大きな権限を持つような流れが生まれました。

### きょうの話の目的と流れ

今日の話の内容は三つで、第一は、いったい何が起きているのかということ。新自由主義教育改革は、政策がパッケージ（ひとまとまり）としてワールドバンク（世界銀行）を中心にして世界各国に輸出されているものです。特にイギリスとかアメリカを見ていくと、ある特定のロジック（論理）に基づいて改革をしているのが、わかるようになっていきます。

第二は、この改革はどのように評価されているのかです。国連「子どもの権利委員会」が2010年の6月に日本政府の第三回意見報告書に対する最終所見を出しました。国連は新自由主義教育改革とさらに新自由主義における構造改革、労働規制緩和とかそういった問題をどう評価したのか、ということです。

三つ目は、この改革は国際社会から強烈な批判を浴びていますが、批判はあくまでも基本的なもので、指摘された基本的問題をどのように具体的に解決するかは、日本国民の知恵にかかっているわけで、その辺の問題を検討してみたいと思います。

#### 1、新自由主義教育改革とは

(ア) 目的⇨労働力構成の変化に合わせたの公教育のダウンサイジング

新自由主義教育改革の先行事例は東京都です。石原慎太郎が都知事に1999年に就任し、教育改革を本格的に進めていくのは2003年くらいからです。2000年頃に青写真は出来ていますが、新自由主義教育改革は、あまりにも残酷でとても国民が受け入れられる代物ではなく、実際、都民や教員から抵抗にあいまず。地味ですが、強烈な抵抗にあつて2007年以降、失速します。2011年以降はあまり進展していません。そこに出てきたのが橋下徹（大阪市長）で大阪の問題というのは石原をもつてしても強行できなかった、新自由主義教育改革を大阪からもう一度やろうというのが基本的な流れです。

東京、大阪とも基本になつてゐる考え方は、六本木ヒルズを思い浮かべていただければよくわかります。あの超高層ビルに入るような多国籍企業、金融関係の

企業が主ですが、本社業務を中心に、その周りにそれを支える本社支援事業を配置し、さらにその周りに飲食・娯楽業を配置する。このように第3次産業を中心にして構成された産業構造を支えるために必要な限りでエリートと労働者を育てるといふ構想です。超高層ビルの中に高級企業が入つて1階や地下のフロアに飲食店があればそれでいい、そういう構想です。この構想なら、エリートとして必要なのはごく少数で、あとは飲食業で働いてくれればいい。極端な話、マクドナルドの店長くらいになつてくれればいいというのが基本です。こうなると、これまでに出て上つた重裝備な学校教育は実は厄介物になります。

日本の学校教育制度というのは第1次産業から第3次産業までフルセット(完全なひとそろい)で経済を發展させ、フルセットの経済を担う人材を商業高校、農業高校、工業高校を作り、競争させて人材をそこに配置していくというのが基本的な考え方です。

先述の構想ですと、こんな重裝備な学校教育はいら

なくなりません。どうやって学校教育をダウンサイジング(規模縮小)、させていくかがこの政策の中で一番大きな課題となります。

東京都の2000年の文書では高校までにだいたい細分化・規格化された労働能力を身につけてもらえばいい。その上で労働市場に出て自分が持つてゐる労働能力が陳腐化すれば、もう一度自分のお金で細分化・規格化された教育を受け、労働能力をご評価ください(リカレント型ライフスタイル)。エリートを徹底的に早期から選別して、他の能力のない者については細分化・規格化された労働能力をつけさせればいいということです。さらに失敗すれば自己責任で私費を使い労働能力をお買いください、と。

この構想を最初に言つたのはフリードマンというシカゴ大学の経済学者。彼の『資本主義と自由』には、基礎的な教育は国として支出する。次は職業教育、その次はエリート教育、と分ける。そして、基礎教育についてはみんなに必要なだから公費で賄い、職業教育については将来の自分への投資なので私費でやっていただきましよう。ただし、エリート教育には大衆はエリート教育の重要性を理解しないので、公費で賄わざるを

えない、といえます。

非常に都合のいい考え方だと思われると思います。私費負担による職業教育が問題で、ある能力を私費で獲得しようなど不可能です。にもかかわらず将来の自分の給与のための投資だから自分で払いなさい、と言っている。今、工業高校とか農業高校とか各家庭が払う授業料であるような巨大な規模の学校が賄えるわけがないのです。

(イ) 手法Ⅱ新しい管理の手法としての競争

学校教育公費縮小の目的を実現する手法として用いられているのが次の理論です。

①New Governance (新統治論) ②Principal Agent Theory (d A理論Ⅱ主人代理人論) ③New Institutional Economics (新制度経済学) と横文字で書きますが、基本的な考え方は同じものです。

New Governanceというのは行政を企画部門と実施部門に分けて、両者を②Principal Agent (主人代理人論) 関係で結ぶ、すなわち部門と部門を、主人代理人関係で結ぼうというものです。

主人代理人理論、これがキー(鍵)になっていまし

て、1980年代にハーバードビジネスで作られた理論です。この理論が扱う基本的な問題は、財布の紐を握っている人が本来、力があるにもかかわらず、なぜそれからお金をもらった人は服従しないのか、というものです。すなわち、使用者が労働者にお金を渡して労働させて何かを実現させようとするのに、使用者のいうことを労働者が聞かない。これはなぜで、どうすれば労働者はいくことを聞くのだろうかを考え抜いた理論です。

この理論は、原因を情報の非対称性と目的の食い違いの2つに求めます。労働者の方が労働内容をよく知っているのでさぼり方を熟知している。これが情報の非対称性です。目的の食い違いというのは、労働者はいかに楽をしてお金を稼ぐかしか考えていない。使用者がいくら広大な理想を持っていたとしても、労働者は自分のことばかりしか考えていないので目的を内面化してくれない、というのです。

この理論はこの2つの問題の解決方法も明らかにしています。第1はスタンダード化です。労働内容を徹底して標準化する。マクドナルドのマニュアル(応対)がそうですが、労働内容を明確にしてしまえば、労働

者は逃げも隠れもしない。第2は評価です。スタンダードをどのくらいきちんと実行できたかを評価する。第3が、労働者の間に競争を組織する。第4がスタンダード実施の程度によって賞罰を与える。この4つを組み合わせればさつき言った2つの問題は解決できるということです。これは理論的には相当にエレガント(上品)ですが、内容は極めて非人間的です。

3つ目は、New Institutional Economics 新制度経済学理論と訳していますが、非常にシンプルな理論で、ある組織を競争的環境の中に入れ込み、しかも組織をほぼ階層的に作り上げると、オートマティック(自動的)にパフォーマンス(実績)が上がるという理論です。けっこう重要な理論で学校が責任の主体として、とくに重要視されています。

これら3つを教育に応用しますと、スタンダードが学習指導要領。評価は学力テスト、学校評価、教育評価など。競争は学校評価、人事考課など。賞罰は、学校統廃合、給与など。それらで競争的環境を作り、組織を階層化して競わせ、それにより学校を階層的に作り上げていきます。まさに教育環境のパフォーマンスは学力競争です。

この3つの理論が合体する形で一つの政策パッケージを作って、教育だけでなく、福祉とか医療の方にも拡大して適用されている状況です。

東京の教育改革で具体例を見てみましょう。

2006年時点の東京23区で調べたところ、学校統廃合基準を持っており、独自の学テで学校選択制を入れていたのは17区です。学校成績を公表して学校選択制にして、統廃合基準があつて統廃合になるか否かは、オートマティック(自動的)に決める3点セットを用意していたのが東京23区のうち17区もありました。

以上の政策を派手にやっていた一つが江東区です。そこは大きな神社、巨大な祭りがある地域です。子ども会が学校ごとに組織されて、祭りはそれを基礎にしてきました。学校選択をやると地元の子ども会の子ども達が近隣の学校に行ったりして、地域の子どもたちがいなくて、祭りに支障がでます。祭りが出来ない、と学校選択制の見直しが始まりました。保守勢力にとつても極めて残酷な政策で、地域全体が落ちてしまいます。今、起きていることはこの3つの理論ですべて説明がつかます。教員評価で自己申告して、評価受ける時や自己申告書を書く時に、必ず県教委でも市教委でも

いいですが、教育委員会の政策を考慮しなければならなくなり、否が応でも主人が考えている目的を内面化します。それを理解しようとしているかどうかが評価の大きな要素です。

免許更新制度があり、私も8月初めに講義をやりました。その議論で皆さんは信用されていない。「なぜ自分たちを信用してくれないのだ」と思うかもしれないが、理由は簡単で「皆さんは代理人だから信用されていない」。こう言いました。それでようやく起きてきていることの内容がわかったようでした。すべてが徹底した労働者不信の上に積み上げられた理論で、非常に問題が大きいです。

大学法人化に当たつての体験を述べて、1を終わります。

2004年の3月から5月までミシガン州のデトロイトの横にあるディアボーンという町に留学していました。ミシガンを選んだのは、新自由主義改革がアメリカでも一番進んでいたからです。

冒頭で、法人化される時に怖かったと言いました。

なので、新自由主義教育改革を基礎づけているロジックを見つけ出すことに全力を挙げました。ミシガンに

来て、3〜4週間ぐらいの時にPrincipal Agent Theoryという理論を見つけたのです。その本をざっと購入したところ、表紙には、大きな人形が小さな人形を糸で操っている絵が描かれ、それに「ビジネスの構造」(The Structure of Business)という副題がついていました。金を持っている者が下の者をコントロール(支配)しきることがお金儲けだということを示しているのです。これを見たときさすがにぞっとしました。5月に帰って、日本の国立大学も法人化されて1ヶ月くらい経た時に、学長名で教員全員に対してメールが入っていました。あるページにアクセスして必要な情報を全て入力してくださいとありました。あなたの1週間の仕事の内訳、授業時間、ゼミの時間、授業とゼミの準備時間、研究論文などの執筆時間等々を詳細に入力することが求められていました。スタンダード確立のために労働実態を把握しようとしていたのです。他の教員に「入力は絶対してはいけません。」と呼びかけたのは言うまでもありません。

(次号へつづく)