

# 教育のポリティクスにおける日本の教員組合の特殊性

— T. M. モエ / S. ウィボルグ編

『教育の比較政治学 - 世界の教員組合と教育システム』—

尾形 はづき

Edited by Terry M. Moe and Susanne Wiborg

*The Comparative Politics of Education - Teachers Unions and Education Systems  
around the World*

(Cambridge : Cambridge University Press, 2017)

Hazuki OGATA

## 1. はじめに

グローバル化や技術革新、経済競争の激化といった広範で急速な社会変化の中にある今日、教育は人的資本の獲得や社会福祉、国家の経済的発展といった様々な観点から重要視されている。そしてこれらの社会変化によって、1980年代頃より人的資本は新しい「知識経済」における重要な能力として見られるようになり、教育システムの観点でも、より高い学業達成や学問的優秀性が求められるようになった。同時に福祉国家の危機に直面し、財政緊縮や行政の効率化、中央集権的な官僚システムへの不満が高まるようになり、教育に関しては特に権力集中の排除や教育の責任、教育の市場化といった事柄が重視されるようになった。

その結果として、新しいタイプの教育政策が生じることになる。今日に至るまでの全世界を通じた、教育の成果と、実現可能な制度の政治的追求は、歴史的に新しい、時代特有の点である。現代の政治は成果主義の改革の結果であるといえる (Jakobi et al., 2010)。

教育システムは社会的公平性や階層の上昇機会の獲得手段である一方で、既存の階層を固定させる役割をも担っている。例えば、教育は移民をその国の文化に統合する役割を果たしうると同時に、多様な民族集団に対して当人が望まない文化を強要している側面もある。また、教育は国民を民主的規範へと社会化しうると同時に、権威主義的イデオロギーや支配へと社会化させる可能性もある。

教育は巨大な潜在力を秘めている制度的領域であり、人間社会の基盤を形成している。政府は、教育システムを形作り、管理し、支配することによってこの潜在力を活用するための強いインセンティブを所持している。したがって、結果的に教育システムは政府の決定によって形

成される政治的プロセスに影響を受けざるを得ないのである。

本書は、教育を教員組合の観点から比較政治学的に分析することによって、また 11 カ国を比較することによって、独自の理論的枠組みを示している。その内容は日本の現状と今後の政策方針を検討する上で豊富な示唆を与えてくれるであろう。

## 2. 編者について

本書の編者の一人である Terry M. Moe はスタンフォード大学政治学部の William Bennett Munro Professor であり、the Hoover Institution の上級研究員である。大統領、公共官僚制、アメリカの政治システム、そしてより一般的な政治制度の理論に関して広く論文を執筆してきた。また、教育政治学と権力の役割、教育制度の形成に関しても執筆している。彼の著書としては、”*Relic* “(2016, with William Howell) , ” *Special Interest: Teachers Unions and America’s Public Schools* “(2011) , ” *Politics, Markets, and America’s Schools* “(1990, with John Chubb) が挙げられる。

Susanne Wiborg は UCL 教育研究所の講師であり、LLAKES センターのメンバーである。UCL の比較教育における MA プログラムのリーダーでもある。特にスカンジナビアとヨーロッパの中等教育の政策と政治に焦点を当て、教育の歴史比較について幅広く発表している。著書には、”*Education and Social Integration: Comprehensive Schooling in Europe*” (2009) がある。

## 3. 本書の概要

### 3.1. 本書の問題関心と概要

教育は権力と特別な利益によって形成されている公共政策に関わる政治的領域といえる。しかし、政治学者が教育に関して研究することは殆どなく、また教育学者が政治に関して研究することも殆どなかった。そして教育システムを比較する学術的な研究は比較的少なく、教育のシステムを形成する政治を中心にしている研究も殆どないのが現状である、とモエとウィボルクは主張している。本書は教育のポリティクス比較の研究を前進させることによって、そのような状況を変えることを試みている。

本書の中で研究者たちは教員組合の政治的役割について、アメリカ、イングランド、フランス、ドイツ、北欧諸国、日本、メキシコそしてインドの 11 カ国の比較研究を行なっている。それぞれの国に関する報告とその比較によって、政治と政治制度の中において、教員組合が自身の利益を形成する際に作用している既得権益が浮き彫りになる。

教育システムが至る所で制度化されるにつれて、教員組合は組織化され、政治的に活発になり、影響力が強くなった。現代においては、新自由主義改革の主要な反対勢力でもある。教員

組合はさまざまな国々で、共通点が顕著である。

本書の中心的な理論的概念は「既得権益」である。モエとウィボルグは教育制度を含む全ての政治制度が既得権益を生み出すと主張している。なぜなら、社会の集団は政治制度からの恩恵を受けているからである。この既得権益に関して、二人は世界の教育システムの歴史を、教育拡大と公教育の制度化の時代と公教育の制度発展期における成果主義的改革の時代とに分けて検討している。

### 3.2. 二つの時代区分と既得権益

#### 3.2.1. 教育拡大と公教育の制度化の時代と既得権益

モエとウィボルグは既得権益について検討する際、教育システムの歴史を二つの時代に分けて検討している。一つは制度形成の初期時代であり、もう一つは後半の成果主義的改革の時代である。現代の政府が直面している教育に関わる課題は、教育に関わる議題や方針を決定する政治と同様、政治制度や権力構造が過去から続いていることによって生じているものである。したがって教育拡大と公教育の制度化の時代から続いている教育とその構造を検討することで今日の教育に関わる課題を明らかにする。

現代の日本の教育システムのルーツは明治維新にあり、当時の日本の指導者たちはフランスの中央集権型のシステムを 1800 年代後半に取り入れた。しかし戦後、アメリカによる占領統治の中で新しい憲法、政治・教育システムが導入された。したがって、本書において紹介されている他の 10 カ国とは異なる変遷を辿っている。

しかし基本的な共通点も見られる。この初期の時代において、全ての国において、エリートから中産階級、そして最終的には貧困層にまで教育が拡大した。初等教育から中等教育までを、子どもたちはバックグラウンドや能力に関わらず受けられるようになった。それに伴い教育に関わる公的支出は増加することとなった。入学者やリソースの急増によって、教員の数も増え官僚的教育制度は発展、拡大した。これが、教育システムが政府の基礎的な構成要素として制度化された時代である。このような事態によって新しい教育制度は既得権益を伴うステイクホルダーを生み出すことになる。そのステイクホルダーには、教員や官僚だけでなく保護者や生徒、そして教育に関わる膨大な公的資金を自らの支持拡大や、単なる汚職のために使う政治家、地元の有力者らも含まれる。これらは通常避けられないことであり、新しい制度の安定と定着を促進するための強力な力でもある。これらの既得権益のうちで最も強力なものは、制度の給与、仕事、福利厚生観点から利益を得ている者が所持している権益であり、崩壊や変革から制度を守る強力なインセンティブとなっている (Moe 2015)。

教育拡大の時代において、制度は発展し、それに伴い支出も拡大した。そしてこれまで以上に増加した制度の支持者たちは制度の発展や支出の拡大によって利益を得ていた。制度のもたらす教育達成や学歴達成は、このような状況とはあまり関係なかった。保護者も生徒も個人的な成果への注意関心はあったものの、彼らは政治的に弱く、受けたい教育や利害・関心が異なることからもたらされる組織化ができないという問題 (collective action problem) に隠されてしまっていた。そして以前は教育を享受していなかった層に教育が拡大したことによって、多

くの人々はとにかく教育を受けられること自体に幸福を感じていた。

経済界は教育の拡大とそれに伴う成果として、基本的リテラシーやスキル、規律といったものを身につけた生産的な労働力の輩出が促進されることに、商業や産業の面で関心があった。したがって主要な問題は、学問の質ではなく単純な教育のサービスの普及にあった。

公教育の制度が整備されることによって、教員は官僚のように、既得権益である仕事と賃金を教育システムから個人的そして直接的に利益を享受していた。そして教育システムが継続し、公的資金を集める限り、仕事と賃金を得続けることになる。

このような教育の制度形成時期は福祉国家の出現と組織化の時期に対応しており、一般市民に公的サービスをもたらす官僚システムの台頭につながった。この時期において、世界中で官僚的なサービスが見られたが、教育においては特に、政府の拡大、支出の増加、新しい権利への期待等と関係があった (Fukuyama 2014)。このような新しい制度内容とサービスによって、教育にとどまらず、新しい既得権益は形作られた。

### 3.2.2. 教員組合の出現

公教育の拡大とその制度的発展の時期において、教員組合が出現した。1800年代後半から1900年代初期のことであった。ドイツとフランスでは、その出現がかなり早かった。当時、教員組合は彼らの仕事において強く根深い既得権益を所持していた。

一つの国において一つの独占的な教員組合が存在することが、おおよそどの国においても共通している特性である。教員組合は当初、初等教育や中等教育といった教育段階や、性別、宗教といった要素によって分裂していた。しかし時間の経過とともに、少なくとも先進国においては、統合が見られた。そして統合後は、全員に共通していた基礎的な仕事の権益を主に強調することになった。集团的アクションに対する通常の障害である、利害・関心の不一致といった問題 (collective action problem) を克服するインセンティブを与えられた結果、その組織化は成功したといえる。

しかしながら今日、初等教育における教員組合と中等教育における教員組合は歴史的に分かれている。この分裂は仕事における立場の相違に基づいており、給与、社会からの評判、教員の研修体制そして提供する教育自体が、それぞれの教育段階で大幅に異なることに由来している。

### 3.2.3. 公教育の制度発展期における成果主義的改革と既得権益

公立学校のシステムが発展し、権力の構造が数十年かけて制度化された後、政治領域においても教育領域と同様のプロセスが見られた。結果として、多くの先進国において政府が拡大し、福祉国家としての側面が高度に発展したが、より官僚的になり、制度が確立されるようになった。

教員組合は組織化されていて、政治的に活発で、教育における政府の決定に重要な役割を果たすことから強力なアクターとしてこの時代に突入した。しかし成果主義的改革が進んできた後、教員組合は教育の運営や編成、改革に対する力を失っていった。教員組合は、組合の仕事

やポリシーに対する統制を失った結果、単に教員がどのように働いていて、どのような具合なのかといったことに対する監視を強めている。実際、成果における新たな重点は真っ向から教員に置かれている。成果主義的改革は、評価制をとり、動機付けを図ることでより良い学校の追求を教員に認識させることを目的としていた。この成果主義改革は教員、そして組合を脅かすものであった。

この緊張は予測できるものであった。全ての制度的システムは既得権益をもたらし、そしてどこにおいてもでも改革者は大きな変革をもたらそうとするため、改革者対既得権益という構図になる。そこには他の権益も含まれるが、基本的な核は既得権益にある。本書で扱っている全ての国において、改革者は教員組合と争わなければならなかった。

### 3.3. 教員組合と既得権益

教員組合が高度に組織され、政治的に活発であり、教育のポリティクスにおいて中心的な役割を果たしていることはどの国においてもいえることである。そして最も重要なのは、世界のどの国においても必然的に、不可避免的に全ての国家による制度は既得権益を生み出すということである。そして国家による制度を取り巻く政治において、この既得権益は重要な鍵となる。

教員はその仕事において既得権益を保有しており、また、その権益を保護し発展させるために組織化し、リソースを動員して教育のポリティクスにおいて力を行使する強い動機も持っている。教員組合は、彼らの仕事の権益を保護・発展させる特有の手段なのである。

公教育に関していえば、教員組合とそのメンバーには仕事と賃金の面で利益がもたらされるため、既得権益は教員組合という組織そのものであるといえる。そしてその利益は、利益を保護し、強化するための動機を教員組合に与える。したがって、教員組合はどの国においても強力な政治プレイヤーであることが本書の中で示されている。モエとウィボルグは歴史的に教育の政治と教育システムの発展における教員組合の役割を位置づけた。彼らは少なくとも先進諸国における公教育は、福祉国家の軌跡にほぼ従っていると主張している。

また、教員組合はしばしば、そのレトリックや問題意識が一致する左派政党と同盟を結んでいるために、世界のどこにおいても教育のポリティクスにおいて中心的な役割を果たしている。しかし、組織の基礎は教員の仕事上の利益にあるため、その利益が最優先事項であり組合の政治と制度改革へのアプローチの原動力である。教員組合は利益を得ることを目的としている団体であり、彼らの興味関心は仕事にある。

### 3.4. 日本における教員組合

日教組の改革への関与は他の国とは異なり、自民党による教育システムの中央集権的構造に異議を唱え、その構造の打破を図っていた。自民党と文部科学省は、政治的な反対勢力である、地域に根付く組合に地方分権化が大きな力を与えることを認識していたため、新自由主義的改革に他の国のように従わなかった。その結果、システムは中央集権的なまま、組合はローカルな状態のままであった。

教育改革に対する自民党のアプローチもまた世界的スタンダードにおいて特徴的なものであ

った。中曽根首相は 1983 年に教育改革の基礎を築き始めその後数年にわたって自身の議題を積極的に推し進めた。しかしその大半は日本特有の問題を扱ったものであり、他の国々で改革者が用いた新自由主義的テーマは殆ど見られなかった。

日本では戦後、日本教職員組合(以下日教組)が 1990 年代まで教育のポリティクスにおいて強い影響力を有していた。日本の進歩主義的政治活動の組織的先導者であり、社会党と、日教組以外の他の労働組合と同盟関係にあった。しかし 1990 年代の穏健化へのステップにおいては過激派を切り捨て、全日本教職員組合を形成し、自民党への接近を図っている。

日本は両院制の国々、ここではアメリカ、フランス、ドイツそして日本のグループの中で、外れ値である。その理由は、日教組が 1955 年頃より権力と意思決定への関与から軽微な撤退を伴いながら、政府の統制を独占してきた保守的な自民党によって政治への関与を遮断されたことにある。教員は自身の仕事において既得権益を持っており、日教組は非常に組織化され活発にそれを保持してきた。日教組は新自由主義的改革に反対し、以前は好まざる変革に対して、抑止できるほどの権力を持っていた。また、日本において、日本の新自由主義的教育改革が限定的であることは、日教組よりも、強力な文部科学省(旧文部省)に関係がある。文部科学省はその中央管理における強力な既得権益を長年保持し、大きな変革を阻止してきた。

1990 年代半ばから、日教組の過激派は全日本教職員組合協議会として分裂した。それによって、教員と自民党の両方に歩み寄るため、日教組は穏健になり、そのポリシーも同様に穏健化した。しかし日教組はその後も自民党によって嫌煙され続けた。そして今日に至るまで、日教組は弱体化し続けている。

日教組の生き残りをかけた、政治に持ち込むための最重要な改革の内容は、ゆとり教育であった。ゆとり教育はカリキュラムと勉強時間の削減を図り、低学力の生徒のストレスを緩和し、創造性を伸ばすためにクラスの多様性を広げることを目的としていた。日教組はこの改革の副産物は教師の柔軟性と仕事時間の削減であったために支持した。このゆとり改革後まもなく、2004 年に日本は PISA ショックを経験することになる。世界ランキングが数段下がり、メディアは国民をより厳しいスタンダードに戻す抗議へと煽りたてた。その結果、政府は方針を覆すこととなった。

近年、新自由主義的改革はわずかに前進した。全国教育委員会は 1999 年より小学校と中学校の選択制を採用し、小学校 6 年生と中学校 3 年生に全国テストを採用した。全体として、日本では新自由主義的改革がうまくいっていないが、このような状況は日教組とはあまり関係がない。

日本の教育の不動化は二院制、断片化した政党、総意重視の規範 (the norm of consensus) といった政治システムが変革を困難にしていることから説明できる。また、既得権益を有していた文部科学省と日本国民の保守主義からも見てとることができる。

#### 4. 考察

政治学者があまり教育学領域に踏み込まず、教育学者が政治学領域に踏み込まない状況において、社会科学の領域として教育のポリティクスは理論と研究がまとまった形を成している存在としてほとんど言及されてこなかった、という視座から本書は始まっている。しかし、教育のポリシーと制度は政治によって形作られることを避けられない。したがって、どのように教育システムがデザインされているか、組織されているか、そしてどのようなポリシーのもとで形成されているのか、何を意図しているのか、学校はどのように運営されているのか、誰が権益を享受しているのかといった事柄を知るためには、その政治を知らなければならない。

教員組合は教育のポリティクスにおいて万能ではないが、極めて中心的位置を占めている。教員組合は、アメリカ、イングランド、フランス、ドイツ、北欧諸国、メキシコ、インドそして日本の中で、自身の利益を形成するための政治的役割を果たしていた。そして各国において多様な状況下において作用する既得権益が共通して存在していることが明らかになった。教育システムが制度化されるにしたがって、教員組合も組織化されることで政治的に活発になり、影響力も強くなった。新自由主義改革の主要な反対勢力であることも、各国の教員組合に共通している。

このように調査対象国の中で共通点が多く見られる一方で、日本は例外である部分が多い。日教組は 1955 年より、影響力を弱めながら、政府の統制を独占していた自民党によって政治への関与を断ち切られてしまう。教員組合は彼らの仕事において既得権益を持っており、日教組が非常に組織化された状態で活発にそれを保持してきたことが示されていた。日教組は新自由主義的改革に反対し、以前は好まざる変革に対して、抑止できるほどの権力を持っていた。しかし日教組への加入率の減少もあり、その影響力は年々弱体化していった。そして日本の新自由主義的教育改革が限定的であることは、日教組よりも、強力な文部科学省に関係があることも日本特有である。文部科学省はその中央管理における強力な既得権益を長年保持し、大きな変革を阻止してきた。

したがって日教組は、55 年体制において自民党と政治、教育改革の面で折り合いをつけられなかったこと、そして自民党が推し進めたゆとり教育を支持したがこの改革が結果として国民が受け入れられる結果をもたらさなかったこと等によって弱体化し、それに起因した加入率の現象がさらなる弱小化をもたらす結果となったことで、今日、日本の教育において大きな影響力を保持していないといえる。

全ての制度的システムが既得権益をもたらすことは本書が明らかにしているが、教育において大きな変革をもたらそうとする場合、その構図は改革者と既得権益の対立ということになる。日本では改革者よりも文部科学省の有している既得権益が大幅に強力であったために大きな改革もなされなかったことがわかった。

日教組に関しても、日本特有の中央集権的なシステムを推し進める自民党と文部科学省が形成した構造の打破がかなわなかったことによって日教組はその既得権益を増強することができなかった。しかし、自民党や文部科学省の既得権益が強力だからといって教育改革がなされな

いということはない。実際、先行した欧米の新自由主義的教育改革の結果、日本の教育は確実にその影響を受け、先に述べたような学校選択制や学力テスト、教育特区といった改革がなされている。したがって日本において教育のポリティクスを検討する際に注目したいことは主に二点である。一点目は、なぜ自民党や文部科学省の既得権益が保持され続けるのかということである。そして二点目は、何故日教組は既得権益を保持し続けられなかったのか、ということである。この二点を慎重に検討することで、一定の既得権益を現在でも保持している諸外国の教員組合との相違や教育システムの相違を通して、教育のポリティクス自体の日本特有のメカニズムを発見することができるであろう。

本書を通して、日本の教育のポリティクスにおける教員組合の役割は諸外国とは異なることがわかった。この事実は日本においての政治と教育の関係が世界標準とは異なることを意味する。日本の教育を政治の面から検討し、発展させるための貴重な資料として本書の成果を十分に理解し、進展させたい。

## <注>

- (1) 全日本教職員組合協議会（全教）は1991年に日教組より分裂してできた組織である。穏健な姿勢に移行した日教組とは異なり、国の教育政策との対決姿勢を大きく打ち出している。
- (2) 全教が結成されたことによる日教組の分裂によって、日教組の組合員数は激減し約42万人（組織率は約36%）となった。2017年の時点での日教組の教職員全体の加入率は約23%となっている（文部科学省ホームページ「平成29年度--教職員団体への加入状況に関する調査結果について」（2019年2月13日取得, [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/jinji/1401383.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1401383.htm)）による）。

## <文献>

- Fukuyama, Francis, 2014, *Political Order and Political Decay: Form the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Macmillan.
- Jalobi, Anja P., Kerstens Martens and Klaus Dieter Wolf, 2010, *Education in Political Science: Discovering a Neglected Field*, Routledge.
- Moe, Terry M., 2015, “Vested interests and political institutions”, *Political Science Quarterly*, 130, 2: 277-318.