

社会と学校における教育の「公共性」概念と「協働」の制度設計

佐藤 智子*

The notion of “public” and the system design for “partnership” in education for modern society and schools.

Tomoko SATO

It has been a crucial issue for studies of educational administration to consider the notion of “public,” the logic of which justifies the actions and organizations of educational administration. Thus, how we define “public” determines the functions of the public education system and the roles of educational administration. Previous studies have attempted to understand “public” in terms of the nation’s or the citizens’. However, I would like to propose that a unified view of the two is needed, and that the citizens’ “public,” which is of a practical nature should be embodied within the nation’s “public as a formal public system.”

The nation, the market, and the community are essential elements for today’s education system, and the notion of “public” should be considered to reside within the arena where they coexist. Then, how we define the roles of the public education system and design it warrant an investigation. Furthermore, where the legal division between “public” and “private” is blurred, the relationship among the nation, the market, and the community, and, moreover, the relationship between “public” as societal welfare and “private” as individual’s rights need to be examined.

<目次>

- I. 「公共性」を問う意義
 - A. 「公共性」をめぐる課題
 - B. 2つの「公共性」概念?
- II. 市民的公共性の諸相
 - A. アナキズムの構想
 - 1. 市場アナキズム
 - 2. 共同体アナキズム
 - B. 市場と共同体と公共性
 - 1. 学校選択制度
 - 2. NPO
- III. 国家的公共性の今後
 - A. 新たな公共性の制度としての「協働」
 - B. 教育行政の「公共性」をどう構成するか
 - C. 今後の課題

I. 「公共性」を問う意義

A. 「公共性」をめぐる課題

教育の「公共性」への問いは、教育行政研究の課題として大きな位置を占めてきた。教育行政の役割や意義が問われるとき、その作用や組織を正当化してきたのが、教育における公共性の論理であった¹⁾。

ゆえに、教育の公共性をいかなるものとして理解するのかによって、教育行政の役割、公教育のあり方が規定される。教育行政に関わる研究においてこの「公共性」の理念を問うことが大きな課題であり続ける理由の1つは、この課題の根本性にあるように思われる²⁾。

一方で、多くの場合、「公共性」の重要性は規範的である。つまり、「公共性」の概念とはそもそも、規範的要素の強い概念であると理解できる。よって、「何が公共か」を科学的な意味において確定できず、これまでも論者が扱って立つ規範に基づいて重要であることが論じられてきたために、どのような「公共」が最善かという

*生涯学習基盤経営コース 博士課程3年

問題に一義的な解を求めることは難しい。

公教育制度を正当化する重要な概念であるはずの「公共性」だが、この概念の難解さはどのような問題として表出するだろうか。例えば憲法学では、「公共の福祉」の概念が大きな論点となってきた。本稿において憲法上の「公共の福祉」論に詳しく踏み込む余裕はないが、従来の憲法学説においては、人権制約を正当化する「伝家の宝刀」としてこの概念を用いてきた判例に対峙するため、「公共の福祉」を極力限定し、「何が公共か」を積極的に論じることに警戒的であった、と指摘されている³⁾。つまり、「公共性」や「公益」の名目が、国家的な論理によって公共事業を観念的に正当化し、責任を回避させる用語として機能してきたと言われているのである。

しかし現在、行政の役割を再検討しようという動きの中で、教育においても、「何が公共か」という問題に改めて積極的に取り組む必要が生じている。よって本稿では、教育の「公共性」がどのように捉えられており、そして、それが法的視点からどのように分析可能かを考察する。

B. 2つの「公共性」概念？

森英樹⁴⁾はかつて、憲法学の立場から「公共性」の概念を2つに分類し、一方の「国家的・特権的公共性」の虚偽性を指摘し、「市民的・生存権的公共性」の制度的実現を模索した。それを受けて成嶋隆⁵⁾は、同様の二義的な「教育の公共性」の観念が成立するとした。1つには、階級支配機構としての資本主義国家が、階級支配秩序のために営む共同的・社会的機能のひとつである公教育事業を「幻想上の共同性」により国民を捕捉するためのイデオロギー統制策として位置づける際に登場する「教育の公共性」の観念であり、これが「国家的・特権的公共性」に相当する。他方、「国家的・特権的公共性」に対置される「市民的・生存権的公共性」の観念が成立するとし、その根拠を、教育の本来的な社会共同性に求めている。

私見の限り、教育における「公共性」概念を「国家的公共性」と「市民的公共性」のように二義的に理解する論考は多い。少なからぬ論者が、2つの「公共性」概念を区分する必要を認めており、原則としてこの論文でもこの認識を前提とする。ただし、先行研究では「国家的公共性」の虚偽性に触れるとともにそれを否定的に捉え、「市民的公共性」に理念的な価値を置き、その実現を目指す趣旨が多い。このような二項対立の構図は、実態表象としての意義を歴史的な視点から十分に評価すべきであっても、今後の行政研究における分析概念としての有効性には疑問が残る。

「国家的公共性」が虚偽性を有する点を否定できないとしても、それは現実的選択として国家を存在させる限りは、少なからず払拭しきれない一面として認めるべきである。その上で、「国家的公共性」を「市民的公共性」の内実近づける試みが、行政実務と行政研究の課題であると考えたい。

このように考えるならば、「国家的公共性」とは、制度として構成される形式としての「公共性」であり、それは公共性の実質を有することを必然的には意味しない。形式として公共性の実現を目指していることが、必ずしも公共性を有する帰結を保証しないことは論理的には自明である。そして、「市民的公共性」が実質的公共性であるとするならば、「国家的公共性」の形式のなかに、「市民的公共性」をいかに体现していくかが、行政課題として重要となる。このことは、「ガバメント(国・地方政府) vs. 市民社会」というような二項対立的な枠組みの限界も含意する。よって本稿では、多元的な統治主体として、行政機関や民間組織、住民を同時に射程に含む「ガバナンス」という理念的枠組を採用する。

「市民的公共性」の重要性を捉える際には、それを国家の必要性を否定した上で構想すべき「公共性」と理解することも理論的には可能である。このようなアナキズムは、国家の存在を前提とする前段の枠組とは相容れない。議論の出発点を異にするという意味では、いずれの立場を採用するかによって大きな差異が生じると考えられるかもしれない。しかしこの問題は、帰結において大きな矛盾を生まないとされるがゆえに、積極的に区別して論じることはしない。それは、次のような理由に拠る。現在進行している行財政改革が、従来の国家の役割を問い直すものであることは周知であるが、これは、国家の役割を精査し、相対的に縮小するものであり、その際には国家を部分的に「無」にする試みを含んでいる。そして、理念的には構想可能なアナキズムも、必ずしも直ちに国家を消滅させる現実性を含意しないと思われるため、逆説的に、現実的な土壌でアナキズムを検討することが意義を持つと思われる⁶⁾。

以下、論文は次のように構成する。II章では、国家を代替するものとして市場と共同体を取り上げ、国家と市場と共同体の交錯する社会的状況を例示するため、ひとつには「市民的公共性」実現の試みの具体例である学校選択制度と「学びの共同体」の実践について、もうひとつには近年特に市民社会の担い手として注目されているNPOについて検討する。最後にIII章にて、現代の政治的・社会的状況を踏まえ、形式的な意味での「国家的公共性」の制度設計の変化とあり方について「協働」を鍵概念として整理し、教育行政研究の分析概念として、

形式的「公共性」をどう構成すべきかを考察することとしたい。

II. 市民的公共性の諸相

国家の業務を量的に削減するための取り組みが昨今の行財政改革であるとすれば、削減の対象となる部分においては、国家に代替するものとして何らかを指定する必要がある。そこで国家に代替する役割を担いうと考えられるのが、市場と共同体である⁷⁾。これらはそれぞれ、「市民的公共性」の構築を目指す実践と結びつく。学校と社会の関わりの中なかでは、前者はチャータースクールや学校選択制度の導入として、後者は学校や地域社会を基礎単位とする自律的な共同体形成を目指す実践となっている。

ただしこのような実践では、国家機能を相対的に縮小することが目的にあるとしても、必ずしも国家機能のすべてを市場や共同体に代替させる意図があるわけではない。むしろそこでは、行政作用の質が問われながらも、国家の核心的な機能を活性化させることを意図し、あるいはその積極的な役割が肯定される。よって検討すべき重要な論点は、市場やあるいは共同体がいかに国家に代替しうるものとして優れているのか、ではなく、双方の限界も含めて、市場や共同体が国家のいかなる問題点を克服しうるのかであり、それらを整理し、その中から市場や共同体では代替しえない国家の機能について精査することが重要である。

A. アナキズムの構想

「市民的公共性」の内実アプローチするために、国家を代替しうるものとしての市場と共同体を、それぞれ純粋理念において検討する。そのために、1つの思考としてのアナキズムを論駁することは有意義であろう。ここでは、法哲学者の井上達夫⁸⁾による整理と分析を引用しながら、教育において市場と共同体がどのように国家を代替しうるのかを検討する。

1. 市場アナキズム

井上の整理によれば、市場アナキストは、国家が物理的暴力を背景に公共サービスの供給を強制的に独占することを前国家的な道徳的権利の侵害であると捉える。個人が自己の生命・身体・財産を、自己の同意によらない他者の侵害・攻撃に対して防衛できるというのがこの道徳的権利であり、それらの安全保障と社会的供給源を、国家にではなく市場に求める。市場アナキストにとっては、国家による公共サービス供給の強制的独占は、官僚的な不効率・腐敗・権限濫用などによりサービスの質を

低下させ、不当に高価にする帰結を想定させる。国家主義者は、市場において活動する経済的人間は利己心のみに基づいて行動し、国家権力を行使する政治的人間は公共心のみに基づいて行動するという二分法を採りがちであるが、市場アナキストは、人間が利己的動機によって動かされる、あるいは人間の利他性が限定されている事実を冷厳に見つめるからこそ、その二分法を斥けるという⁹⁾。

以上のように、市場アナキストは、国家機構の担い手たる人間集団の行動の現実的規定要因が、国家に規範的に要請される公共性と不適合、あるいは相反的でありうることを鋭く洞察している。井上は、「国家の公共性」に関する楽観的な独断から人々を目覚めさせるという点で、市場アナキストの功績を評価している。その上で、次のような市場の限界を指摘する。第一に、市場アナキストが、通常公共財とみなされている安全や秩序が、私財化可能であるとしている点、第二に、市場アナキズムの体制下では、平和裡に紛争を解決することは可能であるが、その必要はなく、パワーポリティクスに陥る危惧がある点、第三に、市場メカニズム自体により、国家ないしその実質的対応物が生成しうる点である。

これらの指摘を教育領域に当てはめて考えると、教育の効果は外部性が大きい上に、制度的要請として対価を支払わない者を排除できない公共サービスである。また、市場アナキズムにおける競争的環境は、規範的な意味で非教育的であるし、それを調停する機能は、市場自体には予定されていない。よって、教育領域に市場原理を導入することが一定の効果を生むと保証するためには、蓋然的に、国家の積極的な役割を前提にせざるを得ないと帰結に至るだろう。このことは、教育に市場原理を導入する実践的試みもまた、蓋然的に、市場アナキズムとは程遠い現状において可能となることを意味する。故に、このような実践的試みを、市場アナキズムを仮想敵として論駁するならば、その批判は当該実践に対する批判として適切ではない。

2. 共同体アナキズム

共同体アナキストは、社会秩序という公共財の供給システムとして、国家に代わる現実的な選択肢を共同体に求める。彼らによれば、国家は、それに対する唯一現実的な代替システムである共同体の存立条件を侵食することによって、自己の支配を貫徹・拡大してきたのであり、国家の存在そのものが、無政府社会の実現を困難にし、国家を必要ならしめるような条件を再生産しているという。ここでいわれる共同体は、一定の人間関係の様態であり、信念と価値の共有、成員間の関係の直接性と多面

性、互酬性の3つの核心的特質によって性格づけられる。

共同体的統制の最大の特徴はその平等主義的性格にあり、この平等性により、市場アナキズムにおける市場的供給が抱えるいくつかの難点も回避できるという。経済力の不平等に応じた購買可能なサービスの質量の不平等や、フリーライダー問題などの市場無政府社会に不可避な問題は、保護の無償性と、統制過程への参加の平等が保障された共同体的統制には生じない。また、国家や市場無政府社会が陥りやすい、少数実力者の横暴に対して、統制の平等により、一定の歯止めがかけられているというメリットがある。

共同体的統制の実効性は共同体的関係の安定性に依存しており、このような関係が成立するためには、当の集団の規模が十分小さく、参入・離脱による成員の交替がほとんどないこと、また、成員間の経済的平等が、大体において維持されていることが必要である点が指摘されている。集団の規模が巨大になり、成員の移動交替が激しくなると、共有された信念・価値は希薄化し、人間関係は間接化・断片化するため、互酬的实践が実際上不可能となる。また、集団の成員間の経済的不平等が拡大すると、富者と貧者との間の亀裂が生じざるをえない。共同体アナキストは、このような限界条件を克服する方法を、共同体の歴史的経験に求める。

しかし井上達夫は、共同体的関係の安定化のためのこの方法の有効性に、次のような疑問を指摘する。第一に、現在では、特定の共同体に自己を全面的に没入させる必要のない生活の可能性が著しく拡充されており、このような状況においては、共同体からの離脱の誘因が高まらざるを得ない。離脱による縮小解体を避けるためには、共同体は対外開放性を高め、新規参入者を惹きつける努力をせざるをえない。第二に、共同体からはみ出ってしまった個人、他者との共同体的関係に違和感を抱かざるを得ない個人も現代では多く存在する以上、彼らのために保護が提供されなければならない。第三には、異なる共同体間の関係の問題が考えられる¹⁰⁾。

教育をめぐる環境が多様化したなかで、特定の共同体への所属を強制することは事実上困難である。私立学校が存在し、あるいは経済的富者には転居等の自発的排除が可能である以上、教育における選択の自由の規制は、かえって経済的不平等に起因する教育の不平等を拡大させる可能性もある。ゆえに、共同体的統制下においても、教育の自由を否認することは、共同体のメリットを減じさせてしまうだろう。この問題は、公共性を問うと同時に、公共性に融解されるべきではない個人の主観的権利¹¹⁾を看過してはならない点を示唆する。教育における「公共性」は、個人の学習権を保

障するという目的を含意しつつも、それと相克する側面をも持ちあわせるという点を見据えなければならない。

B. 市場と共同体と公共性

1. 学校選択制度

教育領域における国家機能の代替としての市場と共同体の機能に関して、それぞれ消極的・積極的に過大評価すべきではない。共同体を基礎として公共性を創出する試みは、教育という領域においては、国家の代替物としての市場よりも相対的に効果的であろうと思われるが、だからこそ、それが実効性を伴って制度化されていくためには、そこに潜む限界をも含めて、正当に評価することが重要である。また、教育に市場原理を導入することは、予めその失敗を確約するものではないと思われる。問題とすべきはその導入と運用の仕方であって、それ如何によっては、市場は、国家と共同体が必然的に抱える諸課題を克服ないし緩和させる力を持つだろう。

市場原理を活用する実践例として、しばしば挙げられるのが学校選択制度である。そして、そのような市場原理の導入に強い反発を示すのが、共同体を基盤とした公共性実現を目指す実践的研究者たちである。以下、学校選択制度を是認する黒崎勲の論考と、共同体による公共性創出を構想する佐藤学の主張を、検討に適するそれぞれの代表として取り上げ、両者が構想する「公共性」のあり方を対比しつつ、両者の間に垣間見えるその実質の検討を試みる。

黒崎勲¹²⁾は、“現代社会の公共性にとっての最大の危機”とは、“自らの隔離されたコミュニティの中での、安全で、快適な生活空間の維持にのみ関心を集中し、その外の空間において起こることについてもはや関心をもたなくなる人々の姿”であると表現し、教育の公共性についての再検討の課題を触発する「新しいタイプの公立学校」の設置をめぐる動向が、“公教育の規範と統制の範囲を再定義するといった類の問題としてだけではなく、学校教育が階層分化し、社会における排除/自発的排除が進行するという危機の中でこれを克服するため”の問題として検討しなければならないと述べている。このような視点から、学校選択制度を軸とする一連の公立学校改革の動向に注目するべきだとし、当制度が“専門家教職員、親と子ども、地域住民、そして教育行政の間に働く抑制と均衡のメカニズムの作用を絵に描いたように示すものである”と評価する。それは、“学校選択制度を教育の私事化として反対する論者が机上に描き出す「民衆統制と専門的統制」の間の望ましい態度と規範についての拙論では把握できない”ものであるという。そして黒崎は、「抑制と均衡の原理」による学校選択の理念を、

単純な市場原理によるものとは理論的に識別することを提案する。

確かに、学校選択制度は、それを以ってあらゆる教育の諸課題を克服するような万能性を有してはいないだけでなく、それ自体が限界条件を内包させているが、にもかかわらず、閉鎖的な学校においては独善的になりがちな専門職の意識改革を促すという意味で「改革の触媒」として有効に機能する側面を持つと言える。それは、市場アナキストが人間の利己性を冷静に見つめ、国家機構の担い手たる人間集団の行動の現実的規定要因が国家に規範的に要請される公共性と不適合でありうることを鋭く洞察するかの如く、国家統制の限界を克服する。

しかし、黒崎が「単純な市場原理」とは識別すべき「抑制と均衡の原理」による学校選択制度を推奨するように、市場原理を導入した結果としての学校選択制度の実践は、純粋な市場原理を体現したものではない。国家的統制が生む副作用を市場原理のメリットによって克服しながらも、市場原理そのものの限界によって、学校選択制度は市場原理の弊害を緩和しうる他の要素を含みこまざるをえないのである。

佐藤学は、「小さな政府」と「市場原理の導入」を基本政策とする一連の学校改革構想が、“学校選択の自由と教育の多様化を主張して教育の私事化と市場化を推進”¹³⁾するとしながらも、“教育の自由な選択を要望する人々の意識が浸透し、教育サービスが現実的に市場を基盤として機能している状況において、市場原理の導入（選択の自由）をすべて否定する闘いは、子どもと親の参加による改革の可能性を閉ざすことにもなる”¹⁴⁾点を認めている。

一方、品川区で学校選択制度の導入を推進した若月教育長とのインタビューを行った黒崎は、若月教育長の企図するものが、“独善主義の余地を無くし、学校間の差異を事実として明らかにすること”で、“一つ一つの学校が、情報を地域や親と共有するコミュニティ・スクールとしての実質を深め、学校の教育力を高めることによって、どの学校も安心して子どもを託せる学校とすることを目的意識的に追求しようとするものであった”と評価する¹⁵⁾。これは、佐藤学が主張するような“異質な人びとの共同体が交流し合う公共空間に学校の成立基盤を求める”¹⁶⁾点に適うように思われる。

両者の論考によれば、双方の目指す「公共性」の在り方が、実際には、多くの共通項によって構成されているのではないかと、という印象を受ける。とすれば、双方の立場を根本的に分かちものは何であろうか。これを厳密に特定することは本稿の目的を超えるが、ここでは、双方の共通項と差異項を峻別するための手段として、一つの

視角を提示しておきたい。

佐藤は、学校を一つの共同体として、そこに公共性を創出することを提案している。一方で、黒崎が是認する学校選択制度は、学校間での擬似的市場システムを創出する。佐藤がいうように、学校を共同体として成立させるためには、学校も教室とともに適正に規模の縮小を図る必要がある¹⁷⁾。一方で、市場システム下での選択を正当に機能させるには、自らの選好に見合う選択に堪えるだけの選択肢が用意されていること、つまり差異化された多様な学校を選びうる条件が重要であり、もちろん地理的制約は避けられないとしても、相応に広い範囲が適するであろう。つまり、黒崎は、学校というユニットによって構成される教育ガバナンスにおいて、いかに国家統制の抱える問題を克服できるかという点に関心を払った結果として学校選択制度の効果を認めており、他方の佐藤の主張は、共同体としての学校をフィールドと捉え、学校という組織内部における官僚主義の弊害を認識した上で、教育の効果の保証を専門職に求めたものと理解できる。学校の外部関係として、学校と社会との諸相を焦点化すれば、学校選択の理念は十分に合理的である。そして、学校の内部関係として、子どもと教師との関わりを質を保証するためには、学校を共同体として組織することの効果は大きいだろう。つまり実践の段階においては、学校選択の理念と、共同体として学校を構成することは、矛盾しない。よって、学校の内部関係に市場原理を持ち込む意図がない限りは、学校選択制度は、共同体としての学校の組織化を動機づける可能性を持つといえる。

双方の実践に矛盾を生じさせるとすれば、それは、理念上の必然的帰結ではない。具体的実践の段階における運用の仕方の問題か、あるいは制度上の不備の問題として改めて吟味する必要が生じる。いずれの実践においても、その真価を評価するためには相当期間を要するため、教職員や生徒が安定的に学校への帰属を果たす必要がある。教職員の短期での異動や、生徒の予測困難な増減は、学校に共同体を形成することを不可能にするのみならず、学校選択によって教育環境を選ぶ自由を保障したことの成果をも阻害するだろう。また、不確実な情報によって、市場における選択が正しく機能しないという弊害については、どの共同体に所属してどのような共同体の姿を目指すのかの判断においても同様である。それらを克服する途が、保護者や地域住民や教職員という大人たちへのパターンリズムとして予め国家が取捨し統制する方法に拠るのでは「国家的公共性」の虚偽性を埋めることはできない。かといって、市場と共同体による「市民的公共性」の主体地位の争奪に尽力することが、真に

公共的な教育環境の実現に資するとも思われぬ。

2. NPO

「市民的公共性」の実際の担い手として現在とりわけ注目されているのがNPOであり、それは教育領域においても例外ではない。佐藤一子¹⁸⁾は、NPOが“国家・自治体の政策や法的裏付けをもった制度的公共性にたいして、市民意志の実現による社会的コミットメントや行政の意志決定過程への市民参加をつうじて、市民的公共性の内実を形成していく可能性をもつ”点に注目している。

一方で、高橋満¹⁹⁾は、最近の政策動向とNPOへの期待感の高まりの一方で、1990年代に本格化した生涯学習政策が市場モデルによる学びの個別化政策であって、それは国家的公共性を自ら否定する政策への転換であると述べている。そして、NPOの教育力の公共性が「実践の共同体」として国家から独立に公共的空間をつくりあげる点で重要だと指摘する²⁰⁾。

ここで議論すべきは、NPOという組織形態を、1つの「共同体」としてのみ捉えることが妥当なのか、という点である。NPOの組織内部に公共的な空間が創出されるとすれば、先の井上達夫の整理に従えば、信念と価値の共有、成員間の関係の直接性と多面性、互酬性という共同体的統制の3つの核心的特質²¹⁾によって、NPOはまさに「共同体」として国家機能を代替しうる可能性を持つと言えるだろう。ただし、そこには課題があると思われる。

NPOとは個人の自由意思に基づくボランティアを基本とした組織形態であり、この特質によって、成員の参入・離脱による頻繁な交替を避け得ない。ゆえに、NPOが「共同体」としての機能を安定的に維持することを確約することは難しいと言わざるを得ない。また、特定のNPOの内部で公共空間が創出されたとしても、それが他のNPOとの関係においても「公共的」であることを担保するのか、あるいは社会全体との関係において真に「公共性」たりうるのかには議論の余地が残る。

NPOが形成する「共同体」は、NPO組織内部の成員にとっては極めて民主的である一方で、NPO組織への参入・離脱の自由を保障する裏返しとして、政治的な民主的正統性が付与されない。このために、制度上は、NPOが民主的な手続きによって「市民的公共性」を構成することは難しいと言える。

よって、NPOを新たな「市民的公共性」の担い手として捉えるためには、市民社会においては、NPOを市場システムに組み入れることによってしか理論的調整が図れないと言えよう。市場システムとはいっても、少なく

とも行政研究の立場からは、市場アナキズムによる純粋な市場システムを想定することはできず、よってそこで市場とは、国家による調整機能を予定するという意味で擬似的なものである。

NPOは、組織内部において公共空間を創り出す「共同体」である一方で、それがそのまま対外的・対社会的に、国家に代わる共同体的統制の機能を果たしようと結論づけることは困難である。結論付けることが難しい、ということであって、論理上不可能ではないのかもしれないが、その場合、仮にNPOが国家に代わって「公共性」を創出する主体となるとすれば、ここでは、全てのNPO組織の間で相互に意思が調整済みであり、さらに、すべての個人が必ずいずれかのNPOに参加しているような状態であることが前提要件となるだろう。これが現実的ではないと判断するならば、NPOの活動が自発性や自由意思を原則とする限り、市場的統制を排除しえないという帰結に至ると考える。

行政研究としては、「共同体」としてのNPOがいかにか市場システムに勝っているか、ではなく、市場的統制の観点からNPOが公共サービスの提供主体としてどれほど他の主体に優れているかを検証することが重要であり、このような前提を置くことが、NPOが「国家的公共性」の形式と「市民的公共性」の実質を架橋するための合理性を確保する途だと言える。

III. 国家的公共性の今後

A. 新たな公共性の制度としての「協働」

「パートナーシップ」あるいは「協働」という言葉が、近年、行政実務で頻繁に用いられるようになってきている。この「協働」が、行政と市民の間で構築すべき公共性のあり方の鍵概念となっており、その具体化のための制度構想が自治体改革において議論の中心となっていると言える。

「協働」の1つの理論的背景としては、イギリスにおけるPPP (Public Private Partnership) の考え方があられる。イギリスにおけるPPPとは、公共サービスに市場メカニズムを導入することを旨に、サービスの属性に応じて民間委託、PFI、独立行政法人化、民営化等の方策を通じて、公共サービスの効率化を図ることをいうといわれている²²⁾。イギリスでは、80年代後半からの民営化、独立行政法人化(エイジェンシー化)、90年代初頭からのPFIの導入・拡大を受け、幅広く民間の経営ノウハウを活用した公共サービスの提供方法をPPPと呼び、それが公共サービスの提供手法として世界的な潮流となっている²³⁾。

PPPはNPM (New Public Management)²⁴⁾と総称

される新たな行政管理手法の1つの形態であると考えられる。NPMが伝統的な行政管理システムと差異化される点のひとつにマネジメント・サイクルの導入がある。NPMにおけるマネジメント・サイクルには2つの考え方があり²⁶⁾、第一は政策決定プロセスを含んで「Plan-Do-See」に「Design」（議会による決定）プロセスを考慮した「Plan-Design-Do-See」サイクルと見るもの、第二は、執行機関における執行プロセスのみで「Plan-Do-See」サイクルを想定するものである。第一の考え方は、意思決定プロセスを含んだ行政評価のフレームが想定されるのに対して、第二の考え方は、責任や権限の委譲を前提として行政サービスの具体的な執行計画を基本としたマネジメント・サイクルが形成される。

山本清²⁷⁾は、“社会を行政サービス過程のアクターに組み入れる場合に、より国民・市民を主体的に関与させ、自己統治・協働のモードの要素を考慮しようとするものが、西欧の社会民主主義政権下での『第三の道』の動きである、と整理する。ここでは、NPMの初期の考え方で「消極的消費者」とされた住民が、「第三の道」では、「行政サービスの決定や実施および評価に関与する積極的の市民、ステークホルダー（利害関係者）」とみなされる[表1]。このような「第三の道」の考え方が、「協働」への志向を理論的に支えていると理解できる。

一方で、このPPPとはやや性格の異なるところからも「協働」が推進されている。ここでの「協働」とは、住民参加の発展した形態と捉えるものである。従来の政策形成への「住民参加」は、陳情型要求を主たる目的としており、政策形成や執行にあたる自治体側、その受け手である住民側もある意味で相互不信を内在させつつ、意見を言う・聞くという発想や制度を「参加」としてきたと言われている²⁸⁾。ところが今日では、従来の行政

システムの問題点が明らかになってきたことなどから、NPOや市民が“新しい世紀に向けて成熟した市民社会を築くための主役として、大きな期待を担っている”²⁹⁾と言われるようになった。

そのためには、地方自治体内において実質的に「住民自治」が機能することが重要だと思われる。そして、実質的な意味での「自治」を機能させるためには、PPPのような行政的観点からの公私協働が必要であると同時に、地域社会での合意を形成していくための政治システムを整備することもまた必要となるだろう。行政システムと政治システムは単独では機能できないものであれば、双方の観点から「協働」とはどうあるべきものなのかを検討していくことが重要である。

以上をまとめると、行政における昨今の「協働」への志向は、NPMと民主主義的参加の具体化方策であると理解できる。つまり「協働」のための制度設計は、行政経営の効率化と民主政の実現の2つの要請が背景となっており、このような「国家的公共性」は、国家と社会の関係について言えば、水平的関係と垂直的関係の2つの方向から構成されている。

B. 教育行政の「公共性」をどう構成するか

「市民的公共性」は、国家と市場と共同体の共存領域にのみ実質的に創出されるものである。そう仮定することが、研究における分析概念として最適に機能すると思われる。

このような仮定によって、反射的に、形式的な「公共性」がどのように構成されるべきかが関心事となる。教育行政を正当化する形式的「公共性」を、まさに正当に制度設計していくためには、この概念を学術的にどう捉えていくべきであろうか。

法的な枠組としての現行の教育制度は、単一の法令として成立しているわけではなく、教育関連諸制度と呼ぶべき状態にある。「行政法」という名称の実定法が存在しないと同様に、「教育法」も、教育関連の諸法令を総称する名称である。つまり、教育行政を構成している制度は、教育と行政の両側面において多領域に及んでおり、それゆえに、教育と行政が交差する場面は複雑に存在しているのである。「ガバナンス」という理論枠組みは、まさにそのような複雑な諸相を捉えるために有効であるが、しかしそれを具体化する理論構築は今後の課題となる。そこでの「協働」への志向と試行は、公的な領域と私的な領域が絡み合う状況を詳らかにするものとして理解できるだろう。

行政法学では、行政法を私法体系とは峻別すべき公法として捉える従来の公法・私法二元論に対して、その有

表1 NPMの発展としての第三の道

項目	NPMの原型	第三の道
住民	消極的参加者	積極的参加者
政治家	行政サービスの購入者	共同の意思決定者
官僚	行政サービスの供給者	実施者・政策助言者
政策目標	効率と質の向上	企業家的市民からなる社会・国家の形成
意思決定スタイル	顧客意見の重視	参加型・ボトムアップ

(出典：山本2002; p.127)

用性に疑問が呈されて久しい³⁰⁾。現在の学説の主流は、“行政に特有な法現象を広く対象としつつ、憲法具体化法としての行政法を再構成する方向にある”³¹⁾とされている。

教育行政についても、暗黙裡に「教育の公共性」の存在を前提とする価値のもとで、それ以外の諸制度や一般行政とは峻別されるものとして体系づけられてきた経緯がある。しかし教育の公共性が真に「市民的公共性」によって実質化されるためには、いま改めて、教育と教育行政に特有な法現象を広く対象に含めることを目指すべきであり、そのためには、現在の学説上の「教育行政」や「教育法」の境界を相対化する必要があると思われる。現在の学説上の「教育行政」の枠組みをもって、「教育の公共性」を普遍的に導出することは、実態としてのみならず理論の上でも、もはや困難だと言えらる。「教育法」あるいは「教育行政」の範囲を予め形式的に画し、そこから何らかの「公共性」を観念することは、現代においてその有効性が見出せなくなっている。よって、積極的に「何が公共か」を問い直し、そこから「教育行政」や「教育法」の外延を定めていく方向性に抛らざるをえないと考える。

その上で、観念としての「私事性」を排除した上で「公共性」を構成するのではなく、個々人の自由権保障を中心課題に据える「私事性」問題との調整を含意できる公共性論を展開することが重要だと言えらる。「公共性」と「私事性」の関係が、二項対立ではなく連続的なものであるという点は、これまで言及されてきた点ではある。“私事の組織化としての公教育”を唱えたかつての国民教育権論を踏まえながら、黒崎勲³²⁾は、“教育の私事性の主張には、教育の公共性の主張者がというような公教育の目的は、むしろ私事として教育を理解することによって、実際にはよく達成できるという含意がある”と評している。また、佐藤学も、私事性と公共性の連続性を示唆している³³⁾。

しかし、公法・私法二元論の有効性がもはや過去のものとなったとすれば、「公共性」と「私事性」の連続性を踏まえたうえでなお、「公共性」と「私事性」の2つの概念が相克しうる関係にあるものとして再定立すべきだと主張したい³⁴⁾。「公共性」と「私事性」が連続性を持つものであるとしても、それによって「公共性」と「私事性」を同一視してしまえば、新たな法的問題が生じると考えられるからである。つまり、憲法上の「公共の福祉」が人権制約の鍵概念として捉えられ、その範囲と限界を画する課題を有しているのと同様に、教育における「公共性」概念もまた、「私事」として個人に帰属すると見なされる主観的権利³⁵⁾を制約する可能性を持つものとの認

識に立ち、それでもなお、社会全体の教育の向上と福利のために実現すべき利益として構成すべきだと考える。そうすれば、公法と私法の峻別が困難な複雑な社会にあってなお、社会のなかで多様に表出する教育問題を、広く法的な視点から分析することが可能となるだろう。

近時の教育改革を「私事化」政策だとして批判する論者の多くは、市場と「私事」を同視しており、そこには「何が公共か」と同時に、「何が私事か」という問題もが単純化されていると思われる。しかし、市場が有する「公共性」と「私事性」とは、具体的現象として区別不可能だとしても、理念的には同じものではないはずである。市場はたしかに、個々人の消極的自由権を保障するという点で「私事性」を強調するシステムである。そして、そのような自由を、普く個人に保障する平等性に注目した時に、それが「公共性」を持つシステムだとも評価できる。つまり、市場的統制下においては、「私事」としての自由が予め制約されない機能を「公共」として解釈しうるのである。

一方で、共同体的統制の下では、成員間の利害に衝突が生じないか、あるいは生じた場合には相互の対話によって調整や妥協が可能であるという環境が保障されている側面を「公共」だと捉えている。個々人の「私事」は、互いに共有されるか、あるいは対話の過程で調整されることで、「公共」へと同化される。

このように、いずれの場合も特定の条件においては、「公共」と「私事」を連続的なものとして構成しうるのであるが、しかし、市場的統制下においてはパワーポリティクスに陥った際の競争の結果として、共同体的統制化においては対話による調整の失敗の帰結として、一部の個人の主観的権利としての「私事」が、多数者の合意に基づく「公共」の名において抑圧される可能性を持つ。

公法・私法というような形式的枠組みによって予め「公共性」と「私事性」を峻別することはできない。「公共性」とは、「私事」と「私事」の衝突を調整する機能を含意すると同時に、「私事性」に対する限界をも示唆する。「私事性」に対する「公共性」の限界を探ることが、「何が公共か」という問いへの回答を得る1つの手段ともなるはずである。

C. 今後の課題

「協働」を具現化する制度設計は、教育の領域においても今後の課題である。その実現に至る道程は困難であろうし、研究途上であるがゆえに、青写真を描くことすら容易ではない。そのなかで、教育行政研究としてどのような課題に直面しているのかについて、最後に触れておきたい。

行政法学者の大橋洋一は、行政法の特質を描くために民法との比較を便宜的に行い、その説明をおよそ以下のように述べている³⁶⁾。近代行政法は、国家と市民社会との区分を前提として形成された。このような区分は、市民社会における市民の自由な活動をできる限り尊重するという自由主義思想に立脚する。ここからまず、市民社会内部において、市民の意思に基づいた自由な経済取引を保障する法制度が整備された。このような市民相互の関係を規律する法としてその中心的な地位を占めたのが、民法である。また、市民社会の秩序を保障するため、条件整備を担う機構(=国家)が市民からの委託を受けて形成されたが、国家が市民社会に介入するのは公共の秩序を維持するために最低限必要な活動に限定され、このような国家活動遂行を円滑化するために、そのような活動は市民の意思に反しても実現できるという(民法の原則からすれば)例外的な取り扱い(=権力的活動)が行政法で認められた、というのである。そして、一方の民法を“対等市民間の自由な取引活動を規律する法、水平的関係規律法”と表現し、他方の行政法の特色を“垂直的な法関係、行政権のもつ「権力性」”に見出している。

さらに大橋は、“市民社会内部で市民相互間に発生する対立(これは伝統的には民法のルールによる解決が予定されていたものである)の調停役・仲介役として行政が登場せざるをえない場面が飛躍的に増大した”点を指摘する³⁷⁾。このような現代行政法における“三面関係”への大橋の課題提起は、教育行政に関わる制度的変化としてもすでに問題となっていると理解できる。学校選択制をめぐる諸課題も、NPOが新たな公共を担う主体と捉えるに際しても、多くの論点が、もはや行政と市民との二面的な垂直関係のモデルでは捉えられなくなっている。

三面関係モデルを採用することは、国家(行政)と市場と共同体の三者の関係性を捉えるうえでも不可欠である。三面関係として関係を捉えるならば、市場的統制下においては、個人間に発生しうる利害対立を調停することが、そして共同体的統制下においては、共同体内の個人間、あるいは共同体間の互酬的關係を保障することが、国家の役割となるだろう。加えて、国家が、市場と共同体の関係を保障し、両者の衝突を調整する機能も担う必要が生じるだろう。

そこではもはや公法・私法を予め峻別することは困難であるが、教育をめぐる法現象のなかで、国家(行政)と市場、国家(行政)と共同体それぞれの関係に加えて、市場と共同体の関係も研究の射程に収めたい³⁸⁾、「何が公共か」、そして「何が私事か」という問いを深めていかなければならないと言える。

註

- 1) 同旨、黒崎勲『教育行政学』岩波書店、1999、p.44。国家の公共性をめぐる問題状況やその分析・検討については、室井力「国家の公共性とその法的基準」室井力・原野翹・福家俊朗・浜川清[編]『現代国家の公共性分析』日本評論社、1990、p.3以降。
- 2) 行政法学では、かねてより「公共性論」ないし「公共性分析」が有力な方法論として提起され、それに基づく研究の蓄積も豊富であると言われている。ここでは、“法的公権力の守備範囲たる「公共性」としてこれを論ずる「法律学的」な規範的「公共性」をこそ、もっぱらの対象にすることが意図されていた”のであり、“したがってその分析対象たる「公共」ないし「公共性」とは、いわゆる「素材としての公共」よりも狭いし、ましてや「私」と対峙する「公」一般ではさらさらない”と言われる。(森英樹「憲法と公共・公共性・公共圏」森英樹[編]『市民的公共圏形成の可能性—比較憲法的研究をふまえて—』日本評論社、2003、p.5。)
- 3) 青柳幸一「人権と公共の福祉」ジュリスト増刊『憲法の争点』有斐閣、1999、pp.58-59。
- 4) 森英樹「憲法学と公共性」室井力・原野翹・福家俊朗・浜川清[編]、*op.cit.*、p.315。
- 5) 成嶋隆「教育の公共性論—憲法学の視点から」日本教育法学会年報第22号『教育の公共性と教育への権利』1993、pp.53-54。
- 6) 井上達夫は、アナキズムの現実性を予め否定することが不当である点を指摘している。市場や共同体に国家の代替を求めるアナキズムは、“国家機構の担い手の公共性を素朴に信頼する国家理性の信者よりも、人間の弱さについて一層現実的な認識をもち、それに立脚した代替的社会統制機構の構成を提示している”と評価する。そして、“その実効性が結局否定されるのは、それが「素朴な性善説」や「ユートピア的空想」に基づくからではなく、市場や共同体など、一定の実効性をもつ秩序原理の可能性の射程を、過大評価しているからである”と指摘する。筆者もこの見解に基づき、これらのアナキズムを検討する意義を支持する。(井上達夫「他者への自由」創文社、1999、pp.75-80。)
- 7) 例えば、佐藤学「学校の公共性と市場原理の政治学」教育哲学会『教育哲学研究』第83号、2001、p.28においても、“これまで国家によって集権的に管理され統制されてきた教育の公共圏が、共同体のセクターと市場のセクターへと譲渡されつつある。”と述べられている。

- 8) 井上達夫, *op.cit.*, pp.55-74.
- 9) *Ibid.*, pp.55-61.
- 10) *Ibid.*, pp.61-75.
- 11) 「主観法」概念および「主観的権利」については, 山本隆司『行政上の主観法と法関係』有斐閣, 2000に依る。
- 12) 黒崎勲『新しいタイプの公立学校—コミュニティ・スクールの立案過程と選択による学校改革』同時代社, 2004, pp.150-155.
- 13) 佐藤学「学びの場としての学校」佐伯胖・藤田英典・佐藤学[編]『学び合う共同体』東京大学出版会, 1996, p.57.
- 14) *Ibid.*, pp.97-98.
- 15) 黒崎勲, *op.cit.*, pp.135-136.
- 16) 佐藤学, *op.cit.*, p.91.
- 17) *Ibid.*, p.95.
- 18) 佐藤一子「NPOの教育力と協働・参画型社会の構築」佐藤一子[編]『NPOの教育力—生涯学習と市民的公共性—』東京大学出版会, 2004, p.4.
- 19) 高橋満「NPOにおける学びの公共性」佐藤一子[編] *Ibid.*, pp.24-25.
- 20) *Ibid.*, p.30.
- 21) 井上達夫, *op.cit.*, p.62.
- 22) 杉田定大「日本版PPPの展望と課題」杉田定大・光多長温・美原融[編著]『日本版PPP（公共サービスの民間開放）』東京リーガルマインド, 2002, p.4.
- 23) *Ibid.*, p.4.
- 24) NPMとは, “1980年代の半ば以降, 英国・ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務を通じて形成された革新的な行政運営理論”であり, “その核心は, 民間企業における経営理念・手法, さらに成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ること”と言われる。(大住荘四郎『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社, 2002, p.11.)
- 25) *Ibid.*, p.86.
- 26) 山本清「21世紀のガバナンス」宮川公男・山本清[編著]『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社, 2002, pp.107-150.
- 27) 江藤俊昭「[パートナーシップ]論の時間軸」『ガバナンス』No.1(5月号), ぎょうせい, 2001, pp.26-27.
- 28) 山内直人「行政とNPOの協働を考える」『ガバナンス』No.11(3月号), ぎょうせい, 2002, pp.24-26.
- 29) 塩野宏『公法と私法』有斐閣, 1989, p.130以下。他, 塩野宏『行政法I』[第2版増補]有斐閣, 2001, p.24以下など。
- 30) 浜川清「公法と私法」ジュリスト増刊『行政法の争点』[第3版]有斐閣, 2004, pp.10-11.
- 31) 黒崎勲『教育行政学』岩波書店, 1999, pp.46-49.
- 32) 佐藤学は, ハンナ・アレントやハーバーマスの提示する公共圏に触れ, “親密圏の拡大が私事化を促進したのは事実であるとしても, 逆に, 親密圏を基盤として公共圏を再構築する方途はありえないのだろうか”と述べている。そして, 公共性と私事性の二項対立について再検討の必要を主張する。(佐藤学「学校の公共性と市場原理の政治学」教育哲学会『教育哲学研究』第83号, 2001, p.30.)
- 33) 憲法学者の長谷部恭男は, 教育の公共性を強調する共和主義と教育を私事として捉える多元的自由主義の対立が生じたフランスの例から, 公教育を導く理念について考察している。(長谷部恭男「私事としての教育と教育の公共性」ジュリストNo.1022, 1993, pp.76-81.)
- 34) 「主観的権利」については, 註10を参照。
- 35) 大橋洋一『行政法—現代行政過程論』有斐閣, 2001, pp.10-11.
- 36) *Ibid.*, p.15.
- 37) 市場とコミュニティ(共同体)の関係について考察したものとしては, 金子勝『市場』岩波書店, 1999がある。市場と共同体との対比を行うためには, 「私事」と「公共」という概念対峙によるのではなく, 金子勝による分析のように, 「自立性」と「共同性」との対比によって分析するのが妥当であるように思う。