HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	人権保障と民主主義の教育行政・制度論
Author(s)	横井, 敏郎
Citation	公教育システム研究, 9, 21-41
Issue Date	2010-02-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/72148
Type	departmental bulletin paper
File Information	020_AA11562857_9.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

人権保障と民主主義の教育行政・制度論

横　井　敏　郎*

― 目　次 ―

１　教育行政・制度論の位置と構造
２　教育を受ける権利と義務教育制度
３　子どもの権利と能力・関係性
４　教育権論の再検討
５　学校の「公の性質」と学校設置者
６　民主主義と総合的な子ども・若者行政
７　現代教育改革論とその課題
おわりに

１　教育行政・制度論の位置と構造

教育法学や教育行政学、教育制度論といった学問は、規範性を有しているところに１つの特徴がある。規範性とは、権力の濫用を防ぎ、人権の保障を図ることをいう。ただし、何を制限し、何を保障するかの根拠となる規範原理は絶えず現実と付き合わせながら吟味されなければならない。子ども・若者の具体的な課題の解決のために、どのような規範原理を構築すればよいかを探究せねばならないし、ある規範原理に従ったときに子ども・若者の何が課題であり、それをどう解決するべきかを考えなければならない。これらの学問は、こうした規範原理の探究と現実の課題の分析の往還的作業を行っていくことが求められる。

教育行政や教育制度（の設計・運用）は、公権力の行使そのものといってよいから、人権保障に直接に関わる性格をもっている。では、それを論じる教育行政学や教育制度論は、諸学問領域において、どのような位置にあるのであろうか。

個々の人間は、さまざまな側面において多様な潜在性や要求を有した存在である。そうした人間の潜在性や要求を実現することが人権の保障である。ここでは特に、教育や人間の発達・学習に関わる人権の保障が問題になる。

人間の潜在性や要求は、身体に関わるもの、心理に関わるもの、社会関係に関わるもの、物質や財に関わるもの、政治や文化に関わるものといった具合にきわめて多様である。これらの多様性に応じて学問領域が形成され、また各学問領域は複雑に融合浸透しあっている。健康スポーツ、心理学、教育の社会科学、教育基礎論など、教育学部の諸学問領域もそういう人間の多様な潜在性や要求に関わって形成されている。これらの諸領域を研究することは、教育や人

* 北海道大学大学院教育学研究院准教授

間の発達・学習に関わる人権の保障につながっていくといえる。

しかし、人間の潜在性や要求には、個人によって私的に充足されるものもあろうが、一見私的に見えても実は公的にあるいは社会的にしか充足されないものが多い。それゆえこれらを保障するには、何らかの公的あるいは社会的な制度が必要になってくる。そうした公的あるいは社会的な制度や行政システムを検討するのが、教育行政学や教育制度論、教育法学などである。

言い換えるならば、これらの学問は他の学問領域の成果を吸収しながら、人の発達・学習や教育に関わる人権の理念や規範を問い直し、それを実現していくための制度的条件を明らかにすることを役割としている。教育行政学や教育制度論は、教育学の諸学問領域と切り離された表層の制度や組織を扱う学問ではなく、他領域すなわち人間の多様な具体層と切り結んで構築されるべき学問である。

なお、制度や組織といった場合に、それは直接的に人々の要求に応える側面と（人権保障）、その制度や組織をいかに形成、運用していくかという意思決定に関わる側面があり（民主主義）、特に後者は教育行政学や教育法学に固有の課題である。よって、教育行政学・教育制度論は、①そもそも人権とは何か、その原理や規範を探究する人権・権利論、②人権を保障するためにどのような制度や組織を作り、いかに運用すればよいかを研究する制度・組織論、③それら制度・組織の設計と運用の決定に関わる意思決定・民主主義論、の３つの領域から構成されることとなる。以下では簡潔にではあるが、教育行政学・教育制度論のこのような構造を意識しながら、教育と人間の発達・学習に関わる権利の概念とその保障の方法を、それを実現するための制度や組織、意思決定過程の実態論と結びつつ、また法政治哲学や社会思想の成果を摂取しながら考察したい。

２　教育を受ける権利と義務教育制度

（１）教育を受ける権利

本節では、教育と人間の発達・学習に関わる権利の中心にある「教育を受ける権利」とそれを保障する制度の中核にある義務教育制度を扱う。

「教育を受ける権利」とは、諸解説書によればおおよそ、教育を通じて人間として成長・発達することを基本的人権ととらえ、国家に対して公的な教育機会の提供を要求する権利であり、社会権（生存権）的基本権に属するものとされる。

近代国家が成立し、国家の教育関与が行われるようになって公教育が形成される。19 世紀に入ると、すべての人は生まれながらに教育を受ける権利をもつとする考えが生じ、労働運動などが教育を生存権的基本権の１つとしてこれを要求するようになった。わが国では、戦後改革の下、日本国憲法によってはじめてこの権利は認められるようになった。

日本国憲法第 26 条を掲げよう。

> 日本国憲法
>
> 第 26 条　すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。
>
> ２　すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

（２）義務教育

憲法第 26 条の２つの条項は、単なる並列でなく、深く結びついている。第１項は、国民主権原理の下で、教育を国民の権利として宣言した日本歴史上画期的な条項である。この教育を受ける権利を保障するのが、第２項に示される義務教育である。義務教育は、教育基本法第 5 条で次のように規定されている。

> （義務教育）
> 第５条　国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。
> ２　義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。
> ３　国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負う。
> ４　国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない。

義務教育とは通常、一定の条件の下にある子どもたち全員に対して教育の機会を均等に保障すべく、保護者に対して自らの保護下にある子どもたちを一定期間学校へ就学させる義務（就学義務）が法令によって課せられている教育であり、現在の日本でははは通常小中学校 9 年間がそれに当たる（学校教育法第 16 条・17 条参照）。戦前においても親には子どもを学校に通わせる義務が小学校令（→国民学校令）に規定されており、就学義務制度が存在した。しかし、それは国民の主権原理を明確にした法制度体系に基づいていなかったのに対して、戦後は国家が国民の教育を受ける権利を保障するという原理のもとに位置づけられるようになったという点が重要である。

（３）義務教育の成立要件

親が子どもをただ学校に行かせればそれで義務教育が成立するわけではない。義務教育が成り立つには、国民の教育を受ける権利を保障するために国家がさまざまな措置を高じなければならない。義務教育の成立要件として、①保護者が学齢児童・生徒を就学させる義務（就学義務）のほかに、②義務教育の無償、③国・地方公共団体の学校設置義務、④国・地方公共団体の就学援助奨励義務、の４つがあげられる。つまり教育を義務として課すためには、親に就学義務を課すだけでなく、授業料等が無償であることや学校の設置、また家庭に対する援助などの条件整備が行われなければならないのである。

（４）不登校

義務教育制度はこのように構成され、戦後日本においては小中学校が全国にくまなく設置され、ほとんどの子どもたちがそれらに通うようになった。しかし、今日のわが国教育の課題の１つとして不登校という現象があることは誰もがよく知っていることであろう。

不登校児童・生徒とは、「何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、登校しない、あるいはしたくともできない状況にあるため、年間 30 日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いたもの」（文科省）と定義されている。2001 年には全国の不登校児童生徒数は 14 万人にのぼった。2006 年度のデータでは、全国公立小学校の 44.1%、公

立中学校の 86.7%に不登校生が在籍しており、国公私立を合わせた小中学校全体では 57.5%、つまり２校に１校は不登校生が在籍しているという状況にある。現在、教員の家庭訪問、教育支援センター・適応指導教室設置、スクールカウンセラー配置や自治体独自の取り組みなども進められているが、不登校者数・比率は横ばいで推移してきている。

文科省の調査によると、不登校の要因は、学校生活に起因 35.4%、家庭生活に起因 18.3%、本人の問題に起因 36.9%となっているが（文科省データ 2007 年)、実際にはこれらの要因が複合している場合も多いと推測される。不登校の理由は多様であるが、ここでは便宜的に、学校そのもののもつ問題により既存の学校自体を意図的に拒否するものと、学校に通いたいが何らかの理由で通えないものに分けてみる。前者に対しては、海外ではホームスクーリングやオールタナティブ・スクールの設立を認めることで柔軟に対応している国がある。たとえばデンマークでは、「就学義務」ではなく「教育義務」を課しており、親・市民・地域社会による学校設立の自由（オールタナティブ・スクール創設の権利）や親の教育選択の権利（公立・私立、オールタナティブ・スクール、ホームスクーリング）が公的に認められている（永田 2005)。しかし日本の場合は、民間フリースクールへ通えば公立在籍校で出席扱いとされるようになってきたが（1992 年より)、それはまだ消極的な対処法と言え、「教育義務」の流れが明確になったわけではない。

（５）年齢主義と課程主義

後者すなわちさまざまな要因によって学校に通いたくても通えない子どもたちの学習権をどう保障するかは、大きな課題である。上と重なるが、不登校の中学生が教育支援センター・適応指導教室やフリースクールなどに通った場合、学校への出席として扱い中学校卒業証書を授与してもよいこととなっている。近年それとともに、そうしたところに通わなくても、不登校児童・生徒に校長判断で卒業証書を授与する場合も多くなってきた。これは一般に「形式卒業」と言われている。中学校卒業証書がなければ高校に進学することはできない。しかし、学齢期を過ぎても別の中学校や夜間中学校に移って中学校生活をやり直したいと思っても、卒業証書をもらってしまえばもう中学校には再入学できない。

義務教育制度の運用方法には、年齢主義と課程主義があると言われる。年齢主義とは、特定の年齢の間のみ義務教育が課される制度である（日本の学齢期は 6～15 歳)。他方、課程主義は特定の課程を修了するまでとされる。義務教育においてあまりに厳格な課程主義は望ましくないが、他方あまりに厳格な年齢主義では学齢の満了とともに就学義務が消滅し、事実上義務教育段階の教育を享受する権利を主張することができなくなる。上に記した「形式卒業」に関わる問題は、まさにその問題である。

（６）おわりに

毎年何らかの理由で学校に通えなくなった子どもたちが出ている。1999 年度に小学校に入学した者は約 120 万人おり、そのうち、中学校を卒業していない者は約 3,500 人いる（2008 年度。病気等の就学免除・猶予・死亡者数など除く)。単純に計算すれば、10 年で 3.5 万人、20 年で 7 万人となる。これに「形式卒業」を加えると、この 20 年間でも数十万の人が義務教育を十分に享受できなかった可能性がある。世界では学校を建てることができず、まだ小中学校を十分に普及させられない国もある。先進国とされる日本では、学校自体は十分に普及してい

るが、その水面下で義務教育を実質的に享受できなかった人が相当数おり、それらの人々の学習権をどう保障するかが課題として残っている。ここでは義務教育制度を取り上げたが、就学前教育・保育、高校、高等教育、成人学習、職業教育・訓練、障害児教育など、より細分化して目を凝らしていけばそれぞれに課題を見出すことができるであろう。教育を受ける権利は基本的人権の１つとして認められている。これによって小中学校が普及し、その他の教育機関も生みだされてきた。しかし誰もが認めるこの権利を保障するためには、常に制度を見直していかねばならないのである。

参考文献

・　永田佳之『オールタナティブ教育』新評論、2005 年

３　子どもの権利と能力・関係性

教育を受ける権利を法律の条文で、また理念として学ぶことは重要であるが、その権利や原理は現実の検証を通じて初めてよりよく理解できるものである。第１節では、それを義務教育制度の検証を通じて学んできた。

第２節は、憲法第 26 条の「その能力に応じて、ひとしく」という部分に関わる。国民に教育を受ける権利があるといっても、国民も多様である。能力に応じながら、しかし等しくとはどういうことであろうか。みなさんは第１部の学習ですでにこうしたことを考えたことと思う。ここでは、能力と人権という立て方でこの問題を考えたい。

また権利とはそもそも何であろうか。教育を受ける権利は人権の１つでしかない。ここではより広いあるいは上位にある子どもの権利について検討し、権利概念をより深く理解したい。

（１）能力と人権――「強い人権論」と「弱い人権論」

人権とはすべての人に遍く認められるものであるのか。その根拠はどこにあるのか。人であるから人権が認められるというのは正しいが、トートロジーともなりかねない。ここでは「強い人権論」と「弱い人権論」を手がかりに考えてみよう。

たとえば著名なリベラル派憲法学者奥平康弘は、人権の主体を「最小限の程度において理性的な判断能力を備えた者」とする。人権は平均的な一人前の人間の権利であり、「自発的に目的適合的な行為をなし得る者」でなければ人であっても人権の主体たり得ないというのである（奥平 1988）。これは、他者に依存することなく自己の生存を維持していく自律的能力を持つ者だけを市民とするカント哲学の流れを汲んであり、能力のある「強い個人」にのみ人権を認める「強い人権論」といえる。

しかし、「強い人権論」では、子どもや老人、障害者などは人権主体ではなくなり、自律的能力をもたない社会的弱者はもっぱら保護されるべき存在とされる。これに対して、他者に依存しているがゆえに精神的・物質的な力をもたない者が存在することを認め、彼らに支配への抵抗や補償措置の請求権を認めて自己決定の可能性を与えるものが「弱い人権論」である。人間の多様性を認め、「弱い個人」であるがゆえにこそ人権主体として認めていくべきだというのである（笹沼 1994）。

現実の生身の人間は、さまざまな弱みや欠点をもち、他者に依存して生きざるを得ない。1998

年にノーベル経済学賞を受賞した経済学者アマルティア・セン（Amartya Sen）は、人々の不平等を解決するためには単に基本的財や資源を再配分すればよいということにはならないという。なぜなら、第一に人が求めているもの（望ましいとする生き方や目的）が異なるからであり、第二には基本的財や資源の必要性や目的の実現に役立つように変換する能力は人によって差異があるからである（セン 1999)。つまり、人の自由は、それぞれの人に固有な潜在能力（capability）の発揮に必要な資源をいかに適切に調達できるかにかかっているのである。こうした視点に立てば、能力とは単なる個人の属性として片づけることはできず、社会との関係で捉えられることになり、単純な個体能力論に立った人権論は成り立たなくなる。

（２）子どもの権利

「強い人権論」は、子どもは人権主体でないとする。たとえば幼児が大人と同じ判断力をもっているとすることは難しく、能力論に立てば子どもの人権を認めることはできない。『市民政府論』を書いたジョン・ロックや『自由論』を書いたジョン・スチュアート・ミルなどの著名な思想家たちも、子どもは十分な能力をもたないがゆえに、特別の保護の対象ではあっても、人権主体とはみなさなかった。

これに対して、「弱い人権論」に立てば、子どもは弱い存在であるがゆえにこそ人権主体として認めていくべきだということになる。もし差別されている人種がいたら、彼らに他の人種と平等の権利を与え、また彼らの現状を回復改善することで不平等を克服できる。しかし、子どもの場合には、たとえば児童労働が禁止されているように、大人と同一に処遇することが必ずしもその権利を保障することとはならない。「弱い人権論」で子どもの権利問題に十分に対処し得るかは１つの論点である（他者からの自立を強調する「強い人権論」と同じ自立主義に陥らないかどうかが判断の岐路となる)。

ただ重要な点は、子どもは永久に未熟なまま止まる存在ではなく、未来の大人だということである。子どもは大人と比べて未熟な存在であるとしても、将来、子どもは社会の構成員となりうるのである。子どもはそのような大人になりゆく潜在能力をもった存在であり、そうした意味から子どもはそれが発揮されるよう権利主体として尊重されなければならない。

子どもの権利条約では、差別の禁止、子どもの最善の利益の尊重、生命・生存、発達、保護、意見表明・参加といった権利が包括的に規定されている。問題は、子どもそれぞれや子どもが置かれている環境が異なっており、何をどのようにすることが子どもの権利を保障することなのかがそれらによって変わってくるということである。先のセンの理論を応用すれば、子どもの潜在能力はさまざまであり、それが充足されるかどうかは社会と大人の側の対応によって決まる。子どもの権利とその保障も、社会・大人との関係で捉えられなければならないのである。

（３）子どもの権利と他者との関係性

権利を保障するとはどういうことか、もう少し考えてみよう。

基本的人権としての権利は普遍的なものであり、それは誰からも犯されない。権利をもつということは、他者による望まぬ支配から逃れているということであろう。ではこれを、自分のことを自分で決めることが出来る、つまり自己決定権を持っているということであると言い換えてよいだろうか。人の生（生活や人生など生きること）において、すべての行為や状態が自己決定しうるものなのだろうか。

自己決定権という概念には１つのアポリアが存在する。自己決定することは権利であるとしても､それが必ずしもその人に幸福をもたらすと約束することは誰もできない｡自己決定権は、人の権利保障の重要な構成要素であるとしても、自由放任的に捉えれば、それは容易に自己責任論に転化しかねない。自己決定は、常にそうした危険と隣り合わせの微妙な位置にある概念である。権利という概念についても同様に、他者に支配されないということが他者との関係を断ちきっていくことにつながるという危険性を孕んでいる。

子どもの幸せとは何であろうか。子どもに権利を認めることとは、自己決定させることのように思われるが、それが本当に子どもにとっての幸せとなるのかは分からない。大人になるということは、何らかの形で責任をもち自律的に生きていくことだとすると、大人であっても自己決定や権利行使にはアポリアが存在する。子どもはそのようなアポリアをいかに乗り越えられるのであろうか。

アクセル・ホネットは、ハーバーマスのコミュニケーション論の理性主義を批判して、承認論を展開する。理性的な人々によるコミュニケーションが何らかの合意に至るとしても、人の関係性への要求は満たされない。ホネットは、他者との関係性というレベルでの承認を可能にするものとして、ケア（配慮）という関わりを取り上げている（ホネット 2003)。

こうした議論を踏まえて言えるのは、子どもの権利を保障するとは、単に自己決定させて結果責任を負わせることでもなければ、他者との関係性を断ち切るような状態を生みだすことでもないということである。子どもの権利保障とは、未来の大人としてその潜在能力を発揮できるように権利主体として認めるとともに、単に自己決定主体として子どもを置くのではなく、大江洋や世取山洋介が言うように他者から受け止められる関係性への権利を保障することであり、また他者との関係性の中で権利が保障されるということが理解されるべきであろう（大江 2004、世取山 2002。こうしたとらえ方を「関係的権利論」という)。

（４）おわりに

ここでは「強い人権論」を批判し、能力と人権を一旦切り離して理解することが重要であるという立場で述べてきた。しかしそれは能力の差異をまったく考慮しなくてよいということを意味しない。

憲法第 26 条の「その能力に応じて、ひとしく」という部分は、かつて「教育を受けるに値する能力（学力・健康など）によって差別されるのは当然」であるという意味だと解釈された（宮沢俊義 1962)。このような解釈は今日通用していない。しかし、これまでの能力主義批判論が､人間の能力は遺伝によって決まるわけではなく後天的に発達するものであることや､人々の能力主義的な処遇が社会的制度によって作られたものであるということを強調するあまり、能力という問題圏そのものを無視してしまい、「抽象的なヒューマニズムによる人間存在擁護論」（竹内 2005）に止まってきたことも否定できないように思われる。すでに述べてきたように、権利保障とは潜在能力の発揮を可能にすることであり、その方法はその人によって異なるということをよく理解すれば、個々人の潜在能力と社会のあり方、制度をともに視野に入れて議論していくことが求められるのである。

翻って平等とは、人間の尊厳が損なわれずに、つまり人として同等に取り扱われながら、それぞれの多様な潜在性や要求に応えるというプロセスの不断の追求によってはじめて実現されるものといえよう。

参考文献

- 奥平康弘「“ヒューマンライツ”考」『戦後憲法学の展開』日本評論社、1988 年
- 笹沼弘志「権力と人権――人権批判または人権の普遍性の証明の試みについて」憲法理論研究会編『人権理論の新展開』敬文堂、1994 年
- 森田明彦『人権をひらく――チャールズ・テイラーとの対話』藤原書店、2005 年
- アマルティア・セン『不平等の再検討』岩波書店、1999 年（Amartya Sen, *Inequality Reexamined.* Harvard University Press. 1992）
- アクセル・ホネット『承認をめぐる闘争――社会的コンフリクトの道徳的文法』法政大学出版局、2003 年（Axel Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts.* Polity. 1995）
- 大江洋『関係的権利論――子どもの権利から権利の再構成へ』勁草書房、2004 年
- 世取山洋介「子どもの権利論の基本問題をめぐって」『人間と教育』31 号、2002 年
- 宮沢俊義『日本国憲法』日本評論社、1962 年
- 竹内章郎『いのちの平等論――現代の優生思想に抗して』岩波書店、2005 年

４　教育権論の再検討

（１）国民の教育権論

次に、教育に関わる人々の間の権利・権限関係を論じる教育権論について検討しよう。

戦後改革によって、国民主権原理が採用され、教育も国家が主権者となって国民に与えるものではなく、国民が主権者となって国家に教育を受ける権利を保障するよう要求するものとなった。当初、主権原理がそのように変更されても、政治行政システムや教育に関わる人々の間には古い意識が維持される傾向が残ったが、しかし 1950 年代から 60 年代の民主主義運動を背景に、そうした論理を克服する新しい理論が構築された。その１つが国民の教育権と言われるものである。

この理論は、まずなによりも教育に関わる権利の所在が国家の側でなく、国民の側にあることを明らかにしようとするものであった。中心的な論者、堀尾輝久は、イギリス教育史の分析に基づきながら、もともと私事として営まれていた教育という行為が、労働運動などの人々の共同の努力によって公教育を生みだしたことを描き出し、公教育がただ国家のために作り出された制度ではなく、国民の権利と要求に応えるために生みだされた制度であることを明らかにした（堀尾 1971）。この理論は、「私事の組織化」としての公教育、「親義務の共同化」としての公教育として定式化され、戦後教育学の主流として大きな影響力をもつこととなる。

その後、堀尾は 1970 年代に学習権論を提起し、教育を受ける権利の中核に子どもの学習権を置くことによって、この理論をより発展させた。

（２）２つの教育法関係

しかし、1980 年代になると、国民の教育権論に対して批判が出されるようになる。

憲法学者奥平康弘は、まず国民とは誰か、それが明らかになっていないとして、国民を主体として教育権を考えるのではなく、市民の幸福追求権の１つとして教育を受ける権利をとらえるべきだという。また教育権という言葉に、教育を受ける側の権利と、教育を教える側の自由

の２つの意味が混在しており、この言葉自体にも疑義を呈した。国民の教育権論は「教師の教育権」を重視するが、教師は公務員としての権限を有しているに過ぎず、それが国民に対して教える権利を有するということはありえないというのである（奥平 1981）。

また教育法学者今橋盛勝は、教師は常に子ども・保護者の側に立つものではないとして、その位置づけを再検討し、国民の教育権論を再構成しようとした。今橋は、教育に関わる人々の間の権利・権限関係（＝教育法関係）を、教育行政機関内部の＜国家・教育行政 VS 教師＞と、社会全体における＜国家・教育行政・教師 VS 子ども・保護者＞の２つに区別し、国民の教育権論が後者の教育法関係を軽視していたという（教師の位置の違いに注意）。今橋は、教師による体罰事件の裁判にも関わりながら、いま求められているのは子どもの学習権、教育を受ける権利を保障することだけではなく、子どもの一般人権、人としての当たり前の人権を子どもにも保障することであると批判を展開した（今橋 1983）。

これらは、「親義務の共同化」としての公教育という論理が、親と教師の対立関係を覆い隠す予定調和論に陥っていると批判するものである。初期の国民の教育権論をリードした宗像誠也は、公教育においては親は教育を教師に信託せざるを得ず、またこの教師が国家に対抗できる知性をもった真理の代弁者となりうるという論理構成を取っていたが（宗像 1961）、教師の行き過ぎた生徒指導が問題となるにつれてこうした論理を手放しでは容認できない状況が生まれてきたのである。

（３）国家の役割のとらえ方

このように子ども・親という学習者側の権利を明確にしていく理論検討が進められたが、他方国家の位置づけについても再検討する議論が行われている。

国民の教育権論の中心的論者の一人、兼子仁は、内的事項外的事項区分論に依拠し、教育行政の役割は条件整備（外的事項）にとどまり、教育内容（内的事項）については決定できないと主張した。教育内容は、国民と社会の議論を教師が適切に反映していくこと（文化的ルート）によって作られるべきであり、国家が決定しうる範囲は教科目等（＝学校制度基準）のみにとどまるとされる（兼子 1978）。この学校制度基準説では、学習指導要領は教科目等を除いて、指導助言文書と位置づけられ、教師の自由を拘束してはならないものとされる。教育内容（内的事項）は教師の自由に委ねられるべきとされ、学校教育の内容に対して強い拘束力を有する現行の学習指導要領はきわめて問題が大きいと批判している。

しかし、近年では国家の教育内容関与については、消極的自由（国家からの自由）の観点だけでなく、多面的に論じられるようになっている（戸波・西原 2006）。

いま児童虐待が問題になっているように、親が子どもの権利を侵害することは全くないこととはいえない。深刻なケースであれば、児童相談所が乗り出し、子どもを親から引き離して保護することになるであろう。親によって子どもに著しい不利益がもたらされた場合、公権力が介入して子どもの人権を保障することが求められる。

同様に、教育についても、国家が国民の「教育を受ける権利」（憲法第 26 条）を保障するためには、外的事項だけでなく内的事項についても一定の責任を負っていると考えられている（佐藤 2007 年）。もちろん、教育とは個々人の内面に関わるきわめて価値的な営みであり、国家（政治）が子どもと保護者の内面や価値を歪める形で教育内容に介入することは許されず、国家の内的事項への関与は大綱的なレベルにとどめられるべきであろう。教育条件整備と教育内容は

相互に規定し合う関係にあり、それゆえにこれらをどのレベルでいかにして調整し、統一的に公教育を構成していくかが問われなければならない。

（4）おわりに

以上のように、戦後、国民主権原理を明確にする役割を果たした国民の教育権論は、依然として参照されるべき理論として生き続けながらも、その再構成が進められている。最後に、教師について触れれば､教師の教育権を権利と言うような考え方はもはや成り立たない｡しかし、教師がただ親や行政の指示を機械的にこなすだけでは子どもの権利保障にはならず、教育専門職・対人援助職としての教師の専門性を発揮することが求められ、そうした意味での固有の位置づけが与えられる必要がある。

見てきたように教育に関わる人々の間の権利・権限関係は、まだ議論の途上にあるといえるが、子どもの権利を中心において、親の権利の第一次性と子どもの権利保障の義務性、教師の専門性と教育権限の限界、国家・行政の権利保障の役割とその限定、といった全体的な構図はある程度あきらかになってきている。これらの間に予定的調和を想定することはできず、対立的契機に注意しながら、子どもの権利保障のためにいかにそれぞれを機能させていくかが理論的かつ実践的課題となっている。

参考文献

- 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』岩波書店、1971 年
- 奥平康弘「教育を受ける権利」芦部信喜編『憲法Ⅲ　人権（2）』有斐閣、1981 年
- 今橋盛勝『教育法と法社会学』三省堂、1983 年
- 宗像誠也『教育と教育政策』岩波新書、1961 年
- 兼子仁『教育法（新版）』有斐閣、1978 年
- 戸波江二・西原博史編『子ども中心の教育法理論に向けて』エイデル研究所、2006 年
- 西原博史『良心の自由と子どもたち』岩波新書、2006 年
- 佐藤修司『教育基本法の理念と課題――戦後教育改革と内外事項区分論』学文社、2007 年

５　学校の「公の性質」と学校設置者

前節の教育権論を踏まえて、学校というものを考えてみよう。学校を設置しているのは教育委員会である。学校は教育委員会、すなわち教育行政の自由な判断によってその存廃や運営を決定されてよいであろうか。これは学校と教育の公共性とはいかなるものであるかを考えるということでもある。

（1）学校の「公の性質」

まず教育基本法第 6 条を掲げよう。

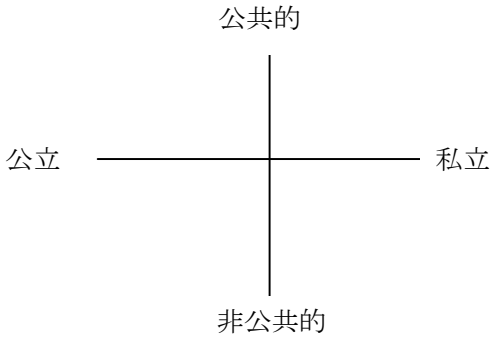
> （学校教育）
> 第 6 条　法律に定める学校は、公の性質を有するものであって、国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる。

「法律で定める学校」とは、学校教育法第 1 条に規定されている幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校を指す。これらは「公の性質」を有するため、学校設置者は国、地方公共団体、学校法人の三者に限られるとされている。

ところで、アメリカでは通常小中高校は「学区」（school district）が設置している。これはいわゆる地方自治体とは別に置かれた教育に特化した公共団体である。実は戦前の日本においても、市町村を学校設置の１つの単位としつつも、市町村を分画して置かれた「学区」が自律性をもって学校設置を行っていた時代、地域があった。これら「学区」は、学区議会をもち、学区税を集め、校舎を建設し、教員を雇用して学校を設置運営していた（もちろん教育内容は国定されていたが）。しかし「学区」は学校の設置者としてはきわめて弱体であり、「学区」間格差などの問題も生じて、次第にその権限は地方公共団体（市町村）に吸収されていくことになる（三上 1988、大阪市史編纂所 1991）。

しかし、かつてわが国にも「学区」が存在した意味は大きい。戦後、公立学校は地方自治体が設置し、校区・通学区域を指定するものと観念されているが、地方公共団体と異なる単位で学校設置者が存在したのである。

（２）学校設置者と公共性



公立であるということは、通常何らかの形で公費が入っていることを意味し、そこには公共的な必要性があるはずである。では、私学は公共的な必要性に応じていないのだろうか。そのようなことはない。国家や自治体、行政は完璧ではなく、その不足を民間が補うことは十分にある。民間がやっていても公共性の必要に応じているものあると考えられる（立木 1997）。

「公の性質」についての文部科学省の解釈は、「広く解すれば、おおよそ学校の事業の性質が公のものであり、それが国家公共の福利のためにつくすことを目的とすべきものであって、私のために仕えてはならないという意味とする。狭く解すれば、法律に定める学校の事業の主体がもともと公のものであり、国家が学校教育の主体であるという意味とする」としている（文科省 HP）。しかし「公の性質」の解釈を、国家が主体であることに求める狭義説はまさに狭すぎ、広義説も「国家公共の福利」と「私のため」とをあまりに対立的に捉えすぎている。

いま学校の設置に関わって新しい動きが起こっている。わが国では構造改革特区制度によって、実験的に株式会社や NPO による学校の設置が認められるようになっている。これらの学校は、教育課程や校舎・運動場等の施設の規制が弱く自由度が高いが、私学助成が受けられない点で通常の私学よりも財政的には不利である。営利を目的とする株式会社が学校を設置経営するのは望ましくないという意見が強く、実際に問題事例も発生している。筆者も営利企業による学校設置は望ましくないと考えるが、他方で学校の設置のあり方については単に国家や行政が主体であればよいといって済ますことができない論点が存在していることも事実である。

（３）チャータースクール

アメリカでは先行して学校設置の多様化が進んでいる。その代表が、チャータースクール（Charter School）である。1991 年にミネソタ州で認められたのを皮切りに、全米に広がり、現在では 3,000 校を上回る数にのぼっている。これは親、教師、市民が、州や大学に申し出て特別認可状（チャーター）を受ければ設置できる学校のことで、教育課程は規制を受けないが、公立学校の生徒一人当たり並みの公費が補助されるので、公立学校の一種とされている。ただし、5 年程度の期間しか経営が認められず、その間に州が定める学力基準をクリアできなければ継続はできない仕組みとなっている。

チャータースクールが公立学校の改革をもたらす可能性をもっている一方で、財政や施設設備、教員数とその待遇などは不安定であり、また結果的に地域に学校選択を導入し階層や人種などの分離を促進すること、さまざまなタイプがあるが営利企業設置タイプが急速に数を増やしていること、などの問題もあると言われている。

ただここでこれに触れるのは、チャータースクールの１つの理念が、父母と教師の共同による学校づくりという点にあるからである。アメリカでは官僚的な教育行政が批判され、国家をあげて教育改革が推進されているが、公立学校の困難はなかなか解消しない。そうした状況下で親の教育要求と教師の専門的自由を直接的に結合させようとした取り組みとして、チャータースクールをとらえることができる（黒崎 2000）。

（4）おわりに

学校の「公の性質」は、公立あるいは行政の種々の規制がかかった学校法人（私学）でしか保持されないのか。また学校教育に関わる判断はそれら自治体あるいは学校法人に委ねるほかないのか。こうした問いかけがいま国内外でなされている。

しかしチャータースクールのところで触れたように、新しい取り組みがバラ色に描ける状況にあるわけではない。日本でチャータースクールを導入しようとしてきた NPO「日本型チャータースクール推進センター」は、2007 年に解散してしまった。通常の公立や私立の学校が種々課題を抱えているとしても、それに代わる新しいタイプの学校が種々の教育問題をただちに解決してくれるわけではない。

今日の教育課題は社会的に形成されており、いわば教育問題の多くは社会問題として存在している。この点を踏まえずに、学校の設置形態にのみ視野を限定してしまうと、実は本当の課題解決に至らないことになる。

学校の設置主体を問い直そうとする理論に耳を傾け、その実践を注視しながらも、やはり公立学校の「公の性質」の内実をいかにして豊かにできるかを考えていくことが本筋の議論であろう。すでに教育権論のところで触れたように、親の権利や教師の専門性、さらには児童・生徒ら子どもの権利・要求、地域住民の意思がいかに学校に関わってくるかが考えられるべき重要な課題であり、そのための制度研究が求められる。

参考文献

- 金子忠史『変革期のアメリカ教育――学校編――』有信堂、1985 年
- 三上和夫『学区制度と住民の権利』大月書店、1988 年
- 大阪市史編纂所編『新修大阪市史第 8 巻』大阪市、1991 年
- 立木茂雄編『ボランティアと市民社会――公共性は市民が紡ぎ出す』晃洋書房、1997 年

・ チェスター・E・フィン Jr 他『チャータースクールの胎動』青木書店、2001 年（Chester E.Jr. Finn, Bruno V. Manno, Gregg Vanourek, *Charter Schools in Action: Renewing Public Education*. Princeton University Press. 2000）
・ 黒崎勲『教育の政治経済学――市場原理と教育改革』東京都立大学出版会、2000 年

６　民主主義と総合的子ども・若者行政

（１）はじめに

これまで述べてきたように、子どもの教育と発達・学習に関する権利を保障するために、誰がどのようにしてそれに関わるのかを検討していく必要がある。それは理論的な課題でもあるとともに、実践的な課題でもある。

教育に関わる人々がいかなる関係で位置づけられ、いかなる役割を果たすべきか。教育行政・制度論においては、ここから課題は２つに分かれる。１つは意思決定の方法、プロセスに関わる課題であり、もう１つは実施に関わる行政組織・制度に関わる課題である。これからその意義を説明していきたいが、その前に日本の教育統治システムを確認する作業が必要である。

（２）戦後の統治システム

既述のように、わが国では戦後、国民主権原理が採用され、民主的な国家の形成を目指してさまざまな分野でシステム改革が行われた。これによってわが国統治構造は大きく変更されたはずだが、戦後改革を検討した辻清明は、制度上は大きく変わったように見える面があっても、統治システムの内実は実はそれほど変わっていないとして、戦後改革の不徹底さを指摘した。これは戦前戦後連続論と呼ばれる。たとえば地方自治原理が憲法に規定されたにもかかわらず、戦後 60 年経ったいまでも日本が中央集権的国家だと思う人が多い。むしろ経済成長や社会の複雑化・高度化を経て、より集権化が進行したという指摘もあり、いかにして地方分権改革を進めていくべきかといった議論が行われている。

戦後の統治システムは、民主化されたといっても、いくつかの弱点を抱えていた。たとえば、機関委任事務制度である。これは国の事務を地方に委任する制度であり、国の決定した事務事業を地方自治体に下請的に行わせる仕組みである。また地方自治といっても、財源の多くを国が握っており、3 割自治という言葉があるように、地方に十分な財源を与えず、国からの補助金によって地方行政は誘導されることとなった。また内閣・政党と官庁・行政の力関係において、後者の優越した状態が長く続き、また官庁が地方や国民の実情を軽視して自らの権限と財源の維持と拡大を図ろうとする行政（縦割り行政）が継続した。また政党、行政、財界の三者の協調あるいは癒着によって、国、地方の行政のあり方が規定された。これらの制度や実態は廃止されたり、変化したりしているものもあるが、まだ課題が残されているというのが多くの人の見方である。

教育の領域でも事情は同じである。教育の民主化、地方自治を目指した改革が進められ、制度改革は行われたが、文部省を頂点とするタテ系列の行政ルートが大きな力をもち（縦割り行政）、国の統制が強い状態が続いた（荻原 1993）。また国レベルで教育の基準と財源が決定されており、地方の創意工夫や実情を反映した教育が行いにくいと言われてきている（新藤 2002）。また戦後、教育のあり方をめぐって厳しい政治的な対立が生じ、タテ系列の行政ルートの周囲

に存在する専門職能・関連団体を統合して維持される統治システムが形成された。こうして、学校や教育行政は閉鎖的になる傾向が生まれ、学習者や保護者、市民の意思が尊重、反映されにくい状態が生みだされた。

（３）官僚主義・専門職支配の病理

先年、教育界の不祥事としてマスコミを賑わした２つの事件に触れよう。１つめは、道内某市のいじめ事件である。いじめで中学生が自殺したが、教育委員会・学校がいじめがあったとは認めようとはせず、不誠実な態度をとり続けた。いじめ自殺に限らず、教育行政・学校側が校内で生じた問題について責任を認めようとしない事例はこれまでにも全国各地で見られている。

２つめは、某県では教員採用試験での増収賄事件である。県教育委員会事務局の幹部と小学校教頭（夫婦）が県教委幹部に賄賂を渡して長女の教員採用に便宜を図ってもらったとして、贈賄収賄いずれの側も逮捕された。こうした教員採用にかかわる不正は、同県では常態化しており、この事件の後、21 名の教員が不正によって採用されたとして、うち 20 名が退職、採用取り消しの処分を受けている。

ここで指摘したいのは、行政の教職員の単なる不誠実さ、不道徳さではなく、こうした事件が教育行政・学校教育の閉鎖的なネットワークのもとで生じているということである。戦後の学校教育の発展は大きな教育行政機構を作り出したが、そのあり方をめぐって政治においても地域においても十分に議論する場が形成されてこなかった。これらの事件は、官僚主義や専門職支配の病理として捉えることができる。

（４）地方自治と当事者参加

こうした病理を克服するためには、あらためて民主的な意思決定の方法に関する理論と実践を考えなければならない。上のような官僚主義では、①権限が国民の要求を反映しにくい形で中央官庁や地方行政機関に保持されている、②学校（や病院・保健所など）という最前線にある実施機関・直接的なサービス提供機関の当事者・利用者の意向が排除される傾向にある、という問題が生じる。そこで、①地方自治・住民自治と②実施機関における当事者の意思決定の２つの拡充する必要が出てくる。

地方自治・住民自治の拡充の問題は、きわめて広範な領域に関わり、ここでは十分に議論を尽くすことはできない。たとえば、中央と地方の権限配分、財政制度、中央・地方の意思決定システムのあり方（首長・議会・教育委員会の関係、住民の意見反映方法、住民の活動など）などを研究する必要がある。これらについては別の授業科目（教育行政論）で詳細に検討する。

もう１つ、実施機関である学校の運営のあり方についても研究が必要である。デンマークでは、学校だけでなく病院をはじめ、種々の公的機関の利用者がその機関の運営のあり方について委員会を作って議論するのが当たり前になっていると聞く（小池・西 2007）。これは「ユーザーデモクラシー」と言われる。わが国でも、この発想で学校を開いていく方法を考える必要がある。高知県では開かれた学校づくり委員会をすべての小中高校に設置して、児童生徒・保護者・教員・地域住民などの学校当事者参加による学校づくりが追求されている（浦野 2003）。また他県でも類似の開かれた学校づくりの取り組みが一部で見られるようになってきている（横井他 2006）。こちらについては授業科目（学校運営論）でより本格的に議論される。

（５）総合的な子ども・若者行政システム

縦割り行政は、各専門分野がそれぞれの論理で分裂的に行動するという問題を発生させてしまう。しかし、人間は、特定の部分の寄せ集めとして存在しているわけではない。身体、精神、社会関係といったさまざまな側面なり要素が有機的に結びついて存在しているのが人間である。たとえば、子どもの走る力を伸ばそうと思っても、ただ体を鍛えるだけではそれは実現できない。子どもの内面への働きかけや回りからの励ましも重要であり、また十分なトレーニングができる運動場の整備、走りやすい体操服、靴などの用具を揃えることなども関わってくるであろう。子どもや若者の発達・学習と教育は、学校での学習活動だけでなく、生まれた時から年老いていくまでの時間的つながりと、家庭・地域社会その他の空間的ひろがり、政治・行政や経済、文化などの社会的システムという包括的な視野のもとに見ていく必要がある。

行政や制度がいくつかの分野に分かれることは効率的であり、行政・制度の分化自体は否定できない。それは行政や制度の宿命といってもいい。ところが、病理化した縦割り行政は、分裂的に子どもと若者に作用してしまうので、それをできるだけ緩和する仕組みを作り出すことが必要である。

たとえば、イギリスでは、中央政府と現場の実施機関の中間段階にチルドレンズトラスト（Children's Trust）という総合的な子どもサポート機関を 2003 年に設置した。ある児童虐待が生じた時に、専門機関が適切な対処を取ることができず、結局その子どもを助けられなかったという事件があり、大きな社会的論議を呼んだ。これに対して、ブレア政権は児童青少年担当大臣（Minister for Children and Young People）を置き、児童、青少年、4 歳以下幼児の政策全般を統括させるとともに（児童福祉一般、被虐待児童保護、児童擁護、家族政策、青少年へのキャリアサービス、児童基金、ホームレス政策、ソーシャル・インクルージョンなど）、地方自治体レベルの子ども・若者行政の総合化を実現するための組織としてこのチルドレンズトラストを設置させたのである。これによって、多分野の専門職のチーム化、共同での研修、資源の共同利用などが可能になり、保健福祉や教育機関だけでなく他の関連機関と NPO との連携、当事者・利用者の運営参加なども実現している（安宅 2008）。

日本ではまだこうした体制はできていないが、いくつかの模索がある。たとえば高知県では、県教育委員会が高校中退者を雇用・福祉機関に紹介する取り組みが始まっている。また札幌のある定時制高校では社会教育機関や民間雇用関連会社と連携して、専門的スタッフを学校に常駐させ、生徒の相談に載りながら就職支援に成果をあげている（市原 2009）。最近わが国では特別支援教育が始まったが、就学前と学校との接続、学校と特別支援教育センター・医療・福祉機関との連携などが求められている。青少年の非行・犯罪関連問題では、司法機関と学校やその他の関連機関・人材とのネットワークが模索されている。就学前では、自治体に子ども課などを設置して、教育分野の幼稚園行政と福祉分野の保育行政の一元化を図ろうという動きがある。第１節で、教育制度論や教育行政学は、「他領域すなわち人間の多様な具体層と切り結んで構築されるべき学問だ」と述べたが、こうしたところで心理学や社会系の教育学、身体論などの分野との研究の共同が求められる。

参考文献

・　辻清明『公務員制度』東京大学出版会、1956 年

・ 荻原克男『戦後日本の教育行政構造』勁草書房、1993 年
・ 新藤宗幸「教育行政と地方分権化」東京市政調査会『分権改革の新展開にむけて』日本評論社、2002 年
・ 小池直人・西英子『福祉国家デンマークのまちづくり――共同市民の生活空間』かもがわ出版、2007 年
・ 浦野東洋一『開かれた学校づくり』同時代社、2003 年
・ 横井敏郎他「高校三者協議会の意義と可能性――北海道の２つの高校の事例調査を通して」『公教育システム研究』5 号、2006 年
・ 安宅仁人「英国「子ども法 2004」の制定に見る子ども行政の一元化の理念と動向」『教育行政学会年報』34 号、2008 年
・ 市原純「困難を抱える若者たちへ支援を届けるキャリア教育」『教育』59 巻 10 号、2009 年

７　現代教育改革論とその課題

（１）新自由主義教育政策

以上のように、官僚主義的教育行政の克服が課題となっているが、官僚主義対民主主義という図式だけでは今日の教育政策の動向を捉えることはできない。今日の教育政策の基調の１つは新自由主義と言われるものであり、その把握がきわめて重要になっているからである。

教育の自由化の主張の発端は、1982 年に設置された臨時教育審議会の答申（1985～87 年提出）である。これは個性重視や学校多様化、学校選択、中高一貫教育などの自由化論を唱えるものであったが、ただちにそれらが実現されたわけではなかった。

しかしその後、1996 年から開始された国の「構造改革」政策によって、教育の自由化・多様化が強力に推進されるようになった。これを推進する内閣府規制改革会議の謳い文句は、「学習者本位の教育システムへの転換」である。その具体策は、教育主体の多様化（株式会社立・NPO 立学校等の認可）、学校評価、学校選択、学力テストなどである。臨教審の自由化論には強い抵抗を示していた文部省も、90 年代後半以降、次第に新自由主義的な施策に同調するようになってきている（完全にではないが）。これらの政策がどこでいかなる内容で打ち出されているかは、内閣府や文科省、中教審の文書を時系列的に分析するとある程度見えてくる。

民間活力を生かし小さな政府を志向するこの政策潮流は、これまでの大きな政府と官僚主義的教育行政を厳しく批判している。代わりにこれが目指すのは、成果管理型の行財政システムである。自由や裁量の拡大は認めるが、それに見合った成果をあげることが求められる。こうした国家のあり方を「品質保証国家」と呼ぶこともある（大田 2004）。いまアメリカ経済の破綻によって、新自由主義政策の問題点が各所から批判され、かつて新自由主義を唱えていた人の中からも転向者が出てきている。しかし、官僚主義克服の課題が無くなったわけではない。私たちはまだ官僚主義と新自由主義のどちらも乗り越えていく術を見つけることができたわけではない。この新自由主義の本質を検討するに当たって、リベラリズムをめぐる議論を参照しよう。

（２）リベラリズム（正義論）とその批判

新自由主義は、ネオリベラリズムと言われる。これに対して、ここでいうリベラリズムとは、正義論と言われるものを指している。

ジョン・ロールズ（John Rawls）は、『正義論』（1979）において、倫理哲学においてこれ

まで大きな力を保ってきた功利主義という考え方を批判する。最大多数の最大幸福を基本原理とする功利主義は、全体の効用を第一に考えるために、個人を十分に捉えきれないからである。これに対してロールズは、「正義」を規範原理として提示する。彼は、社会契約説に依拠し、人々が何も知らない白紙の状態（「無知のヴェール」に覆われた「原初状態」）でいると仮定し、彼らが最悪の状態に陥らないように合理的な判断をするなら、「正義」の原理に到達するという。それは次の２つの原理からなる。

［第一原理］各人は他の人々にとっての同様な自由と両立しうる最大限の基本的自由への平等な権利を持つべきである。

［第二原理］

社会的・経済的不平等は次の二条件を満たすものでなければならない。

①それらの不平等がもっとも不遇な立場にある人の利益を最大にすること。（格差原理）

②公正な機会均等という条件のもとで、すべての人に開かれている職務や地位に付随するもの（開かれた競争の結果）に限られること。（機会均等原理）

ロールズはこのように立論することで、効用や快楽を中心に人間と社会を捉える考え方を批判して、規範原理の再興を目指したのである。彼の規範理論は、人の基本的自由をまず優先するがゆえにリベラリズムに分類されるが、格差・不平等を緩和する原理をも示していることから、最も良質のリベラリズムといわれる。

しかし、そもそもすべての人々が白紙の状態にある「原初状態」など存在せず、人々は特定の環境や条件のもとに生まれるのである。人々は共同体（他者との共存）の中に生まれ落ちるのであるにもかかわらず、ロールズの正義論における個人は、何の負担や制約も背負わない根無し草のような空虚な存在でしかないとマイケル・サンデルは批判する（サンデル 1992）。彼のような立場は、コミュニタリアニズム（共同体主義）と呼ばれる。また個人の基本的自由に第一原理を当てる限り、格差や不平等はなくならないとする左派からの批判もある。

リベラリズムとコミュニタリアニズムでは、基本的な人間観、社会観に違いがある。コミュニタリアニズムは「正義」に、「善」を対置する。単にモノが公正に分配されれば、人はみなよい人生を生きられるわけではない。どういう生き方がよい生き方なのかを問うことが必要であり、そういう問いかけをしながら生きるのが人間なのである。そのようにコミュニタリアニズムはリベラリズムに問いかける。

しかし、他方ではコミュニタリアニズムに対して、人間の共同性を強調するあまり、個人が共同体に埋没してしまいかねない全体主義的な傾向をもっているという批判もある。個人はただ共同体や既存の価値に従って生きるだけではなく、既存の社会や価値を問い直していく存在であり、人間のそうした面を見逃してはならないというのである。

最近の議論は、「正義」か「善」かという二者択一ではなく、両者を両立させていくという方向に進んでいる。チャールズ・テイラーは、「全体論的個人主義」という概念を提示し、一人一人の権利を尊重しながらも、狭い個人主義に陥らず、他者を考慮する力を人間はもっているという（森田 2005、中野 2007）。とするならば、課題はそうした人間の力を社会システムに反映させるように制度を探究していくこととなろう。

こうした議論を踏まえると、今日の新自由主義教育政策はどう評価できるのだろうか。個人の自由を尊重するが、ロールズの「格差原理」のような格差を緩和する考え方をきちんともっ

ているだろうか。「機会均等原理」で言われるような開かれた環境が十分に用意されているであろうか。またその人間観はいかなるものであろうか。新自由主義の思想的源流をなすハイエクやフリードマンは、社会的・公的な規制を排除すれば人の自由は実現するとする考え方を提示した。しかしこうした新自由主義の考え方は、基本的に人間を量的に捉え、インセンティブによって動かそうとするものであり、そこには人間が拠って立つ社会と人間の相互依存性への意識が弱いのではなかろうか。

（３）潜在能力の平等論

以上より、新自由主義は、①不平等を乗り越える社会原理を示すことができない、②人間の共同性や他者との相互依存関係を視野に入れられない個人主義にとどまっている、という限界を有しているといえる。そこで私たちが考えなければならないのが、平等論と社会関係（つながり）論である。

まず平等論について、再びアマルティア・センに触れておきたい。センは、ロールズの「格差原理」でも不十分だと言い、あらためて「何の平等か」と問うて、さらに平等論を深めようとしている（セン 1999)。

センによれば、同一の「基本財」（ロールズの言葉。権利、自由、雇用や教育の機会、収入や富など）をもっていても、「善」（望ましいもの）を遂行する「自由」が異なるという。たとえば、同じ所得を得ていても、体の不自由な人は健常者と同じように活動はできない（演奏会に行こうと思っても、車椅子、介助者、エレベーターなどがないと行けない)。人が何かをできるようになる（センは「機能」function という）にも、人によって必要なものが異なるのであり、必要なものがあって初めて人は「自由」になることができる。

言い換えると、ある特定の人々は「基本財」だけあれば「自由」になれるかもしれないが、また別の人々はそれだけでは「自由」にはなれず、もっと多くの、あるいはもっと別の種類の財を必要としている。そうした多様なニーズに応える財や資源、制度といったものがなければ、すべての人は「自由」であるとはいえない。こう考えれば、人々がそうした財や資源、制度を得て「自由」になることができて初めて、人々は平等であるということになる。

人が自由であるとは、自らが望ましいとする生活を選択できる選択肢をもっていることであり、それは「潜在能力」と呼ばれる。そして、センは「基本的潜在能力」（衣食住や社会生活への参加、移動など）の平等こそが必要であるという。人々の自由と平等を保障するためには、その条件となる「基本的潜在能力」をきちんと用意することが必要である。教育行政・制度論はそのための行政や制度のあり方を探究する学問である。

（４）信頼・社会関係資本と制度

次に社会関係論に触れよう。新自由主義のもつ個人主義は、社会の共同性や人相互の関係性を断ち切る方向に作用する傾向がある。これに対して近年注目されているのが、信頼（trust）や社会関係資本（social capital）という概念である。

ロバート・D・パットナムは、イタリア社会の地域格差の要因を研究し、イタリア中部には数百年の共和政の伝統に基づく高い市民的政治文化があり、それが地域のパフォーマンスを上げているが、北部と南部は他国の勢力や封建的王朝による長い支配が続いたため市民的政治文化が発達せず、現代においても地方政府の公共政策パフォーマンスは低くなっていると指摘し

た。その際、パットナムが持ち出した概念が、社会関係資本（social capital）である。彼によれば、北部地域社会には、信頼、互酬性の規範、社会的ネットワークなどの社会的関係が根づいており、それが人々の間の信頼と民主主義の基礎をなしているという（パットナム 2001）。何かを行おうとしたとき、人々の間に信頼関係や協力的なネットワークがあると、ものごとはうまく進みやすい。パットナムの研究は、社会関係資本に注目して、地域政治のパフォーマンスの違いを説明しようとしたものであった

近年、学校のパフォーマンスについても、そこに関わる人々（教師、保護者、子ども、地域住民、行政職員など）の間の信頼関係（relational trust）が大きな意味をもっていると考えられるようになってきている（Bryk2004）。学校という場は、学習する場ではあるが、同時にそこで育まれる人間関係が意識的無意識的に子どもを支える機能も有している。家庭はもちろん、職場や地域社会などさまざまな場所に支えられて人は生きているのであり、そうした場が多ければ多いほどその人は分厚い社会関係資本を有しているといえる。

しかし、社会関係資本が人の生活に影響を与えるということは、逆にいえば、その多寡によって人々の間に格差を生むという逆説的な機能を果たす可能性もあるということになる。2007 年度から開始された全国規模の「若者の教育とキャリア形成に関する調査」では、20 歳の若者が大切にしている、また助けられている人間関係は、親・兄弟や学校・職場の友人であった。大半の若者がそうした関係に恵まれていたが、一定割合でそうした関係に恵まれない層が見られた。彼らは、学校生活や趣味などでもあまり積極的でないという相関が明らかになっている（横井 2009）。

また、社会関係資本や信頼は、けっしてそれ単独で存在するのではなく、社会制度のあり方に強く規定されているという考え方が出されている。ロートシュタインは、アメリカの社会関係資本が衰退しているのにスウェーデンではそれが高いレベルで維持されているのは、後者において普遍主義的な社会制度が基礎に存在しているからだとパットナムの社会関係資本論を批判している（Rothstein2005）。今日の日本の教育政策は、社会関係資本や信頼を豊かにするものなのか、狭めるものなのか。教育行政・制度論は、教育に関わる領域において社会関係資本を豊かにしていけるような制度設計を考えなければならない。

（５）学校・教育行政経営論と行政責任論

しかし、国民と教育に関わる人々の間に信頼を生みだそうといっても、どうやって豊かにできるのだろうか。自分がいかにがんばろうとしても他人が期待通りには動いてくれず、私たちは人となかなか共同できないという経験をすることがある。学校についても、みんなのものだから参加と共同で学校づくりをと言っても、教師・保護者・住民が対立したり、そもそも誰も参加してくれないこともある。教師間で協力関係が作れず、孤立してバーンアウトしていく教師も増えている。学校が子どもの潜在性や要求に応えていくには組織的な活動が必要だが、そこで誰がどのように責任を果たすのかを考えねばならない。

学校も企業もどちらも組織ではあるが、学校は階層的な組織である企業と異なり、自律性の高い教師によって構成されており、緩やかな結合関係にもとづいた組織であると言われている（鍋蓋組織、ルース・カップリング論、木原他 1993）。こうした特性をもつ組織は、いかにしてその構成員の自律性を保持しながら同時に協働させていけるかという独特の運営の難しさを有している。校長のリーダーシップにも、企業経営者の場合とは異なる質が求められる。

今日の成果管理型学校経営は、PDCA サイクル（plan-do-check-action）によって学校を効率的に経営していこうとするものである。これは上のような学校組織の特性にあった経営論なのか。また成果管理や評価を否定する学校経営論もあるが、これは成果管理型学校経営論を乗り越えるような学校づくり論を生み出せるのか。こうしたことが今日の学校経営論の中心的課題の１つである。

教育行政のあり方にしても、同様のことがいえる。新しい公共経営論（NPM、new public management）の浸透によって、成果主義、分権化、市場主義といった特徴をもつ行政経営手法が教育行政の分野でも採用されるようになっている。ここでも PDCA サイクルが重視される。このような品質保証型教育行政を批判する議論もあるが、ではかつての集権的な教育行政に後戻りすることなく、いかにそれを乗り越えていけるのか。そもそも行政というものは、効率的に利潤追求をめざす企業経営とは異なり、人権保障そのものを自らの責任として負っている。また政策は民主的なプロセスを経て決定されなければならない。

近年政府は「アカウンタビリティ」（accountability）という言葉を使うようになってきている。これは「説明責任」と訳されているが、この訳語は行政側が説明すればそれで責任が果たされるかのように受け取られることがある。また NPM の導入によって、行政の効率がもっぱら問題にされる傾向も間々見られる。行政が負っている人権保障の責任とはどのようなものなのであろうか。人権保障の内容の多様さ、複雑さを忘れることなく、アカンウンタビリティ論、行政責任論を豊富化していく必要がある。

参考文献

- 大田直子「国家の教育責任の新たなる在り方――イギリス『品質保証国家』の教育政策」『教育学研究』71-1、2004 年
- 佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革――その理論・実態と対抗軸』大月書店、2008 年
- ジョン・ロールズ『正義論』紀伊國屋書店、1979 年（John Rawls, *A Theory of Justice*. 1971 年）
- マイケル・サンデル『自由主義と正義の限界』三嶺書房、1992 年（Michael J. Sandel *, Liberalism and the Limits of Justice*. 1982 年）
- 藤原保信『自由主義の再検討』岩波新書、1993 年
- 森田明彦『人権をひらく――チャールズ・テイラーとの対話』藤原書店、2005 年
- 中野剛充『テイラーのコミュニタリアニズム――自己・共同体・近代』勁草書房、2007 年
- アマルティア・セン『不平等の再検討』岩波書店、1999 年（Amartya Sen, *Inequality Reexamined*. Harvard University Press. 1992）
- ロバート・D. パットナム『哲学する民主主義――伝統と改革の市民的構造』NTT 出版、2001 年（Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*、1994 年）
- Anthony S. Bryk, *Trust In Schools: A Core Resource For Improvement*. Russell Sage Foundation. 2004
- 横井敏郎「若者を支える人間関係と社会への関わり」『「若者の教育とキャリア形成に関する調査」2007 年第 1 回調査結果報告書　Youth Cohort Study of Japan 2007-2010』（研究代表者乾彰夫）、2009 年
- Bo Rothstein, *Social Traps and the Problem of Trust.* Cambridge University Press. 2005
- 木原孝博・武藤孝典・熊谷一乗・藤田英典編著『学校文化の社会学』福村出版、1993 年

おわりに

以上、人の発達・学習や教育に関わる人権の理念・規範を問い直し、それを実現していくための制度的条件を、具体的な事象の紹介や規範哲学や思想の検討も行いながら論じてきた。教育行政・制度論は、人権・権利論、意思決定・民主主義論、制度・組織論の３つの領域に整理されるが、それは他領域の学問および人間の多様な具体層と切り結んで構築されるべき学問である。広く深い視野をもって子どもと教育を捉え、教育行政・制度の領域から積極的に越境しながら、再び教育行政・制度の領域に帰ってくる往還的な作業が求められる。

［付記］本稿は、北海道大学教育学部の２年生向け講義「教育学概説」のテキスト『教育学への誘い』（2009 年版）に掲載した論稿を一部手直ししたものである。概説Ⅰは「現代社会と公教育」と題して、姉崎洋一教授（高等継続教育研究グループ）と共同で担当しており、第１部「憲法・教育基本法と教育の公共性」（姉崎教授担当）と第２部「人権保障と民主主義の教育行政・制度論」（横井担当）からなっている。本稿は概説のテキストではあるが、現在私が考えている教育行政研究グループのこれからの研究の展開方向をある程度示しており、本研究グループに助教として新しく赴任した宮盛邦友さんの勧めもあって、本誌に掲載しておくこととした。各章を敷衍してより詳細に論ずべき課題や対象は多く残されている。それらについては、今後当研究グループでさらに追究していきたい。