

教育統治におけるホッブズの秩序問題

高橋 聡

Hobbesian Social Order Issues on Education Governance

TAKAHASHI Satoshi

教育改革論が提起される際、全体社会レベルの変動が通常期待されている。しかし政策の射程は個別制度のあり方のレベルにしか届かない。ミクロマクロ水準間の変換が前提とされているが、それは「合理的」政策理論の内在的メカニズムに阻まれるのである。

本論文はこの難点をホッブズの秩序問題の観点から定義する。時空的不確実性を克服してコーディネーション問題を改善するために、社会関係資本への投資と社会契約の事後調整の重要性が提起される。本論は社会政策一般における秩序問題の重要性を提起するためのケーススタディである。

キーワード：ミクロマクロリンク 組織改革—制度改革論 教育目標の多層性 社会関係資本
コーディネーション問題

When educational reform theories are proposed, changes are typically expected to affect society as a whole. The reach of government policies, however, extends only to the level of defining specific institutions. While micro-macro conversion is presupposed, this is obstructed by mechanisms that are inherent to rational policy theories.

In this paper, this methodological difficulties are defined from the perspective of the issue of Hobbesian social order. We suggested the important of investment to social capital and ex-post coordination for social contract, both of which are effective to regulate time-space uncertainty and improvement of coordination. This is a case study for suggesting the importance of the issue of social order problem on social policies.

Key Words : micro-macro link, organizational-institutional reform theory, multi-faced educational target, social capital, coordination problem

序：政策認識論と評価論の背景としての秩序問題

「社会秩序はいかにして可能か」は社会学の根本問題の一つである¹。多様な社会構成員が独立した利害と嗜好、行動の自由を持つにもかかわらず、社会秩序が成立するとはどういうことか、それを可能とする条件は何か。ホッブズが「リヴァイアサン」でまとめた形での問題提起を行い、それが展開しつつ引き継がれていることから「ホッブズの秩序問題」と呼称される。自由な個人たちで構成される社会が「万人の万人に対する闘争」とならないための方策への問いは、社

会制度の正当化根拠の問いでもある。

秩序問題への解は、強制解（ホッブズ自身の解答）、規範解（デュルケムやパーソンズ）、協力解（ロールズ、ノージック、近年のゲーム理論家など）等に分類される。個人の自由を国家権力に譲渡することによる秩序の実現という強制解に、近代社会の主体的個人の前提との両立を図る反論を対置してきた歴史ともいえるであろう。規範解は個人の主体的な行為の背景に学習された規範が存在することが秩序を担保するとする。協力解は、個人の合理的な選択というミクロ的要素が集

積まれてマクロ的秩序に至るとする。

本論文の基礎にある認識は、秩序問題の課題設定は理論社会学のみならず政策構築や政策評価にとっても重要であるというものである。政策の基本は目的―手段図式であるが、複雑な社会過程の中で特定の原因と結果が結び付けられることには限定された妥当性しかない上に、ある変数間の関係で「効果」が立証されたとしても、それを含む社会状態が全体として改善されたかどうかはわからない（事例は後述）。

これは、そもそも政策が有効であるとはどういうことなのか、政策を評価し認識するとはどういうことなのか、という政策基礎論の問いを意味する。単一の変数で表現される社会状況変化の側面だけで政策の意味が描きつくせない場合、政策論は「変数」ではなく「秩序」を志向すべきなのではないか。もちろん特定された個別目的を追求する政策はあるが、福祉改革、医療改革といった制度領域全体の性格を問題とする政策については、「それによっていかなる制度秩序が形成されるのか」を問題にしないと、改革論が意図した問いと、政策アウトカムという答えが一致しないのではないか。

本論文は、近年の教育領域における改革論を対象とし、現在主流の合理選択論的改革論の意義と限界を論じることを通じて、政策研究における秩序問題の枠組みの意味を論じる。ここでの主目的はケースとしての教育改革論の改善ではなく、社会政策各領域に共通しつつ分岐する秩序問題的議論の意義と、それを扱う上での方法論的課題を指摘することである。

I 教育改革論における課題構造：組織改革―制度改革論の検討を通じて

(1) 部分的政策革新と教育社会全体の改革

教育改革論の念頭にある目標状態は、個人的・社会的諸次元を横断する総体的教育状況の改善であろう。しかし教育改革論の実際は、制度や実践の特定局面の操作であり、新しい結果は生じても全体社会の変動と直接結びつくわけではない。

個別制度が持つ性格が、制度連関の総体としての体制レベルで同じ意味を持つとは限らない。平等主義的な教育内容や入学者決定方法を有する公立学校制度が、所得や文化資本において有利な階層の私立学校への集中を生み、結果的に教育社会全体の階層化を進行させる一例がある。一方新制度の「成功」が各所で模

倣され主流となり、体制レベルの変動に至る場合もありうる。両者のメカニズム上の分岐点は明らかではない。

政策評価の議論でも同様である。学力テストの成績や満足度調査の結果が指標に用いられ（制度パフォーマンスの改善）、その改善が社会的に有益であろうと議論される（社会的成果）際、前段と後段を結ぶメカニズムは明らかにされない。教育改革の実質的な目的（アウトカム）が後段であるとすれば、前段の達成に向けて構築された政策モデルとは乖離が生じる。

藤田英典は「最近の改革論議では、『PDSサイクル』ないし『PDCAサイクル』という経営学の用語と考え方がもてはやされ」しかし「改革・政策の事後評価はまったく行われていない」とする（藤田 2007,p.223）。事業評価としての事後評価は行われているが、各事業が自己限定した目標次元における代理指標についてである。評価や検証の手段は事実上個別制度レベルに限定されており、教育改革言説のレベルで期待される社会全体に及ぶ寄与はほとんど検証されていない。

このような乖離が先鋭化したのは、個人主義的方法論による政策理論が学界でも政策実践でも主流となり、そこでは個々のアクターの合理性が社会全体の利益に直結する構成がとられていることによる。前段から後段すなわち個人的成果から社会的成果への展開をあらゆる改革論が採用しようとするのは、教育に対する万人の権利によって個人の生と社会の存立を結びつけようとする公教育の思想的前提による。しかし社会的ジレンマ（個人的合理性と社会的合理性の対立）に対処する制度技術は十分とはいえない。

社会政策領域では一般に、立場（たとえば職種や所得）が異なる構成員の利益対立が制度設計上前提とされている。多くの教育政策論はそれを前提とせず学習者の権利性や社会連帯の存在に関する強固な普遍主義的認識を掲げつつ、本音としての各アクターの自己利益追求もまた当然視されており、両者の乖離は予定調和を期待するにはあまりに大きい。自治体が成績上位者向けの進学課程を公費で特設することを地域発展の名目でどこまで正当化できるのか。既に優れた達成を得ている者を公共の資源でさらに後押しすることが、「医学部進学者が増えれば地域医療を支えてくれる（かもしれない）から」という理由で正当化されるのかどうかの判断は、規範的立場の選択のみならず個別の教育達成が社会的利益に波及する程度にも依存する。政

策論がその判断基準を提示できていない。

教育改革論の近年の主流は、個人（マイクロ）→社会（マクロ）ではなく、組織（メゾ）レベルを変換の媒介項とすることで接合を担保する構成がとられており、その変換メカニズムの困難は教育制度において想像以上に大きい。限界性を認識せずに楽観的な政策論が示されることで、困難はさらに深まっている。

（2） 組織改革—制度改革論の基礎にあるメカニズム

「組織改革を通じて制度を改革する」構造の政策論（以下「組織改革—制度改革論と略」）は今日の教育改革論の主流を占める。組織が活性化され機能が向上すれば（同時に組織間競争を勝ち抜く能力の向上でもある）、教育全体としての状態も改善する（同時に教育制度の全体としての機能の向上でもある）とみなす。組織が自らの判断で自己発展を目指す合理的判断を行い、組織間相互作用（特に競争）が制度全体の望ましい状況を生むと想定されているのである。

加えて近年、経済学起源の合理的選択理論が社会制度論各領域の方法的基礎として強い影響力を持つことも、組織改革—制度改革論主流化の原因になった。政治思想の次元では「新自由主義的」と形容される教育改革論の多くが、合理的選択理論の一類型であるプリンシパル—エージェント理論（以下PA理論と略）に依拠している（世取山 2008）²。PA理論に基づく政策は、想定する成果発生図式の妥当性がビジネス界やマスメディアで広く認められていることによって、効能立証済の処方箋であるかのように認識される。

しかし成果のメカニズムは自明ではない。特に教育社会の不確定性の扱いである。教育組織論においては不確定性をメカニズム前提とした理論構成が主流であった（ルースカップリング組織論など）。不確定性前提の理論は、教育プロセスの線形制御モデル批判の根拠であるだけでなく、教育システムの生産性に持つ積極的意義を示す場合もある。たとえばルーマンは教育成果と目標との一致可能性を否定しつつ、それと区別して教育の体系的成果の可能性を示している³。

（3） 教育改革をめざす政策に生じるマイクロマクロ問題

全体社会レベルでの成果を志向する教育改革論は、それに適した理論を要する。個々の施策が想定する変数をいかに制御したかは重要だが、これを蓄積すれば

全体社会レベルの変動に至るわけではない。ホブズの秩序問題の鍵となるマイクロマクロ問題に直面し、政策実践的には社会的ジレンマを帰結することになる。

個別行為が集合行為や集積的状况に変換される「多水準間移行」メカニズムの扱いは、政策や社会計画の結果の制御可能性に関する難問である。マイクロレベル決定者の反応を政策に反応するフィードバック情報として扱っては、実施された手段に対する個々の能動的反応がマクロレベルに集積する過程は見えない（佐藤 1998,p.41）。政策設計に翻案するなら、成果として期待されるマクロ的機能を分解してマイクロ単位にタスクとして割り当て、マクロ的成果として回収することは至難である。

社会変動動向も困難拡大の一要因である。近代社会は社会連帯によって社会的リスクを管理し、市民を教育・福祉等の社会サービスによってリスク共同化の手法で保護しつつ、一定のリスク対応を個人に帰責する構成をとってきた。宮本（2006）は、近代社会における公教育の成立を、中間集団からの個人の析出に伴うリスク管理の個人化に随伴するものととらえ、リスク関係が不定化し帰責対象の特定が困難になった現代社会においては、教育の個人的動機（すなわちインセンティブ基盤）や価値・目的の共有に根拠がなくなるとする。オッフエとプロイスはより一般的に、ケインズ主義福祉国家（KWS）においては各部分（軍事力、生活保障、道具的知識、経済成長等）の発展が社会全体の発展につながるマイクロマクロ変換の想定が政策の正統性を支えていたと定義する（Offe and Preuss 1991,p.145）。

両者とも、個別利益の累積が全社会的効果に発展するメカニズムが弱体化したため、リスクの集積的処理によって個人の自律を支えることを存立根拠とする制度の正当性が低下していることを指摘する。自己利益の公共化による公教育の正当化は弱体化し、個人的収益と社会的収益は分化を強める。

社会的リスクが対象不定的に遍在する状況（決定者／被影響者の関係が不定化したいわゆるリスク社会）ではリスク管理の共同化が難しいため、個人ないし個別単位（組織等）への帰責の必要が過剰に語られることになる。自己責任を負えない状況ほど自己責任が要求される逆説的状況が、個人の選択と合意に基礎をおく社会理論、そしてPA理論に代表される個別関係の集積と制度を同一視する理論を後押ししている。

II 組織改革—制度改革論の合理性概念の諸問題

このような課題意識に立って組織改革—制度改革論を概観するなら「個別合理性の制度全体への展開可能性の過信」というべき状況がある。

第一に、個別組織の合理性と制度全体の合理性が、多くの場合同一視され、あるいは両者間の移行可能性が自明視されていることである。第二に、組織合理性と組織構成員の個人的合理性が、容易に調和するとみなされていることである。

(1) 組織内 / 組織間インセンティブの同一視

規制改革会議が2002～2003年に示した株式会社立学校の提案は、個々の組織が合理的計算に基いて行動できるようになることが制度全体の有効性につながることを前提としている。組織にとっての利益計算根拠と制度的合理性が同一視されている。

市場原理の単純な適用ではなく、統治メカニズムに自覚的な政策構想の例 (Bowls and Gintis 1998) では、PA理論を基礎にしつつ平等主義の政策目的に整合させるため、所得の移転よりも資産の移転を重視する(残余コントロール権の所在がインセンティブに及ぼす影響⁴から)。インセンティブの当事者化が、社会的に有意義な教育の生産につながると判断している。

「集団をコミュニティに変える」ことが統治問題への対応策であり、コミュニティの有効性は財産権の譲渡次第である。ここでいうコミュニティとは対面性と継続的關係を内容とする。ゲーム理論の枠組みで社会的ジレンマを解決する標準的な手法は、交換が繰り返される前提の下で、他への協力が評価され利己的行為(機会主義的行動)が報復される期待によって個人の行動が制御されることである。その意味で、あるコミュニティ内に形成される評判の役割は大きい。ボールズとギンタスが財産権の所在と再分配を重視するのは、構成員が自己の行動結果の残余請求者ではない場合、評判によるインセンティブ⁵が働かないからである (Bowls and Gintis 1998,p.29)。

インセンティブが制度全体で効率的に機能する条件は何か。「学校間競争が社会的に浪費的なものに転化する」危険性があり、組織内合理性と組織間合理性の不一致可能性は意識されている。ただその懸念は専ら「学校間で成績評価が水増しされ評価基準が曖昧になり、成績証明書の情報価値が低下する」機会主義的行動に向けられ、情報価値の根拠自体は共有が前提されている (Bowls and Gintis 1998,p.42-44)。対策とされ

る国家による能力証明の強化は機会主義的行動に対抗しているが、有効な努力の方向性を既知として、努力投入有無の判断を左右する利得構造を制御するにとどまっている。

PA理論が想定するように努力投入の程度に関する判断が一致すればよいのか。合理性の内容は組織間で一致するのか。各組織が「コミュニティ」の内実を持つほど「外部」の存在も顕在化する。集団内の交換が継続的に組織され長期的な互惠性が認識されるようになるほど、その関係が成立していない人々との扱いの違いが出てくる。コミュニティ内では互恵的に、外へは排他的に行動する傾向に対抗するインセンティブが必要となる⁶。

(2) 接続費用削減の制度的保証

個々の行為が、それを制度文脈内で有意義ならしめる他のアクターの行為と接続することの保証は、取引費用問題として定式化される。一般化されたメディア(例：貨幣)と交換の執行保証が組織化されない限り、接続は高い費用に妨げられる。組織内(努力の構造から組織生産プロセスへ)組織間(取引費用への対応基盤)連鎖については、新自由主義的教育政策がPA関係の無限の連鎖想定で成り立つとする指摘(世取山2008,p.45)があり、政策提言では経済同友会(2005)が自覚的である⁷。

学校選択の是非をめぐる黒崎勲と藤田英典の論争は、合理的選択の接続メカニズムをめぐる議論ともいえる。黒崎は、資本主義的に統制された市場とは区別された親と教師の教育権が均衡した選択を構想し「その学校のことだけを考えているわけではない、制度改革のためという明確な問題意識」が選択によって表現される制度を提唱する。特別に実験的な学校の存在は、公立学校全体の改革という目的によって正当化される(黒崎2006,p.115-116)。藤田はこのような組織的实践が成立したとしても、制度全体⁸に波及する可能性を否定する(藤田2005)。モデル校、実験校の「成功」は条件に恵まれた一部にとどまるのか、学習効果を生じて類似の、さらに発展した事例を生み出すのか。黒崎が強調する「触媒としての選択」は、触媒による反応促進のプロセスが既知であることを前提とする。

部分的インパクトが制度全体に影響する程度は、対象の被制御可能性に左右される。社会全体に波及するかどうかは、取引費用理論が想定する適応メカニズム

「競争」「学習」が十分働くことに依存する。優れた実践が周囲の共感を得たとしても、それが実践の同型性や相互学習プロセスによる構造形成 (Dimaggio and Powell 1991) に進展して拡大再生産されるためには、制度的合理性に変換される必要がある⁹。

ピアソンによれば、効果的なシステムが何か不透明な制度では、学習は行動の変更よりも強化に働きやすい。行動と帰結を結ぶ因果連鎖が非常に長い状況では、不透明な社会的文脈におけるアクターは情報を既存の「精神地図」で見ることバイアスが生じる。また競争メカニズムの機能は、競合している制度が他の非効率性に乗り、制度の消費者を引き抜ける場合だが、その成否は環境の密集性に依存する (ピアソン、粕谷 2010, p.162-169)。学校制度を密集的に設計することは可能でも、背景コミュニティを密集的に設計できるわけではない。経験や相互影響関係の相互依存性、立場の互換可能性の向上は、改革の目標となる可能性はあるが、ここでは改革の与件となっているのである。

(3) 組織目標への変換可能性

関係者の多様な利益や関心が、制度的に有意義で組織の行動指針となりうる目標に統合される可能性は過大評価されている。

2004年の中教審答申、2008年の教育振興基本計画は、責任の自覚による連携と貢献を基本的論理とする。後者は「連携、協力を掛け声に終わらせず、それぞれの役割と責任を自覚した上で、だれもが参加できる具体的な仕組み」(I—①)を提唱するが、各人の問題意識が「教育に対する責任」に変換されて認知・共有される経路は示されていない。

堤・橋爪(1999)は近年の教育諸問題の基本構造を連帯の欠如によるものと定義し、選択→責任→連帯の変換プロセスを構築しようとする。同書の典型的論理展開は、たとえば2章2節の議論にみられる。

校長が人事権を持つなら、校長を中心に、校長の教育方針を理解する教師のチームができあがる→校長に協力して熱心に取り組むだろう。期待に応えなければ解任、プランを成功させなければ学校を去ることになる→よりよい教育をするための連帯が生まれる。

実現させたい教育プランを示し、それに共感する教職員が集まってくる。自ら選択した目標のために集まったことから、価値志向を共有する者たちの連帯が生まれる。この連帯は強制解 (国家からの賦課) でも

規範解 (専門職倫理の内面化) でもなく個人の自発的な合意であり、個人主義的理論によってミクロがマクロに変換される図式がある。

以上のつながりは一見自然だが、構成員が成果を生み出すプロセスは明記されていない。掲げられた目標に誘導されて、成果を生み出す力 (準備済み) が外から持ち込まれる想定である。教育プランによって多様な意図や背景が統合される能力に大きな期待がかけられているが、プランによる統合から成果への経路が示されていない¹⁰。

佐藤(2007)は、実施者が専門的職務の結果責任を依頼者に対して負うとして (PA理論に基き) アカウンタビリティを定義し、結果責任の範囲を画定する契約の根拠が学校経営計画であるとする。計画を通じた多様な利益の統合は「議決機関運営のあり方、議長の資質と能力」というミクロプロセスに負っている¹¹。

これらの動向は「学校評価システムや校長のビジョン構築などによりその不確定性を組織的に縮減する」(佐古 2005, p.58) 論理を想定しているのであろうが、縮減の原動力が問題である。目標によって不確定性を縮減するには、各自の立場から目標に接続しうる利益の存在 (各自にとってそれぞれ意味づけできる) と役割への変換が必要である。成果に向けて明確な役割関係を構築し、線形的に条件合理性を設定できないことが教育組織のメカニズムであり (水本 2000)、それをクリアして協働に向かう経路設定の困難は、合理選択論的政策論に限られない。

「専門性」に基づく協働組織論 (紅林 2007) においても、目標に向かう複数の視点の統合は共通の統治課題である。「合意の原理」に対する強力な対案として佐藤学が掲げる「共存の原理」は、多様な教育観と多様な教育の様式が相互に交流され共存しあい、個々の自律性は学校の教師集団の集団的自律性を基盤とする。共存が孤立を帰結しない条件は「促進者としての校長のリーダーシップ」「交流を通じた同僚性 (collegiality) の育成」であるとする。同僚性論は、事前のプログラム化に依拠せずその時々が必要に応じ力動的に変化するプロジェクトとして行われる協働は、相互調整的プロセスによって自律的主体間の共存を図りうると主張する。

教育分野でこの種の議論が多いのは、各教職者の過度の独立 (個業化) が問題視され、それへの校長の一律的管理→合意の強要という文脈が意識されているた

め、合意は自律と対立して理解されがちな背景がある。目標共有から合意による複雑性の縮減ではなく、互いの実践を承認しつつ相互調整を図る個々の動きが鍵とされているのである。

Ⅲ 時空の不確定性による制御困難のメカニズム

組織改革—制度改革論が依拠する合理性の諸前提は、ミクロマクロ変換のメカニズムに不備がある。

①合理的交換の前提になる取引費用の縮減が担保されていない。目標の共有による縮減が想定されている場合、各自の関心からの目標への接続を媒介する利益が準備されていない。

②成果を想定して現在時点で投資や関与を決意したとしても、結果の保証や事情変更への対応の保証がなく、合理的選択が成り立っていない。

③教育成果に対する社会的関心は当事者間の交換にとどまらず正の外部性の実現に及ぶ。個々の制度内行為の意味形成も他者に依存する。ゆえに合理性を交換当事者の範囲内で完結的に定義することはできない。

PA理論は努力水準の制御を主たる関心とするが(柳川 2000, 2章) 何のためのどのような努力かの方向を自ら規定しているわけではない。①～③を縮約して表現した課題の第一は選択時点から成果に至る経路の長さの処理である。第二は多層的な外部性を含む政策目標の構造の処理である。

(1) 時空の不確定性

合理的選択の一致による秩序形成を制度化したものが契約である。合理的選択の考え方に依拠する論者は契約制度を選好する傾向がある。ミクロマクロ変換を担う秩序形成ツールとしての期待がある。ただ将来の帰結を完全に見通した契約は不可能であるから、現代契約法の運用では信義則等の一般条項を用いた継続的調整の役割が大きい。完全予測のフィクションを放棄し、常に再交渉の可能性を設定して通時的調整によって契約プロセスを構成する不完備契約の考え方は法運用上一般化している。契約の不完備性は選択から成果までの経路の長さに比例して増すとすれば、教育制度を選択に依拠して運用する際にも相応の考慮が必要であろう。

就学契約の運用における解釈論でも次のように言われる。教育役務提供の「成果は、学生・生徒の能力や学習態度によって異なってくることは当然である」から、義務の履行は「学生・生徒が目標とされるレベル

の成果をあげたか否か」ではなく、専門職者としての資格を備えた教員が、教育効果をあげるよう最善を尽くしたか否かで判断される(織田 2007,p.256-257)。

経路の長さは、教育の成果を得るには時間がかかる事情による。「十年、二十年先に成果が出る」という表現は、目先の成果で教育を語りつくそうとする愚を戒める言説として教育界でよく用いられる。ただ何十年先になったとしても「ここで成果があがった」と特定される事態はまず訪れないため、選択の時点に立ち戻って事後的に根拠の存在を主張することもできない。

時間的な不確定性は経路の長さのみに起因しない。コミュニケーションそのものを主題とする教育システムは、行為の意味の他者依存性という「ダブル・コンティンジェンシー」処理の負担をより負うことによる。他者の行為が示されなければ行為の意味を定められない。事前に合理的選択の条件を知ることが互いにできないため、相手(いまわかっているとは限らない)が教育による自分の変化に報いてくれるかどうか知らない限り合理性判断はできない。誰も合理的選択はできないことになる。この循環は「時間の助けを借りて中断される」(ルーマン, 村上訳 2004,p.27)¹²。

この時間的な不確定性は、空間的な不確定性(社会構成員の共時的な多様性による)と関連している。教育が誰との関係でどういう成果を生むかは特定できない。教育を受ける時点と成果を得る時点が仮に特定できたとしても、後者の時点でそれに直接間接の影響を受ける当事者を予測することはできない。時間の推移に沿って当事者の範囲や当事者性の意味が変動している。合意を生む際に考慮すべき当事者の範囲は常に変動する上に、次節で示す状況下では各時点においても範囲を特定できない。

このような不確定的状況にもかかわらず制度が存在しているとすれば、経歴なり成績なりさまざまな代理指標が「ある程度あてになるもの」として機能しているからである。代理指標を全面的に信用されても困るが、ある程度の関連についての期待が不可欠である。

(2) 統治目標の多層性

目標、ビジョン、責任等による不確定性の縮減がプロセス抜きで仮定されるのは単純な目標構造の想定に起因する。目標構造とはa成果に至る因果関係、b成果を構成する利益の分布と共有状況、c成果相互間の

独立性 / 相互依存性、の各側面を持つ。

成果は複合的な諸利益で構成され、それらは当事者間に均等に分布しているわけではない (b)。成果の成立に至るまでには事象の継起があり、継起の経路は複数性をもつ (a)。それぞれの成果は他と独立に存在する場合もあれば、他の成果に依存する場合もある (c)。

「努力した者が成果を得られる」素朴な想定に時間と空間の広い幅が立ちはだかる。時空の不確定性は、統治の局面では目標構造の多層性として現れる。統治の場面では目的志向的な社会過程の組織化が試みられるが、教育成果の複合的な性格に直面する。教育成果が単層的ならば実現は線型的に連動するので、PA理論の関心事である努力水準を上げればよいが、多層的な目標が全体として形成する秩序把握の困難が、教育政策の「社会的収益」測定の問題につながっている。

合理的理論は教育プロセスを個別に分割されたサービス供給場面として扱い、有効な供給は消費者により効用をもたらすとするが「個別学習による知識・技術の習得」のように成否やプロセスを他から切り離して考えられるものだけを想定した定義は適切ではない。

教育成果の性格を成立条件に基づいて整理したOECD - CERI (2008) の図式は、教育の社会的成果を成立メカニズムによって絶対・相対・累積の3種にモデル化している。

①絶対モデルは教育が個人に直接効果を及ぼす側面(知識や技術の習得それ自体など)であり、個々の達成は独立している。教育の拡大は成果の全体的な向上を導き、各人の成果はポジティブサム関係にある。

②相対モデル(地位モデル)は教育が社会のヒエラルキーの中での個人の地位を変えることで効果を生じる側面である。教育の拡大は全体的な利益の増加にはつながらず(地位自体の効率の良否はあるが)、成果間関係はゼロサムである。

③累積モデルは、個人の教育成果が周囲の集団間の教育水準に左右される場合に該当する。費用効果比は教育レベルが高いほど改善し、他の状況が自らの成果達成の条件となる。(効果は正負両方向があり、ネガティブフィードバックと評価される場合もある。橋野2005,p.43)

分析的にはこれらが峻別できても、実際の教育プロセスでは相互干渉しつつ並行して進むことになり、整合性の程度は場合による。たとえば個人的に教科の学力を向上させることが学業成績に反映され、学歴や資

格を得てそれが具体的な教育機会や就労機会につながり、それにより所属集団の活動水準が上がる場合、①②③の整合性は高い。しかし学業成績が上がっても(学力は成績に反映されるとは限らないがそれはさておき)学歴や資格、それを利用した職業上その他の地位につながらなければ①②が整合していない。学力の内容がたとえば「受験学力」に特化したもので、実質的な意味を認められないようであれば①③が整合していない。誰かが地位を得たことによって他者の生活水準が低下したとみなされ、限られた生活機会のゼロサムの争奪という側面が強ければ②③が整合していない。

以上の設例にみられるように、整合 / 不整合の差異は程度問題で相対的なものである。整合する度が高ければ、個別目的の追求が教育成果を総合的に向上させる可能性が高くなる(個別主体の教育努力が制度全体に波及する可能性が高い)。ミクロ合理性とマクロ合理性の一致度は高い。矛盾が強くと意識されるようになると教育制度全体の信認が低下する。教育効果に関する因果関係はもともと不確定性が強く制度への信認に依存するから、制度の存立にかかわる重大問題である。まず制度内調整が試みられる。真に学力を反映した選抜制度が必要だとか、学歴主義ではなく実力主義が必要だとかの言説、それに基く制度運用の修正がその例である。このような制度内当事者間の調整では及ばないとき、制度の作動原理そのものを問題とした教育「改革」が提起される。ミクロ合理性とマクロ合理性の一致度が低いことが出発点にあるため、組織改革—制度改革論が機能するための条件は備わっていない。

教育成果の当事者個々は、所与の条件下で成果を求めて行為を選択することはできても、自らの行為を有効にするための条件を準備しておくことはできない。それは統治の役割であるが、目標共有による統合の前提に対する対照的な2つの組織論は、統治を想定しない自己完結的な協働の成立を主張する点で意外にも類似している。内在的限界の自覚に立たない合理的改革論：組織改革—制度改革論が、単層的目標を掲げた相互作用の予定調和に依拠する一と、目標の単層性を拒否した協働論：「専門性」に基く協働論が自律的主体間の調整に期待する一、「統治なきオルタナティブ」間の択一になっているのである。

(3) 教育社会の秩序における時空の制御

これほど時空の幅が壁となっているのに、教育制度が機能しうるとすればなぜか。教育制度を正当化する合理性の認識を支えるのは、制度自体による裏書きである。確実性のある教育成果はわずかしか存在しないため、制度が提供した教育成果を後から高める措置が必要なのである。

これは、不完備契約における継続的調整のメカニズムと同様の論理構造を持つ。契約を結んだ時点で実成果への確実な見通しは存在していない。契約実現という共通認識に拘束されつつ、当事者がそれに沿って行動する（制度がそれを促す）ことで、事後的に契約秩序が出現するのである。そうしてみると、教育社会における秩序とは教育成果実現のための構成員間の相互拘束の存在を意味するともいえる。

時間的不確定性の制御は将来予測の強い仮定によらず継時的調整条件の整備による¹³。

①不完備契約理論によれば、再交渉による意味の補完、部分的再締結が重要である。

②契約を締結時に始まる構成プロセスとみる立場では、契約の予期構造を契約に調和させるメカニズムが重要である。当事者にとって、契約は当初からの意思が通るか通らないかではない。契約はリスクの規範的固定ではあるが、状況の変化が「期待可能性」を超えると契約実質への同調を各当事者に要求するメカニズムが働く。契約の実効化とはそのようなコンフリクト解決過程である（トイプナー，土方他訳 1994,p.199）。

予測可能性のために見通しをはっきりさせようとする試みは、時空的視野を狭めることに等しい。当事者となりうる人々と事柄の範囲、成果を問題とする時間の幅、これらを実際に狭めるには限定されたコミュニティ（地理的意味のみならず機能的意味を含めて）に基いて教育を展開するしかないであろう。その選択肢をとらない限り、事後的な制御可能性を問題にしておくほかはない¹⁴。

IV 教育政策に内在する秩序問題の克服

(1) 個人主義的方法論による秩序問題へのアプローチと教育政策

久慈（2001）は、秩序問題に対する個人主義的解法について以下のように分類する。

①市場的解法：自己の利益のために他者と協力し、他者も同じ状況にある（他者に依存する自己の利益）ことと個人の能力の差異（需要の分岐）と乏しい資源

に対するコントロールの補完性が分業を発生させ、相互に利益になる協力（交換）への誘因を準備する。

②ゲーム論的解法：反復的に起こるインタラクション状況問題の解として示される協力均衡点が社会規範を生じる。ゲームの種類によって解法の構造は異なる。

③契約論的解法：監視費用の緩和のためにコントロールを特別機関（典型は国家）に委託する。成立には共通目的への個人の同意、集団義務の受容、機会主義的行動への公式コントロールの存在が不可欠である。

共通するメカニズムは、各当事者の自己利益認識が整合するような条件を整えることにより、予期が相互補強されることで秩序が形成されるというものである。

市場的な解は情報の共有や協力の判断についてその事柄ごとに判断する費用が高いため、社会規範や管理機構を用いて（あくまで個人的合理性を経由して）費用削減を図るものが②と③である。ここまでの議論で教育秩序の形成において時空をつなぐ費用が非常に高いことが推論されるため、秩序費用問題が教育政策の有効性を左右する中心的な論点になると考えられる。

さて、一般に教育に関して秩序問題が直接問題にされることはない。ホップズの立論が個人間の対立にスタートしているように、また社会的ジレンマに代表される秩序問題の応用研究の多くが、利己的個人間の行為の相剋を想定しているように、「対立する個人」が秩序問題を話題とする契機であることが多いからである。

教育では、各人の利益が積極的に相反することが想定されているわけではなく、むしろ誰にとっても有益な営みとして想定され、すべての者が教育から果実を得られ、普遍的な「教育を受ける権利」が実現されるという調和的な状況が制度の順機能状況と想定されている。根本的な対立状況が想定されるのは、有限な地位の争奪としての選抜の場面ぐらいであり、それは病理ないし必要悪として位置づけられる。

しかし対立状況のみが秩序問題の課題ではない。秩序問題はゼロサム的狀況を含む対立状況の場合と、コーディネーション問題（協力による相互利益追求は原理的には可能だが、そのための行為間調整が困難）を主とする場合で様相を異にする。教育社会においては時空の著しい離れにより、後者の側面が顕著である。

(2) 協調行動の追求と時空の超越

統治なき組織論の限界は既に論じた通りである。しかし協調行動への担い手として、国家権力や専門職理

念の普遍性のみ依存することの問題性も常に指摘されている。新たに追究されるべきは、個人のみを原動力として完結しないが、個人からの制御を可能にする媒介的構造である。

個人の合理的行為を前提としつつ、社会的利益の実現に長期的に貢献するように教育を方向づける理論として、「人的資本論」が提唱された。T. シュルツや G. ベッカーの議論は、直接的には経済成長、間接的には社会の多様な側面における発展に教育が果たす寄与を立証し、それを投資を促す合理性として確証しようとする。教育成果が各人において「資本」として結晶化するということは、教育サービスというフローのストック化によって時間の幅を獲得し、短期的視野を超えようとする設定であった。

ここでは、個人の経済的資本の蓄積→経済成長→社会の発展というミクロマクロ変換メカニズム（前述のオッフェとプロイスによる「KWS 的前提」）が前提とされている。このような古典的人的資本論が衰退したのは、経済的視野への偏りそのものの故だけではなく、それが他の領域にも波及するという KWS 的秩序の前提が疑問視され弱体化したことが大きい。

にもかかわらず「資本」の発想は重要である。可能的要素の価値を制度が公認することによって、長期的寄与にインセンティブを設けるためである。その場合、資本蓄積の方向性が個人的方向に偏る問題性がある。個人的な資本蓄積が全社会に波及することは、非常に強いミクロマクロ変換の仮定に依存する。

リン（筒井他訳 2008）は、「長い目でみても取引が対称的になっていない持続的關係では、行為者は債権者と債務者との関係でより大きな規模で関わっている」とし、社会関係における債権者が「貸し」（対面的というより制度を媒介とする）を持つことで資産（社会関係資本へのアクセス可能性）を増やすことが、長期的視野（投資行動）の原動力となることを重視する。社会関係資本は関係の継続で意味を持つため、投資に動機が生じる。当事者間の社会的機会の格差が個人的動機となることは否定しない。ただし動機が個人的蓄積に限られると多層的な成果実現の条件が整わない。不均衡の正当化判断はロールズ正義論と共通する。

その政策を構想化する際に、社会契約的アプローチを事後調整重視で導入する試みに可能性はある。合意に基く自己拘束の秩序を、事後調整に当事者を巻き込む根拠とするのである。出発点で解決できていない

コーディネーション問題を後からどう調整するかが重要であることは、成果論と協働論の課題構造に示されていたところである。調整への方向性を、個々の場面における合意ではなく秩序に対する合意として構成することで、制度が個人からみて観察可能となる手がかりを得ることができる。

秩序問題は「万人の万人に対する闘争」にのみ照準するものではない。時空の離れにおける協調に照準すべき領域の一事例として教育は適合的である。この議論には社会政策領域一般に拡張しうる側面がある。当事者の状況の多様性を前提にしつつ、人権に関する普遍的価値を社会の共同利益として想定する側面の共通性がある。共同利益が想定されていたとしても、何らかの理由でそのための協働を組織できない事情が、社会政策各領域における秩序問題である。直接的な利害の対立も事情の一つであり、時空の著しい離れもその一つである。領域によって異なる構造の把握に基いてそれを補完する統治の役割を規定することは、社会政策理論の基本的課題の一つであろう。

註

1 「社会秩序はいかにして可能か」という問いは、ルーマンが整理しているように、二つの部分問題に分解することができる。第一に個人と個人、行為と行為との間の関係である。諸個人が他者に対して抱いている予期が、ある許容限度内で、非常に高い蓋然性で満たされることになるように、諸個人・諸行為の間の関係が編成されるのはいかにしてか？

第二に、社会秩序が呈する全体性と諸個人・諸行為との関係である。行為や個人が常に生成・消滅・去来するにもかかわらず社会的な諸関係の組み合わせた全体は同一性を保持しつづける。このときの社会秩序の全体性と個人（行為）とはどのような関係にあるのか？（大澤 1997）

2 組織統治を主人（利益の実現を意図する）から代理人（実際に活動する）へのコントロール問題として解釈する理論。経済学では株主対経営者や経営者対労働者、政治学では主権者対公選職や政治家対官僚が PA 関係の例である。代理人が立場を利用して自己利益を図ることを防ぎ、委託した任務に専念させるためにインセンティブを活用することを経営上重視する。

- 3 ルーマンの「テクノロジー欠如」から「構造的欠如」に至る議論はシステムとゼマンティックの基盤として、欠如を積極的に位置づける（山名 2004a, 2004b）
- 4 取引費用理論は、複雑な環境ですべての条件を予期した完備契約を書けない場合、残余コントロール権（資産利用決定権のうち、法律や契約で他者に譲渡されていない部分）の付与が有効であるとする。
- 5 評判の形成は長期的コミットメントへのインセンティブを生み機会主義的行動の歯止めとされる。青木昌彦の業績を参照。
- 6 この論文のコミュニティ概念は長期的相互作用に基く統治構造を表現している。他の統治構造との相補性についてはLichbach(2000)。主に実在の集団を想定するが価値観や目的の共有による集団を含み、学校選択論ではそのような「テーマコミュニティ」が大きな役割を果たす。ライトは、資産分配が社会的分化と退出可能性を高め、コミュニティの存立基盤であるコミュニティ感情を弱めうるとする(Wright 1998)。教育にもコミュニティにも時間的・空間的に外部が存在するため当事者性が不安定であることが示されている。
- 7 「目標とその達成に向けた挑戦のないところに向
上は生まれない。それゆえ、あらゆる組織においては、目標を設定し、その共有を図ることがすべての活動の基点となる。(・・・)全体としての『ゴール』という目標とは別に、個々の学校において、学びの『プロセス』の充実や学校教育の活性化につながるような目標を設定するとともに、それを学校のステークホルダーの間に連鎖させ根付かせていくことも必要ではないか。
- このような『目標の連鎖』を学校教育において生み出すためには、その基点として、学校のCEOにあたる校長が中心となって、『わが校が目指す教育』等、それぞれの学校としての目標を掲げ、ステークホルダーに公開することが必要である。」(経済同友会 2005)
- 8 黒崎の議論が「多様な教育理念が公立学校『全体』に広がることまで予定していない」(足立 2007,p.146)との指摘もある。どこまでの波及率があれば制度の正当化に足るかが論点となろう。
- 9 「優れた実践」が直ちに他を淘汰しうるのでなく、制度内の適切性を表現するものと構成員に受け

取られる枠組みができて初めて波及すること。

- 10 「選択されたコミュニティ」の理念で制度設計を統一的に扱うこの政策案は、日本の教育改革案としては類例の少ない体系性をもつ。ただ、統合の鍵となる教育プランの性格づけにほとんど言及していないことは奇妙である。この無関心は政策論における秩序問題の重要性への無関心に起因すると考えられる。
- 11 協働の成否は制度ではなく当事者の調整能力によるという経験的知見が存在する。調整能力の開発を志向した協働コンピテンシー論の例に菊地(2009)がある。ただこの傾向は、制度的環境を軽視し「結局は人」という方向に安易に流れる危険性を含む。
- 12 紅林(2007)は、佐藤学の「学びの共同体」論の反省的実践家モデルは、「共同体の中心をなす成員間の協働が、個々の専門性の達成という目的の下位に位置づけられている」として、共通の課題に向けた対等な協働としての「チーム」を対置する。紅林が依拠するチーム協働論は医療分野のもので、この分野ではケースを基礎に課題解決志向を共有するアプローチが多い。ただ、ケースの課題解決に関する目標認識の事前共有度に医療と教育では差があると思われる。専門職の自律性は専門性の目的志向の自律の結果なのではないか。
- 13 事実としてのシステムの決定が価値コンセンサスを問わず次段階の前提となること。しかも教育改革では、通常作動と改革努力を時間的に並存させて矛盾を緩和させる(ルーマン,村上訳 2004,p.226)。
- 14 不確実性と制度のあり方との関連を実証的に論じる橋野(2005)が予測可能性に着目するのに対し、本論文は予測困難を前提に事後的な調整可能性を重視する。予測可能性の不足が制度の機能不全ではなく原理的要因によるものとすれば、制御の方法は情報の提供によって将来予測を可能にすることはできない。

引用文献

- 足立英郎 2007 教育学・教育法学の進展と教育法学の課題 田原宏人・大田直子編著 教育のために：理論的応答 世織書房
- 紅林伸幸 2007 協働の同僚性としての《チーム》-学校臨床社会学から 教育学研究 74-2,174-188

- Bowles,S. and G. Gintis 1998 *Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States and Communities.* Wright,E.O.(ed), *Recasting Egalitarianism, New Rules for communities, States and Markets.* Verso. 3-71.
- Dimaggio P. and W. Powell 1991 *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.* Powell, W., and P. Dimaggio(ed),*The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago U.P. 63-82
- 藤田英典 2005 義務教育を問いなおすちくま書房
- 藤田英典 2007 21 世紀の教育課題と教育改革の行方—ディングス日本の教育と社会 11「学校改革」2010,221-230
- 橋野昌寛 2005 学校選択制における不確実性の考察 教育学研究 72-1,41-52
- 経済同友会 2005 教育の「現場力」強化に向けて—地域と学校の力を育てる教育改革の推進を
- 菊地和則 2009 協働・連携のためのスキルとしてのチームアプローチ ソーシャルワーク研究 34-4,291-297
- 久慈利武 2001 秩序問題への個人主義的アプローチ 盛山和夫、海野道郎編著 秩序問題と社会的ジレンマ ハーベスト社
- 黒崎勲 2006 教育の政治経済学・増補版 東京都立大学出版会
- Lichbach,M.I. and A.Seligman 2000 *Market and Community: The Basis of Social Order, Revolution and Relegitimation,* The Pennsylvania State U.P.
- リン,N. 筒井、石田、桜井、三輪、土岐訳 2008 ソーシャル・キャピタル：社会構造と行為の理論 ミネルヴァ書房
- ルーマン,N. 村上淳一訳 2004 社会の教育システム 東京大学出版会
- 宮本太郎 2006 ポスト福祉国家のガバナンス 新しい政治対抗 思想 963
- 水本徳明 2000 学校の組織・運営の原理と構造 自律的学校経営と教育経営 日本教育経営学会 玉川大学出版会
- 織田博子 2007 就学契約 民法の争点 有斐閣 256-257
- OECD-CERI(教育研究革新センター)(編著) 坂巻弘之、佐藤郡衛、川崎誠司訳 2008 学習の社会的成果—健康・市民・社会的関与と社会関係資本 明石書店
- Offe,C.&U.Preuss 1991 *Democratic Institution and Moral Resources.* Held,D.(ed) *Political Theory Today.* Stanford U.P.
- 大澤真幸 1997 社会秩序はいかにして可能か 現代社会学の理論と方法 257-305
- ピアソン,P. 粕谷祐子監訳 2010 ポリティクス・イン・タイム ミネルヴァ書房
- 佐古秀一 2005 学校の組織とマネジメント改革の動向と課題 日本教育行政学会年報 31,51-67
- 佐藤博志 2007 学校ガバナンスの理念と課題 小島弘道編 時代の転換と学校経営改革—学校のガバナンスとマネジメント 教育開発研究所
- 佐藤嘉倫 1998 意図的社会変動の理論—合理的選択理論による分析 東京大出版会
- トイプナー,G. 土方透、野崎和義訳 1994 オートポイエシスとしての法 未来社
- 堤清二、橋爪大三郎 1999 選択・責任・連帯の教育改革・完全版 勁草書房
- Wright, E.O.1998 *Equality, Community, and 'Efficient Redistribution'.* Wright,E.O.(ed), *Recasting Egalitarianism, New Rules for communities, States and Markets.* Verso. 86-102
- 山名淳 2004a なぜ教育のテクノロジーはないのか？ 田中智志、山名淳編 教育人間論のルーマン 勁草書房 133-158
- 山名淳 2004b 教育システムの「構造的欠如」とは何か？ 田中智志、山名淳編 教育人間論のルーマン 勁草書房 159-182
- 柳川範之 2000 契約と組織の経済学 東洋経済新報社
- 世取山洋介 2008 新自由主義的教育政策を基礎づける理論の展開とその全体像 佐貫浩、世取山洋介編 新自由主義教育改革 大月書店

