

制御の概念装置としての国家 —教育社会のリスク制御論考—

高 橋 聡

State: A Conceptual Apparatus for Control —Remarks on risk control of education—

Takahashi Satoshi

Abstract

In this paper, I discuss relations between education and state, as a problem of creating universality. State responsibility, relations between state and person, the roll of accord differences between various persons, all of them are on the basis of this framework. However, our framework should be reexamined since major premises has been changed. We discuss about it, in terms of structural analysis of welfare states.

I) Education and State: problems of publicness and universality

Before we examine problem structure today, we address some fundamental questions and premises concerning this theme. The linkage between social risk and universality is very important.

II) Conceptual apparatus of educational universality

We would like to emphasize the function of creating universality concerning state setting.

III) New Social (+educational) Risk

It is obvious that traditional conceptual strategy is required renewal. Based on political-economical analysis of welfare State, some variables are pointed.

These are governing ability, bounds of “ universal” , the condition of social risk, and the decline of educational totality. New Social Risk (NSR) approach leads us to analysis of critical educational change.

IV) Difficulty of control present phenomenon

Practitioners and scholars confront difficulty of control by adjustment. such strategies, relying individual or community, include structural conflicts.

Indeed a governance strategy seems to comparatively hopeful, but there are many problems which should be theoretically devised.

V) Normative Proposition: seeking social controllability

In concluding, we suggest ideas of alternative framework which consist of governance based concepts. As a final point, we emphasize that controllability of theory depends on presumed governance process.

There are three key concepts in this proposition, Responsible body, Commons for risk control and incentive system. These lead major proposition of this paper, not “ By the State” but “ Through the State” strategy, governing social contract process.

Key words:

State Responsibility, Universality, Welfare State, New Social Risk, Social Contract

本論文は、教育の国家責任、国家と個人の関係、教育行政における国と地方の関係等々の課題における適切な議論の構成を考察するために、本来出自を異にする多様な議論の総合化を通じ、新たな文脈の構成を図るものである。

上記課題における国家概念は、社会に対置された国家、公権力それ自体、政府、あるいは地方政府に対する中央政府等の次元に分けられ、個別の課題追究にあたってはそれぞれに適した概念を精選すべきことは明らかである。しかし、これらが同一の用語で論じられがちなのは、単に習慣の帰結として片付けることはできない。

長い議論の歴史を持つこの概念は、主権の概念と密接に結びつきつつ、社会秩序の規範性、普遍性、それらを負う権利構造を導出する概念装置として機能した。いまなおこの概念を用いることは、政府やその機能としての統治行為と、普遍的諸価値を結びつける枠組みとして期待されている。

現在、規範性と普遍性を導入するために国家が持ち出される場面の種類は著しく多様化している。その背景には、新しい社会的リスク（NSR）と呼ばれるリスク状況が、もともと制御困難なリスク構造を有する教育について、その状況を先鋭化させたことがある（Ⅲ（3））。リスクの高い状況を制御するための概念装置として、国家は従来以上の期待を背負うことになった。

国家の責任を説き、あるいは国家の介入可能性を論じる議論は、「民間」セクターに期待するのとは別種の規範性、最近の語法では「公共性」の追究という形で表現されることが多い。しかし、それが合理的選択理論の説明枠組みと結びついた時、市場的供給に対をなす意味での公的供給の意味と解され、判断基準に「公共財」が用いられ、税金に基く公的供給や公務員によるサービス供給でなくても「公共性」を実現できるだろう、という類の議論に転位される顕著な傾向がみられる。

このような事態に対処するため、多くの論者は「公共性」の概念を再考し、共同利益の意味を拡張したり、コミュニティや討論の要素を導入したりして、現代的状況におけるあるべき国家像を構築しようと試みるが、一方では「小さく強い国家」としての「評価国家」化、あるいは戦略的主体としての国家、という現実政治上の動きが先行し、現実と国家論的研究の距離は拡大しているといえよう。

本論文では、リスク制御のための普遍性と公共性を導出する装置が、現実的な権力や財の配分機構ともなっている二重性を、国家概念の複合性の範囲で処理してきた経緯をふまえ（Ⅰ・Ⅱ）、社会的リスク概念とその変動の観点を導入し（Ⅱ・Ⅲ）、新状況に対するオプションを比較検討する（Ⅳ）。以上の議論の上に、規範的議論における国家の有効な位置づけについて考察する（Ⅴ）。

Ⅰ 教育における公共性・普遍性と国家の関係

教育領域の伝統として、また戦後教育の文脈においてはなおさら、国家意思の発現、統治の手段としてなされる教育に対して、国家という個別性を超える普遍性を対置する図式が多用される。そこでの普遍性は、真理や正義という名目、あるいは教育的価値という看板を背負っている。これは国民国家形成に果たす教育の果たす役割、両者の相互強化的な発展に、事実レベルの根拠を持つ強力な議論である。

この場合、国家の権力性や利益性を強調するのか、価値代表性を強調するのかによって図式が変わってくる。後者の場合、国家が統治の根拠として何らかの価値を普遍的なものとして提示してくるのであるから、対抗手段は①別種の価値を対置して対決する②一般的な価値に対し「教育的価値」を対置する③価値やライフスタイルの多様性や多元性を主張する、のいずれかになる。

①は価値と価値の衝突であり、②は固有の課題領域を形成するが、③は普遍性をめぐる図式を変更するものである。統治される「個人」または「社会（国家—社会対置の図式を前提した場合）」は、たとえ自らの普遍性を確信していたとしても、国家の現実的な力の優越から自分のあり方を守るためには、多元性に立脚するほかはない。

国家の側からすると、その現実的出自とは別に、無数の個別性の上に立つ全体性を主張しうるものとして自己を形成してきた歴史がある。基礎にある社会契約説の図式は、国家の規範的存立条件を確立し、宗教的授權のようなアプリアリな根拠ではなく制度的根拠で国家が普遍性を主張する可能性を設ける意義があった。

もちろん、この段階においても、国家的秩序の形成、国民統合のために一律性と強制力を有する教育が実施されていたことに変わりはない。ただし、権力や利益、ないし特定の価値が外在的に登場して統治を統制して

いる単純な図式ではなく、教育が統治の実質たる秩序形成の内実創造に関わる相互的・重層的関係が成立していることが重要である。これをもって普遍性を欠くとして否定するならば、価値の多元主義に立ち続けることは困難である。

それを回避し、リベラリズムの立場に立って社会秩序と個性・多元性を両立させるために、普遍性よりも公共性という用語が選好される。公共性は多様な価値や存在に開かれつつも共同の決定や選択を可能にするものと期待されている。ただし、その担保である「対話的共同体」や「コミュニケーション理性」を確保するプロセスは盛んな研究関心にもかかわらず明らかではない。

公共性アプローチによる、公教育の基礎付けが近年盛んであるもう一つの背景は、国家が自らを戦略的主体として再定義し、国際競争で「生き残る」ために普遍性の重荷を一部放棄して身軽になり、統治能力の中核をむしろ強化しようとする傾向にある。A.グリーンという「評価国家」である。これが帰結しうる社会的排除、前提としてのグローバル資本主義の支配力から人間形成を守る、自然法的普遍主義以外のオプションとして、公開性や討論を基礎におく公共性志向が期待を負っている。

これらの試みには意義があろう。ただし公教育の展開が統治内容の創造プロセスでもあるとすれば、統治の社会的布置から独立して、個人が発達や学習のためにフラットなコミュニケーションをする想定議論が、制度や政策の動きに対して内在的論理に即した対応を行いうるのかには疑問がある。統治と教育が相関して展開するのであれば、統治の構造や過程が教育統治のみならず教育そのものと相関することにもなるはずであらう。

その相関関係を記述可能かつ制御可能にすることをめざすという意味で、本論文は規範的性格を有する。

II 普遍性のための概念装置

(1) 近代社会における偏りの制御装置としての普遍的公教育

公教育は国家によって構築され担われながらも、真理の名の下に普遍性を標榜することで、国家に対してさえ一定の相対性、独立性を主張してきた。この構成は近代社会において生じる種々の偏りを制御する装置としての機能を生じてきた。

近代民主政治の重要な思想的根拠である社会契約説は、社会構成員の相互安全保障のための委託契約として社会契約を想定し、それによって国家秩序の正統性を裏付けている。その種の契約が結ばれた歴史的事実はない。しかし、契約を仮定してそれとの適合性によって現実の国家のあり方を評価し、または国家のあり方についての規範を導入する意味がある。公教育における国家と国民の関係も同様で、歴史的経緯としては政府の強制や督励による国家の都合による組織化であっても、事後的な規範の根拠として導入された普遍性は社会契約と同様の役割を果たす。

当初国家権力からの解放を念頭においていた権利論が、各種の私的な力の支配を含めた諸疎外、排除を意識して社会的基本権を導入するようになったのは周知の通りである。この萌芽は近代公教育形成時に既に現れていた。たとえばヨーロッパにおける教育制度の形成は中間団体の減少・縮小と関連していた。産業革命以前は種々の社会的リスクが伝統的の中間団体によって吸収されていた。それに依存できなくなったことで「個々に市民的能力を身につけさせて社会に送り出す」必要が生じたのである¹⁾。

現在、市場経済の力が巨大化し、国家はむしろその制御の役割を期待されることも多い。いまや教育は社会保護 (social protection) の重要なセクターとして、社会的な力の偏りに対する包括的な対応機能が期待されているのがヨーロッパで特に顕著な傾向である。社会的排除対策の中核に教育がおかれているニュー・レイバーの社会政策もその文脈で理解できる。普遍性の位置と国家の正統化装置という意味は根本的に変わっていない。しかし、制御の対象として念頭におかれる力の範囲が著しく拡大しているのである。

(2) 国民形成—集团的向上と国家目的の調和—

本論文の課題を扱うため教育学は国民形成の概念を提供してきた。直接には、国家の(統治上の)目的に整合的な人間形成を導くための教育の方向づけである。「政府が国家に必要な能力—たとえば生産への寄与—と国家秩序への忠誠を養うような性格の教育機会や教育内容を与える」図式を中心に、たとえば教育課程や教育方法、あるいは学校管理や教員養成にどのような影響が与えられるかの分析などに

は長い蓄積がある。

これらいわば「国家が既に知っている答えを国民に与える」タイプに加え、教育的普遍性の重層性を反映させるタイプのガバナンス手法が近年目立ってきている。近年の「教育再生会議」での議論は内容的には各人の断片的な主張の組み合わせに終わっている傾向が強いが、「教育改革国民会議」にしても、日常的な文部科学省主導の政策提案にしても、従来の「国家の課題から国民形成の全体像を導き出し、実現のための諸施策に展開する」手法とは、内容は別として重層性反映の手法としては新しい傾向を示している。

当面する諸問題に対する価値的方向付けだけは明確な内容の漠然とした政策方針（「生きる力」「すべての子どもに規範を」等々）を示し、具体的中身は世論の反応をうかがいつつ専門家会議—モデル校系統で作っていくという筋のガバナンスの中で多様な層が自分なりに受け入れ可能な像を形成し、その重なりが事後的に国民形成像として採用される—プロセスが生じているように見える。

国民形成概念は政治学における国益概念に類似の機能を持つ。当事者のそれぞれは具体的なイメージを持ち、それによって政治的決定/教育行為のためのビジョンを得られるが、中身は最初から明確なわけではない。近代国家の初期にあつては比較的単純な目標像の提示で目標を達成することができた。しかし、多元的主体の影響力が相対的に増加している現代は、その形成を社会プロセスに委ねつつ責任を減らした形で政治的支配層が主導権を保つ構造に移行していると考えられる。

(3) 「私事の組織化」—制御主客の転位—

国民形成が公教育の主要目的であった頃、平等とは、標準的な国民として扱われることまた育てられることを意味していた。しかし第二次世界大戦後、国家を介さずに具体的な生活の場で人権を確立するという思想が広まった。さらに産業社会は、社会参加と専門能力を持った人材養成を要請してくる。産業の発展と生活の向上は、習得すべき能力の高度化、学歴の向上へとつながっていった。教育課題は、初等教育の義務制から、中等教育の義務化、さらには成人教育の普及へと移ってきた。この時点ではいわゆる「教育の私事性」の議論は革新的に働いた（文

献6、171頁）。

1980年代の経済成長で生み出された新中間層は、地域の共同体に支えられなくても、個人的な消費者として生きていける状況、職業選択から商品選択まで可能な状況の中で、子どもの成長の中身や成績に親が強い影響力を行使するという意味での個人主義、個人の好みや出来に合わせる意味での個人化が進む。ここでは機会の不均等が既に含意されている。「教育の私事性」の論理は、社会の格差構造を前提とした個人競争の論理に移っていく。

二つの時点における国家の役割は、福祉国家論の枠組みで解釈されるべき構造変化を示している。R. ティトマスの「産業的業績達成モデル」に表現される福祉システム類型において、産業社会—国家—労働者の3つの立場それぞれにおける業績達成が全体社会の目標につながるものとされることで、各自が国家目標を自らの合理的選択の基盤として共有する状態が生じている。代表例であるドイツやオーストリアなどの大陸型ネオコーポラティズム諸国では、社会権の保障が国家的秩序形成の目的意識や、経済社会における地位、たとえば大企業従事者や公務員の優位と関連しているために、普遍的権利性に基く福祉社会を標榜する北欧型の福祉国家に比べて権利擁護重視の立場から否定的に取り上げられることもあるが、国家の社会サービス供給が諸利益の方向を一致させる構図が成立していることが重要である。

福祉国家の代表例とされる北欧諸国では、中間層を受益者とすることで国民の多数派が社会連帯を志向する条件を形成した。福祉国家の形成に関するオーソドックスな説明は階級間協調の枠組みであるが、労資のナショナルセンターが政府を媒介にして利益調整—政策形成を行うコーポラティズムのシステムを、国民各自にとってその維持に利益が感じられる対象に把握し直させる意味で、社会サービスの供給は大きな意味を持った。

このようなタイプの福祉国家（エスピン・アンデルセンの「社会民主主義レジーム」）では、教育が格差の縮小や協同・連帯の創出を志向することに特別の意味がある。社会の共同利益性が守るべき第一の価値でありかつ全体主義を否定して個人の主体性を強調するためには、多様な立場の人々がそれぞれの判断を主体的に行った合理的選択の結果が社会の共同財の維持拡大に資するような構成が必要だから

である。社会からの供給のレベルでは、各種の社会的リスク・機会に対応した保障のシステムであり、各個人の条件整備のレベルでは、協同的価値と合理的制御知性の重視である。公教育は、両者の結合をつなぐ意味で重要な役割を担った。

そのため、北欧諸国で福祉政策が強力に推進された1960年代後半から1980年代前半の時期に、「自己決定」「自己実現」「アイデンティティ」等のキーワードが社会運営の、そして教育の基盤となった。ここでは個人尊重の徹底が社会の発展を保障する、という図式が公教育の正当化根拠となっている。これが成り立つ限りにおいて、自由な個人的選択の結果としての国家秩序と生活や知識の多様性との両立が、少なくとも主観的に信じられる素地があった。多様性の総合としての普遍性の担い手として国家が自己主張しうることが存在していたといえる。

Ⅲ 教育社会リスク構造の変動

(1) 経済社会に対する国家の制御能力の低下

国家—社会（内部で利害を異にする経済社会上の諸勢力）の協調関係のもっとも基本的な前提は、ある種の国益思想である。国益概念は、構成員間の共同利益性を強調する内向的な側面と他に対する利益の擁護を強調する外向的な側面があるが、前者によって後者を追求する方針が政策的に採用されやすいインセンティブ構図が国家—国民形成図式によって導かれる。

その典型が国家単位の需給予測に基づく教育計画である。国力強化という全体目標が構成員である国民各自の能力形成、有効な役割分担によって成立するという計算は、国民経済の自律性、政府の経済社会に対する制御能力を前提としている。

しかし、グローバル化の進行で政府のこの点に関する能力が低下することにより前提の存在が疑問視されるようになれば、個人の能力を全面的に育成しようとする国家側のインセンティブが低下する。各アクターの部分利益の強調が、教育に反映しやすくなるのである。

(2) 普遍性の前提となる空間の変化—図式維持の困難—

普遍性は多様性を前提とするが、より高次のレベルで同質性が存在していることが条件である。既に普遍性が成立しているなら国家は不要であるが、普

遍性への寄与が展望できなければ国家の意義が失われることになる。

国家内における事実としての多様性が増したかどうか容易には判断できないが、認識のレベルでは明らかに増している。日本社会、日本人が「同質的」であるという言説の衰退は、事実の変化ではなく認識の変化による。生育環境によるライフチャンスの格差が素朴な機会平等論の説得力を低下させたのも同様である。

さらに、国境を越えた視野という意味での認識の変化も著しい。いまや、正義論の前提となる普遍性の空間は、国境を越えた視野で行われないと説得性が不十分である²⁾。この変化を、事実としての経済や教育のグローバル化が後押ししている。

比較的同質的な市民間で普遍性を標榜することはそれほど難しくはない。エスニシティ、価値観、ライフスタイルなどの条件のすべてに対応しようとするれば、要求水準はきわめて高いものになる。

構成員の多様性に起因するリスクを国家が「多様性の総合としての普遍性」を引き受けることで制御しようとしても、要求水準が高すぎるため、むしろ責任を果たしやすい方面に自己限定し、それ以外からは退却する動機が生じている。

(3) リスクの多元化、リスク社会化とリスク管理としての教育

Ⅱで述べたように、もともと近代公教育の成立自体が、リスク管理とその自己責任化を背景とするものであった。関係図式そのものが変化しているとは考えないが、リスク構造が著しく多元化・複雑化していることは、リスク社会に関する論者（A. ギデンズやU. ベック）が議論するところであり、これが教育の機能に影響することになる。

宮本（文献19）によれば、福祉国家と社会サービスには次のような関係があった。

「20世紀型の福祉国家は、多かれ少なかれ、安定した雇用関係と家族関係がさまざまな社会的リスクを吸収することを見込んで、それを補完するかたちで構築されてきた。基本的な考え方は、標準的なライフスタイルを想定して、失業・出産・退職など基本的なリスクを抽出し、そのリスクを社会保険制度をとおしてシェアをしていく、あるいは、同様の方法でニーズを抽出して、教育・医療・介護などの社会サー

ビスを供給するというものであった」

しかしその後、グローバル化と脱工業化という世界的な経済社会の変動は、労働市場の分権化、雇用の流動化に進展し、コミュニティの衰退に帰結する。すると、一般的なリスク対処機構の対応力が減退することで、個人は標準的な教育を受けたからといって自らのリスクを管理できるわけではなく、公教育を社会権保障として全国的に展開する意義が低下することになる。

社会政策研究では新しい社会的リスク（NSR）と課題化され、ポスト産業化経済社会への移行に関連する変化の結果として生じる、個人が経験する福祉を損失している状況（文献1）と定義される。たとえば「男性稼ぎ主と扶養家族」を標準に想定したリスク対応ではリスクの多くの側面をカバーできない。標準的ライフコース準拠の福祉国家的サービス供給に転換が要求される（文献3、232-234頁）。

標準的ライフコースが設定されてこそ通時的なリスク制御が可能なのであり、この現象は教育制度の制御能力に対して原理的な脅威である。

また、決定に関与する者にとっては制御可能な「リスク」であることも、決定の外におかれた「被影響者」にとっては制御不能な「危険」として現れる（文献14）。人間形成とキャリアの自己制御というプロセスにおいて、直面するリスクと危険の布置状況が個人ごとに異なることはいままでもより尖鋭な形で問題化される。国家による直接介入か、自己責任化かという二者択一への圧力の下、個人の主体性を重んじたりベラルな普遍性の担い手として国家が立ち現れるという形のバランスの取り方はますます困難となる。

(4) 全体性・総合性としての人間教育の危機

ベネフィットにしても公正にしてもリスクにしても、全体性を持った人間を対象化することが前提となっていた。高度成長期のマンパワー要請型教育計画でさえ、人材概念や国民形成概念との結びつきにより人間の全体性は対象化されていた。しかし近年、(1)～(3)の要因の複合的帰結として、教育政策の背景には分節化された諸能力として対象をとらえる理論が存在するようになった。

R・ライシュ（文献16）は、世界市場経済の中で能力が評価され大移動する将来展望を描写した。こ

こでは能力が各人の存在の文脈から切り離されて評価され、必要に応じて移動し組み合わされる状況が示されている。キーワードとして有名な「シンボリック・アナリスト」が、このような状況で優越的立場を持つと想定されているが、見方を変えれば、シンボリック・アナリストは新しい状況において普遍性を持つ立場であるともいえる。

ライシュはグローバル化への適応を論じているが、必ずしもその積極的唱道者というわけではない。あらゆる能力が分節化される状況において、シンボルの担い手が全体性をコントロールする期待がある。human capital の概念には以前とは逆に、部分的能力に還元されない人間の側面をグローバル市場の支配を所与としつつもなお擁護しようとする実践的志向がある。

OECDはこのような観点から新種の人的資本論を政策提言の根拠においている。文献20では、各人が自分の能力を認識し、市場に採用されるためのマッチングを計画し、それに沿って自己形成や他への働きかけを管理する一連のマネジメント・プロセスを論じている。このような、諸文脈の上に立つ一般的なセルフ・マネジメントがメタ能力としての通用性を持つなら、それは一国を超えた統治主体が志向すべき教育の普遍性たりうるのだろうか？可能性はあってもそれを普遍性として位置づける主体があるわけではない。

IV 対抗戦略とその課題

(1) 対抗戦略としての個人化・コミュニティ主義・伝統的対国家制御

以上の状況に対処すべき各種の戦略も、多くの問題を内包している。

①個人化と心理主義への傾斜

全体社会単位でどこかに普遍性を担保させようとしても無理があるとすれば、問題を個人化することでそもそも普遍性の必要がなくなる。対他者・対個人の関係で生じる問題は心理レベルの問題に変換されこの水準での問題が解消されればよいことになる。この傾向に対する問題の指摘は「教育の心理主義化」論議でとりあげられている。社会過程に関連する構造的問題を、消極的にはセラピー、積極的には自己肯定・現状肯定的心性の育成で解決しようとする方策が、国家によるきわめて現代的な管理手法として

サイエンスの外見を借りつつ浸透している状況を、荻谷（文献13）や小沢（文献15）などが指摘している。

この構図を、前章で述べた市場経済的な普遍的な能力論と結合させたハイブリッド化と評する状況も生じている。本田（文献10）が批判する「コミュニケーション能力を育成する教育」がそれである。経済社会への通用性を根拠に、コミュニケーション能力の育成が必要という名目で、社会的評価の、歯止めのない内面への介入、自己形成の強制がなされる状況は、本論文の観点からは、普遍性の果てしない拡大が個人の存在に排除的に働く状況を制御不能になっていると言い換えられよう。どの側面も評価の対象から逃れられず、個人の自己形成の中で解決することが社会から要求される。

制御不能な状況はその時々で相対的に優越したパワーの圧倒的地位を導く。その機会を利用可能な主体の一つは国家であるが、国家には限られない。

市場経済に適応する能力の断片化―再統合を経た新種の普遍性を制御する手段を得られなければ、教育的普遍性は当初の意図とは反対に、優越的パワーによる個人の排除へ向かうことになる。

②コミュニティ主義

市場経済の断片化作用に対して、「コミュニティ」で対抗しようとする思想には長い歴史がある。その系譜を追う紙数はないが、教育においては、単なる社会資源としての地域の親密性や人のつながりの利用だけではなく、どのような内容が教育としてふさわしいかの決定根拠がコミュニティである。生活の秩序やコミュニケーション秩序の文脈形成に教育を共有すべき判断が依存するゆえに、コミュニティの重視は特別な意味を持っている。

そのため、社会政策の他領域、たとえば福祉や医療における参加論が住民意思やニーズの反映を中心としているのに対し、各国の教育自治制度は教育内容の創造にかかる統制的な内容を有しているのである³⁾。ただし、その前提となるコミュニティの意思や自律性（国家に対して機会あれば自己を主張できるような）の存在が、既に前提とされている。

教育基本法改正の政治状況を踏まえた最近の一例として、進藤（文献24）は「日本版の新自由主義型の教育改革へのオルタナティブは、(a) 教育行政による上からの介入に対して「教育固有の地方自治の

論理」を擁護できる制度設計（ある種のコミュニティアリズム）」と（b）自治体教育政策において反新自由主義が基調となりうるように地域の民主的多数派を形成する戦略（ある種の社会民主主義）であろう」と論じる。政策提言としては、各学校の学習者（学生・生徒など）・教員・保護者住民による参加・自治制度（校長の任免権を掌握する学校理事会制度など）、直接公選制の自治体教育委員会制度などを挙げている。

意思形成プロセスに広い層の参加が得られることで教育の自治性が拡大するという伝統的な市民参加の論理がとられている。進藤が批判する新自由主義が、主体的市民の形成を妨げるように働く（個人の消費者化によって）ことを認めたとして、コミュニティの関与を教育に現実的に結び付けようとする、対国家を想定した伝統的制御図式を用いる以外に適切な手段がない。

ウェザフォードとマクドネルは、教育政策過程を「対話的政治の場」とし、教育政治の重要問題は、教育のための意思決定という次元にとどまらないとしている。「教育の内容と分配は、貴重な社会財の配分ということだけではなく、実力主義対機会均等、父母の権利対国家の権利、権威に対する敬意を教える事に対する権威への批判的態度を教えること、といった競合的価値をめぐる難しい選択の反映でもある（文献27,104頁）」。

コミュニティでの自主的意思決定を、教育方針の根拠として外在的に導入することが困難なのである。同論文はハーバマスを引きつつ「ポスト形而上学的」時代においては、社会の政治的選択の正統性の基礎をもはやそれらの集団的選択がなされる過程に外在的なもの―それが宗教的、憲法的、あるいは伝統的なものであらうとも―に求めることはできない、とする（文献27,97頁）。Goodin（文献7）が説くように、成員間の最大公約数という伝統的な公益観の論理構造を逆転させ、「共同体への帰属によって人々が共有し、その供給が集団行動を必要とするような利益のみに関する合意を必要とする」最大公共関心としての公益形成を目的にすること、そのためには対話に適した分配空間（教育で扱われる財にはその性質が多く含まれるという）を利用する、という議論を展開する。

既に存在するコミュニティ秩序に依拠して価値を

生み出すのではなく、むしろ教育の分配を扱う政治空間でコミュニティ秩序を左右する問題を扱うことによって、事後的にコミュニティと教育につながりを付け、そこに公益を見出していくという方法しか、現代におけるコミュニティ志向の普遍性探求は不可能なのかもしれない。

さらに、伝統的なスタイルによる対国家制御（正確には、それを通じた社会過程の制御）も困難になりつつある。直接運営、公費の支出、公務員による業務などの特徴を持つことは、その正当性を問う機会を外部に与えた。一方、評価を通じて事態を制御する「小さく強い国家」は、責任を問われやすいバルネラブルな部分を削り、戦略の名の下に、介入側が望む側面にのみ関与することを正当化する。

政治学的多元的国家論以来の、国家の相対的意味合いを小さくすることで社会の多元性を尊重するリベラルな議論は、制御の手がかりを失わせることでかえって権力にフリーハンドを与える逆説的な意味を持つ。戦略的評価国家を認めることは、普遍性を介した教育からの制御関与を弱体化させるのである。

(2) ガバナンス戦略との接点

民主的ガバナンスの伝統的前提では、ウェーバーの定義する「領域・権力・市民」が国家の構成要素であり、3要素を統一する手段として、政党・選挙・議会がある。立憲的ガバナンスはこれらを垂直的に構成し、主権を根拠とした命令の正統性とその実効性によって政府の機能基準とする。

現代的ガバナンス論は、その垂直関係が必ずしも妥当しない場合を指摘する。「ガバメントからガバナンスへ」の標語で言われるように、政府以外の主体による社会運営を志向する議論と一般には受け取られているが、必ずしもそうとは限らず、国家が経済や社会をどう舵取りするかの議論である。政府の役割を強調するガバナンス論（G.ピータース）もあれば、多様な形態の公的かつ私的な公—私の相互作用や調整、とくに主として政策ネットワークの役割」を強調する「社会中心的」なガバナンス論（R.ローズ）もある。

ここでは国家—社会図式における社会が自律的な秩序を形成しているという前提ではなく、むしろ経済や社会は大きな複雑性を有しており、私たちはその秩序形成—舵取りをしなければならない。国家は

それを包括的・支配的システム（J. S. コールマン）によって行おうとする戦略である。その選択は必然ではないとはいえピータースの「ガバナンスは社会に一貫性のある方向性を与えるメカニズムであり、その方向性ないし中心的な指示を与えるのは政府の固有の役割であって、政府の係わらないネットワークガバナンスは想像することが困難である」との立場をとるとすれば、国家の枠組みによる秩序形成を新たな問題意識とする研究戦略が考えられる（文献22）。

政策領域ごとのネットワークを強化するガバナンスは、中間的教育統治領域を媒介としたアプローチ（Walford, 文献26）と共通する方向を持ち、国家の対社会構成的役割が重視される。

(3) 教育社会リスク制御の目的意識

国家主導による教育制度の建設は、無から有を生じさせるものではなく政府が動員する諸資源の構成による教育社会の秩序化であった。

この秩序は、「法規」や「公費」によって立てられた組織の挙動に対して責任を規定するものであったが、同時に自生的な諸秩序が叢生した。民間教育セクターは、関与する人員においても財政的にも、何より教育力の実効性において、現実に制度内の大きなシェアを占めている。それが教育制度の枠外にあるなら、社会の意識的制御関心にあるが、いまや私立学校はもちろん株式会社立学校がつくられ、塾や予備校でさえも半ば公教育としての位置づけが必要な状況となっている。

日本ではあらゆる教育を公教育に含めようとするために、実際にはすべてを私事化させる傾向があるが（文献11,44-45頁）、制御装置が実態に追いついていないともいえよう。いまや私たちは、ガバナンスの態様選択の問題として、概念装置を再考する必要がある。それは、三上（文献17）が指摘するように、たとえば教育制度の負の影響に対する補償といった視野も含めた教育に対する社会的把握のより包括的な手法を指向する。

さらに、私たちは教育制度を確実に計算可能なプロセスではなく、不確実にリスクを常時含んだプロセスとしてとらえ（文献12,21-25頁）、それに対するリスク・ガバナンスを考えるべきであろう⁴⁾。リスクの存在は当然であり、その馴致こそが課題である。

補償の問題も、リスク―危険の区分図式の観点から定式化される問題ともいえる。直面する不確実な秩序を、必要な段階に応じて再組織化する手段となる包括的システムとして、教育における国家を再考することは有意義であろう。

V 規範的提案：制御の可能性のために

リスク管理の主体としての国家は、既に後景に退いている（文献9）。人々には自由の拡大と引き換えにライフプランニングの責任が押し付けられる。平井はコミュニティ再構築の方向を論じつつ、「分断されがちなコミュニティを横断する公共性」の装置如何は今後の課題としている。

本論文の視点は、「国家による」というより「国家を通じた」対処を主張するものといえる。教育社会におけるリスクコントロールという視点から国家に期待される機能を、対処の3水準から考えることができる。①「起こってしまった事態」②「起こりうる事態」③「リスク構造」の各水準への対処である。それぞれは、①→i)「責任の担い手としての国家」②→ii)「リスク管理のため共有すべき対象としての国家」③→iii)「インセンティブの単位としての国家」に対応するものと考え、それへの規範的考察によって今後の方向性を示して結語としたい。

リスク制御の原理は、前述した（計算できない）危険から（計算できる）リスクへの変換を基本とするが、時間的にも（一生を通じた影響）空間的にも（あらゆる社会機能の横断的帰結）制御困難なリスクを含む教育社会においては、保険のようなリスク分散による制御手法が使えない。また、教育プロセスからコスト情報を得ることは不可能に近く、リスク定義は現実的にも困難である。

現実的に第一に重要になるのは、個々に帰責しえない教育の帰結の担保を設けておく対処である。

たとえば、特に人災的要素が見出せない場合の災害補償の要求を国家に対して行うことは素朴な国家責任論と評すべき性格のものだが、リスクと国家の関係の側面を示している。

責任を負いうることは国家の主要な役割である。言い換えれば責任を負いうる国家概念でなければならない。ゆえに、制御の手がかりとなりそうな部分を切り捨てて「スリム」になることによる「効率的な戦略国家化」は容易に正当化されない（これは、スリム化を

語るときに多く念頭に置かれる経費や人員の削減を直ちに否定するものではない。しかしそれは大半の場合、社会からの制御チャネル断ち切りを伴うことは軽視できない）。

責任を国家が負うことは個人の無責任につながる、とするのはリバタリアンの見解であり、責任は国家が負うが個人に従属義務が生じる、とするのは国家主義者の見解である。いずれも、国家と個人の分断が前提とされている。

しかし、個人のリスク管理空間を、国家に関する部分とそうでない部分に峻別することはもはや不可能である。公開の空間で、他者の人生に関与しつつ、何らかの責任が本人に存在し、かつそれに十分な責任をとることができない教育は、公共の名による社会的制御が可能であるべき空間として、それが国民国家の政治秩序下で行われる限り国家的プロセスという側面も有している。

そこにおける国家は本来的な意味で契約論的な存在、正確には「対象としてしか存在しない」構成員がリスクコントロールのために社会プロセスに介入するための、メディアとしての空間である。主体としての政府でも国家的理念でもない⁵⁾。ii) = リスク管理のための仮設の対象である。

水口は、「組織にとってのリスクならば企業自身にそれを適切に管理しようとするインセンティブが存在するが、企業活動に伴う社会的リスクの場合、それを管理しようとするインセンティブが常に働くとは限らない」（文献18、165頁）ため、「問題の構造が複雑で影響が不明確な」「リスクの不明確な領域では規制的な対策をとることは難しく、各企業が自らの判断で節度ある行動をとることに期待せざるをえない。（略）問題は、現在の社会の仕組みが企業の誠実さを促すようにできているか（略）、社会に存在する具体的な諸制度は、どのようなインセンティブを企業に与えているのだろうか」（文献18、173頁）

引用中の「企業」「組織」を教育社会における諸アクターに置き換えると問題がはっきりする。リスクに関する国家の規制的な関与には限界があり、長谷川（文献8）がK. エーダーを引いて論じる「マルチ・ステイクホルダーによるリスク馴致」を可能にする目標対象の役割が重要である⁶⁾。

普遍的価値を実体として指定できない以上、私たちは手続きや形式によって普遍的価値への志向を示すこ

とが現実的な方法である。その際「そのとき想定できる最大限の他者のリスク管理と危険への補償に配慮する」ことを条件とすることで、探求の形式に基準が設けられ、ガバナンスの目標となる共有物（社会的ジレンマ理論）としての共同利益の観点が生じるのではないだろうか。

教育が共同生産的な営みであること、誠実や信頼を志向すべき実践の方向付けが必要であること（藤田、文献45）については、筆者も同一の判断に立つものであるが、制度展開上の道筋が明らかでないとの批判もある（黒崎、文献15）。そのための制度論に上述の議論はその基本的な方針を提供するものとする。リスク管理と危険補償の一般化に基くガバナンス設計は、共同性の創出に自己強化的な動機を与えると判断するからである。

また、ブリッグハウス（文献2）が論じる「全成人の義務」（同153-154頁）のような既存の基礎集団にない秩序の自己強化的制度論の場合、個人や家族の個性を超えて受益や負担の構造を一般化する設定が必要であり、それを可能とするガバナンス構造の採用がこの種の規範的構想を現実態を想定して評価する前提条件になると考えられる。

上記を国家が担いうる理由は、インセンティブ機構としての国家iii）の観点から説明される。リスク制御の前提となるシステムの能力向上のインセンティブを生み出す装置とも言い換えられる。

国家主義的思想は、普遍主義とナショナルな政治秩序を直結させようとする。国家の、国民の、国土という対象を介することが、真・善・美のような価値を実感させるための近道なのである。また、国民形成や人づくりの議論にみられるように国家が教育に力を注ぐ最大のインセンティブが、「国家の繁栄、国力の強化」である。

国家や共同体のイメージと離れたところに普遍的価値をイメージすることには、豊かな知性と想像力を必要とする。従来の議論の多くは、（実体としての）国家を中心とする教育をこれによって克服しようとしてきた。加えて、インセンティブ機構としての国家に対するオルタナティブを考案する目的意識も同時に必要ではないかと思われる。それは何か単独の単位ではなく、ナショナルな政府を含む複数の単位の分担（インセンティブの分担も含めて）を検討しなければならないだろう。

国家責任論の水準では「交換を支える諸条件とその維持責任を管理し、関連する受益と負担の係に事前（上記 ii iii）事後（i）に対応すること」と総括されよう。上記は、個々の受益—負担係に直接責任を負うことができず、しかし社会契約に責任を負うべき事情（関係の契約について内田：文献25で言及される「秩序への関与」）を示している。

選択の自由、アカウントビリティの実現、特色あるサービスの創造が教育でなされるべきことそれ自体を否定する者はまれであるが、それらを推進する政策に感じられる非現実性の本質はその正常な運用に要するコストの膨大さである。

そこには、経済的文化的過程（三上、文献17）を、N.ルーマンのいう適切な複合性縮減の媒介なしにリスク制御の担い手とする限界が示されている。国家的な装置とその帰結の共有が、補完のための目標対象として再設定されるべきである。

註

1. 一般に、普遍性を標榜する公教育の成立は個人単位の人権観念と結びつけて説明されるが、一面では集合的に処理されていた人生のリスクを個人に帰責するための構成ともいえる。フランスを主な題材に、この関係を描写して社会連帯の問題に発展させた議論として、田中拓道の諸研究がある。
2. 国境の外にまで普遍性を展開しなければならないとすると、多文化間協調の問題を解決できない。現実の著しい生活条件の格差も解消しがたい障害である。それゆえ視野が広がるほど普遍的価値への志向を捨てたくなる。この難問にはJ. ロールズや立岩真也が立論を試みている。
3. 地方教育政治が他の地方政治と比べて相対的に独特な形態をとっていることは、教育の独立性問題として取り上げられることが多いが、教育統治の特殊性の問題であるともいえる。ただ、教育の枠内で完結する議論と、行政システム全体の議論は事情を異にする。程度の差こそあれ、社会政策領域は独自の評価文脈を有するため、統治システムに独立性を設けることに合理性があるが（医療や福祉で、各イシューエリアにおける住民参加との関わりで事例がある。イギリスなど）、各自が領域的合理性を追求した場合、行政システムとしての統一性を保てなくなる。

4. ルーマンに基く石戸（文献12）によれば、事後的・時間的・社会的次元において教育の不確実性が存在し、関連するリスク・コミュニケーションが発生する。これは決して逆機能的な性格のものではなく、むしろ因果関係支配の不可能性にもかかわらず、教育を可能にするものである。ただ、プロセスで生じうるあらゆる受益や被害に対して、システムがそれなりに備えているかどうかで、その説得力と安定性は異なるだろう。

5. 国家重視か市民重視か、という枠組みは、教育に対する保守と革新を分かちものとされるが、方法論上は必ずしもそうとはいえない。保守思想の立場で佐伯（文献22、289-290頁）は次のようにいう。「利益の分散/調整は、個別の次元では分散・対立しあい、それを調整することが国家のバランスをかりうじて保つことになる。この利益の分散/調整は、一方で経済的利益の次元で、他方で文化や社会生活のアイデンティティの次元で問題となるだろう。（略）国家とは、これら多様な要素（市場や小集団：引用者註）の均衡なのであり、これらの諸力のバランスをかりうじて保つことによって安定する存在なのである。」

この方法論はリベラルで多元主義的なガバナンスとも両立する。ただし選択を迫られたとき、コミュニティに負わされた文化に依拠することに保守思想の特徴がある。対話やコミュニケーションに帰することは問題の解決にならないとみるからである。「均衡を回復し、保とうとする自覚的な意識」を国家意識ないしナショナリズムと佐伯は呼ぶ。

6. ステークホルダー理論は当事者性を重視して長期的・複合的な視点からの自己統治を促す利点があるが、ステークホルダー性の指摘だけでは利益統合の方向性を設定できない。目標設定における国家の機能は、前述したピーターズの指摘と同様の意味で問題解決のキーとなろう。

参考文献（文中で直接言及したもの）

- 1 Bonoli, J. 2006, "New Social Risks and the Post-Industrial Social Policies" in Armigeon K. and G. Bonoli (ed), The Politics of Post-Industrial Welfare States. pp3-26. Routledge.
- 2 Brighouse, H. 2000, School Choice and Social Justice. Oxford, U.P.
- 3 エスピーナー・アンデルセン著、渡辺雅男・渡辺景子

訳、2000『ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店）

- 4 藤田英典1996「教育の市場性／非市場性—「公立中高一貫校」「学校選択の自由」問題を中心に」（『教育学年報5』世織書房）
- 5 藤田英典2005『義務教育を問いなおす』岩波書店
- 6 福田誠司2007「ノルディック・モデル—北欧型教育の歴史的現在」（『現代思想』35-5）
- 7 Goodin, R.E. 1996, "Institutionalizing and public interest: The defence of dead lock and beyond. In American Political Science Review. 90 (June) pp331-343"
- 8 長谷川公一2004「リスク社会という時代認識」（『思想』963、6-15頁）
- 9 平井貴美代2001「学校参加と学校選択制度」（『現代のエスプリ』406、75-85頁）
- 10 本田由紀2005『多元化する「能力」と日本社会—ハイパー・メリトクラシー化のなかで』NTT出版
- 11 市川昭午2006『教育の私事化と公教育の解体』教育開発研究所
- 12 石戸教嗣2007『リスクとしての教育』世界思想社
- 13 荻谷剛彦2000「『中流崩壊』に手を貸す教育改革」（『中央公論』2000年7月号）
- 14 小松丈晃2003『リスク論のルーマン』勁草書房
- 15 黒崎勲2006『教育の政治経済学（増補版）』補章第2章
- 16 Reich, R. 1991. The Work of Nations. Simon & Schuster. (ライシュ、中谷巖訳『ザ・ワーク・オブ・ネーションズ：21世紀資本主義のイメージ』ダイヤモンド社)
- 17 三上和夫2002『学区制度と学校選択』大月書店
- 18 水口剛2004「社会のための企業リスクマネジメント」（『思想』963、164-182頁）
- 19 宮本太郎2005「ソーシャル・ガバナンス」（山口、宮本、坪郷編『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房）
- 20 OECD, Education Policy Analysis 2002. chap5. (御園生純監訳『世界の教育改革2 OECD教育改革分析』5章（高橋聡訳））
- 21 小沢牧子2007「いじめ—評価・消費社会の到着地」（『現代思想』35-5、106-115頁）
- 22 Peters, G.B. 2000, "Globalization, institutions and governance" 29-57. in Peters, G.B. and Savoie, D.J. (ed). Governance in the Twenty-first Century:

Revisiting the public service. McGill-queen's U.P.

- 23 佐伯啓思2003『国家についての考察』飛鳥新社
- 24 進藤兵2007「新自由主義国家における教育改革」
（『現代思想』35-5）
- 25 内田貴2000『契約の時代—日本社会と契約法』岩
波書店
- 26 Walford,G.1996, " Diversity and choice in school
education. an alternative view" in Oxford Review
of Education,vol22-2.143-154 .
- 27 ウェザフォード,M.S.マクドネル,L.M.著、坂本隆之
訳1997「対話民主主義と教育をめぐる政治」『レヴァ
イアサン』21号、81-112頁）