

「教育の公共性」の検討と課題

黒崎勲

1 教育事業主体説と教育事業説

教育基本法は学校を公の性質をもつものと規定している。この規定によって、我が国の教育制度における公私をめぐる問題は特有の性格をもつものとなっている。

一般に、教育基本法第6条の解釈として、学校の「公の性質」の根拠については2説あるとされている。ひとつは、学校の設置者が国などの公の性質をもつことによるとする教育事業主体説である。もうひとつは、学校教育の活動が公の性質をもつことによるとする教育事業説である。教育が国の独占的事業とされていた旧憲法に対して、教育が国民の教育の自由として保証される現行憲法においては後者の説、すなわち教育事業説が多数説であると平原春好氏は論じている（平原春好「第6条 学校教育」宗像誠也編著『改訂新版・教育基本法』新評論、1975年）。前者の説、すなわち教育事業主体説では私立学校が公の性質をもつことについて説明できないという点も、教育事業説が多数説となる理由とされている。しかし、教育事業主体説に立ったとしても、私立学校が公の性質をもつことを説明できないというものではないであろう。私立学校が法に定める法人によってのみ設立されるとした同法同条及び学校教育法第2条、そして私立学校法の規定は、私立学校の設置主体である私学法人が特に法に定める公の性質をもつことの根拠となりうるからである。逆に、教育事業説による解釈が学校教育の活動が公の性質をもつことによって学校は公の性質をもつとするのであれば、それはほとんど同義反復にすぎないと非難を免れないように思う。

教育の公共性を設置主体の性質に注目するか、教育活動自体の性質に注目するかという観点の差異が重要な意義をもつということは、1960年代の半ばに公立学校制度の閉鎖性が厳しく批判にさらされるようになったアメリカ社会において、ジェンクス

によって鮮やかに示されたものであった。ジェンクスは、次のように指摘した。「(伝統的な公教育の概念は、教育における公私の問題をめぐる) 学校を、いかに運営されているかではなく、誰が運営しているかという観点から分類してきた。…われわれは、もし学校が非差別的な基礎の上に誰に対しても開放されており、授業料をとらず、関心をもつ人々に対して完全な情報を提供するならば、その学校を公的なものと呼ぼう。反対に、希望者を差別的な方法で排除し、自らについての情報を隠すならば、そういう学校はどんなものであれ、私的な学校と呼ぼう。…もちろん、誰が管理しているかという問題は、学校を分類する際に完全に無視するというわけにはいかないが、学校がいかに運営されているかという問題よりはかなり重要度が低いと思われる」(Areen & Jencks "Education Vouchers," *Teachers College Record*, 1971, 330)。

これは地方公共団体によって管理される公立学校が官僚制と専門職主義の独善性によって閉鎖性を強め、子ども、親、地域住民の期待とかけ離れたところで教育活動を行っていることを批判し、そのような学校は仮に公共団体によって管理、運営されているとしても、公共性をもつ教育活動を行うものとは認め得ないとして、その学校の正統性を問い直そうとするものであった。この議論は、まさに公の性質を論じる観点を教育事業主体説から教育事業説へと転換させることの意義を説くものであった。しかし、この議論の背景にはアメリカ合衆国における学校をめぐる法制度の特質がある。アメリカ合衆国における学校法制度においては、公共性の概念のもとで法規程によって厳格に教育活動の在り方が規定されているのは公立学校であって、その規程は概ね私立学校には適用されない。公立学校においては宗教教育は厳格に退けられるが、私立学校においては宗教教育の自由が保障されているというのが、アメリカ合衆国の学校法制度の特質である。これは教育基本法第6条に規定される我が国の学校制度とはまったく異なる法制度なのである。国、公、私立の学校を等しく公の性質をもつものとして、これらにほぼ同一の教育関係法規範を適用する我が国の学校教育制度においては、先の教育事業主体説と教育事業説の区別はほとんど意味を持たないものであるように思う。すくなくとも、この2説の区別および教育の公共性の解釈の立脚点としてどちらの説に立つかという問題は、我が国の学校教育制度においてはジェンクスが鮮やかに示した現行の官僚化された公立学校制度の在り方を鋭く批判するというほどの方法論的な意義をもつものではないように思う。要するに教育基本法第6条の規定に基づくならば、我が国においては学校はすべてその事業の性質において公の性質をもつものでなければならず、そうした公の性質をもつ学校教育を供給しうる設置団体として、「国又は地方公共団体の外、法律に定める法人のみが、これを設置すること

ができる」とされる以上、教育の公共性の概念を、改めて設置主体の性質に求めるか、事業自体の性質に求めるかというような究明を行う必要も余地もないということになるのである。教育における公私の問題といっても、我が国では学校教育に関する限り、すべて学校は公の性質をもつものとされる団体によって、公の性質をもつ教育活動が行なわれるものとするという意味で、公に属するものとするということが法規範によって明示されているのである。

2 教育の民営化と公教育の解体？

では、我が国において教育における公私の区別、その意味内容が問題となるのは、どのような問題の文脈においてなのであろうか。堀尾輝久氏は1980年代以降の一連の教育改革提言、教育政策の展開を論じて、「国や地方自治体の、教育や福祉に関連する公費を削減し、その分民間の活力に委ねるという構想であった。つまり、狭義の公教育（公費教育）を縮小して私学化をすすめるということであった」と述べ、「このような筋で見れば、教育の自由化＝民営化＝商品化は、公教育の解体に通じている」（堀尾輝久『現代社会と教育』岩波新書、1997年）と結論した。藤田英典氏も、この間の教育政策、教育改革の動向を概観して、次のように要約している。「学校を、市場メカニズムのなかに置き、消費者主権の対象としてのウェートを高めていくとき、このパブリック・スペースとしての学校の地位は低下し、その機能が縮小していくことになる。人々は、消費者としてのニーズが満たされているかどうかというまなざしで学校をとらえるようになり、そのレベルで学校を評価するようになる。学校を選ぶことができるということは、学校を序列づけることに直結する。より序列の高い学校、より商品価値の高い学校を選ぶということは、学校をそうした市場価値に換算して評価するということである。そのとき、学校は公論の対象としての地位から市場における商品の地位に転落することになる。」（藤田英典『教育改革』岩波新書、1997年、x頁）

こうした論議においては、国又は地方公共団体による学校教育に対するサポートの量的、質的な水準の低下が、そのまま「公教育の解体」として把握され、教育の民営化が、そのまま教育の商品化として非難の対象となっている。ここには商品交換の原理に基礎づけられて律せられる社会関係が、「商品化」として、あるいは「市場における商品の地位」に教育を転落させるものとして貶められている。また「私学化」をそのまま「公教育の解体」とする思考の枠組みが存在する。すでに冒頭に述べたように、公

立私立の区別を超えてすべての学校を公の性質をもつものと規定している教育基本法の規定は、こうした議論においては無視されているかのようなのである。そして、教育事業主体説を人権保障の現行憲法にそぐわないものとしているはずの教育事業説に立つ論者が、ここでは公立学校の縮小、私立学校の拡大を、なんの検討もなく「公教育の解体」と結論づけている。これは理論的には皮肉なことである。もともと、公教育の概念について教育事業主体説による解釈を退けて、私事の組織化であり、親義務の共同化という性質において理解することを強調していた論者が、教育が民間の団体によって供給されることについて、これをこのように無前提に非難するということは、その議論の論理的な一貫性を疑わせるものである。私事の組織化の論理は、素直に読めば、まさに教育を官によるものとせず、民間によって供給されることを望ましいものとするはずであったからである。この論理の提唱者が、公教育の解体を問題とする文脈において、解体の危機にあるものを「狭義の公教育（公費教育）」と表現していたのは、おそらくこうした論理の矛盾を意識してのことであろう。しかし、そこで教育の民営化＝商品化の典型的プランとして想起されているのが教育バウチャー制度であるとすれば、その議論はさらに深い論理の混迷を内包するものとなる。なぜなら、教育バウチャープランは私学教育に対して公費を支出するプランなのであって、仮にそれが公共団体を設置主体とする学校の解体プランであるとは言えるとしても（この意義を強調するのであれば、その論者は教育事業説ではなく、教育事業主体説に立つことになる）、公費教育の縮減プランでは決してないからである。また、教育の公共性を「常に公論の対象となり、人びとの合意のもとにその在り方が決められていくべきものである」との意味において理解し、市場メカニズム自体を公共性の対極に位置づける議論も、同じく理論的に妥当性をもっているとはいいがたい。この議論においては、学校は「人びとの合意のもとにその在り方が決められていくべき」ものであり、「教師と生徒はもちろん、生徒の親や地域社会の人びとが出会い、相互交流する公共の場」とであるとされる。しかし、人びとはどのように出会うのであろうか。そして合意するとはどのようなプロセスなのであろうか。ここに登場する人びとは商品の交換によって律せられる市場経済の關係に属する人びとは別世界の人びとなのであろうか。この論者によっては、天上と地上の区別にも匹敵するものとして「公論の対象」と「商品の地位」とが識別されているが、果たしてそのような識別は妥当なものであるのだろうか。すでにマルクスはこうした天上と地上の区別に関して、「労働力の売買がその限界のなかで行なわれる流通または商品交換の部面は、じっさい、天賦の人権のほんとうのエデンの園であった」（マルクス『資本論』マルクスエンゲルス全集

23a、230頁）と述べて、こうした論議の主観性を批判している。これは教育行政学者持田栄一氏がつとに説いていたことである。「選択」という行為と「公論」という行為とをこのように識別することは単なる論理上の恣意的な想定にすぎない。過去四半世紀の社会構成理論においておそらくもっとも強い影響をもったと思われるものはジョン・ロールズの正義論だが、その理論の説得力は社会正義の理論を現に実在する社会に適用可能なものとして構築する試みから発しているのであり、具体的には市場経済を基礎とする社会モデルを前提にして、あるべき規範を構築したことにあった。徒に市場経済を「地上」の「商品の地位」として貶め、「天上」の至高の価値として「公論」を描き出すような思惟様式からは、現実の社会諸関係において機能しうる教育制度についての有効な理論は導きだされないのである。

公共性を「公論」の概念に託して解明しようとするのはいうまでもなくハーバーマスの議論を念頭においてのことであろう。しかし、すでに多くの議論があるように、公論によって国家権力のコントロールを図る市民的公共圏の構想は、ハーバーマス自身の分析においても、すでに歴史的な根拠を失っている。「市場でも国家でもなく、市民相互のコミュニケーションの次元」に公共圏を位置づけようとするのが今日の、公論の概念に公共性の意味内容を託そうとする理論的試みであるが、市場と区別された市民相互のコミュニケーションの次元とは、歴史的な実在として、今日の社会の事実として、なにを指すのであろうか。齊藤純一氏は、その啓発的な書のなかで、「討議は、透明な合意に収斂する代わりにアポリア（行き詰まり）を産出するはずである」（齊藤純一『公共性』岩波書店、2000年、35頁）と自ら指摘している。これらの議論を提唱する論者は概ねこのアポリアを自ら解き明かそうとはしない。齊藤氏自身もまた「不合意に公共的な光が当てられること」を課題とし、「討議にとって、合意を産出する以上に重要なのは議論の継続（再審の可能性）を保証する手続きを維持することである」と論じるに止まるのである。こうした議論は、教育制度の編制基準を定め、学校教育の内容についてのガイドラインのあり方を検討し、教育に充てられるべき公費の額を決定するなどなどの、教育の公共性の概念をめぐって発せられる問いに対する解答を用意しないのである。齊藤氏は、「暫定的な合意の形成、可謬的な意思決定が避けられないコンテクストはたしかにある」というだけで、それ以上にはこの問題、つまり伝統的な公共性のレベルの問題検討の在り方についてほとんど具体的な理論的寄与を行わないのである。そして、その議論はさらに致命的なことに、市場による決定が市民的公共圏の合意の歴史的な原型であったことにも注意をはらわないのである。

3 新しい公共性の概念と公立学校の課題

公共性の概念をめぐる議論の罫からは解放されなくてはならないだろう。公共性概念をめぐる問題状況は現代社会の動向の新しい文脈において展開している。このことについて、斉藤純一氏は、次のように端的に論じている。「つい20年ほど前までは『公共性』という言葉は多くの人にとって否定的な響きをもっていた。『公共性』という言葉が立場を異にするさまざまな論者によって肯定的な意味でしかも活発に用いられるようになってきたのは、1990年代を迎える頃からである。…（それは）国家が『公共性』を独占する事態への批判的認識の拡がり」というコンテクストによるものであったとしている。ここから「国家と市場社会の双方から区別される市民社会独自の意義」を強調する市民的公共性論と「『公共性』を共同体の延長においても『国民共同体』と解する」共同体主義的公共性論という対抗シェーマが導かれている。しかし、教育の公共性の概念が問題化されているのは、やや異なる文脈にあるように思う。さきに堀尾氏の議論の紹介でも分かるように、この間、教育の公共性の概念が肯定的な意味で、活発に論じられてきたのは、教育の民営化を公教育の解体と把握し、こうした公教育の縮減、解体政策に対抗するとの課題意識に立ってのことであった。すべての課題認識は、公立学校制度の質的、量的水準の低下という事態から発している。とすれば、我々が真に検討すべき課題は、公立学校の威信をいかにして再構築するか、というものでなくてはならない。

教育の公共性の概念の再審を課題として提起させているのは公教育の現状の危機にある。そして、すでに別の機会に述べたが（黒崎勲『新しいタイプの公立学校』同時代社＝日日教育文庫、2004年）、公教育の理念を基礎づける、学校を通しての社会の再生産の要請に対する今日の最大の危機は、社会における被排除（自己分離）の問題である。ギデンズ(A. Giddnes, *The Third Way*, Polity Press, 1999)は「社会の最上層部の人々による自発的被排除は、公共空間や社会的連帯を脅かすのみならず、最下層の排除を誘発する」と述べて、この言葉で、イギリス社会に広がる階層間の分離状況を今日の公共性をめぐる最大の問題として注意を喚起している。アップル(M. Apple, "Away with All Teachers," *International Studies in Sociology of Education*, 10-1, 2000)はこれと同じ問題がアメリカ社会に広がっていることを指摘して、「繭化」(cocooning)と名付けている。防塞都市(ゲートシティ)と呼ばれる高い不動産価格に裏付けられた、富裕な階層からなるゲートとフェンスに囲まれた特権的なコ

コミュニティの光景はその象徴であろう。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は関心をもたなくなる人びとの姿は、現代社会の公共性をめぐる最大の危機である。公立中学校を忌避して私立中学校へ進学する生徒の比率が20%を超えるほどになっている大都市圏における公立学校と私立学校の関係は、すでにこうした問題がわが国にも広がりつつあることを示している。こうした問題状況に対するもっとも有効な解決策は、真に力のある公立学校制度の存在である。ここに教育の公共性の概念を問い直すとする動機がある。このように問題を把握するならば、教育の公共性概念の再審というテーマで我々が迫られているものは、教育における公私の区分の如何というような概念規定の細部をめぐらる問題でも、あるいは国家的公共性と市民的公共性の概念の異動などでもないといえよう。教育における公私をめぐらる問題の検討から我々が導きださなければならない示唆は、公立学校と私立学校の間関係についての特定の 패턴ではない。教育に対する国家の関与の特定の在り方の探求でもない。今日、教育の公共性の概念が問われ、教育における公私の問題が問われているのは、社会の再生産に不可欠で、有効な公立学校制度の再構築は如何にして可能であるのかを、それぞれの社会の固有の文脈において解明する力動的な探求である。私立学校に対しても公の性質を求めるとわが国の教育法制度とは違って公立学校にのみ公共性を求め、私立学校をほとんど政府の統制の外に置くアメリカ合衆国の教育法制度の趣旨は、公教育の理念で語られる社会的再生産の要請は、力のある公立学校制度が存在するかぎり、個々の私立学校教育機関の自由を放任したとしても、実質的には果たされるものであるということを想定したものと理解することができる。それは公教育の名において私学の自由をどこまで認めうるかというような教義問答を深めることを無意味なものとしているのである。そのようなものとして、アメリカ合衆国の法制度のように公立学校と私立学校の法的地位を峻別して、私立学校を公教育の外側に置くような学校制度は、公立学校制度が質的、量的に健全に存在している限り、教育における公私の在り方として、我々にとって理論的示唆を含むひとつのモデルとなりうる。逆に、我が国のように、公立私立を問わず学校を公の性質をもつものとして、学校の法的地位を区別しないという学校制度もまた、教育における公私の在り方として、もうひとつ別のモデルとすることができよう。公費補助率にしたがって私学の自由の程度を規定するイギリスの伝統的な公私の区別もまた、さらに別のモデルというべきであろう。これらのいずれのモデルが本来の教育における公私の在り方として優れたものであるかを問うことはおそらく意味の薄いことだといえよう。アメリカでは、宗教右派の学

校教育への関心の高まりに対抗して、私立学校を公教育の外側に放置しておく現在の制度を反省して、何らかの形で私立学校も公教育の規範の枠のなかに収めようとする議論が始まっている。こうした新しい教育の公共性の言説にとっては、我が国の公教育制度の事実はひとつの重要な議論の素材を提供することになるであろう。確かにそれは、私立学校教育をも公のものと規定するわが国の教育法制度の事例を引き合いに出すまでもなく、論理的にはひとつの筋の通った議論である。しかし、真の問題は、そうした議論が、その社会の再生産の要請を担ってきた健全な公立学校制度の陰りに触発されているところにあるというべきではないだろうか。

こうしてみれば公教育の概念の再定義、あるいは教育の公共性についての再検討の課題を触発するわが国の新しいタイプの公立学校の設置をめぐる動向は、これを批判する側の動向をもあわせて、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なく、学校教育が階層分化し、社会における排除／被排除が進行するという危機のなかでこれを克服するために力のある公立学校制度をいかにして再生、再構築するかという問題として検討しなければならないということになる。

教育政策の課題として法制化が検討されつつある新しいタイプの公立学校の導入に対応して新たに提起されることになる国家の役割は、教育内容のなんらかの共通コアを規定しようとする伝統的な教育の公共性確保のアプローチとは別に、一定地域の公立学校のネットワークの全体を有効に機能させることに責任を負い、新しいタイプの公立学校という実験を地域の公立学校全体の「底上げ」にフィードバックさせるためのリーダーシップをはたすというものである。それは力のある公立学校制度を構築することによって、社会の再生産という課題に対して真に機能する教育制度を確立するという意味内容において教育の公共性にアプローチするものである。学校教育を供給する団体を国、地方公共団体、私学法人に厳格に制限している現行教育法制度に対して民間の新しい団体の参入を認め、また学校のガバナンスとマネジメントに市場原理を導入するなどいう点で、教育における公私の区分の壁を掘り崩すかに見える今日の教育政策の進行は、公教育の解体というよりも、むしろ、教育の公共性の要請に応える新しいアプローチの展開であるともとらえることができるのである。その際、新しい教育の公共性へのアプローチが、伝統的なアプローチを教育の官僚制と専門職主義による独善と閉鎖性という弊害を引き起こしているとする批判的立場に立つという点で、我々はかつてジェンクスが提起した教育における公私の区別の観点の転換という問題提起に近づくことになっていると考えることができる。法制化が目指されている新しいタイプの公立学校の提言がどのような実質をもつものとなるかは予断をゆるさ

ないが、公立学校改革の過程は「学校から始め、学校とともに進む」（黒崎勲『教育の政治経済学』東京都立大学出版会、2000年、135頁）ほかはない。こうしたひとつひとつの学校の改革成果を公立学校全体のネットワークにフィードバックさせ、教育の質を高めることに結実させるのは、教育の公共性の観点からの教育行政の責務であり、教育の公共性をめぐる問題のなかでもっとも現実的な追求課題となっているように思う。

金子郁容および鈴木寛両氏の提言するコミュニティ・スクールはイギリスにおけるLMSに直接的な示唆を得るものであったとされる（黒崎勲、前傾書参照）。保守党および労働党政府の教育改革に対するイニシアチブの内実、中央政府と地方政府のパートナーシップの新しい概念、地方教育当局の役割と自律的な学校の経営の関係などを解き明かすことは教育の公共性概念の再審の具体的な主題であり、日英教育学会の諸研究に寄せられている期待であると考えられる。