

## 公教育の構造変容

——自由化のパラドクスと「政治」の復権——

小玉 重夫

### 1. はじめに——「短い20世紀」：転換期としての90年代

1989年の冷戦終結を機に、各国の知識人たちは、1990年代を歴史の転換期としてとらえ、その思想的意味を問う作業に着手している。

たとえば、アメリカの政治学者フランシス・フクヤマは、ソ連邦崩壊の翌年（1992年）に『歴史の終わり』を著し、冷戦終結が一つの時代の終わりと新しい時代の始まりを意味することを説いた（Fukuyama 1992）。また、イギリスの歴史学者エリック・ホブズボームは、20世紀の歴史を総括した著書において、ロシア革命の1914年からソ連邦崩壊の1991年までの「短い20世紀」という表現を用い、1990年代以降、世界が事実上新しい世紀に入ったことを告げた（Hobsbawm 1994）。

アメリカ保守派のイデオログであるフクヤマと、イギリス左翼の支柱ともいえるホブズボームは、その理論的立場をまったく異にする。にもかかわらず、両者は、1990年代に世界史の転換点を見いだそうとしている点で、共通の視点に立っている。そして、後述するように、現実の政治と教育においても、欧米では1990年代以降、それ以前とは異なる新しい質の動きが開始されようとしている。

これと同様の動きは、日本の1990年代にもたしかに存在した。冷戦構造の崩壊は、国内のイデオロギー対立の様相に変化を及ぼし、1993年の細川政権の成立を機に、戦後政治体制を規定してきた自民党単独政権による「55年体制」は崩壊した。同時に、1990年代初頭の「バブル」経済崩壊によって高度成長を支えてきた社会構造が揺らぎはじめ、それと連動して、教育においても「偏差値追放」「新しい学力観」といった

新しいコンセプトによる教育改革の政策化が開始された。

これら各国における1990年代の経験に共通しているのは、1960年代以降の公教育の拡充とそれによる社会的平等の実現というパラダイム（認識枠組み）に対する、理論的な反省と総括のうえに立って展開されているという点である。

しかしながら、日本の1990年代は、アメリカ、イギリスなどとその歴史的文脈を共有しつつも、ある根本的な点において、それら欧米諸国とは異なる特質を有している。それは、1960年代をいかに経験したかの違い、ひとことで言えば、日本の60年代における福祉国家の脆弱性という問題である。これはしばしば見失われがちなポイントであるが、90年代以降の日本の諸「改革」言説の意味を見きわめるうえで、この点を確認しておくことは決定的に重要である。

以上の問題意識から、本稿では、まず2. でイギリスとアメリカ、3. では日本に即して、1960年代から1990年代への流れを概観し、両者を比較する。それによって、60年代の経験の相違が日本における90年代の特徴にいかなる影響を与えているかを確認する。そのうえで、4. では、これまで規制緩和、自由化といったことばで特徴づけられることの多かった1990年代以降の日本の教育改革の動向を、「政治」の復権という、やや異なる文脈のなかに位置づけることによって、その思想史的な意味をとらえ直す。特にその際、シティズンシップ（市民性）の組みかえという点に注目し、公教育の構造変容を把握するための一つの視点を提起したい。

## 2. 英米における福祉国家の再編と「第三の道」

### (1) 福祉国家的教育改革

イギリスやアメリカでは、1960年代に、社会民主主義的な政権下で政府主導の教育改革が推進された。イギリスでは1964年に労働党が政権復帰し、中等教育の単線化をめざすコンプリヘンシブ化が推進された。アメリカでは、民主党政権のもとで、1964年の公民権法（Civil Rights Act of 1964）と経済機会法（Economic Opportunity Act）、1965年の初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act）を通じ、連邦政府がマイノリティや貧困階層に対し教育拡充のための財政援助を行った。これら一連の施策を支えていたのは、「社会的経済的背景を異にする各グループ及びそれに属する個人に対して、それぞれ、その置かれた環境の劣悪さに比例して教育サービスを傾斜的に分配する」という福祉国家的な再分配の考え方にほかならなかった（黒崎 1989, 25頁）。

## (2) 福祉国家の再編と新保守主義の台頭

しかし、1960年代末から1970年代にかけてのいわゆる後期資本主義における正統性の危機（Habermas 1976）以降、福祉国家的な政策に対する批判がしだいに強まり、1980年代にそれぞれ労働党、民主党から政権を奪還したイギリス保守党のサッチャー、アメリカ共和党のレーガンは、福祉国家批判を前面に掲げた教育改革を展開する。サッチャー政権は、1988年教育改革法によって平等（equality）から質（quality）へと教育政策の理念を転換し、「脱コンプリヘンシブ化」へと舵をきった（志水 1996, 401頁）。レーガン政権も、1960年代の「貧困との戦い」および「偉大な社会計画」に代表される平等な社会の実現をめざす教育改革の基本理念を転換して、教育の質的な向上と卓越性（Excellence）の実現が前面に掲げられることとなった。その象徴が、「教育の卓越性に関する全国審議会」が1983年に出した答申『危機に立つ国家』であった。

このように、サッチャー、レーガン政権下での1980年代の教育改革は総じて、1960年代の労働党、民主党下での福祉国家路線を市場原理の再評価によって転換するという性格を強くもっていた。その意味で、この時期の改革が反左翼、反福祉国家という冷戦構造を反映したきわめてイデオロギー的な色合いを帯びていたことは否定できない。それが新保守主義とよばれた（イギリスでは新自由主義ともよばれた）ゆえんもここにある。

## (3) 新保守主義の失速と「第三の道」

しかしながら、そうしたサッチャー、レーガンの路線は他方で、内部に矛盾をはらんだ危うい基盤のうえに成立していた。すなわち、一方でこれらは市場原理を重視し分権化と規制緩和を志向しつつ、他方では、ナショナルカリキュラムや『危機に立つ国家』に示されるような教育への強力な国家統制を志向するという整合性のなさ、矛盾をはらんでいた。そうした矛盾を整合的に結びつける論理は、当時の保守主義の政権下においては、必ずしも明確な形では存在していなかった<sup>1)</sup>。冷戦終結を機に、そのような保守主義の内部矛盾が露呈し、イデオロギーとしての保守主義の「失速状況」（佐々木 1993, 137頁）が顕在化していく。

このような保守主義の失速をうけ、1990年代に保守主義に代わって台頭したのが、「第三の道」という新しい社会民主主義の流れであった。アメリカでは1993年に民主党のクリントンが大統領に当選し、イギリスではブレアが1994年に労働党党首となり1997年には「ニュー・レイバー」を掲げて保守党から政権を奪還した。

ブレア政権の理論的支柱であるアンソニー・ギデンズは、著書『第三の道』で、それを「旧式の社会民主主義と新自由主義という二つの道を超克する道、という意味での第三の道」とであると定義する。その具体的プログラムとしては、「コミュニティの再生」によって「アクティブな市民社会」をつくること、そして、「市民権の尊重」や「公共空間に参加する権利を保証すること」などを骨子とする「包含 (inclusion) としての平等」等が提起される (Giddens 1998)。

つまり、ここでいう「第三の道」は、1960年代の福祉国家論にもとづく「旧式の社会民主主義」(第一の道)とは明確に異なるものではあるが、そこで重視された「平等」の理念は形を変えて継承しようとする。同時に、1980年代のサッチャー、レーガンの路線(第二の道)の市場化、分権化のモチーフについても、「アクティブな市民社会」の構築につながりうるものは積極的に取り入れようとする。その意味でこれは、福祉国家論における平等のモチーフと市場論における分権化のモチーフを融合した新しい社会民主主義であるとされる。

この「第三の道」を教育改革において具体化したモデルの一つに、アメリカのチャータースクールがある。これは1991年に生まれた新しい公立学校制度で、州法で定められた機関で認可されれば誰でも自由に公立学校を創設、運営できるという、一種の公設民営の形をとった公立学校制度である。チャータースクールはクリントン政権の教育政策にも積極的に取り入れられ、フィンらはこのチャータースクールの理念を、『『穏健な社会主義』と『穏健なサッチャーリズム』の間の第三の道』として位置づけている (Finn, Manno, Vanourek 2000, p.222)。

以上で概観したように、アメリカ、イギリスにおける1990年代教育改革の特徴は、1960年代以降の公教育の拡充とそれによる社会的平等の実現という福祉国家的パラダイムに対する自己批判と、その再定式化としての新しい社会民主主義(第三の道)の台頭としておさえることができる。

### 3. 日本における福祉国家の脆弱性と「政治的意味空間」の未形成

#### (1) 脆弱な福祉国家

以上のような1960年代から1990年代にかけてのアメリカ、イギリスの軌跡と比較すれば、日本の特徴は何よりもまず、1960年代における福祉国家の脆弱性という点に求められなければならない。たしかに、日本でも1960年代は後期中等教育の進学率増加に示されるように、公教育が飛躍的に拡充した時代であった。しかし、そこで福祉国家的な政策が果たした役割は、決して大きなものではなかった。

1960年代における政府の教育政策の基調は、1963年の経済審答申、およびそれをうけた1966年の中教審答申「後期中等教育の拡充整備について」に示されている職業科を重視する後期中等教育の多様化（多元的能力主義）政策であった。しかし、乾彰夫、荻谷剛彦らの研究によって明らかにされているように、実際に実現したのはそれとは正反対の、「一元的能力主義」、あるいは「能力＝平等主義」に規定された普通科中心の高校進学、高校増設であった。つまり、1960年代の日本では、政府の政策意図には必ずしも沿わない形で、公教育の拡充、「大衆教育社会」の形成がなされたのである。その際、政府の政策に代わって機能したのは、企業社会における「一元的能力主義」の選択、および、学校と家族における、特定の職能や階層性への特化を先送りする「能力＝平等主義」の普及であった（乾 1990, 荻谷 1995）。企業による新規学卒者の一括採用にもとづく学校と企業社会との結びつきのなかで、学校教育が企業でのトレイナビリティ（訓練可能性）と忠誠能力を養成し、また、企業戦士と受験戦士を支える家族がこの学校と企業との結合にリンクするという、家族、学校、企業社会のトライアングルの構図が、ここに形成された<sup>2)</sup>。

イギリス、アメリカの場合、上述のように、労働党や民主党など、社会民主主義ないしはリベラル左派的な志向性をもつ政権の政治的意思に強く主導された福祉国家政策が、公教育拡充の中心的役割を果たした。これに対して日本の場合には、非政策的な次元での、家族、学校、企業社会のトライアングルが、福祉国家を代替したのである。この点に、1960年代の公教育拡充における日本的な軌道の固有性を見いだすことができる。

その要因としてはすでにいくつかの点が指摘されている。第一に、年功的職場秩序や終身雇用制などによって労働者を企業内部に統合する、「企業社会」や「会社主義」とよばれる、日本に特有の労働市場があげられる。第二に、そうした労働市場に子どもを送り出す学校や家族など、「教育の側」の論理の固有性とその強力さである<sup>3)</sup>。そして第三に、企業社会に労働者とその家族を統合、馴化することによって、そうした人々の要求の政治的顕在化（政治化）を抑止してきた「55年体制」下の政治構造である（渡辺 1991）。政治学者の佐々木毅は、特にこの第三の点に着目して、戦後日本の社会構造を「政治的意味空間の解体」として特徴づけている（佐々木 1986, 28頁）<sup>4)</sup>。1960年代以降の日本における家族、学校、企業社会のトライアングルは、この3つの要因が構造的に接合した結果であると、とらえることができるだろう。

このように、イギリスやアメリカと異なる1960年代の日本の特徴は、政治的意味空

間の解体による脆弱な福祉国家としておさえることができる。この点を確認しておくことは、日本における1990年代以降の「改革」の意味を考えるうえでも、決定的に重要であると思われる。

## (2) 1960-80年代の連続性

1970年代から80年代にかけて、イギリス、アメリカをはじめ西欧諸国は福祉国家の正統性の危機を経験し、それへの対応として、1980年代にサッチャー、レーガンらによる反福祉国家的政策が展開されたことは上述の通りである。これに対して家族、学校、企業社会のトライアングルが福祉国家を代替した日本の場合、問題が政治化するまえに社会レベルで処理されることによって、こうした正統性の危機の政治的顕在化が抑制されてきた。

たしかに、日本でも1980年代に臨教審（臨時教育審議会）における自由化論や公共企業体の民営化論など、当時の中曽根政権下での新自由主義的な改革路線が存在した。政治学者の大嶽秀夫は中曽根政権のもとでの改革をレーガン、サッチャーと同一の文脈に位置づけ、「小さい政府、規制緩和、民営化などを旗印」とした「レーガン、サッチャー、中曽根などの政権」によって行われた「80年代の自由主義的改革の流れは、その後1990年代に入って、若干の変化を見せながらも、基本的には継続している」と述べる（大嶽 1994, 9頁）。

しかしながら、1980年代の日本については、むしろアメリカ、イギリスとの異質性に注目する見解も存在する。たとえば上述の佐々木毅は、80年代の規制緩和と政策における日本的特徴として、「すでに成立しつつあった民間セクターの社会的権威に便乗し、活用する」方法に注目し、それは構造改革を伴った欧米と比べて「現実との連続性がはるかに強い」ものであったとし、そこに、欧米とは異なる「日本の行財政改革の脱政治性」を見いだしている（佐々木 1991, 379頁）。

このように1980年代の自由化、行政改革をいかに位置づけるかについては、政治学者の間に見解の対立がある。一般には大嶽のような理解が通説的な位置を占めていると思われるが、1990年代以降の流れをふまえ、80年代と90年代の間の政策課題の相違に注目するならば、むしろ1960年代から80年代までの連続性を強調する佐々木の分析の方に、より説得力があるというべきである。

たとえば竹内常一は、「ゆとりの時間」が創設された80年代の学習指導要領と90年代の学校5日制とを比較し、「両者は、子どもの保護と教育の公的保障を量的に切り下げるものであるという点では共通している」としつつ、そこにある根本的な相違に

注目すべきであるという。竹内によれば、80年代学習指導要領の場合、「親たちは、学力の公的保障の切り下げぶん、またはそれ以上を塾・予備校の教育サービスの購入によって埋めあわせよう」とし、そのために「よりいっそうの長時間労働をひきうけるか、パート労働にでなければ」ならず、その意味において、「親の『企業戦士』ぶりと子どもの『受験戦士』ぶりとは表裏一体のものであった」。これに対して、90年代の学校5日制は、「親の週休2日制と不可分」で、「石油ショック以来の長時間労働と長時間勉強から親子を解放するもの」として、言い換えれば、「『企業戦士』からの親の解放と『受験戦士』からの子どもの解放とを統一的に進めるものとして登場してきている」という（竹内 1993, 137-139頁）。つまり、80年代の改革は、1960年代以降の一元的な能力主義、あるいは能力=平等主義を支えてきた家族、学校、企業社会のトライアングルを前提とし、その有効な活用をはかろうとするものであるのに対し、90年代の改革は、このトライアングルを解体、再編しようという文脈で行われようとしており、両者の間には、政策課題の力点に変更があるというわけである。

佐々木や竹内の指摘をふまえれば、1980年代までの段階では、家族、学校、企業社会のトライアングルをなお有効に活用することが、行政改革の基調であったということになる。その意味において、レーガン、サッチャー的な新保守主義、新自由主義的改革は、1980年代の日本では、政治的な改革路線としては必ずしも存在していなかったということができる。

### (3) 90年代「改革」の両義性——「政治的意味空間」の未形成

福祉国家と資本主義の体制がグローバルな再編に直面し、その構造が転換しはじめた1970年代以降、日本でも企業での過労ストレスや学校でのいじめ、受験等によるストレス、家庭での育児ストレスなどの諸問題が家族、学校、企業社会のトライアングルに蓄積されてきた。だが前項でも見たように、少なくとも1980年代までは、全体としてはそれらが体制の根幹を揺るがすには至らず、トライアングルは維持されてきた。そのなかで、良くも悪くも、学校を卒業すれば何とか安定的な雇用が得られ「中流」以上の生活が保障されるという「平等」意識がそれなりの広がりを見せた。ところが、1990年代以降、「バブル」経済が崩壊し労働市場にも大きな変化が起こり、この家族、学校、企業社会のトライアングルそれ自体の構造を改革しようという動きも顕在化する。

そうした状況のもとで、1990年代の教育改革は、戦後高度成長を支えてきた家族、学校、企業社会のトライアングルの取り扱いをめぐる、大きくは二つの流れのせめぎ

合いのなかで展開されたということが出来る。その一つは、高度成長期以降に形成された家族、学校、企業社会のトライアングルの現状を極力維持し、その有効な活用をはかろうという流れである。もう一つは、1990年代以降新たに台頭した流れで、このトライアングルの解体、再編によって戦後社会の構造改革を行おうとする流れである。

文部省（2001年1月から文部科学省）を中心とする1990年代の教育政策は、上述の竹内の指摘にもあるように、前者の流れから後者の流れへの転換を志向しているかに見える。たしかに、1991年の第14期中教審答申がうちだした高校教育の新たな多様化、同年の学習指導要領改訂における「新しい学力観」、1992年の埼玉県教委による偏差値排除をうけた1993年の文部省による偏差値排除という一連の動きは、「一元的能力主義」から「多元的能力主義」への転換によりその後の教育課程における規制緩和の方向性を決定づけるものとして評価することも可能である（竹内 1993, 144-151頁）。また、1997年1月の文部省通知「通学区域制度の弾力的運用について」、1998年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」等による、教育行政における分権化と権限委譲、規制緩和の流れも90年代の新しい動向と見ることが出来る。

しかしながら、こうした一連の政策変更は、必ずしも決定的なものであるとはいえない。むしろ、家族、学校、企業社会のトライアングルに象徴される日本型戦後「平等」社会を維持するのか、それとも変えるのかをめぐる、現状維持派と構造改革派の綱引きとでもいうべき状況は1990年代を通じ決着を見ることなく存続し、それに対する政策的な判断は一貫して先送りされてきた。

たとえば、荻原克男は、1990年代の上述のような一連の政策転換は事実であるとしつつ、それはあくまでも政策「内容」の転換にすぎず、それを実施する政策「形式」は、従来型の行政コミュニケーション形式が相変わらず持続していると述べる。すなわち荻原によれば、規制緩和と分権化を「内容」とする政策が、その実施「形式」においては、「中央教育行政当局がその方向を提示し、それを既存の教育行政システムを通じて指導、勧奨する」という従来型の官僚統制によって行われており、1990年代以降の文部省主導の教育改革には、その形式と内容の間に矛盾があるというのである。この荻原の指摘は、政府や文部省の「改革」が、その名目とは逆に、官僚統制という従来的な性格をその根幹において変えていないことを論証するものとして、注目される（荻原 2001, 23頁）。

このような現状維持なのか構造改革なのか不明確で曖昧な性格をもつ1990年代「改



革」の両義性は、何に由来するのだろうか。その一つの鍵が、先に述べた1960年代経験の日本の特殊性にあると思われる。

すなわち、イギリスやアメリカでは、1960年代の福祉国家（第一の道）から1980年代の新保守主義による福祉国家批判（第二の道）をへて、1990年代の新しい社会民主主義（第三の道）に至るというように、問題をはらみつつも政権交代を伴う政策転換がまがりなりにもなされてきた<sup>5)</sup>。これに対して、日本の場合、すでに見たように、第一の道と第二の道の双方が不在のまま、1990年代に突入している。そこでは、政策課題の変更等を議論しそれを公共的に明確化する政治的意味空間が形成されていない。それゆえ、規制緩和のために官僚統制がなされるというダブルバインド状況に陥っているということができる。

この政治的意味空間の未形成という問題は、1990年代以降の日本の公教育改革に、二重の課題を突きつけている。第一は、日本に固有の問題で、政治的意味空間を形成してこなかった戦後民主主義を批判的に問い直すという課題である。第二は、グローバルに日本を含む各国共通に直面する課題で、第三の道以降の新しい歴史的文脈の性格、具体的には、次節で述べるシャンタル・ムフらによって指摘されている「政治」の復権という文脈を押さえるという課題である。

#### 4. 自由化のパラドクス

##### (1) 「政治」の復権

1990年代の「第三の道」という文脈で進行しつつある公教育改革の特徴は、学校選択と学校創設の自由を認めるチャータースクールのような、規制緩和による教育の自由化として、ひとまずはとらえることができる。だが、ここでの規制緩和や自由化には、自由化をめぐるパラドクスとでもよぶべき状況がある。

たとえば、チャータースクールの場合、いかなるものを公共的な教育とみなすかについての認定や資格付与、結果のアカウントビリティを評価する基準や方法は、各州の立法で定めることになっている。その場合、立法やアカウントビリティを問う過程で、官僚統制の場合よりも政治的な争点が教育の場面に顕在化する可能性が高まる。現実にチャータースクール法の制定過程と実施過程を比較検討した研究では、チャータースクールの創設をより容易にする強いチャータースクール法が制定されるかどうかは各州の政治力学にかかっているという事実が指摘されている（Hassel 1999）。ここに、規制緩和と自由化のためには強い政治が必要であるという自由化のパラドクスを見ることができる。

1960年代の福祉国家的な平等化政策では、上述のように、政策課題の中心は所得の再分配であって、この再分配を担当する公的セクターは政治的には中立的であるという前提が存在した。これに対して、ナンシー・フレイザーが1990年代以降の課題を特徴づけているように、今日、公的なセクターは、経済的な「再分配」だけでなく、ジェンダーやセクシュアリティ、民族的マイノリティなど文化的な諸アイデンティティの「承認」の問題にも、強く関与せざるを得なくなっている (Fraser 1995)<sup>(6)</sup>。そうだとすると、公的なセクターが政治的に中立的であるという上記の前提は崩れ、公教育もまた、そうした政治的な対立、争点から中立ではありえなくなる。チャータースクールのような教育の自由化の方向性は、それをつきつめていくと、そうした教育の政治化につながるモメントをうちに含むことになる。たとえば、アボヴィッツは、チャータースクールを福祉国家の再編という新しい政治の情況に位置づけ以下のように述べる。

進歩主義運動が期待するようなインパクトをチャータースクールがもち得るためには、フレイザーの経済的再分配と文化的承認をめぐる構造改革的戦略に依拠した基準を用いて、チャータースクール法がデザインされなければならない。(中略) 私のここでの主張は、単にチャータースクールが被抑圧集団のための社会的正義の可能性をはらんでいるということだけにあるのではない。チャータースクールのすべての生徒の成功を手助けするための適切な分配と承認の原理を実施できる強いチャータースクール法を求めているのである。(Abowitz 2001, pp.164-166)

このような福祉国家の再編以降の新しい政治の問題状況を、シャンタル・ムフは「政治」の復権(翻訳では「政治的なものの再興」とよぶ (Mouffe 1993))。ムフによれば、「政治」(the political)とは、文化的な承認をめぐる諸アイデンティティの相克など、「多様な社会関係で生じ得る敵対関係の次元」を示すもので、現実の政治の前提条件をなすものである。ムフにとって、民主主義の目標は、こうした敵対関係(antagonism)を解消することではなく、むしろそれを「異なった仕方で構築する」こと、すなわち、「敵同士の中の『敵対関係』と、対抗者間の『闘技(agonism)』という二つの関係」を区別し、「『敵対関係』を『闘技』に移行すること」であると述べ、それを「闘技的」民主主義とよぶ (Mouffe 2001, 29-31頁)<sup>(7)</sup>。

ムフは、このような民主主義の闘技モデルの視点から、伝統的な「左派／右派の対

立は、正統な紛争に形式を付与し、それを制度化する手法」として「再定式化されるべき」であると述べ、「左右の対立を越えた『第三の道』への要請は退けられるべき」であるとして、「第三の道」論を批判する。ただ、同時にムフは、自らが提起する民主主義を「ある種の『ポスト・社会民主主義的』政治の形態」であるとも述べている（Mouffe 2001, 31-33頁）。つまりムフがブレアらの「第三の道」論を批判するのは、新しい社会民主主義を志向する1990年代の潮流それ自体への批判ではなく、むしろその趣旨を徹底させる見地からのものであると見ることができる<sup>8)</sup>。ムフは、そうした民主主義のユニットは従来の国民国家のレベルにも、グローバルなレベルにも還元されえず、両者のレベルを含んだ「新たな形態の多元主義」とそれを担う「民主主義的シティズンシップ」が重要であるという。

福祉国家の再編とそれに伴う自由化、規制緩和は、従来ともすれば、政治の解体→市場の復権という構図のなかでとらえられることが多かったのではないか。しかし、以上で見てきたことから明らかなように、自由化は、政治の解体ではなく、むしろ「政治」の復権とそれに伴う民主主義的シティズンシップの形成というパラドキシカルな課題を浮上させる。このシティズンシップの問題は、それが公教育をつくる担い手と公教育がつくる人間像の両方にかかわるだけに、公教育の再編という1990年代以降の文脈を考えるうえでも中心的問題を構成する。そこで次に、日本の場合に即して、この問題を考えたい。

## (2) シティズンシップの組みかえ

ジョーンズとウォーレスによれば、イギリスでは福祉国家のもとで、家族（親）との関係から国家との関係への移行が、子どもから大人への移行と結びついてきた。すなわち、学校を卒業し親の保護を離れて自立し、国家との契約関係にはいることによるシティズンシップの獲得が、成人期への移行を画するメルクマールとして機能してきたというのである。これは、奨学金や社会保障など自立をサポートし、親への依存関係を切断するような福祉国家的諸制度によって支えられてきた。しかし、福祉国家の再編によってそうしたシティズンシップの獲得と、それによる成人期への移行が困難になりつつあるという（Jones and Wallace 1992）。

同様の問題は、形を変えながらも、日本の1990年代以降にも存在する。1960年代から80年代までの日本では、上述のように、家族、学校、企業社会のトライアングルが福祉国家を代替してきた。そこでは、学校を卒業して就職すること（社会人になること）が、成人期への移行のメルクマールとして機能してきた。卒業＝就職＝親からの

自立＝大人というように、大人になるということが、家族、学校、企業社会のトライアングルのなかで位置づけられていた。しかし、すでに見てきたように、この家族、学校、企業社会のトライアングルの構図が1990年代移行再編の局面に入り、それとともに、「子供を子供として処遇する福祉・教育・司法制度への批判的な論調」が台頭し、大人と子どもの線引きが揺らぎつつある（広田 2001, 365頁）。たとえば、高卒無業者層の増加、「荒れる」成人式、「ひきこもり」、少年犯罪における刑事責任をめぐる議論、未成年の性的自己決定権をめぐる議論等に象徴されるような、大人と子どもの境界線のゆらぎのなかで、「青年期から成人期への移行に関する巧妙な日本的システムが崩壊しつつある」（耳塚 2001, 103頁）という現実が指摘されている。

この成人期への移行の困難性という1990年代以降顕在化した問題は、公教育の再編がいかになされるかにかかわる中心的な論点を構成する。特に日本の場合、この問題は先に述べた政治的意味空間の未形成に由来する二重の課題に対応する形で、以下の二つの課題に分節化して把握することができる。

第一は、日本の戦後民主主義において政治的意味空間が未形成であったために、成人期への移行を画するメルクマールとしてのシティズンシップという概念が根づいてこなかったという問題である。教育改革国民会議（2000年）の第一分科会での奉仕活動の義務化の議論など、戦後民主主義批判から個人と国家との関係を再構築しなければならないとする議論も、一面においてはこうした文脈から理解することができる（曾野 2000）。しかし、そうした戦後民主主義批判論は、ともすれば、個人と国家との二項対立的な把握を前提に個人が国家に対して義務を果たすという側面に比重をおいて議論され、市民が国家の意思決定に参加しそこで政治的判断力を行使する側面が捨象される傾向がある。シティズンシップという場合には、市民と国家との関係は二項対立的なものではなく、市民の政治参加それ自体が国家を構成するという関係を含んでおり、その意味で、この課題は戦後民主主義の否定ではなくむしろその「バージョン・アップ」、あるいは「リハビリテーション」としてとらえられるべきものであると考えられる（後 1997, 大塚 2001）。

第二はグローバルに日本を含む各国が共通して直面する課題で、福祉国家的なシティズンシップという概念をいかに組みかえるかという課題である。

19世紀以降の福祉国家的なシティズンシップの特徴を、ジョルジョ・アガンベンはミシェル・フーコーやハンナ・アレントの議論を参照しつつ「生物学的な生」と「政治的な生」の同一視としてとらえる。すなわち、近代以前には人間の生物学的な生と政治的な生は必ずしも同一視されていたわけではなく、政治的に無権利の人々が経済

活動を営み生活していたが、フーコーが明らかにしたように、特に19世紀以降、生命をいかに効率よく活用するかが権力の主要な関心事となり、生物学的な生と政治的な生は一体のものとしてとらえられるようになっていく。この生物学的な生と政治的な生の一体化を、アレントは、私的な領域と公的な領域が一体化した「社会的なるもの」の勃興としてとらえた（Agamben 2000, p.138）。

これに対して、1990年代以降の福祉国家再編のなかでグローバルに問われているのは、福祉国家的シティズンシップを規定してきた「生物学的な生」と「政治的な生」の一体化という「社会的なるもの」の枠組みが崩れはじめているという事態である。そうした事態のなかで、「社会的なるもの」を組みかえ、経済的な自立と政治的な自立の新しい分節化をいかに行うかという課題が浮上しつつある。言い換えれば、福祉国家的な枠組みのもとで統一的に解釈されてきた生活者としての経済的な自立と、市民としての政治的な自立とを、いったん切り離し、両者を関連しつつも相対的には別個の課題を含むものとして考えていくべき段階に入りつつあるのではないかということである。

生活者として経済的に自立できる能力は、各人のキャリア形成に応じて今後多様化し、職種によってはその獲得期間が長期化していく可能性がある。同時に他方で、政治的には現行よりも早い年齢段階でのシティズンシップを、ある種の共通教養としてすべての青年に対し保障していくことも、ありうる重要な政策課題である。

前者の経済的自立に関しては、後期中等教育と中等後教育の接続、専門教育と職業教育の再編の課題として議論される必要があるが、これはことからの性格上、公教育の領域のみに特化されない、より多領域におよぶ課題とならざるをえない。これに対して、後者の政治的自立に関しては、後期中等教育までの公教育が特に責任を持つべき領域として、今後重点的に議論される必要があるのではないか。シティズンシップの組みかえが公教育再編の中心課題となる理由は、まさにこの点にある。

## 5. 教育の再政治化へ向けて

戦後教育学の言説は、教育は非政治的であるべきであるという観念を再生産してきた。そうした観念は、家族、学校、企業社会のトライアングルが福祉国家を代替してきた「55年体制」のもとで、それを支えるという意味での政治的な機能を果たしてきたということができよう。だとすれば、1990年代以降の日本の教育に問われていることは、そのような非政治的な言説の政治的機能を批判的に問い直しつつ、教育の再政治化を追求するという、いわば二重の意味での、教育における政治の復権であるとい

えるのではないだろうか。

シティズンシップの問題は、そうした教育の再政治化の方向性を考えるうえでの一つの鍵となりうる。それは、単に公教育によって教育される人間像やカリキュラムのみかかわるものではない。公教育を評価するアカウントビリティの基準にもなり、また、公教育をつくる担い手の問題ともかかわる。その意味で、シティズンシップは、教育の制度と実践をつなぐ論理を導くものであり、また、市民によって市民を教育するという公教育に本来的には含まれている再帰的な性格を指し示すものでもあるのである。

#### 〈注〉

- (1) たとえば、大田直子は「保守党内の近代主義者と伝統主義者との対立」に注意を促す。また、久富善之は「英・米その他の規制緩和教育改革の方を手放しで評価するようなことはできない」としつつも、「それらの国々の改革のなかにある生徒・父母の学校への参加・アクセス権の確立と個別学校の自治」が、「教育制度における民主主義の重要な前進であることは間違いない」と評価する（大田 1994, 193頁, 久富 1998, 60-61頁）。
- (2) 家族, 学校, 企業社会のトライアングルについては, 小玉 (1996), 小玉 (2001) を参照。
- (3) 第一の要因と第二の要因のいずれをより重視するかという論点については, 苅谷 (1991) と乾 (1992) を参照。
- (4) 長洲一二, 中岡哲郎, 持田栄一など, 構造改革論の流れをくむ研究者や教育運動の一部には, 欧米型の福祉国家と社会民主主義を実現しようという問題意識から, 1960年代の教育政策, 特に教育投資論に積極的にコミットメントしようとする動きがあったが, 左右のイデオロギー政党によって野党と与党の位置が固定化されていた「55年体制」下で, そうした動きは結局主流にはならなかった。1960年代に福祉国家的な政策が十分機能しなかったことは, 戦後日本教育史における政治的意味空間未形成の一側面として反省的に総括されなければならない(長洲・行田 1964, 持田 1965)。ただしこのことは, 1990年代以降の文脈に福祉国家的な政策をそのままの形で適用することを意味しない。この点については後述する。
- (5) たとえば, 竹村和子は上野千鶴子との対談のなかで, 「90年代に, たとえばセクシュアリティの爆発的な表象／研究があらわれてくる」という点をあげ, クリントン政権の誕生に言及して「民主党に政権が代わったのは大きな出来事です」と述べ

- る。さらに、「後期資本主義的な様相が如実にあらわれるのは、90年代になってからだ」という認識を示す（上野・竹村 1999, 53-54頁, 58頁）。
- (6) フレイザー論文とそれをめぐる論争については、別稿（小玉 2002）を参照されたい。
- (7) ムフらのラディカル・デモクラシーを教育改革の思想史的な文脈で批判的に検討したものとしては、小玉（1999）を、また、「政治」の復権を1990年代以降の日本の思想史的な文脈で検討したものとしては、Kodama（2001）を参照。
- (8) 近藤（2001, 304頁）は、ムフらの理論が「直接ニュー・レイバーに影響を与えたことはないとしても、それらの理論が左派理論の変容の契機となりその中で引き継がれ、その影響を受けた理論家がニュー・レイバーに影響を与えるという形で、インパクトを与えていったと思われる」と述べる。

#### 〈文献〉

- Abowitz, Kathleen K. 2001, "Charter Schooling and Social Justice", *Educational Theory*, Vol.51, No.2, pp.151-170.
- Agamben, Giorgio 2000, *Means without End*, translated by Vincenzo Binetti and Cesare Casarino, University of Minnesota Press.
- Finn, C.E. Jr., Manno, B.V., Vanourek, G. 2000, *Charter Schools in Action*, Princeton, 高野良一監訳『チャータースクールの胎動——新しい公教育をめざして——』青木書店, 2001。
- Fraser, Nancy 1995, "From Redistribution to Recognition?: Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age", *New Left Review*, No.212, pp. 68-93. 原田真美訳「再分配から承認まで?」『アソシエ 5号』お茶の水書房, 2001, 103-135頁。
- Fukuyama, Francis 1992, 渡部昇一訳『歴史の終わり（上）（中）（下）』三笠書房, 1992。
- Giddens, Anthony 1998, *The Third Way-The Renewal of Social Democracy*, Polity, 佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社 1999。
- Habermas, Jürgen 1976, *Legitimation Crisis*, London: Heinemann. 細谷貞雄訳『晩期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店, 1979。
- Hassel, Bryan C. 1999, *The Charter School Challenge*, Brookings.
- 広田照幸 2001, 『教育言説の歴史社会学』名古屋大学出版会。

- Hobsbawm, Eric 1994, 河合秀和訳『20世紀の歴史(上)(下)』三省堂, 1996。
- 乾彰夫 1990, 『日本の教育と企業社会』大月書店。
- 1992, 「書評・荻谷剛彦著『学校・職業・選抜の社会学』」『教育学研究』第59巻第4号, 537-539頁。
- Jones, Gill and Wallace, Claire 1992, 宮本みち子監訳『若者はなぜ大人になれないのか』新評論, 1996。
- 荻谷剛彦 1991, 「書評・乾彰夫著『日本の教育と企業社会』」『教育学研究』第58巻第3号, 270-272頁。
- 1995, 『大衆教育社会のゆくえ』中央公論社。
- 小玉重夫 1996, 「ポストコロニアルの時代の教育学と生活指導」『高校生活指導』128号, 青木書店, 82-88頁。
- 1999, 『教育改革と公共性——ボウルズ=ギンタスからハンナ・アレントへ——』東京大学出版会。
- 2001, 「日本における教育改革の現段階」『教育』1月号, 国土社, 53-59頁。
- 2002, 「課題研究I 教育の国家責任の在り方——学校選択制の分析を通して: 教育の公共性に関連づけて」『日本教育行政学会年報・28』(近刊)。
- Kodama, Shigeo 2001, “Rethinking Hannah Arendt in the context of politics in 1990’s Japan: For Politicizing Arendt’s Political Thought”, Paper prepared for Arendt Symposium in Kyoto, “Politicizing Arendt’s Political Thought: How did we read Arendt in 90’s?”, December 1, 2001, Ritsumeikan University, Kyoto, Japan.
- 近藤康史 2001, 『左派の挑戦——理論的刷新からニュー・レイバーへ——』木鐸社。
- 久富善之 1998, 「教育改革における統制と緩和と参加・自治」『教育』3月号, 国土社, 58-66頁。
- 黒崎勲 1989, 『教育と不平等』新曜社。
- 耳塚寛明 2001, 「高卒無業者層の漸増」矢島正見・耳塚寛明編著『変わる若者と職業世界——トランジションの社会学——』学文社, 89-104頁。
- 持田栄一 1965, 『教育管理の基本問題』東京大学出版会。
- Mouffe, Chantal 1993, *The Return of the Political*, Verso. 千葉眞他訳『政治的なるものの再興』日本経済評論社, 1998。



- 2001, 石田雅樹訳「グローバル化と民主主義的シティズンシップ」『思想』5月号, 岩波書店, 24-34頁。
- 長洲一二・行田良雄編 1964, 『人づくり論』三一書房。
- 荻原克男 2001, 「1990年代教育政策『変容』への一視角——行政コミュニケーション形式に焦点を当てて——」一橋大学〈教育と社会〉研究会『〈教育と社会〉研究』第11号, 20-28頁。
- 大嶽秀夫 1994, 『自由主義的改革の時代』中央公論社。
- 大田直子 1994, 「スティーブン・ボール教授とイギリス教育政策分析について」『教育学年報3』世織書房, 192-194頁。
- 大塚英志 2001, 『戦後民主主義のリハビリテーション——論壇でぼくは何を語ったか——』角川書店。
- 佐々木毅 1986, 『保守化と政治的意味空間』岩波書店。
- 1991, 「構造的再編成の政治過程」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会5 構造』東京大学出版会, 371-406頁。
- 1993, 『アメリカの保守とリベラル』講談社。
- 志水宏吉 1996, 「コンプリヘンシブ・スクールの変容」『教育学年報5』世織書房, 395-422頁。
- 曾野綾子 2000, 「教育改革国民会議第一分科会報告 日本人へ」『文藝春秋』10月号, 107-110頁。
- 竹内常一 1993, 『日本の学校のゆくえ』太郎次郎社。
- 上野千鶴子・竹村和子 1999, 「ジェンダー・トラブル」『現代思想』1月号, 青土社, 44-77頁。
- 後房雄 1997, 「戦後民主主義のバージョン・アップ」山口二郎他『連立政治 同時代の検証』朝日新聞社, 57-93頁。
- 渡辺治 1991, 「現代日本社会と社会民主主義」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会5 構造』東京大学出版会, 271-334頁。

---

**ABSTRACT**

**The Restructuring of Public Education:  
The Paradox of Liberalization and the Return of the Political**

**KODAMA, Shigeo**

(Ochanomizu University)

2-1-1 Otsuka, Bunkyo-ku, Tokyo, 112-8610 Japan

Email: kodama@li.ocha.ac.jp

The 1990s were a turning point in world history; as Eric Hobsbawm wrote in his recent book, the “short twentieth century” ended in the early 1990s. With regard to public education, not only in Europe and North America, but in Japan as well, the structure of the public education system underwent dramatic change during the 1990s.

In this paper I examine the characteristics of this change. The dominant feature of the change in the 1990s has often been conceptualized as “liberalization,” or the “deregulation” or “marketization” of public education. However, this conceptualization does not adequately grasp the political aspect of the change, as Chantal Mouffe demonstrated when she termed it “the return of the political,” or Nancy Fraser when she called the dilemma of justice in a “post-socialist” age one that was moving “from redistribution to recognition.” Focusing on this political aspect of the change in public education in the 1990s, I clarify the specificity of the historical context of this change.

As in the Western countries, opportunities for public education in Japan expanded to all areas of society during the 1960s. There was, however, an important difference in the characteristics of this expansion between the West and Japan. In the West, it was initiated by the policy of the welfare state. In Japan, by contrast, the role of the welfare state was less important, and was replaced by the depoliticized triangle of family, school, and private enterprise.

In the 1990s, Japan experienced major social and political upheavals. The “bubble economy,” which had prevented the manifestation of economic crisis, burst in the early years of the decade. The depoliticized triangle of family, school, and private enterprise, which had replaced the welfare state, fell into a crisis of legitimacy.

It was at this point that the triangle began to break down, and the need arose for an alternative to it. In this situation, the actual possibility emerged of a return of “the political.” In order to seek this possibility, it is necessary to reconstruct the space of political significance as well as democratic citizenship. The task of public education here should be focused on political life, which is, as Giorgio Agamben cited, to be distinguished from biological life. This is one of the most important points in the restructuring of public education.