

# 「教育福祉的生涯学習」から見た教育基本法解釈の課題

—困難を抱えた人々の連帯による教育の改革—

辻 浩

## 1. 生涯学習への注目と教育基本法解釈への視座

### (1) 生涯学習をめぐる2つの道

学ぶことは楽しいことであり、生涯にわたってその楽しさを追求できる社会は豊かである。しかし、生涯学習が政策化される時、そのようなユートピア的な考えは薄れ、現実の社会の厳しさがクローズアップされる。

技術革新のスピードが速まる中で、それに適応するとともに、より高度な技術を開発するために、生涯にわたる職業能力開発が求められている。社会が複雑になり将来を予測することが難しくなる中で、人々には学習を継続して主体性と柔軟さをもつことが求められている。また、国際的・国内的に抑圧されている人々が解放のために立ち上がるためにも学習は不可欠であり、生涯にわたって学ぶことが求められている。

ところで、このような生涯にわたる学習は、学校を卒業した後の課題としてだけ考えられるものではない。学ぶ楽しさを実感することなく長い学校生活を過ごせば、それを生涯続けることは苦痛である。また、あらかじめ答えがある問題をスピーディーに解く受験学力では、予測困難な社会には対応できない。さらに、競争的で管理的な学校に息苦しさを感ずる子どもたちや、生活の困難さも相まって学力が身につかず不安定な生活を強いられる人たちがいる。このような問題を解決するために、学校教育を生涯にわたる学習の一部ととらえ、子ども期の学びのあり方も改革をすることが求められている。

1965年にユネスコ生涯教育委員会で、P. ラングランが中心となって生涯教育が提唱された。その意義は、生涯にわたる教育が提唱されただけでなく、学校教育と職場・地域を連携させることが提唱されたことであつた<sup>1</sup>。しかし、日本ではそのことはすぐには取り入れられなかった。1971年の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」では、社会の変化が著しい中で生涯にわたって学ぶことができる機会を設けることの必要性が指摘され、1981年の中央教育審議会答申「生涯教育について」では、成人の学習に貢献する高等教育機関のあり方が提起された。これらはいずれも生涯にわたる教育について論じてはいるものの、既存の学校教育のあり方を抜本的に変えるものとしては生涯教育がとらえられていない。

このことを大きく変え、生涯学習を教育全体の改革原理として浮上させたのは、1984年に設置された臨時教育審議会の答申であつた。そこでは、第1次答申で「個性重視の原則」がうたわれ、第2次答申では「生涯学習体系への移行」という考えが出された。「学歴社会」の弊害を是正し、いつ学んでも適正に評価される「学習社会」をつくることを展望して、学校教育を生涯学習の一部と位置づけたのである。「総合的な学習の時間」や「意欲・関心」を育むという学校教育の改革と「生涯職業能力開発」や長くなった人生を豊かにする社会教育が結びつけられたのである<sup>2</sup>。

このことは、硬直化した学校教育を改革し、社会や生活の中で直面する課題に対して、創造的に対応できる力を育むことに貢献する可能性があった。しかし実際には、「学歴社会」から「学習社会」への転換は難しく、「学歴社会」に「学習社会」が積み重ねられる結果になったのではないだろうか。そのような中で、子ども期も含めて生涯にわたって競争が強いられる厳しい社会になっている<sup>3</sup>。しかもそれは今日、すべての人の学習履歴を集約・管理する社会を構築する危険性ももちはじめている。

柔軟性のある学習で社会や生活と結びつきたいいきいきとした教育をつくるのか、人々の学習履歴を管理して競争の再編と思想統合が図られるのか。筆者は前者の立場から生涯学習の発展を期待する。しかし、2006年に改正された教育基本法への懸念や批判に鑑みると、その道のりは険しい。

## (2) 「教育革新推進大綱」から「生涯学習振興整備法」の制定へ

臨時教育審議会が「生涯学習体系への移行」を打ち出して以降、生涯学習は社会教育と同義ないし類似した概念ではなく、教育全体の改革原理と考えられるようになってきた。

臨時教育審議会答申を受けて、1987年に「教育革新推進大綱」が閣議決定され、「生涯学習体制の整備」がうたわれた。そこでは、都道府県が生涯学習推進体制の中心に位置づけられたこと、民間教育事業との連携を含めて社会教育の関連法令を見直すこと、学歴偏重の弊害を是正するために企業・官公庁の人事システムを改善するとともに職業資格制度の改善を図ること、職業能力開発や社会人の学習をすすめるために大学・大学院等を整備すること、生涯スポーツの推進のために民間活力を導入することなどが課題とされた。

これに続いて、文部省は1988年に社会教育局を改組して生涯学習局を設置し、省内の筆頭局にした。また、1990年に中央教育審議会答申「生涯学習の基盤整備について」が出され、さらに同年、「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」（生涯学習振興整備法）が制定された。生涯学習振興整備法の性格は次のように指摘されている<sup>4</sup>。

第一に、生涯学習が文部省の専権事項ではなく、社会的な課題にかかわって他省庁も活用するものとされたことである。第2条（施策おける配慮等）では、「学習に関する国民の自発的意思を尊重するよう配慮するとともに、職業能力の開発及び向上、社会福祉等に関し生涯学習に資するための別に講じられる施策と相まって、効果的にこれを行うよう努めるものとする」と規定された。職業能力開発や社会福祉などについては別の施策と相まって取り組むということは、厚生行政や労働行政の施策が生涯学習に参入してくることを意味する。

第二に、生涯学習が産業政策として位置づけられていることである。本法では地域生涯学習振興基本構想にかかわって、第5条から第8条までが定められ、法律のほぼ半分を占めている。地域生涯学習振興基本構想は、都道府県が作成するものであるが、規程の中に「民間事業者」の活用について言及し、都道府県が構想を作成するにあたって相談するのは文部大臣と通商産業大臣（現行法では文部科学大臣と経済産業大臣）となっている。このように生涯学習が経済政策としてとらえられている。それは日米経済摩擦の中で、内需を拡大することが求められ、「民間事業者の能力の活用による特定施設の促進に関する臨時措置法」（民活法）や総合保養地整備法（リゾート法）を制定して、内需を拡大しようとし

たこと軌を一にしている。

第三に、生涯学習振興整備法と教育基本法、社会教育法とのかかわりが見られないことである。教育基本法では、国民の教育を受ける権利を保障するために国や地方公共団体が行うべきことが定められ、社会教育法では国民の学習権を侵害しないための歯止めの規程が設けられている。それに対して、生涯学習振興整備法はそういう国や地方公共団体のあり方を曖昧にして、生涯学習という概念だけを出し、民間事業者の活用を大きく位置づけた基本構想の作成に力を入れている。その点で、生涯学習振興整備法は教育基本法や社会教育法の立法趣旨および戦後積み上げられてきた実績とは切り離されたものとなっている。

### (3) 教育基本法における「生涯学習」の位置

生涯学習が学校教育を含む教育全体の改革原理になり、生涯学習局が筆頭局になる中で、2006年に改正された教育基本法では、第3条（生涯学習の理念）が掲げられた。第1条（教育の目的）、第2条（教育の目標）、第4条（教育の機会均等）とともに、第1章「教育の目的及び理念」に位置づけられていることが大きな特徴である。一方、社会教育については、第12条（社会教育）として、2章「教育の実施に関する基本」の一つとして位置づけられている。このように、生涯学習は教育全体にかかわる原理であり、社会教育は教育の一領域という整理がなされている。

教育基本法第3条（生涯学習の理念）は次のような規程である。

国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られなければならない。

この規程では、生涯学習について明確な定義はなされていないが、「自己の人格」を磨き「豊かな人生」を可能にするもので、それは「あらゆる機会」「あらゆる場所」で行われるべきであるというイメージは描かれている。また、生涯学習の成果を生かすことができる社会になることの必要性が指摘されている。

このような第3条（生涯学習の理念）は一般的には新設された条文といわれている。しかし、改正前の教育基本法（1947年法）の第2条（教育の方針）と類似した文言もあり、それとの関連を考察する必要もある。1947年法の第2条（教育の方針）は次のような規程であった。

教育の目的は、あらゆる機会に、あらゆる場所において実現されなければならない。  
この目的を達成するためには、学問の自由を尊重し、実際生活に即し、自発的精神を養い、自他の敬愛と協力によつて、文化の創造と発展に貢献するように努めなければならない。

これについては、制定時の時代状況とかかわって、平和で民主的な国家の建設に向けて、大人も子どももすべての人が学ぶ必要があるという理念の表現であり、しかもその学びが「学問の自由」の尊重、「実際生活」との結合、「自発的精神」の涵養、「自他の敬愛と協力」

を基礎にするものであるとされたことの意味が指摘されている<sup>5</sup>。それと比較すると、現行法第3条では、人々が生涯にわたって学ぶことを社会的に保障するための条件について言及されることなく、逆に、学習の成果が社会に還元されることが期待されている。このようなことから、教育基本法が制定された歴史認識と切り離されて「生涯学習の理念」が語られていることは検討すべき大きな課題であると指摘されている<sup>6</sup>。

#### (4) 教育基本法への懸念と解釈の視座

第3条へのこのような批判のほかにも、現行の教育基本法には多くの批判や疑問が出されている。たとえば、教育基本法の構造と内容にかかわって、①教育の目的に「国民としての資質」という考えが導入されるとともに、教育の目標が徳目的に提示されていること、②私的なことである家庭教育に関する規程を設け、そこに公権力が介入することが可能になったこと、③障害のある人への教育機会の均等を組み込んだにもかかわらず外国にルーツをもつ人の教育を受ける権利に言及しなかったなどが指摘されている<sup>7</sup>。このことは、教育学関連の学会でも大きな課題として受け止められ、多くの学会が意見を表明するとともに、共同討議を通して、共通の問題が指摘されるに至った<sup>8</sup>。

現行の教育基本法にこのような大きな問題があることを理解しながらも、法律として機能している以上、どのようにすれば、懸念される問題を押さえ、国民の学習権を保障する方向に向けることができるのか。現在、日本教育法学会でそのことが議論され、本格的な「コンメンタール」の編集が行われている。「コンメンタール」で逐条解説を丁寧に行うことは教育法学の課題として重要であるが、本論では、「教育福祉的生涯学習」という見地から、教育基本法の各条文を一当たり解釈することを課題とする。

それは教育基本法第3条（生涯学習の理念）を第4条（教育の機会均等）と結びつけて、教育基本法全体を見渡すということである。それは粗削りな議論にならざるをえないが、それでも試論的にその作業を行うのは、グローバル時代の憲法学の課題として、『生活者がプレカリアートに転化』するこの時代を解析し、『グローバル化の被害者が一体（uni）になる道筋を探り当てる必要がある』という指摘に強く賛同するからである<sup>9</sup>。グローバル化の中で不安定な状況になっていく人々が連帯して教育権保障を求める可能性が、貧困・障害・差別の問題に取り組む教育福祉と教育全体の改変原理である生涯学習にあるのではないかと考えるからである。

## 2. 「教育の目的及び理念」の中の「生涯学習の理念」

### (1) 前文と生涯学習

法律には前文がないのが一般的であるにもかかわらず、1947年法に前文が書かれた意味は、日本国憲法の補足的な性格があり、「準憲法」的性格をもつためであるといわれてきた<sup>10</sup>。現行の教育基本法にも前文があり、「日本国憲法の精神」に則って教育が行われることがうたわれている。このことは、教育基本法の目的や目標が実質化される時に、憲法の理念と整合的であることを求めているという点で重要である<sup>11</sup>。

しかし、1947年法が「この理想の実現は、根本において教育の力にまつべきものである」としているのに対して、現行法では「我々は、この理想を実現するため、個人の尊厳を重んじ、真理と正義を希求し、公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育

成を期するとともに、伝統を継承し、新しい文化の創造をめざす教育を推進する」とされている。憲法的な理念と整合性をもつ価値を実現する時でさえ、教育の力で自ずとそれが実現されていくことがめざされていたものが、「我々」が「教育を推進する」ことになっていることに注目する必要がある。

この「我々」とは誰であろうか。すべての人が関与している体裁をとりながら、実際には公権力が都合よく「教育を推進する」ことにならないだろうか。このような懸念がある中で、生涯学習によって主権者教育を推進し、すべての人が実質的に教育に関与する力量と条件を整えることが必要である。

## (2) 第1条（教育の目的）、第2条（教育の目標）と生涯学習

現行の教育基本法第1条（教育の目的）は1947年法をほぼ踏襲しているが、細かく見ると、「国家及び社会の形成者として」学び人間形成を図っていくという過程が尊重されているように読めたものが、「必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成」という結果を出すように読める規程になっている。これは前文で「教育の力にまつ」から「教育を推進する」となったことと同様の性格をもつ変更である。

しかも、より大きな問題として、第1条（教育の目的）が、第2条（教育の目標）で具体化がめざされているということである。第2条の冒頭では、「教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するように行われるものとする」と規定されている。

第2条（教育の目標）では、第1号で「知識と教養」「真理」「情操と道徳」「健やかな身体」、第2号で「個人の価値を尊重」「能力」「創造性」「自主及び自立の精神」「職業及び生活」「勤労」、第3号で「正義と責任」「男女の平等」「自他の敬愛と協力」「公共の精神」「社会の形成」、第4号で「生命を尊び」「自然を大切に」「環境の保全」、第5号で「伝統と文化」「我が国と郷土を愛する」「他国を尊重」「国際社会の平和と発展」が教育の目標として掲げられている。

これらの目標は一見大切なことのように思われるが、このように教育の目標を制度化することには、戦前の教育勅語と同様に、国家が道徳的価値を定めているということから、多くの批判がなされてきた。それにもかかわらず、このように徳目的に教育の目標を書き込んだということに、教育基本法改正の意図が感じられる。そしてそれが、第1条の「国家及び社会の形成者として必要な資質」とされ、さらに前文が「教育の力にまつ」から「教育を推進する」というように変わったことで、強権的に進められないか懸念されている。

このような教育の目的と目標が掲げられれば、生涯学習もそれに影響を受け、国家によって政策的に方向づけられる可能性がある。しかし一方で、第1条（教育の目的）では「人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者」、第2条（教育の目標）では「学問の自由を尊重」することがうたわれている。そして前文では「日本国憲法の精神」にのっとって教育基本法が制定されていることが明記されている。したがって、ここで重要なことは、人々が不断に学び、「人格の完成」や「平和で民主的な国家及び社会」、「学問の自由」や「日本国憲法の精神」に豊かな内実をつくりあげ、国家的に方向づけられた教育を凌駕することである。公権力によって鼓吹される教育の目的や目標に生涯学習が奉仕するのではなく、生涯学習で教育の目的や目標を創造的に作りあげていくことが求められて

いる。

### (3) 第4条（教育の機会均等）と生涯学習

現行の教育基本法第4条（教育の機会均等）は、1947年法とほぼ同じ規程を第1項と第3項に残し、その間に第2項を挟んで、障害のある人のことが規定されている。「教育の機会均等」を実現するための課題として、貧困の問題に加えて、障害も視野に入れたことは基本的には評価できる。障害のある子どもを不就学に追い込んだ就学猶予・免除の制度が廃止され、さらには世界的な潮流の中で、インクルーシブ教育が導入されたことなどが、その背景にある。しかし、第2項と第3項を比較すると、必ずしも同じレベルのことが書かれているわけではない。

②国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。

③国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって就学が困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない。

第2項では第3項のように「就学」ということが明記されていない。これについては、障害のある人には「就学」を保障していないと考えることができる一方で、「就学」にとどまらない生涯を通じた教育的支援が期待できるとも考えられる。逆に言えば、貧困な環境にある人は「就学」は保障されるが、それを超えた生涯にわたる学びについては規定されていないというかたちになっている。

ところで、第2項で障害のある人の「教育の機会均等」の規程ができたことにもなつて、教育基本法が欠落させている大きな課題が露わになった。それは外国にルーツをもつ人たちのことである。外国にルーツをもつ人たちに、その状態に応じて十分な教育を受けられるようにしようとした場合、たんに日本語や日本文化への理解の不十分さを補えばいいというわけではない。民族的なアイデンティティや母語を学ぶ権利を保障することも視野に入ってくる。日本で暮らす外国にルーツをもつ人が増え、その人たちの教育のあり方が国際的に提起されているにもかかわらず、教育基本法ではそのことが反映されていない。貧困な人と障害のある人の教育の機会均等を定めたにもかかわらず、外国にルーツをもつ人がそこに位置づかない理由は、民族や文化の多様性を前提にせず、依然として、日本単一文化主義を前提としているからではないかと考えられている<sup>12</sup>。

### (4) 国際的な潮流から考える第3条（生涯学習の理念）と第4条（教育の機会均等）

「教育の機会均等」は学校教育だけのことなのか、生涯にわたる学習にかかわることなのか。先に見たように、1947年法も現行法も「経済的理由によって就学が困難な者」という表現が含まれており、これだけ見れば学校教育を平等に受けることが規定されているように解される。しかし、第4条第1項では、「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない」とされており、生涯にわたる学習も機会均等の対象と考えることもできる。そして筆者は、次のような理由から、今日、生涯学習を教

育の機会均等と結びつけてとらえることが重要であると考えている。

生涯学習の国際的な潮流を典型的に示すものとして、ユネスコ国際成人教育会議での動向がよく紹介される<sup>13</sup>。第二次世界大戦後間もない1949年の第1回会議(エルシノア会議)では、一般教養の拡大が議論の中心だったが、1960年の第2回会議(モントリオール会議)では、成人基礎教育や職業訓練に関する関心が高まり、1972年の第3回会議(東京会議)では、学習機会に恵まれない人々(忘れられた人々)にどのように成人教育を提供するかが大きなテーマになった。そして、1980年の第4回会議(パリ会議)では、「学習権」が宣言され、困難な状況にある人々が「自らの歴史をつくる主体」になる権利を訴え、1997年の第5回会議(ハンブルク会議)では、「学習と参加」によって社会問題に取り組み、「持続可能な発展」が展望されている。このように整理してみると、1960年代以降は、経済的・文化的格差を意識した成人教育の議論が盛んになり、70年代・80年代にそれが定着していることがわかる。

そしてこのことの背景に、南北問題すなわち「抑圧と解放」にかかわる問題が無視できない状況になり、ユネスコの生涯学習の責任者であったE. ジェルピがそのことに注目したということがある<sup>14</sup>。そして、このような動向は、社会教育の研究と実践を教育福祉(貧困・障害・差別にかかわる教育問題)とかかわらせて論じることと軌を一にするものであり、生涯学習の議論が「ジェルピ的段階」に入ったとして高く評価された<sup>15</sup>。

このことを念頭において、教育基本法の第1章「教育の目的及び理念」のうち、第3条(生涯学習の理念)と第4条(教育の機会均等)を別々にとらえるのではなく、生涯学習の理念の実現のために教育の機会均等のあり方を深めることが重要である。それは、教育基本法の各条文を統合的に解釈していくことであり、このことを通して、価値判断をめぐって論争的ならざるをえない第1条(教育の目的)と第2条(教育の目標)を「正義」の原則から解釈することにつながると考えられる。

教育の全体にかかわる原理である生涯学習が、困難を抱えた人の立場から推進されることによって、学校教育の改革にせまることが必要である<sup>16</sup>。このような「教育福祉的生涯学習」の視点から、教育基本法の第2章「教育の実施に関する基本」と第3章「教育行政」の課題を次に検討したい。

### 3. 「教育の実施に関する基本」と教育福祉的生涯学習

#### (1) 子どもの生活実態をふまえた学校づくり

第5条(義務教育)では、第3項で「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」と規定されている。これにかかわっては、不登校の子ども義務教育をどのように保障するのか、学力を身につけるのにより多くの課題がある障害のある子どもや外国にルーツをもつ子どもの教育水準の確保をどのようにかはるのかといった課題がある。また、第4項で「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」と規定されているが、これだけでは経済的な困難を抱える子どもの教育権は保障されないことは明らかであり、義務教育無償化への施策が必要である。

第6条(学校教育)では、第2項で「教育を受ける者が、学校生活を営む上で必要な規律を重んずるとともに、自ら進んで学習に取り組む意欲を高めることを重視して行われな

なければならない」と規定されている。しかし、子どもが規律を破ったり学習意欲が低くなったりするには理由がある。それは子どもが責任を負うべきものではなく、家庭環境や発達の課題などに起因している。このような子どもの困難な実態をふまえた学校づくりをすすめることが必要である。

第8条（私立学校）では、「国及び地方公共団体は、その自主性を尊重しつつ、助成その他の適当な方法によって私立学校の振興に努めなければならない」と規定されている。このことにかかわっては、私立高校が公立高校の不足を補っているという実態をふまえる必要がある。また、学校教育法第1条で規定されず専修学校扱いになっている民族学校でも、日本社会で暮らすために必要なことが学ばれているという点で「公の性質」をもっている。このことに鑑みて、民族学校にも私立学校と同じレベルの支援をしていくことも必要である。

第9条（教員）では、第1項で教員が「研究と修養」に励むこと、第2項で「養成と研修」の充実が規定されている。このことについては、教師の多忙化の改善をすすめなければ、これらの取り組みが形式的なものになってしまう。また、教員はさまざまな面で力量の向上をはかることが必要であるが、その中に、困難を抱えた子どもの生活実態を把握することを位置づける必要がある。

教育福祉から学校教育にかかわる教育基本法の条文を見るとこのような課題がある。これらを解決するために、子どもの生活の実態をふまえた学校づくりが必要である。そして、そのことを通して、困難を抱える子どもも含めてすべての子どもが豊かな学校生活を送ることができるようにすることが、生涯学習を推進する土台になる。

## （2）成人の学習機会としての大学

大学は、学校教育の一環ではあるが、初等中等教育とは性格が異なることが多い。とりわけ、リカレント教育や継続高等教育という視点から、社会人が大学で学ぶことが増える中で、大学には新しい役割が期待されている。

第7条（大学）では、第1項で「大学は、学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究して新たな知見を創造し、これらの成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする」と規定されている。このことは、日本の産業社会の発展に不可欠であり、科学技術の高度化にともなって産学共同研究が盛んに行われるようになってきている。この場合、大学で学ぶ費用は公的に、あるいは企業から支出されることが多い。その一方で、新しく仕事を得るために大学で学び直したり、資格を取得したりすることも増えている。この場合、大学で学ぶ費用は学習者自身の負担となることが多い。

EU諸国では、移民や失業者など困難を抱えた人が社会参加するために高等継続教育が位置づけられ、成人基礎教育や職業訓練が行われている。大学での学び直しの必要を感じた人が経済的な負担を気にすることなく学べる環境と整えることで、エリートだけが享受する生涯学習を脱することが必要である。

## （3）保護者の困難を解消・軽減する学習

これまでの教育法制は、私的な領域には踏み込まないという原則にもとづいて、家庭教



育を規定することはなかった。しかし、現行の教育基本法では、教育の目的や目標の遂行のために、家庭教育の規程が設けられている。

第10条（家庭教育）では、第1項で父母その他の保護者が「子どもの教育の第一義的責任を有する」ことを規定し、第2項で「保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講ずる」ことが規定されている。家庭内で子どもの虐待が増加していることは今日の大きな問題であるが、家庭教育でそれがすべて解決するわけではない。雇用の安定、住宅の改善、保健・医療との連携、セイフティーネットの充実など、総合的な施策が必要である。父母や保護者の自覚と学習のみが強調されて、これらの課題がおざなりにされることがないようにすることが必要である。

また、第11条（幼児期の教育）では、「国及び地方公共団体は、幼児期の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない」と規定されている。幼稚園、保育所、認定子ども園などを含めて、今日、ほとんどの子どもが幼児教育を受けている。しかし、家庭の経済状況によって幼児教育を受ける期間に開きがある。また、保護者の就労や家族関係などから保育所に入れないという状況があり、さらに、長い間、幼稚園と保育所が行政的に分離されてきたことにもなって、今日でも体制や内容に相当の開きがある。

このように家庭教育をしっかりと行えない状況にある家庭があり、幼児教育にも大きな開きがあることを理解し、その改善をすすめることが重要である。家庭や幼児教育で培われる人間信頼や社会性は、人が生涯にわたって学ぶ土台を形成するだけに、それを平等に保障していくことが必要である。

#### （4）すべての人に開かれた社会教育と地域の連携

第12条（社会教育）では、第1項で「個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない」と規定され、「個人の要望」と「社会の要請」が対等に位置づけられている。このことによって、「個人の要望」が軽視され、権力的に提起された「社会の要請」ばかりが重視される事態にならないか心配されている。しかし、教育福祉の立場から考えると、困難を抱えた当事者が求めることは、幸せになりたいという「個人の要望」であると同時に、共生社会をつくるという「社会の要請」でもある。「個人の要望」と「社会の要請」が並列に記されたことをきっかけとして、両者を同時に満たしていく課題に力が注がれることが期待される。

また、第2項では、国及び地方公共団体が「図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報その他の適当な方法」をとることが規定されている。学習・文化・スポーツ活動が民間事業者によって提供されることが増えている中であって、第2項で行政課題が定められたことは、学習機会を平等に保障するという点で重要である。しかし、「受益者負担」の風潮が広がる中で、社会教育施設の有料化がすすみ、施設の管理・運営に「指定管理者制度」が導入されるようになってきている。これらの施策が、安易にすすむことで、困難を抱えた人が実質的に社会教育の機会から排除されることが危惧される。

第13条（学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力）では、「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連

携及び協力を努めるものとする」と規定されている。困難を抱えた子どもを考えた時、学校と家庭と地域の連携は必要であるが、それをどのようにすすめるかが重要である。第9条（教員）の教員が行う研究や研修にこのことを組み込み、第10条（家庭教育）にかかわって家庭の基盤を安定させる施策がとられ、第12条（社会教育）については、困難を抱えた人が排除されない体制を整えていくことが必要である。

教育基本法では、教育全体の理念として生涯学習が位置づけられていることから、大人を対象にした社会教育や地域の中での連携にともなう学習を生涯学習と呼ぶことは正しくない。生涯学習として大事なことは、成人が学ぶことができる体制をしっかりとつくり、そのことを見通した子ども期の教育を、困難を抱えた子どもも含めてすべての子どもに保障することである。

#### （5）紛争になりがちな問題の教育課題化

第14条（政治教育）では、第1項で「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない」と規定されている。投票率の低さや政治を語ることが乏しいなど、これまでの日本の教育は政治教育に成功してきたとはいづらい。「政治的教養」を一般的に学ぶのではなく、特定の課題を通して学ぶ必要があると考えられるが、学校教育であれば、子どもの現実に即した問題を取り上げることがより効果的である。したがって、教育福祉を念頭において「貧困、障害、差別」の問題を政治的教養の柱として設定することが必要になるが、そこでは現実の課題に取り組んでいる当事者の生き方や運動に学ぶ必要があるのではないだろうか。

また、第15条（宗教教育）では、第1項で「宗教に関する涵養の態度、宗教に関する一般的な教養及び宗教の社会生活における地位は、教育上尊重されなければならない」と規定されている。宗教を背景にした紛争が多発する世界と、多民族化がすすむ日本社会のことを考えれば、主要な宗教に関する知識を身につけるとともに、「宗教に関する涵養の態度」を養うことは重要である。このことは、教育福祉では、教育的に不利になりがちな外国にルーツをもつ人たちの権利を保障し、共生社会をつくることが現代社会の課題となっているだけに、議論を深める必要がある。

困難を抱えている人々を社会で生きる主体に変えるために政治教育は重要であり、民族的な壁をこえて共生できる社会をつくる宗教教育も重要である。これらを、学校教育から成人教育まで一貫して行っていくことが求められている。

### 4. 「教育行政」と教育福祉的生涯学習

#### （1）教育運動の正統性の確保

第16条（教育行政）では、「教育は、不当な支配に服することなく、……教育行政は国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない」と規定されている。これは1947年法の考え方を180度転換したと言っても過言ではない。1947年法の第10条（教育行政）では、「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対して直接責任を負って行われるべきものである。②教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない」とし、教育行政が「不当な支配」を行う可能性があることを前提として、教育行

政の役割を「必要な諸条件の整備確立」に限定した。公権力が教育を支配した歴史に鑑みて、教育行政が自らを縛る規程にしたのである。それに対して、現行法は、「不当な支配」を行うのは教育行政以外の何者かであり、教育行政はそれを排除して教育を公正かつ適正に行う存在とされている。

本論で教育の全体を改革する原理として提起している教育福祉的生涯学習は、困難を抱えた人の教育権保障を求める社会運動の側面をもち、かつては教育にかかわる組織労働者がその中心となっていたが、今日では、当事者運動として取り込まれることも多くなっている。このような中で、第16条（教育行政）の規程は、教育保障を求める社会運動を「不当な支配」と見なし、教育行政はそれらを排除して、独善的に「公正かつ適正」に教育を動かしていく可能性がある。このようなことが懸念される中で、教育運動の正統性を憲法的な権利と結びつけて認識し、国民的な合意に高めていくことが求められている。

## （2）教育振興基本計画

第17条（教育振興基本計画）では、第1項で政府が「教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他の必要な事項について、基本的な性格を定め」ることが規定され、第2項で地方公共団体が政府によって策定された「改革を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるように努めなければならない」と規定されている。

教育を発展させる上で、計画の策定が必要なことは言うまでもないが、計画の地位が高まることによって、法律や規則を中心に教育施策が展開されてきたこれまでの方法が大きく変わる可能性がある。教育に関する大きな方向性が、国会審議で公にされることなく、行政的に策定される計画で決まっていくことが危惧される。

このことに対して、第16条（教育行政）の課題と同様に、教育運動の正統性を憲法的な権利と結びつけて展開することが求められている。それをすすめていくために、困難を抱えた人が切実な教育上の課題を提示し、それを教育全体の中で実現しようとする教育福祉的生涯学習の役割が大きくなっている。

教育の理念から各領域、そして教育行政のあり方をめぐって、現行の教育基本法にさまざまな懸念がある中で、不安定な生活を余儀なくされている人々が連帯して、教育全体のあり方を考えることは民主主義の社会を維持・発展させていく上で重要なことである。「教育福祉的生涯学習」は困難を抱えた人の学習権を追求するとともに、現行の教育基本法の解釈と運用を民主的に行うための鍵になるのではないだろうか。

## 注

1. P. ラングラン（波多野完治訳）『生涯教育入門』全日本社会教育連合会、1971年。
2. 季刊教育法編集部編『臨教審のすべて—臨教審を知るための一冊—』エイデル研究所、1985年。
3. 『住民参加型福祉と生涯学習—福祉のまちづくりへの主体形成を求めて—』ミネルヴァ書房、2003年。
4. 小川利夫「生涯学習『体系化』政策の動向と課題」日教組教育改革推進委員会研究協力者会議編『現代生涯学習読本—人間復興の生涯学習を求めて—』エイデル研究所、1991

年。

5. 宮原誠一「教育の方針（第二条）」宗像誠也編『教育基本法』新評論、1966年。
6. 佐藤一子「第3条（生涯学習の理念）」荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史編『新基本法コンメンタール 教育関係法』日本評論社、2015年。
7. 西原博史「総説 教育基本法」同前書。
8. 教育学関連 15 学会共同公開シンポジウム準備委員会編『新・教育基本法を問う—日本の教育をどうする—』学文社、2007年。
9. 森英樹「グローバル化時代の対抗軸構想—憲法学の視点から—」本秀紀編『グローバル時代における民主主義の変容と憲法学』日本評論社、2016年。
10. 鈴木英一『現代日本の教育法』勁草書房、1979年。
11. 西原博史「前文」荒牧・小川・窪田・西原編 前掲書。
12. 宮島喬『外国人の子どもの教育—就学の現状と教育を受ける権利—』東京大学出版会、2014年。
13. 辻浩「社会参加と自治を育む成人教育の国際的潮流」上田幸夫・辻浩編著『現代社会の貧困と社会教育—地域に根ざす生涯学習—』国土社、2009年。
14. E. ジェルピ（前平泰志訳）『生涯教育—抑圧と解放の弁証法—』東京創元社、1983年。
15. 小川利夫「ユネスコ『生涯学習』論の現段階と課題」小川利夫編『生涯学習と公民館』亜紀書房、1987年。
16. 『現代教育福祉論—子ども・若者の自立支援と地域づくり—』ミネルヴァ書房、2017年。