HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	教育基本法と社会教育法制 ： 今起きていることは何か
Author(s)	姉崎, 洋一
Description	[特集]〈私〉と教育基本法 ： 対話のための読み解き
Citation	月刊社会教育, 49(5), 4-11
Issue Date	2005-05
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/44643
Type	journal article
File Information	GSK2005-5.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

〈特集〉〈私〉と教育基本法―対話のための読み解き

教育基本法と社会教育法制

――今起きていることは何か

姉崎洋一

はじめに

社会教育分野は、市町村合併と一体となった「地方分権・三位一体型改革」（①国庫支出金を減らす、②税源を地方に移す、③地方交付税を見直す）の影響を最も強く受けている分野の一つであり、各地の社会教育事業は、財政的基盤を無惨に掘り崩されている。さらに家庭・学校・社会教育との連携、社会奉仕活動の推進、子どもの居場所づくりという国民統制・社会危機対応型教育の先導役を期待され、憲法・教育基本法（以下、教基法とも表現する）「改正」と一体の国民意識改造戦略の一翼を担わされている。国民の自主的な学びを支援保障すべき社会教育は、財政面と政策面の二重の「構造改革」を最も強く受けている分野の一つというべきであろう。なぜ、このようなことが起きているのか、そして現今の憲法・教育基本法「改正」をめぐる動きは、社会教育にはどのような影響を与えているのか、教育基本法を未来に向けていかに守り発展させるのかを、小稿の分析課題としたい。

一　憲法・教育基本法「改正」の現段階の動向

まず、この間の憲法・教育基本法「改正」をめぐる問題の最近の動向を簡略に記しておこう。多くの報道や解説もあり、細部には触れないが、憲法については、昨年一一月に自民党の憲法改正草案が発表され、衆参両院の憲法調査会の報告が二〇〇五年四月下旬に出そろうが、六月の会期末までの与党合意は困難との報道がされている。（産経新聞二〇〇五年一月二八日付け）

しかし、憲法「改正」に関する国民投票法案への動きなどを考えれば単純な予断は許されない。

教育基本法「改正」については、昨年六月に、自民・公明の与党間と自民・民主の両党間で、教育基本法改正に関して合意がなされ、政治情勢次第では、次期通常国会に上程されるとの報道がなされてきた。その後、政治状況判断として「憲法改正の行方を見定めるべき」との慎重論や郵政関連法案の成立が最優先という姿勢から、「基本法に取り組む余裕がない」との与党筋の声が報道され、小稿執筆時（二月末日）現在では、政府与党は、教育基本法改正案に関して通常国会提出を見送ることで合意したとされる。その理由には、前述の政治状況に加え、「愛国心」や「宗教教育」での自・公の与党間の微細なズレ、あるいは昨年末の三位一体型改革によって、義務教育費国庫負担金の扱いが変わり法案を変える必要が生じ、今年秋の中教審で最終成案を得る必要ありとの判断があったといわれる。

しかし、教育基本法「改正」への与党筋の強い執着は消え去っておらず、「内閣内内閣」といわれる「経済財政諮問会議」（二〇〇四年一一月四日）に現・中山文部科学大臣が委員として提出した「蘇れ、日本！」と題した資料（A4判一枚）は、「このままでは東洋の老小国へ」転落する「危機的な日本の現状」にあると訴え、「諸改革の基盤となるのは人材」であり、「国家戦略としての教育」とは、「国際的「知」の大競争時代」であり「各国とも国家の命運をかけて教育を推進」しているが故に、「義務教育の改革」を「二年で仕上げ」るべきと訴えたのである。そのために、五つの改革が提起され、筆頭は「教育基本法の改正―新しい時代の日本人像」であった。「国家戦略としての教育」が、「二年で仕上げ」

られる程度の課題なのかは疑問であるとしても、政策側の危機感が貧しくあらわれているといえよう。

二　教育基本法「改正」の歴史的経緯

歴史的に見れば、教育基本法「改正」の動きは今日に始まるわけではない。すなわち、第一は、保守政権の憲法改正衝動と接続する教育基本法見直し「改正」攻撃が執拗に持続的になされてきたからである。たとえば、清瀬文相（一九五五）、荒木文相（一九六〇）などの「改正」の動きは、早い段階からそうした動きを示すものであった。教基法「改正論」には、これまで三つのパターンがあり、明文「改正」、解釈「改正」、立法「改正」である。憲法の場合と同様、従来は解釈による空洞化、あるいは教基法を無視し下位法解釈あるいは「改正」による手法、または通達行政がそれを補ってきた。しかし、今回は明確に明文「改正」もしくは、場合によっては新教基法の立法「改正」の方向を取るものと思われる。

第二は、今回教基法「改正」論議をリードし公認化させるべく働いたのは中教審であった。しかし、歴史的検証に耐えない審議や委員の不誠実さが際だっていたことは、取材記者も報じていた。それは、委員の出席率の低さ、論議の低調さと官僚作文の支配などとして現象した。

第三は、改正論者のあげる理由は、a押しつけ、bコスモポリタニズム、c伝統文化の欠如、d愛国心の欠如、e家庭教育論の必要、f道徳教育の欠如、g宗教的情操の必要、hその他など（成嶋隆・二〇〇一）であったが、これまで繰り返し論じられながら立証を欠く画一的な議論といえる。

第四は、審議の過程は、現実の教育の病理や貧困さの根本的解決とはほど遠い財政的条件整備の貧しさを図らずも浮かび上がらせた。たとえば、GDPに対する公教育費、とくに高等教育費の低さはOECD加盟国中最低である。したがって、「教育振興基本計画」はそれを覆い隠す性質をもつというべきであろう。

第五は、教育基本法改正論者の貧困な子ども・人間観が白日のもとに露呈し、復古的な論者も新自由主義的な論者も共通して能力的競争主義を煽っていることが理解されてきたことである。

第六は、経済財政諮問会議の強引な圧力と文科省の屈

服が極めて明瞭となってきたことである。この場合、当初消極的だった文科省が、なぜ積極的な「改正」姿勢に転じたのかが疑問となる。その理由は、一部の研究者が指摘するように、法「改正」が「教育振興基本計画」とワンセットになっていること、すなわち、科学技術基本法の手法で文科省の主導権の確保ができれば、教育理念型の基本法から政策推進型の基本法への構造転換を図ることができることを文科省は意図したといえる。イデオロギー論議を追い風にして、改革のプラグマティックな数値目標化をはかる。いい換えれば、教育を国家と市場の両方のしもべにするという戦略である。

第七は、中上層階級の大競争に打ち勝つエリート養成への期待と底辺下層の公教育経費の削減の二重構造を、「新学力観」に託したことである。

第八は、教育基本法は、通常の法「改正」と同形式の議会の過半数で「改正」が可能なことから、国会の数の支配での「断行」の環境醸成、すなわち、国民の間での教育基本法「改正」問題への関心・議論の弱さを利用し、国民の意識誘導がメディアなどを利用してソフトに行なわれてきたことである。

第九は、自民党、公明党、民主党のすりあわせの進行のなかで、公明、民主は自民党の教基法「改正」へ歩調をそろえ、二〇〇四年六月に二つの「新教育基本法」案が公表されることになった。このことは、憲法「改正」論議と平行しての作業でもあった。問題は、なぜこのことが急がれたのかである。

三　新段階に入った「新自由主義的改革」

前述の背景にある二一世紀型グランドデザインは、以下に特徴づけられよう。第一は、グローバル国家戦略として、「国民的競争国家」への転換が図られ、活動的で強い市民と知識情報に裏付けられた経済が課題となってきたことである。たとえば、「わが国の基本問題を考える」（日本経済団体連合会、二〇〇五年一月一八日）には、そうした意図が明瞭である。第二は、行財政公共部門の操作統治システムの転換が企図され、官僚統治モデルから企業経営モデルへの転換（進藤兵）が意図されてきていることである。第三は、「広義構造改革」（渡辺治）としての地方制度改革、司法制度改革、教育改革がその際

に鍵をなすとの判断が働いていることである。第四は、以上を実現するためのNPM型行財政・教育改革が喫緊で不可避で、そうした改革の帰着に憲法改正（必然的に教育基本法「改正」）が位置づけられているといえる。このような改革戦略は、社会教育の政策と運動、実践に大きな変容を迫っている。

四　戦後社会と社会教育の舞台の「転換」

ここで改革の性格を明らかにするために、戦後社会教育が展開されてきた主要な舞台が二つの時代を経て、大きく変容してきたことに触れておこう。

第一は、六〇年代から八〇年代の時代の成果である。一つには、公務労働としての社会教育労働が発展して、社会教育行政と自己教育運動の相克が深まり、社会教育行政の内在的、外在的矛盾（小川利夫）が自覚され、社会教育実践の展開と社会教育の専門職化論が深められてきたこと。二つには、自己教育運動の発展と住民の主体形成が自覚され、住民の学習権の自覚化、学習者主体の学びの創造などが本格的に展開したこと。三つめには、社会教育・生涯学習施設の増大と教育機能の拡大（学びの共同体、学びの生涯時空間の拡張）が図られてきたことである。戦後の社会教育の舞台は、その意味で地域の社会教育事業（市町村の公的社会教育と住民の自主的な学習活動）にあった。

これに対して第二に、九〇年代から二一世紀の今日にかけての時代の変化である。一つには、行財政合理化のなかで社会教育労働運動の後退が余儀なくされて社会教育実践の困難が増大し、学習者のニーズの拡大に関わらず専門職化の足踏み状態が続いていること、二つには、自治体社会教育の困難に代わり、大学とNPOの役割の比重が拡大し、学習者への支援の高次化と市民的力量の増大に見合った新たな事業展開が求められてきたこと、三つには、民間事業者、社会サービス産業の育成支援の新自由主義的改革（委託、民営化、指定管理者制度）が一気に加速したこと、四つには、生涯学習のとらえかたの対立矛盾が拡大し、市場化と権利・公共性の相克問題が大きく浮かび上がってきたことである。このことは、小稿の課題に即していえば、法の基準性重視と規制緩和との相克ともなってきた。このように、過去四半世紀の

間に、社会教育の担い手や舞台は、地域（自治体）から市場へ、集団的学びから個人主義的学びへと大きく転換させられてきているかに見える。はたしてそうなのであろうか。あるいはそれが必然的な姿なのであろうか。

五　新自由主義政策下の個人と社会の関係イメージ

社会政策分野の議論においては、新自由主義的な改革が進むなかで、政策の対象となる個人と社会関係のイメージは、以下の類型化が可能なようである。第一は、自助努力による強い個人を前提とした社会が前提とされ、競争的個人を育てるタイプである（アメリカ合衆国）。第二は、技術・知識・教育付与による個人の自立化を図るタイプである。教育訓練による資格取得と就労がその場合の目標となる（英国）。第三は、社会保障を伴っての個人への学習支援タイプである。ここでは、生き方の自己決定の支援が重視される（北欧諸国）。そして、第四は、前記のいずれからも社会的排除を受ける層、不利益層への支援の模索である。このタイプは、ＮＰＯや市民的ボランテイアに依存する場合が多く、「生活力」獲得の総合的支援が目指されてきた。このように考えると、個人と社会との関係モデルが異なっていても、課題とされるべき学びの構造化の課題が浮上する。

六　社会的排除を克服する学び

それは、社会的排除を克服し、どのような社会においても人間的に生きるために保障されるべき学びの課題ということができる。その手がかりの一つは、ユネスコ「二一世紀教育国際委員会」（ドロール委員会、一九九七）の提起した未来社会に必要な「四つの学び」である。すなわち、①知るための学び、②行動するための学び、③共に生きるための学び、④人間らしく生きるための学び、である。これに加えて、筆者は、⑤人間らしく働くことの学び（ディーセントな労働への学び）が不可欠と近年考え、さまざまな場で提起している。問題は、このような学びの支援はいかにあるべきかである。そのように考えれば、自治体、大学、ＮＰＯ、企業の四者の関係構造をこの五つの学びの視点から再整理する必要がある。かりに四者を対立軸で考えないとすれば、自治体の社会

教育事業の官僚制の打破、企業の収益重視と恣意性の統制、NPO事業にありがちなできる人だけに開かれた学びではない公平性、地域社会に責任をもつ大学の姿勢、などが不可欠である。多様な住民の自治的な参加と共同の学びが生かされていくには、どうしたらよいか。真の改革が必要である。

七　社会教育・生涯学習の市場化・新自由主義的改革の問題性

ところで、前述の本来の改革とは異なって、この間の法改編の実態は、残念ながら、創造無き破壊というべきである。社会教育法制、地方自治法、NPO法の相次ぐ改編政策動向には、次の意図が看取されるからである。第一は、公共性の概念の書き換えである。効率性、低コスト、企業経営手法（NPMモデル）による非採算性の否定という施策は、平等性、機会均等原則の放棄を促し、地方独立行政法人、指定管理者制度、教育特区の導入はその突破口として位置付いている。第二は、シャドーワークを不可避とするNPOと収益重視の「企業」参入による、社会教育サービスコスト競争に、公的社会教育が巻き込まれてきていることである。それは、公民館や博物館のみならず、従来収益型事業となじみのなかった図書館にもその波は押し寄せている。したがって、どのようにして真の改革であるべきサービスの質と公共性を保持するかが、あらためて鋭く問われているのである。

八　教育基本法「改正」と社会教育法制

最後に、昨年六月に合意された二つの「新教育基本法」案の特徴と、何が問題となるかを指摘しておきたい。本号では、各条文のコンメンタールが別に論じられることもあり、ここでは、社会教育条項を簡単にコメントするに止めたい。第一に、「与党協議会案」（A）（〇四年六月一六日）では、「社会教育」は、「青少年教育、成人教育などの社会教育は、国・地方公共団体によって奨励されるものであり、国・地方公共団体は学習機会の提供等によりその振興に努めること」とされ、第二に、自民党と民主党での「新教育基本法大綱」（B）（〇四年六月一一日）は、「国及び地方公共団体は、地域等で行われる社会教育、生涯学習、及び職業教育の振興に努める旨

規定する」としている。一見、現行法とさして変わらないかに響くが、注意して読めば、条文の背後に隠された内容が浮かび上がる。たとえば、（A）では、「生涯学習」と「社会教育」の並記があり、社会教育は「奨励」と「振興」が強調されている。（B）では、「社会教育」は、「振興」が強調され、条件整備の責務、社会教育、生涯学習、職業教育の関連が不明である。両者に共通するのは、①国・自治体の条件整備の放棄、②振興の名による市場化、学習機会の有償的選択である。他の条文関連では、社会奉仕と家庭教育の国家的介入が危惧される。また個別法と連動すれば、従来からの①公的サービスとしての教育責任の縮減、②格差化・階層化の肯定と機会均等の軽視、③教育機関のトップダウン型統治、④民間企業経営手法の導入、民間企業参入への法的規制緩和、⑤業績評価・成果主義の導入、⑥人件費削減への委託、指定管理者制度、臨時雇用の積極的導入となる。とくに「指定管理者制度」は、教育基本法改正の意図が、「官」から「民」への政策転換と教育実践と教育的価値の否定にあることを予兆させている。

（あねざき・よういち＝北海道大学）

月刊社会教育／6月号　予告

特集＝多民族社会を生きる

かがり火

多文化社会から多民族社会への「距離」　上村　英明

論文

日本における多民族社会の進展と社会教育の課題　野元　弘幸

アメリカにおけるマイノリティの労働運動と民衆教育　高須　裕彦

実践

子どもの権利条約とアイヌ民族のアイヌ語学習権　萱野　志朗

翻れ、朝鮮学校「入学おめでとう応援隊」の幟！
―市民の「声（voice）」を織りあわそう―　風巻　浩

アジアの中の日本、日本の中の外国
―新宿区・大久保の多民族共生のまちづくり―　堀込　真里