

人権としての成人教育

——成人基礎教育保障の仕組み——

上 杉 孝 實

論要旨

人権の獲得には人権を学ぶことが必要であり、人権としての教育保障が欠かせない。ユネスコ成人教育会議における「学習権宣言」にあるように、生存権としての学習権とそれを可能にする教育への権利について考察を深めなければならない。日本国憲法の法文にある「教育を受ける権利」としては青少年教育や学校教育が意識されやすいが、成人教育を抜きにすることはできない。とくに、学齢期に基礎教育が保障されなかった人や新たに渡日した人にとって成人基礎教育の機会確保が大きな課題となっている。日本では成人教育は社会教育の範疇で考えられる傾向があるが、基礎教育の保障は本来学校、とくに義務教育学校でなされるべきものであることから、学校教育としての法的位置づけが必要である。夜間中学校は今日では成人が中心の学校になっているが、長年学齢期の子どもを対象とした中学校の夜間学級としての法的位置づけによって、実際には教師たちの成人向け教育の工夫があっても、限界もあった。二〇一六年制定の「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」によって、成人教育の観点からも前進が見られるが、その適用には課題も多い。また、成人の生活に即しての学習を進めるうえで、社会教育による保障も欠かせない。従来からの識字学級や地域日本語教室の実践を含めての人権としての社会教育の在り方を追究しなければならない。

はじめに

日本では、一九二〇年代初頭から、社会教育関係者によって成人教育の振興が前面に出されるようになった。第二次世界大戦後、米国教育使節団はもっぱら成人教育の名で教育のあり方を示唆したが、文部省はそれを社会教育として扱った。一九五四年成立の日本社会教育学会は、そ

の名称の英訳として the Japan Society for the Study of Adult Education を用い、二一世紀に入って Adult and Community Education とするまで、成人教育と社会教育を重ねた語を使ってきた。成人の多くは、学校以外で学ぶことが多いとしても、学校教育としても位置づけられるべきものでありながら、社会教育の範疇の学校開放以外の成人の学校教育についての考察は不十分であった。このことが、成人基礎教育の保障を進めようとするとき、大きな問題になる。人権として教育をとらえるとき、成人教育を強く意識してきた社会教育における論議を見ながら、学校教育も含めた成人教育のあり方を考えることが課題となる。

社会教育研究においては、「権利としての社会教育」の検討（小川 一九九八、二五三―三二七頁。鳥田 一九八五 など）や、「学習権の保障」の国際的な比較研究（藤田 一九七五）などがあり、教育の自由を確保しながら、学習の機会を公的に保障していくことが課題となる。成人基礎教育に関しては、一九六〇年代から盛んになってきた識字運動を背景に、一九九〇年の国際識字年もあって、社会教育の現代的人権への取組として、識字の歴史や現状の分析が行われてきた（元木・内山 一九八九。日本社会教育学会 一九九〇、六八―八八頁。一九九一。全国識字学級実態調査実施委員会 二〇一三。識字・日本語研究会 二〇一四）。また、夜間中学校については、貧困児童の問題として扱った論文（一九五八年）と、学齢期超過者について学校教育外に位置づけようとする動きを批判的にとらえた論文（一九七九年）を収録した小川利夫の研究（小川 一九九四、三一―八三頁）や、学齢にこだわった義務教育学校の問題としての田中勝文の分析（田中 一九七八、一〇七―一七頁）があり、近年では夜間中学の変遷の考察（草 二〇一三、一八一―二七、四七頁）や、在日コリアンの教育の観点から意義と問題の指摘（山根 二〇一七）などが見られる。これらを成人基礎教育として、関連させながら検討し、学校教育と社会教育の関係性を問うことが今日の課題であり、本稿はその試みの一端である。これまでも、成人基礎教育の制度について考察してきた（上杉 二〇一三、一〇―二二頁。二〇一六、二一三―二三〇頁）が、この概念の下での研究（部落解放・人権研究所 二〇一六）が展開され、二〇一六年には基礎教育保障学会が発足し（基礎教育保障学会 二〇一七）、さらに夜間中学校に関わる法の制定もあって、新たな観点からの研究が必要となっている。

一 人権としての教育・学習

一― 学習権、教育への権利

人権の獲得には、人権を学ぶことが必要であり、人権としての教育保障が欠かせない。人間らしく生きることの権利として人権があるのであり、このような生存権として教育がとらえられるのである。日本国憲法にあつても、第二六条で「教育を受ける権利」が明示されている。教育には、学校教育のみならず社会教育、子どもの教育のみならず成人教育も含むと考えられるが、学校教育や子どもの教育が意識されやすい。「教育を受ける」との表現からも、そのようになりがちである。社会教育には多様な形態があり、成人教育では成人の主体性が問われるからである。変化の激しい社会にあつて、生を全うするためには絶えず学ぶことが必要であり、成人教育や社会教育を抜きにすることはできない。

このようなことから、一九七〇年代以後、「国民の学習権」や「住民の学習権」（小川 一九七六、二〇〇〇）など、「学習権 (right to learn)」といった用語が、教育論とくに社会教育論の中でよく用いられるようになっていく。一九七九年の日本社会教育学会年報（藤田 一九七九）は、「学習権保障の国際的動向」をテーマとしている。一九八五年のユネスコの国際成人教育会議においても「学習権宣言」が出され、「学習権とは、・・・自分自身の世界を読みとり、歴史をつづる権利であり、・・・」「学習権は、人間の生存にとって不可欠な手段である。」「学習活動はあらゆる教育活動の中心に位置づけられ、人々をなりゆきまかせの客体から、自らの歴史をつくる主体にかえていくものである。」などと述べられている。学習主体に重点を置くとき、学習権がクローズアップされることになる。

このことは、教育を軽視するものではない。学習を整ったものにするところに教育の意味があるのであり、学習の保障には教育が重要である。人々がその教育を担う権利も持つのであり、国際人権規約や子どもの権利条約などでも「教育への権利 (right to education)」が示されている。ユネスコの生涯教育の責任者であったエットレー・ジェルピが、「すべての人のための教育」とともに「すべての人による教育」の重要性を提起した（ジェルピ 一九八八、五九一―六〇頁）こともこの文脈においてである。ジェルピは、生涯教育が抑圧の手段にもなり、解放のためのものになることから、後者には自己決定学習 (self-directed learning) が重要であることを指摘している (Gelpi 1979, p.2) が、これは自己教育と重なる概念である。この場合の自己教育は、個人的な教育のみを意味するのではなく、人々が集合的に担う教育を含めたものであり、与えられる教育でなく、自らが計画・決定し、主体的に関わっていく教育である。

成人教育は、歴史的に、富裕層に限られていた教育を民衆のものにするための取り組みとして始まった。その中には、民衆の不満を鎮めたり、精神的なコントロールを図ったり、恩恵的慈恵的に補償教育を提供するものなどが含まれているが、チャーティスト運動 (Lovett 一九六九) など民衆の選挙権獲得や地位向上・解放のための自主独立教育運動として展開されたものも少なくない。そこには、権利としての教育の主張の萌芽が見られる。その際、権力による統制からの自由が強く意識され、教育の自由が強調されることになる。日本でも、その主張は大正期に登場した自由大学でなされ(土田 一九二三)、労働学校でも同様の趣旨を掲げるものが見られた(法政大学 一九八二)。

しかしながら、自主独立の教育を進めるための財政的基盤の確保は容易でなく、受講料に依存すれば、それに耐え得る受講者のみが参加することになり、多くの民衆の教育とならない。個人や任意団体の寄付に頼っても、一時的で安定を欠くことになりやすい。これら自主教育機関がせいぜい十数年で終えたのも、権力からの圧力もあるが、経済的に経営困難であったことも大きな要因である。自由権の強調だけでは、すべての人の教育の保障とはなりがたいのである。

この点で、日本国憲法の「教育を受ける権利」の規定は、国や地方公共団体が教育の提供を行うことを定めるものであり、社会権としての位置づけを示すものである。ただし、ここでは学校教育が主に意識されやすいところがあったことは、先述のとおりである。日本では、一九世紀後半に社会教育概念が生まれ、一九二〇年前後から行政用語となった。成人教育概念はこのころ広がってきたこともあって、社会教育の範疇で扱われることが多かった。欧米では、成人教育にあっても、成人学校、労働者カレッジ、民衆大学、大学拡張など学校形態の教育が指向されてきたが、日本の場合、しばしば学校教育と対置される形で社会教育が用いられることによって、成人教育も学校教育とは一線を画するものとなりがちであった。もっとも、第二次世界大戦前の社会教育が団体本位であり、とくに青少年団体に重点を置いて、団体活動そのものが社会教育とみなされる状況のある中では、成人教育にはまだしも学校の公開講座などが含まれ、学校教育に近い性格を持っていたことに注目しておく必要がある。

社会教育が、国家による思想統制の具となった歴史からも、戦後の社会教育では、権力からの自由の主眼が置かれることになる。一九四九年の社会教育法の制定にあたっては、「元来社会教育は、国民相互の間に行われる自主的な自己教育活動で……」(寺中 一九九五、四〇頁)、「大きく国民の自由をもたらすために、自由を阻む方面に拘束を加えて、自由なる部分の発展と奨励とを策することも法制化の一の使命である。」

(同書、一三頁)と述べられている。社会教育法第三条も「国及び地方公共団体は、…すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない。」と規定し、人々の学習を支える環境醸成が、国や地方公共団体の任務としている。

このような自由権の重視は、憲法第八九条の「公金その他の公の財産は、…公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、またはその利用に供してはならない。」にも表れ、これを受けて社会教育法で公の支配に属しないと規定された社会教育関係団体への補助金支出が、当初同法第一三条で禁止されていたのである。いわゆるノーサポート、ノーコントロールの原則である。教育活動は自由なものでなければ、容易に宣伝や教化となることから、これらの規定が必要であった。

一九五九年の社会教育法改正で第一三条が社会教育関係団体への補助金支出の手続き規定に変えられ、権力統制の道を開くとして反対運動も繰り広げられた。憲法の規定との関係もあって、教育事業以外への補助金支出とされたが、教育事業を、教える者と教えられる者とが存在するものに限定して狭く解釈するなど、かなり無理がある。社会教育関係団体の教育事業でも、社会教育主事の助言などにより公の支配に属する教育事業と認定しての補助金でなければ筋が通りにくいものであった。それまでも、補助金によらずとも、共催、委託などによって公的性格を帯びた教育事業が、社会教育関係団体によって行われる例は少なくなかったのである。

教育の自由を保障しながらの公的援助はどのようになされるかについては、旧教育基本法第七条第二項で、「国及び地方公共団体は、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、その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。」とあり、施設の供用に重点が置かれている。二〇〇六年改正の教育基本法第一二条第二項として、旧法第七条第二項の「学校の施設の利用」の後に「学習機会及び情報の提供」が付け加えられたが、施設が重視されていることには変わりはない。公立の図書館や博物館の利用に関しては、図書館法や博物館法によって無料での利用が原則となっているが、公民館でも無料での利用が当然視されていたのもこの趣旨に沿ったことである。また、一九七一年の社会教育局長通達にもあるように、社会教育事業は教育委員会が直接行うのではなく、公民館等社会教育機関が行うべきであるといった考えも、同様の立場に立つものである。

自由権のみでは、とかく学ぶ意思を示し得た者や費用負担に耐え得る者だけの教育活動になりかねない。戦後社会教育思想で大きな影響を及ぼした小川利夫は、「戦後においては『自治体』と社会教育、いいかえるなら『権利としての社会教育のあり方』が、まず『自治体』と社会教育

(地方自治としての社会教育)との関連においてとらえられ、それがさらに『人権』と社会教育(人権としての社会教育)との関連において自覚的にとらえられるようになったのは、ようやく高度成長期以後のことであった。」(小川 一九九八、四四六頁)と述べている。人権としての社会教育とは何かについてはここでは述べられていないが、教育福祉論の展開となり、特に子どもとの教育と福祉の結合が論じられるのである(小川 一九九四)。もっぱら公権力、とくに中央集権的な権力から、住民自治の確立に向けての教育の自由が強く意識された段階から、高度経済成長を経て生活レベルが上がる一方、貧富の格差も目立って、不平等が大きな社会問題となり、生存権としての教育が問われることが顕著になったのである。

高度経済成長政策がとられた一九六〇年代には、国策樹立を求めている部落解放運動があり、同和対策審議会が設けられて一九六五年に出された答申では、就職や教育の機会均等が実現されていないことともに、婚姻・居住移転・職業選択の自由が保障されていないことを問題とした。これまで、もっぱら権力による制限、法による制約からの解放としてとらえられていた自由権について、その保障のための積極的な施策なしには、実質的に自由がないことが指摘された。自由権を社会権の観点からとらえ返したともいえる。また、平等は、社会的に被抑圧の状態にあり、不利益を蒙っている人々への重点的取り組みによる、積極的是正策があつて初めて実現するとの考えも広まってくる。男女平等を目指して、女性の地位向上や社会進出のための措置としてのアフーマティブアクションも強調されるようになる。イギリスでも、積極的に格差の是正を図る *positive discrimination* 策がとられるようになり、移民が多く、失業も目立つ地域に対し「教育優先地域」(educational priority area)として重点的施策が展開されるようになる。

社会教育は、戦前において、しばしば十分な費用を投じない社会事業の肩代わりとして、節儉や勤勉を説く精神運動を担うものとされてきた歴史を持つ。戦前にも国の社会教育行政を担った乗杉嘉壽にも見られるように、教育の独自性を強調し、その自律を主張するものがあつた(乗杉 一九二一、四一一頁)が、戦後は一層このことが意識された。福祉行政と教育行政の分離も顕著になったが、福祉行政では対象を特定化するのに対し、教育行政では対象を普遍的にとらえるといった分け方も見られた。一九六〇年代半ばに文部省が所管する留守家庭児童会事業が各自治体で行われたが、教育行政は一般児童を対象とすべきとの理由から一九七〇年には、校庭開放事業に吸収されるということがあつた。もともと、社会教育機関としての公民館について、社会教育法第二〇条で「住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することと目的とする。」とある。福祉を狭くとらえることにも問題があり、また、教育が切実な課題を持つ人々に重点的に

取り組むことが避けられるべきではないのである。課題解決に必要な資源を把握し、社会事業の社会的背景に迫り、権利意識を高め、エンパワーメントに力を注ぐところに、教育の役割があると言える。

学齢期に差別、貧困、病気、戦争、植民地政策などによって学習機会を持ち得なくされた人々は、成人になっても基礎教育も欠けたままに置かれることによって、生活に大きな支障がもたらされ、生存権が奪われることになる。そこで、行政からの自律性を具えた公的な教育機関が積極的に学習の機会を提供することが求められるのである。これは、対象となる人の数の多少にかかわらず必要なことであるが、一九五〇年代半ば以後、他国と違って日本政府は識字調査をせず、その数の把握もせずに問題がないかのような姿勢が見られた。その後義務教育未修了者の数の明示が求められて、一九八五年の国会議員の質問に対する政府答弁書では七〇万人とされた。この問題に取り組む関係者では、それを上回る百数十万人の未修了者の存在が指摘されていて（全国夜間中学校研究会人権救済申立専門委員会 二〇〇八、四九頁）、国勢調査等による正確な数の把握や識字調査の実施が求められている。

二 成人基礎教育の取組

二―一 夜間中学校

現代の生活を営むのに最低限欠かせない読み書き・計算をはじめとする基礎的な知識・技能を身に着けることは、学校教育、なかんずく義務教育の学校が保障すべきことであるが、長年文部省は、学齢期の子どもに限って義務教育の学校への就学を認め、学齢期を過ぎた成人は社会教育で扱われるものとしてきた。一九四七年以後中学校夜間学級が開かれても、それは戦後の混乱期で働かざるを得なかったり、何らかの事情で昼間学ぶことのできない子どもたちのためのものとされ、生徒の多数が学齢期の子どもであったが、実際には学齢期を過ぎた人の姿も見られた。

一九五四年には公立夜間中学校数は八七校になり、一九五五年には生徒数は五二〇八人とピークに達したが、その後減少し、該当する子ども数はしだいに少なくなり、一九六六年には義務教育の建前から夜間中学校は好ましくないとして、行政管理庁が廃止勧告を出した。しかし、これでは、海外からの引揚、病気、障害、貧困、差別などによって義務教育未修了の状態に置かれた成人の学ぶ機会がなくなることから、夜間中学校卒業生の高野雅夫（高野 一九九三）などの運動があつて、大阪で夜間中学校の設置が続くなどの動きがあり、学齢期超過者の入学が増え、

一九六九年以後夜間中学生の数は増に転じた。植民地化された郷里を離れて来日せざるを得なかった在日コリアンで教育の機会を奪われた人々の参加が多かった。特に女性が多数を占め、複合差別の影響を見ることができるといえる。その後、労働力として新たに来日し、学習を必要とする人々の参加もふえてきた。自主夜間中学の取り組みも各地で繰り広げられてきた。

このような状況を反映して、夜間中学関係者の強い働きかけがあり、二〇一六年度には文部科学省も「中学校夜間学級の充実・改善への取組」として夜間中学校設置市町村に対しては学習指導・生徒指導のあり方についての調査研究、未設置道県・政令指定都市に対しては設置の課題について調査研究を行うことへの予算措置を行い、夜間中学等の実態調査を実施した。二〇一六年一月には、年齢や国籍等に関わりなく教育を保障することをうたった「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の確保等に関する法律」が国会を通過し、二〇一七年三月には同法に基づく基本指針が策定された。対象として、国が長年、学齢期の子どもに限ろうとしてきた中学校夜間学級が、成人も学ぶ機関としての性格を持つものとして法的に認定されたことになる。ただ、各自治体における夜間中学校設置義務とまでは規定されず、財政的措置をすることについても努力義務であることが問題として残っている。

正規の学校教育として成人基礎教育の行われる機関の成立は、人権の観点からも注目されるものである。学校を卒業せずとも、中学校卒業程度認定試験や高等学校卒業程度認定試験の制度があるとはいえず、そのような力をつける、北欧やドイツ・オーストリアの民衆大学(Volkshochschule)、イギリスの継続教育カレッジ・宿泊制カレッジ、アメリカのコミュニティカレッジのような成人の多い学校はなく、また他国にくらべても試験による資格取得よりも学校卒業の意味が大きい日本社会にあつては、成人の学び得る学校の設置が課題になるのである。韓国では、学校に相当する教育機関を認定して、そこでの学習によって小学校や中学校の学歴を付与する仕組みを持っているが、日本では正規の学校としての位置づけが重要となるのである。就職に際しても、その資格が高校卒業以上となっていることが多いのであり、夜間中学校に学ぶ成人の中にも、高校進学希望者が少なくない。

実際には、以前から成人にふさわしい生活の中からの教材の組み立てや識字・日本語教育などで、教育内容の創造が現場教師の努力によって追求されてきたが、学校教育の場合、時間数、在学年限、教育課程、教員資格、卒業要件など、基準が設定され、成人とくに労働に従事している成人にとって日々通学して、基準をクリアした授業に参加することは容易ではない。資格重視の社会でも、資格獲得のための成人教育で成果主義が取られた場合、基準の画一化やそれを通じての統制が強まることがあり得る。これまで、自主夜間中学が立ち上げられ、公立化を目指し

ての運動も展開されてきたが、公立夜間中学校が身近な地域に設置されなければ、それを利用できる人は限られるのであり、自主夜間中学に対するニーズはなくならないし、自由で主体的に学ぶことができる自主夜間中学の存在意義がなくなることはないと考えられる。その場合も、学習権を保障するために、公的な支援が必要である。

二―二 識字・日本語教室

成人基礎教育の実践としては、識字運動に着目しなければならない。その広がりには、一九六〇年代の部落解放運動の高揚と運動してもたらされた。一九六五年の国の同和対策審議会答申、一九六九年の同和対策事業特別措置法によって、同和問題の解決に向けての国や地方公共団体の責任が明らかにされたが、その前から教育を受ける権利としての保障が求められ、地方公共団体も関係する識字学級が開かれてきた。その運営には運動団体や学習者が関わり、生活上必要な文字の習得のみでなく、自らの生い立ちとそれを規定した社会のあり方を問い、解放への展望を拓く学習が進められた。フレイレの社会を批判的にとらえる識字実践理論 (Freire 1970, pp.205-226) との照合もなされてきた。在日コリアンや障害のある人など、基礎教育の機会を奪われてきた人々の参加する学級も増えてきた。援助に学校教員が関わることが多かったが、しだいにボランティアの参加も増えてくる。

これらの教育事業は、社会教育として位置づけられることが多かった。すでに見たように本来社会教育事業は公民館など社会教育機関で行われるべきであるが、身近に公民館を欠く地域も少なくなく、同和地区に設置された隣保館で開かれるところが多かった。大阪市の場合、隣保館の性格を持つ解放会館に、教育委員会に置かれる社会教育主事を兼務発令で配置することによって、事実上公民館に準じる機能を持たせ、識字学級、その他の教育事業を行ってきた。二〇〇二年の「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」の期限を前にして二〇〇〇年に、解放会館から人権文化センターに変わり、さらに市民交流センターとなったのち、市政改革によって二〇一六年にその廃止となつて以後は、小学校等の施設を利用しての事業などとなり、教育委員会所管ではあるものの、社会教育職員のいる社会教育機関事業としての性格が失われた状態にある。もともと社会教育事業を教育委員会が直接行う例は以前からあるが、公民館等社会教育機関の各地域への配置といった教育委員会の本来の役割が十分果たされていない結果でもある。

大阪市教育委員会では、生涯学習センターや生涯学習関連施設でも識字・日本語教室を開催している。そのほか、地域社会教育施設の不足を

補うものとして、小学校施設を利用した生涯学習ルームを設けていて、そこには職員配置はないが、住民から成る運営組織があり、各種教育事業を展開していて、地域識字・日本語交流教室が開かれているところもある。これらの教室は、識字の学習者のほかに新渡日の外国籍住民を中心とした日本語学習者を対象として、言葉の習得とともに、生活を支え、地域における交流を促進することに寄与している。ここでは、学習者のパートナーとしてボランティアが活躍している。職員を欠くことによつて、コーディネーターの機能に課題が多い。ボランティアの参加によつて、学習者との相互教育の促進が期待される一方、過度にボランティアに依存することによつて、公的責任があいまいになったり、学習の質保証が弱くなることもあり得る。

自主夜間中学や識字・日本語教室では、民間団体の活動が多い。これらに対しても、費用の点からも学習権保障として公的な支援がなければ維持そのものも困難である。その際、教育事業への補助金は、憲法上からも問題であることは先述のとおりであるが、施設など場の提供や情報・資料の提供などが求められるのであり、事業についても共催や委託に加えて、公の事業として位置づけ得るものについては、公金の支出も可能となる。

識字・日本語教室でも、3Rのみならず、衣食住など生活に関する学習、地域や社会に関する学習、健康・労働・福祉等についての学習などが求められるであり、持続的な学習を保障することが課題となる。学習と実践との結びつきを確保するためには、各分野の組織や専門家とのネットワークが重要になる。教室ごとのネットワークもさることながら、教室相互の連携の上に、行政も関わっての協議組織の確立が望まれる。

大阪では、一九九〇年の国際識字年の前年に結成された国際識字年推進大阪連絡会が二〇〇二年には識字・日本語連絡会と改称し、地域の教室を横につなぐとともに、教育・労働・人権などの諸団体が参加し、大阪府・大阪市・堺市などもオブザーバーとして会議に出る仕組みが整えられてきた。この年には、これらの自治体、識字・日本語連絡会、大阪府や大阪市の人権協会によつて運営される識字・日本語センターがつくられ、当初はボランティアやアルバイトでの対応であったが、二〇〇六年には「おおさか識字・日本語センター」として専任職員も配置して、相談、情報収集・提供、交流、啓発、調査研究、教材の開発・提供などを行ってきた。二〇一三年には、自治体からの補助金・委託金がなくなり、民間団体のみでの運営となったが、センター運営に関わった自治体と団体で大阪識字・日本語協議会を発足させ、識字・日本語学習の推進とそれに関する施策の推進にあたっている。

これらを通じて明らかになっていることは、社会教育として成人基礎教育を持続するには、コーディネーター役を果たす社会教育職員を配置

した教育機関の存在が重要であるということである。ボランティアがコーディネーターとして活動する事例は多いが、常時支援者と学習者に関わることでできる職員の支えがあつてこそ、その機能が発揮されるのである。また、教材の保管場所、学習専用の室があつてこそ支援者も学習者も安定した学びを行うことができるのであり、社会教育施設の存在意義は大きい。

公民館など社会教育機関は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」にあるように、教育委員会の所管の下、学校とともに教育機関として教育委員会事務局とは別の存在であり、住民や関係団体の代表からなる運営協議組織を持ち、行政からの自律性が強いものであることによつて、単なる宣伝や広報など行政の手段となることを防いで、教育の本質として必要な自由を確保することができるのである。そのためには、公民館主事など専門的職員は一般行政職員とは異なる専門職として、一方的な他職種への人事異動は避けなければならぬのである。教育委員会事務局に置かれる社会教育主事は、教育公務員特例法によつて、専門的教育職員としての位置づけが法的にもなされているが、公民館主事は、法的な裏付けが弱く、一般行政職員と同様の人事異動が行われることが多い。法的な整備が求められるが、少なくとも理念に基づく位置づけが必要であり、さしあたりは社会教育主事の配置でもつて、自律性を確保することが望まれるのである。

しかし、学校や社会教育機関の整備があつても、成人基礎教育を進めるうえで、自治体、教育機関、関係民間団体のネットワークが欠かせないものになる。成人学習者にとつて、生活の場である地域や職場との関係を抜きには、学習を進めることが容易でないし、個々の学習者の状況が異なることから、個別的な学習が必要で、それを支えるには同数近いパートナーが生まれ、ボランティアの関りが大きくなるのである。成人基礎教育を学習者として経験した人がパートナーとなることによつて、学習者への理解と共感でもつて、支援に臨むことができることにも着目する必要がある。

三 成人基礎教育の公的保障の課題

成人基礎教育において個別的な学習が必要であるとしても、集団として連帯して取り組み、運営にも関わることによつて、学習者の主体性が確保され、問題解決にも力を発揮することになり、教育への権利を実現することになる。また、特定のパートナーへの依存や狭い人間関係にとどまることからの脱皮を図ることもなる。そのため、識字学級にあつては、集団づくりにも力が入られ、共同で行う事業も多く取り入れら

れてきた。

教材も生活に即したものを取り入れ、教育内容を創造することへの努力が払われてきた。日常生活で当面する文書の読み方、書き方、自分のライフヒストリーや思いの記録化、さらには生活の展望を拓く文章へのアプローチなどが重視されてきた。解放の道しるべとしての水平社宣言もよくとりあげられたものである。戦前には方言として教育界で退けられがちであった地域言語も、学校における同和教育でも見られたように、生活に根差したりテラシーであり、自己表現にとっても重要なものとして扱われてきた。日本語学習でも、地域での生活に必要な会話から入り、必要に応じて学習言語も習得することが行われている。

CEが成人基礎教育の中心をなすことは確かであるが、基礎教育はそこにとどまるものではない。夜間中学校では、普通教育としての教科学習や生活指導などが行われ、識字学級等でも生活上直面する問題や社会等に関する学習が展開されてきた。このような学習は生涯学習として継続的に行われるものであり、年限で切ることのできるものではない。社会的に不利益状態に置かれてきた人が、権利について学ぶ機会も失うことによって、基本的人権の侵害を見過ごすことも多かった。それゆえ学習権に気づき、人権を取り返すエンパワーメントとしての人権教育が保障されなければならない、それが成人基礎教育の中心に置かれることが求められるのである。

日本に居住する外国籍の人々が日本語を修得することは、生活を営む上で重要であるが、そのことが母語や母文化から切り離されることになっては、アイデンティティの喪失になりかねない。旧植民地の人々が同化政策の下、自己のよりどころを危うくされ、不利な立場に置かれてきたことを想起しなければならない。識字学級では、パートナーは、学習者の生きざまからその背後にある社会の問題に気づき、自らが支配・被支配の構造を担うことから解放される営みに関わることに意味が見出されてきた。さもないと、文字を通じての抑圧の強化にもなり得るのである。このことは日本語学習においても当てはまることであるが、当事者の運動が顕著でないところでは、気づきが十分でなく、単に言葉を教える一教えられるの関係にとどまりかねず、権力関係の維持に終始することにもなり得ることに注意する必要がある。

社会的困難の中で生きる人にとっては、福祉政策とのつながりが重要になるが、そのことを知らないままに置かれたり、あるいは慈悲的恩恵的福祉観の下、その対象として偏見にさらされるところでは、当然の権利行使が妨げられることになり、問題解決が困難になる。すでに述べたように、第二次世界大戦前の社会事業は、節儉・勤勉を説く精神主義的な要素が濃いものであり、社会教育がその一翼を担われることも多かった。社会課の下に社会事業係と社会教育係が置かれていた県も見られる。そのことから戦後は、行政的にも分離が進み、教育の独自性が強調

されるようになったが、公民館の目的についての法的規定にも見られるように、社会教育は福祉の増進に密接に関係している。ただし、それは、社会事業の代わりとしての精神運動を担うのではなく、福祉について知り、さらには福祉問題の根源に迫る学習を促すものである。その意味でも、すべての人の教育とともに、特に社会的に困難な人の教育に重点が置かれなければならない。成人基礎教育も、その一環として促進されなければならないのである。

新自由主義の下では、小さな政府論とも結びついて、自己責任、自助努力が強調されて、福祉政策もミニマムなものになりがちである。戦前の内務官僚が自治の真髓として称揚したのが江戸時代の五人組制度であり、お上の世話にならず相互扶助や連帯責任で負担を担うことが自治とみなされた（田澤、一九六七、一五一頁）が、戦後にあつては、人々が政治や行政を動かすことが自治としてとらえられるようになった。しかし、住民要求を行政依存とみなして、自助を促す政策は、コミュニティ政策や家族内での処理を中心とした日本型福祉政策などに表れている。成人基礎教育も、長年にわたって、公的な関わりから遠いところで、民間の運動の成果として一部の自治体が若干担う程度で、自主組織の活動任せが目立つものであった。

そのなかで、「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会確保等に関する法律」が議員立法として成立したことの意義は小さくない。全国夜間中学校研究会は、公立夜間中学校の全国への配置を求めて、二〇〇三年二月には、日本弁護士連合会に人権救済申し立てを行った。これを受けて調査・審議が進められた結果、二〇〇六年八月には、同会から「学齢期に修学することのできなかった人々の教育を受ける権利の保障に関する意見書」が国に対して出された。ここでは、国は、義務教育未修了者の実態把握のための調査を実施し、地方公共団体に対し、教育を受ける権利が実現されていない状況を改善するための指導・助言をすることともに、そのための財政的支援をすることなどが提言された。その後も国の動きが鈍いことから、全国夜間中学校研究会は国会議員へ働きかけ、その結果超党派で夜間中等義務教育拡充議員連盟が結成され、法制化が進められた。その過程で児童・生徒の不登校問題に取り組むフリースクール議員連盟も加わり、フリースクールに関連しては意見が分かれたため法案の手直しが行われながら、不登校児童生徒対策も含めて義務教育機会の拡充に関する法律がつけられたのである。

その内容で重要なのは「義務教育の段階における普通教育に相当する教育を十分受けていない者の意見を十分尊重しつつ、その年齢又は国籍その他の置かれている事情にかかわらず、その能力に応じた教育を受ける機会が確保されるようにする・・・」（第三条第四項）とあることである。学齢期を超えた者や外国籍の者の教育保障を明記したのであり、夜間中学校の実態を法的に裏付けたのである。国際人権規約では内外人

平等の原則が示され、国内に居住する者に等しく教育の機会が保障されるべきであって、「国民」「住民」もその観点から位置づけなおす必要があるが、これまで外国籍の者の日本における義務教育段階の教育は任意のものとして扱われてきたのである。また、都道府県立の夜間中学校もあり得ることや、十分学ぶことなく中学校を形式的に卒業させられた人の受け入れ、学習者の実態に応じた教育課程の設定などを示している。中学校卒業と同等の学力を身に着けることを求める人への援助についても記載している。

義務教育学校は市町村立が多いが、二〇一七年七月現在、夜間中学校のあるところは八都府県一八市、七特別区の三二校（一六八七人）であって、全国に設置するには都道府県と市町村の役割分担が必要として、それらに民間団体等を加えた協議会を設けることを促している。なお、主夜間中学や識字教室についても文部科学省は調査をしていて、その数は三〇七となっていて、そのうち大阪府が七三となっていて（文部科学省 二〇一七年 a 二二頁）が、大阪府教育委員会では識字や日本語の教室について府内で一七四、日本語教室を除いても九一（識字・日本語教室を含む）となっていて（大阪府教育委員会 二〇一四、三頁）、若干調査時期の差はあるとしても把握の仕方にずれがある。

文部科学大臣が基本指針を定めることもうたわれていて、二〇一七年の二月にはその骨子が発表され、広く意見を求めたのち、三月に基本指針が策定された。そこでは、夜間中学を市町村が設置する場合だけでなく都道府県で設置した場合も、教職員給与費の三分の一の国庫負担をすることを示している。また、学校が形式卒業者を含む多様な生徒を受け入れることが可能であることも明示している。法の成立に先立って、文部科学省は、各都道府県に一校以上の夜間中学の設置を促し、基本指針でもこのことを明記した。これを受けて新たに夜間中学校設置を企図している県や市もある。それらには以前から公立夜間中学校設置を求めている運動があり、自主夜間中学を開いてきたことの影響があるが、まだ反応を示していない自治体が多い現状にある。

二〇一七年度の文部科学省による調査結果では、都道府県で「夜間中学（都道府県立）の新設に向けた検討・準備」と回答したのは六（二一・八％）であり（文部科学省 二〇一七 b 七頁）、市区町村で「夜間中学（市区町村立）の新設に向けた検討・準備」と回答したのは七四（四・三％）である（同書 一五頁）。義務教育の段階に相当する教育はすべての地域で保障されなければならないが、その責務が法でうたわれていても、自治体の動きは鈍い。ニーズを掘り起こすことなく、ニーズがないかのように対応することの問題が指摘される。

この教育機会確保法においては、不登校の児童生徒への対応がかなりの比重を占めている。夜間中学校が不登校児の受け入れを行うことは、すでに行われているところもあり、成人とともに学ぶことによって自分を取り戻したり、学業に打ち込むことができるようになるなどの事例も

見られるが、昼間の中学校が不登校をもたらししている状況を変えずに不登校児を安易に夜間中学校に送り込むことを警戒する意見もある。

夜間中学校は中学校の夜間学級であり、正規の学校としての位置を持つことの意味が大きい。戦前の学校制度、とくに青年期教育において、高等教育にも接続している中等学校と、社会教育行政に位置づけられた青年学校の二重構造が見られ、多くの者が安価な形での教育しか受けることのできない状況にあった。そのことから、一九五八年に青年学級振興法が成立した時に、日本青年団協議会は青年学級の法制化には反対し、定時制高校の増加を求めたのである。義務教育に相当する教育は学校教育として保障しなければならず、成人にその機会を提供し、成人にとって適切な教育を保障する学校の必要性が高いのである。

成人に対して学校卒業に相当する資格を付与する教育機会を正規の学校とは別に用意するしくみは、韓国や他のアジア諸国など多くの国で見られる。イギリスでも、二〇〇〇年に政府が成人識字と計算能力に関する国家戦略を提起し、それを受けた全英成人継続教育協会が能力のレベル設定を提案し、レベル二は中等教育修了試験のA〜C級に相当するとしている(NTACE 2011, p.23)。ヨーロッパ諸国のように、学校教育を終わらせても中等教育修了試験への合格に意味があるような、試験で資格が問われる社会にくらべて、日本では学校卒業の持つ意味が大きい。資格試験制度が、充実した教育内容を伴った成人向けの学校の拡充を抜きにして考えられては問題が生じる。日本でも、先述のように類似の制度はあるが、それは学校で学んだうえでのものでなく、学校教育機会を逸した者への例外的措置の性格が濃い。

成人教育は、實際生活に即した教育であり、自由な相互教育を本質とする社会教育での蓄積が大きい。歴史的には学校教育の不十分さからその代位の機能を果たす面も多かったが、本来学校教育が十分保障されることによって社会教育の独自性が発揮されるのである。同時に、学校化社会の問題が指摘されることにも注目しなければならない。イリイチによれば、教育の手段としての学校が、学校のために教育があるかのような目的と手段の倒置現象が見られ、制度的な硬さが教育の発展に弊害を及ぼしているところがある(Milich 1973)。

教育達成において一定の水準を維持するために、教育内容の標準化が行われる必要がある一方、そのことによって、画一化や教育による統制が強まり、教育内容の創造や学習者に応じた教育の展開が困難になる面がある。成人基礎教育においても、学校の拡充とともに、そのたえざる改革と創造が課題となるのであり、学習者主体で相互教育を重視した社会教育における成人教育の取組に着目することの必要性が浮かび上がる。このような成人基礎教育の実践が、教育課程の創造、教育方法の革新、学習者主体の運営など、学校教育全体の刷新に影響を及ぼすことが期待されるのである。

人権としての教育にあつては、教育の本質として自由を重視しながら、平等を達成するために社会権として積極的に学ぶ機会と場を提供することの公的責任が追求されてきた。とくに成熟した市民を前提とする成人教育にあつては、自由の幅を広げながら学習を支えるしくみの構築が大きな課題になる。ここでは学習者の主体性の発揮が問われ、教える教師というよりも学習の援助者が求められることになる。このことを可能にするため、社会教育では自主的な教育団体の役割が重視されてきたが、それを支えるために施設の提供が重要であり、必要に応じてその教育事業を公的に位置づけ援助するとともに、住民の意思を反映しながら自律的な教育機関による教育事業の展開が必要とされてきた。成人基礎教育を進めるうえでも、このことが意識され、学校教育としての取り組みにあたってでも参考にすべきことは多いのである。教員養成や研修の内容としても、成人教育が取りあげられるべきである。

〈文献〉

- 部落解放・人権研究所、二〇一六、「特集・基礎教育保障の動向と課題」『部落解放研究』第二〇五号、部落解放・人権研究所。
- 藤田秀雄編、一九七〇、『学習権の国際的動向』（日本の社会教育 第一九集）、東洋館出版社。
- Illich, I., 1972, *Deschooling Society*, Penguin.
- ジェルビ、エットレ、海老原治善編、一九八九、『生涯教育のアイデンティティ』エイデル研究所。
- Freire, P., 1970, "The Adult Literacy Process as Cultural Action for Freedom," *Harvard Educational Review*, Vol. 40, No. 2.
- Gelpi, E., 1979, *A Future for Lifelong Education*, Vol. 1, Department of Adult and Higher Education, University of Manchester.
- 法政大学大原社会問題研究所編、一九八二、『大阪労働学校史―独立労働者教育の足跡―』法政大学出版局。
- 基礎教育保障学会、二〇一七、『基礎教育保障学研究』創刊号、基礎教育保障学会。
- 草京子、二〇一三、「すべての人に義務教育を保障するために―戦後の夜間中学の変遷から―」『歴史学研究』九〇五号、青木書店。
- Lovett, W. & Collins, J., 1969, *Chartism: A New Organization of the People*, Leicester University Press.
- 文部科学省、二〇一七 a, 『夜間中学の設置・充実に向けて』文部科学省。
- 文部科学省、二〇一七 b, 『平成二九年度夜間中学等に関する実態調査』文部科学省。
- 元木健・内山一雄、一九八九、『識字運動とは―国際識字年を機に―』部落解放研究所。
- NIACE, 2011, *Work, Society and Lifelong Literacy: Report of the Inquiry into Adult Literacy in England*, NIACE.
- 日本社会教育学会編、一九九一、『国際識字一〇年と日本の識字問題』（日本の社会教育 第三五集）、東洋館出版社。

- 、一九九〇、『現代的人権と社会教育』（日本の社会教育 第三四集）、東洋館出版社。
- 乗杉嘉壽、一九二一、『教育は斯くの如くして改善されん』『社会と教化』第一卷第二号、大日本図書。
- 大阪府教育委員会事務局市町村室地域教育振興課、二〇一四、『大阪の識字・日本語―平成二五年度識字・日本語教室活動状況調査報告書』大阪府教育委員会事務局市町村室地域教育振興課。
- 小川利夫編、一九七六、『住民の学習権と社会教育の自由』勁草書房。
- 小川利夫、一九九四、『社会福祉と社会教育―教育福祉論― 小川利夫社会教育論集第五卷』亜紀書房。
- 、一九九八、『社会教育の歴史と思想―社会教育とは何か― 小川利夫社会教育論集第二卷』亜紀書房。
- 、二〇〇〇、『国民の学習権と社会教育行政―現代社会教育行政入門― 小川利夫社会教育論集第三卷』亜紀書房。
- 識字・日本語研究会編、二〇一四、『まなぶ つながる うごきだす―国内の識字・日本語学習をめぐる状況と課題―』識字・日本語研究会。
- 島田修一、一九八五、『社会教育の自由と自治』青木書店。
- 高野雅夫、一九九三、『夜間中学生タカノマサオ 武器になる文字とコトバを』解放出版社。
- 田中勝文、一九七〇、『夜間中学問題を通して学校を考える』『教育学研究』第四五卷、日本教育学会。
- 寺中作雄、一九九五、『社会教育法解説・公民館の建設』国土社。
- 土田杏村、一九二三、『信濃自由大学の趣旨及び内容』自由大学研究会、一九七五、『自由大学研究』第三号、自由大学研究会、二二一―三二頁、
- 上杉孝實、二〇一三、『欧米の成人基礎教育と日本の社会教育』『部落解放研究』第一九九号、部落解放・人権研究所。
- 、二〇一六、『識字・成人基礎教育の現状と課題』岩槻知也編著『社会的困難を生きる若者と学習支援』明石書店。
- 山根実紀・山根実紀論文集編集委員会編、二〇一七、『オモニがうたう竹田の子守唄』インパクト出版会。
- 全国識字学級実態調査実施委員会編、二〇一三、『二〇一一年度全国識字学級実態調査（聞き取り調査）報告書―全国調査から浮かぶ現状とさまざまな「しきじ」の課題』全国識字学級実態調査実施委員会。
- 全国夜間中学校研究会人権救済申立専門委員会、二〇〇八、『全国への夜間中学校開設を目指した人権救済申し立ての記録』全国夜間中学校研究会人権救済申立専門委員会。