

《学校》が果たすセーフ ティネット機能と可能性

金井 利之
(東京大学法学部教授)

はじめに

2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」¹が、議員提案に基づき全会一致で可決され、翌年1月に施行された。同法に基づいて、2014年4月には首相を会長とする「子どもの貧困対策会議」が開催され、「子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱の案の作成方針について」を決定し、関係者の意見聴取の会議体の設置が盛り込まれた。そこで、内閣府特命担当大臣のもとに「子どもの貧困対策に関する検討会」が開催され、6月20日に「大綱案に盛り込むべき事項について(意見の整理)」が提出された。これを受けて、政府は「子供の貧困対策に関する大綱」(以下、「大綱」)を8月29日に閣議決定した。

「大綱」では、「第2 子供の貧困対策に関する基本的な方針」(以下、「基本的な方針」)の10項目のなかで、「5 教育の支援では、「学校」を子供の貧困対策のプラットフォームと位置付けて総合的に対策を推進するとともに、教育費負担の軽減を図る」としている。そして、「第4 指標の改善に向けた当面の重点施策」(以下、「重点施策」)の「1 教育の支援」の「(1)「学校」をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策の展開」において、○学校教育による学力保障、○学校を窓口とした福祉関連機関等との連携、○地域による学習支援、○高等学校等における就学継続のための支援、が掲げられている。このように、子どもの貧困対策において、学校の果たすべき役割が着目されている。

「大綱」の誤謬

「大綱」が学校に着目したのは、非常に評価できる。しかし、その観点が完全に筋違いである。第1に、そもそも、子どもの貧困をなくしたいのではなく、社会主義計画経済のノ

ルマ主義のように、「子供の貧困に関する指標」を改善したいという目標設定自体が、「子供に視点を置いて」(「基本的な方針」2)おらず、観念的である。指標設定が実態を反映していないと、名目的な指標改善は、実質的な改善につながらない。貧困問題は、PISA型テスト²のような単純な問題ではない。適確な指標設定は非常に難しい。教育業界に根強い点数主義・偏差値信仰に呪縛される可能性は強く、「大綱」はそれを助長している。

第2に、「子供の貧困の実態を踏まえて対策を推進する」(「基本的な方針」3)という発想が現実的でない。「実態を適切に把握した上で……施策を推進していく」ことは正論である。しかし、「大綱」自身も認めているように、「子供の貧困の実態は見えにくく、捉えづらい」。しかも、それが、「子供の養育について、家族・家庭の役割と責任を過度に重く見る考え方などの影響」によって、促進されている。こうした従来の通弊の改善なくして、実態把握もあり得ない。

従って、当面は、貧困の実態把握なしに実行できる政策でなければ、貧困対策としては意味がない。例えば、生活保護受給世帯の子どもへの対策を打つという発想は、生活保護受給決定が適切なことを前提にする。しかし、漏給があった場合には、対策は画餅に帰す。つまり、適切に把握できないという「行政の限界(limits of administration)」に脆弱な施策体系である。実態把握を重視するという「科学的」発想では、結局、研究者・調査シンクタンクの「貧困調査ビジネス」に資源を投ずるだけに終始しかねない。

第3に、学校教育による学力保障が、貧困対策になると考えられている。勉強をして能力を向上させ、仕事にありついて、または、自ら仕事を起こして、貧困から脱出する、という

のは、「学問のすゝめ」的な立身出世物語としては魅力的である³。また、人的能力形成が、社会全体の経済力の底上げをする可能性もある。しかし、学校を出てもろくな働く場所がないのが、渡る世間の現実である。

従って、第4に、子どもの貧困対策に最も重要な大人の就労構造の改善という視点が完全に欠落して、矮小化した「小綱」になっていることである⁴。労働規制解体の結果、仮に景気改善によって労働力需要が増えたとしても、非正規・不安定雇用に過ぎず、人的能力育成は蓄積されない⁵。そもそも、労働力としての人材育成・能力構築は、学校教育のような非職場でなされるのではなく、安定した職場環境において、長期的な視座のもとで、なされる。人的能力形成における学校教育や学力の意義を、過大評価してはならない⁶。

《学校》にとって重要なことは、子どもに高度の学力や実業能力を構築することなく、斉一的悉皆的に就職に送り込むことである⁷。そのうえで、人的資本形成は企業が行う。そのために、使用者側に解雇権濫用規制をかけ、雇用した以上は使える人材になってもらわないと企業経営として困るというインセンティブを使用者側に付与して、かつ、人的投資が長期的には回収できるという見込みを確保することが必要である⁸。企業経営と雇用現場を変えない限り、事態は改善しない。学校現場でのキャリア教育などは、単なる為政者や企業の気休め行為で無意味である⁹。

ましてや、「保護者に対する就労の支援」（「重点施策」3）などは、労働現場が変わらなければ、全く逆効果である。「親等の保護者が働く姿を子供に示すことによって、子供が労働の価値や意味を学ぶことなど、貧困の連鎖を防止するうえで大きな教育的意義が認められる」（「基本的な方針」7）などは、机上の道德論である。現状のままでは、一所懸命に仕事に就こうと真面目に努力しても、ろくな扱いを受けずに辛酸を舐めて、打ち拉がれて意欲と自尊感情を失う姿を子どもに見せて、やるだけ無駄という諦観を与えるだけであり、家庭教育的にも有害無益である¹⁰。

小中《学校》のセーフティネットとしての意味

以上の他にも、「大綱」の誤謬は枚挙に紙幅がないのであるが、しかし《学校》に着目したことは意味が大きい。《学校》は子どもの貧困対策の総合的な基盤となる¹¹。「総合的な」とは、教育は一義的な機能とは限らない、という意味である¹²。

有名な話は、《学校》給食の一日一食が貧困家庭の子どもの命綱になっており、夏休み

明けには子どもが痩せてしまう、と言う実態である。衣食住は子供（人間）にとっての不可欠サービスであるが、《学校》はその最後のセーフティネットである¹³。1年約1000食のうち、《学校》給食が提供しているのは約200食に過ぎないとしても、ゼロよりはましである。申請主義と世帯主義と保護者責任主義のブラックボックスに委ねる生活保護制度は、決してセーフティネットではない。

小中《学校》の意義は、第1に、6歳から15歳世代に対して、悉皆性に最も近い唯一の共通基盤制度であることにある。勿論、その前提となるのは、市区町村が全住民を悉皆して把握していることである。貧困対策とは、貧困の実態などの把握なしに、普遍的にセーフティネットを掛けなければ、実現しない。ニーズ調査やアウトリーチは、重要ではあるが、基本的にできないと考えた方がよい。表面的には無駄が多いように見えても、要は、必要性調査をせず、ユニバーサルに現物給付を行うことが、最も合理的なのである¹⁴。「緊急度の高い子供に対して優先的に施策を講じる」（「基本的な方針」2）は建前論では成り立つが、現実には把握が遅れるだけである。

第2に、小中《学校》は、保護者から窒息しかねない子育て責任を解放し、社会全体で子育てする場である。同時に、子どもにとっては、閉塞・沈滞・殺伐とした家庭および保護者から解放される居場所にもなり得る。

勿論、学校教育＝公教育¹⁵の建前は、保護者によるその保護する子女に対する教育を受けさせる義務を、現物給付によって、社会全体で組織化して共同して行うものである。伝統的には「私事の共同化」と言われてきたが¹⁶、今日的な用語で言えば、「普通教育の社会化」である。これは、介護保険制度によって、家庭内¹⁷に介護責任を押し付けていた状況を、社会全体で介護する「介護の社会化」に変えたのと、論理は共通である。

しかし、今日の小中《学校》にとって重要なのは、学力保障による貧困からの脱出だけではない¹⁸。雇用情勢の改善なき学力保障は、他の子どもとの相対関係での椅子取り競争での勝敗を左右するだけであり、特定の子（単数形）を手助けする可能性はあるが、社会全体の子ども（複数形）の貧困対策とは無縁である。個人レベルの分配問題に過ぎない。そうではなく、子どもの貧困対策として《学校》に期待されるのは、子育て責任を社会や国家が家庭・保護者に押し付けてきた状況から、保護者を解放し、子どもを保護者の生活監護から解放し（民法第820条）、社会全体で子育てすることである。いわば、「普通教育の社会

化」から「介護の社会化」を経て「子育ての社会化」に至る経路である。そのための基盤となり得るのは、小中《学校》しかない。

従来型《学校》の限界

子どもの貧困対策のプラットフォームとして鍵となる《学校》であるが、共通基盤としては、現状では限界が大きい。

第1に、《学校》を教育の場であると考え教育関係者が多いことである。世間では、幼稚園と保育所には違いがないが、教育関係者は、幼稚園は教育施設であると考えている(学校教育法第3章)。また、学校施設整備には血眼になる割には、放課後児童クラブは、校庭裏庭の掘立小屋やビルの間借りのこともある。

しかし、子どもの貧困対策のプラットフォームとしての《学校》で重要なことは、教育施設というより、衣食(安)住の場、いわば、「デイサービス・センター(通所子育て施設)」という子育て機能を果たすことである。子育て施設¹⁹とするならば、「デイサービス」のメニューのなかに、学習の場があることは望ましいとはいえるが、教育が主目的ではない。学力向上の取組は、競争心と向上心を刺激し、生活する意欲と規律を与え、自尊感情の醸成と居場所の提供という、子育て機能にプラスになるのであれば、行えばよいだけである。

第2に、従来型の《学校》というセーフティネットは、悉皆性の大きいと思われる小中学校でさえ、穴だらけである。教育施設ならば、一定の課業時間が確保されていけばよい。しかし、子育て施設は、1年365日24時間の「切れ目のない」(「基本的な方針」2)開所でなければならない。週休二日制の問題は、子育てサービス時間が低下したことである。夏・冬・春などと学校には長期休業が多い。もっとも、中学校では部活などによって、長期休業中や休日も《学校》の監護下に置く運用をしていたが、一部教師のボランティア的な負担に委ねられていたに過ぎない。

第3に、《学校》は未就学年齢期には、希薄にしか存在しない。小中学校は6歳から15歳までの悉皆把握に過ぎない。0歳から5歳までの悉皆性が欠落している。この間は、家庭あるいは保護者の監護下というブラックホールのなかに、子どもの貧困は押し込められている。幼児教育の無償化は「大綱」でも触れられ、その観点は正しいが、それは悉皆性には程遠く、さらに、「幼児教育」と教育面からとらえる限り、問題は解消しない。

第4に、学校は15歳以上にとってもセーフティネットになっていない。また、15歳以上の

高校は義務教育ではないから、ここでも悉皆把握はなしえない。勿論、高度成長期のように中卒即就職で貧困から脱出できるのであれば問題はないが、今日ではそうではない。すると、高校・大学・専門学校等への進学が、子育てとしては不可欠になっているが、その経済的負担は小さくない。

かつては、国公立大学の学費は低廉に抑えられ、返済不要の給付奨学金もはるかに充実していた。しかし、長年にわたる「利用者負担」の引き上げにより、現在の学生は、高額な学費と、それを先送りしただけの奨学金返済負担と、しかも、就職しても不安定な非正規職場での乏しい収入により、貧困の蟻地獄に吸い込まれる。「重点施策」4の「経済的支援」は、ユニバーサルな対策ではなく、貧困者に絞った施策であるため、悉皆性が確保できず、為政者の気休め行為に留まるであろう。

第5に、悉皆性のある居場所(デイ・サービス施設)として期待されている《学校》であるが、実際には、「いじめ」「自殺」「非行」「スクール・カースト」「体罰」「学級崩壊」「校内暴力」「管理統制教育」など、安心できる居場所とは限らない²⁰。もっとも、老人施設・障害者施設・病院・家庭においても、さまざまな虐待が発生するのであって、《学校》が他に比して、特に「生き地獄」であるとは言えないかもしれない。ともあれ、《学校》に悉皆性を期待するほど、通所が当然という圧力が強くなり、強制収容所的な閉塞感は強まるだろう²¹。

第6に、従って、不登校・登校拒否の自由やフリースクールという別の居場所を確保することが、非常に重要な課題であった。その結果、少なくとも、ある程度の離脱の自由は確保された²²。しかし、悉皆性のある別のかたちの居場所が、合理的な経済負担で現実的に確保されているかということ、必ずしもそうではない。他方で、入学したら卒業するという悉皆性の籠は緩み、中途退学者が増えている。中途退学の先に、就職先を含めて、適切な居場所が確保されれば、《学校》に抱え込む必要は悉皆性の観点からもないが、現実にはそうはなっていない。「重点施策」でも課題としては認識されているが、実効的な具体策にまでは成熟していない。

おわりに

以上のように、さまざまな限界を持つ《学校》ではあるが、現実に存在する社会的基盤制度として、子どもの貧困対策に転用が可能なのは、《学校》に勝るものはない。

とはいえ、学校は、元来は、江戸体制瓦解直後の政府布達の「学制」(1872年)²³に見られ

るごとく、教育は本人のためであるとして（個人主義・実学主義）、つまり、国家や社会のために行うのではないとして、それゆえ本人負担の場として、国家が本人や保護者に押し付ける教育=立身出世能力構築施設であった。

学制序文によれば「人々自ら其身を立て其産を治め其業を昌にして以て其生を遂るゆゑんのもの他なし身を脩め智を開き才芸を長ずるによるなり而て其身な脩め知を開き才芸を長ずるは学にあざれば能はず是れ学校の設けあるゆゑん」という。そして、意識改革として、「但従来沿襲の弊、学問は士人以上の事とし国家の為にすと唱ふるを以て学費及其衣食の用に至る迄多く官に依頼し之を給するに非ざれば学ざる事と思ひ一生を自棄するもの少からず是皆惑へるの甚しきもの也自今以後此等の弊を改め一般の人民他事を抛ち自ら奮て必ず学に従事せしむべき様心得べき事」とされた（傍点筆者）。

これを見る限り、瓦解前の江戸体制においては、《学校》（学問所・藩校など）なるものは、学費・衣食の用を官給するものであった。江戸体制での士人以上の天下国家のための学校から、人民悉皆の立身出世のための学校への意識改革をしようとしたのが学制であった。しかし、雇用破壊が進んでいる今日、学問を修めても「一生を自棄」させられかねない。そうであるならば、学力保障による就職と貧困からの離脱という「従来沿襲の弊」を再び意識改革し、子どもの貧困対策のプラットフォームとして、学校制度を再編していくことが肝要であろう。

《学校》と称する新たな時代の0歳から成人までの子育て施設において、切れ目のない衣食住と居場所を、貧困調査をせずに、社会全体の負担によって、ユニバーサル・サービスとして現物支給することが、子どもの貧困対策として期待される²⁴。そして、それは、子育て負担の社会化にも繋がり、少子化対策にも寄与するだろう。

逆に、精神論の「子供の未来応援国民運動」（「大綱」「第6 施策の推進体制等」「3 官公民の連携・共同プロジェクトの推進、国民運動の展開」）や募金・基金は、「赤い羽根共同募金」（社会福祉法第112条以下）のように、焼け石に水になろう。地域福祉の推進を期待される共同募金は、過去最高は1995年の265億円であり、その後は減少している。しかし、今日、社会保障給付費での「福祉その他」で20兆円を超えており、文字通り（三）桁違いである。こうした運動や募金は、為政者・経済人など有力者や一般の人々にとっての気休めと免罪符にはなっても、子どもの貧困対策としては効果がない。「子育ての社会化」のための公費負担による《学校》が、子どもの貧困対策には不可欠なのである。

- 1 「障害」と「障がい」の対立と同様、「子供」と「子ども」「こども」の対立が存在しているが、本稿では深くは論じない。日本ユニセフ協会は「子どもの権利条約」と称しているが、政府は「児童の権利に関する条約」として、「子供」という概念さえ使用しない。とはいえ、祝日法（「国民の祝日に関する法律」）第2条に定める「こどもの日」は完全にひらがなである。もっとも、男子を対象とする「端午の節句」を起源とする5月5日を、全ての「こども」に適用するというジェンダー・バイアスの問題は別途残る。
- 2 OECDのPISA（Programme for International Student Assessment）と呼ばれる国際的な学習到達度に関する調査である。端的に言えば学力テストである。
- 3 福沢諭吉『学問のすゝめ』岩波文庫版、1978年。
- 4 本田由紀『教育の職業的意義—若者、学校、社会をつなぐ』ちくま新書、2009年。
- 5 ワーキングプアとは、働いても貧乏であるという現在の問題だけでなく、人的能力の蓄積がなされない貧しい働かされ方をするという将来を閉ざす問題でもある。
- 6 勿論、読み書き計算・作画・作表、パソコン操作能力や、話す聴く、覚える判る考える、などは必要であり、学校教育による学力保障が全く無意味であるわけではない。
- 7 本田由紀『若者と仕事—「学校経由の就職」を超えて』東京大学出版会、2005年。
- 8 藤本隆宏『能力構築競争』中公新書、2003年。
- 9 児美川孝一郎『キャリア教育のウソ』ちくまプリマー新書、2013年。
- 10 なお、子どもの貧困自体が問題なのか、「貧困の連鎖」が問題なのか、「大綱」ははっきりしない。後者だとすると、保護者が貧困であること自体が問題であると筋違いに流れ、結局、保護者に心理的圧迫を加えて「自力更正」させるか、貧困から脱出できない保護者を尻目に子どもが自立して保護者を軽蔑するよう仕向けるか、いずれかに政策責任が転落していく可能性がある。
- 11 例えば、学校は「保健に必要な措置」をしなければならない（学校教育法第12条）。学校で一番重要な居場所が保健室であり、一番重要な人員が養護教諭やスクールカウンセラー（臨床心理士など）である、ということは決して珍しくない。なお、養護教諭は「保健室の先生」と呼ばれているが、それは教員免許を持つ者という意味の先生で、保健師や医師という意味の先生ではない。しかし、《学校》であるならば、保健師で充分のはずである。
- 12 市区町村現場では、しばしば、地域福祉活動の圏域として「小学校区」「中学校区」が設定されるが、このときの《学区》は第一義的には教育の単位圏域ではなく、他の総合的な目的に転用されている。
- 13 学校は衣も住も提供していない。なお、給食も「給食指導」や「食育」である限り、子ども配食サービスにはならない。
- 14 ユニバーサル・サービスである学校教育および《学校》を通じた貧困対策を阻害するのが、「いいとこ取り」である。潜在的に問題の少ない子どもに対してサービスをして、子どもの貧困対策をしたと実績をアピールし、政策責任を果たした気分になることである。
- 15 私立学校も公教育である（教育基本法第6条①）。
- 16 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』岩波書店（同時代ライブラリー版）、1992年。
- 17 多くの場合には、「（長男の）嫁」と「妻」である。
- 18 児童虐待をする親元から子どもが脱出するために、学校・児童相談所・自治体などが協力したりすることがある。
- 19 「子育て施設」であって、「子育て支援施設」ではない。「子育て支援施設」である限り、保護者の子育て責任は社会化されず、最後には「保護者が悪い」という親に対する帰責、すなわち、行政の政策無責任に、帰着する。
- 20 本田由紀『学校の「空気」（若者の気分）』岩波書店、2011年。
- 21 例えば、一定の若者世代に悉皆的に予防接種をしようとすれば、《学校》での集団接種が効率的である。集団接種を中止して個人接種にすれば、量的に見れば予防接種のない世代を作りだし、麻疹（はしか）流行などを生み出すともいわれる。しかし、強制的な集団接種は、深刻な予防接種禍を引き起こしてきたのも事実である。手塚洋輔『戦後行政の構造とディレンマ—予防接種行政の変遷』藤原書店、2010年。
- 22 保坂亨『学校を欠席する子どもたち—長期欠席・不登校から学校教育を考える』東京大学出版会、2000年。
- 23 「学制」の全文は、文部科学省ホームページでも閲覧できる（2015年5月5日現在）。http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317943.htm。法令全書版はカタカナの戦前の法制文語体であるが、文部省出版の「学制序文」（「御布告書」「勸学の御布告」「被仰出書」とも呼ばれる）は、漢字ひらがなの口語体で、難しい漢字には訓読みが付されて、意味が大和言葉で分かりやすく解説されている。森部英生「「学制」期の教育法制」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』第42巻、117-143頁。
- 24 近代教育・学校制度を超える《学校》の誕生である。フィリップ＝アリアス『＜子供＞の誕生』みすず書房、1980年、同『＜教育＞の誕生』藤原書店、1992年。