

また、Aさんに現行プログラムへの改善・要望を尋ねたところ、①事業へのアクセス保障をめぐる問題点、②ワーカー、就労自立支援員の対応、③作業時間の厳密化をめぐる問題、の3点について述べていた。

以上をふまえて、「釧路モデル」には、Aさんの生きづらさを解消し得ない構造上の問題があることを指摘し、修正の方向性を提示した。まず、自立支援プログラムとは、「私」のかけがえのなさを実感していくことを制度として保障する試みとして捉えるべきである。「生きる場」の再構成・再構築支援として自立支援プログラムは、教育、福祉、就労にまたがる複合領域として考える必要がある。教育の領域では、①「生きる場」としての生涯学習活動の活用、②成人基礎教育の拡充、がプログラムとして整備されるべきと指摘した。就労の領域では、「働く」ことを社会的有用労働の文脈で再定義しなおすべきことを述べた。

最終的に筆者が示した修正版「釧路モデル」の大枠は、社会生活自立を頂点とし、その必要条件として日常生活自立（教育領域）と就労自立（労働領域）が両底辺に位置づく三角形である。

本研究に対しては、ひとりの事例研究にしか過ぎないのに、制度設計を左右するような示唆を提示して果たしてよいのかという疑問や批判があろう。筆者は、こうした方法的な意義を次のように考える。まとまった数のインフォーマントを対象にした聞き取り調査の分析は、何が語られたかという事実即して外形的に分類していく。しかし、語られたこと＝「事実」あるいは「本心」という解釈では、人間存在の複雑さを制度設計に反映することは難しいのではないだろうか。私たちは、語る人によって語りの内容や用法を変えたり、前後で矛盾する語りを述べたりする。筆者は、そうした語りにこそ、人間が生きていく上での知恵や生存戦略が読み取れると考える。そうした語りには、そう語らせる必然性や合理性があったのではないか。こうした方法意識を制度検証の方法として、丁寧に整理していく作業が今後求められる。

脚注

- ¹ こうした本稿の方法論の土台は、桜井厚（2002、2005）のライフストーリー研究に依拠している。
- ² 山田（2007）は、自立支援プログラム実施の困難性として、外部の社会資源の確保の困難さ、職員数不足と新規保護申請が増加する中で新規事業の立案実施の難しさを指摘する。
- ³ これまで自立支援プログラムにおける就労をめぐる問題については、稼働能力があるにも関わらず本人が働く意思をもてない場合が想定されていたといえる（池田2008等）。本稿は、就労意欲があっても雇用がないという現実を前にどのように制度やプログラムを改革していくかのヒントを探るものである。
- ⁴ 第二次ワーキング・グループ委員には、自由な思考と発

言が担保されていた。会議でアドバイザーを務めた中園桐代は個人的な評価として現行プログラムの成果と課題についてまとめている（中園2010）。同じように本稿の主張は、報告書と重なるところがあるが、あくまで筆者個人の見解である。特に本稿第3章第3節は会議内で合意形成がとれなかったので草稿執筆時には省いた箇所である。

- ⁵ 同報告書と本稿の考察部は重なるところが大きい。該当箇所は、筆者の草稿をもとに木戸口正宏が若干の加筆修正を加えたものとなっている。
- ⁶ 以下の考えは、Aさんの生活現実を土台にしつつも、第二次ワーキング・グループでの調査や意見交換、筆者独自に行った大牟田市調査等からの知見も影響している。
- ⁷ 前回のインタビューより。
- ⁸ Aさんの生い立ちについては添田（2010）を参照。
- ⁹ 現行の「釧路モデル」で十分だという人たちがいることも念頭に置きつつ、そうした人々にとっても、より有意義なプログラムになるような改革の方向性を示したい。なお、若年で稼働能力が高いケースは、ハローワークとの連携事業の活用を想定し、ここでは念頭に置かない。
- ¹⁰ 図1、図2はともに筆者作成。参考資料として釧路市福祉部生活福祉事務所（2011）に収録されている。
- ¹¹ ここで参考にしているのは、内橋克人（1995）の「社会的有用労働」の概念である。内橋は、雇用危機の解決も含む現代社会の解決への方途として「多元的経済社会」を提唱する。そこでは、「働く」ことを「企業内有用労働」のみではなく、「社会的有用労働」という観点から再定義していく必要があるという。社会的に必要とされ、なくてはならぬ労働として、人々が認知する領域の多くが、利潤動機から大きくはずれた市場経済の圏外にひろがっている。利潤動機に変わる「もう一つの行動原理とシステム」を構築していくことへと方向転換をせずに、「雇用危機を論じるのは、出口のないトンネルに向けて、ただ人びとを追いつけるだけの議論に終わる心配がある」（226-227頁）。

引用文献

- ・池田和彦2007「生活保護制度における『自立支援』の意味」『佛教福祉学』第15・16号、種智院大学仏教福祉学会
- ・池田和彦2008「生活保護行政における『稼働能力』の解釈と問題点」『筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要』第3号
- ・上杉孝實2000「識字と成人基礎教育について」『こんな居場所をつくりたい』大阪府教育委員会
- ・碓井正久1965「社会教育の内容と方法」小川利夫・倉内史郎編『社会教育講義』明治図書
- ・金子充2008「生活保護制度改革と自立支援の諸論点」、『人間の福祉』（立正大学福祉学部紀要）、第22号
- ・釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会2009『希望

をもって生きる 生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』、CIL

- ・ 釧路市生活福祉事務所2011『生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書（平成21年度～22年度）及び釧路市福祉部生活福祉事務所関係分資料（平成21年度～22年度分）』
- ・ 齋藤純一2000『公共性』岩波書店
- ・ 桜井厚2002『インタビューの社会学』せりか書房
- ・ 桜井厚2005『境界文化のライフストーリー』せりか書房
- ・ 添田祥史2010「生活保護受給者の生活現実と就労自立支援プログラム—事例研究：58歳・男性Aさん」『釧路論集（北海道教育大学釧路校研究紀要）』第42号
- ・ 辻浩2009「生活問題の教育的解決と社会教育」上田幸夫・辻浩編著『現代の貧困と社会教育—地域にねざす生涯学習』国土社
- ・ 中園桐代2011「釧路市生活保護自立支援プログラムの成果と課題」『釧路公立大学紀要 社会科学研究』第23号
- ・ 宮本太郎2009『生活保障』、岩波新書
- ・ 山田壮志郎2007「誰のための自立支援プログラムか？—生活保護制度改革と『自立支援』の混乱—」『岐阜経済大学論集』第41巻、第1号

日本における識字実践・研究の潮流

—東アジアと夜間中学増設運動—

Literacy Education in Japan, Current Research and Practice

添田 祥史

Yoshifumi SOEDA

東アジア社会教育研究 第16号別刷 62-72頁

東京・沖縄・東アジア社会教育研究会 (TOAFAEC)

日本における識字実践・研究の潮流

—東アジアと夜間中学増設運動—

添田祥史 (北海道教育大学釧路校)

はじめに

識字教育をめぐる東アジアの潮流としては、韓国、中国にみられるように識字問題を国の政策課題として明確に位置づけ、制度的な解決をめざす動きがある。本稿は、そうした東アジアにおける識字教育保障のひろがりのなかで、日本の潮流として夜間中学増設運動の展開を考察していく。

もちろん、国の経済状況や識字率等が大きく異なるので、単純な比較は成立しない。また、日本の識字実践・研究は、部落解放運動の識字学級やニューカマー外国人を対象とする地域日本語教室などもある⁽¹⁾。そのことを念頭に置きつつも、本誌を媒介として生まれつつある東アジアの識字実践・研究のネットワークの一員として、今回、夜間中学増設運動の動向を提供したいと考えた理由は次の通りである。

義務教育就学率 99.9%を誇るわが国においては、国内の識字問題への政策的な関心は極めて低い⁽²⁾。直近の国勢調査によると義務教育未就学者（小学校中退もしくは全く学校に通ったことがない人）は約 16 万人である（2000 年現在）⁽³⁾。夜間中学校関係者によると新制中学校課程に相当する前期中等教育を修了していない者は百数十万人に及ぶという（全国夜間中学増設運動全国交流集会編 1994）。公立夜間中学校は、関東と関西の都市部を中心に全国で 35 校しかなく、北海道、東北、四国、九州・沖縄にはゼロである。そうした中で、自主夜間中学と呼ばれる学習支援組織が各地で立ち上がっていく。それらと呼応しながら全国夜間中学校研究会が中心となって増設運動はすすめられている。

近年、夜間中学増設運動において自主夜間中学の位置づけが変化しつつある。かつては、運動における自主夜間中学の役割は、行政による公的責任が不在のまま活動を強いられている状況を

告発することで、運動の推進力を高めていくことにあったといえる。しかし、今日では、運動の方向性を共に議論し、考え、行動するパートナーとしての位置が定着しつつある。さらに、自主夜間中学の中には、学習権保障の新たなシステムや運動論を実践的に提示するものが現れている。

以下、本稿では、韓国と中国の識字実践の潮流を中心に東アジアの動向をみすえながら、夜間中学増設運動の新たな展開を日本の今後の潮流として読み解いていく。

1 東アジアの識字実践・研究の潮流—韓国と中国

表 1 は、隣国韓国と中国の識字教育政策の概略を整理したものである。

韓国において、20 歳以上で前期中等教育を修了していない者は、全成人人口の 12.9%にあたる(2000 年現在)。韓国では、とくに日本の植民地支配が生み出した非識字者に対して、ハンゲル学習運動の大きな潮流があり、韓国社会教育史を貫く独自の研究・実践が蓄積されているという。少なくない社会教育研究者が識字研究を行ない、数々の調査を手がけてきた(小林・伊藤 2006、27 頁)。

独立後、国家再建の第一の課題との認識のもとで、識字教育(文解教育)運動が活発に展開されていく。その結果、わずか 5 年間足らずで非識字率は約 80%から 40%にまで減少していく。しかし、1960 年代以降、文解教育問題は放置された状態になる。韓国において識字問題が再発見されるのは、1980 年代半になってからであった。急激に社会教育(平生教育)が拡充されていくなかで、「教育疎外層」が存在していることを研究者が認識するようになる。また、グローバル化の進展に伴い、外国人産業研修生に対するハンゲル語学習支援のニーズも浮上していく。そうした人々に識字教育や成人基礎教育を実施している活動が 20 ヶ所ほどあるという事実も確認されはじめた(黄 2006)。そうした事実を受け止めて、1989 年、韓国文解協会が設立される⁽⁴⁾。

ユネスコ「国際識字年」(1990 年)を契機に、文解教育は実践的にも復活期を迎えるようになる。2000 年以降、「文解現場の専門性と社会的、制度的闘争が強化され支援政策が本格化するようになり」(萬 2009、77 頁)、「疎外階層平生教育プログラム事業」(2001 年)、「文解情報化事業」(2004 年)等の国家政策としての識字教育保障が取り組まれていく。2005 年には、韓国文解教育協会の役員が中心となって「文解基礎教育法案」制定をめざす運動が展開されていく。国会上梓を一旦留保させる代わりに、2007 年に改正された平生教育法に文解教育に関する条項を新たに設け、公的保障を確約させた(李 2010)。

前全国文解成人基礎教育協議会共同代表で自らも文解教育の支援者を務める萬(2009)は、改正平生教育法には、①「文解教育」が「文字解得教育」に矮小化された、②用語の定義、対象、地方自治団体の任務等が地方自治体の条例よりも不十分、③学歴認証の条項は、平生教育の哲学と原則にあわない、といった問題点を指摘するが、文解教育機関に多額の補助金がつき、もって人材配置が格段に改善されたことは確かである⁽⁵⁾。これにより、文解教育の実施機関も約 350 団体に急増した。

中国では、80 年代後半以降、最も重要な政策目標の一つとして「非識字者の撲滅」を掲げ、国をあげてその実現にむけて動き出している。その結果、1982 年から 2000 年にかけて、15 歳

以上の人口に占める非識字人口は 2.3 億人から 8,500 万に、非識字率は 34.5%から 9.1%に激減した。さらに、『非識字一掃を更に強化する意見』（2007 年 12 月）において、2010 年までに成人非識字率を 8%以下に減らす目標が示され、そのために識字教育経費を 5,000 万元以上確保することが明記された。

齊・韓（2010）の甘肅省における識字実践・政策の事例報告からは、次のような中国の動向の特徴が読み取れる。一つには、識字教育と職業技能訓練の連関を強く意識し、とくに農村の経済開発の基礎として識字教育を位置づけていることである。二つには、農村識字教育の教師には相応の報酬が与えられることである。主な人材供給源は、農村の小中学校の教員や大学生及び専門学生、退職教員、農村の地方幹部などであり、識字教育の資質向上を図るための研修を常に行なっているという。三つには、初歩的な読み書き算の基礎能力を身につけた後に、「郷村農民文化技術学校」等による継続教育が用意されていることである。四つには、そうした識字教育施策が教育部門を核としつつも、農政や財政、労働部局等の範疇として共同合議のもとで計画化が進められていることである。五つには、識字教育の計画化のため、実態調査が行政の責任として定期的に行なわれている点である。

表 1 東アジアにおける識字実践の主な動向^{*1}

ユネスコ等の国際動向	韓国の識字政策	中国の識字政策
学習権宣言 (85) ^{*2}	韓国文解教育協会発足 (89)	文盲一掃工作条例 (88) 燎原計画 (88)
国際識字年 (90) 万人のための教育世界会議 (90)		全国識字教育協調機構 (90) 文盲一掃工作条例改正 (93) 中華人民共和国教育法 (95)
世界教育フォーラム (00)	疎外階層平生教育プログラム事業 (01)	「十五」期間の文盲一掃事業に関する意見 (02)
国際識字 10 年 (03)	文解情報化事業 (04) 文解基礎教育法案制定運動 (05) 第二次平生学習振興総合計画 (07) 平生教育法改正 (07)	非識字一掃を更に強化する意見 (07)

*1 = 萬 (2009)、齊・韓 (2010) をもとに筆者作成。*2 (85) = 1985 年の略。

2 夜間中学増設運動の新たな展開

では、日本政府による識字教育政策はというと、列記するものがほとんどないというおそまつさである。そうした状況を打破すべく識字教育の制度化や法制化を求める運動が、地道に継続している。なかでも夜間中学増設運動の近年の動向が注目される。

公立夜間中学校は、「『法』に基づいて生まれたものでなく、市民の『運動』により実体化した制度である」（守口夜間中学校『不思議な力夜間中学』編集委員会 2004、9 頁）。全国夜間中学校研究会は、その「運動」を推進する母体であり、かつ各現場の実践知や課題の共有を目的とした組織でもある。公立夜間中学校は全加盟で、各校の供出分担金によって運営されている⁽⁶⁾。

近年、増設運動をめぐって、大きな動きがあった。一点目は、全国夜間中学校研究会を中心とした人権救済申立の働きかけを受けて、2006年、日本弁護士連合会は「学齢期に修学することのできなかつた人々の教育を受ける権利の保障に関する意見書」（以下、「意見書」）を政府に提出したことである。「意見書」では、国は、公立夜間中学校の設置の必要性が認められる地域について、市町村（特別区含む）及び都道府県に対し、その設置について指導及び助言をするとともに、必要な財政的措置を行うこと。その他の個別のニーズと地域ごとの実状に応じ、①既存の学校の受け入れ対象者の拡大、②自主夜間中学等を運営する民間グループに対する様々な援助（施設の提供、財政的支援等）、③個人教師の派遣等の、義務教育を受ける機会を実質的に保障する施策を推進することを求めた。

「意見書」の完成までに6年の歳月を要している。全国夜間中学校研究会人権救済申立専門委員会が中心となり、自主夜間中学の学習者やスタッフ、公立夜間中学校生徒・卒業生や教職員、文化人などから証言や作文、陳述書を集め、日弁連からの照会に丁寧に応えていくことを繰り返すなかでようやく陽の目を見るに至った。

第二に、2007年12月、全国夜間中学校研究会は、日弁連の「意見書」の具現化をめざし、『すべての人に義務教育を！21世紀プラン』を作成し、行政に求める具体的施策として次の4点を掲げた（資料1）

資料1 すべての人に義務教育を！21世紀プラン（抄録）

1. 「夜間中学校の広報」を行政施策として求めます。
夜間中学校の存在を知らない義務教育未修了者すべてに「教育を受ける権利があること、義務教育を必要とする人々のために夜間中学校があること」を知らせること
2. 「公立夜間中学校の開設」を行政施策として求めます。
(1) 全都道府県及び政令指定都市に最低1校以上の公立夜間中学校を開設すること
(2) 公立夜間中学校開設を求める自主夜間中学のある自治体に公立夜間中学校を開設すること
3. 「自主夜間中学等への援助」を行政施策として求めます。
行政に代わって義務教育未修了者の「教育保障」を担っている自主夜間中学への行政からの十分な施設提供や財政援助等の実施
4. 「既存の学校での義務教育未修了者の受け入れ・通信制教育の拡充」
(1) 小学校、中学校、特別支援学校等で、広く義務教育未修了者を受け入れること
(2) 各都道府県での通信制教育の実施
(3) 全国各地の通学困難な義務教育未修了者のための個人教師派遣
(4) その他、義務教育保障に必要なこと

第三に、上記のプラン達成のために、人権救済申立専門委員会を発展・改組し、「すべての人に義務教育を！専門委員会」（以下、専門委員会）を設置した。専門委員会は、自主夜間中学等の運動や地方弁護士会をはじめとした様々な関係者と連携・協力し、「意見書」その他を活用しながら、全国それぞれの地域の実状にあわせた取り組みを企画・実施していくことを役割としている。専門委員会は、全国夜間中学校研究会内の組織であるので、専門委員会のメンバーは公立夜間中学校関係者に限られるが、全国夜間中学校研究大会の際に開かれる拡大専門委員会は、自主夜間中学関係者に出席を求め、情報交換と具体的な運動の方向性を共に協議する機会となっている。

第四に、全国夜間夜間中学校研究会からの要望を受け、「教育環境整備法案」が参議院で審議され、可決された。法案の一つの基本方針は、「学習する機会が失われた者がその希望するときに再び学習する機会が与えられること」であった。法案文については、自主夜間中学関係者にも意見が求められた。結局、衆議院の解散とともに廃案になったが、義務教育未修了者の学習権保障を謳う法律の成立に向けて、すべての政党に働きかけていくことが確認されている。

このような夜間中学増設運動の展開にいたる背景や要因とは何か。筆者は、自主夜間中学校の台頭が大きな影響を与えたと考える。以下、そのことを確認していく。

3 新たな潮流の源泉

3-1 公立夜間中学校が直面する課題と自主夜間中学の台頭

現在、公立夜間中学校の生徒は、全国で2,488名である。図1は、公立夜間中学校の生徒の国籍を都道府県別に整理したものである。首都圏（東京・千葉・神奈川）の生徒は678名、日本人が1割、在日朝鮮韓国人が数名、引揚が2割、移民・難民・その他のニューカマー外国人が7割である⁷⁾。近畿圏（大阪・兵庫・奈良・京都）の生徒は1,747名、これは全国の7割に及ぶ。日本人が2割強、在日朝鮮韓国人が2割を占める。近畿の公立夜間中学校は、生徒の9割以上が在日朝鮮韓国人の学校、生徒の7割以上がニューカマー外国人の学校、生徒が特定のエスニック・グループに集中せず多様な属性の生徒がともに学んでいる学校の3タイプに分類できる（浅野2011）。このように公立夜間中学校の現場は、一方で、ニューカマー外国人の生徒の急増による多国籍化が進んでおり、もう一方で、日本人・在日韓国人生徒数の伸び悩みと高齢化が進行している。また、首都圏と近畿圏で、さらに各学校間でも生徒属性が多様化している。

多国籍化、高齢化、多様化が進む中で、公立夜間中学校は次のような課題に直面している。第一に、受け入れ対象の限定をめぐる問題である。日本人・在日朝鮮韓国人生徒数が伸び悩んでいる背景には、若年層や壮年層の場合、夜間中学の門を叩いても、学籍上は中学校卒業とあるために入学が認められないケースが多いことがある。

第二に、修業年限をめぐる問題である。高齢の学習者の場合、何かを習得するには時間がかかる。また、夜間中学の日常（時間や関係性）が生活のなかでかけがえのない位置を占めてくが、そうした生を支える場から年限によって退出を余儀なくされてしまう。修業年限をめぐるこの問題は、今後、ニューカマー外国人へと拡大していくことが予想される。日本語教育の公的保障が整備されていない中で、サバイバルレベルの語学習得の機関として公立夜間中学校が機能しているが、修業年限との関係で、進学や就職に必要な知識や技能を習得する以前に、卒業を迎えるケースも少なくない。しかし、一度卒業してしまうと、進学や就職のために再度入学を希望しても許可されない。

第三に、公立夜間中学校の教育実践を支えてきた教師の自発性や自律性が発揮しづらくなりつつある。教師たちは、手探りで教材と教育方法を開発し、生徒の置かれている生活現実を把握するための実態調査等を行い、まだ見ぬニーズを掘り起こす努力を続けてきた。しかし、現在では、必ずしもそうした教師ばかりではなく、人事異動の一環として夜間中学勤務を全うする者もいるという。運動への関与の度合いは各教師個人に委ねられて然るべきであるが、夜間中学は運動により

権利を実体化させてきた制度であるだけに、こうした教師集団内部の凝集性が弱まるなかで、既存の運動論が適用しにくくなっている。

以上のような公立夜間中学校の内在的な問題は、自主夜間中学校の台頭によって、より鮮明になっていった。図2は、1966年の「夜間中学廃止勧告」以降の公立夜間中学校と自主夜間中学校の設置動向を示したものである。1970年に20校にまで減少したが、増設運動によって15年間で34校にまで回復した。90年代以降、公立自主夜間中学校数が平行線をたどるなか、自主夜間中学数は上昇していく。自主夜間中学に集う学習者の中には、いわゆる「形式卒業者」も多く、当人の学び続けたい意思を尊重すべく修業年限は緩やかである。自主夜間中学の台頭は、公立夜間中学校を必要とする潜在的な学習者の存在やニーズを可視化させると同時に、そうした点を見えにくくさせる既存の運動論の構造的な問題点を浮かび上がらせたのである。

図1 公立夜間中学校生徒の国籍（2010年9月現在）⁽⁸⁾

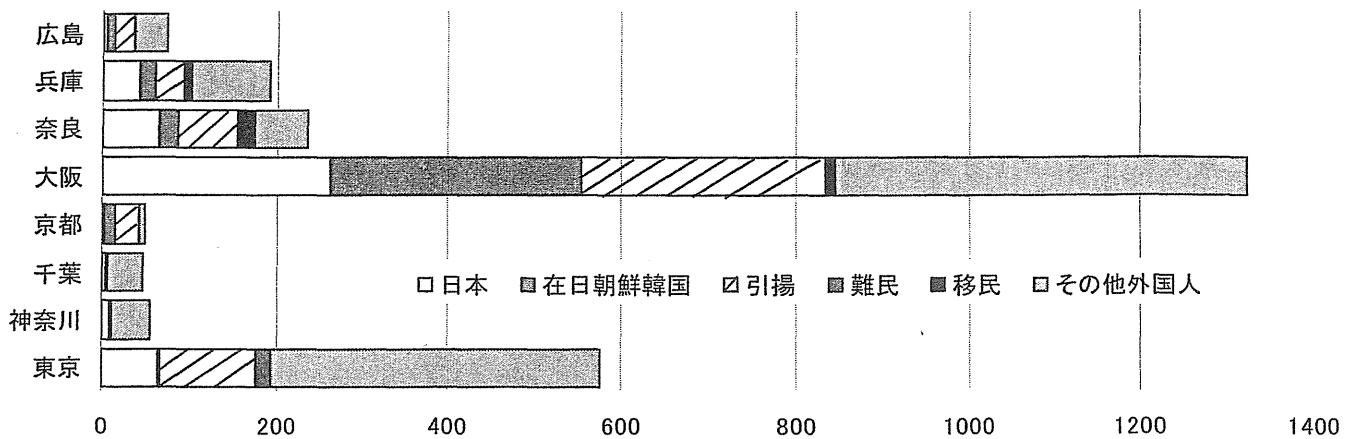
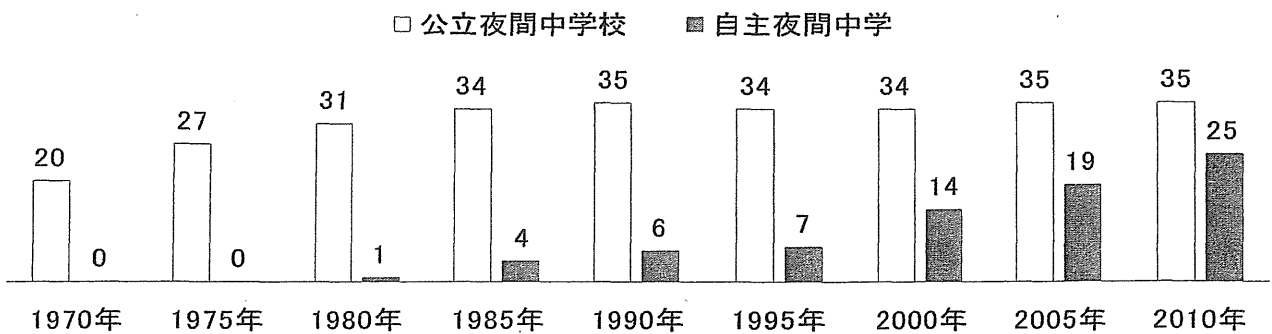


図2 「夜間中学廃止勧告」以降の設置動向⁽⁹⁾



3-2 自主夜間中学による学習権保障システムの実践的提起

当初、自主夜間中学が増設運動の中で勝ち取った教室提供や運営支援費等の成果は、運動内部ではあくまで公立化への段階的な布石として位置づけられてきた。しかし、現在では、新たな学習権保障システムの実践的提起として関心が寄せられつつある。

北九州市は、2005年度から「夜間学級運営補助事業」を開始した。これは1990年代半ばから地道な活動を継続している自主夜間中学の実績と粘り強い増設運動の成果である。補助の対象

となる事業は、「十分に義務教育を受けられなかった者に対して行われる、中学校卒業程度の学力を身に付けさせるための授業」とし、その参加資格は、「学齢を超過し、かつ中学校の教育課程が未修了の者および修了しているが学力が不足しているために就職や資格取得において困難をきたしている者」と「形式卒業者」にも門戸を開いている。スタッフには、教員免許取得者等の条件を課していない。これは自主夜間中学を担ってきたスタッフがそのまま継続して活動できるようにとの配慮である。5年間の期限付き事業としてスタートした本事業は、当初各教室年間100万の予算でスタートした。これにより、平日週5日間、公立夜間中学校に準じた学習提供が可能になった。その後、予算額が上積みされ、最終的には250万にまで引き上げられた。発足当時の合意どおりに2009年度末に事業の「評価・検証」を行政と自主夜間中学双方で行った。市としては、「この補助の実施については、徐々に成果が上がってきていると考えており、今後も引き続き運営団体と相談しながら支援を継続したい」(2009年度12月定例市議会における教育長答弁)という。その後、双方の話しあいの中で、会場である公立中学校の校門に「夜間学級」の看板が設置されたり、市の予算で活動紹介チラシを作成したりしている。2011年4月には「北九州『夜間学級』連絡会議」が立ち上がり、運動体が担ってきた条件整備等の要求については、市教委と直接話し合う体制が確保される予定である。今後は、夜間学級への専任教師の配置を求めていくという。

沖縄県では、事業委託方式による義務教育未修了者の学び直し支援が開始される(沖縄タイムス2011年7月9日)。受託団体である「珊瑚舎スコーレ」は、子どもや青年を対象に、体験学習を軸とした教育活動を行ってきたが、沖縄の未修了者の学習権保障問題を知り、2004年に成人対象の基礎教育コースを開校した。平日週5日間、「民謡」等の独自の内容も組み入れながら公立夜間中学校に準じた学習提供を行っている(添田2008a)。

本事業は、沖縄の戦後補償としての義務教育未修了者問題への対応というスキームである。2011年～2013年度までの期限付き事業として、沖縄戦中戦後の混乱期に義務教育を受けられなかった未修了者を対象とし、国が800万円、県が200万、合計1,000万円で実態調査と学習機会の提供に取り組む。

釧路自主夜間中学「くるかい」は、2009年に設立された。筆者は、設立準備会の世話人代表、現在は事務局長を務める。当初より行政との連携・協働を意識した問題解決システムを志向しており、次のような展開をみせている。一つには、釧路市生活福祉事務所との連携により、生活保護受給世帯の自立支援プログラムの協力機関になっている。学習者で生活保護を受給している人は、市から毎月の受講料と交通費が支給される。生活の立て直しのための学び直し支援という新たな観点を実践的に提示した。

もう一つには、釧路市経済部と連携して応募した国のモデル事業が採択されたことである。市圏域で流通する「スキップカード」の寄付ポイントが「くるかい」の運営資金として提供されるという試みは、「『財の域内循環性の励起を市民参加の手法によって取り組む』と同時に『若年者の基礎学力不足の進行によって低下傾向にある地域における労働能力を市民活動の手法により改善するもの』でもあ」る(申請書)。事業予算は、支援体制の構築、「くるかい」の広報、講習会・研修会の実施、教材作成費等である。

表3 事例における保障システムの模索

団体名	協働のフレーム・事業名	協働の内容
穴生・夜間中学校 夜間学級 城南中学校夜間学級	夜間学級運営補助事業 (北九州市教育委員会生涯学習課)	・公立学校の教室を活動として無償提供 ・年間 250 万円の補助金
珊瑚舎スコーレ 夜間学級	沖縄戦による義務教育未修了者支援事業 (内閣府沖縄担当部局、沖縄県教育委員会、)	・当該実践での学習修了をもって中学校卒業証書を交付する。 ・上限 800 万円の委託費用を留意
釧路自主夜間中学 「くるかい」	・生活保護受給者の自立支援プログラム(釧路市生活福祉事務所) ・社会イノベーション推進のためのモデル事業 (内閣府、釧路市経済部)	・生活保護を受給する学習者に対する受講料と交通費の支給 ・釧路市圏で流通するポイントカードの寄付ポイントが「くるかい」運営費に。

3-3 自主夜間中学による運動論の実践的提示

こうした試みを可能にしたのは、運動論にも新たな視座や方法を採用したからである。たとえば、釧路自主夜間中学「くるかい」では、設立段階から次の4点を心がけた。

1点目は、「義務教育未修了者の学習権保障」から「成人の基礎教育保障」へと運動の力点と理念を移行した。そのことで、参加の間口をより広く設定できるし、関連領域との接点も広がると考えた。また、学習内容やカリキュラムに関しても、国数英理社といった学校教育の枠に縛られない成人の基礎教育を志向したかったからである(添田 2008b)。

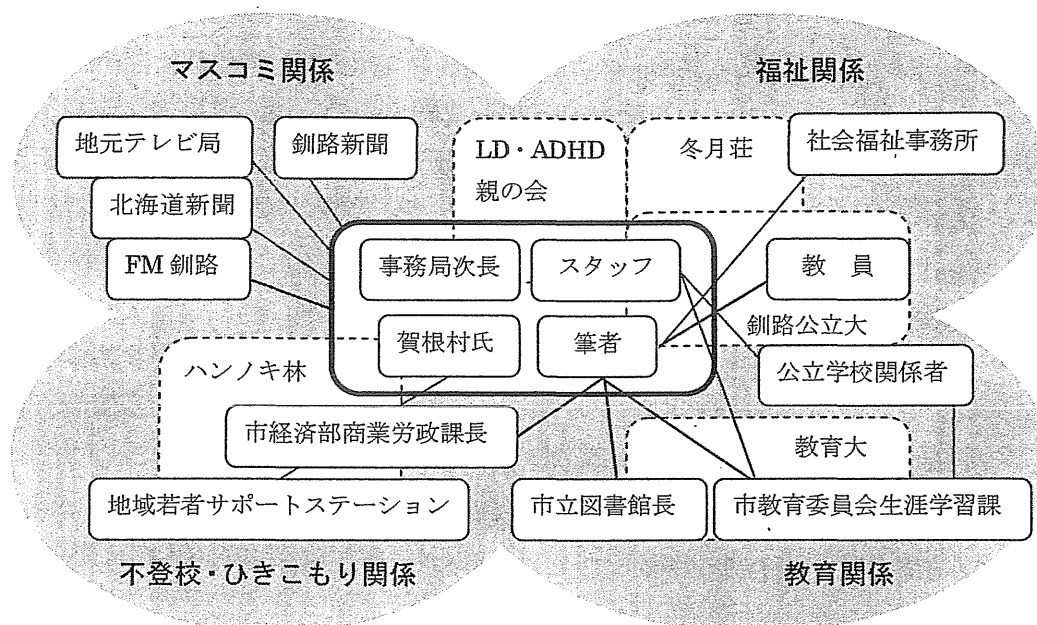
2点目は、組織化における分野横断的連帯を重視した点である。学校教育を享受できたか否かに問題を留まらずに、就労権や生存権問題として位置づけ、とくに福祉分野との接点を常に意識してきた。とくに若年層の就労問題との関連も視野にいれながら、福祉領域や労働・経済領域の関係者との信頼関係構築に努めてきた。

3点目は、官民協働による問題解決を志向してきた。行政との関係が対立的な構図に陥ってしまうことを極力避け、ゆるやかに当該問題における行政当局の責任の所在を示しながら、意識を変えてもらうことを志向してきた。

4点目は、学習活動を媒介として、学習者にとっても、スタッフにとっても、「くるかい」が生を支えあう場となることを期待し、そのための場づくりを行ってきた。そのために、一つには、なるべくフラットな組織によって、成員の参画を得やすいような組織づくりを行う。二つには、マンツーマン形式の学習支援をグループ単位で行っている。

図3は、「くるかい」のネットワークを示したものである。現代表の賀根村氏のネットワークがひきこもり・不登校分野に、筆者が教育領域や福祉領域、地元マスコミや市役所の経済部局や地元の経済界関係者とも関係ができてきた。しだいに増えていくスタッフのなかには、元退職校長・教諭、現職教諭、「LD・ADHDの親の会」代表など地元多彩なネットワークをもつ人が少なくない。また、図中には示していないが、北海道内外の夜間中学関係者ともつながりができている点は、「くるかい」にとっての強みであるといえる⁽¹⁰⁾。

図3 釧路自主夜間中学「くるかい」のネットワーク



まとめと考察 —東アジアのひろがりのなかで日本の潮流を考える—

今日、自主夜間中学の活動は、公立夜間中学校の未整備を補足する応急処置的なものに留まらない。運動は宿命的に価値や理念を集約せざるを得ないが、そうする中で漏れ落ちる学習者の存在やニーズを自主夜間中学は実践を通して可視化させてきた。そして、目の前の学習者のニーズに即したベターな解決策とは何かを問い続けている。

ここでは、行政との関係を対立構造で定位させてしまうことはしない。「お役所」仕事の対応に憤りを覚えつつも、行政組織特有の論理や間尺を汲み取りながら、解決に向けて知恵と労力をだしあう協働のパートナーになってくれるはずだという期待をこめた関係づくりを志向する。その一方で、既存の夜間中学増設運動のあり様も否定せずに、共闘関係を維持していく。すなわち、「あるべき姿」や「答え」を決めつけることに対して、最大限に留保しつつ、当事者である学習者のニーズを基軸に置きながら、対話と協働によって手探りで方向性を導き出す新しい運動論である⁽¹¹⁾。

識字教育をめぐる東アジアの潮流としては、韓国や中国にみられるように国の政策課題として識字問題を明確に位置づけ、法的根拠づけのもと制度的な解決をめざす動きにある。日本は、そうした潮流から大きく取り残されているように見える。しかし、夜間中学増設運動の動向から予見される日本の識字実践の今後の潮流は、韓国や中国のそれと重なる点が散見できる。韓国をみても、中国をみても、識字教育政策拡充は、教育の問題であると同時に、労働や福祉の問題として議論されていることが伺える。今日の日本においても、教育の専有領域として識字教育が法制化される可能性はおそらくほとんどないのではないかと考える。福祉や労働・経済の領域における成人基礎教育と関連付けた主張が運動内で一定の支持を得てはじめて、法制化に向けた機運が現実味を帯びてくると筆者は考える。だからこそ、当事者である学習者のニーズを基軸に置いて、法や制度を最大限

の読み幅で解釈し、必要に応じては修正していく運動的要素を実践内部に維持しておく必要がある。制度は実践を硬直化させる。「あるべき姿」や「答え」に安住せずに目の前の当事者に向き合うという運動論は、韓国と中国の今後を見据えていく上でも重要な論点となろう。

最後に、こうした潮流を受けての識字教育研究の課題を提示して本稿を閉じることにする。第一に、夜間中学の「今」を丁寧に記述・分析する研究が蓄積されることである。近年、在日朝鮮韓国人のライフストーリー研究（岩崎 2008）やニューカマー外国人生徒が在籍する学級のエスノグラフィ（香川 2000）、夜間中学の日常がもつ若者支援機能（井上 2011）など興味深い研究が次々と発表されている。

第二に、夜間中学校増設運動の学習過程分析である。本稿では自主夜間中学の動向に着目して仮説的に大まかなラフスケッチを行ったにすぎない。運動の分岐点はどこで、何故、どのように変容したのか。実践の展開論理を丁寧に読み解く作業が求められる。

そうした研究と並行して第三に、研究者と運動が適度な緊張関係と距離を保ちつつも、法制化や制度化にむけた現場との共同研究を開始すべきである。韓国では、文解教育に限らず平生教育政策の立法化過程全般に研究者の深い関与があるという。

そして、第四には、上記の研究成果を東アジアの一員として共有・発信していきつつ、識字実践・研究のネットワーク構築を進めていく必要がある。そのためには、現状報告だけでなく、過去の優れた実践や研究の紹介も行われることが期待される。

【引用文献】

- 浅野慎一 2011『夜間中学の意義と課題—近畿圏の生徒アンケート調査をふまえて—』神戸大学大学院人間発達環境学研究科浅野研究室
- 井上大樹 2011「夜間中学における若者支援」『北翔大学北方圏学術情報センター年報』第3号、北翔大学
- 岩崎真理 2008「夜間中学における識字教育—在日朝鮮人女性の『経験』に焦点を当てて—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』第16号第1巻、早稲田大学
- 大阪府教育委員会事務局市町村教育室地域教育振興課 2010『地域における識字・日本語学習環境実態調査結果』日置真世 2009『日置真世のおいしい地域づくりのためのレシピ 50』CLC
- 部落解放・人権研究所識字部会 2010『「2006年度・大阪府内識字学級活動状況調査」報告書』
- 香川徹 2010「夜間中学校における日本語教育の研究—新渡日若年層在籍学級の授業雰囲気について—」『教育学研究紀要』第56号第1巻、中国四国教育学会
- 小林文人・伊藤長和 2006「韓国の社会教育・生涯学習をどう理解するか」黄宗建・小林文人・伊藤長和編著『韓国の社会教育・生涯学習』エイデル研究所
- 斉志勇・韓民 2010「中国における識字教育の進展—甘肅省を事例として—」『東アジア社会教育研究』第15号、東京・沖縄・東アジア社会教育研究会
- 添田祥史 2006「夜間中学の官民協働運営の可能性—北九州市における『官民タッグ』方式の検討—」『九州教育学会研究紀要』第34巻、九州教育学会
- 添田祥史 2007「自主夜間中学の活動と展開」『ボランティア学研究』国際ボランティア学会
- 添田祥史 2008 a「沖縄における義務教育未修了者の学習権保障問題の現状と展望」『東アジア社会教育研究』第13号、東京・沖縄・東アジア社会教育研究会
- 添田祥史 2008 b「『義務教育未修了者の学習権保障』概念の再考」『九州教育学会研究紀要』第36巻、九州教育学会
- 全国夜間中学校研究会人権救済申立専門委員会 2008『全国への公立夜間中学校開設を目指した人権救済申立の記録』
- 全国夜間中学校研究会 2010『第56回全国夜間中学校研究大会大会資料』
- 黄宗建 2006「韓国における生涯学習の潮流と展望」黄宗建・小林文人・伊藤長和編著『韓国の社会教育・生涯学

習』エイデル研究所

萬稀 2009「韓国文解教育の現況と課題」『東アジア社会教育研究』第14号、東京・沖縄・東アジア社会教育研究会

守口夜間中学校『不思議な力夜間中学』編集委員会 2004『不思議な力夜間中学』宇多出版企画

山根実紀 2009「在日朝鮮人女性にとっての夜間中学—ライフストーリーからのアプローチ」『龍谷大学経済学論集』第49号第1巻、龍谷大学

李正連 2010「文解基礎教育法（案）・解題」『東アジア社会教育研究』第15号、東京・沖縄・東アジア社会教育研究会

【注】

- (1) 法制化への働きかけとしては、「識字・日本語連絡会」が2005年に被差別部落の識字学級の蓄積をふまえながら、ニューカマー外国人、アイヌ民族や琉球、朝鮮民族等の母語・母文化保障の観点も組み込みながら「識字・日本語学習推進法（仮称）」要綱案を作成した。また、日本語教育学会では「日本語教育振興法（仮称）案」の作成にむけた議論が進んでいる。
- (2) 自治体レベルでは、わずかに次のような例外もある。大阪府教育委員会（2010）は、「識字・日本語研究会」に事業委託し、府内の識字実践225教室を対象にアンケート調査とそこから特色のある実践への訪問調査を行っている。また、部落解放・人権研究所（2010）は、府内における2006年現在の被差別部落の識字学級にアンケート調査を実施している。
- (3) 国勢調査の最終学歴を問う質問項目は10年に1度実施される。2010年度国勢調査が最新版であるが、本稿執筆時にはまだデータが公開されていない。
- (4) 初代代表は、韓国社会教育研究者の第一人者である故・黄宋建氏。
- (5) 成人文解教育支援事業への補助金は、改正前の2006年には1,375,000ウォンだったものが、2007年には、1.8億ウォン、2008年には2億ウォンへと激増した。
- (6) 全国夜間中学校研究会は、毎年冬に「全国夜間中学校研究大会」を開催する。2010年度の第56回大会は、基調講演を含む開会と閉会の全大会を挟んで、「教育内容・授業」、「学校行事・特別活動・健康教育」、「在日韓国・朝鮮人教育、識字教育」、「引揚帰国者・新渡日外国人教育」、「増設・教育条件・PR活動」の5つの領域別分科会と「日本語A（入門）」、「日本語B（国語）」、「数学」、「社会科」、「理科」、「外国語（英語）」の5つの教科別分科会という構成であった。また、東京都夜間中学校研究会などの支部組織も継続的に活動を展開しており、PR活動や教材開発等を行っている。
- (7) 引揚の定義は次の通り。「戦前に戦争や開拓団などで中国や朝鮮半島などへ行き、戦後帰国できなかった人。また、ここでは准ずるものとして、その配偶者、二世、三世とその配偶者も含める。国籍は不問。
- (8) 第56回全国夜間中学校研究大会大会資料より筆者作成。
- (9) 自主夜間中学の設置数は、第56回全国夜間中学校研究大会大会資料に掲載されている「関係書グループ一覧」を参考にした。
- (10) とくに「札幌遠友塾」からは教材・情報の提供等、多大な協力を得ている。
- (11) こうした実践論・運動論は、日置真世（2009）に詳しい。



釧路市生活保護自立支援プログラムの成果と課題

中 園 桐 代

2011年3月

釧路市生活保護自立支援プログラムの成果と課題

中 園 桐 代

0. はじめに
1. 自立支援プログラムとは何か
2. 釧路市の生活保護の概況
3. 自立支援プログラムの実施過程
4. 自立支援プログラムの評価
5. 自立支援プログラムの成果と課題

0. はじめに

釧路市福祉事務所が生活保護自立支援プログラムに取り組んだのは2005年からである。近年このプログラムは社会福祉関係者の評価が高く釧路市への視察も相次いでいる。また、2009年には福祉事務所自身が著した『希望をもって生きる—生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』も出版されている。2010年6月にはNHK教育テレビの「福祉ネットワーク」という番組で特集が組まれた。

この高い評価の背景にあるのは、単に就労を生活保護受給者に求めるだけでなく地域のNPO法人等を利用したボランティア活動を活用した社会参加が用意されていることである。このボランティアへの参加は福祉事務所から「社会的居場所⁽¹⁾」とあるときは評価され、あるときは「中間的就労⁽²⁾」と評価されている。しかしながらこれらの概念、あるいは自立支援プログラムの中での位置づけが検討されてきたわけではない。それは、情緒的に「ボランティアに行くと生活保護受給者が元気になる」、「明るくなる」といった表現で評価されてきた⁽³⁾。

では、なぜこれらの生活保護受給者が「明るくなる」「元気になる」ことが可能なのだろうか？これまで出された行政資料に基づき、可能な限り客観的な評価を行う事がこの論考の課題である。なお、資料として使用した資料は参考文献に記した福祉事務所の発行する報告書、ならびに2009～10年度に開催され、私自身がアドバイザーとして参加した「自立支援プログラム事業の検証に係る第二次ワーキンググループ」に提出された資料である。これまでワーキンググループでは、2010年8月2日、10日の2回にわたって、①自立支援プログラムに参加している生活保護受給者の聞き取り、②自立支援プログラムに参加したが辞めてしまった受給者の聞き取り、③ケースワーカーの聞き取りが行なわれた。自立支援員の聞き取り調査は計画されていたが、日程が合わな

いという理由で実現しなかった。また、8月末から9月にかけて委員が手分けをして自立支援プログラムに協力している事業所の聞き取り調査を行っている。

あらかじめ断っておくが、この論文における自立支援プログラムの評価は私個人のものであり、ワーキンググループの評価とは全く別のものである。

1. 自立支援プログラムとは何か

自立支援プログラムのそもそもの基礎となるのは厚生労働省の『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』（2004年12月）である。そこでは「自立」の概念が定義されている。少し長いが引用する。

すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせることが特に重要であるという視点である。この結果、被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる。なお、ここで言う「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。

それまでのいわゆる「自立」の目標である「就労自立支援」だけでなく、「日常生活自立支援」、「社会生活自立支援」という3つの位相をもって「自立」が規定されていることが特徴である。そして、この「自立」を実現するために「自立支援プログラム」が自治体によって推進される事となる。自立支援プログラムの意味を先ほどの『在り方専門委員会報告』からみてみよう。

生活保護制度を「最後のセーフティネット」として適切なものとするためには、(1)被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための「多様な対応」、(2)保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための「早期の対応」、(3)担当職員個

人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための「体系的な対応」の3点を可能とし、経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とすることが必要であると考えられる。

このためには、被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき「自立支援プログラム」を策定し、これに基づいた支援を実施することとすべきである。

ここでしつこいようだが確認しておきたいのは、「自立・就労支援のために活用すべき『自立支援プログラム』を策定」することある。しかしながら、後段では自立支援プログラムについては、改めて「日常生活自立支援」、「社会生活自立支援」の重要性が改めて強調されている。

地方自治体が、地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして重層的かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定

－ 就労による経済的な自立を目指す就労自立支援のみならず、被保護世帯が地域社会の一員として自立した生活を営むことができるようにするため、日常生活自立支援、社会生活自立支援の観点からのメニューも十分に整備することが重要である。

以上のような政策的な自立概念の変容を受けて、自治体に自立支援プログラムを策定する事が求められているのである。このプログラムの目的は『自立・就労支援』であるが、「地域社会の一員として自立した生活を営むことができるように」並列して「生活自立支援」「社会生活自立支援」が併記されるのである。この3つを段階論でとらえるのか、あるいは別々のものととらえるのか、その関連はこの文書からは読み取ることはできない。

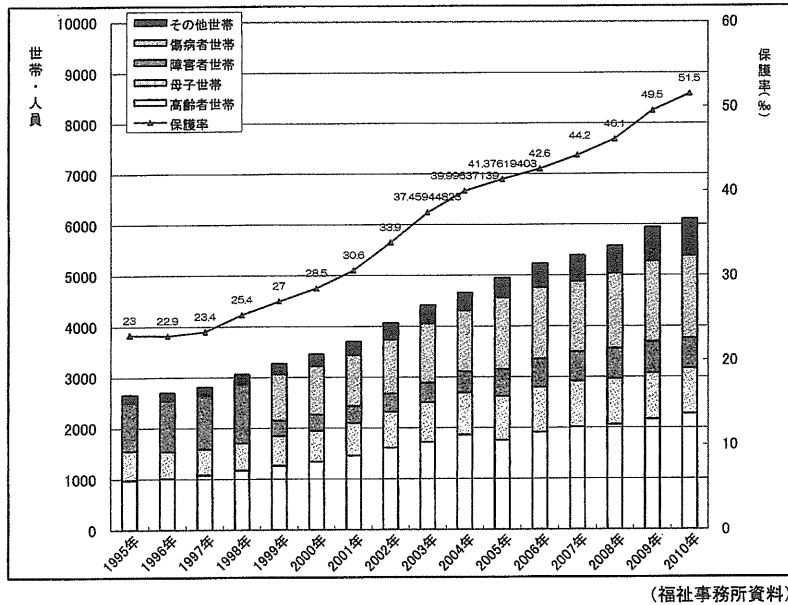
また、この自立支援プログラムの参加は、自治体のプログラムの見直しや文書による指導にも係らず合理的な理由がないまま受給者が参加しない場合は、「稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合等については、保護の変更、停止又は廃止も考慮する。」とされており、アセスメントによるプログラムへの参加が基本であるが、『在り方専門委員会報告』では懲罰的な意味合いも含まれている点に留意が必要である。

2. 釧路市の生活保護の概況

釧路市の生活保護の受給率は2010年4月に51.5%に達した。同年3月の全国平均は14.7%である。図表1、2にみるように釧路市の保護率（＝被保護人員／人口）は年々増加傾向にある。特に2000年以降は地域経済の疲弊にともなう有効求人倍率の低下に伴って生活保護受給世帯が増加

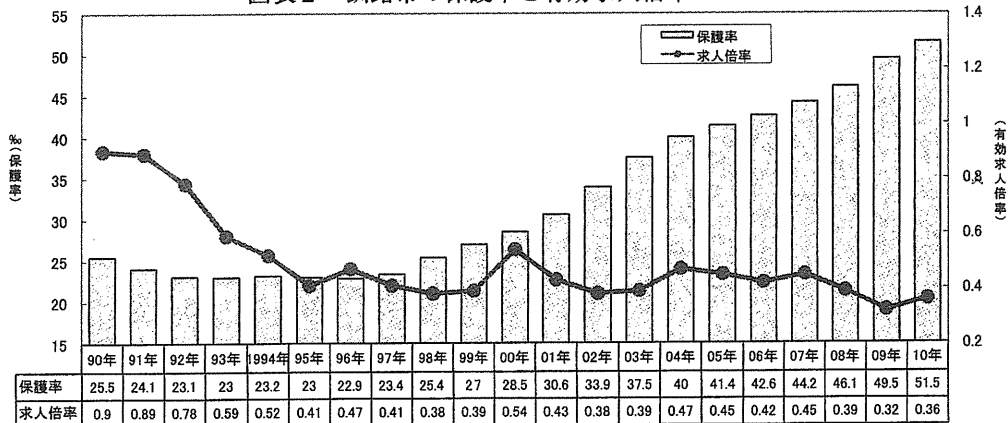
しているためである。図表3にみるように「就労収入減」が2009年では約4割をしめ、01年の15%から大きく伸びている。これは、図表1の「その他世帯」の伸びが大きい事からもわかる。「その他世帯」とはそれ以外の類型には入らない世帯のことであり、年齢も稼働年齢（65歳以前）で健康上の理由等も見当たらないことから比較的就労しやすい世帯であると考えられている。

図表1 釧路市の保護率と内訳の動向



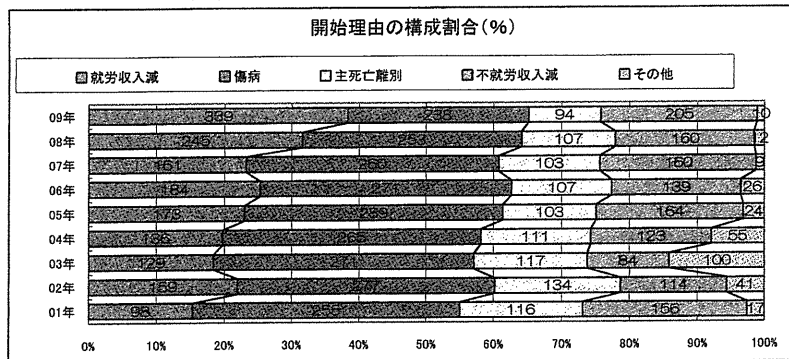
(福祉事務所資料)

図表2 釧路市の保護率と有効求人倍率



(福祉事務所資料)

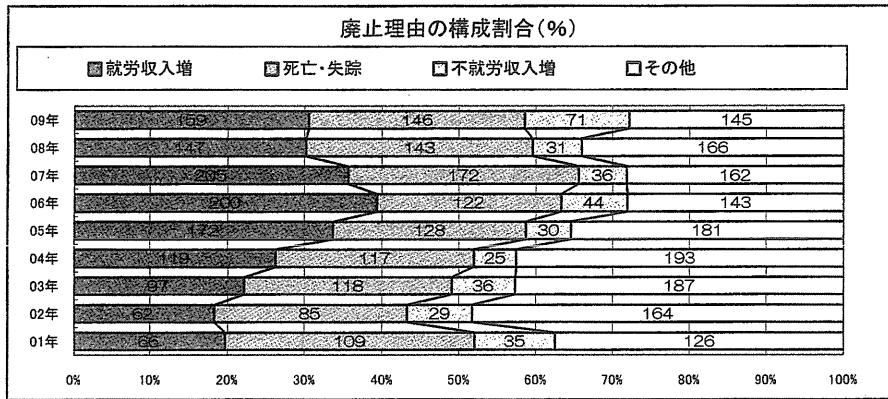
図表3 生活保護開始の理由



(福祉事務所資料)

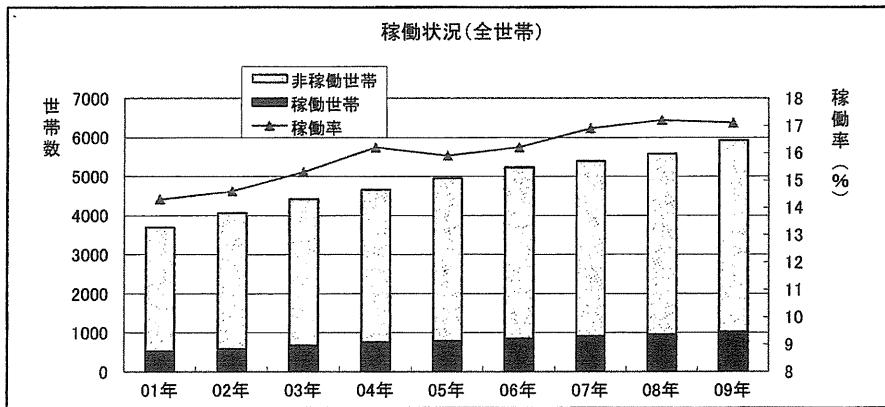
一方、生活保護の廃止はどうであろうか？ 図表4の廃止理由にみるようにかつては死亡、失踪が就労収入増よりも多かったが、2004年からはその逆になっている。

図表4 生活保護廃止の理由



(福祉事務所資料)

図表5 生活保護世帯の稼働率



(福祉事務所資料)

最後に図表5の稼働率（生活保護を受給している世帯のうちで賃労働に従事しているものがいる世帯の割合）をみておく。あたりまえの事であるが図表1でみたように生活保護世帯の7割以上は「高齢世帯」、「障害者世帯」、「傷病世帯」であり、これらに働く事を求めても無理が多い事は目に見えている。であるとすれば、稼働が可能になるのは残り3割の「母子世帯」と「その他世帯」に限られてくる。図表5にみるように釧路市の保護世帯の稼働率は年々上昇している。この減少は稼働が可能な世帯の増加の反映である。しかしながら、稼働率の上昇や就労収入増による保護の廃止は福祉事務所によって自立支援プログラムの成果として語られている。この因果関係が認められるかどうかを今後検証する事になる。

3. 自立支援プログラムの実施過程

(1) 実施のための予算措置

釧路市生活保護自立支援プログラムへの取り組みが始まったのは、釧路市の独自の課題意識が