



## 権利論からみた発達保障・発達の権利

渡部, 昭男

---

**(Citation)**

人間発達研究所紀要, 20・21:122-141

**(Issue Date)**

2008-10

**(Resource Type)**

departmental bulletin paper

**(Version)**

Version of Record

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100476406>



(2007年9月6日入稿 2007年12月15日受理)

## 【研究ノート】

# 権利論からみた発達保障・発達の権利

渡部 昭男 (鳥取大学)

### はじめに

筆者は田中昌人先生の教え子のひとりである。先生は幅広い取り組みをされたが、筆者が所属していたのは教育行政学という講座で、先生の業績のなかでは権利論・人権論の部分を引き継いで発展させる責任を負っていると思っている。発達権(発達の権利)というのは、田中昌人先生が初代の委員長を務められた全国障害者問題研究会(全障研)の取り組みのなかで、生存権や平等権という流れから提起されたものである。一方、全障研における自由権の位置づけは弱いか、あるいは自由権に言及することには慎重だった。そこで本稿では、むしろ自由権を核(コア)にすることで、発達権の深部について考えてみたいと思う。また一見、対立したり対極にあると思われていたものを検討してみると、**「実は発達権はそれだけの面白さを持っていたのだ」**ということを書いてみたい。

### 1. 「自由権」がコアに位置付いてこそ「発達権」は効力を増す

#### (1) 『教育法学辞典』の検討

論点のひとつめは、「自由権」が核(コア)

に位置付いてこそ「発達権」は効力を増す、ということである。1993年に出版された『教育法学辞典』(日本教育学会、学陽書房)の「発達権」の項を執筆したが、今あらためて読み返すと、現在の筆者は15年前よりもさらに「自由権」に軸足を置いた感じになっている。

**発達権の基本権規定** 周知のように、日本国憲法のなかには「発達権」という文言の規定はない。だから、私たちは「新しい基本権」と呼んでいる。全障研から提起されたのは、憲法25条及び26条をベースに導いた考え方で、特に子どもについては、「26条の学習権のなかで、成長発達の権利のベースがある」という考え方になっている。

しかし、世界的をみると、憲法のなかに「発達」という言葉が使われている国がある。1949年ドイツ連邦共和国基本法は、「人格の自由な発達を目的とする権利 *das Recht auf die freie Entfaltung seiner Personlichkeit*」を有することを規定している。また、コンゴ人民共和国憲法にも同様の規定がある。1947年イタリア共和国憲法には、「人間の完全な発達」を妨げる障害を除去すべき共和国の責務が規定されている。広くみれば、国の骨格になる憲法や基本法のなかで「発達権」がもうすでに規定されているのである。

**発達権をいずれに位置づけるか** 日本では、

60年代以降、まず障害児や子どもの学習権として発達権が議論された。なぜ60年代なのかという、社会的矛盾が社会的に弱い立場の者に集中して現れた時代があって、そこから「社会的にもたらされる発達侵害」という考え方が生まれた。そこで幸福追求権や生存権の系譜(コララー)に立った「人権中の人権」として、子どもの「発達と学習の権利」という考え方が提起されるようになった。これは清水寛さんの考え方を発展させて、教育学の堀尾輝久さんや教育法学の兼子仁さんなどが述べたものである。

本稿のテーマのひとつは憲法13条論である。清水寛さんは「生存＝発達権」という考えだから、憲法25条、つまり憲法14条の平等権をベースにして社会権という枠組みのなかの生存権から発達権を考えようと提起された。全障研としては、清水寛氏個人というよりも、全障研のなかで練り上げられたものが清水寛氏を通じて表現された形なので、「生存＝発達権」論であるといえる。ところが、教育学(堀尾)・教育法学(兼子)では「幸福追求権・生存権＝発達権」論となり、実はここに微妙な違いがあったことをあまり問題にせずに70～90年代が経過していった。であるから、清水寛さんと堀尾・兼子さんたちの間で、「13条の幸福追求権をどう位置づけるか」という論争を今でも少し期待したいところである。人間発達研究所としても、今あらためて幸福追求権の位置づけを探究してみるとよい。

国際的動向 国際的動向をみると、1989年、子どもの権利条約が国連で採択された。「子ども」という限定付きだが、「子どもの生存および発達を可能な限り最大限に確保する」ことが明文化された。そして、国際法のなかに「発達または発達の確保」が位置づけられた。

おとなも含めてという点では、1948年の世

界人権宣言が、「教育は、人格の完全な発達と人権及び基本的自由の尊重の強化を目的としなければならない」と述べている。それは1966年の国際人権規約にも引き継がれているし、特に1985年のユネスコ学習権宣言では、学習権は「個人及び集団の力量を発達させる権利である」とした。

子どもの権利条約にしても人権宣言にしても国際人権規約にしても、個人のことを述べているが、ユネスコ学習権宣言は、さらに集団を加えて発達を述べている点は注目すべきだと思う。さらには、人間発達研究所も注目しているように、「発展・開発への権利」という国際法が出てきた。

人権の代代的把握 これに関わって、2007年2月の人間発達研究所主催第1回人間発達基礎講座の基調講演で運営委員長の中村隆一さんが、「人権には3つの世代がある」という説明をされたように、人権はその概念および発展過程を3つに区分することができる。まず第1に政治的および市民的権利、第2に経済・社会および文化的権利が登場し、承認されるようになった。一般に前者は自由権、後者は社会権といわれることが多い。これに加えて最近では、第3世代の人権として環境・平和・開発への権利が語られ、松井芳郎さんはこれを「連帯権」とも呼んでいる。いままでは国家の中の人権を問題にしていたが、国家同士が地球規模で連帯しなければ環境の問題も、平和の問題も、開発の問題も解決しないので、国家を超えてという意味で第3世代の人権といわれている。

第1世代の人権は個人の自由に基礎を置いて国家に不作為を求める。第2世代の人権は人間としての平等に基礎を置いて国家に積極的な作為を求める。これに対して第3世代の人権は、人類的友愛に基礎を置いて、個人・集団・国家相互の連帯を不可欠としている。

中村案（段階発展型）と渡部案（三重層補強型） 2007年2月の講座で中村さんは「第1世代から第2世代に進んで、第3世代に向かう」という段階的な発展論で説明されたが、その時も筆者は、「第1世代を核に置き、その外側にあんこをくるむ皮のように第2世代の人権があって、さらにそれをくるむ第3世代の人権があるという構造の描き方のほうが適切である」と話した。中村さんの主張をよりうまく伝える意味でも、横方向に1から2、2から3へと表現するのではなく、いつの時代においても第1世代の人権が中軸で重要であり、それを実現するために第2世代や第3世代の人権が外側を構成しているというイメージを描いている。

3種の人権は、相互に補強し合う不可分一体のものとして捉えることが重要だが、どう補強し合うかについては、いまの時点では第1世代を中核に置いて、第2世代・第3世代で外側をくるむようなイメージでの相互補強が実態であろうと考えている。

**発達・発展・開発への権利** いままで個人レベルの発達と理解されてきた development は、1969年国連「社会進歩と発展に関する宣言」や1985年国連「開発の権利に関する宣言」にみられるように、いまでは社会や国家レベルの「発展・開発への権利」にまで拡大されている。だから、田中先生は development を日本語で「発達・発展・開発への権利」と3つ並列して訳されることが多かったと思う。

つまり、個々人の全面的な発達は、それを可能にする社会的条件がなければ実質化しえないし、個人の属する共同体の発展や人類社会全体の進歩なくしてはありえない。とくに発展途上の国々においては、国際協力を前提とした経済的な開発をも含まなければ実効性は薄いと思われる。その意味で、たとえば人間発達研究所のシンポジウムにアジアの研究者等を招いて、発

展途上の国とコミュニケーションをしたり、意見のすり合わせしたりすることも重要だと思うし、あるいは国連関係の人を招いてもいいと思う。

**3つの系の統一的把握 発達保障論**としては、個人の発達の系、集団の発展の系、社会体制の進歩の系という3つの系の統一的な充実・発展として把握することが提起されてきたと思う。では、筆者が専門とする権利論・人権論ではどうかというと、人権はあくまで個人に属する。筆者は筆者個人としての人権、中村さんは中村さん個人の人権を持っている。

このような伝統的な観念を前提にしているが、個人レベルの発達権という意味でさらに集団や社会体制を位置づけている。ともすると発達はその個人に占有されることが前提にされてきた。これはたとえば発達の経過や発達することで受ける益であり、そこから「受益者負担論」が出てきたりもする。確かに、自由で全面的な発達の主体は権利主体個々人だが、個々の発達は、人間社会という集団のなかで展開されており、個性的であると同時に共同的であり、共有的なものである。そして、さらには、個々の発達は共同体の発展や人類社会の進歩のために発揮されねばならないともいえる。

とはいえ、「発達」の用語の響きや語感に戸惑う人も未だ少なくない。能力主義的発達論やそれに対する反発達論のように、個々人がより上位へ早く伸展していくことのみを「発達」とする誤解があるとするれば、「発達観」そのものを捉え直す作業の上に、発達権の構築も進められる必要があるだろうと思う。

**「統一的把握」再考** 筆者の場合、15年前に『教育法学辞典』を書いた時点では、まだ個人に軸足を置ききれていなかった。以前、全障研で『発達保障の探求』という本を出した時、筆者も執筆者のひとりとして編集会議に出て討

論（ディスカッション）した時に、「発達権という場合、権利はもちろんですが、義務を伴うでしょうか？」とたずねたことがある。つまり、『個々の発達は共同体の発展や人類社会の進歩のために発揮されねばならない』とあるように、『ねばならない』というニュアンスの発揮の仕方を要請したり義務づけたりするものでしょうか？」と問うたら、編集会議に出ていた高谷清さんからお叱りを受けて、「義務的なところを持ち出す必要はない」といわれた（高谷さんは覚えていないとおっしゃっているが）。

そのご叱責には、高谷清さんが糸賀一雄さんに関わって述べておられる、「自己実現と他者実現の関係をどう考えるか」という問題、ないし「自己の幸福追求と他者の幸福追求の問題をどのように位置づけるか」という、デリケートで難しい問題が含まれている。15年前はそこが整理しきれていなかったと、いま読み返してみても思うところである。

#### 「発達とは制約からの解放、自由度の拡大」

ただ、田中昌人先生の提起した発達論を非常に画一的に誤解する論調があったり、人間はこういう道筋で発達するという時に、「その道筋しか通らない」というように誤解して伝えられた部分がある。筆者が大学や大学院で田中昌人先生から教えていただいたのは、「発達とは制限からの解放であり、自由度の拡大である」ということだった。これは、地球上に存在する生物体として引力や重力に制限を受けていることや、成長発達過程でもたらされる、その時点での脳の機能等に制約されている問題なども含むし、社会的な意味での制約も含んだ意味である。

田中昌人先生の「回転可逆操作」や「連結可逆操作」を学生に教える際、難しくてなかなか理解できない時に、筆者は「どの側面で制約を解放して自由度を拡大しているかということを

最もわかりやすい用語でそこに置いた。そういうふうにつまれば、わかってきますよ」と伝えている。

つまり、発達とは制限からの解放、自由度の拡大であり、全面的な人間的諸力の発現、人格の発達が基本権として社会的に保障される必要があると捉えれば、発達権のなかにはいろいろな可能性があって、発達保障論は包容する範囲が実に広い。

対極と思われる思想との対話を 田中昌人先生の発達の定義の仕方に対して、たとえば心理学では関係論的な立場がある。個人の発達ではなく、関係性のなかで人間を捉えて、子どもの発達を捉えていくべきだという主張であるが、関係論と発達保障論は敵対しているように見えて、実は関係論的な考え方も発達保障のなかに包摂されていると筆者はみている。

だから、対極の考え方や捉えるのではなく、関係論的な発想や考え方がどのように発達保障論のなかに入っているのかを検討し、あるいは、いままでそうした考え方の位置づけが弱いとすれば、関係論を積極的に学んで取り込むことによって、発達保障論自体が発展すると思っている。

#### (2)『国民法律百科大事典』の検討

本稿のテーマのひとつは、清水寛さんが「生存＝発達権論」として提起し、この軸足で発達権を考えてきた筆者を含めて、堀尾輝久さんや兼子仁さんは70年代から「憲法13条の幸福追求権も入るだろう」といっていたのであり、そこをあらためて考えてみようということである。そのためには、まず幸福追求権とは何かということを勉強しなければならない。そこで、約20年前の時点ではどうであったのか、1984年『国民法律百科大事典』（伊藤正己編、ぎょうせい）における「幸福追求権」の項目をまず見

ていただきたい。

**プログラム規定説** 「遠くは1776年のアメリカ独立宣言にまでさかのぼるものである。しかし、この権利の内容に関しては、本条の人権体系に占めるその位置とあいまって、必ずしも明らかであるとはいえない」(前掲書)としている。また、「幸福追求権は、憲法13条に規定されている『生命』及び『自由』と不可分なものとして観念される。ここで、幸福追求権が権利性をもつか否かについては説が分かれる」と解説している(同前)。

ひとつは権利性をもっていないという説である。規定自体をもって具体的な権利が生じるわけではないという説で、人権の一般原理や自然法上の権利であるという点は一致するが、実定法上の権利性を認めているわけではないという立場である。これをプログラム規定説という。プログラムは綱領ないし宣言だから、そのレベルに留まる定めだという意味である。

**包括的権利** それに対して、幸福追求権に権利性を承認する立場がある。「この権利をもって、個々の人権の内実をそのなかに含む包括的権利と解し、これによって、憲法上個別的に保障されない人権に対し、その保障を及ぼす結果になる」(前掲書)という説である。現在では、この立場がさらに有力となっている。学説全体は13条の幸福追求権のなかに非常に包括的な権利を認めている。たとえば、プライバシー権も13条から出てくる。自分の情報をコントロールする権利も13条から出てくる。

環境権は70~80年代の公害問題を経て現在の日本では認められているが、憲法には直接書かれていないが、13条の幸福追求権のなかに含まれる。

ところで、改憲論者は、「プライバシー権・自己の情報をコントロールする権利・環境権などは、もう認められるようになった。このよう

に誰もが認めるような人権は、憲法できちんと規定されるべきだ。だから改正するべきだ」と主張しているが、今の憲法学説では改正するまでもなく「現憲法の13条で保障されている」としているし、裁判でもそういう判決が蓄積されてきている。

**「環境権」論から学ぼう** 一方、発達権については、まだ裁判で争われたり判決が出たりはしていない。平等権と生存権に軸足を置きすぎた傾向があるが、やはり「憲法13条の幸福追求権の上に、新しい基本権として発達権がある」という主張が必要であったのだろうと思う。憲法学においても、いま規定されていない基本的人権の根拠をどこに求めるかという点、それはやはり13条である。つまり、あくまでも13条をベースに、14条の平等や25条の生存権を積み上げ、発達権を概念構成したほうが妥当だと思う。

その際、発達権に最も参考になるのは環境権であろう。「環境権は、環境を汚染し、あるいは妨害しようとする者に対し、妨害の排除または予防を請求しうることを認める権利である。したがって、その対象は、空気・日照などの自然的環境だけでなく、道路・公園などの社会的環境をも含む広範囲な内容となる」。プライバシーや情報のコントロールは、どちらかといえば第1世代の人権の、「何もしないでください」というイメージや性格が強いが、環境権はそれだけでは守れない。自由放任だと、どんどん環境が破壊されているので、それを社会的に規制する権利でなければならない。すなわち、憲法13条から出発している環境権は、自由権のように見えて、実は社会権でもある。「そこで、環境権を肯定する見解は、財産権的・生存権的側面にも着目し、憲法25条の保障する生存権によっても根拠づけることを試みている」との解説になっている。

同様に、「発達権」論も、環境権が広く国民のなかに浸透して認められたような広がりをつくっていかねばならない。いま人間発達研究所は900人ぐらいの会員だと聞いているが、その範囲の支持では新しい人権になっていかない。どの人も納得して、「そうだ、そのとおりだ!」と多数の国民が納得できるような考え方や論理として提示していったら、初めて発達権が新しい人権になっていくのだろうと思う。

### (3) 『コンサイス法律学用語辞典』の検討

次に取り上げる『コンサイス法律学用語辞典』(三省堂, 2003)は、後でも紹介する京都大学名誉教授の佐藤幸治さんが編修代表のおひとりである。いままでの法学辞典には「第3世代の人権」や「発展の権利」などは項目自体がないし、いま出版されている法学辞典にも全くふれていないものが多い。ところが、これには非常に短い解説だが、「第3世代の人権」も「発展の権利」も位置づけており、その意味では注目していい辞典だと思う。では、この辞典では、それぞれの権利についてどう書かれているだろうか。

「幸福追求権」 まず幸福追求権は、「憲法13条後段で保障する『生命・自由及び幸福追求に対する国民の権利』を総称していわれる。同条前段の『個人の尊重』を受けて、個人の人格的生存に重要な諸利益を保障する。今日の通説は幸福追求権に独自の権利性を認め」と書かれている。先ほどの『国民法律百科大事典』では「権利性を認めない立場もあった」と書いていたが、2003年になると、独自の権利性を認めだすところまで憲法学は来ていて、それを「包括的基本権と位置づける」としたわけである。そして、日本国憲法にはいろいろな人権条項があるが、そこに書かれていない「個別の権利・自由を保障するという意味で補充的に適用

される」としている。

佐藤幸治さんは、補充的ではなく、もっと押し進めようと主張しているが、まだそこまでは憲法学では一致しているわけではない。しかし、少なくとも権利性がある包括的基本権として、明文規定のないものについては補充的に適用されるわけだから、発達権も13条でカバーされることになるだろう。13条を論拠に理論構成しないと、広く認めてもらえるまでにはならない。

なお、幸福追求権の具体的なものとしては、「人格権(肖像権、名誉権など)、人格的自律権(自己決定権)、プライバシー権(前掲書)、先ほどの環境権もここから派生してくる。やがて2010年代に書かれる法律学辞典の幸福追求権の項に、「発達権を含む」と書かれていたらうれしく思うだろう。

「自由権」 次は自由権である。自由権の項には、「個人の自由を国家の介入から防御する権利。国家からの自由、消極的地位の権利ともいう」と書かれている。要するに、「何もしないでください」というもの。全障研は、生存権や社会保障を重視するので、「何もしないでください」という部分をあまりポジティブには評価してこなかった。大切だけれども、そこを主に論じてはいない。しかし、20世紀だろうと、21世紀だろうと、この自由権は中核なのである。どのような社会体制や社会構造になろうと、最終的に立ち戻るところは自由権の問題だと思う。

自由権と社会権は明確に区別されているのかというと、「自由権と社会権・参政権の区別は相対的であるとする見解もある」と書かれている。この辺りからも、直線的に自由権から社会権、社会権から第3世代の連帯権へといくのではなく、三層の補強型による捉えの方がダイナミズムがあると考えている。

「社会権」 社会権の項を読むと、「貧富の差の緩和と実質的平等の保障を求めて、積極的な行為を国家に請求する権利。国家による自由、積極的地位の権利ともいう」と書かれている。つまり、いままでは国に「しないでください」という自由権だったが、社会権は国に何かをさせることによって獲得する自由権である。自由権から平等権へと段階的・発展的に捉えるのではなく、平等権や社会権自体が、「〇〇からの自由」ではなく「〇〇に保障行為をさせて獲得する自由」と読み取れるわけである。そして、これが憲法25条の生存権や26条の教育を受ける権利にもつながっていく。

田中昌人先生は、『障害がある人びとと創る人間教育』（大月書店、2003）という本のなかで、「発達権は27条の勤労の権利や28条の労働基本権へ発展させられるべきだ」と書いている。それはそのとおりだが、13条をベースに置きながら、その延長線上に25条・26条・27条・28条へと突き進むような理論構造であるべきだと思う。

「第3世代の人権」では、第3世代の人権はどう説明されているだろうか。「国際的な人権基準の流れを、特に発展途上国の人々の人権実現の観点から世代的に捉える見方で、第1世代の人権（市民的および政治的権利）、第2世代の人権（経済的、社会的および文化的権利）の人権に対して、発展の権利、食料に対する権利など、国際社会の連帯を通して実現される諸権利を指す。人権の世代論については賛否があるが、これは本来、前世代の人権にとって代わるという趣旨ではなく、人権の普遍的な実現のためには国際協力が不可欠とするところにその本旨がある」と書かれている。

「発展の権利」 発展の権利については、「政治的、経済的、社会的、文化的側面等を総合して人間としての発展を目指す権利」と書か

れている。短文ながら、なかなかいいニュアンスではないだろうか。この項を執筆した人を是非とも人間発達研究所の講座などに招いてもらいたい。

#### (4)「発達保障」「発達権」「学習権」論を練り直す視点

次に、最近の筆者はどう考えているのかを、2003年の『障害者問題研究』31巻2号（全国障害者問題研究会）に載せた原稿を紹介しながら述べたいと思う。

碓井敏正さん・服部朗さんから学ぼう 筆者はこの原稿の要旨の部分で、『『全面発達の理念』を平等論に加えて自由論にも位置づけ、『個人の自由や自己実現』の社会的保障の重要性を指摘している碓井敏正さんの哲学的な思索から、個々人の全面的に開かれた自由な発達を保障する方向で『発達保障』論を練り直す示唆を得ることができる』と書いた。

碓井敏正さんは、憲法学でも教育学・心理学でもなく、哲学の方だから、哲学の問題として学びとらなければいけないと思うが、そこから筆者が得たのは、いままでの発達権をもう少し訳して、「個々人の全面的に開かれた自由な発達を保障する」論として構成するかどうかということである。このようなメッセージの発信の仕方が国民の半数以上が発達権に共感して下さるメッセージの発信につながると筆者は確信している。

2番目にふれたのは服部朗さん（愛知学院大学）が提起している「成長発達権」論である。

よく知られているように、発達権は、教育学のなかでも70～80年代は盛んだったが、80年代から90年代にかけて下火になった。現在、発達論・発達権論について、教育学ではあまり語らない。ところが、90年代から21世紀に入って、少年法分野で積極的に議論が展開され



るようになった。最近は、「成長発達権」というキーワードで検索すると、少年法関連の本がヒットしたりする。だから筆者は、ある意味で、少年法の人たちが、全障研が60～70年代に提起したような発達権を引き継いで発展させてくれているのだと思うし、そこから学ぶべきものがあるだろうと考えている。服部朗さんを招いて勉強されることをお勧めする。

そして、その原稿の最後に筆者が書いたのは、「憲法26条、教育を受ける権利（学習権）を13条に位置づけてみてはどうか」ということだ。いままでの議論では、26条は常に25条と関連させて述べられてきた。生存権の文化的側面としての教育権である。もちろん、これも重要だが、やはり13条から出発するという考え方をベースにしてはどうかという提起をした。

#### 「全面発達の理念」の自由権への位置づけ

2003年の原稿を書く前の2000年に、全障研の『障害者問題研究』の編集委員会で合宿検討会があって、筆者はそこで、「碓井敏正氏の『自由論・平等論・正義論』の紹介——『発達保障』の検討に向けて」という話題提供を行った。それをまとめたのが2003年の原稿だが、碓井敏正さんは『自由・平等・社会主義』（1994）、『日本の平等主義と能力主義、競争原理——新たな連帯は可能か？』（1997）、『現代正義論』（1998）を書いている。

「全面発達の理念を『自由論』に位置づけて捉えることは、碓井敏正さんがそうであるというよりも、碓井さんが考察の対象としているマルクス、エンゲルスの思想自体に由来するという、すなわち、マルクス、エンゲルスは画一的な平等権に否定的であり、共産主義を『各人の自由な発展が万人の自由な発展の条件となるような一つの共同社会』とか『真の自由の国』と捉えていた。『自由論』に位置づいた『全面発

達』のイメージは、全面的に平等に伸ばされるというものではなく、全面的に開かれた自由で個性的な自己発達というものになるだろう」。つまり、前半は、碓井さんよりもっと原理的な、マルクス、エンゲルスの考え方があるわけである。

ただし、「自由論」のなかに位置づけ放しではなく、「自由論」と「平等論」をどう統一的に考えればいいのか。これについて碓井さんの原文を引用すると、「これにたいしてマルクス、エンゲルスの自由論は本質的に社会的性格をもつ。個人の力によっては、社会的諸力をコントロールできないことはいうまでもないであろう。諸個人が社会的諸力を自己の支配下におくことは、『人々の共同なしにはできない相談である。共同こそが個人がその素質をあらゆる方向へ伸ばす方便なのである。したがって共同においてこそ人間的自由は可能となる。』」ということである。

「全面発達を現実化する社会の在り方や、集団的・共同的控制という視点は、発達保障論が発達を侵害したり部分的に押しとどめる社会の在り方を一貫して問題としてきたことや、『全面発達』と『個人の系・集団の系・社会体制の系』の関連を問うてきた意義を再確認させてくれる。と同時に、個人の自己実現の自由の問題を社会や集団の問題に埋没させまいとする碓井氏の思索は、発達保障論においても、個人の自己実現の自由をあらためて大切に位置づけ直す作業を要請しているといえるだろう」。

筆者は、13条にベースを置きながらそれを実現するために社会をどうコントロール・規制するかという論を組み立てたいと思うわけである。碓井さんは哲学論だが、筆者は、そのためにどんな自治体や国という行政の仕組みが必要かということで、この論文の後半のところで地方分権や特別支援教育というシステムのデザイ

ンの問題に入っている。

#### 「個人の自由や自己実現」の社会的保障

次は、「個人の自由や自己実現」の社会的保障である。

「善と正義」は難しい議論だが、碓井敏正さんは「むしろ、善の基準が多様であり、各人がそれぞれ善と信じることにしたがって自己表現することが、社会をより生彩に富んだものとするのである」「正義はさまざまなライフスタイルを万人に保障する、社会的ルールと解されるべきなのである」と書いている。

逆に「こういうライフスタイルが正しいですよ」といわれると、過ぎにくくなる。筆者は鳥取で、認知症や高齢者や精神障害者の人たちの地域福祉権利擁護事業の締結審査委員をやっている。これは年金や通帳の管理が難しい人々を支援する事業なのだが、筆者は鳥取県の事業関係者が大好きである。どうしてかという、彼らは「貯蓄することがいい」という押しつけのもとに支援をしてはいない。「貯蓄することがいい」となると、できるだけ節約させて、仮にその人が6～8万円の年金をもらっていても、使うのは毎月1万円以内みたいになってしまう。事実、なかには「貯蓄するのがうれしいので、できるだけ貯蓄したい」という方もいれば、「できるだけいろいろ楽しみたい」という方もおられる。「ちょっと使いすぎではないか」とか「パチンコ行き過ぎではないか」というような方でも、年金の枠を超えて生活を破壊するような範囲でない限り、その人のライフスタイルを尊重して支援しようという立場に立っている。

「正義はさまざまなライフスタイルを万人に保障する」という包容力のようなものを持ちながら、そのために共に「社会を一緒にコントロールしていこう」という、碓井敏正さんのアプローチは非常に可能性を持っていると思う。

ギリギリまで「個人の自由や自己実現」にこだわる視点 もう少し碓井敏正さんの文章を引用すると、「ところで自由や自己実現（中略）が、社会主義の第一の課題であるならば、社会主義的正義論は自由や自己実現を実現することとの関係で定義されることになり、その点で限定的な性格を帯びることになるであろう。具体的には、各人の自由や自己実現を社会的に保障すること、またそのための公平な条件がどのようなものであるのか、そして自由や自己実現の社会的制約がどの点にあるのか、とりわけ市場経済との関連を分析することが、社会主義的正義論の重要な課題となるであろう」と書かれている。

碓井さんのように「ギリギリまで『個人の自由や自己実現』にこだわる社会的保障の視点は、『発達保障論』を、従来ともすると保護的にとらえられがちであった障害児者・子ども・高齢者等だけでなく、権利行使主体としてのより広範な人々（地球上のすべての人間）を組み入れて練り直す上で貴重である」。

これに関わって、糸賀一雄さんには自己実現を保障する視点があるし、田中昌人先生の文章のなかにも「人間が自己実現の歴史のなかで、新しい権利を打ち立てて（いく）」というような記述がある。これらの主張を飛躍して短絡的に結びつけるのは拙速だが、こうした記述との関連を考察する必要があると思う。

「発達権」の法的根拠の分類 筆者の論文は、次に服部朗さんの論考からの示唆についてふれている。

実は、発達権といっても、その法的根拠は多様である。服部さんは、表1のように整理している。すなわち、清水寛説は憲法14条と25条及び26条にベースを置く。これに対して、13条をベースにするのは堀尾輝久さんや兼子仁さんである。13条前段の「個人の尊重」や子ど

表1「発達権の法的根拠」の8分類

憲法第14条(法の下等の平等)・25条1項(生存権)・26条1項(教育を受ける権利)……泷水寛
憲法25条1項・26条1項……一番ヶ瀬康子, 日弁連
憲法26条1項・27条1項(勤労の権利)……飯野節夫, 牧 枉名
憲法26条1項……永井憲一
憲法13条後段(生命・自由・幸福追求権の尊重)・25条1項・26条1項……堀尾輝久
憲法13条後段・26条1項……兼子仁, 第一東京弁護士会
憲法13条前段(個人の尊重)・子どもの権利条約6条……福田雅章, 山口直也
憲法23条(学問の自由)・13~22条(「国民の権利及び義務」の総体)・25条2項(国の生存権保障義務)・26条1項・27条1項……勝野充行

服部明(2002)「成長発達権の生成」, p.158の分類を一部順番を入れ替え, 補足して表記した。

(出典 『障害者問題研究』第31巻第2号 2003)

もの権利条約6条に法的根拠を求めるのは福田雅章さんや山口直也さんである。

これだけ幅のある発達権論であるから, ここに名前があがっている人を順番にお呼びして講座を開いてもおもしろいと思う。なかでも, まず優先すべきは13条を述べている人たちで, ぜひ呼んできていただきたいと思う。

誤解のない言い直し 時間の関係で端折って「学習権」論の練り直しについて筆者の結論を述べれば, 「個々人の全面的に開かれた自由な発達の必要に応じる学習保障への権利」と言い直せば誤解はないのではないかと考えている。詳しくは筆者の論文を参照されたい。

#### (5)『国家と人間』の検討

次に紹介するのは佐藤幸治さんである。佐藤さんは1937年生まれだから, もう70歳で, その幸福追求権の積極的な位置づけはまだ憲法学の多数説とはなっていないが, 筆者は面白いと思う。『国家と人間』(放送大学教育振興会, 1997)は放送大学のテキストであり, その社会的な影響力も見逃せない。

内容を少し紹介すると, 幸福追求権をどう位置づけるかで, 「『個人の尊厳』とは, 一人ひと

りの人間が人格的自律の存在として最大限尊重されなければならないという趣旨である。そして憲法は, 人がそのような存在として自己を主張し, そのような存在としてあり続ける上で重要な権利を『生命, 自由及び幸福追求に対する国民の権利』として包括的に保障しようとしている」と述べられている。

佐藤さんの説は, 「包括的権利」というところに留まらず, さらに踏み込んでいる。「『人格的自律権』は, 狭く解せば, もっぱら外部(国家やその他の組織あるいは個人)からの独立ということになる(消極的自由モデルに基づく自律権), 自由を基礎としつつもう少し広く自己支配ないし自己決定といったより積極的なものと解すべきである。人が自己の生活を方向づける程度が高くなればなる程, その自律の程度は高いといえるもので, そのためには『自律的生の条件』といったものを考える必要があり, また, 必然的に多元的な社会構造を要請することになる。そして, この『人格的自律権』は各種の人権が流出派生してくる大本となる権利であり, その意味でこれを『基幹的自律権』と呼ぶことができる」(前掲書)と述べている。

また, 平等については, 「しかし, 『条件の平等』, いわんや『結果の平等』は, “自然的”なものではなく, 公権力の積極的措置によって実現されるものである。他方, 幸福追求権つまり人格的自律権は, 各人の個性や能力に応じた人格の自由な展開を内実とし, 努力に対する正当な評価を求めるところがある。『条件の平等』の一方的な追求, とりわけ徹底した『結果の平等』の追求は, 各人の個性を押し潰して人間を平準化し, 徹底かつ強力な国家権力を帰結するかもしれない。社会権の完全実現を目指したソ連等の共産主義国家が, いわゆる民主(的権力)集中制をとり, 結局のところ, 巨大化・硬直化する官僚制的支配, 徹底した情報管理・情

報統制を帰結し、社会のダイナミズムの欠如をもたらしたことは、記憶に新しい。(中略)……結局のところ、幸福追求権＝人格的自律権を基軸に、そのなかにすでに平等のモメントの含まれていることに留意しつつ、社会的偏見から平等を阻害してきた要因を排除することに努めるとともに、公正な社会の実現に必要な条件の整備に向けて試行錯誤を重ねてゆくほかはない」と述べている。

このような説もあるということで、人間発達研究所でも大いに検討いただきたい。

例えば、びわこ学園におられるような重症の人たちについても、一人ひとりの人格的自律権があり、尊重されるべきだという認識を、権利論者も持ちつつある。これまで全障研では「障害児者の内面世界の尊重」という視点が出されているが、一方で現象学の立場でも「直接的に内面世界までは踏み込めないとしても、私たちに投影しているものが彼らの内面であろう」という形で読み込もうとしてきた。発達保障の中にある内面世界や人格を尊重する立論と、関係論や現象学とはどこが一致し、どこが違っているのか、いま少し検討すべきである。そして、その論議の延長に、権利論や憲法学も絡むことができるかもしれない。

## 2. 「能力に応ずる」から「必要に応ずる」への展望

### (1) 『格差問題と「教育の機会均等」』

「能力による差別」の容認 昨年(2006年)、お世話になった田中昌人先生への追悼の意味をこめて、『格差問題と「教育の機会均等」』(日本標準ブックレット, 2006)を書いた。発達保障論をやっている人にとっては、「能力に応ずる」という考え方は障害のある人たちの就学権を剥奪してきた。「能力のない人は教育

を受けなくてもよい。能力のある人にはより高度で、より長期間の教育を保障する」という考え方だろうと思う。もともと日本国憲法にある「能力に応じて」というのは、「能力によって差別されていない」という規定である。日本国憲法は能力による差別を認めている。能力以外の人種や門地などによる差別は認めないと宣言しているが、能力については容認しているのだ。

では、「能力に応ずる教育」という考え方はネガティブなのだろうか。発達保障論の「必要に応じた教育」という視点では、「能力に応ずる」という考え方は対極にあるように見えるが、対極にあるといえるものを取り込むことによって理論は強化される、ということを紹介してみたいと思う。

近代思想としての「能力に応ずる」 「能力に応ずる」という考え方は、歴史的にはどこから誕生したのかというと、フランス革命やアメリカ独立宣言である。

よくご存知の福沢諭吉は、明治時代に生まれたから登場したのであって、もし彼が50~100年早く江戸時代に生まれていたら、彼は登場していない。福沢諭吉は下級武士の出で、下級武士が務めるべき仕事は生まれながらに決まっていた。福沢諭吉の伝記などを読むと、明治維新になって廃藩置県が行われ、江戸時代の門閥制度がなくなるが、それがわかった時、彼は庭に躍り出て喜んだと書いている。その意味では、近代的社会をつくって、能力による競争の自由や能力のある者に機会を開くという思想はポジティブである。障害のある人たちの就学権を奪ったのは確かだが、「中世から近代への移行に伴うポジティブな部分を認める」という一致点を示さないと、国民の大多数の支持は得られない。

「能力と必要に応じて」 筆者はブックレットのなかで、「能力に応ずる教育」から「必要

に「能力と必要に応じて」ということを提起している。いまフィンランドの教育に関する本がたくさん出ている。フィンランドは学力の点で日本を追い越してトップになったが、フィンランドの教育姿勢は一步進めて「能力と必要に応じて」である。

筆者は日本国憲法改正論者である。26条は改正すべきだと考えている。他にも改正したい条項はあるが、26条の「能力に応じて」を、少なくともフィンランドのように、「能力と必要に応じて」というレベルに変えていくべきだと考えている。「障害抜きに必要と能力に応ずる」という文章にするかどうかは、もう少し国民的議論が必要だが、少なくとも現在の21世紀の日本の到達した段階で、「能力と必要に応じて」という両方を併記した改正案は受け入れられると思う。

**憲法26条に関わる解釈改憲** ただし、憲法改正というと、いまの憲法改正と重なってしまうので、筆者は解釈改憲をすべきだと考えている。解釈改憲は、憲法9条についてよくいわれる。つまり、条文は何も変わっていないのに読み込まれて、自衛軍が容認されたり、防衛庁が防衛省になったりした。

しかし、よく考えると、26条について、清水寛さんや田中先生の理論あるいは全障研等の運動のなかではすでに解釈改憲を実現している。60～70年代までの憲法26条の解釈は能力による差別を認めていたが、「それでは就学が保障できないから、ハンディの重い人により手厚くという考え方をとるべきだ」と提起したのである。たとえば、「学校に来てもいいですよ」といわれても、スクールバスがないと行けない子が多いし、40人学級の中では学べない。だから、盲ろう養護学校をつくって、単一障害であれば6人、重複障害であれば3人の学級というふうに、先生を手厚く配置した。このよう

に、「ハンディの重い人により手厚く」という手だてを尽くすことによって初めて就学保障が実現する。養護学校の義務生実施は79年に実現され、憲法は何ら改正していないが国民がそれを読み替えた。または読み替えようという主張が多数の国民に支持され、容認されたわけである。

実は解釈改憲を推し進めながら、「能力に応じて」を「ハンディが重ければより手厚く」と読み替えたり、13条からプライバシー権や肖像権や環境権を出したりしてきた。憲法というものが実はアバウトで、一見どのようにでも読み込める側面を持っているということは、国民の力の伸展度合いに応じて、文章を変える改憲まで主張しなくても、解釈改憲という方策によって読み込めるということでもある。

であるから、「あなたは能力に応ずる教育をどう考えるか」と問われたら、まず「ポジティブです」と答えてほしい。そして、「しかし、そのことによって権利を奪われた人たちがいるので、ここは『能力と必要に応じて』というふうに、さらに読み込むことが必要です」と答えてもらいたい。つまり、「能力に応ずる」とか「競争機会の均等開放」を唱える人の意見を対極と見て無視したり、遠くに追いやったりしないで、その人たちも包み込めるような発達権論を構築することが、理論が強固になり、拡大することにつながると考えている。

## (2)対極にある考え方を取り込む―「小さな政府」論

対極にある考え方を取り込むことのおもしろさを、もうひとつご紹介する。人間発達研究所の2007年2月の講座の基調報告のなかに、「小さな政府」に対する運営委員会の批判的な文章があった。筆者は批判することには賛成だが、「小さな政府」論の持っている可能性には着目

してもいいのではないかと考えている。

実は、人間発達研究所が位置する滋賀県の嘉田由紀子知事の「もったいない」思想にも通じる側面がある。では、どこが対極で、どこが一致するのか。そういう仕分けをしていく必要がある。

リバタリアニズムとは 2007年6月2日付「朝日新聞」の記事で、一橋大学の森村進さんは、「小泉政権が取り組んだ規制緩和政策にはいくらか期待していた。国の規制が減れば『小さな政府』に向かうと考えたからだ。だが、その中身は中途半端に終わった。後を継いだ安倍政権には、規制緩和を進めようという意欲がはじめから感じられない」と書いている。森村さんのような考え方は、「リバタリアニズム」といって、「個人の自由の領域に国家が介入すべきではない」という考え方だ。

続けて森村さんは、「リバタリアニズムは『自由至上主義』『完全自由主義』『自由尊重主義』などと訳されるが、自由主義との違いが明確でないので、筆者はカタカナのまま使っている。米国で使われ始めた70年代は『極端な無政府資本主義』と理解されたこともある。現在は、福祉を最小限に抑えるとともに、経済の分野では自由放任の『古典的自由主義』まで含むので、幅広い意味を持つようになった。共通点は、個人の自由を徹底して重視し『小さな政府』が望ましいという思想だ」と書いている。

森村さんはこういう考え方に立って、安倍政権の教育政策を批判し、たとえば「安倍政権は教育について、国の権限と管理を強めているが、懸念している」と書いている。後半部分には筆者と異なる主張もあるが、安倍政権がやっていることに対して批判的に見ていて、国の権限と管理を強めていることを懸念している。

また森村さんは、「リバタリアニズムは効率性を優先するため、『格差拡大社会』の中で公

平性をどう確保するのか、という批判がある。私は『等しからざるを憂えず、貧しきを憂う』という立場だ。不平等や格差拡大に対する懸念より、絶対的な貧困の是正こそが必要なのだ。(中略) 貧困には社会保障で対応すべきである」と書いている。どの程度まで対応するかという意見は分かれるが、互いに意見交換できる素地はありそうだと思う。

いまの「小さな政府」論や自由主義経済論や新自由主義は、実は経済については「自由主義」ではなく「護送船団方式」である。経済政策に関して何も「小さな政府」とはっていない。「大きな政府で、経済を引っ張っていく。だから他を切り捨てます」といっているのであって、森村さんから見ると「実にけしからぬ、『小さな政府』ではないじゃないか。口だけ『小さな政府』といいながら、実は大金を銀行救済に投入したりしているじゃないか」と映るわけである。

公共事業については、「今の日本の公共事業は、景気対策や雇用対策としてつくり出されているのが実態だ。公共事業は果たして、規模は適正で効率的に運営されているのか。公共事業の大義名分として、東京と地方の『格差是正』が挙げられることがある。だが、自治体の方が国より地方の実情に通じているという意味では、公共事業をするより、自治体に現金を渡す方がまだましかもしれない」ということで、公共事業の抑制や地方分権、地方自治に似たような文章も出てくる。

対話の中でより幅広く強固に「小さな政府」論やリバタリアニズムについて、初めから「対極の考え方だ」とか「対立する考え方だ」と結論づけるのではなく、まず意見を聴いてみる。どういう考え方で、どういう方向をめざしているのか。一致点はないのか。違うところはどこなのか。対話は可能なのか、と考えてみた

いと思うのである。そうすることによって、発達保障理論や発達権論は、より多様性を包含して強固になっていくと考えるわけである。

### 3. 「地方分権」「特別支援教育」への評価をめぐって——「発達権」保障を推し進めるシステムをどうデザインするか——

(1) 『自治体から創る特別支援教育』の場合では、最後の論点に入りたいと思う。これは地方分権や特別支援教育をどのように評価し、位置づけるかということとも関連する。

『自治体から創る特別支援教育』（クリエイツかもがわ、2006）は、筆者と茨城大学の新井英靖さんが編者となって出した。もともと藤本文朗さんが日本特殊教育学会で委員会を立ち上げ、その委員会がもとになって、「これからは地方分権で特殊教育・特別支援教育を考えるべきだ」ということで立ち上げたものである。

2000年度から地方分権に特別支援教育の推進政策は2001年から始まっているが、その前年の2000年に地方分権に踏み出した。「鳴り物入りで推進されている『特別支援教育』ではあるが、2000年度から実施された地方分権一括法により、旧来の中央集権的な上意下達の手法はもはや採れなくなっている。ここに、『地方分権』『地方自治』を前提とした特別支援教育の創出を探求する意味がある」。

いま、文科省が特別支援教育への転換という旗を振ったせいで、都道府県・市町村・学校現場が混乱したり、ストレスをためている人が多いと思う。しかし、中央集権の制度の下で旗を振っているわけではないので、それはそれとして放っておいても特に責任は問われない。もちろん、法治国家として法律改正その他の枠組みは守らなければならないが、そのなかでどういうシステムをデザインするかは、実は地方政府

や学校現場にゆだねられている。

機関委任事務の廃止 具体的には、主従的関係の根幹であった「機関委任事務」はなくなった。たとえば障害児がどの学校へ行くかという「就学事務」は、2000年度までは機関委任事務であった。機関委任事務は、本来は国がやるべき仕事を、国の出先機関（知事や都道府県教育委員会などの機関）にやらせるものであるから、どの障害のどの程度の子をどの学校に入れるかは本来は国が決めることだったし、地方機関や学校現場は、本来は国の事務である仕事を下請けでやらされているのだから、そのとおりにしないといけないという関係であった。

それが2000年度の地方分権一括法で、自治事務になった。だから、いまは、通達ではなく通知になっている。通知とは、「中央政府として文科省の考えを提示するものですから、どうぞ参考になさってください。あなた方はこの参考資料に基づいて独自の判断をしてください」というものである。

地方政府の主体性・自主性 地方分権一括法の前は、例えば文部省初等中等教育局特殊教育課の通達309号で、障害の種類・程度・IQ別に就学先を決めていた。あれは、中央政府が本来やるべき仕事を下にやらせていたもので、みんなそれを守った。ところが現在は、国から出ている数値をあくまで参考資料として、地方政府が自主的・主体的に考えることになっている。

たとえば、大津市が認定就学という制度をもっと活用して、小学校段階は原則的に全ての障害児を居住地校に就学させて教育を提供するという施策の選択もできる。

特別支援教育をどのようにデザインするかは、確かに全国的な枠組みがあるが、そのなかのデザインは地方にゆだねられた。したがって、この場合、問題になるのは、デザインする

力量がなかったり、そこに当事者や住民の参画がないために不十分なデザインしかできない、ということだと捉えている。

とりわけ基礎自治体重視の時代へ 従来は「『国（文部科学省）→都道府県（教育委員会）→市町村（教育委員会）→学校』という垂直的な関係に代えて、権利主体である住民から出発する関係、『基礎自治体（基礎的な地方政府＝市区町村）—広域自治体（広域的な地方政府＝都道府県）—中央政府（国）』と捉える時代に入ったといえる。

「政府」というと、テレビに出てくる内閣をイメージすると思うが、あれを中央政府とよび、都道府県や市町村のことを「地方政府」と表現していくのがよいのではないかと思う。基礎的な地方政府が、まず住民の生活と権利を守る仕事をし、それで果たせない仕事については広域的な地方政府である都道府県が担い、最終的には中央政府として仕事をする。もちろん、中央政府は市町村や都道府県を支援したり補う役割を持つ必要がある。

## (2)『市民と創る教育改革——検証：志木市の教育政策』の場合

埼玉県の志木市は、池袋から東武電鉄の急行で20分ぐらいのところにある、和光市と似た形の非常に小さなまちである。面積9キロメートルであるから、各辺が3キロの四角形のなかに人口6万7000人の人が住んでいるというイメージである。このまちの前市長・穂坂邦夫さんは、一期で勇退されたが、「市民が創る市民の志木市」「オーナーは市民、市長はシティーマネジャー」という提起をした。そして、筆者らは教育シンクタンクのような位置づけで志木教育政策研究会に入らせていただいた。

水平的・相補的な新たな関係 「『政府』と

聞くと国＝中央政府を想起するかもしれない。しかし、地方公共団体＝地方政府（local government）もまた『ガバメント（統治組織）』なのである。地方分権一括法が施行（2000年）された21世紀にあっては、『基礎的な地方政府（市町村）—広域的な地方政府（都道府県）—中央政府（国）』の水平的・相補的な新たな関係の創造・構築が待たれている。とりわけ本書では、市町村を『基礎自治体』として位置づけ、着目する。改正地方自治法は、『地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする』（第1条の2第1項）とし、また『住民に最も身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本』（同第2項）とすることも明記している。合併が一段落ついた今、住民に最も身近な市町村が、はたして『基礎自治体』としての実質を担うにふさわしい力量を有しているのかが問われている。かつて訪ねた北欧のスウェーデンでは、日本より一足先に地方分権が進み、教育や福祉などの住民に身近な権利保障サービスの権限と責任がコミュン（市町村）に降りて一元化されていた。

小さな中央政府・大きな地方政府 スウェーデンでは「小さな中央政府、大きな地方政府」という。このスローガンをぜひ来年（2008年）1月の人間発達研究所主催人間発達基礎講座で使ってほしいと思う。「小さな政府」のすべてが悪いわけではなく、「小さな中央政府、大きな地方政府をめざす」というスローガンは非常におもしろい。

「コミュン関係者は、『住民のニーズに応じて政策決定ができる』と極めて意気軒昂であった。ただし、人口規模が小さく社会資源の乏しいコミュンにあっては、可能なサービスを提供しつつ、単独で困難なサービスは近隣の



## 平成 16 年度 志木市の教育施策実施

小学校8校、中学校4校 (市立保育園6、私立幼稚園7、県立高校1、私立高校2)  
 児童生徒数 5,252人 (小学生3,615人、中学生1,637人)  
 教職員数 352人 (小・県費184人、市費44人) (中・県費103人、市費21人)

志木市立学校教育の視点

○ “発達段階” に即して ○ “地域立学校” をめざして

幼・小連携教育

5・6歳児接続カリキュラム

学校計画案内(シラバス)全保護者配布  
 年間の学習計画を学年・教科ごとに解説した案内書を年度当初に配布

小	1	1・2年生の25人程度学級編制 (ハタザクラプラン) 20~29人の編制にし義務教育入り口の集団教育に きめ細かな教育指導を实践、市費常勤講師採用	学校予算・学校魅力化推進事業・校長裁量拡大策	教科 学習指導法改善策 ラーニングサポート・ふれあいサポート・プラン	長期欠席児童生徒の在宅学習支援策 ホームスタディー制度
	2	3年生に28人程度学級編制 (ハタザクラふらすプラン)			
学	3	いろはカップ応援団事業 (泳力向上支援策) 25M泳げるようにインストラクターを派遣			
	4	逆上がり等「一度できたら一生もの」事業			
校	5	特別支援教育プログラム 「派遣・通観・研修」を通して 軽度発達障害児に個別支援体制			
	6	福祉・創育・樹木他 アドバイザー制			
中	1	中学校区「1学区」制段階的導入 第1段階 転校の自由性を保障 (H16) 第2段階 学校自由選択制計画 (H17~)	さわやか相談・子どもと親の相談事業 (県) 中学校区の相談ごとに専門相談員で対応	複数指導 & 少人数指導	ホームスタディー制度
	2	中1社会体験チャレンジ事業 (県) 市内の企業等に3日間の職業体験学習			
学	3	部活動技術指導補助制度 部活動の技術指導に民間人のコーチ役を派遣			
	3	中3チューター制度 (義務教育出口での個の確立) 3年生の放課後、個別の進路指導 (学習講座や将来の 夢講座など) に教育ボランティアを派遣			
校		ジュニアシンクタンク (子ども文教委員会)			
		いろは子ども文化賞 (「志木っ子アカミー賞」) 市民と共に子どもたちの情操教育を応援。文学・美術・科学・放送の4部門を創設			
		リカレントスクール (世代を越えて共に学ぶ「志木流環流教育」) 市民大スクール構想に 卒業後も懐かしい校舎 (市内全小学校) で今時の授業 (現役教師等) を再び学ぶ機会			

図1 2004 (平成 16) 年度 志木市の教育施策実施  
 (出典 渡部昭男他編『市民と創る教育改革』日本標準 2006)

コミュニケーションに委託したり、広域方式——いくつかの自治体が協力する方式——を採っていた。日本でも、消防や水道などは広域行政でやっているから、市町村が単独で担っている事務もあれば、広域でやっているものもあるわけである。

志木市のホームスタディー制度 図1は、志

木市の教育政策の全体の見取り図であるが、その中にホームスタディー制度がある。訪問教育は、現在は障害児に保障されている。たとえば盲ろう養護学校に在籍していて学校に来られない子どもには訪問教育が行われる。しかし、障害児教育の人たちは、この訪問教育をすべての子どもたちに適用しようという運動をしている

だろうか。自分たちに訪問教育があれば、それをさらに展開するということはいわないと思うが、不登校や引きこもりの子どもは学校に来ていない。だとしたら、発達保障論は障害児だけのものではないのだから、不登校や引きこもりの子どもたちの学習権をどう保障するか、つまり訪問教育が必要である。全国訪問教育研究会などが、「不登校や引きこもりの子にも訪問教育を」という大運動を国民に提起してやるというようなことが当然あっていいわけだが、それを志木市では行政の側がまず考えてスタートさせた。

志木市は教育委員会の事務局スタッフがよく勉強していて、そういう子どもが現にいることを知っていた。市長が「少人数学級制にするか」というと、住民は「学校に行けない子どもは、少人数学級の利益なんか得られない」といった。ある保護者が、「うちの子は引きこもりで学校に行けていない。そんな子どもを市長はどう考えるのか」というと、市長は「考えさせてください」と答え、教育委員会に「すぐ考えろ」と指示した。

訪問教育に関する情報は学校教育法第75条に出ているが、普通の小学校や中学校の教育行政をやっている者は誰も第75条なんて見ない。盲ろう養護学校か障害児教育に携わっている人たちはよく知っている条項だが、不登校や引きこもり問題をやっている人たちはふだんそこは見えない。ところが、志木市の教育委員会はそこを知っていた。それで、第75条でやれていて、すでに養護学校で実現している訪問教育を、志木市はホームスタディーという形で提供した。このホームスタディー制度では教師を家庭に派遣してもいいし、塾に行けている子どもなら塾に派遣してもかまわない。保健室登校の子どもであれば、保健室にも派遣する。子どもが図書室にいるのなら図書室に派遣する。その

子がどこにしようとも、教室で学習に入れていないのであれば、ホームスタディー制度を採用する。

**自治体職員 の力量アップ** つまり、基礎自治体がどのようにデザインするかである。違法なことはできないが、憲法や法律が許しているであろうものを読み込んで、活用してどこまで住民の福祉・福利を実現するかという力量が問われているのだと思う。

池上通洋さん（自治体問題研究所）が『人間発達研究所紀要』12号で「地方自治体と地方分権」を執筆しているが、自治体関係者を対象にした発達保障講座なども打っていく必要があると思う。糸賀一雄さんは生前、経営者相手にそういうこともやった。たとえば中小企業の人たちと読書会をしたりしている。

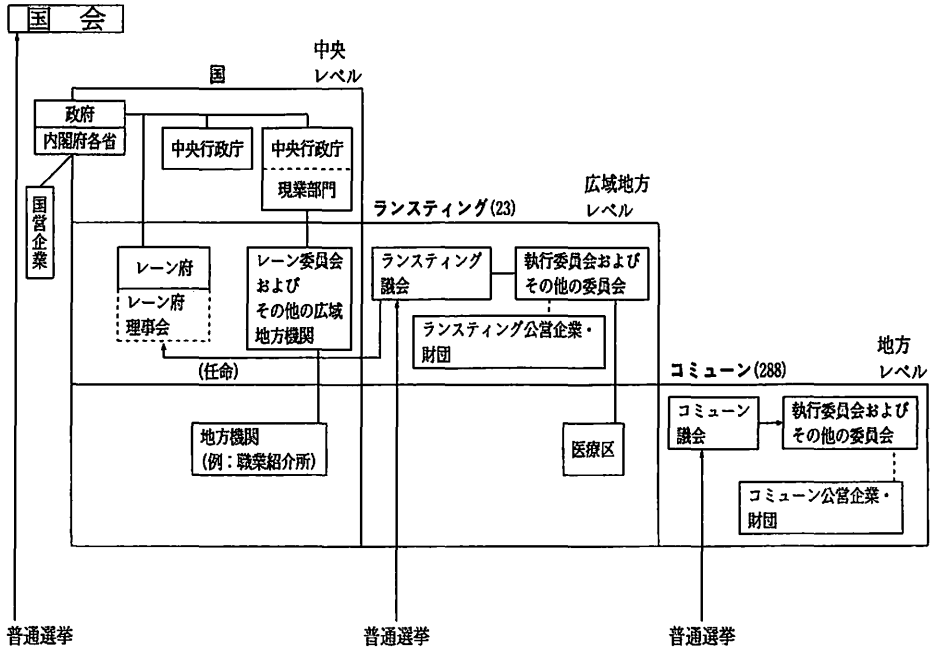
教育・保育・福祉現場で対人サービスに携わっている人たちだけでなく、地方自治体職員や中小企業の経営者といった人たちなど、発達保障を共有しうる条件やすそ野はもっと幅広いと、筆者は考えている。

### (3) スウェーデンの地方自治

スウェーデンではどのように考えられているのか。

筆者はどちらかといえば地方政府の役割や可能性をアピールしたいので、地方自治や地方分権を過大に評価しすぎていないかという批判は当然あるだろう。しかし、重要なことは、地方自治体は何を果たし、広域自治体は何を果たし、中央政府は何を果たすかということである。そして、そのモデルがどこにあるかということ、スウェーデンである。

**地方自治と地方自治体民主主義** 『スウェーデンの地方自治』（アグネ・グスタフソン、岡沢恵美監修、穴見明訳、早稲田大学出版会）を紹介すると、「地方自治を簡単に定義すれば、次のよ



(出所) Lundquist, L., *Förvaltningen i det politiska systemet*, 2 uppl. 1976をもとに作成。

図2 スウェーデンの行政組織 (1995年現在)

(出典 岡沢憲美監修『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版部)

うに表現できる。すなわち、財源の手当てが集約的になされる行政的任務を地方的[政治]単位が遂行すること、かつそのさい地方自治体の構成員が決定を下すことができ、また行政に直接関与できることである。また、「地方自治は地方自治体民主主義と結びついている。地方自治体民主主義という言葉が意味するのは、市民が普通平等選挙権に基づいた定期的な選挙、表現の自由、および自由な政党活動を通じて、直接あるいは間接的に、コミューンの決定に影響を与えることができるということである」とも書かれている。

スウェーデンの行政組織を紹介すると(図2)、まずコミューンがある。『スウェーデンの地方自治』という本が書かれた段階で、コミューンの数は288。人口規模でいえば、数千ぐらいから、ストックホルムのように何十万人という自治体もある。筆者が滞在したのはス

ウェーデン第二の都市、デンマークに近いヨーテボリという港町である。

おもしろいことにスウェーデンでは、「地方自治体をどれだけ大きくするか」という議論ではなく、ヨーテボリでは「大きな自治体をどれだけ域内分割するか」という議論が行われていた。だから、ヨーテボリも2~3万人単位の行政区に分かれていた。そうしなければ地方自治体民主主義が実現できないと考えるからである。日本の場合、「大きいことはいいことだ」と、どんどん大きくしてしまったが、自治体民主主義を実現できる規模はどれぐらいかという議論も必要だと思う。

**政府間の役割分担** まずコミューンは、「個人に直接かかわる大半の機能、とりわけ対人福祉サービスと教育に対する責任を負っている」。

コミューンの外側には広域的な地方政府(ランスティング)がある。ランスティングは自治

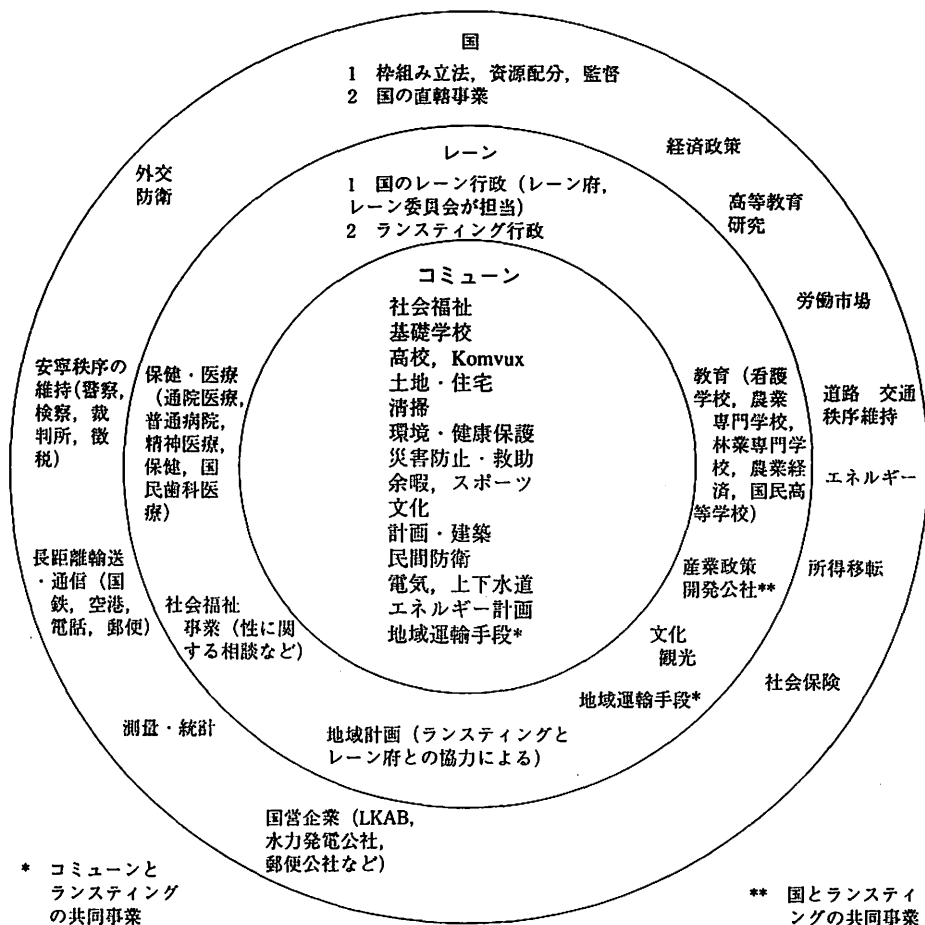


図3 国、ランスタング、コミューン間の責任分担  
(出典 岡沢窓美監修『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版部)

体として位置づけられた単位で、国としてはランスタングと同じレベルにランスタングという出先機関を置いている。中央政府は国を構成し、ストックホルムに国の中央省庁があるが、23のランスタングごとに国の出先機関としてランスタングがある。

コミューンとランスタングで公共部門の消費支出の約3分の2を占めているが、これはつまり、「中央政府を小さくして、地方政府を大きくする」ということである。だから、たとえば発達保障論をやっている人たちが「社会保障や福祉・教育を充実しよう」という場合、中央

政府を肥大化することを求めているのか、そうではなく、「地方政府をより強固にして、中央政府を小さくすべきだ」と主張しているのか、その辺のメッセージを明確に送るべきだと思う。

1995年当時のランスタングとコミューン間の責任分担を見ると(図3)、コミューンは数千から2~3万人ぐらいの人口規模で、社会福祉、基礎学校、高校、土地・住宅、清掃、環境・健康保護、災害防止・救助、余暇、スポーツ、文化、計画・建築、民間防衛、電気、上下水道、エネルギー計画、地域運輸手段を担

う。コミュニケーションでできない事業、たとえば保健・医療、社会福祉、地域計画、地域運輸手段、文化観光、産業政策開発公社、教育（基礎学校や高校よりも上の学校）はレーン（一部はランスティングと協力して）が担い、国は、外交防衛、安寧秩序の維持、長距離輸送・通信、測量・統計、国営企業、社会保険、所得移転、エネルギー、道路、交通秩序維持、労働市場、高等教育研究、経済政策を担う。

いま日本で重要なのは所得移転である。所得移転というのは、豊かな人・地域から税を徴収して、貧しい人や地域に再配分することである。これは地方にはできないから、国に果たさせるべきである。つまり、私たちの論点で大事なものは、国に何を果たさせるかであり、国は本来果たすべきことを果たさず、勝手に銀行救済に多額の税金を投入しているのではないかということだ。

たとえば、「豊かな地域から貧しい地域へ」というのは、いろいろなやり方がある。豊かな東京都が貧しい鳥取県などに毎年お金を渡す。国は介入させずに、地方と地方が直接やり取りをする方式である。これらは対立が生まれやすく、石原知事と片山前鳥取県知事はホテル税論争で口火を切ってバトルをしていたが、都知事が「今年度分は鳥取にはお金を出さない」というと、鳥取県は干上がって必要な施策もできない。

だから地方の利害が絡まないように、国が税を徴収し、地方に再配分する。これが地方交付税交付金という仕組みである。

ちなみに、スウェーデンではこれをロビンフッド税制と呼んでいる。ロビンフッドが豊か

な人の懐から貧しい人びとに配分したからである。

権利主体に最も身近な地方政府がデザインする。さて結論だが、多様で多彩な住民のライフスタイルや考え方を認めながら、その人の幸せを追求しようとするならば、その権利主体に最も身近な機関が民主主義的に意見を集約・調整して、権利保障の具体的なシステムをデザインして、行政施策を行うことが大切だ。とりわけ、対人福祉サービスや教育については基礎自治体にゆだねられるべきなのだ。

#### おわりに

話は脱線するが、江戸時代には、中央政府に文部省もなく学習指導要領もない。しかし、鳥取の池田藩は独自に藩校を置いた。藩内には手習いのための寺子屋などもあっただろう。地方分権社会や地方自治社会は、外国というよりも明治以前の江戸時代にひとつのモデルを求めるということも可能な側面を持っている。

さらに幅広い学問領域と対話しながら、発達保障論をより強固にするために、どのような理論構築や普及の仕方、研修や講座の機会の提供が役立つのかということ、人間発達研究所としてももう一度検討していかねばならないと考えている。

（わたなべ あきお）

注。本稿は第22回人間発達研究所研究集会（2007年7月8日）での記念講演をもとにしたものです。（紀要編集委員会）