

埼玉学園大学・川口短期大学 機関リポジトリ

Education in Social Security Policies and Labor Policies

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-07-26 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 米岡, 裕美 メールアドレス: 所属:
URL	https://saigaku.repo.nii.ac.jp/records/523

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



社会保障政策及び労働政策における教育の位置づけ

Education in Social Security Policies and Labor Policies

米岡裕美

YONEOKA, Yumi

1 はじめに

近年、様々な問題が、教育、労働、社会保障あるいは福祉という三者の関係の中で議論される必要があることが認識されつつある。このような状況を受け、2011年6月、『教育学研究』において、「教育・福祉・労働—ボーダーレス化の中での教育学の役割」という特集が組まれた¹⁾。ここでは、福祉や労働といった外的アクターが、教育へより関与を強め、境界が揺らいでいる状況において、教育がどのような状況にあり、教育学がどのような役割を担うるのが問われている。

この中で、本田由紀は、学校教育と労働及び福祉という領域の間のボーダーレス化について検討し、学校教育は労働や福祉という外部領域に対して自らを閉じる性質を強く帯びていることを指摘している。本田は、「庁内セクションを回ると、どこも教育とつながりたいと言っていますが、一方教育委員会に行くと、やはり何かあればつながりたいと言っており、この矛盾はなんだろうと感じています²⁾」という市職員の発言を引用し、教育委員会及び学校教育機関とその他の行政機関との間の隔絶があることを指摘している³⁾。

この教育分野とその他の領域の隔絶を解消

する方途の1つとして、教育が、他の領域からどのように見られ、位置づけられているかを明らかにし認識することがあげられる。上述の『教育学研究』の特集では、あくまで教育学から見て、福祉や労働がどのように教育と関わっているのかが検討されている。しかし、教育研究や教育政策、教育関係者が、社会保障や労働と協力し、ボーダーレス化が進む実態に対処するために、相手がどのような認識に立ち、教育に何を望んでいるのかを理解しておくことが不可欠である。そうでなければ、互いの議論がすれ違い続ける危険性があるからである。

そこで本稿では、労働政策、社会保障政策の政策課題の中で、教育や子どもがどのように議論されているのかを吟味することを通じて、労働政策、社会保障政策の議論がどのような構図を描き、教育や子どもをどこに位置づけているのかを明らかにすることを目的とする。政策課題を対象とするのは、政策課題は現実の問題を踏まえて、政策として公共的に対応すべき問題として認識され、集約されたものであると言えるからである。

具体的には、2009年、2010年に開催された社会保障関係及び労働政策関係の審議会において、教育関連のテーマ、例えば、学校、子

キーワード：社会保障政策、労働政策、教育、審議会

Key words : social security policies, labor policies, education, council

ども、能力などがどのように政策課題として浮上し、議論されているのかを検討する。審議会の議事録を取り上げるのは、審議会が、当該分野の関係者、学識者から構成され、政策的課題を議論する場であるため、その分野において、研究上だけでなく、実践上において、教育や子どもがどのようにとらえられ、何が課題と考えられているかを吟味できるからである。

なお、「福祉」という言葉は、児童福祉や障害者福祉制度など社会的弱者に対するサービスを中心とした社会福祉を指す場合から、「よい状態well-being」といった目的としての理念や状態を指すこともあり、用いられる次元も内容も非常に多様である⁴⁾。また、研究上の流れも、労働政策を中心としつつも社会保障や社会福祉も対象としている社会政策学⁵⁾、戦前の社会事業に起源を持つ社会福祉を主な研究対象とし、ケースワーク研究など現場との関わりも深い社会福祉学⁶⁾、実際の社会保障制度の法体系に依拠し制度分析や福祉国家論の検討などを行っている社会保障論⁷⁾といった3つの潮流が日本にはあり、立場によって、福祉や社会保障の意味内容や言葉同士の関係も異なってくる。本稿においては、生活保障を目指す公的な取り組みあるいは政策領域を検討するため、政策上、この領域を示すために使用される「社会保障」を用いる。

2 社会保障政策における教育をめぐる 論点—社会保障審議会の議事録分析

(1) 社会保障政策の動向

社会保障制度は、1950年及び1962年の社会保障制度審議会の勧告に沿うと、社会保険、社会福祉、公的扶助、保健医療・公衆衛生の4つに分類される。社会保険は、年金保険、

医療保険、介護保険など、病気やけが、老齢、失業など生活の困難をもたらす様々な事故に遭遇した場合に一定の給付を行うものである。社会福祉は、障害者や母子家庭など社会生活をする上で様々なハンディキャップを負う国民が、安心して社会生活を営めるよう、公的な支援を行う制度である。公的扶助は、生活に困窮する国民に対して最低限度の生活を保障するものであり、日本においては生活保護制度がそれにあたる。保健医療・公衆衛生は、健康に生活できるよう様々な事項についての予防、衛生のための制度であり、医療サービスや食品や医薬品の安全性を確保する公衆衛生などが含まれる⁸⁾。このように、社会保障制度の対象は生活全般にわたり、国民の安心や生活の安定を支えるセーフティネットとしての機能を担っている。

社会保障制度は戦後着実に拡充し整備されてきたが、近年では、様々な問題状況が生じており、制度を持続させること自体が課題となっている。人口減少や少子高齢化の進展により、現在1人の高齢者を3人で支える社会構造になっているが、少子高齢化が一層進行する2055年には、1人の高齢者を1.2人で支える社会構造になると想定される。さらに、近年の経済不況の影響もあり、社会保障費が増大し続けており、制度を支える費用をいかに確保するかが大きな課題として認識されている。一方で、人手不足など医療や介護サービスの提供体制の劣化やセーフティネット機能の低下、年金の不祥事など制度への信頼性の低下など、制度の内実や信頼性にも不安が生じている。

このような現状に対応するため、2008年社会保障国民会議が設置され、今後の社会保障のあるべき姿が検討された。2010年12月には、

社会保障政策及び労働政策における教育の位置づけ

社会保障と税の一体的な改革を実現し、経済成長につなげていくという基本方針を確認する「社会保障改革の推進について」が閣議決定された。これを受けて、内閣総理大臣の下に政府・与党社会保障改革検討本部、厚生労働省に厚生労働省社会保障検討本部が設置、2011年6月政府・与党社会保障改革検討本部において「社会保障・税一体改革案」が決定され、7月に閣議報告がなされた。

(2) 社会保障審議会における教育をめぐる論点

以上のような社会保障の動向の中で、教育や子どもに関してどのように言及され、議論されているのかを析出するため、2009年及び2010年に開催された社会保障審議会本会、分科会、部会のうち、議事録が厚生労働省のホームページ上に公開されているものを対象として、審議会の議論の中における教育関連の論点の析出を試みた(表1)⁹⁾。なお、社会保障審議会には、分科会、部会、専門委員会があるが、分科会は、定例的な認定や許可に関わる審議が中心であるため、政策的な議論を

行っている部会についても分析の対象とし、定例的な議案の決議のみを行い、政策議論を行っていない分科会は対象外とした。

これらの議事録の中から、子ども、学校、教育に関連する発言を集めて分類した結果、学校や子ども、能力などをめぐっては、大きく分けて5つの論点に整理できた。

① 社会あるいは制度の持続可能性

経済活動を行い、制度や社会を支える人間の数を保持するための政策課題の1つとしての少子化対策が論点の1つとなっている。日本の人口は、2060年には毎年100万人を超える勢いで減り、100年後には人口が4500万人になると予測されている。このため、「少子化がどうにもならなかったら、年金制度をどういじってもどうしようがない」、「子どもがあまりにも減ると社会が立ちいかないというメッセージを出すべき」など、少子化が社会保障制度及び社会の存続に関わる問題だと認識されている¹⁰⁾。

② 子育て支援に関する政策の方向

子育て支援に関する政策の方向性がもう1

表1 分析対象とした社会保障審議会の議事録

分科会/部会名	回：開催年月
社会保障審議会	19：2009.8、20：2010.2
統計分科会	14：2009.6、15：2010.2、16：2010.9
介護給付費分科会	64：2009.6、65：2010.3、66：2010.7、67：2010.8、68：2010.9、69：2010.9、70：2010.12
医療部会	8：2009.7、9：2009.8、10：2009.11、11：2009.12、12：2010.10、13：2010.11、14：2010.12、15：2010.12
児童部会	32：2009.6、33：2010.2
年金数理部会	36：2009.6、37：2009.6、38：2009.11、39：2010.4、40：2010.5、41：2010.8、42：2010.11、43：2010.11
年金部会	14：2009.2、15：2009.5
介護保険部会	27：2010.7、28：2010.7、29：2010.8、30：2010.8、31：2010.9、32：2010.9、33：2010.9、34：2010.10、35：2010.10、36：2010.11、37：2010.11
医療保険部会	38：2010.7、39：2010.9、40：2010.10、41：2010.10、42：2010.11、43：2010.12
少子化対策特別部会	22：2009.2、23：2009.5、24：2009.6、25：2009.7、26：2009.9、27：2009.9、28：2009.9、29：2009.11

つの論点を形成している。近年の子育て政策については2つの特徴があり、それぞれについて議論が行われている。

ア 少子化対策から社会的責任としての子育て支援への転換

従来の少子化対策は、両立支援策などの働く親への支援に偏りがちであった。しかし、子育て支援は社会の責任であり、親が働いている、働いていないにかかわらず、すべての子育て家庭の支援を推進していくことが必要である。2010年1月には「子ども・子育てビジョン」が閣議決定され、子どもの最善の利益を考慮しながら、親のニーズ、子どものニーズに合った多様なサービスを提供することをめざすことが政府の方針として示された。ただし、実態として現在の子育て支援は、親の育児休業、幼児期の保育、学童期の放課後対策という子育ての各段階の施策がそれぞれ分かれており、これらを統一したうえで、切れ目のない保障をしていく必要があることが確認されている¹¹⁾。

イ 財源の確保

様々な制度改革は、財源確保とセットである。子育ての支援は、持続可能なわが国の社会を構築するための「未来への投資」として考えて、社会全体で費用を負担する仕組みが必要であると繰り返し主張されている¹²⁾。

③ 子どもをめぐる危機的状況

ア 子どもの貧困

経済的な貧困は、学習塾などの追加的な教育機会を得ることや、進学費用の確保を困難にする。他方、現下の労働市場の状況も厳しいことから、労働市場で自立するためには、一定の教育的達成が不可欠になっている。ただし、教育を通じた格差は経路の1つにすぎず、貧困の経験そのものが、子どもが成長し

た後のあらゆるアウトカムに対して大きく影響する。例えば、社会的養護施設を出た後の生きづらさは、学歴だけではなく、親や保証人がいない、生活能力がないといったことから生じる。子どもの貧困という状況が、教育を通じた問題、教育以外の側面における問題の双方を含めて包括的な子どもの社会的自立の問題として認識されている¹³⁾。

イ 子どもの医療

産科、小児科の医療機関の経営は不安定かつ採算が取りにくく、医師の善意に支えられている状況である。特に、産科、小児科は、救急が多くリスクも高い。また、病児病後児の受入れ体制が整備されておらず、医師の負担が大きい。このような現状から、地域における産科、小児科医療の維持が難しくなっており、子どもの生命や健康の保障が政策課題となっている¹⁴⁾。

④ 子どもの生活の保障

ア 就学前の子どもの生活保障

就学前の子どもの生活を支援する場としては、保育所、幼稚園、認定こども園がある。保育サービスの拡充が求められているが、施設や人材が不足しており、保育サービスの量的な拡大と質の維持が大きな課題となっている¹⁵⁾。

イ 就学後の子どもの生活保障

就学後の子どもの生活保障は、具体的には、学童保育、放課後児童クラブ、放課後子ども教室が議論の焦点となっている。特に、小学校に入った時点で全体の6割ないし7割の家庭は親が就労している現状から、家庭に親がいないという前提での、子どもの放課後の時間の過ごし方を支援するという意味で、親の仕事と家庭の両立支援としての量的拡大の必要性が指摘されている。また、就学後の生活

保障のためには、小学校の積極活用など、文部科学省や学校との連携が重要である¹⁶⁾。

⑤ 社会保障分野の専門職教育

社会保障サービスの需要が高まる中、医療、看護、介護、保育などのサービスの量的拡大が求められている。他方で、医療や看護分野では、人材の偏在や不足が深刻な問題となっている。このようなサービスの担い手を質・量ともに確保することと、そのための育成方法が議論の対象となっている¹⁷⁾。

社会保障審議会における、子どもや教育に関わる論点は以上のようなものがある。ここにおける議論の特徴は、最終的な目標として社会的な自立が据えられていることがまず挙げられる。さらに、子どもに対する生活支援に関しては、親の就労支援策から、親の就労の有無に関わらない子どもの生活保障へと政策の方向性が転換している点が注目される。この転換に対して、社会保障においてはサービスを確保するだけの人材、施設などの資源の量の確保が困難であるため、幼稚園や学校など教育行政の持つ豊かな資源が注目されている。ただし、教育政策における子どもの対策は、生活保障とは異なる観点で成立しており、この間のずれと調整が課題となっている。

3 労働政策における教育をめぐる論点 一労働政策審議会の議事録分析

(1) 労働政策の動向

日本の雇用システムは、一般的に、長期雇用、年功的人事管理、企業別労働組合をその特徴とし、戦中から戦後にかけて大企業を中心に徐々に形成されたものである。そして、雇用労働政策は、時代の変化にあわせ、職種や能力による企業外の労働市場の環境整備を図りつつも、第一次石油危機を境に、労働時

間や配置転換等による企業内部における調整機能を活用した「雇用の安定」に重点を置き、政策を展開してきた。こうした日本型の雇用システムと、それを前提とした労働政策を背景として、日本では概ね労働者生活の安定が図られ、完全失業率は比較的低い水準に抑えられるとともに、技能蓄積の進展などもあり、企業の高い国際競争力が実現されてきた。しかし、バブル崩壊後の長期の景気低迷による失業率の上昇や非正規労働者の増大など、雇用の不安定性の増大、共働き世帯の増加による両立支援の必要性の上昇など、新たな課題が生じている¹⁸⁾。

さらに今日、労働政策においても、人口減少・少子高齢化の進展への対応が大きな課題となっている。すなわち、2006年には6,657万人であった労働者数が、2050年には4,228万人へと2,400万人近く減少すると予想されており、若者や女性、高齢者の労働市場参加の実現と、希望する結婚や出産・子育ての実現を同時に達成し、中長期的な経済発展を支える労働力の確保を確保することが喫緊の課題となっている¹⁹⁾。また、若年者を中心に非正規労働者が増加し、所得の格差が拡大するだけでなく、職業能力開発やキャリア蓄積の機会の格差が広がり、労働力の質の維持も課題となっている。つまり、雇用の「量」の拡大と「質」の向上を図り、誰もが意欲と能力を発揮できる働きやすい高質な労働市場を作っていくことが重要な政策課題と認識されているのである。

このような状況を受け、2007年12月、労働政策審議会建議が提出され、雇用労働政策の基本的考え方が示された²⁰⁾。さらに、厳しい雇用情勢を踏まえ、2009年10月、緊急雇用対策本部が設置され、労使、有識者及び政府関

係者が協力して、雇用対策や経済対策を進めていくという合意がなされている。

(2) 労働政策審議会における教育をめぐる論点

労働政策審議会にも、分科会、部会、専門委員会が設置されているが、労働政策審議会は、分科会において政策的議論が行われているため、分析の対象は労働政策審議会本会及び分科会とし、2009年及び2010年に開催された労働政策審議会本会、分科会のうち、議事録が厚生労働省のホームページ上に公開されているものとする（表2）²¹⁾。

なお、労働現場のルールは、現場を熟知した当事者である労使が参加して決めることが重要となるため、労働政策審議会やその分科会は、公益委員（学識経験者）、労働側代表、使用者側代表の委員によって構成されている。

労働政策審議会における雇用・労働政策に関する議論の中では、学校や子ども、能力などをめぐっては、大きく分けて以下の4つの論点が形成されている。

① 労働力の質と量の確保

この論点は、主に4つの側面から議論されている。

ア 雇用対策の1つの柱としての人材への投資

従来、企業に就職した後の能力開発や人材育成は、安定した雇用の下、企業が行ってきた。しかし、雇用の流動化や経済不況によって、企業は人材の多くを外部化あるいは非正規化し、基幹的な正社員の数を絞るようになってきている。しかし、正社員を限定することによって、正社員の労働は過密化し、研修や能力育成を行う余裕が失われつつある。さらに、非正規社員や派遣社員を使うという新たな能力も求められるようになってきている。一方で、時間や金、労力の面のコスト削減のため、教育訓練の正社員への重点化を進め、費用削減を図る企業も多い。正社員以外の労働者は、企業による能力開発の機会が少なく、キャリアの蓄積も限定されがちである。このため、非正規労働者の能力開発の機会を保障し、

表2 議事録を分析対象とした労働政策審議会

分科会名	回：開催年月
労働政策審議会	23：2009.7、24：2010.2、25：2010.4、26：2010.8、27：2010.12
労働条件分科会	80：2010.3、81：2010.4、82：2010.10、83：2010.11
安全衛生分科会	37：2009.11、38：2009.12、39：2010.4、40：2010.7、41：2010.9、42：2010.9、43：2010.10、44：2010.10、45：2010.10、46：2010.11、47：2011.11、48：2011.11、49：2010.12、50：2012.12
勤労生活分科会	9：2009.3、10：2009.9、11：2010.10
職業安定分科会	61：2009.4、62：2009.6、63：2009.10、64：2009.11、65：2009.12、66：2010.1、67：2010.2、68：2010.2、69：2010.2、70：2010.3、71：2010.3、72：2010.5、73：2010.9、74：2010.10
障害者雇用分科会	38：2009.7、39：2009.10、40：2009.10、41：2009.11、42：2009.12、43：2009.12、44：2010.3、45：2010.4
職業能力開発分科会	42：2009.9、43：2009.12、44：2010.2、45：2010.2、46：2010.3、47：2010.3、48：2010.4、49：2010.5、50：2010.6、51：2010.7、52：2010.7、53：2010.10、54：2010.10、55：2010.12、56：2010.12
雇用均等分科会	95：2009.4、96：2009.6、97：2009.8、98：2009.10、99：2009.11、100：2010.3、101：2010.5、102：2010.11

キャリアの蓄積や発展を支援することが政策的な課題となっている。労働者にとっても、雇用の流動化や能力主義の人事制度の導入によって、常に自己啓発を行うことが求められており、労働者による自己啓発を支援することが大きな課題となっている²²⁾。

イ 成長分野における計画的な人材育成

これからの人材育成は、雇用の創出や新産業政策ともリンクさせながら、より成長の可能性が高い分野、ニーズの高い分野の人材を計画的に育成すべきであると主張されている。特に、介護や福祉などに加え、日本の産業を支えるものづくりについて、現在第一線で活躍している人の教育に加え、今の小学校、中学校、高校から、ものづくりに関する意識や知識などを高める必要がある。特定の成長分野への人材育成を達成するために、経済産業省や文部科学省との連携の必要性が繰り返し議論されている²³⁾。

ウ 学校におけるキャリア教育及び職業教育

近年、若年労働者の高い離職率が注目を集めており、この要因として、働くことや労働についての認識の低さや労働環境などに対する理解の低さが指摘されている。このため、職業意識や職業能力の前提となる諸能力を学校段階から醸成していくことが非常に重要である。同時に、厚生労働省の有するキャリア・コンサルタントや職業情報、職業適性検査といった資源をキャリア教育に有効に活用していくことが学校教育の側からも強く求められている。そこで、文部科学省と連携した取組を検討する必要性が認識されている²⁴⁾。

エ 就職活動の早期化・長期化と大学教育

就職活動の早期化や長期化によって、大学での教育に支障が出るのが指摘されている。これは、教育上の問題であるだけでなく、

大学生の後半の大半が就職活動に費やされることになる、大学卒業後の社会人としての人材育成の面からも問題である²⁵⁾。

② 社会保障の一環としての能力開発

日本では、就業人口に占める雇用者の数が8割を占める。つまり、社会の安定は、雇用の安定と密接に関連しているのである。このため、意欲と能力のある者が働き続けられる環境を整備するということは、社会の安定や社会保障という面からみても重要なテーマである。この論点は、次の2つの側面から問題化している。

ア 失業者や非正規雇用者の能力開発及びキャリア形成

非正規雇用者は、現時点での低収入であるだけでなく、職業能力やキャリアが蓄積できない。これは、本人にとってと同時に、企業にとっても将来的に深刻な事態を招く危険がある。例えば、派遣社員はスキルもつかず、ずっと同じ仕事しかできず、派遣社員という雇用形態から抜け出せない状態である。これは、使用者にとっても、スキルやキャリアが向上せず、企業に忠誠心のない非正規社員を抱えることになる。このような労働者に頼って、国際競争に勝てるような良質な品質を確保できるのかという問題が中長期的には生じてくるのである。このため、労働政策の中では、職業訓練、キャリア・コンサルティング、ジョブ・カード制度などの取組みが行われている。しかし、フリーターの問題には、教育、経済情勢など様々な要素があり、キャリア教育の推進等、文部科学省等による施策の適切な実施が不可欠である²⁶⁾。

イ 生涯を通じたキャリア形成支援

雇用の安定のためには、労働者個人の能力、知識や技術、技能の向上が重要である。この

ため、2020年には正社員70%、非正社員50%が自己啓発に取り組んでいることをめざして、職業生涯における自発的な能力開発について、様々な支援が推進されている²⁷⁾。

③ 就業支援の対象カテゴリとしての「若者」

女性、高齢者、障害者と並び、若者は、就業支援の必要な対象カテゴリとして認識されている。これは、特に次の2つの側面から議論がなされている。まず、若年層の就労の社会的必要性である。特に、若年層の就労の意識の醸成、就労の支援、そして経済的な自立が、当人にとってだけではなく、中長期的に見た場合に、社会の基盤として非常に重要である。企業側も、雇用を維持しようとしているが非正規雇用の若者に景気変動の影響が大きい。これが、翻って雇用不安や内需の拡大につながらないという悪循環に陥っている。特に、就職氷河期と言われる新卒採用の厳しさとそれへの対処は、政労使三者の責任が極めて大きい。若年者の就職は当人にとっては、一生の問題であり、たまたま卒業年度の景気が悪かったからといって、雇用不安のような状況にいつも陥るということでは非常に問題が多い。いわゆる就職構造、就職システムそのものをもう少し景気の動向に左右されないような、安定をめざすような方策を講ずるべきである²⁸⁾。

次に、新卒者あるいは未就職学卒者に対する就労支援という側面からも議論がある。卒業時の段階でフリーターなど不安定な雇用になると、その後そこから抜けられない。従って、できるだけ卒業後しっかりした職業に就けるように支援していくことが重要である。特に、高卒者は、キャリア形成が不十分であることが多く、ジョブサポーターによる就職指導や体験雇用などにより就職促進が図られ

ている。また、未就職学卒者は雇用保険未加入のため、雇用保険による職業能力開発を受けられないという問題がある。これらの問題に対して、学校の進路指導と連携し、ハローワークなどで行う事業の周知、利用促進を図っていく必要がある。ただし、学校進路指導は、卒業時でカタをつけなくてはいけないという考えもあるようであり、ミスマッチを起こすような就職先に就職させる危険性もある。これに対して、卒業後の訓練の期間を通して、長い目で卒業生を見ていくような進路指導のあり方も必要である²⁹⁾。

④ 両立支援としての子育て支援

働く女性にとって、出産や育児と仕事との両立は、いまだ困難な状況にある。出産後も仕事を続けている女性に関しては、育児休業の取得率は高いが、そもそも出産を機に仕事を退職する女性が多い。このため、保育サービスの量的な拡大と質的な向上のさらなる充実が求められる。一方で、まさに子育て世代のところ、非正規雇用化が進んでいる。しかし、ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）は、正社員だけの問題として取り上げられており、これらの非正規労働者にはワーク・ライフ・バランスの推進の恩恵が及びにくくなっている。このため、ワーク・ライフ・バランスの推進が、社会全体として少子化への効果が表われずに、少子化が止まらないという問題が生じている³⁰⁾。

このように、労働政策においては、人材育成という労働力の質や就業支援や両立支援による労働力の量の確保といった側面から、教育や子育てが言及され、とらえられている。特に、労働政策審議会においては、労働者側、使用者側の双方がそれぞれの代表として出席しているため、労働者の生活や人生の保障を

優先する労働者側と、経済の発展や企業の存続を優先させる使用者側との意見が時に衝突しつつも、折り合いをつけながら進んでいるところが特徴である。このため、議論も、労働や雇用だけではなく、経済への影響を視野に収められており、このような観点から、教育や子育ても問題化している。

4 教育・社会保障・労働の構図

(1) 論点の特徴

以上、社会保障審議会、労働政策審議会という社会保障政策、労働政策を議論する場において、学校、子ども、能力といった教育関連のテーマがどのように言及され、議論されているのかという論点を整理した。そこで、次に、これらの論点の特徴を抽出し、これをもとに、社会保障政策、労働政策の場で、どのような構図が描かれ、そこに教育がどのように位置づいているかを検討する。

① 議論の軸としての労働

まず、社会保障審議会、労働政策審議会の議論に共通して言える特徴は、労働が議論の軸となっていることである。労働政策に関する議論においては、日本の社会や経済の中における労働というマクロな視点から、個々の生活者としての労働者にとっての労働の質の問題、人生における労働の位置づけなどミクロな視点まで、幅広い観点から労働がとらえられており、それと関連した形で、学校や能力、子育てが議論されている。一方、社会保障政策に関する議論においては、ポジティブ・ウェルフェアが政策的目標として掲げられており³¹⁾、失業や未就業などによって社会保障を受けることになっても、再度、就労し、社会保障を受けずに自立した生活を営むことができるようになることがめざされている。そ

のために、就労支援や能力開発も含めたより積極的な働きかけが社会保障として位置づけられている。また、子育て支援や子どもの生活保障に関しても、親の就労支援や、子どもが成長した後の生活の自立などが、労働との関連で議論される傾向がある。

② 4種類の論点

もう1つの特徴は、2、3で整理した政策課題となっている論点は、主に4つの種類に分けることができることである。

ア 企業が後退した後の教育及び学習

従来、企業が企業内教育として行ってきた就労後の教育や学習に関する政策課題である。上述のように、これまで企業が担ってきた就労後の人材育成機能が現在崩れている。このため、労働者に対する就労後の教育や学習支援については、大きな政策課題として浮上している。そして、これは、職業能力開発及び自己啓発支援、キャリア形成支援という形で、労働政策によって対応されている。(上記3(2)①ア及び3(2)②イで指摘した論点がこれに当たる。[3(2)①ア、3(2)②イ]と記載する。以下も同じ。)

イ 就労への移行

就労への移行という局面が問題となっている。教育から就労へ移行する局面である就職活動、その裏面としての若年者の雇用をめぐる様々な事態が問題として認識され、対応が要請されている[3(2)②ウ、3(2)③]。一方、社会保障においても、ポジティブ・ウェルフェアが理念として掲げられ、自立支援策が講じられているように、社会保障を受給している状態から、就労へとつなげることが課題となっている[3(2)②ア]。

ウ 労働との重複領域

教育と労働が重なり、職業教育やキャリア教育が問題となっている [3 (2) ①ウ]。また、労働と生活が重なった領域で論点となっているのは、両立支援としての子育て支援である [3 (2) ④]。

エ 政策が支える現実の領域の間を結ぶ論点

教育と生活の間の問題として、貧困な子どもの教育や、教育を通じた自立の関連、子育て支援などがある [2 (2) ③、2 (2) ④、2 (2) ⑤]。教育と経済活動の間には、経済活動の基盤となり、また発展の原動力となる労働力の確保、経済や地域のニーズに応じた人材育成の問題などの論点がある [3 (2) ①]。生活と経済活動の間の問題としては、雇用を通じた生活保障の提供、社会保障制度の財源となる経済活動、経済活動を支える人間の確保としての少子化対策や成長分野としての社会保障などがある [2 (2) ①、2 (2) ②イ、2 (2) ③ア、3 (2) ②]。

(2) 構図の検討

このように、社会保障政策や労働政策における教育をめぐる論点には2つの特徴がある。これらの特徴は、どのような関係から生まれているのか。

従来、教育と社会保障の関係については、教育が人生の前半をカバーし、社会保障が人生の後半を保障するという個人の人生における時間的な配置によって描写されてきた。ただし、この構図には、安定した雇用というもう1つの要素が隠れている。すなわち、従来の社会保障は、安定的な雇用を前提にし、雇用を通じて生活の安定を達成してきた。定型かつ安定的な職業生涯及び家族生活の想定のもとで、社会的リスクは限定的なものとなり、高齢期の生活の保障が福祉国家の優先的

な課題となった³²⁾。つまり、人生の前半は教育が、中盤は雇用を中心としつつ、失業や傷病など何らかの要因で転落した場合に社会保障が、そして人生の後半は社会保障が、それぞれ対応していたのである。

しかし、今日、このような区分が成り立たなくなっている。広井良典が指摘するように、社会保障と教育はクロス・オーバーし、連続的なものになり³³⁾、また社会保障と労働、教育と労働も連続的なものになりつつある。このような状況の中で浮上しているのが上述の論点であり、先に検討したように、労働を軸とし、4つに分類することができる。

これらの論点を、教育、社会保障、労働という政策領域に対応したカテゴリを土台として位置づけることは困難である。なぜなら、雇用や人材育成、経済活動などに企業が大きな影響を与えているにも関わらず、企業が関連する問題をとらえきれないからである。

そこで、本稿では、教育、社会保障、労働という三者の関係をとらえるために「教育／学習活動」、「生活」、「経済活動」を基盤に据え、その上に、それぞれの政策領域や政策課題を位置づけることを試みる。

4(1)で析出した政策課題を位置づける前に、経済成長期における教育、社会保障、労働を、「教育／学習活動」、「生活」、「経済活動」という基盤の上に配置しておく。現在の政策課題は、高度経済成長期における終身雇用と年功序列を前提とした三者の関係が、雇用の流動化などを受け、変動したことが大きな要因となっているため、変動前の状態を確認し、それとの比較で現在の状態を検討するためである。

図1において、「教育／学習活動」、「生活」、「経済活動」をそれぞれ四角形（二重線）で

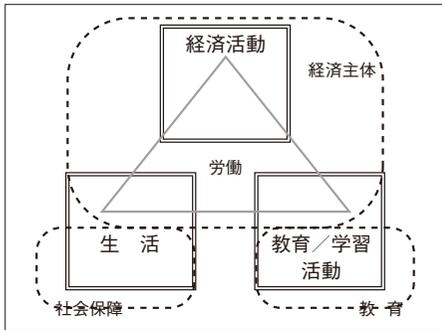


図1 従来の教育・労働・社会保障の関係

表わすとすると、企業を中心とする経済主体が、経済活動を行いつつ、労働者とその家族の生活を保障し、かつ、労働者の教育や学習を内部で行っていた。このため、経済主体の楕円（破線）が「経済活動」全体と、「生活」及び「教育/学習活動」の多くを覆う形となっている。そして、失業、障害、高齢などによって、労働による生活の維持ができなくなった者については、社会保障制度がその生活を保障していた。図1で言えば、「生活」の下半分にある社会保障の楕円（破線）である。「教

育/学習活動」については、就労前までの教育や学習は主に教育政策の対象であることから、教育の楕円（破線）が「教育/学習活動」の下半分を覆っている。そして、労働という行為は、経済活動の源泉であると同時に、労働者から見れば、生活を支え、教育や学習の機会ともなるため、「労働」はすべての領域にまたがり、図1では中心の三角形（実線）として表わすことができる。ただし、労働は、労働の機会を提供する経済主体の中におさまっている。

今日は、この経済主体が、「生活」や「教育/学習活動」から大きく後退している状態である。4(1)で整理した論点を、「教育/学習活動」、「生活」、「経済活動」という領域との関連で位置づけ直すと図2のようになる。

まず、労働が議論の軸となっているが、これは、これまで「労働」は経済主体の楕円の中におさまっていたが、経済主体の縮小により、「労働」が三つの領域の軸となっていることが表面化してきたことである。

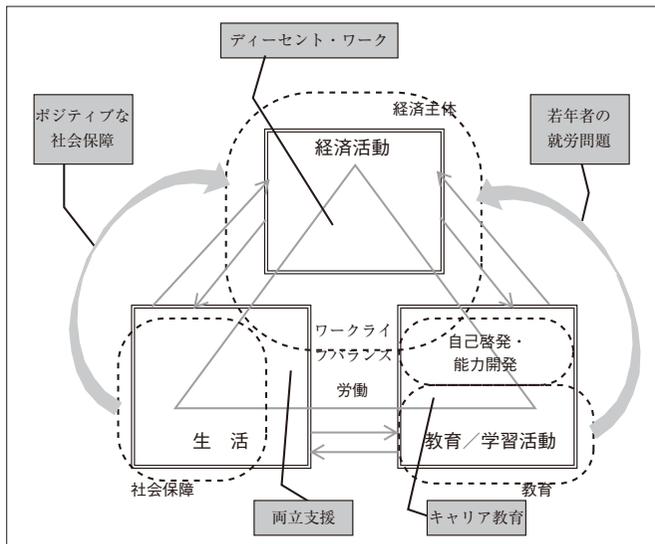


図2 今日の教育・労働・社会保障の政策課題の位置づけ

4 (1) ②で整理した論点の4つの種類は、図2における政策課題が生じている位置の違いとして表わすことができる。4 (1) アは、図1では経済主体の楕円が覆っていた「教育／学習活動」部分の上半分である。経済主体の後退によって、自己啓発・能力開発という労働政策の政策課題として認識され、労働政策の対象領域が形成されている。4 (1) イは、社会保障あるいは教育から経済主体の提供する労働機会へアクセスする局面の問題であるため、社会保障あるいは教育を表す点線の楕円から、経済主体へ向かう矢印として表す。4 (1) ウは、労働の三角形が、「生活」及び「教育／学習活動」と重なる部分における政策課題を表す。4 (1) エは、「教育／学習活動」、「生活」、「経済活動」の間にある論点であり、四角形の間にある直線の矢印として表わすことができる。

なお、教育と直接関連する論点ではなかったため本稿では言及しなかったが、労働政策において政策課題となっている「ワーク・ライフ・バランス」は、「経済活動」、「生活」、「教育／学習活動」にまたがる労働の三角形のバランスの問題である。また、ILOなどで提唱されている人間らしい適切な働き方を意味する「ディーセント・ワーク」は、「経済活動」と労働の三角形の重複領域が政策課題として浮上したものと位置づけることができる。

5 おわりに

以上、本稿では、社会保障政策及び労働政策において、教育に関連するテーマがどのように言及され、どのような政策課題が形成されているのかを検討し、社会保障政策、労働政策においてどのような構図が描かれ、そこに教育はどのように位置づけられているのか

を明らかにすることを試みた。その結果、「教育／学習活動」、「生活」、「経済活動」という社会における人間の活動領域を想定すると、労働を中心としながら、経済主体、社会保障、教育がそれぞれの領域を担っており、経済主体の後退によって、その空白部分や各活動領域の間などに、新たな政策課題が生じていることが明らかとなった。

今後の課題としては、このような社会保障及び労働側の認識や政策動向に対して、教育がどのような役割を担うべきかを議論する必要がある。また、教育から社会保障や労働を見た場合、どのような構図が描けるのかを確認しておく必要もある。さらに政策的次元だけではなく、市民の育成や文化の継承など、本稿で提出した構図とは別の次元から、教育の役割を検討することも重要であり、これらを今後の課題としたい。

注

- 1) 「<特集 教育・福祉・労働—ボーダーレス化の中での教育学の役割>」『教育学研究』第78巻第2号、2011年6月、pp.113-173。
- 2) <http://hamatorium.com/headlines/view/00024/00083> (横浜市子ども・若者支援協議会、第1回横浜・神奈川若者支援連絡会議概要、2011年9月13日最終アクセス)
- 3) 本田由紀「強固に残るボーダー—自閉化する日本の学校教育に対する社会システム論からの示唆—」『教育学研究』第78巻第2号、2011年6月、p.117。
- 4) 百瀬孝『「社会福祉」の成立—解釈の変遷と定着過程—』ミネルヴァ書房、2002年。
- 5) ただし、現代においては社会保障制度や福祉サービスはそれとして独自の意味を持っているため、労働政策としての社会政策の位置づけを見直す必要性が指摘されている(武川正吾『社会政策のなかの現代』東京大学出版会、1999年、pp.17-26、

社会保障政策及び労働政策における教育の位置づけ

- pp.34-35)。
- 6) 田代国次郎「現代社会福祉学の検討課題」立正大学社会福祉学部編『福祉文化の創造—福祉学の思想と現代的課題—』ミネルヴァ書房、2005年、pp.5-13、及び山縣文治「社会福祉とは何か—社会福祉の歴史と基本的考え方」山縣文治編『ソーシャルウェルビーイング事始め(改訂版)』有斐閣、2000年、pp.16-20。
 - 7) 菊池馨実『社会保障の法理念』有斐閣、2000年、pp.16-17、及び小西國友『社会保障法』有斐閣、2001年、pp.1-2、及び川村匡由「社会保障の内容」川村匡由編『社会保障論[第5版]』ミネルヴァ書房、2005年、pp.30-43。
 - 8) <http://www.mhlw.go.jp/seisaku/21.html> (厚生労働省ホームページ、2011年9月13日最終アクセス)。
 - 9) <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000008f07.html> (厚生労働省ホームページ、2011年9月13日最終アクセス)。
 - 10) 年金部会第15回議事録。
 - 11) 児童部会第32回議事録、同第33回議事録、少子化対策特別部会第22回議事録、同第28回議事録、同第29回議事録。
 - 12) 児童部会第33回議事録、少子化対策特別部会第22回議事録、同第29回議事録、同第30回議事録。
 - 13) 児童部会第32回議事録、同第33回議事録、少子化対策特別部会第23回議事録、同第24回議事録。
 - 14) 医療部会第8回議事録、同第9回議事録、少子化対策特別部会第27回議事録。
 - 15) 児童部会第33回議事録、少子化対策特別部会第22回議事録、同第23回議事録、同第25回議事録、同第27回議事録、同第30回議事録。
 - 16) 少子化対策特別部会第23回議事録、同第24回議事録、同第25回議事録、同第26回議事録、同第28回議事録、同第29回議事録。
 - 17) 児童部会第33回議事録、医療部会第8回議事録、少子化対策特別部会第25回議事録、同第30回議事録。
 - 18) 雇用労働政策の基軸・方向性に関する研究会報告書「『上質な市場社会』に向けて～公正、安定、多様性～」2007年8月、pp.2-3。
 - 19) 『平成22年度版厚生労働白書』pp.159-160。
 - 20) (1) 公正の確保：豊かな活力ある経済社会にふさわしい「公正な働き方」の確保、(2) 安定の確保：「雇用の安定」と「職業キャリアの発展、安定」の確保、(3) 多様性の尊重：労働者の能力発揮、企業による人材活用のため、「多様な働き方」を選択できるようにすること、とされた。
 - 21) <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000008f5z.html> (厚生労働省ホームページ、2011年9月13日最終アクセス)。
 - 22) 労働政策審議会第25回議事録、能力開発分科会第53回議事録。
 - 23) 労働政策審議会第23回議事録、同第25回議事録、能力開発分科会第44回議事録、同第46回議事録、同第49回議事録、同第53回議事録、同第54回議事録。
 - 24) 労働政策審議会第26回議事録、能力開発分科会第45回議事録、同第47回議事録、同第53回議事録、同第55回議事録。
 - 25) 労働政策審議会第26回議事録。
 - 26) 労働政策審議会第24回議事録、同第26回議事録、職業安定分科会第63回議事録、同第72回議事録、能力開発分科会第42回議事録、同第43回議事録、同第50回議事録。
 - 27) 能力開発分科会第42回議事録。
 - 28) 労働政策審議会第23回議事録、同第24回議事録。
 - 29) 労働政策審議会第23回議事録、同第24回議事録、能力開発分科会第43回議事録、同第46回議事録、同第48回議事録、同第51回議事録、同第54回議事録、同第55回議事録。
 - 30) 労働政策審議会第24回議事録、同第25回議事録、労働条件分科会第80回議事録、雇用均等分科会第98回議事録、同第101回議事録。
 - 31) 『平成22年度版厚生労働白書』pp.144-146。
 - 32) G. エスピン-アンデルセン／渡辺雅男・渡辺景子訳『福祉国家の可能性』桜井書店、2001年、pp.19-23、及び下平好博「〈サービス化〉〈グローバル化〉はリスク構造をどのように変えたか？」橘木俊昭編『リスク社会を生きる』2004年、岩波書店、p.37。
 - 33) 広井良典、広井良典『生命の政治学』岩波書店、2003年、pp.253-254。