

家庭教育関連法令・政策の変遷にみる子育て主体の位置づけ

相戸 晴子

要約

戦後の教育基本法で子育て主体は、「教育主体」と位置付けられたものの、その後の家庭教育関連法令・政策の変遷にみる位置づけでは、成人教育や地域活動参加による「学習主体」という位置づけ、また家庭教育支援の「教育対象」との位置づけがみられた。そこでは、時代状況の中で「学習主体」として配慮がなされた時期もあれば、責任や法的根拠のもと「教育対象」として強調されていく状況、また「学習主体」と「教育対象」が同時期に位置付けられた状況も多く見受けられたことから、その2つの子育て主体の位置づけは、「いつ、誰が、何処からみるか」によって、見え方が異なる状況があることがわかった。そのような状況から現在の子育て主体の位置づけの到達点を考えると、地域活動等への参加による子育て主体の学びを支えることによって家庭の教育力が向上するという「学習主体」の考え方も基本にしたいとされつつ、子どもや子育ての問題解決を図るためという世論と法的根拠が相まって、親の第一義的責任を果すための家庭教育支援の「教育対象」としての位置づけが大きくなっていることがわかった。

キーワード：家庭教育、教育法令・政策、子育て主体、教育主体、教育対象、学習主体

1. 研究の課題－法令・政策にみる子育て主体の位置づけ－

親・保護者・家庭という子育て主体は、戦前の法令にどのように位置づけられてきたのだろうか。まず、1896(明治29)年に制定された「民法」(引用は令和元年六月十四日改訂現在)では、第818条1「成年に達しない子は、父母の親権に服する。」の条文において、本法の親権の対象を成人までの年齢の「子ども」とし、その子どもは「父母」という親を前提とした親権者に養育される存在であることを規定した。また820条「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。」では、子どもを養育する親権者、すなわち親は、「子どもを監護する主体」と同時に、「子どもを教育する権利と義務を持つ主体」であることが明記された。

それらを踏まえ「監護」に関する法令、すなわち戦後の福祉の法令では、子育て主体はどのように位置づけられてきたのだろうか。1947(昭和22)年に策定された「児童福祉法」第2条では、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」とあり、国や地方公共団体も子どもを育成する責任を負うこととともに、民法でいう「監護」についての「父母」を「保護者」という言葉を用いて責任が明記されていた。その後、子ども虐待や子どもの貧困問題が深刻化していく中、2016(平成28)年の改訂では、第2条2に「児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う。」が新たに加えられ、保護者が子どもを養い育てるという意味合いにとどまらず健やかに育み成長させる主体、すなわち「子ども福祉の第一義的責任を負う主体」であることが明確に位置づけられた。そこで、法的根拠に基づき国及び地方公共団体による施策では、その子育て主体にその責任を全うさせることを目指して、施策の「支援対象」

と位置づけ、子育て支援サービスを次々に展開させている状況が見受けられる。

では、「教育」に関する法令においては、子育て主体はどのように位置づけられてきたのだろうか。「家庭」の意味を大きく転換させたのは、「家制度」と「公教育制度」の創出によって、1880年、当時の文部省の公用語として「学校の補完的役割を担う『家庭教育』」という概念の用語が誕生したことであった（小山 1990）¹。「民法」に「子どもの教育をする主体としての権利と義務」が位置づけられたのも、そのことを物語っている。さらに大正期には、第一次世界大戦を経て産業化と都市化で新中間層が増加したことにより、明治期の「国家にとっての子ども」から大正期には「家庭にとっての子ども」というとらえ方に変化し、個人志向家族の傾向を「教育する家族」登場の時代と表現している（沢山 1990）²。また昭和初期の戦前、戦中においては、「戦力としての子ども」や「国家に奉仕する家族」というとらえ方に陥り、戦後その反省から教育の法令や施策は、中立性を前提に展開し始めていったとされる。しかし、現在「家庭教育支援法」策定についての議論が行われ、家庭への国家介入という批判³がありつつも、家庭教育を支援する必要性の世論も後押しし、法案成立の段階まで至っている。そこには、子育て主体が子どもへ行う教育の主体者であり、その家庭教育について主体的に学ぶ学習主体になりえているかが最も重要な点ではないかと考える。

そこで本研究では、「子どもを教育する権利と義務を負う主体」である子育て主体が、戦後からの家庭教育関連法令・政策においてどのように位置づけられてきたのかについてとらえていくことを試みる。ここでは、家庭教育支援への賛否両論が「子どもの福祉の第一義的責任を負う主体」であることと一緒に語られることによる家庭教育を巡る議論の噛み合わなさ、わからなさを整理していきたいというねらいもある。方法としては、先行研究を交えながら戦後の家庭教育に関する法令・政策の分析を行い、子育て主体の位置づけを読み解いていきたい。

2. 結果－教育法令・政策にみる家庭教育の位置づけ

(1) 戦後：教育法令への初の家庭教育の位置づけ

戦後 1946(昭和 21)年に策定された「日本国憲法」第 26 条教育の条文に基づき、1947(昭和 22)年に策定された「教育基本法」に初めて家庭教育が位置づけられた。

1947(昭和 22)年制定

教育基本法 第 7 条 (社会教育)

家庭教育及び勤労の場所その他社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

制定当時の教育基本法では、「家庭教育」は「第 7 条 社会教育」の条文の中で「社会における教育の場」の一つとして記されつつ、冒頭に「家庭教育」と抜き出して表記を行っている。文部科学省は当時のこの表記について、「教育基本法は社会教育の定義について何ら規定していない。」という前提でありつつも、「家庭教育は本来的に社会教育とは別の概念であると考えられていたとの理解が適当であるとの説明⁴」がなされていた。それは 1947(昭和 22)年 3 月 20 日の貴族院教育基本法案委員会でのやりとりにおいて「家庭教育の在り方についても国が立ち入って監督するということか」という質問に対して、委員から「家庭教育の内容に一々個々の家庭に付てあれは是れする訳ではございませ

ぬが、法に於きましては家庭教育を含めました広い意味の社会教育が従来非常に我が国に於ては発達して居なかつたのでありますので、今回は社会教育を非常に重視致しまして、家庭教育を含めました社会教育と云ふものが、国及び地方公共団体に於きまして大いに奨励されなければならぬと云ふ大方針を謳った訳でございます。⁵⁾と家庭教育の重要性のアピールとともに社会教育が家庭教育まで含めた概念としたいが、そこに至っていないという解釈により、抜き出して表記している経緯が述べられていた。

このことから、社会教育法で使われた「家庭教育」の用語には、「社会教育に包含できない独自の意味合いを持つ家庭教育の担い手」という意味合いで子育て主体が位置づけられていたと考えられる。

(2) 1970～1980年代：急激な社会構造の変化の時代における家庭教育の位置づけ

1970年前後になると高度経済成長など急激な社会構造の変化によって、子どもや家庭を取り巻く状況への影響もあり、子どもの非行問題や子育て家庭の問題が顕在化していく時代となった。そこでは、以下、3つの主な政策に「家庭教育」が位置づけられていった。

まず1971（昭和46）年4月30日に答申された社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」において、「変化の激しい社会における社会教育の採るべき方向」として、「家庭教育、学校教育、社会教育の三者の有機的役割分担を確立し、また人々の生涯にわたる学習を支える多様な機会と場を提供する社会教育の役割を確認するなど、生涯教育の観点から体系化を図ること。」と独立させた家庭教育を子育て主体の「役割」として強調するとともに、生涯教育の観点から体系化を図ることが提言されていた。具体的には、「3 生涯の各時期における社会教育の課題（1）乳幼児」の中で、「家庭教育は親がその子どもに対して行う私的な教育であるが、親が子どもへの教育を十全に行うための知識、技術、態度について学習する『成人教育』という関連で社会教育につながっている。」と述べられ、乳幼児の発達を支える親の教育が成人教育の中に位置づけられたという特徴がみられた。

また1971（昭和46）年11月15日に文部省社会教育局長名で全国の地方公共団体に「家庭教育学級の開設および運営について」の通知が出され、「家庭教育とは親またはこれに準ずる者（以下親等という。）が子に対して行う教育であるが、家庭教育に関する親等の学習の重要性にかんがみ、社会教育行政においては、これを成人教育の一環として扱い、国または地方公共団体は親等の家庭教育に関する学習を促進するための条件整備を行うものであること。」とし、家庭教育の主体が親等であること、また前述した社会教育審議会答申と同じく成人教育として親の学習をとらえ、国や地方公共団体はその親等の主体的な学習を促進するための条件整備が役割であるとされていた。これは、1965年12月第3回世界成人教育推進委員会でユネスコのポール・ラングランが提唱した「生涯教育」の考え方が世界中に広がりを見せていた時代背景から位置づけられた「子育て期を過ごす成人として学習に取り組む子育て主体」の視点であると考えられる。

さらに1981（昭和56）年6月11日の中央教育審議会答申「生涯教育について」の「2 家庭教育の充実(4)家庭と社会」においては、「家庭教育は、親の子供に対する私的な教育であり、親の自由に委ねられているものではあるが、同時に家庭それ自体は社会の基礎単位であり、また、社会的存在としての子供の社会性を伸ばしていくべき役割を担っている。その意味で、親は、家庭教育の持つ社会的責任について認識をより深めることが望まれる。」とあり、「家庭教育は私的な教育」であること

を前提としながらも、「社会的存在としての子供の社会性」を育てる役割など、「家庭教育の社会的責任が存在する子育て主体」があり、生涯教育の学習主体であると言いつつ、子どもへの家庭教育の責任の文言が重ねられた政策であった。

(3) 1990年代：少年犯罪の悪質化や低年齢化が問題となった時代の家庭教育の位置づけ

1998（平成10）年6月の中央教育審議会答申「幼児期からの心の教育の在り方について」報告書『新しい時代を拓く心を育てるために-次世代を育てる心を失う危機-』は、1997（平成9）年2月、当時中学生だった14歳の少年が起こした神戸連続児童殺傷事件を受け協議された内容と言われている。報告書「第2章 もう一度家庭を見直そう」では、以下7節の柱「i 家庭の在り方を問い直そう」「ii 悪いことは悪いとしっかりしつけよう」「iii 思いやりのある子どもを育てよう」「iv 子どもの個性を大切にし、未来への夢を持たせよう」「v 家庭で守るべきルールをつくろう」「vi 遊びの重要性を再確認しよう」「vii 異年齢集団で切磋琢磨する機会に積極的参加させよう」を立て、さらにその節の下にさらに33項に渡る「心の教育の在り方」の具体的内容が提言されている中でも「i」では、「(a) 思いやりのある明るい円満な家庭をつくろう (b) 夫婦間で一致協力して子育てをしよう (c) 会話を増やし、家族の絆を深めよう (d) 家族一緒に食事を大切にしよう (e) 過干渉をやめよう (f) 父親の影響力を大切にしよう (g) ひとり親家庭も自信を持って子育てをしよう」と理想的な家庭の在り方を示しながら、幼児期からの心の教育を大切にされた家庭教育の内容が具体的に提言されていた。すなわち、子育て主体は「家庭教育の在り方を指南される対象」と位置づけられていった。

(4) 2000～2001年：少子化対策・子育て支援拡充期にみる家庭教育の位置づけ

2000（平成12）年4月、中央教育審議会「少子化と教育」（報告）「第4章 教育面から少子化に対応するための具体的方策 第1節 家庭教育の役割と具体的方策」において、「家庭教育は乳幼児期の親子のきずなの形成に始まる家族との触れ合いを通じ、『生きる力』の基礎的な資質や能力を育成するものであり、すべての教育の出発点である。特に、基本的な生活習慣・生活能力、豊かな情操、他人に対する思いやり、善悪の判断などの基本的倫理観、社会的なマナー、自制心や自立心など『生きる力』の基礎的な資質や能力を培うことが、家庭教育の重要な役割である。」また「中央教育審議会第一次答申においても強調されているように、子どもの教育や人格形成に対し、最終的な責任を負うのは家庭であり、子どもの教育に対する責任を自覚し、家庭が本来果たすべき役割を再確認する必要がある。」とあり、乳幼児期からの触れ合いによりきずなを形成し、子どもの「生きる力」を育むための具体的内容を明記しながら、新たに「人格形成の担い手」という文言が加えられ、「子どもの教育や人格形成の最終的責任者としての子育て主体」という位置づけに肥大化していることがわかる。それと同時にこの報告では、併せて学校教育や地域社会が担う教育も併記されている。例えば「第2節 学校教育の役割と具体的方策」では、「1 幼稚園教育」において、「幼児期における教育は、家庭との連携を図りながら、生涯にわたる人間形成の基礎を培う」学校（園）の役割を規定している。また、「第3節 地域社会における教育の役割と具体的方策」においては、母親の育児不安が社会問題化している背景を述べながら「社会全体で子どもを育てるという考え方に立つことが必要である。」とし、具体的には「地域や社会が子育てを支援するものである」という意識を涵養するとともに、地域社

会が家庭における子育ての補完的な機能を一層果たしていくことができるよう、地域の身近な施設である公民館等におけるボランティアによる子育て相談体制を充実したり、社会教育・文化施設、幼稚園や学校の余裕教室の活用、ボランティア活動・サークル活動等の団体・グループとの連携やその支援に努めていく必要がある。」と、親だけが子育て主体だけでなく、「地域や社会も子育ての主体」であることから、それら地域活動への連携や支援の重要性が述べられていた。

(5) 2000～2001年：家庭の教育力を支援する法令・政策拡充期の家庭教育の位置づけ

一方、2000（平成12）年11月生涯学習審議会社会教育分科審議会「家庭の教育力の充実等のための社会教育行政の体制整備について」の報告では、家庭の教育力の充実の重要性とそのための行政の役割が述べられ、それを実行するための法的根拠、すなわち社会教育法に家庭教育に関する条文を入れる提案がなされた。

さらに同年12月の教育改革国民会議の最終報告「教育を変える17の提案」においても、家庭教育の問題が中心的に議論され、「教育の原点は家庭であることを自覚する」ための5つの具体的提言（①親が信念を持って家庭ごとに、例えば「しつけ3原則」と呼べるものをつくる。親は、できるだけ子どもと一緒に過ごす時間を増やす。②親は、PTAや学校、地域の教育活動に積極的に参加する。企業も、年次有給休暇とは別に、教育休暇制度を導入する。③国及び地方公共団体は、家庭教育手帳、家庭教育ノートなどの改善と活用を図るとともに、すべての親に対する子育ての講座やカウンセリングの機会を積極的に設けるなど、家庭教育支援のための機能を充実する。④家庭が多様化している現状を踏まえ、教育だけでなく、福祉などの視点もあわせた支援策を講じる。特に幼稚園や、保育所における教育的機能の充実を努める。⑤地域の教育力を高めるため、公民館活動など自主的な社会教育活動への積極的な支援を行う。「教育の日」を設けるなど、地域における教育への関心と支援を高めるための取組を進める。）、など家庭教育の内容の具体的提案とともに、その家庭教育を推進していくことが「家庭教育支援」という文言で政策の中で表現され、以降、その文言が政策の中に頻繁に登場していくことになる。ここから子育て主体は、「家庭教育支援の教育対象」に明確に位置づけられていった。

それらをふまえて2001（平成13）年1月に文部科学省で策定された「21世紀教育新生プラン」では、「政策課題1」の筆頭に家庭教育が位置づけられ、2002（平成14）年には「家庭の教育力の再生」に向けた具体的施策である「子育て学習の全国展開」「子育て支援ネットワークの充実」「家庭教育手帳・家庭教育ノート等の作成・配布」等が計画された。そのような経緯から2001（平成13）年7月に改訂された社会教育法では、家庭教育の法令的位置づけに大きな変化をもたらし、新たに4条文に「家庭教育」に関する内容が明記された。

これらの中教審答申、審議会や会議の報告、並びにプランへの位置づけは、以下2001（平成13）年に改訂された社会教育法に示されたように、大きく位置づくことになった。

2001(平成13)年改訂 ※1949(昭和24)年制定

社会教育法

第3条2 (国及び地方公共団体の任務)

国及び地方公共団体は、前項の任務を行うに当たっては、社会教育が学校教

育及び家庭教育との密接な関連性を有することにかんがみ、学校教育との連携の確保に努めるとともに、家庭教育の向上に資することとなるよう必要な配慮をするものとする。

第 5 条 7 (市町村の教育委員会の事務)

家庭教育に関する学習の機会を提供するための講座の開設及び集会の開催並びにこれらの奨励に関すること。

第 15 条 2 (社会教育委員の構成)

社会教育委員は、学校教育及び社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者並びに学識経験のある者の中から、教育委員会が委嘱する。

第 30 条

市町村の設置する公民館にあっては、公民館運営審議会の委員は、学校教育及び社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者並びに学識経験のある者の中から、市町村の教育委員会が委嘱する。

「第 3 条 2 国及び地方公共団体の任務」では、社会教育が「学校教育と家庭教育と密接な関係性を有する」もので、「学校教育」と併記して「家庭教育」を位置づけ、「家庭教育」が、「社会教育」と「学校教育」と並び 3 つにカテゴリー化された教育の一つとして位置づけられていたことがわかった。またその文言では、「家庭教育の向上に資することとなるよう必要な配慮をする」とされ、国や地方公共団体の「任務」として家庭教育の向上のための施策が規定されたことがわかる。またそこでは、「必要な配慮」という表記にあらわれているように、具体的な「対象」や「内容」に触れず、また「配慮」という表記になっているのは、国や地方公共団体が私事的な領域である家庭に介入することではないという意味合いを意識した表記ではないかと考えられる。この第 3 条改訂について長澤(2001)⁶は、「教育基本法における法概念としての社会教育は第 7 条で明確に家庭教育を含んだ概念」であるにも関わらず「特に家庭教育の重視は、子育て・教育をめぐる危機の複合的構造的な性格を家庭の問題へと矮小化させ」との指摘をしている。

「第 5 条 7 市町村の教育委員会の事務」では、中立性を前提とした「教育委員会」が取り扱うものであり、そこでの「事務」という前提で、施策が明記されていることがわかる。しかし、その社会教育法に規定する施策は、「家庭教育に関する学習の機会を提供」との前提のうえ、「講座の開設」や「集会の開催」を規定し、その学習機会の「参加対象者」や「学習内容」への明記はなかった。その「学習の機会の提供」と並列されたのが、「これらの奨励」に関する事務である。ここでは、学習者に学習機会を提供するためという前提として、その情報を広報したり、周知したりしていくための事務が合わせて規定されたことがわかる。

「第 15 条 2 社会教育委員の構成」と「第 30 条 (公民館運営審議会の委員)」では、社会教育委員に「家庭教育の向上に資する活動を行う者」という家庭教育関係者が委員の構成メンバーの対象として明記された。そして、都道府県や市町村の社会教育委員や公民館運営審議会議員に子育てサークルに参加する親の代表や子育てサポーターなど家庭教育支援に関する関係者を委嘱することによって、市町村や公民館活動における家庭教育の学習活動の計画に子育て主体も含めて位置づけられたことがわかる。

村田(2001)は、前述した 2000 年の教育施策等を経て社会教育法が改訂されたことについて、『も

はや、個々の家庭だけに問題の解決を委ねるのは適当ではなく、社会全体の問題として、積極的に家庭における教育力の充実を図っていくことが求められる』という論理で、家庭教育支援策の必要性が語られ、(略)これによって、従来私事性の問題として権力が介入すべきことではないという認識から社会教育法に盛り込まれなかった家庭教育に関する条文が法に入ることになる。⁷⁾との指摘をしている。ここで子育て主体は、「法的根拠とともに強調された家庭教育の教育対象」となった。

(6) 2002～2004年：「社会で子どもを育てる」というスタンスからの家庭教育の位置づけ

2002(平成14)年7月19日文科科学省は、今後の家庭教育支援の充実についての懇談会報告『社会の宝』として子どもを育てよう!』を発表した。ここでは、報告書の冒頭に「子育ては、親だけが担うことだと思いませんか? そうではありません。子どもを育てることは未来の日本を支える人材を育てることです。社会の一人一人、みんなが主役なのです。子どもの成長を社会全体で支え喜び合いましょう。」とある。報告書の「はじめに」では、子育てや子どもの問題状況とその背景が示された後、「今日の子育てをめぐる社会環境の変化により、家庭教育が困難な状況になっている」と親の現状理解のもと、親だけに責任を求めるのではなく社会で子どもを育てるというスタンスから「3. 今後の家庭教育支援の充実のための基本的な方策」がまとめられている。ここでは、『社会の宝』として子どもを育てる」ために、「子育てをしているあなたへ、企業等職場の関係者のみなさんへ、地域のみなさんへ、学校関係者のみなさんへ、行政関係者のみなさんへ」と社会を構成するあらゆる対象者に対し具体的な方策が書かれている。例えば、「(2)子育てをしているあなたへ」では、「社会があなたの子育てを応援します」というメッセージをまず伝え、「一人で悩まずに周囲の人や地域の様々な相談機関等に相談することが大切です。」と子育て困難な状況を応援する方策が示されている。そして、「(6)行政関係者のみなさんへ」では、「子育ての社会化を促すムードづくり、家庭教育支援の基盤整備」「子育てネットワークの形成の支援」「『子育てサロン』型学習形態の展開への支援」「これまで手が届きにくかった親等へのアプローチ」など、子育ての社会化の意識の醸成とともに、親子の地域参加を促すための具体的方策の提案がなされていた。

また2004(平成16)年3月31日に取りまとめられた家庭教育支援における行政と子育て支援団体との連携についての調査研究委員会による報告「家庭教育支援のための行政と子育て支援団体との連携の促進について」では、2002年に報告された『社会の宝』として子どもを育てよう!』の子育ての社会化をより具現化していくための条件整備として、行政と子育てサークルなどの子育て支援団体等との連携による家庭教育支援の取組の必要性やその方策が提言されていた。そこには、「3. 家庭教育支援上の主な今日的課題(2)社会全体による家庭教育支援」の中で「今日の家庭の教育力の低下は、個々の親だけの問題ではない。都市化、核家族化、少子化、地域の人々とのつながりが減少したことなど、親や子どもを取り巻く社会の大きな変化の中で、地域全体で親子の『学び』や『育ち』を支える環境が崩れている。(略)例えば、個々の親を対象として家庭教育に関する学習支援を行う一方、日常の子育ての中で、地域に子どもを遊ばせる場所がない、子育てについて話をしたり、気軽に相談する相手がいない、仕事のために子育てにかかわることが思うようにできないなどということでは、子育て支援施策全体としては十分ではない。子育てにかかわるあらゆる分野について、社会全体で親の子育てを支援する環境が醸成されなければならない。」とあり、子育てを社会全体で取り組むための環境醸成の重要性が述べられていた。そして「1. はじめに」では、「子育て支援団体

の広範にわたる活動には親子の『学び』があり、『学び』を通じた親子の『育ち』を身近で継続的に支援する点で、子育て支援団体は家庭教育支援の地域の重要な担い手である。」とあり、親子が参加する地域活動には「学び」があることが述べられていた。さらに、「5. 連携にあたっての留意点(1) 親の主体的な『学び』と『育ち』を支援」の「子育て支援団体の活動は、子育てを行う親が子どもとともに子育て中の親仲間や子育ての先輩など人と人とのつながりの中で学び、主体的に育つ場を提供するものである。この場合の『学び』とは、講座形式によりしつけ等に関する知識やノウハウを学ぶだけでなく、子育て経験者を含む様々な人々とのかかわりの中で生き方や考え方について学ぶことも含まれている。こうした『学び』への理解の上に主体的な『育ち』の支援がある。」においては、地域活動参加の「学び」は、親が人とつながる中で主体的な「育ち」が生まれているとの解釈がなされていた。

これら2002年と2004年の報告では、子育て主体を「地域活動参加による学習の主体」と位置づけ、それを支援するための連携方策が提案されていたことがわかる。

また同年2004(平成16)年3月29日の中央教育審議会生涯学習分科会報告「今後の生涯学習の振興方策について」では、「Ⅲ 近年の社会の変化と今後の重点分野 2. 近年の社会の変化②「家庭の教育力の低下」において、「近年の都市化や核家族化、少子化、地縁的なつながりの希薄化など、家庭を取り巻く状況の変化の中で、家庭の教育力の低下が指摘されている。また、児童相談所における児童虐待相談処理件数が急増するなど、児童虐待問題も深刻化している。このような状況を踏まえ、特に、住民にとって身近な行政機関である市町村において、家庭教育への支援に積極的に取り組むことが重要であるが、その取組には差があるという意見があった。」ここでは、児童虐待問題の深刻化している状態を家庭の教育力の低下の問題に重ね、市町村行政の支援の格差を指摘している。さらに、「3. 今後の重点分野(2)家庭教育への支援」においては、「家庭の教育力の向上を図るためには、学校や地域において、できるだけ早い段階から、親になるための学習の充実を図るとともに、親になった後も、広く子どもから学び、仲間同士の親とも学び合うことなどにより、地域全体で学び合って、親が親として育ち、力をつけるような学習を大幅に充実するための方策を検討することが必要である。」とし、前述した同年の報告の「学習」「育ち」の言葉は同様であるが、「主体的な」という言葉は見当たらない。すなわち、家庭の教育力向上のための地域における家庭教育対象に対する支援体制の必要性にとどまっている。この報告では、子育て主体の学びの場を地域に広げながら「家庭教育支援の対象」と位置付けられていたことがわかる。

(7) 2006年：教育基本法改訂にみる家庭教育の位置づけ

前述した2000年初頭までの経緯から、2006(平成18)年には、家庭教育は、教育基本法の中に独立した条文が新設され、位置づけられていった。

2006(平成18)年改訂 ※1947年(昭和22)制定

教育基本法

第10条 (家庭教育) ※新設

父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有するものであって、生活のために必要な習慣を身に付けさせるとともに、自立心を育成し心身の調

和のとれた発達を図るよう努めるものとする。

- 2 国及び地方公共団体は、家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない。

第12条 (社会教育)

個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

まず「第10条 家庭教育」では、条文が新設され、保護者等の子の教育の第一義的責任が明記されていた。それと同時に、生活習慣習得や自立心の育成、そして調和のとれた心身の発達など家庭教育の責任の具体的内容が明記されていた。また「第10条2」では、家庭教育の自主性の尊重を前提としつつも、国や地方公共団体の責任を、これまでの教育基本法や社会教育法で「奨励」とされていた文言を、「努めなければならない」と、より努力義務として強調されていた。一方、「第12条 社会教育」の条文からは、「家庭教育」の文言が削除され、社会教育行政が家庭教育支援は担っているものの、その内容は、その他の社会教育とは区別して進められることが明確に表された。この法律改訂で子育て主体が、「子の教育の第一義的責任を持つものであり、家庭教育支援の対象」であることが法的根拠によって位置づけられたことがわかる。

(8) 2011年以降：体系的・多面的に推進されてきた時代の家庭教育の位置づけ

まず2011(平成23)年5月23日、家庭教育支援の推進に関する検討委員会が設置され、生涯学習政策局長決定の設置要綱では、「1 趣旨」の中で、虐待や家庭問題の背景を述べた後、「社会全体の動向を踏まえた家庭教育支援の在り方について、国として一定の整理を行い、示していく必要がある。そのため、文部科学省に標記検討委員会を設置し、社会全体の動向や課題の整理、これまでの施策の効果検証等を行うとともに、その結果を、次期教育振興基本計画の改訂に反映し、今後の施策の展開に役立てることとする。」として、これまでの家庭教育施策の整理を行い、今後の施策を考えるという家庭教育の体系的推進のための委員会が設置され、5つの柱の施策「全国家庭教育支援研究協議会、家庭でのルールづくりの推進、家庭教育支援チーム、家庭教育手帳、調査研究報告や事例集等のデータベース」に整理され、9年間に渡ってその柱に沿った施策を実行している状況がある。

検討委員会の設置後1年の2012年(平成24)年3月には、その検討結果が「つながりが創る豊かな家庭教育～親子が元気になる家庭教育支援を目指して」として報告されている。そこでは、「Ⅱ 家庭教育支援のあり方 1 基本的な方向性」において「親の育ちを応援する・家庭のネットワークを広げる・支援のネットワークを広げる」、また「2 重要な視点」には「親の主体性を尊重し、支援の循環を生み出す」とあり、「つながり」や「主体性」という意味合いが大切に述べられている。そして「Ⅲ 家庭教育支援の方策」では、「親の育ちを応援する学びの機会の充実、親子と地域のつながりをつくる取組の推進、支援のネットワークをつくる体制づくり、子どもから大人までの生活習慣づくり」と4つの柱が提案されていた。しかし前述した家庭教育支援の推進に関する検討委員会では、この検討結果から5つの家庭教育支援施策の柱を示したとあるが、ここで報告された「つながり」「主体性」という言葉は使われていなかった。ここでは、子育て主体を「地域における学習主体であるこ

とが重要とされながらも教育対象」としての施策に位置づけられていることが伺える。

さらに2013(平成25)年から始まった教育再生実行会議では、教育再生会議の議論を引き継ぎ、2017(平成29)年6月1日に第十次提言「自己肯定感を高め、自らの手で未来を切り拓く子供を育む教育の実現に向けた、学校、家庭、地域の教育力の向上」を発表した。その中の「1. 学校、家庭、地域の役割分担と教育力の向上について(2)家庭、地域の教育力の向上(家庭の教育力)」では、「家庭を取り巻く状況に目を向けると、1960年代の高度経済成長期以降、核家族化が急速に進むとともに、ここ20年で共働き家庭が大幅に増加するなど、その態様は大きく変化してきています。これに加え、今後、女性活躍社会の実現に向けた取組を進めていく中においては、学校のみならず地域社会をはじめとした社会全体で、子育てする家庭への支援を進めていく必要があります。また、子供の相対的貧困率が減少するなどの成果が現れてはいるものの、経済的援助を受けている困窮家庭が20年前に比べて約2倍に増えるなどの課題があるほか、虐待を行う家庭などそもそも家庭の教育力に期待することが難しい家庭もあります。こうした状況の中、教育基本法において求められている家庭の役割を、各家庭がしっかりと果たせるよう、引き続き家庭教育支援を充実していくことが必要です。

また、全ての子供たちが、家庭の経済事情等にかかわらず、未来に希望を持ち、それぞれの夢と志に向かって頑張ることができるようにするためには、貧困や虐待など様々な困難を抱える家庭やその子供に対しては、教育と福祉の連携・協力の実効性を高めること等を通じ、これまでの取組を更に充実させることが特に重要です。」とあり、貧困や虐待が社会問題化している状況の中、家庭教育支援は地域の教育力と合わせて家庭の教育力向上を目指し、また教育と福祉が連携・協力していく必要があることから、すなわちここでの子育て主体は「福祉支援も含めた教育対象」と福祉問題を絡めて位置づけられたことがわかる。

3. 考察—家庭教育関連法令・政策の変遷にみる子育て主体の位置づけ

以上、戦後策定された教育基本法から2017年までの教育法令や政策の変遷において、家庭教育について触れられていると思われるものについて子育て主体の位置づけを概観してきた。そこでは、以下「表1」にまとめたように、まず2000年前後から20年以上に渡って家庭教育支援に関する法令や政策の動きが多くなっていることがわかる。

またその内容から子育て主体の位置づけの変遷をとらえると、教育基本法の「教育主体」という位置づけが、時代の中で成人教育や地域活動参加による「学習主体」という位置づけ、また家庭教育支援の「教育対象」との位置づけが誕生し、今もその2つの位置づけが存在していると考えられる。ここでは、明確に二分することは出来ず、時代状況の中で「学習主体」として親の私事性に配慮されてきた時期や社会や地域も親とともに子育て主体であり学習主体というとらえ方もあれば、少年事件の低年齢化や虐待問題の深刻化など子どもの問題の顕在化によって責任や法的根拠に基づいた「教育対象」として強調されている状況が見受けられた。そのため、「学習主体」と「教育対象」という位置づけが2000年代前後から混在している状況が多く見られ始め、子育て主体の位置づけは、「いつ、誰が、何処からみる」かによって見え方が異なっている状況があることがわかった。

そのような状況から現在の子育て主体の位置づけの到達点を考えると、地域活動等、社会への参加による子育て主体の学びを支えることによって家庭の教育力が向上するという「学習主体」の考え方も大切にしながらも、子どもや子育ての問題解決を図るためという法的根拠や世論が相まって、親が

第一義的責任を果すための家庭教育支援の「教育対象」としての位置づけが大きくなっていることがわかった。

そこで現在、家庭教育事業にとっての子育て主体の位置づけは、「いつ、誰が、何処から」みるかによって「主体」にもなれば「客体」にもなることから、担当者のとらえ方によって事業の実施内容が異なっている可能性が高いと考えられる。この点については、あくまでも仮説であり、次の研究課題として取り組んでいきたい。

表 1 家庭教育関連法制・政策にみる子育て主体の位置づけの変遷

| 年 | 学習主体 | 教育対象 |
|--------------|------------------|--|
| 1947 (昭和 22) | 教育基本法による家庭教育の主体 | |
| 1971 (昭和 46) | 成人教育として学習に取り組む主体 | |
| 1981 (昭和 56) | | 家庭教育の社会的責任を持つ存在 |
| 1998 (平成 10) | | 家庭教育の在り方を教育される対象 |
| 2000 (平成 12) | (地域や社会も子育ての主体) | 子どもの教育や人格形成の最終的責任者 家庭教育支援の対象 |
| 2001 (平成 13) | | 社会教育法による家庭教育支援の対象 |
| 2002 (平成 14) | 地域活動参加による学習の主体 | |
| 2004 (平成 16) | 地域活動参加による学習の主体 | 地域にも広げた家庭教育支援の対象 |
| 2006 (平成 18) | | 教育基本法による子の教育の第一義的責任 教育基本法による家庭教育支援の対象 |
| 2012 (平成 24) | 地域における学習の主体 | 家庭教育支援の対象 |
| 2017 (平成 29) | | 福祉支援を絡めた家庭教育支援の対象 |

- ¹ 小山静子「家庭教育の登場-公教育における『母』の発見」、谷川稔他『規範としての文化-文化統合の近代史』平凡社、1990年。
- ² 沢山美果子「教育家族の成立」、第1巻編集委員会編『<教育>誕生と終焉』、藤原書店、1990年。
- ³ 例えば、以下の3冊がその主な著書。本田由紀『「家庭教育」の隘路-子育てに脅迫される母親たち-』勁草書房、2008年。木村涼子「家庭教育は誰のもの？-家庭教育支援法はなぜ問題か-」岩波ブックレット No. 965、2017年。二宮周平「家庭教育支援法について」、本田由紀・伊藤公雄『国家がなぜ家族に干渉するのか-法案・政策の背後にあるもの-』青弓社、p. 26-56、2017年。
- ⁴ 文部科学省HP「昭和22年教育基本法制定時の規定の概要」より引用。
- ⁵ 前掲4の議事録の一部によると辻田政府委員の発言とある。
- ⁶ 長澤成次「社会教育概念の変質と新たな国家統制-社会教育法一部改正案等の法的諸問題-」、『月刊社会教育』2001年5月号、p. 64-65、2001年。
- ⁷ 村田晶子「現代の教育改革における家庭教育支援施策の問題性-女性と家庭の位置づけを通して-」、早稲田大学哲学会、「PHILOSOPHIA」No. 89、p. 41-58、2001年。