

教育福祉論の整理とその実践上の課題

—教育と福祉の関係性と協働実践の研究レビューを手がかりに—

笹澤 恵

Reviewing and Materializing the Education Welfare Theory:
With the relationship between education and welfare and the research reviews of collaboration
practices

Megumi SASAZAWA

This study reviewed education-welfare theory, and examines how to materialize the concept of this theory through reviewing some researches about collaboration practices.

In the former half of this study, it clarifies how education and welfare are related in education-welfare theory. This study shows how important the association of education and welfare, and that collaboration between different actors arises in order to materialize the relation

However, it is not easy to collaborate for education and welfare each of which originally belongs to its own domain. In the latter half of this study, it shows the essential difference between them in their directly and system. After that, this study reveals what factors obstruct collaboration practices. Finally, this study considers what kind of collaboration can relate education and welfare effectively.

目次

1. はじめに

- 1-1. 本稿における教育福祉論
- 1-2. 教育福祉論の問題関心

2. 教育福祉論の枠組み

- 2-1. 教育と福祉の関係
 - 2-1-1. 教育と福祉の関係の前提
 - 2-1-2. 教育と福祉の重なり
- 2-2. 統一的保障の方向性

3. 教育と福祉を取り結ぶ難しさ

- 3-1. 教育と福祉の違い
 - 3-1-1. 教育と福祉の志向性
 - 3-1-2. 区分けがもたらす教育と福祉の溝
 - 3-1-3. 小括

3-2. 教育と福祉の協働実践

- 3-2-1. 協働の定義
- 3-2-2. 協働の阻害要因
- 3-2-3. 小括

4. まとめ

1. はじめに

現在、子どもたちをめぐる問題状況は多様化・複雑化の一途を辿っている。その背景として関川(2012)は子ども観の変化と子どもを取り巻く環境の変化を挙げる。子ども観の変化とは、子どもを保護の対象として受け身の存在として見てきたものが、権利の主体者として立ち現れることだ。関川(2012)は子どもを保護の対象として見る見方について児童福祉法を挙げ、子どもに「特別な」保護を与え、親への

関与を通して子どもに種々の措置を講じてきたと指摘する。対して子どもを権利の主体者と見る見方に変化させたものとして子どもの権利条約を挙げている。子どもの権利条約によって、子ども自体に目が向けられるようになり、種々の権利¹を包括的に捉える必要が生じるようになったという。また、子どもを取り巻く環境の変化とは、近年見られる虐待、格差や貧困、不登校など子どもたちを巡り種々の問題が発生している現代的状況の中で、その問題に対処するために子どもを全人的に支える必要²が生じていることを指す。

子ども及び子どもの抱える問題と向き合う時に単一の領域だけで対処することが難しいのが現代的状況だが、これに対処する考えで教育福祉論というものがある。教育福祉論の詳細については後述するが、これまで独自の領域を築いてきた教育と福祉を“統一的に保障”（小川・高橋 2001）することによって、福祉において放置されてきた教育、教育においてないがしろにされてきた福祉という状態に対処し、子どもの権利を全人的に保障することを目指している。

しかし教育と福祉というこれまで独自の領域を形成してきた両者を接合するには、具体的にどうすればいいのであろうか。そもそも、教育福祉論は極めてあいまいな概念で、論者によってその主張も様々である。そのため、教育福祉論を唱える論者の中でも実践提起の課題が挙げられている（小川・高橋 2001）。本稿ではまず始めに、教育福祉論が目指す教育と福祉の統一的保障とはどういうことなのかを探る。そのために教育と福祉の関係を整理したうえで、統一的保障の具体的な形として「教育と福祉の協働」という形がとれるという考えを示す。しかしこれまで独自の領域を形成してきた両者が協働して問題に対処することは容易ではないはずだ。本稿の後半では協働を困難にしている要因を探り、協働の方向性に示唆を与えることを目指す。

1-1. 本稿における教育福祉論

小川・高橋（2001）の分類によれば、これまでに展開されてきている教育福祉論は、次の3つに大別されるという。それは、<a>社会効用論的教育福祉論、学校福祉=学校社会事業としての教育福祉

論、<c>学習権保障論としての教育福祉論である。

<a>社会効用論的教育福祉論の重点は“「福祉国家、福祉世界の実現」のために教育サービス=財政支出が果たす有効性を追求”にあるという。主な論者として市川昭午らが挙げられる。学校福祉=学校社会事業としての教育福祉論は学校教育が持つ福祉的機能に着目したもので、例えば生活指導のような活動や学校給食のような条件整備が想定される。<c>学習権保障論としての教育福祉論はこれまで児童福祉の対象とされるような困難を抱え、教育の問題として扱われて来なかった子どもたちに目を向けることを通して、“教育権保障をすべての国民・子どもたちの人権にふさわしい内実をもつもの”に変革していくものである。主な論者として小川利夫らが挙げられる。

本稿では子どもたちの現代的状況および子ども観の変化と照らし合わせてその課題解決に寄与すると考えられ、また近年の教育福祉論の流れで多く取り上げられてもいる³小川利夫に代表される<c>学習権保障論としての教育福祉論を教育福祉論として取り上げる。

1-2. 教育福祉論の問題関心

小川・高橋（2001）は教育福祉論について“今日の社会福祉とりわけ児童福祉サービスのなかに、実態的にはきわめて曖昧なままに放置され、結果的には軽視され剥奪されている子ども・青年さらに成人の学習・教育権保障の体系化をめざす概念”としており、福祉において放置されてきた教育、教育においてないがしろにされてきた福祉という状態を問題視する。対象は“教育と福祉の谷間にある問題”で、教育と福祉の両者を統一および自立させることで子どもの権利や生の保障がより具体的になると主張する。“教育と福祉の谷間にある問題”とは極めて文学的な表現であるが、具体的には幼保一元化問題や不登校、貧困や被差別部落問題、障害児、養護施設等の児童等を問題として取り上げている。

また、少し時期が遡るが、青木（1991）は、子どもたちが「不適応」、低学力などにより切り捨てられる現象が広く起こっている現代的状況に危機感を表している。その中で、教育の側では“競争教育の論

理” (39 頁) によって福祉を切り捨て、子どもたちが続々と切り捨てられているとする。一方福祉の側では“従来からの枠を出ることができないままに、現状の対応的処遇に追われている”とする。こうした教育および福祉の状況が元々困難を抱える子どもたちを追い詰めると同時に、新たな問題を形成しているものであり、あらためて“教育と福祉に分野的にまたがった議論が要請されている” (39 頁) と主張する。

では、教育と福祉という既に独立した理論・実践が存在しているものをつなぎ直し、改めてその垣根を超えて子どもの問題に対処しようとする教育福祉において、両者の関係はどのように捉えられているのであろうか。次章では両者の関係性を整理し、教育と福祉を統一する具体的な方向を探る。

2. 教育福祉論の枠組み

本章では教育福祉における両者の関係を整理し、統一の方向性を探る。

まず、小川・高橋 (2001) は教育と福祉の関係について①“教育における福祉的機能と課題”、②“福祉における教育的機能と課題”、③“教育と福祉それぞれの独自機能あるいは独自課題の統一的関連”という3つの視座から捉えている (15-21 頁)。また、吉田 (2012) は、教育と福祉の関係を考える視座として①“教育の母胎としての福祉”②“福祉の方法としての教育”③“福祉における教育的支援”④“教育における福祉的支援”の4つを挙げている (7 頁)。これらを参考にし、教育と福祉の関係の前提⁴、教育と福祉が重なった際の意義・機能および課題⁵を整理する。そのうえで教育と福祉の統一的保障⁶の方向性について両者の「協働」を一つの方法として検討する。

2-1. 教育と福祉の関係

2-1-1. 教育と福祉の関係の前提

吉田はまず“生存の保障を前提としたうえで、それに加えてより良く、文化的に生きていくことができなければ、人間らしく生きることはできない”とし、生存の保障=福祉を前提として教育が成り立つ

としている。

一方、“教育を推進するのは、すべての人のしあわせとゆたかさのため”と述べ、教育を推進することで福祉が実現される側面があるとしている。ただし、こうした捉え方をもとに福祉政策の手段として教育を根幹に据えたと、“教育万能論や自助努力・自己責任論に傾く”危険性⁷もあるとしている。

2-1-2. 教育と福祉の重なり

次に、教育と福祉が重なる際の意義・機能および課題について小川・高橋 (2001)、吉田 (2012) をもとに教育と福祉の両面から整理する。まず、教育の中の福祉だが、その具体例として学校給食、学校保健、学童保育、子育て支援、幼保一元化、スクールソーシャルワークの導入等が挙げられる。教育の中に福祉的機能が求められる理由としては、一方では現代社会において家庭や地域といった従来生活の土台と見られてきた機能が脆弱化し、もう一方ではこれまで学校教育の外におかれてきた特別なニーズを必要とする子どもたちの問題に加えて登校拒否や子どもの貧困などにより学習権が保障されない子どもが増加するといった複雑な状況の中で、学校=教育において学ぶ土台となる福祉を充実させる必要が生じていることがある。これらの問題に対応する形で教育の中の福祉の意義・機能がある。また、汐見 (2004) は“教育の側のこれまでの発想では頻発する子どもたち・若者たちの育ちの諸問題に対応できなくなってきた”とし、教育問の解決に向けて福祉的アプローチを重ねる必要性を主張している。

福祉の中の教育はその具体例として養護施設児童の高校進学及び学習支援、児童自立支援施設等における教育、障害児の教育保障、フリースクール等が挙げられる。福祉の中の教育的機能はまず第一に本人の責任に帰せられない種々の問題による学習機会の剥奪を反省し、学習権を保障し直すためにある。加えて、福祉の本来的機能である対象者の生存権及び生活権の保障 (健康で文化的な最低限度の生活を営む権利) にあたって⁸、より実質的に保障すると同時に“あるべき方向に向かって目的意識的にその生活を変えていく自らの努力” (小川・高橋、2001) を支えるという意味も持つ。こうした福祉における

教育的機能は対象者のより良い生活を保障するために重要なものであるが、福祉に対する劣等処遇的発想が根強い中で対象者の生活の質を上げていくことが必ずしも良しとされない風潮があることが課題とされる。また補足的ではあるが、今日福祉活動の多くがボランティアによって支えられていることに鑑み、福祉に関わるボランティア活動によって関係者、特に支援者の認識が変わっていくという教育的機能（学習機能）も指摘される（小川・高橋 2001）。

	クール	意識的にその生活を変えていく自らの努力を支える	
	福祉領域に関わるボランティア活動	・福祉に関わるボランティア活動による関係者の意識変容	

【表1】教育と福祉の重なり

出所) 小川・高橋 (2001)、吉田 (2012) より筆者作成

	具体例	意義・機能	課題
教育中の福祉	学校給食 学校保健 学童保育 子育て支援 幼保一元化 スクールソーシャルワークの導入	・学校教育で子どもたちの生活や人格を丸ごと捉え教育課題として認識する ・問題を教育的視点だけで捉えているだけでなく、福祉の視点やその技法を視野に入れて問題解決を探る	・福祉的機能を教育実践に位置付けて取り組むこと ・基本的人権保障の認識を深めること
福祉中の教育	養護施設 児童の高校進学及び学習支援 児童自立支援施設等における教育の問題 障害児の教育保障 フリース	・生活問題や学校教育における過度の競争やストレスにより学習権が奪われてしまった子どもへの権利保障 ・人間の生存にふさわしい健康で文化的な生活を営むためには目的	・福祉に対する劣等処遇的発想

2-2. 統一的保障の方向性

ここまで、教育と福祉の関係性を見てきた。吉田の整理から、福祉は教育の前提条件であり、教育によって福祉がより充実されることがわかった。また、両者が重なる際の意義・機能も整理された。では、教育福祉学の中で両者の関係を具体的にはどのように築けばいいのであろうか。小川・高橋 (2001) は“それぞれの本来的な独自の価値を発展させ曖昧にすることなく、両者を統一的に保障していくための在り方を実践的制度的に明らかにしていくことが求められている”としているが、教育と福祉の専門性を確立すると同時に、両者を統一的に保障するためには具体的にどのような方法が取れるのであろうか。

ここで吉田 (2012) の主張に注目する。吉田は教育福祉 (学) という概念は“(教育と福祉が⁹) ともに基本的人権の尊重という原則を共有し、生活権と教育権という社会権を総合的に保障するために、それぞれの独自性は尊重しつつも不要な対抗関係に陥らずに協働していくためのもの”としている。教育福祉の目的はこれまでみてきた、例えば小川らが唱えてきたそれと同様に、人間の持つ権利 (生存権、生活圏、教育を受ける権利など) の包括的保障¹⁰である。この目的・概念を実現するための具体的な方策として吉田は両者の協働を唱えているのだ。

教育福祉を理論化・実践する際にこうした協働という方策は他のところでも主張される。例えば近年盛んに行われるスクールソーシャルワークの導入も学校現場における教育専門職＝教師と福祉専門職＝スクールソーシャルワーカーの協働実践と捉えられている。また、パートナー間の暴力問題について検

討した山中（2017）や自然災害の発生から人々の多様性の尊重の問題を整理した田間（2017）も教育福祉学について各領域が協働することによって問題解決にあたるアプローチ方法と認識し、自らの問題領域の解決に役立つものとしている¹¹。

しかし、教育福祉を成り立たせる方法として協働の重要性が唱えられる一方で、両者の協働は容易¹²ではない。次章では両者の協働が難しいということの現状とその要因を整理する。

3. 教育と福祉を取り結ぶ難しさ

前章では教育福祉学における教育と福祉の関係を整理した。そのうえで、実際的に両者の関係を取り結ぶには協働が一つのカギになることを示した。

教育福祉論的考え方をした時に、教育と福祉はこれまで見たようにお互いに重なり合う機能を持ち、互いの機能を十分に発揮するために共にある必要があるが、基本的にはそれぞれ独自の領域を持ち、独自の社会的役割を担ってきたし、それぞれの法体系、行政機構を持っている（小川・高橋 2001）。

本章では教育と福祉が協働する難しさを検討するために、はじめに両者の違いをそれぞれの志向してきた考えや行政区分等制度面の現実から整理する。さらに実践のうえで協働を目指すものがどのような困難を抱えているかを教育と福祉の協働実践に関する先行研究の結果から整理する。そのうえで教育と福祉が協働する際どのような困難を抱えるのかを簡単に考察する。

3-1. 教育と福祉の違い

3-1-1. 教育と福祉の志向性

教育福祉学における教育と福祉の位置付けについて検討した農野・長瀬（2008）は教育と社会福祉の相違性について以下のように整理する。

両者の相違性は“①機会均等と反射利益を基点とした相違性”と“②レディネスとニーズを基点とした相違性”の2点に大別される。まず①についてだが、義務教育は国策および国力の発展と関わりながら機会均等という考え方に基づいて、社会福祉は社会問題への対応と同時に劣等処遇的な考えの下、反

射的利益¹³に基づいて行われてきたと農野らは指摘する。なお、この点については小川・高橋（2001）でも類似した議論がなされている。②については、教育は個人の発達保障と社会発展への寄与を同時に請け負うため、常にどのように成長していくかという方向性を持つことになるという。そのため、個々のレディネス（学習に向けた学習者の現在の状態）を見極め、そこからいかに努力させ、能力を身に付けさせていくか考えていくことになる。一方福祉は今ここにある生活問題への対処が求められる。そのため、個々のニーズを、社会との関係（その社会の標準的状态や合意が得られる支援の度合いなど）から見極め、対処の制度や方策を編み出していくことになる。

こうした志向性の違いは制度の実態にも表れている。

白川（2014）は制度＝政策、法律、行政区分など制度設計および運用の実態から教育と福祉の本質的な違いを整理¹⁴している。

白川によれば、教育と福祉はそもそも対象とするものの前提が異なるという。教育は“全ての子どもを対象とする普遍的制度”であり、子どもは被教育者として捉えられ不特定の対象者となる。一方福祉は“「標準的」な家族や個人（子ども）を想定したうえで、その機能が壊れたとき、または逸脱した状態にあるときに、その対象を支援する制度”で、特定の状況にある子どもを個々に捉える。子どもを全体として見るか、個々の状況に基づく個として見るかに両者の違いがある。

また、同じ子どもを対象にしても支援と介入の範囲にも違いがみられるという。教育は“学校と教育の範囲の中で、子どもに対する関わり方が模索され、必要に応じた家庭や子どもの生活への支援と介入がなされる”とし、主に学校教育を通じて子どもおよびその生活に入っていく。一方福祉は“対象者の生活全体”に介入して支援を行っていくという。

3-1-2. 区分けがもたらす教育と福祉の溝

行政管轄の違いとそれによって問題への認識の差異が深まり、対応が別個に行われてきたことも教育福祉学においては指摘・問題視されている。吉田

(2012)は“福祉関連各法規と教育関連各法規とが制定され、それぞれの法制度に依拠した厚生労働行政と文部科学行政の「縦割」が長らく続いた”とし、両者が互いに関与もしくは共に問題に向かい合うことが長らく行われず、それが教育と福祉の間に溝を作ってきたとする。青木(1991)は行政で児童観が「分裂」してきたことを指摘する。

こうした溝が問題として出現する例として就学前教育をめぐる行政管轄の問題が挙げられる。この問題は古くから扱われている問題で、例えば、寺脇(1978)は、「保育を受ける権利」について児童福祉法の保育概念と学校教育法(幼稚園)の保育概念から行政的保育観について検討した。寺脇によれば、文部省型保育観と厚生省型保育観に違いがあり、その法的文言があるというだけで施策が進められることで「乳幼児の「保育」をめぐる現実から分離したところで、つまり、教育と福祉との統一ではなく、分断を強める方向で、保育制度の二元的固定化の政策がすすめられ、実態と制度・行政との矛盾がさらに拡大してきた”とし、行政の認識の違いとそれを固定化する政策が実態にそぐわない方向で教育と福祉の分断を進めてきたと批判している。

なお、各論的ではあるが、小川(2017)による教育と福祉の協働の阻害要因を教育行政施策や学校および学級集団の仕組み・文化の側からの説明も重要な指摘だ。小川によれば教育行政の側では地域(学校)間格差の是正が政策的に最優先事項とされ、“様々な個別のニーズへの対応は学級の集団的教育活動に包摂させて教員の実践的レベルの課題として扱ってきたという経緯”があるという。その中で学校の教育活動は主に学級に依拠し、“学級の集団的活動が極めて重視され、個別のニーズを持った子どもも学級集団の一員として「平等」に扱うことが求められた”という。これにより、様々なニーズを持った子どもも学級集団の中で「平等」に扱われ、教員の教育的技量によって集団的教育活動の中でそのニーズやハンデを克服していくことが求められるようになった。こうした教育行政・学校教育の「平等」志向によって子どもの個別的ニーズは“学校教育の埒外の課題”として捉えられてきた。先にあげた農野らの整理に似た点もあるが、小川の主張から見る

に、教育行政・学校教育は個々の子どものニーズに対応するという福祉的視点が十分に持たれず、福祉的視点への理解も薄いまま今日にいたっていると言えよう。

3-1-3. 小括

ここまでの整理から、教育と福祉には異なる志向性があることがわかった。教育においては現時点から何らかの方向への子どもたちの変容が期待されると同時に子どもは子どもという不特定多数の対象とみなされる。子どもへの関わり方も学校という教育機関を通したものが主となる。福祉においては現時点で抱える「標準」から外れた困難を把握し、社会の合意のうえで対処していく。そこでは子どもは特別もしくは個別のニーズを抱えた個人として認識され、その生活全般に対する働きかけが行われる。教育と福祉はこうしたそれぞれの考えに基づいて独自の領域や社会的役割を担ってきたが、この関係は時に溝として問題を生み、相互の認識が深まらない原因ともなった。特に、3-1-1. と 3-1-2. の議論から、教育と福祉の本質的な違いが制度設計に現れ、さらに行政の管轄の違いや実際の活動を通して分断を強めていった。

教育福祉学はここまで見てきたような“教育と福祉の谷間にある問題”を扱う。その実践として本稿では協働に注目するのだが、実際の協働にあたってはどのようなことが問題としてあがっているのか。次節以降は教育と福祉の協働実践に関する先行研究の結果から協働を阻害する問題を整理する。

3-2. 教育と福祉の協働実践

本節では教育福祉問題に対する教育と福祉の協働実践に関する先行研究の結果から、教育と福祉協働を阻害する要因を整理する。

3-2-1. 協働の定義

前章より、教育福祉の観点から対象を考察する際、協働という概念が重要であることがわかった。では、協働とはいかなる概念なのか。山中(2012)は対人領域における連携・協働の先行研究を整理している。連携・協働の主体は行政機関から支援団体、支援者、

教育福祉論の整理とその実践上の課題

被支援者まで広範囲にわたる。連携・協働の行為には①共有された目標の達成②種々の資源の交換③相互に支え合う協力的な活動④各主体の限界認識と援助要請といった特徴が見られるという。なお、山野（2012）は協働について“力関係の優劣がある、指示系統があるのではなく、対等に考えていくこと、ともに働き新しいものをつくり出すことである”として異なる主体同士が対等に関わりながら単独ではなし得ないものをやりとげること指している。また公共領域における協働を整理した稲生（2010）も“複数の組織ないしは行為者が、対等な視角で、政策的課題の解決のために、領域横断的に行う、自発的かつ透明で開かれた協力関係ないし共同作業”（48頁）と概ね同様のことを述べている。以上から協働とは「単に主体同士が協力関係にあり資源を交換するなど相互補完的な状況にあるだけでなく、領域を横断しながら対等に考え、何らかの新しいもの（当事者の考え方、ツール、解決策等）をつくり出すことが求められている」概念と考えられる。

3-2-2. 協働の阻害要因

本項では管見の限りではあるが教育福祉問題に何らかの教育専門家と福祉専門家が協働して課題解決にあたる際に問題が生じる要因を整理する¹⁵。整理の結果、阻害要因は大きく分けて①当事者の認識及び当事者間の認識のずれ②非対称性③行政管轄の問題④学校組織の閉鎖性の4つが見られた。

①対象への当事者の認識及び対象への当事者間の認識のずれ

特に深刻な阻害要因として当事者の認識及び当事者間の認識のずれが挙げられる¹⁶。

蓮尾ら（2012）は被虐待児をめぐる教育現場と児童福祉関係機関との役割認識の差異について検証し、“教育と福祉の間には児童虐待対応に関する認識にズレが存在し、いまだに共通基盤に立っていない可能性”（365頁）があると指摘した。そこでは、児童虐待への関心は双方あるものの、教員側にはいざというときの対処時に保護者との信頼関係を懸念する声あげられている。教員側は対応における困難として「家庭の状況把握が困難」であることや「通告

すべき基準が不明」などを挙げており、児童虐待への対応に葛藤が見られる。一方で児童相談所の側からはいざという場合には保護者との信頼関係よりも子どもの安全を選択するという大原則があるとされている。協働して課題の解決を目指すものの、そこには対象への認識のずれがあり、対応を遅らせてしまったり、さまざまな不信感が双方につきあがったりして円滑な協働が阻害されてしまう。

その他にも高田（2014）では学校教員が困難家庭のステレオタイプをもって対応にあたっている事例が対象の正確な把握を阻害するとして批判されており、当事者の対象への認識はそれ自身が行動を起こすにあたって重要な要素となることがわかる。

また、種々の協働活動において対話や認識の擦り合わせが提言されている¹⁷ことから、この認識のずれが重要な問題であることがわかる。先に挙げた蓮尾らも認識のずれとそれに伴う協働の阻害を解消するために認識の擦り合わせが大事であるとしている。

こうした認識の違いについて、学級担任と心理臨床家の問題把握の違いから見た油布・錦織（2012）は“現象を語るどのような概念・用語を持っているかということが、子どもの問題を見る視点の、そしてその後の対応への決定的な差異を生み出している”（119頁）と、現場の実践者の行動を規定する概念・用語がそもそも異なり、専門家同士の協働がそもそも成り立たないと指摘する。こうした問題は、養成段階で教育専門家と福祉専門家が相互理解を深められていないという課題に通ずるだろう（山野2016）。

前節で述べたように、そもそも教育と福祉では対象を同一にしながらも志向が異なるため、このようなことが起こりやすいともいえる。しかし、こうした認識が相互に異なる場合、最終的な意思決定が円滑に行われない問題に繋がる。また認識の擦り合わせが適切に行われないと、形の上では協働の主体者同士の合意が形成されていたとしても、実行にあたって齟齬をきたすことになる。蓮尾らの研究は被虐待児の問題を取り扱っていたが、教育福祉論で取り扱う問題には、一分一秒を争う深刻な問題も多く、意思決定や実行に齟齬をきたすことは最悪の結果を招きかねない。

②構成員の非対称性

小川 (2017) は学校教員と福祉専門職を始めとする外部専門スタッフの協働において、地位や身分・勤務形態・権限等が非対称的であり、学校教員の側から専門スタッフへの信頼が構築されなかったり、専門スタッフの専門性が十分に発揮されないことを協働の阻害要因として挙げている。油布・錦織 (2012) はより具体的に教員とスクールカウンセラーの問題を取り上げており、そこでも同様の指摘が見られる。

③行政管轄の問題

従来の教育行政、福祉行政の管轄により協働で課題解決にあたるのが阻害されることがある。青森県における知的障害者の生涯学習活動の現状と課題を整理した廣森ら (2007) によると、全国的に見て、“知的障害者に関する施策は福祉行政で行われているという認識から、社会教育行政や福祉行政には位置付けられていないことが多い” (246 頁) という。このことから、知的障害者の生涯学習活動は当事者およびその関係者を中心に担われ、学習権が実質的には保障されていないとする。さらに、実際に青森市内で知的障害者の生涯学習活動を支える地域ネットワークづくりを展開しようとした廣森ら (2011) では、ネットワークづくりの課題として福祉行政側との関係性が挙げられている。そこでは生涯学習がこれまでの業務の範囲外¹⁸で現状として関与するのが難しいことが福祉行政の担当者によって語られている。長年の管轄の違いから従来の業務の範疇外の動きが難しくなっている。

子ども行政においても新たに庁内機構を変えるにあたって財源や業務、現場の判断の調整が困難になることがある (松永 2003)。

④組織の閉鎖性

学校組織の閉鎖性は特にスクールソーシャルワーカーとの協働など学校教員と外部専門職の研究において見られる。教師による抱え込み (高田 2014、山野 2016) や学校の組織的構造¹⁹ (小川 2017) など、学校組織の閉鎖性によって外部専門職との協働が阻害される様子が散見される。

既存組織の閉鎖性は学校だけにとどまらず、行政組織においても見られる。子ども課の設置は庁内の機構を大幅に変えるもので、青木・島田 (2010) では庁内機構の責任者である助役の反対が起きた。そもそも既存組織の形が当然のものとなり、子ども課を設置するという発想が生まれにくいこともある (島田 2008)。

こうした閉鎖性の克服には、実践現場にしろ、行政機構にしろ、分野をまたがって調整する人、もしくは横断的な組織が重要になる (島田 2008、山野 2016)。また、行政のような組織や政治が絡んでくるメゾ・マクロの場においては首長や議会など政治的な力を持ったアクターも重要になる (青木・島田 2010)。

3-2-3. 小括

先行研究の整理からは①当事者の認識及び当事者間の認識のずれ②非対称性③行政管轄の問題④学校組織の閉鎖性が問題解決を目指す協働を阻害する要因として見られた。以上のように大きく4つにわけたが、これらをさらにまとめると当事者の問題対象への認識および協働主体間の相互の認識の齟齬 (=①と②) と構成員が所属する既存の組織構造の閉鎖性もしくは縄張り意識 (=②と③と④) が阻害要因と言えるのではないだろうか。いずれにせよ、協働をするにあたっては、当事者が既に持っている認識や既に所属する組織の慣行を互いに擦り合わせ、必要に応じて変容させていくことが求められるだろう。

ここまで、教育と福祉の相違性を生む要因と、教育と福祉の協働実践を阻害する要因について整理してきた。教育と福祉の相違はもとをたどればその志向性の違いに端緒があり、教育と福祉の協働実践を阻害する要因としては対象への認識及び協働実践者間の認識の相違にあった。最後に教育と福祉の協働に示唆を与えると考えられる、荊木ら (2012) の定義する「専門性協働 (連携)」²⁰を紹介したい。

荊木はこれまでの児童・生徒に対する包括的支援の研究をまとめ、「専門性協働 (連携)」という特性を持った協働を定義している。以下の表2に専門性協働の特性をまとめる。

【表2】専門性協働（連携）の特性
出所）荊木（2012）より筆者作成

要素	特性
協働の構成員	他職種間の協働（連携）
構成員の個々の特徴	異なる専門教育課程や職業観、背景を持つ
役割分担	相互の専門性に基づいて役割が比較的固定している。職域が重なる部分もあるが、その場合、役割分担などの取り決めが欠かせない。異なる職種の人が能力的に可能でも、役割交代はしない。
関係性	専門性によるヨコの関係
相互理解	異なる背景を持つために、互いの専門性を理解し合わないと話自体が通じないことがある
課題解決のあり方	個々の専門性に応じて部分的（限定的）に関わる。課題の特性によって、それに応じた成員が選ばれ、チームを組むことが可能である

「協働の構成員」「構成員の個々の特徴」はそのまま現在の教育福祉の協働実践の特性に当てはまる。

「相互理解」の特性についても教育福祉実践において教育—福祉の認識の相違が協働を阻害していたことから、当てはまる要素だ。

「役割分担」「関係性」「課題解決のあり方」についても個々の事例の状況自体は本稿では精査していないため、一概に合致しているとは言えないが、例えば小川（2017）が構成員同士の非対称性を阻害要因として指摘したように、教育福祉実践の協働においても構成員がそれぞれの専門性を確立しそれを対等な（≒ヨコの関係）状態で十全に発揮することが求められていると考えられる。

荊木は該当論文では以降学校組織と教員以外の人々がどのように連携・協働するのが好ましいかという議論をしているが、専門性協働自体の特性はこ

れまで見てきた教育福祉の協働に近いものがある。専門性協働は組織同士というよりも個々の専門家に注目しているため、現時点では現場での実践に限定されるかもしれないが、この専門性協働を教育福祉の協働を分析する枠組みや実践の指針に援用することで、教育と福祉の協働をより明確に描ける可能性があるのではないだろうか。

4. まとめ

ここまで、教育福祉論の主張する教育と福祉の統一的保障とはいかなることか考えてきた。両者の関係を整理し、両者が関係を持つ、あるいは重なりを持つことは一定の意義があることがわかった。また、近年の研究を手がかりに、教育と福祉を統一的に保障する方策として両者の協働という形がとれることがわかった。しかし、実際には両者の協働は困難である。そこで、その要因はどのようなものかということ、教育と福祉の本質的な違いと協働実践の整理から協働を困難にする要因を探ってきた。最後に、教育と福祉の協働を、特に実践的な取り組みについて描く枠組みとして専門性協働という考えが有効ではないかということを示した。

最後に本研究の今後の課題を示して本稿の結びとしたい。

一つ目の課題は福祉側からの視点が不足していることだ。3-1-2. 3-2-2. において、教育行政のこれまでの歩みや学校組織の閉鎖性といった教育側が持つ福祉と関係を結べない要因を述べた。ここで教育側の問題を述べた一方、福祉側の抱える問題についてはあまり言及できなかった。特に福祉では1998年の社会福祉基礎構造改革以降、総合的な支援や住民や民間組織の参入、基礎自治体を中心とした支援の展開などの動きが見られる（井上2011、後藤・野田2015）。こうした動きは教育福祉においても総合的な支援という点で合致するし、住民＝子どもをどう捉えているのかということや、多様な主体が参入することで種々の取組みにどのような変化が生じたかといった点で検討の余地がある。今後の研究課題として、福祉の動向や福祉側からの視点、福祉の抱える問題についても検討を進めたい。

二つ目は協働という状態を全体的に捉えすぎたことだ。例えば先に挙げた稲生(2010)は組織間関係を検討するにあたって、さまざまな分析の範囲やレベルがあることを整理している。本稿では教育福祉領域の実践に関する研究からその阻害要因を羅列的にまとめてしまったが、教育と福祉の協働をより精緻に描くためには各事例の状況を整理するとともに、分析視座を定める必要がある。例えば、協働の段階毎に協働に必要な要素もしくは協働を阻害しうる問題は変わってくるかもしれないし、そうであれば実践的には対処法は異なってくる。また、どのような主体が協働に関わっているか(例えば教員なのか教育委員会なのか、福祉専門職の中でもどのような専門職なのか、当事者は含まれるのか)によって阻害要因は変わってくるかもしれない。条件を整理し、より立体的に教育と福祉の協働を捉える必要がある。

三つ目は、協働が本当に教育と福祉を統一的に保障することの実現につながるのかという検討が不足していることだ。教育と福祉の協働という考え方は、単にこれまでの協働論や組織関係論に教育と福祉という分野を提唱したにすぎないともとれる。また、協働という形を追いすぎると教育福祉の本質的な理念を見失う恐れもある。例えば安宅(2008)は、イギリスの子どもも行政再編に際して関係機関の協働組織が置かれたものの、その裏付けとなる法律や政策を分析すると社会投資的な観点が主で、実際には子どもの権利が追いやられてしまっていたことを指摘している。教育福祉論を成り立たせる道具としての協働であるためには、この協働がどのような独自性を持つのか明示するとともに、何らかの事例を通して、協働の結果が対象の権利保障に合致しているかどうかを検証する必要がある。協働は“新しいものを作り出す”(山野 2012)ものであるのだから、協働の取組みを通して、子どもにとっての学習や成長とは何か、既存の在り方に適合するだけでいいのか、問題を根本的に乗り越える新たな捉え方はないかということ問い続けていかなければならない。

註

¹子どもの権利条約が掲げる子どもの権利とは①生

きる権利②守られる権利③育つ権利④参加する権利の4つを柱として構成されている。

²池田(2016)は不登校を例に挙げ、この問題の背景には学校の状況以外の家庭や本人に関わる事由が主な要因となっていることを指摘する。こうした現状を踏まえ、問題の本質的解決に向けては子どもを(学校から見た子どもという)一面的な見方ではなく、全人的に捉えなければならないと主張する。

³例えば山野ら(2012)、桑原ら(2016)関川ら(2017)など

⁴吉田①②にあたる。

⁵高橋①②および吉田③④にあたる。なお、高橋①と吉田④、高橋②と吉田③は重なる主張として捉えられる。

⁶高橋④にあたる。

⁷例えば梅木(2017)は、ひとり親家庭に対するスクールソーシャルワーク実践を制度・政策というマクロの視点から検討し、教育行政からの支援が実践過程の中で制度・政策が強化される一方、福祉行政の側では停滞気味であることを明らかにした。これに対して梅木は教育の側が活性化の中でワーク・ファーストを志向する政策動向を指摘し、権利としての福祉が現実の行政の「パワーバランス」の中で低下する危険性を懸念している。

⁸吉田(2012)、8頁参照

⁹筆者補足

¹⁰人間が持つ権利における教育と福祉の関連について伊井(2012)は憲法上の関連から整理を行っている。

¹¹こうした協働が求められる背景として山中(2014)は包括的人間観の認識が高まったこと、生き方が多様化してきていること、支援者や社会の問題が複雑化していることによって一つの専門領域では対処できない社会状況であることや、当事者から支援の質の向上が求められるようになっている現代的状況、そして分化してきた専門領域がその存在を主張してきたことを挙げている。

¹²例えば2017年5月に行われた日本社会福祉学会春季大会の資料でも「教育と社会福祉の両者をつなぐ課題は山積しており、政策的にも実践的にも、その必要性は理解されながらも、十分な共有化・協働化には至っていない」と指摘される。

¹³反射的利益とは法律用語で、法律が公益全体の保護をはかることによって間接的に個人にもたらされる利益をさす。

¹⁴白川はこのような整理を行ったうえで、子どもの

生活の大部分を教育活動が占めているという特性から子どもに対する教育と福祉の関係は複雑に絡み合い、簡単には区別できないことも述べている。

¹⁵取り上げる分野は多岐にわたる。なお、ミクロの実践現場のみならず子ども行政も取り上げる。子ども行政を取りあげた理由には、①子どもをめぐる問題に対して既存の管轄を超えて総合的な対応を目指している（松永 2003）、点が教育福祉を実現する協働という枠組みに合致していることと、②本文 3-1-2. で取り上げた行政管轄の問題に関連する問題である、という二つがある。

¹⁶認識の重要性に関連して吉田（2012）は“福祉分野でも教育分野でも、そこで仕事をする人がよい意味で熱心であり自らの仕事への誇りを持っているからでもある。いきおい、両者の間のディベートでは、自分の側の「福祉」/「教育」という概念は広く拡張し、相手の側の「教育」/「福祉」という概念は狭く理解しがちである”とし、教育と福祉が互いを認識する時には、自らの専門性に自負があるからこそ、相手を矮小化して捉えてしまう傾向にあると指摘している。

¹⁷例えば西村（2015）、山野（2012、2017）、松田（2012）など。なお、これらの協働の中には協働の主体として専門家以外に支援対象者自身が入ってくる場合もある。

¹⁸ここでいう範囲外の意味として、従来の業務で既に多忙を極めているという記述と、福祉行政として生活のさらなる向上（本文では「余暇とか生涯学習についての支援は弱い」という会議の発言記録が載せられている）を目指す活動への関与は制度的に難しいという二つの意味が見られる。

¹⁹小川（2017）はこの組織的構造について、教員の単一「文化」、学級担任制に伴う閉じられた学級経営、学級・学年・教科などの個人・小グループをベースにした緩やかな組織としている。

²⁰なお、該当論文では教員同士を想定した同職種間の協働・連携として「均質性協働（連携）」についても記述されるが、本稿とは関連性がないので、註での紹介にとどめる。

参考文献

青木紀（1991）「現代教育福祉問題に関する素描」『教育福祉研究』1巻、39-50頁
 青木栄一・島田桂吾（2010）「地方政府の機構改革と教育委員会の機能変容—ネットワーク型ガバナンス論を参照した駒ヶ根市と佐賀市の子ども行政分

析—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』59巻1号、57-76頁

安宅仁人（2008）「英国『子ども法 2004』の制定に見る子ども行政の一元化の理念と動向—『社会投資国家』論の批判的検討を土台として—」『日本教育行政学会年報』34号、108-124頁

一般社団法人日本社会福祉学会（2017）『一般社団法人日本社会福祉学会第65回春季大会 資料集』

伊井直比呂（2012）『「人権としての教育」という考え方』山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編著『教育福祉学への招待』せせらぎ出版、263-276頁

池田陽平（2016）「我が国の教育福祉政策について」『季刊教育法』190号、37-45頁

稲生信男（2010）『協働の行政学 公共領域の組織課程論』勁草書房

井上貴詞（2011）「社会福祉基礎構造改革の理念と今日の社会福祉への継承分権化、多元化、国際化、公共福祉の視座からの考察」『キリストと世界』21号、125-149頁

荊木まき子・淵上克義（2012）「学校組織内の児童・生徒支援体制における協働に関する研究動向」『岡山大学大学院教育学研究科研究集録』151号、33-42頁

梅木真寿郎（2017）「ひとり親家庭に対するスクールソーシャルワーク実践と福祉政策の課題—『教育行政循環システム』と『福祉行政循環システム』の統合的マクロ実践—」『花園大学社会福祉学部延久紀要』25号、1-21頁

小川利夫・高橋正教編著（2001）『教育福祉論入門』光生館

小川利夫・土井洋一編著（1978）『社会福祉と諸科学 5—教育と福祉の理論』一粒社

小川正人（2017）「教育と福祉の協働を阻む要因と改善に向けての課題—教育行政の立場から—」一般社団法人日本社会福祉学会『一般社団法人日本社会福祉学会第65回春季大会 資料集』、14-17頁

桑原和也・緒賀正浩・井上知佳・貞清裕介（2016）「現代日本における教育福祉実践の現状—貧困家庭への学習支援事業を通して—」『社会と人文』13号、43-57頁

- 後藤康文・野田秀孝 (2015) 「基礎自治体による地域福祉政策に関する考察—社会福祉法人制度改革を契機とした新展開を考える—」『人間発達科学部紀要』10巻1号、65-78頁
- 汐見稔幸 (2004) 「社会福祉と教育—ケアするとはどういうことか—」『社会福祉研究』90号、173-179頁
- 島田桂吾 (2008) 「地方自治体における『総合行政』に関する基礎的研究—『幼保一元化』を素材に—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』48巻、425-434頁
- 白川優治 (2014) 「教育格差と福祉」耳塚寛明編著『教育格差の社会学』有斐閣、199-228頁
- 関川芳孝 (2012) 「福祉と教育の組織連携に向けて—法政策的観点から—」山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編著『教育福祉学への招待』せせらぎ出版、97-112頁
- 関川芳孝・山中京子・中谷奈津子編 (2017) 『教育福祉学の挑戦』せせらぎ出版
- 高田一宏 (2014) 「フィールド調査からみた教育・福祉連携」『教育行財政研究』41号、52-56頁
- 田間泰子 (2017) 「自然災害と、人々の多様性の尊重」関川芳孝・山中京子・中谷奈津子編『教育福祉学の挑戦』せせらぎ出版、62-73頁
- 寺脇隆夫 (1978) 「保育を受ける権利と保育施設の実態」小川利夫・土井洋一編著『社会福祉と諸科学5—教育と福祉の理論』一粒社、155-213頁
- 西村優紀美 (2015) 「障害児・者の教育保障の取り組みとその課題」『社会福祉研究』123号、10-17頁
- 農野寛治・長瀬美子 (2008) 「教育福祉学の学的性格—必修科目「教育と福祉」の講義から—」『大阪大谷大学 教育福祉研究』34号、29-32頁
- 蓮尾直美・鈴木聡・山川将吾 (2012) 「学校組織における被虐待児の発見・対応と社会化をめぐる教師役割の再規定 (1) —学校・児童相談所・児童福祉施設による連携の実際を手がかりに—」『三重大学教育学部研究紀要』63巻、359-369頁
- 廣森直子・山内修・中堀久子・工藤睦美 (2007) 「青森県における知的障害のある人の生涯学習活動の現状と課題—受講生調査から—」『青森保健大雑誌』8巻2号、245-254頁
- 廣森直子・山内修・西村愛・渡邊洋一・石岡れい子・加藤和仁・工藤睦美 (2011) 「知的障害のある人の生涯学習を支える地域ネットワークづくりの展開と課題—青森市における取り組み—」『青森保健大雑誌』12巻、53-62頁
- 松田博幸 (2012) 『『支援者』自身との『協同』—支援者が協働するために—』山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編著『教育福祉学への招待』せせらぎ出版、179-196頁
- 松永和紀 (2003) 「取材レポート5 福岡市 子どもの視点に立ち、総合的な子ども行政を展開 (特集「総合行政」への展望)」『ガバナンス』22号、34-36頁
- 持田栄一・市川昭午編著 (1975) 『教育福祉の理論と実際』教育開発研究所
- 山中京子 (2012) 「対人支援領域における連携・協働の基本的検討」山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編著『教育福祉学への招待』せせらぎ出版、160-176頁
- 山中京子 (2017) 「親密な関係性における暴力 (インティメート・パートナー・バイオレンス) の多面的検討—多様なパートナーへの暴力を含んで—」関川芳孝・山中京子・中谷奈津子編『教育福祉学の挑戦』せせらぎ出版、49-61頁
- 山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編著 (2012) 『教育福祉学への招待』せせらぎ出版
- 山野則子 (2012) 「福祉と教育の融合—スクールソーシャルワークの視点から—」山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編著『教育福祉学への招待』せせらぎ出版、115-130頁
- 山野則子 (2016) 「教育と福祉の協働—児童福祉・スクールソーシャルワークの視点から—」『季刊教育法』190号、28-36頁
- 油布佐和子・錦織俊介 (2012) 「教師と外部専門家との協働に関する—考察—学級担任と外部専門家の『子どもを見立てる視点』の相違から—」『早稲田大学大学院教職研究科紀要』4号、107-125頁
- 吉田敦彦 「教育福祉学への招待—人類史的課題としての「Edu-care」探究—」山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編著『教育福祉学への招待』せせらぎ出版、5-21頁