

南台人文社會學報

第二期 2009年11月 頁29-62

## 日本の高齢者教育政策 —政策の展開、意義と課題を中心に—

董怡汝

要旨

戦後日本の高齢者政策は、高齢弱者の救済を主要な目的として行われていた。しかし、1960年代に「老人福祉法」が制定され、ユネスコで生涯教育が提唱されて以降、高齢者政策は生涯教育政策の中で高齢者教育政策として展開されてきた。本研究の目的は、日本における生涯学習政策を通じた高齢者教育政策の展開を歴史的背景や政策の意義および課題を検討することである。そのため、本研究では、教育審議会答申や白書を中心に高齢者教育政策を分析した。その結果、1980年代に始まった新自由主義の論調のもとで教育政策

---

董怡汝，台湾南榮技術學院應用日本語學科講師兼日本愛知學院大學綜合政策研究科研究員

電子メール：[tooizu0513@yahoo.com.tw](mailto:tooizu0513@yahoo.com.tw)

においても市場原理が導入されたことにより、教育の公共性や学習権の保障に大きな課題が生じていることが明らかになった。高齢社会に直面している今日、様々な高齢化問題を解決するために、高齢者の学習権を最重視する視点から、教育と福祉を有機的に結び付いたより積極的な高齢者教育政策が求められる。

**キーワード：高齢者教育、生涯学習、教育政策、学習権、市場原理。**

南台人文社會學報

第二期 2009年11月 頁29-62

## 日本高齡教育政策

### —以探究政策展開、意義與課題為核心—

董怡汝

摘 要

戰後一開始日本的高齡政策主要是以救濟高齡弱者為主要目的。1960年代通過「老人福祉法」再加上國際教科文組織倡導終身教育以後，高齡政策在終身教育政策下展開了所謂高齡教育政策。本研究主要目的是探究日本透過終身學習政策所展開的高齡教育政策之歷史背景、政策的意義與課題等。因此，透過文獻探討、教育審議會諮議、白皮書等進行高齡教育政策之分析。結果發現，從1980年代開始展開的新自由主義之下教育政策導入了市場原理，致使在教育的公共性與保障學習權角度上明顯產生了極大的課題。面對今日高齡社會，

---

董怡汝，南榮技術學院應用日本語學科專任講師兼日本愛知學院大學綜合政策研究科研究員

電子郵件：[tooizu0513@yahoo.com.tw](mailto:tooizu0513@yahoo.com.tw)

爲了解決各種高齡化問題，以重視高齡者學習權的觀點，使教育與福祉更加密切地結合，進而展開更積極的高齡教育政策乃是深受企盼的。

**關鍵詞：高齡教育、終身學習、教育政策、學習權、市場原理**

## はじめに

日本の高齢化率<sup>(1)</sup>は、1970年に7%を越え、1994年には14%に達し、2007年には21%を越え、先進諸国の中でも例を見ないほど、急速に進行しているのが特徴である。その結果、現在の日本では、若い世代の扶養負担の増加、高齢者の医療・介護・福祉問題、虐待問題、孤独死、老老介護、認認介護、介護による無理心中などが社会問題化している。このような多岐にわたる高齢化問題を解決するためには、高齢者の意識改革や能力形成が不可欠であり、日本政府は生涯学習の有効性に着目した。生涯学習において、高齢者教育は高齢者に対する学習支援として位置付けられ、高齢者が健康で文化的に生き、そのために学び、成長する権利(学習権)を保障する点に大きな意義がある。

現在、日本の高齢者教育は主に厚生労働省<sup>(2)</sup>と文部科学省<sup>(3)</sup>の二つの中央機関により推進されている。本研究では、第一章にてまず先行研究とその問題点について検討する。それから第二章にてその問題点に基づき、戦後から1990年代までの高齢者教育政策を概観する。最後に、第三章にて日本における高齢者教育の展開に関して、旧厚生・労働省、旧文部省ごとに概括し、歴史的背景、意義、課題について考察する。

### 一、先行研究の検討

高齢者に関する研究は、先行研究としてすでに一定の蓄積がある。まず堀  
薫夫は発達論に基づき、高齢者の人権問題やエンパワーメントの視点から従  
来の教育老年学の課題を指摘すると同時に、老人大学への実態調査を中心と  
する具体的な分析を行っている<sup>(4)</sup>。しかし、従来の研究の欠落点は指摘し  
てはいるものの、高齢者の学習権という視点からの分析は不十分と言わざる  
を得ない。

香川正弘らは、福祉という視点から高齢者教育を位置づけ、長寿社会に向  
けて福祉政策の方向性や高齢者の学習について分析し、高齢者の人権を保障  
し生涯学習を通じて市民社会を目指すことを論じている<sup>(5)</sup>。香川らの研究  
は、福祉の視点から高齢者学習に関する制度及び政策を検討しているが、し  
かしさらに学習権の視点からより詳細に分析する必要がある。

一番ヶ瀬康子は、高齢化の進展に伴い高齢者を含めたすべての地域住民の  
参画という原則のもとで老人保健福祉計画や地域福祉を築くことが必要で  
あると主張し<sup>(6)</sup>、まさに高齢者の人権という側面から高齢福祉の実態を明  
らかにしている。

三浦文夫は、日本の典型的事例である老人大学の源流と系譜について紹介  
し、その歩み、特徴などを分析している<sup>(7)</sup>ものの、やはり高齢者の学習権  
という視点についての論究は不十分である。

以上のように、先行研究では様々な視点から高齢者教育・学習についての研究が進められてきたが、学習権を中心とする高齢者教育政策の展開、歴史的背景、およびその意義については、なお課題が残されていると言えよう。そこで、次章ではこの高齢者の学習権の保障という角度から、日本の高齢者教育政策の展開について検討してみたい。

## 二、高齢者教育政策の展開

本章では、主に教育審議会答申と国の白書を資料として、戦後から1990年代に至るまでの日本の高齢者教育政策の展開について厚生・労働省、文部省ごとに見ていく。

### (一) 厚生・労働行政

本節では、旧厚生・労働省の高齢者教育政策について検討する。なお、便宜上、時代を1.「終戦から老人福祉法制定まで」、2.「老人福祉法制定から1970年まで」、3.「1970年代」、4.「1980年代」、5.「1990年代」の五つの時期に分けている。

#### 1. 終戦から「老人福祉法」制定（1963年）まで

終戦から1950年代にかけて、日本の高齢者政策は高齢弱者の救済を中心

としていたが、1950年代末に高度経済成長期に入ると、1960年代後半の経済発展の最中に多くの高齢福祉政策が策定された。その発端は、1951年に中央社会福祉協議会（現在の社会福祉協議会）の働きかけによって老人クラブが結成されたことから始まると言われている。この老人クラブ活動が普及する過程で、1954年に日本最初の老人学級（老人大学）とされている楽生学園が、小林文成らの努力によって長野県伊那市に誕生した。楽生学園は老人大学であるとともに、社会活動をする老人クラブでもあった。この時期には老人クラブ活動の拠点、高齢者の教養の向上やレクリエーション活動のための場が、福祉行政のサイドから組織化されていた<sup>(8)</sup>。

その後、1955年から老人クラブの団体数は増加し始め、1961年頃以降著しく増加する。その理由の一つとして国の老人福祉費の中に老人クラブ助成費が組み込まれたことが挙げられる。また、1955年に旧厚生省が「社会保障5ヵ年計画」で高齢年金制度に対する方針を示したことも理由の一つである。以後、旧厚生省は老人や国民の老後に関心を寄せ、全国で高齢者に関する実態調査を実施し、基礎データの収集・蓄積を行った後、1963年に「老人福祉法」が制定した<sup>(9)</sup>。

## 2. 「老人福祉法」制定（1963年）から1970年まで

「老人福祉法」制定後、旧厚生省内の老人事業を所管する唯一の専門機関

として「老人福祉課」が設置された。その後、高齢者の生きがいが社会問題として取り上げられるようになると、「老人福祉法」の規定を受け、健康な在宅高齢者向けの生きがい政策として旧厚生省所管の老人クラブ助成事業が開始された<sup>(10)</sup>。また、「老人福祉法」第13条第1項は「地方公共団体に、老人の心身の健康の保持に資するための教養講座、レクリエーションその他広く老人が自主的かつ積極的に参加することができる事業の実施」、同時に同条第2項は「老人クラブの事業への適当な援助」を規定した。これに基づいて、旧厚生省は「老人クラブ助成事業要綱」を定め、単位老人クラブに対し国1/3、都道府県1/3、市町村1/3の割合で助成を行った。その結果、国庫補助の高齢者教育事業としての老人クラブ結成は全国的に急速に発展していった。また、同時に老人クラブの会員を対象とし、会員の教養を高め、仲間との交流を深めるために、各地に多くの老人大学が開催されるようになった。しかしながら、単位老人クラブの活動では多様な取組が行われていたものの、実際は教養三割、娯楽七割というのが一般的で、肝心な老人の教養と学習については特殊な例を除いてほとんど行われていなかった。皮肉なことに国庫補助金により地域性を備えた個性ある老人クラブの活動を弱め、逆に標準化された老人クラブが広がっていく原因の一つになっていく<sup>(11)</sup>。

### 3. 1970年代

1970年に高齢化率が7%を越え高齢化社会に突入するとともに、1970年代は高齢者への福祉がさらに充実した。とくに1973年には、老人医療費支給制度の創設により70歳以上の高齢者の医療費の自己負担無料化などが行われ、「福祉元年」と呼ばれた。また、高齢者福祉思想に基づいて、1970年代まで老人クラブ風の老人大学の設立が日本全国に拡大した。さらに、高齢者の生きがいを高めるために、旧厚生省によって1979年には「生きがいと創造の事業」が創設された。しかし、1973年のオイルショックに直面し、翌年の戦後初となる経済マイナス成長率に陥り、それまでの福祉は社会保障費用の適正化という名目のもとで社会保障制度の見直しが始まった。

#### 4. 1980年代

1980年代に入ると、日本には新自由主義<sup>(12)</sup>が中曽根康弘内閣<sup>(13)</sup>により積極的に導入され、一連の福祉関係の法律・制度が変更され、社会保障の仕組みが大きく変わった。

1973年の老人医療費の無料化による高齢医療費の急増、およびオイルショックによる戦後初の経済マイナスが財政負担を招いた。その結果、公平な負担を図ることを目的として老人医療費に対し患者本人の一部負担が導入され、1982年に老人保健制度が創設された。その後、健康保険法（1984年）、年金制度（1985年）、医療法（1985年）なども続々改正され、それまでの福

祉国家の政策方針から受益者負担へと方針転換した。さらに、旧厚生省は1985年に「高齢者対策企画推進本部」を設け、長寿社会に相応しい社会保障施策のあり方について検討を進め、1986年に公表した。加えて、高齢者の保健福祉サービスにおける基盤を整備するために、1989年に「高齢者保健福祉推進10カ年戦略（ゴールドプラン）」を策定した。

一方、70年代に高齢化社会に突入した後、高齢者の中で就業を通して有意義な高齢期を過ごすという期待が高まった。高齢のため一般的な雇用形態による就業は望まないが、自らの能力や経験を活かして働きたいと考える高齢者が、居住地ごとに組織をつくり、公共団体、企業、家庭などから仕事を受け、就業機会を確保するという大河内一男の構想のもとで、1975年東京都に「高齢者事業団」が誕生した<sup>(14)</sup>。「高齢者事業団」はその後、全国的に影響を及ぼしていた。東京都の「高齢者事業団」の理念を引き続き、旧労働省は1980年に「シルバー人材センター」を設置し、高齢者は地域文化の担い手として捉えられ、豊富な経験と知識及び技能を社会的に生かすことで生きがいを見出すという方針の下で、地方自治体に対し国庫補助事業として政策が推進するようになった。これがきっかけで、「高齢者事業団」は「シルバー人材センター」と名称を変更し、全国展開された。

「シルバー人材センター」は、原則として全国の市町村単位に置かれ、国

や地方公共団体の高齢社会対策を支える重要な組織とし、定年退職者などの健康な高齢者に、そのライフスタイルに合わせた臨時的かつ短期的で軽易な就業を提供するとともに、ボランティア活動をはじめとする様々な社会参加を通し、高齢者の健康で生きがいのある生活の実現および、地域社会の福祉の向上や活性化に貢献できるものと位置付けられている。1986年に施行された「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」に基づいて事業を行う都道府県知事の許可を受け、「シルバー人材センター」は公益法人と認められ、法的な根拠を持つことになった。

## 5. 1990年代

1980年代の福祉政策の方向転換は、1990年代の旧厚生省主導の高齢者教育政策にも影響を及ぼした。また、1990年には「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」（「生涯学習振興整備法」と略称）が制定され、都道府県レベルの生涯学習振興が焦点化された。その後、旧厚生省は1990年から高齢者の生きがいと健康づくり推進モデル事業を実施し、高齢者の経験や能力を発揮できる機会を確保し高齢者の生きがいの向上や老後生活の充実を目指した。具体的には、国では「長寿社会開発センター」、各都道府県では「明るい長寿社会づくり推進機構」を整備した。後者は大都市部や都道府県レベルの広域的老人大学の開設や発展に繋がっていった<sup>(15)</sup>。

「明るい長寿社会づくり推進機構」は老人クラブ等との連携の下で活動を行う組織で、1990年に各都道府県への設置が始まり、1994年には全国都道府県への整備が完了し、高齢者の社会活動に関する啓発普及、都道府県老人大学の運営・連絡・調整、高齢指導者の養成・研修・登録・普及などの活動<sup>(16)</sup>を行う役割と位置付けられている。

さらに、1994年には高齢化率が14%に達し本格的な高齢社会となった。このような背景のもとで、1995年に「高齢社会対策基本法」が制定され、その翌年には「高齢社会対策大綱」が定められ<sup>(17)</sup>、国および地方自治体の任務の明確化や高齢者の自立的な生活、社会参加による生きがいづくりへの取組が期待された。「高齢社会対策基本法」の基本理念を実現するために、国・地方公共団体をはじめ、企業・地域社会・NPO（非営利活動団体）、家庭、個人等、社会を構成するすべての者が相互に協力しあい、それぞれの役割を積極的に果たす姿勢、いわゆる「公助」、「共助」および「自助」が強調されている。

以上を要約すると、旧厚生省の高齢者教育政策は、まず戦後から50年代の高齢弱者救済という福祉的観点から出発した。60年代において「老人福

祉法」の成立によって政策の対象を健全な高齢者へと拡大し、老人クラブを土台として老人大学の設立を推進していった。70年代は全国で老人クラブを中心とする老人大学が盛んになったが、内容は娯楽に偏っていた。80年代、旧厚生省がゴールドプランを策定したと同時に、旧労働省が「シルバー人材センター」を設立し、高齢者が経験や能力を社会に活かせる生きがいくりの学習環境を整備した。90年代は、「生涯学習振興整備法」の制定により、都道府県に大型の老人大学の設立を推進した。このように、日本では福祉視点から教育視点までを含む高齢者教育が進められてきたことが判明した。

## (二) 文部行政

本節では、旧文部省の高齢者教育政策について、終戦から1990年代までの動きを見る。便宜上、時代を1.「終戦から1960年代まで」、2.「1970年代」、3.「1980年代」、4.「1990年代」の四つの時期に区分した。

### 1. 終戦から1960年代まで

旧文部省の高齢者政策については、すでに1949年に「社会教育法」が制定されていたが、そこでは青少年と成人が社会教育の対象とされ、高齢者の学習活動は注目されていなかった。50年代後半から60年代前半までの高齢

者教育や学習活動は、主に旧厚生省主導の福祉行政による老人クラブ活動の一環として取り込まれていたものが圧倒的に多かった。生涯教育は、1965年にユネスコ第3回成人教育推進国際委員会で提唱されて以来、世界的に注目されるようになり、その後、本格的に日本に導入され、旧文部省を中心に生涯教育の理念が政策の中に取り入れられていた。生涯教育理念の導入により、旧文部省による高齢者を対象とする本格的な学習組織の結成が始まったと言えよう。旧文部省が意図的に高齢者教育政策を打ち出したのは、1965年の「高齢者学級」の奨励政策が最初であるが、これは1950年代後半から1960年代までの高齢者の教育・学習がもっぱら老人クラブなどで行われてきたことを反省し、老人クラブとは異なる高齢者学園づくりという狙いが明らかにされていた<sup>(18)</sup>。老人クラブの学習活動の内容が娯楽に偏っていたのに対し、旧文部省は学習中心の高齢者教育を独自に展開しようという意図が見える。

## 2. 1970年代

1971年の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」では、1965年のユネスコ第3回成人教育推進国際委員会以降、世界的議論されていた生涯教育の理念が取り入れられ、高齢者学習は社会教育事業の一環として位置付けられた。本答申では、人口の高齢化

から生じる社会的条件の変化に対応するために、高齢者教育の位置づけと重要性、高齢者教育と生涯教育の関連、高齢者の能力開発、従来の高齢者学習内容と今後の高齢者教育の方向などについて詳しく述べている。具体的には、今後の高齢者教育は従来の人クラブ、親睦会など的高齢者学級と異なり、個人差に応じた高齢期に相応しい社会的な能力、自立、世代交流、生きがいの創出などに取り組むことの重要性を強調している<sup>(19)</sup>。

以上の答申を受け、1972年、文部省は高齢者教育のモデル校を探し、活動状況を映画として作成し、全国に配布し、高齢者教育の普及に役立てるという計画を立案した。1973年、旧文部省は特選の社会教育映画「老後を変える」を各都道府県教育委員会に無償配布し、高齢者教育の普及宣伝を行った。また、同年より、旧文部省は国庫補助金による生涯教育学習事業の一環として全国の市町村に対し「高齢者教室」の設置を奨励した<sup>(20)</sup>。さらに、1978年度から、高齢者の生きがいの向上とともに、社会教育における指導者層の充実を図ることを目的として、市町村に対し「高齢者の人材活用」を促進する事業に対し補助を行った。

### 3. 1980年代

1981年の中央教育審議会答申において、高齢化社会の進行とそれへの対応について、これまでの福祉・医療を中心する消極的な高齢者保護政策から、

高齢者の経験・能力を活かす積極的な社会的活用政策への変更が提言されている。また、高齢者自身にも、老いへの悲観的な視点、社会参加への消極的な態度などの生活意識・価値観の変化が求められた。一方、次世代へ的高齢者教育については、老いへの消極的・悲観的な価値観の変化は、高齢者の努力のみではなく、社会全体があらゆる機会を通して老化への理解、とくに学校教育・社会教育における体験学習のもとで、すべての人々が高齢期への正しい認識を持ちうるようになった時こそ、はじめて実現できると言及されている。本答申では、若い世代の高齢期に対する正しい認識や将来高齢者になる自分への消極的・悲観的意識の消去と同時に、生老病死の理解や命への尊重など、生命に対する意識の深化が期待されている。加えて、本答申では「生涯教育」と「生涯学習」に関する概念の違いや用語の区分が本格的に述べられ、これがきっかけで日本では70年代に導入した生涯教育政策が次第に生涯学習政策へと転換した。

さらに、生涯学習政策を推進するために、中曽根康弘内閣直属の諮問機関として臨時教育審議会（略称「臨教審」）が1984年に発足され、四回の答申を提出した。第一次答申では、個人の尊厳、個性の尊重、自由・自律、自己責任の原則、いわゆる個性重視の原則が確立され教育改革の方向が示されている。その中で、生涯学習体系への移行については、少子高齢化社会におい

て個性重視の原則で高齢者が生涯学習を通し、積極的に社会参加することで社会に活力をもたらすことが期待されている。

臨時教育審議会第二次答申では、21世紀に向かって教育体系の再編成を要請している時代的背景について、高齢化の進展、ライフサイクルの変化、文化・余暇・家庭生活の変化、科学技術の高度化、情報化、国際化の進展など、知識・技術・情報体系の発達と再編成を促し、産業構造・就業構造にたえず変化を与えている。これに伴い、新たな学習需要の発生により、社会と教育・研究組織の相互の緊密化が一層要請されていることを示している。また、成人期・高齢期における教育体系の再編成の方向に関して、余暇、生活、文化、スポーツ、職業能力開発、継続教育など多種多様な学習・教育について、その連続性、適時性、選択性等の諸問題に対する十分な配慮が必要とされている。

臨時教育審議会第三次答申では、生涯学習の基盤整備について、長寿化が進んでいる今日、高齢者のための学習プログラムとともに、若年時から積極的に自由時間を活用する能力を高めるためのプログラムを準備すると述べられている。第四次答申は、前の三回の答申を総括している。三年間余り計四回の臨時教育審議会答申は全体として「生涯学習体系への移行」と位置付けられ、本答申以後、「生涯教育」に代わり「生涯学習」という用語が一般

的に用いられるようになった。また、このことは、1985年にユネスコ第4回国際成人教育会議における「学習権宣言」<sup>(21)</sup>の採択を重視したことを意味している。

また、旧文部省は、従来、市町村の教育行政が実施していた「高齢者教室」と「高齢者人材活用」への助成事業の統合、および福祉関係部局や老人クラブなど関係団体を連携させ、1984年に「高齢者の生きがい促進総合事業」を発足させた。この事業では、高齢者教育促進会議の設置、高齢者教室、ボランティアの養成講座、高齢者の人材活用、高齢者と若い世代の交流、高齢者の社会参加や生活上の諸問題の相談に応じる事業などを実施した。その結果、市町村において旧文部省の補助した教育事業および厚生省の補助した福祉事業の連携・協働関係のもとで、新たな展開が始まった。同時に、世代交流が前より重要視されるようになった。

さらに、高齢者の学習においては楽しみのための学習という要請が一般的であるが、高齢者の学習要求の多様化・高度化に対応し、旧文部省では1989年より、地域の大学や民間教育事業等と連携を図りながら、「長寿学園」を開設し、修了者を地域活動の指導者として積極的に活用する事業を実施している。こうして、旧文部省は都道府県に対して「長寿学園」開設への補助事業を開始した。また、同年度から「高齢者の生きがい促進総合事業」には、

新たに高齢者の国際理解を促進するセミナーの開催、および若年期から中高年に至る人々に高齢者問題を考えてもらうシンポジウムの開催を事業内容に加えた<sup>(22)</sup>。

こうして、旧文部省は市町村への国庫補助事業である「高齢者教室」と「高齢者人材活用」を統合し新たに発足させ助成した「高齢者の生きがい促進総合事業」、および都道府県への国庫補助事業である「長寿学園」を通じ、高齢者の生きがいを促進しながら高齢者教育を行うことになった。

#### 4. 1990年代

1990年には「生涯学習振興整備法」が制定され、都道府県レベルの生涯学習振興が焦点化された。1990年代になると、教育行政系列の「長寿学園」（1989年）と福祉行政系列の「明るい長寿社会づくり推進機構」（1990年）による高齢者の生きがいづくり事業が始まり、高齢者教育の領域に新しい動きが出てきた。

『平成7年度教育白書』によると、旧文部省では、従来から公民館等の社会教育施設を拠点に、高齢者を対象とした各種の学級・講座の開設や世代間交流などの事業の実施を奨励していた。1994年度から学習活動等を通じた高齢者の社会参加を総合的に推進するため、「高齢者社会参加促進総合事業」を実施している。この事業は、「全国高齢者社会参加フォーラム」、「高齢者

指導者養成事業」、「高齢者学習活動促進事業」の三つの柱で展開され、高齢者の学習と社会参加活動の総合的な促進を図っている。まず、「全国高齢者社会参加フォーラム」は一般国民に、高齢者の持つ知識・経験や学習の成果を積極的に地域社会に生かしていくといった新しい高齢者の役割について考える機会を創出する事業である。「高齢者指導者養成事業」は都道府県が主催する事業であり、多様で高度な学習機会を提供し、高齢者を地域活動の指導者として活躍することを支援する。「高齢者学習活動促進事業」は市町村の主催する事業であり、地域活動や世代間交流等の社会参加活動に必要な基礎的素養を養うために開設するセミナーである<sup>(23)</sup>。

以上のように、「高齢者教室」は1973年度から公民館などの社会教育施設を拠点に国庫補助の高齢者教育事業と位置付けられて運営されてきた。しかし、それまでの「助成」から「奨励」への変更、旧文部省による市町村単位の助成金の撤廃が行われ、高齢者教育政策がここへ来て転換していると言える。

### 三、考察

本章では、二章で概観した高齢者教育政策の発展を振りかえりつつ、日本の高齢者教育政策の問題点について検討していきたい。

## (一) 厚生・労働省

まず、旧厚生・労働省の政策について考察したい。

戦後から 1950 年代までの旧厚生省の高齢者政策は高齢弱者の救済が中心であった。1960 年代は「老人福祉法」が成立し、老人クラブと老人大学の設立が推進されたことにより高齢者教育政策の対象が全国の健康な高齢者に拡大した。このことは当時の旧厚生省の高齢者政策に大きな意義を認めていたことを示している。

1950、60 年代の高度経済成長を経て、豊かな財政のもとで諸先進国とともに福祉国家へ向けて政策方針を進めた結果、1970 年代に入り、老人クラブ風の老人大学が全国規模で多数設立され、高齢者福祉はさらに充実した。しかし、老人大学の学習内容は娯楽に偏っており、高齢者が主体となる生きがいづくりに達しているとはまでは言えない。

1980 年代に入り、旧労働省の「シルバー人材センター」が、高齢者が就業を通じて社会参加できる環境づくりに努力したこと自体は、高齢者の生きがい・仲間・健康づくりを促進するとともに、高齢者の人材活用や高齢者福祉・地域福祉にも寄与した点で大きな意義があると言えよう。しかし、社会参加を通し経験や知識を還元できるのは決して健常高齢者だけに限らないはずだが、実際には「シルバー人材センター」の提供する就業は主に健常者

によって占められている。その結果、ハンディキャップのある高齢者層の社会参加が課題となっている。ハンディキャップのある高齢者層の学習機会を排除しないために、すべての高齢者に開かれたシルバー人材センターの構築が望まれる。

1990年代に入り、旧厚生省は「明るい長寿社会づくり推進機構」事業に対し助成金を給付して老人大学の設置を奨励した。この機構は老人クラブと連携することにより高齢者の社会参加の意識の向上をもたらし、高齢者の中から指導者を育成するまでに至った。これらのことは、高齢者の人材活用という視点から、高齢者教育の発展に大きく貢献したと言えよう。

しかし、同時に1990年代は、1980年代から登場した新自由主義の影響により、小さな政府・市場原理の論調のもとで自己責任が強調され、「公助」ではなく「自助」が拡大していったと言っても過言ではない。樋口真己によると、「1990年代以降、『与えられる福祉から自分達で創る福祉へ』（言い換えれば『措置』から『契約』へ）と政策が転換され、いわゆる高齢者が福祉の受動的客体から能動的主体に変わり、また健康な高齢者が要援護の高齢者を支える社会のシステムへの構築が目指されることとなった<sup>(24)</sup>。ここにおいて、それまで「高齢者の学習権」という視点から展開されてきた高齢者教育政策は大きく後退することになる。実際、1990年に「生涯学習振興整備

法」が制定され、大都市部や都道府県レベルの広域的な老人大学の設置の奨励が焦点化されたが、一方で市町村レベルの老人クラブを母体とする老人大学に対する助成が強調されなくなったという政策上の変化が見られ、ここに高齢者の「自助」を示唆する政府の意図が読み取れる。

## (二) 文部省

次に旧文部省の高齢者教育政策について考察したい。

1971年の社会教育審議会答申から、それまで福祉という視点から旧厚生省によって展開されてきた老人クラブとは別に、独自の高齢者教育政策を展開しようとする旧文部省の意図が見える。実際、71年答申以降、旧文部省は高齢者に関する教育政策を積極的に打ち出すようになった。このように、本答申はそれまで旧文部省の教育行政から等閑視されてきた高齢者の学習権が注目されるようになったという点で大きな意義を持つ。

また、1981年の中央教育審議会答申には、社会的弱者という高齢観から能力ある人材という高齢観への変化、それに伴う高齢者の保護という消極的な政策から能力開発という積極的な政策への転換により、前向きになったことに重要な意義がある。加えて、81年答申には、社会全体の価値観の変化や生命への正しい認識を実現するために、高齢者教育の対象が高齢者からすべての世代へ拡大し、世代を超えて共生社会を目指すとしていること自体、

高齢者教育の目的がさらに深化している証左と言える。

さらに、中曽根内閣の臨時教育審議会による四回の答申では、個性重視・自己責任の原則から教育の内容・方法・制度・政策などの全分野が抜本的に見直され、家庭・学校・地域などの教育・学習に関する体制や機会を総合的に整備する必要があると提言された。このことは、当時の政府が画一性・硬直性・閉鎖性という弊害を打破し、高齢者を含めるすべての学習者へ選択機会の拡大を図りながら、しかし同時に規制緩和・受益者負担の考え方を積極的に導入したことを示している。この点について、新海英行は「施設の民営・委託化により受益者負担原則の強化、使用料・受講料の増額、事業の商品化、職員の専門性の後退、そして、サービスの低下といった社会教育をめぐる環境条件を著しく劣悪化しかねない状況が広がっている」<sup>(25)</sup>と述べている。

また、旧文部省では、1984年から福祉関係部局や老人クラブなど関係団体との連携を図り、市町村の「高齢者教室」と「高齢者人材活用」を統合するとともに新たな事業も加え、「高齢者の生きがい促進総合事業」を発足させて助成を始めた。これによって、旧文部省の教育事業と旧厚生省の福祉事業が連携・協働する新たな高齢者教育政策が始まった。このような、教育行政と福祉行政の有機的な結びつきは、積極的な高齢者教育政策の展開という点で大きな意義があると言えよう。しかしながら、1989年に「長寿学園」

を中心に高齢者の生きがいをづくり事業が始まったものの、1990年代に入り、それまで公民館などの社会教育施設を拠点として行われてきた「高齢者教室」は「助成」から「奨励」対象へと格下げされ、市町村単位での助成金が撤廃されたため、高齢者の学習権という視点から展開してきた高齢者教育政策は後退することとなった。

### (三) まとめ

以上、戦後から90年代にかけての高齢者教育政策に関して、厚生・労働省と文部省ごとに、その意義と問題点を指摘してきた。以下、その課題を整理し、さらに検討を加えてみたい。

80年代以降、新自由主義を標榜する中曽根政権下で、高齢者教育政策にも市場原理が導入され、高齢者の学習権は保障されなくなった。その結果、教育の公共性が失われ、経済的弱者の学習機会が排除される恐れがある。

1994年に日本の高齢化率が14%にまで増加したことで、高齢者数の増加とともに高齢者の学習要望の拡大が見込まれるものの、受益者負担の原則下では、「高齢者教室」の受講料の増額は避けられないものと予想される。このままでは、経済的弱者の学習権が奪われ、弱者切捨ての高齢者教育になりかねない。

上記の懸念は、内閣府の「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」

によっても裏付けられる。この調査は1988年、1993年、1998年、2003年と15年にわたり計4回行われた。最新の2003年の「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果」<sup>(26)</sup>によると、地域活動に参加したい高齢者層は参加したくない層より、経済的に余裕があることが明確になった。同時に、諸活動を行うための必要条件についても、「経済的なゆとり」が最も高く挙げられている。また、近所づきあいの程度についても、経済的余裕のない層は付き合いが少ない傾向が著しい。さらに、若い世代との交流への参加意向についても、参加したいと答えた回答者の経済的な暮らし向きに注目すれば、経済的な心配のない層が占める割合が圧倒的に大きい。

以上より、現行の各種高齢者活動の参加者は経済的ゆとりのある層に偏り、ゆとりのない高齢者層は参加できにくい傾向があると推測される。つまり、受益者負担への方針転換が高齢者教育政策にも影響を及ぼし、経済的余裕のない高齢者層の学習機会を奪っているという可能性は否定できない。確かに、高齢者個々人の努力は必要であろう。しかし、それだけでは解決できない問題が数多く存在しているのだ。個人の限界を超えた問題を解決するためには、高齢者の主体的な学習が不可欠であり、行政の責任で学習権を保障しなければならない。「小さな政府」の考えの下、自己責任のみが問われ、高齢者の自助や自立を要求する国の方針は、憲法26条が明記する学習権（教育権）

の精神に反している。

戦後、旧厚生省・労働省および旧文部省は憲法の保障する学習権（教育権）の精神に基づいて無償の原則で展開してきた高齢者教育政策は、市場原理の論調のもとで受益者負担へと方向転換したため、学習権の保障という原則と矛盾する事態が生じている。教育の公共性を実現するためにも、学習権の保障という視点から高齢者教育政策のあり方を抜本的に見直す必要があるだろう。

## おわりに

以上、日本において高齢者教育政策の歴史的展開を振りかえりつつ、その政策の意義や課題について考察してきた。高齢社会に直面している今日、様々な高齢化問題を解決するためにも、高齢者の学習権を重視する立場から、教育と福祉を有機的に結び付けたより積極的な高齢者教育政策が求められる。本研究では主に学習権を中心に検討し、学習内容については言及しなかった。この点については、今後の課題としたい。本研究が、現在の高齢者教育政策の課題が克服され、その本来あるべき姿を取り戻す一助となれば幸いである。

## 注

(1) 高齢化率とは、65歳以上の高齢者人口が総人口に占める割合を示す。

- (2) 厚生労働省は2001年、それまでの「厚生省」と「労働省」を統合・再編して設置された。国民の健康と職業の確保、社会福祉・社会保障を担当する中央行政機関である。本稿では、2001年以前の厚生行政については旧厚生省および旧労働省の取組を対象とする。
- (3) 文部科学省は2001年、それまでの「文部省」と「科学技術庁」を統合・再編し設置された。学術・研究・教育などを担当する中央行政機関である。本稿では、2001年以前の文部省行政については旧文部省の取組のみを対象とする。
- (4) 堀薫夫「高齢者の生きがいと生涯学習—教育老年学をめぐる問題から—」（日本社会教育学会編『現代的人権と社会教育の価値』東洋館出版社、2004年、pp. 258—274）、『教育老年学の構想—エイジングと生涯学習—』（学文社、1999年）、『教育老年学の展開』（学文社、2006年）
- (5) 香川正弘・佐藤隆三・伊原正躬・荻生和成『生きがいある長寿社会学びあう生涯学習—生きがいづくり支援の現状と展望—』（ミネルヴァ書房、1999年）
- (6) 一番ヶ瀬康子『地域に福祉を築く』（労働旬報社、1994年）
- (7) 三浦文夫編『老いて学ぶ老いて拓く』（ミネルヴァ書房、1996年）
- (8) 堀薫夫「1999都市型老人大学受講者の実態と意識に関する調査研究—

大阪府老人大学を事例として一」（大阪教育大学生涯教育計画研究室、  
1999年、p. 60）参照

(9) 伊藤真木子「「高齢者教育」の形成過程に関する考察」（『東京大学大学院教育学部研究科紀要』第41号、2002年、p. 410）参照

(10) 樋口真己「高齢者の生きがいと学習」（『西南女学院大学紀要』第8号所収、2004年、pp. 66-67）参照

(11) 三浦文夫『老いて学ぶ老いて拓く』（ミネルヴァ書房、1996年、pp. 23-29）参照

(12) 新自由主義政策とは、国家によるサービスの縮小、小さな政府、国営事業の民営化、規制緩和、市場原理主義などの経済政策を指す。

(13) 中曽根康弘内閣（1982年～1987年）

(14) 瀧敦弘・野崎裕子「高齢者就業の現状と問題点—広島シルバー人材センターのアンケート調査より—」（『地域経済研究』第19号所収、2008年、p. 77）参照

(15) 堀薫夫「都市型老人大学の社会的機能に関する調査研究—教育行政系老人大学と福祉行政系老人大学の対比—」（『日本社会教育学会紀要』第36号所収、2000年、p. 8）参照

(16) 旧厚生省『平成2年版厚生白書』(1991年) 参照

(17) 「高齢社会対策基本法」(1995年) および「高齢社会対策大綱」(1996年) では、基本的な施策として高齢者の学習と社会参加の分野が生きがいと結び付けられ、地域社会の社会奉仕活動や創造的活動に高齢者が積極的に参加することを目的とする事業が推進された。

(18) 三浦文夫編『老いて学ぶ老いて拓く』(ミネルヴァ書房、1996年、pp. 34-37) 参照

(19) 1971年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」には、今後の具体的な高齢者教育の内容とし、職業訓練、健康づくり、趣味・教養、社会・若い世代への理解、仲間づくり、子どもへの指導、ボランティア活動などが挙げられている。高齢者自身が自らの生きがいを見出して幸福な生活をおくれる学習内容であり、高齢者と地域・社会の繋がり、能力・経験の地域社会への還元、若い世代との連帯感醸成に至るまで、高齢期における幅広い学習内容が示されている。

(20) 福智盛『老人大学のMECCAいなみ野学園』(ミネルヴァ書房、1990年、pp. 14-153) 参照

(21) 「学習権宣言」では、権利としての生涯学習、つまり「学習権」は人

間として不可欠な基本的人権の一つとして位置づけられている。

(22) 旧文部省『平成元年度教育白書』（1989年）参照

(23) 旧文部省『平成7年度教育白書』（1996年）参照

(24) 樋口真己「高齢者の生きがいと学習」（『西南女学院大学紀要』第8号  
所収、2004年、p.67）

(25) 新海英行『現代社会教育の軌跡と展望』（大学教育出版、2003年、p.6）

(26) 内閣府「H15 高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果」

[http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h15\\_sougou/html/0-1.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h15_sougou/html/0-1.html)

（2009年06月27日閲覧）参照

## 参考文献

- (1) 厚生省『平成2年版厚生白書』1991年。
- (2) 文部省『昭和55年度教育白書』1981年。
- (3) 文部省『昭和63年度教育白書』1988年。
- (4) 文部省『平成元年度教育白書』1989年。
- (5) 文部省『平成7年度教育白書』1996年。
- (6) 堀薫夫『教育老年学の構想—エイジングと生涯学習—』学文社、1999年。
- (7) 堀薫夫「1999都市型老人大学受講者の実態と意識に関する調査研究—大阪府老人大学を事例として—」大阪教育大学生涯教育計画研究室、1999年。
- (8) 堀薫夫「都市型老人大学の社会的機能に関する調査研究—教育行政系老人大学と福祉行政系老人大学の対比—」『日本社会教育学会紀要』第36号、2000年。
- (9) 堀薫夫「高齢者の生きがいと生涯学習—教育老年学をめぐる問題から—」日本社会教育学会編『現代的人権と社会教育の価値』東洋館出版社、2004年。
- (10) 堀薫夫『教育老年学の展開』学文社、2006年。

- (11) 香川正弘・佐藤隆三・伊原正躬・荻生和成『生きがいある長寿社会学  
びあう生涯学習—生きがいづくり支援の現状と展望—』ミネルヴァ書房、  
1999年。
- (12) 一番ヶ瀬康子『地域に福祉を築く』労働旬報社、1994年。
- (13) 三浦文夫編『老いて学ぶ老いて拓く』ミネルヴァ書房、1996年。
- (14) 伊藤真木子、「高齢者教育」の形成過程に関する考察『東京大学大学  
院教育学部研究科紀要』第41号、2002年。
- (15) 樋口真己「高齢者の生きがいと学習」『西南女学院大学紀要』第8号、  
2004年。
- (16) 瀧敦弘・野崎裕子「高齢者就業の現状と問題点—広島シルバー人材セ  
ンターのアンケート調査より—」『地域経済研究』第19号、2008年。
- (17) 福智盛『老人大学のMECCAいなみ野学園』ミネルヴァ書房、1990年。
- (18) 新海英行『現代社会教育の軌跡と展望』大学教育出版、2003年。