

# 東アジア諸国における「教育を受ける権利」保障のための 法制度の比較

黒木 貴人\*・小早川倫美\*\*・LKHAGVA ARIUNJARGAL\*\*\*・張 磊\*\*\*\*

## International Comparative Research of Legal Systems for “Right to Education” on the East Asian Countries

Takahito KUROKI, Tomomi KOBAYAKAWA, LKHAGVA ARIUNJARGAL and Lei ZHANG

**Key words** : 教育を受ける権利 Right to Education, 公教育 Public Education,  
就学義務 Obligations of School Attendance, 教育義務 Obligations of Education

### 1. はじめに

新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）のパンデミックは、各国で都市封鎖や移動制限などをもたらした。それに伴い、人々の生活や労働の在り方など、文字通り全てがこれまでとは違う様相を呈するようになり、本稿執筆時点（2020年10月）でも先行き不透明な状況となっている。教育についても、COVID-19の拡大とその対策によって様々な混乱を生み出している。日本では感染拡大防止の一環として、2020年2月末に安倍晋三内閣総理大臣（当時）の主導で休校要請がなされた。他の国々でも相次いで休校措置が為され、全世界の多くの子どもたちが学校に通うことが困難となった。ユネスコなどによる7月時点での発表では、全世界の役半数の国地域が全面休校を続け、約10億7千万人の子どもたちが学校に行けない状況にある<sup>1)</sup>。今年度の学校での教育活動は全て停止し、全ての児童生徒を留年させる決定を下した国もある<sup>2)</sup>。

このような状況下で、いかに教育の機会を担保していくのかという観点から、オンライン教育がにわかに注目を集めた。その整備状況如何に関する比較や日本におけるオンライン教育への移行の遅れが至る所で指摘されるようになってきている。そしてそれは、今般のコロナ禍をきっかけに「公教育の構造転換」をしていくべきだという議論も生み出している<sup>3)</sup>。

COVID-19にかかる教育の混乱を招いた一側面に、「教

育は学校で行われるもの」という自明性が存在していることが挙げられよう。だからこそ、学校が停止した際に問われたのは「学校で本来行われるべき教育を自宅などでいかに行うことができるか」という点だったと言える。

以上のような状況下、筆者らはCOVID-19流行の兆しが見え始めた2月頃から、教育行政・制度を研究する人間としてこの事態をどう捉えるか、何ができるかという点について、例に漏れずオンライン等を活用しながら定期的に議論を進めてきた。様々な視点から話を進める中で、まずは「教育を受ける権利」保障のための法制度について改めて整理し、検討することとなった。

先述のように、コロナ禍を一つの契機として既存教育制度の改革を訴える声は少なくない。しかし、現状の教育保障のための法制度が、どのようになっているのか。それがどのような状況を生み出し、今日に至っているのか。そして、変えるべき（もしくは維持すべき）制度的・法的基盤は何なのか。それらに焦点を当てる議論は、管見のところ現時点で決して多くはない。それらを適切に見すえてこそ、“ポスト・コロナ”“ウィズ・コロナ”と呼ばれる時代の教育保障の在り方を考えることができよう。

ところで、「教育を受ける権利」保障のための法制度に関する研究については、これまでに膨大な研究蓄積がある。日本においては、戦前の国家主義・軍国主義的な反省から、いかに憲法上に保障された国民の教育を受ける権利を実現するかが喫緊の課題として浮上したが、同時

\* 広島文化学園短期大学保育学科

\*\* 島根大学学術研究院教育学系

\*\*\* Mongolian National University of Education

\*\*\*\* 大連大学教育学院

に国家がどのように公教育を整備し、かつ学校教育における教育内容への国家関与がいかにあるべきかが問われた。いわゆる国民の教育権か国家の教育権かという二項対立的構図のもと、イデオロギー的な対立を惹き起させた。

これらの対立は、国家の提供する公教育、その主たる遂行機関である学校は、誰のために存在し、教育内容や教育方法を誰が規定し担うのか、ということ問うものであった。つまり、学校というアリーナを前提とし、そこに対して国家がいかに関与し得るか、または国民がいかにして自ら教育を享受できるかが問われてきたということができよう。そのため、国民の教育権論は教師の教育権や親の教育権など子どもの教育を受ける権利を代理的に保障するための理論へ広がっていったのである（その分、国民の教育権論が差し示すものが曖昧化した）。いずれにしても、戦後日本における「教育を受ける権利」保障のための法制度研究は、いわゆる「就学義務」を前提として多様な議論が展開されてきた側面を多分に有すると言える。

ただし近年では、不登校児童生徒数の高止まりや外国籍児童生徒の増加に伴い、通常の学校教育に何らかの事情でなじめない（学校教育から弾かれた）子どもたちの「教育を受ける権利」保障をいかに進めるか、という観点からのアプローチが隆起している<sup>4)</sup>。2016年に成立した「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」（教育機会確保法）は、その一つの結実とも言えよう<sup>5)</sup>。

以上のように、多様な研究蓄積を有する「教育を受ける権利」保障のための法制度研究であるが、他国との比較という視点からの研究アプローチは、意外にも多くはない。上述のように、戦前教育の反省という日本独自の文脈から構築されてきた「教育を受ける権利」保障のための議論がイデオロギー対立を生み出し、他国へのまなざしにつながりにくかったという面もあるだろう。他国を見るにしても、それは他国研究者の思想・哲学的な側面に関する引用が中心であったと言える。その意味で、ガラパゴス的に議論されてきた嫌いがあると言えよう。

COVID-19が生み出した教育機会の喪失が全世界的な課題となる中、オンライン教育の導入状況などから「教育を受ける権利」と絡めた議論がされつつある。そのような流れも受け、教育学研究領域でも海外比較を行う研究がにわかに盛り上がりつつある<sup>6)</sup>。つまり、「教育を受ける権利」をいかに捉えるかということは、コロナ禍においてまさにグローバルな教育課題として全世界に共有されるに至った。

以上のような課題認識を前提に、本稿では日本・中国・モンゴル・ロシア連邦の東アジア諸国<sup>7)</sup>における「教育を受ける権利」保障に関する制度比較、とりわけ法制度の比較を行う。これらの国々は筆者らそれぞれが研究対象としてきたという背景はあるが、COVID-19への対

応について、パンデミック宣言前後から各々の特徴を示しながら事態が進展してきた。さらには、「今回取り上げる国々は」社会主義から資本主義への移行など、国家体制の歩みもそれぞれ異なる。そのような国々における「教育を受ける権利」の保障の在り様を比較することにより、今般のパンデミックにおける教育政策の背景にあるものを表出化させ、課題を提示することにつながると考えられる。それらの課題は、“ポスト・コロナ”“ウィズ・コロナ”の世界における教育権保障の在り方を考える上での基礎となり得ると考えられる。

そこで、本稿では特に各国の公教育制度を支える「理念」をまず見る。そして、その理念は具体的にどのような形で現実となっているのか、具体的には学校を主とした理念の実現なのか、それ以外の場所も含めたものなのかという、いわゆる「就学義務」か「教育義務」かという観点からも整理し、比較検討を行うこととする。

なお、本稿の執筆分担は「2. 日本における『教育を受ける権利』保障の法制度」が小早川、「3. 中国における『教育を受ける権利』保障の法制度」が張、「4. モンゴルにおける『教育を受ける権利』保障の法制度」がLKHAGVA、「5. ロシア連邦における『教育を受ける権利』保障の法制度」が黒木となっている。また、「1. はじめに」および「6. おわりに」は、全員の議論を経てまとめたものである。

## 2. 日本における「教育を受ける権利」保障の法制度

### (1) 公教育制度の基本原則

日本における公教育制度は、1872年の「学制」の発布を契機としてはじまり、公教育を実施するための学校設置や教育課程・施設の整備、教員養成等のさまざまな条件整備がなされていった。このように整備された近代日本の教育制度の性格が大きく転換するのは、第二次世界大戦後の教育改革以降のことである。第二次世界大戦後の教育改革では、戦前の大日本帝国憲法と教育勅語による教育のあり方が見直され、日本国憲法を最高法規として位置づけるとともに、教育基本法を教育における最高法規とする法体系が整備された。

日本国憲法は、国民主権、基本的人権、平和主義を基本原則とし、教育に関する直接的な規定としては第26条が挙げられる。第26条第1項では、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」とされ、国民が「教育を受ける権利」を有していることが示されている。「教育を受ける権利」は、日本国憲法第11条「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。」、第13条「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない

限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」、第25条「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と関連付けられるものであり、国が国民に対して公教育制度を整備し、保障していかなければならないものとされている<sup>8)</sup>。つまり、日本では基本的人権の一つとして「教育を受ける権利」が位置づけられており、教育における根本原理の一つとされているといえよう。

「教育を受ける権利」は国民に対して平等に保障されていることが必要であるが、このような概念をあらわしたものが「教育の機会均等」である。「教育の機会均等」は、日本国憲法第14条「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」を反映して、教育にかかわっては日本国憲法第26条第1項において、「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」と規定されている。さらに、教育基本法第4条では、「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。」と定められ、教育基本法第4条第2項「国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。」、教育基本法第4条第3項「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。」と規定されている。教育基本法第4条では、障害の有無や経済的理由によって教育機会が妨げられることがないよう、国や地方公共団体が教育支援を果たしていくという役割が規定されている。これらの規定が反映されているものとして、就学援助制度や高等学校就学支援金制度、日本学生支援機構を中心とした各種奨学金、特別支援教育にかかわる諸施策が挙げられる。

また、「教育を受ける権利」を保障する規定として、日本国憲法第26条第2項において、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。」とされている。第26条第2項は、教育を受けさせる義務について定められており、教育を受けさせる義務とは、国民に対して子どもに教育を受けさせる義務を課しているものであり、子どもに教育を受ける義務があることや学校に通うことを義務としているものではない。

日本においては、国民は教育を受ける権利を有していること、教育を受ける権利を保障するために保護者に義務が課せられていること、国や社会が教育保障とその条件整備を行っていくことが基本原理とされているといえよう。

## (2) 日本における公教育制度

公教育とは何を指すのか、その範囲をめぐっては、これまでさまざまな解釈や定義がなされてきた。日本においては、広義には公的な性質を持ち、公的な管理や規制を受ける教育、狭義には国や地方公共団体、学校法人によって組織・管理される教育と捉えられる<sup>9)</sup>。その上で、日本の教育法制に即してみた場合、学校教育法第1条に規定される一条校が公教育の典型とされ、日本においては私立学校もその対象とされる<sup>10)</sup>。

一条校は、第二次世界大戦後に整備された単線型学校制度を構成しているものであり、1947年に制定された学校教育法第1条によって明示されている。学校教育法第1条は、「この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする。」とされ、学校の範囲を9種類に規定している。これらの9種類が一条校に該当するものであり、教育基本法第6条「法律に定める学校は、公の性質を有するものであって、国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる。」に規定される公の性質を持つ教育機関であるとされる。これら9種類の学校については、学校教育法第2条以下において、学校段階ごとに教育目的・教育目標や教育内容、就学年齢が明記されており、就学前の幼稚園から初等教育、中等教育、高等教育までの一連の流れを示した「6・3・3制」の学校体系が構成されている。このような学校体系が整備される中で、「教育を受ける権利」を具体的に実現する仕組みとして、日本では義務教育が制度化されている。

義務教育は、基礎的な教育を国民がひとしく受けることができるよう制度として整備されたものであり、日本における公教育の基本原則である「教育を受ける権利」「教育の機会均等」を保障するものである。具体的には、2つの仕組みによって実施されている。

第一に、日本国憲法第26条第2項を受けて、教育基本法第5条第1項「国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。」と定められている。教育基本法第5条第1項は、子どもに教育を受けさせなければならないとする保護者に対する義務を課しているものである。さらに、学校教育法第17条では「保護者は、子の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを小学校、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部に就学させる義務を負う。ただし、子が、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまでに小学校の課程、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部の課程を修了しないときは、満十五歳に達した日の属する学年の終わり（それまでの間においてこれらの課程を修了したときは、その修了した日の属する学年の終わり）までとする。」とされ

ている。これらの規定から、日本では保護者による「就学義務」がとられていることがわかるだろう。「就学義務」については、学校教育法第18条「前条第一項又は第二項の規定によつて、保護者が就学させなければならない子（以下それぞれ「学齢児童」又は「学齢生徒」という。）で、病弱、発育不完全その他やむを得ない事由のため、就学困難と認められる者の保護者に対しては、市町村の教育委員会は、文部科学大臣の定めるところにより、同条第一項又は第二項の義務を猶予又は免除することができる。」とされており、事由に該当した場合には免除や猶予も認められている。

第二に、学校教育法第38条「市町村は、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小学校を設置しなければならない。ただし、教育上有益かつ適切であると認めるときは、義務教育学校の設置をもつてこれに代えることができる。」学校教育法第80条「都道府県は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒のうち、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者で、その障害が第七十五条の政令で定める程度のあるものを就学させるに必要な特別支援学校を設置しなければならない。」と規定され、子どもを就学させる学校を設置する義務が市町村、都道府県に課されている。

### (3) 就学義務と就学空間の拡大

日本においては、「教育を受ける権利」「教育の機会均等」を基本原理とした教育制度が整備され、進められてきた。戦後教育改革以降の一連の流れは、「面の平等」を重視した教育と評される教育政策である<sup>11)</sup>。

周知の事実ではあるが、日本国憲法上の「教育を受ける権利」を保障する規定は「普通教育を施す」とされており、広義上は学校教育法第1条に規定される学校以外の就学を含める可能性を有していると捉えられる。しかし、現行法上での学校教育法における「教育を受ける権利」は一条校によって行使される仕組みとなっている。このような構造の教育制度については、日本の「教育を受ける権利」を保障する仕組みの一つである「就学義務」の位置づけをめぐる課題もみられる。

現在日本では、さまざまな理由で学校に通うことができない不登校の子どもが多く存在しており、不登校の子どもの教育機会を提供する場としてフリースクールの存在が着目されている。しかしながら、フリースクールは学校教育法第1条に規定される学校の範疇には入っていないことから、不登校児の就学の在り方をめぐっては、就学のみならず学習面についても十分に保障をされていないのではないかという議論がなされてきた。近年では、不登校児の教育課程や就学義務を弾力的に運用しようとする取り組みも看取されるが<sup>12)</sup>、現行法上での運用・整備については課題がまだまだ残るところである。不登校以外についても、特別支援教育において、「個別の支援計

画」を活用した個々への支援が行われつつあるとされる<sup>13)</sup>。

以上のような現状に鑑みると、学校教育法第1条に規定される一条校を中心とした教育保障、さらには一条校を中心とした就学義務といった画一的とも捉えられる現行法制・整備のあり方を検討する必要性も指摘できよう。

## 3. 中国における「教育を受ける権利」保障の法制度

社会主義国家の中国では、子どもの「教育を受ける権利」がどう保障されたかを考察する際、中国が建国されてからの公教育制度の形成過程、すなわち、教育保障の土台になる「中華人民共和国憲法」、「中華人民共和国義務教育法」、そして「中華人民共和国教育法」の制定及び改正背景を見るべきであるだろう。

### (1) 中国における公教育の理念

中国の公教育の理念を理解するため、まず建国当時の社会背景を把握する。1949年中国が建国された当初、ソビエト連邦をモデルとして社会主義国の建設が始まった。戦争で破壊された経済を立て直し、社会主義計画経済の発展に必要な各分野の人材を育成する教育制度を作成することは新しい中国の緊急の課題になった。その当時、全国総人口は4.75億人で世界の総人口の五分之一を占めていたが、文盲は総人口の80%を占めており、特に少数民族<sup>14)</sup>の文盲率は約95%に達していたこと、および全国学齢児童の小学校の入学率は20%にも達していない状況であった<sup>15)</sup>。この状況に基づき、階級、身分、性別に関わらず公民全体的に知識と素質を向上するという目的の公民教育が実施されることになった。国は社会主義経済の発展に必要な教育組織を運営し、全ての公民は国が提供する統一的な教育を受けることになった。これが中国の公教育の始まりである。

1954年に中国初の憲法である「中華人民共和国憲法」（以下、憲法）が公布された。この憲法の第94条は「中華人民共和国公民は教育を受ける権利を有する」とし、公民のこの権利を享受するために、教育を行う方法として「各種の学校」を開設することを規定した。この条文からは、中国は公民の「教育を受ける権利」を法的に認める上で、教育をする主体としては国が開設した「各種の学校」であることが原則であった。すなわち、中国の公教育の基本的な理念は社会主義の建設を保障するために国が公民に「受けさせる」教育の基本である。この理念は現在も継続している。

1978年に憲法は改正された。この憲法では1954年の憲法に基づき公民の教育権を認めた上で、教育方針については「国家は教育事業の推進に力を入れ、全国の人民の文化と科学水準を高める」（第13条）条文が追加されたが、教育の目標については「教育は無産階級政治<sup>16)</sup>に奉仕しなければならない」（第13条）と強調されている。現

行憲法とも言える1982年に改正した憲法では、教育に関する注目しなければならないのが第19条、第23条、第46条の三つの条文である。第19条では「国家は社会主義の教育事業を推進し、全国の人民の科学と文化水準を高める」と変更しながら、国が開設した「各種の学校」で「初等義務教育を普及させ、中等教育、職業教育及び高等教育」を発展させることを規定している。すなわち、中国の公教育とは学校だけで成立することが原則になった。この論調を強調するため、第23条では教育の目標について、「国家は社会主義に奉仕する各種専門分野の人材」を育成し、「知識分子の隊列」を拡大し、「条件」を整備して、「社会主義現代化建設における彼らの役割を十分に発揮させる」と示された。さらに、「教育を受ける権利」に関しては、第46条において「中華人民共和国公民は、教育を受ける権利、及び義務を有する」とこととされた。ここで看過できないのは、中国では公民の「教育を受ける権利」を保障する環境を整えることに尽力しながら、公民に教育を受ける「義務」も求めていることである。

その後、中国は経済発展や政治事情に合わせて、1982年の憲法に基づき、1988年、1993年、1999年、2004年及び2018年に漸次改正された。ここで注意しなければならないことは、複数回の憲法の改正にあたって教育に関する条文が改正されたことは一度もなかったのだが、2018年に改正された際に初めて「国は、人権を尊重し、保障する」（第33条）条文を加え、公民の「人権」の文言が憲法に明記された。このように近年ようやく「人権」に関する憲法規定が為されたものの、中国では公民の「教育を受ける権利」は基本的「人権」として位置づけられるよりも国の発展目標を達成するための「義務」ではないかと考えられる。

## (2) 中国における公教育の法制度

前述したように、中国の公教育は国における社会主義の建設の発展目標と結びつつ行われている。つまり、公教育の理念は変わることがないのであるが、国の経済方針によって公教育の法制度が異なってくるということである。その中の最も大きな転換点は1978年の中国の改革開放政策である。この改革開放政策の基本原則は以前からの条件を整えてから全体的に経済を発展するより、先に豊かになれる条件を整えたところから豊かになり、その影響で他が豊かになればよいという、社会主義計画経済から社会主義市場経済に変更した方針である。この「中国の特色をもった社会主義」の経済改革開放政策によって、急速な経済発展を遂げたことは事実であるが、その一方で、中国の公民経済の均等な発展は望んでいなかったことから、社会の経済格差が拡大してしまった。さらに、経済格差から社会全体の教育格差も生じるようになった。

1986年には「中華人民共和国義務教育法」（以下、義務

教育法）が制定された。この義務教育法では「国家は九年間義務教育を実施する」（第2条）と規定した。教育目標については「義務教育は国家の教育方針を徹底的に実行しなければならない」（第3条）とし、「社会主義事業建設の人材を育成するための基礎である」（第3条）と強調した上で、「国家、社会、学校と家庭は法律に基づく入学適齢児童と少年が義務教育を受ける権利を保障する」（第4条）、「国家は義務教育段階の児童生徒に対して授業料を徴収しない」（第10条）と明確に定めた。以上の条文により、中国で初めて国が子どもの「教育を受ける権利」を保障することを正式に明記した。ただし、授業料を無償することを規定したものの、その他学校に通うための各名目の費用が依然として存在していた。教育課程については、「國務院の教育主管部門は社会主義建設に必ず」、「義務教育の教育制度、教育内容、課程設置、教科書の審査をする」（第8条）ことを示した。このことは、国家統一の基準を定め、統一の教育内容に従い、統一の教科書を用いて学校教育を実施する公教育を法的に定めたということである。

その後、1995年には「中華人民共和国教育法」（以下、教育法）が制定された。教育の方針については「社会主義現代化建設の基礎であり、国家は教育事業の優先的発展を保障する」（第4条）、「教育は社会主義現代化建設に貢献しなければならない」（第5条）という中国の特色をもった社会主義の公教育を宣言した。教育権について、第9条には憲法第46条に基づき「中華人民共和国公民は、教育を受ける権利、及び義務を有する」とし、「公民は民族、種族、性別、職業、財産状況、宗教信仰等の差別なく法により等しく教育を受ける機会を有する」と記されている。この条文で初めてすべての公民は「平等」の「教育機会」を有することが正式に規定された。この後の2009年に教育法の一部の条文が改正されたが、以上の条文に関する内容の修正は行われなかった。

1978年から2000年までの約20年間で改革開放政策が実施されたことをきっかけにして、中国の経済は急速な成長を遂げることができた。しかし、その一方で、国内の経済格差問題が生じ、この経済の格差は教育の格差を生み出すことになった。国内では都市部と農村部との教育格差が拡大し、子どもの教育を受ける権利の「教育平等」が著しく脅かされていた。このような状況に直面した中国政府は、2006年に義務教育法を修正した。まず国家は「義務教育を実施し、授業料と雑費を徴収しない」（第2条）を示した。学校に通うために発生する費用がようやく免除され、義務教育の無償化が実現された。次に第4条では、1986年の「児童と少年」から「性別、民族、種族、家庭財産状況、宗教信仰等の差別なく、中華人民共和国国籍を持つ学齢児童と少年」は「法により等しく教育を受ける権利を有し、及び義務教育を受ける義務を負う」ことに変更された。ここで追加された「義務」につ

いては、子どもたちは「教育を受ける権利」を国から与えられると同時に、国が提供する「教育を受ける義務」も発生することが強調された。さらに、教育格差を是正するため、農村部の義務教育の発展については、「國務院から県レベルの地方政府までの各級人民政府は教育資源を合理的に配置し、義務教育を均衡的に発展させる」(第6条)ことが追加された上で、「国家は農村地区、民族地区の義務教育の実施を保障する」(第6条)が明記された。この義務教育法の修正によって、農村部の義務教育の実施を支援することを明記し、都市部と農村部の教育格差を縮小することは、この時期の「教育を受ける権利」を保障するための大きな方向性になった。その後、2015年および2018年には義務教育法の一部の条文が改正されたが、以上の内容は改正されることはなかった。

2000年代になると中国の経済は飛躍的な発展を遂げ、2010年にはついに世界第2位の経済大国となり、1人当たりのGDPも2019年には1万ドルを超えるまでに驚異的に伸びた。経済が目覚ましく発展している中で、2011年に中国全土の都市部や農村部に問わず9年間の義務教育を完全に普及させることが実現できるようになった。しかしその一方で、国内では従来の都市部と農村部、都市部と都市部間の教育格差が依然として存在していると同時に、経済の急速の発展によって、都市部内部と農村部内部にも教育格差が生じた。この状況の中、以前教育法に規定された平等の教育機会を有することを保障するために、加え国内の教育格差の是正に向けて2015年に「教育法」の一部の条文が改正された。この改正の中で一番重要ではないかと考えられるのは、第11条である。その条文には「国家は社会主義市場経済発展と社会進歩」に応じて、「教育改革を推進」と「教育現代化水準を向上」することを強調した上で、「国家は教育公平を促進する措置を取り、教育の均衡のとれた発展を促進する」ことを宣言した。この条文に基づき、中国は平等な公教育を提供するために、大きな教育改革、特に教育通信ネットワーク化改革を行った。結果として2019年春学期に全国の97.7%の小中学校で通信ネットワークが整備され、教育の発展が不均衡である農村の小中学校でも遠隔教育を受けることができるようになった<sup>17)</sup>。この1年後、COVID-19が世界中に拡がったが、中国では全国のはほぼ全ての小中学校で通信ネットワークが整備されていたので、子どもたちはオンライン授業に迅速に対応することができた<sup>18)</sup>。

COVID-19の拡大によって起きている教育を受ける権利の危機に中国が迅速に対応できているのは、このように経済の発展に伴って発生する様々な教育格差を是正し、全ての子どもに公平な教育を提供するために様々な法律を積み重ね、常に教育格差に向き合ってきたからこそである。公民の「教育を受ける権利」を法的に認める中国は、「教育を受けさせる」条件の整備を積極的に行う一方

で、教育を受けることを国家に対する公民の「義務」としている。さらに子どもたちは国家が開設した学校で教育を受ける権利と義務を果たさなければならないと考えられる。

#### 4. モンゴルにおける「教育を受ける権利」保障の法制度

##### (1) 公教育制度の基本原則

20世紀初期までのモンゴルの教育は、全国各地の仏教寺院での教育、清朝官吏養成を目的とした学校、家庭における手習いによるものであった。1911年の辛亥革命を機に成立したボグドハーン政権は教育の普及に注力していたが、1917年の国内における政治混乱、さらには1919年の中国による軍事侵攻等によって、学校は閉鎖、地方から集まっていた教員、生徒は帰される結果となった。このような状況から、モンゴルの公教育制度の成立は、世界の潮流から遅れるが、こういった遅れは寺院や僧侶による人民子弟の官立学校への入学拒否や、自給自足を主とする伝統的な遊牧生活、人材・資金不足などの要因も存在したためであった<sup>19)</sup>。当時の社会的混乱は1921年の革命運動となり、1921年には完全独立を宣言し、人民政権を樹立した。非資本主義への道に沿ったモンゴル人民共和国は、国民教育の統一的制度の確立することが国家発展の重要事項と位置付けられ、あらゆる分野での人材育成が急務となった。

1921年以降、モンゴル人民革命党と人民政府は、全国的な就学と諸権利の平等な保障、教育計画や教育課程の全国的な整備を通して、国家的な指導と管理の原則を確立していった。1925年には、旧ソ連において国民教育制度が確立し、1928年には全国共通の教育計画が作成・実施によって新しい教育課程が採択された。このような旧ソ連の教育政策の実施状況を踏まえ、1940年までには「4・3・3制」の学校体系を整備し、10年間の普通学校も組織された。1940年からは「すべての人に基礎教育を受けさせること」を目指し、1957年の「すべての人に7年間の教育をうけさせる目標」へと受け継がれた。この後、旧ソ連の教育改革と連動して1958年、1963年、1971年の順次に学制が改正され、1982年12月には新たな教育法が制定されるに至った。

上記のように、社会主義国家建設と同時に教育制度も整備され、社会主義時代には国民の大半が義務教育を受ける制度が整備された<sup>20)</sup>。

しかし、1980年代後半には旧ソ連でゴルバチョフによるバレストロイカが起これ、モンゴル人民共和国もその影響を受け、1992年には社会主義を完全に放棄、モンゴル国憲法を發布し現在のモンゴル国へと改められた。一連の改革に先立ち、民主的な原理を取り入れた新「教育法」が1991年8月1日から施行されていた。

1991年に發布された新「教育法」は、「自由」と「国民の教育を受ける権利」を基調とした民主主義や公開参加

といった原理による教育を目指し、私立教育機関・宗教学校・非正規教育機関の設立許可、母語で教育を受ける権利の保障、国民の教育活動への参加、教師や学習者の権利が明示された。

## (2) モンゴル国法「教育について」<sup>21)</sup>における規定

モンゴルにおける教育法は、民主化後の1991年、1995年、2002年に改正されてきた。以下では、モンゴル国憲法、2002年教育法における「国民の教育を受ける権利や義務について」を中心に確認する。

モンゴル国憲法第16条7では、国民は「教育を受ける権利がある。国家は義務教育を無償で提供する」と定めている。次に、2002年教育法に規定される「教育を受ける権利」保障の具体的な内容について確認する。

- 第6条 6.1. モンゴル国民は各教育段階において、法律の規則、決定に従い、無償または有償で教育を受ける、働きながら学習する権利を有する。
- 6.2. 憲法に定めている通り、国家が国民普通教育を無償で提供する。
- 6.3. モンゴル国民は義務教育を受けなければならない。
- 46.1.1. 当該規則に従い、子どもに、どのような方法で教育を受けさせるかを選択する権利。
- 46.1.2. 教育活動を行う機関、教員の活動に対して意見具申する権利。
- 46.1.3. 子どもの知識、学力、能力、身体力、精神について学校や教員が出した性格描写を知る権利。
- 46.2. 父母、保護者は以下の責務を負う。
- 46.2.1. 子どもの幼少時から才能、能力を発達させ、教育を受ける機会を与え、教員と協働し、進学相談、専門を選択する上で相談を行い、支援する責務。
- 46.2.2. 学習や教育活動を通常に運用するために、学校や教員から出された必要な要求に応じる責務。
- 46.2.3. 子どもに16才まで義務教育を受けさせ、子どもの学習する権利を阻害しない責務。
- 46.2.4. 家庭環境において、自身の子どもを育てる方法を習得する責務。
- 46.2.5. 子どもが教育を受ける際に通常支援、協力し、奨励する責務。(2016.4.14新設)
- 46.2.6. 子どもの学習、育成、才能を上達させる学習活動その他の活動の過程、結果を

知る。(2016年4月14日新設)

- 46.3. 子どもの学習、能力を向上させることに関して教育機関と契約を結び、協同することができる。(2016年4月14日新設)

2002年教育法では、「子どもが教育を受けなければならない」とされており、保護者は子どもに教育を受ける機会を提供しなければならないと定めている。さらに、子どもの発達段階のあらゆる場面で支援を行うこと、学校を選択することが保護者には義務として課されている。また、保護者から教員へ意見具申はできるが、子どもの学習向上に向けては教員に協力をしなければならないことも義務とされている。また教育制度や方法などについて本法の第7条や第8条に以下のように定めている。

## 第7条 教育制度

- 7.1 モンゴル国で教育制度は正規教育と非正規教育<sup>22)</sup>から構成され、就学前教育、初等中等教育、専門教育、高等教育からなる。(2009年2月13日改正)
- 7.2 正規教育内容とスタンダードを法律に従い、決定する。非正規教育の内容は自由である。

## 第8条 教育習得する方法、形

- 8.1 国民は、教育を正規教育或いは非正規教育機関で受けることができる。(2016年4月14日改正)
- 8.2 一定期間の教育を追いつく、或いは自主学習する目的で初等中等教育を非正規の学習プログラムを通じて受けることができる。この学習プログラムに関する内容、学習活動を行う規則は教育活動担当の政府機関が決定する。(2006年12月8日新設)

2002年教育法で定められている学校以外の教育機関で実施する「非正規学習プログラム」については、2018年4月3日に教育文化科学スポーツ大臣より出された「A/168規定付録1.1」において、詳細に規定されている。「A/168規定付録1.1」において非正規教育は、「初等・中等教育相当プログラム学習に関する規則」<sup>23)</sup>として規定されている。「初等・中等教育相当プログラム学習」とは、「国民に一定期間の教育を受けさせるため、自主学習で教育を受けさせることを目的とした初等・中等教育スタンダードに相当する学習プログラムを初等・中等教育学習相当プログラム」という。以下は、「A/168規定付録」に規定されている「初等・中等教育学習相当プログラム」の内容である。

○教育文化科学スポーツ大臣2018年4月3日のA/168規定付録

- 1.3 初等・中等教育学習相当プログラムは内容、方法、形態、期間は学習者の教育機会、学習者自身の発達状況などに合わせて柔軟に設定することができる。
- 1.4 学校に一切通っておらず、2年以上に学校に行っていない学習者を初等・中等教育学習相当プログラムで学習させることができる。
- 2.1 生涯学習国家センター、県首都教育所の決定を基に知事が決定を出し、法的責任者が初等・中等教育学習相当プログラムを実施する。
- 2.2 初等・中等教育学習相当プログラムでは学校教育を中心とした教育内容・教育活動を行う。遠距離にあるソム、バグには移動式教師、多様な学習形態（教室、遠隔、家庭や家庭教師、一時的な一斉学習、自主学習）で行う。
- 3.4 学習者は自主学習で学んだ知識、能力を認定するためには、県、区の生涯学習センター、部署を通して教育所に提出し、認定を受ける。
- 4.2 初等・中等教育学習相当プログラムの学習期間は初等、中等教育で設定されている教育課程70%以上は計画しなければならない。
- 4.3 初等・中等教育学習相当プログラムは、学習者の学習状況、学習機会に合わせ教室、遠隔、自主学習、家庭や家庭教師、一時的な一斉学習、またはこれらを組み合わせた形式で行い、学習期間は4.2に定めた期間とする。
- 4.4 学習者が学校外での学習契約を締結した場合、4.2に規定された教育課程の3分の1は通学での学習を行い学び、年2回以上14日間の通学による学習を受けなければならない。
- 6.1 初等・中等教育学習プログラムの一人あたり経費は、政府規定に基づき国家予算から支出する。
- 6.2 初等・中等教育学習相当プログラムでは、学費は徴収しない。また初等・中等教育の教科書、学習に関するその他の教材を無償提供とする。
- 6.3 本規則の4.3に定めている学習形態以外を地方で行う場合の必要経費（自家用車、ガソリン代、教師出張旅費、賞与、その他の経費）は地方予算から支出する。

「初等・中等教育学習相当プログラム」では、学習者の実態に応じた学習を選択することができ、規定の学習プログラムを修了した後に卒業証明書が発行される。「A/168規定付録」に定められているように、モンゴルでは学校以外の非正規的教育プログラムが存在し、法的には学校以外で学習することが可能となっているが、同プログラムの学習内容、受講機会や手続きの問題も課題と

して存在する。

### (3) 小結

モンゴルでは、現代的な教育制度がつけられた社会主義時代に全国民が平等で教育を受ける法的整備や物理的な状況が整えられ、社会主義のための人材育成になっていたと指摘できよう。

1990年以降の民主化後は国民の自由が宣言され、国のためではなく個人の権利を尊重した公教育制度が整備された。また、幾度の教育法改正によって、個人の教育を受ける権利を尊重するとともに、国や保護者、教員、地方行政に対する教育保障の義務が明示されている。

また、学校以外の場所で教育を受ける機会が存在している。「義務教育まで無償で教育を提供するという」（教育法第1条6.2）のように、学校以外で非正規的教育プログラムで教育を受けた場合においても、無償で教育を受けることができるようになっている。これは、遊牧を主とする遊牧民の生活実態や特徴を踏まえたモンゴルならではの制度といえよう。

### 5. ロシア連邦における「教育を受ける権利」保障の法制度

ロシア連邦における教育保障に関して考える際、キーワードとなるのは「教育への権利 право на образование」であろう。以下に確認するように、ロシア連邦において法制度上保障される教育にかかる権利は「受ける」という受動的なもののみならず、言語や学習形態などを含め「教育へのアクセス」にかかる要求を学習者自らができることが認められている。それらが「教育への権利」として示されているのである。

ロシア連邦においては、ソ連崩壊後の1992年にロシア連邦法「教育について」（旧連邦教育法）が制定された。同法は「共産主義の積極的建設者の育成」から市場経済体制に相応する「個人の自由な発達を優先」（旧連邦教育法第2条）する教育への理念の転換を示した。ただし、市民に対する「教育への権利」は、前身のソ連時代においても認められてきた。「市民の権利としての教育」の理念は、1936年憲法に世界で最初に「教育への権利」（121条）が明記されて以降、ソ連時代を通じて一貫して継承され、高等教育までの無償教育が保障されてきた。それが今日のロシア連邦においても引き継がれているが、現在は先述のように市場経済体制への適応を志向する国家体制の下で教育の有償化をはじめとして新自由主義的な教育政策が進展している。しかしながら、「教育への権利」保障にかかる法的保障については、以下で確認するように現在においても手厚いものとなっている（それがどのように現実のものとなっているかは検討の余地がある）。

### (1) ロシア連邦憲法における公教育の理念に関する規定

ロシア連邦憲法における教育条項は、第43条に定められている。すなわち、同条1項に「各人は、教育への権利を有する」と宣言されている。その上で、就学前教育、初等普通教育及び中等職業教育が各人に対し無償で提供されることとなっており（同条2項）、初等普通教育は義務とされた上で保護者もしくはその代理人に対し子どもが初等普通教育を受けられるよう保障することを求めている（同条4項）。就学前や職業教育段階も含めた無償性の範囲の違いはあるものの、ここまでは日本の憲法における規定とさほど変わらないと思われる。ただし、同条5項においてロシア連邦政府に対し「連邦国家教育スタンダードを定め、種々の形態の教育及び自主学习を支援すること」を求めていることは大きな違いであると言える。これは「教育への権利」保障にかかる国（連邦政府）の役割と各人の教育形態の選択の権利を憲法上明確にしたものである。連邦国家教育スタンダードとは就学前・初等普通教育・基礎普通教育・中等職業教育と教育段階ごとに定められ、国としての教育に関する「義務的要求」（連邦教育法第3条6項）、すなわち各人に対して“この教育段階では、これだけの期間、ここまでは学習するように”と求めるものである。その上で、人びとが「種々の形態の教育」や「自主学习」をしていくことの支援が国に求められている。言葉を換えれば、各人は国の基準を踏まえた上で、初等普通教育をどのような機関で、どのような形で学習するかを選択できる、ということが認められている。

つまり、ロシア連邦における義務教育は必ずしも学校のみで実施されるわけではなく、多様な形態が認められ得るのである。

### (2) 連邦教育法における規定

以上の憲法上の規定を踏まえ、連邦教育法においてはどのように「教育への権利」を保障していくのか、という点について、国・地方・学習者・教師に求められる義務・権利・責任という側面から細かな規定が為されている。

まず、政策上の原則的内容から確認していきたい。連邦教育法第3条では「ロシア連邦における教育政策の原則」が12項目にわたって規定されている。それらの概要は次の通りである。

- ・教育の優先性
- ・市民の教育への権利の保障。教育における差別の禁止
- ・教育のヒューマニズム的性格
- ・連邦内の教育空間の統一性。連邦内の各民族の文化・伝統の保護及び発展
- ・他国の教育制度との平等性及び互恵性
- ・教育の世俗性

- ・学習者の教育を受ける形態の選択の自由。教師の教授形態、教育方法の選択の自由
- ・個々の需要に基づく教育制度の保障
- ・教育機関の自律性
- ・教育経営の民主的性格。教師、学習者、親が教育機関の経営へ参加する権利の保障
- ・教育分野における競争の制限を禁止もしくは排除すること
- ・教育分野における国家的規制と契約的規制の統合

教育政策が国として進める政策上の優先的な位置にあることがまず確認され、その上で人種や民族などに差別されることなく「教育を受ける権利」を保障することがその目的であると明記している。そして、「教育への権利」を各人が具体的に行使できる形として「教育を受ける形態の選択の自由」や「教育方法の選択の自由」を保障していくことが政策上求められている。また、各人が多様な教育形態を享受できるよう、教師の教授形態の自由や教育機関の教育経営への参加を保障することも併せて求められている。

このような原則のもと、教育機関においては国の基準に従い教育課程を策定し、学習者に対する教育を「多様な学習形態や方法」で提供することが義務とされている（連邦教育法第28条）。そして教育機関に勤める教師には、教育活動にかかる自律性が認められており、国の基準や教育機関の定める基準の範囲内での教育方法の選択等が認められている（連邦教育法第48条）。教科書についても検定教科書を用いることが法的に義務付けられてはいるものの、各教育機関に裁量権があるため、日本と比してもその選択権は広く認められていると言えよう。

なお、ロシア連邦における教育制度は普通教育（就学前教育、初等普通教育、基礎普通教育、中等普通教育）、職業教育（中等職業教育、高等教育（学士課程）、高等教育（専門・修士課程）、高等教育（高度人材育成）、補充教育<sup>24)</sup>）及び職業訓練に区分されている。このうち初等普通教育・基礎普通教育・中等普通教育の11年間は義務教育段階に当たる。これらの教育制度は、学習者に対し生涯にわたり教育への権利を行使する可能性を保障するとされている。連邦中央・連邦構成主体（日本における都道府県に相当）・自治体それぞれの権限のもとで教育機関が設置され、教育活動が展開される。

学習者は、以上の制度保証のもと、義務教育段階も含めて教育を受ける形態や学習形態を選択することができる（連邦教育法第34条）。その上で、国の定めた連邦国家教育スタンダードで求められる水準や教育機関が定めるプログラムを適切に修得することが義務として求められている。保護者についても、我が子が適切に「教育への権利」を行使することができるよう、普通教育を受けさせる義務を負っているものの、どのような教育形態を選択するか、どのような言語で教育を受ける

かについて選択できる権利を有している。これらの権利行使は、必ずしも教育機関で行われることに限定されているわけではない。

### (3) 小結

ここまで確認した憲法及び連邦教育法の規定内容から、ロシア連邦における「教育への権利」保障が必ずしも“学校において教育を受けること”，すなわち就学を原則としていないことが分かる。上述のように、学習者には義務として求められることも規定されているものの、ここでの義務は教育を受ける形態に関わりなく一定の水準に到達することであると解釈される。具体的には、学校、地域または国家にとって行われる基礎普通教育の修了試験に合格することに限られるとされる<sup>25)</sup>。

ロシア連邦におけるこのような「教育への権利」保障の法制度は、ロシア独自の文脈による部分が少なくないと考えられる。すなわち、ロシア連邦は世界で最も国土面積の広い国家であり、そこには大小の民族が暮らしている。遊牧を生活の生業にしている家庭の子どもだと、最寄りの学校は飛行機でなければ行けない、という事情を抱えている場合もある。また、ロシア語以外の民族語が当該地域の国家語となっている連邦構成主体もあり、日常的に民族語を用いているケースも少なくない。そのため、「学習者の教育を受ける形態の選択の自由」や「教師の教授形態、教育方法の選択の自由」を認めることがとりわけ重要となる。先述のような遊牧しながら生活する民族の子どもに対し、移動教室を配備し、その生活や文化に合わせて「教育への権利」保障のための取り組みをしている連邦構成主体も存在する。

一方で、多様な民族が一国の中に存在するがゆえに、連邦としての「教育空間の統一性」をいかに担保するかも重要な課題となる。広大な国土において、「各民族の文化・伝統の保護及び発展」をいかに成し遂げていけるかは、同国における永遠の課題とも言うことができる。そしてその根底には、連邦内に暮らす人々の多様な民族性・文化性に配慮しながら「教育への権利」の保障を為す、という理念がある<sup>26)</sup>。

## 6. おわりに—4 国比較から見える「教育を受ける権利」の法制度をめぐる課題と今後の展望—

以上、日本・中国・モンゴル・ロシアの東アジア4カ国の「教育を受ける権利」保障のための法制度について、その背景にある公教育の理念や就学をめぐる規定等について主として触れてきた。各国の状況を改めて整理すると、以下のように示すことができる。

まず日本においては、日本国憲法第26条で「教育を受ける権利」が基本的人権の一つとして保障されており、「その能力に応じて」どのような人種であったり信条を持っていたりしようとも「差別され」ることなく「均等」

に保障されるものとされる（「教育の機会均等」）。そして、子どもが適切に「教育を受ける権利」を行使できるようにするために保護者に対して「普通教育を受けさせる義務」（日本国憲法第26条）「就学させる義務」（学校教育法第17条）を課している。同時に、各市町村に対して「学齢児童を就学させる」学校を設置する義務を負わせている。このように、憲法規定上において国民には「教育を受ける権利」が認められているが、子どもについては保護者に対する「普通教育を受けさせる義務」のもとにその権利が認められており、より具体的には一条校への就学をもって保護者の義務が果たせられる仕組みが法的に整えられている。「就学義務」をもって「教育を受ける権利」保障のための法制度をかなり強固に維持しているのが日本における公教育制度の大きな特徴と言える。

一方、中国においては社会主義計画経済発展のための人材育成に資する教育制度の構築が常に問われてきた。そして国家が提供する公教育は、基本的人権としての教育を保障するというよりかは、国の発展目標を達成するための「義務」としての意味合いが色濃く表れている。近年では地方間格差を是正すべく農村部への教育予算配分などに力を入れ、中国国内に暮らす全ての人民の「教育を受ける権利」を保障するための制度的改革がなされつつあるが、大目的は一貫して国家建設に資する人材を育てることにあるとすることができ、それは学校という場で保障することが目指されて現在に至っている。すなわち、理念的には異なる部分があるものの、日本と同様に「就学義務」を前提とした公教育制度であると言える。

中国と同じくかつては社会主義国家であったモンゴルは、旧ソ連の影響を大きく受けながら公教育制度が変遷してきた。しかしソ連崩壊に伴い、自由経済体制への移行、民主化の推進がなされ、それに影響を受ける形で教育改革も行われた。その改革は様々な混乱を生み出した側面もあるが、「非正規教育」「非規制学習」を法的に保障する仕組みが形成され、学校に限らず「教育を受ける権利」が保障される場が認められてきた。

ロシア連邦においても、モンゴルと同じような「教育を受ける権利」保障のための法制度が作られてきた。両国ともに共通するのは、広大な国土のもとで遊牧を営む人々の存在が挙げられよう。加えて、ロシアの場合は多民族であるがゆえに、伝統的に多様な民族に対する文化的な配慮をしながら教育制度を形作ってきた。そのため、必ずしも学校での教育を前提とせず、教育・学習に関して公的に定められた義務的要求をクリアすればよいという「教育義務」が人々（とりわけ保護者）に課せられ、「教育を受ける権利」保障が志向されている。

以上のような状況整理を踏まえ、東アジア諸国における「教育を受ける権利」保障のための法制度の現状と課題をどのように捉えることができるだろうか。

第1に、公教育は必ずしも「学校」を前提としない、

という点である。学校教育が公教育制度の中心的役割を担っていることはいずれの国においても共通するところと言えるが、学校外のオルタナティブな存在をどのように公教育として含めていくかにはかなりの濃淡があると言える。つまり、歴史的・文化的な背景の違いがあるとは言え、学校という場に限って公教育が営まれるわけではないのである。

第2に、何を目的として「教育を受ける権利」を保障するか、という点である。換言すれば、公教育を受ける主体である子どもの権利をいかに保証できるか、ということになる。

本稿では直接的に触れてはいないものの、各国における「教育を受ける権利」保障のための法制度上の差異は、COVID-19の拡大に伴う教育政策の遂行にも違いを生み出したと考えられる。中国については一部本論でも触れていたが、これまでの格差是正の取り組みが功を奏す形で比較的スムーズにオンライン教育を広く展開できたと見て取ることができる。モンゴルにおいても、国営放送を用いて国主導で教育保障をする動きが見られたという。一方で日本の場合、就学義務を前提とした公教育制度であるがゆえに、学校という場が奪われることによって子どもに対する平等な対応に逡巡した様子が見られた。つまり、学校における「教育を受ける権利」の保障は一定程度為されてきたが、いざ学校での教育が行うことができなくなった際、各家庭の経済状況や就学義務を前提とする制度的構造によって国や地方公共団体レベルで统一的に遠隔教育を実施することができず、学校外に存在する子どもたちに対する「教育を受ける権利」保障に困難な状況が生じたと言える。

いずれに国々においても、歴史的に築かれてきた「教育を受ける権利」保障のための法制度は、不可変のものではない。むしろ、時代によってかなり変化してきていると言える。ある意味、社会主義体制下の中国が最も柔軟に国民に対する公教育提供を行ってきているとも考えられる。国家建設という第一義的使命を有しているからこそ、緊急時に公教育としてのオンライン授業の提供がスムーズに導入されたと言えるかもしれない（もちろん、経済的状况によるオンライン環境の有無を原因とした教育機会の格差には目を向けていく必要はあるが）。

コロナ禍によって公教育の見直しが様々な面で成され、それはこの先各国において「公教育の構造転換」を生み出し得るかもしれない。本稿でも指し示したように、学校という場に限らない教育保障の在り方を検討することは、構造転換の一端を担うことにつながるだろう。

一方で、学校の機能は教科学習にかかる教育のみならず、子どもの生活の場、命を守る場であったことをコロナ禍は改めて浮き彫りにした。家庭に何らかの課題を抱える子どもは、学校が停止することによって食事（給食）の機会が奪われた。社会全体でステイホームが推奨され

る中で保護者と一緒にいる時間が増え、DVに晒されていた家庭の子どもはまさしく身体的危機の度を増した。これらの学校生活を突如はく奪された子どもたちをめぐる課題もまた、世界各国共通している点が多い。自宅にいる時間の増加により、児童生徒の予期せぬ妊娠が各国で増加しているとの報告もある<sup>27)</sup>。これらの点は、子どもの生命を守ることを前提とした学校（公教育）の在り方をどのように再検討・再構築していくかという問題提起であると言える。敷衍すれば、「教育を受ける権利」と「健康に生きる権利」を両立しうる公教育制度を改めて探っていくべきであり、それこそが「公教育の構造転換」を図っていく上で問われるべき視点であると言える。この点については本稿で扱ってきた範疇を超えた話ではあるが、今後研究を進め別稿にて明らかにしたい。

## 要 約

2020年初頭より全世界へ拡大したコロナ禍を背景に、「公教育の構造転換」がにわかに叫ばれるようになった。本稿では、これからの公教育の在り方を考えていくための一方途として、日本・中国・モンゴル・ロシア連邦の東アジア諸国において「教育を受ける権利」保障に関する制度比較、とりわけ法制度の比較を行うものである。

「教育を受ける権利」をめぐる各国の状況は、その歴史的展開も含め異なる面があるものの、日本・中国は学校での教育保障（就学義務）を前提とした公教育制度である。一方で、広大な国土を有するモンゴル・ロシア連邦においては、必ずしも学校での教育保障を前提とせず、国の要求する水準を満たすことを前提に多様な教育・学習形態が公教育として認められるようになっている（教育義務）。これらの比較から、公教育は必ずしも学校教育を前提とする必要はなく、公教育の主体者たる子どもを主体とした権利保障をいかに構築できるかが重要であると言える。

各国の公教育理念の差異は、今般のコロナ禍におけるオンライン教育の導入にも差を生み出すこととなったと考えられる。そしてそれは、既存の教育制度の見直しを図る大きな契機ともなったが、一方でこれまで学校が果たしてきた重要な役割（食事（給食）の保障、DV被害からの保護など）を浮き彫りにもした。今こそ「教育を受ける権利」と「健康に生きる権利」を両立しうる公教育制度を改めて探っていくべきであり、それこそが「公教育の構造転換」を図っていく上で問われるべき視点であると言える。

## 注

- 1) 「世界むしばむ教育危機 コロナで全面休校107か国・地域」（2020年7月26日付日本経済新聞 <https://r.nikkei.com/article/DGXMZO61919640V20C20A7MM8000?unlock=1&s=3> 2020年10月10日最終確認）

- 2) 「ケニア、全生徒が留年に 教育相『20年度は消失』」(2020年7月8日付時事ドットコム <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020070800938&g=int> 2020年10月10日最終確認)
- 3) 苫野 (2020), 草原・吉田 (2020) など, コロナ禍を期に教育の在り方を問う著書・論文が世に多く出されている。
- 4) 喜多 (2020) など。
- 5) 同法の成立過程や含意については, フリースクール全国ネットワーク・多様な学び保障法を実現する会 (2017) に詳しい。
- 6) 園山・有江・中丸・辻野 (2020) など。
- 7) ロシア連邦は地理学上「東アジア」に分類されないが, 本稿では海を挟んで隣接する4か国を比較検討するということから, 便宜的に「東アジア諸国」と括弧することとする。
- 8) 岡本徹 (2013) 「新たな教育法制度のなかでの教育」岡本徹・佐々木司編著『新しい時代の教育制度と経営』ミネルヴァ書房, 11頁。
- 9) 加治佐哲也 (2014) 「わが国の教育制度」河野和清編著『新しい教育行政学』ミネルヴァ書房, 3-4頁。
- 10) 杉原誠四郎 (2020) 「公教育・私教育」高見茂監修『2021年度版 必携教職六法』協同出版, 714頁。
- 11) 刈谷剛彦 (2001) 『階層化日本と教育危機—不平等再生産から意欲格差社会へ—』有信堂, 165-188頁。
- 12) 渡部昭男 (2009) 「子どものニーズと就学義務制」平原春好編『概説 教育行政学』東京大学出版会, 143-144頁。
- 13) 渡部昭男 (2009) 「子どものニーズと就学義務制」平原春好編『概説 教育行政学』東京大学出版会, 149-150頁。
- 14) 中国は多民族の国家である。政府が認定している民族数は56であり, そのうち漢民族以外の55民族は少数民族という。
- 15) 袁振国 翟博 楊銀付 (2019) 『共和国教育公平之路』, 8-9頁。
- 16) 社会主義国の中国で中国共産党は労働者階級と農民階級という無産階級の利益を代表する政党である。
- 17) 中華人民共和国教育部ホームページ「2019年3月教育信息化和网络安全工作月报 (2019年3月教育情報化と通信ネットワーク安全業務月刊)」[http://www.moe.gov.cn/s78/A16/s5886/s6381/201904/t20190430\\_380240.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A16/s5886/s6381/201904/t20190430_380240.html) (2020年10月18日最終確認)。
- 18) 中華人民共和国教育部ホームページ「亿万学生 千万教师 一张答卷—全国中小学“停课不停学”工作取得积极成效 (数億人の学生, 数千万人の教師, 一枚の回答用紙—全国小中学校での「授業は止めるが, 学びは止めない」教育方針に関する良い達成結果について—)」[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s5147/202007/t20200704\\_470443.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202007/t20200704_470443.html) (2020年10月24日最終確認)。
- 19) Lkhagva Ariunjargal (2013) 「現代モンゴル地方教育行政制度に関する研究—1990年代以降の教育改革関連諸法の分析を中心に—」広島大学大学院教育学研究科学学位請求論文, 16頁。
- 20) Lkhagva (2013), 21頁。
- 21) БНМАУ-ын хууль Боловсролын тухай 1991, Монгол улсын хууль Боловсролын тухай 1995, 2002。モンゴルにおける法律は全て「モンゴル国法〇〇について」と表記されるが, 本論では〇〇年教育法と表記する。
- 22) モンゴル語は「албан, албан бус」である。
- 23) Бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын дүйцсэн хөгөлбөрөөр сургалт явуулах журам (<https://www.legalinfo.mn/annex/details/8413?lawid=13335> 2020年10月10日最終確認)
- 24) 補充教育とは「知的, 精神的・道徳的, 身体的及び(もしくは)職業(能力—筆者)的完成に向けての人々の教育的欲求を全面的に満たすことを目指す教育の一種」(連邦教育法第2条14項)であり, 音楽などの文化的活動やスポーツなど, 学習者のニーズに合わせて様々な活動を行う公的な教育システムである。通常の学校の放課後に行われるクラブ活動の形で行われるものと, 補充教育自体を目的とした独立の機関(補充教育機関)で行われるものがある(岩崎・関2011, 13頁)。
- 25) 高瀬 (2003), 98頁。
- 26) 黒木 (2020)。
- 27) 「コロナ禍で相談が増える“予期せぬ妊娠”を考える」(FNN プライムオンライン <https://www.fnn.jp/articles/-/75104> 2020年10月10日最終確認), 「コロナ流行中に十代の妊娠が増加 自宅にいることが一因か ケニア」(AFPBB NEWS [https://www.afpbb.com/articles/-/3301852?cx\\_part=search](https://www.afpbb.com/articles/-/3301852?cx_part=search) 2020年10月10日最終確認) など。

## 参 考 文 献

- 堀尾輝久 (1991) 『人権としての教育』岩波書店。
- 刈谷剛彦 (2001) 『階層化日本と教育危機—不平等再生産から意欲格差社会へ—』有信堂, 165-188頁。
- 高瀬 淳 (2003) 「ロシア連邦教育法の特徴と教育政策」『日本教育政策学会年報』第10号, 93-102頁。
- 市川昭午 (2006) 『教育の私事化と公教育の解体』教育開発研究所。
- 渡部昭男 (2009) 「子どものニーズと就学義務制」平原春好編『概説 教育行政学』東京大学出版会, 133-151頁。
- 岩崎正吾・関 啓子 (2011) 『変わるロシアの教育』東洋書店。
- 勞凱声 (訳・楊奕) (2011) 「第六章 教育機会の平等—中国教育改革の挑戦」宮寺見夫編『再検討 教育機会の平等』岩波書店, 147-171頁。
- 岡本 徹 (2013) 「新たな教育法制度のなかでの教育」岡本徹・佐々木司編著『新しい時代の教育制度と経営』ミネルヴァ書房, 1-21頁。
- Lkhagva Ariunjargal (2013) 「現代モンゴル地方教育行政制度に関する研究—1990年代以降の教育改革関連諸法の分析を中心に—」広島大学大学院教育学研究科学学位請求論文。
- 加治佐哲也 (2014) 「わが国の教育制度」河野和清編著『新しい教育行政学』ミネルヴァ書房, 2-14頁。
- 松元健治 (2014) 「教育法制の構造と機能」河野和清編著『新しい教育行政学』ミネルヴァ書房, 15-28頁。
- 仲田陽一 (2014) 『知られざる中国の教育改革—超格差社会の子ども・学校の実像—』かもがわ出版。
- 山下晃一 (2017) 「現代の公教育制度」河野和清編著『現代教育の制度と行政』福村出版, 23-39頁。
- フリースクール全国ネットワーク・多様な学び保障法を実現する会編 (2017) 『教育機会確保法の誕生』東京シュレ出版。
- 園山大祐・有江ディアナ・中丸 和・辻野けんま (2020) 「仏西日独における COVID-19への対応が映し出す義務教育の特質 教育義務/就学義務にもとづく各国の対応」(日本教育行政学会第55回大会自由研究発表資料)

- 荒井文昭 (2020) 「コロナ禍における学習権保障と教育委員会の役割」『季刊教育法』第206号, 34-39頁。
- 高橋 哲 (2020) 「新型コロナウイルス臨時休業措置の教育法学的検討 (二) 学校再開後の子どもの『学びの保障』をめぐって」『季刊教育法』第206号, 12-19頁。
- 黒木貴人 (2020) 「新しい時代の教育ガバナンス—ロシア連邦教育法に見る教育制度・教育行政—」『現代ロシアの教育改革』東信堂 (近刊)。
- 草原和博・吉田成章編 (2020) 『ポスト・コロナの学校教育 教育者の応答と未来デザイン』溪水社。
- 苦野一徳 (2020) 「コロナショックで問われる「学校」「教師」の存在意義～公教育の構造転換に向けて～」東洋館出版社編『ポスト・コロナショックの学校で教師が考えておきたいこと』東洋館出版社, 4-13頁。
- 末富 芳 (2020) 「ポスト・コロナショックにおける地方自治体の働き」東洋館出版社編『ポスト・コロナショックの学校で教師が考えておきたいこと』東洋館出版社, 60-65頁。
- 木村 元 (2015) 『学校の戦後史』岩波新書。
- 高見 茂監修 (2020) 『2021年度版 必携教職六法』協同出版。
- 喜多正人編 (2020) 『子どもの学ぶ権利と多様な学び』エイデル研究所。
- 中国教育科学院研究所 (1984) 『中华人民共和国教育大事記 (1949-1982)』教育科学出版社。
- 杨东平 (2006) 『共和国教育公平之路的理想与现实』北京大学出版社。
- 袁振国・翟博・杨银付 (2019) 『共和国教育公平之路』华东师范大学出版社。
- 中華人民共和国教育部ホームページ「2019年3月教育信息化和网络安全工作月报 (2019年3月教育情報化と通信ネットワーク安全業務月刊)」  
[http://www.moe.gov.cn/s78/A16/s5886/s6381/201904/t20190430\\_380240.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A16/s5886/s6381/201904/t20190430_380240.html) (2020年10月18日最終確認)。
- 中華人民共和国教育部ホームページ「教育部关于2020年春季学期延期开学的通知 (教育部2020年春季学期授業開始の延期に関する通知)」  
[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/202001/t20200127\\_416672.html?from=groupmessage](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202001/t20200127_416672.html?from=groupmessage) (2020年10月18日最終確認)。
- 中華人民共和国教育部ホームページ「亿万学生 千万教师 一张答卷—全国中小学“停课不停学”工作取得积极成效 (数億人の学生, 数千万人の教師, 一枚の回答用紙—全国小中学校での「授業は止めるが, 学びは止めない」教育方針に関する良い達成結果について—)」  
[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s5147/202007/t20200704\\_470443.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202007/t20200704_470443.html) (2020年10月24日最終確認)。
- Fernando M. Reimers, Andreas Schleicher (2020), “A framework to guide an education response to the COVID-19 Pandemic of 2020”, OECD.
- UNESCO, UNICEF, THE WORLD BANK, World Food Programme (2020) “Framework for reopening schools”  
モンゴル法規サイト <https://www.legalinfo.mn/law/details/9020?lawid=9020> (2020年10月10日最終確認)
- Бага, суурь, бурэн дунд боловсролын дүйцсэн хэтэлбэрээр сургалт явуулах журам— <https://www.legalinfo.mn/annex/details/8413?lawid=13335> (2020年10月10日最終確認)
- КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ с последними изменениями на 2018год.  
Федеральный Закон «Об Образовании в Российской Федерации», Москва, Проспект, 2019.

## Summary

This paper aims considering about public education in the coming era, especially in the world of after pandemic COVID-19. For such occasions, we had compared situation of legal systems of “Right to Education” on the East Asia Countries (Japan, China, Mongolia, and Russian Federation).

As a result of this research, it became evident that two situations. Japan and China are premised on guaranteeing the “right to education” at schools (Obligations of School Attendance). On the other hand, Mongolia and Russian Federation are recognized various educational forms as public education, based on the premise of meeting the national standards (Obligations of Education). From these comparisons, public education does not necessarily have to be premised on school education, and it is important creating how to guarantee the Right based children.

These difference of each countries make the difference adopting Online Education. It is momentum reconsider the existing educational systems, and clearly show that crucial function served by the schools. Now is a good time to rethinking the public educational system for compatible with the “Rights to Education” and “human rights for health”.