

2015年7月22日

公教育計画学会緊急研究集会
「多様な教育機会確保法案」(仮称)の基本的問題を考える

理事・嶺井正也(専修大学)

公教育計画学会は2015年7月12日に、現国会で制定されようとしている「多様な教育機会確保法案」(仮称)に関して『「多様な教育機会保障法案」の根本問題』を理事会声明として出した後、問題を掘り下げ、対案を出すための緊急研究集会を開催した。

当日は嶺井理事が、それまでに寄せられた意見(後掲)を参考にして、以下の提案を行い、議論した。なお、後日、フリースクール等への支援についての案が中村文夫会長より提案された。

公教育計画学会として、一定の意見集約をして、学会案として公表することもあり得たが、今回は緊急集会に関する嶺井メモの形で公開することとした。

<嶺井報告>

I 法案への対案を考える時の視点

1. 不登校問題の背後には日本の学校教育が依然として根強い学力向上と競争に根ざしていることを確認し、その変革が基本的には重要である。
2. 同法案は、障害者権利条約第24条に規定するインクルーシブ教育との矛盾がある。
3. とくに家庭やフリースクールでの不登校対応支援への基本的在り方に関しては、(1)「学校化」をもたらさず、また、(2)教育の「私事化」を促進したり、「教育バウチャー」導入の道を拓くことにならないようにしなければならない。

II 当面の対案

1. 世界的な原則になりつつあるインクルーシブ教育を制度化し、外国籍のこどもも障害のあるこどももすべてのこどもが普通学級で普通教育を受けることを基本とする。

障害者権利条約に規定するインクルーシブ教育と同法案とが矛盾しないようにするには、まずは、様々な違いをもつ子どもたちが共に学ぶ機会を基本的な場として設置することで共生社会を実現するという道筋が必要である。そうではなく、教育機会を多様化すると、それは教育制度の多様化につながり、インクルーシブ教育とは矛盾し、インクルーシブ教育の本来の在り方とはかけ離れた「特別支援教育制度」を強化することになる。

2. 保護者の「就学義務」制度は従来通りし、例外として、一条校以外の場で普通教育を受けることを認める。

憲法第26条は義務教育に関しては、「その保護する子女に普通教育を受けさせる義務」を規定するのみであり、「教育義務」への転換をはかって、家庭や他の場での教育を認める設計もありうるが、しかし、それは教育の私事性を強化や教育バウチャー制導入への道を大きく拓く可能性がある。したがって、学校教育法で就学義務を規定している現制度はそのままとし、あくまで例外として一条校以外の場での教育を認める。

*以上の1、2の踏まえた制度としては、インクルーシブ教育がもっとも進んでいると
言われているカナダのニューブランズウィック州の制度が参考になる。同州は、インクルーシブ教育に基づき、地域の学校への就学を促しているが、例外として、ホームスクーリングを認めている。

3. 家庭やフリースクールでの普通教育を例外として認めた場合、「学校化」にもならず、教育バッチャー制導入にもならないようにするには、学校外あるいは社会での教育の場を確保し、そこに対して公的支援を行う。そのため、フリースクールは社会教育施設あるいは社会教育関係団体とし、家庭学習の場合には社会教育施設・社会教育関係団体や生涯学習施設・機関との連携をすすめる。

フリースクール等については NPO として認定することを通じて公的な性格を持たせ、そこに公費助成を行うこともありうるが、NPO が営利企業化するおそれもあるため、ここでは公的な社会教育とのかかわりを持たせることにする。家庭での教育については「個別学習計画」を教育委員会内の組織・機関がチェックするのではなく、社会教育関係組織・機関との連携を基本として構想する。

4. 「学校化」は望まないが、しかし、就職との関係で「学歴」を必要とする場合には、現行の資格認定制度を利用する。

現行の中学校卒業提訴認定試験や高等学校卒業程度認定試験などの制度を利用する。

5. 外国籍の人々を含む義務教育未修了者に対しては、確報法案とは別の形で、夜間中学設置を促進するとともに、現行法でも、小中学校で義務教育未修了者を受け入れることが可能であることを踏まえ、その手だてを拡大していくこと手だてを考えるべきである。

これまでも、障害を理由として就学免除された障害のある人々が失われた「学校教育」を求め、さまざまな形で義務教育が学校に通った例がある。

<上記提案をめぐる議論>

1. 不登校問題の大きな原因になっている「貧困」問題の検討が必要ではないか。
2. 約 12 万人存在しているといわれる不登校の子どもたちでフリースクール等(400~500 あると言われている)に通っている子どもたちは約 2000 人程度と言われている。残りの 11 万人強の子どもたちへの支援はどう考えられているのか。
3. 1979 年度から実施された養護学校義務化のことが思いだされる。義務化の結果、それまで就学義務猶予・免除されていた子どもが養護学校に行けるようになった半面、それまで普通学校で学んでいた子どもたちが養護学校へと行かされるようになったことである。多様な場が用意されることで、普通学校に「適応できないとみなされる」子どもたちが出てくるのではないかと心配である。
4. フリースクール等に関しては、むしろ、小規模の私立学校として認知し、そこに対して機関補助すべきである。
5. 家庭の貧困などで不登校状態のなる子どもが増えていることを考えると、むしろ「学校」に通えるようにすることが適切な場合もあるのではないかと。

<理事からの意見>

I. 住友 剛 さん（京都精華大学）

「多様な教育機会確保法案」に対するコメント

1：私の立ち位置からのコメントのしづらさ

正直なところ、この「多様な教育機会確保法案」ほど、私の立場からはコメントしづらいものはない。それは私自身の次のような経験ゆえのことである。

- ① 1980年代半ばに私は中学生の頃に不登校を経験し、教育相談や通級指導による対応を経て、通信制高校・大学へと進学したこと。
- ② 1990年代前半の大学院修士課程の院生時代に、大阪市内で不登校の子どもの居場所を運営する民間団体の活動に携わっていたこと。
- ③ 1990年代後半の大学院博士課程の院生時代は、大阪府内の公立高校定時制の非常勤講師として、そこに集う不登校の子どもと交流していたこと。
- ④ 2001年度から2005年度の間、大阪市教育委員会が不登校の子どもたち等を対象に、社会教育施設等を活用し、民間団体と連携して行う子どもの居場所づくり事業に、アドバイザー的な形でかかわってきたこと。
- ⑤ 現在は大阪市内のある公立中学校において、不登校の子どもへの対応を中心とした生徒指導の会議に、定期的に参加し、意見を述べる形でかかわっていること。

このように、複数の立場から不登校の子どもたちの居場所づくり、あるいは「多様な教育機会」についてもものが言える側面があるので、「どの立場からも、言いたいことには一理あるな」と思って、なかなかすっきりともものが言えないのである。

たとえば、実際にフリースクール運営に携わる人々の施設・団体等の維持にかかわる苦労や、そこに我が子を通わせている人々のさまざまな負担（金銭的な負担を含む）を知る身でもあるゆえに、この法案を早急に成立させ、教育バウチャー制度などの手法でその苦労や負担を軽減したいという思いもわからなくはない。

と同時に、「能力主義で歪んだ学校教育からの子どもを解き放つ場を作りたい」と思い、国の教育行政や教育施策からの『独立性』を大事にしてきたのがフリースクールではないのか？ だからたとえ教育バウチャーという間接的な形態であれ、フリースクールが公的支援を受け始めたら、その国の教育行政や教育施策に組み込まれるわけであり、やはり長年、自分たちが大事にしてきたことが変質してしまうのでは？」という思いもある。

特に我が子をフリースクールに通わせたい就学年齢の子どもの保護者（親）に対して、この法案が予定しているように、個別の教育計画を地方教育行政に出して、承認を得るという手続きは、一見、フリースクールに対して直接的なコントロールはしていない。だが、そこに子どもを通わせることのできる保護者を絞り込む（あるいは拡大する）という形で、フリースクールの「生殺与奪」の力を間接的に及ぼすことができる。このことについて、フリースクール関係者はどのように考えるのだろうか。

その一方で、先述の大阪市や川崎市など、地方自治体レベルでは「公設民営」方式あるいは「行政と民間の連携」方式で学校外の子どもの居場所づくりが進んでいる事例もある。だとすれば今後「教育バウチャーではなくて、行政から民間への委託事業として、不登校の子どもの居場所づくりに関する財政的措置を行う」という道もあるだろう。こちらは青少年社会教育の枠組みに学校外の子どもの居場所を位置づけ、そこに公的助成を行うという発想に立つものである。そして、その学校外の子どもの居場所に不登校の子どもが一定

期間通ってれば、在籍校で出席扱いにして卒業を認定するというものである。

しかしこの方法でも、たとえば何年かに一度の入札や契約更新の手続き等に際して、行政側の示す条件に沿う運営団体かどうかチェックされることになり、その点ではやはり「公的支援を受け始めることで、教育行政や教育施策からの『独立性』が担保されるのかどうか？」という疑問が生じることになる。

そして、よく考えれば現行の公教育においても、私立学校（NPO 立学校や株式会社立学校を含む）は、学校教育法その他の関連法令の枠内において一定の教育の自由を保持しつつ、さまざまな助成金を受けているのではないかと、という見方もできる。とすれば、一部のフリースクールは条件さえ整えられたら、もしくは私立学校の設置要件を緩和すれば、むしろ私立学校に移行すればいいのではないかと、という考え方もできる。

このように考えていくと、私としては「どうすればいいのか？」と思い、コメントがとてもしづらくなるのである。

ただ、このような私の立場からは、昨今の「多様な教育機会確保法案」をめぐる議論を見聞きしていて、法案成立を推進する側の状況認識について、「それってかなり現実とずれているのではないかと」思うことも多々ある。そこを以下のとおり、かなり率直な実感を中心に、3点にまとめておきたい。

1点目は、もうすでに現状でも「多様な教育機会」で不登校の子どもが学んでいるということ。

2点目は、「多様な教育機会」で不登校の子どもが学んでいる現状があるために、かえってフリースクールに経済的な面から存続の危機が生じつつあり、それが教育バウチャー制度実現を求める関係者の動きに拍車をかけているのではないかとと思われること。

3点目は中学校夜間学級（いわゆる夜間中学校）の条件整備をこの「多様な教育機会確保」法案に関連させることには反対である、ということ。この3点である。

2：もうすでに「多様な教育機会」で不登校の子どもが学んでいると思うのですが？

まず、自分が不登校を経験した1980年代に比較して、2010年代の今日、不登校の子どもたちが学ぶ機会は著しく多様化しているように思うし、学校側の不登校の子どもへの対応も柔軟化しているように思う。

もちろん個別具体の子どもの事例に即して言えば、まだまだ不登校の子どもたちへの対応に柔軟性を欠く学校も一部残ることは事実である。しかし、個別事例を離れて見れば、これまでのフリースクール関係者などからの問題提起をふまえて、ずいぶん柔軟化かつ多様化しているように思われる。それこそ、たとえば不登校状態の小中学生の場合、すぐに思いつくだけでも、次のような対応が考えられる。

- ① もとの学校に戻る努力をする（保健室などの別室登校や放課後の登校も含む）。
- ② 学校の用意した課題等に家庭で取り組むことをもって出席扱いとする（ここにITを活用した学習を含むことができる）。
- ③ 登校できそうな学校に転校する（そのなかには民間フリースクールが母体となったNPO立の学校もあるだろう）。
- ④ 通級指導教室、適応指導教室・教育支援センターなどの名称で開設された公的な学校外の子どもの居場所で過ごす（医療機関や教育相談機関などへの通院・通所もここに含めてよい）。
- ⑤ フリースクール・フリースペース等の民間の子どもの居場所で過ごす（公設民営方式で運営されているものを含む）。
- ⑥ これからどうしたいのか、子ども本人の意思がある程度まとまり、自ら動き出す

まで、無理に登校させようとせず、しばらく様子を見守る。

もちろん私が知らないだけで、このほかにもいろんな対応があると思われる。また、③④⑤についても、今日、多様な形態がありうる。そして義務教育未修了のまま就学義務年齢を過ぎた不登校の子どもの場合(そのようなケースは稀だと思われるが)、義務教育修了程度の認定試験を受験するという道もある。

なお、フリースクール関係者のなかには、「無理に学校に戻そうとしている」という観点から、上記①～④の対応に批判的な方もいる。しかし「不登校の子どもの多様なあり方を認める」という立場に立てば、たとえば「もとの学校に戻りたい」と思って本人自身が努力している子どもや「学校の用意した家庭学習の課題」に取り組む子ども、あるいは「適応指導教室に通いたい」という子どもや「別の学校に転校したい」という子どもも、フリースクールに通う子どもと同様、その意思を尊重されてしかるべきであろう。

一方、不登校の子どもたちの「その後」の進路は、高校段階以後になると、もっと多様化する。すでに全日制・定時制・通信制・単位制などの多様な形態の高校が開設されている上に、通信制高校のサポート校や通信制併修の専修学校もある。学歴にこだわらなければ民間のフリースクール・フリースペースもある。このほかにも高卒認定試験の受験や、職業訓練を受けることもできる。

このような形で「満 18 歳までの教育機会」という切り口で見た場合、少なくとも 30 年前よりも相当程度、現在では多様な機会が保障されていると言わなければならない。むしろ今日、既存の学校だけでなく、民間のフリースクールですら「相対化」され、「多様な教育機会」相互間で「競合」状態にあると言えるのが、この「満 18 歳までの教育機会」なのである。

それこそ、今まで通ってきた中学校が自分に合わないと思ってまずは公的な居場所に行き、そこも合わないと思えば民間フリースクールに通い、そこでもうまくいかなければ高卒認定試験で大学へ、といった進路形成が可能なのが、今日の日本社会なのである。あるいは、場合によれば、小中学校段階では自宅での IT を活用した学習を地元校の承認のもとで出席扱いにして卒業し、その後は自習を中心に高卒認定試験を受験して合格すれば、一切学校に登校しなくても大学まで進学することが可能だ、ということである。

このように、すでにもう十分「満 18 歳まで」であっても「多様な教育機会」は確保されていると考えることが可能である。しかも、これらはいずれも現行法を前提として行っているものである。とすれば、「この法律をあえて作る意味がどこにあるのか？」ということ自体から問われなければならない。そして、次の 3 で述べる状況からすると、この「多様な教育機会確保法案」は事実上「経営困難なフリースクール救済法案」でもある、という性質をもってしまうことが、私の立場からは見えてくる。

3：フリースクール運営には、とにかくお金がかかる。だからといって・・・。

次に、自分の記憶の範囲内で、ある不登校の子どもの居場所を運営する民間団体の資金面での運営のあり方について、少し説明をしておきたい。この民間団体やフリースクールの維持・運営するための財政状況の問題が、教育バウチャー制度の導入を求める動きと密接な関係にあると思われるからである。

まず、その団体では確か 90 年代前半の頃だと、年間で約 1,000 万円程度の収入が必要だったように思う。また、その収入は主に賛助会費的にいろんな方からの寄付や、居場所に子どもを通わせる保護者からの月謝で賄っていたように思う。

ただ、この約 1,000 万円を月 4 万円程度の月謝ですべて賄おうとすると、月々だいたい 20 人強の在籍者が居て安定的な経営ができることになる。しかし実際には子どもが来たり、

来なかったり、在籍したり辞めたり・・・ということがある以上、もう少し人数が多く在籍（たとえば 30 人程度）する形で、ようやく財政的には安定することになる。なお、賛助会員・維持会員の形で何人か集まり、恒常的に年間何百万円か出資していただけるのであれば、保護者からの月謝に頼る度合いは薄まることになる。

では、この年間約 1,000 万円程度の収入は、どのようなことに支出されるのか。それは主に人件費である。常勤スタッフ 1 人と非常勤スタッフ 3 人を雇えば、たしか 700 万円程度の支出であったと思う。これに年間 240 万円の建物の家賃や光熱水費を支払えば、子どもたちの活動費、賛助会員や保護者会のメンバーなどへの通信費に支出できるのは、だいたい年間で 50～60 万円程度になる。

このような現状では、学校外の民間の子どもの居場所には経営的な面、特に資金繰りの面から、次のようなプレッシャーがかかることになる。

- ① まず、資金繰り的な面からいえば常勤・非常勤スタッフの人件費を抑制したい。だが「そこに集う人の魅力」や「スタッフのキャラクター」等に不登校の子どもが引き寄せられ、家から外に出て、居場所に通えるようになる側面もある以上、そう簡単にスタッフを減らすこともできない。
- ② 次に、居場所に通えるようになる子どもの数は流動的で、ある時期にたくさん子どもが通うようになるかと思えば、一気に辞めていくこともある。しかし、子どもが来る・来ないにかかわらず、常勤・非常勤スタッフを一定程度そろえておかないと、たくさん来るようになった時期に対応しきれない。かといって、通ってくる保護者からの月謝と賛助会員等の寄付をあてにして資金繰りをしていれば、経営的には不安定になるし、雇用も継続できない。フリースクールや学校外の民間の居場所でも関係者の努力などもあって有名になり、恒常的に一定の数の子どもが集まるようになるなど、規模の大きいところではスケールメリットも生じ、このような資金繰りの苦労は若干緩和されることになるだろうが、しかし、構造的にはどこも変わらないと思われる。
- ③ しかも 2 で述べたように、少子化の進展と不登校の子どもたちが実際に過ごす場、つまり「多様な教育機会」の整備が進む昨今では、必ずしもフリースクールや学校外の民間の居場所が、不登校の子どもと保護者によって「選ばれる」とは限らない。とすれば、スケールメリットのあまりないフリースクールや学校外の民間の居場所は、ますます資金繰りに苦しくなる傾向が生じるであろう。

その一方で、実際に学校外の民間の居場所に子どもを通わせる保護者にとっても、月々 4 万円の月謝の支払いは、その家庭の経済状態によっては相当、苦しいものになるであろう。また、この月謝に加えて、公共交通機関の定期代の負担がある。学校外の民間の居場所まで 1 時間、2 時間かけて通ってくる子どもの保護者にしてみれば、この定期代の負担も相当なものであろう（なお、就学年齢の子どもについては、在籍小中学校の校長との話し合いによって、実習用通学定期券を使うことが可能である。このことは、学校外の民間施設への通所を出席扱いにすることができるようになった 90 年代から認められている）。

これに加えて、学校外の民間団体やフリースクールのなかには、子どもたちの体験活動の充実という観点から、たとえば宿泊を伴う行事を日本国内や海外で行ったり、あるいは音楽や美術などの創作活動に積極的に取り組むところもある。そうなれば、それ相応の金銭的負担を保護者は覚悟しなければならない。したがって、このような学校外の民間団体やフリースクールに我が子を通わせる保護者の経済的負担は、私立学校に子どもを通わせる保護者のそれと似ている側面があるように思う。

おそらく以上のような形で、経済面での学校外の民間団体やフリースクールの運営者側の事情と、そこに子どもを通わせる保護者の側の事情、双方の事情が背景にあって、両者の側からともに「義務教育を代替している施設・団体である」という点に注目することによって、「多様な教育機会確保法案」の成立を通して、教育バウチャー制度の適用によって保護者の経済的な負担軽減と、運営者側の安定的な財政運営の両立を図ろうとしているのではないかと思われる。このような「背に腹は換えられない」という関係者の事情は、私には痛いほどよくわかるのである。

ただ、もしも保護者の経済的負担軽減や、運営者側の安定的な財政運営の両立ということに主眼を置くのであれば、教育バウチャー以外の別の道筋も考えられる。たとえばすでに先行的にそれを行っている自治体もあるように、青少年社会教育関連の事業の民間委託や、行政と民間の連携という発想で、「公設民営」方式の居場所づくりも可能なのではないか。むしろ活動継続の安定性という面では、教育バウチャーよりもこちらのほうが優れているかもしれない。なにしろ教育バウチャーを導入してもなお、公的な学校外の居場所などの「多様な教育機会」とフリースクール、民間の居場所との競合状態は解消されないからである。逆に「公設民営」方式であれば、すでに一定程度、不登校の子どもへの対応にノウハウを持つ民間団体を行政が遊休施設の利用促進や助成金の支出等でバックアップすることで、行政側も一から職員の養成や新たな建物の建設等をするコストを削減することも可能になり、お互いにプラスになるとも考えられるのだが。

その一方で、かつて児童精神科医の渡辺位は、次のように述べた。このような渡辺位の不登校に対する見方や学校（公教育）観に影響を受け、既存の学校（公教育）とは異なるオルタナティブな子どもの居場所を創ろうと努力してきた人々も、フリースクールや学校外の民間の居場所の関係者には多いのではなからうか。

元来、学校教育は子どもの成長と発達を子ども自身のために助け、のばすことをうたってはいても、歴史的にみて、その実体は、社会の体制や構造を温存し、保持するために、社会効用的・社会防衛的な立場で体制順応型の人づくりに貢献するという役割を担わされている。（渡辺位編著『登校拒否 学校に行かないで生きる』太朗次郎社、1983年、254頁）

こういう渡辺のような見方を前提にする限り、実は教育バウチャー制度を適用する形であれ、公設民営方式を導入する形であれ、いずれにせよフリースクールや学校外の民間団体が「義務教育を代替する場」になるということ自体に、何らかの形で抵抗感を抱く人も出てきてもおかしくはない。すなわち経済的な面で安定した運営ができるようになる半面、たとえばフリースクールへの継続的な出席が子どもたちに求められたり、あるいは民間の居場所での活動内容にもっと今の社会への適応促進的な取組みを含むようにと、公的な支援と引き換えに注文がつくようになることを危惧する人々が、フリースクールなどの関係者の側から出てくるのではないかと思われるのである。

そういえば今から 20 年ほど前、民間の居場所への通学扱いや定期券発行が認められるようになったとき、関東の方のフリースクール関係者のなかには「やっと文部省（当時）の認識が私たちに追いついた」と喜んだ方もいたような記憶がある。だがその頃、私がかかわっていた民間団体では、「学校側が出席扱いにしたいとか、定期券出すとか言うてきたら受け付けるけど、それまでは知らないふりしよう。なにしろ、やっとここに通うようになってきた子どもに、学校側からいろいろ注文や難癖つけられたら嫌だから」という話し合いをスタッフ間でしていた記憶もある。

このように、フリースクールや学校外の民間団体への公的支援については、「公的支援を

すること＝行政がそこでの活動に口を出すこと」ということにならないか、という危惧がある。別の言い方をすると、フリースクールの「フリー」とは、なにかからの「フリー」なのか問われる、ということでもある。そういえば最近「フリースクール」と言わず、「オルタナティブな教育（学習）の場」という言い方をする人も増えたように思うが、その場合は「何に対するオルタナティブなのか？」「オルタナティブであることの何に価値があるのか？」という点が当然、問われるであろう。

4：なお、中学校夜間学級なら、現行法の解釈変更で十分、設置可能

なお、「多様な教育機会確保法案」が中学校夜間学級（いわゆる夜間中学校）のことも視野に入れて法整備を考えている点については、私は明白に「それは別の方法で対応可能なので、省いて考えるべきである」と主張したい。

少なくとも現行の就学義務法制上、学齢を超過した人が小中学校に在学することは、何ら妨げないはずである。たとえば現行の学校教育法上、保護者が子どもを就学させるべき年齢は次のように定められているが、よく読めばわかるように、これは子どもが在学すべき年齢を定めたものではない。また、この規定上は小中学校においても、子どもが教育課程を修了しないこと、いわゆる原級留置（留年）が想定されていることがわかる。つまり、満 15 歳を過ぎても小中学校に在籍することは、法令上は何ら問題がないということになる。

学校教育法第 17 条

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当該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。

2 保護者は、子が小学校又は特別支援学校の小学部の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十五歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の中学部に就学させる義務を負う。

また、過去には学齢を超過した人が小中学校に在学していた事例もある。たとえば 1970 年代の障害者運動のリーダーとして知られる横塚晃一について、次のような経歴が紹介されている。

1935 年に埼玉県で生まれた横塚は、生後 10 か月の時一週間続いた高熱で脳性マヒになった。全身が不自由で言語障害もあり、歩けるようになったのは 5 歳の時だったという。16 歳で板橋区の整肢療護園に入園し小学 6 年に編入したものの、児童福祉法の適用切れにより中学 2 年の途中で学校教育をあきらめなければならなかった。その後 1 年間、国立身体障害センター（現国立障害者リハビリテーションセンター）に入所し、退所後は自宅で養鶏業を営んでいたが、1964 年、28 歳の時に茨城県石岡市で「マハラバ村」身障者共同体運動に参加する。この生活共同体で僧侶、大仏空（おさらぎあきら）と出会ったことが人生の大きな転機となった。横塚はここで障害者としての自覚に目覚め、思想的基盤を確立する。

<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prdl/jsrd/norma/n342/n342020.html>

以上のことからわかるとおり、現行の就学義務法制上、学齢を超過する人を相当年次の学年に編入し、小中学校で学習機会を保障することについては、何ら妨げはない。とするならば、これら学齢を超過する人を対象にして、その個々の状況に応じて夜間の開講を含む適切な形態の学級を開設し、学習機会を保障することについては、新たな法令を設けなくとも、現行の法令の修正や解釈・運用などを通じて、教育行政の責任において実現すべきではないか、ということになる。

5：おわりに

以上のとおり、とてもコメントのしづらいテーマなのであるが、私自身の今までの不登校の子どもへの支援活動の経験等をふまえて、「多様な教育機会確保法案」に対するコメントを試みた。これが公教育計画学会のみなさんの議論の素材として有効活用していただけるのであれば、私のこれまでの経験も多少、お役に立てたかなと思う。

以上

II 元井 一郎さん（四国学院大学）

就学に関する整理－教育義務と就学義務を中心に

1. 教育義務と就学義務

義務教育の制度は、義務教育諸学校への就学を義務づけるか否かによって、大きく「教育義務制」と「就学義務制」の二つに分けられる。この点に関しての法案をめぐる議論にはほとんど見られない。

「教育義務制」は、「学齢期の子どもの教育を、教育の場を特定することなく、親権者等の保護者に義務づける」ものであり、「就学義務制」は、「特定の教育機関・施設への就学を義務づける」ことであり、親権者等の保護者に子どもを就学させる義務を課すものである。

日本の現行義務教育制度は、「就学義務」を原則とし、特定の例外的な場合に「教育義務」を認めることになっている。しかしながらこの点については法制的整備がなされていないため、学校教育法に規定する一条校以外での私教育・普通教育を認める場合には、学校教育法第18条に規定する「就学義務の免除事由」（「その他やむを得ない事由」）ないし同法施行令第20条の保護者が学齢児童・生徒を出席させないことを前提に考えるしかない。

また、一般的に、義務教育は、教育を受ける権利と表裏一体のものとして把握する必要があるという指摘がある。教育を受ける権利と就学義務の関係は、通例、「就学義務」は、保護者がその子女を義務教育諸学校に就学させる義務をいうものであり、義務を負っているのは保護者であり、子どもはあくまで教育を受ける権利の権利主体だということが強調されている。

いわゆる就学義務は、明治期に「国民の義務」として制度化されたものであり（その完成は、1941年の国民学校令）、戦後の教育改革によって国民に対する国家の義務として捉えられ、戦後教育改革期に新たに制度化されたものである。この点について、市川昭午は、「戦後の義務教育は国家に対する国民の義務から国民に対する国家の義務、子どもに対する大人の義務へと転換を遂げたといわれるが、現実には両者が併存している」と明確に指摘している。さらに市川は「戦後の義務教育もまた、『権利としての教育の平等保障という社会的機能と日本国民の形成という政治的機能』の双方を担っている」ことについても改めて指摘している（市川昭午『教育の私事化と公教育の解体－義務教育と私学教育』教育

開発研究所, 2006 年)。

つまり、就学義務に関わる問題には、国民の義務としての就学義務の思想（考え方）と権利としての教育を受ける権利の思想（考え方）が、現在も共存（両立）して捉えられているということである。市川は、そうした現状を概観しつつ、日本が採用している「就学義務型は年少労働から保護する目的に由来することや義務教育の本旨からいえば教育義務型が本来のあり方であろう」とも明言している。市川が指摘しているように「就学義務」について、現在の教育を取り巻く状況・環境から、「教育義務」（制）への転換を図る必要があるとする考え方は、慎重に議論する必要があると考える。したがって、「多様な教育機会確保法（案）」の論理には、かなり多くの未整理な論点が存在しており、そのことを無視しての法律制定は、ある意味の危険性を伴うと理解している・

2. 義務教育と就学義務制度の構造

ここで、少し義務教育における就学義務規定について簡潔に法規の整理をしておこう。

周知のように日本の義務教育が、明確に就学義務（学校就学の義務）と規定されるのは、1941 年の国民学校令からである。国民学校令は次のように規定していた。

第八条 保護者(児童ニ対シ親権ヲ行フ者、親権ヲ行フ者ナキトキハ後見人又ハ後見人ノ職務ヲ行フ者ヲ謂フ以下同ジ)ハ児童ノ満六歳ニ達シタル日ノ翌日以後ニ於ケル最初ノ学年ノ始ヨリ満十四歳ニ達シタル日ノ属スル学年ノ終迄之ヲ国民学校ニ就学セシムルノ義務ヲ負フ

第九条 前条ノ規定ニ依リ就学セシメルベキ児童(学齡児童ト称ス以下同ジ)ノ癲癩白痴又ハ不具廢疾ノ為之ヲ就学セシムルコト能ハズト認ムルトキハ市町村長ハ地方長官ノ認可ヲ受ケ前条ニ規定スル保護者ノ義務ヲ免除スルコトヲ得

学齡児童ノ病弱又ハ發育不完全其ノ地已ムヲ得ザル事由ニ依リ就学時期ニ於テ之ヲ就学セシムルコト能ハズト認ムルトキハ市町村長ハ其ノ就学ヲ猶予スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ直ニ其ノ旨地方長官ニ報告スベシ

第十条 第二十八条ノ規定ニ依リ国民学校設置ノ義務ヲ免ゼラレタル区域内ノ学齡児童ノ保護者ハ第八条ニ規定スル保護者ノ義務ヲ免除セラレタルモノトス

第十一条 学齡児童国民学校以外ノ学校ニ於テ国民学校ノ課程ト同等以上ト認ムル課程ヲ修ムルトキハ第八条ニ規定スル保護者ノ義務ノ履行ニ関シテハ其ノ期間国民学校ニ就学スルモノト看做ス

前項ノ課程ノ認定ニ関スル規程ハ文部大臣之ヲ定ム

第十二条 学齡児童ヲ使用スル者ハ其ノ使用ニ依リテ児童ノ就学ヲ妨グルコトヲ得ズ

保護者に対して義務教育学校（国民学校）に就学させる義務を課し（第八条）、その例外、「義務ヲ免除スル」ことを第九条以下で規定するものである。この国民学校の規定は、1947 年の学校教育法において踏襲されることになっている。現行学校教育法の第 16 条以下第 20 条までがそれである。

しかしながら、現行学校教育法における義務教育への就学義務規定が憲法第 26 条規定する「子どもに普通教育を受けさせる義務」に合致するのかは検討の余地がある。学校教育

法の就学規定は、保護者が学校教育法に規定する小学校や中学校に子どもを通わせていれば、憲法の規定する「普通教育を受けさせる義務」を果たしているとする規定でしかない。つまり、学校以外の普通教育を憲法は想定していると言えるのである。そうでなければ憲法が規定する「教育を受ける権利」を実現することは不可能になるからである。義務教育における就学義務が基本と想定する論理は、現行憲法体系にはなじまない戦前的な法制論を引きずったものであり、現行憲法とは合致しないものだと認識すべきである。戦前・戦後の法規の連続性の精査は必要であると指摘しておきたい。

3. 就学義務制度の課題—75年目の憂鬱

日本の就学義務制度は、義務教育制度の前提を崩さない限りでの例外的措置を認めることにより、維持されてきたと整理できる。そこで改めて、現行の就学義務制度の現状と問題点を整理しておきたい。

(1) 就学義務制度の現状と課題

現在、就学義務の問題は、三つの観点から捉えうる。

① まず、「就学義務制度」があることで生じる問題である。不登校の児童生徒は、就学の義務を果たすことができない。中学生の場合には、卒業資格が得られず、高校進学に支障をうみだす。こうした不登校児童生徒の問題について、文部科学省（以下「文科省」）は、適応指導教室等による学校復帰を図る一方で、例外的に学校外での学習も学校への出席として認める対応を行ってきている。しかし、そもそも現在の学校そのものが不登校の原因となっている場合には、学校を替える（転校）か、学校によらない教育が求められることとなる。前者は、不登校児童生徒だけでなくすべての児童生徒に関わる学校選択制につながるだろうし、後者は義務教育諸学校では不登校の児童生徒のニーズに応える教育が期待できないことを前提に、就学義務制度の変更を求め、家庭等で教育を行うホームスクールのかたちをとることを実施するという制度改変を行うこと想定される。

不登校の問題については、民間施設等での学習活動に学校への出席扱いを認める場合に、学籍のある学校との関係をどのように位置付けるかが課題となる。民間施設等での学習活動は、基本的に学校への復帰を前提とした措置として捉えられるため、民間施設等での学習が長期間あるいはほとんどの就学期間に及ぶ場合に、学校としてどのように対応するかが問題として浮上する。また、そうした民間施設等への公的な財政的な支援も課題となる。児童生徒の教育保障の観点からは、国ないし自治体からの何らかの支援が必要であるが、現行法規上における例外的措置として位置づく諸機関への財政支出は容易ではないと指摘できる。また、民間施設等が地域社会をはじめとして、社会的に認められる存在となれるかどうかも重要な点である。今後、より広範囲な財政支援などを展望するなら、民間施設等が、学校や教育関係諸機関とも関わりながら、地域社会が子どもを育てるという観点からの連携にどのように関わっていくか、あるいは構築するのが課題である。

② 次に、現在の就学義務制度に内在する問題を指摘できる。たとえば、障害を持つ児童生徒の就学先決定に関わる手続きが指摘できる。かつて、就学義務の「猶予・免除措置」が障害を持つ児童生徒のための各種施設への入所要件とされ、「教育行政及び福祉行政の政策判断及び制度運用によって、重度重複障害児が不就学対象とされ、義務教育の機会から作為的に遠ざけられた」（渡部昭男『「能力原理」から『必要原理』への転換』『障害者問題研究』36所収 2008年5月）と批判されるような状況が存在してきたことは周知のことであろう。

現在では、障害を持つ児童生徒が普通学校への通学を希望しても、特別支援学校への就学を求められる場合がある。一方、就学猶予が規定されることで児童生徒のニーズに応え

た教育が実現する場合もある。超低出生体重児が就学猶予を求める場合等である。しかしながら、根源的に言うなら、障害を持つ児童生徒の教育保障の問題は、2007年から開始された現行の特別支援教育の取組みに関する批判的総括を前提に、国際的なインクルーシブ教育の動向を精確にふまえた対応が求められていると指摘できる。

障害を持つ児童生徒の就学保障については、就学先をめぐる児童生徒本人及び保護者の意向・意思を尊重した対応が可能な制度構築が課題となる。つまり「就学手続き」の過程において意向や意思を最大限に担保可能な制度設計が求められている。

また、現在進められている特別支援教育が障害を持つ児童生徒のニーズに応えるものとして推進されるのであれば、上述したようなインクルーシブ教育への早期の転換、制度等の再構築が早急に求められると指摘できる

③ さらに、現在の就学義務制では義務教育の保障が期待できない児童生徒の存在の問題が指摘できる。それは、外国籍の子どもの問題であり、彼らには現行法上には就学義務の規定がない。1990年代以降、外国人労働者の増加に伴い、外国人が集住する地域や自治体ではすでに外国籍の子どもの就学に関わる取組みが進められているが、国の教育政策は未だこうした状況に追い付いていない。現在、文部科学省は、外国籍であっても保護する子を公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、これらの者を受け入れることとしている。さらに、受け入れ後の取扱い等については、授業料不徴収、教科書の無償給与など、日本人児童生徒と同様に取り扱うことを明言している。しかしながら、具体的な政策が十分展開されていない状況であることは指摘するまでもない。外国籍の子どもの就学に関しては、まず不就学の実態調査の必要性があげられる。その上で、市町村の教育委員会の行う就学案内等の改善が求められる。日本語指導等の教育内容面に関しても施策が必要となろう。それは、就学先を決める際のもっとも大きな要因となるからにはほかならない。課題としては、就学案内から就学義務への転換に関してのこれらの整備が前提条件となるであろう。

また、1990年代以降の社会の様々な場面での経済格差（貧困問題）が顕在化している中で、教育においても経済的理由による不就学が増加傾向にあることが指摘されている。とりわけ低所得世帯の子どもの就学を援助するための「就学援助制度を利用する世帯が急増している」ⁱⁱとされている。

（2）就学義務制の変革の論理と射程

これまで、日本の義務教育は「就学義務制度」を基本的に採用し、運用されてきたが、日本国憲法では、すでにみたように「就学義務」とは規定していない。したがって、就学義務に関しては、そうした原点（憲法規定）にまで立ちかえって議論すべきである。そうしたことを前提に就学義務を教育義務へ転換すべきであるという主張に関しては、今後、改めて議論・検討していく必要があるだろう。こうした議論をしないまま、「多様な教育機会」を論じることは不見識であると言えるのではないのか。

また、同時に就学義務を否定することと、就学義務の論理で構築されてきた既存の公教育制度が実現した成果をどのように継続するかということは、慎重に検討に付されるべきであるⁱⁱⁱ。

さらに、このことは、市川（昭午）が指摘するように「就学強制の問題を解消するには義務教育制度を廃止するだけでは足りず、学校教育全体を廃止する必要が生じてくる」という論点が登場することは想像に難くない。少なくとも、就学義務制をめぐる議論は、近代公教育制度が前提とした論理（学校制度）を再考する論理的な検討・知見が要請される事柄であることを指摘しておきたい。

i 憲法第 26 条を精確に理解し、その趣旨の実現を考えれば、「多様な教育機会確保法」(案)を制定するという事より学校教育法などの既存の教育法令の改正等で対応可能であると考えられる。

ii 就学援助は、経済的理由により就学が困難であると認められる学齢児童生徒の保護者及び特別支援学校(盲学校・聾学校・養護学校)の児童生徒の保護者に対し、国及び地方公共団体が就学に要する諸経費を援助することである。他方、教育扶助とは、生活保護制度で定められている生活保護の 8 種類(生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助)のうちの一つである。具体的には、生活に困窮する家庭の児童が、義務教育を受けるのに必要な扶助であり、教育費の需要の実態に応じ、原則として金銭をもって支給される。

社会保障費の削減という現在の財政構造において、就学援助だけでなく教育扶助をどのように保証されるのかは義務教育制度に関わり重要な課題であると指摘できる。

iii かつて義務教育諸学校の教科書が無償化された際に教科書無償措置の対象者として高額所得家庭も含むべきかという議論に対して、当時の文部省教科書管理課長鈴木勲は次のような見解を示していた。

「(高額所得家庭への教科書無償化措置に関して)教科書無償給付の投資が国民の所得格差の調整に役立たないといういみの経済的見地からの判断であろう。なるほど低所得者層に公費を投入すれば、それだけ国民各層間の調整に役立つであろう。これは社会保障である。しかし、社会保障は、究極的に階層間の所得格差を消失せしめるものではない。この格差があり、したがって生活水準の高低がある以上、教育の場、とくに、就学を強制する義務教育の場では、此の条件を均一化し、教育条件を整えることが必要となる。ここに、社会保障と異なる教育施策の意義があり、教科書無償のもつ制度的ないみがある。」

教科書無償化の政策に所得制限を持ちこむことを否定する論理として就学義務の論理が使われてきたのである。就学義務の安易な否定は、こうした既存の成果を根底から否定する論理に変容する可能性を私たちは議論すべきである。

Ⅲ 堀 智晴さん（インクルーシブ（共生）教育研究所）

2015年7月12日

「多様な教育機会確保法案」に対する意見

意見集約の期限が過ぎているので、集会には提出できないと思いますが、「多様な教育機会確保法案」についての私の意見を書いてみました。

1、「多様な教育機会」までもが監督指導されてしまう

法案の名前にまどわされてはいけない。現時点ではこの法案に賛成しがたい。これが私の意見です。

これまでの学校教育に縛られず、学習指導要領に拘束されず、自分たちで自由に多様な教育をすることができる、という錯覚があるのではないのでしょうか。今の社会状況、政治状況、教育状況から考えると、経済的支援が得られるのと引き替えに管理監督が行われ指導が一層強化される、と私は考えます。

私の友人が、不登校児の適応教室を主宰していますが、予算が限られ十分な活動が困難で活動内容が制約されているように見える。しかし、だからこそ血が通った実践と取り組みができていているように思います。もちろんいろんな補助金を申請しています。その補助金には基本的には縛りはありません。

この法案では、申請時に提出する「個別学習計画」は、学校教育の中で作成される「個別の教育支援教育」と比べて監視度が低くなるかもしれません。しかし、「個別学習計画」の認定が学習指導要領の拘束を受けないということにはならず、監督を免れることにもならないと考えます。むしろ今以上に窮屈な教育を強いられる恐れが強いと予想します。

2、特別支援学校、特別支援学級の削減につながらない

「多様な教育機会」といいながら、多様な特別な場、分けられた場、分ける場づくりになってしまうのではないかと、私は危惧します。

障害者権利条約の24条に規定されているようなインクルーシブ教育への転換は現状ではむづかしい。しかし、あくまでもめざすところはフルインクルージョンです。現状を踏まえつつもこの理念に向けた運動と地道な実践が欠かせないのです。

現状を踏まえるからこそ多様な教育機会が認められるべきだという考えもあるでしょう。

しかし、私はそれに賛成できません。特別支援教育の中で分離・別学が一層進行して現状を見ると、この確保法案は、この現状を追認し後押しすることになると考えるからです。

地域の学校の普通学級で、障害のあるなしにかかわらず共に学ぶ教育の実践が創り出されていく必要があります。そのためには、現行の学校教育について、意識改革、制度改革、実践の創造が模索されていくことこそ必要だと考えます。インクルーシブ教育は障がいのある子のための教育ではありません。障害のあるなしではなく、一人ひとりのちがいを尊重し合いながら、インクルーシブな社会を担う市民としてすべての子どもが育つという教育です。

現行の特別支援教育からインクルーシブ教育へと転換するための制度改革と予算措置を行うことこそ今必要なのではないのでしょうか。以上

IV 中村文夫さん（教育行財政研究所）

子どもが学ぶことの保障の問題と、財政問題とは別の課題だと思います。不登校の子どもたちを「多様な教育機会法案」で救済できるという視点は無理があります。

不登校の子どもたちは12万人を超えているにもかかわらず、フリースクールに通っている子どもの数は2000人程度とされます。代表して法案を出すには、説得力はありません。ただし、一方策としてフリースクールがあり、財政的に困難な状況もあると思います。フリースクール自体も多様な形態があるようですが、米国の考え方(州によって違いがありますが)、私立学校の枠内でフリースクール(ホームスクーリング)で把握していると思います。米国では基本的に私学への公的補助はありません。それを強引に入れようとした政策が教育バウチャー制度です。フリースクールには公的補助金は出ていません。

さて、日本でフリースクールに公的補助をする理論を考えると2種類があります。

一つは、教育関係からの発想では、日本でもフリースクールを私立学校の枠で押え、私学助成をすることです。

もう一つは児童福祉からの発想で、子どもの居場所への公的な補助です。こちらはすでにはじめられ、補助金が100%であったのが、2015年度からの施行である自立支援法によって1/2になりました。

私はこのどちらかで補助金を出すのが、提案です。気持ち的には後者です。