

「義務教育における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案」
一旦、白紙撤回し、再検討を

2016年4月1日 公教育計画学会理事会

2016年3月11日付けで「超党派フリースクール等議員連盟・夜間中学校等義務教育拡充議員連盟」が提案した「義務教育における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案（座長案）」（以後「3.11 座長案」と略）は、現在、各党で持ち帰って検討中であり、今期国会に上程を検討するという。

この「3.11 座長案」は、2015年5月に議員立法として提案した「多様な教育機会保障法案」がその後、同年9月に上程見送りとなった後、あらためて法案の検討を行い、まとめられたものである。また、長年、フリースクール等学校外の学びの場を運営してきた人々や夜間中学の拡充を求めてきた人々の間からは、この「3.11 座長案」に引き続き期待を寄せる声もある。その一方で、「多様な教育機会保障法案」が公表されて以来、たとえば不登校の子どもたちに関わる人々の間から、法案の内容に対する批判や法案準備のあり方に対する疑義も表明されてきた。

このような経過のなかで、公教育計画学会としては2015年6月15日付けの理事会声明『「多様な教育機会保障法案」の根本問題』において、すでに下記3点を要旨として、「多様な教育機会補償法案」の時点でその問題点を指摘した。また、公教育計画学会としては2015年7月及び2016年3月13日に研究集会を開催し、「多様な教育機会保障法案」をめぐる公教育の改革動向等について議論を積み重ねてきた。

- ① 法案が言う「多様な教育機会」とは、何のためのそして誰のための「多様な教育機会」かが全く不明確である。
- ② 法案の想定している「個別学習計画の作成」と市町村教育委員会の認定等の制度構成は、「多様な教育機会」を謳いながら、実際には学習計画の立案や学校教育モデルを前提にして教育機会をとらえる発想でしかない。
- ③ この法案は、いま政権がすすめようとする教育制度の複線化を補完し、特別支援教育を強化することになる。

そこで、このたび出された「3.11 座長案」についても、これまでの公教育計画学会としての議論の蓄積をふまえて、以下のとおり主に不登校の子ども支援に関する部分を中心に問題点を指摘し、白紙撤回及び再検討を求めるものである。

記

1. 能力主義的な「普通教育」を補完し、特別支援教育を強化する

「3.11 座長案」は、最近の教育改革の動向からいえば、「一億総活躍社会」の実現のための不登校・フリーター・ニート防止策や、才能ある子どもの多様な教育機会の確保策という観点から構築されたものである。具体的には、教育再生実行会議第6次提言『「学び続

ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について」（2015年3月4日）において、「障害者、不登校や中退の経験者等のための多様な学びの場や才能を見いだす機会をつくることや、失敗を経験しても何度でも再チャレンジ可能な社会を実現していくことが求められます。そのためには、不登校や障害の捉え方を見直し、全ての子供が、様々な才能を秘めているという意識を共有し、潜在的な能力を引き出すための教育の充実が必要です」と述べている論理に符合していることは明かである。

結論的に整理するならば、この「3.11 座長案」は、学校外の学習機会をまずは「能力主義」的な公教育の流れに包摂し、また、「能力主義」的な学習活動が可能な学校外の学習の場をひとまず「普通教育」に相当する場と認める、という枠組みを持つものである。逆に言えば、ただ「休ませているだけ」で「潜在的な能力」を引き出すための取り組みを行わないような学校外の学習に場に対しては、この「3.11 座長案」は「整理・淘汰」の対象と見なす危険性を有している。このことは後述4及び6の問題点でも触れる。

2. 認定基準の在り方に問題あり

「3.11 座長案」は第2条において、不登校児童生徒を、「相当の期間学校を欠席する児童生徒のうち、学校における集団の生活に関する心理的負担その他の事由のために就学困難な状況として文部科学大臣が定める状況にあると認められる者」と規定する（下線部は本学会）。つまり、文部科学大臣が定める基準に満たなければ、たとえ子どもが学校に通いづらい状態にあっても、この法案でいう「不登校児童生徒」とは認めないということになる。したがって、本当に支援が必要な子どもが、文部科学大臣が定めた基準次第では排除されてしまう危険性がある。

3. 「普通教育」のあり方を再考せず、無批判に包摂させる論理は危険

「3.11 座長案」は第3条の基本理念において、「一 全ての児童生徒が豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられるよう学校における環境の確保が図られるようにすること」「三 不登校児童生徒が安心して普通教育を十分に受けられるよう学校における環境を整備すること」と述べる。この基本理念に照らせば、たとえば国連子どもの権利委員会がこれまでも総括所見（勧告）で指摘してきた過剰に競争主義的な学校のあり方や、いじめや体罰、いわゆる「指導死」等の問題が起きたり、あるいはマイノリティの子どもにとって過ごしづらい学校のあり方こそ、まずは改善が必要ではないのか。さらに言えば、一見、心理的な課題による不登校に見えながらも、背景には深刻な家庭の貧困状態に起因する不登校の子どもたちもいるだろう。

しかし、こうした既存の学校における「普通教育」の内実を問う視点が「3.11 座長案」には全くといってよいほど見られない。「3.11 座長案」の第1条で「児童の権利に関する条約等教育に関する条約の趣旨」にのっとりた取り組みを行うというが、本来その諸条約の趣旨に沿った教育機会の確保のための施策は、上述の諸問題の改善にあるのではないのか。

4. 「休養」への行政介入の懸念

同様に、「3.11 座長案」は第3条の基本理念において、「二 不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、不登校児童生徒の個別の状況に応じた必要な支援が行われるよ

うにすること」とある。これも1で述べたとおり、ここでいう「学習活動」や「個別の状況に応じた必要な支援」は、あくまでも「再チャレンジ可能な社会」の実現や「潜在的な能力を引き出すため」のものであり、不登校の子どもが「休養」を必要とする場合も、そのような学習活動への復帰が前提になっている。学習活動への復帰を前提とせずただ「休養」し続けている場合は、6で述べたとおり、その子どもと保護者への介入が国や地方自治体によって行われる危険性がある。

5. 既存の施策体系で対応可能

不登校の子ども支援に関する「3.11 座長案」の第8～第11条については、現行の教育制度上も可能なこと、あるいはすでに実施してきたことが盛り込まれているのではないかと。たとえば第10条では「特別の教育課程に基づく教育を行う学校の整備等」を規定しているが、すでに学校教育法施行規則第56条で、文部科学大臣が認定する場合において「不登校児童を対象とする特別の教育課程」を編成することが認められている。

第9条で「不登校児童生徒に係る情報の共有の促進等」を規定するが、これもまた、すでに文部科学省は不登校の子ども支援の領域において、学校と関係機関・民間団体との連携、あるいは教職員と心理・福祉その他多様な職種の人々の連携を推進してきた経過がある（たとえば国立教育政策研究所生徒指導センター『不登校への対応と学校の取組について』（生徒指導資料第2集、2004年）などを参照）。そうであれば、このような法律がなくとも、既存の法令を根拠に、文部科学省の従来の施策のままでもできることを、わざわざ「3.11 座長案」は規定しようとしていることになる。

6. 学校外の学習機会に対する「管理・統制」強化の危惧

「3.11 座長案」は、学校外の多様な学習機会に対する「管理・統制」の側面を明確に示している。たとえば第12条・第13条では、学校外での子どもの学習状況や心身の状況等を国や地方自治体が継続して把握したうえで、その状況に応じて、その子どもと保護者に必要な助言・情報提供等の必要な措置を行うことが可能であるとしている。

一部フリースクール関係者はこの「3.11 座長案」に対して、第13条で「休養」の必要性や学校外の学習機会が位置づけられていると評価するのかもしれない。

しかし、第12条・第13条の条文の両方をつなげて理解すれば、この「3.11 座長案」は、たとえば個々の子どもの学校外の学習の場での状況を把握したうえで、今は「休養」以上に学習が必要であり、学校外の学習の場に通わせることは不適當などと、国や地方自治体が保護者に「助言・情報提供等」の「必要な措置」を行うことを排除していない。

ましてや、1で述べたとおり、この「3.11 座長案」では第12条・第13条にもとづいて、子どもに「休養」ばかりさせていて十分な学習活動を展開していないと状況確認できた場合、積極的に「助言・情報提供等」などの「必要な措置」を通じて、国や地方自治体から当該の子どもや保護者に働きかける形で、ある特定の学校外の学習の場自体を利用しないようにすすめることも可能である。

このような働きかけの結果、学校外の学習の場が政策的に「整理・淘汰」され、「一億総活躍社会」実現の目的に合致した場のみが残るということを危惧する。

以上