

「義務教育の段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律」案  
(8月21日立法チーム提案、9月2日議連総会提出)

## 法律案に関する論点別の解説—10の疑問に答える

2015年9月5日

喜多 明人

(早稲田大学・多様な学び保障法を実現する会共同代表)

「義務教育の段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律」案(8月21日付、以下、単に「法案」といいます)が、9月2日のフリースクール推進議連の総会に提出され、各党がこの法案を持ち帰り、党として9月半ばに意思表示することになりました。早ければ今国会にこの法案が提出され、審議されることになる見込みです。

---

### 論点1 なぜこの国会でなければならないのか

—法制化にむけての15年の取り組みの成果として

---

なぜ、この法案が安保法を審議している安倍政権下で出されなければならなかったのか。  
なぜ、このタイミングで、とお考えの方々も多いと思います。

その疑問に答えるには、学校以外の学びの場の公教育参入の法制化運動の流れを知る必要があります。

#### <15年のわたる法制化運動の成果として>

学校以外の学びの場の公教育参入の法制化運動は、21世紀に入り、2001年「フリースクール全国ネットワーク」設立のころから始まり、フリースクールの公教育参入の歴史的実験といってよい2007年の葛飾中学校が設立され、その後、2009年第1回JEDC(日本フリースクール大会)で新法制定への政策提言が採択されて本格化し、2010年の新法骨子案(第一案)の公表、その後、第三案まで検討され、2012年7月の本会設立総会を経て、現在に至っています。

#### <義務教育段階で12万人にのぼる不登校の子どもの学習権保障と教育行政責任>

その背景には、小中学校だけでも12万人、高校(中退含む)までで20万人にのぼる子どもたちが学習権を奪われた状態で放置されてきた現実があります。いわゆる不登校「高止まり」傾向が続く中で、文科省や教育委員会などの教育行政責任が問われてきました。そしてようやく、これらの子どもたちへの学校以外の学び、居場所への普通教育参入の法案が、現政権下でまとまりましたが、わたしは、どの政権下ではあっても、当然に求めら

れてきた制度改革であると確信しております。

しかも、学校に行かないことへのプレッシャーを感じ続けている多くの不登校の子どもたちや保護者にとっては、「待ったなし」の状況にある、と思います。

だからこそ、「多様な学び保障法を実現する会」では、不登校の子どもの最善の利益（子どもの権利条約 3 条）のために、不登校の子どもを支え続けてきた保護者のために、どうしても「学校以外の居場所、学びの場の公認が必要だ」と信じて国会対応をしてきました。

---

## ●論点 2 子どもの最善の利益、意見の尊重の理念（法案 1・2 条）の制度適用 —普通教育法制の「2 本立て法」にはならなかったけれど・・・

---

### 解説

この法案は、残念ながら学校教育法の特例法という位置づけであり、普通教育法制の 2 本立て法には、なっておりません。ただし、今後もあり得ないかどうかは、8 月 21 日法案の今後の運用の仕方にも左右されていくものと推察されます。

とくに以下の理念が追加されたところに注目しておく必要があります。

- ① 「児童の権利に関する条約・・・の趣旨にのっとり」・・・多様な教育機会の確保に関する施策を総合的に推進することを目的（第 1 条）
- ② 「(子ども)・・・の意思を十分に尊重しつつ、その年齢又は国籍その他の置かれている事情にかかわらず、・・・教育を受ける機会が十分に確保される」ことがめざされていること（第 2 条 1 項）です。

この条項（①、②）は、当面は、のちに述べる法の運用面、施行規則に組み込む制度設計面にしっかり反映させていけるよう注視していくべきでしょう。

### <個別学習計画の制度的枠組みと子どもの権利条約の適用可能性>

とくに、第 4 章の個別学習計画の規定は、いわば学校以外の学びの場の普通教育、義務教育への参入をはかるための制度的枠組みを定めたものであって、それ以上の運用上の中身については、文科省令などの基準にゆだねるものとしています。

教育委員会による認定という制度的な枠組みは、義務教育法制（市町村教育委員会による就学指定、就学督促など就学義務制度など）を執行する市町村教育委員会を抜きには考えられません。ただし、これまで学校復帰一辺倒であった教育委員会が、直ちに学校外の学びの計画に関して認定できる保証がないことも現実です。したがって、「認定」（12 条）、「変更」（13 条）、「支援」（14 条）、「勧告」（15 条）、「修了認定」（16 条）の実質的な運用に関する制度設計が大変重要になります。これら一連の手続きにおいて、不登校の子どもの最善の利益、意見の尊重の理念がどう適用され、反映されるのか、がポイントとなりま

す。

---

### ●論点3 個別学習計画制度の導入と教育委員会による関与

—個別学習計画の条項は、「申請しない自由」が確保されている任意規定であること

---

#### 解説

もっとも大切なことは、条文の読み方です。

個別学習計画（第4章）の認定の制度的な枠組みを定めた12条1項は、「認定を受けることができる。」と規定されています。この「できる」という語尾の定め方は、一般に任意規定と呼ばれている規定の仕方で、認定を受けたければ受けることができる、という意味であり、受けたくないものは受けなくてもよい、という任意性を基本においた条文です。

この規定の語尾が、もしも「認定を受けなければならない」という義務規定であったり、「認定を受けるよう努めなければならない」という努力義務規定であったりした場合には、仰るとおり、「家庭への行政の介入」を問題にしなければなりません。しかし、任意規定である以上、計画書を申請しない自由が確保されていますから、この12条を持って「行政介入」と理解するのは早計だと思います。

ただし、学校外の学びの場とはいえ、認定を受けた保護者だけが就学義務を果たしたものとみなされると、申請しない保護者に対して、現状以上にプレッシャーを与えることにならないか、という懸念が生まれることでしょう。そのような不安感を取り除くために、適切な制度設計がはかられることが必要になります。

---

### ●論点4 教育委員会の形式的な関与と支援機構の整備

—国・地方公共団体・教育委員会の義務と支援協力体制の整備について

---

#### 解説

法案は、学校以外の学びの場を普通教育法制に組み込んでいくための行政の責任、法的義務を定めることが軸の一つですので、国や地方公共団体、教育委員会を主語にして、その責任や義務を規定しています。

#### <民間団体・多様な学びの実践者の参加、行政の意見聴取義務>

法案では、文科大臣が基本方針案の作成の際に民間団体等の意見を「反映させるための必要な措置を講ずるものとする」（8月21日法案6条3項＝義務規定）として、国の義務をうたいました。また、市町村教育委員会が、個別学習計画の認定の際に、学習支援の実務経験者の「意見を聴くものとする」（8月21日法案12条4項＝義務規定）と、市町村教育委員会の義務を定めました。いずれも、行政の限界を民間団体や、学習支援の実践者でカ

バーしていくための意見聴取義務、言い換えれば民間団体や多様な学びの実践者の参加制度をとして、支援体制の一角を占めています。

#### ＜市町村教育委員会の限界をカバーする支援協力体制の整備＞

さらに法案では、行政やとくに教育委員会の限界をカバーしていくための支援協力体制、その先にある支援機構の整備（財務省は「新規組織」に難色）について、どこまで踏み込んでいるかを見定めることが大切です。

法案では、学校外の多様な教育機会に関する希望調査研究（7条）、多様な教育機会への国民的理解・広報（8条）、そのための人材確保（9条）、多様な「学習」への環境整備（10条、カッコ内、8月21日法案で「教育」を「学習」に修正）、子ども、保護者からの「教育および福祉」に関する相談の総合的整備（11条、カッコ内8月21日追加）という一連の多様な学びの場の整備機能とそのための支援協力体制を14条1項で以下のように構築していくことを求めています。

#### 8月27日法案14条1項

「市町村の教育委員会は、個別学習計画の作成及び当該学習計画に従った学習活動を支援するため、学校関係者、第十二条第四項に規定する専門的知識を有する者、学習活動に対する支援に係る実務の経験を有する者その他の関係者との間において必要な協力体制を整備するものとする。」（＝義務規定）

ただし、では、どのように支援協力体制を整備していくか、については明らかにしていません。その点は、現在中断している有識者会議および文科省フリースクール担当部局において今後検討される制度設計にゆだねられていること、その中身は、次項で述べるように、新法の施行規則、基本方針において体现されることになると思います。その意味では、7月26日集会（多様な学び・総会）に私が解説した支援機構の考え方にだんだん近づいている、といえます。

---

## ●論点5 学校教育法21条の教育目標と多様な学びの実践

一文部科学省令（新法の施行規則）で定める基準がポイント

---

### 解説

8月21日付法案では、法案12条3項の4号は、11日法案から、以下のとおりに修正されています。

「四 前号に定めるもののほか、学校教育法第二十一条各号に掲げる目標を踏まえ、当該児童又は学齢生徒の発達段階及び特性に応じて定められていることその他の文部科学省

令で定める基準に適合するものであること」

「学校教育法第二十一条各号の目標を達成するよう定められていること」（8月11日付法案）という言葉は、子どもの「発達段階及び特性に応じて定められること」に置き換えられています。かつ、4号の基本条件は、学校教育法21条各号の「目標を踏まえ」、今後、有識者会議等での議論や報告を受けた文部科学省の省令＝施行規則で定める基準に従うことが示されました。

したがって、この法案では、基本的には、学校以外の学びの場を普通教育に参入させるための基本理念を定めた理念法であり、かつそれを実現していくための制度的枠組みを示したものと理解できます。

その制度の運用については、新法の施行規則や基本方針（6条2項一2）などに示される予定の制度設計の如何にかかっているといえましょう。

---

## ●論点6 営利企業の参入・競争主義の教育となる懸念

一自由競争の歯止めとしての教育委員会の役割

---

### 解説

多様な学びの場の公的支援とかかわって、バウチャー制度の導入などにより、営利目的の団体などが参入し、自由競争化する懸念があるといわれています。そうであるからこそ、その歯止めとして、個別学習計画の認定手続きに、公教育事業を担う教育委員会が関与する実質的な理由があると思います。

これまで「民営化反対」という大雑把なくくり方により、「公」の活動よりも、子どもの支援領域ではるかに実践的な蓄積を積んできた「民」の活動＝NPO・非営利市民活動（フリースクールやプレーパーク、シェルターなど）の社会的な役割や意義があいまいにされてきました。また、営利企業の中には、良心的な学習支援活動に従事している場合もあり、NPO活動が発展していない地方、地域における学校以外の学びの場として「認定」対象からすべて除外するわけにはいかないでしょう。

不登校問題など子どもや保護者の支援活動が市民・NPOによって支えられてきた現状をふまえて、自治体と市民・NPOとの連携・協働による支援協力体制づくりが求められます。

---

## ●論点7 フリースクールなどが、発達障がいの子どもの排除の手段となりうるか？

一文部科学省令（新法の施行規則）で定める基準がポイント（質問2-③、④と同じ）

---

## 解説

発達障がいなどを疑われる「手のかかる」子どもが、むやみに特別支援学級に押し込められるという現実がある。その延長として、ホームエデュケーションやフリースクールも利用されることは確かに想定されるようです。

しかし、その現実には、不適切な制度運用から生まれたものであり、主には、学校教職員の発達障がいへの無理解（研修の不備等）など、教育力量と見識、さらには人権感覚などが問われる問題です。

ご指摘のような特別支援に関する問題と、今回のフリースクールなど多様な学びの場の公教育参入の問題は、目的、性質の異なる事柄です。前者は、障がいのある子どもの学習権を通常の学校で平等に保障する取り組みであり、後者は、不登校の子どもの学習権を、通常の学校ではない「多様な学びの場」で自分に合った方法で学ぶことを保障する取り組みです。

そのような目的や性質の違いを無視して、現象面で同じ問題性が認められるからといって、制度改革自体の正当性を否定してしまうことでよいのでしょうか。もちろん、その点を含めて、ご指摘の問題は法の運用に関する問題であり、文部科学省令（新法の施行規則）で定める基準がポイントの一つになると思います。

---

## ●論点 8 多様な学びの場への公的支援

一文部科学省令（新法の施行規則）で定める基準がポイント

---

## 解説

法案では、附則 2 で、「政府は、速やかに、多様な教育機会の確保のために必要な経済的支援の在り方について検討」し、「必要な措置を講ずるものとする」としています。

冒頭で述べましたように、この法案は、学校外の学びの場を義務教育、普通教育に参入させることにより、不登校の子ども、保護者が長い間苛まれてきた自己否定感から解放されるような環境づくりとなる、という趣旨にもとづいて、その推進をはかることが妥当と判断しました。

フリースクールやフリースペース、あるいはオルタナティブスクールなどにおける居場所作りの取り方は、子どもの命と暮らし、遊びとも一体化した居場所こそが、子どもの真の学び、自己決定による学びとなり、自己肯定感を高める場ともなる、という考えに立っていると思います。その考え方が、法案にも反映されていくことが望ましいと思います。そのため、個別学習計画認定にともなう保護者への経済的な支援のあり方も、個別対応（「学習支援金」等）以上のものが構想されていいと考えます。

ただし、その点を含めて子どもの命と暮らし、居場所を創り出してきた多様な学びの場

への公的支援のあり方は、当面は、法案に基づく運用面、制度設計として具体化していくことが望ましく、そのための文部科学省令（新法の施行規則）で定める基準がポイントになると思います。憲法 89 条で、公的支配が及ばぬ団体、機関への公的支援の禁止がうたわれているために、機関助成が困難という認識が一般的ですが、子どもの命、暮らしを守る居場所に対する公的支援は、十分に公共性のある活動であり、私学助成のように、機関助成の道を探っていくことも大切であるといえましょう。

---

## ●論点 9 二重学籍の解消問題と「修了認定」による差別的な扱いへの対応 —文部科学省令（新法の施行規則）で定める基準がポイント

---

### 解説

二重学籍の問題とは、学校外の学びの場、たとえば、フリースクールやオルタナティブスクールに在籍していても、卒業時には原籍校で校長の許可を得て卒業資格を得るという意味での二重籍でした。せっかく学校外の学びの場、居場所で長い間生活し学んだにもかかわらず、卒業証書は、まったく通ったこともない学校から授与される、ということは子どもにとっても苦痛だったと思います。その意味では、今回自身が選んで学んだ場での学習成果を基にして修了証書が出るということで、子どもも達成感を味わえるし、二重学籍問題も基本は解決することになります。

ただし、教育委員会の修了証書と学校での卒業証書とが、同じ義務教育修了の証明であって質的に異なるものではないとはいっても、場合により「差別的な扱い」をうける危険性がないとは言えません。特に高校進学の際に、これまで不登校の子どもが内申点で不利な扱いを受けてきた現実があります。今回の「修了」認定が、同様に不利な扱いを受ける可能性がないとは言えません。ただし、その点への配慮を含めて、今後検討される制度の運用、制度設計上の問題であり、その中で重要な課題のひとつになるでしょう。そこでは、基本方針や文部科学省令（新法の施行規則）で定める基準がポイントになると思います。

### <義務教育修了証書一本化、原籍校一本化は、将来の課題>

なお、義務教育修了証書を一本化するという道もありえますが、それは新しい制度改革の問題であり、学び場、学校単位での修了行事（卒業式）や生徒の母校愛、達成感への配慮などから、すぐに解決できる問題ではないように思われます。また、上記のような差別を心配して（さらには、子どもの所在確認システムとして）、原籍校に一律、籍を残すという考え方もありえますが、それでは、まさに学校教育法の補完法として学校至上主義の制度的な枠組みを越えられないだけでなく、「学校外の学びの場の義務教育参入」という趣旨を大きく踏み外してしまうことになりかねないと思います。

---

●論点 10 法案成立のよって生じる地方の経済力格差、地域間格差の問題  
一学校至上主義の制度的な壁に風穴をあける

---

わたしは、どんなに実践的な努力をしても、どうしても超えられなかった制度上の壁に対して「風穴をあける」こと、その突破口となるのが、今回の法案だと考えています。

いったん制度ができると、地方における経済力格差や地域間格差の問題がよく指摘されます。多様な学びの場や民間団体の実践についても、確かに格差が生じるでしょう。ただし、だから制度がいらないということにはならない、実践的にはどのように苦勞しても超えられなかった制度の壁を突破する、その意味を考えていきたいと思います。

制度改革で、確かに多様な学びの場作りなどにおいても地域差、経済力差が生じることになり、いろいろ混乱も生じるでしょう。しかし、その「格差を自覚できること」も制度あつてのことです。かつ、法制度があるからこそ、その格差を是正していくことが行政の責務になるわけです。

学校以外の学びの義務教育、普通教育への参入という制度改革は、学校至上主義の制度とそれを支えてきた考え方に対して、「風穴をあける」効果があります。

最近、西野博之さんが文科省の職員を集めて講演されたと聞いています。おそらくこの法律が通ると、教育委員会職員に対しても、「学校以外の居場所づくりと学びの重要性」などについて研修が始まるでしょう。

学校至上主義と学校復帰という発想にとらわれ続けている日本の教育行政、学校教職員に対して始めてメスが入られるのです。制度の壁を突破するという取り組みは、至難の業ですが、そのような今まで想像できなかった効果を期待できます。

法案に限界があることは百も承知です。しかし、制度的な突破口を開きたい、という思いで進めてきた取り組みにご理解をいただければ幸いです。