2015 年 11 月 2 日
18:30～21:00
代々木オリンピックセンター
センター棟３階 309 号室

ＳＴＯＰ！「多様な教育機会確保法案」
不登校の子どもの権利が危ない

東京大学法学部
教授　金井利之

多様な教育機会確保法案に関する雑感

１．はじめに～自己紹介～

専門は、行政学・自治体行政学、従って、教育に関しては素人
行政学と教育学の重複分野は「教育行政学／政策学」であるが、基本的には、広義の教育学の専門的素養を前提にしており、教育学部系で養成・研究教育
自治体における教育委員会の独立性もあって、(一般)行政学は教育分野を忌避または敵視しがち　例)首長のもとの総合行政を阻害する
行政学・自治体行政学の素人性は、全ての各種領域を往復運動して視野を持つ特徴
⇒総合性または横断性・比較性・相対性

２．財源確保の画餅性

(1)「不利スクール」財政支援法

圧力団体の陳情：フリー・スクールなどに充分な財源確保がされていない問題を解決したいという関係者の希望は、政治学的にはよく理解できる
圧力団体・利益団体としてのフリー・スクール
日本医師会、農協、経団連などと同じ、当然、学習塾産業とも同じ
財源措置のためには、前提として、「多様な学びの場」について理念的な承認を行う法律(理念法)があったほうがよいというのも、当然
しかし、予算編成は、法律があったからといって、予算措置をするような甘いものではないという、冷徹な政治過程の団体力学を知らない「初心」な形態

(2)文科省による「食い逃げ」を防ぐ方策の欠如

充分な財源措置がないのに、具体的な個別学習計画を制度化するのは、政治的取引になってない(先に譲歩しすぎ)
例)介護保険の財源・要介護認定もないのに、ケアプランを義務付けて意味があるか
文科省に「フリー・ランチ」「フリー・ライド」を認めるだけ
仮になされても、スズメの涙のような財源措置・人員措置で終わるだろう
フリー・スクール関係者等の「ただ(フリー)働き」が増えるだけ

財務省的に言えば、「義務教育国家負担金の総額裁量でやれ」となる
（就学予定全児童生徒を賄う国庫負担金を出している以上、一部の児童生徒が個別学習計画に移されても、総額は増やす論拠はない）

フリー・スクールが圧力団体として財源を確保したいならば、理念法（学校以外の学びの場の法認）と実体法（個別学習支援計画）を分割すべき
前者を先行させる二段ロケット方式
理念⇒モデル事業⇒詳細制度設計⇒法案作成＋財源措置⇒現場での施行

２．フリー・スクール自滅法案

(1)フリー・スクールから「スクールのフリ」へ

①「フリー」の多義性

自由
(ｱ)行政・学校教育法的学校からの自由　＝内的事項の自治
(ｲ)行政への（要求の）自由　＝財源措置（外的事項）要求
(ｳ)「自分たち」の自由自在　自分たちとは？
フリー・スクール運営者？保護者？生徒？

タダ・ない
(ｴ)行政にとって費用負担がないという意味でのタダ　運営者・保護者はタダでない
(ｵ)運営者にとっての費用負担がない
(ｶ)保護者にとって費用負担がない　＝義務教育は無償のはず

②「フリー・ランチ」はない

行政による財源措置を求める(ｲ)(ｵ)(ｶ)は、行政側に反対給付をせざるを得ない
力関係によって、取引条件は変わるが、現在は、フリー・スクール側は強いのか？
強いのであれば、立法化のチャンスを「今」に焦る必要はない
今しかチャンスがないと思っているということは、フリー・スクール側が将来はさらに弱くなるという情勢認識があるということ⇒取引すべき時機ではない

行政側が財源措置をする条件は、以下のいずれか
①学校と等価の機能を果たす　　「スクールのフリ」
②学校の下請けの機能を果たす　　放校・退学＝生徒リストラの受け皿（３．で後述）
「学校もどきのフリー・スクール」になることを条件に財源措置

フリー・スクールの「自由」（＝(ｱ)(ｳ)）は失われ、学校中心主義をさらに強化
劣等処遇としての「第二学校」
教育委員会が個別学習支援計画を認定する以上、学校との機能等価を求める
そうでなければ、義務教育と同等の修了を認定しない
（フリー・スクールの自由を認めるインセンティヴが教育委員会にはない）

(2)フリー・スクール自滅の影響

①不登校者

全国の不登校者のなかで、フリー・スクールに居るものは量的にはわずか

フリー・スクールが自滅しようとしまいと、大勢の不登校者には影響しない？

しかし、わずかでも、フリー・スクールを居場所とする子供にとっては迷惑

フリー・スクールが「第二学校」となれば、そこから「不登校」するしかない

フリー・スクールに通う子どもが、在籍してない中学から卒業証書を貰うのはおかしい

では、在籍もしてない教育委員会から修了証書を貰うのはおかしくないのか？

個別学習計画は、「多様な学習機会」ではなく、「教育委員会運営通信教育」に過ぎず

そもそも、個別学習計画が認定されても、修了認定がされる保証はない

その他大勢の不登校者のへの悪影響

フリー・スクールが「スクールのフリ」をして財源措置を求めるための個別学習計画

⇒全員に跳ね返り、個別学習計画認定のない者は、就学義務不履行＋罰則の対象へ

つまり、フリー・スクール関係者の財源要求で、大勢の不登校者・保護者が被害

その他登校者への悪影響（３．(2)へ）

②フリー・スクール関係者

良心的なフリー・スクール関係者は、「スクールのフリ」（個別学習計画・修了証書有）か、「真正フリー・スクール」（個別学習計画・修了証書無）かの踏み絵を迫られ、深刻に悩むだろう

関係者は「教育委員会運営通信教育」の業務受託を目指す？

例）介護保険制度によって、在宅高齢者福祉を実践してきたＮＰＯが介護事業者またはケアマネ業さらには包括支援センターなどの受託を目指した

⇒現実には、教育委員会の都合の良い受託者しか選ばれず

大半は塾・学習塾産業による営利企業的な「公設民営」になるだろう

（個別指導学習塾では、すでに、個別学習計画的なものは実践している）

フリー・スクール関係者の考えるＮＰＯ的な「公設民営」は少数の例外へ

空想としての「新しい公共」

すでに介護保険で実証済、所詮は、コムスン＝ワタミの跋扈する世界

フリー・スクール関係者のこれまでの苦渋の歴史を鑑みれば、無意識のうちに、自暴自棄になりたがる心情も、あながち理解できないわけではない

そろそろ運動に疲れた

子どものことを考えると、社会的に価値のあるものなので、止めるに止められず

行政の力を借りて、フリー・スクールの終活を図る

例）「平成の市町村大合併」のときの、地方圏小規模町村の為政者の心情

３.「多様な学習機会」という墓穴

(1)「多様な就業機会」の帰結

①会社人間

戦後日本型企業の「会社人間・社蓄」

終身雇用によって、会社に忠誠を誓う限り、一定の生活保障

しかし、その代償は小さくない

無定量(長時間)時間労働、過労死、自殺、不条理業務への忍従

家庭生活を犠牲(いまの言葉でいうワーク・ライフ・バランスの喪失)

単身赴任、実質的母子家庭または超少子化社会、家庭崩壊、熟年離婚

②「多様な就業機会」

そのようななかで、「毎日長時間出社が当然」という社会規範への疑問

⇒好きな時に好きなように働き、会社をいつでも退職・転職できる世界への希求

「フリーター」幻想

このような希求を活用した財界の雇用ポートフォリオ論

正社員の限定、あとは非正規

政財官界による労働規制緩和　非正規・派遣

労働者は、正規・正社員も非正規・派遣・短時間も「任意で選択できる」という

「自分のスキルを活かして・・」などという謳い文句

③雇用崩壊という帰結

会社人間・社蓄を生み出す日本型企業の雇用慣行の見直しをしない

⇒嫌な奴は辞めればよい⇒非正規・派遣のワーキングプアへ

⇒残った奴は、ますます、社蓄化

「いやなら辞めろ､辞めてワーキングプアになるのが嫌なら文句を言わずに働け」

「名ばかり店長」「名ばかり管理職」「ホワイトカラーエグゼンプション」

企業のリストラの横行

経営資源の限られてきた企業はリストラ＝人員削減を敢行

失業者は、「多様な就業機会」を自ら活用すればよい

⇔勿論、現実には就職は見つからない

役に立たない公共職業安定所

実際は、人材派遣業者(現代版「口入屋」)に依存するしかない

パソナの跋扈する世界

④小括

「多様な就業機会」日本型企業の過酷な労働環境を変えず、そこからの「逃げ道」を作ったように見える

しかし、それは幻想

「熱いフライパンから飛び出しても、所詮は炎のなか」

「去るも地獄、残るも地獄」（三池争議の先例）
城攻め兵法：四方を囲まず、一方だけを開け、そこから逃げ出てくる敵兵を殲滅
会社にしがみつく人も、非正規にならざるを得ない人も、双方とも状況は悪化
そもそも、非正規・派遣・フリーターを「自発・任意」で選択した人はほとんどいない
選択せざるを得ない環境だった、その労働環境を改善したどころかむしろ悪化

(2)「多様な学習機会」の帰結

①総論

労働現場で起きたことを、ほぼ、「一括置換」すれば、学校・教育現場にコピペ可能
学校教育とは「シャドーワーク」であることを痛感させる
稼働能力なき子供の就学努力　＝　稼働能力ある大人の就職努力
教育を受ける権利なき就学義務　労働三権なき勤労義務
（憲法の曲解）

②学校人間

戦後日本型学校への登校圧力　「登校拒否」は反社会的行為
義務教育・高校全入制によって、学校に忠誠を誓う限り、一定の教育保障
しかし、その代償は小さくない
無定量(長時間)時間登校(部活など)、いじめ、自殺、不条理校則への忍従
家庭内争議、家庭内暴力、夜間徘徊・非行(学校・家庭が居場所ではないから)

②「多様な学習機会」

そのようななかで、「毎日登校が当然」という社会規範への疑問
当事者・保護者・支援者の多大な努力により「不登校」をようやく認知させつつある
⇒ところが、「多様な学びの場」のある世界への希求
「フリー・スクール」幻想
このような希求を活用した政財官界の「学びの場」雇用ポートフォリオ論
正生徒＝登校者の限定、あとは非正規＝不登校
就学規制緩和　フリー・スクール、家庭などでの学びの場
保護者は、学校通学も個別学習計画も「任意で選択できる」という
「自分の学びたい希望を活かして・・」などという謳い文句

③教育崩壊という帰結

不登校を生み出す日本型学校の教育慣行の見直しをしない
⇒嫌な奴は辞めればよい⇒不登校者の「ラーニング・プア」へ
⇒学校に残った奴は、ますます、校蓄化
益々、いじめ、自殺、不登校は増える
「いやなら退学しろ、登校しなくてよい、中退してラーニング・プアになるのがいやなら文句を言わずに学校で勉強しろ」という教育指導
「名ばかり優等生」「名ばかりエリート」

「偏差値上位者／文化資本優位者エグゼンプション」

学校でのリストラの進行
行政資源の限られてきた学校は、手間のかかる生徒をリストラ＝生徒削減を敢行
退学命令権濫用
中退者・不登校者は、キチンと用意された「多様な就業機会」を自ら活用すればよい
勿論、現実にはマトモな学習の機会は見つからない
役に立たない教育委員会・支援委員会
実際は、熟産業者(現代版「口入屋」)に依存するしかない
塾が教育委員会が喜ぶ「個別支援計画」を作成して、不登校者に「修了証書」を売り歩く(学位販売業)
ＮＰＯ・フリースクール・フリースペースの参入余地はない

④小括
現時点で、重要なことは、「多様な学習機会」の確保ではない
不登校にならざるを得ない学校の現状を、登校できるような場に変えること
全ての教室を「保健室」にした方がマシ
学校現場が簡単に変わらないのも現実、その間の児童生徒はどうする？
児童生徒の緊急避難場所は必要
しかし、あくまで、それは学校が就学義務を果たせていないという責任放棄であることを問責し続ける必要

４．個別学習計画の「任意」性
(1)教育委員会の認定
①論理矛盾
所詮は教育委員会が望むものしか認定されない
教育委員会が運営する学校が嫌だから不登校になっている者に、その元凶たる教育委員会がまともな個別学習計画を認定できるのか？　論理矛盾
教育委員会がまともな個別学習計画を認定する能力があれば、そもそも、学校内においても、まともな個別指導体制を組める
つまり、個別学習計画の認定は不要
まともな個別学習を編成できない教育委員会だからこそ、個別学習計画を認定

学校中心主義の教育委員会が、個別学習計画を認定する能力はない
学校中心主義の文科省が、適切な指針・基準を作る能力はない

②モデル実証の必要
認定基準を、すべて政省令に委ねるという無責任な立法化運動
本来、認定基準のスタンダードの実践が先行しなければ、まともな制度設計はできず
例)介護保険制度　ケアプラン

自治体での高齢者在宅福祉や諸外国の実践例が前提となった蓄積

この過程に民間団体が関与することでうまくいくと想定
しかしエビデンスなし
ならば、むしろ、補助事業・モデル事業として、立法化の前にすべき
個別学習計画を適切に作れるという実証実験が先行すべき

③議員立法の理由

充分な立法事実が不存在するなかでの空想的机上論
それゆえ、文科省は内閣提出法案として作成できない低水準の内容
文科省として、恥ずかしくて、法令協議・法制局審査・閣議請議ができない
⇒議員立法という弁明で、いい加減な制度設計の責任を、政治と運動体に押付け
仮に法律が制定されれば、結果として、大混乱が起きるのは必至

(2)「踏絵」は任意か

キリシタンに踏絵を踏ませ、キリストを踏むのも踏まないのも「任意」だ、という詭弁
キリストを踏まなかったらどうなる？という構造を見ずに、一点の行為だけに着眼

個別学習計画の認定を申請することは「できる」
申請したくない人は、申請を強要されない、という意味での「任意」という弁明
申請をしたくない人は学校に行けばよい、という強制
申請もしないが、学校に行きたくもないという「第３の道」はあるのか？
⇒この「第３の道」を封殺するのが、個別学習計画の目的
申請しても教育委員会が認定しなかったらどうなる？
⇒認定してほしければ教育委員会の言い値に従うしかない
（認定権を居住地の市町村教育委員会が独占することも、この弊害を助長）
これが「任意」で「多様」な学習機会になるのか？

(3)就学義務構造

①申請の任意性を壊す就学義務

キリストを踏まないのは「任意」だが、その選択の結果は、火あぶりの刑
個別学習計画を申請しないのは「任意」だが、その選択の結果は、就学義務履行違反
火あぶりの刑になるというのが「多様」で「任意」であるという

就学義務が保護者に課される以上、申請は「任意」ではありえない
個別学習計画が認定されないと、看做し就学義務履行が得られない
しかも、あくまで「みなし」という劣等処遇(法案第 17 条)
縄を付けて登校させる保護者と行きたくない心身サインを出す子どもの闘争の再燃
就学義務の罰則で申請を強要される保護者

そもそも、申請だけでは看做し就学義務履行にならない、認定が必要（(2)で上述）
せめて保護者の立場に立つならば、申請だけで看做し就学義務履行とすべき
（子どもの立場に立って申請した個別学習計画の内容を教育委員会が拒否）

②真の就学義務

不登校＝保護者の就学義務違反、という枠組を、不登校実践は壊してきた
実際、発動されない死文化した制度
就学義務とは、子どもの学習権または教育を受ける権利を前提に、国家と保護者に課す
子どもが望んだときには、保護者や国家が拒否してはいけないということ
（権利である以上、子どもには教育を受ける権利を行使しない権利も当然ある）
＝教育を休む権利、不登校の権利
子どもが望まないときに強要する「権利」は保護者や国家にはない
ところが、法案の「就学義務」は、国家・保護者の子供に対する「就学強制権」であるかのように、倒錯されて理解されている

５．おわりに

全体として、法案に関わる推進民間団体はあまりに初心（うぶ・ナイーブ）
様々なぶつけられる疑問点に、「政省令に委ねられているので今後の努力次第」と、無責任な（解答になっていない）回答（怪答？）をするしかない
推進民間団体の「良心」「善意」に便乗した政官財の思惑が見えていない
地獄への道は善意で敷き詰められている、狭き門より入れ、滅び至る道は広い

法律が制定されれば、数年後に、「こんなはずではなかった」と推進民間団体は後悔するだろうが、そのときには、多くの登校・不登校に限らず、児童生徒が今より苦しむ
あるいは、学校中心主義という制度の壁を壊す、という目標の転移か？
（実際には、学校を管理運営している教育委員会中心主義を強化する内容でしかない）

教育業界に蔓延する福祉マインドの欠如の産物
最悪、制定するならば、第１章のみで充分（但し、その内容も相当に問題だが）
本気に制度立案するならば、まず、第３章の内容をモデル事業化
（いきなり、第４章「個別学習計画」を法定すると、大混乱・崩壊するだろう）

【了】