多様な教育確保法案について　　質問と回答（15/11/02 石井小夜子）

1 「多様な教育確保法案」って、どんな法律？　ていうか、そもそも法律って何ですか。

⇒法律とは、わたしたちの権利義務に関するものであったり、社会秩序を維持するために強制される等の規範で、国会により制定されるもの。わたしたちの社会はほとんど法律に関係している。法律を実施するに必要な細かい規定は関係省庁が省令で決める。

・「多様な教育確保法案」は学校教育法の特例等を定めたもの（「夜間中学」部分除く）。

●対象者は「相当の期間学校を欠席している学齢児童又は学齢生徒であって文部科学省令で定める特別の事情を有するため就学困難なもの」
●対象者の保護者は「個別学習計画」を作成し教育委員会の認定を受けることができる
●「個別学習計画」の認定を受けている保護者は就学義務を履行しているものとみなす
●「個別学習計画」に従った学習活動の実施により義務教育を修了した者には修了証書を授与

・質問の趣旨はいわゆる理念法か否かですか？　その前提で答えると、以下。

・第 1 章から第 3 章までは理念法であるが、第 4 章（個別学習計画）は実体的規定になっており、対象者や個別学習計画の内容等重要な事項の定めは下位の省令に委任することになっている。この省令に委任される事項にかかる条項が、どれだけ子どもの権利保障という発想のものになるか疑問だが、(親の権利でも子どもの権利でもない) 行政が認定する「個別学習習画」が核となっているので、楽観的にはなれない（改悪教育基本法が底にある)。

2　法律って書いてあることがすべてじゃないの？　法律ができた背景が、法律に書かれていないことまで可能にできるのでしょうか？

⇒立法を要求する側の意図ができあがった法律の解釈に連動するか？立法事実が法解釈にあるいは省令等に反映されるか？という問題か。

「立法事実」という言葉はたしかに重要でそれが法解釈の一つの要素にはなる。この法律案でいえば、第４章（個別学習計画）の対象者や個別学習計画の内容等重要な事項の定めは下位の省令に委任されるから、この委任された施行令・施行規則等の中に反映される可能性はある。

だが、必ずそれ（立法を要求する側の意図あるいは立法事実）に拘束されて運用されたり解釈されるという保障はない。まずは法律の文言が第一になる。しかも省令は（国会の関与なく）行政が策定するので、どこまで「立法事実」が重要性を持つか？

本法案で問題なのは、教委が認める「個別学習計画」に沿う学習を強いられるということを法の基本としていることである。そこから数々の懸念が生じる。

そもそも、立法の意図するものが、要求している市民側と政治側で同じなのかさえ疑問。

３　法の上位法とか、後法優先とか、特例法とか聞きますが、どんな違いがあるのでしょか。

⇒一般的には後法優先、特別法優先になるが、問題はその中味。

４　理念法と根拠法ってそもそもどんな意味？

⇒理念法はあくまでこういうふうにしたいという趣旨や方針を条文化したもので、具体的に運用するには別途実体的な根拠になりうる法（根拠法）が必要。

５　努力義務と、義務規定とききますが、これってどういう意味ですか。違いを教えてください。

⇒努力義務は「義務規定」と異なり、あくまで努力義務であって拘束力はない。

６　規則ができていないのに賛成する人たちは、大丈夫だと言っています。フリースクール全国ネットワークの代表理事の江川さん[1]は「家で「お昼」をつくる、友達をフリースクールでお話をする。ゲームをする。アニメや映画を見る。イラストを描く。これらいま、行っていることを計画化してゆくのであり、その計画を守らせるのが教育委員会や親の役割ではなく、計画の方向が現状で変われば、それを追認しながら変更してゆくことができるものです。」と言っています。法律に書いていないゲームとかも本当にできるのですか。運用で良くしていくと言われるのですが、それが可能かどうか見当がつきません。

⇒可能性はあっても、教育基本法・学校教育法に照らしてということになる。

「この法律は、教育基本法（平成十八年法律第百二十号）及び児童の権利に関する条約等の教育に関する条約の趣旨にのっとり、義務教育の段階に相当する普通教育を十分に受けていない者に対する当該普通教育の多様な機会の確保」（１条「目的」）であるが、

・そもそも子どもの権利条約と現行教育基本法は相当スタンスが異なることを無視

本法第１条の最初にあるのは改悪された教育基本法であり、その内容は以下である。

[1] https://readyfor.jp/projects/tsunagu/announcements/27611

（教育の目的）
　第１条　教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。
（教育の目標）
　第２条　教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。
　一　幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと。
　二　個人の価値を尊重して、その能力を伸ばし、創造性を培い、自主及び自律の精神を養うとともに、職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うこと。
　三　正義と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
　四　生命を尊び、自然を大切にし、環境の保全に寄与する態度を養うこと。
　五　伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。
（義務教育）
　第５条　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。
　２　義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。
　３　国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負う。
　４　国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない。
（学校教育）
　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。
　２　前項の学校においては、教育の目標が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない。この場合において、教育を受ける者が、学校生活を営む上で必要な規律を重んずるとともに、自ら進んで学習に取り組む意欲を高めることを重視して行われなければならない。

それを受けた学校教育法、特に 21 条は

義務教育として行われる普通教育は、教育基本法（平成十八年法律第百二十号）第五条第二項に規定する目的を実現するため、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。
　一　学校内外における社会的活動を促進し、自主、自律及び協同の精神、規範意識、公正な判断力並びに公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
　二　学校内外における自然体験活動を促進し、生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度を養うこと。
　三　我が国と郷土の現状と歴史について、正しい理解に導き、伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する態度を養うとともに、進んで外国の文化の理解を通じて、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。
　四　家族と家庭の役割、生活に必要な衣、食、住、情報、産業その他の事項について基礎的な理解と技能を養うこと。
　五　読書に親しませ、生活に必要な国語を正しく理解し、使用する基礎的な能力を養うこと。
　六　生活に必要な数量的な関係を正しく理解し、処理する基礎的な能力を養うこと。
　七　生活にかかわる自然現象について、観察及び実験を通じて、科学的に理解し、処理する基礎的な能力を養うこと。
　八　健康、安全で幸福な生活のために必要な習慣を養うとともに、運動を通じて体力を養い、心身の調和的発達を図ること。
　九　生活を明るく豊かにする音楽、美術、文芸その他の芸術について基礎的な理解と技能を養うこと。
　十　職業についての基礎的な知識と技能、勤労を重んずる態度及び個性に応じて将来の進路を選択する能力を養うこと。

「個別学習計画」は「学校教育法第 21 条各号に掲げる目標を踏まえ・・文部科学省令で定める基準に適合するものであること」（12 条 3 項 4 号）なので、省令においては上記に合致した教育が規定される可能性は大。しかも、現行教育基本法は家庭教育（家庭の責任）ま

で書かれているから介入は可能。

質問にある見解は楽観的。

そもそも質問にある事例は本来学校でも可能なはずだが、現状では困難なのと同じ。

７　不登校新聞で、弁護士の多田元さんが「子どもは学ぶ権利を持っており、保護者と国などは、その学ぶ権利に適切に対応する教育を子どもに提供する義務があるという理解は確立している（最高裁大法廷 76 年 5 月 21 日判決）」と言っていますが、この法案が通ってもこの考え方[2]は、多様な教育機会確保法案ができても変わりませんか。

⇒最高裁の旭川学テ大法廷判決にいう教育法解釈は変わらないはず。

① ただし、この判決は旧教育基本法時代のものである点で、検討が必要。

というのは、旧教育基本法は 10 条 1 項（「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。」）という教育の内的事項について教育行政をシャットダウンし得る条項が入っており、この最高裁判決もこの 10 条について解釈をしているから。もっともこれにつき最高裁は、「教基法 10 条 1 項にいう『不当な支配』とならないように配慮しなければならない拘束を受けているものと解されるのであり、その意味において、 教基法 10 条 1 項は、いわゆる法令に基づく教育行政機関の行為にも適用があるものといわなければならない。」としながら、「むしろ教基法 10 条 は、国の教育統制権能を前提としつつ、教育行政の目標を教育の目的の遂行に必要 な諸条件の整備確立に置き、その整備確立のための措置を講ずるにあたっては、教育の自主性尊重の見地から、これに対する『不当な支配』となることのないように すべき旨の限定を付したところにその意味があり、したがつて、教育に対する行政 権力の不当、不要の介入は排除されるべきであるとしても、許容される目的のために必要かつ合理的と認められるそれは、たとえ教育の内容及び方法に関するものであつても、必ずしも同条の禁止するところではないと解するのが、相当である。」としていた。

ちなみに、現行教育基本法では 16 条は「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行なわれるべきもの・・」という表現になり、かつ 17 条で教育振興基本計画条項が入ったことも鑑みると、「法律に基づくものであれば教育内容に関与は可能」という解釈が可能に（後述のように文科省はそれが当然としている）。

また、旧教育基本法は、立憲主義的な法で国家権力を拘束し国民の権利を保障する性格であったが、新法は国民に命令し義務を課するという性格になっている。

となると、新法の下では新たな解釈がなされる可能性も十分ありうる。

② 判決で、憲法 26 条について、あるいは学校教育と学校外教育との関係について論じる点は以下。判決は「子どもは学ぶ権利を持っており、保護者と国などは、その学ぶ権利に適切に対応する教育を子どもに提供する義務がある」という趣旨は言っているが、必ずし

[2] http://www.futoko.org/news/page0424-463.html

も､「親は子どもに与える教育の種類を選択する優先的権利を有する」(世界人権宣言 26 条)を肯定したものとは言えない。

「子どもの教育は、子どもが将来一人前の大人となり、共同社会の一員としてその中で生活し、自己の人格を完成、実現していく基礎となる能力を身につけるために必要不可欠な営みであり、それはまた、共同社会の存続と発展のためにも欠くことのできないものである。この子どもの教育は、その最も始源的かつ基本的な形態としては、親が子との自然的関係に基づいて子に対して行う養育、監護の作用の一環としてあらわれるのであるが、しかしこのような私事としての親の教育及びその延長としての私的施設による教育をもつてしては、近代社会における経済的、技術的、文化的発展と社会の複雑化に伴う教育要求の質的拡大及び量的増大に対応しきれなくなるに及んで、子どもの教育が社会における重要な共通の関心事となり、子どもの教育をいわば社会の公共的課題として公共の施設を通じて組織的かつ計画的に行ういわゆる公教育制度の発展をみるに至り、現代国家においては、子どもの 教育は、主としてこのような公共施設としての国公立の学校を中心として営まれるという状態になっている。」

「憲法中教育そのものについて直接の定めをしている規定は憲法 26 条であるが､同条は、１項において､『すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。』と定め、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。義務教育は、これを無償とする。』と定めている。この規定は、福祉国家の理念に基づき、国が積極的に教育に関する諸施設を設けて国民の利用に供する責務を負うことを明らかにするとともに、子どもに対する基礎的教育である普通教育の絶対的必要性にかんがみ、親に対し、その子女に普通教育を受けさせる義務を課し、かつ、その費用を国において負担すべきことを宣言したものであるが、この規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特に、みずから学習することのできない子どもは、その学習要求を充足する ための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が 存在していると考えられる。換言すれば､子どもの教育は､教育を施す者の支配的 権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえられているのである。」

「しかしながら、このように、子どもの教育が、専ら子どもの利益のために、教育を与える者の責務として行われるべきものであるということからは、このような教育の内容及び方法を、誰がいかにして決定すべく、また、決定することができるか という問題に対する一定の結論は、当然には導き出されない。すなわち、同条が、子どもに与えるべき教育の内容は、国の一般的な政治的意思決定手続によつて決定 されるべきか、それともこのような政治的意思の支配、介入から全く自由な社会的、文化的領域内の問題として決定、処理されるべきかを、直接一義的に決定していると解すべき根拠は、どこにもみあたらない

のである。」

「まず親は、子どもに対する自然的関係により、子どもの将来に対して最も深い関心をもち、かつ、配慮をすべき立場にある者として、子どもの教育に対する一定の支配権、すなわち子女の教育の自由を有すると認められるが、このような親の教育の自由は、主として家庭教育等学校外における教育や学校選択の自由にあらわれるものと考えられるし、また、私学教育における自由や前述した教師の教授の自由も、それぞれ限られた一定の範囲において これを肯定するのが相当であるけれども、それ以外の領域においては、一般に社会公共的な問題について国民全体の意思を組織的に決定、実現すべき立場にある国は、国政の一部として広く適切な教育政策を樹立、実施すべく、また、しうる者として、憲法上は、あるいは子ども自身の利益の擁護のため、あるいは子どもの成長に対する社会公共の利益と関心にこたえるため、必要かつ相当と認められる範囲において、教育内容についてもこれを決定する権能を有するものと解さざるをえず、これを否定すべき理由ないし根拠は、どこにもみいだせないのである。もとより、政党政治の下で多数決原理によってされる国政上の意思決定は、さまざまな政治的要因によって左右されるものであるから、本来人間の内面的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない教育にそのような政 治的影響が深く入り込む危険があることを考えるときは、教育内容に対する右のごとき国家的介入についてはできるだけ抑制的であることが要請されるし、殊に個人の基本的自由を認め、その人格の独立を国政上尊重すべきものとしている憲法の下においては、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入、例えば、誤った知識や一方的な観念を子どもに植えつけるような内容の教育を施すことを強制するようなことは、憲法 26 条、13 条の規定上からも許され ないと解することができるけれども、これらのことは、前述のような子どもの教育内容に対する国の正当な理由に基づく合理的な決定権能を否定する理由となるものではないといわなければならない。」

③ 次の問題は、文科省はこの判決が出る前は法令の根拠さえあれば教育内容に介入できるとし、最高裁判決後はこれを公認したという見解を表明していた。2003 年の中教審答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」では、「『必要な諸条件の整備』には、教育内容等も含まれることについては、既に判例により確定している」と書いている。新教育基本法下では当然と考えている。ゆえに今日に至る迄教科書検定も含めますます文科省が教育内容を国家主義的な方向に規制している現実があるのである。

８　不登校新聞の別の記事で多田弁護士は[3]「学校教育法施行令 20 条は「出席させないこと

[3] http://www.futoko.org/special/special-01/special-01-2/page0426-41.html

について正当な理由がない場合」に就学義務違反に当たると定めています。たとえば、子どもが学校でいじめを受けており、出席させると子どもに危険が及ぶような場合には、子どもを守るために出席させない正当理由があります。」と言っているのになぜ、馳議員は[4]「、就学義務は保護者にある、という構造。そして、無償。この構造を裏打ちしているのが、学校教育法であり、その第 17 条には、（要約）「保護者は、子どもを 6 歳～15 歳まで、小学校や中学校に就学させる義務がある。」と、明確に年齢制限まで規定されている」と言っているのですか。就学義務が今まで問題なかったのだったらどうして、新たに 17 条で「就学義務の履行」がでてくるのですか。

⇒学校教育法の規定する就学義務の履行を求める運用は慎重にしてきたし、多田弁護士指摘の解釈で運用してきた。「多様な」法案で新たに「就学義務の履行」が出てきたのではなく、就学義務を課している学校教育法と整合性をはかるために規定されたもの。その意味するところは、「個別学習計画」認定を得ない場合は、就学義務の不履行に対し強化する方向を促すということ。

９　馳議員[5]は「河村建夫会長からも、『憲法第 89 条の公の支配という規定をクリアするには、個別学習計画を市町村教育委員会が認定するという手続きを、噛ませるしかないんで？こうするしかないんです。』」と自身のブログで書いているのですが、公設民営の居場所や、読売新聞の記事（http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/renai/20150529-OYT8T50000.html）や、高裁判決で公の支配を民間団体でも受けられるという判例[6]があると聞きました。支出できる条文は、個別学習計画でなくても作れるのではないですか。

⇒憲法第 89 条をどう理解するかにかかる。別紙を参照のこと。

10　法案１条に、子どもの権利条約の趣旨が書いてあるのになぜ法案に子どもの意見の尊重がないのですか。教育基本法も書いてありますが、ここには伝統や愛国心の強制があります。矛盾する場合は、子どもの権利条約で解決できるのですか。

⇒個別学習計画自体保護者が主体で子どもの意見表明権は考えられていない（学校教育法も同じ）。子どもの権利条約等教育に関する条約というのは、「学校外で学ぶ権利」（子どもの権利条約では 29 条 2 項、社会権規約では 13 条 3，4 項はこのように読める）のことを言っているものと思われる。

　子どもの権利条約など人権条約は直接裁判規範になり得る条項と別途法律を作らなければならない条項が混雑している。伝統や愛国心の強制（道徳の教科化でさらに進行するはず）は、本来憲法 13 条・19 条・21 条・20 条、子どもの権利条約 14 条、社会権規約 13 条 4 項により拒否できるはずだが、実態は困難。「個別学習計画」は教育委員会の認定を受け

---

[4] http://apa-appletown.com/nagatacho/896
[5] http://ameblo.jp/hase-hiroshi/entry-12048727013.html
[6] http://blog.livedoor.jp/cooshot5693/archives/52973918.html

る必要があるためその拒否は更にできなくなるだろう。

11「多様な教育機会確保法案」（以下法案）の一番の問題は何ですか。

⇒いままで以上に親も子どもも管理される。

今までできた自由な空間としての居場所が行政により侵害されるおそれが極めて高い。

親子で新たな問題が生じる（その裏に就学義務のみなし履行逆に個別学習計画認容されない・しない親は就学義務履行が厳格に解されるだろう）。

子どもに対しては「個別学習計画すらできない自分」という自己否定感。

⇒分離教育であり、子どもを分断すること。

⇒そして、多発している学校教育の問題は放置し、お金をかけなくなること。

「問題ある」子はどんどん排除。

⇒教育バウチャー。

学校にいかずに「個別学習計画」が法律で認知されることにより企業が入り込む。

公費が出る（だからこそＱ９にあるように個別学習計画方式をとる）が、わずかであり、貧しい家庭の子はそこにいけないが、金持ちの子は企業が作った「個別学習計画」塾に行く。

12　法案で今より、権利が侵害される条文は他に何がありますか。

⇒条文の明文自体からは「就学義務」部分しかみえないが、条文を検討してみると、11 で述べた点が読み取れる。「個別学習計画」は申請できる規定で権利のように読めるが、実は教育委員会による認定という制度で行政が管理できる。

・また、「個別学習計画」認定による不登校生ではない不登校の子どもは、原級留置になったり卒業認定されない可能性がある（現行は実態としてほぼ卒業している）。

「中学校卒業程度認定試験」（中卒認定）はもともと就学義務猶予免除者が対象であったが、1997 年 4 月から、義務教育学校に在学し、就学義務猶予免除に相当する事由があると文部大臣が認めた、受験年度に満 15 歳になる者も対象（つまり不登校の子ども）になり（現行は「その年度の終わりまでに中学校を卒業できないと見込まれることについてやむを得ない事由があると文科大臣が認めたもの」）が対象になった。また受験年度末に満 16 歳以上になる者も可能になった。つまり、これは不登校の子どもが「原級留置」になり得ることを前提にした制度である。

「個別学習計画」認定されない（申請しないも含め）不登校の子どもは「原級留置」（ずっと続く？もしくは自己で退学）になる可能性が高い。

・結局子どもは「中学校卒業証書」「中退？」「中卒認定」「修了証書」に４種に分かれる。

・個別学習計画認定された子どもの学籍はどうなるのか⇒学校に戻りたい場合戻れるのか。