

「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律案」について

2016年7月16日 弁護士 石井小夜子

- Q1：法案にNOを示すことは、学校中心主義・学校幻想への回帰なのか？
Q2：法律があれば、学校を変える一歩になるのか？ 子どもの権利が保障される？
Q3：条文の中で特に問題のあるところ

A1 法案の基本理念はすばらしい・・・??この理念で不登校の施策がすすむ・・・??

「多様」は「別学」を、さらに「選択」の名で強制を

(基本理念) 第3条

教育機会の確保等に関する施策は、次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。

- 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。
- 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、個々の不登校児童生徒の状況に応じた必要な支援が行われるようにすること。
- 三 不登校児童生徒が安心して教育を十分に受けられるよう、学校における環境の整備が図られるようにすること。

ここに書かれていることは当たり前のこと。学校設置者は(具体的に条文があろうとなかろうと法的観点からいえば)当然に1号に書かれた安全配慮義務があるし、2号にあるような個々の状況に応じた支援は、不登校の子どものみならずすべての子どもに対して当たり前のこと。3号も同じ。このようなことは自明の理⇒これがあるから「新しい観点で支援がなされる」など幻想。

他方、2号の「不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ」と言って「不登校児童生徒」を取り出していう条文は、第3章における「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等」の評価(大問題)と密接に関係する。第3章は閉じられた(別学体制)の教育機会(?)となりかねない(むしろそれを意図している)が、基本理念としてあるこの第3条2号は、第3章所定の“教育機会”につき、子ども(親含む)の選択(? こういうのは“強制”というはずだが)を強引に迫り引き出す「甘い言葉」に。“目くらまし”の言葉かも。

*第8条の「国及び地方公共団体は、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児童生徒と学校の教職員との信頼関係及び児童生徒相互の良好な関係の構築を図るための取組、児童生徒の置かれている環境その他の事情及びその意思を把握するための取組、学校生活上の困難を有する個々の児童生徒の状況に応じた支援その他の学校における取組を支援するために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。」も同じこと。

A2 フリースクールが法的に認知された?

第12条に「学校以外の場における学習活動の状況等の継続的な把握」という文言中の「学校以外の場における学習活動」中にフリースクールが入ると思うが、特にフリースクールが法的に明記されて位置づけられたものではない。ただし、この程度でも条文に入ること

で「学習活動の状況等の継続的な把握」を通して国などに管理される。もちろん他の居場所も同じ。

⇒逆にここに公費が投入される保障もない。

A 3 常に学習活動をする事が求められている・・・「休むこと」の保障なし

法案のタイトル「教育の機会の確保」に象徴されているが、常に学習活動をする事が求められている。「休養の必要性」はちょっと書いただけで、「学習活動」が主眼。

第 12 条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う学習活動の状況、不登校児童生徒の心身の状況その他の不登校児童生徒の状況を継続的に把握するために必要な措置を講ずるものとする。」

第 13 条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う多様な適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ、当該不登校児童生徒の状況に応じた学習活動が行われることとなるよう、当該不登校児童生徒及びその保護者（学校教育法第 16 条に規定する保護者をいう。）に対する必要な情報の提供、助言その他の支援を行うために必要な措置を講ずるものとする。」

A 4 別学（分離）教育につながる法律

■第 3 章「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等」にあるのは、4 種、あるいは 5 種の「学び」？「学びの場」？

■基本は学校

第 10 条の「特別教育課程学校」

第 11 条の「不登校児童生徒の学習支援を行う公立の教育施設」（いわゆる「適応指導教室」）
これらを法律上明記していることで、別学体制を確保しようとする意図が読み取れる。

■フリースクールは？

A 2 に述べたように、第 12 条に「学校以外の場における学習活動の状況等の継続的な把握」という文言中の「学校以外の場における学習活動」中にフリースクールが入ると思うが、特にフリースクールが法的に明記されて位置づけられたものではない。

⇒ここに公費が投入される保障もない。

■後述するが、夜間中学校も。

本法案は不登校児童生徒にかかるものと夜間中学校の法的整備が一緒になっている。後述するが夜間中学校は不登校児童生徒の「学びの場」の一つとして用意されている。

■圧倒的に多くの子どもは自宅にいるが・・・自宅も学習活動の場。しかも A 5 に書くが、「早く別の学習の場へ」とせかされる「場」。

A 5 プライバシーの侵害のみならず、子ども（とその親）をさらに追い詰める法律

——子ども・親からみて最も懸念される第 9 条、第 12 条、第 13 条

第 9 条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒に対する適切な支援が組織的かつ継続的に行われることとなるよう、不登校児童生徒の状況及び不登校児童生徒に対する支援の状況に係る情報を学校の教職員、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者間で共有することを促進するために必要な措置その他の措置を講ずるものとする。」

そのために、だろうが、

第12条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う学習活動の状況、不登校児童生徒の心身の状況その他の不登校児童生徒の状況を継続的に把握するために必要な措置を講ずるものとする。」で、常に調査の対象になるばかりか、

第13条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う多様で適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ、当該不登校児童生徒の状況に応じた学習活動が行われることとなるよう、当該不登校児童生徒及びその保護者（学校教育法第16条に規定する保護者をいう。）に対する必要な情報の提供、助言その他の支援を行うために必要な措置を講ずるものとする。」

前記したように不登校の子どもは学校以外でも常に学習活動をしなければならない。法案はそれが前提となっている（親はその方向で対処せざるを得ない）。

ついで、常にその学習活動状況や心身の状況等を把握される（親はその方向で対処せざるを得ない）。

そのうえで、親（保護者）は、当局から「当該不登校児童生徒の状況に応じた学習活動が行われることとなるよう」「必要な情報の提供」を受けるばかりか、「助言」され、さらに「支援のための必要な措置」を受けざるを得ない。⇒親に多大な精神的負担を課す。「いつまで家にいないで、そろそろ・・・を」と。これは必ず子どもに影響を与える。

「個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ」とあっても、「学習活動状況や心身の状況等を継続的に把握」され、親に対する「情報の提供・助言・必要な措置」を通して、「休みはいけないこと」「何とかしなければ」と親のみならず子ども自身を追い詰める危険を含んだ条文になっている。

第12条の調査、第13条の情報の提供・助言を拒否できるか？。第13条は情報の提供や助言なのでその拒否は可能。しかし、第12条の調査及び第13条の「支援を行うために必要な措置を講じる」は、拒否できないかも。

これらに関する手続は政令（つまり国会ではなく文科省）で決めるものと思われるが・・・

A6 運用で行われてきたものを法律化すると何がおこるか

通達や当局の方針としての指針は法的な拘束力はない。それが法律で明記された場合は法的拘束力が生じ、強制力も出る。

A7 どのようなことがおきるか

■まずは、（フリースクール含め）**別学体制**（強制という形はとらず「本人の意思」という形をとって）**そこへの押し込み**（障害のある子の教育の流れと同じ。インクルージョンというが、現場（の一部かもしれないが）の実態は、普通学級から排除したいという意向がまる見え）。

■夜間中学校への押し込みなど。

教育機会の確保といって、同じ法律に不登校児童生徒と夜間中学校とが一緒になっているのが本法案。不登校の子どもが夜間中学校に回されるおそれがある。

現に文科省「不登校児童生徒への支援に関する最終報告案」（2016年6月）の第3章「不登校支援に対する基本的な考え方」以下のような視点の下でそれが例として書かれている。

1 支援の視点

「不登校児童生徒への支援の目標は、児童生徒が将来的に精神的にも経済的にも自立し、豊かな人生を送れるよう、その社会的自立に向けて支援することである。その意味において、不登校対策は、学校に登校するという結果のみを最終目標にするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することを目指すことが必要である。」「児童生徒によっては、不登校の時期が、いじめによるストレスから回復するための休養時間としての意味や、進路選択を考える上で自分を見つめ直す等の積極的な意味を持つこともある。しかし、同時に、現実の問題として、不登校による進路選択上の不利益や社会的自立へのリスクが存在する。」という。

そうして2 (2)「児童生徒の可能性を伸ばす取組」として

「教育支援センターや不登校特例校」ICTを使った学習支援やフリースクールなど「様々なツールを活用した社会的自立への支援」も検討、とある中で、

(「本人の希望を尊重した上」として注記しているが)夜間中学校での受け入れをその一つとしている。

これまで夜間中学校の入学可能対象は日本の中学校未卒業者のみで運用していたが、文科省は、2015年7月30日、「不登校などで中学に通えず形だけ卒業した場合も入学できる」旨を全国都道府県教育委員会に通知した。

だから、不登校生が夜間中学で学ぶ場合、中学校を卒業してからか？

しかし疑問もある。「教育支援センターや不登校特例校、フリースクール」などと併記され、その上でわざわざ「本人の希望を尊重した上」と付記されて夜間中学での学びが挙げられている意味だ。中学校を卒業した後ならそんな付記はいらない。教育支援センターなどと併記されながら夜間中学のみ前記付記があることをみると、「中学校在学中」もしくは「中学校の卒業認定されない」から「中退」という形を作らせて夜間中学に行く、そういうパターンも考えられているのではないか。

■プライバシーの侵害

■子どもと親がいま以上に追い込まれ、生存権すら危うい。

A5に書いた状況のなかで。

最後に

■学校の見直しなく・・・は別の方の問題提起にゆずる。

■誰が、どの政党がこの法案をうち出したか？

■この政党の教育施策(もちろん「憲法」論も)を直視すべき。

・・・現実に自民党主導の2006年教育基本法改悪から一直線にすすむ“教育の国家統制”
そうしたうえで、法案の位置づけや法案の中身を読み解くことも重要。

*本法案は「多様な」が頻発されているが、「個人の尊重」ではなく、当局が設置した制度の中での「選択」(しかも実態は選ぶことを強制される)でしかないことは、上記流れからも十分推測できる。

ちなみに自民党の改憲草案は、義務規定を大幅に増やし、13条を「個人の尊重」から「人としての尊重」に変える、を含め人権を大きく制限するものとなっている。

【参考】

＊フリースクールへの公費投入（助成）と国等による管理

日本国憲法第 89 条の問題

日本国憲法（89 条）	自民党日本国憲法草案（89 条）
<p>第八十九条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。</p>	<p>(公の財産の支出及び利用の制限)</p> <p>第八十九条 公金その他の公の財産は、第二十条第三項ただし書に規定する場合を除き、宗教的活動を行う組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため支出し、又はその利用に供してはならない。</p> <p>2 公金その他の公の財産は、国若しくは地方自治体その他の公共団体の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対して支出し、又はその利用に供してはならない。</p>

日本国憲法 89 条下での公費助成とフリースクール(国会論議)

【参議院決算委員会(2008 年 4 月 9 日)】

○浜田昌良「憲法 89 条には、公の支配に属していなければ教育には助成できないという規定もございます。そういう意味でも、今後このフリースクールに通わざるを得ない児童生徒で指導要録上の出席扱いとなる場合とか、今回の調査のようなフリースクールに対して文部科学省が教育プログラム等開発を委託をしている場合には、憲法上の公の支配に属しとみなしてフリースクールの学費の一部、例えば 2 万円であれば 2 万円を上限にして、その二分の一ぐらいの費用を国と地方自治体で補助していくことが今後重要と考えますが、こういう点について文科大臣の御所見をお伺いしたいと思います。」に対し、

○国務大臣(渡海紀三朗)「今議員がお話しになりましたフリースクール、このフリースクールが不登校の問題に関して一定の役割を果たしていただいているということは我々も理解をしておるわけですが、今委員が御指摘をいただきました観点、憲法 89 条の公の支配に属するということをどのように考えていくかというの、これはやっぱり慎重に、これは憲法にかかわる問題でございますから、扱っていかなきやいけないというふうに考えております。… 基本的には、私立学校等には所轄庁がその学校法人の解散命令を発することができるなどというのが学校法人法等にしっかりと法律上も定めておりますし、そういった監督権とか解散権ですね、そういったものがしっかりと設定をされているわけでございます。一方、フリースクールというのは、これは民間の自由な活動といいますが、そういった活動でございますので、例えばそういう権限も国とか地方自治体というのは持ち得ないわけでございますから、公の支配に属するという、そういった解釈をするのは非常に難しいというふうに考えております。 また一方、支援でございますけれども、フリースクールに通所する不登校児童生徒等に対してその学費の一部というものを国や地方自治体が支援をすることについては、この 26 条の規定との関係が出てくるというふうに考えております。小中学校における通常の学校においては授業料無償、これはいわゆる義務教育の負担でございますが、無償でやっておるわけでございますけれども、このフリースクール、先ほど申し上げましたように、民間の自由な活動というもので公費で負担するということまでは 26 条も実は解釈上も含めないんじゃないかというふうに考えておるところでございます。 いずれにいたしましても、この支援の対象とする不登校の範囲とか、またフリースクールの活動というもの、非常にいろんな実態がございますから、どのような学校外の学習、授業というのに対して支援を行っていくかというものは、今も申し上げましたような課題も踏まえ慎重に検討していく必要があるというふうにご考慮しております。」

※質問回答からみて、フリースクールに対する直接補助ではなく学習者に対する支給という形態も憲法 89 条や憲法 26 条との関係で否定的に解している。

ただし、私学助成についての裁判例では、日本国憲法 89 条の「公の支配」に関しかなり緩く解している。実際、自治体の中には NPO 法人へ補助金支援を行っている。

【参考論文】フリースクールへの公的財政支援の可能性～憲法第 89 条の改正試案～

http://research.php.co.jp/policyreview/pdf/policy_v3_n14.pdf

＊私学助成の関係で、日本国憲法 89 条については改正論が結構ある。

自民党の日本国憲法改正草案は上記対比表のように 89 条を 2 項建てにして、宗教は厳禁、教育等は「国若しくは地方自治体その他の公共団体の監督が及ばない」場合は公金の支出禁止。**この内容なら補助金を出した場合、むしろ今以上に口出ししやすくなるのではないか。**

「フリースクール等に関する検討会議」では、今行われている、「民間団体で学ぶ経済的に困窮した家庭の不登校の子どもに学習活動等に必要な経費を支援するモデル事業」を基本として経済的困窮家庭への経済的支援の充実を図るとあるが・・・