教育機会確保法をめぐる論点

富山大学　高山龍太郎

本報告の目的は、2017 年 2 月に施行された「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」（教育機会確保法）をめぐる論点を整理することである。この法律の当初案（2015 年 9 月に議員連盟が国会上程を断念）は、保護者が任意で作成する個別学習計画を市町村教育委員会が認定することを条件に、不登校の子どもの保護者が学校以外の場でも就学義務を履行できるようにするものだった。そこには「子どものニーズに合った教育課程ならば、不登校は解消する」という前提があったと思われる。しかし、この当初案はさまざまな批判を呼び、成立した法律（成立法）は、個別学習計画の規定を削除して、学校でのみ就学義務の履行を認めるものになった。こうした教育機会確保法をめぐる論点は、大きく「不登校は教育課程の問題か」「不登校向けの教育課程の編成は誰が主導権を持つか」「不登校向けの教育課程を学校内外のどこで実施するか」の 3 つであったと指摘できる。

当初案の個別学習計画は、学習指導要領に拠らずに子どものニーズに合った教育課程を保護者が作成する仕組みだった。教育課程の編成に保護者が参加することは画期的なことだが、公共性を担保するために市町村教育委員会の認定という条件が課されていた。その認定基準は「学校教育法第二十一条各号に掲げる目標を踏まえ、当該個別学習計画に係る学齢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」（当初案 12 条 3 項 4 号）となっていた。この個別学習計画をめぐっては「誰が主導権をもって教育課程を編成するか」が議論となった。当初案を推していたフリースクール関係者は、保護者が主導権をもち、子どものニーズに合った教育課程になると考えていた。一方、懸念を表明していた不登校経験者や保護者は、市町村教育委員会が主導権をもち、学習指導要領に準拠した教育課程（つまり学校と同じ）になると不安視していた。

次の論点は、認定された個別学習計画（教育課程）が「学校内外のどこで実施されるか」というものである。これは、義務教育にかかる費用と規制の問題と言い換えられる。学校は、国等が税金で費用負担するため無償だが、教育の質を保証するために各種の規制が課される。学校外は、規制はなく自由だが、税金の投入もないため保護者が費用負担する。当初案では、国等の財政上の措置は努力義務にとどまり、家庭への経済的支援も今後の検討とされた。したがって、学校外で個別学習計画を実施できるのは、当面、経済力のある家庭に限られそうだった。では、無償化を実現するために学校外にも十分な税金が投入したらどうだろうか。そのときは、規制のなさが問題となり、儲け主義の事業者が多数参入して「悪貨が良貨を駆逐する」という状況が生じかねない。しかも、個別学習計画の認定によって学校外へ子どもの学籍が移るので、連動して学校の教員数も減る。規制せずに税金だけ出すと、学校も学校外も疲弊する危険があった。

こうした議論を踏まえて、成立法は、個別学習計画の条文を全面的に削除し、不登校の子どもは就学指定校に在籍したまま学校外で休養や学習活動するというかたちに落ち着いた。つまり、大きな制度変更は行わず、現行の不登校施策に法的な裏付けをあたえるものにとどまった。その背景には、不登校を教育課程の問題ではなく学校環境や学校適応の問題として再定義する変化があったと思われる。成立法 2 条 3 号では、不登校は「学校における集団の生活に関する心理的な負担その他の事由のために就学が困難である状況」とされた。こうした再定義に沿って、教育機会確保法の基本指針（2017 年 3 月 31 日制定）ではスクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカーの配置が繰り返し謳われた。不登校向けの教育課程の編成は、不登校特例校の設置と夜間中学校での学齢児童生徒受入のように一条校に限定されて引き継がれたが、そこには保護者が教育課程に関わる仕組みはなくなった。学校外では、教育委員会が設置する教育支援センターが不登校支援の中核と位置づけられた。一方、学習指導要領に拠らない教育課程を正規の義務教育として学校外で実施することを求めて教育機会確保法を推進してきたフリースクールは、基本指針に文言が盛り込まれなかった。また、当初案と同様に、国等による財政措置は努力義務、家庭への経済的支援も今後の検討のままであり、学校外で学ぶ不登校の子どもの経済格差の問題は先送りされることになった。