

就学義務制度の課題

江 澤 和 雄

- ① わが国の義務教育は、学校への就学を原則とする就学義務制度を採用しているが、学校をめぐる様々な問題が注目されるなかで、今日、不登校の問題、障害を持つ児童生徒の就学先の決定、それに外国籍の子どもの就学をめぐる、この制度の運用や改善に関わる課題が提起されている。就学義務から、家庭での教育を認める教育義務へ転換する必要性も説かれている。
- ② 就学義務制度は、明治以来、わが国の義務教育を支えてきた。学校の役割が問われ、教育改革が論議されたときにも、また不登校の問題への対応をめぐる学校外での学習活動に学校への出席扱いが認められたときにも、就学義務の原則は維持されてきた。しかし、例外的措置等を認めることで運用されてきた就学義務制度は、そのあり方の見直しも含めた諸課題に直面している。
- ③ 不登校の問題への対応においては、IT等を活用した家庭での学習活動が、学校復帰をめざすという条件付きではあるが、学校への出席扱いとして公認されるところまできている。また、障害を持つ児童生徒の就学先の決定に関しても、彼らの教育ニーズに応えるものとする観点から、その運用等の見直しが図られてきている。さらに、就学義務がないとして、希望する場合にしかわが国の学校教育を受けられない外国籍の子どもに対しても、自治体における様々な取組みが広がってきており、義務教育を保障する制度的な対応が望まれている。
- ④ 不登校の問題においては、ホームスクールや学校選択制のあり方と結び付けた議論だけでなく、学校への出席扱いが認められる民間施設等での学習活動に対し、どのような支援を行っていただけるかが、今後の課題となる。また、障害を持つ児童生徒の就学については、新たに始まった特別支援教育において、障害を持つ児童生徒のニーズに的確に応えるとともに、地域や社会をともに形成する主体として育成する観点が求められている。さらに、外国籍の子どもの就学を保障するためには、彼らを受け入れ得る学校づくりや地域づくりを学校や地域がどのように行っていくかが課題となる。
- ⑤ これらに共通する課題としては、現状把握の必要性、地域における取組みの強化、国際的な動向もふまえた義務教育就学保障の実現、などが挙げられる。とくに、現状の正確な把握は、問題解決への早期の対応を可能にするものとして重要となる。また、地域における取組みの蓄積は、国の施策や法制度の改善への土台として重視される。

就学義務制度の課題

総合調査室 江澤 和雄

目 次

はじめに

I 就学義務制度の現状

- 1 就学義務の問題領域
- 2 教育義務と就学義務
- 3 就学義務の不履行による問題

II 就学義務と就学保障

- 1 不登校児童生徒の就学義務
- 2 障害を持つ児童生徒の就学保障
- 3 外国籍の子どもの就学問題

III 就学義務制度の課題

- 1 就学義務に関わる諸課題
- 2 就学義務の方向性と学校選択

おわりに

はじめに

わが国にも、「学校に行けない」子どもたちがいる。日本国憲法第26条により、子どもには教育を受ける権利が保障され、その保護者には子どもに教育を受けさせる義務が課されている。そして、その教育義務は、義務教育諸学校⁽¹⁾へ就学させる義務として、制度として確立している。わが国の義務教育は、明治以来、この就学義務制度により発展を遂げてきた。しかし今日、わが国の義務教育をめぐる状況は、この就学義務制度のあり方に関わる様々な問題を投げかけている。不登校への対応、障害を持つ児童生徒等⁽²⁾の就学先の決定、外国籍の子ども⁽³⁾の不就学、学校選択制の採用等に関わる問題である。

就学義務制度は、不登校児童生徒にとって学校への就学を強いる役割を果たすため、学校に行かずに家庭等で学ぶことは原則として認められず、社会的にも容認されない。逆に、障害を持つ児童生徒が通常の学校への就学を希望しても、かつては障害を理由に就学が猶予・免除され、今日では、本人・親の希望に反して特別支援学校への就学を要請される場合がある。一方、外国籍の子どもにはそもそも就学義務がないため、この制度の枠外に置かれ、希望による学校への就学が奨励されるにとどまる。

就学義務の問題は、これまで、学校への就学によらず、家庭等での教育を認める教育義務との対比において論じられ、わが国の義務教育の基盤として位置づけられてきた。不登校の間

題への対応として、そのあり方が論議されたときにも、就学義務の原則は維持した上での例外的措置として、学校外の施設等での学習が学校への出席として認められるという考え方がとられた。就学義務の問題は、また、この制度がある以上、当然に要請される子どもの就学保障の問題にも注意を向けさせる。

本稿では、こうした就学義務に関わる現状の問題について、それぞれの問題に詳しい主な論者が指摘する論点や考え方をたどり、就学保障に関わる今日的な問題も交えながら、就学義務制度の今後の課題を探ることとしたい。まず、就学義務の問題領域を確認し、次いで、不登校の問題、障害を持つ児童生徒の就学先決定の問題、そして外国籍の子どもの不就学の問題を取り上げ、就学義務の観点からこれらの問題に関わる事項を整理する。その上で、就学義務が就学保障と不可分であるという観点もふまえ、就学義務制度の今後のあり方を考えることとしたい。

I 就学義務制度の現状

1 就学義務の問題領域

今日の就学義務の問題は、3つの観点から捉えることができる。まず、就学義務制度があることで生じる問題がある。「学校に行きたくても行けない」不登校の児童生徒は、就学の義務を果たすことができない。中学生の場合には、卒業資格が得られず、高校進学に支障を来すことになる。こうした不登校児童生徒の問題について、文部科学省（以下「文科省」）は、適応指

(1) 「義務教育諸学校」とは、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律第2条第1項に規定するように、学校教育法の規定（29条、45条、63条、67条、72条及び76条）にしたがい、小学校、中学校、中等教育学校の前期課程並びに特別支援学校の小学部及び中学部を指す。

(2) 本稿では、18歳未満の者を指すときは「子ども」(「児童の権利に関する条約」(平成6年条約第2号)第1条参照)、満6歳から満15歳までの学齢児童・生徒(学校教育法第17条参照)である小・中学生を主に指すときは「児童生徒」を、学齢を超えた者を含めるときには「児童生徒等」を使うこととする。

(3) 本稿では、就学がすべての子どもに関わるものとの観点から、主として学齢前も含む場合には「外国籍の子ども」、とくに学齢期の場合には「外国籍の児童生徒」を用いることとし、文献・資料等から引用する場合には原文のままとした。

導教室等による学校復帰を図る一方、例外的に学校外での学習も学校への出席として認める対応を行ってきている。また、中学卒業資格については、中学校卒業程度認定試験⁽⁴⁾を活用し、高校進学への救済措置を図ってきた。しかし、そもそも現在の学校そのものが不登校の原因となっている場合には、学校を替えるか、学校によらない教育が求められることとなる。前者は、不登校児童生徒だけでなくすべての児童生徒に関わる学校選択制につながり、後者は義務教育諸学校では不登校の児童生徒のニーズに応える教育が期待できないという考えのもとに、就学義務制度の変更を求め、家庭等で教育を行うホームスクール⁽⁵⁾のかたちをとることになる。

次に、現在の就学義務制度に内在する問題がある。障害を持つ児童生徒の就学先決定に関わる問題であり、かつては就学義務の猶予・免除措置が障害を持つ児童生徒のための各種施設への入所要件ともされ、「教育行政及び福祉行政の政策判断及び制度運用によって、重度重複障害児が不就学対象とされ、義務教育の機会から作為的に遠ざけられた」⁽⁶⁾と批判されるような状況があった。現在では、障害を持つ児童生徒が通常の学校に行きたくても、特別支援学校への就学を求められる場合がある。一方、就学猶予があることで児童生徒のニーズに応えた教

育が実現する場合もある。超低出生体重児が就学猶予を求める場合である。障害を持つ児童生徒の教育保障の問題は、新たに始まった特別支援教育の取り組みや、国際的なインクルーシブ教育⁽⁷⁾の動向などの背景をふまえた対応が求められている。

さらに、現在の就学義務制度では義務教育保障が期待できない児童生徒の問題がある。外国籍の子どもの問題であり、彼らには就学義務がない。外国人労働者の増加に伴い、外国人が集住する地域や自治体ではすでに外国籍の子どもの就学に関わる取り組みが進められているが、国の施策はこれに追い付いていない。

このほか、社会の様々な場面で格差が問題とされるなかで、教育においても経済的理由による不就学が増加傾向にあることが指摘され、とくに低所得世帯の子どもの就学を援助するための「就学援助制度を利用する世帯が急増している」⁽⁸⁾とも言われている。

就学義務制度は、以上の諸問題だけに関わるものではない。就学校指定や区域外就学など、1990年代から導入が始まった学校選択制とも密接に関わっている。その意味では、就学義務の問題は特定の範囲の児童生徒に関わる問題にとどまるものではない。

そこでまず、義務教育制度を支える就学義

(4) 「就学義務猶予免除者等の中学校卒業程度認定規則」(最終改正平成19年)

(5) 学校に通わずに家庭等で教育を行うホームスクールについては、「ホーム・スクール」、「ホームスクーリング」などの用語が使われるが、本稿では比較的多く使われているホームスクールを使うこととし、引用する場合には原文のままとした。

(6) 渡部昭男「『能力原理』から『必要原理』への転換」『障害者問題研究』36(1), 2008.5, p.23.

(7) インクルーシブ教育は、「特定の個人や集団を排除せず学習活動への参加を平等に保障することをめざす、学校教育全体の改革のプロセス」であり、1994年6月の「特別なニーズ教育に関する世界会議」で採択された「サラマンカ声明」では、特別なニーズを持つ子どもに適切な教育を保障する特別なニーズ教育の指導原理としてインクルーシブ教育の理念が打ち出されたとされる。荒川智『インクルーシブ教育入門—すべての子どもの学習参加を保障する学校・地域づくり』クリエイツかもがわ, 2008, p.16. 参照。インクルーシブ教育の理念は、2006年12月3日に国連総会で採択された「障害者の権利に関する条約」において具体化された。同条約第24条では、「あらゆる段階における障害者を包容する教育制度及び生涯学習を確保する」とし、「障害者が、その人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること」等を目的に掲げている。「障害者の権利に関する条約」(外務省仮訳) 外務省 HP 参照。(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdf/shomei_32.pdf>)

(8) 藤澤宏樹「就学援助制度の現状—大阪府内の市町村へのヒアリング調査より—」『大阪経大論集』58巻7号, 2008.3, p.159.

務について、その内容を確認しておきたい。

2 教育義務と就学義務

義務教育の制度は、義務教育諸学校への就学を義務づけるか否かによって、大きく「教育義務制」と「就学義務制」の2つに分けられる。前者は、「学齢期の子どもの教育を、教育の場を特定することなく、親権者等の保護者に義務づける」ものであり、後者は、「特定の教育機関・施設への就学を義務づける」もので、親権者等の保護者に子どもを就学させる義務を課すものである⁽⁹⁾。

結城忠・上越教育大学教職大学院教授は、各国の義務教育制度を「教育義務」と「就学義務」の観点から4つに区分している。すなわち、①子どもの義務教育を、家庭を中心とする私教育の場、国公立学校、私学のうちどこで行うかを選ぶ権利を親に認めるもの（イギリス、フランス、イタリア、北欧など）、②国公立学校だけへの就学を認めるもの（旧社会主義国、アフリカの一部の国など）、③国公立学校または私学への就学義務を認めるもの（ロシア、ポーランド、ハンガリー、チェコ、中国など）、④就学義務制を原則としながら例外的に教育義務を認めるもの（アメリカの各州）、の4つである⁽¹⁰⁾。わが国の現行の義務教育制度は、就学義務を原則とし、特定の例外的な場合に教育義務を認めることについては法制的な用意がないため、「一条校⁽¹¹⁾以外での私教育・普通教育」を認める場合には、学校教育法第18条に規定する「就学義務の免除事由」（「その他やむを得ない事由」）ないし同法

施行令第20条の保護者が学齢児童・生徒を出席させないことについての「正当な事由」に該当するか否かの解釈の問題になるとされる⁽¹²⁾。

また、「義務教育は教育を受ける権利と表裏一体のものとして把握する必要がある」⁽¹³⁾と言われる。教育を受ける権利と就学義務の関係について、通例、「就学義務は、正確には保護者がその子女を義務教育諸学校に就学させる義務をいうもので、義務を負っているのは保護者であり、子どもはあくまで教育を受ける権利の権利主体である」⁽¹⁴⁾という点が強調される。就学義務は、明治期に国民の義務として制度化されていたが、同時に、「明治40年代以降、『就学の権利』（権利としての学校教育）という捉え方が実定法の解釈論として」⁽¹⁵⁾あり、就学を権利として保障しようとする考え方は早くから存在していたとされる。一方、市川昭午・国立大学財務経営センター名誉教授は、わが国の義務教育について、「戦後の義務教育は国家に対する国民の義務から国民に対する国家の義務、子どもに対する大人の義務へと転換を遂げたといわれるが、現実には両者が併存している」とし、「戦後の義務教育もまた、『権利としての教育の平等保障という社会的機能と日本国民の形成という政治的機能』の双方を担っている」⁽¹⁶⁾ことを指摘している。また、わが国が採用する「就学義務型は年少労働から保護する目的に由来することや義務教育の本旨からいえば教育義務型が本来のあり方であろう」⁽¹⁷⁾とも述べている。

このような就学義務について、今日の教育を取り巻く状況から、教育義務への転換を図る

(9) 結城忠「就学義務制と教育義務制(1)」『教職研修』36巻10号、2008.6、p.117。

(10) 同上、pp.117-119；結城忠『生徒の法的地位』教育開発研究所、2007、pp.81-83。

(11) 「一条校」とは、学校教育法第1条に定める「幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校」を指す。

(12) 結城忠「就学義務制と教育義務制(2)」『教職研修』36巻11号、2008.7、p.123。

(13) 大谷奨「日本の義務教育の構造と特色」清水一彦ほか『国際化と義務教育』全国海外教育事情研究会、2008、p.24。

(14) 久高喜行「就学義務制と公立学校選択」『福井大学教育地域科学部紀要Ⅳ（教育科学）』55、1999、pp.20-21。

(15) 結城忠『教育の自治・分権と学校法制』東信堂、2009、pp.14-16。

(16) 市川昭午『教育の私事化と公教育の解体—義務教育と私学教育』教育開発研究所、2006、p.129。

(17) 同上、p.119。

必要があるとする考え方がある。文科省は、不登校の問題への対応において、現行の就学義務制度を前提としながら、その例外的措置として学校外の施設における学習活動に学校への出席扱いを認める施策を行ってきたが、より明確に教育義務を認める考え方への転換を図るべきであるとする主張である。たとえば、亀田徹・PHP 総合研究所主任研究員は、「現行の就学義務制度を改正し、保護者の申請に応じ、市町村教育委員会の判断により学校以外の場で子どもに教育を受けさせることを例外的に認める」ことを提案する⁽¹⁸⁾。この提案は、「就学義務ではなく、いわば教育義務を保護者に課す」ものであるが、「学校で義務教育を受けることが原則であることに変わりはない」ものであり、「不登校を制度上認めることで、その社会的認知にもつながる」とされる。家庭の経済的負担については、「公立学校以外の選択肢については有償とするという考え方」をとれば授業料は家庭の負担となるが、「経済的に困窮している保護者に対しては、現行の就学援助制度を改正し、学校以外の場で教育を受けさせる場合であっても学用品購入費等を支援する」ことになる。学校に通わない児童生徒の学習状況等については、市町村教育委員会事務局の指導主事が定期的に面接・指導によりチェックし、適切な教育が行われていない場合には保護者に就学義務を課す。児童生徒は、「中学校卒業程度認定試験」

と同程度の認定試験に合格することにより、高校入学資格を得ることになる⁽¹⁹⁾。

また、久高喜行・福井大学名誉教授も、就学義務不履行と不登校問題の解決のためには、「保護者もしくは児童生徒の自由意思と自己責任のもとで学校を選択できる柔軟な義務教育制度の構築」⁽²⁰⁾が必要であると説く。

こうした義務教育諸学校での教育を基本としながら、学校外での教育も認める考え方は、さらに進めるとホームスクールの考え方にたどり着く。アメリカ合衆国では、ホームスクールの考え方は、最高裁が認識する「親が子どもの最善の利益のために行動する」という前提のもと、「憲法修正第1条、修正第14条に保障される、信教の自由の一手段」として捉えられてきた⁽²¹⁾と言われる。田邊俊治・金沢大学教授は、アメリカにおけるホームスクールをめぐる近年の動向について、「ホーム・スクーリングと公立学校との共存関係への歩みをすすめようとする地方学区の現実的な取り組みが1980年代後半に始まり、拡大するようになってきている」⁽²²⁾という状況を紹介していたが、ホームスクールはその後も増加の傾向にある⁽²³⁾。同時に、親による児童虐待への対応を図る必要から、子どもの安全を守るためにホームスクールが制限される事例も見られる⁽²⁴⁾。一方、ドイツにおいても、近年、義務教育制度が親・児童生徒の教育要求に応え得ていないなどの状況から、就学

(18) 亀田徹「多様な選択肢を認める『教育義務制度』への転換—就学義務の見直しに関する具体的提案—」『PHP Policy Review』vol.2 no.8, 2008.5.9, p.5. <http://research.php.co.jp/policyreview/pdf/policy_v2_n08.pdf>

(19) 同上, pp.5-8.

(20) 久高 前掲注(14), p.26.

(21) 大久保卓治「ホームスクールの権利について—C. J. Klicka “The Right to HOME SCHOOL”を手がかりとして」『関西大学法学論集』47(6), 1998.2, pp.986, 1021; 大久保卓治「ホームスクール実施要件とその憲法的評価—合衆国各州の規制と判例を手がかりに—」『大阪学院大学通信』33(12), 2003.3, pp.997-1009. 参照。

(22) 田邊俊治「ホーム・スクーリングの可能性」『教職研修総合特集』132, 1997.3, p.82.

(23) ホームスクールで教育を受ける子どもの数は、1999年85万人、2003年109万6千人、2007年150万8千人にのぼると言われている。惣脇宏「カリフォルニア州の児童保護事件—ホームスクーリングと未成年裁判所の就学命令」『国立教育政策研究所紀要』138集, 2009.3, pp.195-196; なお、ホームスクール関連法制については、下村一彦「教育制度研究情報 教育制度国外最前線情報 米国におけるホームスクール関連法制の現状と課題」『教育制度学研究』13, 2006, pp.217-222. 参照。

(24) 惣脇 同上, pp.195-207.

義務の原則のもと、家庭を支援するネットワークの広がり等により家庭で教育を行うケースが増えていると言われる⁽²⁵⁾。ホームスクールは、「これまで当然視してきた学校教育の制度や場への再考を迫るもの」であり、その意義は「家庭や地域における教育観、教育資源、教育力についての再検討にある」とも言われる⁽²⁶⁾。したがって、「ホームスクールの主眼は、家庭や地域による子どもの教育にあり、積極的に学校に行かないで生きていく方法の追究」であって、本来は「不登校のための救済として存在するのではない」ことも指摘されている⁽²⁷⁾。わが国では、ホームスクールに関わる自治体の施策として、埼玉県志木市が平成14(2002)年から全国に先駆けて実施した「志木市ホームスタディー制度」が注目されている⁽²⁸⁾。

3 就学義務の不履行による問題

就学義務の不履行の問題として、親による子どもの虐待に伴う不就学、経済的理由に基づく不就学などがある。

親による子どもの虐待は、今日、大きな社会問題となっている。平成20年度に全国の児童相談所で対応した児童虐待の相談対応件数は42,662件に及んでいる⁽²⁹⁾。教育の場面では、児童生徒の就学が、親・保護者からの児童虐待によって妨げられ、継続できなくなることがある。「児童相談所に相談があった虐待件数は、

あくまで児童虐待の現状の氷山の一角に過ぎない⁽³⁰⁾とも言われており、この問題の解決は急務のものとなっている。従来、不登校の問題への対応においては、児童生徒とその保護者が共通の利害のもとに一緒になって解決に取り組むのが通常であった。しかし、昨今の家庭における児童虐待の増加は、こうした考え方の見直しを迫ることにもなる。保護者からの虐待が、児童生徒の不登校をもたらしている場合には、放置すれば、保護者による問題解決が期待できないだけでなく、当該児童生徒の就学が保障されないこととなる。

なお、親には子に対する監護教育権が認められており(民法第820条)、親の子に対する監護教育権と就学義務との関係については、従来から、「現行制度のもとでは、親の監護教育権行使(民820条)が就学義務によって制約されていると考えてはならない。監護教育権の一内容として就学義務が内在しているとはいえないからである。監護教育権と就学義務とは次元を異にする法的関係で、相交わることはない」ものであって⁽³¹⁾、「親が監護教育権行使の一態様として自分で教育する権利を否定すべきではない。積極的に適法なものとして構成を考えるべきであろう」とも言われてきた⁽³²⁾。

ところで、就学義務の問題は、ドイツとアメリカとの比較で語られることが多いが、それぞれの国の制度やこれを支える社会の状況に根

(25) Thomas Spiegler, "Home Education in Germany: An Overview of the Contemporary Situation," *Evaluation and Research in Education*, vol.17 no.2&3, 2003, p.189. <http://www.thh-friedensau.de/dozentenseiten/spiegler/030_Publikationen/erie.pdf>

(26) 吉井健治「日本におけるホームスクールの可能性と課題—ホームスクールの一事例を通じて—」『社会関係研究』6(1・2), 2000.3, p.56.

(27) 同上, p.60.

(28) 「『不登校ゼロ』を目指すホームスタディー制度」志木市 HP 参照。<<http://www.city.shikil.jp/51,11206287,816.html>>; 秦明夫「我が国における『ホームスクール権』の形成」『Contexture 埼玉工業大学教養紀要』21, 2003, pp.15-16.

(29) 「児童相談所における児童虐待相談対応件数」厚生労働省 HP 参照。<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/07/dl/h0714-1a.pdf>>

(30) 学校等における児童虐待防止に向けた取組に関する調査研究会報告書「学校等における児童虐待防止に向けた取組について」2006.5, p.2. <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/06060513/001.pdf>

(31) 加藤永一「親の教育権について—親の監護教育権と就学義務—」『法学』47(2), 1983.6, p.141.

(32) 同上, p.142.

差しており、わが国における今後のあり方と直接結び付けて考えることは難しい。ドイツについては、荒木慎一郎・長崎純心大学人文学部教授が、「逸脱者の数が例外とみなされる数値を超えると、就学義務制度を運用する国は、なんらかの弾力的な修正措置を講じなければならなくなる」と指摘する。そして、日本と同様に就学義務制度を採用しながら、逸脱者が少ないドイツの特色について、日本との違いを、前期中等教育段階における学校の多様性の点から指摘している。多くの選択肢の中から、児童生徒が自分に適した学校を見つけることが可能となり、結果として制度からの逸脱者を少なくしていると言う⁽³³⁾。一方、アメリカ合衆国における就学義務については、「就学義務が原則であるが、ホームスクーリングは例外とは言えないほどになっており、監督もほとんど受けない州が増えている」とする指摘もある⁽³⁴⁾。

II 就学義務と就学保障

わが国の就学義務制度は、義務教育制度の前提を崩さない限りでの例外的措置を認めることにより、維持されてきたとも言える。以下では、不登校の児童生徒、障害を持つ児童生徒等及び外国籍の子どもに関わる就学義務の例外的措置等について、現状と問題点を整理する。

1 不登校児童生徒の就学義務

(1) 不登校児童生徒の就学義務と文科省の取り組み

不登校児童生徒数は、平成20年度で小学校22,652人、中学校104,153人となっており⁽³⁵⁾、彼らには一定の条件のもと、学校外の施設等に

における学習活動に学校への出席扱いが認められている。不登校の問題については、平成17年10月の中央教育審議会答申（「新しい時代の義務教育を創造する」）において、「フリースクールなど学校外の教育施設での学修を就学義務の履行とみなすことのできる仕組み等について検討することも求められる」⁽³⁶⁾として、義務教育制度の見直しに関わる論点が提示された。

不登校の問題への文科省の対応は、あくまでもわが国における義務教育制度を前提とし、これを支える就学義務履行のための諸施策を中心としている。このことは、見方を変えれば、不登校児童生徒の就学義務にこだわることによって、彼らの就学保障の実現を図ってきたと捉えることもできる。民間施設等での学習活動や自宅でのIT等を活用した学習を学校への出席扱いとして認めるのは、当該児童生徒の保護者に対して就学義務の履行を求めることにほかならない。

文科省の就学義務に関わる主な取組みを通知等からみると、表1のとおりである。

不登校に関わる就学義務への文科省の主な対応のなかでとくに重要なものとして平成4（1992）年9月24日の文部省初等中等教育局長通知「登校拒否問題への対応について」と、平成17（2005）年7月6日の「不登校児童生徒が自宅においてIT等を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出欠の取扱い等について（通知）」（文科省初等中等教育局長）がある。前者は、初めて学校外の施設等における学習活動を学校への出席扱いとすることを認めたもので、義務教育の根幹をなす就学義務の原則に関わるものとして大きく注目された。これをさらに推し進めたのが後者の措置で、自宅におけるIT

(33) 荒木慎一郎「世界の不登校問題⑤ ドイツ 転換点に立つ就学義務制度」『月刊生徒指導』32(10), 2002.8, pp.65-67.

(34) 惣脇 前掲注(23), p.206 注(25)

(35) 「平成20年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/08/_icsFiles/afiedfile/2010/03/12/1282877_1.pdf〉

(36) 中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」p.18. 文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf〉

表1 文部科学省の就学義務に関わる主な取組み

年月日等	通知等	主な内容
昭和62(1987)年5月8日 (初等中等教育局長・教育助成局長・ 社会教育局長・体育局長)	臨時教育審議会「教育改革に関する第 三次答申」について(通知)	・通学区域制度における調整区域の設定拡大、学校 指定の変更・区域外就学の一層の弾力的運用、親 の意向の事前聴取・不服申し立ての仕組みの整備 などの多様な方法の工夫が提言されたことをうけ、 地域の実情に即した制度運用を検討する必要がある
平成4(1992)年3月13日 (学校不適応対策調査研究協力者会議)	登校拒否(不登校)問題について	・登校拒否(不登校)を「特定の子どもの問題」から 「誰にでも起こり得る」問題としてとらえる
9月24日 (初等中等教育局長)	登校拒否問題への対応について (通知)	・学校外の公的機関や民間施設において相談・指導 を受けている場合の指導要録上の出欠の取扱い(出 席扱い)
平成8(1996)年7月26日 (初等中等教育局長・生涯学習局長)	いじめの問題に関する総合的な取組に ついて(通知)	・いじめられる児童生徒には、就学すべき学校の指 定の変更や区域外就学を認める措置について配慮
12月16日 (行政改革委員会)	「規制緩和の推進に関する意見(第2 次)」一創意で造る新たな日本一	・学校選択の弾力化
平成9(1997)年1月27日 (初等中等教育局長)	通学区域制度の弾力的運用について (通知)	・通学区域制度の運用は、地域の実情に即し、保護 者の意向に十分配慮した多様な工夫を行う ・就学すべき学校の指定の変更や区域外就学は、児 童生徒等の具体的事情に則して相当と認めるとき は認める ・就学に関する相談体制の充実を図る
平成12(2000)年12月22日 (教育改革国民会議)	教育改革国民会議報告—教育を変える 17の提案—	・通学区域の一層の弾力化を含め、学校選択の幅を 広げる
平成13(2001)年1月25日	21世紀教育新生プラン	・地域の信頼に応える学校づくり →小中学校の通学区域制度の弾力的運用
12月11日 (総合規制改革会議)	規制改革の推進に関する第1次答申	・学校選択制度の導入推進
平成15(2003)年3月31日 (初等中等教育局長)	学校教育法施行規則の一部を改正する 省令について(通知)	・就学校指定の際の保護者の意見聴取、手続き等の 公表 ・就学校変更要件等の明確化
平成17(2005)年6月21日 (閣議決定)	経済財政運営と構造改革に関する基本 方針2005	・学校選択制について、地域の実情に応じた導入を 促進し、全国的な普及を図る
7月6日 (初等中等教育局長)	不登校児童生徒が自宅においてIT等 を活用した学習活動を行った場合の指 導要録上の出欠の取扱い等について (通知)	・義務教育制度を前提とし、一定の要件を満たした 上で、自宅において教育委員会、学校、学校外の 公的機関又は民間事業者が提供するIT等を活用し た学習活動を行った場合、指導要録上出席扱いと する
10月26日 (中央教育審議会)	新しい時代の義務教育を創造する (答申)	・不登校等の児童生徒のフリースクール等での学修 を就学義務の履行とみなすことのできる仕組み等 の検討
12月21日 (規制改革・民間開放推進会議)	規制改革・民間開放の推進に関する第 2次答申	・学校の質の向上を促す学校選択の自由の徹底 →学校選択制の好事例をまとめた事例集を全国に 配付。国として、地域住民の意向を踏まえた学校 選択制導入の是非の検討を、市町村教委に求める。 就学校指定後の「変更の申立」を就学通知に記載 するための規則改正
平成18(2006)年3月30日 (初等中等教育局長)	学校教育法施行規則の一部を改正する 省令等及び学校教育法施行令第8条に 基づく就学校の変更の取扱いについて (通知)	・就学校指定の通知において、指定変更について保 護者の申立ができる旨を示す

(注) 網掛けは不登校に関するもの。

(出典) 文科省HP「学校選択制等について」を基に筆者作成。〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko_sentaku/〉

等を活用した学習活動まで許容範囲を広げたものである。

(2) 不登校児童生徒の就学義務の問題

不登校の長期化により中学の卒業資格を得られない生徒にとっては、進路の問題がとくに重要となる。そこで、本来は就学猶予・免除者を対象として設けられた中学校卒業程度認定試験が、高校進学を希望する不登校児童生徒の救済策として活用されることとなる。高校入学資格として、学校教育法施行規則は「就学義務猶予免除者等の中学校卒業程度認定規則」により、「中学校を卒業した者と同等以上の学力があると認定された者」(第95条第4号)すなわち中学校卒業程度認定試験に合格した者を規定している。これは、「就学義務を満たさない保護者の子女を対象とした例外規定であり、日本の義務教育制度の原則のらち外にあって、それを現実にも補う役割を果たしている」ものであるが、「中卒認定が国家試験として存在することは、国家として就学義務の不履行を認めた上で、中学校卒業資格や就学経験なしに高等学校への進学を可能にするルートを定めたものと解することができる」とも言われる⁽³⁷⁾。西村史子・共立女子大学准教授は、中学校卒業程度認定試験の受験資格の緩和等の変遷を学校教育法施行規則や就学義務猶予免除者等の中学校卒業程度認定規則の改正からたどり⁽³⁸⁾、養護学校義務化(昭和54(1979)年)による障害を持つ児童生徒の就学猶予免除者の激減、不登校児童生徒へのIT等による自宅学習の出席扱い認定、そして平成17(2005)年4月1日の「大学入学資格検定」(「大検」)の「高等学校卒業程度認定試験」への変更等の経緯から、「現行の日本の義務教育制度では、『誰でも学校に行かずに勉強して』

中学校卒業の資格あるいは同等資格を得られることが可能になっている」とし、このことに対する学習権の観点からの疑問を呈し、「就学している子ども達が学校教育で受ける学習指導や生徒指導の機会は保障されていない」という問題に注意を喚起している⁽³⁹⁾。

また、佐藤静・宮城教育大学教授は、平成15(2003)年3月の文科省の不登校問題に関する調査研究者協力者会議報告書「今後の不登校への対応の在り方について」で提起された「不登校に対する基本的な考え方」において、不登校を心の問題としてだけでなく進路の問題としてもとらえた対応に注目する。そして、それが「不登校を社会的自立に向けた成長・発達過程に起こる学校適応や社会適応と関連させながら、より広い視点からとらえる見方」であり、「不登校は学校だけの問題ではなく、社会全体に関わる課題である」ととらえる見方の広がりによって、地域社会における教育支援の現代的課題として、あらためて不登校が浮かび上がった」ことを指摘する。その上で、文科省が平成15年から始めた、学校・家庭・関係諸機関が連携して地域ぐるみの支援を行う「スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業(SSN)」と、これをうけて自治体で進める不登校に関わる地域連携事業について、「関係諸機関や団体のレベルだけでなく、個人の顔が見える市民レベルにまで連携の内実を深く浸透させる必要がある」と述べる。そして、「地域連携事業は、個人・家庭のレベルから団体・機関のレベルまで、幅広い活動や交流のスペクトルを含むことを理解した上で、日常的な市民生活と違和感なく溶け合う形で実施・運営されることが重要である」と指摘している⁽⁴⁰⁾。

さらに、不登校児童生徒にとって、そのニー

(37) 西村史子「義務教育と中学校卒業程度認定試験」『和光大学現代人間学部紀要』2号, 2009.3, p.82. <<http://www.wako.ac.jp/human/kiyo/file/kiyo2-07.pdf>>

(38) 同上, pp.86-87.

(39) 同上, pp.88-89.

(40) 佐藤静「スクールカウンセリングの創造(6)―不登校支援における地域連携の取り組み―」『宮城教育大学紀要』42, 2007, pp.212-213.

ズに合った私学を選択することもあり得る。とりわけ、平成14(2002)年12月の構造改革特別区域法(平成14年法律第189号)をうけて平成16年以降に開校した通信制の多い会社立の高校の存在が注目されている。通信制の高校は、「時間的な制約が全日制に比べるとあまり強くなく、また特色あるカリキュラムを提供し、さらに自宅にいて学習することができるという意味で、再出発を試みる生徒にとって魅力的な存在である」⁽⁴¹⁾とされており、その活用が注目されている。

なお、学齢超過者の義務教育については、学校教育法施行令第25条第5号に「二部授業」、学校教育法施行規則第9条に「二部授業実施の届出手続」の規定がそれぞれあり、一般に「夜間中学校」として例外的措置により認められている。地方自治体の教育委員会が設置しない場合には「自主夜間中学」となる⁽⁴²⁾。

(3) 就学義務と就学援助

就学義務の履行を促すためには、経済的理由等により就学が困難な児童生徒に対しては、就学保障の措置が必要となる。就学援助制度として、「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律、学校給食法、学校保健法の三つの法律にもとづく低所得世帯への援助」が挙げられる⁽⁴³⁾。藤澤宏樹・大阪経済大学准教授は、国の就学援助への関わり方について、行財政改革におけるいわゆる「三位一体改革」と地方分権改革のなかで行われた義務教育費国庫負担法の改正による問題があるとし、それまでの「準要保護」の規定がなくなり、その部分が市町村に委ねられたことにより、市町村の就学援助関連予算は削減され、家庭の

経済的負担をもたらす結果となった、と指摘している⁽⁴⁴⁾。そして、「国が準要保護世帯への支援を市町村に丸投げするようなことでは、教育格差は広がるばかりであろう」と述べている⁽⁴⁵⁾。

就学保障は、私立学校における義務教育を選択した場合にも、当然実現されなければならない。「今日では私学助成は合憲だということで、学説・判例上、既に一般的な合意が成立していると言ってよい」とされており、とくに義務教育段階においては、むしろ積極的に私学への公費助成を行うことが憲法の要請するところであるとも言われている⁽⁴⁶⁾。

2 障害を持つ児童生徒の就学保障

(1) 障害を持つ児童生徒の就学と特別支援学校

障害を持つ児童生徒の教育は、現在、特別支援教育として行われているが、その就学先の決定における市町村教育委員会等の対応が問題とされている。児童生徒本人及びその保護者の意向の尊重と対応のあり方の問題である。また、義務教育から取り残された障害を持つ児童生徒等への教育保障の問題が注目されてきており、養護学校義務化以前の就学猶予・免除者に対する教育のあり方をめぐる議論は、特別支援教育における就学義務制度のあり方に関わる問題を投げかけている。

障害を持つ児童生徒の就学は、表2のような変遷をたどって対応がなされてきた。

これまでの経緯において重要となる国際的な動向としては、1994(平成6)年にサラマンカ(スペイン)で開催されたユネスコとスペイン政府が共催した「特別なニーズ教育に関する世界会議」(World Conference on Special Need Education: Access and Quality)において、障害を持つ子どもを含め

(41) 上田学『日本と英国の私立学校』玉川大学出版部、2009、pp.81-82.

(42) 同上、p.82.

(43) 藤澤 前掲注(8)、p.159 注3.

(44) 同上、p.160.

(45) 同上、p.166.

(46) 結城 前掲注(15)、pp.298-299.

表2 障害を持つ児童生徒の就学に関する主な施策等

年月	施策等	内容
昭和 54 (1979) 年 4 月	養護学校の設置義務・就学義務の施行	・養護学校の義務化実施
平成 6 (1994) 年 6 月	特別なニーズ教育に関する世界会議「サラマンカ声明」	・インクルーシブ教育を提案
平成 13 (2001) 年 1 月	21 世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議最終報告「21 世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～」	・ノーマライゼーションと社会全体での支援 ・相談支援体制整備 ・通常学級の特別な教育的支援を必要とする児童生徒の支援 ・児童生徒の特別な教育的ニーズの把握と就学指導の改善
平成 14 (2002) 年 9 月	認定就学制度開始	・特別な事情があると認められた場合には、小中学校への就学を可能とする
平成 15 (2003) 年 3 月	特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」	・「特殊教育」から「特別支援教育」への転換を提案
平成 17 (2005) 年 4 月	発達障害者支援法施行	・LD、ADHD 等への支援
12 月	中央教育審議会答申「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」	・盲・聾・養護学校制度の見直し ・「特別支援学校（仮称）」提起
平成 18 (2006) 年 12 月	国連で「障害者の権利に関する条約」採択	・教育についての障害者の権利 ・あらゆる段階における障害者を包容する教育制度と生涯学習の確保 ・障害のある児童が障害を理由として初等教育・中等教育から排除されない
12 月	教育基本法全部改正	・「障害のある者」への「教育上必要な支援」を新たに規定（第 4 条）
平成 19 (2007) 年 3 月	学校教育法施行令改正	・就学校決定に親の意見聴取を義務付け
4 月	特別支援学校発足	・「特殊教育」から「特別支援教育」へ。盲・聾・養護学校が特別支援学校へ
平成 20 (2008) 年 5 月	「障害者の権利に関する条約」発効	

(出典) 文科省 HP「特別支援教育資料（データ、通知、答申、報告書等）」等を参考に、筆者作成。

〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material.htm〉

た万人のための学校教育を提唱した「サラマンカ声明」⁽⁴⁷⁾が採択されていることが挙げられる。

わが国の近年の取組みとしては、平成 14 (2002) 年 9 月から施行された認定就学制度がある。これは、平成 13 (2001) 年 1 月の 21 世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議の最終報告「21 世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～」⁽⁴⁸⁾をふまえ、「教育の地方分権の推進と障害のある児童生徒一人一人の教育的ニ

ズに応じた適切な教育の推進」の観点から新たに設けられたもので、具体的には、「児童生徒の障害の状況に照らして、小中学校に就学させることができる特別な事情がある場合には小中学校への就学を可能とする制度」である⁽⁴⁹⁾。こうした小中学校における障害を持つ児童生徒への対応は、それまでの「盲・聾・養護学校に重心が置かれていたわが国の障害児教育が、小・中学校などを含む形へと大きく軸足を移していく」⁽⁵⁰⁾ものとして捉えられた。また、平成 15 (2003) 年 3 月に出された文科省・特別支援教育の在り方に関する

(47) “The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education” 〈http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF〉; 邦訳は、「サラマンカ声明」国立特殊教育総合研究所 HP 参照。〈http://www.nise.go.jp/kenshuka/josa/horei/b1_h060600_01.html〉

(48) 「21 世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～（最終報告）」文科省 HP 参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/006/toushin/010102.htm〉

(49) 銭谷眞美・文部科学省初等中等教育局長答弁。第 164 回国会参議院文教科学委員会会議録第 8 号 平成 18 年 4 月 18 日 p.19.

(50) 柘植雅義『特別支援教育の新たな展開』勁草書房, 2008, p.6.

調査研究協力者会議の「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」においては、「障害のある子ども一人一人の教育的ニーズを大切にす

る」ものとしての特別支援教育が提起された⁽⁵¹⁾。そして、文科省は、障害を持つ児童生徒の小中学校への就学について、「保護者や専門家の意見を聞いた上で、小中学校において適切な教育を受けることができると市町村の教育委員会が判断をする場合には、小中学校に就学をするといったような弾力的な対応が可能になっている⁽⁵²⁾」としている。また、インクルーシブ教育⁽⁵³⁾の流れをふまえ、「認定就学制度をより柔軟な形で確に運用するためには、保護者の意見を必ず聞く」ことを教育の現場に徹底していかなければならないという考え方を示している⁽⁵⁴⁾。そして、こうした点もふまえ、平成19年3月には学校教育法施行令が改正され、「障害のある児童の就学先の決定に際する保護者の意見聴取の義務付け」が明確化された(学校教育法施行令第18条の2)。すなわち、障害を持つ児童生徒に関わる専門家の意見聴取に加え、「日常生活上の状況等をよく把握している保護者の意見を聴取することにより、当該児童の教育的ニーズを的確に把握できることが期待されることから、保護者からの意見聴取の義務付けを新たに規定した⁽⁵⁵⁾」ものである⁽⁵⁶⁾。

平成20(2008)年5月3日に発効した「障害者の権利に関する条約」においても、「障害者が障害を理由として教育制度一般から排除されないこと及び障害のある児童が障害を理由として無償かつ義務的な初等教育から又は中等教育から排除されないこと」(第24条)⁽⁵⁷⁾が謳われている。

(2) 障害を持つ児童生徒の就学猶予・免除

障害を持つ児童生徒に関しては、昭和54(1979)年の養護学校の義務化が実施される以前の学齢超過の不就学者の問題がある。養護学校が未整備のために就学猶予・免除となった児童生徒は養護学校義務化の時点で学齢超過者となり、義務教育から取り残されるかたちとなった。その数は、全国で25万人とも言われており⁽⁵⁸⁾、自治体によっては、独自に、これらの不就学者に対して、特別支援教育を実施する取り組みを行っているところもある⁽⁵⁹⁾。

金子健・明治学院大学教授は、特殊教育から特別支援教育への転換を、「場による教育から、一人ひとりのニーズに合わせた教育に変わる」ものであると捉え、就学に関わる取組みの一層の重要性を指摘する⁽⁶⁰⁾。金子教授は、1979年の養護学校教育義務制完全実施によって障害のある子どもの教育権が制度として保障された

(51) 「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/018/toushin/030301.htm〉

(52) 銭谷 前掲注(49), p.20.

(53) 具体的には、「障害のある・なしで区別するのではなく、すべての子どもは一人一人ユニークな存在であり、そのニーズに応えるべく教育システムや教育計画をつくり、それをもって教育・支援を行う」ことが大切であると言われる。藤田和弘・清野信成編著『教育・福祉・医療関係者のための特別支援教育読本』明石書店, 2009, p.3.

(54) 小坂憲次文部科学大臣(当時)の答弁。第164回国会衆議院文教科学委員会議録第20号 平成18年6月14日 p.3.

(55) 「学校教育法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令等の整備について(通知)」(平成19年3月30日)文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/07061122.htm〉

(56) 以前には、「親には、子どもを特殊学級に入級させるか否かを選択する自由までではないと解するのが相当」とする裁判所の判断も見られた。平成12年2月17日大阪地裁判決。『判例時報』1741, 2001.5.11, p.111.

(57) 「障害者の権利に関する条約」(外務省仮訳) 前掲注(7)

(58) 「障害者の学齢超過者就学問題」『The Nishinippon Web』2007.2.11. 〈<http://www.nishinippon.co.jp/wordbox/display/4636/>〉

(59) たとえば、佐賀県の取組みがある。佐賀県教育委員会「平成20年度佐賀県立特別支援学校における学齢超過者の義務教育受入れ事業募集要項」〈<http://www.pref.saga.lg.jp/web/var/rev0/0019/8035/youkou.pdf>〉

(60) 金子健「ノーマライゼーション社会をめざす就学支援—歴史と現実を踏まえて—」『特別支援教育研究』601, 2007.9, p.2.

としながらも、2つの問題点を指摘している。1つは、「『特別の場』による教育でカバーしきれない状況が明らかになってきたこと」、もう1つは、「特別の場」による教育という制度とこれまでの「就学指導」システムが、「当事者を主体としたノーマライゼーションを尊重する世界の潮流から取り残されてきたという現実」であると述べる⁽⁶¹⁾。金子教授は、わが国の特別支援教育の方向性に関して、①個別教育支援計画への保護者の参加など、就学にあたっての当事者の意思の尊重、②子どものニーズをふまえた、早期からの支援、③障害の有無にかかわらずできるだけ一緒に学び育つためのインクルーシブ教育の必要性和実現、を強調している⁽⁶²⁾。

また、障害を持つ子どもは、学校保健法（第4条）による就学前診断の結果に基づき、「特別支援学校への就学に関し指導を行う等適切な措置をとらなければならない」（同法第5条）と判断された場合には、地域の学校への就学希望が叶わない場合がある⁽⁶³⁾。もちろん、通常の学校に就学しても、現状では、通常学級に在籍する児童生徒に対して障害の状態に応じて行われる特別の指導としての通級指導が教室の少なさや他校通級が多いことから不十分であるという問題も指摘されている⁽⁶⁴⁾。しかし、「保護者の

権利と義務を丁寧に話し合い、上意下達的な決定様式ではなく、本人や保護者が自分の意志で納得して就学先を決めるような方法の検討」⁽⁶⁵⁾は必要となるであろう。

さらに、障害を持つ児童生徒の就学猶予・免除は、成人障害者の問題も投げかけている。猪狩恵美子・福岡教育大学教授は、義務教育未修了者に関する政府の実態調査も行われていない現状において、これらの人々に対して、「学校教育を一日も早く実現することは当事者要求であるとともに教育権保障の重要な課題である」⁽⁶⁶⁾と述べている。

一方、1,000g未満で生まれた超低出生体重児⁽⁶⁷⁾の就学については、就学義務制度で定める就学猶予の措置を保護者が求める場合があり、その場合には、就学猶予が必要な児童生徒にこれを保障することにより、個々の児童生徒のニーズに沿った教育保障が実現することになる。しかし、この超低出生体重児の就学猶予についても、学校生活が知的発達に及ぼす影響が大きいなどの理由から、就学猶予の効果は疑問であるとの指摘もある⁽⁶⁸⁾。

3 外国籍の子どもの就学問題

経済のグローバル化に伴い、近年、外国人

(61) 同上, p.3. なお、金子教授は、ノーマライゼーションの流れは、世界保健機関（WHO）のICF（国際生活機能分類）の提案を経て各国に広がったが、その理念は「障害をその個人に由来する特性としてのみとらえるのではなく、環境や社会との相互関係の中で考えようというもの」であり、「したがって、障害の改善は、その個人への治療的、指導的対応だけではなく、「周りを変える」という観点、そして取り組みが含まれる」と言う。

(62) 同上, pp.4-5.

(63) 南館こずえ・浦和大学短期大学部講師は、「地域の学校に迎え入れられる事は多くの場合ない」として、教育委員会の就学相談等の就学指導の問題点を指摘する。南館こずえ「特別支援教育の就学相談の現場—インクルーシブな教育制度に転換を！」『市民政策』no.56, 2008.2, pp.25-27.

(64) 落合俊郎「国連『障害のある人の権利条約』が特別支援教育に与える影響について—権利条約に則った就学相談とは—」『広島大学大学院教育学研究科附属特別支援教育実践センター研究紀要』7号, 2009.3, p.46.

(65) 同上, p.47.

(66) 猪狩恵美子「就学猶予・免除の成人障害者の教育権」『障害者問題研究』36(1), 2008.5, p.46.

(67) 超低出生体重児の出生数の増加は、「新生児医療の技術的な進歩もさることながら」、「新生児搬送から母体搬送といった地域周産期医療ネットワークによるところが大きかった」と言われる。中村肇「（特別講演）超低出生体重児の予後からみた21世紀の課題」（第45回日本未熟児新生児学会, 2000.11.1.）〈<http://pedata.med.kobe-u.ac.jp/chosho/century21.pdf>〉; 超低出生体重児の就学猶予に関しては、「きょういく特報部 成長遅い子ども『就学猶予』見守ってあげて」『asahi.com』2010.3.29. 参照。〈<http://www.asahi.com/edu/tokuho/TKY201003290181.html>〉

(68) 杉本健郎ほか編著『障害医学への招待』クリエイツかもがわ, 2006, pp.148-150.

労働者が増加し、その子どもたちの学齢期の教育（「義務教育」）が問題となっている。文科省の調査（「外国人の子どもの不就学実態調査」平成17～18年度実施）では、不就学者数は調査対象全体の1.1%であるが、連絡が取れず把握できない者が17.5%存在している。外国籍の子どもの学齢期の教育については、現行制度では就学義務がなく⁽⁶⁹⁾、市町村の自治体による就学案内が基本となっているが、今後、外国人労働者が大幅に増加した場合には、その保護する子どもの義務教育を改めて検討し、対応する必要がある。光延忠彦・島根県立大学教授は、日本での小中学校教育が「外国人の子弟にとっては義務ではないために、小中学校で就学するという状況に簡単には至っていない」ことや、県外への移転の場合の「就学状況を把握することは簡単ではない」ことから、「自治体行政の就学案内は混迷を極めて」と指摘している⁽⁷⁰⁾。

在日外国人の子どもの就学に関わる問題は、①日本の義務教育諸学校への就学、②外国人学校への就学、そして③外国人登録のない外国人の子どもの不就学、の観点から捉えることができる⁽⁷¹⁾。②には、専門の教師の不足による日本語習得の問題、日本の国家社会の形成者を育成する教育の観点からの問題があり、文科省は後者を理由に外国籍の子どもの就学義務を否定

している⁽⁷²⁾。また、③には、親の経費負担の問題、学校の経営の難しさの問題があり、外国人学校が日本の義務教育諸学校として位置づけられていないため、日本での進学に支障を来すという問題も大きい。こうした外国籍の子どもの就学を保障するためには、国の施策と自治体等の施策が必要となるが、後者については、日系ブラジル人の集住する中部5県と群馬県の17都市で構成する「外国人集住都市会議」や、中部4県、群馬県、名古屋市の5県1市で構成する「多文化推進共生協議会」などが積極的な取組みを進めている⁽⁷³⁾。

(1) 外国籍の子どもの就学の現状と施策

近年、とくに「1990年代以降、入管法（出入国管理及び難民認定法）の改正もあって、ニューカマーと呼ばれる外国人住民の増加が社会問題として注目を集めるようになってきている。なかでも、外国籍児童生徒の就学は、日本の義務教育制度に大きな課題を突きつけている」と言われ、希望した場合に限り日本人と同じ条件で公立小中学校への就学を認める現行制度は、「選択肢として十分な機能が期待できるものではない」と指摘されている⁽⁷⁴⁾。

外国籍の子どもの就学に関わる主な行政の取組みの経緯は、平成15年8月の総務省行政評

(69) 「憲法及び教育基本法は、国民はその保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負うというふうに規定しておることから、義務教育を受けさせる義務は我が国の国籍を有する者に課せられていると考えるべきでございます。したがって、学校教育法に基づく保護者の就学義務は外国人には基本的には及ばないと解されております」小坂憲次文部科学大臣（当時）の答弁。第164回国会参議院文教科学委員会会議録第3号 平成18年3月22日 pp.9-10。

(70) 光延忠彦「自治体行政と日本語の指導を必要とする外国人児童生徒の教育—『少言語集中型』と『多言語分散型』を中心に—」『千葉大学人文社会科学研究』19号、2009.9、pp.77-78。

(71) いわゆるニューカマーを中心とした外国籍の子どもの教育問題全般については、以下に詳しい。吉田多美子「外国人子女の教育問題—南米系外国人を中心に—」『人口減少社会の外国人問題—総合調査報告書』（調査資料2007-1）国立国会図書館調査及び立法考査局、2008、pp.125-140。

(72) 「学校教育法に基づく保護者の就学義務は外国人には基本的には及ばないと解されております。これは、我が国における義務教育が一人一人の人格形成とともに国家社会の形成者の育成を担うものであるために、外国人に対して日本人と同様の就学を義務付けることは適当ではないと考えられるからでございます」小坂憲次文部科学大臣（当時）答弁 前掲注(69)、pp.9-10。

(73) 中部経済連合会「外国人児童生徒の教育保障の構築に向けて」（平成18年6月）参照。〈http://www.chukeiren.or.jp/policy_proposal/pdf/1806.pdf〉

(74) 池田賢市「国際化と義務教育改革」清水一彦ほか『国際化と義務教育』全国海外教育事情研究会、2008、p.40。

表3 外国籍の子どもの就学に関わる主な施策等

年月	施策等	内容
1965（昭和40）年12月25日	「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定における教育関係事項の実施について」 （文部事務次官通達）	・公立義務教育諸学校への入学希望の場合は、入学を認め、授業料を徴収せず、教科用図書の無償措置の対象とする等 ・永住許可の大韓民国国民以外の朝鮮人も同様の取扱い
1979（昭和54）年8月4日	「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」 （昭和54年条約第6号）	・在留する学齢相当外国人子女が希望する場合は、日本人子女と同様に無償教育を保障することを国に義務付け ・日本に居住するすべての外国人子女に昭和40年事務次官通達と同様の取扱い
1991（平成3）年1月30日	「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する協議における教育関係事項の実施について」 （文部省初等中等教育局長通知）	・就学予定者に相当する年齢の子女の保護者に対する就学案内
1996（平成8）年12月3日	総務省が文部省に対し、「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察」の結果に基づく勧告	・外国人児童生徒の保護者への外国語による就学案内、就学援助制度等の教育関連情報の的確な提供の促進
2003（平成15）年8月7日	「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として—」	・就学の案内等の徹底 ・就学援助制度の周知の的確化 ・日本語指導体制が整備された学校への受入れ推進
2006（平成18）年6月22日	「外国人児童生徒教育の充実について」 （文部科学省初等中等教育局長通知）	・就学案内等の徹底 ・外国人関係行政機関との連携の促進 ・就学手続き時の居住地等確認方法の弾力化 ・多様な人材の積極的活用
2008（平成20）年6月	「外国人児童生徒教育の充実方策について（報告）」 （文部科学省・初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会）	・就学状況の継続的な把握 ・適切な就学案内、就学情報の提供 ・効果的な就学促進活動
2009（平成21）年3月27日	「定住外国人の子どもに対する緊急支援について」 （文部科学省初等中等教育局長通知）	・日本語指導、適応指導の適切な実施 ・不就学の子どもへの体験的な受入れ ・不登校の外国人児童生徒の適応指導教室への受入れ検討

（出典）総務省行政評価局『外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果報告書—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として』2003.等を基に筆者作成。

評価による「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として—」⁽⁷⁵⁾等によれば、表3のとおりである⁽⁷⁶⁾。文科省は、現状では、「外国人の子供たちが公立学校に就学しやすい環境の整備のために」、市町村教育委員会において「日本の学校制度や無償で就学できることの情報の提供など様々な支援を行って」おり、

今後もそれを支援していくとしている⁽⁷⁷⁾。

(2) 外国籍の子どもの就学問題

外国籍の子どもの就学については、就学案内は行うがその後のフォローアップをせず、希望の申し出があった場合に許可するという実態があり、教育委員会に就学を申し出る行為自体が日本の学校制度を知らない外国人保護者にとっ

(75) 総務省行政評価局『外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として』2003.

(76) 戦後から1960年代までの経緯については、楠本孝「外国籍の子どもの就学義務化をめぐる法的諸問題」『日本の科学者』43(9), 2008.9, pp.36-41. を参照。

(77) 前川喜平・文部科学大臣官房審議官の答弁。第171回国会参議院総務委員会会議録第23号 平成21年6月30日 p.7.

ては容易でなく、また就学に一定の条件を付けて許可することの問題も指摘されてきた⁽⁷⁸⁾。

また、小内透・北海道大学教授は、新たな外国人学校のほとんどがブラジル人学校であり、ニューカマーの子どもたちの少なくとも6割程度が、日本の学校に通っていると見られるが、日本語指導の教員については、専門性を持った教員の養成はいくつかの大学で行われているだけで、国としては養成しておらず、「外国語」としての日本語教育の教授法も十分に確立していないと指摘する。その上で、多くの学校が各種学校として認可されることが課題であり、「今では、外国人の子どもたちにも、義務的な普通教育を無償で保障すべきだとする国際人権規約や子どもの権利条約を日本政府も認めている」⁽⁷⁹⁾と述べる。わが国に在留する外国人には、その子どもをわが国の義務教育学校に就学させる義務は課されていないが、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和54年条約第6号）を受けて、入学を希望する者については、公立の義務教育諸学校への受入れが保障されている」⁽⁸⁰⁾点を改めて確認する必要がある。

また、関連する国際的な取組みとしては、2000年9月の国連ミレニアム・サミットにおける「国連ミレニアム宣言」をうけて2001年に取りまとめられた「ミレニアム開発目標」(Millennium Development Goals: MDGs)があり、その中では「普遍的な初等教育の達成」が掲げられてあって、「2015年までに、すべての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする」ことが

目標として定められている⁽⁸¹⁾。

こうした流れもふまえて、文科省も、外国籍の子どもが公立の義務教育諸学校への入学を希望する場合には、「在留資格のいかんを問わず無償での受入れ」を行っており、公立の義務教育諸学校に在籍する外国籍の児童生徒についても在留資格の確認は行っていない⁽⁸²⁾。

一方、外国籍の子どもの就学義務を認めることについては、「外国人学校に対する法的位置づけをきちんとしていくことが義務化の前提」であり、「『愛国心』教育が前面に出ている現在の日本の公立学校に、外国人の子どもたちの就学を義務付けることはできない」といった意見も見られる⁽⁸³⁾。楠本孝・三重短期大学准教授は、「多様な『就学』のあり方が保障されるという前提があって、はじめて外国籍の子どもの就学義務化について考えることができる」とし、「外国人の定住化が進むなかで、外国人住民を『地域社会の構成員』として処遇する必要性は高くなっており、学齢期を日本で過ごすすべての子どもに初等教育を受ける機会を確保することは日本社会の責務になっている」⁽⁸⁴⁾と指摘している。

こうした状況のもとで、愛知県豊田市や静岡県浜松市などの外国人が多く住む自治体では、外国籍の子どもの実態を把握し、教育支援を行う事業を進めてきている⁽⁸⁵⁾。地方自治体による先駆的な取組みとしては、愛知県豊田市教育委員会の外国人児童生徒教育推進事業の一環としての「ことばの教室」があり、来日間もない児童生徒を対象に3か月程度の日本語指導や適

(78) 宮島喬・太田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育』東京大学出版会、2005、pp.42-43。

(79) 小内透「外国人の子どもと教育問題—過去・現在・未来」『ジュリスト』no.1350、2008.2.15、p.44。

(80) 総務省行政評価局『外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果報告書—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として』2003、前書き。

(81) ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) の日本語仮訳については、外務省 HP 等を参照。〈<http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/GAIKO/oda/doukou/mdgs.html>〉; 原文は以下を参照。“United Nations Millennium Development Goals” 〈<http://www.un.org/millenniumgoals/education.shtml>〉

(82) 前川喜平文部科学大臣官房審議官の答弁。第171回国会参議院法務委員会会議録第15号 平成21年7月7日 p.4。

(83) 楠本 前掲注(76)、p.37。

(84) 同上、pp.37-38。

(85) 外国人の子どもと教育と人権ネットワーク『2005年度 外国人の子どもと就学状況実態調査報告書（愛知県72市町村調査）すべての子どもたちに教育権の保障をⅡ』2006。参照。

応指導等を実施してきた⁽⁸⁶⁾。学校生活のための日本語指導を行う取組みとしてはほかに、愛知県岩倉市の「日本語・ポルトガル語適応指導教室」⁽⁸⁷⁾、岐阜県美濃加茂市の「のぞみ教室」⁽⁸⁸⁾、三重県四日市市の外国人児童生徒のための初期適応指導教室「いずみ」⁽⁸⁹⁾、岐阜県可児市の初期日本語適応指導教室「ばら教室」⁽⁹⁰⁾などがある。

佐藤郡衛・東京学芸大学教授は、1990年代以降行われている国や自治体の外国籍の子どもに対する施策の特徴として、①現場からの要望に基づく対症療法的な施策、②従来の行政の枠組みのなかでの実施、③在日韓国・朝鮮人の子どもたちの教育と日系ブラジル人などのいわゆるニューカマーの子どもたちの教育が別途に扱われ、ニューカマーの子どもたちが国の施策の中心となってきたこと、④教育の施策における自治体間格差が広がっていること、などととも、「これまでの施策が国際法に依拠し展開されてきたが、まだ不十分である」として、外国籍の子どもの受入れについては、「国際人権規約」の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」までにとどまり、『すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約』に規定されている母語及び出身国の文化の教育の

保障までは踏み込んでいない⁽⁹¹⁾と指摘する。その一方で同教授は、平成 20 (2008) 年の「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」報告⁽⁹²⁾においては、従来の視点から一歩進めて、「生活者として外国人の子どもをとらえ、これからの日本社会の構成員として、その教育を保障するといった視点が見られる」⁽⁹³⁾と評価している。

外国籍の児童生徒の就学後に目を向けると、最大の問題は日本語指導となる。文科省は、「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査」を平成 3 (1991) 年度から実施しており、平成 20 年度における日本語指導が必要な外国人児童生徒数（公立小・中・高等学校、中等教育学校及び特別支援学校在籍者）は、過去最高の 28,575 人となっていて、前年度から 12.5% の増加を示している⁽⁹⁴⁾。文科省は、日本語指導等が必要な外国籍の児童生徒への対応として、「帰国・外国人児童生徒受入促進事業」において、「就学促進員の活用や教育委員会と関係機関等との連携による就学支援、また、初期指導教室、プレクラス⁽⁹⁵⁾の実施、学校と保護者との連絡調整等を行う際に必要な外国語を扱える支援員の配置などの取り組みを実施して

(86) 豊田市 HP 参照。〈http://www.city.toyota.aichi.jp/pressrelease/_icsFiles/afieldfile/2009/10/26/syuugaku.pdf〉

(87) 岩倉市 HP 参照。〈<http://www.iwakura.ed.jp/nihongo/frame.htm>〉

(88) 美濃加茂市 HP 参照。〈<http://www.city.minokamo.gifu.jp/seikatu/contents.cfm?id=750&glid=3>〉

(89) 四日市市 HP 参照。〈http://www.city.yokkaichi.mie.jp/kyouiku/joho/gaikoku_tekiou.html〉

(90) 可児市 HP 参照。〈<http://www.city.kani.lg.jp/view.rbz?cd=1130>〉

(91) 齋藤ひろみ・佐藤郡衛『文化間移動をする子どもたちの学び—教育コミュニティの創造に向けて』ひつじ書房、2009、pp.6-7。

(92) 「外国人児童生徒教育の充実方策について（報告）」文科省 HP 参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm〉

(93) 齋藤・佐藤 前掲注(91)、p.7。

(94) 文科省の調査は、「平成 2 年 6 月に『出入国管理及び難民認定法』の改正が施行されたことなどにより日系人を含む外国人の滞日が増加し、これらの外国人に同伴される子どもが増加したことを契機」に開始されたもので、「日本語指導が必要な外国人児童生徒」とは、「日本語で日常会話が十分にできない児童生徒及び日常会話ができて、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じており、日本語指導が必要な児童生徒」を指している。「『日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成 20 年度）』の結果について」文科省 HP 参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/07/_icsFiles/afieldfile/2009/07/03/1279262_1_1.pdf〉

(95) 群馬県太田市が実施する、基礎的な日本語や日本の学校生活を学習するための「Pre-Class ひまわり教室」などがある。「太田市における外国人児童生徒教育の概要」群馬県太田市 HP 参照。〈<http://www.city.ota.gunma.jp/005gyosei/0170-003kyoiku-sidou/files/gaikokujinkyoiukushiryo.pdf>〉

いる」⁽⁹⁶⁾としている。また、文科省は、平成18(2006)年6月22日の通知「外国人児童生徒教育の充実について」により、「就学ガイドブックの作成等による、外国人に対する教育関係の情報提供の充実」とともに、「就学手続き時の居住地確認方法の弾力化」を図ることを明確化した⁽⁹⁷⁾。

(3) 外国籍の子どもの不就学

文科省が平成17年度から平成18年度にかけて「不就学外国人児童生徒支援事業」の一環として、ニューカマーが集住する自治体を中心に行った調査では、1県11市の9,889人(外国人登録者)のうち、不就学者が112人(1.1%)、「転居・出国等」(「転居・出国その他何らかの事情により連絡が取れなかった者」)が1,732人(17.5%)となっている⁽⁹⁸⁾。また、文科省のブラジル人学校とペルー人学校を対象とした平成20年12月と平成21年2月の推移に関する調査では、学校に来なくなった理由のうち、「本国に帰国」と「自宅・不就学等」が高い比率を占めている⁽⁹⁹⁾。さらに、正規滞在でない外国人の子どもを含む、無国籍状態にある子ども⁽¹⁰⁰⁾の不就学の問題が

ある。「『無国籍』の15歳未満の児童が激増している」と言われ、「無国籍状態にある子どもの実数」は、外国人登録された数の「数倍である可能性が高い」とも指摘されてきた⁽¹⁰¹⁾。

地方自治体における不就学の実態調査としては、愛知県が2005年に県内72市町村の教育委員会を対象に行った就学状況実態調査がある。これによると、「外国人の子どもの教育権を保障するためには、地域における外国人の子どもの就学状況の実態把握が不可欠である」が、外国人の子どもの不就学実態調査を実施しているのは33市のうちの5市、34町村のうちの1町であることが明らかにされた⁽¹⁰²⁾。小島祥美・愛知淑徳大学コミュニティ・コラボレーションセンター講師らが外国人集住地域を対象に行った調査でも、不就学に置かれた外国人の子どもが実在する実態が報告されている⁽¹⁰³⁾。この中で、「日本の学校や外国人学校を問わず、就学年齢期に就学していた子どもは、継続して就学する傾向にある」一方で、「就学年齢期に不就学経験が有る子どもは、『就労』もしくは『何もしていない』となる傾向が高い」ことが指摘されている⁽¹⁰⁴⁾。

(96) 金森越哉・文部科学省初等中等教育局長の答弁。第171回国会衆議院文部科学委員会議録第8号 平成21年4月24日 p.3.

(97) 「外国人児童生徒教育の充実について(通知)」文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/004/002/001.pdf〉

(98) 「外国人の子どもの不就学実態調査の結果について」文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htm〉

(99) ブラジル人の児童生徒では、1,718人のうち、「本国に帰国」が722人、「自宅・不就学等」が598人となっており、ペルー人の児童生徒では、55人のうち、「本国に帰国」が25人、「自宅・不就学等」が25人となっている。「ブラジル人学校等の実態調査研究結果について」2009.3.27. 文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/03/_icsFiles/afldfile/2009/04/17/1259580_1.pdf〉

(100) わが国では、「無国籍児問題が顕在化している現状は、関係者以外ほとんど知られていない」が、「現実には、児童相談所や児童福祉施設などに外国籍や無国籍の子どもたちが増え続けて」おり、「その背景には、結婚の国際化の拡大がある」と指摘されている。月田みずえ『日本の無国籍児と子どもの福祉』明石書店, 2008, p.25.

(101) 李節子ほか「無国籍状態にある子どもの不就学の実態とその背景に関する研究—国際人権法の視点から」『社会医学研究』23, 2005, p.10.

(102) 前掲注85, p.14.

(103) 小島祥美・中村安秀「外国人の子どもの教育環境と進路の関連—パイロット地域・岐阜県可児市における就学実態調査から—」『国際教育評論』3号, 2006, pp.18-28. 参照。岐阜県可児市が2003年から2005年までの2か年にわたって行った実態調査については、可児市企画部まちづくり推進課『外国人の子どもの教育環境に関する実態調査—調査報告書2004年度』可児市国際交流協会, 2005. 参照。

(104) 小島・中村 同上, p.25.

外国籍の子どもの増加により、彼らの不就学が社会問題として取り上げられているが、それは当該子どもだけの問題にとどまらない。「ニューカマー外国人集住地域における日本語学習支援・生活支援の取り組み」としての「成人基礎教育」も必要であると言われている⁽¹⁰⁵⁾。外国籍の子どもの義務教育保障の問題は、国連が進める「ミレニアム開発目標」の達成だけでなく、近年その重要性が国際的にも認められてきている「多文化共生」とも密接に関わるものであり、そうした動きも念頭においた対応が求められている。

佐藤教授は、不就学への対応の課題として、以下の4点をあげる。①日本の教育や学校についての情報提供（多言語による情報提供、相談体制づくり）、②子どもの居場所づくり、③地域での対応（不就学の子どもの学習支援、不就学の外国人青少年を対象とした就職ガイダンス）、④親・家族へのサポートの必要性、である⁽¹⁰⁶⁾。

外国籍の子どもの不就学問題は、就学義務制度のあり方を考える上で欠かせない。今後、外国人労働者の増加傾向が続けば、例外的措置等で対応できない状況も生まれてくるであろう。国際的には、人権保障の観点から、外国籍の子どもの就学を保障する考え方が主流を占めつつある。国として、どのように対応するかが問われることになる。現在の就学案内を就学義務とする場合には、新たな就学義務制度の構築を意味することにもなる。

(4) 外国籍の子どもの就学に関わる課題

外国籍の子どもの日本の義務教育諸学校への就学については、専門の教師の不足による日本語の習得の問題、日本の国家社会の形成者を育成

する教育と民族教育との関係の問題があり、後者は、文科省が外国人の子どもの就学義務を否定する理由ともなっている⁽¹⁰⁷⁾。また、日本の義務教育諸学校への就学で特に重要な問題となるのが、日本語指導である。しかし、教員研修においても、この面では十分なものはなっていない現状がある。白井智美・東京学芸大学准教授が平成18年に都道府県・政令指定都市等を対象として行った調査でも、外国人児童生徒の教育に関する教員研修は「都道府県では約4割の教育委員会で実施されている」が、「都道府県教委と都道府県センターのいずれにおいても、四国、九州・沖縄地方のすべての県で教員研修は実施されておらず、また、北海道・東北地方でも実施されている県は少ない」という状況であった⁽¹⁰⁸⁾。

太田晴雄・帝塚山大学教授は、「ニューカマーの子どもをめぐる『就学/不就学』問題は、『就学義務』をめぐる従来の議論から、『教育への権利の保障』へとその論点を移さなければならない⁽¹⁰⁹⁾と訴える。その上で、「多様な文化的背景を持つ子どもたちが、『障害』を感じることなく学習に参加できるためには、教育システムおよび学校それ自体の変容が必要になる」とし、「どのような背景を持っていようとも、すべての子どもが『意味のある学習』に参画できる」ような「ユニバーサル・ラーニング」を可能にする教育システムの探究を提唱している⁽¹¹⁰⁾。また、日本人の人口の減少と日本へのニューカマーとして入国する外国人の増加という現況をふまえ、「子どもだけでなく大人も含め、家庭や学校において多民族共生・多民族教育の理解を高める必要性がある⁽¹¹¹⁾」ことも指摘されている。

なお、平成21(2009)年4月には、わが国初

(105) 添田祥史「『義務教育未修了者の学習権保障』概念の再考」『九州教育学会研究紀要』36巻, 2008, p.202.

(106) 齋藤・佐藤 前掲注(91), p.12.

(107) 小坂憲次文部科学大臣(当時)答弁 前掲注(72)

(108) 白井智美「外国人児童生徒教育に関する教員研修の現状と課題」『国際教育評論』4号, 2007, p.19.

(109) 宮島・太田 前掲注(78), p.72.

(110) 同上, p.75.

(111) 園部陽子「ボーダレスワールドにおける不就学と教育問題—イギリスと日本のニューカマーに焦点を当てて—」『東京家政大学研究紀要』49(1), 2009, p.97.

の「一条校」としてのインターナショナルスクールとして幕張インターナショナルスクールが開校した⁽¹¹²⁾。

Ⅲ 就学義務制度の課題

1 就学義務に関わる諸課題

不登校の問題については、民間施設等での学習活動に学校への出席扱いを認める場合に、学籍のある学校との関係をどのように位置付けるかが課題となる。民間施設等での学習活動は、基本的に学校への復帰を前提とした措置であるため、民間施設等での学習が長期間あるいはほとんどの期間に及ぶ場合に、学校としてどのように対応するかが問題となる。また、民間施設等への財政的な支援も課題となる。児童生徒の教育保障の観点からは、国ないし自治体からの何らかの支援が必要と考えられるが、例外的措置への財政支出は容易ではないであろう。参考になるものとしては、平成5年の「登校拒否児童生徒が学校外の公的機関等に通所する場合の通学定期乗車券制度の適用について」(通知)⁽¹¹³⁾により小中学校の不登校児童生徒に認められたJR各社の通学定期乗車券制度がある。当該制度の適用は、平成21年4月からは高校の不登校生徒まで広げられている⁽¹¹⁴⁾。こうした教育にかかる費用負担への実質的な支援は、さらなる工夫の余地があるであろう。さらに、民間施設等が地域社会をはじめとして、社会的に認められる存在となれるかどうかも重要な課題となる。民間施設等が、学校や教育関係諸機関とも関わりながら、地域社会が子どもを育てるとい

う観点からの連携に、どのように関わっていくかを探っていくことになるであろう。

次に、障害を持つ児童生徒の就学保障については、就学先をめぐる児童生徒本人及び保護者の意向を尊重した対応が課題となる。また、現在進められている特別支援教育が障害を持つ児童生徒のニーズに応えるものとして、児童生徒及び保護者に理解され、学校や地域社会においても受け入れられるものとなっていくことが求められる。

一方、外国籍の子どもの就学に関しては、まず不就学の実態調査の必要性があげられる。その上で、市町村の教育委員会の行う就学案内等の改善が求められる。日本語指導等の教育内容面に関しても施策が必要となろう。それは、就学先を決める際のもっとも大きな要因となるからにはかならない。今後の課題としての就学案内から就学義務への転換は、これらの整備が前提条件となるであろう。

このように見てくると、以上の問題に共通する課題として、現状の把握の必要性、地域社会の関わり方の追求、そして社会的な受容などがあることがわかる。

2 就学義務の方向性と学校選択

内閣直属の臨時教育審議会が設置された昭和59(1984)年9月以降本格化した教育改革の論議は、臨時教育審議会「教育改革に関する第3次答申」(昭和62年4月1日)、行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見(第2次)」(平成8年12月16日)などの提言等を背景としながら具体的な制度改革へと展開してきた。こう

(112) 「国際都市・幕張で誕生—小学校義務教育課程を備えた日本初のインターナショナルスクール」『国際人流』22巻11号, 2009.11, pp.3-4.

(113) 「登校拒否児童生徒が学校外の公的機関等に通所する場合の通学定期乗車券制度の適用について」(1993.3.19. 文部省初等中等教育局中学校課長通知) 文科省 HP 参照。〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121502/020.htm〉

(114) 「不登校児童生徒が学校外の公的機関等に通所する場合の通学定期乗車券制度の適用について(通知)」(2009.3.27.) 「不登校児童生徒が学校外の公的機関等に通所する場合の通学定期乗車券制度の適用について」北海道教育委員会 HP 参照。〈<http://www.dokyoai.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/6E66693A-732D-4343-9CC6-3902F3AA131F/0/20090407.pdf>〉

した中で、平成9(1997)年1月の文部省の「通学区域制度の弾力的運用について(通知)」⁽¹¹⁵⁾は、学校選択制を切り開くための一歩としての意味を持つものであった。

一方、昭和58(1983)年には、わが国において初めて、学校選択を財政面から裏付ける教育バウチャー⁽¹¹⁶⁾の議論が、「世界を考える京都座会」が提起した教育の自由化論のなかに登場した。そして、臨時教育審議会を経て、平成16(2004)年の規制改革・民間開放推進会議で改めて提起され、翌平成17年3月25日の閣議決定「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」においては、「今後の十分な検討」を行うことが約束された⁽¹¹⁷⁾。

学校選択制の意義に関しては、教育を受ける権利の実質的な保障を教育選択権の法制上での保障との関連においてとらえ、「就学義務制を維持することを前提に、その在り方を見直し、『公立小・中学校の選択制』導入の必要性」について、「子どもの学習権を保障する新たな義務教育制度の構築」を行うという主張もあった。この考え方では、学校選択制導入の前提条件としての公立小・中学校の選択の推進に必要な条件として、①選択可能な学校の存在、②教育課程編成の規制緩和、を挙げた上で、「選択制を効果あるものにするには、各学校の教育情報の公開と保護者(中学校では保護者と生徒)の学校経営参加も不可欠な条件である」ことが強調された。⁽¹¹⁸⁾

学校選択制の主な問題点については、これまで次のような指摘がなされてきた。

市川名誉教授は、学校選択制の承認は文科省の「教育政策の根本的転換というべき重大な政策変更である」と指摘する⁽¹¹⁹⁾。そして、「学校選択の自由化は臨時教育審議会においていわゆる教育自由化論者によって口火が切られ、通学区域制度の見直しという形で第三次答申(1987年4月1日)に盛り込まれた」が、文科省が学校格差の増大や受験競争の激化を招くとして反対したため、10年ほど棚上げになり、「90年代中頃から経済活性化のための規制緩和の一環として」再浮上したと述べる。その上で、市場主義的な学校改革が有効でないことについて、学校教育が「関係者が協力して仕上げる共同作品」であり、その「成果は教職員や児童・生徒の行為や相互行為、学級や学校の性格などが大きく影響する集団的作用」であること、また「義務教育は教育内容の共通性が必須の要件」であるため差異化が困難であることなどを指摘している⁽¹²⁰⁾。

学校選択制をめぐる教育改革に関しては、橋本敏雄・明治学院大学名誉教授が、「『教育改革』の成否は、学校に学ぶ子どもたちが今ある学びの喜びと将来への希望をどれだけ持ち得るにかかっている」と述べ、「学校選択制が、それ自体を目的としたものではなく、『義務教育』の縮小と差別化の手段としての制度的位置を顕現させつつある現在、誰のための何のため

⁽¹¹⁵⁾ 「通学区域制度の弾力的運用について(通知)」文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-sentaku/06041014/008/003.htm〉

⁽¹¹⁶⁾ 教育バウチャーは、狭義には、保護者に交付される授業料支払用クーポンを、広義には、公的資金の投入を生徒数に連動させ、保護者に学校選択の自由を与える予算配分方式を指すものとされる。坂田仰「日本における教育バウチャー論の軌跡と行方—「私事の組織化」論と教育バウチャーの距離」『ジュリスト』no.1337, 2007.7.1, pp.54-55; 教育バウチャーに関する文科省の検討については、教育バウチャーに関する研究会「教育バウチャーに関する検討状況について」文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/010/houkoku/07031331.htm〉

⁽¹¹⁷⁾ 坂田 同上, pp.57-58.

⁽¹¹⁸⁾ 久高 前掲注⁽¹⁴⁾, pp.26, 33-34, 36.

⁽¹¹⁹⁾ 市川 前掲注⁽¹⁶⁾, p.76.

⁽¹²⁰⁾ 同上, pp.78-80.

の『教育改革』なのか、改めて考えてみる必要がある⁽¹²¹⁾と指摘している。

また、田中裕喜・滋賀大学准教授は、学校選択制を導入した自治体における親の選択行動の分析から、噂やイメージや人気度などから判断し、学校の生命線である授業の質等を自ら判断していないことを指摘するとともに、そうした選択が子ども不在で、子どもの尊厳に対する配慮を欠いていると述べている⁽¹²²⁾。

また、篠原清昭・岐阜大学教授らが平成12～14年度の「国家の教育アカウンタビリティに関する調査」の中で行った教育長・校長・教員・保護者・企業経営者らを対象とした公立小・中学校の選択に関する意識調査においては、「『公立小・中学校の選択』は、国民各層の高い支持を集めているとはいえない」とし、学校選択が「地元の学校こわしに手を貸すことになりうる」ことや「学校や地元の子どもから地元住民が切り離されることによって、地元住民の共同体意識の次世代への継承と地元の子どもを仲立ちとした住民の横の結びつきが、それぞれ寸断されてしまいかねないこと」などの問題が指摘されている⁽¹²³⁾。

文科省の平成18年5月の調査によれば、小学校で学校選択制を導入しているのは240自治

体、中学校では185自治体となっている⁽¹²⁴⁾。文科省の調査の対象⁽¹²⁵⁾とする「従来の通学区域は残したままで、特定の学校について、通学区域に関係なく、当該市町村内のどこからでも就学を認める」方式の「特認校制」を除いて嶺井正也・専修大学教授らがまとめた調査では、平成21(2009)年3月30日現在で、学校選択制を導入済及び導入予定の自治体は小学校で28都道府県の66市区町村、中学校で27都道府県の91市区町村となっている⁽¹²⁶⁾。

こうした学校選択制への批判に対しては、そこでの問題点の指摘は当たらないとし、よりよい選択制のための制度設計の必要性も説かれている。たとえば、安田洋祐・政策研究大学院大学助教授は、アンケート調査等で「保護者などの圧倒的多数が学校選択制度を肯定している」とし、「学校選択制度における格差とは、あくまで各学校を選ぶ生徒数のばらつきにすぎず、それが当事者である生徒の厚生を下げているかどうかは、まったく明らかでない。また、個々の生徒には『他の学校を選ぶ』という、格差から逃れることができる選択肢が与えられている点も重要」と指摘する⁽¹²⁷⁾。そして、学校選択制をめぐるこれまでの議論では、「『学校選択制度を存続するべきか、あるいは廃止するべ

(121) 橋本敏雄「『教育改革』への視座—学校選択制をめぐる—」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』131, 2009.3, pp.120-121.

(122) 田中裕喜「リバタリアニズム教育改革の超克—学校選択制の錯誤—」『滋賀大学教育学部紀要 教育科学』58, 2008, pp.141-143.

(123) 篠原清昭編著『ポストモダンの教育改革と国家』教育開発研究所, 2003, pp.248-258.

(124) 「小・中学校における学校選択制等の実施状況について」(平成20年6月16日)より「学校選択制について(入学時)」文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-sentaku/08062504/001.htm〉

(125) 文科省が使う「学校選択制」は、「就学校を指定する場合に、就学すべき学校について、あらかじめ保護者の意見を聴取することができる」もので、自由選択制(当該市町村内の全ての学校のうち、希望する学校に就学を認めるもの)、ブロック選択制(当該市町村内をブロックに分け、そのブロック内の希望する学校に就学を認めるもの)、隣接区域選択制(従来の通学区域は残したままで、隣接する区域内の希望する学校に就学を認めるもの)、特認校制(従来の通学区域は残したままで、特定の学校について、通学区域に関係なく、当該市町村内のどこからでも就学を認めるもの)、特定地域選択制(従来の通学区域は残したままで、特定の地域に居住する者について、学校選択を認めるもの)などがある。「よくわかる用語解説」文科省HP参照。〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-sentaku/06041014/002.htm〉

(126) 嶺井正也編『転換点にきた学校選択制』八月書館, 2010, pp.40-45.

(127) 安田洋祐「学校選択制を経済学で考える」『エコノミスト』2009.1.13, pp.46-47.

きか』といった制度自体の“是非”に専ら焦点が当てられていたが、『より望ましい選択制度は何か』という“制度設計”の視点も重要⁽¹²⁸⁾であると訴える。

最近の状況としては、2004年度から学校選択制をスタートさせた群馬県前橋市は2010年度入学者をもって廃止、2002年度から導入した東京都江東区は、2009年度から一部改正と、学校選択制を導入した自治体での見直しが相次いでいる。これらに共通しているのは、学校選択制の実施による学校と地域の結びつき・連帯意識の希薄化であるとも捉えられており⁽¹²⁹⁾、「長年にわたって地域と一体となり、地域とともに子どもを育てる教育を実践」⁽¹³⁰⁾してきた経験をふまえ、学校と地域の連携により子どもを育てる観点から、学校選択制の不採用を決めた東京都世田谷区などの事例もある。

おわりに

以上の問題の整理を通じて、就学義務制度が抱える今後の課題として、以下の点を挙げることができるであろう。

第1に、就学義務制度の例外的措置が、社会的にどこまで理解され、認知されるかという点がある。不登校の問題については、学校外の民間施設等に通う児童生徒に通学定期扱いを認めることで、費用負担面での配慮がなされている。今後、支援事業等により財政的支援を行うことが可能かどうかは、不登校の問題がいかに関わり地域や社会に理解され、受け入れられるかにかかっているとも言えるであろう。

第2に、国の施策として、現在の制度をどのように改善していくかという点がある。障害を持

つ児童生徒の就学校指定に関わる保護者の意向と学校選択の法的位置づけの問題がある。また、外国籍の子どもの就学義務化の問題もある。

第3として、国際的な動向とこれに対するわが国の対応がある。障害を持つ児童生徒と外国籍の子どもの就学の今後のあり方は、国際的な動向を抜きにしては考えられないであろう。

そして第4として、地方自治体等の取組みの蓄積があげられる。地方自治体や地域の取組みは、不登校、障害を持つ児童生徒そして外国籍の子どものそれぞれの問題に共通のものであり、そうした取組みの蓄積は国の施策にも影響を与えるものとなるであろう。

不登校の問題では、不登校児童生徒を地域で育てるという視点が重要となるが、その際、民間施設等にも地域に根差した取組みが求められるであろう。学校と地域の連携では、日常的な生活に根差し、人と人の結びつきを強める具体性が要請される。また、障害を持つ児童生徒については、就学校決定に係る学校教育法の規定に関し、保護者の意見聴取に加えその意向の尊重の法的位置づけが課題となる。さらに、外国籍の子どもの未就学問題については、欧州各国における移民受け入れにおいても条件となっている教育、とりわけ義務教育保障の優先を確実にしていくことが必要となろう。国の施策としては、平等原則に則り、他国籍の子どもを差別しないで、実質的な義務教育の保障を行うことが求められている。また、地域、自治体における実際の対応と取組みの積み重ねのなかで、地域の役割が明確化され、地域における受け入れが円滑に進められることが期待されている。

就学義務の例外的措置としての対応が、個々の児童生徒を対象として市町村教育委員会が行

⁽¹²⁸⁾ 同上, p.48.

⁽¹²⁹⁾ 瀧井宏臣「ルポ 広がる学校選択制見直しの動き」『世界』2009.1, pp.242-248. 瀧井氏は、2006年5月の文科省の調査でも、「学校選択制の導入によって生じる最大のデメリットは学校と地域の連携が薄れる点」であることが明らかであるとしている。

⁽¹³⁰⁾ 世田谷区教育委員会「世田谷区教育ビジョン」(平成17年3月)世田谷区HP参照。〈http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/pdf/5902_5.pdf〉

うものにとどまる場合には、それ以上の展開は難しいであろう。学校選択制を導入した自治体が見直しを行う場合の共通点は、学校と地域との連携の希薄化を理由とするものが多かった。就学を原則としながらも、就学によらない学習活動の例外的措置を認めることも、児童生徒が生活する地域社会との関係でとらえる必要があるであろう。学校において例外的措置を認められた児童生徒が、社会においても認められ、受け入れられることが必要であり、そのことは、学校と地域社会が児童生徒の教育に対して連携

して取り組むことを要請する。

わが国の義務教育は就学義務制度を採用してきたが、日本国憲法では、就学義務とは規定していないため、そこまで立ちかえって教育義務への転換を主張する考え方もあり得る。しかし、「就学強制の問題を解消するには義務教育制度を廃止するだけでは足りず、学校教育全体を廃止する必要が生じてくる」⁽¹³¹⁾とも言われる。時代と社会の変化のなかで、子どもたちのニーズに応え得る就学義務制度のあり方を、時間をかけて検討していく必要があるであろう。

(えざわ かずお)

⁽¹³¹⁾ 市川 前掲注(16), p.139.