

2016年3月13日（日曜日）に行われた「法案逐条勉強会～新しい法律をどのようにとらえ、活用するか～」の記録メモです。

参加者は31名、3月11日に行われた「合同議員連盟総会」で示された最新の条文案をもとに、昨年9月に示された条文案との違いや、条文変更の経緯、についてご報告し、それをもとに、新たな条文案をどうとらえ、活用して行くのか、意見交換をいたしました。

=====

■条文説明

=====

■昨年9月案との違いと変更の経緯について

昨年9月15日議員連盟総会で提示された条文案は「個別学習計画」を申請し、それによって、学校に籍を置かず学校外でやっていくことでも保護者は「就学義務」を果たしたとみなすことができる。そして、その学校外でやっていくことを支援していく法案となっていた。

しかし、この「学校に籍を置かなくてもよい」というところに「親の勝手な都合で学校外を選ぶ人が出てきたらよくない」「不登校を助長するのでは」等の異論が出て、条文を修正することとなった。

新たな案（丹羽座長案）では、「就学義務のみなし規定」とそのための手続きである「個別学習計画」がまるごと削除。学校が子どもにとって安心して学べる場になるよう環境を整備しつつ、現に学校の外で学び育っている子どもたちのありようも認め、支援していく内容となっている。

■新たな条文案のポイント（昨年9月案との違いを中心に）

第二条において「定義」が追加、ここで「不登校児童生徒」が定義されることになり、定義の仕方については今後議論がoccurりそうなところ。いくつかの具体例が示されているが「その他の事由」も入っているため、この法律にのっとってやっていきたい人のためには、「不登校」の定義を広げて行ける可能性もある。また、「就学困難」という言葉にひっかかることもあるだろうが「身勝手に学校外を選ぶ人が増えるのはダメ」という声もある中では建前上必要な言葉。

=====

条文案では『相当の期間学校を欠席する児童生徒のうち、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自由のために就学困難な状況として文部科学大臣が定める状況にあると認められるものをいう。』と定義している。

=====

第三条の基本理念は第一に「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」と書いており、学校が子どもにとって苦しい状況であるからこそその今日の状況を考えれば、評価すべきポイント。

第三条の二には「不登校児童生徒が行う『多様な』学習活動の実情を踏まえ、不登校児童生徒の『個別の状況に応じて』必要な支援が行われるようにすること。」とあり、「多様な」という言葉が法案名からは落ちたが、基本理念に残ったのは大きな一歩、また「個別の状況に応じて」というのも大切な文言。

第三条の三は、林久美子議員（立法チーム事務局長）が説明していた所だが、不登校をした後学校に戻りたいと考えた子や、保健室登校・別室登校等も含め、学校と関わり続けているが安心できる環境整備を求める条文になっています。

第三条の四には、当事者の意思を尊重する旨、年齢、国籍その他の置かれている事情に関わりなくという文言も入り、後者は夜間中学校と一緒に進める法案だからこそ入ってきた文言で、一緒に進めていくことを歓迎している。

第三条の五で言われる「民間団体」は、これまでヒアリングに関わってきたようなフリースクール・フリースペース等や不登校の親の会などが想定されていて、営利のみを目的とする団体をどのように防ぐか等は今後検討されていく。

第四、五、六条では国、地方公共団体の責務と財政上の措置について書かれている。財政上の措置は努力義務だが、この規定を元に要求するために足がかりにはなる。また、附則の 2 にも「経済的支援のあり方について」と重ねて表現されている。

第七条の基本指針では、「基本指針を作成し、～中略～民間の団体その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」とあり、「尊重」するのではなく、実際に「反映」させるという強い言葉が使われている所も評価したい。

第三章（八条から十三条）が、昨年 9 月案と大きく変わったところで、「個別学習計画を申請した子ども（とその保護者）だけへの支援」にならないよう、学校に行っている子にとっても意味のある法律になるようにという声から変わったという側面もある。

第九条にある「共有」について懸念の声もあるが、すでにフリースクールや適応指導教室と学校の間では出席認定などのために情報の共有ははじまっており、なんのためにどのような情報を共有するかを今後考えるべきところ。

第十条はいわゆる「不登校特例校」を増やす内容。ここが、インクルーシブの理念に反する、差別・分断につながるとの声もあるが、東京シューレ葛飾中学校での経験からはそのようにはとらえられない。

第十一条は「適応指導教室（教育支援センター）」等の拡充を念頭に置いた条文。これまでは全自治体の 6 割程度しか設置されておらず、限られた予算の中、学校復帰を目的として運営してきたが、財政・

人的な支援もある中で、「ここで学んでいくのも OK」という理念でやっていけることになる。

第十二条は子どもの活動状況と心身の状況を継続的に把握するという条文で、どのような取り組み、把握の仕方をするのかが今後の課題になっている。

第十三条は、学校以外の場において行う多様な学習活動の「重要性」「個々の不登校児童生徒の休息の必要性」が明記されており、「学校外の場所で、学校でやっているような学習をする」というふうには読み取れない。また、条文の後段も、元々は「情報の提供、助言、指導、その他の支援」となっていたところから「指導」が削除されるなど、本人の希望に沿ってやっていくことが強調されている。

第四章（第十四、十五條）、第五章（第十六條から二十條）は割愛。

附則の 3 には（前略）教育機会の確保等のあり方の見直しを含め必要な措置を講ずる、と、今後学校以外の場でも就学義務を果たせる場になる可能性もある文面になっている。課題点もあるし、当初求めていた「フリースクール等の場も学校と対等に」というところにはおよばないが、何も無いよりは幅が広がると考え、今国会で通したいと考えている。

=====

■ 質疑応答

=====

□ 学校や国と、関係団体との連携を強化するとあるが、今までそういった連携は無かったのか？

→ していない、というより出来なかったという面が大きい。流山シューレのような例はあるが、単年度の事業の積み重ねで連携を続けてきており、今はその事業も無くなり、独力でやっている。そこまで大きなものでなくても、フリースクールの存在を行政機関・学校から知らせてもらうというだけでも連携の第一目で、有効な手立てと思う。

□ 行政の福祉相談員などと同じく、フリースクール等に関する部署もできてくる可能性もあるのか？

→ その可能性もある。

□ 今の不登校の子どもたちは、出席扱い、通学定期、進級卒業、全て校長裁量だが、そこが変わるのか？

→ システムは変わらないが、「それを認める」という法律を根拠に、出席扱いや通学定期の利用、進級卒業を認めるよう要求ができる。

□ 今は認めると言いつつ「お目こぼし」ような認め方だったが変わるということか。

→ その点は、この法律だけではあいまいな所。お目こぼしではないのだということを明確にしていく必要があり、今後の運動が必要なところ。

□今までは認めるも認めないも「触れない」というような状態だったと思う、そこにあえて「触れる」ことへの怖さもあると思う（意見として）

□条文の変更点として「普通教育を十分に受けていない者」から「不登校児童生徒」となったところ、それに基づいて「不登校児童生徒」の定義ができたことについてどう思っているか。また、個別学習計画があったほうが「学校以外でやっていって良い」ということが明確になっていたと思うのだが。
→個別学習計画の意義が充分理解されず、なくなったことは残念。「個別学習計画」は「学習指導要領以外」だからこそ反対だという議員もいた、そこに「個別学習計画」で縛られるのでは、という不安の声も利用されたように思う。

□「民間団体」ともあるが、「学習に対する支援をおこなう教育施設」と書かれている所もあり、適応指導教室がメインになっているのではないか。
→9月時点の案でも「学校外」ということで適応指導教室等も含む内容になっていた。この法律をどう活用できるか、方法を考えていく必要があるのはどちらも同じ。

=====

■意見交換

=====

全体での法案説明、質疑応答の後、3つのグループに分かれてグループディスカッションをおこないました。また、グループディスカッションの終了後、もう一度全員で集まり意見交換。それぞれのグループでの内容をシェアするのではなく、個人個人が感じたことを出し合う時間にしました。

□今後のスケジュールについて（議会スケジュール）

- ・3月末に議連総会をもう一度開き、各党調整の結果を持ち寄る
- ・その結果次第で、4月上旬にも上程
- ・そのタイミングを逃すと、参議院選挙もあり、今国会での成立は難しくなる

□それぞれの意見

- ・使い方次第の法律、私たちが意識的に使っていくことが大事だと思う。
 - ・反対する人から「こういうやり方なら良い」というのは聞いているか。
（案を聞いたという人は誰もいない）
 - ・賛成、反対、それぞれの立場の集会に参加すると、どちらも一理あると思ってしまう、今回もなるほどと思った。
 - ・今回の法律は「不登校支援法」としてブラッシュアップして行きつつ、多様な学びを広げるのは別の立法運動として起こしてはどうか。
- 「多様な学びを広げる」ための立法運動からはじまり、その第一歩がここにある、別物で進めるのが良いとはすぐには言えないのでは。

- ・法案が通る、通らないに関わらず、議論を続けていくのが大事。
- ・不登校の子どもたちが苦しんでいる「壁（学校中心主義）」がここにも出てきた、それを超えていきたい。

以上