

## 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—

かめだ とおる  
亀田 徹

PHP総合研究所 主任研究員

#### Talking Points

1. 義務教育段階では、保護者に対し子どもを就学させる義務が課せられている。
2. しかし、不登校のケース、子どもをインターナショナルスクールに通わせるケースなどの実態に対応するため、就学義務制度の見直しが国において進められている。
3. 多様な選択肢を認めるため、学校以外の場で子どもに教育を受けさせることを可能にする制度改正を行うべきである。就学義務ではなくいわば教育義務を保護者に課す。
4. 教育義務への制度改正を行うためには、教育委員会が定期的に子どもの状況をチェックするなどの体制を整備する必要がある。

PHP 総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F

Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp

## 1. はじめに

わが国の小学校就学率はすでに明治 38 年に 95%を超え、現在に至るまではほぼ一貫して 100%近くに達している<sup>1</sup>。現行制度は、保護者に対し子どもを学校に就学させる義務を課しており、6 歳から 15 歳までのすべての子どもが小学校、中学校または特別支援学校、中等教育学校のいずれかに通うことになっている。

就学義務の徹底によりわが国の教育水準は向上した。しかし、不登校で子どもが学校に通っていないケースや、学校ではなくインターナショナルスクール等の外国人学校に子どもを通わせているケースも生じている。このような実態に対応するため、国において就学義務のあり方に関する検討が進みつつある。

以下では、就学義務のあり方を見直し、多様な選択を可能にする制度改正を行うことを提案する。

## 2. 現行制度の仕組み

憲法は「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。」(26 条 2 項)と定めている。教育基本法(平成 18 年法律 120 号)は「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。」(5 条 1 項)と

定める<sup>2</sup>。憲法及び教育基本法では普通教育を受けさせる義務は規定しているものの、学校に通わせる義務までは規定していない。

学校に通わせる義務、すなわち就学義務を規定しているのは学校教育法(昭和 22 年法律 26 号)である。同法は「保護者は、子(略)を小学校又は特別支援学校の小学部に就学させる義務を負う。(略)」(17 条 1 項)、「保護者は子(略)を中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の中学部に就学させる義務を負う。」(17 条 2 項)と規定する。

保護者が就学義務を履行しない場合には履行の督促が行われ、それにも従わない場合には罰金が科せられる<sup>3</sup>。

ただし、「病弱、発育不完全」で特別支援学校における教育を受けられない場合や児童生徒が失踪した場合など「やむを得ない事由」がある場合には、就学義務を猶予又は免除することができる<sup>4</sup>。なお、経済的な理由によって就学困難と認められる子ども

<sup>2</sup>「普通教育」とは、「一個の人間として、また、一人の国民及び社会人として必要な一般的教養を施す教育」(鈴木勲編著『逐条学校教育法第 6 次改訂版』(学陽書房、平成 18 年) p.198)であると解されている。

<sup>3</sup>就学義務違反の場合にとられる手続は次のとおりである(学校教育法 17 条 3 項及び 144 条、学校教育法施行令(昭和 28 年政令 340 号) 20 条及び 21 条)。

① 児童生徒が 7 日間出席せず、その他出席状況が良好でない場合で、正当な事由がないときは、校長はその旨を市町村教育委員会に通知する。

② 市町村教育委員会は、①の通知を受けたとき、保護者が就学義務を怠っていると認められるときは、保護者に対して児童生徒の出席を督促する。

③ 督促を受けたにもかかわらず、児童生徒を就学させない者は、10 万円以下の罰金に処する。

<sup>4</sup>学校教育法 18 条。

<sup>1</sup>文部省『学制百年史資料編』(帝国地方行政学会、昭和 47 年) p.497、中央教育審議会義務教育特別部会(平成 17 年 3 月)資料、文部科学省『文部科学白書(平成 19 年度)』 p.394。

の保護者に対しては市町村が必要な援助を行うこととされている<sup>5</sup>ので、経済的な理由は「やむを得ない事由」に含まれないと解釈されている<sup>6</sup>。

### 3. 国の動き

就学義務に関しては、平成15年の中央教育審議会答申において義務教育制度の弾力化について言及<sup>7</sup>された後、平成17年の同審議会初等中等教育分科会の審議のまとめにおける「今後の審議において検討を深める必要がある」意見として、たとえば次の内容が示されている。

「○ 保護者の希望を反映させるという観点から、義務教育を就学義務ではなく教育義務としてとらえ直すことも必要なのではないか。

- 欧米や戦前の日本では、義務教育の例外的措置を認めてきた。このように、学校での指導を原則としつつ、一定の条件付きで、いわゆる「フリースクール」での教育機会も認める、あるいはインターナショナルスクールなどでの就学を可とする方向を模索すべき。ただし、副作用や弊害など二次的効果について配慮することが必要。」

同年の答申においても就学義務の弾力化

を検討することの必要性が指摘<sup>8</sup>され、平成18年以降も審議が継続されている。

平成19年1月には以下のおり意見の整理が行われたが、同審議会における結論はまだ出ていない。

「フリースクールなど学校外での教育施設の学修については、就学義務の履行と認めるべきという意見もあったが、学校復帰を目指した教育が重要であり現在でも出席扱いは可能であること、またフリースクールは多様であることなどから、一律に就学義務の履行と認めることは問題であるという反対意見があった。」

### 4. 現行制度の問題点

前述のように、保護者が子どもを学校に通わせない、すなわち就学義務の履行を怠っている場合、保護者に罰金を科すことで就学義務の履行を担保している。実際に罰金が科せられた事例もごくまれに存在する<sup>9</sup>。

不登校のケースや外国人学校のケースも、子どもは学校に通っていない。これらのケースについても罰金を科して就学義務の履行を担保することになるであろうか。現行制度の問題点について考えてみたい。

#### (1) 不登校のケース

不登校は就学義務違反になるであろう

<sup>5</sup>同法19条。

<sup>6</sup>前掲『逐条学校教育法第6次改訂版』p.244。

<sup>7</sup>「義務教育に関して、社会の変化や保護者の意識の変化に対応し、義務教育制度をできる限り弾力的なものにすべきとの観点から（略）保護者の（略）教育選択などの仕組みなどについて様々な意見が出された。」（平成15年3月中央教育審議会答申『新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興計画の在り方について』）。

<sup>8</sup>「不登校等の児童生徒について、一定の要件のもとで、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。」（平成17年10月中央教育審議会答申『新しい時代の義務教育を創造する』）。

<sup>9</sup>前掲『逐条学校教育法第6次改訂版』p.1013。昭和50年学校教育法違反事件（岐阜家庭裁判所判決）。

か。

子どもが学校に通っていないという外形だけを見れば保護者が就学義務の履行を怠っているようにも見える。しかし、不安などの理由により学校に行くことができずに不登校になっている場合、就学義務の履行を保護者に督促しても意味はない。保護者としてもできれば学校に通ってほしいと思っているからである<sup>10</sup>。このような場合、保護者には就学義務を履行しない「正当な事由」があると解釈されている<sup>11</sup>。不登校のケースでは保護者は就学義務の履行を督促されることはない。

しかし、不登校は正当な事由に含まれるという解釈にとどまるのではなく、もう一步進めて制度上明確に不登校を位置づけるべきである。全国には小中学生が1,080万人<sup>12</sup>おり、個々の子ども状況が極めて多様であることを考えれば、そのすべてが常に学校に通うことは現実には不可能であろう。不登校児童生徒が12万7千人（小中学生全体の1.2%）<sup>13</sup>もいる以上、実態に合わせて制度を見直すべきである。

さらに、不登校が制度上位置づけられていないため、不登校への対応が各学校や各教育委員会の裁量にまかされている点が問題である。実態上は教職員が家庭

訪問を行い、教育支援センター（適応指導教室）において支援を行うなどさまざまな取組が進められているが、これらは各学校や各教育委員会の自主的な努力によるものである。

不登校への対応について、共通の枠組みが必要なのではないだろうか。

## （2）外国人学校に通うケース

次に、子どもをインターナショナルスクール等の外国人学校に通わせている場合はどうだろうか。

文部科学省の資料によれば、小学部又は中学部を持つ外国人学校に在籍する日本人児童生徒の数は3,366人<sup>14</sup>である。

外国人学校は、学校教育法上の「学校」ではないことから、子どもを外国人学校に通わせていたとしても、就学義務を履行したことにはならない。保護者は就学義務に違反している。

保護者に対し、就学義務の履行を督促する教育委員会はあるが、罰金を科した実例を筆者は把握していない。仮に実例があったとしてもわずかな数であろうと推測される。制度を運用して罰金を科すことが困難な状況にまで実態が進んでしまっている。また、外国人学校に通う子どもは制度の枠外にあるとして、教育委員会が積極的に関与しようとしめない点も問題である。

この外国人学校のケースについても、実態に合わせて制度を見直し、教育水準を確保するために何らかの措置を講ずるべきではないだろうか。

<sup>10</sup>いわゆる「あそび・非行」型の不登校であって保護者もそれを容認している場合は、就学義務の不履行と判断される可能性もあると考える。しかし、実態としては、学校及び教育委員会は、「あそび・非行」型の不登校であっても就学義務履行の督促をするのではなく、児童生徒及び保護者に対する指導によって対応している。

<sup>11</sup>中央教育審議会初等中等教育分科会（平成18年6月）資料による。

<sup>12</sup>文部科学省調査による平成18年度データ。

<sup>13</sup>文部科学省調査による平成18年度データ。欠席日数は年間30日以上。

<sup>14</sup>中央教育審議会初等中等教育分科会（平成18年6月）資料による。外国人学校のうち各種学校として認可を受けているものに在籍する児童生徒の数（平成17年5月現在）。

## 5. 解決への具体的提案

学校は、教育を行う場としてそれにふさわしい機能を有しており、多くの子どもたちにとって学校は有意義な場であることは言うまでもない。しかし、一人残らずすべての子どもにとって学校が最善の選択肢とは限らない。諸外国でも米国、英国、フランスの制度では学校に通わないことを認めている<sup>15</sup>。

わが国でもかつては就学義務の例外措置を認める制度があったが、戦時下の教育体制において例外措置は廃止された<sup>16</sup>。その後今日まで就学義務が徹底されてきたが、近年の不登校や外国人学校のケースを考慮すれば、就学義務を徹底する一方で例外的にその弾力化を図る必要がある。なぜならば、現行制度では不登校や外国人学校のケースを想定していないため、これらのケースは制度の枠外に陥っており、制度上は教育水準の確保がなされることなく放置されているからである。実態上、これらのケースにおける教育水準は高い場合も低い場合もあると考えられるが、制度上の措置を講じることで一定水準を確保することができる。

<sup>15</sup>中央教育審議会初等中等教育分科会（平成16年1月）資料による。

<sup>16</sup>明治23年の小学校令（勅令215号）では、「第二十二條 学齡児童ヲ保護スヘキ者ハ其学齡児童ヲ市町村立小学校又ハ之ニ代用スル私立小学校ニ出席セシムヘシ若シ家庭又ハ其他ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ修メシメントストキハ其市町村長ノ許可ヲ受クヘシ」と家庭等での教育を認める規定を置いていた。しかし、家庭等での教育を認める規定は、就学義務の徹底を図るため、戦時下の教育体制を定める昭和16年の国民学校令（勅令148号）からは削られ、昭和22年に制定された学校教育法でも同様に例外措置を認める規定は設けられていない。

就学義務の弾力化には世論も肯定的である。「義務教育に関する意識調査」<sup>17</sup>によれば、保護者のうち「不登校の子どものためのフリースクール等を義務教育として認める」ことに対し「賛成」「まあ賛成」と回答した者の割合はあわせて63.2%であるのに対し、「反対」「まあ反対」と回答した者の割合はあわせて5.8%に過ぎない。

以下では、実態に即した多様な教育機会を認めるための制度改正の内容と効果、制度改正に伴う懸念とそれに対する考え、家庭の経済的負担等について述べてみたい。

### (1) 教育義務への制度改正と効果

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べきである。就学しないという選択をした保護者に対しては、場所は家庭またはフリースクール、インターナショナルスクールなどどこであってもよいが、子どもに教育を受けさせる義務を課す。就学義務ではなく、いわば教育義務を保護者に課すのである。

さらに、一定の教育水準を確保するため次の条件を付す。

- ① 市町村教育委員会は、保護者が子どもに教育を受けさせているかどうかを面接により定期的にチェックする。仮に適切な教育が行われていないと判断されるときは、保護者に対し改めて子どもの就学を義務づける。

<sup>17</sup>文部科学省が平成17年11月に公表（調査実施主体は（株）ベネッセコーポレーション）。

- ② 義務教育段階の終了時点で、現行の「就学義務猶予免除者等の中学校卒業程度認定試験」と同様の試験を受けさせる。試験に合格すれば高校入学資格を付与する。

このため、学校教育法に次の規定を加える。

「〇条〇項（就学義務の規定にかかわらず）保護者は、子を小学校又は特別支援学校の小学部に就学させないで心身の発達又は能力に応じた普通教育を当該子に受けさせる必要があることについて市町村の教育委員会による認定を受けたときは、当該子を就学させないことができる。

〇項 前項に規定する認定を受けた保護者は、子に家庭その他の場において普通教育を受けさせなければならない。

〇項 市町村の教育委員会は、〇項に規定する認定を行ったときは、保護者が子に普通教育を受けさせていることを政令で定める期間ごとに確認するものとする。

〇項 前項の規定による確認の結果、保護者が子に普通教育を受けさせていないと認める場合には、市町村の教育委員会は〇項の認定を取り消さなければならない。」

（中学校等についても同様の規定を追加）

これらの制度改正により、以下の効果が期待される。

- ① 子どもにとっては教育の選択肢が増え、自分に合った学習形態を選ぶことができる。教育機会の多様化が、子どもの能力をより一層伸ばすことにつながる。それぞれの能力を伸ばすことは

その子だけの利益にとどまらず、結果的には社会全体の利益になる。

- ② 不登校の子どもや外国人学校に通う子どもは現行制度の枠外であり、これらの子どもに対しては教育水準を確保するための制度上の措置がとられてこなかった。これらのケースについて教育委員会が定期的に教育内容をチェックすることにより、義務教育として求められる教育水準が確保されているかどうかを確認できる。

- ③ 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。この制度改正だけで不登校をめぐる問題がすべて解決されるものではないが、家庭及び学校の双方において、不登校への対応のための負担が軽減されることも想定される。

- (2) 予想される懸念とそれに対する考え  
上記(1)の提案に対しては、制度改正に伴う懸念が指摘されることが予想される。

ア. 義務教育の水準が確保されないとの懸念

現行の義務教育制度は、全員に対して共通のカリキュラムで教育すること及び学校という集団の中で教育を行うことにより一定の教育水準を確保しているものであり、その例外を認めることは教育水準の低下を招くおそれがあるとの指摘が予想される。

しかし、実態としてすでに不登校や外国人学校への入学といった学校に通っていないケースが生じている。現状では、不登校のケースについては教育水準を確保する枠組みは設けられてお

らず、外国人学校のケースについては制度が機能していない。一方、上記(1)の制度改正を行えば、教育委員会による定期的な面接及び指導が行われ、認定試験によるチェックも行われるので、むしろ教育水準を確保しやすくなる。

イ. 就学しないことを助長するとの懸念  
学校に行かないことを認めることにより、不登校の子どもが増えるのではないか、あるいは、不登校への対応に努力している教職員の意欲を減退させるのではないか、との指摘も予想される。

しかし、教育義務に改正した後も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。たとえば高校は義務教育ではないにもかかわらず高校等進学率は97.7%<sup>18</sup>となっていることを考慮すれば、義務教育の段階で学校に行かなくなる児童生徒が急激に増加するとは考えにくい。

また、教職員による対応については、制度改正後も不登校への対応をこれまでどおり行うよう、学校や教育委員会における指導方針を徹底する。

なお、保護者や子どもたちに教育の選択肢が与えられた場合、教育の場として学校が選択されるよう、より魅力ある学校づくりが学校や教育委員会には求められる。制度改正を教職員の意欲向上の契機としてとらえることもできるだろう。

### (3) 経済的負担及び財政上の措置

就学義務を教育義務に改正することに伴い、家庭の経済的負担及び財政上の措置をどうするかという問題が生じる。

#### ア. 家庭の経済的負担

フリースクールや外国人学校に通う場合の授業料や家庭での教育費に対し、公費による補助をするかどうか問題となる。

憲法は「義務教育は、これを無償とする。」(26条2項)と定める。教育基本法は「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。」(5条4項)と定めている。憲法で定める義務教育の無償とは、「授業料不徴収の意味」<sup>19</sup>と解されている。

一方、「私立の小学校、中学校又は中等教育学校の前期課程への就学は、保護者の自由な選択によるものであるから、公立学校就学に伴う授業料無償の権利を放棄したものと考えられるので、授業料の徴収を禁じられていない。」<sup>20</sup>とされる。

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からすれば、フリースクールや外国人学校の授業料についても家庭が負担することとなる。

ただし、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

<sup>18</sup>文部科学省『学校基本調査(平成19年度)』。通信制課程への進学者を含む。

<sup>19</sup>前掲『逐条学校教育法第6次改訂版』p.62。

<sup>20</sup>同前p.62。なお、公立学校には馴染めないといった理由で私立学校に通うケースもあるとすれば「授業料無償の権利を放棄」とまで言いられるかどうか若干疑問はある。

受けさせる場合であっても学用品購入費等を支援する。さらに、教科書の無償給与のように「国の財政等の事情を考慮して立法政策の問題として」<sup>21</sup>、私立学校も含めて授業料等にかかる家庭の経済的負担を公費で支援する余地もあるかもしれない。

#### イ. 財政上の措置

教育義務に改正し、個々の児童生徒に対して市町村教育委員会事務局の指導主事が定期的に面談及び指導を行うとなれば、そのための人件費が必要になる。人件費について試算をしてみたい。

仮に、不登校の児童生徒及び外国人学校に通っている児童生徒がすべて学校に通わないこととすると、対象となる児童生徒数は13万人(=12万7千人+3千人)である。この13万人に対し、学年の学期ごとすなわち年間3回の面接及び指導を行うこととする。市町村教育委員会の指導主事が1日に3回、年間で200日面接及び指導を行うとすると、必要となる指導主事の数 $は650人(=13万人/年 \times 3回/人 \div (3回/日 \times 200日/年))$ である。650人分の人件費は、年間47億円(=650人 $\times$ 725万円<sup>22</sup>)である。

大雑把な試算であるが、制度改正のためには年間47億円の人件費を新

たに財政上確保する必要がある。

## 6. おわりに

今回提案した制度改正を実現させるためには、まだ多くの課題が残っている。たとえば、就学させないことを市町村教育委員会が認定するときの基準はどうするか、家庭で教育を行う場合に教材や指導者はどうするか、市町村教育委員会がどのように定期的なチェックを行うかなどの点をさらに検討する必要がある。

しかし、就学義務を弾力化するニーズはすでに存在している。

今後、国での検討が進められ、制度改正が現実のものになることを期待したい。

<sup>21</sup>同前p. 62。

<sup>22</sup>地方交付税の単位費用(平成19年度)のうち、市町村分の教育委員会事務局職員の給与費の合計額(116,010千円)を職員数(16人)で除した額。

## 『PHP Policy Review』

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や国内外の研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

グローバリズムの急展開、BRICS諸国の台頭、エネルギー資源の高騰、金融市場の混乱、絶え間なく続くテロや地域紛争など、21世紀の世界は混迷を極めています。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会、増え続ける公的債務、東京一極集中、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積です。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智慧が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

2007年～既刊テーマ一覧：

Date/No	分野	タイトル・著者
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 南学 PHP総合研究所 客員研究員
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 — PHP「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応— 前田宏子 PHP総合研究所 研究員
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 佐々木陽一 PHP総合研究所 主任研究員
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 荒田英知 PHP総合研究所 主席研究員
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導くPHP総合研究所の政策提言 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 江口克彦 PHP総合研究所 代表取締役社長