

教育機会確保法の成立と「公教育」の課題 Consideration of Act of Opportunity for Education

黒柳 修一

Shuichi KUROYANAGI

Key words: 教育機会確保法、不登校、フリースクール、ホームエデュケーション、義務教育制度

はじめに

すでに、わが国でもフリースクール等やホームエデュケーションなどは全国的に実施され広がっているが、公教育制度外存在であり、一部のケースを除いて、公的な援助の対象外である。わが国では1970年代より不登校の子どもが増え続けてきたが、不登校は子ども本人の甘えや弱さなど個人の問題とされ、それが現在も巷間においての認識と大差がないのも事実である。すなわち、不登校は、「問題行動」とされ続けているともいえる。しかし、日本における教育は、学校教育法下の所謂「一条龙」の学校教育のみで、諸外国におけるような多様な形での学びの存在を認めていない特殊性についてまず、鑑みる必要があろう。その一方で、文部科学省が2021年7月22日公表した問題行動・不登校調査によると、2019年度に不登校が理由で小中学校を30日以上欠席した児童生徒は18万1272人で、過去最多を更新した。増加は7年連続で、約10万人が90日以上欠席していた。内訳は、小学校が5万3350人、中学校が12万7922人と学年が上がるごとに人数が増え、中3は4万8271人だった。全体の児童生徒に占める割合は、小学校で0.8%、中学校で3.9%で、不登校の主な原因は「無気力、不安」が最も多く、「いじめを除く友人関係」「親子の関わり」が続いた。学校などで指導を受けた結果、19年度中に登校するようになった児童生徒は、全体の22.8%にとどまった。高校は5万1000人で、前年度を下回ったが、横ばいが続いている。(1)

こういった不登校の児童生徒の多さの要因は、複雑で一律に論じることはできないが、日本の義務教育制度が、1941年の国民学校令以来、国民に就学義務を課して以来、戦後もそれが踏襲され、現代の多様化された社会や制度、

さらに別の観点から言えば、児童生徒の実態に対応できていないといった見方も可能であろう。不登校対策が学校において生活指導上の課題とされ、それへの取り組みが続けられているにも関わらず、また少子化でその絶対数が減少していても、その抜本的な解決策や成果が提示されていないのも事実である。この教育機会確保法は、そういった状況も鑑み、かつては「問題行動」とされた不登校を是認する法という側面も、その可否も含めて持っている。この法律の発端が、オルタナティブスクールの関係者から提起されたという経緯をみても近代の学校教育あるいは義務教育制度が画一化して、制度疲労を起しているという仮説も成立しよう。このように、1980年代に不登校は量的な拡大とともに「登校拒否」として問題化する。すなわち「登校拒否は個人の病理ではなく、子どもが登校できないような学校にこそ問題があると見る見方と、それに基づいて学校外での学びの場（フリースクールなど）をボランティアで作る動きが出てきた」ものであり、「登校拒否の子をもつ親を中心とする当事者運動は、個人の病理ではなく学校の病理だと問題認識を転換させた」ともいえる。(2)本稿では、不登校の増加について、文科省は「憂慮すべき状況」としつつ、休養の必要性や支援強化をうたった教育機会確保法が2017年に施行され、「趣旨が浸透してきた側面もある」とされる、この法の成立の経緯を検証し、それを巡る諸議論についても鑑みつつ、現在、日本における「制度疲労」を抱えているとも見られる公教育の課題と展望についても検討していきたい。

2. 教育機会確保法とは

教育機会確保法とは、その「目的」を「教育基本法及び児童の権利に関する条約等の趣旨にのっとり、不登校

児童生徒に対する教育機会の確保、夜間等において授業を行う学校における就学機会の提供その他の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を総合的に推進し、その「基本理念」としては、「1.全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、2.不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の状況に応じた必要な支援、3.不登校児童生徒が安心して教育を受けられるよう、学校における環境の整備、4.義務教育の段階の普通教育に相当する教育を十分に受けていない者の意思を尊重しつつ、年齢又は国籍等にかかわらず、能力に応じた教育機会を確保するとともに、自立的に生きる基礎を培い、豊かな人生を送ることができるよう、教育水準を維持向上。5.国、地方公共団体、民間団体等の密接な連携」と行うこととする。そして、「基本的な考え方」として、「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保」を意図し、「魅力あるより良い学校づくりを目指すこと」、「不登校というだけで問題行動であると受け取られないよう配慮すること」、「不登校児童生徒の社会的自立を目指すこと」、「就学に課題を抱える外国人の子供に対する配慮」、「不登校児童の意思を十分に尊重しつつ、個々の児童生徒の状況に応じた支援を行うこと等が必要」とされ、さらに、「夜間中学等における就学の機会の提供等設置の促進や多様な生徒の受入れを推進することが必要」といった視点がだされるとともに、それらを「国、地方公共団体、民間の団体その他の関係者の相互の密接な連携の下で施策を実施」することが企図され、2016年12月の臨時国会において可決・成立したものであった。(3)

このように、「不登校は、義務教育の履修に問題を生じさせる」ものであり、「1970年代には1万人ほどだった不登校の小中学校の児童生徒数は、1990年代後半に10万人を超え、21世紀に入った12万人前後で高止まりしている」という現状の中で、「こうした不登校の子どもについては、制度運用によって、就学義務型から実質的な教育義務型へ近づいている」動きとして、「たとえば、1992年9月24日の文部省初等中等局長通知によって、不登校の子どもが学校以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、指導要録上の出席扱いでできるようになり、「また、その通所の際に実習用通学定期乗車券も使える」ことや、「さらには、出席日数自体は卒業要件ではないため、不登校でも、小中学校等を卒業できる」こと、「そして、仮に小中学校を卒業しなくても、受験資格が年齢要件のみの高等学校卒業資格に合格すれば、大学入試や資格試験などを受験でき

る」こと、「小中高等学校等に通わなくても、学力さえ基準を満たしていれば大学に進学できる」といった善処はされてきてはいる。(4)

元々、「日本の義務教育制度は、学校教育法に基づく就学義務型であり、国等の費用負担によって公立学校は無償である」が、「しかし、不登校増加のなかで出された1992年の文部省通知以降、不登校の子どもについては、制度運用による実質的な教育義務型へ変わっていく」が、「ただし、学校外で学ぶ費用は保護者負担が原則である」のが現状である。(5)

さらに、「不登校による不利益がないわけではない」のも事実であり、「学校外の機関等で相談・指導等を受けた不登校の小中学校3万8059人のうち、指導要録上の出席扱いとなった1万7845人(45.9%)であり、不登校全体の14.2%にすぎない」ということや、就学義務型の日本では、不登校で通学区の小中学校等に通わなくても、そこには在籍し続ける」といういわば「不利益」を被っているという現実があった。(6)

このように「不登校」の児童生徒が増加する中において、教育機会確保法は、それを「問題行動」として、学校への復帰を目指す指導のみではなく、そういった児童生徒が現実に通っている所謂「フリースクール」の存在や、その意義を評価する立場への転換の嚆矢となることをまず企図するものであった。

3.フリースクールからの提言

この教育機会確保法の成立する過程において、もう一つ大きな起因となったものに2009年に「フリースクールからの政策提言」が採択されたことがあげられよう。2009年1月に第1回日本フリースクール大会を開催し、『フリースクールからの政策提言』を公表するに至ったことに、まず括目する必要がある。(7)

ここでは、「わが国では1970年代より不登校の子どもが増え続け、不登校は子ども本人の甘えや弱さなど個人の問題にされ続けてきた」として、「私たちは、今日の教育の現状を広い視野で捉え、学校という環境で傷ついている子どもたちが不登校状態になっていることを認識し、子どもが育つ環境や教育の在り方を検証していく必要性」を求めることになる。それとともに、「これまでの不登校政策は、子どもの立場に立って子どもの学ぶ権利を保障する環境を整えるよりも、現状の学校教育を基本にした学校復帰の指導が優先されてきた経緯がある」ことを問題視する。(8)

そして、さらに、「日本における教育は、学校教育法下

の学校教育のみで、多様な形で学びの存在を認めず、現状においては、子どもの実状に答えることができていない」として、「ここに具体的な政策提言として、学校、フリースクール、フリースペース、居場所、ホームエデュケーションなど、多様な教育の形態が並存できる道」を保障することを求めたのであった。(9)

そして、「このシステムは、不登校の子どもが数多く普遍的に存在する状況、フリースクール等や在宅で学ぶ(ホームエデュケーション)子どもたちが数多くいる事実に対応できていない」(10)と不登校と就学義務が課せられている学校制度そのものあり方にも疑問を呈しているのである。そこから、この提言は、さらに学校教育法に並ぶ教育義務の実現として、フリースクール等についての新法(仮称「オルタナティブ教育法」)制定を提案した。フリースクール等やホームエデュケーションは、オルタナティブ教育法に準拠した公教育として位置づける。つまり、「子どもが教育義務対象年齢に達したとき、学校教育またはオルタナティブ教育いずれかに基づく教育義務を課し、多様な教育選択を可能にする制度」にするような、「フリースクール等についての新法(仮称「オルタナティブ教育法」)の制定」を企図することになった。(11)

このように、教育機会確保法成立を推進した中心的組織はフリースクールネットワーク(以下、FSN)であったのであり、2001年に設立されたFSNは政治に積極的に働きかけを行い、2008年5月にフリースクール環境整備議員連盟を発足させることに成功した。ここでは、従来の不登校対策としての立法のみならず、「多様な教育の形態が並存できる道」を模索することが求めた点にまず着目する必要がある。2012年2月の第4回日本フリースクール大会でVer.2を発表した。次いで、2012年4月にはフリースクールに加えてシュタイナー学校、サドベリースクールなどのオルタナティブスクール、外国人学校、ホームエデュケーションなどの関係者や研究者らの参加を得て、「(仮)オルタナティブ教育法を実現する会」を発足することになる。そして、「骨子案Ver.2について、議連馳幹事長らからオルタナティブという言葉の難しさや教育機関支援より子ども一人一人の権利保障が望ましい」との指摘を受け(12)、同年10月に会名を「多様な学び保障法を実現する会」に変更し、翌年2月の第5回日本フリースクール大会で「子どもの多様な学びの機会を保障する法律(多様な学び保障法)骨子案」(Ver.3.1)を提案、採択」するに至ったのである。(13)

そして、「同骨子案は9年間の普通教育を受ける権利を『学校以外』でも行使できるようにする教育義務制へ

の転換、学習機関の登録制、保護者への学習支援金給付、国・自治体」による「多様な学びの場」の支援と質保障などを内容とする。学校以外の「多様な学びの場」としては、すでに多くの諸外国では認められているホームエデュケーション、フリースクール、子ども居場所、シュタイナー学校やデモクラティックスクール等のオルタナティブスクール、ブラジル学校やペルー学校などの外国人学校、自主夜間中学などが想定されていた。(多様な学び保障法を実現する会2013)(14)

しかし、フリースクール環境整備議員連盟は総選挙で多数の議員が落選し、2013年末で解散となったため、FSN代表の奥地圭子らの働きかけにより、2014年6月3日に新たに超党派フリースクール等議員連盟が発足することになる。(15)

そして、ここから不登校とフリースクールに関わる政治が急速に加速化されることになった。まず2014年7月に提出された政府の教育再生実行会議第5次提言に、フリースクールやインターナショナルスクールなどの「学校外の教育機会」の位置付けについて、「就学義務や公費負担の在り方を含め検討する」ことが、以下のように書き込まれた。

「国は、小学校及び中学校における不登校の児童生徒が学んでいるフリースクールや、国際化に対応した教育を行うインターナショナルスクールなどの学校外の教育機会の現状を踏まえ、その位置付けについて、就学義務や公費負担の在り方を含め検討する。また、義務教育未修了者の就学機会の確保に重要な役割を果たしているいわゆる夜間中学について、その設置を促進する。」(16)

同会議でそれ以前に不登校やフリースクールについて詳細な議論は行われていない。にもかかわらず、この「再生会議」の上記の提言があげられ、「その後も第6次～第10次提言(2017年6月)で取り上げられ、「経済財政運営と改革の基本方針2016」(2016年6月2日、閣議決定)にも不登校対策が盛り込まれる」ことになった。(17)

また2015年2月28日に超党派フリースクール等議員連盟第2回総会が開催され、再び議員立法に乗り出すこととなった。同年4月に奥地らは「多様な学び保障法骨子案」をもって馳座長と面会したが、馳は一条校と「多様な学びの場」を選択するような法を実現することは「ハードルが高い」としてうけいれなかった。もともと、馳は夜間中議連の中心メンバーでもあり、子どもの教育機会を保障するため、「まずは居場所、学習機会の確保、そのための根拠法が必要」として、「夜間中学なども含めて

『普通教育』を行う場』を支援することをめざすことを意図したのであった。(18)

そこで同年5月27日に2つの議連の合同総会が開催されることとなり、馳座長より「試案」として「義務教育段階における普通教育に相当する多様な教育の機会の確保等に関する法律案」が提示された（フリースクール全国ネットワーク2016）。(19)

その反応は大きく、「教育多様機会確保法案をめぐって賛否両論が出される」ことになり、「まず、義務教育制度の根幹に関わる法案ということで、新聞各社社説で取り上げ」られることになる。(20)

そこにおいて、「どの社も、法案の理念には概ね賛成だが、懸念も同時に指摘」し、たとえば、「『義務教育は学校が担うという基本が崩れる』『不登校を生まない努力がないがしろになる』『教育委員会の関与を厳しくすると、多様で自由な学習活動が画一化する』『学習の質の低いところへも公費助成されてしまう』『制度を悪用する事業者がでる』『突然の閉鎖で子どもが行き場所を失う』『児童虐待などが見過ごされる』等の疑問点が同時にだされることになる。(21)

この要因として法案自体が理念法の側面をもっており、具体論についての議論よりも、「多様な教育の機会の確保」という日本の公教育において等閑視されてきた問題についての転回をもたらすことがまず最優先されたことに他ならない。しかし、「これが公表されると、不登校およびフリースクール等の多様な学びの部分について厳しい意見の対立を生んだ」のであった。(22)

より論点整理をすれば、「反対派の市民グループには『不登校対策法』と呼ばれる一方で、賛成派には『不登校の子ども支援法』や『フリースクール支援法』と呼ばれるほどに、それは多面的な性格を有しており、上程までに紆余曲折」をもたらすことになる。(23)

すなわち既述したように、「法案は当初から多くの反対意見が寄せられた一方で、部分的な評価をえていたこともまた事実」あり、「その理由は、①『児童の権利に関する条約』等の趣旨に則った理念法であること(第一条)であること、②不登校の児童生徒などの当事者の意思が尊重されていること(第三条)、③年齢または国籍にかかわらず能力に応じた教育機会の確保がうたわれていること(第三条)」や、「④教育機会の確保については民間団体との連携のもとに行われること(第三条)、⑤不登校生徒の『休養の必要性』が明記されていること(第十三条)、⑥就学機会の提供等を話し合う協議会に民間団体も参画できる可能性が開かれていること(第十五条)、などがあげら

れる」といえる。(24)

しかし、その一方で、反対派の主張としては、「第一に①が明記されている理念法であるにもかかわらず、条文全体で主体とされているのは国や地方公共団体であり、同条約がうたっている『子どもの最善の利益』からの発想が徹底されていないこと」、「第二に、不登校児童生徒が主たる対象であり、当事者にとって嫌厭されてしかるべき管理のまなざしが見出される」こと、「第三に、不登校児童生徒は『心理的な負担その他の自由のための就学が困難である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』とされ、積極的にオールタナティブな教育機会を選択している子どもは対象外となってしまうこと」があげられている。さらに、「先に示した①と②は、不登校の子どもたちにとって有利に働く文言がおかれている例であるが、それらを覆う法案全体の基層にあるトーンが当事者にとって真逆ともいえるほど管理的であるがために、『児童の権利』も『休養の必要性』も『適切な支援』も『教育の充実』も空虚な文言にみえてしまう」こと、「実際に『休養』に言及されている条文では、国および地方公共団体は休養の必要性を踏まえることになっているもの」の、「必要な情報の提供、助言、指導その他の支援を行う」とあり、徹底して休養はさせずに『指導』までも行われる可能性が示唆されていた(改訂が重ねられた法案の最終段階では『指導』色は減らされるにいたった)。(25)

しかし、その一方で、理念の部分においては、永田も指摘するように、「反対派の人々にも支持される点も含まれており、不登校の問題に悩まされてきた人であれば、こうした『芽』をはぐくんでいきたいという思いが募るのも当然」であったといえるのである。(26)

また、先述のとおり、「当初の法案が不登校対策法案へと変容すればするほど、フリースクールなどの多様なファクターは一元的な制度に包み込まれていく。つまり、学校教育法の特例法のもとに『チーム学校』にビルトインされるのである」という「危惧」も首肯しうる所なのである。(27)

また、そもそも、「不登校の子どものうちフリースクール等に通う子どもの割合はわずかであり、家で休養している多くの子どもと親にとって『個別学習計画』は家庭への介入と望まぬ『教育支援』に過ぎないとの指摘も問題とされるところであった。(28)

このように、同法制定論議においては、これらのうち、就学義務制、フリースクール等の学校外の学びの場の位置づけ、不登校の理解と対応策のあり方、学校の改革可

能性など、わが国の義務教育を根本的に問う論点が呼び起こされた点において、法成立という着地点とともに多くの問題提起をしたとみることができる。

さらにいえば、「周知のように立法化の発端は、制度上の地位安定を求めるフリースクール関係者からの働きかけであり、後にそこに夜間中学関係者の運動も合流した経緯がある」といえ、「フリースクール、夜間中学、さらには外国人学校やインターナショナルスクールといった公教育システムの周縁部から、公教育総体のあり方を問い揺さぶるような議論が提起された今回の経緯は、非常に興味深いものである」とみることができ、まさに現在の義務教育制度のあり方を本質的に問うものであった。(29)

4. 法案成立の過程における問題点

その後、2015年10月7日、第3次安倍内閣が発足し、馳が文部科学大臣となったため、12月22日の両議連合同総会で丹羽秀樹が座長に選出され、2016年2月2日に新たな試案「義務教育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（教育機会確保法の正式名）」(丹羽座長試案)が提示されることになる。(30)

同試案は「馳座長試案から『多様な』という言葉を取り去り、『個別学習計画』や就学義務のみなし規定も削除し、「不登校の子どもが安心して教育を受けられるような学校の取り組みの支援、「学校外の多様な学習活動」を行う不登校の子どもへの支援、不登校特例校や教育支援センターの整備が主な内容」となった。これらの修正を経て、FSN等は『学校外の多様な学習活動』が入ったことで同案を評価し、フォーラムやパネルトークの開催などの推進活動を続けていく。しかし、その後も、一方では、「反対派」の「親の会ネットも議連への要望書提出、声明文発表、国会内外での集会、学習会など、法案の国会可決(2016年11月)まで反対運動を活発に繰り広げた」のであった。(31)

このような経緯を経て教育機会確保法は成立をみるのであったが、ここにおいて問題点や課題を整理しておく必要がある。まず当初の法案の構想は、1941年の国民学校令以来から現在に至るまでの「就学義務」がそのまま踏襲されてしまったことへの異議があげられよう。にもかかわらず当初は、諸外国では当然のことであるホームスクール等の「多様な学校という基本的な枠組みが修正され、次第に換骨奪胎されてしまったことがあげられよう。それについて、倉石一郎は、いわゆる「馳座長

試案」の性質を、「一言でいえば『個別学習計画法案』であった」と要約した上で、内容的には「学校教育法における学校制度運用から大幅に超え出る内容も含まれていた」と指摘し、ラディカルな潜勢力を有していた点に注意を促すのであった。この「個別学習計画とは、子どもが学校に通っていない状態にあるとき保護者が作成し、教育委員会からの認可が与えられるもの」であり。この「学習計画が遺漏なく実施されたことが確認された時点には、保護者の就学義務履行が果たされたとみなされ、子には教育の修了が認められる」ものとみるのであった。(32)

この「試案が標榜通りに『多様な教育機会確保』の名に値するか否かは、教育行政がこの学習支援者(教育主体)に関するいかなる形式的な規制も設けず、本人の『発達段階及び特性』等を踏まえ学習活動が適格的か否かの判断のみを下すという姿勢を貫くかどうかにかかっている」という条件をつけながらも、しかし条文から判断する限り、個別学習計画を核とするこの仕組みはある意味で、これ以前の段階の「フリースクール一条校化」構想などよりもさらに大きなフリーハンドを保護者に与えるともみることができると理解したのであった。(33)

そして、「その意味で試案は、たしかに従来の学校教育法の矩を大きく超え、公教育概念そのものの刷新さえ射程に入れるほど大きな一歩を踏み出そうとしているように読める」と、その潜在的可能性を高く評価するのである。その意味で馳案の頓挫は、「法案への反対者・批判者はここに、教育の場を分けることによる階層化・序列化・排除のポリティクスを嗅ぎ取った」のであり、「また不登校当事者運動は、家庭への公権力の介入という政治をここに読み取り、さらに与党保守派は行き過ぎたリベラリズムによる秩序溶解の危険という政治をそこに読み込んだ」と同床異夢ながらも、そこに「利害の一致」をみるのであった。(34)

そして、その「一方でフリースクール等を想定した民間団体の役割は第十三条に規定されているが、その位置づけは馳試案からはるかに後退した、周縁的なものに過ぎなくなっている」のであり、『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…中略…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』(35)とされたことを問題視する。

そして、倉石は、「タイトルから消えコンセプトとしても無効化された『多様』が、オルターナティブな機関の形容詞として僅かに姿をとどめたのは皮肉である」として、「さらに、それが『休養の必要性』に応える場と規定されたことは、関係者には何としても大きな衝撃だったに違いない」として、「多様」というものが「どこまでも補足的で二義的なものに貶められた」とみるのであった。「さらに興味深い」ものとして、「本法律で規定された枠組みはもはや、タイトルに掲げた『機会の確保』であることを放棄している点」であり、「機会とはあくまで可能態である。それを利用する可能性にも利用しない可能性にも、等しく開かれたものでなければならない。ところが上記の条文で規定されたシステムは、可能性に対して開かれていない」ことも問題とするのである。すなわち、このことは、「学校において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」が構築された暁に、子どもが登校しないオプションは想定されていない」ことなのであり、「これは言葉の正しい意味での『機会の確保』ではない」ことを問題視するのであった。本法律が「機会の担保」を内包させた馳試案と対照的に、「形式主義に強くコミットするものであることは明らか」であると、その変質を批判し、「ここでは法の規定がすべて、登校復帰という至上の目標に向かって収斂」しているとし、「とにかく学齢期の子どもは須らく学校という場に身を置かねばならないことが、ひたすら絶対化されている」として、この法律の成立の意義自体を極めて問題視するのである。(36)

倉石は、その視点からみれば、「個別学習計画構想が消え、多様性というコンセプトを失った法(案)は、夜間中学関係の箇所でも部分的な実質主義の巻き返しをみながら、基本的には文部科学省の従来の不登校対策を反復・拡張するだけの『不登校復帰促進法』に過ぎないと断ずるのであった。(37)

しかし、このようなオルターナティブな施設へのシフトへの期待に対して、「義務教育段階で約12万人といわれる不登校の子どもの中でフリースクールに在籍をしているのは、そのうちのごく一部である」ことや、「小規模であるがゆえに、全人的な関わりや柔軟な活動の試みがある特徴として目を引くが、今日の学校教育が抱えている様々な困難、たとえば、社会経済的な要因によって構造的な不利を抱えている子どもたちが取りこぼされていく問題への対応や、また、グローバル化に対応した能力形成といった役割をフリースクールに直接的に求めるのは、学校教育が抱えている袋小路をそのまま押し付ける

ことになるおそれがある」との懸念にみられるように、日本におけるフリースクールやホームエデュケーションの実態や歴史を鑑みても、より慎重な議論の必要性が不可欠であるという主張にも一定の理解ができるであろう。(38)

そして、その場合においても、「教育機会確保法に関わる議論の延長線には、フリースクールを義務教育として認める可能性」も視野にいれつつ、「それに併せて、活動内容の可視化と評価の議論もすすんでおり、フリースクールも、既存の学校教育と同じ構造に入ることが求められるかもしれない」とすれば、「現状では教育機会の確保に関わる議論は機会の再配分に焦点があてられているが、既存の公教育に埋め込まれた権力性に目を向けるなら、これまで公教育から排除されてきた文化的価値パターンの承認がどのように遂行され得るのかが、今後問われることになる」と指摘し、既存の学校教育にも義務教育制度にも疑問を呈しつつも、その「受け皿」となる可能性のあるフリースクール等の可視化や精査の担保をも同時に、前提として求めていることが注目されるのである。(39)

こういった議論や経緯を経て、2016年5月10日、教育機会確保法の正式名である『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』が丹羽秀樹議員外8名により、第190国会に提出された。そして、「同法案の目的は、教育機会の確保に関する施策の基本理念を定め、同政策を総合的に推進すること(一条)とされているが、その具体的な内容は、従来の不登校児童生徒等に対する施策(八-十三条)が中心」となるものであった。(40)

いずれにせよ、「同法案が直接的に提起した課題は、不登校児童生徒の学習を公教育制度によってどのように保障するかということになる」が、「法案の制定過程を鑑みれば、問題の射程はより大きなものとなる」ものであったことは否定できないといえるだろう。しかし、それらの対立は、「回避」され、結局のところ、「つまり、『普通教育を受けさせる義務』(憲法26条・教育基本法5条)イコール『就学義務』(学校教育法17条)とされてきた義務教育の在り方を、根本から変更するか否かが検討されていた」(41)にもかかわらず、その問題は「矮小化」された形となった。

その一方で、喜多明人は「なぜならば、同法の存在理由自体について、今日においてさえ疑問を呈する傾向があることである」として、「政策技術的に、法律がなくとも財政措置がなされている、というレベルでの主張もあ

るが、より根本的には、学校のインクルーシブ（包摂）な改革を優先するという学校至上主義的な立場（保護者の普通教育義務はすべて学校への就学によって履行）から、「学校外の多様な学び」自体を否定する傾向が教育界に根強くあると指摘する。（42）

喜多は、「こうしたインクルーシブスクールを論拠とした学校改革論の優先論は、現実的には文科省が進めてきた就学督促や適応指導教室設置など学校復帰政策を補強することにつながっている」としながらも、「にもかかわらず、それを承知の上で教育界が学校のインクルーシブ（包摂）性、その根幹に位置する学校至上主義にこだわり続けるのはなぜなのか」という問題に対して、この「学校のインクルーシブ（包摂）性、学校至上主義を支えている実践的論拠は、日本の学校の創造性、自治性と教育の自主性、専門性にあり、具体的には『多様な学び』、『教育の多様性』は、学校における教師の教育の自由、教育権によって支えられてきた、という実践的な自負にあるとみられる」と主張する。しかし、こういった立場を評価しつつも、今日の「学校、教師の疲弊」の状況の中で、「学校のインクルーシブ（包摂）性を安易に持ち込むことは、非現実的であると感じられる」ともみて、むしろ、そういった主張は、「学校、教師を追い詰めることになるのではないか」と懸念される」として、「むしろ、今日の時点で考えた場合は、学校、教師の『限界点』を自覚して、学校、教師の支援主義的な改革論に目を向ける時期に来ているのではないかと述べ、より現実的な立場からこの法的措置を評価するのであった。（43）

そして、この法は、「そのような日本の公教育法制上の不備、欠陥を埋めていく法律としての存在意義・理由を有している」ものであり、「その埋め方は、学校教育法の補充、補完というよりも新規の『学校外普通教育』法整備というべきものであり、同法は、日本の公教育法制の整備、すなわち、憲法・教育基本法の下での子どもの学ぶ権利保障における「二本立ての公教育法制」（①学校教育法に依拠した学校普通教育法制と、②普通教育機会確保法に依拠した学校外普通教育法制）への整備の『第一歩』となる」と一定の評価をするのであった。すなわち、「教育機会確保法」は、「十分」なものではないが、「日本の公教育法制の不備、欠陥を埋めていくという役割を果たすという意味において、今日的な存在理由を有する法律である」が、その「存在理由は、学校外の多様な学びを普通教育法制に参入させる『入口』的な存在に留まらず、学校至上主義的学校教育法制の厚い壁に対して『風穴をあける』存在であった」とも見做すこともできると

みるのである。（44）

さらに、そのうえで、「インクルーシブスクールを理由として学校改革優先をうたうことは、結果的に不登校を助長し、現在の不登校対策＝学校復帰目的の適応教室政策を『後押し』することにならないか、という問題を指摘してきた」ことを述べ、「この懸念は当たりつつあり、学校復帰政策はむしろ逆行状況を示しており、この少子化の中で不登校は12万人高止まり傾向からさらに13万4000人（義務教育段階）まで拡大してきている」なかにおいて、（45）「戦後日本における学校のインクルーシブ（包摂）性の拡大は、反面で、学校現場にとってその専門職性の自覚とともに、子ども、保護者のニーズを受けた「学校、教師による抱え込み体質をも肥大化させてきたこと」も事実であったと指摘する。このような、「日本における学校、教師の『抱え込み体質』は、その後の学校機能の『限界』を超える問題状況——子どもの貧困、家庭内虐待、いじめ、暴力問題など——の中で学校事件、社会問題化の要因となり、その『国民的な信頼』の失墜の中で、「むしろ“学校・教師バッシングの火種”となっている」と指摘する。（46）

そして、「このように考えてくると、歴史的にみれば、戦後の学校のインクルーシブ（包摂）性の中で学校改革が模索されてきた時代から、現代のインクルーシブ（包摂）性の後退してきた時代に至り、その限界と歯止めのな学校改革、学校外教育改革を模索していく時期に来ている」との主張もより現実的な視点といえるだろう。（47）

5. まとめ

ここでは、「教育機会確保法」の成立過程を通して、それを巡る日本の教育における課題や問題点について明らかにしてきた。しかし、この法律が議員立法であったこともあり、予算措置が十分にとられなかったことや、そもそも、熱心な取り組みや紆余曲折を経て成立した法であるにもかかわらず、学校や教育関係者への周知徹底がはかられているとはいえないのも現実である。また、そもそもの出発点であったフリースクールやホームエデュケーションについての法的な規定が削除されてしまったことも、その法の意義を不登校の問題に矮小化してしまったのも事実である。しかし、こういったフリースクールやホームエデュケーションを「一条学校」と同等な「地位」を与えることも、それらの一般的な認知度や規模、指摘のあった「文化的価値」の「承認」等を鑑みても、時期尚早の印象も免れえない点もある。そして、同時に

学校の現場も「疲弊」しつつ、「不登校」の問題に取り組んでいる「限界」や現代において学校が「制度疲労」に達しているというのも本質は表裏一体ともいえる。こういった日本の学校の創造性、自治性と教育の自主性、専門性を前提とした「多様な学び」、「教育の多様性」は、学校における教師の「指導」やカウンセラーに委ねられてきた。

しかし、現実問題として、実際の学校教育は、既述したように不登校の児童生徒を抱えているのが実態である以上、これらの解決は冒頭にも述べたように、個々の生徒の「問題行動」としての視点として矮小化して見なししてしまうのではなく、より本質的に近代の学校制度が問われているものとしてみるべき課題といえるだろう。この問題は、単に「不登校」対策の立法として限定してしまうべきものではなく、さらに踏み込んで、児童生徒の多様性や明治以来の日本の学校制度そのものに対する根底からの課題提起というべきものといえるのである。より具体的に言えば、「教育機会確保法」の理念を主に「不登校対策」に限定してしまっているとも指摘される各条文の対象者を拡大させていくこと、また憲法や教育基本法で規定された理念と齟齬がある学校教育法の「一条校」の定義との整合性の再調整について吟味すること、あるいは「就学義務」から「教育義務」への理念の転回の問題、さらに「夜間中学」の設置の促進などについて、この法の成立を嚆矢として、今後、進めていく必要が不可欠な課題であるといえるだろう。

註

- (1) 小中不登校 18 万人 過去最多、7 年連続増—文科省・問題行動調査、2020 年 10 月 22 日、<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020102200982&g=soc>
- (2) 高野良一、義務教育機会確保「市民立法」の「可能性の中心」—法人ボランティアと学習環境デザイン、日本教育政策学会年報、第 23 号、2016 年、12 頁。
- (3) 廣石孝、「教育機会確保法と不登校支援施策」、独立行政法人教職員機構、2021 年、9 頁。
- (4) 高山龍太郎、「学校外で義務教育を可能にする法律とは何か—不登校の子どもの学習権保障をめざす市民運動と教育多様機会確保法案を検証する」永田佳之編『変容する世界と日本のオルタナティブ教育—一生を優先する多様性の方へ—』、110 頁。
- (5) 前掲、123 頁。(傍点、筆者。) また、義務教育年齢の子どもが民間の団体・施設で学ぶ場合、費用は保護者が

負担する」が「その月額、文科省によれば、平均 3 万 3000 円である。(文部科学省、「小・中学校に通っていない義務教育段階の子どもが通う民間の団体・施設に関する最終報告」、2015 年 8 月 5 日)

- (6) 前掲、110 頁。
- (7) 横井敏郎、「教育機会確保法制定論議の構図」、教育学研究、日本教育学会、2018 年、第 85 巻、第 2 号、51 頁。
- (8)(9) 「フリースクールからの政策提言」第 1 回 JDEC 日本フリースクール大会、2009 年、8 頁。
- (10)(11) 前掲、9 頁。
- (12) 奥地圭子、「教育機会確保法はどのように誕生したのか」『教育機会確保法の誕生—子どもが安心して学び育つ』、東京シュレー出版、2017 年、24 頁。
- (13) 横井敏郎、前掲、51 頁。
- (14)(15) 前掲、51 頁。
- (16) 教育再生実行会議、「今後の学制等の在り方について」、2014 年、3 頁。
- (17) 横井敏郎、前掲、54 頁。
- (18) 奥地圭子、前掲、34 頁。
- (19) 横井敏郎、前掲、51 頁。
- (20)(21) 高山龍太郎、前掲、118 頁。
- (22) 永田佳之、「多元的な教育社会の設計に向けて—オルタナティブが活かされる教育社会の在り方とは」、永田佳之編『変容する世界と日本のオルタナティブ教育—一生を優先する多様性の方へ—』、世織書房、2019 年、620 頁。例えば、2016 年 12 月 13 日の朝日新聞社説では、「教育機会法 不登校対策で終わるな」という表題とともに、「当初検討されたのは、フリースクールや自宅での学習を前提に、保護者が個別学習計画をつくり、教育委員会の認定を受ければ、義務教育を修了したと認める仕組み」を意図していたにもかかわらず、ところが「不登校を助長する」などと自民党内から異論が出て、骨抜きになった。かわりに法律に盛りこまれたのは、学校復帰を指導する自治体の「教育支援センター」や特別編成のカリキュラムの「不登校特例校」の整備など、現に行われている施策ばかりだ」として、「単なる不登校対策法と違っていい」とその「変質」を批判している。(朝日新聞社説、「教育機会法 不登校対策で終わるな」、2016 年 12 月 13 日)
- (23) 永田佳之、前掲、622 頁。
- (24) 前掲、620 頁。
- (25) 前掲、622 頁。
- (26) 前掲、620 頁。
- (27) 前掲、634 頁。

- (28) 横井敏郎、前掲、50 頁。
- (29) 倉石一郎、『『教育機会確保』から『多様な』が消えたことの意味—形式主義と教育消費者の勝利という視角からの解釈—』、教育学研究、日本教育学会、2018 年、第 85 巻、第 2 号、14 頁。
- (30)(31) 横井敏郎、前掲、53 頁。ここでの「親の会ネット」とは、正式名を「不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク」と称し、この法案の「個別学習計画」を問題の論拠とし、「反対運動」の中心となっていた。
- (32) 倉石一郎、前掲、16 頁。
- (33) 前掲、16 頁。
- (34) 前掲、17 頁。
- (35) 前掲、18 頁。(傍点、筆者。)
- (36) 前掲、18-19 頁。
- (37) 前掲、22 頁。
- (38) 加藤美帆、「フリースクールと公教育の葛藤とゆらぎ—教育機会確保法にみる再配分と承認—」、教育学研究、日本教育学会、2018 年、第 85 巻、第 2 号、46 頁。
- (39) 前掲、46-47 頁。
- (40)(41) 谷口聡、「教育の多様性と機会均等の政策論的検討—教育機会確保法案の分析を通じて—」、教育制度学研究、23 号、2016 年、2 頁。
- (42) 喜多明人、「普通教育機会確保法の成立基盤と存在理由——前川喜平文部科学省事務次官の「学校外普通教育」法制復活論をふまえて」、早稲田教育学研究、第 9 号、2017 年、22 頁。
- (43) 前掲、22-23 頁。
- (44) 前掲、25 頁。
- (45) 前掲、34 頁。
- (46) 前掲、32 頁。
- (47) 前掲、34-35 頁。

「フリースクールと連携進まず…不登校めぐる法施行 2 年」という見出しの 2019 年 6 月 14 日の読売新聞によれば、「文部科学省が、全国の教育委員会など 1964 機関に、昨年 12 月時点でのフリースクールとの関係について調べたところ、連携していたのは 15%にとどまった。連携の主な内容（複数回答）は「文書などでの通所実績や支援状況の情報共有」（68%）、「教育委員会などが主催する不登校の支援会議に施設の職員が参加」（40%）、「在籍校で使用しているプリントの活用」（38%）などで、施設の活動に財政的支援を行っている教委も 12%あった。一方、全体の 85%は連携しておらず、うち半数程度は管内にフリースクールがあるとみられている」が「連携が

取れていないことで、不登校の子供の学習状況や心身の状態を学校や教委が継続的に把握できていない可能性」があるとされ、文科省の担当者も、「法の趣旨が浸透していない」ことを認めている。また、「フリースクールの実態は様々で、連携の方法に悩む教委は少なくない」とされ、東日本の県教委の担当者は「安心して利用できる施設の見極めは、とても難しい」と明かす。文科省の調査で、教委などと連携していた 351 施設の運営主体は NPO 法人（40%）や営利法人（12%）、個人（12%）、学校法人（6%）など幅広い。個別や講義形式で学習支援を行っているが、カリキュラムを決めていない施設も 56%に上る。この担当者は「理念は施設ごとに違う。高額な費用がかかるなど、保護者に勧めにくい施設もあるのが実情」と語る。教委関係者の意識改革も課題の一つだ。別の県教委担当者は「フリースクールの必要性を感じていなかった。フォローできていない子供がいるかもしれない、連携を検討したい」と話す。学校や教員らとのトラブルで不登校になり、フリースクールに通う子供などは「保護者が学校や教委と距離を置き、支援を望まないこともある」（大阪府内のある市教委）といい、情報の共有自体が難しい例も少なくない」ということは、この法のもつ「問題点」の証左ともいえる。（読売新聞、「フリースクールと連携進まず…不登校めぐる法施行 2 年」、2019 年 6 月 14 日）