

## 「子どもの多様な学びの機会を保障する法制度と 市民セクターの20年」

JIVRI - ボランティア活動国際研究会  
代表 村上徹也

### 1. はじめに

市民セクターの90年代から現在までの変容について、制度や社会状況の変化の影響をとくに強く受けたと考えられる分野の現場での経験にもとづいた解説をいただき議論する「市民セクターの20年」研究会では、シリーズ2第6回研究会（2016年1月26日）を日本NPOセンター会議室で開催した。

第6回研究会では、「子どもの多様な学びの機会を保障する法制度と市民セクターの20年」と題し、NPO法人東京シュール事務局長の中村国生氏をお招きして、1990年代から現在までのフリースクールをはじめとしたオルタナティブな教育に関して、制度や社会環境の変化、特に近年ロビイングが活発な子どもの多様な学びの機会を保障する法律づくりの流れについて解説していただき、議論を深めた。

### 2. 中村氏による解説

#### （1）不登校は社会制度の問題

文部科学省は、1966年から学校に行かない子どもたちについての調査を開始した。その報告によれば、特に不登校の子どもたちが増えるのは、80年代からである。70年代から塾などの影響もあって、学校の中に競争的な空気が生まれ、校内暴力やいじめなどの増加にともなって不登校も急増していった。

東京シュールは、不登校が急増した頃の85年に任意団体として発足した。その後も不登校は増え続け、今も減っていない状況は、子どもたち個人、あるいはその家庭の問題ではなくて、

制度と仕組みに問題があるというのが私たちの立場である。学校以外の学びが選択できる制度と仕組みをつくっていくことが、問題解決の当然の方向であるという思いで活動を続けてきた。

#### （2）不登校、フリースクールを

##### 取り巻く直近の動き

2016年1月に安倍首相が施政方針演説において、いじめや発達障害など様々な事情による不登校の子どもたちに触れ、フリースクールで学ぶ子どもたちの支援を打ち出した。その直前に成立した補正予算には、「フリースクール等で学ぶ不登校児童生徒への支援モデル事業」として6億4,000万円が盛り込まれた。15年5月に超党派のフリースクール等議員連盟と夜間中学校等義務教育拡充議員連盟が発足して、不登校、フリースクールなどについて法制化、公的支援の検討が本格的に進められてきた。

こうした直近の動きは、①「多様な学び保障法を実現する会」や「フリースクール全国ネットワーク」などによる市民の動き、②法制化を議員立法で進めようという議員連盟の動き、③教育再生実行会議の議論や一億総活躍社会への位置づけなど首相官邸の動き、そして④「フリースクール等に関する検討会議」「不登校に関する調査研究協力者会議」という2つの有識者会議を設置している文部科学省の動きという、4つが重層的に進められている。しかし、それらはまだ着地点には至っていない。

#### （3）市民で考えた

##### 「多様な学び保障法」の概要

今の普通教育は、憲法26条で教育を受ける権利が書かれていて、親には子どもに普通教育を

受けさせる義務があるとされている。これを受けて、教育基本法5条に義務教育が定められ、そのもとで学校教育法があり、普通教育を受けさせる義務、つまり義務教育は「学校」で行うと書かれている。これが唯一の定めであるため、みんな学校に行かなければならず、実態として学校に行っていない不登校の場合にも、学校から籍が抜けない。しかし、学校に行っていない多くの子どもがいる実態に合わせて、多様な学びの機会を保障する法律を、学校教育法と並立させようというのが「多様な学び保障法」である。

この法律ができれば、子どもたちは学ぶ場を選べるようになる。地域には学習支援センターがあって、コーディネーターが情報提供やアドバイスを行う。子どもと親が様々な情報のもとに学校以外の学びの場を選択して自治体に届け出をすると、学校に行く場合に当てられている教育経費が、子ども個人の教育支援金として支給される。

卒業資格についても、フリースクールが義務教育修了資格の証明を出せるようにする。

この法律の意味は、経済的な支援や資格付与だけではなく、それらによって、今は学校に行かないことで肩身の狭い思いをしている子どもたちが、自己肯定感を高めることができるところにある。この法律によって不登校への偏見が解消に向かい、多様な価値観が育まれていけば、学校にしても、働く場にしても変わっていくだろうし、多様な価値観や生き方が認められる安心な社会が広がっていくと考えている。

#### (4) 市民セクターの動き

多様な学びを保障する法制化に向けた現在の様々な動きの前史には、市民の側によるアドボカシー・政策提言の積み重ねがあったということが重要である。

1985年の東京シューレ発足を皮切りに子どもの居場所づくりやフリースクールの運動が全国的に広がっていった。そうした中、東京シューレの子どもたちが登校拒否アンケートの結果にもとづいて「不登校は子ども個人の問題ではなく社会・制度の問題だ」という問題提起を行った。当時の文部省の調査結果では不登校の原因

を「怠け」だとする傾向が強かったのに対して、当事者の子どもたちの実態との食い違いを示したことが大きな社会的反響を生んだ結果、92年に文部省の有識者会議が「不登校はどの子にも起こりうる」という認識転換を示し、フリースクールの出席を学校出席扱いにする通知が出され、小中学生のフリースクール通学定期券適用の実現につながった。

また、不登校児が児童自立支援施設への収容対象とされたことに対して、子どもたち自身が厚生省に行って「不登校を問題としてとらえないでほしい」という思いを伝えたことによって、97年に「児童自立支援施設に不登校を対象とせず」という児童福祉法改正付帯決議が行われた。

2000年には、IDEC (International Democratic Education Conference) 日本大会が世界フリースクール大会として開催されたことをきっかけとして、国内のフリースクールがつながりを深め、NPO法人フリースクール全国ネットワークが01年に設立された。当時の小泉内閣による構造改革特区を活用した、教育特区におけるNPO立学校を認める制度なども、様々な市民の側からの働きかけにより生まれた。NPO立の学校はいまだにできていないが、東京シューレも特区を活用して葛飾区に、NPO立ではないが学校法人東京シューレ学園として東京シューレ葛飾中学校を07年に開校した。

同じ時期、神奈川ネットワーク運動の議員たちが、それぞれの政務調査費を出し合って新しい教育の政策提言を東京シューレに委託したことから、初めての本格的な政策提言となる「教育多様化への提言」が07年にまとめられた。フリースクールを公的に支える必要があるとして何らかの法制化を求めたこの提言が、現在の法制化の動きの原点となった。

この提言はさらに練り込まれて、09年に開催された第1回JDEC日本フリースクール大会で「フリースクールからの政策提言」が採択された。08年に東京シューレの子どもたちがまとめ、子どもたちの教育への権利として学ぶ場を選ぶ権利などを主張した「不登校の子どもへの権利宣言」を受けて、フリースクール全国ネットワークはこうした権利を保障する新法研究会を開始

して、10年の第2回JDECで「(仮称)オルタナティブ教育法骨子(第一案)」を発表した。

その後、フリースクールだけではなく、シュタイナー教育など海外の教育運動を日本でも実践したいという様々な取組み、ブラジル学校など出身母国語で教育を受けられる取組みなども加わって枠組みを広げた「(仮称)オルタナティブ教育法を実現する会」が12年に結成された。この会の多様な学びの場は、どこも経営が苦しかったため公的支援を求める声が強かった。しかし「学びの場を支援する」のではなく、「子どもの多様な学びの機会を保障する」ために子どもたちを支援するという立て付けにした法律(略称「多様な学び保障法」)を求めるべきとして、同年に「多様な学び保障法を実現する会」へと名称が変更された。

これは、学びの場に公的支援をすることになれば、学びの場を定義して支援対象を線引きしなければならなくなる。このことを避けるには、子ども自身の多様な学びの選択を支援する立て付けが求められただけでなく、そもそも一人ひとりの子どもを尊重することを基本にしてきた多様な学びの場の理念が反映された結果の名称変更だった。

その後、「多様な学び保障法を実現する会」では、全国各地での学習会を開催して、運動を広げる取組みを行った。また、多様な学びの場同士がお互いをよく知るために「オルタナティブな学び実践研究交流集会」が、14年から毎年開催されてきた。さらに、09年の民主党政権誕生、12年に自公政権誕生という政権交代の影響で滞っていた法律づくりに関わる議会の動きを推進するために、「フリースクール全国ネットワーク」と「多様な学び保障法を実現する会」から議員連盟の再結成を働きかけた。

## (5) 議員連盟、首相官邸、

### 文部科学省の動き

それまでの市民側による不登校、フリースクールについてのアドボカシー・政策提言の動きを受けて、児童虐待防止やチャイルドライン推進などを超党派の議員連盟で進めてきた馳浩氏を幹事長、小宮山洋子氏を事務局長とする「フ

リースクール環境整備推進議員連盟」が08年に結成された。

しかし、09年に民主党政権が誕生すると、一般的に議員連盟による超党派の議会活動に消極的な民主党の姿勢によって、フリースクールについての議員連盟の動きも停滞した。さらに、12年に自公政権へと再び政権が交代した後、14年に「フリースクール環境整備推進議員連盟」は解散した。しかし、市民の側からの働きかけを受けて、同年に河村建夫氏を会長、馳浩氏を幹事長、林久美子氏を事務局長とした「超党派フリースクール等議員連盟」が50人を越える議員の参加によって発足した。

この議員連盟には、不登校に目を向けるだけではなく、そもそも教育は多様であるべきという空気が広がっていると感じられた。この議連の発足の翌月には、教育再生実行会議が「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あり方を含め検討する」ことを求める提言を行った。これを受けて、同年9月に文部科学省内に「フリースクール等担当」という専門セクションが設置された。

同じ月、安倍首相が東京シューレを訪問した際に記者会見をして、子どもたちが学校に行けなくなっている状況から目を背けてはならず、様々な生き方と学び方があることを受けとめることが大事だと発言した。続いて、自身も塾の経営者だったことがあり多様な学びの場に理解の深い下村文部科学大臣(当時)もフリースクールを視察した。さらに、文部科学省が全国フリースクール等フォーラム、全国不登校フォーラムを開催して全国から500名以上の参加者が集まるなど大きな期待を集めた。そして、15年1月に文部科学省が「フリースクール等に関する検討会議」と「不登校に関する調査研究協力者会議」を設置した。

15年2月の安倍首相による施政方針演説では、娘さんが東京シューレに通うあるお母さんの手紙を読み上げて、フリースクールなどでの多様な学びを国として支援し、多様な教育を可能にすると語った。

同時に議連も動き出し、15年2月には「超党派フリースクール等議連・夜間中学校等義務教育拡充議連」が第189回通常国会での立法を目指すと宣言した。同年5月に示された「義務教育の段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律案」(両議連の座長試案)では、「子どもの意志を十分に尊重する」こと、「年齢・国籍に関わりなく機会を確保する」こと、「国、地方公共団体、民間団体、その他の関係者の密接な連携」が明記された。教育法制の中で、子どもの意思の尊重が盛り込まれることは画期的であり、さらに憲法や教育基本法では義務教育の対象が「国民」、つまり日本国籍をもつ者に限られているのに対して、国籍に関わらず対象としたことも、意義が大きかった。さらに、教育は学校が行うとされてきたことに対して、民間団体や関係者と密接に連携することが強調されたことも民間側にとっての大きな成果だった。

この法律案(座長試案)では、学校外の自宅、フリースクール等、教育支援センター(現状の多くの適応指導教室)での学びを選択した場合、子どもたちは保護者と相談して「個別学習計画」をつくり、教育委員会に申請して認定されると、「個別学習計画」に基づいて学習を進めるという仕組みが示された。しかし、この案をもとに議連立法チームの検討が重ねられたが、「教育は学校が行う」ということに固執する議員の声を受けて、所属政党の了解が得られないなどの理由から、議連としての法案上程は15年の第189回通常国会では見送られた。その後、第190回通常国会での成立を目指して議連立法チームが動きを再開している。

※ 2016年5月10日に「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に関する法律案」が上程され、第190回国会閉会で衆議院閉会中審査扱い。(提出時法案本文：[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g19001034.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g19001034.htm))

## (6) まとめ、課題、今後へ

多様な教育機会の確保に関する法制化については、議員の中には「不登校を増やす法律、身勝手な親が出る、子どもは学校で学ぶべき」と

いう一部の守旧派の反対意見が強い。さらに「まず学校をよくするべき、より親子を追い詰める、学校からの排除につながる、就学義務履行とみなすことへの反対」という議員からの反対意見もある。さらにもう一方で、市民の側の一部にも反対意見がある。「学校が良ければ不登校せずに済んだ、個別学習計画は管理強化・競争主義・教育の産業化(新自由主義)、格差拡大を生む、文部科学省・教育委員会・学校は信用できない」などの意見が出されている。

つまり、多様性尊重・多様化と学校中心主義のせめぎ合いがあるが、これまでの国家・教師・親の教育権に重きが置かれていた制度に対して、子ども自身の学習権・学習者主権に重きを置くのが市民側の私たちの立場である。その中で立法のためには「個別学習計画」の削除など学校中心主義にかなり合わせる妥協が必要で、市民の側の理想からは1割、2割にも満たない内容になるかもしれない。それでも、この法案が市民の側から持ち上げられてきたのだということ強調しつつ、いまだに政策形成過程の緊張状態があることを確認しておきたい。

教育分野のNPOには、教育行政に対する不信が根強いと、NPOと行政の連携・協働については他の分野のNPOから遅れている。しかし、教育行政も変わりつつあるとこの法律を議論していく過程で感じているので、親の会やフリースクールは行政との連携・協働に関してNPOの実践に学ぶべき事が多いと考えている。多様な学びの場を市民がつくり、担い、自主管理する意識と仕組み、そのための担い手を育てることも必要である。教員養成課程に「多様な学び」の科目を開講する大学が複数出てきたという成果もある。

最後に、文部科学省の調査によれば、フリースクールの担い手の46%がNPO法人で、その次に多いのが任意団体で、将来、義務教育を市民が担えることになった場合、NPOが重要な担い手になるはずだが、今のNPO方の活動分野はどれもそれに当てはまらないので、「義務教育を担う活動」というような活動分野が是非盛り込まれてほしいと考えている。

### 3. 質疑応答と議論の報告

#### (1) 法案内容の着地点について

文部科学省は議連の座長試案内容について了承していたが、反対派議員への配慮から議連幹部がトーンダウンしたことにより、議会で審議されようとしている法案内容から「多様性」「個別学習計画」といった内容が削除される。市民側には、「学校以外の教育の場」を少しでも認める内容を確保することを最優先に考える立場と、「多様性」「個別学習計画」なども譲るべきではないという理想論を唱える立場もある。理想論が通らないなら反対するという市民の側の声も議員に伝わるので、それが法案作成の妨げにもなる。

議連の座長試案でさえ理想論からは半分程度の内容だが、それに対する反対派には不登校への無理解や学校中心主義もある。そうした議会の中で議連、文部科学省、法制局が調整を重ねる度に、法案の内容が修正されていく。

#### (2) NPO法の成立過程との比較

NPO法も議員立法だったが、その成立過程では同様に様々な議論があり、議会の法制局が法的論理をつめながら調整が行われた。市民の側にも、民法本体の改正を目指すべきかという意見もあったが、民法の特例法としてNPO法は成立した。今回の場合に当てはめれば、教育基本法や学校教育法の改正を目指すのか、それとも特例法として並立させるのかを議論するようなことだ。既存の公益法人を残すべきか否か、最初から税制優遇措置を盛り込むべきか法人格を得ることを優先すべきかなどの議論もあった。

NPO法の際には、95年から96年にかけて地方でフォーラムを開催して、法人格の価値が分かっていた事業規模の大きい民間団体などが集まって議論を重ね、その地方の議員たちを説得していった。今回も、全国キャラバンを行ったし、これからも「多様な学びカフェ」(タヨマナカフェ)と称して地道に議論を重ねていく。

98年にNPO法が成立したが、目指してできなかった部分の改正を目指す議連ができて、3

年後の改正につながった。

#### (3) 多様な学びを認めるのか学校改善か

現在、12万人が不登校の状況にあるとされ、その内で学校外の相談機関やフリースクールに通う子どもたちは4,000人程度である。法律が出来れば、民間のそうした学校外の場に通う子どもは増えるだろうが、増えたとしても1万数千人程度と考えられる。したがって、今回の法律は「不登校を増やすわけではない」という説得の仕方を立法チームではしてきた。ところが逆に、12万人の不登校全体を対象とすべきであり、それはすなわち学校を良くすることだと主張する議員もいる。学校を良くしていじめや不登校をなくすべきとあって40年経っても良くなっていない。であれば、学校改善は別に続けつつ、多様な学びの権利を認めてほしい。

#### (4) 個別学習計画

「個別学習計画」は、学習指導要領に縛られず多様な内容が認められるので、1つの形を示すことはできない。学校教育法の中に普通教育とは何かを定めた条文があるが、学ぶべき内容として自然科学などという幅のある示し方があるだけ。しかし、基準を設けて管理が強まることを避けるために、市民の側としてモデルを示そうという研究を行っている。

多様な個別の学習状況の確認は、学習支援員やスクールソーシャルワーカー、フリースクールも含めて委託を受けたNPOスタッフなどが、フリースクールや自宅などを定期的に訪問してアドバイスをする学習支援として行われる仕組みが考えられている。

#### (5) 教育格差の拡大

学ぶ場を選べることになれば、教育格差が拡大するという意見もある。しかし、法律ができたとしても、そんなに多くが選択するわけではないと考えられ、格差を拡大することを恐れる実体ではない。現実苦しんでいる人々のためにホームエデュケーションなど学校外の学びが認められることの方が、社会的に大きな意味がある。