



教育機会確保法とフリースクール

「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」の成立

むとうけいじ
武藤啓司

楠の木学園前理事長 横浜子ども支援協議会前会長

1. 不登校・発達障がいとの出会い

私那不登校やひきこもりの若者たちとかかわりを持つようになったのは教員を退職した1993年以降です。定年退職の年に、『「学習障がい(LD)」といわれる子どもたちのためのフリースクールを創ろうとしている人たちがいる、手伝ってみてくれないか」と声をかけられたところから、不登校や「発達障がい」との付き合いが始まりました。「登校拒否」・「不登校」の子どもたちが急増する状況に合わせて、本人も保護者も登校を望んでいるのに、「学級崩壊の元凶」などと名指しされ学校に通えなくなってしまっている子ども(LDと呼ばれる)たちの存在を教えられたのでした。

その後、従来からの多人数による一斉・画一的授業に従順についていけない子どもたちが多数いることが知られるようになり、数年を経ずして「学習障がい(LD)」に限らず、「注意欠如・多動症(ADHD)」「アスペルガー症候群(ASP)」「自閉症スペクトラム」などなど認知が広がり、やがてそうした特性をひとまとめにして「発達障がい」と呼ばれ

るようになりました。「不登校」の子どもたちの増加とほぼ並行して「発達障がい」といわれる子どもへの対応を迫られるようになりました。

国はこうした状況を受け、2004年には「発達障害者支援法」を制定、2016年にはその改正を行い「教育の現場での個別支援の企画、指導の推進」などを提起しました。しかし「発達障がい」とは、強い個性なのか、本人が困難を感じる「障がい」かなど線引きは難しく依然として混乱は続いています。世界の教育の潮流(障害者権利条約などをはじめ)をみると、教育現場での個別的支援は発達障がいや何らかの障がいのある子どもだけのものではなく、すべての子どもを対象としてきています。しかし、日本では基準に合う子どもだけが対象とされることで特別視、差別化されることになりました。

楠の木学園は強度の個性・特性の子どもたちの学びの場＝誰もが安心して通える場として創設されたものでした。発達障がいの存在や特性がよく知られるようになった現在でも楠の木学園にたどり着く生徒たちの数はいつ

こうに減らない状況です。それぞれの個性・特性を理解し一般社会でインクルーシブな生活ができることが求められているのに。

2. 不登校児・全国第1位になったことのある神奈川県

学校が不登校を出すことは恥ずべきことだという思いのせいか、毎年の文科省実態調査では、その数を少なく報告する傾向が全国的にありました。2005年、神奈川県や横浜市では、できるだけ正確な実数を把握して報告しました。文科省の定義では「不登校とは何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、年間30日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いたもの」ということになっていますが、多くの都道府県は「病気や経済的理由」の数を増やすなどで、不登校児童生徒数を減らした報告が多かったのです。しかし神奈川県はより事実に基づいた数を報告した結果、全国一の不登校児の多い県ということになってしまいました。不登校の数を少なめに報告するということは、不登校の現実から目をそらすとすることです。当時県内で不登校の子どもたちを支援していた親の会やフリースクール・フリースペースなどの民間の仲間たちは、「神奈川県はありのままの実態と向き合おうという姿勢がある」と、評価したのでした。県教委がそのような誠意ある姿勢なら不登校支援で連携し協力し合うことが可能ではないかとの期待から、その後「神奈川県学校・フリースクール等連携協議会」を形成することになりました。ほぼ同時期に横浜市でも市内のフリースクールや親の会などによる「横浜子ども支援協議会」が結成され、市教委との定期的な会議がもたれるようになりました。こうした動きは全国的に見ても先駆的なものでした。

3. 「教育機会確保法」の成立

第2次安倍内閣のもとで文科大臣に就任

した下村博文氏が2016年に刊行した『教育投資が日本を変える』（PHP刊）の中で「日本の教育を根源的な部分から見直してゆく」（p.41）と述べ、そこで不登校・フリースクールについても触れています。川崎の「フリースペース・えん」を見学し、そこでの基本理念（「自己肯定感を育む居場所づくり 『生きている』ただそれだけで祝福される そんな場をみんなであつくりたい」）を紹介して、そのあとに「不登校にならざるを得ない子供たちがいる以上、私はこうした受け皿が必要だと思う」と述べています。

また同時期、安倍晋三氏もシュール学園を訪問。「東京シュールのような学びの場」の存在を評価し、「不登校の経験を活かしながらも、夢を持って生きていることを伝えていきたい」「学び方、生き方がさまざまということを受けとめ対応していくことが大切」とも述べています。（奥地圭子「フリースクールが『教育』を変える」p.24）。

安倍政権の絶頂期に首相と文科大臣が軌を一にしてフリースクールやフリースペースの見学をしたことの意味は不明ですが、その後議員立法「教育機会確保法」（「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」2016（H.28）年2月14日公布）が成立したのでした。

その第十三条で「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で適切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。」と明記されました。

この法律において初めて「不登校児童生徒の学校以外の場での学習活動を認め、支援する」ことを国が認めたのです。民主党政権時代に不登校の子どもたち支援の「超党派フリースクール等議員連盟」による立法化の動き

はありましたが、その後の選挙で安倍自民党に政権を奪われ、法案の成立は絶望的な状況でした。そんな中で「学校不適応（1990年代）に関する調査研究協力者会議」の熱心な調査研究により、「登校拒否（当時はそう呼んでいた）は本人自身の属性的要因とは限らず、ごく普通の子どもので特に何ら問題も見られないケースも数多く報告されている」（1992）と明記し、文部省もその報告を受け止め、公表していたのです。「ごく普通の子ども（差別的なことばですが）で特に何ら問題も見られないケース」でも、「誰もが不登校になりうる」ことがみられたのです。

この法案が上程されるか否か、またどのような名称、内容になるかの詰めの過程で、「不登校に関する調査研究協力者会議」と「フリースクール等に関する検討会議」が平行して行われていたのです（恥ずかしながら小生も「検討会議」の末席を汚させていただいたのですが、フリースクールへの財政支援の獲得以外には、なにが基本的な争点となっているのかも見えないままに終わってしまったと思います。不勉強をお詫びしなくてはなりません）。

後からわかったことですが、法律の題名に「多様な教育の機会の確保」とするか、「多様な」という文言を入れないが最大の争点だったことが後からわかるというありさまでした。「多様な教育」とは、オールタナティブな様々な教育を認めるということです。それは「シュタイナー教育」「サドベリー教育」インターナショナルスクール等々、あるいは「ホームスクール」・ICP重視等のこれまでの文科省指導要領の枠外での教育の容認を打ちとるか、既存の枠を固持するかのせめぎあいだったのでしょう。そこが争点としてみる時、多様な教育への壁の厚さを改めて実感させられたといえるでしょう。

しかし、「学校以外の場における学習活動」とか、「学校以外の場において行う多様で適切な学習活動の重要性」とかいう表現が法律

の中で生かされており、教育というものが「学校」以外の場で行われることが認められたという一つの歴史的な転換を画したといえると思います。

さらに2019（令和元）年10月25日の初中教育局長（丸山洋司）の通知において「支援に対する基本的な考え方」として「支援は、『学校に登校する』という結果のみを目標とするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することを目指す必要があること。」と明記するにいたっています。これは不登校支援にとって大きな一歩となったといえるでしょう。

かつては、無理矢理に引きずってでも学校に登校させようとした姿がそこここにあります。その時の恐怖に今もおびえている人は少なくありません。それが今や「登校することを目的としない」と文科省の文書に明記されたのですから、不登校の子どもたち、そしてその保護者にとってもどんなにか解放感を持てたことではないでしょうか。

さらに法案提出と前後してまとめられた「調査研究協力者会」の最終報告では、「不登校を『問題行動』と受け取られないよう配慮を」。また、不登校への「悪という根深い偏見を払拭しなくてはならない」と提起したのです。それは当事者をも含めたすべての人々への極めて重い訴えです。「不登校は悪だ」「それは問題行動だ」という意識は、実に根強いものです。「不登校は許されない行為」、「正常から逸脱したもの」、「だからそれは矯正されなくてはならない」と学校関係者だけでなく世間一般にひろく存在する意識です。そうした意識が「戸塚ヨットスクール事件」をはじめ、いくつかの殺人・傷害事件として不登校の子どもたちに襲いかかってきていました。それはいまだ過去のものとは言いきれない状況です。そうした悲しい事件を引き起こす根底にある考え方への正面からの批判といえるでしょう。不登校を「治す」と称することは、要するにもう一度学校に行かせ

るようにすること、そのために体罰を加えたり、脅したりすることが許されると考えられてきたのです。そういう偏見が払拭されなくてはならないというのです。

4. フリースクールが切り拓き、培ったもの

この国のフリースクールのほとんどは「登校拒否」「不登校」の子どもたちに寄り添うことから生まれてきました。20年を超える不登校支援の試行、経験の積み重ねの中から「児童生徒の最善の利益を最優先に支援を行うこと」という基本理念が生み出されたのです。

フリースクールが「学校以外の場における貴重な多様で、適切で、重要な学習の場」たり得ているか否かが今や問われています。それぞれに異なる悩みや困難に寄り添い、受け止め、支え切っていくうえで問われ続けるものは「それは最善の利益を最優先しているか」ということにほかなりません。そしてまたながら「最善なのか」と決めるのは当事者だということでもあります。

フリースクールに通うようになった多くの子どもたちが、それぞれに見違えるように元気になり、意欲的な姿への変容がみられます。その変容の事実が注目されなくてはなりません。先に紹介した下村氏の著書にも指摘されているようにOECDのなかで日本の子どもの「自己肯定感」「幸福感」が最下位であるとのこと。学校にまじめに通っている

多くの子どもが「自分はダメな人間」「自主的判断のできない存在」と自己肯定感が奪われ、生きる意欲を削られていく中で、フリースクールに通えるようになることで、はち切れるような子どもらしい元気をとり戻す事実を目の当たりにします。

蛇足ながら、「その子の最善の利益を最優先に」ということは、不登校の子どもに限らず、普通に学校に通っているすべての子どもに対してのものでなくてはならないでしょう。本来どの子どもにも保障されねばならない幸せに学ぶ(Well-being)という権利が、不登校の子どもたちのたたかいによって顕在化させられたといえるのではないのでしょうか。

コロナ禍により学校の居場所性が少なくなると、不登校の子どもたちは一層増えています。「学校以外」での学習や居場所での支えは一層求められてきています。フリースクールの他に子どもを支援する親の会や子ども食堂などの間接的な動きも広がっています。それら諸活動が連携しあうことで、「地域が子どもを育てる」という意識が広がることも期待したいです。

しかし、「確保法」の付帯決議で施行後3年以内に「政府は速やかに必要な経済的支援の在り方を検討し、必要な措置を講ずる」としながら、その後全く無視されたままになっています。すべての子どもにも無償の義務教育を保障するはずの国で、有償でフリースクール等に通っている子どもの財政負担をいつまで続けるつもりでしょうか。

執筆者プロフィール

1993年 都内公立小学校退職
 NPO法人 楠の木学園学園長・理事長
 NPO法人 リロード理事長、横浜西部ユースプラザ運営
 一般社団法人インクルージョンネット理事
 フリースクール等に関する検討会議委員
 「発達障がい」、不登校の子どもたち、引きこもりの若者たちへの支援に携わる。