

令和元年6月17日現在

機関番号：13201

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03840

研究課題名（和文）日本のフリースクール運動における社会的公正と自由な学び：新自由主義的政策との合流

研究課題名（英文）Social justice and free choice of learning in the free school movement in Japan: Confluence with neo-liberal policy

研究代表者

高山 龍太郎（TAKAYAMA, Ryutaro）

富山大学・経済学部・教授

研究者番号：00313586

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,600,000円

研究成果の概要（和文）：1990年代以降、不登校の特例として、学校教育法1条が定める学校（一条校）以外での義務教育の実施が容認されてきた。これは「実質的な教育義務型」の義務教育制度と解釈できる。フリースクール関係者が目指したのは、新たな法律を作り、全ての子供に一条校以外での教育義務の履行を認める「完全な教育義務型」だった。しかし、2016年末成立の教育機会確保法は「実質的な教育義務型」に留まった。こうしたフリースクールの運動は、義務教育の民営化と親和的だが、自由市場競争の導入によって少ない税負担で質の高い公的サービスの実現を謳う新自由主義とは出自が異なる。フリースクール運動が目指したのは少数派の学習権保障である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

質の高い義務教育の機会を全ての子供に保障することは、子供の成長と社会の存続に欠かせない。不登校は、この義務教育の機会均等という原則に反する状況である。フリースクール運動は、不登校の子供の学びの機会を学校外で創ってきた。それは、不登校の子供の学習権を保障しようとするものだが、同時に、就学義務型の日本の義務教育制度を根底から覆す可能性があり、新自由主義的な政策とも親和的である。したがって、本研究の成果は、義務教育を通じた今後の子供の育ちと社会のあり方を考える上で不可欠である。

研究成果の概要（英文）：In Japan, parents are obligated to send children aged 6 to 15 to formal schools. But, since the 1990s, as a special case for school non-attendant students, compulsory education has been permitted at places other than formal schools. In recent years, the aim of free school staffs was to allow all children to exercise their right to receive general education outside of the formal schooling by making new laws. However, the Educational Opportunity Securing Act, which was enacted in December 2016, remained the type of compulsory education system as before.

These movements of free school staffs are compatible with the privatization of compulsory education, but their origin differs from neo-liberalism, which seeks to realize high-quality public services with less tax burden by introducing free market competition. The purpose of the free school movement is to guarantee the rights of minorities to learn.

研究分野：社会学、教育社会学、社会学史、地域社会学

キーワード：フリースクール 不登校 教育機会確保法 義務教育 就学義務 教育課程 新自由主義 学校選択

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

フリースクール(FS)等の主宰者らは、2012年より、「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)案の成立に向けた運動を展開していた。この法案は、一条校(学校教育法1条が定める学校)以外の場で義務教育の実施を可能にし、一条校以外の場で学ぶ子供へ公的な経済支援を行おうとするものだった。それは不登校の子供の学習権保障に必要なが、保護者の就学義務に基づく日本の義務教育制度を一変させる可能性があった。

多様な学び保障法を実現させようとするFS関係者の思いは国会議員を動かす。超党派フリースクール等議員連盟と夜間中学等義務教育拡充議員連盟は、2015年5月、「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」(多様な教育機会確保法案)成立に向けて動き出した。この法案には様々な賛否が出された。その結果、大幅な修正が加えられ、2016年12月7日、議員立法で「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」(平成28年法律第105号、教育機会確保法)と改称されて成立した。

2. 研究の目的

本研究を開始した2015年4月の段階では、一条校以外で義務教育を可能にする法律制定の動きが実際に国会議員から出てくるとは予想していなかった。上記の通り本研究をめぐる状況に大きな変化があったので、本研究の焦点を「教育機会確保法の成立に向けた動向と論点の整理」に据えることにした。その理由は、人々の権利と義務を定める法律の制定過程では、関係者の立場や利害がより鮮明に表れると考えたからである。

3. 研究の方法

主に、参与観察を中心とするフィールドワークによった。様々な賛否が出された教育機会確保法は、その意義や問題点を考える様々な集會が開かれた。そこに参加して、最新の動向について情報を集めると共に、展開された人々の議論ややりとりから論点の抽出に努めた。それらを政府の動向に位置づけることで、新自由主義的な政策との異同を考察した。

4. 研究成果

(1)日本の義務教育制度は、1990年代以降、「実質的な教育義務型」になっていたと解釈でき、教育機会確保法はこの「実質的な教育義務型」に法的根拠を与えるものである。教育機会確保法の当初案である多様な教育機会確保法案に対する賛否は、新たな法律の成立によって「実質的な教育義務型」という現状がどう変わるかをめぐるものだったと理解できる。

義務教育の履修には、教育義務型と就学義務型がある。教育義務型はどこで教育を受けるかを問わないのに対し、就学義務型は一条校で教育を受けることを義務づける。日本は、就学義務型の義務教育制度である。ただし、憲法や教育基本法は、教育義務型を否定していない。この教育義務型か就学義務型かという論点は、義務教育を実施するのは一条校だけか一条校以外も含めるかという「教育の場」をめぐる論点である。

1992年の文部省通知によって、不登校の子供が一条校以外の公的機関や民間施設で相談指導を受ける場合、在籍校の指導要録上の出席扱いを認め、通所には実習用通学定期乗車券も使えるようになった。現在では不登校でも小中学校等をほぼ卒業できる。仮に卒業しなくても、高等学校卒業程度認定試験に合格さえすれば、大学入試や就職・資格試験などを受験できる。すなわち、就学義務が原則であるため必ずどこかの小中学校等に在籍せねばならないが、その小中学校等に通わなくても(仮に卒業さえできなくても)高校や大学等への進学や就職が可能になっている。これは「実質的な教育義務型」(あるいは形式的な就学義務型)と解釈できる。

2008年頃からFS関係者が運動していたのは、オルタナティブ教育法やその後継の多様な学び保障法といった新しい法律を創って、これを「完全な教育義務型」へ変えることだった。これらの法律案は、不登校の子供に限らず全ての子供が一条校以外で行われる義務教育を受けられるようにするものだった。つまり、義務教育を完全に自由に選べるようにするものだった。

FS関係者の意を受けた国会議員が2015年に議員立法で成立を目指した多様な教育機会確保法案は、不登校の子供の保護者が作成する個別学習計画を市町村教育委員会(市教委)が認定することを条件に、一条校以外の場における保護者の就学義務の履行を可能にし、公的な経済支援を促すものだった。個別学習計画認定という条件が付いたのは、「完全な教育義務型」の実現はハードルが高いと国会議員が判断したからである。これは「条件付きの教育義務型」と言えよう。しかし、市教委の認定のやり方次第では、実質的な教育義務型の下で自由に活動してきた一条校以外の場が一条校と同様の学習を強いられるようになるという強い反対があった。もし懸念通りになれば、それは「全面的な就学義務型」と呼べるだろう。

多様な教育機会確保法案への批判は、おおそ、民営化批判・行政介入批判・権利主体批判・分離別学批判・経済格差批判・実務的批判の6つにまとめられる。すなわち、一条校以外での義務教育には学校教育法等の規制が及ばないので、営利企業の儲け主義によって教育の質が低下する(民営化批判)。個別学習計画の認定によって、行政が家庭を含む一条校以外での活動にまで介入しかねない(行政介入批判)。個別学習計画は保護者が作成するので、学習権の主体である子供ではなく保護者の意向が優先されかねない(権利主体批判)。個別学習計画の認定をもって就学義務を外すことは、不登校の子供を一条校の外へ追い出す仕組みになりかねない(分離別学批判)。公的な経済支援がなければ、一条校以外で義務教育を実施できるのは経済的余裕

のある家庭に限られる（経済格差批判）。市教委が大量の個別学習計画の申請を処理できない、また、一般的な保護者は個別学習計画を作れない（実務的批判）。

これらの批判を受けて、2016年12月に成立した教育機会確保法は、個別学習計画の規定を削除して就学義務を堅持し、理念法としての性格が強まった。この法律成立によって新しく可能になったことはなく、従来の「実質的な教育義務型」に留まった。しかし、行政的な容認であったためいつ終わるか分からなかった「実質的な教育義務型」は、教育機会確保法という新たな法的根拠を得て持続性を増したと言える。このように制度が変更される可能性の低下は、今後、不登校向けの義務教育に対して大規模な民間投資を促すかもしれない。

(2)不登校は、従来、生徒指導上の課題であると捉えられてきた。しかし、教育機会確保法は、そうした捉え方と共に、不登校を教育課程の問題であるとも捉えている。それは、自分に合った学びのできる場であれば子供は自発的に通うというFS関係者の考え方に通ずる。

FS関係者は、不登校を始めとする教育の諸問題について、一条校の画一的な教育によって子どもが「自分にあった学びや成長ができずに苦しんでいる姿」((仮称)オルタナティブ教育法骨子案)だと見る。そして、一条校に子どもを合わせるのではなく、子どもに合った学びの場を創ることを目指す。その際、障壁になるのが、法的拘束力を持つ学習指導要領という教育課程の基準である。しかし、一条校以外の場には学習指導要領の縛りはない。ここで、不登校は教育課程と教育の場の自由化と結びつけられ、FSとオルタナティブ教育の連携が可能になる。

多様な教育機会確保法案の個別学習計画は、国の基準である学習指導要領に拠らない独自の教育課程を市教委の水準で不登校の子供ごとに編成でき、しかもその計画の実施を一条校以外の場でも認めるものだった。つまり、個別学習計画は、教育課程と教育の場の両方を一気に自由化しようとする制度だった。しかし、その自由化の実現の程度は、実際には市教委による個別学習計画認定のやり方に任されていた。そのため、行政に不信感を抱く人は、自由化は幻想だと法案に反対することになる。また、教育課程と教育の場の両面での自由化だったため、例えば、教育課程の自由化には賛成であるものの教育の場の自由化は反対といった人は、法案への賛否を決めづらい構造があった。

個別学習計画を削除して成立した教育機会確保法は、不登校を生徒指導上の課題とみる従来の視点が強まったように映る(8・9・12条等)。確かに、文科省の公式統計によれば、学業不振を要因とする不登校は2割ほどであり、多くは学校の人間関係や家庭に要因がある。しかし、教育機会確保法には、不登校を教育課程の問題だと捉える視点も残存した。それは、学習指導要領を弾力化した特別の教育課程を編成できる一条校の不登校特例校(10条)や夜間中学(14条)、学習指導要領に拠らない教育活動を行える一条校以外の教育支援センター(11条)や民間の団体等(13条)である。

ここで、「教育の場(就学義務か教育義務か)」と「教育課程(学習指導要領準拠か否か)」をめぐる軸を交差させると、教育機会確保法が規定する義務教育のあり方は、下記の表1のように整理できる。すなわち、「学習指導要領に準拠する既存の一条校を生徒指導の充実によって改善する」(第1象限)、「文科大臣の認可のもとで子どものニーズに応じた特別の教育課程を編成できる新しいタイプの一条校を設置する」(第2象限)、「(就学義務を堅持しているため)いずれかの一条校に在籍しながら、不登校で在籍のみしている一条校の実習先として一条校以外の場で学ぶ」(第3象限)という3タイプである。FSは第3象限に位置づく。

表1 教育機会確保法における義務教育のあり方

		教育課程	
		学習指導要領の弾力化・自由化	学習指導要領に準拠
教育の場	(一条校) 就学義務	< 第2象限 > 公立不登校特例校(10条) 私立不登校特例校(10条) 公立夜間中学等(14条)	< 第1象限 > 公立小中学校(8条) 私立小中学校(8条)
	(一条校以外) 教育義務	< 第3象限 > 教育支援センター(11条) 家庭・民間の団体等(13条)	< 第4象限 > 該当なし (ただし、多様な教育機会確保法案をめぐる議論では、第4象限が焦点だった。)

灰色の象限は不登校児童生徒への特例として認められる領域。

下線は無償化が実現されていないもの。一重下線は公的助成が一部あるもの、二重下線はないもの。

(3)教育機会確保法では、学習指導要領に準拠しない教育課程、または、一条校以外の教育の場での義務教育実施は、不登校児童生徒の「特例」として認められている(表1灰色部分)。したがって、全ての子供が自分に合った学びを一条校以外も含めて自由に選べることを目指したFS関係者にとって、教育課程と教育の場の自由化が「特例」であることは本意であった。ここで、特例の対象である「不登校児童生徒とは誰か」ということが論点に浮上する。

教育機会確保法2条3号は、不登校児童生徒を「相当の期間学校を欠席する児童生徒であって、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事由のために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」と定める。しかし、この規定を受けて文科大臣が定めた「就学が困難である状況」は、公式統計の不登校の定義を踏襲して「何らかの心理的、情緒的、身体的若しくは社会的要因又は背景によって、児童生徒が出席しない又はすることができない状況(病気又は経済的理由による場合を除く。)」(平成29年文部科学省令第2号)と、極めて適用範囲が広いものとなった。しかも、この省令施行を知らせる文科省の通知には、年間30日以上欠席という統計上の基準に満たない場合でも不登校に該当すると書かれている。つまり、何日か学校を休む状況が続けば、誰でも不登校児童生徒に認定されうる。不登校児童生徒の認定はスティグマとなる恐れもあるが、教育機会確保法7条に基づいて文科大臣が定めた基本指針(2017年3月)には、「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」(2頁)すべきと明記された。同様の記述は、小学校・中学校学習指導要領解説総則編にも加えられた。

以上の通り、不登校児童生徒に認定されることは比較的容易に映る。認定されれば、一条校以外の場で学習指導要領に拠らずに自由に学ぶことができる。教育課程や教育の場の自由化は、確かに法律上は不登校児童生徒の特例である。しかし、適用範囲の広い文科省令によって実質的には特例とは言えない状況にある。したがって、もし文科省令の定める「就学が困難である状況」に「学習指導要領に準拠する一条校への失望」も該当すれば、教育機会確保法はオルタナティブ教育を促進するものともなる。

(4)教育機会確保法は「実質的な教育義務型」に法的根拠を与えたが、一条校以外の場で学ぶ子供への公的な経済支援はあいかわらず弱い。憲法26条の義務教育は無償との規定を受けて、教育機会確保法附則2項は、政府へ経済支援の速やかな検討を求めている。しかし、2019年5月現在、積極的な検討の動きは見られない。そのため、家庭を含む民間の団体等で学ぶ子供の費用は保護者負担のままであり、憲法が求める無償化は実現していない。一方、公的に設置される教育支援センターは無償だが、14万人を超える不登校児童生徒全員分の定員が確保されているわけではない。また、文科省の統計によれば、常勤指導員は1センターあたり1人に満たない。このように、教育支援センターも、教育機会確保法6条が定める国や地方公共団体の財政措置が十分であるとはいえない。

既述の通り、教育課程と教育の場の自由化は、適用範囲の極めて広い不登校児童生徒の定義によって、誰でも対象になりうる。しかし、民間の団体等で行われる自由な義務教育は、保護者の費用負担という障壁によって、「経済的余裕のある家庭への特例」となりかねない状況である。教育機会確保法は、義務教育を十分に受けられなかった人へ代替的な教育の機会を確保しようとするものであり、教育の機会均等(教育基本法4条)を理念とするはずである。経済的に余裕のある家庭の子供にのみ新しい自由な教育の機会を認めることは、教育機会確保法の趣旨に反する。公的な財政措置や経済支援によって無償化を図り、義務教育の機会確保の障壁となっている「保護者の費用負担」を無くす必要がある。

(5)新自由主義的な政策との異同

ここでは、新自由主義的な政策を次のように理解する。すわなち、政府の財政赤字を背景に、規制緩和によって公的サービスへの民間企業の参入を認め、参入した民間企業間の自由市場競争によって公的サービスの質向上と公的支出削減を同時に達成しようとする政策である。今回の教育機会確保法成立に至った動きは、こうした新自由主義的な政策とは出自が異なる。

FS関係者が目指したのは、就学義務型の義務教育制度の狭間に陥っていた不登校という少数派の子供の学習権を保障する法律づくりだった。日本の義務教育制度は既に「実質的な教育義務型」になっており、一条校に在籍したまま一条校以外で学習指導要領に準拠しない教育を受けることが可能だった。しかし、それは、現実的な必要から行政的な運用で容認されているにすぎなかった。そのため、義務教育制度としての位置づけが曖昧で不安定であり、公的な財政措置や経済支援も難しかった。こうした制度の狭間に置かれた不登校の子供や保護者は、自分たちが「非正規な存在である」という不安を感じざるを得ず、加えて一条校以外で学ぶための新たな費用も自己負担せねばならなかった。FS関係者が新たな法律を創ろうとした目的は、一条校以外で学んでいる学齢児童生徒の義務教育制度上の位置づけを法的にはっきりさせて正規化し、これらの子供たちの学びを継続的に支える公的な仕組みを創設することだった。こうしたFS関係者の動きの根底には「少数派の権利保障」という理念があり、それは新自由主義の根幹にある「競争による適者生存」とは対極にある考え方だった。

しかし、出自は全く異なるものの、実現しようとする制度は、結果として、新自由主義的な政策と似たものとなる。FS関係者が当初実現を目指した多様な学び保障法案は、全ての子供が教育課程と教育の場を一条校以外も含めて自由に選べる徹底した学校選択制であり、授業料に

充当できるお金を子供一人一人に公的に支給しようとする教育バウチャー制だった。成立した教育機会確保法も、公的な経済支援は不十分であるものの、誰もが自由に義務教育を選べる可能性を内包している。今後、十分な金額の公的な経済支援が個人単位で認められれば、教育を選ぶ際の経済的障壁がなくなり、広範な学校選択制と教育バウチャー制が実現する。これらの学校選択制と教育バウチャー制は、新自由主義的な教育政策と目されるものである。

このように出自の異なるFS関係者と新自由主義の両者が同様の制度に帰着する理由は、いずれもトップダウン式の官僚制の持つ画一性や硬直性が人々の潜在能力の発揮を阻害していると捉え、現場の判断に基づいて多様な課題へ柔軟に対応するというボトムアップ式の発想を重んじるためだと考えられる。そして、こうした共通性の下での両者の違いは、現場の課題に応える柔軟性が、少数派の権利保障のために不可欠と考えるか、競争に勝ち残るための効率性向上に不可欠と考えるかという点にあると言える。

(6) 今後の課題

少数派の学習権を保障するには、教育課程と教育の場の多様性が要る。そして、それを必要とする全ての子供が享受できるようにするには、無償化が欠かせない。しかし、それを可能にする制度は新自由主義的な政策と親和的なものになりやすい。そのため、具体的な制度設計には慎重さを要する。例えば、競争に勝ち残るために効率性向上を最優先すれば、少数派は手間のかかる存在として切り捨てられるかもしれない。また、競争に勝ち残るために、経済的に恵まれた優秀な子供のみに学びの機会を与えようとするかもしれない。これは経済格差に基づく教育格差の固定化を招き、社会全体の統合を難しくするだろう。教育機会確保法は、年齢又は国籍その他の置かれている事情にかかわらず義務教育の機会を確保しようとするものである(3条4号)。教育課程と教育の場を自由化して十分な経済支援を行えば自然に良い制度ができると楽観的に考えるのではなく、少数派の学習権を真に保障できる制度を創るためには具体的に何を自由にして何を規制すべきなのか、丁寧な議論を一つずつ積み重ねる必要がある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

高山龍太郎、教育機会確保法をめぐる論点の整理 ニーズ対応型教育課程という観点から、永田佳之編『変容する世界のオルタナティブ教育 その課題と可能性』世織書房、査読無、近刊、頁数未定

高山龍太郎、学校外で義務教育を可能にする法律づくり 不登校の子どもの学習権保障をめざす市民運動と多様な教育機会確保法案、永田佳之編『変容する世界のオルタナティブ教育 その課題と可能性』世織書房、査読無、近刊、頁数未定

〔学会発表〕(計5件)

高山龍太郎、標準原理・能力原理・必要原理 教育機会確保法の来歴を考えるための試論、日本教育社会学会大会、2018年

高山龍太郎、教育機会確保法をめぐる論点、日本社会学会大会、2017年

高山龍太郎、不登校は教育課程の問題か 教育機会確保法をめぐる議論を振り返る、日本教育社会学会大会、2017年

高山龍太郎、不登校の子どもの学習権保障をめざす運動 多様な教育機会確保法案を中心に、日本教育社会学会大会、2016年

高山龍太郎、多様な教育機会確保法案と不登校の子どもの学習権保障、日本特別ニーズ教育学会(SNE学会)中間集会、2016年

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕(計0件)

〔その他〕(計1件)

高山龍太郎、ありのままの自分でいられる居場所づくり 富山県射水市ほっとスマイルの取り組み、教育科学研究会編『教育』、887号、査読無、2019年、pp.33-38

6. 研究組織

(1) 研究分担者 なし

(2) 研究協力者 なし

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。