

「教育機会確保法」基本指針に対する意見聴取資料

2017年2月23日

特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク

代表理事 奥地圭子

1 教育機会の確保等に関する基本的事項

※この項 下線：追加してほしい部分

○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の意義・現状

- ・ 義務教育は、重要な役割。他方で、不登校児童生徒数は約12万6千人。うち90日以上欠席している者は小中学校全体で72,000人であり、不登校児童生徒の約6割を占める。[1] 義務教育未修了者などが一定数存在。

○基本指針の位置付け

- ・ 平成28年12月7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等に関する法律（以下「法」という。）が成立。この基本指針は、法第7条の規定を受け、教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進するための基本的な指針として定めるもの。

○基本的な考え方

- ・ 法第3条においては、次に掲げる事項が基本理念として規定。

- 一 全ての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が図られるようにすること。
- 二 不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の不登校児童生徒の状況に応じた必要な支援が行われるようにすること。
- 三 不登校児童生徒が安心して教育を十分に受けられるよう、学校における環境の整備が図られるようにすること。
- 四 義務教育の段階における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十分に尊重しつつ、その年齢又は国籍その他の置かれている事情にかかわらず、その能力に応じた教育を受ける機会が確保されるようにするとともに、その者が、その教育を通じて、社会において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、その教育水準の維持向上が図られるようにすること。
- 五 国、地方公共団体、教育機会の確保等に関する活動を行う民間の団体その他の関係者の相互の密接な連携の下に行われるようにすること。

- ・ この基本理念を踏まえ、不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等については、魅力あるよりよい学校づくりを推進するとともに、不登校児童生徒の社会的自立を目指すことや、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、児童生徒の意思を十分に尊重しつつ、休養の必要性を含め[2] 個々の不登校児童生徒の状況に応じた支援を行うこと等が必要。
- ・ フリースクール等学校以外の多様な学習の機会の拡充が必要。[3]
- ・ この法律でいう「学習」という概念は、教科学習のみを示すのではなく、人間形成の土台となる広い意味の学習であることを述べておくことが必要[4]

- ・ 第3条三「不登校児童生徒が安心して教育を十分に受けられるよう学校における環境の整備」とは「学校復帰」という意味をさしているとは限らず「不登校状態も学校の教育環境を活用できるよう配慮する」という意味であることを明確にしていきたい。 [5]
- ・ 各教育委員会や学校で行っている不登校対応への見直しを行い、学校復帰のみを目的としたものはその是正に取り組んでいただきたい。 [6]
- ・ 夜間中等等における就学の機会の提供等については、設置の促進や多様な生徒の受け入れを推進することが必要。
- ・ 外国籍の子ども等、学籍として認知されていないため現在何の支援も得られていない子どもにも、目を向けていくことが必要。 [7]

※ 以下：網掛け＝文科省よりの骨子、ゴシック＝追記してほしい部分

2 不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等に関する事項

不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等については、次に掲げる施策等を推進。

○ 不登校が生じないような学校づくり

・ 魅力あるよりよい学校づくり

- ① 児童生徒が安心して楽しく過ごせる魅力ある学校を作ることによって、結果として不登校が少なくなり、教育機会が確保されるのであり、学校側の努力の方向を示している。 [8]
- ② 現在「不登校ゼロ」を目指すとか「登校催促を強める」という指導が行われている学校があるが、「不登校が生じない」とは、休みたい子どもや休養が必要な子どもにまで働きかけて不登校を生じさせないようにする、という意味ではないことを周知する。 [9]

・ いじめ、暴力行為、体罰等を許さない学校づくり

不登校のきっかけや原因に、いじめ、暴力行為等子どもどうしの関係から生じるものがあり、学校を安心できる環境にする取り組みが必要。体罰や教師によるいじめ、差別、不適切な言動がきっかけで不登校に至るものもあり、人権が護られ、児童生徒・保護者から信頼を得られる学校づくりが必要。 [10]

・ 児童生徒の学習状況等に応じた指導・配慮の実施

児童生徒個々の学習状況や心理的状況に応じた指導・配慮の実施。 [11]

○ 不登校児童生徒に対する効果的な支援

① 個々の不登校児童生徒の状況に応じた支援

・ 不登校児童生徒の状況の把握

不登校児童生徒の状況の把握にあたっては、児童生徒と保護者の声をよく聞く。無理な面接やアポなしの家庭訪問はしないこと。 [12]

・ 組織的・計画的な支援

児童生徒がつながっているフリースクール等の機関があれば、組織的・計画的な支援活動の中に、その機関のスタッフの参加を認めること。[13]

・ 不登校児童生徒の登校にあたっての個別の状況に応じた支援

登校にあたっての個別の状況に応じた支援を実施する際、子どもの気持ちに反した登校催促をしないこと。いじめがある場合、休んでいいことを子どもに知らせること。いじめがない場合も、自分にとって必要な場合は休んでいいことを学校から児童生徒と保護者に知らせること。[14]

② 学校以外の多様な教育機会の確保

・ 特例校や教育支援センターの設置促進等

特例校には、さまざまな状況の子どもたちが在籍しており、その多様な学び方・育ち方を支える必要があり、個別対応の必要性がとても高い。それに応じる人材派遣や人件費支援を早急に行う仕組みをつくること。[15]

・ 教育委員会・学校と民間の団体等の連携等による支援

教育委員会・学校と民間の団体等の連携を強め、次のような公民連携の活動を拡げる動きを積極的に支援すること。

〔多様な学び場・不登校支援に関する地域の連絡協議会の構築、公的機関と民間機関の相互訪問、公民連携による研修会、公民連携による進路説明会など〕[16]

・ 家庭にいる不登校児童生徒への支援

①これまで「学校復帰が前提」の政策が長く行われてきた中で、確保法では学校以外の学びの場の一つに家庭があることを認め、家庭にいる不登校児童生徒への支援が謳われたことを高く評価し、「学校以外の場」（13条）には家庭も含まれることを明確化されたい。[17]

②その際、教育基本法10条2項にある「家庭の自主性の尊重」等を踏まえた国の支援であることを明記して欲しい。[18]

③訪問支援、学習支援にあたっては、「フリースクール等検討会議」最終報告にあるように、児童生徒の意思を十分尊重し、保護者との信頼関係を構築し、他者に会える状況にない場合も理解し、他機関と連携しながら、それぞれの状況ごとに対応を工夫すること。[19]

・ 多様で適切な学習活動の重要性及び休養の必要性を踏まえた支援

①13条が謳っている「休養の必要性」や「学校以外の学習活動の重要性」は、学校が学ぶ権利を保障する責任を放棄することを意味するわけではないことを、教育委員会や学校に周知すること。[20]

②国や地方自治体は、民間がつくる中間支援組織が多様で適切な学習活動が提供できることに資するため、中間支援組織が個人や団体への情報提供、助言・支援、スタッフ養成、アクリディテーションなどを行いやすくするように支援すること。[21]

③基本指針の策定や改訂にあたって、フリースクール等多様な学びを提供する団体の関係者の意見を反映させるために、関係者が参加する仕組みをつくること。[22]

- ④フリースクール等民間機関で学ぶ子どもには出席認知や通学定期券適用制度が 1992, 93 年から設けられているにもかかわらず、いまだにそれを認めない教育委員会や学校がある現実を踏まえ、子どもの学ぶ権利の行使の不公平性を是正すること。[23]

③ 教育相談体制の充実

- ①保護者が、子どもの不登校に悩んで相談してきたときに、公的機関の情報のみ、とか、民間団体の情報のみで対応するのではなく、子どもの気持ち・状況・ニーズに合った幅広い総合的な視野と知見をもって対応される必要があること。[24]
- ②そのため、国は公民連携による不登校支援関係、フリースクール等多様な学習機関関係の連絡協議会を設置するよう地方公共団体に求めること。[25]
- ③学校関係者は、保護者に情報できるのは公的なもののみ、学校復帰を目指しているもののみ、という考えであったところが多いが、子どもに合った学び方を見つけるため、今後は公民の壁を取り払い、必要な情報を提供し合うこと。[26]
- ④不登校の保護者が孤立せず、情報を得られ、仲間からも学びあい、ほっとできる不登校の親の会は大変重要であり、公的機関は、親の会に関する情報周知や開催支援を積極的に行うこと。[27]

④ 経済的支援

- ①学校以外の場で学ぶ子ども（家庭）への経済支援について、財政上の措置その他の措置を検討する委員会を早急に開催すること。特に、高校無償化の方向が強まっている中、義務教育期間である小中学生は、憲法でいう無償性の点で、長い間手を打たれておらず、教育機会の確保の不公平性の現実を解消する取り組みが急がれること。[28]
- ②札幌市、京都府、福岡県などでは学校以外のフリースクール等学習機関に機関助成を行っているが、それをモデルとして、各自治体における財政支援が進むよう措置を講じること。[29]
- ③公設民営で効果を上げている川崎市の「えん」、池田市の「スマイルファクトリー」、栃木県高根沢町の「ひよこの家」等をモデルとして、各地で公設民営が進むよう、地域の公的機関、民間機関と共に方向性を検討すること。[30]

3. 夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学の機会の提供等に関する事項

夜間中学等における就学の機会の提供等については、次に掲げる施策等を推進。

○ 夜間中学等の設置の促進等

- ・ ニーズの把握や設置に向けた準備への支援
- ・ 協議会の活用
- ・ 全都道府県に少なくとも一つの設置

○ 夜間中学等における多様な生徒の受け入れ

4. その他教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進するために必要な事項

その他、次に掲げる施策等を推進。

・ 調査研究等

- ①今後の調査にあたっては、就学機会の確保の実態を把握するために、外国籍の子どもも対象に含むこと。[31]
- ②海外のフリースクールやホームエデュケーション等多様な学習のあり方について、調査研究の対象とすること。[32]
- ③フリースクール等の実態調査については、今後も継続して行うこと。[33]

・ 国民の理解の増進

- ①確保法が実を上げるためには、法律が広く知られ、理解されることが大変重要である。国、地方公共団体は、教育委員会・学校関係者、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、医療・福祉関係者、保護者等に対する周知の機会を積極的に持つこと。[34]
- ②特に、子どもには、わかりやすく、年齢に応じて大事なことをしっかり知らせる方法をとること。長期休み明け自殺の多さのせいで、学校が苦しくても学校に行かねばならないという観念がある現実を踏まえ、休んでいいのだと知らせることを日常的に行っておくこと。[35]

・ 教職員の資質の向上及び確保

- ①法が成立しても、子どもに対応する教職員が理解しなければ現実が変わらないことを踏まえ、以下のものを積極的に研修する機会を用意すること。その際、講師派遣にあたっては民間関係者も入れること。
 - ・ 確保法
 - ・ 子どもの権利条約
 - ・ 不登校に関する調査研究協力者会議最終報告
 - ・ フリースクール等検討会議最終報告
 - ・ 憲法と教育基本法（当然ながら）[36]
- ②中間支援組織が行っている（またはすでに行っている）スタッフ養成研修、多様な学習活動の実践研究交流集会などへの教職員の参加を積極的に促進すること。[37]
- ③国は、教員養成やスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー養成に関係する大学での教育課程に、確保法と上記2つの最終報告について何らかの学習ができるように働きかけること。[38]
- ④教職員のフリースクール訪問、教職員の不登校の親の会への参加の促進、連携協議会を母体に協働しての研修会、進路説明会、当事者の経験を聞くイベントなどへの参加を進めること。[39]

・ 教材の提供その他の学習支援（通信の方法を含む）

- ①学校以外の学習活動に参加する子どもが使う学習教材、タブレット等の機器、実験材料、講座参加費、講師料の提供等について支援する方向で検討すること。その際、フリースクールを通じての支援も考えられる。[40]

- ②学校外で学ぶ子どもたちが学習する際に使用する博物館・美術館などの社会資源の入場料を無料とする。特に公共の体育施設を優先的に使えるよう配慮すること。[41]

・ 相談体制の整備

- ・ 困った問題、苦情処理に対応する窓口を作ること。窓口には、オンブズパーソンを配置すること。当面は国に、将来的には各自治体に設けること。[42]

○附則

- ①義務教育の段階における普通教育に相当する教育を十分に受けていない者が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、施行状況を把握し、すべての子どもの教育機会の確保が十分にできるよう、義務教育制度上の位置づけについて検討するための委員会を開催すること。[43]
- ②3年後の見直しにあたっては、フリースクール等関係者の声を聞き、それを反映させること。[44]