

教育関連学会連絡協議会・公開シンポジウム

すべての市民に無償の普通教育を！
—日本学術会議分科会提言からの問題提起—

教育関連学会連絡協議会事務局

はじめに

本冊子は、2020 年 11 月 7 日（土）に、オンライン開催された教育関連学会連絡協議会（略称「関連協」）主催の公開シンポジウムの記録をまとめたものである。

関連協のシンポジウムは、通常毎年の 3 月に開催される関連協の総会に合わせて実施されることになっている。昨年度分のシンポジウムも、2020 年 3 月の総会時に予定されていたが、コロナ禍の影響によって延期を余儀なくされた。その約 8 か月後、テーマや登壇者に変更を加えずにオンラインベースで実施されたのが今回の公開シンポジウムである。当日の参加者は、300 名以上であった。コロナ禍で参加してくださった皆さんに深く感謝申し上げたい。

今回のシンポジウムは、教職課程カリキュラムを扱った前回のものと同様に、日本学術会議心理学・教育学委員会の協力を得て実現した。中心になって準備していただいたのは、委員会内に設置された「排除・包摂と教育分科会」のメンバーである。その分科会が 2020 年に発出した提言のタイトルが、「すべての人に無償の普通教育をー多様な市民の教育システムへの包摂に向けて」であり、本シンポは、この提言を軸に構想された。

本シンポではまず、元文部事務次官の前川喜平氏（現代教育行政研究会代表）に「教育機会確保法の意義と今後の課題」と題する基調講演を行っていただいた。その上で、同委員会のメンバー 2 人、小玉重夫氏（東京大学教授）と酒井朗氏（上智大学教授）に、それぞれの視点からの話題提供を行ってもらった。コーディネーターは、同じく分科会メンバーの油布佐和子氏（早稲田大学教授）である。氏の取り回しのもとに、3 本の報告後のディスカッションがなされた。

なお、本報告書の作成にあたったのは、関連協事務局長の志水宏吉氏（大阪大学）である。氏は前述の分科会の委員長をつとめ、提言作成において中心的役割を果たした。志水氏をはじめ、本シンポに参画したすべての方々に感謝したい。

教育関連学会連絡協議会代表 佐藤 学

目次

1. 趣旨説明（油布佐和子）	4
2. 基調講演「教育機会確保法の意義と今後の課題」（前川喜平） ..	7
3. 報告1「日本学術会議提言の基本コンセプト」（小玉重夫）	24
4. 報告2「教育システムへの包摂の現状と課題」（酒井朗）	31
5. 総合討論	37
付録1. 提言	44
付録2. シンポジウム チラシ	73

1. 趣旨説明

油布佐和子（早稲田大学教授）

油布佐和子（以下、油布）：こんにちは。

それでは「すべての市民に無償の普通教育を—日本学術会議分科会提言からの問題提起—」のシンポジウムを開催したいと思います。このシンポジウムは教育関連学会連絡協議会による主催で、日本学術会議第24期心理学・教育学委員会、排除・包摂と教育分科会の共



催で行われます。さて、今日のスケジュールですが、最初に主催者から、次に提言の主体となった分科会委員長からご挨拶をいただきます。そののち3名の報告、そして全体会という形で進めたいと思います。3名の報告は教育機会確保法制定に詳しい、前文科省事務次官で現代教育行政研究会を主宰していらっしゃる前川喜平さん、分科会の副委員長である東京大学教授小玉重夫さん、同じく幹事の上智大学教授酒井朗さんにご登壇いただきます。司会は私、早稲田大学の油布佐和子が担当いたします。では、さっそく始めたいと思います。最初に主催の教育関連学会連絡協議会会長の、学習院大学教授佐藤学さんにご挨拶をいただきます。

佐藤学：皆さんこんにちは。今日はこの形で400人ものオーディエンスの方々に参加していただいたことを本当に喜んでます。この企画は、もともと教育関連学会連絡協議会が3月に行う公開シンポジウムで企画されたものです。新型コロナの状況の下で開催が危ぶまれたんですが、関係者の皆様の努力によって今日このように開催できることを本当に喜んでます。



私から申し上げたいことは、今回のテーマです、「すべての人に無償の普通教育を」これは先ほど油布先生からお話があったように、今年の8月に日本学術会議の心理学・教育学委員会の方で提言されたものです。ここで問題になっているテーマは、一言で申しますと、包摂という言葉であらうと思います。ベルリンの壁が崩壊して以降、世界は一気にグローバル化したわけですけど、それまでの社会と教育の関係と、それ以降の社会と教育の関係を大きく隔てているものは、この包摂の概念だろうと思うんですね。それまでもも

もちろん階級の差別あるいは、人種の差別、性の差別というのが問題になりましたけど、資本主義が一つの国家の枠内に入っているときにはそういう問題で議論されてきたわけですけど、資本主義が国家の枠を超えてグローバルになった時代において、差別と排除をめぐる基準線が包摂と排除、つまりインクルージョン オア エクスクルージョンという軸に移ったというふうに思います。あるヨーロッパの社会哲学者は、19 世紀、20 世紀の社会はまだよかったと。人々は、労働者は搾取され、抑圧されてきたけれども、まだ人間として扱われていたという点ですね。現代の時代においては、包摂と排除というこのボーダーによって、排除された人々はいわば人間以下の暮らし、動物同様の暮らしに転落させられてしまう、そういう社会を迎えているんだということを指摘しました。私はまさにその状態だというふうに考えています。このテーマだけ見てみますと、「すべての人に無償の普通教育を」ということを考えますと、日本ではすでに普通教育は実現しているのではないかと、あるいはこれは途上国の問題ではないかというふうに思われるかもしれませんが、あるいは、これは教育の現在の問題の周辺的な問題ではないかと考えられるかもしれませんが、私は全くそうは考えていません。これこそがいま、教育の中軸の問題だろうというふうに思います。それは先ほど申し上げましたように、包摂か排除か、これが教育の最大の問題になっているということでもあります。それから二つ目に新型コロナの下で、やはり最大の問題は子どもたちの学ぶ権利が奪われていることです。この問題を考えてみますと、ユネスコの提言の中にある言葉がありました。私は本当にその通りだと思います。子どもたちが学校に通えない状況、あるいは不十分にしか学びができない状況、つまり学ぶ権利が奪われている状況というのは、人権全体に対する侵害だというんですね。なぜならば、あらゆる人権は子どもたちの学ぶ権利を基盤にしないと成立しないわけです。その意味で今日のテーマというのは、一人残らず子どもたちの学ぶ権利を保障するような教育のシステムの在り方、さらに言えば、包摂と排除という形で進行している社会の分断ですね。これをどのように教育の問題として取り上げるかについて、まさに中心問題を議論できるというふうに考えています。今日ご講演いただく、前川喜平先生、それから報告をいただく小玉先生、酒井先生、私もオーディエンスの一人として、今日のシンポジウムをとても楽しみにしていました。今の視点から私自身も多くのことを学んでいきたいと思っています。

油布：佐藤先生ありがとうございました。では、続きまして、日本学術会議排除・包摂と教育分科会委員長の大阪大学教授志水宏吉さんにご挨拶いただきます。よろしくお願いいたします。

志水宏吉：皆さんこんにちは。ごく簡単に、今日にいたる経緯を私の方で解説させていただきますと思います。私は今ご挨拶された佐藤会長の下で、教育関連連絡協議会事務局長を務めさせていただいております。およそ 70 学会あります。今日のオーディエンスの皆さま

んの多くはその所属学会からの情報で参加されたのではないかなと思います。私と、今日お話になる小玉先生はですね、今から6年前になりますけれども、今話題の日本学術会議の会員にさせていただきました。第23・24期を務めさせていただきました、この間任期を無事終えたところです。その入



れ替わりでなる人たちについて、今、大騒ぎになっている問題が生じているという流れになります。いずれにしても23期の時点で私が委員長を務めさせていただいて、公正原理を重視する公教育システムの構築という名前の分科会を作らせていただきました。それは主に勉強会を積み重ねて3年の終わりに学術会議の講堂で200名くらいおられたでしょうか、公開シンポジウムを開催させていただきました。前期24期になりまして、排除と包摂をテーマにした分科会を継承として立ち上げまして、いろんな各界からゲストスピーカーの方に来ていただき、行政の方もおられれば、民間の方もおられました。そして前川さんのように文科のトップを務められた方にもお話しいただいたと。後半戦、我々、実は私委員長、小玉先生副委員長、酒井先生と油布先生は幹事さんということで文章、30枚弱の提言といいますけれども、作らせていただきました。その議論しているときに前川さんが中心になって2016年におつくりになった教育機会確保法の中身及び、その成立の経緯に大変触発されまして、このタイトルがその時のメインテーマでしたけど、「すべての人に無償の教育を」というのをタイトルとして我々も掲げさせていただいたということになります。提言の中身については後程小玉先生、酒井先生の方から説明があると思いますが、多様な市民の教育システムへの包摂、いかに実現させるかということになっております。3月に関連協のシンポとして予定されていましたが、ちょっと時期が遅れまして、今日何とかオンラインで開催させていただくということになります。そう長い時間ではありませんけど、充実した議論が展開されて、ご参加されている皆様の実践とか教育研究の少しでもヒントになればなというふうに主催者として願っています。よろしくお願いします。

油布：志水先生ありがとうございました。それではさっそく始めたいと思います。第一報告を前川喜平さんからお願いいたします。

2. 基調講演「教育機会確保法の意義と今後の課題」

前川喜平（現代教育行政研究会代表）

前川です、よろしくお願いします。私が報告者としてご指名いただいたのは文部科学省の初等中等教育局長の頃に、教育機会確保法の法案の作成に参画したからということなんだろうと思います。そこで、この教育機会確保法の成り立ちとか、それがどういう経緯でできたのかということをお話ししていきたいと思います。



まず、この教育機会確保法という法律は、本来の名前は長いんですね。「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」というんですけど、あまりにも長いので教育機会確保法とっています。この法律には大きく言って二つの目的があります。もともと法律を作りたいという法律制定運動が二つあって、その二つが合流したものです。

一つは不登校の関係者、フリースクールの関係者、さらにはホームスクールなどオルタナティブ教育の関係者の中であった動き。多様な教育の機会を保障できる法律を作りたいという動きですね。限定のない、誰でも教育を享受できるオルタナティブ教育の保障を求めつつ、そういうところまでいってなくてもまずは、不登校の子どもたちのために多様な学習の機会を作っていこう、こういう方向性が一つあるということですね。これは学齢期の子どもが対象です。つまり 6 歳から 15 歳までの義務教育該当年齢の子どもが念頭にあるわけです。

もう一つは、夜間中学の関係者からの動きだったわけです。これは様々な過去の事情によって十分義務教育を受けられなかった人たちのために義務教育を学びなおす機会を整備していこうという動きです。こちらの方は対象となる人たちは学齢を超えた人たちですね。こういう二つの目的がもともと教育機会確保法にはある。

この法律の二つの目的はその二つの流れから来ているわけですけど、その二つの流れというのは必ずしも同じじゃない。広い意味では無償の普通教育をすべての人に保障しようという方向性ですけど、フリースクールやオルタナティブ教育の関係者の方は、既存の学校教育に対して批判的な目を非常に強く持っているわけで、義務教育とか学校教育という法律用語に対しては自由で多様な学びを抑圧する言葉みたいな受け止めがあるんじゃないかと思います。一方で夜間中学の関係者、特に夜間中学で学んでいる当事者の人たちは学校に行きたかった、学校で学ぶということを改めてやりたいんだと、そういう気持ちを強く持つ

ている。つまり学校とか義務教育という言葉はプラスの言葉なんです。この二つのグループといえますか、関係者というのは、言葉遣いにも微妙に違いがあって、この長い名前の法律を縮めて呼ぶときに、フリースクールとかオルタナティブ教育の関係者は教育機会確保法と言います。しかし、夜間中学の関係者は義務教育機会確保法と呼ぶことの方が多いと思います。「義務」という言葉のイメージが違うということですね。

この法律制定に至る経緯については、まずフリースクールからの流れがありました。フリースクールというのは、90年代くらいからあちこちで作られるようになったわけですけど、その全国団体、「フリースクール全国ネットワーク」というのができたのが2001年です。その中から「新法研究会」、そこから『『オルタナティブ教育法』を実現する会」、さらに、そこから「多様な学び保障法を実現する会」というものができた。その会が母体になって、「子どもの多様な学びの機会を保障する法律」骨子案というものができたのが2012年です。さらに、この人たちが働きかけることによって国会議員の中で、党派を超えてフリースクールを応援する「超党派フリースクール等議員連盟」というものができた。これは2014年6月です。これは非常に大きなことだったと思います。こういう国会議員、特に与党の有力な国会議員が入る形でこういう議員連盟ができたことによって、弾みがついた。既にこの時第二次安倍政権ですけど、第二次安倍政権の下で、教育再生実行会議の第5次の提言の中で、フリースクールやインターナショナルスクールなど多様な教育機会を提供している学校外の教育機会を正面から検討しよう、就学義務とか公費負担というものを含めて検討すると、こういう提言が出ました。この与党の中での中心人物というのは馳浩という人だったんですけども、この時点では文部科学大臣は下村博文さんですね。この下村博文文部科学大臣の下で2014年11月には、それまでには考えられなかったことですけど、文部科学省が主催して「フリースクール等フォーラム」というのを、文部科学省の講堂を会場にして開催したということがございました。さらに文部科学省の中に2015年1月には「フリースクール等に関する検討会議」という会議も作られましたね。同じ2015年1月の通常国会冒頭の安倍首相の施政方針演説でも、「フリースクールなどでの多様な学びを支援して参ります」という言葉が入りました。こういった流れが、フリースクール、オルタナティブ教育の側からあったということです。

夜間中学からの流れ、これは非常に古いです。夜間中学そのものが新制中学とほとんど同じ長さの歴史を持っているわけで、新制中学ができたけれども、学校に行けない子どもたちのために自然発生的、草の根的に作られたのが夜間中学ですが、1954年には「全国夜間中学校研究会」、今も続いている全夜中研が結成されております。法律を作りたいという話はずっとあったわけですけど、今の教育機会確保法につながる動きとしては2011年ですね。義務教育等学習機会充実法案というものが作成された。国会議員さんたちに対する働きかけというのは国会院内の集いという形で2012年から始まっています。2014年の4月に議員連盟ができました。「夜間中学等義務教育拡充議員連盟」、縮めて夜中議連、こういうものができた。先ほどのフリースクールの議連とほぼ同じ時期にできているわけです。ほぼ同じ

時期にできていて、しかも与党側の中心人物というのは同じ馳浩という人だったんです。この夜間中学に対する前向きな姿勢、これ自体は文部科学省のそれまでの姿勢も大きく変えたわけで、下村博文当時の文部科学大臣は、「各都道府県に1校以上の夜間中学校を設置する方針」というのを国会の答弁の中で打ち出しました。また、先ほども言及しました、安倍内閣の下に置かれている教育再生実行会議の第5次提言はフリースクールやインターナショナルスクールの位置付けの検討と合わせて、夜間中学の設置促進という方針も打ち出したわけです。文部科省は初めて夜間中学の実態調査を2014年度に行いました。さらに翌年の2015年7月には、中学校の形式卒業者の夜間中学入学を容認する通知を出したわけです。不登校などで学校に行かなかったんだけど15歳の春には中学校の卒業証書をもってしまった、いわゆる形式卒業者の人たち、こういう人たちは夜間中学には入れませんという扱いが、それまで現場で行われていたわけです。文部科学省もそれでいいという考え方だったんです。つまり中学校をすでに卒業した、形式的でも卒業証書をもったという人はもう一度夜間中学といえども中学に入ることは認めないという考え方だったんです。しかし、これ実は法律の根拠はどこにもなかったわけで、中学校に二回入ってはいけないという法律はどこにもありません。そこで2015年7月に夜間中学への形式卒業者の入学を容認する通知を出した。これ以降今現在、夜間中学で学ぶ1割弱は形式卒業者になっていますけど、これは今後も増えていくだろうと思っています。

法案の動きですけど、馳さんが中心になって2つの議員連盟のもとに与野党の国会議員数名からなる立法チームが作られました。その立法チームの下でこの法案を作ったわけなんです。そのたたき台のようなものができて検討にさらされたのが2015年9月ですけども、この段階では「義務教育の段階における普通教育の多様な機会の確保に関する法律案」という名前だったんです。馳さんが中心になって作ったので、簡単な呼び方として「馳試案」と言われていました。これは議員立法の形で作ろうとしていたので政府が法案を作るのではなくて、国会議員の中で法案を作るというプロセスだったんですけれども、しかしながらこの馳さんの下で、実態としては文部科学省の初等中等教育局が参画して、立法チームの中でこの法案を作ったわけなんです。その時の局長が私だったということですね。

この馳試案が2015年9月与野党に配られたんですけど、この試案の内容にはある意味画期的なものが含まれていたわけです。その画期的なものというのは、義務教育の制度を大きく弾力化するということでした。学校教育法で就学義務というのが定められていますけど、これは憲法26条第2項の保護者が負っている子どもに普通教育を受けさせる義務が、学校教育法になると学校に通わせる義務になっているわけですね、それが就学義務ですけど。この就学義務の対象となっているのはいわゆる一条学校、つまり小学校、中学校、特別支援学校小学部・中学部といった学校教育法第1条の正規の学校です。一条学校として認められている教育機関で学ばなければ就学義務を果たしたことにはならない。こういう考え方、非常に厳格な学校中心的な考え方ですね。これは1941年の国民学校令以来の考え方なんです。それ以前の小学校令では学校外での義務教育は認めていたわけですけど、1941年以來の考

え方がずっと今でも残っているわけです。この就学義務の対象となる学習活動を広げていくということ。どういうふうにやろうとしていたかという、不登校の子どもの保護者が「個別学習計画」というのを作成して、市町村教育委員会の認定を得ればその個別学習計画を実施する学習活動を行うことによって、その保護者は就学義務を履行したこととみなすという就学義務の特例条項を設けていたということです。これはフリースクールであれ、あるいはインターナショナルスクールであれ、あるいはホームスクーリングであれ義務教育として認めるという方向性を持っていて、非常にこれは画期的なものだったわけですね。しかし、これが、二つの議員連盟の合同の議員連盟の総会で配布されて議論になったわけですが、これは党派を超えて反対論や慎重論が多かったです。どの党派の政治家からも「大丈夫なのか」、「これで学校は成り立つのか」、「学校の制度がなくなってしまうんじゃないか」と心配する声、反対論、慎重論が相次ぎまして、この馳試案は結局通らなかった。立法チームで再度修正するという事になったんです。

その後、実はその馳さんは文部科学大臣になったわけですね。下村博文さんの後任として文部科学大臣になった。したがって、議員立法の中心として、立法チームを率いることができなくなったんです。馳さんの代わりに丹羽秀樹さんという、自民党の愛知県の国会議員ですけど、もともとこの方は文部科学副大臣の経験者だったんですけど、この丹羽秀樹さんを座長にして法案の見直しが行われました。その丹羽試案で最終的に了解が得られたのが2016年3月です。この丹羽試案というのは馳試案からは大きくある意味後退していて、先ほど申し上げた、義務教育の特例に関する条項は完全になりました。どうなったかというと、すべての子どもは学校に在籍するんだと。在籍したうえで、不登校の場合には教育支援センターで学ぶとか、あるいは学校は学校でも不登校特例校に転校するとか、そういう手立てを考えましょうと。こういうことで、法案の基本的な性格が多様な学習を義務教育として認めるということではなくて、基本的には学校制度の中で不登校の子どもたちの対策をどう考えるかという方に重点が移ったという中身になりました。ただし、「学校以外で行う多様で適切な学習活動」という言葉が入ってきたことと、「不登校児童生徒の休養の必要性」、つまり学校を休むことの必要性ということが言葉としてはっきり入ったことは大きかったと思います。

国会に提出されたのは2016年5月で、2016年12月に法案が成立したわけですが、これは全会一致ではございませんでした。この不登校対策の部分に関しては、共産党や社民党などが反対したわけです。夜間中学とか義務教育未修者のための措置という部分に関しては全会派が一致していたんです。しかし、この学校外の学習の部分については反対が残った。一番大きな理由はフリースクールの関係者の中にこの法案に反対の人たちがいたということですね。フリースクール関係者の意見が実は分かれてしまったんです。この法律に懸念を抱いたフリースクール関係者というのは、この法律ができることによって余計な権力的介入が起こるのではないかという心配を持ったんじゃないかと私は思います。それは理由のない心配ではないと思いますね。それまでの文部科学省とか教育委員会の姿勢、態度を

見ていれば、必ずしもフリースクールに好意的ではなかったわけですから、子どもたちをとにかく学校へ引き戻そうとするベクトルの政策が多かったわけなので、教育行政当局に対する不信感というのはもともとあると思います。ですから、学校や行政と民間の協力が大事だということも法案の中には書いてあるんですけども、それは協力という名前で介入が起るのではないかと、そういう心配をするのは、私は理由がないわけではなかったと思いますね。

この教育機会確保法の内容を紹介すると、第一条は目的ということなんですけど、基本的な目的は、国とか地方公共団体に対して、教育機会を確保するように必要な行政施策を取りなさいということです。あて先は行政機関なんですね。個人の権利そのものを保障するという具体性を持ったものではなく、政策の方向性を示したという法律です。ただ、第一の目的のところで、子どもの権利条約、法律用語としては児童の権利条約ですけど、児童の権利条約にのっとっているということを明示したというのは一つの特徴だと思います。

第3条で基本理念というものを打ち出してます。基本理念で特筆すべきなのは、教育の機会均等に関して、わざわざなんですけど、「年齢」と「国籍」という言葉を入れてるんですね。これは非常に大事な言葉だと思います。つまり教育の機会均等というのはもともと憲法にも書いてあって教育基本法にも書いてあるわけなんですけど、年齢、国籍というのは書いてないわけです。人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位、または門地によって教育上差別されないというのは書いてありますが、年齢とか国籍というのは書いてありません。人種はあっても国籍はないわけですね。ここで年齢、国籍を入れた意味は大きい。日本で義務教育というと、これは6歳から15歳までの年齢の段階での教育なんだと。16歳以上の人に義務教育はないんだと。こういうふうに決められています。それから国籍に関して、明示的に法律には書いてありませんけど、一つの根拠としては、憲法26条の第1項も第2項も主語は国民ですね。つまり日本国籍を持っている国民に、義務教育が施されるんだと、こういうふうに考えると義務教育というのは日本国民のものであると。こういう、国籍による限定をかけるという考え方がもともとあるわけなんです。日本の義務教育の観念の中には、年齢による限定と国籍による限定がもともとあったわけなんですけど、この教育の機会を確保するという政策において年齢、国籍は関係ないぞと明示したというのは基本理念の中で非常に重要な点だったと思います。

こういった目的、基本理念の下で文部科学大臣に対しては、基本指針の策定を義務付けた。これが第7条ですね。

不登校対策、それから学校外の学習に関する条文がいくつかあります。第8条から第13条の条文はすべてそういう不登校の問題と学校外の学習。先ほどの馳試案から丹羽試案に変わったときに、学校内での不登校対策あるいは、既存の教育行政の中での取り組みについてたくさん条文が入ったわけですね。例えば第8条で、すべての児童生徒が安心して教育を受けられるよう学校の取り組みを支援することを求める。これは学校で不登校が生じ

ないようにすることが大事ですよ、と。すべての子どもが安心していられるようにすることだということですね。それから第 10 条というのが、不登校特例校の設置を促しているわけです。不登校特例校というのは、不登校の児童生徒のために学習指導要領によらない教育課程を編成する学校があつていいんだという特例制度がもともとあるわけですけど、実際にはまだ数が少ない。12 校ぐらいしかないわけですね。その中でも公立は 4 校しかないですね。京都に 1 校、奈良に 1 校、東京に 2 校。この不登校特例校が非常に少ない。これをもっと作りましょう、というのが第 10 条ですね。それから第 11 条は、教育支援センターの整備・充実。もともと適応指導教室といわれていましたけど、この適応指導教室というのは子どもの方に問題があつて学校に適応させるんだというニュアンスが非常に強いので、現在では文部科学省も適応指導教室という言葉は使わずに、教育支援センターという言葉を使っています。学校復帰を前提としない考え方に文部科学省は変わりましたので、なおさら適応指導という、学校に適応することを指導するという考え方はそぐわないということで。この教育支援センターを作っていきますよ、というのは 11 条です。学校外での学習については先ほど申し上げたように、個別学習計画で就学義務の特例を設けるという考え方は全部落とされてしまったわけですけど、13 条に、学校に在籍しながらも「学校以外の場において行う学習活動が重要」だという、この重要性という言葉が入っている、それから不登校の子ども「休養の必要性」という言葉が入ったということで、この解釈として、一律に学校に復帰させることのみを目標とはしないと、これが 13 条に示されているんだというふうに解釈されています。これは後でまた申し上げますけど、基本指針の中にそれが反映されたわけですね。

それから夜間中学などの、義務教育未修了の人たちの教育の機会の確保ということについては 14 条と 15 条があります。14 条の条文はどういう条文になっているかというと、これは、主語は地方公共団体です。地方公共団体に対して、一定の措置を講ずるように求めている、そういう条文です。「地方公共団体は、学齢期を経過したものであつて学校における就学の機会が提供されなかったもののうちにその機会の提供を希望する者が多く存在することを踏まえ、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その他の必要な措置を講ずるものとする。」こういう条文です。ここで、対象となっている人たちは、「学齢期を経過した者であつて学校における就学の機会が提供されなかったもののうちにその機会の提供を希望する者」です。この人たちの希望を叶えましょうということなんです。

具体的にどんな人たちかといえば、病気や経済的理由、差別などで若い時に学校に行けなかった人、その中には就学猶予・就学免除の対象だった人もいます。それから、もう一つのグループとしては 60 年代の後半から 70 年代 80 年代にかけてですね、日韓基本条約の締結、それから日中国交正常化、こういった韓国、中国との国交正常化に伴って残留していた日本人が帰国するということが起きたわけですけど、その帰国者やその家族ですね。この人たちは日本語から勉強する必要があったわけですけど。それからさらに 90 年代以降急速に増え

てきた新渡日外国人。ニューカマーの外国人で、本国で中学校レベルの十分な教育を受けていない人。外国人としては、もともと在日の外国人が多かったわけです。特に識字学習から始める必要があった人の中には、在日コリアンの人たちも多かったわけですね。特に女性ですね。

それから形式卒業者。先ほど申し上げましたが、だいたい 1980 年代の終わりあたりから不登校であっても、ほとんど学校に来ていない生徒であっても卒業式の時期になると卒業証書をもってしてしまうことになった。それ以前は出席していないんだから卒業はさせない、卒業証書は授与しない、学籍を削除する、除籍するだけなんだという扱いをしていたんですね。しかし、これは非人道的ではないかと。つまり中学校卒業という学歴すら与えずに放り出すのかという批判があって、不登校対策の一環として、不登校であっても中学校の卒業証書は授与するということが 80 年代の終わりごろから一般化したわけです。しかし逆にそうすると、中学校の教育を十分受けていないにもかかわらず、中卒だということになってしまっている人がたくさん出てきてしまった。そういう人たちに対して夜間中学が門戸を閉ざしていたという問題が生じたわけですね。この形式卒業者に道を開いたのが、先ほど申し上げた 2015 年の通知ですけど、今後夜間中学の生徒の中の一つ大きなグループになっていくだろう。

さらにはそのほか、いろいろな意味で未就学の状態を経験した人。居所不明とか無戸籍とか、あるいは転居や転校の繰り返しといったことで未就学期間が大きく生じた人。こういう人たちが考えられます。

そういう人たちのために、学習の機会を作っていこうというわけですけど、まず学校教育の中でどういう手立てをとるかというのと、「夜間その他特別な時間において授業を行う学校」と、こういった学校を作りましょうよといったわけですね。これは文字通り夜間その他特別な時間ですから、通常の授業時間とは異なる時間に授業を行う。朝の 8 時台から始まって、3 時ごろに終わるとか、そういう時間ではない時間。夜間とは限らないんです、夜間その他ですから。お昼の 1 時から始まる学校でもいいわけです。そして、そのここで作っている学校というのは法律の定義規定の中に義務教育の学校のことだといっているわけですけど、一条校のうち義務教育の学校。つまり、小学校、中学校、義務教育学校、特別支援学校の小学部・中学部というのがここで該当するわけで。従来夜間中学がこういった義務教育未修了者の人たちの受け皿になっていたわけですけど、これは歴史的経緯からそうなっているわけであって、全く白紙で義務教育を十分受けていない人のための学校を整備しようと考えた場合には、現在のような夜間中学の形式をとる必要は必ずしもありません。現在の夜間中学の多くは、制度的に言えば、中学校の二部授業として開設する夜間の学級のことなんです。二部授業の形式をとらずに分校の形式をとるケースもありますけど、いずれにしても夜間の学級です。なぜ中学校の夜間の学級という形式をとっているのかというと、そもそも新制中学ができたときに、昼間仕事をしているために新制中学の授業を受けられないという事情があった子どもたちのために開設された学級だったからです。当時は学齢期の子どもを

対象にする夜間の学級だったわけです。その二部授業の体裁をとった夜間学級という「庇」を借りて、義務教育未修了者の教育機会を作ってきたという経緯があったので、今のような夜間中学になっているわけですね。ですから、白紙から学校を設けるのであれば、これまでの夜間中学でなければならない理由はないわけです。お昼の1時から始まる義務教育学校、小学校から中学校まで通じて義務教育を行う学校でもいいわけですね。

それから、こういった学校を作ることだけではなくて、「その他必要な措置」を講じなさいと言っているわけで、その他の必要な措置の中には様々なものが入ってきます。その中には自主夜間中学の支援というのも含まれて来ると思います。

第15条はこういった義務教育として行われる普通教育の機会を保障する、こういったことのために関係者の「協議会」を作るべきだということなんですけど、作りなさいとは書いていません。義務化されていない。現実にはこの15条に則った協議会一つもまだ作られていないわけですね。実はこれはハードルがちょっと高すぎるんじゃないかと私は思っています。都道府県知事や市町村長が必ず入らなければいけないとなっているものですから、なかなかそこまではできないということで作られていないということがありますが、それに代わる協議会は各地で作られています。

この法律ができた後どうなっているかということなんですけど、文部科学省が2017年に「基本指針」を作っております。その中で不登校、フリースクールに関して一つ画期的だったのは、「登校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」という記述が盛り込まれたことです。それまでの不登校対策は学校への復帰を目指すといってきたわけなんですけど、登校とか学校復帰が大事なじゃなくて、社会的自立が大事なんだというふうに宣言したということは非常に大きいです。不登校特例校や教育支援センター設置の促進とかのほかに、教育委員会や学校とフリースクールなどの民間団体との連携、協力ということも言っているわけですね。これを歓迎するフリースクール関係者もいれば、いやそれはちょっと危険だと警戒するフリースクール関係者もいるということですね。さらに、この連携の中にはどうやって評価制度を作っていくかという問題もあるわけですね。アクレディテーションのようなものを作る必要があるんじゃないかと。

それから学校復帰第一主義からの決別というのはですね、基本指針でははっきりと言ってたんですけど、文部科学省が地方に出していた不登校対策についての通知は変わっていませんでした。2016年9月、つまり、教育機会確保法ができる3か月前に出た通知では依然として「学校復帰」が前提であると言ってたわけですね。「これはおかしいじゃないか」、「教育機会確保法ができて、基本指針もできたんだから、この通知を書き直してくれないと困る」という要求がフリースクール、不登校の関係者からずっと出ていたわけなんですけど、2019年10月になって、やっと文部科学省が通知をちゃんと見直しまして、「学校復帰」というところは「社会的な自立」と書き直して、学校復帰が必ずしも唯一の目的ではないんだ

と。学校復帰してはいけないとはもちろん言いませんけど、学校復帰だけが目的ではないんだということをはっきりさせました。

地方レベルでどういう動きが起きているかという、これは法律ができる前からの動きもあるわけですけど、ガイドラインの策定、補助金の交付、公設民営フリースクールの設置などが行われています。

もともと 1992 年に文部科学省が不登校は誰にでも起こると、そして学校外での学習を学校での学習とみなして指導要録上出席扱いすることができるという通知を出しました。それ以来それぞれの地方でも不登校に対する対策が行われてきています。一つ動きとして見えてくるのは、ガイドラインのようなものを地方の教育委員会レベルで作っていくということが起きている。実は 1992 年通知の中で、文部科学省自身がガイドラインを示していたわけです。出席扱いするにあたっては一定の基準を満たすものを出席扱いするんだという考え方だったので、ガイドラインのたたき台のようなものを示しておりました。それに則って、教育委員会でガイドラインを作るという動きは広がってきています。二つ例を出しますが、横浜市が出したガイドラインは基本的には文部科学省が昔整理したものをなぞったもので、おおざっぱなものです。大分県の教育委員会のガイドラインを見るとかなり詳細なんですね。ただこれは、この要件を全部満たしていなければ出席扱いとして認めてはいけないんだというところまでは言っていないわけですけど、非常に事細かに、教材教具がそろっていた方がいいとかですね、あるいは指導内容についても注文を付けているわけですね。例えば、相談、指導内容が義務教育制度、学習指導要領を前提としていることとかですね。つまり、フリースクールで行われる指導が学習指導要領を前提としているものが望ましいというところまで大分県の教育委員会のガイドラインは書き込んでいるということです。こういったガイドラインとは別に認定制度というのを設けるところも出てきています。最近できたところでは尼崎市の教育委員会が、フリースクールの認定制度というのを作っています。

こういったガイドラインとか認定制度といったもので一定の評価をしていこうという動きが教育委員会の側にあるわけですが、それと並行してフリースクールに公的なお金を出す、助成金を出す、補助金を出すという動きはだいぶ前から起こっています。2000 年代から、福岡県、京都府、などから始まって、札幌市や鳥取県などでも自治体がフリースクールなどに直接お金を出すということが行われております。これは、私は望ましいことだと思いますけど、憲法との関係から行くと憲法 89 条の公の支配に属しない教育の事業に公金を支出してはならないという、この憲法との兼ね合いをどう説明するかというのは実は一つの課題としてあると思います。国として今現在フリースクールなどへの公的助成についての何らかの制度を作っているわけではないんですけど、例えば高校以下の私学助成のように地方が行う補助事業に対して国が補助するという、間接補助的な制度をもし作るとしたら、憲法との関係をきちんと整理しておく必要が出てくるなと思います。こうした公的助成の仕組みはガイドラインとか認定制度と連動している場合が多いわけですね。

それから、公費負担の方法としては公設民営フリースクールという別のいき方があります。フリースクールなんだけど、公設。自治体が運営費を持っている、場所も自治体が行っている施設。こういう公設で民営だというフリースクールの走りのようなものが 2003 年からできている大阪市池田市の「スマイルファクトリー」、あるいは神奈川県川崎市の「フリースペースえん」といったところですね。最近できたところでは東京都世田谷区の「ほっとスクール希望丘」。これはもともと適応指導教室だったところです。これを受託して運営しているのは、NPO 法人東京シュールです。

フリースクールの評価、質保証という問題が残っています。先ほどのガイドラインとか認定制度とか助成制度とかということで、事実上自治体がいっぱい評価をして、質保証をするという仕組みが進行しているんですけど、それでいいのかという問題があるわけですね、文部科学省が委託した研究で、東京学芸大学の加瀬先生を中心とする研究チームの報告書というのが出ていますが、基本は自己評価と相互評価で行くべきなんじゃないかということなんです。ただ実態としては教育委員会自身が乗り出してガイドライン作ったり認定制度作ったりということがすでに始まっています。

夜間中学に関しては文部科学省が現在では、「全ての都道府県及び政令指定都市に少なくとも一つは夜間中学」を作ろうと、こういう目標を定めております。例えば、神奈川県では横浜市が 1 校、川崎市が 1 校設けてますが、相模原市も今検討中だと。相模原市も政令指定都市ですね。政令指定都市が 3 つ持ったとしても神奈川県として政令指定都市以外の場所にやはり少なくとも 1 校は作ってほしいと、これが、現在文部科学省が目標としている最低ラインの目標なんですね。文部科学省は 70 年の間夜間中学に対してきわめて冷淡な態度をとっていたわけですけど、2014 年の議員連盟発足以来大きく方針を転換してこうやって夜間中学の応援をするようになってきているわけです。そのための制度改正もしてまいりました。2017 年 3 月には義務教育費国庫負担法を改正しました。公立の小中学校の設置義務は市町村にありますから、本来市町村が小中学校を設置する場合に限って、教職員給与費の国庫負担をするというのが原則なんですけど、この夜間中学については市町村を越えた広域性を持つ学校にもなるということで、特別支援学校と同じように都道府県が設置する場合にも国庫負担金を交付するというふうに法律を改正しました。徳島県や高知県は、県立の夜間中学を作ろうということを今検討していますね。同じ 2017 年 3 月には学校教育法の施行規則を改正しまして、学習指導要領の縛りを緩くしたんです。「特別の教育課程」の編成が可能だと。これはそうしないことには、既存の夜間中学、すでに 32 校くらいありましたけれども、もともと夜間中学ではとてもではないですけど、学習指導要領通りの授業はしていませんでしたから、文部科学省がほったらかしにしていた時には見て見ぬふりしていたわけですけど、正面から見るようになったら、学習指導要領にそぐわない教育課程を認めるしかないわけです。ですから、特別の教育課程の編成ができるという特例規定を設けた。これは実は現状追認のために設けたわけですね。識字教育だとか、日本語教育だとか、中学

校ではあるけれども小学校段階の教科指導をしているとか、これが実態ですから、それを追認するためにこの規則改正をしたということです。それから文部科学省は手引書も作って設立を支援している。この間、埼玉県川口市、千葉県松戸市、それから茨城県常総市で公立夜間中学が開設されました。現在 10 都府県 28 市区で 34 校。来年作られるだろうと見通しが立っているのが徳島県と高知県、札幌市は再来年。さらに仙台市、相模原市、大牟田市といったところが設置を検討していると聞いております。

最後に教育機会確保法の意義と今後の課題ということで簡単に申し上げておきたいと思います。ひとつの大きな意義は、文部科学省の方針転換です。従来文部科学省は、不登校対策は学校復帰が前提だというのが基本姿勢だった。あるいは夜間中学については、基本的には文部科学省は「夜間中学はいらない」、「成人の基礎教育は学校教育ではなくて社会教育でいいんだ」という考え方があったわけです。ですからフリースクールに対してもあるいは夜間中学に対しても、冷淡な態度をとっていたわけですが、この不登校対策と夜間中学に対して文部科学省の姿勢が 180 度変わった。学校復帰を前提としない教育機会も大事にしていきましょう。それから夜間中学に関しても積極的に作っていきましょう、こういう姿勢を打ち出したということです。

それから、この教育機会確保法というのは、「義務教育」というものを根底から問い直す、むしろ無償の普通教育として、年齢や国籍に関わらずすべての人の人権として保障していくんだという考え方、そういう義務教育というものを「無償普通教育」という新しい枠組みで捉え直す非常に大事な契機だったのではないかと思います。

今後の課題の第一は実態把握ですね。この教育機会確保法というのは学齢期の子どもたち、それから学齢を超過した大人、いずれの場合においても現状の義務教育制度から零れ落ちたあるいは弾き出された子どもたち大人たちを対象とする法的枠組みなんですけど、その実態が実はよくわかっていないというところがあります。不登校の児童生徒については、これはかなり正確な数字がありますね。これがここ数年でうなぎ上りに増えていますね。2019 年で 18 万人台まで増えちゃっている。おそらく今年度はまだ進行中ですけど、大量の不登校児童生徒が出てくるでしょうね。おそらく 20 万人に達するのではないかなと思います。これは、一定の把握ができてはいるわけですけどこれは教育委員会が学齢簿を持っている、基本的には日本国籍を持った子どもたちが対象なわけですよ。外国人の児童生徒で不就学の子どもの数というのはよくわかってなかったわけです。去年の文部科学省の調査で 2 万人前後いるのではないかという推計的な数字が出てきているわけですね。学齢期の外国人の子どもたちで就学していない子どもが、つまりこれは一条校であれ、あるいは外国人学校であれ、いかなる意味でも普通教育を受けていないという子どもが 2 万人くらいいる可能性がある、という数字が出てきています。それから、就学猶予・就学免除の対象だった人で、改めて義務教育を学びたいという人もいるでしょうし、それから形式卒業者、つまり不登校などで十分な義務教育を受けられなかった人だけでも卒業証書だけもらっ

たという人。義務教育未修了者というよりも不登校経験者で、卒業した人と。例えば中学校3年生の段階で不登校で、そのまま卒業したという人の数だとこれは把握できます。毎年4万人くらいいるわけですね。義務教育未修了者は、そもそも中学校の卒業証書をもっていないという人ですね。これは80年代以前に15歳の時期を過ぎた人たちですね。それから、全くその調査も何もないというのが、学齢超過の外国人です。先ほど言った学齢期の外国人の子どもで不就学がどのくらいいるのかというのは、2万人前後という数字がありますけど、学齢を超過した外国人の人たちで、日本での普通教育の学習の機会を求めている人というのが、相当数いるんですね。これは、現在夜間中学や自主夜間中学の門をたたいている人ですけど、そういう人たちの実態が分かっていないわけです、全くわかっていない。少なくとも、今公立の夜間中学で1700人くらいの生徒が学んでいますけど、8割はこういうタイプの、学齢を超過した外国人なんですね。

今後の課題として従来の義務教育に代わる多様な普通教育の機会を拡大するということだと思います。これは、従来の学校制度の中で拡大していくということもあるでしょうし、学校制度の外で拡大していくということもあると思います。先ほどから申し上げている不登校特例校とか夜間中学というのは学校の制度内での多様な学習機会。そのほかにも、教育課程特例制度というのがあって、昼間の小学校中学校であっても、学習指導要領に縛られない教育課程を作れるという制度はすでにありますので、こういったものを使って、特色のある学校教育を作っていく、多様性を広げていくというのはある程度可能だと思います。それから学校の制度外での公設民営フリースクールなどもありますけど、フリースクールそのものに公費助成していく、あるいはフリースクールに通う人たちに個人補助をしていく、こういう形で無償に近い学校外教育を実践するという道もあるでしょうし。それから、これは文部科学省の政策の外で、厚生労働省が困窮家庭の支援として行っている学習支援事業がありますけど、こういったものを広げていくということも大事だろうなと思っています。

それから、最後に義務教育の方法をもっと広げていっていいんじゃないかと。高等学校のように定時制や通信制の義務教育があってもいいんじゃないかというのが私の提案です。これはオルタナティブな学校教育という意味で正面から認めるということがあってもいいと思いますけど、当面は不登校の児童生徒を対象にするという限定があってもいいと思いますけど、不登校の子どもたちのためには、時々学校に来て、あとは課題をもらって家庭で学習する、あるいはオンラインで学ぶこういう可能性があってもいいんじゃないかと。というのは、今回の新型コロナウイルス対策での長期にわたる学校の休校の中で、家庭学習のための課題を与えて、分散登校みたいな形で時々登校日を設けると、こういう取り組みをした学校はかなり多かったわけですけど、毎日学校に来ることができない子ども、不登校の子どもでも、この分散登校の時には登校するという現象が起きたわけですね。それから、双方向型のオンライン授業などは、ずっと家の中にいる不登校の子どもたちも参加できるということが各地で見られました。ですから、この大量不登校の時代、おそらく2020年度は20万人

に及ぶのではないかというこの不登校が増えてきた中で、定時制とか通信制、オンラインといった教育方法はもっと正面から考えていいのではないか。通信制中学というのは、戦前の小学校を卒業した人のための救済的な制度として、全国に 2 校だけ、大阪の天王寺中学校と東京の神田一橋中学校と 2 校だけ通信制課程を置いている中学校がありますが、この古い革袋に新しい酒を入れる形で、通信制義務教育というものを正面から制度化するということは考えていいのではないかと私は思っています。その先にはホームスクールの合法化といったことも考えられるのではないかと。

「すべての市民に無償の普通教育を！」シンポジウム（2020.11.7）

教育機会確保法の意義と今後の課題（レジュメ）

前川喜平（現代教育行政研究会代表）

○教育機会確保法制定の経緯

・教育機会確保法の2つの目的

- ①不登校で学校へ行けない子どもたちのため、フリースクールやホームスクールなど学校以外の場で行う多様な学習の支援、教育支援センターや不登校特例制度を使った学校の設置、不登校の子どもたちが安心して学べる学校環境の整備などを行うこと
- ②過去に様々な理由で学校に通えず、十分義務教育を受けることができなかった人たちのため、夜間中学など義務教育を学び直す機会を整備すること

・「義務教育」「学校教育」に抱くイメージの違い

フリースクール・オルタナティブ教育の関係者：自由で多様な学びを抑圧する制度と見る傾向。

夜間中学の関係者：すべての人の学ぶ権利を保障する制度と見る傾向。「義務教育機会確保法」

・フリースクールからの流れ

2001.2「フリースクール全国ネットワーク」（フリネット）発足。

2009.1 フリネットの中に「新法研究会」が発足。

2012.7『（仮称）オルタナティブ教育法』を実現する会」設立。

2012.10 名称を「多様な学び保障法を実現する会」（実現する会）と改称。

「子どもの多様な学びの機会を保障するための法律」骨子案作成。

2014.6「超党派フリースクール等議員連盟」（フリースクール議連）発足。

2014.7 教育再生実行会議第5次提言

「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」と提言。

2014.11 文科省主催の「フリースクール等フォーラム」開催。

2015.1 初等中等教育局に「フリースクール等に関する検討会議」設置。

2015.1 通常国会の施政方針演説で安倍首相がフリースクールに言及。

「フリースクールなどでの多様な学びを、国として支援して参ります」

・夜間中学からの流れ

1954 年「全国夜間中学校研究会」（全夜中研）結成。

1966 年行政管理庁の「夜間中学早期廃止勧告」

2003 年全夜中研が日本弁護士連合会（日弁連）に人権救済申立。

2006.8 日弁連が「学齢期に修学することのできなかった人々の教育を受ける権利の保障に関する意見書」を国に提出。

2009.12 全夜中研が法的整備の取組を進めることを決定。

2011 年全夜中研「義務教育に相当する学校教育等の環境の整備の推進による学習機会の充実に
関する法律案」(義務教育等学習機会充実法案)作成。

2012.8「超党派参加・国会院内の集い」を開催。

2013.8「超党派参加・国会院内シンポジウム」を開催、「義務教育等学習機会充実に
関する議員立法成立に向けたアピール」を採択。

2014.4「夜間中学等義務教育拡充議員連盟」(夜中議連)発足。

2014.5 下村博文文科大臣が「各都道府県に 1 校以上の夜間中学を設置する方針」を表明。

2014.7 教育再生実行会議第 5 次提言。夜間中学の設置促進を打ち出す。

2014 年文科省が初めて夜間中学の実態調査を実施。

2015.7 文科省、中学校形式卒業者の夜間中学への入学を容認する通知を发出。

・「馳試案」とその挫折

2015.9「義務教育の段階における普通教育の多様な機会の確保に関する法律案」(馳試案)が両議
連合同総会で配付される。

不登校の子どもの保護者が「個別学習計画」を作成し、市町村教育委員会の認定を得れば、その個
別学習計画を実施することにより、学校教育法が定める就学義務を履行したものとみなす、就学義
務の特例条項。

反対論、慎重論が相次ぎ、馳氏を座長とする立法チームで法案の修正。

・「丹羽試案」から立法へ

2015.10 立法チーム座長が馳氏から丹羽秀樹氏に交代。

2016.3 新たな座長試案(丹羽試案)を合同議連に提出。

就学義務の特例に関する条項は削除。教育支援センターや不登校特例校 についての条文を追加。

法律の名称から「多様な」を削除。

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」を踏まえて支援措置を講ずることを求める。

2016.5 法案を国会に提出。

2016.12 法案成立。共産党、社民党等は反対。

○教育機会確保法の主な内容

・目的と基本理念

第 1 条 (目的): 子どもの権利条約を明示。

第 3 条 (基本理念): 多様な学習活動を肯定的にとらえる視点を打ち出し、「年齢」「国籍」を明示
して教育の機会均等を宣言。

・基本方針

第 7 条: 文科大臣に「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」
(基本指針)の策定を義務づけ。

・不登校対策と学校外の学習 (第 8 条～第 13 条)

第 8 条: 全ての児童生徒が安心して教育を受けられるよう学校の取組を支援することを求める。

第 10 条: 不登校特例校の設置を促す。

第 11 条: 教育支援センターなどの整備・充実に求める。

第13条：「学校以外の場において行う学習活動の重要性」と不登校の子どもの「休養の必要性」を明示。一律に学校に復帰させることのみを目標とはしないという趣旨。

・夜間中学などの拡充（第14条・第15条）

第14条：「学齢期を経過した者であって学校における就学の機会が提供されなかったもののうちにその機会の提供を希望する者」とは、①病気や経済的理由で学校に通えなかったり、就学猶予・免除の措置を受けたりしたために義務教育を修了できなかった人、②韓国・中国からの帰国者やその家族、③渡日外国人で海外で中学校レベルまでの十分な教育を受けていない人、④形式卒業者、⑤居所不明、無戸籍、転居・転校の繰り返しなどで未就学期間が生じた人など。

「夜間その他特別な時間において授業を行う学校」とは、通常の授業時間とは異なる時間に授業を行う義務教育の学校のことで、従来の「夜間中学」の形式に限られない。

「その他の必要な措置」とは、生徒への経済的支援、教材の開発・提供などによる自主夜間中学への支援など。

第15条：都道府県知事、市町村長、教育委員会、民間団体などによる「協議会」を組織することができる旨規定。

○法律制定後の進展～不登校とフリースクール

・2017.3 文科省が「基本指針」を策定。主な内容は以下のとおり。

不登校児童生徒の支援に際しては「登校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。

不登校特例校や教育支援センターの設置を促進すること。

「教育委員会・学校と多様な教育機会を提供している民間の団体とが連携し、相互に協力・補完」すること。特に「連携協議会の設置や公と民との連携による施設の設置・運営など」を推進。

「相互評価に関する調査研究」などで民間団体間の連携協力を後押し。

・学校復帰第一主義からの決別（不登校通知の出し直し）

2016.9 通知「学校復帰」→ 2019.10 通知「社会的な自立」

・ガイドライン、認定制度、公的助成、公設民営等の進展

横浜市教育委員会のガイドライン（2019.10）

大分県教育委員会のガイドライン（2018.5）

兵庫県尼崎市教育委員会の認定制度（2019年度～）

フリースクール等への公的助成：福岡県（2007年度～）、京都府（2008年度～）、札幌市（2012年度～）、鳥取県（2014年度～）など。

公設民営フリースクール：大阪府池田市「スマイルファクトリー」（NPO法人「トイボックス」。

2003年～）、神奈川県川崎市「フリースペースえん」（NPO法人「フリースペースたまりば」。

2003年～）、東京都世田谷区「ほっとスクール希望丘」（NPO法人「東京シュレー」。2019.2～）

・フリースクール等の評価と質保証

加瀬進東京学芸大学教授を代表者とする文科省委託研究の2019年度報告書「フリースクール等の支援の在り方に関する調査研究—自己評価と相互評価/第三者評価—」

評価の基本的視点として、①児童生徒の最善の利益を最優先に支援を行うことができているか、②個々の児童生徒の状況に応じた必要な支援が行われているか、③その支援には、児童生徒や保護

者の意思が十分に反映されているか、④児童生徒が自らの進路を主体的に捉えることができているかの4点を掲げ、その根底に子どもの権利条約を据える。

具体的な方法としては、フリースクール等の代表者が子ども、スタッフ、保護者との協議を踏まえて自己評価シート作成し、その自己評価に対してフリースクール等の当事者と学識経験者の第三者で構成する評価チームが相互評価と第三者評価の両方の性格を持つ評価を行う方法を提案。

「評価機構」については、「大学コンソーシアム類型」「国主導類型」「自治体主導類型」「学会類型」の4つのタイプの可能性を示す。

○法律制定後の進展～夜間中学

2017.3 文科省「基本指針」：「全ての都道府県に少なくとも一つは夜間中学等が設置されるよう」にすると目標を定めた（2019年6月以降は「全ての都道府県及び政令指定都市に」と改めた）。

2017.3 義務教育費国庫負担法改正。都道府県が夜間中学等を設置する場合に国庫負担金を交付することに。

2017.3 学校教育法施行規則改正。夜間中学等において「特別の教育課程」（識字教育、日本語教育、小学校段階の教科指導など）の編成を可能に。

2017.1 文科省「夜間中学の設置・充実に向けて」手引を作成。（2018.7 第2次改訂版作成）

2019.4 埼玉県川口市、千葉県松戸市に新たな公立夜間中学が開設される。2020.4 茨城県常総市に、新たな公立夜間中学が開設される。

2020 年度現在、10 都府県 28 市区に 34 校。2020.4 時点で具体的な設置の検討を行っているのは、徳島県（県立で 2021 年度）、高知県（設置主体未定で 2021 年度）、札幌市（2022 年度）、仙台市、相模原市、福岡県大牟田市（以上設置年度未定）。

○教育機会確保法の意義と今後の課題

- ・不登校対策と夜間中学に関する文部科学省の姿勢を 180 度変えた法律。
- ・「義務教育」を根本から問い直し、年齢、国籍などにかかわらず保障されるべき「無償普通教育」として捉え直す契機。
- ・「義務教育」から弾き出された子どもたちと大人たちの実態把握が必要
不登校児童生徒、不就学外国人児童生徒、就学猶予・免除対象者、義務教育未修了者、形式卒業者、学齢超過外国人など。
- ・従来の義務教育に代わる多様な無償普通教育の拡大
学校制度内における不登校特例校、夜間中学の拡大
学校制度外における公設民営フリースクールの拡大
- ・定時制義務教育学校・通信制（オンライン）義務教育学校の可能性

3. 報告1「日本学術会議提言の基本コンセプト」

小玉重夫（東京大学教授）

東京大学の小玉です。スライドショーにしてこちらの画面に沿って、報告をさせていただきます。今、前川さんがかなり詳しくお話をしてくださったので、それを少し確認しつつなぞるようなことにもなるかもしれないんですけども、時間短めに日本学術会議で今回出した提言の基本コンセプトについて、発表さ



せていただきたいと思います。提言は2020年の8月26日に発出されたもので、2018年から2019年にかけて合計8回の分科会の会合を持ちました。その中で2019年の4月4日に第6回の会合で前川さんにお越しいただいて、今ちょうどお話をいただいたような内容のお話を受けました。そのこともかなり踏まえた形で分科会で議論をして、ここにあるような全体の提言を出しました。

大きく提言は三部構成になっているんですけども、その内私の方からは赤字で書いてある1の課題の部分と3の提言の部分について、その骨子をお話しさせていただきます。後ほど酒井さんの方から2の現状認識と克服すべき課題というところについてご説明いただくということになっています。この提言自体は学術会議のホームページで本文全体がダウンロード可能になっておりますので、必要に応じてご活用いただければと思います。

まず1の課題ですけども、背景それから問題点、確保法の意義、そして基本コンセプトということになっております。まず背景としては何よりも教育システムへの包摂の度合いを高めることで、現状生じている社会的排除への趨勢を反転させるというのが提言の趣旨になっておりまして、その際に日本の教育制度に内在する問題点としては先ほどの前川さんの話にもあったように、この排除のメカニズムを駆動させてきた一つの要因として、1941年の国民学校令に端を発するいわゆる一条校主義、つまり一条校を至高の存在とみなす立場、そして一条校に通うことを目的とする立場というのを批判的に組み替えることによって、システム全体の包摂性を高めていくということを課題にしています。そこでこの教育機会確保法の意義というものがクローズアップされることになりまして、この法律を教育システムにおける排除を減少させてその包摂を高める役割を果たすものとしてより積極的に評価していくことができないかと。そしてコンセプトとしては選挙権年齢が18歳以上に引き下げられたということも受けまして、すべての市民にとって高校卒業段階までの無償普通教育が必要であるという認識に立って、そうした意味での普通教育は一条校そのものの改革を伴いながらも、その範囲を一条校以外の場にも拡張して公教育システム全体の包摂性

を高めていくということで実現されるべきものであるという立場に立った提言になっています。

具体的な提言の内容は大きく国への提言、それから自治体への提言、そして各学校への提言という三部構成になっておりまして、国への提言の中では公正の理念を掲げる、そして憲法第 26 条の条文解釈の見直し、そして教育機会確保法の範囲の拡充、それから義務教育標準法の見直し、そして教育職員免許法と教職課程コアカリキュラムの見直し、教員にとっての市民性教育の構築、自治体調査の実施。自治体への提言としては外国籍の子どもに対する配慮の充実、経済的支援の拡充、包摂の仕組みを自治体がリードする、制度内での排除に抗する措置の構築、地域の実情を踏まえた子どもたちの実態把握。学校への提言としては授業改善、そして進級規定の見直しという事に、それぞれ沿って細かく提言がなされておりますが、本日の報告では特に論点のポイントになる赤で書いた部分ですね。憲法第 26 条条文解釈の見直し、それから教育機会確保法の範囲の拡充、そして義務教育標準法の見直しという点について少し説明をさせていただきます。

まず憲法第 26 条の条文解釈の見直しということに関しましては、特にここで言われている「すべて国民は」というところの国民というものをどういうふうに解釈するかということに関わるんですけども、これはどの範囲まで及ぶかということになるわけなんですけども、かつては外国人への適用は否定されるというのが通説であったわけなんですけども、近年では国籍を超えた人間的なものであるという本条の自然権的な性格に鑑みまして、提言の中での参考文献の[3]というところに奥平説というのを引用してますけれども、それに代表されるような外国人にもこれは適用されるべきであるという立場が有力に主張されているということがあります。それからさらに憲法全体に関わって言いますと、憲法の人権保障というのは日本に在留する外国人に対しても及ぶんだとした最高裁判決があります。そういったものを踏まえるならば、ここでいう国民というのは国籍を問わずすべての市民が含まれるものと解されるべきなのではないかという条文解釈の見直しを提言しております。

それから義務教育標準法につきましては、2011 年の改正によって小学校一年生が 35 人学級になりました。それから 2017 年には、通級による指導や日本語能力に課題のある児童生徒の指導のための基礎定数が新設されました。しかしながら未だ小学校二年生以上は 40 人定員のままである。多様化した子どもの状況に対応するには学級当たりの児童生徒数をゆとりあるものにして教員の増加を図り、教員が業務遂行に十分なゆとりを持って活動できる仕組みを一刻も早く構築する必要があるという提言をしておりまして、これに関しましてはこの提言発出とほぼ時を同じくして、ちょうど新型コロナウイルスの感染の問題が発生したということもあり、政府の教育再生実行会議の中でもこの義務教育標準法の見直しという議論が開始されまして、2021 年の文科省の概算要求の中には義務教育標準法の見直しを含めた少人数学級の整備の検討ということが、盛り込まれておりますので、ここでの提言の内容というのが実際の政策の遂行のタイムテーブルに載る可能性が出てきたと認識しております。

それからもう一つ、これが分科会の中では一番論点になった部分でして、教育機会確保法の拡充ということです。大きくこの赤で書いたところがポイントなんですけれども、先ほどの前川さんの話にもありましたようにすべての子どもの教育を受ける権利をどのように実質化していくかという論点に関わって、この確保法というのは画期的な内容を持つという評価があり、それはなぜかと言うと画一性・形式性を重視するこれまでの日本の教育システムに風穴を開けるものだという前提の評価があります。ただし現状においては、公教育が民間の団体や教育機関とどのように連携できるのかということについてはまだ様々な問題が存在していて、直ちにこの確保法が社会全体に浸透しているという現状にはないだろうと。その際に懸念される問題として公教育の解体にこれが繋がるのではないかという議論があると。これに関しましては先ほど前川さんから話がありましたけれども、専門家団体の組織あるいは教員研修ネットワークの形成を通して、多様な教育の場を普通教育として保証していくための認証の仕組みを確保するというを制度の根幹に関わる課題として位置づけています。それからその次に、今後外国籍の子どもの教育機会の保障や経済的に困難な家庭の子どもの義務教育修了後の教育機会の確保など、教育機会確保法というのが従来の不登校、それから夜間中学というところをターゲットにして制定されたものを、より拡大していくという必要があるのではないかということも提言の中で盛り込んでおりまして、色々な理由で学校に通うことが困難な子どもたちを教育システムに包摂するためには、学校復帰を必ずしも唯一の目的としない、むしろ多様な場での教育を普通教育として推進し、しかも同時にそれが公教育の解体にはつながらないように、専門家団体の組織や教員研修ネットワークの形成を通じた普通教育としての多様な教育の場の保証ということの認証システムの構築ということを提言として盛り込んでおります。

だから二つの論点がここにはあって、学校復帰を前提としないというところを積極的に評価する際に生じてくる問題ですけれども、一つはそれが民間の機関に教育の機会の確保の保障を委ねることによって教育の公共性が解体するのではないかという危惧が分科会の中でも議論として出たわけですが、そうならないための認証や研修の仕組みを整備するというのが一点目です。

それから二点目は、同時にやはり既存の一条校そのものの改革ということがやはり求められる。それはこの最初に書いたところにある画一性や形式性を重視する従来の日本のシステムに風穴を開けるというのが、まさにこの確保法の趣旨ですので、そのためには既存の一条校そのものの改革ということが重要になってきていて、全ての人間が同一な発達過程をたどるという前提に立って、年齢主義と課程主義を一体のものとして構築し運営してきた従来の学校教育システムの変革というのが同時に求められるだろうということになるのかと思います。

以下、この提言の意義について若干コメントをしてみたいと思うんですけれども、左と右の対比で書いてみました。ツリー (Tree) からリゾーム (Rhizome) へという話です。左はツリー型ということで、個人の発達ということと教育のシステム構造というその両面にお

けるツリー型というイメージで、出発点と目的地が同定されたある一つの方向に個人が発達していくというモデルを前提にしているということです。それからシステムという点でいうと高等教育を頂点としたヒエラルキー型の学校階梯のシステムになっているという、それが従来の学校教育のシステムであったわけです。これをリゾーム型に転換する、自律分散型の構造に転換する。つまり、個人の発達について言うと、ツリー型の発達のモデルからリゾーム型の生成モデルに転換させて、後でちょっと説明させていただきたいと思うんですけれども、包摂の社会モデルと呼べるようなものを作っていく。それから二つ目のシステムという点でいうと国民国家を起点とする中央集権型の公共性ではなくて、地域の様々な機関が横に繋がって自律分散型の公共性を作っていくような、そういう構造に転換させていくということが求められるのではないかと思います。

これはちょうど現在、新型コロナウイルスの感染拡大の中で OECD がコロナ後の四つの教育のシナリオというのを提案していきまして、一つは学校拡張型、二つ目がアウトソーシング型、三つ目がハブ型、四つ目が個別化というものです。一は、従来の学校を拡大していくというモデル、二は、民間の機関とかに今までの学校の機能を外注してアウトソーシングしていくという形。それから三つ目は民間も含めた市民社会における様々な機関と学校というのが連携して、学校がそのハブになって様々な機関を橋渡ししていくという形。四番目は完全に学習を個別化し個人化していくという形です。これを先ほどのツリーとリゾームの対比に当てはめてみますと、一番目と二番目と四番目は、いずれも形こそ違い、個人の学習の情報を何らかの形で中央の監視機関が集約する時に、その集約を集権的に行わなきゃいけない。つまり学校であれ、民間であれ、個人であれ、学習のアウトプットを集約する時に中央集権的な何らかの監視機構というのが必要になってくる。それに対して三番目のモデルだけは学校がハブ（情報集約のセンター）になって市民社会をつないでいくという形ですので、ある中央のどこかに監視の機関を置かなくてもそれぞれの地域や社会の中で自律分散的に公共性の質を担保できる可能性があるという意味で、本提言が考えている教育機会確保法の一つのイメージは OECD のこの第三のシナリオに近いのではないかなと思っています。

ジョック・ヤングが『後期近代の眩暈』のなかで、包摂と排除というのは現代の社会においては一斉に起きていて、大規模な文化的な包摂と系統的な構造的な排除が同時に起きているという実態を、過剰包摂型社会というふうに呼んでいますけれども、同時にヤングはそういった過剰包摂型社会を超えるためのビジョンをナンシー・フレイザーの議論に基づいて、「変形力のある包摂」と言っています。訳者の木下さんによると、この変形力のある包摂というのは、グローバル化がもたらした多数派なき「ハイパーカルチャリズム」という状況を肯定しつつも、多数の人々の苦悩と物質的利害を共有する政治を再構築する、いわば「近代」と「後期近代」の積極的な側面を両つかみすることで変革の力量を得ようとするものになっているという言い方をしています。本提言が提起する教育機会確保法の拡充という視点はまさにこのヤングが言っている変形力のある包摂社会に向かって、教育システム

の包摂度を高めていくということになるんじゃないかと考えています。先ほど「包摂の社会モデル」という言い方をしましたが、それはこの変形力のある包摂という視点とつながります。つまり、従来の包摂モデルは個人を自立させて社会に適応させていく「包摂の個人モデル」で、それは学校復帰を目的とするということともつながってくるモデルなわけです。この「包摂の個人モデル」は、排除されている個人を教育して自立させることによって社会に適応させ包摂していくという、そういう自立促進モデルであったわけです。それに対してこの教育機会確保法や、あるいはヤングの言っている変形力のある包摂社会で私たちが考えているのは、個人を自立させて社会に合わせていくのではなく、社会そのものが変容していくことで多様な個人の存在というものを承認していく「包摂の社会モデル」です。このように、個人の自立を促す「包摂の個人モデル」から、市民の複数性、多様性を承認する「包摂の社会モデル」へと、教育全体のシステムを転換させることが重要であると考えています。その際に、この教育機会確保法というのは非常に重要な役割を果たす潜在的な可能性があるのです、その部分をより強めていくというのが今回の提言の一つのポイントになっています。

すべての市民に無償の普通教育を！
 -日本学術会議分科会提言からの問題提起-
 【日時】：2020年11月07日（土）14:30-16:30
 オンラインサービスzoomを使用して開催
 主催：教育関連学会連絡協議会
 共催：日本学術会議 心理学・教育学委員会 排除・包摂と教育分科会

報告1「日本学術会議提言の基本コンセプト」

小玉重夫（東京大学）

提言「すべての人に無償の普通教育を—多様な市民の教育システムへの包摂に向けて」の構成
 （赤字は本報告で主に担当する部分）

1 本提言の課題
 (1) 背景 (2) 日本の教育制度に内在する問題点
 (3) 教育機会確保法の意義 (4) 本提言の基本コンセプト

2 現状認識と克服すべき課題
 (1) 不登校の子ども (2) 外国籍の子ども
 (3) 障害のある子ども (4) 貧困家庭の子ども
 (5) 被差別部落の子ども (6) 周辺化される目立たない子ども

3 提言
 (1) 国への提言 (2) 自治体への提言 (3) 各学校への提言

<参考文献>
 <参考資料>審議経過

1 本提言の課題

(1) 背景
 →「教育システムへの包摂」の度合いを高めることによって、社会的排除への趨勢をできる限り押しとどめることを目的とする。

* (2) 日本の教育制度に内在する問題点
 →排除のメカニズムを駆動させてきた国民学校令に端を発する「一条校主義」（一条校を至上の存在と見なす立場）を批判的に組み替え、システム全体の包摂性を高めていく。

* (3) 教育機会確保法の意義
 →本法律を教育システムにおける排除を減少させ、その包摂性を高めうる役割を果たすものとして積極的に評価する。

* (4) 本提言の基本コンセプト
 →選挙権年齢が18歳以上に引き下げられた今日、すべての市民にとって、高校段階までの無償普通教育が必要である。そうした意味での普通教育は、一条校そのものの改革を伴いつつも、その範囲を一条校以外の場にも拡張し、公教育システム全体の包摂性を高めていくことで実現されるべきものである。

3 提言

(1) 国への提言
 ① 公正の理念を高く掲げて教育政策を進める ② 日本国憲法第26条の条文の解釈を見直す ③ 教育機会確保法の範囲を拡充する ④ 「公立義務教育諸学校の学級編成及び教員定数の標準に関する法律」（「義務教育標準法」）を見直す ⑤ 教育職員免許法と教職課程コアカリキュラムを見直す ⑥ 教員にとっての「市民性教育」を構築する ⑦ 実態調査を実施する

(2) 自治体への提言
 ① 高校入試において外国籍の子どもに対する配慮を充実させる ② 経済的支援を拡充させる ③ 包摂のための仕組みづくりを自治体がリードする ④ 制度内での排除に抗するための措置を講じる ⑤ 地域の実情をふまえた子どもたちの実態把握を行う

(3) 各学校への提言
 ① 授業改善の取り組みを進める ② 進級規定を見直す

憲法第26条の条文解釈の見直し

* 「憲法第26条は、教育を受ける権利について定めているが、2項の条文は次のようになっている。「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ」。本条の適用範囲がどこまで及ぶかについて、かつては外国人への適用を否定するのが通説であった。しかし近年では、国籍を超えた人間的なものであるという本条の自然権的性格に鑑み、外国人も適用されるべきであるという立場が有力に主張され、さらに、憲法の人権保障が、日本に在留する外国人に対しても及ぶとした最高裁判決（民集 第32巻7号1223頁）をふまえるならば、ここでいう「国民」には、国籍を問わずすべての市民が含まれると解されるべきである。」（2-3頁）

義務教育標準法の見直し

「ここで最も重要なのは、昔からほとんど変化のない義務教育標準法を見直すことである。2011年の改正により、小学校1年生は35人学級となった。また、2017年には、通級による指導や日本語能力に課題のある児童生徒の指導のための基礎定数が新設された。しかし、いまだ小学校2年生以上は40人定員のままである。多様化した子どもの状況に対応するには、学級あたりの児童・生徒数をゆとりあるものにし、教員の増加をはかり、教員が業務遂行に十分ゆとりを持って活動できる仕組みを一刻も早く構築せねばならない。」（17頁）

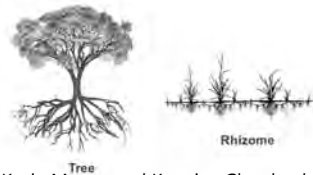
教育機会確保法の拡充

「私たちが考えなければならないのは、すべての子どもの「教育を受ける権利」をどのように実質化していくかということである。その意味で、この法律は、画期的な内容を持つものだと指摘できる。画一性・形式性を重視する日本の教育システムに、風穴を開けようとするものだからである。」(5頁)

(しかし現状は、)「公教育が民間の団体・教育機関とどのように連携できるのかという問題があり、公教育の解体につながらないように、専門家団体の組織や教員研修ネットワークの形成を通じ、多様な教育の場を普通教育として保証していくための認証の仕組みをどのように確保するか、といった教育制度の根幹にかかわる重大な課題が含まれている。」(5頁)

(そこで、)「今後、外国籍の子どもの教育機会の保障や、経済的に困難な家庭の子どもの義務教育終了後の教育機会の確保など、その範囲を拡充する必要がある。なお、この法律が審議され始めた当初は、従来の義務教育の考え方を直し、フリースクールなども義務教育として認める方向で検討されていた。学校に通うことが困難な子どもたちを教育システムに包摂するためには、こうした多様な場での教育を普通教育として推進し、その際、公教育の解体につながらないように、専門家団体の組織や教員研修ネットワークの形成を通じ、多様な教育の場を普通教育として保証していくための認証の仕組みを構築していくことが求められる。」(17頁)

ツリー（垂直統合型）構造から リゾーム（自律分散型）構造へ



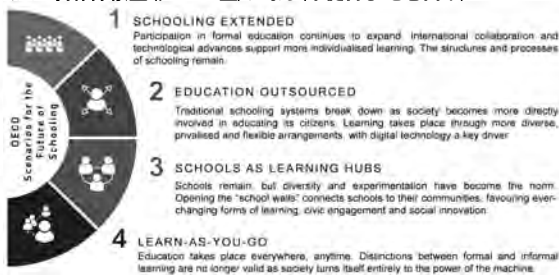
Credit: Kevin Murray and Katerina Gloushenkova

<https://www.themantle.com/philosophy/rhizome-american-translation> 2020/9/24

OECDが想定するコロナ後の教育の4つのシナリオ

1 学校拡張型 2 アウトソーシング型 3 ハブ型(架橋する学校) 4 個別化 <https://oecdeditoday.com/future-proof-four-scenarios-future-schooling/>

1, 2, 4は情報の統制を集権的に行う形(垂直統合、ツリー型) 3のみが、自律分散型(リゾーム型)になる(本提言も3を志向?)



過剰包摂社会から、 「変形力のある包摂」社会へ

ジョック・ヤングは、包摂と排除の両方が一斉に起きていて、大規模な文化的包摂と系統的かつ構造的な排除が同時に起きている事態を、過剰包摂社会(bulimic society=過食社会)とよぶ(ジョック・ヤング『後期近代の眩暈』(木下ちがや他訳)青土社、2008年、69頁)。

ヤングは過剰包摂社会を超える新たな将来ビジョンを、ナンシー・フレイザーの『中断された正義』での議論に基づいて、「変形力のある包摂」(transformative inclusion)として位置づける(前掲書、371頁)。

訳者の木下によれば、この「変形力のある包摂」というオルタナティブは、「グローバル化がもたらしたものはや多数派なき「ハイパーカルチャーリズム」状況を肯定しつつ、多数の人びとの苦境と物質的利害を共有する政治を再構築するという、換言すれば「近代」と「後期近代」の積極的側面を両つかみすることで、変革の力を得ようとするものになっている」という(前掲書、402-403頁)。

→本提言が提起する教育機会確保法の拡充という視点も、まさにこの方向性に具体的な意味を付与するものになっているのではないだろうか？

4. 報告2「教育システムへの包摂の現状と課題」

酒井朗（上智大学教授）

私の方からは教育システムへの包摂の現状と課題と題しまして報告させていただきます。上智大学の酒井と申します。よろしくお願いいたします。小玉先生の方からは日本学術会議の提言の前座の部分と最後の提言の部分。私は真ん中の部分の具体的な個別の子どもたちの置かれた状況についての報告をさせていただきます。



私どもは教育的に不利な環境の元にあると考えられる子どもとして大きく六つのカテゴリーに属する子どもたちというのを対象として考えました。

一つが不登校の子どもたち、二番目が外国籍の子どもたち、三番目が障害のある子ども、四番目が貧困家庭の子ども、五番目が被差別部落の子ども、それから六番目に今のいずれのカテゴリーにも属さないけれども学校の中で周辺化されている目立たない子ども、こうした子どもにも光を当てようと考えました。こうした子どもたちにとって、教育システムへの包摂の現状と克服されるべき教育上の課題は何かについて分科会の中で協議して検討を進めて参りました。

最初に六つのカテゴリーの子どもたちを、少し図式的に配置図を表したのがこの図になります。これは提言には載っていないものでして、私自身が考えてみたものなのですが、一番外側の四角はいわゆる教育システムの全体、端的に言えば義務教育の就学で学籍があるかないかというところが一つ大きなところだと思いますが、外国籍の子どもが不就学、国民ではないためにこの教育システムに包摂されるべき存在としてみなされていない面があると。不就学、先ほど前川さんの報告にもありましたけれども、不就学の子どもが2万人ぐらいいるのではないかということが危惧されている。それから、多くの子どもが高校に進学しないという状況がある。こうした一番排除されている子どものグループが一部いるということ。それからこの学校のシステムの中に、教育のシステムの中に入っても学校教育を受けられていない不登校の子ども、もう少し広く言いますと長期欠席の子ども全体なんですけれども、そうした子どもがいる。それから学校の中にも、一つ私どもが注目したのは障害のある子どもについてです。1979年の養護学校の義務化以降、教育システムへの包摂は進んだんですけれども、現場の特別支援教育はやはりメインストリームから分離された、分離教育的色彩が強いのではないかと。やはりインクルーシブな方向に持っていく必要があるという問題関心を持っています。それからそれ以外に、学校の中で貧困家庭の子どもや被差

別部落の子どもたちがやはり周辺に置かれているのではないか、それから先ほど言いましたように、そうではなくても周辺化されている様々な目立たない子どもがいるのではないか。こんなふうに考えまして、それぞれの子どもの問題グループごとに検討を進めて参りました。

それでは次に行きます。まず具体的に不登校の子どもについてですが、先月公表された不登校の調査では、中学校での不登校の生徒の比率は 3.9%、小学校でも 0.8%に達しています。不登校の児童生徒は近年急激に増加していきまして、1991 年と比較して 2019 年度は 4 倍に増加しています。長期欠席全体で見ますと、2019 年度は 25 万人にものぼります。また高校では長期欠席が中退や転学につながるという問題にもつながっていきます。子どもは教育を受ける権利保障の観点から、こうした状況は非常に拡大しているということも鑑みて、学校以外の代替の選択肢の検討が必要、そうした教育機会確保法の考え方に同意しまして、提言させていただきます。一方で、これも先ほど説明がありました、その認証や評価の仕組みが求められるだろうと提言させていただいています。

それから次に外国籍の子どもについてですね。2019 年の入管法の改正により、今後外国人労働者がかなり増えてくるだろうということが見込まれています。その多文化共生を図る上で、彼らの教育に重点的に取り組む必要があるという問題意識の元に考えてみますと、不就学の問題もあるんですが提言の文章の中で一番かなり書き込んだのは、外国籍の生徒の高校進学の問題です。2018 年度の統計で 64%、高校進学率全体ではもうほとんど 100%に近い 98、99%に達するわけですが、外国籍の生徒は 64%と、1/3 の子どもたちは高校に進学していないという状況が未だにあるわけです。その背景には日本語のハンディキャップや経済的な問題、それから日本の学校、あるいは学校制度の知識や情報が不十分なこと。親御さんも子ども自身もそういった情報に非常に乏しいということが挙げられる。それから逆に行政側の方では、この入試において外国籍の生徒の言語や文化の多様性への配慮が不足している。ですから、入試を例え受験したとしてもなかなか受からないというような状況もあるということが、問題としてあるわけです。高校進学しても中退する生徒はかなり多いということ、卒業に至っても次の進路、大学や専修学校、専門学校に進学できるのは 4 割程度しかないということで、こうした様々な障害を抱えているという状況にあるということの問題視しておりました。

次に障害のある子どもについてです。先ほど図のところで説明しましたように、日本の特別支援教育となっておりますが、現状はやはり分離別学の仕組みになっているのではないかと、インクルーシブ教育の理念が形骸化しているのではないかと、そういうふうに問題を感じております。提言の中で「障害の社会モデル」という言葉を使いまして、学校を含め社会の多数派にとって有利だと考えられてきた環境が障害者、少数派にとっては困難を満たす社会的障壁になっている、そうした指摘をしておりまして、学校もまたそうした社会的な障壁の一つになっているのではないかとという問題意識を持っております。やはりフル・インクルーシブの形になんとか近づけることができないかと。障害のある子どもの存在を認めるよ

うな普通教育のシステムを構築する意味でも、システムの見直しということが求められるだろうと考えられています。

次に四番目の貧困世帯の子どもです。7人に1人が貧困家庭で育つ子どもであると言われる状況の中で、この貧困の問題を巡っては単に経済的物質的な面にとどまらず、心身の健康ですとか人間関係、あるいは自己概念にも否定的な影響を及ぼすことが様々な調査から明らかにされています。しかし、国の子どもの貧困対策はどちらかと言うと、貧困の世代間の連鎖を断ち切るということがスローガンになっていて、高校進学や高校の卒業を実現するという目的で学習会が様々なところで実施されていますけれども、その支援に目が向いている。しかし問題は非常に根深く、就学の前から、乳幼児期から不利益が蓄積されていくわけですから、もっと早い時期から、可能な限り支援は早期に着手されるべきではないかと。それとともに、これは前川さんが最後におっしゃったことですが現状把握ですね。貧困の状況とそれを生み出す社会の構造的な問題に着目し、そして学力保障以外の様々な困難も含めて徹底した現状把握の必要性があるというのが必要だという提言をしています。

それから五番目に被差別部落の子どもについてです。被差別部落の子どもたちは社会的差別と経済的困窮が結びつく中で、長期欠席や低学力、あるいは高校非進学、あるいは中退など問題が深刻でして、1960年代から同和教育運動がこうした問題に取り組んできたわけですが。しかし2001年度に国の同和対策事業が終結し、各地の実態が把握されなくなっている。これが現状です。そうした中で部落の若年層の雇用や生活が、むしろ壮年層よりも不安定になってきている状況がある。あるいは部落の地域に貧困や生活困窮者、ひとり親世帯、あるいはニューカマーの外国人などが流入して貧困社会的排除の状況がそこに集積するという地域になりつつある。そうした問題も指摘しています。それから同和地区を有する学区の学校に、従来同和加配で教員が加配されていたんですけども、これがその同和対策事業の廃止により再編されていくという問題があると。こうしたことについて何とかしなければいけないという問題意識を持っております。提言の中では部落の、先ほど説明しました人口の流動化を踏まえた生活・学力・進路状況に関する現状把握が必要であろうと。それからこれまでの同和教育の取り組みを踏まえて部落内外に共通する課題として、教育上の格差是正に取り組む必要が今こそあると。そういう指摘を提言させていただいております。

最後に周辺化される目立たない子どもという言い方をしまして、包摂されながらも実質的に排除されている子どもたちに、この分科会ではかなり着目しました。具体的には学習内容を理解できず学ぶことや知識を身につけることの意義を実感できないまま、形式的に卒業していく子ども。先ほどの形式卒業ということですね。それから学習塾がなくて学校での時間をただやり過ごしている子ども。こうした子どもたちに光を当てる必要があると考えるわけです。こうした子どもたちを含め、全ての子どもに、児童・生徒が成長するための力を養い培うこと、市民社会の担い手として大人社会に参入していくことを担保できるような、そういう活動を仕組んでいく必要がある。彼らに対して、試行錯誤しながら他者と協力しつつ未来社会を形成できる主体として成長していけるような学校づくりというのが求め

られるということを提言しています。

全体としていろんな背景がありまして、こういう状態で現行の教育システムから排除されている子どもがかなり大勢いるということ、しかも往々にして彼らは見過ごされているわけです。ですから非常に実態把握がなされていない、外国人の問題が端的、一番鮮明ですけども、きちっとした調査がなされていないところで見過ごしがちだと。特に学術会議、研究者集団としましては、子どもたちの生活・学力・進路状況について現状把握する必要があるし、そこに貢献したいと考えているわけです。すべての市民に対して無償で質の高い十分な普通教育を提供する必要がある。これが教育機会確保法の理念、元々の理念だと思いますので、これを推進していく必要がある。そのために現行の教育システムそのもののあり方を見直していく必要がある。これは先ほどの小玉さんが言われたように、システムそのものをリゾーム型にしていく。具体的にどういうふうにシステムを構築していくのか、再編成していくのかということは、まだ十分には検討できていない部分もありますが、提言としましてはシステムの再編というところにやはり切り込んで行かなければいけないと考えているところです。

報告2 「教育システムへの包摂の現状と課題」

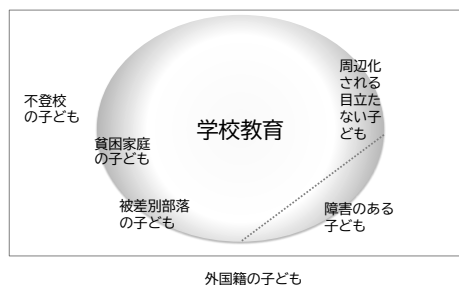
酒井 朗（上智大学）

教育的に不利な環境のもとにあると 考えられる6つのカテゴリーに属する人々

- (1) 不登校の子ども
- (2) 外国籍の子ども
- (3) 障害のある子ども
- (4) 貧困家庭の子ども
- (5) 被差別部落の子ども
- (6) 周辺化される目立たない子ども

➡ 彼らにとっての「教育システムへの包摂」の現状と
克服されるべき教育上の課題は何か？

教育システムからの排除の様々な様態



(1) 不登校の子ども

- 不登校の児童生徒は1991年度と比較して2019年度は4倍に増加。
- 長期欠席全体では2019年度は25万人に上る。
- 高等学校では長期欠席が中退や転学につながる。

➡ 教育をうける権利保障の観点から学校以外の代替の
選択肢の検討が必要。
一方で、認証や評価の仕組みも求められる

(2) 外国籍の子ども

- 外国籍の生徒の高校進学率：2018年は64%
- その背景
 - 日本語のハンディキャップ。
 - 経済的な問題。
 - 日本の学校及び学校制度への知識や情報が不十分なこと
 - 入試において、外国籍生徒の言語、文化の多様性への配慮が不足。
- 入学しても中退する生徒が多い。
- 進学率も低い（専門学校を含め4割程度）。

(3) 障害のある子ども

- インクルーシブ教育の理念の形骸化
- 現状は原則分離別学の仕組みになっている。
- 「障害の社会モデル」－ 学校を含め、社会の多数派にとって有利だと考えられてきた環境が、障害者（少数派）にとっては困難を生み出す社会的障壁になっている。
- ➡ フル・インクルーシブ教育へ。
障害のある子どもの存在を認めうるような普通教育の
システムを構築すること。

(4) 貧困世帯の子ども

- 貧困：経済的・物質的な面にとどまらず、心身の健康、人間関係、自己概念にも否定的な影響を及ぼす。
 - 対策：「貧困の世代間連鎖を断ち切る」ことに主眼が置かれ、高校への進学と卒業を実現する目的で実施される「学習会」が中心。
- ➔ 可能な限り支援は早期に着手されるべき。
貧困の状況とそれを生み出す社会の構造的問題への着目。
学力保障のための徹底した現状把握の必要性。

(5) 被差別部落の子ども

- 2001年度に国の同和対策事業が終結し、格差の実態が把握されなくなった。
- 部落の若年層の雇用や生活が壮年層よりも不安定になっている。
- 今日の部落には、貧困・生活困窮者、ひとり親世帯、ニューカマー外国人などが流入し、貧困・社会的排除の状況が集積する地域になっている。
- 同和加配は、同和対策事業の廃止により再編された。

(5) 被差別部落の子ども

- ➔ 部落の人口の流動化をふまえた生活・学力・進路状況に関する現状把握が必要。

同和教育の取り組みをふまえて、部落内外に共通する課題として、教育上の格差は正に取り組む必要。

(6) 周辺化される目立たない子ども

- 「包摂されながらも実質的に排除される」子どもへの着目
- 学習内容を理解できず、学ぶことや知識を身につけることの意義を実感できないままに形式的に卒業していく子ども。
- 意欲もなく、学校での時間をやり過ごしている子ども。

(6) 周辺化される目立たない子ども

- ➔ 児童・生徒が成長するための力を培うこと、市民社会の担い手として大人社会に参入していくことを担保できるような活動

試行錯誤しながら、他者と協力しつつ未来社会を形成できる主体として成長していけるような学校づくり

最後に

- さまざまな背景により、それぞれ固有の様態で、現行の教育システムから排除されている子どもがいる。
- 往々にして彼らは見過ごされている。
- こうした子どもたちの生活・学力・進路状況について、しっかり現状を把握する必要がある。
- すべての市民に対して、無償で質の高い十分な普通教育を提供する必要がある。＝教育機会確保法の理念
- そのために、現行の教育システムそのもののあり方を見直していく必要がある。

5. 総合討論

油布：前川さんの報告では、教育機会確保法の制定の背景をかなり詳しく紹介していただきまして、教育機会確保法の中に二つの立場があつて、それが奇しくも一つの制度として制定されたということでお話を伺ったと思います。さらに制定された後の、具体的な地方公共団体等の施策等についてもご報告いただいたと思います。それから小玉さんと酒井さんに関しては、分科会からの提言について、小玉さんはご自分の専門の内容も含めて少し詳しい提案があつたと思っています。一つひとつ非常に色々伺いたいことはあるんですけども、時間も限られていますので大まかに三つか四つくらいの質問をさせていただきたいと思います。

まず最初なんですけれども、私たちは教育機会に恵まれない子どもたちを六つのカテゴリーという形で考えていったわけです。ただしその六つのカテゴリーは、現実的にはそれが複合的に組み合わされているというような状況があると思います。例えば外国籍の子どもが貧困と繋がったりとかというような。また、この教育機会確保法の中では特に不登校の問題と夜間中学の問題ということが示されているわけですけど、こうしたカテゴリー以外のところのインパクトやあるいは、カテゴリーが重複する箇所についてはどのようになっているのか、前川さん何か情報ありましたらその辺を伺いたいなと思います。

それから不登校というカテゴリーに関しても例えば、不登校でも積極的に学校を、学校生活を拒否していく不登校、これ前川さんの説明の中でもそれはメインだったと思いますが、しかしネグレクトだとかそういう家庭の中の躰の問題とかも含めて、あるいは貧困の問題とかも含めての不登校という問題が非常に大きいと思います。こういう不登校の中での差異が具体的にこの教育機会確保法の中でどのように対応できるのかを、酒井さんなり前川さんなりに伺えたらいいかなと思います。

二番目に、教育機会確保法が施行される中で実効性というか、どのくらいそれが担保されていくのかということが非常に重要かと思います。特に夜間中学等を積極的に推進して維持してきた方々の活動を自主夜間中として支援していくというような政策、スタンスになっているという話があつたと思います。夜間中だけに限らず不登校に関しても様々なフリースクールがあると思うんですが、こういうそれぞれ個別に長い期間地域なりなんなりで、学校外の教育として根付いてきた、継続されてきたものをどのようにサポートすることができるのか、その辺を伺いたいと思います。例えばアメリカのチャータースクールなどでは財政的な、人的な補償がなければ平均して七年ぐらいで消えてしまうというような統計もあるようなんですけれども、この支援という点についてどのような目配りができているのだろうかというようなことも伺いたいと思います。

同時にそれと関連して、三番目の話になりますが、様々な多様な教育機関を大事にして認証評価で、ある程度質を担保しようという考えが出てくると思うんですけれども、ここ

で、非常に気になっていることは、こうした学習機関の担い手です。例えば、公立の学校は教師になるために教員免許があって厳しい色々な制約があるわけですが、でも教育機会確保法で示されたような教育に携わる人の資格や免許といったものがどういうふうと考えられているかという問題、これが気になります。それから規制緩和とか市場化された社会の中でこういう制度が作られてその認証評価が行われるとはいえ、公設民営化のスクール以外のものも現れるようになる可能性があるわけですし、例えばその中で教育産業が産業として、商売として参加してくる可能性というのものもあるのではないかと。そういうものに対する歯止めを、公教育という点からどう考えるのか。これが三番目の話ということになります。免許というような資格だとかの質の担保、質の担保といった時の認証評価、認証評価というものが今の社会の中に置かれた時に効率性の話にすり替わっていく可能性があるのではないかと。さらにそういう中でどんどん市場化のそういうものが入ってくる可能性があるんじゃないかというのが三点目です。

最後の問題としては小玉さんのあたりにもう少し詳しく聞きたいですが、一番問われているのは今の公教育の在り方だと思うんです。公教育から排除された人々と公教育の画一性に対して強い抵抗を示す人たちが声を上げていったというわけですが、公教育の方はますます締め付けが厳しくなっています。学習内容も増え、指導法も指示され、教師に対しても、非常に強い制約がかかってくるという状況がそれにあたりますが、この公教育を変えていくという作業が非常に必要であると思います。でもそうするとダブルスタンダードみたいなもので、片方はどんどん厳しくなり、片方は市場化の波に流されてしまっただけで公教育崩壊というような危惧される状況も生じるのではと思います。小玉先生がおっしゃった近代と後期近代を架橋するという話とか、それからリゾーム型という公教育の在り方を誕生させるという具体的なシナリオみたいなものはどう描けるのだろうか、ちょっと大きな話ですけども。こういうふうなことを伺いながら考えておりました。ちょっと雑駁ですけどもお話いただければと思います。

一番目の疑問から、酒井さんの不登校の、カテゴリーで分けることと現実の人間の問題でした時に重なってしまうという問題ですが、そこはいかがですか。

酒井朗（以下、酒井）：私、最初の質問がまだよく飲み込めてないんですが、おっしゃる通り問題は複合的に重なっていることは当然でして、外国籍の子どもたちが非常に貧困層に陥っているとか、その貧困層の子どもたちとご家庭の中で障害を抱えていらっしゃる方がいるとか、そういうのは非常に複合的になって問題が生じていて、そういう一部の人たちが社会的に排除される、学校から排除されるという状況があるというのは、それはそういう問題だとは思っています。カテゴリーは独立ではなくて相互に重なり合っている、それはその通りだと思います。そこまではその通りなんですけれども、そこから先のご質問がよく分からなくて。

油布：ごめんなさい。そうした場合に例えば、フリースクールを作るとか、学ぶことを認めるとか、学校に戻すとかいうような話だけではなくりますよね。その辺りをどう捉えるかという。

酒井：わかりました。教育機会確保法はどちらかという、不登校の中でも元気なというか、声を出していった人たちが自分たちのフリースクールを拡充していきましようというところで使われることが多いなという話ですよ。それはおっしゃる通りで、もう一方で福祉的なスクールソーシャルワーカーみたいなところとの連携ということが、一方では必要になってくると思うんですけども、教育機会の確保、ですからこの教育機会確保法の中にないんですけども、そうした今問題になっているような見過ごされがちな子どもの教育機会の支援のためにはおそらく生活の支援、イギリスやアメリカのような朝食を提供したり学校に提供したりというような実践もあると思いますけれども、そうしたことも実は教育の機会の確保の一つの手立てだと思っているんですね。そういったことも含めて、福祉のサポートを含めた形の機会の確保のための支援、サポートの枠組みというのが、一方ではたぶん必要だと思います。それはこの教育機会確保法の範疇ではないんですけども、それは行政としても色んなところやってるわけですし、それがもう少し拡充される必要が一方であるかなと思っています。

油布：縦割りの日本の行政の中で、そうした福祉の問題と密接に結びついている問題をどういうふうに関係には結びつけることができるのかというのが、ちょっと疑問にあったということなんですけれども。

酒井：ただ自治体によっては子ども家庭部と教育委員会がかなり融合した形で、そうした支援の枠組みというものを設けているところはあると思いますので、そうしたその仕組みがもう少し全国的に拡充されるというのが、一つのそうした子どもの支援としてはありうるかなと思いますけれども。

油布：それは例えばこの教育機会確保法ができたことで、他の排除されている子どもたちへの改善のインパクトにもなったということになりますでしょうか、前川さん。

前川喜平（以下、前川）：どうでしょうね。大体まだこの法律があることを知らない教育委員会もたくさんありますからね。この法律自体が、ちょっと語弊があるかもしれませんがけれども、法律として未完成な法律なんですよ。要するに具体性に欠ける部分があつてですね。具体的な義務を自治体に課しているわけではなくて、漠然とした方向性を示しているだけで。例えば不登校特例校を作りましようねと書いてあるけれども、作りなさいとは書いていない。なかなか進んでいかないですし、夜間中学も少しずつ増えてはいるけれど

も、及び腰のところが多いです。あるいはフリースクールとの連携関係を作ろうというところも、まだまだごく少数だと思うんですね。だからまずは、この法律があるんだということを知ってもらわなければいけないという、まだそんな段階です。もう四年経ってますけれども。学校でも教育委員会でも、この法律があることを知らないところも多い。ただ、この法律とは別にやはり排除と包摂の問題ということに対する認識は高まってきたんじゃないかとは思いますが。様々なマイノリティグループ、この六つが主なものだと思いますけれども、他にも性的マイノリティなんかもあるだろうし、今の制度から排除されがちな人たちをどう包摂するか、それを教育と福祉とを架橋をしながらやっていくというのは、心ある自治体は取り組んでいるところだろうと思うんですけれども。マイノリティの中でも色々複合性を持っているのは確かに多いと思うんですね。そうするとやはり教育行政だけでも福祉行政だけでもできない。その協力が必ず必要になってくるので、最近はいよいよ文部科学省と厚生労働省も力を合わせるようになってるんですけど、自治体レベルで行けば首長部局と教育委員会とがよく連携するというのが普通だと思うんですけれども。私はどっちかって言うと教育委員会にはどうしても閉鎖性があって、学校の中に閉じこもっちゃうところがあると思います。教育委員会の幹部がだいたい先生ですからね。学校を開くことに消極的だし、学校と福祉と連携することにもあまり熱心じゃなかったりするところはあるんですけれども。それをなんとか連携を強めていくというのは、ものすごく大切なことだと思うんですけれども。その辺はやっぱ首長の良いリーダーシップが必要じゃないかなと思いますね。とんでもない首長はたくさんいるので悪いリーダーシップを発揮されると良くない方向に行くんですけれども。教育の中身に手突っ込んできたりするんでね。しかし 2014 年の教育委員会制度の改革というのは、首長との教育委員会との関係をもっと密接にしようという方向性があったので、総合教育会議なんか作りましたけれども。首長が教育委員会の権限事項に首を突っ込むようなことに使われては困るんですけれども。首長部局が本来やるべき部分の、特に福祉行政なんかと教育行政をいかにつなげていくかということのためには、総合教育会議なんかは役に立つんじゃないかと。首長が使ってくればね。そんなふうに思ってますけれどもね。

小玉重夫（以下、小玉）：前川さんに質問なんですけれども、確かにこの確保法がなかなか浸透していないという問題はあるんですけど、今のコロナの状況の中でかなり問題の性質が変わってきていて、私の報告では OECD の四つのシナリオを紹介させていただきましたけれども、義務教育の弾力化、就学義務の弾力化とか、それから義務教育の特例に関する条項を設けるという試案を再評価するという筋というのは、今後生き返る可能性はないのでしょうか。あるいは、一足飛びにそこまで行かないにしても、現在オンラインで学習するというのを登校日とか授業日数とかに数えていいんじゃないかという議論はかなり出てきていて、そこと従来の登校とを組み合わせ、分散登校とオンライン学習を

組み合わせることで全体として授業日数を確保するということは、もう大学は既にそうなっているのに初等中等教育は必ずしも十分そうになっていないというのは、やっぱりおかしい話で、その点について現実的な案を提言することはできないでしょうか。

前川：文部科学省では出席扱いの中にはネットを使った学習も含まれるんだって言うてますからね。双方向型のオンラインというのは、今文部科学省そのものが GIGA スクール構想というので、どこの学校でも双方向オンラインの授業ができるようにしていこうという方向性を持っているので。だからといって教員はいらないなんて方向になったら困るんですけども。そこは、文部科学省自身は頑張ると思います。経産省は危ないと思いますけど。私はもっと時間はかかるだろうけど、さらに学校教育を弾力化していく方向には向かっていくだろうとは思いますが。少しずつではあっても、ですね。馳試案がいずれ日の目を見る時期も来るのではないかなとは思いますが。

そういった中で、たくさんあったので全部はカバーできないですけど、いろんなタイプの学習機会が提供されています。特に自主夜間中学なんかというのは大人のフリースクールで、非常にシステマチックにやっているのもあるし、非常に手作りでやっているところもある。かなり規模も大きくてしっかりやっているところで私が例を挙げるとすれば沖縄の珊瑚舎スコーレというところ、それから北海道の遠友塾。こういったところはものすごく、もうほとんど学校と言っていいぐらいの内容を持っていますね。ただ、公立の夜間中学ができてこういったタイプの自主夜間中学の存在意義はなくならないと思います。やっぱり毎日毎日登校するのは難しいという人もいますしですね。そういう自主夜間中学のようなものに対する財政支援というのが、どうするのかという問題があると思うんですけど。これはフリースクールと同じですね。フリースクールも公的助成の仕組みを作っているところが少しずつ出てきてるんですけども、自主夜間中学に対する公的助成というのもあっていいと思うんですけど、実際にはそういうお金で支援するというのは今のところないんじゃないかと思うんですが。ただ場所を無償で提供するというのは、かなりの自治体がやっていますね。そういう自主的な学習事業に対する公的支援というのは、もっと広がっていいんじゃないかなと思いますね。

それからフリースクールのようなものの認証評価というのが私も必要だと思うんですけども、それをどういうふうに緩やかな形でやるか。どうしても行政がお墨付きを与えるようなタイプのものになりがちなんですけれども。この教育機会確保法に反対したフリースクール関係者はそういう余計な介入をされることを警戒しているわけなんです。基本は自己評価や相互評価の中でどこまでできるかということを考える必要があるんじゃないかなと思います。

それからもう一つ懸念されている教育産業の話は、実際これはもう参入していますね、いろんなところから。家庭教師のトライとかね。もうフリースクールも一つの産業になりかけています。先ほどの例を挙げた中の尼崎市が認定しているオンラインフリースク

ルというのがあるんですけども、そのオンラインフリースクールの中にはそういう教育産業型のものはありますね。今回のコロナ禍の中でも、オンラインの塾が結構顧客の開拓に進んで、公教育がそういった形で商業化されていくというか、市場化されていくというケースがやっぱりありますからね。市場で提供されるからダメなんだと断定はできないと思いますけども、そういう一方で学校があまりにも画一化しているというか、軍隊みたいになっているという状況があるので、それを嫌って市場化された教育の方に流れていくというのが出てきちゃうんじゃないかなと思うんです。

やっぱりもっと市民社会の上に乗った形でもっと学校が多様性を持つことが大事だと思います。もっと個性が生きるような、いろんなマイノリティがそのアイデンティティを保てるような、そういう学校があるといい。学校の在り方をやっぱりもう一回これでいいのかと問うことが大事なんじゃないかなという気がするんです。

教育機会確保法は、最初はオルタナティブ教育を進める人たちの声が強かったので、学校外に色んな学びの場があるべきだという議論の方が強かったわけで、それが馳試案になってるんですけど、その馳試案から丹羽試案に変わった時に、逆に学校の中にこそもっと多様性を認めることが大事なんじゃないかということが問題になったわけです。これはこれで大事な議論だったと思うんですよね。だから学校自体のあり方が問題になる。これは今日のレジュメの中にちらっと書きましたけれども、第8条の中にいろんな理念が書いてある中に「すべての児童生徒が安心して教育を受けられるよう学校の取り組みを支援する」って書いてあるんです。六つのカテゴリーにも当てはまらないようないろんなマイノリティの子どもたち、困難を抱えている子どもたち、すべてが安心して教育を受けられる学校という、そういう方向性は示してはいるんですよね。こういったふわっとした言葉ですけど。だからやっぱり公教育の中で誰もが排除されないという形が望ましいわけで、そこから排除された子どもが教育産業に走るしかないというのは不幸なことだと思うんです。

油布：教育産業の場合には、特にそれこそ排除された子どもたちにとってはさらに遠くなる可能性があるんで、それは貧困とかのことを考えると非常に大きな問題があると思うんですが。小玉さん何かまだ他にもありますか。

さっき言ったリゾーム型の構造というのは非常に魅力的に感じられるんですけど、今の日本のような社会の中でどのようにそれに転換していくかということの現実的な問題というのは、非常に厳しいものがあるのかなという気がしているんですが、その辺はいかがでしょうか。

小玉：「包摂の社会モデル」という言い方をしたんですけども、たとえば酒井さんの話で紹介された大空小学校などでのインクルーシブ教育で、「障害の医療モデル」から「障害の社会モデル」への転換という考え方が出されていて、そこにあるのも、個人を変えるの

ではなくて社会を変えるんだという視点ですね。この「障害の社会モデル」という考えと、「包摂の社会モデル」という視点とが対応していると考えています。この包摂の社会モデルという考え方に立って、学校が子どもたちにとってのバリアではなくて子どもたちを支える場になる、いいかえれば、子どもたちを学校に合わせるんじゃなくて、学校を子どもたちに合わせていく、そういう包摂の社会モデルという考え方に立って学校改革を促していくことができるのではないかと思います。

油布：私の質問も言葉足らずでしたが、非常に重要な点で、今の学校が、統制が厳しくなるというだけでなく、人権だとか労働権だとか、一番基礎になるような知識を十分に教えられていないという現状があるんですね。自分たちの権利とか人とつながって新しい社会を変えていくというようなことを学ぶような力が、今の学校教育の中ではないという点が一番大きな問題じゃないかという気がするんですが。大空小学校とかいくつかは例外的に、先進的な取り組みをしているところがあり、それがひとつのモデルとしてあるということであればよく分かりました。こうした議論では社会全体の生産を至上とする、それに効率を求めるという価値をどういうふうに変えていくのかという非常に大きな問題が背後にあることを認識しました。

全然話は尽きておりませんし問題も何も煮詰まってないんですけども、教育機会確保法の制定の経緯は非常に詳しく分かりましたし、課題も分かりましたし、それから学術会議の分科会の提案としては、どんな人も自立的な人に育つような教育をどのように提供できるかということが課題だと認識し、現在、教育が、新しい局面に立っているということを確認したということで、このシンポジウムを終わりたいと思います。

付録 1. 提言

提言

すべての人に無償の普通教育を
多様な市民の教育システムへの包摂に向けて



令和2年（2020年）8月26日

日 本 学 術 会 議

心理学・教育学委員会

排除・包摂と教育分科会

この提言は、日本学術会議心理学・教育学委員会排除・包摂と教育分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議心理学・教育学委員会排除・包摂と教育分科会

委員長	志水 宏吉	(第一部会員)	大阪大学大学院人間科学研究科教授
副委員長	小玉 重夫	(第一部会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
幹事	油布佐和子	(連携会員)	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
幹事	酒井 朗	(特任連携会員)	上智大学総合人間科学部教授
	浅井 幸子	(連携会員)	東京大学大学院教育学研究科准教授
	乾 彰夫	(連携会員)	首都大学東京人文科学研究科客員教授
	大桃 敏行	(連携会員)	学習院女子大学教国際文化交流学部教授
	加賀美常美代	(連携会員)	目白大学人間学部教授
	加野 芳正	(連携会員)	香川短期大学子ども学科教授
	河野 銀子	(連携会員)	山形大学地域教育文化学部教授
	北村 友人	(連携会員)	東京大学大学院教育学研究科准教授
	近藤 孝弘	(連携会員)	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
	坂井 俊樹	(連携会員)	開知国際大学教育学部教授
	吉田 文	(連携会員)	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
	西田 芳正	(特任連携会員)	大阪府立大学人間社会システム科学研究科教授

本提言の作成にあたり、以下の方々に御協力いただいた。

亀田 徹	LITALICO 研究所主席研究員
橋本 光能	桃山学院教育大学教授
木村 泰子	大阪市立大空小学校初代校長 桃山学院教育大学教授
小国 喜弘	東京大学大学院教育学研究科教授
柿本 隆夫	神奈川県大和市教育委員会教育長
福本 修	元神奈川県立高等学校教諭、特定非営利活動法人 APSF 相談員
前川 喜平	現代教育行政研究所

本提言の作成にあたり、以下の職員が事務を担当した。

事務局	高橋 雅之	参事官(審議第一担当)
	酒井 謙治	参事官(審議第一担当) 付参事官補佐
	牧野 敬子	参事官(審議第一担当) 付審議専門職

要 旨

1 本提言の問題意識

本提言は、第 24 期の心理学・教育学委員会内に設置された「排除・包摂と教育」分科会（委員長・志水宏吉）における意見交換と議論の成果として作成されたものである。この提言は 3 つのパートから成り立っている。第一のパートでは、本提言の問題意識について述べ、本提言のベースとなる理念「すべての人に無償の普通教育」について解説した。

日本社会は、1990 年代初頭のバブル崩壊以降、各種の不平等を随伴させたその階層性が強調されるようになってきている。そのなかで、さまざまな局面において「弱者」に対する社会的排除の過程が昂進しつつある。私たちは、日本の教育システムのあり方、具体的には特定の個人・集団に対する「教育システムからの排除」に着目した。その対語である「教育システムへの包摂」（さまざまな立場にある人々を教育システムに取り込み、彼らに十分な教育機会を保障すること）の度合いを高めることができれば、そうした人々をよりよく社会的に包摂する道が開けるのではないか。教育の力で、社会的排除への趨勢をできる限り押しとどめようというのである。

そのために掲げた理念が、「すべての人に無償の普通教育を」というものである。本提言では、2016 年に成立した「教育機会確保法」をその理念の実現に向けての確かな一歩と捉えた。そして、教育的に不利な環境のもとにあると考えられる 6 つのカテゴリーに属する人々に対する排除の実態と教育課題を整理した上で、事態改善に向けての方策について、国、自治体、学校の 3 つのレベルに分け具体的な提案を行った。

2 現状認識と克服すべき課題

続く二つめのパートでは、上記の 6 つのグループの現状について述べ、教育上の課題とみなされる事項を指摘した。その概要は以下である。

- 1) 不登校の子ども：中学校における不登校は 3.7%に達しており（2018 年）、小学校および高校においても問題は小さくない。通常の学校以外の学びの場に通う子どもたちの学習権をどのように考えるかが、一つの大きな争点となっている。
- 2) 外国籍の子ども：1980 年代以降増加しつつある。言葉や適応の問題から学力や進路の問題に焦点は移りつつある。とくに、高校進学率における日本人生徒との格差は、抜本的な対策を講じるべき大きな課題となっている。
- 3) 障害のある子ども：1979 年の養護学校義務化以降、障害のある子どもたちの教育システムへの包摂は形式的には進みつつあるが、現状の特別支援教育は分離教育的色彩が強く、いかにフル・インクルーシブ教育に近づいていくかが課題となっている。
- 4) 貧困家庭の子ども：「7 人に 1 人が貧困家庭の子」とされる現状があるが、貧困家庭の子どもの大学進学率はきわめて低い水準にとどまっている。学校内外での丹念な実態把握と効果的な学校の取り組みが要請されている。
- 5) 被差別部落の子ども：2002 年の同和対策法の打ち切り以降、差別や格差の実態は見えにくくなってはいるものの、厳然として存在する。まずは適切な実態把握、教育格差

是正のための施策・取り組みの強化が急務である。

- 6) 周辺化される目立たない子ども：彼らは、明示的な排除にはさらされていないが、学校や教室内で見えない形で排除を経験している。カリキュラムや校内での諸活動の抜本的な見直しの必要がある。

3 提言

第三のパートでは、すべての市民の教育システムへの包摂の度合いを高めるために、課題解決に向けて、国や自治体ならびに学校が相互に協働しつつ、それぞれができることから取り組むことが求められていること、さらに、課題解決において重要な役割を果たす教員養成の問題があることを指摘した上で、以下の項目からなる具体的な提案を行った。

1) 国への提言：教育行政の主務官庁である文部科学省に対して以下の七項目を提言する。第一に「公正の理念を高く掲げて教育政策を進める」ことが改めて社会的に要請されている。より具体的には、第二に、教育を受ける権利がすべての市民に対して保障されるように「日本国憲法第26条の条文の解釈を見直す」こと、第三に、外国籍の子どもの教育機会の保障や、経済的に困難な家庭の子どもの義務教育終了後の教育機会の確保など、「教育機会確保法の範囲を拡充する」こと、第四に、「義務教育標準法」を見直し、教員の増加をはかることを軸に、他の専門職の導入やカリキュラムの柔軟化などの手立てを通じて、多様化した子どもの状況に十分対応できる仕組みを構築することを提言する。

さらに、公正の理念を体現する教員の育成が不可欠という観点から、第五に、「教育職員免許法と教職課程コアカリキュラムを見直す」こと、第六に、「教員にとっての『市民性教育』を構築する」ことにより、社会の多様性や複雑性に関する教員の認識を涵養することを求める。そして第七に、それらの方策を実行あるものにするための前提として、困難を有する子どもたちの実態と背景を解明するための各種「実態調査の実施」を国に要望する。

2) 自治体への提言：第一に、外国籍生徒が受験する際に何らかの特別措置や特別入学枠を設けるなど、「高校入試において外国籍の子どもに対する配慮を充実させる」こと、第二に、貧困世帯の子どもへの就学援助や給付型奨学金の拡充など、「経済的支援を拡充させる」こと、第三に、「包摂のための仕組みづくりを自治体がリードする」こと、第四に、各学校で排除されがちな一部の子どもたちを支援するために様々な手立てを工夫するなど、「制度内での排除に抗するための措置を講じる」こと、そして第五に、外国籍の子どもの不就学の問題や、被差別部落の子どもの学力や生活の実態など、「地域の実情をふまえた子どもたちの実態把握を行う」ことを提言する。

3) 各学校への提言：第一に、「授業改善の取り組みを進める」ことにより、人権や公正の問題に対して、子どもたちがより一層当事者意識や共感性を持って主体的にかかわれるようになることや、特別な配慮を必要とする生徒への指導の充実を求める。そして第二に、高校では、学業継続をできるだけ可能にするために「進級規定を見直す」ことを提言する。

なお、提言を進めるに際して教員の過重労働とならないよう、十分な配慮と支援を国や自治体に要望する。本分科会は、今後も教育システムからの排除の実態を継続的に把握し、教育システムへの包摂に向けた取り組みの動向を注視し、必要に応じ各方面に働きかける。

目 次

1 本提言の課題	1
(1) 背景	1
(2) 日本の教育制度に内在する問題点	2
(3) 教育機会確保法の意義	4
(4) 本提言の基本コンセプト	5
2 現状認識と克服すべき課題	6
(1) 不登校の子ども	7
① 現状	7
② 課題	7
(2) 外国籍の子ども	8
① 現状	8
② 課題	8
(3) 障害のある子ども	9
① 現状	9
② 課題	10
(4) 貧困家庭の子ども	11
① 現状	11
② 課題	12
(5) 被差別部落の子ども	13
① 現状	13
② 課題	14
(6) 周辺化される目立たない子ども	14
① 現状	14
② 課題	16
3 提言	16
(1) 国への提言	16
① 公正の理念を高く掲げて教育政策を進める	16
② 日本国憲法第 26 条の条文の解釈を見直す	17
③ 教育機会確保法の範囲を拡充する	17
④ 「公立義務教育諸学校の学級編成及び教員定数の標準に関する法律」 (「義務教育標準法」)を見直す	17
⑤ 教育職員免許法と教職課程コアカリキュラムを見直す	18
⑥ 教員にとっての「市民性教育」を構築する	18
⑦ 実態調査を実施する	18
(2) 自治体への提言	18

① 高校入試において外国籍の子どもに対する配慮を充実させる	19
② 経済的支援を拡充させる	19
③ 包摂のための仕組みづくりを自治体がリードする	19
④ 制度内での排除に抗するための措置を講じる	19
⑤ 地域の実情をふまえた子どもたちの実態把握を行う	20
(3) 各学校への提言	20
① 授業改善の取り組みを進める	20
② 進級規定を見直す	20
<参考文献>	21
<参考資料> 審議経過	23

1 本提言の課題

(1) 背景

21 世紀の日本を形容する最大のキーワードの一つが「格差社会」である。かつては「総中流社会」と呼ばれ、その平等性を称揚されていた日本社会は、1990 年代初頭のパブル崩壊以降、「勝ち組・負け組」「非正規労働」「アンダークラス」「無縁社会化」といった言葉で語られるような事態が進行し、各種の不平等を随伴させたその階層性が強調されるようになってきている。

近年では、「貧困」に並んで「排除」という言葉がよく使用される。「状態」をあらわす貧困という語に対して、排除という言葉はさまざまな不利が重なっていく「プロセス」を示すのに適した語である。また、貧困が「経済」的要因にもっぱら言及するものであるのに対して、排除は人間的つながりやさまざまな社会参加等の「社会・文化」的側面をも含みこむ考え方である。現代日本では、種々の書籍やマスコミ報道が明らかにするように、さまざまな局面で「弱者」に対する社会的排除の過程が昂進しつつある。

私たちが検討の対象とするのは、日本の教育制度のあり方である。社会的排除は「社会システムからの排除」全般を意味するが、私たちが注目したいのは、特定の個人・集団に対する「教育システムからの排除」である。教育システムは社会システムの一サブシステムであり、そこからの排除は、社会的排除の帰結（親世代が子世代に影響を与えるという意味で）とみることもできるし、あるいは社会的排除の前段階（子どもが大人になる過程において）と考えることもできる。

社会的排除と「教育システムからの排除」とは上述のように循環的に関連しているわけだが、その関連性を逆手にとれば次のようにも指摘できる。すなわち、「教育システムからの排除」の対語である「教育システムへの包摂」（さまざまな立場にある人々を教育システムに取り込み、彼らに十分な教育機会を保障すること）の度合いを高めることができれば、そうした人々をよりよく社会的に包摂する道が開けるのではないかと。教育の力で、社会的排除への趨勢をできる限り押しとどめようというのである。

では、いかにすれば教育における排除を減少させ、包摂の度合いを高めることができるだろうか。それを検討するためには、具体的な社会集団を取り上げ、彼らが享受する教育機会と教育経験の内実に迫ることが必要である。その上で、彼らをよりよく教育の場に包摂するために何ができるか、という方向へと議論を進めていかねばならない。本提言の 2 節・3 節ではその検討を行う。

ある国の教育システムを評価する際によく採用されるのが、「卓越性」（excellence）と「公正」（equity）という 2 つの軸である。対比的に言うなら、前者はいかに上位層を伸ばすか、平均点をあげるかという点を、後者はいかに一人ひとりを伸ばすか、「しんどい」層を支えるかという点を大事にする考え方である。21 世紀に入り、世界各国で教育における「卓越性」の推進が図られている。PISA¹に代表される国際学力テストの結

¹ PISA（Programme for International Student Assessment）とは、OECD（経済協力開発機構）が 3 年おきに実施する国際的な学力テストである。義務教育修了段階の生徒（15 歳児）を対象とし、読解力・数学的リテラシー・科学的リテラシーの 3 つからなる。

果に各国が一喜一憂する状況が続き、多くの国々で積極的な学力向上施策が採られるようになっている。ひとえに国際競争力を上げるためである。そうした趨勢が「公正」という軸をないがしろにすることにつながっているのではないか。私たちはそう考えた。両者には、適正なバランスが不可欠である。「卓越性」の追求のみを求めると、必然的に貧困は増大し、排除は進行していく。その過程に歯止めをかけ、教育システムをより公正なものにしていく努力がいま求められている。

この提言の作成にかかわった何人かのメンバーは、日本学術会議第一部会において2014年度に「公正原理を重視する教育システムの構築」分科会を立ち上げ、議論をスタートさせた。そして2017年度にその分科会の趣旨を引き継ぐ形で「排除・包摂と教育」分科会を起こした。それらの場での継続的な意見交換と議論の成果として、「すべての人に無償の普通教育を—多様な市民の教育システムへの包摂に向けて」というタイトルの本提言が作成された。

(2) 日本の教育制度に内在する問題点

日本の教育制度において、今日へといたるその基本的構造を決めたのが、戦時下の1941年に公布された国民学校令である。それ以前には、学校以外で義務教育段階の教育を受けることも、例外的にはあれ認められていた^[1]。しかしながら、それ以降「義務教育」は学校に独占されることになる。学校教育法においても、正規の教育を施すことができるのは、いわゆる「一条校」(幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校)だけである²。この一条校を正規と見なし、そのなかに義務教育を含める規定が、今日の日本の学校教育をめぐる支配的な観念を形成し、そこに適合しないさまざまな人々を排除していくメカニズムを駆動させてきた。

のちに詳しく述べるが、本提言の基本的価値観は、憲法第26条に規定されている「すべての人の教育を受ける権利を保障する」ことを最優先に考える³というものであり、その際、同条にうたわれている「普通教育」の概念を中核に据えるということである。日本の学校教育システムを、教育を受ける権利の保障という理念にかなうものにより近づけていくためには、排除のメカニズムを駆動させてきた国民学校令に端を発する「一条校主義」(一条校を至上の存在と見なす立場)を批判的に組み替え、システム全体の包摂性を高めていくことが必須である。

憲法第26条は、教育を受ける権利について定めているが、2項の条文は次のようになっている。「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ」。本条の適用範囲がどこまで及ぶかについて、かつては外

² 学校教育法第一条 この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする。

³ 憲法第二十六条は以下。「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」

国人への適用を否定するのが通説であった。しかし近年では、国籍を超えた人間的なものであるという本条の自然権的性格に鑑み、外国人も適用されるべきであるという立場が有力に主張され[2][3]、さらに、憲法の人権保障が、日本に在留する外国人に対しても及ぶとした最高裁判決（民集 第 32 卷 7 号 1223 頁）をふまえるならば⁴、ここでいう「国民」には、国籍を問わずすべての市民が含まれると解されるべきである。しかしながら現状において、日本国籍を有さない外国人は、日本の教育システムに包摂されるべき存在とは、そもそもみなされていない。

さらにもう一点、教育システムからの排除という観点から見落としてはならない歴史的事実として、特別支援教育をめぐる問題がある。すなわち、2007 年から「特別支援教育」が実施されることになり、知的な遅れのない発達障害も含めた対象の拡大が図られ、盲・聾・養護学校を「特別支援学校」として一本化することになった。これは、欧米の「インクルーシブ教育」の発想の影響を受けたものであり、「教育システムへの包摂」を進めようという意図を持つものである。ただし、これにより、障害のある子どもたちの教育システムへの包摂が果たして実質的に進んだと言えるだろうか。この問題は 2 節においてさらに考察を加える。

上のような状況を、排除・包摂という言葉で改めて整理してみよう。

まず、「制度的排除」と称しうるレベルの排除がある。その代表例が、外国籍の子どもたちの状況である。もちろん日本の小・中学校に通うことはできるのだから、明白に排除されているというわけではない。しかしながら、かりに日本の小・中学校に通っても、高校入試・大学入試のハードルはかなり高く、彼らの進学率は日本人に比べると大きく下回る傾向にある。また、いわゆる外国人学校は多くが各種学校扱いであるため、日本の高校・大学進学に際して明白な制度的障壁が存在している。こうした排除は、「ハードな排除」「見える排除」と呼ぶこともできるだろう。

他方、「制度内での排除」と称しうるレベルの排除を考えることができる。「包摂の中にある排除」と、言い換えることもできるかもしれない。たとえば、一般の学校の特別支援学級に在籍する子どもたちのことを考えてみるとよい。「共生共学」の強い一部地域の学校では、彼らの通常学級への包摂がかなり進んでいる事例も見受けられるが、一般的には、彼らは特別支援学級で一日の大半を過ごし、原学級の子どもたちとのコミュニケーションがほとんどないというケースが多い。こうした形の排除は、「ソフトな排除」「見えない排除」と呼ぶことができるだろう。

なお、すべての市民に普通教育を保障するための担い手は、いうまでもなく教員である。近年の度重なる教員養成改革においては、教師としての資質能力の涵養が強く指摘されてきた。しかしながらその実際は、教育からの排除やそこへの包摂の問題に主体的に取り組む教員養成とはかけ離れたものになっている。教員養成では、効果的な方法・技術を用いて授業を展開することが求められているが、何のためにそれを学ぶ（教える）

⁴ 判決文は以下。「基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶ。」

必要があるのかといった原則的な面、教育の理論的な側面は次第に背景に退いている。

たとえば、道徳の活動・指導等を通じて「人権」を学ぶ・教えることはあるが、それは規範として学習されるにとどまっており、古典的・理論的文献を講読し議論する時間もなく、教員自らの生活の中にある差別や偏見をこれに沿って洗い出し、それに対応していこうとする態度・意識が培われているわけではない。貧困やそれに伴う家庭の問題、不登校、いじめなどの教育問題については、これらの問題を個別「生徒指導」の問題として臨時的に取り扱うことがほとんどであり、社会的な矛盾や社会的公正といった社会科学としての理解や把握に欠けている。さらにもっとも重要な、学校が「すべての市民に普通教育」を保障する機能を持っているといったような、学校教育の社会的な役割に関しては、学び考える機会ほとんどない。

(3) 教育機会確保法の意義

2016 年は、いわゆる「差別解消 3 法」が施行された画期的な年である。その 3 つの法律とは、「障害者差別解消法」「ヘイトスピーチ解消法」「部落差別解消推進法」の 3 つである。いずれも対象となる人々に対する不当な差別的取り扱いや言動を禁止し、互いに人権を尊重し合える、差別のない社会の実現をめざすものである。

同じ年に制定されたのが、「教育機会確保法」⁵である。これは、教育基本法と児童の権利に関する条約の趣旨にのっとり、教育機会の確保に関する施策を施し、国および地方公共団体の責務を明らかにすることを目的として制定されたものである。

この法律は、2 つの超党派議員連盟によってつくられた。一つはフリースクール関係者、今一つは夜間中学の関係者である。両者の協働により、画期的な内容を持つ本法律が成立した。総則（1～6 条）、基本方針（7 条）に続く 2 つのパートが中心部をなす。「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等」（8～13 条）と「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」（14～15 条）がそれである。

前者の、不登校の子どもたちは、小・中・高校における教育を十分に受けることができなかった存在である。彼らが学ぶフリースクールを代表とする多様な教育の場を、学校に等しい存在として認めていこうという志向性を、この法律は有している。また後者の、夜間中学等に通う人たちはさまざまな理由により義務教育を受けられなかった人々である。かつてであれば在日コリアンの人々が、今日であればいわゆる「ニューカマー」⁶と呼ばれる外国人たちが、夜間中学生の主要な部分を構成している。このように、この法律は、義務教育を十分に受ける機会を持たなかった人々に対する就学機会の向上を提唱している。

この法律の背景にある理念は、「教育を受ける権利の保障」である。前項で指摘したように、「義務教育」という考え方は、その国に居住するすべての人にとって大切な教育の中身や機会を、ある意味限定する役割を果たしてきた。すなわち、義務教育は 15

⁵ 正式名称は「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」。

⁶ 当初ニューカマーと呼ばれたのは、「インドシナ難民」「中国からの帰国者」「南米諸国からの日系人」「フィリピンやタイから興行ビザでやってくる人々」などのことであったが、最近では彼らの出身国は急速に多国籍化しつつある。

歳までと画一的に決められているため、一部の例外を除き、その年限を超えた者は、確かな教育を受けたかどうかを確かめられることなく義務教育機関（小・中学校）から押し出されることになる。

私たちが考えなければならないのは、すべての子どもの「教育を受ける権利」をどのように実質化していくかということである。その意味で、この法律は、画期的な内容を持つものだと指摘できる。画一性・形式性を重視する日本の教育システムに、風穴を開けようとするものだからである。

ただ、この法律は動き出したばかりであり、3年後の分析結果は公表された[4]が、その実質的成果はまだ明確化されてはいないし、いくつもの課題や不十分さも指摘されている。たとえばそこでは、不登校児童生徒の支援にあたり、民間の団体・施設と連携している教育委員会等が約15%にとどまっているという問題が指摘されている。そこには、公教育が民間の団体・教育機関とどのように連携できるのかという問題があり、公教育の解体につながらないように、専門家団体の組織や教員研修ネットワークの形成を通じ、多様な教育の場を普通教育として保証していくための認証の仕組みをどのように確保するか、といった教育制度の根幹にかかわる重大な課題が含まれている。

この提言においては、本法律を教育システムにおける排除を減少させ、その包摂性を高めうる役割を果たすものとして積極的に評価する。それと同時に、本法律の精神をさらに具現化するために、どのような改革・改善を行うことができるかを3節で述べる。

(4) 本提言の基本コンセプト

本提言のタイトルは、「すべての人に無償の普通教育を―多様な市民の教育システムへの包摂に向けて―」である。その意味するところを簡潔に述べておきたい。

まず、サブタイトルにある「市民」という言葉について。

日本の教育は、前述した戦中期の「国民学校」という名称に端的に示されているように、これまでは「国民教育」という色彩を濃厚に持つものであった。本提言のキーワードは、「国民」ではなく「市民」である。「国民」という言葉は、国と国との違いや境界線を強調するものであり、その国の「国籍」を持つ構成員のことを指す。片や、「市民」の方は、国家の枠組みを絶対化しない考え方であり、自己が所属する社会（コミュニティ）に対するアイデンティティと責任感を重視する。その社会の政治的主体としての構成員を表す言葉が「市民」である。日本の教育システムは、日本国内に居住するすべての市民を対象とするものでなければならない。

次に、タイトルにある「無償の普通教育」という語について。

憲法上「無償」とされるのは、前述した憲法第26条の条文にあるとおり、義務教育である。具体的には、6歳から15歳まで9年間の教育である。ただし、前節で述べたように、現在の日本にはさまざまな理由から十分な義務教育を受けられない人たちがいる。その人たちがもし教育を継続して受けたいと思ったら、その教育は有償のものとならざるをえないのが現状である。その状況を変えたい。

さらに、指摘したいのは、現代社会を生き抜くためには義務教育だけで足りない、と

いう状況があることである。また、選挙権年齢と成人年齢が 18 歳以上となったことにより、高校卒業が成人になることのメルクマールとなったことも、きわめて重要である。そうした状況をふまえた時、浮かび上がってくるのが「普通教育」という用語である。

普通教育という言葉は一般的にはあまり使われないが、法規上は教育の内容そのものを規定するきわめて重要な概念である。すなわち、前述の通り憲法第 26 条では、義務教育の中身が「普通教育」と規定されているのである。その上で学校教育法では、小学校では「基礎的な普通教育」が、中学校では「普通教育」が、そして高校では「高度な普通教育と専門教育」が施されるとされている。

高校において、普通教育と専門教育が 2 本柱として設定されている点に注目したい。専門教育とは職業教育とも呼ばれるものである。それに対比される普通教育とは、要するに、「市民として生きていくために必要な基礎的知識や技能を身につけるための教育」と形容することができる。学校教育法では、それが小・中・高校の 3 段階からなるものと位置づけられている。特に、選挙権年齢が 18 歳以上に引き下げられた今日[5]、私たちは、すべての市民にとって、高校段階までの無償普通教育が必要であると考えている。そしてそうした意味での普通教育は、前述してきたように、従来の学校教育法の一条校にのみ限定させるのではなく、一条校そのものの改革を伴いつつも、その範囲を一条校以外の場にも拡張し、公教育システム全体の包摂性を高めていくことで実現されるべきものである。義務教育という言葉では捉えられない広がりを持つのが普通教育という言葉なのである。

2 現状認識と克服すべき課題

繰り返すが、この提言の背景にあるのは、日本に在住するすべての人々に高校段階までの普通教育が提供されるべきであるという価値観である。2017 年度の学校基本調査によると、日本の高校進学率は 98%以上に達しており、その数字をもって上記の目標はほぼ達成されているとみることも不可能ではない。

しかしながら、同じく文部科学省の調査[6]によると、ここ数年の全国の高校中退率は約 1.5%前後で推移しており、また高校段階での不登校率も同様に約 1.5%程度であるという。また、そもそもこうした統計には正式にカウントされない外国籍や無国籍の子どもたちのことを考慮するなら、すべての人に高校教育を保障するという目標の達成は、いまだ「道半ば」と言わざるをえない。

そこで本節では、日本社会のメインストリームから排除されがちな 6 つのカテゴリーを取り上げ、彼らにとっての「教育システムへの包摂」の現状と克服されるべき教育上の課題について検討を加えてみたい。取り上げるグループは、以下の 6 つである。すなわち、「不登校の子ども」「外国籍の子ども」「障害のある子ども」「貧困家庭の子ども」「被差別部落の子ども」「周辺化される目立たない子ども」。

(1) 不登校の子ども

① 現状

学校教育の開始当初から、子どもたちをいかにして就学させるか、欠席しがちな子どもにどう対応するかは、教育政策上の大きな課題の一つであった。その中で 1970 年代半ば頃から注目され始めたのが、病気や経済的理由によらずに長期間学校を休む子どもの問題である。1990 年度までの学校基本調査では、年間 50 日以上休んだ児童生徒を長期欠席とし、そのうち病気や経済的理由で休んだ子どもを除く児童生徒を「学校ざらい」と呼んでいた。しかし 1991 年度になると、長期欠席は年間 30 日以上と定義しなおされ、さらに 1998 年度からは「学校ざらい」が「不登校」に名称変更された。一方で、1992 年の学校不適応対策調査研究協力者会議において、不登校は「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、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にあること（ただし、病気や経済的な理由によるものを除く）」と定義され、学校基本調査でもこの定義が用いられるようになった[7]。

このように不登校は、1990 年代には強い社会的関心を集めるようになっており、1991 年度は 6 万 7 千人、全児童生徒数に対する不登校の比率は 0.47% であった。しかし、その後拡大し、2018 年度は 16 万 5 千人、不登校比は 1.69% と、3.6 倍に拡大している。中学生だけでも 12 万人におよび、その比率は 3.65% にまで達している。

② 課題

不登校の問題に取り組む上では、次のような課題があることに留意しなければならない。第一に長期欠席の中には、不登校以外に、病気やその他の理由で休んでいる者が相当数含まれていることである。2018 年度の長期欠席者は不登校の人数よりも 7 万 5 千人も多く、24 万人に達している。また、不登校の子どもにも、学校ざらいや心身の不調で欠席している者のほかに、家庭の経済的な理由によって成育環境が劣悪なために欠席している者が多いことにも留意しなければならない。

第二に、高等学校における不登校や長期欠席問題の理解についてである。2018 年度の高校の不登校は約 5 万 3 千人であり、長期欠席は 8 万 1 千人に及んだ。中学校と比べると高校の不登校・長期欠席は少ないが、これには注意が必要である。というのも高校では欠席が続くと単位が取得できずに原級留置になったり、高校を中退したり転学したりすることが多いためである。すべての子どもに高校までの教育を保障するには、こうしたリスクをいかにして軽減するかということも考える必要がある。

第三の課題は、教育をうける権利保障の在り方についてである。日本では、この権利を保障するために就学義務の考え方を採用している。これは、保護者に対し、子どもを学校に通わせる義務を負わせることで、普通教育を受ける権利を保障するという考え方である。しかしながら、学校に通わないと教育が受けられないというのでは、さまざまな理由で学校に通えずにいる不登校の子どもは教育を受けられないということになる。この問題を克服するための一つの方策は、学校以外のフリースクールなどの場において普通教育を受けることを代替の選択肢として検討することである。

ただし、学校以外のさまざまな場で普通教育を受けることを一定程度容認する場合、

問題となるのは、そこでの教育内容が適切であるかどうかを点検する体制の整備である。また、近年、高校で不登校になった生徒の多くが、通信制の高校に転学・編入学している。通信制高校は学校であり、設置基準も明確に定められている。しかし、文部科学省の調査協力者会議で指摘されたように、近年、一部の通信制高校では、違法・不適切な学校運営や学習指導要領等にもとづかない教育活動など、さまざまな課題が明らかになっている。不登校や長期欠席の子どもに対して多様な教育機会を認めていくとする場合、そこでの教育の内容が普通教育として適切であることを保証していくための認証や評価の仕組みが求められることにも留意する必要がある[8][9]。

(2) 外国籍の子ども

① 現状

日本における外国人の数は1980年代以降増加傾向となり、1990年代に入ると、いわゆる「ニューカマー」の子どもたちの教育問題が取り沙汰されるようになってきた。それは、それ以前から存在していた「オールドカマー」とも称される在日韓国・朝鮮人や在日中国人の教育問題との共通性を有しながらも、独自の問題性や課題をもつものであった。2019年4月1日に施行された改正入管法によって、今後5年間でさらに35万人ほどの外国人労働者の受け入れが見込まれている。これによって、在留外国人の数は過去最高の約260万人に上ることになり、その規則改定により、今後外国人労働者とその家族の定住化が急速に進むことが予想される。

今後彼らを対象として進められるべき多文化共生政策の中で、とりわけ重点的に取り組まなければならないのが、将来の日本社会を左右する教育分野である。次世代の日本社会にとって、外国籍の子どもを中心とする外国につながりをもつ子ども（国際結婚家庭の日本国籍の子どもや特別永住者）が将来生き生きと活躍でき、そして多数派の子どもたちも真の「地球市民」となるためには、教育環境の整備こそ喫緊の課題である。

外国籍の子どもたちの高校進学の問題にしばって、その現状を述べてみよう。日本学術会議・多文化共生分科会が間もなく発出予定の提言[10]のなかに掲載されている推計によると、2010年には53%だった外国籍の生徒の高校進学率は、2015年には58%、2018年には64%へと、順調に向上しているという。十年足らずの間に約10%も数値が上昇しているのは大きな進歩であるが、他方で、この推計値が物語るのは、日本に在住する外国人のうち3分の1以上は高校に進学していないという実態である。日本全体の数値が98%を上回る現状があるとき、このギャップ（98%対64%）はきわめて大きなものと言わざるをえない。

② 課題

この低い高校進学率の背景にあると考えられるのは、以下のような要因である（以下の4項目は、参考文献[2]からの抜粋）。

第一に、日本語のハンディキャップ。「日本語指導が必要な外国籍の生徒数（中学

生)」調査（文部科学省、2016 年度）の結果が示唆するように、「日常会話ができて、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じて」おり、これが学力格差の問題と結びついている。

第二に、経済的な問題。経済的に困難をかかえる家庭の外国籍生徒の場合、授業料が無償であっても、さまざまな諸経費や交通費等を捻出するのが難しく、進学を断念する場合は珍しくない。

第三に、保護者・生徒の知識不足。日本の学校及び学校制度への知識や情報が不十分で、高校入試の仕組み、受験する高校を選ぶ基準もよくわからず、受験準備にも困難を感じている。進路相談や高校進学ガイダンスが行われているが、情報提供と指導はなお不十分だと思われる。

第四に、入試上の配慮の不十分さ。高校入試の学力検査において、外国籍生徒の言語、文化の多様性に配慮し、それを評価するような措置が講じられていないこと。これは特に非漢字文化圏出身の生徒に不利になりがちである。そのなかで、国籍別の「進学格差」も生まれている。

また、高校入学後の課題もある。まず、高校入学後における日本語指導の必要な外国籍生徒の中退率は 9.6%に達している（全高校生では 1.3%）というデータがある（文部科学省、2018 年度）。次に、日本の高校卒業後の進学率を見てみると、全体の数値は上昇を続けている。すなわち、2017 年度の大学・短大進学率は過去最高の 57.9%であり、専門学校への進学率 22.7%とあわせると、80.6%となる。それに対して、外国籍の生徒に関しては、日本語教育が必要な高校生の進学率（見込み）は 2016 年度で 4 割程度（専門学校進学を含め）にとどまっている[11]。

上でみたように、外国籍の子どもたちの高校教育については、その入り口、プロセス、出口のいずれにおいても、小さくない格差が「日本人生徒」との間に生じていることは確かである。

文部科学省では、特別検討チーム「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」を立ち上げ、2019 年 6 月には「日本人と外国人が共に生きる社会に向けたアクション」を発表した。重点的に進めるアクションとして、「学校におけるきめ細やかな指導体制の更なる充実」および「地域との連携・協働を通じた教育機会の確保と共生」が方針として掲げられている。具体的な政策の中身として、前者については①学校における教員・支援員等の充実、②教員の資質能力向上、③進学・キャリア支援の充実、④障害のある外国人の子どもへの支援、後者については⑤外国人の子どもの就学状況の把握及び就学促進、⑥夜間中学の設置促進等・教育活動の充実、⑦異文化理解や多文化共生の考え方に基づく教育の充実、が示されている。

(3) 障害のある子ども

① 現状

養護学校義務化の基本的な政策枠組みを決定した、特殊教育総合研究調査協力者会議による答申「特殊教育の基本的な施策のあり方について」（1969 年）では、「特殊教

育の改善充実のための基本的な考え方」として、「すべての心身障害児に対し、その能力、特性等に応じた適切な教育が行なわれるべきであり、そのためには障害の種類、程度等に応ずる多様な教育の場を整備する」ことを基本としながらも、同時に、「可能な限り普通児とともに教育を受ける機会を多くし、普通児の教育からことさらに遊離しないようにする必要がある」ことを規定していた[12]。

障害のある子どもの包摂と排除の問題を考える上で重要なのは、日本においてこの「可能な限り普通児とともに教育を受ける機会を多くし、普通児の教育からことさらに遊離しないようにする」という精神が形骸化している点にある。

2008 年発効の国連障害者権利条約は、「障害者が障害に基づいて一般的な教育制度から排除されないこと」を謳い、すべての子どもが地域の普通学校・普通学級で学ぶことを原則とするインクルーシブ教育への移行を求めた。これを受けて文部科学省は、2013 年学校教育法施行令一部改正に伴う通知において、就学先の決定については「保護者の意見については、可能な限りその意向を尊重」することを求めた[13]。文字の上からだけ見れば、共生教育運動に関わった人たちの主張は、40 年の時を経て、公的な教育制度の中に実現されつつある。

しかしながら、文部科学省は、普通学校・普通学級のシステム自体の変革には手をつけず、依然として特別支援教育により、学ぶ場を分けている。これに対しては、2010 年の内閣府「障がい者制度改革推進会議第二次意見」において、特別支援教育は障害の種類・程度に応じて「学ぶ場」を分けている点で「原則分離別学の仕組み」であり、「障害者権利条約は、障害のある子どもとない子どもが共に教育を受けるインクルーシブ教育制度の構築を求めて」いる点から「障害のある子どもは、障害のない子どもと同様に地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」とするよう改善すべきだという提言も出ている。だが、参考文献[12]が指摘するように、そうした提言は、文部科学省の政策には必ずしも取り入れられてはいない。

② 課題

このような問題を克服し、障害のある子どもの存在を認めうるような普通教育のシステムを構築するにあたって示唆に富むのは、木村泰子元校長が大阪市立大空小学校において実践したフル・インクルーシブ教育であろう[14]。そこでは、社会の多数派にとって有利だと考えられてきた環境が、障害者（少数派）にとっての困難を生み出す社会的障壁になっており、学校もまたそうした社会的障壁にほかならないという「障害の社会モデル」の視点が重視されている。そうした社会的障壁をなくすためには、学校自体を、特定の人々、多数派に有利な場から、誰もがアイデンティティや属性によってではなく、かけがえのない個人として認められる場へと、組みかえていく必要があるという視点である。このようなインクルーシブ教育の取り組みは、大阪では、障害のある仲間を積極的に受け入れている大阪府立松原高校のような事例[15]にも見られるように初等教育から中等教育全体に広がるユニークなものである。

以上をふまえるならば、障害のある子どもの包摂においてもっとも必要なことは、

障害の社会モデルに立って、障害のある子どもの存在を認めうるような普通教育のシステムを構築することである。そのためには、特別支援教育をフル・インクルーシブ教育へと転換させることによって、学校を排除の場ではなく、市民性をはぐくむ場にしていくことが求められている。

(4) 貧困世帯の子ども

① 現状

貧困・格差が拡大するなか、近年「子どもの貧困」への社会的な関心が高まり、対策が進められつつある。まず、貧困状況に置かれているのはどのような子どもなのかについて整理しておこう。

「貧困世帯の子ども」という場合、まず生活保護世帯の子どもがあげられるだろう。さらに、一人親家庭についても、「その時代、社会において人間として認められるべき最低限の生活水準」という考え方で世界的に用いられている「貧困線」の所得水準を下回る比率（「貧困率」）が50%前後にのぼることが知られている。ただし、一人親家庭で生活保護を受給しているのは1割前後でしかない。日本全体に目を移せば、「7人に1人が貧困」と言及される、子どもの「貧困率」13.9%^[16]に対して、生活保護を受けている子どもの率はその10分の1にも満たない。このように、貧困状態にある子どものうち生活保護制度はごく一部しかカバーしていないため、小中学校段階で「子どもの貧困」を考える際には、その要件が生活保護の基準近くに設定されている就学援助制度⁷を利用している子どもを想定するべきであろう。就学援助率（2015年では15.23%）率は「子どもの貧困率」に近い^[17]。

さらに、所得がきわめて低い状態で生活する「深い」貧困状態に置かれた子どもについても忘れてはならない。長期休暇で学校給食が提供されなかった子どもがやせた姿で新学期に登校するというニュースなどからその存在を知ることができる。そしてもう一点、今回の提言の中で言及されている「外国籍の子ども」、「被差別部落の子ども」のなかには経済状況が厳しい状況で暮らす子どもが多数いるはずであり、また、「不登校の子ども」についても、生活の不安定さが背景にあるケースが少なくないことが確認されている。

貧困がもたらす困難状況については、経済的・物質的な面にとどまらず、心身の健康が損なわれ、支えてくれる人間関係も乏しく、自己概念にも否定的な影響を及ぼす。このことは、学校システム内部での「ソフトな排除」を導きがちである。さらに、その影響は生涯に渡って不利な方向に作用することになる。日本においてもこうしたデータが蓄積、公表されつつあるが、その一例として生活保護世帯の大学等進学率を見ると、2018年で19.9%にとどまり、全体の52.1%とは大きな隔りがある^[18]。大学進学のみを望ましい進路として提示することには問題があるとしても、貧困状況で

⁷ 経済的な理由により就学が困難と認められる学齢児童、生徒の保護者に対し、教科書代や給食費、修学旅行費などを市町村が援助する制度。

育つことが子どもの将来を不利な方向に大きく制約していると言わざるを得ない。

② 課題

国は「子どもの貧困」対策を進めつつあるが、「貧困の世代間連鎖を断ち切る」ことに主眼が置かれ、高校への進学と卒業を実現する目的で実施される「学習会」⁸が柱の一つとなっている。この学習会の場が、参加する子どもにとって非常に有意義な経験を提供している事実がある⁹。ただし、この学習会については課題もある。対象となる生徒数が限られており、意欲や関心のある層に偏るなど「狭さ」の問題。さらに、支援のスタートが高校進学を前にした中学の段階となっているという「遅さ」の問題もある。就学前（誕生直後）から小学校までの不利の蓄積をふまえれば、支援は可能な限り早期に着手されるべきであり、欧米ではその有効性を示す調査データも蓄積されている。ただその際に注意しておかねばならないのは、かつての米国のヘッドスタート計画¹⁰のように、貧しい子どもの教育のみに投資するやり方は功を奏さないことも多いという点である。それだけではなく、親の就労や貧困からの脱却等が併せて検討される必要がある。

さらに、「生まれた環境に左右されない、貧困の連鎖を断ち切る」という課題設定と支援策が持つ限界や問題性も指摘されるべきである。この枠組みでは、子どもや親が現在まさに置かれている貧困状況と、それを生み出す社会の側の構造問題は問われない。個人の努力を促し就労を目指す枠組みでは、支援を受け努力が実を結んで貧困から脱却するケースがあったとしても、貧困な子どもと親は存在し続ける。加えて、「提供されたチャンスを活かさない／活かせない」場合には個人責任が問われかねない点も危惧される。

2014年に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」(<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>)には、「家庭環境や住んでいる地域に左右されず、学校に通う子供の学力が保障されるよう（中略）きめ細かな指導を推進する」と明記された。貧困状況にある子どもに学力を「保障」することが責務とされたことをふまえ、まずなされるべきは学力および学校生活、家庭生活の徹底した把握である。学校内・学校間の学力格差、学校内・外（家庭・地域）での子どもたちの生活の様態を確認した上で、効果的な取り組みの検討が必要である。教育内容の整備・教員の職務の精選、教員養成課程で貧困世帯の子を支える取り組みを学ぶこと、在籍する子どもの困難さに見合う当該学校への資源配分の調整などがなされるべきである。

⁸ 1980年代半ばに生活保護ケースワーカーが手弁当で始めた学習会が、「子どもの貧困対策の推進に関する法律（2014年施行）」「生活困窮者自立支援法（2015年施行）」で基本的な取り組みとして位置づけられたこともあり、NPOなど多様な主体によって全国的に展開されている。

⁹ たとえば、学校を欠席しても「あいつは来ないから」「いつものことだから」とやり過ごされて来た子どもが、スタッフから期待され丁寧な指導を受けることで、「ボランティアの先生がこんなに一生懸命教えてくれるのに、なんで学校の先生はちゃんと教えてくれなかったんだろう」と言いながら成績を上げ、自己肯定感や非認知能力を高めていく様子を「現場で起きている奇跡」と伝えている実践記録もある[19]。

¹⁰ アメリカで1960年代半ばから、低所得層など社会的に不利益を被っている就学前の子ども達に対する援助として始まり、今日でも多様なプログラムが展開されている。

貧困をもたらす社会のメカニズム、人間らしい暮らしを実現するための人々の取り組みの歴史と成果について教科の内容として伝えることも課題となるだろう。貧困に打ち克つためのプラットフォームとしての学校を構築する努力が求められている。

(5) 被差別部落の子ども

① 現状

被差別部落の子どもは、外国籍の子どもや障害のある子どもとは異なり、「制度的排除」を経験してきたわけではない。部落の子どもたちは、法制上はマジョリティの日本人の子どもと同等の権利を保障されてきた。

しかし、「制度内での排除」となると話は別である。社会的差別と経済的困窮が結びつく中で生じた長期欠席・不就学、学力の不振、非行・問題行動、高校進学への断念や高校中退など、形式的な機会均等の保障では解決できない「制度内の排除」は深刻だった。学校から職業への移行においては就職差別の壁もあった。

1960年代末から盛んになった同和教育運動はこれらの教育課題に果敢に挑戦してきた。教育政策においても、教育上の格差是正（一般地区と同和地区の間の学力および教育達成の格差の是正）と就職の機会均等（部落出身者に対する就職差別の撤廃）は、部落差別意識の解消をめざす教育・啓発とならぶ中心的課題だった。

これらの課題が解決をみないまま、2001年度をもって国の同和対策事業は終結した。これにともない、教育や就労における格差の実態は把握されなくなった。全国規模の同和地区実態調査は、1993年を最後に途絶えた。西日本各地の自治体で1990年代にさかに行われた学力実態調査も、2006年の大阪府の調査以降、行われていない。同和対策事業終結直後に行われた調査では、学力や教育達成における部落と部落外の格差は依然として大きいことが明らかになっている¹¹。

国勢調査データを活用したり地域の部落解放運動関係者の協力を得たりして行われた調査研究でも、部落の若年層の雇用や生活が壮年層よりも不安定になっていることが明らかになっている[21][22]。このような子どもや若者の教育・生活状況の悪化は、次のような背景のもとで起きていると考えられている。

第一に、部落の人口動態である。高度成長期以降、都市部の部落では中・高所得層の流出と生活困窮層の滞留傾向が続いていたが、1990年代以降はそれがいっそう顕著になった。今日の部落には、貧困・生活困窮者、ひとり親世帯、ニューカマー外国人などが流入しており、部落は貧困・社会的排除状況が集積する地域になっている。第二に、学校内外の教育条件・教育環境の変化である。たとえば、かつて同和地区を校区に有する学校に対して行われていた同和加配¹²は、同和対策事業の廃止にともなっ

¹¹ たとえば、大阪府で2006年に実施された調査では、中学校2年生の数学において、正答率が最も高い層（30問中正答が26問以上）は府全体の26.6%に対し、同和地区には9.5%しか存在しない。逆に、正答率が最も低い層（同5問以下）は府全体の8.1%に対して、同和地区は22.0%にのぼっている[20]。

¹² 学習指導・生徒指導・進路指導や地域・家庭連携の充実を目的とし、同和対策事業の一環として、学校に定数外の教員を配置した施策のこと。

て不登校対応の加配等とあわせて児童生徒支援加配に再編された。だが、この加配は地域を特定した加配ではないので、人的な支援が充分に行き渡らなくなった学校も出てきた。地域福祉や社会教育の拠点として整備された隣保館・児童館・教育集会所なども事業の縮小・廃止が相次ぎ、「解放子ども会」¹³や保護者の会などの地域活動もなくなっている。

② 課題

今日の部落には、さまざまな意味で社会的に不利な立場にある人々が居住している。子ども・若者の教育状況・就労状況は深刻になっていることが推測できるが、その実態は断片的にしか把握されていない。2016年にできた「部落差別の解消の推進に関する法律(部落差別解消推進法)」は、情報化の進展に伴う部落差別をめぐる状況の変化、人権侵害に対する相談体制の充実、人権教育・啓発のさらなる必要性を述べてはいるが、部落の教育・就労・生活状況にはふれていない。国は1993年の「同和地区実態把握調査」を最後に実態調査は行っておらず、その「実態」は差別意識やその表れとしての「心理的差別」に限定されている。

今後、部落の子どもの教育権保障の課題を考えるにあたっては、第一に、部落の人口の流動化をふまえた生活・学力・進路状況に関する現状把握が必要である。現状の的確な把握なしには、どのような政策・実践も上滑りになる。当面は、部落差別解消推進法の「実態調査」の充実が望まれる。

第二に、同和教育の取り組みをふまえて、部落内外に共通する課題として教育上の格差是正に取り組む必要がある。たとえば、「効果のある学校」研究¹⁴は、同和教育に端を発する学力保障があらゆる子どもの学力保障へとつながっていることを示唆している。子どもの貧困対策として行われている「居場所」づくりや学習支援に部落の地域活動で培われたノウハウが生かされている例も少なくない。そうした取り組みの成果を広く世に知らせることで、部落に対する偏見は解消されていくであろうし、あらゆる子どもの教育権保障をめざす政策や実践に生かされていくことも期待できる。

(6) 周辺化される目立たない子ども

① 現状

教育機会確保法制定は、教育を受ける権利をすべての子どもに実質的に保障する上で喜ばしいことである。同時にこれは、現在の学校教育が「排除」を看過している実態を白日の下に曝すとともに、包摂とは何か、学校教育が何のために存在するのかという根本的問題の再検討をも喚起している。

これまで述べてきた不登校、貧困、障害、外国籍の児童生徒などの問題は、学校からのあからさまな排除とみなされるが、もう一つ重要な課題がある。それはこうした

¹³ 部落解放運動の影響下で組織化された子ども会。1970年代に広がった。

¹⁴ 階層・エスニシティや家庭環境に起因する学力格差を縮小している学校。英語では effective schools。

カテゴリーに分類されることがないために「問題」として可視化されることがないものの、学校内に「包摂されながらも実質的に排除される」子どもの問題である。

近代以降の学校は、本人の属性にかかわらず、能力や努力で社会的成功への道を切り拓くことができるメリトクラシーの装置として、人々を適材適所に配分する機能を持つとされてきた。確かに、努力し結果を残した者が、それを通じて社会的な成功を勝ち取るのは、生まれながらの属性によってそれが決定されるよりはるかに良い。しかし近年の研究では、経済的社会的背景の高い家庭の子どもほど、教育をめぐる競争に有利であることが明らかになり、メリトクラシーの成立する基盤や条件に疑問が付され、メリトクラシーを担保する公正な社会的条件の欠陥が明らかになっている。

学校の内部過程を見ると、現在の能力競争の中で、七五三教育（勉強についていけない児童生徒の割合は、高校で7割、中学校で5割、小学校で3割）と呼ばれるように、多くは、学習内容を理解できず、また、学ぶことや知識を身につけることの意義を実感できないままに、形式的に卒業証書を受け取って、学校を通過している。日々学校に通い、一見すると「普通」と映る児童生徒の中には、意欲もなく、あるいは苦痛を表出せずに、学校での時間をやり過ごしている者が少なくないのである。

入試や試験で「失敗」し「できない子」のレッテルを貼られることが人格の評価にもつながる負のスパイラルをもつことも、以前から指摘されてきた。かつてボウルズとギンタスが指摘したように[23]、学校生活の中で日々能力評価にさらされることが、不平等でハイパーキカルな社会環境を変えていこうとするのではなく、「当然だ」「仕方ない」「分相応だ」という正当化の意識を形成するようになるのである。つまり不平等な構造を前提とし、それを是認させる装置として、学校教育が機能している。

学校の役割の一つは、子どもたちの知的能力を高め、それによって将来的な社会・経済的活動に従事する準備をすることである。しかし、いま実際に問われているのは順位であり、学習内容がどれだけ子どもたちの力になったかということではない。また、「能力や努力の正当な評価」が、実はグローバルな競争の中で勝ち抜く人材の育成と同義ではないかという危惧も示されている。優れた能力を持つ子どもたちの力を伸ばすという「卓越性」の観念は、現在の社会状況の中で、グローバル人材の育成として強調されるようになり、その観念に含まれる多様性が失われていく事態に陥っている。同時に、この意味での「卓越性」の強調のゆえに、それ以外の価値がほとんどないも同様になっている。学校は個人を社会に配分する機能を有しているだけではない。身体的・家庭的・社会的にハンディを負った子どもたちも含めてすべての子どもが、個人として尊重されるとともに、相互に結びついており、互いの幸福を気にかけて、自分たちがその後どのような社会を築くかを、日々実践している道徳的・社会的側面がある。しかしながら、学校の、こうしたケア的な側面が看過されている。

このような状況によって、学校に通うことが、子どもたちの成長に肯定的な影響を及ぼさないばかりか、逆に、人生の初期の段階で彼らの可能性を奪っていることにも留意すべきである

② 課題

「すべての子どもに普通教育を」という理念は、教育システムからの排除という可視化された現象ばかりでなく、それを契機として、「包摂しつつ排除する」学校の役割や意味を改めて捉えなおすことを私たちに要請している。

包摂しつつ排除が行われる現在の学校では、上級の学校へ進学することを前提とした勉強、自分の生活・将来展望と乖離した学習内容、十分に理解するまで待ってもらえない一斉指導・進級等のもと、学校で学ぶことが児童・生徒にとって意味のあるものではないばかりか、彼らが大人として成長していく上で必要な力を十分に付与するものともなっていない。学校では、児童・生徒が成長するための力を培うこと、自分が唯一無二の人間であることを誇りつつ市民社会の担い手として大人社会に参入していくことを実質的に担保できるような活動が組織されなければならない。児童・生徒をグローバル競争に勝ち抜く「人材」として振り分けるのではなく、彼らが試行錯誤しながらも、他者と協力しつつ未来社会を形成できる主体として成長していけるような学校のカリキュラム・活動とは何かを改めて問う時期に来ている[24][25]。

3 提言

格差社会に対抗するために、すべての市民の教育システムへの包摂の度合いを高めることはきわめて重要な今日的課題である。この課題を解決するには、国や自治体ならびに学校が相互に協働しつつ、それぞれができることから取り組むことが求められる。

(1) 国に対する提言

上記の課題を解決する上で、国は重大な責務を担っている。国がそのために具体的にできることは、第一にすべての市民に普通教育を提供するという教育の公正の理念を高く掲げることである。第二に、その理念にもとづいて教育制度を規定する関連法を再点検するとともに、教育機会確保法の実効力を高めることである。第三に、教育からの排除のリスクが高い対象を適切に捕捉し、その実態と背景要因の解明に努めることである。そして第四に、公正な教育の実現をもたらす教員の養成に取り組むことである。以下、順にこれらの点について具体的に述べる。

① 公正の理念を高く掲げて教育政策を進める

経済競争が激化する中で、国は有能な人材を輩出するため、教育の卓越性を高めようと改革を進めてきた。しかし、そうした社会の変動が同時に格差を拡大させ、貧困にあえぐ世帯とそこで暮らす子どもを多く生み出している。今こそ国は公正の理念を重視して教育政策を進めていく必要がある。

② 日本国憲法第 26 条の条文の解釈を見直す

すべての市民に普通教育を受ける権利を保障するには、日本国憲法第 26 条の条文

の解釈を見直していくことが求められている。文部科学省は、この条文が国民を主語としていることをもって、外国籍の子どもの教育を受ける権利は保障されておらず、保護者に普通教育を受けさせる義務も課されていないと説明している。しかし、教育を受ける権利は社会権であるとともに、健康で文化的な最低限度の生活を営むための生存権としての性質を有するため、すべての市民に対して保障される必要がある。なおこのことは、日本政府が批准している国際人権規約（1979 年）が、「教育についてのすべての者の権利を認める」としていることから要請されている。

③ 教育機会確保法の範囲を拡充する

教育機会確保法は、すべての児童生徒の教育機会の保障だけでなく、就学の年齢を過ぎた者や国籍にかかわらず、教育機会が確保されなければならないことを謳っている。しかしながら具体的な対策は、もっぱら不登校の子どもへの支援と夜間中学の設置にとどまっている。文部科学省は、2019 年 7 月に同法の現状や課題、対応の方向性をまとめているが、その検討も不登校と夜間中学の設置にとどまっている。今後、外国籍の子どもの教育機会の保障や、経済的に困難な家庭の子どもの義務教育終了後の教育機会の確保など、その範囲を拡充する必要がある。

なお、この法律が審議され始めた当初は、従来の義務教育の考え方を見直し、フリースクールなども義務教育として認める方向で検討されていた。学校に通うことが困難な子どもたちを教育システムに包摂するためには、こうした多様な場での教育を普通教育として推進し、その際、公教育の解体につながらないように、専門家団体の組織や教員研修ネットワークの形成を通じ、多様な教育の場を普通教育として保証していくための認証の仕組みを構築していくことが求められる。

④ 「公立義務教育諸学校の学級編成及び教員定数の標準に関する法律」（「義務教育標準法」）を見直す

過密化したカリキュラムをこなすだけで時間外勤務が発生するような、また、ワークライフバランスを無視した状況に置かれているのが現代の教員である。そのような勤務環境の中では、教員は外部からの要求をこなすことのみを追われ、児童・生徒の成長を丁寧に支援する時間や方途に欠ける。子どもと向き合い、子どもが抱えている課題を解決するためには、何よりも時間をつくることが最重要となる。

ここで最も重要なのは、昔からほとんど変化のない義務教育標準法を見直すことである。2011 年の改正により、小学校 1 年生は 35 人学級となった。また、2017 年には、通級による指導や日本語能力に課題のある児童生徒の指導のための基礎定数が新設された。しかし、いまだ小学校 2 年生以上は 40 人定員のままである。多様化した子どもの状況に対応するには、学級あたりの児童・生徒数をゆとりあるものにし、教員の増加をはかり、教員が業務遂行に十分ゆとりを持って活動できる仕組みを一刻も早く構築せねばならない。

近年「チーム学校」の下で、教員以外の専門職等の導入により問題状況の改善を図

ろうとしている。これを有効に機能させようとするならば、導入によって教員の負担がどのように軽くなったのか、その実態や原因を精査することが必要である。

⑤ 教育職員免許法と教職課程コアカリキュラムを見直す

既に十年以上前から、教職課程は、実践的知識の習得重視に移りつつある。したがって、教育職員免許法には、実習等の充実が、コアカリキュラムには具体的実践課題が明示された。しかしながら、経験や実践の重視は、時として社会に存在する偏見や差別意識の温存につながりかねない。

教育職員免許法においては、「教職に関する科目(教職の基礎的理解に関する科目)」の見直し、特に、「教育の理念並びに教育に関する歴史及び思想」「教育に関する社会的、制度的または経営的事項」において、近代公教育と市民の育成、教育の公正、社会的な不平等への挑戦などについて項目を配置し、明示することが重要である[26]。

また、新しく設置された道徳において、「自己の生き方や人間としての生き方」について考えさせ、個人の姿勢を問題にするのであれば、同時に、社会的な不平等や差別に立ち向かう主体の形成について考えさせる機会も提供されるべきである。

さらに、教職課程コアカリキュラムは、教員養成時に必要とされる下位項目が列挙されているが、教員養成カリキュラムの統制やマニュアル化につながる危険性が高く、自律的な教員の養成にはつながらないことから、早期の見直しが必要であろう。

⑥ 教員にとっての「市民性教育」を構築する

教員の多くは、必要な知識やスキルの習得を重視するものの、自分の専門とする教科とは異なる科学の知見についてはほとんど知らないことが多い。教員の役割を果たす上では、社会の多様性や複雑性についての認識が欠かせない。たとえば、環境問題、経済のグローバル化、人権の尊重や社会的公正などの現代的課題を把握するには、自然科学的な視点、社会科学的な視点、また、人類の理想や理念の実現については人文科学的な知見が必要となり、教員にとっての「市民性教育」が構築される必要がある。

⑦ 実態調査を実施する

国は、不登校を含めた長期欠席の子どもや相対的貧困の世帯で暮らす子どもなど、さまざまな困難を有する子どもたちの実態とその子どもたちがかかえる困難の背景について、詳細なデータを収集して問題理解を深め、対応策を検討する必要がある。

(2) 自治体への提言

すべての市民を教育システムに包摂する上で、都道府県や市町村が果たしうる役割は大きい。市町村は公立小・中学校の設置者であり、都道府県は公立の高校や特別支援学校の設置者であるとともに、私立学校の認可・指導も担っている。さらに都道府県や政令市は、公立学校教員の人事権も握っている。このように、自治体は教育に関して多くの業務を所管しているだけに、公正の理念をより一層重視していくことを求めたい。

なお、2014 年の地方教育行政の組織および運営に関する法律の改正により、教育行政に対する首長の権限が強まったことで、各自治体は住民の福祉の増進に向けた総合的観点から、教育が果たしうる社会的包摂の役割をより強く推進しうる立場にある。こうした現行制度の強みを生かして、すべての市民に対する教育機会の保障を進めていくことを強く要望する。具体的には各自治体に対し、以下のような取り組みを提言する。

① 高校入試において外国籍の子どもに対する配慮を充実させる

制度的な排除に抗するために自治体に対応できることは多く、いくつかの自治体はすでに具体的な施策を講じている[27]。その一つは高校入試における外国籍の子どもへの配慮である。外国籍生徒が受験する際に何らかの特別措置や特別入学枠を設けている自治体は限られている[28]。また、こうした配慮を講じている自治体でも、滞在年数や措置の内容は自治体で大きく異なっており、一層の充実が求められている。

② 経済的支援を拡充させる

貧困世帯の子どもへの就学援助や給付型奨学金の拡充などのさまざまな経済的支援は、自治体行政の裁量の範囲が大きく、公正の理念に照らした見直しが求められている[29]。

③ 包摂のための仕組みづくりを自治体がリードする

自治体は、すべての市民に対し、公正の理念の涵養や教育システムに包摂するための仕組みづくりにおいても力量と責任を有している。たとえば、排除リスクの高い子どもの支援にあたる民間団体や地域ボランティアと学校をつないでネットワークを形成するために、有効な働きかけを講じることができる。また、長期欠席の子どもの教育機会を確保するために、自治体は学校以外の多様な教育の場に関する情報を提供したり、支援団体を承認したりすることができる。さらに、所管する学校の教育をフル・インクルーシブなものに転換し、障害のある子どもが通常の学級に在籍できるようにする上でも自治体のリードが求められている。

④ 制度内での排除に抗するための措置を講じる

制度の内部、つまり各学校で一部の子どもたちが排除されがちな現状に対処する上でも、自治体はさまざまな対策を講じることができる。たとえば、外国籍の子どもを教育の場に包摂するためには、日本語教育の機会の拡充だけではなく、教科学習の指導、多文化理解・多文化共生のための指導内容の充実とともに、母語の保持のための取り組み、保護者への十分な支援などのさまざまな支援の対策を講じることが求められる。文部科学省が設置した「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」の報告書[30]でも、同じ趣旨のことが指摘されている。

⑤ 地域の実情をふまえた子どもたちの実態把握を行う

各自治体には、地域の実情を踏まえた子どもたちの実態把握を進めていくことが期待されている。たとえば、外国籍の子どもの不就学の問題は、住民の把握ができる自治体がリードして把握していくことで問題の状況を解明することができる。また、同和対策事業の終結により実施されなくなった被差別部落の子どもの学力や生活の実態調査も継続して実施することが求められる。

(3) 各学校への提言

各学校の取り組みにより改善できる点も多い。社会的・経済的な課題をかかえた家庭背景にある子どもたちには、自己肯定感が低く、問題行動を起こしたり、低学力や長期欠席の問題をかかえたりする者も多い。また、義務教育終了後は、高校非進学や中退などに至る者も多い。これまで各学校では、こうした生徒の問題は生徒指導上の問題とみなされてきたが、これらの事象が教育からの排除の具体的な表れであることをふまえれば、彼らへの指導や処遇にはさまざまな変更が迫られている。

① 授業改善の取り組みを進める

人権や公正の問題は、現状でも道徳や社会科の授業などで取り扱われているが、子どもたちがより一層当事者意識や共感性を持って現実の問題に主体的にかかわれるよう、指導改善に取り組むことが求められる。また、現行学習指導要領の総則で、特別な配慮を必要とする生徒への指導の充実にふれられている点についても、今一度確認することが望まれる。

② 進級規定を見直す

高校では、長期欠席により中退や転校に至る生徒が多いが、学業継続をできるだけ可能にするための校内規定の見直し等が求められる。文部科学省は1993年「高等学校中途退学問題への対応について（通知）」においてこの点を指摘しており、いくつかの自治体では見直しが進められてきたが、自治体により対応が不十分なところもみられる。また、このことに限らず、教育機会の保障をいかに図るか、そのために彼らの自己肯定感をいかにして向上させるかという観点から、学校内の指導体制や担当教員の指導観の見直しや省察も求められる。たとえば、障害のある子どもに対する指導においても、各教員のさまざまな努力の積み重ねにより、彼らを特別支援学級に隔離することなく、「普通児の教育からことさら遊離しないようにする」ことができる。

なお、現在教員の多忙化が問題となっているため、上記のさまざまな提言を進めていく際には、教員の過重労働とならないよう、十分な配慮と支援を国や自治体に要望する。

また、本分科会は、今後も教育システムからの排除の実態を継続的に把握し、教育システムへの包摂に向けた取り組みの動向を注視し、必要に応じ各方面に働きかけていく。

<参考文献>

- [1] 下村哲夫、1998 年、「義務教育観の変容」、日本教育制度学会『教育制度学研究』第 5 号
- [2] 広沢明、1992 年、「教育の機会均等」永井憲一編『基本法コンメンタール 教育関係法』日本評論社
- [3] 奥平康弘、1981 年、「教育を受ける権利」芦部信喜編『憲法Ⅲ』
- [4] 文部科学省、2019 年 7 月 2 日、「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施行状況に関する議論のとりまとめ」
- [5] 日本学術会議 心理学・教育学委員会・市民性の涵養という観点から高校の 社会科教育の在り方を考える分科会、2016 年 5 月 16 日、「提言 18 歳を市民にー市民性の涵養をめざす 高等学校公民科の改革」
- [6] 文部科学省、2017 年、「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」文部科学省
- [7] 保坂亨、2000 年、『学校を欠席する子どもたちー長期欠席・不登校から学校教育を考える』東京大学出版会
- [8] 前川喜平他、2018 年、『教育のなかのマイノリティを語るー高校中退・夜間中学・外国につながる子ども・LGBT・沖縄の歴史教育』明石書店
- [9] フリースクール全国ネットワーク、多様な学び保障法を実現する会編、2017 年、『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
- [10] 日本学術会議・多文化共生分科会、2020 年、『外国人の子どもの教育を受ける権利と修学の保障ー高校進学の問題を中心に』
- [11] 文部科学省、2019 年、「外国人の子どもの進学状況等調査【速報】」
- [12] 小国喜弘、2019 年、「かすかな光へー「共生」と「発達」の緊張を引き受け続けること」小国編『障害児の共生教育運動』東京大学出版会
- [13] 文部科学省、2013 年 9 月 1 日、「学校教育法施行令の一部改正について（通知）」
- [14] 木村泰子、2018. 8. 20、「フル・インクルーシブ教育の学校&授業づくり（3）すべての子どもの学習権を保障する学校をつくる」
<https://www.meijitosh.co.jp/sp/eduzine/finc/?id=20180699> 明治図書ウェブサイト
- [15] 菊地栄治、2016 年、「高校のポリティクス」佐藤学他編『教育 変革への展望 学校のポリティクス』岩波書店
- [16] 厚生労働省、2015 年、「平成 28 年国民生活基礎調査の概況」
- [17] 文部科学省、2017 年、「就学援助実施状況等調査結果」
- [18] 内閣府、2019 年、「平成 30 年度子供の貧困状況及び子供の貧困対策の実施状況」
- [19] 渡辺由美子、2018 年、『子どもの貧困ー未来へつなぐためにできること』水曜社
- [20] 高田一宏、2013 年、「同和地区児童・生徒の学力と進路」大阪大学教育文化学研究室『教育文化学年報』第 8 号、p. 23
- [21] 部落解放研究所、2012 年、「特集 部落における青年の雇用と生活（上）」『部落解放

研究』196号

[22] 部落解放研究所、2013年、「特集 部落における青年の雇用と生活（下）」『部落解放研究』198号

[23] G. ボウルズ & H. ギンタス、1986年、『アメリカ資本主義と学校教育』（宇沢弘文訳）岩波現代選書

[24] 竹内洋、1995年、『日本のメリトクラシー』東京大学出版会

[25] J. ヤング、2008年、『後期近代の眩暈－排除から過剰包摂へ』（木下ちがや訳）青土社

[26] 松岡亮二、2019年、『教育格差』ちくま新書

[27] 外国人生徒・中国帰国生等の高校入試を応援する有志の会、2020年、「都道府県立高校（市立高校の一部を含む）における外国人生徒・中国帰国生徒等に対する2019年度高校入試の概要」

https://www.kikokusha-center.or.jp/shien_joho/shingaku/kokonyushi/other/2018/190423houkokushoA2.pdf

[28] 小島祥美、2019年、「多様な教育の機会の重要性－学齢を超過した義務教育未修了の外国人青年が置かれた実態を事例に」『基礎教育保障学研究』第3号、pp. 14－27

[29] 鴈 咲子、2017年、「安倍政権下における子どもの貧困対策」『大原社会問題研究所雑誌』第700号、pp. 28－37

[30] 文部科学省、2019年6月17日、「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム報告－日本人と外国人が共に生きる社会に向けたアクション」

<参考資料> 審議経過

平成 30 年

- 1 月 11 日 排除・包摂と教育分科会（第 1 回）
役員の選任、今後の活動の進め方について
- 3 月 30 日 排除・包摂と教育分科会（第 2 回）
酒井朗委員の「『学校に行かない子ども』の排除・包摂をめぐる問題」と題した講演、亀田徹氏（LITALICO 研究所主席研究員）の「教育機会確保法の意味を考える」と題した講演、質疑応答。
- 5 月 28 日 排除・包摂と教育分科会（第 3 回）
西田芳正委員の「地域社会における排除・貧困の現れと教育」と題した講演、橋本光能氏（大阪府教育庁教育監）と題した講演、質疑応答。
- 9 月 6 日 排除・包摂と教育分科会（第 4 回）
木村泰子氏（大阪市立大空小学校初代校長）の「みんなの学校という視点からインクルーシブ教育を考える一大阪市立大空小学校の 9 年間の事実から一」と題した講演、質疑応答。
- 12 月 26 日 排除・包摂と教育分科会（第 5 回）
柿本隆夫氏（大和市教育委員会教育長）と福本修氏（元神奈川県立高等学校教諭、特定非営利活動法人 APSF 相談員）の「『外国につながる生徒たち』をめぐる諸課題」と題した講演、質疑応答。

平成 31 年

- 4 月 4 日 排除・包摂と教育分科会（第 6 回）
前川喜平氏（現代教育行政研究会代表）による不登校、教育機会確保法、夜間中学校、子どもの貧困、外国につながる子どもに関する講演の後、質疑応答。提言の発出に向けた今後の進め方について。

令和 1 年

- 11 月 21 日 排除・包摂と教育分科会（第 7 回）
提言案をもとに意見交換。

令和 2 年

- 1 月 9 日 排除・包摂と教育分科会（第 8 回）
提言案をもとに意見交換。
- 7 月 30 日 日本学術会議幹事会（第 295 回）
提言「すべての人に無償の普通教育を 多様な市民の教育システムへの包摂に向けて」について承認

主催:教育関連学会連絡協議会

共催:日本学術会議 第24期心理学・教育学委員会
排除・包摂と教育分科会

すべての市民に 無償の普通教育を!

— 日本学術会議分科会提言からの問題提起 —

2020年11月7日(土)

14時30分～16時30分

オンラインにて開催:要申し込み

申込先: <https://forms.gle/FS7LWzpbYHHz31JE7>

11月5日をめどに、参加方法をご案内いたします。



・ 登壇者 ・

前川喜平
(現代教育行政研究会代表)

小玉重夫
(東京大学教授)

酒井朗
(上智大学教授)

日本学術会議の第24期心理学・教育学委員会に設置されていた「排除・包摂と教育」分科会（委員長：志水宏吉）では、この度「すべての市民に無償の普通教育を！」というタイトルの提言を作成いたしました。これは、2016年に成立した、いわゆる「教育機会確保法」をベースにして、日本の学校教育システムをより包括的なものに再構築するという目的意識に導かれたものです。今回のシンポジウムでは、同法の制定に深く関わった前川氏および提言作成の中心的役割を果たした小玉氏・酒井氏にご登壇いただき、教育の場における排除の実態およびよりよい包摂に向けての具体的な手立てについて議論を深めたいと考えています。皆様のご参加を心よりお待ちしております。

PROGRAM

- 14:30 シンポジウムの趣旨説明
油布佐和子（日本学術会議連携会員・早稲田大学教授）
- 14:40 基調講演「教育機会確保法の意義と今後の課題」
前川喜平（現代教育行政研究会代表）
- 15:10 報告1「日本学術会議提言の基本コンセプト」
小玉重夫（日本学術会議連携会員・東京大学教授）
- 15:25 報告2「教育システムへの包摂の現状と課題」
酒井 朗（日本学術会議連携会員・上智大学教授）
- 15:40 総合討論
- 16:30 閉会

REGISTRATION

本シンポジウムはオンラインサービス Zoom を使用して開催されます。
参加を希望される方は、下記のフォームへのご入力をお願いいたします。
URL : <https://forms.gle/FS7LWzpbYHHz31JE7>
11月5日頃に参加のための情報をお送りいたします。



CONTACT

本件に関するお問い合わせは、教育関連学会連絡協議会事務局（担当：山口・石神）までお願いいたします。

TEL : 03-3253-6630 Mail : jimu@jera.jp

すべての市民に無償の普通教育を！

—日本学術会議分科会提言からの問題提起—

2021 年 2 月発行

編集：志水宏吉（大阪大学）

山口真美（大阪大学大学院生）、秋山みき、中西美裕（同学部生）

発行：教育関連学会連絡協議会事務局

〒101-0041 東京都千代田区神田須田町 2-15-2 日本教育学会内

TEL:03-3253-6630

印刷：(株) ケーエスアイ

〒557-0063 大阪府大阪市西成区南津守 7-15-16 TEL：06-6652-8888

