

多様な学びに残された課題

—フリースクール・教育支援センター（適応指導教室）・ 夜間中学の分析から—

梶原豪人*・熊井将太

The Remaining Problems to Guarantee a Diversity of Learning : From the Analysis of Free Schools, Educational Support Centers and Evening Junior Secondary Schools

KAJIWARA Katsuhito, KUMAI Shota

(Received September 29, 2017)

1. はじめに

2016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、教育機会確保法）が成立した。2017年9月現在においては基本指針が策定され、具体的な施策が推進され始めるに至る。

本法律は1970年代後半よりみられる不登校現象に対し、不登校児童生徒の権利保障を目的に生まれたフリースクールをはじめとする「市民立」の学びの場が法的な位置づけを求めたところから生まれたものである。

この教育機会確保法についての論争は、研究者のみならず不登校支援に携わってきた支援者の間でも意見が二分する状況にあるが、本法の成立を受けてこれからは多様な学びを官民協働でいかに保障するかという点に議論が移っていくであろう。そこで、「多様な学び」は一体どのように保障されるのか検討するため、教育機会確保法の法案変遷から本法の論争を整理し（第二節）、教育機会確保法の射程にある「フリースクール」（第三節）、「教育支援センター（適応指導教室）」（第四節）、「夜間中学」（第五節）の3つを対象に、全国規模の調査・研究を用いたそれぞれの現状の分析をふまえて、筆者自身の訪問と文献レビューから実践的課題を横断的に分析する。そこから教育機会確保法と照らし合わせながら日本の多様な学びの保障¹⁾へ向けての課題を明らかにすることが本稿の目的である。

2. 多様な学びへの法整備の現状

2012年～2014年「多様な学び保障法（子供の多様な学びの機会を保障する法律）骨子案」（以下、第一案）、

2015年「教育機会確保法 馳案（義務教育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）」（以下、第二案）、2016年「教育機会確保法 丹羽案（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案）」（以下、第三案）の三つが、前述のフリースクールなどの民間教育施設²⁾（以下、フリースクールで統一）を普通教育に参入させることを目的とした具体的な骨子案・法律案であった。これらの骨子案・法律案の改定を経て、第三案が2016年12月7日の教育機会確保法として成立するに至るまで様々な論争が生まれ、教育機会確保法の成立に至った現在においても、この法律に対する懸念の声は残存している。まず、本稿での考察を深めるためにそれぞれの法案に関して概観し、その後に本法の争点を整理する。

（1）法案の変遷

第一案は、一条校以外の多様な学び場を学校教育と同列に位置づける「オルタナティブ教育法骨子案」を引き継いだもので、教育基本法に則りつつ学校教育法との二本立てを構想した骨子案となっている。本案で着目すべきは「学習権ベースの普通教育」と「財政援助措置」にある。「学習権」という子どもを「権利の主体」として捉えなおす概念を中心に、子ども自身による多様な学びの選択保障が目的に掲げられ、多様な学びの場において普通教育を受けることができるよう定められている。また現状においてフリースクール等の多様な学びの場に共通する課題は、経営の不安定さにあり、それを克服するために「学習支援金」「学習支援コーディネーター」「学習権オンブズパーソン」の創設などの具体的施策を

* 首都大学東京大学院

明記した点は評価できるだろう。その反面、「学校／非学校」での分断が生まれるなど不登校の子どもを持つ保護者らやフリースクール運営者、不登校支援者から指摘があった³⁾。

次に第二案は「学校教育法との二本立て法」の実現からより現実的な「学校教育法の特例法」へと切り替えた法案である。本案は「子どもの権利条約への準拠」（第1条）、「外国籍の子どもの対象化」（第2条）が新しく追加されたことは革新的であったが、第一案から施策に関して大きく修正され、「財政援助措置」（第5条）は努力規定に変更されており、また制度運営の多くの部分が文科省・教育委員会の裁量に委ねられるものとなっている。本案で議論の中心にあったのが「個別学習計画」であった。これは、就学困難な児童生徒の保護者が学習計画を作成し、市町村・特別区の教育委員会に提出、認定を受けることで就学義務を履行できるとするものであった（第12条、第17条）。この個別学習計画に関して、行政によるフリースクールや家庭への介入を懸念する声が強く見られ、不登校支援者・フリースクール関係者らによる反対意見・共同声明が出されるに至った。またこのような反対意見に対して、推進派が回答を公表するなど第一案に比べ不登校当事者やフリースクール等関係者の間で見解の相違が明確となった⁴⁾。

最後に第三案は、前案での批判の強かった「個別学習計画」の条項が全文削除され、現行制度内での不登校児童生徒の抱え込み策へと転換された。本案では教育支援センター・夜間中学の拡充、不登校特例校の整備に力点が置かれ、山本（2016）の表現するところの「バックラッシュの色彩が」（p.7）強いものとなっており、かつての目標であった学校外の「多様な学びの保障」という面において本法の意義は薄れているが、「多様で適切な学習活動の重要性」「休養の必要性」（第13条）が明記された条文があり、積極的に評価するなら学校教員だけでなく社会全体の認識転換へつながり、多様な学びの保障への布石と考えられよう（奥地 2016；喜多 2016）。また民間団体との連携が強調されており、行政による不登校支援事業へのフリースクール関係者・不登校支援者の介入が期待される。その反面、前案に引き続きあくまで特例法であることから二重学籍の問題はもちろん、フリースクールへの財政援助措置が努力規定に留まっていることや学習塾などの参入による新自由主義化への懸念、学校からの分断・排除と不登校の定義づけから生まれる差別への懸念など（池田 2016；伊藤 2015；金井 2016；桜井 2016；下村 2015）が不安材料として残り続けており、今後の制度運用次第では不登校児童生徒の社会への移行において排除が強化されることが考えられ、注視していく必要があるだろう。

（2）教育機会確保法の争点

上のような法案の変遷をめぐって山本（2016）は推進派・反対派の学術的議論を整理し、①教育機会多様化の理念、②法制化のもたらす社会的帰結への展望、③法制化による公的支援の実現可能性の三点に議論の争点を絞っている。

①では、分断と排除が「自由」や「多様」という言葉によって正当化され、学校から排除される問題が不問のまま放置されるという懸念から、現行制度による学校・社会における排除の問題を優先して取り組むべきとの指摘が反対派からなされている。他方で推進派は「教育機会の多様化」がインクルーシブ教育の流れに反しているという認識を否定し、むしろNPOと政府の連携によるサービスの供給による市場原理を除いた多元的な政策モデルであれば排除の増大にはつながらないこと、さらには学校外の教育施設の普通教育参入によって、逆説的に学校内部の改革が誘発され、反対派の主張する学校改革による子どもの権利保障の実質化が生起されると反論を用意しており、本法制の意義に関して重要な議論がなされていた。

また②では推進派が、本法制が十分でないことに加え、地域格差・経済格差によって形式的な選択保障になりかねないことを認めつつも、社会に深く根付く学校至上主義へのアンチテーゼとなる革新性を高く評価する一方、反対派は行政の介入による「家庭・学校外の学校化」や新自由主義改革への回収などが懸念され、結果的に不登校当事者が現状よりも不利益を被ることを危惧している。

③において、フリースクールの喫緊の課題である財源の不安定さを克服するために財源措置・人員措置等の公的支援を求めることが本法制の当初の主要目的の一つであった。このことからその実現可能性に関しての議論がなされているが、山本は「本法案によって財政支援が可能であるとの議論は二つの意味において存在しえないように見える」（p.10）と述べ、一つ目が予算措置を前提とした政府予算関連法案ではなく議員立法とされていることから文面上においても「必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めるものとする」（教育機会確保法 第6条）と第二案から引き続き努力義務規定に留まっていることなど、政治的取引上の敗北が見られること。二つ目に、2015年度補正予算において不登校対策予算が増額されており、また「一億総活躍プラン」では不登校対策関連で、2019年度までにスクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカーの全国配置、教育支援センターの全国設置・機能強化並び、「フリースクール等の学校外で学ぶ子どもへの支援の推進」が具体的な施策として挙げられていた（2016年6月2日の閣議決定では明記されていたが、2017年5月の内閣官房一億

総活躍推進室による「ニッポン一億総活躍プランのフォローアップ」ではフリースクールに関する記述のみ削除されている）ことから法制化を経ずとも財政支援が可能であることが伺え、財政支援の面では法制化の意義が薄れていることが指摘されている。

山本の論文は本法の成立前に書かれたものであるが、山本の整理した争点は教育機会確保法の課題として残存しており、多様な学びの保障の実現に向かうには、上のような議論を今後も継続していく必要がある。つまりは①社会への移行における分断と排除の問題、②多様な学びの主体性と公共性の保障の問題、③法律の意義と財政支援措置を中心とした具体的施策の接合の問題と言い換えることができ、この3つの争点において推進派の求める水準にまでは本法において達することができなかった。①では多様な学びの保障による分断の議論が先送られ、反対派の求める学校改革に法律の趣旨が変更された。②では本法が特例法に留まったことから学校独占の教育体制を穿つほどのインパクトにはならなかった上に、「学校化の懸念」は制度の運用に依っており見通しがたない。③では財政支援措置が努力義務規定となっていることや「施策を総合的に推進する」と施策の重点が明らかになっていないことから実態に即した施策が展開されるか不安視される。しかし、その反面で山本は「人権保障という価値を中核に据えた激烈な論争それ自体が教育界の自律性の向上と普遍的価値への接合をもたらし、弱い立場にある被教育者の状況改善に資するものとなる」（p.18）と述べ、本法制化による論争によって教育全体を再構成するような議論の成熟が見られることを評価している。本稿の「多様な学びの保障」という趣旨に基づくならば、本法によって定められた理念は第一案で掲げていたそれには遠く及ばない一方で、山本が評価しているように絶対視されていた学校教育が相対化され、実質的な子どもの権利保障に向けての議論の素地が整った点にこそ大きな意義があろう。

上記のような本法の意義と限界を踏まえ、多様な学びの保障へ残された課題を明らかにしたい。そこで本法の射程にある3つの学びの場を分析の対象とし、それぞれの具体的な課題を検討していく。

3. フリースクールの課題

フリースクールはかつてから学校教育のオルタナティブという側面と不登校の子どもたちの受け皿という側面をもつ教育実践と認識されており、そこでは「受容と共感」「自由」「子ども中心」といった言葉が共通してみられる。しかし、その実態は多様に枝分かれしており、一様に定義づけるのは難しい。その中で菊池・永田（2001）、藤田（2002）などフリースクールの実態把

握や類型化、概念の整理を図る調査研究が見られる。本節では3つの全国的な調査と筆者の訪問したAスクールの実践の分析を中心にフリースクールの課題を論じる。

（1）フリースクールの現状

ここでは詳細な質問事項を用いて全国規模の調査を行ったフリースクール全国ネットワーク（2004）と藤根・橋本（2016）、文部科学省（2015）「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」を分析し、フリースクールの一般的課題を考察する。

まずフリースクール全国ネットワークの調査では、団体票・スタッフ票に加えて子ども票・保護者票の四つの調査票を用意し、それぞれの視点からフリースクールを取り巻く状況の把握が図られた。調査結果から言えることは全国的にスタッフ・子どもの両者がフリースクール等での活動に満足している反面、それぞれに日々の活動の外に悩みがあることがわかった。つまり団体・スタッフとしては、財源・人材の確保の問題、子ども・親からは学力や進路の不安が多く見られた。さらに本調査によって明らかになったことに、在籍可能な子どもは、経済的余裕がある家庭に限定されていること、公的機関での情報を入手した保護者がほとんどいないことが挙げられ、すべての子ども・家庭にフリースクールが開かれているとは言い難いことも明らかとなり、その公共性の保障が重要課題であろう。

また藤根・橋本らの調査では、理念・方針、活動実態に関しての質問を設けて、フリースクールに加え、外国人学校・インターナショナルスクール・サポート校・自主夜間中学・塾（藤根・橋本らはこれらの上位概念として「オルタナティブスクール」と定義している）と下位分類を生成し、それぞれの特徴を得点化している。法整備の推進において一括りに「多様な学びの場」とされていたフリースクール・シュタイナー学校・外国人学校などを数量的にそれぞれの特徴を分析していることから貴重なデータである。藤根・橋本らはこの調査によって得られた知見として①社会における価値観の転換を受けてオルタナティブスクールの設立が増加していたこと、②すべてのオルタナティブスクールが法制度上の位置づけを求めているわけではなく、2割近くが望んでいないこと、③オルタナティブスクールの活動実態は多様な様相であるが下位分類ごとに独特の特徴があったことが挙げられている。なかでも③に関しては、学校教育との近似性を示すオルタナティブスクールが見られ、多様な学びの保障の具体的施策を考える際に一様に「多様な学び場」や「オルタナティブ」という言葉でまとめることによる危うさを見いだせる。

そして文部科学省が2015年に初めてフリースクール等を対象におこなった全国的な実態把握調査において、具体的な施設数や在籍人数などに加え、フリースクール等の学習機関が都市圏に集中していること、高校・大学等に在籍しない16歳以上の在籍者が15%近くいること、多くの団体が小規模であることが明らかとなった。

上のことから、フリースクールの独自性・多様性・主体性は法的に位置づけられていなかったことから実現されたものであると同時に団体の財源の不安定さや子どもの移行における不安などのフリースクールが制度として確立されていないことによる問題がみられる。また利用に際して、経済格差・情報格差・地方格差の問題にフリースクールは直面していることも言えよう。

(2) フリースクールの実践的課題

本項では筆者が訪問したAスクールの実践を取り上げ、現場において表出するフリースクールの課題を挙げたい。Aスクールの概要としては、現スタッフであるDさんが1990年代後半に「既存の学校とは違う新しい場を市民らの手で作りたい」と呼びかけ、数年後には週3回フリースクールとして活動し始めた。メンバーとして4歳～19歳が全員で28名在籍し、そのうち遠方などの理由から毎日通うことが難しい子どもは13名、常勤のスタッフは3名で、週1回程度のボランティアスタッフは2名であった（訪問当時2015年6月）。

Aスクールの実践では、設立当初から学校教育のオルタナティブが目標に据えられており、海外のオルタナティブ教育の実践から多くの要素が取り入れられている。つまり、Aスクールはフリースクールの類型化を試みた藤田（2002）で言うところの「不登校の居場所」ではなく「外国のフリースクール実践」に倣った形態のフリースクールであることを付記したい。教育理念としては子どもたちが「自由」に過ごせることを最優先しており、伝統的な学校教育の機能である「既存の価値・知識の伝達」は周辺化されている。学習の内容も方法も、ひいてはその日何をするかどうかすべて子どもたち自身で選択する。極端な例を挙げれば、一日中参考書を開いている子ども、テレビゲームをしている子ども、近くの山や公園で過ごす子どもがいることや来所時間もミーティングへの参加もすべて子どもたちに決定権があり、スタッフによる活動の促しなどは見受けられない。他方で英会話や音楽、調理などの学習を希望する子どもには講座として時間を設け、必要があれば専門的知識をもつ人材の募集をかける。

上のようにAスクールの実践を概観したが、前項でのフリースクールの一般的課題がAスクールでいかに表出し、対処しているのか、「財源・人材の確保」と「子

どもの移行」に関して検討する。Aスクールでは、学費の値段設定を年間12万円～23万円（毎年度調整）の間で自己申告制としており、各家庭の経済的な格差を考慮し幅を持たせている。その一方で、Aスクールの施設の借料やスタッフの給与面にしわ寄せがきている。また学習で用いられる参考書やテキストなどは常備されているが、実際に子どもたちが使用しているのは各家庭から持参したものであった。そして人材確保の面では、新たなスタッフ希望者に対して実地研修を設けており、そこでの費用はスタッフ希望者の負担となるが、研修を経た後においても有給スタッフとして雇われること、さらには十分な生計を立てられる給与をもらえるまでに至ることは少ない。またスタッフでは対応しきれない専門的な知識・技術をもつ人材が必要な時は、ボランティアとして募集をかける。このように学費の面では独自の是正措置を設けつつも、実際の財源の面で余裕があるわけではなく、学費が払えるほど十分な家庭の経済的背景やスタッフのボランティアに依るところが大きい。

さらにAスクールの実践の特徴として「自由」であることが重視され、いわゆるカリキュラムがない。これは移行期の子どもたちにとって「自由」が「不安」として作用することがある。Aスクールでは過去に子どもたちから「なにか学習した証明がほしい」との要望があり、「修了証明書」の発行を行うようになった。「卒業」という制度を設け、年齢ではなく本人の意思によって卒業を希望する者は「卒業スピーチ」を経たのちにメンバー・スタッフの過半数から賛同が得られれば、修了の資格が与えられる。しかし、その実は卒業ではなく退会という形でフェードアウトしていく子どもたちも多い。このように移行が曖昧であるため、その後の進路も把握しきれていないこと、さらには実践のねらいが学力の保障でなく自己肯定感などの非認知能力の向上とされていることから、社会への移行や実践の効果の面がブラックボックスとなっており、当事者である子どもや親にとっては、時に不安材料として懸念されることが考えられる。

以上のようにAスクールの実践からフリースクールの一般的課題がいかに発生するか見てきたが、独自の制度を設けることやスタッフ不断の努力が見受けられた。しかし、その反面、実践とは別の場面において、家庭やスタッフに負担が大きいことが考えられる。今後フリースクールへの公的支援を政策に反映させていくためには、今まで明らかにされてこなかったフリースクールに通う子どもたちの家庭背景やその後の進路、実践の効果などを把握する必要性が出てくるであろう。ただしフリースクールの実態を把握する際に、既存の学校教育にて求められてきた偏差値、高等教育進学率などの指標や価値観を用いてフリースクールの意義を判断することは避けな

なければならない。これまでフリースクールが学校教育とはまったく異なる価値をもつ独自の文化を形成してきたことがわかっており、学校教育で当然とされるフレームワークをフリースクールにも当てはめることは、これまで築いてきた議論に逆行する乱暴なものになりかねない。今後は学校教育とフリースクールにおいて共通した指標を生成するような議論を重ねていく必要があるだろう。

4. 教育支援センター（適応指導教室）

不登校問題に対処する役割で平成2年より市町村教育委員会によって設置が開始されたのが適応指導教室である。その後、適応指導教室はその機能の拡充を目指し、平成15年に「教育支援センター」と名称を変更した。平成26年においては、その数は全国で1,324箇所ある。小学生・中学生が通級の対象となるが、多くの教室では中学生が大半を占める。文部科学省は「適応指導教室（教育支援センター）整備指針（試案）」において「センターは、不登校児童生徒の集団生活への適応、情緒の安定、基礎学力の補充、基本的生活習慣の改善等のための相談・適応指導（学習指導を含む。）を行うことにより、その学校復帰を支援し、もって不登校児童生徒の社会的自立に資することを基本とする。」（文部科学省初等中等教育局児童生徒課 2004）とその目的を定めており、学校復帰のための特例的な制度として確立している。本節では二つの全国調査と筆者が訪問したX市教育委員会の教育支援センターであるB教室の実践から分析を行う。

（1）教育支援センター（適応指導教室）の現状

全国の教育支援センターの支援傾向の分析を試みた樋口（2013）は、乱数表を用いて660教室（500教育委員会）を無作為抽出し、質問紙調査を実施した。この調査結果から、全国の教育支援センターの支援目標は「学校復帰」「心の居場所」「心の居場所から学校復帰」「心の居場所から進学就職」の四つに類型化し、各類型による指導内容の違いと、目標の達成率の差異が明らかにされた。分析結果から言えることは、教育支援センターは教室本来の目的である「学校復帰」と実際の目標とされている「心の居場所」が併存し、多くの教室では「心の居場所」を重視する方向に進んできている（表1）。またいずれの教室においても「学校復帰」に至る効果は低い。一方では一般的に高校への進学率の高さをみせる。また活動内容の面では、フリースクールの実践に特徴的な「受容と共感」と異なり、「子どもが自らの意思で学習したいと思いたくなるように、指導教員らが入念な指導計画の下で方向づけていく指導」（p.57）と教育支援センターでの実践が、フリースクールとも正規校（一条

校と同意）とも違い教員の専門性とカリキュラムの柔軟性を発揮した特徴を有していることを示している。

他方で2015年5月には文部科学省による全国の自治体の教育委員会（n=1816）に対して教育支援センターの実態調査が行われた。この調査では、教育支援センターの設置数、通室人数、開室日数、支援目標、活動内容など簡素な内容にとどまっているが、広くおおまかな様相を把握しうるものであった。この調査によって樋口の分析を上書きする結果が支援目標において見られ、今後の教育支援センターの整備が拡大していくことを踏まえ、ここでの議論を確認しておきたい。この調査では活動目標の項目（複数回答）において「学校復帰」が78.5%、「自信・自尊感情を持たせる」が44.9%、「居場所の提供」が43.2%となっている。一見、樋口の調査結果やこれまでの教育支援センターでの調査（米田 1998；桜井 2010）で明らかにされてきた「心の居場所」としての機能が、この実態調査によって学校復帰より相対的に低位に認識されているかのように考えられる。しかし、これを受けて樋口（2016）はこのような結果となる原因として回答者の属性を挙げている。退職教員が多いセンター長や教育委員会の担当者が回答者とされていることから学校復帰に偏りが出ることが想定され、支援の実態を捉えているとは言い難いと指摘する。いざれにしても文部科学省の調査でも約2割の教室が「学校復帰」と回答していないことを考慮すると、現場の実践と制度の乖離が一定数の教室で起こっていることがわかる。

このような現状にある中、文部科学省の今回の実態調査から学校復帰政策に教育支援センターが回収されることが懸念される。樋口が評価するように教育支援センターは「教員の専門性」と「カリキュラムの柔軟性」が特徴として挙げられること、また学校文化を相対化し個々の子どもたちに適した学習を体験学習などを取り入れながら多様に提供していることに学校教育のオルタナティブとして意義が見いだせる。

表1 教育支援センターの支援類型別の分布と効果（樋口（2013）から筆者作成）

	学校復帰	心の居場所	心の居場所から学校復帰	心の居場所から進学就職
支援目標分布	9%	52%	27%	4%
学校復帰率	16%	18%	36%	16%
全日制進学率	28%	47%	42%	54%
定時・通信制進学率	52%	32%	34%	23%

（2）教育支援センター（適応指導教室）の実践的課題

次に、教育支援センターの実践について筆者が実際に訪問したX市にあるB教室の実践から教育支援センターの課題を明確に示したい。

まず概要としてB教室は平成5年より市の教育委員会により開設され、その後平成12年より同市内に教育支援センターが増設された。二教室合わせて、平成27年までで総数470名の児童生徒が通室してきた。訪問当時（2016年7月）では、B教室の児童生徒数は4名（すべて中学生）、指導員が3名（常勤2名、非常勤1名）となっている。基本方針として「不登校児童生徒、保護者及び学校教職員等の相談に応じるとともに、児童生徒に対し、社会生活への適応のための集団活動指導、学習援助を行い、学校復帰を支援する」と掲げられている。その一方、B教室の指導員は「心のやすらぎの場所」としての役割を教育支援センターが担うものという考えを共有しており、「不安や緊張の解消」「元気を取り戻す」「自己肯定感の回復」という言葉を用いて支援の優先事項を説明していた。ただし、「ありのまま受け入れるに留まらないこと」を意識しており、児童生徒の状況次第では保健室・別室登校を促す、定期テストや行事のみ登校させるなどあくまで「学校復帰」が目標である。つまりは、樋口（2013）の類型で言うところの「心の居場所から学校復帰」の教室であると考えられる。また教室内に、教科書・ワーク・黒板などの学校で実際に使用されているものと同じものを配置する、原則制服での登室など、学校文化から遠ざからないような工夫を施しており、佐川（2009）のフリースクールで行われる学校や不登校を意識させないパッシングケアと反対の支援方法が採られている。

上のように、B教室では、通室→心の居場所→計画的学習→学校復帰の支援モデルが確立されており、個々のケースに合わせて学校復帰が計画されていく。しかし、過去のケースから学校復帰率は3割程度であることや、学校復帰とセンターへの通室を繰り返すケースが多かったことからB教室から学校復帰を経ずに中学進学・高校受験へと至るケースにも対応してきた。このように、教育支援センターは正規校と距離を取りつつ独自の実践を積んできており、実質的に学校教育のオルタナティブとして機能しているといえる。またフリースクールとも異なる、学校文化から離れすぎない実践やスムーズな正規

校との移行が可能であることが、今後正規校と教育支援センターとの相乗りという選択可能性も示唆される。ただし、いま一度「学校復帰」という画一的な教室規定に関して再考する必要があるだろう。教育支援センターが学校教育と同列に位置づけられる制度を構想することが本稿の趣旨であることから、学校教育の特例から脱却することが必要である。その一方で今回の教育機会確保法によって「教育の充実」の名のもと、教育支援センターにおける学校化が懸念される。

またB教室では遠方から登室する子どもが少なくないため保護者による送り迎えが多い。これは樋口（2016）の指摘する教育支援センターの増設だけでなく家庭環境に依らない利用に際しての保障を検討する必要があるだろう。

5. 夜間中学の課題

第二次世界大戦による混乱期、労働や家業によって昼間に中学校へ通うことができなかった者がおり、昭和20年代初頭、そういった者たちに義務教育の機会を提供できるように、仕事などが終わった後、公立中学校の二部授業という形で、夜に授業が受けられる夜間学級を有志の学校教員らが設置したのが「夜間中学」の始まりである。2016年現在において夜間中学の在籍生徒の多数派がニューカマーとなってきている実状に即して、夜間中学が工業地帯に多く残存していることはニューカマーが工業に従事する傾向が強いことを表している。

また日本においては学力到達度に関係なく満15歳を過ぎると自動的に中学校卒業となり、不登校であっても義務教育を修了したとみなされる。このようにして中学校を卒業した者を「形式卒業者」と呼ぶ。この形式卒業者の学び直しの場は市民有志による非営利団体「自主夜間中学（識字講座等）」が専ら担っており、形式卒業者に対して実質的な義務教育の機会均等を行政は確保すべきだとする指摘がなされてきた。そして教育機会確保法の成立を受け、法律で形式卒業者の受け入れが定められ、今後はこの形式卒業者の学び直しの場としての機能も夜間中学に求められる動向にある。

（1）夜間中学の現状

文部科学省による初の全国的な調査である「中学校夜間学級等に関する実態調査」が2014年5月に行われ、ここでは本調査を用いて夜間中学の課題を探りたい。こ

これは全国の都道府県・市区町村の教育委員会を調査対象に、市区町村が設置する義務教育機関としての夜間中学とボランティアによる自主夜間中学・識字講座の実態把握を試みた調査である。この調査によって①全国の夜間中学・自主夜間中学（以下、識字講座含む）の設置数・実施数とそこに通う生徒数と生徒の属性、②夜間中学・自主夜間中学の実践、③自治体への要望の大きく分けて三つが確認された。この調査から見られる全国の夜間中学の一般的課題は①から公立夜間中学設置数の不足と、これを補完する自主夜間中学において形式卒業者のニーズが集中していること、②から広範すぎる教員の職務、③から潜在的ニーズ把握の欠如、日本語でのコミュニケーションの困難性への対処、自主夜間中学への公費負担が求められていることに要約できる。

（２）夜間中学の実践的課題

筆者が訪問調査したY市立C中学校夜間学級（以下、C学級）を対象にとりあげる。C学級は戦後すぐの1950年に開設された分教場がその起源とされる。分教場の設立から現在に至るまでに給食制の導入・養護教諭の着任・夜間学級専用校舎の新設など、昼間の中学校と同等の環境への整備が進んできた。ただし、夜間学級に通学する生徒に対する市からの就学奨励金制度は廃止され、現在は給食費や生徒の通学に掛かる交通費は自費となっている。また入学条件として、ア）義務教育の年齢を超えている、イ）小学校や中学校を卒業していない、ウ）C学級の近隣に住んでいる、の三つを定めている。平成26年度において教員数は10名で、生徒数は32名在籍している。教員は全員Y市教育委員会の教員である。

C学級の生徒層は、高齢の「日本語話者層」と若年の「ニューカマー層」の2つに大別できる（表2）。高齢の「日本語話者層」とは、国籍が日本・韓国（朝鮮）・中国・台湾であり、年齢が60歳を超えている日本での生活が長い生徒がこれに当てはまる。彼らは日本語で会話することには困難が生じないが、戦争の混乱の影響を大きく受けた世代であるため、就学経験が「小学校中途」や「小卒」「就学経験なし」の者が多い。基礎的な読み書きと計算の習得などの義務教育段階の教養を求めて入学するケースがよく見られる。片や、若年の

「ニューカマー層」は、主にベトナム国籍で、年齢は20代・30代と比較的若く、「技能実習」もしくは「日本人配偶者等」を在留資格とした就労ビザなどで来日している。就学経験に関して、母国で「中学校中途」まで就学していたが、貧困を理由に未修了となっている者が大半である。近年、C学級において「ニューカマー層」が増加傾向にある。これには地理的な要因が大きいと見られる。Y市は人口100万人を超える政令指定都市であり、C学級の近隣にはゴム工場や靴工場などが隣接する。この地理的な理由で昼間に工場で働き、夜間にC学級に通う「ニューカマー層」が増加している。

C学級の実践に関して①学習指導、②進路指導、③生徒指導の三つの視点から考察した結果、C学級と一般的な昼間の学校では生徒層において大きな相違があり、そこから生まれる「課題」と義務教育という「制度」に教員が板挟みにされている現状が窺える。義務教育としての制度上、昼間の中学校と同程度・同内容の教育の修了を理想的な目標として生徒に求め、教員に対しては中学校学習指導要領に沿った教育を行うことが求められるが、現場の教室ではその理想とは乖離しており、授業内容は義務教育というより日本語学習に比重が置かれている。また授業外においても生徒の健康管理や公的手続などにおける日本語補助などの福祉の領域にまで教員が駆り出されている。C学級の教員は学校教員としての職務を越えた、むしろ異質な職務内容となっており、学習指導においては、「日本語講師」として、生徒指導においては「ケースワーカー」や「ソーシャルワーカー」に近い役割を担っている。公立の中学校教員が日本語教育や社会福祉の専門でないことは明らかであるが、夜間中学の制度上の区分が曖昧なまま放置されているため、日本語教員や通訳、スクールソーシャルワーカーの配置が進まず、現場の教員が一手に担わざるを得ないことがこのような事態となった大きな要因であろう。教育機会確保法による形式卒業者の通学が今後増加することが考えられ、義務教育課程と日本語教育課程に分けそれぞれ専門の教員を配置する、福祉との連携を強化して外国人・高齢者への支援方法を確立するなどして教員の職務軽減・分担が図られる必要がある。

表2 C学級における生徒の国籍・年齢分布（C学級の資料より筆者作成）

	10～19歳	20～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70～79歳	80～89歳	合計
日 本						1	2	1	4
中 国			2			3			5
韓 国						2	5		7
台 湾				1					1
ベトナム	1	7	4	2					14
ケニア				1					1
合 計	1	7	6	4		6	7	1	32

6. おわりに

本稿では多様な学びの保障に当たって、フリースクールに加え、これまで多様な学びの中に組み込まれてこなかったが教育機会確保法との整合性を考慮して教育支援センターと夜間中学を対象に入れ、分析をおこなった。そこからそれぞれのオルタナティブな学びの場としての可能性が確認できる一方で学校教育のオルタナティブとして確立するための課題があきらかとなった。それぞれの課題を整理するとフリースクールにおいては、(1) 利用格差、(2) 財源人材の確保、(3) 社会との接合・移行、教育支援センターでは(1) 学校復帰規定からの脱却、(2) 学校化の懸念、夜間中学では(1) 義務教育と日本語教育の両立、(2) とりわけ福祉職との教員の連携・職務分担、(3) 形式卒業者への新たな実践の確立が確認された。これらの課題は今後の教育機会確保法の運用次第で改善される可能性があるが、文部科学省や教育委員会の裁量にかかる部分が大きく、画一的な学校教育の枠組みに回収されかねない懸念が残っている。このことからいかにしてそれぞれの学びの場が教育行政に介入されずに、独自の領域を確立していくか検討する必要がある。それには永田(2005)や清水(2007)のデンマークにおけるオルタナティブ教育の保障制度から示唆が得られよう。そこではネットワーク型教育ガバナンスと呼ばれ、オルタナティブな学びの場の社会基盤の形成・強化のため、各々の学びの場のアソシエーションを形成し、教育制度全体のネットワーク化を行政が中心となって民間・NPOと協働して構築する姿が紹介されている。このような提案はあくまで一つの在り方のモデルから出ない上に、デンマークと比較するとそもそも憲法や法律など法的基盤の違いが大きいが、今回の教育機会確保法を契機として、日本においても教育行政全体の再構成への議論の成熟が見られることから、デンマークのような海外の先駆的取り組みを議論の俎上に載せる時期にあらう。紙幅の都合上、政策の提言にまでは至らないが、本稿のような横断的にオルタナティブな学びの場の分析を試みたものは貴重であり、教育機会確保法の展望を議論する上で、重要な論点の提示に貢献できよう。

ただし、本稿で取り上げた3つの学びの場やその他の学校外の学び場を実際に利用できている子どもはごく一部に過ぎないことは強調しておきたい。保坂(2000)で説明される「脱落型不登校」などの子どもたちは養育環境による不利からあらゆる面で剥奪・排除され不登校に至るとされ、このような学びの場の利用が困難であることが考えられる(酒井 2015; 森田 2017)。いかなる環境にも左右されず本当の意味での子どもの権利保障の実現の可否は、学校のみでなく多様な学びにおいても公

共性の保障がいかに達成されるかが肝要である。

註

- 1) 本稿においての「多様な学びの保障」の定義とは第一案である「多様な学び保障法」のものを参照しつつ公教育制度内の教育支援センター・夜間中学を射程に入れたものとする。つまりは、個々のニーズに応じた学習権の保障を目的に、教育委員会が運営する教育支援センター・夜間中学、民間・NPO等が運営するフリースクール・オルタナティブスクール・外国人学校・ホームエデュケーション等を普通教育制度内において一条校と同等に位置づけ、多様な学びの機会を実現することを「多様な学びの保障」とする。
- 2) 日本の文脈における「フリースクール」には「オルタナティブスクール」や「居場所」「フリースペース」などが含まれ、運営団体によって呼称が異なる。そのため学術的な論考ではそれぞれの対象の定義を明確に示す記述がみられる(菊池・永田 2001; 本山 2011; 藤根・橋本 2016)。そこで本稿では、学校外の民間教育施設で団体による自称が「フリースクール」「オルタナティブスクール」「デモクラティックスクール」「シュタイナー学校」「居場所」「フリースペース」とされているものに対しては便宜上「フリースクール」と統一する。これに外国人学校やインターナショナルスクール、自主夜間中学、ホームエデュケーションなどの学校外の学びの場を加えたものを「多様な学びの場」と定義づける。さらに「多様な学びの場」にきのくに子どもの村学園や東京シューレ葛飾中学校などのオルタナティブ教育を実践する一条校、公教育制度内であるがその実態が一条校とは異なる教育支援センターと夜間中学を加えた学びの場を「オルタナティブな学びの場」と本稿においては定義する。
- 3) 本法案に批判的であった北海道で不登校やひきこもりを考える会を主催している「もぐらの会」の2012年10月26日付のブログでは、不登校の現状にある子どもたち皆が、学校かそれ以外で学ぶことをすぐに決定できるかと言えば、そうではなく、休む時間が必要であることを述べており、不登校とされる子どもを画一的に学校から切り離して支援を行う点について指摘している。加えていつでも学び直せる権利の保障こそが重要であることも付記している。さらに、フリースクールフォロの理事である山下耕平はブログにおいて「教育の組み込まれている社会のあり方、価値観を問わずに、教育制度を多様化するだけでは、子どもを選別し、ふるい分ける視線は細分化し、ますます深く教育評価的な視線を子どもの世界にはりめぐらせることになるだろう。」(なるにわぶろぐ「子どもの多様な学びの機会を保障する法律案」について」2012年10月17日付)と綴り、学校化された社会の中で、多様な学びを推進させるこ

とによる当事者たちの不利益を危惧し、まずは学校教育の改革が優先であることを主張している。

- 4) 登校拒否を考える会・佐倉の代表である下村小夜子は上のような問題点に加え、本法案によって子どもの休む権利の剥奪や学校で手のかかる子どもや特別なニーズを有する子ども、不登校の子どもが学校から排除され、分断される事態に陥ることを指摘し、不登校の子どもたちをより厳しい状況に追い込むと主張した（不登校の子どもが危ない！STOP！「多様な教育機会確保法」ブログ、「『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）の問題点」、2015年8月25日付）。また山下らなどによる不登校・フリースクール関係者有志らは「ちょっと待った！多様な教育機会確保法案 緊急アピール」（2015年6月11日付）において、義務教育の民営化に伴う自由主義化への懸念と、権利主体が子どもではなく親にある点への指摘、不登校支援というより不登校管理へと傾斜している点を指摘した。そして前述の通り、本法案に反対する声明文や45団体・263人の賛同数を得た白紙撤回要望書が「不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク」から議員連盟等に提出されるまでに至った。一方、これらの反対意見に対し、「多様な学び保障法を実現する会」の共同代表奥地圭子（東京シユール理事）は市町村教育委員会のもつ役割の大きさの指摘に対して、「教育委員会は、これまで学校復帰を目指さねばならない立場でしたし、子どもや親の気持ちの尊重でなく、上から目線の嫌な体験が多い市民にしてみれば、「教育委員会」というだけで反発もあるでしょうが、新しい法律ができれば、教育委員会は多様法の精神でやらなければならない、その方が変わっていかないとします。」（フリネットのホームページより、「『多様な教育機会確保法』はどんな法案か—私達は如何にして道を拓くのか—」、2015年11月5日付）と述べ、本法案によって対立的関係に置かれる学校教育体制に変化をもたらす可能性を主張した。また下村から喜多明人（奥地と同じく「多様な学び保障法を実現する会」共同代表）への質問状に対する喜多からの回答において、本法案が学校教育法の特例法という位置づけであることを認めつつも、子どもの休む権利の指摘に関して「学校に行かない権利の保障は、不登校の子どもや保護者にとって、とても大切な理念ですが、それだけでは、学校に行くものだという社会通念からのプレッシャーを受け続け、子どもも保護者もつらい立場に立たされます。そこで大切なのは、『学校に行かない』育ち方の公認です。学校外の居場所で、自分らしく自身に合った方法での学びもOKという法制の整備によって、子どもや保護者が無用な自己否定感をもちず、子育て、子育てに安心して従事できるものと考えます。」（喜多「『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（未

定稿）を読んでの（公開）質問状に関する回答」2015年8月25日：p.7）と述べており、社会の不登校への認識を本法案の法制化によって改革し、当事者らの抱える悩みや不安の解消に繋がることを主張している。また個別学習計画への指摘に対しては、本法案の目標が学校以外の学びの場の普通教育・義務教育への参入を図ることであることに触れ、普通教育法制を執行する教育委員会の認証なしには、法的に認められないことを説明し、個別学習計画が「学校外の学びの公共性の担保」となることを説いている。

引用文献一覧

- 池田賢市、2016、「一人ひとりの能力を伸ばす教育は社会に何をもちたらすか—グローバル化する世界の教育状況と日本の「学習機会の多様化」をめぐる—」2016年10月12日付、不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会 ネットワークHP、http://ftk.blog.jp/archives/cat_1101014.html、1月27日アクセス
- 奥地圭子、2015、「『多様な教育機会確保法』はどんな法案か—私達は如何にして道を拓くのか—」フリースクール全国ネットワークホームページ、2015年11月5日付、<http://freeschoolnetwork.jp/p-proposal/1467>、1月27日アクセス
- 奥地圭子、2016、「『義務教育の段階における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案』（座長試案）への意見書」2016年3月11日、http://www.freeschoolnetwork.jp/file/kakuhohou_20160311.pdf、1月27日アクセス
- 金井利之、2016、「教育の機会平等とは何か—不登校の救済と支援をめぐる—」2016年10月26日付、不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会 ネットワークHP、<http://ftk.blog.jp/search?q=%E9%87%91%E4%BA%95>、2017年1月27日アクセス
- 伊藤書佳、2015、「多様な教育機会確保法（仮称）案のいきさつ—フリースクールと不登校の子どもの側面から」2015年9月9日
- 菊池栄治・永田佳之、2001、「オルタナティブな学び舎の社会学—教育の〈公共性〉を再考する—」『教育社会学研究』第68集、pp.65-84
- 喜多明人、2016、「子どもの学ぶ権利の行使と多様な学びの保障」『教育』843、かもがわ出版、pp.69-75
- 酒井朗、2015、「教育における排除と包摂」『教育社会学研究』第96集、pp.5-24
- 佐川佳之、2009「不登校支援における『秘密』の機能—不登校児の『居場所』・フリースクールを事例に—」『年報社会学論集』22、pp.222-233
- 桜井智恵子、2016、「（多様な）教育確保法案が招く新自由主義の学校制度」『季刊 福祉労働』150、pp.16-26
- 櫻井裕子、2010「不登校の中学生にとっての適応指導教室のありかた—エスノグラフィー的記述を用いて—」『奈良女子大学

- 社会学論集』17、pp.277-294
- 清水満編訳、2007、『コルの「子どもの学校論」：デンマークのオルタナティブ教育の創始者』新評論
- 下村小夜子、2015、「不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会 ネットワークブログ「不登校の子どもが危ない！STOP！「多様な教育機会確保法」」、「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）の問題点」2015年8月25日付、<http://ftk.blog.jp/archives/41021529.html#more>、2017年1月27日アクセス
- 永田佳之、2005、『オルタナティブ教育：国際比較に見る21世紀の学校づくり』新評論
- 樋口くみ子、2013、「教育支援センター（適応指導教室）の四類型」『独立行政法人国立青少年教育振興機構青少年教育研究センター紀要（2）』pp.50-59
- 樋口くみ子、2016、「教育支援センター（適応指導教室）の「整備」政策をめぐる課題と展望」『〈教育と社会〉研究』26、pp.23-34
- 藤田智之、2002、「フリースクールの類型化と問題点」『佛教学大学院紀要』30、pp.93-107
- 藤根雅之・橋本あかね、2016「オルタナティブスクールの現状と課題：全国レベルの質問紙調査に基づく分析から」『大阪大学教育学年報』21、pp.89-100
- 不登校・フリースクール等関係者有志、「ちょっとまった！多様な教育機会確保法案 緊急アピール」2015年6月11日付、<http://www.foro.jp/pdf/150611/150611appeal.pdf>、2017年1月27日アクセス
- フリースクール全国ネットワーク、2004、『フリースクール白書』、フリースクール全国ネットワーク
- 保坂亨、2000、『学校を欠席する子どもたち—長期欠席・不登校から学校教育を考える』東京大学出版会
- もぐらの会、2012、「もぐらの会ブログ「10月29日はもぐらの会 例会やります」2012年10月26日付、<http://moguranokai.seesaa.net/article/299028111.html>、2017年1月27日アクセス
- 本山敬祐、2011、「日本におけるフリースクール・教育支援センター（適応指導教室）の設置運営状況」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』60集、pp.15-34
- 森田次朗、2017、「不登校問題をめぐる排除／包摂の重要性—「フリースクール」の法制度化とシティズンシップの再編」『福祉社会学研究』No.14、pp.121-143
- 文部科学省、2015、「中学校夜間学級等に関する実態調査」
- 文部科学省、2015、「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」
- 文部科学省、2015、「『教育支援センター（適応指導教室）に関する実態調査』結果」
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課、2004、「教育支援センター（適応指導教室）の整備指針（試案）」
- 山本宏樹、2016、「教育機会確保法案の政治社会学：情勢分析と権利保障実質化のための試論」『〈教育と社会〉研究』26、pp.5-21
- 米田薫、1998、「『心の居場所』としての適応指導教室に関する研究」日本教育社会学学会大会発表要旨集、50号、pp.226-227
- 山下耕平、2012、「なるにわぶろぐ「子どもの多様な学びの機会を保障する法律案」について」2012年10月17日付、<http://foro.blog.shinobi.jp/Entry/220/>、2017年1月27日アクセス

※本論文は、平成28年度山口大学教育学部卒業論文「多様な学びはいかに保障されるか」（梶原豪人）に加筆修正を行ったものである。文章の構成、内容の大部分は梶原が担当し、熊井は部分的な修正を担当した。