

教育機会確保法にみるフリースクールの運営課題の解決

王 美玲

1 研究の背景と目的

子どもや保護者の学校教育体制に対する批判や不信感から、近年、台湾においても日本においても、学校以外の場所で行われているオルタナティブな教育が評価され、重視されるようになってきている。これらの教育は、台湾では「另類學校（オルタナティブスクール）」、日本では「フリースクール」と呼ばれ、共通点としては制度的に認められた学校ではないことから、学校教育以外のもう一つの教育として、合法性をもとめる運動が進められてきた。

台湾では、実験教育という名の下で、2014年に「学校形態の実験教育の実施に関する条例」と「高等学校以下の教育段階の非学校形態実験教育の実施に関する条例」が、翌2015年には「公立小中学校の公設民営に関する条例」が、立法院（日本の「内閣」にあたる）において相次いで成立した。この3つの条例は通称「実験教育三法」と呼ばれる。これにより一般の学校教育体制から外れたオルタナティブスクールに通い、ホームエデュケーションを受けている児童・生徒の、教育を受ける権利が守られ、合法化された。「オルタナティブスクールのままでも、規模が小さくても、実験教育の申請によって、非学校形態のまままで運営を転換して教育が実施できるようになっている。行政機関は、実験教育の申請者や団体に対して最大の自由を与え、生徒の教育を受ける権利や親の学校選択権を守ると同時に、評価・審査することによって外部から管理している。

他方、日本でも、フリースクールをはじめオルタナティブな教育の合法性を求める運動が行われてきた。2012年にフリースクールに関心を持つ人々は「多様な学び保障法を実現する会」を立ち上げ、フリースクールに特化した法律の可能性を行政機関と連携して模索してきた（喜多明人 2020）。2015年に、多様な教育を守る新しい法律の必要性を主張し、2016年5月に、「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」とする）」が立法に向けて上程され、同年12月に法律として公布された。

教育機会確保法の第1条には、教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進することが目的として掲げられているが、フリースクールの課題には、「合法的な組織への運営転換」、「不登校についての理解の拡大」と「財政的な課題の解決」が挙げられ（王美玲 2013）、教

育機会確保法の制定は、これらのフリースクールの課題解決にどのように役立っているのかは、大きな課題である。

台湾では実験教育三法によって、運営においての課題は依然として残されてはいるが、オルタナティブな教育がすべて合法化された。本論では、教育機会確保法の成立過程に着目し、この法律によってオルタナティブな教育は合法化されたのか、またフリースクールの運営課題の解決に結びついているのかを明らかにしていきたい。

2 日本における教育機会確保法の制定

(1) 教育機会確保法の概要¹⁾

まず最初に、2016年に成立した「教育機会確保法」がどのようなものであるか、その全体概要を紹介しておきたい。

文部科学省によると、この法律は全体で20条からなり、「教育基本法及び児童の権利に関する条約等の趣旨にのっとり、不登校児童・生徒に対する教育機会の確保、夜間等において授業を行う学校における就学機会の提供その他の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を総合的に推進すること」を目的とし、以下の5つを基本理念としている。

- 1 全児童・生徒が豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられるよう、学校における環境の確保
- 2 不登校児童・生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の状況に応じた必要な支援
- 3 不登校児童・生徒が安心して教育を受けられるよう、学校における環境の整備
- 4 義務教育の段階の普通教育に相当する教育を十分に受けていない者の意思を尊重しつつ、年齢又は国籍等にかかわらず、能力に応じた教育機会を確保するとともに、自立的に生きる基礎を培い、豊かな人生を送ることができるよう、教育水準を維持向上

5 国、地方公共団体、民間団体等の密接な連携

そして、国の責務、地方公共団体の責務、財政上の措置等について規定されている。

第8条～第13条が、「不登校児童・生徒等に対する教育機会の確保等」で、国及び地方公共団体は、以下5つの措置を講じ、または講ずるよう努めるとされている。

- 1 全児童・生徒に対する学校における取組への支援に必要な措置
- 2 教職員、心理・福祉等の専門家等の関係者間での情報の共有の促進等に必要な措置
- 3 不登校特例校及び教育支援センターの整備並びにそれらにおける教育の充実等

要な措置

- 4 学校以外の場における不登校児童・生徒の学習活動、その心身の状況等の継続的な把握に必要な措置
- 5 学校以外の場での多様で適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の休養の必要性を踏まえ、不登校児童生徒等に対する情報の提供等の支援に必要な措置

そして、第 14 条・第 15 条において、夜間等において授業を行う学校における就学の機会の提供等として、

- 1 地方公共団体は、夜間等において授業を行う学校における就学の機会の提供等を講ずる
- 2 都道府県及び区域内の市町村は、1 の事務の役割分担等を協議する協議会を組織することができる

とされ、構成員は、「都道府県の知事及び教育委員会」「都道府県内の市町村長及び教育委員会」と「民間団体等」である。

さらに、第 16 条～第 20 条が、教育機会の確保等に関するその他の施策で、

- 1 実態把握及び学習活動に対する支援の方法に関する調査研究等
- 2 国民の理解の増進
- 3 人材の確保等
- 4 教材の提供その他の学習の支援
- 5 学校生活上の困難を有する児童生徒等からの教育及び福祉をはじめとする各種相談に総合的に対応する体制の整備

が示されている。

(2) 「教育機会確保法」の成立とフリースクールの関与

「教育機会確保法」の成立にあたっては、フリースクールの活動が大きく関与している。フリースクールは不登校の増加とともに発展してきたが、学校ではないため公的支援はなく、学校復帰を前提とする不登校政策に苦慮していた。そして、既存の学校制度をよりよく変え、フリースクールなど多様な教育の在り方の合法性を求めて、新しい法律の可能性を探っていた。

2008 年に「フリースクール環境整備議員連盟」が結成され、元議員の馳浩から骨子案の提出を求められた。そこで「新法研究会」が立ち上げられ、2009 年の第 1 回日本フリースクール大会で、フリースクール全国ネットワークによって『フリースクールからの政策提言』が発表された。これが最初のフリースクールのための新しい法律の提起である。新法

研究会で検討された第一案を、2010 年の第 2 回日本フリースクール大会に提案し、2011 年の第 3 回日本フリースクール大会において「オルタナティブ教育法（骨子案）」が採択された（奥地圭子 2017）。

表 1 には「オルタナティブ教育法」以降の「教育機会確保法」に至るまでの関連法案を示した。

表 1 教育機会確保法の成立に関わる関連法案

成立年	法案	提起団体	目的
2011 年	オルタナティブ教育法（骨子案）	フリースクール全国ネットワーク	不登校の子ども、既存の学校教育以外の学習ニーズを持つ子ども、中学卒業後、学校を選択していない子どもの学習権を保障し、実質的な教育保障を公的に実現する。その場合、オルタナティブ教育の選択を可能とする。
2012 年	子どもの多様な学びの機会を保障する法律（骨子案）	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	この法律は、子どもが、その個性を尊重され、一人ひとりそれぞれの学習のニーズに応じて、多様な学びの場を選択できるようにする。普通教育の機会の確保と環境の整備をし、基本的人権としての子どもの学ぶ権利を保障する。
2013 年	子どもの多様な学びの機会を保障する法律（骨子案）	多様な学び保障法を実現する会	2012 年骨子案と同じ
2016 年	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（座長案）	超党派フリースクール等議員連盟、夜間中学校等義務教育拡充議員連盟	教育基本法及び児童の権利に関する条約等の教育に関する条約の趣旨にのっとり、教育機会の確保等に関する施策に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、基本指針の策定その他の必要な事項を定めることにより、教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進する。
2016 年	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（正式）	超党派フリースクール等議員連盟、夜間中学校等義務教育拡充議員連盟	座長案と同じ

オルタナティブ教育法に基づいて登録されたものを公教育としての「登録オルタナティブ教育機関」と見なし、フリースクールなどの団体や保護者が国や地方公共団体に登録オルタナティブ教育機関の申請を登録すれば、合法化できる。また、オルタナティブ教育でも公費で支援されるようにすることも図られ、オルタナティブ教育を普及し推進していく

よう、環境を整え、必要な予算を講じる義務が国や地方公共団体にあることを明記する。初期のオルタナティブ教育には、国が推進のリーダーシップをとることが重要と考えられていた（フリースクール全国ネットワーク 2011）。

2012年に「子どもの多様な学びの機会を保障する法律（骨子案）」が「多様な学び保障法を実現する会」によって起草され、2013年の第5回日本フリースクール大会においてが多様な学び保障法を実現する会によって提起された。2011年法案は馳浩の「オルタナティブ」という名称では通りにくい」、鈴木寛の「教育機関を応援する法律ではなく、一人ひとりの子どもの権利を保障していく法律はどうか」という議員側の意見を受け、「オルタナティブ教育法」から「すべての子どもの学習権を保障するための「多様な学び保障法」へと方針を転換した。フリースクールの合法化に関して、2011年の「登録オルタナティブ教育機関」にかわって、フリースクールを「多様な学びの場」と名称を変えた。多様な学びの場で学ぶ子どもを対象に学習支援金の給付を求め、学習支援金を代理受領するために、多様な学びの場を都道府県に登録する。フリースクールを学習機関として充実するための運営費や施設整備費などを公費で支援するように求めた（多様な学び保障法を実現する会 2013）。

この過程を見ると、教育機会確保法の制定において尽力したのは、「フリースクール全国ネットワーク」と「多様な学び保障法を実現する会」であったといえる。

ところで、「フリースクール全国ネットワーク」は、2001年に結成され、奥地圭子が代表理事を務めた。新法研究会は、フリースクール全国ネットワークの組織内にあったが、2012年に独立して「オルタナティブ教育法を実現する会」へと名称を変えたが、のちに専門家などを招き「多様な学び保障法を実現する会」となった。この「多様な学び保障法を実現する会」の代表は、白梅学園大学元学長の汐見稔幸、早稲田大学名誉教授の喜多明人、東京シューレ元理事長の奥地圭子で、事務局長は東京シューレのスタッフの中村国生であった。当会はその後の法律の成立にむけて中心的な役割を果たし、「超党派フリースクール等議員連盟」と「夜間中学校等義務教育拡充議員連盟」などの超党派議員連盟からの協力を得て、法案が推進されていったといえる。

これまでの関連法案ではフリースクールが行政機関に登録することでの「登録オルタナティブ教育機関」と「多様な学びの場」への運営転換が提起されていた。しかし、実際に成立した法律では、フリースクールは「教育機会の確保等に関する活動を行う民間の団体（第3条の5）」と位置付けられ、法律が成立する前と変わらない。

3 不登校の居場所としてのフリースクールの位置づけの変化

日本では、1980年代後半から不登校が増加し、不登校児童・生徒の保護者が、フリース

クールと呼ばれる任意団体を設立する傾向がみられた。90年代に入ると、フリースクールの安定した運営を求めて、運営形態を特定非営利法人（NPO 法人）へと転換するプロセスがみられた。2000 年以降は構造改革特別区域制を利用して、フリースクールは校地・校舎を所有しない学校法人となることが可能となった（王美玲 2018）。たとえば、フリースクールの草分けといわれる「東京シューレ」は、1985 年に任意団体として設立し、2000 年に NPO 法人へと運営転換し、2006 年に学校法人東京シューレ学園を設立し、2007 年には、東京シューレ葛飾中学校を開校した。

不登校児童・生徒を対象としたフリースクールでは、児童・生徒の自発的な学習を重視し、文科省の学習指導要領には従わないカリキュラムを実施している。開設当初は、児童・生徒の不登校による情緒的な不安に対応することが中心で、フリースクールは不登校の一時的な居場所として位置付けられ、学校復帰を目的としているものは少ない。これまで公教育の補完物としての位置づけしか与えられなかったフリースクールであるが、児童・生徒はここで気の合う仲間と出会い、スタッフとの親密な信頼関係を結び、自己の不登校行為の認識転換を行い、自己を肯定的に評価するようになっている（王美玲 2007）。フリースクールは不登校対策としての役割をある程度はたし、不登校の受け皿または居場所という位置づけも定着していった。

しかし、教育機会確保法の立法に向けて、フリースクールの不登校の受け皿という位置づけに変化が見られた。前述したとおり、法の目的は、不登校とフリースクール等の機関助成を軸にして考えていたが、多様性を保持しつつ、憲法 89 条「公の支配に属しない教育への公費支出の制限」²⁾をクリアすることは政治的に困難であったため、家庭を含めた学校以外の必要性や学習権保障のための立法へと目的が変更された。すなわち、不登校対策としてのフリースクールが、教育の多様性や学習権保障といった観点をもつように変化した（中村国生 2016）。これまでフリースクールは居場所として機能してきたが、フリースクール関係者は、教育基本法のもとで学校教育法と並ぶ法的位置を得ようとした。しかし、教育機会確保法は、あくまで学校教育法の補完として、就学義務の特例としてフリースクールを認めているにすぎない（山下耕平 2015）。

学校教育法により、公立でも私立でもほぼ同一の教育課程に準拠しているため、不登校児童・生徒および保護者の期待する学習を提供する教育機関は、日本においては制度として存在しておらず、フリースクールは既存の学校教育とはまったく別な教育を意味するに過ぎないと指摘されてきた（松井石根 2016）。フリースクールは不登校児童・生徒の学校教育以外の代替的な居場所として需要性も高まり、教育機会確保法の施行により、さらなる発展が期待されていた。しかし、この法案が不登校児童・生徒に特化した法律となること

は、あまりにも狭いと批判された（桜井智恵子 2016）。したがって、教育機会確保法の法案を通すために、「目くらまし」として夜間中学校の拡充・支援が提出された（前島康男 2015）。さらに、フリースクールという場の支援だけではなく、子ども一人一人の学習権の保障が必要で、家庭で学ぶことを保障しつつ、子どもの貧困の問題も対応する重要性についても提案された（江川和弥 2016）。結果として、不登校児童・生徒の学習保障という観点から、マスメディアにより「もうひとつの教育」として注目されてきた（森田次朗 2017）。

教育機会確保法の成立により、不登校の定義にも変化が見られた。文部科学省の「学校基本調査」によると、不登校とは「長期欠席者（年間 30 日以上欠席者）のうち『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、登校しないあるいはしたくともできない状況にある者』。ただし、病気や経済的な理由による者を除いた者をいう」とされている。しかし、教育機会確保法では、不登校は「相当の期間学校を欠席する児童生徒であつて、学校における集団の生活に関する心理的な負担その他の事由のために就学が困難である状況として文部科学大臣が定める状況にあると認められるものをいう（教育機会確保法第 2 条の 3）」へ変わった。不登校は幅広く定義されていたが、心理的な負担による就学困難を強調するようになってきた。

以上みてきたように、教育機会確保法の保障する対象は、不登校から夜間学校に通う者にまで拡大され、フリースクールの位置づけも学校教育以外の「代替的な居場所」から、「もう一つの教育」へと変わりつつある。この法律はフリースクールと不登校に特化することなく、不登校を含めてすべての児童・生徒の学習権と教育の多様性を保障することが目的であり、結果的に、フリースクールの合法化にはつながらなかった。

4 教育機会確保法とフリースクールの課題の変化

教育機会確保法 5 章 20 条の中で、不登校とフリースクールに関連しているのは第 3 章「不登校児童・生徒等に対する教育機会の確保等」の計 6 条のみである。前述したように、フリースクールの多様な課題解決を期待して立法活動が立ち上がっていったが、不登校理解の推進、不登校児童・生徒の学校以外の場所での学び権利が認められた以外に、フリースクールの課題にどのように関わっているのだろうか。

フリースクール全国ネットワークは、フリースクールの実態を理解してもらうために、2003 年と 2022 年に「フリースクール全国調査」³⁾を実施している。2 回の調査は、教育機会確保法の制定前後で、法律によるフリースクールの課題の変化をしる手がかりとなる。

図 1 から図 4 は、フリースクールの課題に関連する調査結果を比較したものである。

2003 年調査では、フリースクールの課題として「保護者の経済的負担」「公共施設利用の

制約」「社会的認知が足りない」が挙げられていた。

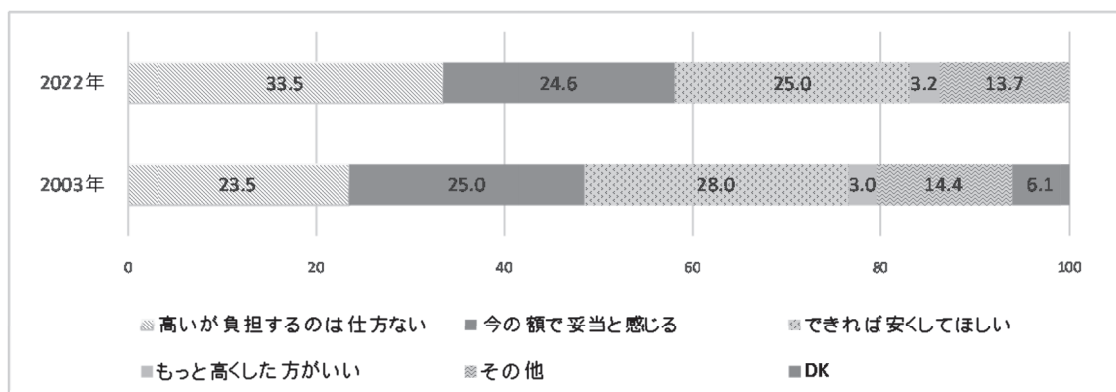


図1 保護者に聞いた会費の負担感（％）

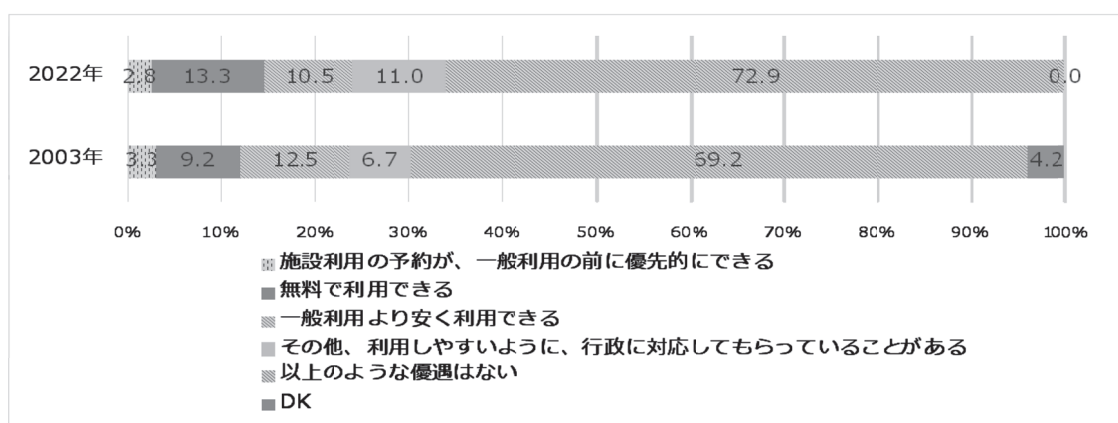


図2 団体代表者に聞いた公共施設の優遇（％）

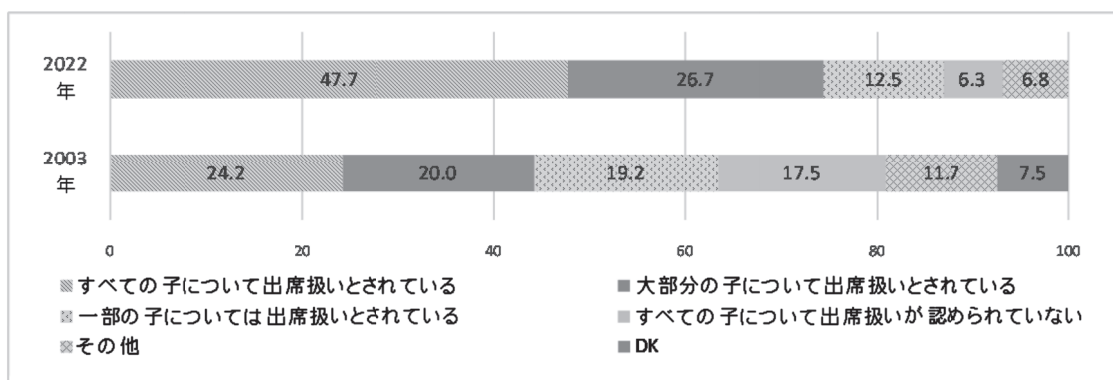


図3 団体代表者に聞いた学校の出席扱い（％）

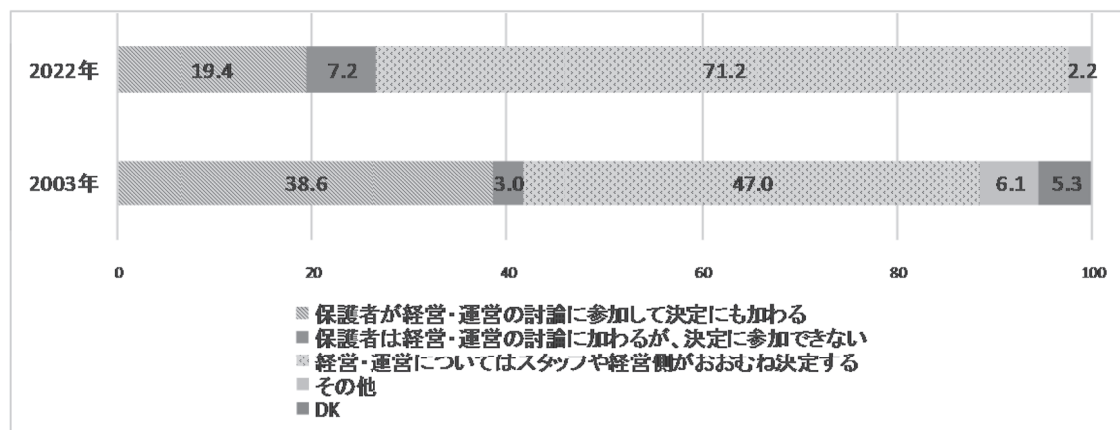


図 4 保護者に聞いた運営への関わり方 (%)

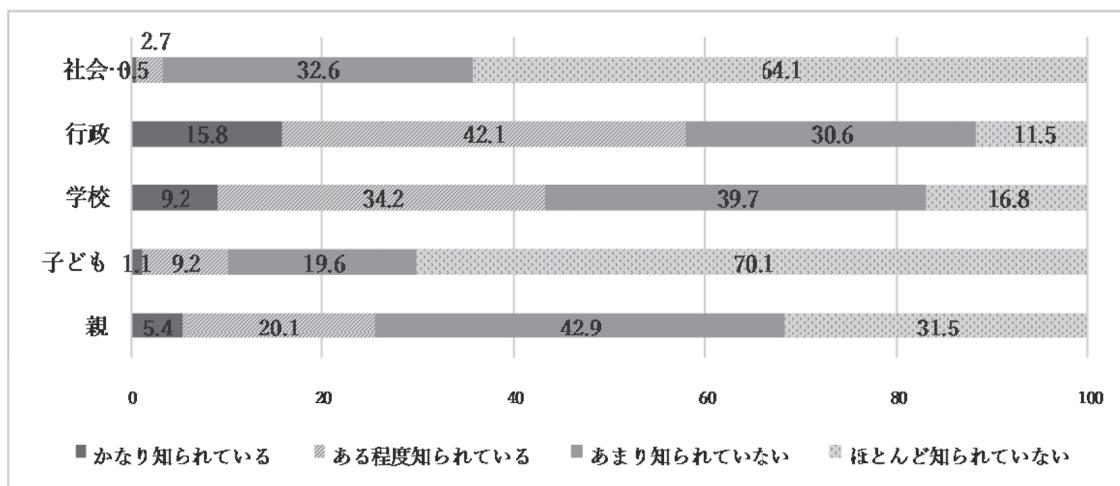


図 5 団体代表者に聞いた教育機会確保法の認知度 (%)

図 1 は保護者の「会費の負担感」を示したものである。「保護者の経済的負担」について、フリースクールの総収入平均が 998 万円、総支出平均 997 万円で、収支に余裕がなく、財政規模も小さい。そこで財政を保護者の負担に頼らざるを得なかった。「できれば安くしてほしい」が 28.0%で、「高いが負担するのは仕方ない」が 23.5%、負担を感じているものは半数以上をしめる。また、団体代表者の 4 割は経済的な理由でフリースクールでさえやめてしまう子どもがいると答えていた。

図 2 は団体代表者に公共施設の優遇の有無を質問した結果である。「施設使用の予約が一般利用の前に優先的にできる」「無料で利用できる」「その他、利用しやすいように行政に対応してもらっていることがある」などの優遇措置はなく、「以上のような優遇はない」が 69.2%を示していた。

「社会的認知が足りない」について、フリースクールは独自性をもった教育機関の一つであることを強調し、学校との対等性が確立されるように、双方の意識変革の重要性を訴えることで、不登校とフリースクールに対する社会的地位の向上と理解の促進が期待されていた。具体的には在籍校とフリースクールの関係が注目され、図 3 は、団体代表者に聞いた出席扱いの状況を示した。「すべての子について出席扱いとされている」が 24.2%、「大部分の子について出席扱いとされている」が 20.0%、「一部の子については出席扱いとされている」が 19.2%であった。2003 年時点では、出席扱いと通学定期の発行は校長が判断することになっており、学校長が不登校やフリースクールに対して理解を深める必要があることが強調されていた。

2022 年の調査では「団体の財政・スタッフの給与待遇」などの経済的側面が上位にあげられている。「団体の財政・スタッフの給与待遇」について、2003 年調査では具体的な金額を示していたが、2022 年調査では削除され、その代わりに、財政規模を 5 段階で質問した。財政規模が「1000 万円以下」が 29.3%で最も多く、ついで「250 万円以下」が 28.3%であった。スタッフに給料を聞いたところ、固定給が 59.4%で、時間給が 23.1%である。固定給のうち、月給は「15 万 1 円から 20 万円」が 36.5%、ついで「20 万 1 円から 25 万円」が 20.0%で、給料は高いとはいえない。

図 4 の保護者に聞いた「運営への関わり方」をみると、「保護者が団体の活動や運営に積極的に参加しない」や、「経営・運営についてはスタッフや経営側がおおむね決定する」が 71.2%でもっとも多く、運営への参加は低下した。

2 時点での調査を比較してみると、図 3 の、学校への出席扱いは、格段に増えており、この課題だけは解決されているようである。しかし、2022 年においても経営状況は、2003 年調査と比べて変化しておらず、依然として厳しい状態に置かれている（特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク 2023）。とくに経済面と公共施設の利用という 2 つの課題は、法律が成立したからといって、解決されていないことがわかる。経済面の課題の焦点は、保護者の負担から、団体の財政・スタッフの給与待遇へと変わってきている。公共施設の利用に関しては、より深刻になってきている。

2022 年調査では新しい質問項目として、「教育機会確保法の施行によって変化はあったと思いますか」が設けられており、51.6%の団体代表者は変化があったと答えている。また、変化があったと答えた者の 78.9%は「フリースクールにとって良い変化だった」と答えている。

図 5 は団体代表者に聞いた、親、子ども、学校、行政と社会一般の教育機会確保法に対する認知度を示した。「かなり知られている」と「ある程度知られている」をまとめてみる

と、認知度の高い順に、行政 57.9%、学校 43.4%、親 25.5%、子ども 10.3%、社会一般 3.2%となっている。行政機関と学校にはある程度知られているが、この法律の直接的な対象である親と子どもの認知度が低い。また、社会全体における認知度も依然として低く、教育機会確保法に対して「社会的認知が足りない」という課題は依然として存在する。

5 法律による課題解決の可能性

2003 年と 2022 年に実施された「フリースクール全国調査」の調査結果にみるかぎり、フリースクールの課題である①経済的な課題、②公共施設の利用、③社会的認知度の低さ、④保護者の関心は、依然として残されたままである。

これらの課題が教育機会確保法の条項にどのように関連しているかを、確認しておきたい。

① 経済的な課題

教育機会確保法の成立によってフリースクールが期待しているのは、「経済的な負担がなくなることで、フリースクールには経済的に困難な子どもたちも含めて通いやすくなる。結果としてフリースクールで学ぶ子どもの数も増えていく」ことである。

教育機会確保法第 13 条では、「国及び地方公共団体は、不登校児童・生徒が学校以外の場において行う多様で適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の不登校児童・生徒の休養の必要性を踏まえ、当該不登校児童・生徒の状況に応じた学習活動が行われることとなるよう、当該不登校児童・生徒及びその保護者に対する必要な情報の提供、助言その他の支援を行うために必要な措置を講ずるものとする」とある。

フリースクールという言葉に代わって「学校以外の場」において行う多様で適切な学習活動の重要性と、不登校児童・生徒の学校以外の場所での学習を認め、休養の必要性を強調している。

さらに、教育機会確保法附則 2 には、「政府は、速やかに、教育機会の確保等のために必要な経済的支援の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされている。

フリースクール等の学校以外の場において行う多様な学習活動に対して、その負担を軽減するための経済的支援の在り方について検討し、必要な財政上の措置を講ずるとされているが、具体的な経済的支援がないままである。あげられている措置は、保護者の経済的負担を軽減するものなのか、それとも団体の財政、スタッフの給与待遇に関するものなのか不明である。

② 公共施設の利用

教育機会確保法においては、学校以外の場で行われる学習活動の重要性は認めたものの、それらの学習活動を行うための環境整備については言及されていない。その代わり、第 10 条に、「国及び地方公共団体は、不登校児童・生徒に対しその実態に配慮して特別に編成された教育課程に基づく教育を行う学校の整備及び当該教育を行う学校における教育の充実のために必要な措置を講ずるよう努めるものとする」とあり、不登校児童・生徒に対し、その実態に配慮して特別に編成された教育課程に基づく教育を行う学校の整備が挙げられている。ここでいう学校は「不登校特例校」を指している。

第 11 条にも「国及び地方公共団体は、不登校児童・生徒の学習活動に対する支援を行う公立の教育施設の整備及び当該支援を行う公立の教育施設における教育の充実のために必要な措置を講ずるよう努めるものとする」とある。すなわち、公立の教育施設の整備と充実について強調し、行政機関の「学校の中でかわらなければならないという意味では、不登校特例校という制度がある」という態度がうかがえる（登校拒否・不登校を考える全国ネットワーク 2018）。

不登校特例校は現在「学びの多様化学校」と名称を変えられているが、2005 年以前は特区制度を利用してできた不登校特区で、校地・校舎の自己所有を要しない私立学校であった。2024 年現在、日本全国で 24 校あるが、うち公立学校が 14 校、私立学校が 10 校である。私立学校のうち、フリースクールが運営母体でかつ不登校特区であったのは「東京シェーレ葛飾中学校」と「星槎中学校」の 2 校のみである。フリースクールが私立学校へと運営転換しないかぎり、これまでと同じようにフリースクールは民間団体と見なされ、公共施設を利用することも難しい。

③ 社会的認知度の低さ

教育機会確保法の成立によって、学校に行かなくても学び成長の場としてフリースクールに対する社会的な認知が深まることが期待されていた。教育機会確保法第 17 条に、「国及び地方公共団体は、広報活動等を通じて、教育機会の確保等に関する国民の理解を深めるよう必要な措置を講ずるよう努めるものとする」と規定されているが、いまだにフリースクールにおける出席の扱いは指導要録上の出席扱いにされていない学校が存在する。フリースクールの宣伝や出席扱いについても規定されていない。

④ 保護者の無関心

教育機会確保法第 20 条に「国及び地方公共団体は、義務教育の段階における普通教育に相当する教育を十分に受けていない者及びこれらの者以外の者であって学校生活上の困難を有する児童・生徒であるもの並びにこれらの者の家族からの教育及び福祉に関する相談をはじめとする各種の相談に総合的に応ずることができるようにするため、関係省庁相互

間その他関係機関、学校及び民間の団体の間の連携の強化その他必要な体制の整備に努めるものとする」とある。保護者に対する支援体制はあげられているが、具体的な対応については考えられていない。

6 まとめ：教育機会確保法施行状況と公私の連携

以上みてきたように、教育機会確保法は、不登校児童・生徒の学校以外の場における学習権を確保したが、フリースクールの課題を直接解決できるような規定はない。学校外の学習する場の重要性を認めつつも、法律には具体的な支援策は立てられていない。教育機会確保法は、施行後 3 年以内に、施行状況についての検討の結果に基づき、教育機会の確保等の在り方を見直すとされていたが、2024 年現在、新しい政策的な動きはない。また、法律の成立に尽力してきた多様な学び保障法を実現する会も 2022 年をもって解散した。代表を務めていたものも次々と退職し、教育機会確保法修正にむけての新しい団体および後継者育成が問われるところである。

「実験教育」を進展させてきた台湾の事例を参考にすると、オルタナティブスクールは行政機関に実験教育を申請して運営転換すれば、合法化が可能である。オルタナティブスクールのこれまでの課題であった「法的根拠がない」「地方政府からの補助金がない」「学費が高い」「校地・校舎が安定しない」「学籍の置ける公立学校が固定しない」「大学受験できない」などは、実験教育を申請すれば、これらの学校は違法ではなくなり、学校化が進み、校地・校舎と学籍の問題が解決された。ただ、地方政府から補助金がないので、学費は高いままで、オルタナティブスクールの課題が完全に解決されたとはいえない（王美玲 2013;2018）。

日本のフリースクールは不登校児童・生徒を支援のためにできた民間施設であるが、次第に学校教育の補完的な教育施設としての機能が重視されるようになり、より安定した運営のために、さまざまな公的支援が施された。教育機会確保法の制定過程とフリースクール全国調査からみれば、最も重視されている課題は、経済的負担と公共施設の利用であった。フリースクールが、憲法 89 条に沿った公的な支配に属する教育へと運営転換できないままであることから、公費支出の制限がある。したがって、法律が成立してもこれらの課題は解決されたとはいえない。しかし、法律によって行政機関の認知度が高まり、法律以外の支援策が進められてきている。

文部科学省は、民間の団体等をはじめ学校以外の場で学習等を行う不登校児童・生徒に対する経済的支援「フリースクール等で学ぶ不登校児童・生徒への支援モデル事業」⁴⁾を推進してきている。

地方都市においても、福岡県、茨城県、札幌市、千葉市はフリースクールに経済的補助を行っている。福岡県では 2007 年度からフリースクールに補助をしており、児童・生徒の数に応じて上限 200 万円を補助してきた。県の担当者は「制度創設時から、小中学校で不登校の数は増加傾向だった。フリースクールは子どもたちの受け皿になっていて、運営を支援することが子どもの社会的自立に資すると判断した」と話している（足立優心 2022）。

文部科学省が 2019 年に教育委員会を対象に行なった「学校以外の場における教育機会の確保等に関する調査研究」によると、約 60%の教育委員会等で不登校児童・生徒が学校外の機関等に通うための経済的支援を行なっている。民間団体に通うための会費について、教育委員会等による補助制度がある団体は約 8%、当該民間の団体で減免制度があるのは約 14%である。また、約 88%の団体では、教育委員会等による通所に係る経済的支援（会費への補助を除く）が行われていない。今後、地方公共団体によるフリースクールへの経済的支援が進められていくことが期待される。

同調査によると、約 15%の教育委員会が不登校児童・生徒の支援に当たり、民間の団体・施設と連携している。連携していない主な理由は、「域内に民間の団体・施設がないため」や「不登校児童・生徒が利用できる施設が他にあるため」となっている⁵⁾。公共施設の利用について、いまだに具体的な対策と原因が明白になっていない。今後、いかにして行政と民間施設の間の理解を促進していき、公私協力の体制を整えていくのが課題となってくる。

フリースクールの抱えている根本的な課題は、フリースクールの合法化である。教育機会確保法によって合法化は叶わなかったが、しかし、法律の制定によって情報発信し続けることで、社会全体の不登校とフリースクールに対する認知度も高まり、フリースクールの抱える課題解決にもつながることがのぞまれる。

[注]

- 1) 文科省（2016）「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公布について（通知）」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1380952.htm
- 2) 憲法第 89 条「抗菌その他の公の財産は、宗教上の組織もしくは団体の使用、便益もしくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」
- 3) 「フリースクール全国調査」は、2003 年と 2022 年に、フリースクール全国ネットワークによって、フリースクールと名乗る民間団体を調査対象に行なったものである。調査票は団体票、子ども票、保護者票、スタッフ票の 4 つに分けられ、第 1 回目は 2003 年 4 月から 12 月まで、第 2 回目は 2022 年 7 月か

ら 9 月までである。

1 回目調査は郵送調査で行われ、回収率は以下の通りである。

	団体票	子ども票	保護者票	スタッフ票
回収票	121	175	132	150
有効票 (N)	120	175	132	150
送付数	410	1230	1230	820
回収率	29.5%	14.2%	10.7%	18.3%

2 回目調査は郵送およびメールにて実施された。郵送での発送数は 783 票、メールでの発送数は 440 通で、重複が確認できない形式の調査なので、回収率は計算できない。有効票は以下の通りである。

	団体票	子ども票	保護者票	スタッフ票
有効票 (N)	184	160	81	292
送付数	郵送 783、メール 440			

なお、調査結果を引用する際に確認したところ、単一回答においての合計が 100%未満、または 100% 超えのものがあつたが、本論では報告書の数字をそのまま示している。

- 4) フリースクール等で学ぶ不登校児童・生徒への支援モデル事業は、フリースクール等で学ぶ経済的に困窮した家庭の不登校児童・生徒の学習活動等に必要な経費（体験活動費など）を支援することを目標にしている。
- 5) 文部科学省（2019）「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」

https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afieldfile/2019/07/02/1418510.pdf

[参考資料]

足立優心, 『「運営は厳しい」フリースクール 乏しい公的支援、家庭が抱える負担』『朝日新聞デジタル (2022 年 12 月 20)』 <https://www.asahi.com/articles/ASQDD6FSZQCQULOB01K.html>

江川和弥, 2016, 「多様な教育機会確保法—推進の立場から」『精神医療』 83: 29-35.

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～日本のフリースクールの現状と未来への提言』 特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク.

フリースクール全国ネットワーク, 2011, 「(仮称) オルタナティブ教育法骨子案 Ver.1」

<https://aejapan.org/wp/wp-content/uploads/5416c6a54152fad8fcb0980716b8e198.pdf>

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, 2012, 「子どもの多様な学びの機会を保障する法律（骨子案）」

<https://aejapan.org/wp/wp-content/uploads/9b23e38f1cb0c193c6111c93fcc2c1041.pdf>

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, 『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.
- フリースクール全国ネットワーク, 2023, 『フリースクール白書 2022』 学びリンク.
- 喜多明人編著, 2020, 『子どもの学ぶ権利と多様な学び—誰もが安心して学べる社会へ—』 エイデル研究所.
- 松井石根, 2016, 「教育産業多様化に関する一考察—不登校児童生徒の今日的課題—」『日本産業経済学会産業経済研究』 16: 70-83.
- 前島康男, 2015, 「多様な教育機会確保法案についての一考察」『東京電機大学総合文化研究』 71: 71-80.
- 森田次朗, 2017, 「不登校問題をめぐる排除/包摂の重層性—『フリースクール』の法制度化とシティズシップの再編—」『福祉社会学研究』 14: 121-143.
- 文部科学省, 2017, 「不登校児童生徒による学校以外の場での学習等に対する支援の充実～個々の児童生徒の状況に応じた環境づくり～」 <https://www.mext.go.jp>
- 中村国生, 2016, 「多様な教育機会確保法」（仮称）の立法の動向と今後—市民によるアドボカシー活動と政策形成の観点から—」『子どもの権利研究』 27: 109-114.
- 奥地圭子, 2017, 「教育機会確保法はどのように誕生したのか」『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: 13-58.
- 桜井智恵子, 2016, 「(多様な) 教育機会確保法案が招く新自由主義の学校制度」『季刊福祉労働』 150: 16-16.
- 登校拒否・不登校を考える全国ネットワーク, 2018, 『不登校と教育機会確保法—知る・広める・活用するための Q&A』 登校拒否・不登校を考える全国ネットワーク.
- 超党派フリースクール等議員連盟・夜間中学校等義務教育拡充議員連盟, 2016, 「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（座長案）」
<https://aejapan.org/wp/wp-content/uploads/9b23e38f1cb0c193c6111c93fcc2c1041.pdf>
- 王美玲, 2007, 「不登校対策としてのフリースクールの可能性—フリースクールの理念と運営体制に関する事例比較を通して—」『社会分析』 34: 189-203.
- 王美玲, 2013, 「フリースクールの転換と不登校特区のカリキュラム」『やまぐち地域社会研究』 11: 15-26.
- 王美玲, 2018, 「台湾における実験教育の制度化とオルタナティブスクールの変容」『やまぐち地域社会研究』 16: 13-26.
- 王美玲, 2019, 「台湾のへき地校における学校形態『実験教育』の導入と問題点」『やまぐち地域社会研究』 17: 43-56.
- 山下耕平, 2015, 「多様な教育機会確保法案の論点」『地方自治職員研修』 10: 20-22.

所属：台湾 淡江大学日本語学科

E-Mail : mlwang@mail.tku.edu.tw