

「不登校対策法」の陥穽

竹村 洋介

・始まりは臨時教育審議会だった

2016年5月10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案」が第190回国会衆議院に上程された。この法案は、推進派も認めるように、多数の問題点を抱えたままの上程である。その何が問題なのか、それについて記していくことにしたい。ただし、逐条批判という手法は用いない。とはいえ、「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」から「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」への変更の過程で、大きく変わってしまった点、たとえば旧案第4章「個別学習計画」の削除など大きな問題と考える点は考察する。基本的には、2008年ごろにオルタナティブ教育法が私的機関において検討され始め2014年に超党派フリースクール等議員連盟において「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」として一連の流れを作っていた政策・施策の在り方を、教育の生涯学習化、市場経済化、ネオリベラル化という側面から検討していくことにする。法案である以上、逐条批判は必要であるし、また政策の在り方として、教育の生涯学習化からだけではなく、すでに世界では大きな潮流となっているインクルーシブ教育の視点からもこの「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に関する法律」は批判されなければならない。ただ昨年来、交わされている論争において、社会の生涯学習化という視点から、この法案を検討したものは、ほとんどない。それに対し、筆者は1984～1987年の臨時教育審議会答申は、臨時教育審議会自身は「自由化」を直接的には打ち出せなかったにもかかわらず、その後の文部行政の路線を引くことになってしまっている。その思想的背景がネオリベラリズムであり、その結果が臨時教育審議会の「教育改革に関する第4次答申（最終答申）」の第2章第2節「生涯学習体系への移行」となって現れている。

・「多様な」のあるなし

法案名は、元々は「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」であった。2014年の教育再生会議の第5次提言では「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（中略）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。また、義務教育未修了者の就学機会の確保に重要な役割を果たしているいわゆる夜間中学について、その設置を促進する。」となっている。これを受けて同年6月に超党派フリースクール等議員連盟が発足する（座長・馳浩）。この議員連盟が2015年9月15日に座長試案としてこの「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」（決定稿）が出されるも議連や自民党内での合意が取れず、国会上程は見送り・継続検討になる。

名称についてのみだけ先取りすることになるが、馳浩が文部科学大臣になることになり、座長が前文部科学省副大臣丹羽秀樹に変わり、骨子（座長試案）として提出されたのが「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」である。きわめて反対が多かった第4章「個別学習」が削除されている代わりに「多様な」の字句が消えている。このことの指摘も池添憲明の『週刊金曜日』（2016年3月15日号）以外に言及しているものが少ないので押さえておく。

ただし、このために略称の混乱が起きている。「多様な」を言うものはいないだろうが（それでも「たよまなカフェ」の「たよ」は「多様な」の「たよ」、「まな」は「学び」の名残であろう）、ただ単に「多様な」を取り外し「教育機会確保法」としたり、「不登校対策法」と略されたりと同一の法案とは思えない略称となっている。しかし、前者では馳座長案と区別がつきにくい。それは政治的立場・力学によるものだろう。著者としてはどちらかの立場に立つのではなく、冒頭にも記したように“教育”（当然のことだが、学校教育に限らず生涯学習を含む）がネオリベラリズムにどう巻き込まれ、どのようになってしまっているのかを検討するのが本論文の主眼とするものである。そこで、混乱をきたさないように本論文では「不登校対策法」との名称を使用する。

本稿が目指すのは「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」(略称「不登校対策法」)がいかに関題を含んだ法案であることを、それが基礎としているネオリベリズムを批判していくことから明らかにすることである。またこの法案の上程をめぐって、不登校・フリースクールに係る団体、人々が、いかに分断され渦の中にまきこまれていっているかを描いていくことにしたい。

・フリースクールとは何か？

フリースクールと言っても各種多様である。たとえば設置団体別にみると学校教育法1条に定めるいわゆる「1条校」(フリースクールに入れないのが一般的であるが、同法の考察をするにあたって必要不可欠なので、この論文ではその一部をフリースクールに含める)、一般社団法人、株式会社立(サポート校を含む)、NPO法人立、任意団体と様々である。また設置校別にみると(これもまた同法の範囲を超えるが)幼稚園・保育園、小学校、中学校、高等学校、あるいはそれらの併設と各様である。ジャパンフレネ、シュタイナー学園初等部・中等部・高等部、北海道シュタイナー学園いずみの学校、きのくに子どもの村学園(サマー・ヒル)のように独自の教育方針を掲げるフリースクールと不登校「問題」を契機として設立とされたフリースクール(東京シューレ学園・越谷らるご/りんごの木等)とに分けることも可能である。この論文で焦点を当てたいのは後者の不登校「問題」を契機として設立されたフリースクールである。後者の中でもっとも古い東京シューレが始まったのが1985年、そして、現在のところ、最も大きな組織である。NPO法人フリースクール全国ネットワークに加盟しているかどうか論考を進めるにあたって有効である。東京シューレを中心に登校拒否不登校を考える全国ネットワークが1990年に設立され、このNPO法人フリースクール全国ネットワークは2001年に設立されている。そして2007年には、東京シューレを母体として東京シューレ葛飾中学校が開校している。

子ども中心主義、たとえば大人を教師と呼ばず、スタッフと呼んだり愛称で呼んだりする「学校」も多いが、それもすべてではない。このようにはなはだ定義がいまいな「学校」であるが、本論文では、不登校児童・生徒を対象とする施設を中

心として、学習指導要領に縛られず、子ども中心主義の自由な教育を行う施設と取りあえず定義しておこう。

・前史

現在問題となっている「不登校対策法」には前史がある。自由教育という観点からは古くは大正時代に遡ると多数の学校が大正自由教育運動の中で設立された。いまに続く学校でも、玉川学園、文化学園など決して少なくない。

しかし、それらは、当然のことながら、現在の不登校「問題」を対象としたものではない。この「不登校対策法」に直接つながるものとしては、2010年4月にフリースクール全国ネットワークの新法研究会が「(仮称)オルタナティブ教育法案」を公表したのがその最初であろう(研究会はそれ以前、2009年から検討を開始していた)。その席で、筆者は学校教育以外の学びの場というのであれば、法案がなぜ学校教育法を下地にして、学校以外の教育について定めた社会教育法を無視するのか、オルタナティブ・スクールと位置付けるのであれば補助金等を受け取るとは日本国憲法89条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、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。」という条文に抵触するのではないかという2点を問いただしたことがある。前者については、教育=学校という枠組みに捉えられているのか(もしそうであれば、そこをただしていこうというのがこの法案の趣旨であるから、全くの自己撞着であるが)回答をもらえず、後者についても私立学校は助成金を受けているとの的外れの答えしか返ってこなかった。現在の私学助成は、「私立学校の事業は「公の支配」に属し、これに対する公費からの助成も憲法89条後段に反しない」とする1949年2月に出された法務庁法務調査意見長官見解や、1975年の私立学校振興助成法によるものである。中京女子大学客員教授、社団法人フィランソロピー協会評議員、NPO政策研究所常任幹事である今田忠によれば「NPOの資金の問題を考察する場合に、この公金支出禁止規定を避けて通ることは出来ない」としている。現在においても構造改革特別区域法に定める、学校設置会社(株式会社)や、学校設置非営利法人(NPO

法人)が設置する学校は私学助成とならない。また後期中等学校段階のことになってしまうが、サポート校が設立した株式会社立の学校(多くの場合、単位制・広域通信制)と提携を結ぶところも少なくない。たとえば越谷らるご/フリースクールりんごの木と代々木高校(志摩賢島本校:三重県志摩市阿児町神明)のように少なくない。代々木高校自身、サポート校である代々木高等学院(所在地:東京都渋谷区千駄ヶ谷)をもとに設立された学校である。もちろん、一方では京田辺シュタイナー学校、きのくに子どもの村学園などは、広域通信制・単位制の学校と提携することなく運営されている学校もある。

この教育特区はネオリベリズムを旨とする小泉内閣によって規制緩和の一環として設けられたものである。株式会社、NPO法人の学校参入の壁は低くなった。しかし、それは、ネオリベリズム路線の教育版であったのだ。

・臨時教育審議会について

あまり論争の焦点となっていないが、先にあげたネオリベリズム路線は、「第3の教育改革」を自称する中曽根内閣直属の臨時教育審議会(1984~1987)、そしてその最終答申に盛り込まれた「改革のための具体策」の延長線上にある。その中に「生涯学習体制の整備」「初中等教育の充実と改革」という節がある。後者は、フリースクールの設置・運営に大きな影響を与える。不登校児の学校復帰をうながしたり、そこまでいかなくともフリースクールの中で十分な教育を与えようとすることになる。大きな追い風である。前者はどうであろうか?その解説として「従来の学校教育に偏っていた状況を改め、人生の各段階の要請に応え、新たな観点から家庭、学校、地域など社会の各分野の広範な教育・学習の体制や機会を総合的に整備する必要がある」とされている。ここから導き出されることは、(家庭教育もそうなのだが)、とくに(地域)社会教育と学校教育の壁を取り払い、再編を目指すことである。アイロニカルではあるが、社会教育の学校教育化につながる。

社会教育といっても、その内実はさまざまであるが、1970年代以降、急速に盛んになってきた(市場拡大をしてきた)のは、民間教育産業である。(自動車教習所なども含めた)各種就職に必要な“学校”やセミナー(その中には国家資格ある

いは民間資格を授与するものもある)、あるいは教養・娯楽系と言われるカルチャー・センターのようなものまで幅広くある。「学社連携」(学校教育と社会教育の連携)というような言葉を尻目に、その実態ははるかに進んでいた。この事態を受けて、教育版ネオ・リベラリズムの原点ともいえる生涯学習体系への移行は打ち出されたのである。このように臨時教育審議会から小泉内閣の規制緩和は一つの流れとしてつながっている。筆者も「学校外で学ぶ」ということ自体、否定するつもりは毛頭ないし、民間教育産業を全否定するつもりもない。しかし、学校教育で足りない分は生涯学習(社会教育)で、という方向に進みだしてしまっているのではないだろうか。

既に文部省(当時)は、不登校児の存在を否定していない。1992年の学校不適応調査協力者会議報告において積極的とは言えないまでも「登校拒否はだれにでも起こりうるものであるという視点に立ってこの問題をとらえていく必要がある」と不登校児の存在を容認し、学校復帰一辺倒ではなくなっているのが事実であろう。

・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

2012年にはフリースクール全国ネットワークから「多様な学び保障法を実現する会」が独立し、「法案の目的を「子どもの学習権保障」と明確化し法案名を「多様な学びを実現する会」と変更」している。

そして2014年6月には超党派フリースクール等議員連盟が発足。教育再生会議が7月3日には第5次提言を出す。そこでは「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」されている。また、「義務教育未修了者の就学機会の確保に重要な役割を果たしているいわゆる夜間中学について、その設置を促進する。」と夜間中学についての二つの条項を提言をするものである。8月11日超党派フリースクール等議員連盟は「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」が未定稿ながら発表される。

さらに2015年1月27日には。下村博文文部科学相が記者会見で以下のように述

べている。

「フリースクール等に関する検討会議」及び「不登校に関する調査研究協力者会議」の開催について御報告いたします。

フリースクール等で学ぶ子どもへの支援策や不登校施策に関しては、昨年10月から、丹羽副大臣を主査とする「フリースクール・不登校に関する省内検討チーム」において議論を行ってきたところであり、このたび、検討すべき論点を取りまとめをいたしましたので、公表いたします。

フリースクール等の論点としては、フリースクール等の自主性・多様性をどう保障しながら学習面・経済面で支援するかなどが課題と考えております。また、不登校施策の論点としては、学校の組織的な支援体制の在り方や、個々の不登校児童生徒に応じた計画的な支援の推進などが課題であると考えております。

これらの論点について具体的な検討を行うため、「フリースクール等に関する検討会議」を1月30日に、「不登校に関する調査研究協力者会議」を2月10日に、それぞれ開催する予定であります。

上記の法案をめぐって「多様な学び保障法を実現する会」共同代表喜多明人と「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」の共同代表で「千葉休もう会／佐倉 登校拒否を考える会」の代表の下村小夜子との公開質問状によるやり取りが2015年8月25日から9月2日にかけて交わされる。(下村小夜子の質問に対し喜多が応えるという形式)。重要と思われる点について記して置きたい。

・「個別学習計画」をめぐって

この「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」案で、まず多数の人が認める最大の問題点は第4章「個別学習計画」である。下村小夜子が「「個別学習計画」の内容や実施のしかたには明確な縛りが定められています。これらを通しての、家庭への行政の介入をどう考えるのでしょうか？」との質問に「個別学習計画（第4章）の（中略）12条1項は「認定を受けうることがで

きる。」と規定されています。この「できる」という語の定め方は、一般任意規定と呼ばれている規定の仕方です。認定を受けたければ受けることができる、という意味であり、受けたくないものは受けなくてもよい、という任意性を基本に置いた条文で「この12条を持って「行政介入」と理解するのは早計」と喜多は応えています。2015年9月15日の「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」でも同じ条文が記され、公開質問状の往復以降も、2015年10月20日『多様な教育機会確保法 ここまで来た！報告会 次の国会に向けて【増補版】』においても喜多は、「任意規定である以上、計画書を申請しない自由が確保されていますから、この12条を持って「行政介入」と理解するのは早計」と実態をかえりみない法文解釈をまた繰り返している。

一方、下村小夜子が代表を務める「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」は2015年9月6日に次のような見解を出す。

個別学習計画を出せば保護者は就学義務を果たしたものとみなされること（第17条）、学校は不登校児童生徒の数を減らしたいたろうこと、「枠があるのだから、そこにはまればいいのに」というような有言無言の圧力や視線が、周囲から向けられるだろうこと、…などなどから、孤立した保護者や当事者は、「選ぶ」方に向かわざるをえなくなるケースが多いのではないかと。

当事者・保護者の心理は、さまざまに屈折し、迷い、不安にかられ、複雑な働き方をするのではないのでしょうか。

喜多が「任意規定」という条項を盾にとって「行政介入」はありえないとするのに対し、下村は不登校児やその現状を踏まえての発言となっている。噛みあっていない。

これに対して、NPO法人フリースクール全国ネットワーク代表理事・NPO法人東京シューレ理事長 NPO法人登校拒否・不登校を考える全国ネットワーク代表理事・多様な学び保障法を実現する会共同代表奥地圭子は2015年11月5日に「多様な教育機会確保法」はどんな法案かと題して「私たちから持ち込んで始まった法案」「市町村の教育委員会に申請し、そこが認定する法案」で「個別学習計画」に

については、「ある制度、ある仕組みを申し込むにはなんでもそうですが、手続きが必要です。それが「個別学習計画」で子どもとよく相談し、「子どもの意思を十分に尊重して」最善の利益を考えて、保護者が作成するようになっています。（中略）また、「親だけでは負担」という声がありますが、学校、教育委員会、フリースクール、NPO等つながりのある人と共に相談しながら作成すればいいのです。」と学校、教育委員会への相談をすすめているパターンリズムがうかがえる。常々、文部科学省・教育委員会・学校は、不登校に対し、学校復帰一辺倒と批判しているにもかかわらず、教育委員会の介入を認める第12条を受け入れようとしている。

はたして、2016年2月2日の「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に関する法律」（骨子、未定稿）（丹羽秀樹新座長試案）では、この12条のみならず、第4章全体がざっくりと削除されている。

その間も安倍第二次内閣はフリースクールを取り込むことに懸命である。2014年9月10日には安倍首相が「東京シュレ」を訪問し、下村文科相（当時）は10月27日に川崎の「フリースペースえん」を視察している。馳浩前座長は文部科学相に就任し、下村前文部科学相はフリースクール議連の顧問に就任している。

・現場の声から

個別の問題としてはともかく一たとえば「いけふくろうの会」の伊藤書圭からは

1. 子どもに決定権がない。
2. フリースクールが制度に位置づけられることで行政の介入がはじまり、子どもが安心できる居場所がなくなる。
3. 中卒の資格がない子が出てくる。
4. 個別学習計画で管理される。
5. 格差を広げる。
6. 教育の民営化の入り口になる。塾等がフリースクール（通信教育含む）として参入してくる。
7. エリート教育につながるといった疑問、問題点が2015年9月6日に出されている。ここまでに伊藤の挙げた「疑問、問題」のうち4. を中心に1. 2. 3. を見てきたことになるが、残された疑問、問題点をこれから考えていくことにしたい。

・誰がスタッフ（教員）となるのか？養成と研修について

しかし、その前に1点、記して置きたいことがある。本稿は逐条批判を目指すものではないので一つだけに絞る。（人材の確保等）である。2015年9月15日の馳座長試案では第9条、2016年2月2日の丹羽座長試案では第18条、3月4日試案では同じく第18条となっている。9月15日案では「国及び地方公共団体は、多様な教育機会の確保を専門的知識に基づき適切に行うことができるよう多様な教育機会の確保に係る職務に携わる者の人材の確保及び資質の向上を図るため、研修等必要な施策を講ずるよう努めるものとする。」となっているところが、2月2日案、3月4日案（両者は基本的に同じなので2月2日案を記し3月4日案に盛り込まれたものを丸括弧内に記す）では「国及び地方公共団体は、教育機会の確保等が専門的知識に基づき適切に行われるよう、教職員その他の教育機会の確保等に携わる者（以下この条において「教職員等」という。）の養成及び研修の充実を通じた教職員等の資質の向上、教育機会の確保等に係る体制等の充実のための（学校の）教職員の配置、心理、福祉等に関する専門的知識を有するものであって教育相談に応じるものの確保その他の必要な措置をその他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。」（この条は3月11日法案は3月4日法案と同じ）。

ここで指摘したいのは条文の相違点ではない。「教職員等」とは誰のことかということである。だれが、あるいはどこが、「心理、福祉等に関する専門的知識を有するものであって教育相談に応じるものの確保」をするのか？条文通りに読めば、国及び地方公共団体であろう。「研修の充実」「資質の向上」「教職員の配置」「教育相談に応じるものの確保」をどこがするのかということである。学校の教員をそのままフリースクールに横滑りで配置することはあるまい。どこでどのようにスタッフ（フリースクールの教員にあたる者はこう呼ばれることが多い）の養成、研修をするのであろうか？国及び地方公共団体が直接に行うのであろうか？これでは従来の学校の教員とさほど変わらないことになる。せいぜい0免課程（旧社会教育学課）の学生に資格を得る道をひらくことくらいであろう。多くのフリースクールはスタッフの不足、支払える賃金の低さに頭を悩まされている。スタッフの充実はたしかに必要な不可欠なことであろう。しかしOff.J.Tでスタッフ研修をしているの

は筆者が知る限りフリースクール全国ネットワークのみで、それも年に1回、3日のプログラムがあるのみである。その費用は全日帰りですら17000円。宿泊費を入れると26000円。首都圏外だとさらに交通費がかさむ。薄給のスタッフとしては安いものではない。しかもあらゆるフリースクールがフリースクール全国ネットワークに加入しているわけではない。NPO法人格、他、法人格を取っていないフリースクールも少なくない。フリースクール全国ネットワークに加盟していてもNPO法、他、法人格を持たないところも多いO.J.T.で資質の向上といっても内実を伴うものになるか、はなはだ疑問である。臨床心理士のように民間認定機関を設立するのか？その認定は国及び地方公共団体になるのか？それもまた違うだろう。

そして不登校児12万人のうち、フリースクールに通う子どもは4000人強、たかだか3%に過ぎないことをおさえておきたい。

・南氏とのやり取り

伊藤書圭の「疑問。問題」の5. 6. 7に戻ろう。これについては南康人（フリースペース ima 主宰、福井工業大学）と法案上程直後にインターネット上で公開書簡を交わしたので、まずそれを挙げておく。

明月堂書店、月刊『極北』 http://meigetu.net/?page_id=4907

南 康人

教育機会確保法案の国会上程に際して（メモ）

いわゆる「教育機会確保法案」がついに国会上程されるようである。

この機会に思うところを覚書にまとめてみた。

現法案については特に論評の価値はないと思う。現行の施策を羅列しただけの法律で、財政の裏づけもない。教育委員会による不登校児童生徒への管理強化の懸念だけはあるが、それは今でも不登校に理解のない市・町や学校では日常的にやられている事である。これが立法化されたからといって、何かドラスティックな変化が教育現場に起こるといような代物ではないようだ。

そうすると、こういう毒にも薬にもならない法律をいったい誰が要求しているのか？という素朴な疑問が起こる。この法案の背後にあるダイナミズムとその推進主体は何者なのか？

当事者団体やNPOではない。（「フリースクール」：著書注）全国ネットワークでも意見はまとまっていないし、不登校の親の会などでは、無関心または「よく分からない」、あるいは、懸念の声が圧倒的である。議員連盟も迷走気味である。自民党内は賛否両論割れていて、最終調整ではそのせいで当初の目玉だった「個別学習計画」も法案から消えた。野党の立場も四分五裂でよく分からない。社共は「慎重に」ということで、完全に反対というわけでもないが、推進の立場でもない。誰も表舞台では強力に引っ張っていないのに、どんどん話が進んで立法化されてしまうという実に奇妙な展開になっている。

普通なら、そもそもの話はフリースクール支援なのだからフリースクール業界が後押ししているのだろう、となるわけだが、今のフリースクールの市場規模と参入者に国政レベルに影響を及ぼすだけの政治力は無い。圧力団体も存在しない中で、性急な立法化に向けた動きである。そういう不可解な動きに興味を抱いているいろいろ考えてみたが、結局、この法案を背後から突き動かしている推進力は第二次安倍政権そのものと「おおさか維新の会」ではないか。

第二次安倍政権は「国家戦略特別区域法」（平成25年12月13日法律第107号）で、従来の文科省の「当然の法理」に基づく規制的な見解を覆して、公立学校の民間委託への道を開いた。これに飛びついて手を上げたのが大阪市・大阪府、要するに橋下率いる「おおさか維新の会」である。

これまでの公設民営学校は私立学校に限られていた。自治体が施設を提供し、民間との協力で学校法人を設立する方式である。特区を利用するものと利用しない制度があるが、実績があるのは前者の方式だけである。「ぐんま国際アカデミー」（平成17年）、「東京シューレ葛飾中学校」（平成19年）、「幕張インターナショナルスクール」（平成21年）等がこの方式で近年設立された私立学校である。

この方式を「国家戦略特区」を使って公立学校へも拡大する、というのが第二次安倍政権の目論見であって、これは日本経済再生に向けた「第三の矢」－日本再興戦略（平成25年6月14日閣議決定）－としても位置づけられている。

わかりやすい例としては、インターナショナルスクールの公設民営化などが外資誘致施策として位置づけられているようだ。グローバル人材を特区に集めるためには、海外から移住する社員の子弟の教育費を公費から支出し、社員の福利厚生における多国籍企業の負担を軽減するという話である。また、国際バカロレア認定教育を行う公設民営学校をつくって、逆に日本から海外へ飛び出す「優秀」なグローバル人材を育てるといった「エリート養成」の様な事が構想されているらしい。

ただ、文科省は抵抗の姿勢を崩しておらず、国家戦略特区ワーキンググループにおける関係各省からの集中ヒアリングにおいては、「公立学校教育は、設置者である地方公共団体の『公の意思』に基づき実施されるものであること、入退学の許可や卒業認定等の公権力の行使と日常の指導が一体として実施されるものであること、等を踏まえれば、これを包括的に委託すること（包括的に委託しつつ、なおこれを公立学校教育と位置づけること）は困難」であるとして、公設民営の公立学校については原則反対の主張を行っている。

というわけで、安倍首相が任命する文科相と「当然の法理」を盾に抵抗する文部官僚との間では、現在、激しい水面下での攻防が繰り返されていると推測される。当然、日教組もこの対立では「宿敵」文部官僚と呉越同舟の共闘関係にあるわけであり、近年、安倍首相が国会で「ニッキョーソ！」野次など飛ばして苛立っていたのも、ここら辺の事情に起因しているのかもしれない。

これはまだ特区を利用した制度の話にとどまっているが、現在、ナショナルレベルでの公立学校の民営化に踏み切って、公教育民営化の先陣を切ったのがスウェーデンとイギリスである。第二次安倍政権としては、当然、この二国の状況を見ながら、今後の教育改革の舵を切っていくつもりであると思われる。

この20年間で、スウェーデンではすでに義務教育課程の18%、高等教育課程の50%が「フリースクール」となっているそうである。イギリスはその後を追っているが、既存の公立学校を民営化した「アカデミー」と、新たに民間主体で設立される「フリースクール」の数が急増している。イングランドでは2012年段階で1700校以上の「アカデミー」が開校、2013年から100校以上の「フリースクール」が開校を許可されている。こうした方式の原型となっているのは、米国の「チャータースクール」である。

つまり世界的なトレンドでは、すでに「フリースクール」とは、自由教育運動に起源を有する「子ども中心主義の教育を行う学校」の意ではなく、ネオリベラル的教育改革の目玉として位置づけられた公設民営学校のことなのである。当然、この施策を突破口として民間資本への教育市場の全面開放が目指されるわけだが、これについては意外にも、営利企業の参入を認めているスウェーデンが先陣を切り、イギリスは逆にまだ慎重に規制している段階である。日本では平成15年より、構造改革特区において、「特別なニーズ」が認められた場合、という限定条件つきで株式会社による学校設置は認められている。

第二次安倍政権としては、こうしたネオリベラル的公設民営学校＝「フリースクール」を全国区で制度化していくにあたっては、文部官僚と日教組という二つの強力な「抵抗勢力」をどう切り崩すのか、というのが最大の課題となってくる。おそらく小泉政権下での郵政民営化時に匹敵するような大掛かりな「サウンドバイト」（メディアを総動員した単純なスローガン煽動による世論操作）が準備されていると思われ、そこら辺では橋下率いる「おおさか維新の会」が突撃隊の役割を果たすことになるのであろう。

他方でこうした施策を推進するにあたって、公設民営学校＝「フリースクール」の優位性というものをイデオロギー的に誇示する必要がある。「教育市場を営利企業に開放せよ」などというむき出しの資本の論理では、公共性の観点から社会の広い支持が得られない。そこで出てくる二つの主要なイデオロギー的粉飾が「競争原理導入による生産性向上」と「教育による社会階層移動」（＝子どもの貧困対策）である。イギリスでも「アカデミー」設置は、最初は労働党政権が進めた政策であり、その対象はいわゆる「教育困難校」だったわけである。

ところが現実には、教育市場の資本への開放はむしろ教育格差を拡大しているようだ。スウェーデンでは学校間の平均的な成績の差異（分散値）は、1998年の9%から2011年の18%へと倍増している。また、「フリースクール」が行動面での問題を抱える移民や発達障がいの子どもの受け入れを忌避している（支出される予算は同じで人件費はかかるという経営上の利害から）という問題もメディアに取り上げられているらしい。「フリースクール」がインクルージョン（包摂）ではなく、エクスクルージョン（排斥）を率先して実践するという皮肉な逆説である。先進モ

デル国での「理念と現実の乖離」は無視しえないレベルに達しているようだ。

そうしたヨーロッパでの現実を横目に、平成25年11月5日の定例記者会見で、下村前文科相は特区での公設民営学校について次のように述べていた。「先日、自民党の文部科学部会勉強会で私が説明しましたが、(…中略…)党内においてはかなりの反対がありました。その中で最終的に了解されたのは、既存の公立義務教育機関であっても、学校の中で十分に対応できない子どもたちがいるのではないかと。例えば不登校児とか、それから発達障害児とか、そういう、つまり既存の教育の中でこぼれてしまった、あるいは、それではもの足りない、例えばもっとスポーツに特化した、あるいは芸術に特化した、そういうことを学びたい、教えたいということの中で、公立学校でできない部分について、この国家戦略特区の公設民営学校で既存の公立学校にできない教育対応を、そういう子どもたちに対してするというのを公設民営学校のイメージとして考えているということで、党内了承が最終的には得られたものです。」

そういう点では、馳文科相は先見の明がある政治家であり、日本では夜間中学と不登校対策が政治的突破口となるだろう、と先陣を切って走り出した結果が、この議員立法ではないかと思われる。もともと公費による設置は今の文科省が認めるはずがないのだから、最初から金を引き出すことは計算されていない。制度に「風穴」を開け(ようとし)た与党内での実績をつくり、自らが矢面に立つ文部官僚との全面対決への政治的足がかりを掴んでおくという話なのではないか。

こうなってくると、日本でも、いずれスウェーデンやイギリスのような公教育の全面的民営化に踏み出すドラスティックな教育改革が日程に上ってくるのは明らかで、この問題の射程は不登校対策などという個別政策の枠組みを既にはるかに超えている。その時、反対勢力がどういう「公」教育を目指すのかという対抗ヴィジョンを強力に示せなければ、今の一部のNPOのように、世論はネオリベラル的教育改革の怒号にあつという間に飲み込まれてしまうだろう。今の国会に上程される教育機会確保法案は、その来るべき嵐の前兆なのである。

竹村 洋介

大変ためになりました。文部科学省官僚がどういう立ち位置にあるかについて

は、いままで私が考えていたのと反対のものでしたので、もう一度よく整理して考え直してみようと思います。私としては、(義務)教育を、学校教育から生涯教育(学習)に肩代わりさせる法案だと読んでいました。それによって文部科学省は傘下の領域が増えます。自身が、生涯学習論を教えている身なので、過敏になっていたのかもしれませんが。それと私は疎いのですが、インクルージョン教育の視点からはどう見えてくるのか、より詳しく教えていただけると幸いです。現状の教育機会確保法では、より裕福な家庭が、一般の“公立”学校より、“上等”な教育を買うことを許す、すなわち教育のネオリベラルな改“正”－教育の市場での売買－へとつながるように私には思えるのですが。

南 康人

インクルーシブ教育との関係では、どういう事態になっていくのか注視が必要だと思っています。これは数年前にスウェーデン国営放送が放送した番組で、フリースクールによる「問題行動児」の排除問題を取り上げてるらしいのです。

<http://www.svt.se/ug/friskolor-valjer-bort-besvarliga-elever>

竹村 洋介

長文お許しください。

教育機会確保法案の国会上程に際して(メモ)をもう一度拝読させていただきました。このメモを発表されたことを本当にうれしく思います。教育学を教える身でありながら、諸外国のこと等まったく疎く、恥じ入る思いでした。このメモを拝読して、私が考え違いをしていたことや、見解の狭さを思い知らされた思いです。しかし、それでもなお幾つかの疑問点が残りました。解説を頂ければ幸いです。また私の誤読・誤解があればご指摘いただければ、幸いです。

まず全く無知なために教えていただきたいのですが、スウェーデンの「フリークール」、イギリスの「アカデミー」「フリースクール」とはどのようなものなのでしょう。イギリスは(他のヨーロッパ社会もそうではありますが)階級格差がひどく、1970年代まで高等教育進学はごく限られた人にもみ開かれていたのが“学制改革”によりポリテクニクが再編され大学になることで、大学進学率が急上昇

したと聞いています。それがサッチャーズ・チルドレンということになるのでしょうか。南さんが書かれる「アカデミー」はこれと何か関係があるのでしょうか？前者は生涯学習化の一貫で、高等教育のアウトリーチを伸ばしたものとみています（もちろん私はサッチャリズムそのものに反対です）。

次に文部科学省は「公設民営の公立学校については原則反対の主張を行っている」とされておられますが、文部科学省は「民営」「公立」についてそれほど拘泥しているのでしょうか？生涯学習化した社会においては、それらの区分は実際上なくなり、ネオリベリズムの市場経済原則にさらされながらも文部科学省の管轄下に入るということにはならないのでしょうか？

アメリカ合衆国の「チャータースクール」に関してはお書きの通りだと思います。ただ「世界的なトレンドでは、すでに「フリースクール」とは、自由教育運動に起源を有する「子ども中心主義の教育を行う学校」の意ではなく、ネオリベラル的教育改革の目玉として位置づけられた公設民営学校」とありますが、ネオリベリズムに裏打ちされた生涯学習社会にあっては、必ずしも「公設民営」に限らず、純然たる営利企業であっても同じではないでしょうか？ですので、「民間資本への教育市場の全面開放が目指される」という点においては全くの同意です。そしてかのネオリベラリスト小泉純一郎が言ったように「退場すべきは退場」ですから、「教育市場の資本への開放はむしろ教育格差を拡大」するのはむべなるかなです。すでにこういった「特区」制度によらずとも、大学は通信制の社会人入学などを通して、教育格差をいやおうなしに進めてきました。「公設」にした方が初期設備投資が不要なだけ、民間の（教育）資本はより参入しやすいでしょうが、それを除けば純然たる民間「教育」資本も教育市場に参入してくるのではないのでしょうか？私見ではこれらはすでに1984 - 1987年に設置された臨時教育審議会が打ち出した（当時としてははっきりと答申には書き込まれませんでした）自由化＝ネオリベリズムの延長線上にあると思えるのです。

そして最後にしてもっとも見解が分かれる点として、文部科学省は第二次安倍政権に反対しているかという点です。たしかに臨時教育審議会では文部省&日教組連合 v.s. 中曽根ネオリベリズムという構図はありました。そしてその結果が生涯学習化だと考えています。

しかし、今回はこの構造は当てはまらないのではないかと考えています。安倍首相、下村前文科相が、それぞれ東京シューレ、フリースペースえんを視察したのは、内閣が止めないのは当然のこととして、文部科学省官僚がそれを押し止めたでしょうか？私にはそうは思えません。フリースクールにいくばくかの財政的援助を与えるのと引き換えに、「生涯学習」機関化し管轄下に置くというのが狙いなのではないでしょうか？（ここでは学校教育法でいういわゆる1条校かどうかは問いません。その垣根を取り払うことこそ、生涯学習化ですから）。こう考えてくると、文部科学省官僚は、この法案の上程を推進しこそすれ、反対に回るとは思えません。またたとえ、現状で反対に回ったとしても、この法案が可決され施行されるとなると、文部科学省官僚は自らのアウトリーチを広めるためにこの法を利用する方向に走るのではないのでしょうか？杞憂であればよいのですが。

メモを拝見させていただき、慌てて書いたものですので、事実誤認や取り違えがあるかもしれません。そうであればお許しください。ではありますが、私が抱いたいくつかの疑問点にこたえていただければ幸いです。

南 康人

コメントどうもありがとうございます。どうも日本の事ばかり見ている、この問題はわからない、と思って、にわか勉強で荒っぽいですがメモにしてみました。いろいろとご批判いただけると幸いです。本当は、イギリス、スウェーデン両方の事情に通じてる比較教育社会学の方から、ちゃんとしたご教示いただけると良いのですが。どなたかご同業の方におられませんか？

イギリスの事情については、僕がざっと目を通したのは「連立政権のフリースクール政策に対する労働党の態度」（望田研吾、2012）http://www.juef.sakura.ne.jp/bulletin/vol.16/juef_2012_16_03_mochida.pdf 「イギリスにおけるキャメロン連立政権下の教育改革の動向」（久保木匡介、長野大学紀要 第34巻第3号 25—40頁（199—214頁）2013）https://nagano.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1064&item_no=1&page_id=13&block_id=17 で、恥ずかしながら、ここに書かれている以上の事はよくわかりません。

公設民営学校（フリースクール）は全面的な民営化への通過点ではないか、とい

うのはその通りだと思います。ただ、国によって労働組合や教員組織、学校組織の歴史的な特異性がありますので、そこら辺では多様なエージェントの複雑なからみあい、多様な民営化形態や教育福祉ミックス？みたいなものが生まれてくる可能性もあるんじゃないかと。そういう具体的な特異性のなかでは、そのまま生き残っていくフリースクールも出てくるのではないかと思います、どうでしょうか。

スウェーデンが教育市場民営化の最先端を走っている一方で、イギリスでは教員労働運動が未だ頑強な抵抗を続けているといった辺の事情、スウェーデンの産別組合なんかはどういう方針でいるのか詳しく知りたいところです。

文部官僚の「抵抗」については、仰るとおり、先行きどうなるのか僕もよくわかりません。今回の法案は公立学校民営化の根幹部分には手をつけていませんので、官僚としては警戒しながら静観という構えじゃないかと思います。特区についてはもう法律が通っているので、官僚としては「粛々」と進めていくしか道はないんじゃないでしょうか。官僚の「抵抗」は、既得権益を守りながらズルズル後退していく籠城戦のようなもので、最後は資本に無血開城といったイメージなのですが。本来の抵抗勢力は日教組だとは思いますが、こちらは既に戦意喪失、瓦解状態のような感じで、イギリスでのような抵抗戦は期待できそうにないなと思っております。適当な感想ですみません。

これで伊藤の「疑問、問題点」にほぼ答えたことになるであろう。南、竹村で評価が大きく異なるのは、文部科学省官僚の立ち位置ということになるだろう。ネオリベリズムに乗じてフリースクールをも取り込もうとするのか、学校を堅持する守旧的態度を取るのか？後に南と話し合ったところでは、省内で統一した見解はなく、生涯学習政策局と初中等局によって異なる可能性もあるということだった（NPO法人は生涯学習政策局、フリースクールは初中等局がそれぞれ担当）。南と筆者の相違は南が既存の学校制度を維持しながらも「公設民営化」により教育の市場化が進むとしているのに対し、著者は教育制度全体を学校教育制度の枠組みを超えた生涯学習社会に変転することで、教育の市場経済化が進むのではないかといいことにある。しかしいずれにせよ、教育の市場経済化が進行していくという結果

においては両者は一致している。

「5. 格差を広げる」について、P.ブルデューの言をまたずとも親らと作る「個別学習計画」の「良し悪し」は当該児童・生徒の「学力」に大きく影響する。また繰り返しになるが、現状では12万余人を数える不登校児のうち、フリースクールに通えているのは5000人にも満たない。ほぼ3.5%である。地理的問題、経済的問題、あるいは心理的問題その他でフリースクールに通えない子どもがほとんどなのだ。フリースクールに通える、通えないで格差が広まる可能性は高い。フリースクールのスタッフが有能であればあるほど格差が広まるというアイロニーが生じる。「6. 教育の民営化の入り口になる。塾等がフリースクール（通信教育含む）として参入してくる。」すでに後期中等教育では全く珍しいことではない。学校法人に転換したのも含めれば24校（22法人）が「特区」制度を利用し、通信制で運営している。「7. エリート教育につながる」はすぐにそうなるとは言わないが、イギリスのパブリック・スクール（パブリックといいながら私立で、富裕層が通う学校である）のように、上流階級のみ入門戸を開くエリート校ができる可能性は否定できない。たとえば、きのくに子どもの村学園などもその一つになる可能性はある。もちろんきのくに子どもの村学園に限ったことではないが、「登校拒否はだれにでも起こりうる」のだから上流階級の子弟も不登校になりうる。

ここまでで、ほぼネオリベリズムを軸にした考察は充分であろう。

・ 錯綜する現場

しかし現場においてはまた違う側面を見せることがある。本稿で扱った主張・論争は積極的推進派（奥地・喜多）v.s 慎重派（伊藤・下村小夜子・内田良子（子ども相談室「モモの部屋」、「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」共同代表）という構図がおのずと浮かび上がってくるが、それはそれで重要であっても、さらなる問題が残る。「フリースクール全国ネットワーク」と「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」が真っ二つというのでは全くない。「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」代表の下村小夜子は「フリースクール全国ネットワーク」の理事を務めている。これだ

けでも事態は錯綜している。さらに真っ向から反対の論陣を張らないまでも慎重派の立場から『迷子の時代を生き抜くために』北大路書房 2009、を上梓した山下耕平・フォロ事務局長などの、大きな声はあげないが慎重派の人々も少なくない。そして最も多いのが、態度を決めかねている人々であろう。さらに繰り返しになるが、不登校 12 万人のうち、フリースクールに通えているのは 3.5%、4000～5000 人。つまりは先にあげた南の文章にもあるように大多数は「教育委員会による不登校児童生徒への管理強化の懸念」を抱きながらも、態度を決めかねている人たちだ。しかし、その人たちとて、「個別学習計画」を事実上、無理強いされたり、教育に市場原理をあからさまに持ち込まれた時、それは同時に従来の小規模で財政的基盤の弱い NPO 法人立のフリースクールがさらに窮地に追い込まれ、大手の予備校・塾・サポート校あるいは株式会社が市場を寡占する時であろう。彼／彼女らがいつまでもサイレント・マジョリティでいるだろうか？（その意味では潜在的慎重派と呼んでもよいだろう）。また貧困層、外国籍、民族学校、インターナショナルスクール等のことももっと突っ込んで考える必要があるだろう。

以上、いくつかの側面から「不登校対策法」を考えてみた。逐条批判はしていませんし、まだインクルージョン教育からの観点もほとんどなしえなかった。しかし、それでも「不登校対策法」は小手先の書き換えでは修正できないあまりにも多くの問題点があることが判明した。やはり根本に戻って考え直さなければならない。イヴァン・イリッチの言う“de-schooling society”とは、このような貧しい社会ではないはずだ。

主要参考文献等

イヴァン・イリッチ、『脱学校の社会』、東京創元社、1977

教育再生実行会議第7次提言、2015年5月14日、

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai5_1.pdf

3.26 【教育特区シンポジウム】 多様な学校づくりをめざして 新しい教育制度を求める

NPO等団体からの意見と要望

http://www17.plala.or.jp/mana-rainbow/yumehana_hp/yumehana_action_record/2004_0326_edu_special_sympo.htm#1

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

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」案（未定稿）8月15

日案 不登校新聞

<http://www.futoko-net.org/aboutus/yakuin.html>

「個別学習計画」が運用されたら…

<http://ftk.blog.jp/archives/42145739.html>

下村博文、『塾ありのままの姿』、学陽書房、1984

多様な学び保障法を実現する会、『多様な教育機会確保法 ここまで来た！報告会 次の国

会に向けて【増補版】

http://freeschoolnetwork.jp/file/1020_shiryu_enlarged.pdf

日本社会臨床学雑誌、第24巻2号「「不登校」をめぐる状況を考える」

日本社会臨床学会、社会臨床ニュース第93号

P.ブルデュー、『再生産』、藤原書店、1991

同上、『遺産相続者たち』藤原書店、1997

フリースクール全国ネットワーク

<http://freeschoolnetwork.jp/p-proposal/1916>

臨時教育審議会『教育改革に関する第4次答申（最終答申）』、1987年8月7日

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/06091908/005/007.htm