

# フリースクールからの政策提言

2009年1月12日

第1回JDEC日本フリースクール大会採択

特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク

## はじめに

教育の危機が叫ばれてから久しい。生まれてきた命が成長し、やがてこの社会をつくり支えていく。子どもの成長はこの社会の存続に欠かせない。子どもの教育は子どもや親にとってのみ大切なことではなく、社会にとっても大切なことである。残念ながら、いじめ自殺、虐待、子どもが被害者になったり加害者になったりしているもろもろの事件をはじめとして、子どもたちは聞こえない悲鳴を精一杯あげている。私たちは、今の教育に苦しんでいる多くの子どもたちの声に耳を傾け、子どもたちが求めていることを実現していかなければならない。

言うまでもなく、子どもの存在は多様である。その多様な子どもたちを受け入れる教育の場が必要であることは論を待たない。子どもは多様であるということ踏まえ、世界的にも、多様な教育の場を社会が認め支えていく流れがある。それでは、私たちの社会ではどのように多様な子どもたちを受け入れる場を持っていくべきであるのかを真剣に問わなければいけない。また、そのような場を親・市民の努力に頼るだけでなく、社会が支える仕組みを整える必要がある。ここに、様々に個性を持ち多様な存在である子どもが安心して学び育つことのできる社会の実現に向けての提言をしたいと思う。

NPO法人フリースクール全国ネットワークは、日本全国にある子どもの立場に立ち活動するフリースクール・フリースペース・居場所等をつなぐネットワーク団体として2001年2月3日に誕生した。各地のフリースクール・居場所、または世界中のフリースクールとの架け橋として活動している。法的制度・基盤整備に向けて、国会議員を招いてのシンポジウムや不登校政策への提言を続け、2008年には超党派の国会議員フリースクール環境整備推進議員連盟の結成にあわせてヒアリングに招聘されるなど、地道に着実に活動を続けている。

そしてフリースクール等の活動が日本でさらに広がり、深まるよう、2009年1月、JDEC（日本フリースクール大会）をはじめ開催することになった。これにあわせて、私たちのフリースクール等の活動から見た教育や子どもの状況を改善すべく、すぐに実現にむけて取り組むべきことをまとめ採択したものが、この提言である。

注) 本提言では、フリースクール、フリースペース、居場所、ホームエデュケーションのネットワークや訪問支援などの活動を含めて、「フリースクール等」と表示しています。

## 提言の構成 - もくじ -

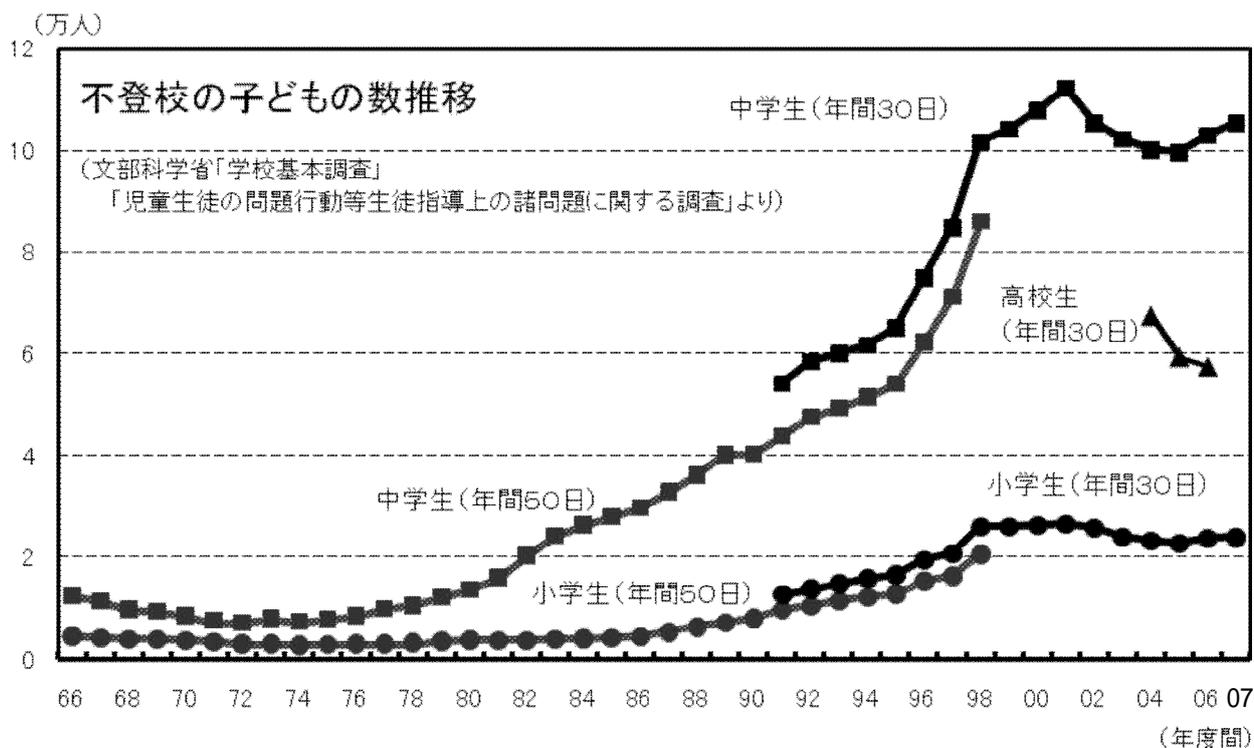
	ページ
子どもをめぐる現状 - 不登校から見える日本の教育 -	4
目指すべき政策の方向性	8
フリースクール等についての新法制定の提言	8
すぐにでも実現すべき 9 の提言	
【提言 1】 フリースクール等の教育環境整備と運営安定化を図るための公的支援の実施	10
【提言 2】 教育行政によるフリースクール等との連携体制の促進	12
【提言 3】 フリースクール的な学校設立の促進	12
【提言 4】 学校復帰を前提とする政策の見直し	13
【提言 5】 教育行政や学校等の現場の対応改善	14
【提言 6】 在宅不登校に対する公的支援の実施	15
【提言 7】 子どもが相談しやすい環境づくり	16
【提言 8】 当事者の立場に立った医療への転換	17
【提言 9】 国や自治体等で取り組むべき課題	18
おわりに	20

# 子どもをめぐる現状 - 不登校から見える日本の教育 -

提言を考えるに当たり、日本の子どもをめぐる現状のうち、不登校から見えることを洗い出してみとめた。

## 1. 増え続ける不登校

文科省学校基本調査によれば、我が国の不登校は1975年から四半世紀を超える長期間、増加し続けた。



その間、文部省・文部科学省は多額の国家予算をかけて学校復帰のための努力を進めてきたが、子どもの数は少子化で減少していく状況においても、不登校は増加の一途をたどった。この事実をしっかりと踏まえる必要がある。

2002年～2006年の発表では、4年間、不登校の子どもがやや減少傾向が見られた。喜んで学校へ行き始めた子どももいるであろう。しかしフリースクールや親の会から見えてきたのは、不登校の子どもを減らすために、学校現場や地域での「学校へ行け、学校へ戻れ」という登校圧力が増加したことである。2002年に招集された「不登校問題に関する調査研究協力者会議」の最終報告は「学校に登校するという結果のみを最終目標にするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的にとらえ、社会的に自立することを目指すことが必要である」、「『最善の利益』が何であるのかという視点に立ち」、「機械的な働きかけにより児童生徒やその保護者等追い詰めるようなことがあってはならない」などの歓迎できる言葉も入った。しかし、ポイントは「学校復帰のために何らかの働きかけを」と呼びかけるものであり、記者会見でも、そう説明された。そのような動向は学校現場で先取りされ、02年あたりから、登校を促す様々な対策が進められ、不登校の子ども・親は大変きつい状況になっ

てきている。大阪府では「不登校半減政策」を掲げた前知事と市民が何度も話し合い、子ども自身が勇気を持って「子どもの気持ちを尊重してください」と訴えたし、新潟県では「不登校未然プロジェクト」の実施で、3日欠席でも報告をあげるシステムがとられた。福島県では「30・15戦略」がはじまり、不登校児童生徒を前年度より毎年15%減らし、学校復帰率を30%以上とする作戦がとられていた。また各地の学校で「不登校ゼロ作戦」が掲げられ、日夜、PTAや地域の民生委員が不登校家庭を家庭訪問するなど、地域に居づらい状況が親から訴えられてきた。

教師・スクールカウンセラーの家庭訪問、電話連絡などが強まり、登校という形をとるが教室には入れない、または入りたくないという事情による、保健室や相談室などで過ごす別室登校が増えている。

その後、07年、08年発表の学校基本調査の不登校数は、2年連続で増え、08年発表では、平成19年度間は小中あわせて12万9千人で、特に中学生の不登校率は調査開始以来40年間で過去最高となっている。これらの背景に、07年の全国一斉学力テストの復活、ゆとり教育の後退など、学校教育のストレス度が強まっている状況があり、学校が居場所と感じられない子どもたちが増えていられるが、過去最高の08年12月、文部科学省発表の「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」で、校内暴力が5万件になっていることも、その一端が現れている。

## 2. 発達障害

近年、LD、ADHD、アスペルガー症候群などと判定されたと言って、フリースクール等に子どもを連れてこられる保護者が増えた。これら発達障害といわれる子どもたちにとっては、彼ら自身の個性が受け入れられ、生きて行きやすい環境が用意されているとは言い難く、自信を喪失したり、疎外感や他者への恐怖感を覚えたり、不安が募り行動が混乱したりするなどして、不登校に至るケースも増えている。また、発達障害を理解されず、差別や偏見、排除の対象になったりもしている。フリースクール等は、不登校になった彼らの居場所になるよう受け入れ、違いを認め合い、統合教育を日々実践しているところが多い。しかし、人手不足や場所の問題などもあり、まだまだ十分な支援体制はできていない。

## 3. いじめ・いじめ自殺

2002年の「不登校問題に関する調査研究協力者会議」の学校復帰強化の方針により、より休みづらくなった学校現場において、いじめ・いじめ自殺が増えていった。2006年秋、北海道滝川のいじめ自殺報道に端を発し、いじめ自殺について長期の報道が続いたことは記憶に新しい。日本列島のあちこちに、学校におけるいじめと、それに苦しみ自殺を選ぶ子どもたちが後を絶たなかった。国の「いじめ自殺ゼロ」の統計も問題になり、修正を余儀なくされた。文部科学大臣も直接子どもにコメントを出すなど、異例の取り組みを行った。特に並行して開かれていた「教育再生会議」も、いじめ問題に対策を示し、厳罰化の方向を示した。これらの取り組みで、いじめ・いじめ自殺が根本的に解決したわけではなく、いじめを取り締まる発想の中で、いじめられていた子が、一回だけ行きたいいじめを叱責され、それを苦に自殺した例も出た。フリースクール等には、その後も、いじめにより不登校になった子たちが引き続き見学に来ており、親の会でもいじめで不登校になった例が報告され続けている。

#### 4．虐待問題

虐待には、身体的虐待、心理的虐待、性的虐待、ネグレクトなどがあるが、その被害者になる子どもは増え続けている。2008年、8年間長女を監禁状態とした母親が逮捕される事件が起きたが、不登校状態の中には、虐待があるケースもある。

虐待による結果として登校したくてもできない状態は、子どもの教育を受ける権利からして当然防がなければならない。しかし、いわゆる不登校の問題は、子どもの視点に立てば、学校がその子の成長にとってマイナスとなって起こっている現象であり、虐待に起因する不登校と本質的に異なるものとして理解しなければならない。

2004年の児童虐待防止法の改正によって、虐待と疑われるケースについて市民に通告義務が課される状況となり前進した部分もある反面、不登校にとってはその影響を受けて新しい問題も発生している。不登校を理解し、受け止めている家庭が「ネグレクト」と誤解され、また決めつけられ、通報され、児童相談所が家庭を直接訪問する事態に、親たちがおびえている。中には、不登校を理解しない児童相談所の職員が、子どもと親の意思を無視し、母子を分離し、一時保護してしまうケースも出てきており、問題となった。

#### 5．医療と不登校

不登校の子どもたちの中には、公的な教育支援センターや民間による居場所やフリースクール等を見つけ、あるいは、家庭を中心に育つあり方を親に受けとめられて、割合落ち着いた元気な日々を送っている者もいるが、学校へ行くことができていない自分を責めたり、家庭や学校の登校刺激、登校圧力、将来への不安などから非常にづらい精神状態になっている者も多い。頭痛、腹痛、吐き気、じんましん、微熱など、日常的に身体症状を出す者や、強迫神経症や家庭内暴力、拒食、過食、リストカットなどの形で苦しさを表現している者も少なくない。それらは、自己否定感とつながっており、不登校した自分をダメと認識し、「みんながやっているように、普通に登校したり、勉強したり出来なくてはならない」と焦ったり、葛藤している場合も多い。

このような状態の子どもがいると、周囲の者がすぐ医療機関につなげることが多くなっている。医療にかかると、かつての時代と比べて安易に投薬や入院の対象となるなど、過剰医療と疑いたくなるような対応もある。現在、医療依存が強まっており、子どもの気持ち大切にされるとは言い難い状況が広がっている。

#### 6．フリースクール等の状況

80年代半ばより、東京シュールをはじめとする学校外の子どもの居場所やオルタナティブな教育の場が誕生、全国に広がっており、現在数百のフリースクール等が存在している。2001年には、「フリースクール全国ネットワーク」が誕生し、全国子ども交流合宿やフリースクールフェスティバルなどを開催、交流を深めている。

しかし、フリースクール等には、公的支援の道が開けておらず、どこのフリースクール等も経営的に大変困難な中をボランティア的熱意に支えられ、継続している状況である。『フリースクール白書』

(2004年作成)等で明らかになっているように、フリースクール等は子どもや親には歓迎され、そこで元気になったり、自信を得たりしており、親も支えられ、重要な存在意義を持っているが、保護者の経済的な面・フリースクール側の運営面での負担は大きい。また、小・中学校の通学定期券は活用できるようになっているが、高等部は、長い間の運動によっても、いまだ実現できていない。高等部の通学定期券実現を求める活動の過程で、08年5月、「フリースクール環境整備推進議員連盟」が超党派で誕生、3回の会合が持たれ、フリースクール等の関係者は希望を持ったが、その後の政治状況の中で休止状態にある。今後、有効に動いてほしいと期待されている。

## 目指すべき政策の方向性

多様な存在である子どもの成長を考えたときに、多様な子どもの学び方、学びの場などを国および社会は総合的に保障する必要があると私たちは考える。

すでに、わが国でもフリースクール等やホームエデュケーションなどは全国的に実施され広がっているが、公教育制度外の存在であり、一部のケースを除いて、公的な援助の対象外である。

わが国では1970年代より不登校の子どもが増え続け、不登校は子ども本人の甘えや弱さなど個人の問題にされ続けてきた。私たちは、今日の教育の現状を広い視野で捉え、学校という環境で傷ついている子どもたちが不登校状態になっていることを認識し、子どもが育つ環境や教育の在り方を検証していく必要があると考えた。これまでの不登校政策は、子どもの立場に立って子どもの学ぶ権利を保障する環境を整えるよりも、現状の学校教育を基本にした学校復帰の指導が優先されてきた経緯がある。

子どもの学ぶ権利は、日本国憲法26条「教育を受ける権利」、世界人権宣言第26条「教育を受ける権利」および子どもの権利条約第28条「教育への権利」として保障されている。しかし、日本における教育は、学校教育法下の学校教育のみで、多様な形での学びの存在を認めておらず、現状においては、子どもの実状に応えることができていない。

私たちは、ここに具体的な政策提言として、学校、フリースクール、フリースペース、居場所、ホームエデュケーションなど、多様な教育の形態が並存できる道を提示したい。

## フリースクール等についての新法制定の提言

学校を変えなければいけない、教育を変えなければいけない、という言葉はいつの時代も聞かれ、教育改革の言葉のもと、特に学校の在り方を変える様々な取り組みが行われている。しかし、現実には不登校の子どもの割合は増加し続けている。従来の学校の在り様が合わない子どもが、無視できない割合で増えてきているのであり、子どもたちが本当に求める学びと育ちの在り方を用意することが、行政や社会の責務である。

近年の教育改革で、カリキュラムの弾力化や特徴ある学校づくりが一部実現してきたことは評価できる。しかし、今の学校で辛い経験や思いをして行かなくなり、それでも行かなければいけない、という苦しみを多くの子どもに負わせている現状がある。そして、その対策として、学校教育を徹底させるためにまずは学校に戻す策を講じ、また休むことを認めたとしても学校に戻るまでの「受け皿」を増やす、というだけでは、本質的な解決とならない。また、親の立場からすれば、税金によって学校教育を支えた上に、学校に行かずフリースクール等に通うわが子のために、フリースクールを支えるお金を拠出しており、義務教育費の二重負担になっている。現代に生きる子どもたちの実情を見れば、フリースクール等やホームエデュケーションを含めた学校教育以外の多様な教育の在り方を制度として認め、多様な学び方や育ち方を保障し、それらを公費で支えるシステム

が必要である。

欧米など諸外国では、教育や学校自体が多様に認められており、日本の画一的な教育制度と比べものにならない。フリースクールやホームエデュケーションも教育制度の中の一部として位置づけられている国が多く、中には公的支援を行っている国もある。

現在、憲法および教育基本法で「保護する子女に普通教育を受けさせる義務」(教育義務)を規定しているが、普通教育を学校教育に限定してはいない。また、世界人権宣言においては「親は、子に与える教育の種類を選択する優先的権利を有する」(第26条第3項)と規定されている。しかし、わが国の教育法体系は、教育義務の実現のために学校教育法を制定しているのみで、学校教育以外の普通教育を担保していない。親の教育選択の優先的権利も学校教育に限られている。このシステムは、不登校の子どもが数多く普遍的に存在する状況、フリースクール等や在宅で学ぶ(ホームエデュケーション)子どもたちが数多くいる事実に対応できていない。この現状を変えるため、以下を提案する。

#### (1) フリースクール等についての新法(仮称「オルタナティブ教育法」)の制定

学校教育法に並ぶ教育義務の実現として、フリースクール等についての新法(仮称「オルタナティブ教育法」)制定を提案する。フリースクール等やホームエデュケーションは、オルタナティブ教育法に準拠した公教育として位置づける。つまり、子どもが教育義務対象年齢に達したとき、学校教育またはオルタナティブ教育いずれかに基づく教育義務を課し、多様な教育選択を可能にする制度にする。

#### (2) 新法制定のための検討委員会の設置

新法制定にあたっては、検討のため委員会を設置し、国会議員、学識経験者だけでなく、フリースクール等の現場に関わる関係者、子どもの権利を専門にする弁護士、行政関係者、その他教育関係者をメンバーにして構成する。

#### (3) オルタナティブ教育センターの設置

文部科学省初等中等教育局並びに地方自治体教育委員会は、オルタナティブ教育を担当するセクションを創設し、地域に「オルタナティブ教育センター」を設置する。オルタナティブ教育センターは、学校教育を選択せずオルタナティブ教育を選択する子どもの教育保障のための機関で、フリースクール、インターナショナルスクールなどの多様な教育機関と、ホームエデュケーションの支援を担当する。また、オルタナティブ教育に関する情報収集や調査研究を行い、シンクタンクやオルタナティブ教育開発の機能を担う。

#### (4) オルタナティブ教育のための公的助成制度の創設

義務教育においては公的負担が原則であり、学校教育は公費によって支える仕組みとなっている。また、高等学校など中等教育学校においても公費助成が措置されている。よって、オルタナティブ教育に対しても公費助成制度を創出する必要がある。フリースクール等に対しては、教育義務終了年齢以上(高等部など)も含めて、私学振興と同等な公費助成制度を創出し、教育機関の安定的な経営と子どもの学習にふさわしい教育環境整備を担保する。ホームエデュケーションを選択する子どもについては、教育費を家庭に交付する仕組みを整備する。

#### (5) 市民による教育機関の設置のための環境整備

オルタナティブ教育法に基づく多様な教育機関を市民が設置しやすいような環境整備を行う。世界人権宣言に規定される「親の教育権」や子どもの権利条約が前提とする「個人及び団体が

教育機関を設置し及び管理する自由」の観点から、フリースクール等やホームエデュケーションのネットワークなど、市民による教育機関づくりをしやすい環境を国は整備する必要がある。

## すぐにでも実現すべき 9 の提言

### 【提言 1】フリースクール等の教育環境整備と運営安定化を図るための公的支援の実施

フリースクール等は、学校外の子どもの居場所、不登校の子どもの成長を支援・保障する場として、親・市民（民間、NPO、市民団体等）の力によって作り出されてきた。それらは、子どもの居場所、フリースペースとも呼ばれ、そこへ通う一人ひとりの子どもの成長において、また、社会においても重要な役割を果たしている。学校は年間10万人以上の不登校の子どもの生みだしているが、公的に設置されている適応指導教室（教育支援センター）の利用率はその1割程度にしか満たず、かなりの子どもたちがフリースクール等によって支えられている現実がすでにある。前述の新法制定は、大変大きな教育制度改革であり、時間をかけて多くの議論を重ねていく必要がある。しかし、現実には、すでにフリースクール等が全国に多数存在し、ホームエデュケーション家庭や在宅で成長している不登校の子どもたちがそれ以上に存在する。また、中学卒業後の進路としてもフリースクール等へ通う子どもたちもいる。早急にフリースクール等を支援し、その教育環境整備を行う必要がある。

#### （1）学割通学定期券適用の拡充

現在、小中学生については「実習扱い」としてフリースクール等への通所のために学割通学定期券が適用される仕組みが実現している。しかし、中学卒業後にフリースクール等に通っている子どもには学割定期が交付されないため、大人の通勤と同じ定期券を利用せざるを得ない。よって、学割通学定期券の適用を中学卒業後のフリースクール等への通所へも拡大する。また、小中学生についても、教育を受けているフリースクール等が通学証明書を発行し、それに基づき公共交通機関が通学定期券を発行できるよう整備する。

#### （2）博物館・美術館等の文化施設の学割入場料の適用

中学卒業後のフリースクール等の生徒は、原則として高校生割引や大学専門学校生割引が適用されない。窓口の柔軟な運用によって割引適用となる場合もあるが、これを正規の割引適用あるいは高校生割引を準用するようにする。公設文化施設は法的に整備し、民間の施設に対しても同様とするよう指導する。

#### （3）公的施設・設備・備品等の提供支援

多くのフリースクール等は体育施設を持たないため、公共のスポーツ施設を活用している。フリースクール等が教育活動として借りる場合は、優先的に使用できるようにしたり、使用料を減免するなどの措置を講じる。調理室、工作室、音楽スタジオ、舞台設備施設なども同様である。また、公立図書館は貸出図書をフリースクール等に配置できるようにしたり、学校はフリースクール等の運動会や文化祭などの行事のための備品貸出しも実施する。

(4) フリースクール等への公的助成の実現

現状ではフリースクール等に対する補助金や助成制度がないが、実質的に公費で支援する仕組みをつくる必要があり、以下の仕組みが考えられる。

文部科学省「不登校等への対応におけるNPO等の活用に関する実践研究事業」の拡充  
不登校対策事業としてのフリースクール等への助成金の交付（福岡県、京都市の事例）

公設民営型事業や適応指導教室（教育支援センター）の民間委託

川崎市「フリースペースえん」等の事例

教育分野における市民（提案型）協働事業（協働事業提案制度）の推進

千葉県教育委員会「子どもの居場所づくり事業」（柏の葉シューレ）、新宿区市民協働提案型  
事業「中学卒業後からの青年支援対策」（東京YMCA“liby”）などの事例

教育行政機関・施設におけるフリースクール等の職員の人材活用

千葉県子どもと親のサポートセンターの事例など

(5) フリースクール等への人的支援

フリースクール等は、不登校の子ども、「発達障害」といわれる子どもを数多く受け入れている。適応指導教室の指導員や学校支援員、特別教育支援員などの職員をフリースクール等へ派遣したり配置するなど、人的支援を行う。その場合、フリースクール等の側から、ふさわしい人材を推薦できるようにする。

(6) 廃校等公的遊休スペースの貸出の奨励

公的遊休施設等をフリースクール等の事業スペースとして貸し出す。無償提供されるとさらによい。

(7) 保護者の負担軽減を図るための措置

通学定期券を利用しない場合の通所費補助を実施する

フリースクール等で教育を受ける場合に発生する費用も、就学援助支給（学校給食費、学用品費、社会科見学費、入学支度金、修学旅行費、卒業アルバム費、部活動費等）の対象にする

中学卒業後の進学先としてフリースクール等の高等部に通う場合、自治体等の奨学金制度の対象にする。

(8) フリースクール等を支援する民間団体・企業等の奨励

フリースクール等は独自の施設設備が整っていないため、地域だけでなく他分野のNPOや企業と連携するなど、様々な社会的資源を活用する工夫をしている。そのような連携促進のために、民間団体や企業等に、国や地方自治体は、人員派遣、施設提供等を奨励する。

(9) フリースクール等への事業振興支援

フリースクール等を事業として運営しやすくする社会経済基盤を整備する必要がある。

フリースクール等への無担保・低利子融資制度の創設

フリースクール等を対象にした雇用促進制度の創設

フリースクール等への税制優遇（寄付控除の対象とすること、フリースクール等の授業料の消費税非課税など）

## 【提言2】教育行政・関係機関とフリースクール等との連携体制の促進

教育行政もフリースクール等も、子ども一人ひとりが生き生きと成長でき、自立していくことを願う点では共通である。しかし、現在の行政は、フリースクール等と連携していくことに一般的に消極的である。多く不登校の子どもたちがフリースクール等によって支えられている現実に立って、フリースクール等との連携意識を持ち、積極的に交流していくべきである。

### (1) フリースクール等の認知向上と連携体制づくり

多くの教育委員会や学校は、フリースクール等の存在や活動内容を十分に把握していない。不登校の子どもが多く活用している現実を踏まえ、フリースクール等の存在や活動内容の認知に努めるとともに、連携意識を高め連携体制をつくっていく。定期的な連携会議の開催や、教職員研修でフリースクール等の関係者を講師として招く、現場を訪問視察する、などフリースクール等から学ぶ機会も促進する。また、不登校担当教員や担任、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーなどは、フリースクール等と定期的に懇談会を持つなど日常の交流を進める必要がある。

### (2) 教育相談等におけるフリースクール等の情報の提供

多くの不登校の子どもや親がフリースクール等を活用しているが、教育行政や学校からフリースクール等の情報が提供されることは稀であり、インターネット等で自己努力により探してたどり着いている。「もっと早く知っていれば良かった」という声は少なくない。教育相談等においてフリースクール等を紹介したり、教育相談所や教育センター等でパンフレットやチラシを配布したりするなど、積極的に情報提供をしていくようにする。また、義務教育終了後は、行政の仕組み上、公的支援が断ち切られるケースがほとんどであるため、進路選択としてフリースクール等を紹介する体制をとっていく（神奈川県、千葉県、島根県等では、フリースクール等民間教育機関を紹介する説明会の実施やホームページでの掲載をしている）。

### (3) フリースクール等への通所や学習の評価

フリースクール等民間施設への通所が学習指導要領上の「出席扱い」とできる制度は、教職員にだいが認知されるようになってきたが、子どもや保護者への周知は不十分である。フリースクール等から子どもの様子の報告を受けた学校や教員の多くが、子どもの変化や成長ぶりに驚いている。フリースクール等への通所や学習をもっと積極的に評価し、子どもや保護者の活用を勧めるようにしていく。

## 【提言3】フリースクール的な学校設立の促進

現在、文科省は「不登校児童生徒を対象とした新しいタイプの学校設置」によって、学習指導要領による教育課程の柔軟な運用を可能とした。これにより、東京シューレ葛飾中学校など、フリースクール等が進めてきた「子ども中心の教育」を生かした学校が開校し、不登校の子どもにとって学校選択がしやすい環境が一步前進した。このように学校教育がフリースクール等の成果を活用し、子どもから望まれる学校を新たにつるなどして、既存の学校を変えていくことも進めるべきである。しかし、現行では、学校設置基準が一部緩和されたとはいえまだまだ高く、普及する状況にない。

( 1 ) 学校設置基準等の緩和

現在、教育特区を皮切りにして、廃校施設の活用などで新しいタイプの学校設置が実現している。しかし、現行の学校設置基準はハードルが高すぎる。親や市民が設立しやすい基準に改めるべきである。例えば、校地校舎の専有要件、面積、基本財産、貸借契約期間、人事配置、教科担任制、教員資格の保有などの要件を緩和する。また、小規模、少人数でも経営が成り立つような助成制度に改変する。

( 2 ) NPO法人立学校の実現

教育特区でのNPO法人立学校の設立が可能になっているが、全国で1つも実現していない。実現しやすくする環境整備を行う。学校設置基準の緩和の他にも、私学助成金の対象とするか、あるいはNPO法人立学校助成制度を創設する等、資金的にも援助する仕組みをつくる。

## 【提言4】学校復帰を前提とする政策の見直し

現在の文部科学省や各都道府県、市区町村単位で進めている不登校の政策は、子ども一人ひとりの気持ちや状況に合わせた対応よりも、学校復帰指導に力点が置かれている。結果、子どもに良かれと思っての対応が、逆に子どもや家庭を苦しめることに陥ってしまうケースも少なくない。子どもの立場に立ち、真に「子どもの最善の利益」を実現するものとする必要がある。千葉県「不登校児童生徒の新しい支援の在り方検討会議」で2003年に策定した「学校および行政への提言」「不登校の子どもを持つ保護者のみなさんへ」などは、その上でも非常に参考になる事例であると考えられる。

( 1 ) 新しい不登校施策検討委員会の設置

国及び各地方自治体は、不登校政策や不登校への対応の在り方に対する見直しを目的とする「新しい不登校施策検討委員会」を設置する。検討委員会には、行政、学校関係者、カウンセラー、学識経験者など従来のメンバーだけではなく、必ず、不登校を経験した当事者または親、フリースクールなど不登校支援を行う市民活動・NPO団体のメンバーも入れて構成する。施策の策定にあたっては、当事者とその親・フリースクール等や親の会などへの調査を行うなどして意見や思いを聞き取り、学校復帰指導だけに偏らない対応を盛り込む。

( 2 ) 新しい不登校施策の周知・広報

まとめられた新しい施策が周知されるよう、教育委員会、校長、教職員、保護者全体への通知と理解の機会をもつ。子どもたちへも、子どもの権利条約、権利としての義務教育と共に、不登校についての施策をわかりやすく伝える。また、不登校関係団体への周知やマスコミ等を通じた社会一般への周知を図る。

( 3 ) 新しい不登校施策に基づく教職員・専門職等の指導者養成・研修

教員養成、カウンセラー等の心理職、ソーシャルワーカー等の福祉職といった専門職養成課程に新しい不登校施策を反映させる。また、現職についても新たな研修を実施する。さらに、現場と連携する民生児童委員や医療関係者にも研修の機会を提供する。養成・研修においては、

不登校経験者や親の実体験の話、フリースクールなどへの現場訪問や実地研修を組み込むなど工夫する。

## 【提言5】教育行政や学校等の現場の対応改善

策定された施策を教育行政や学校などの現場がどのように運用するか、教職員や関係者がどのように取り組むかも大変重要で、不登校の子どもや家庭を追い詰めるのではなく、支援するものにならないなければならない。

### (1) 数値目標設定を止める

現在の不登校施策の下においては、「不登校ゼロ作戦」「不登校を3年間で半減」「学校復帰率を30%上昇」など、数値を掲げての対応が全国各地で行われている。この方法が、数字を一人歩きさせ、子どもの気持ちや状況を大切にしない傾向を生んでいる。行政目標と成果評価のために、子どもに無理を強いたり、圧迫感を与えたりしている現実を変える必要がある。まず、子どもの気持ち・意思の尊重に立った対応を行うことを基本とし、数値目標は掲げないように変更する。

### (2) 登校圧力につながる「早期発見・早期対応」を止める

3日欠席したら「不登校予備軍」として対応することなどが登校圧力につながり、安心して休めない学校環境をつくっている。子どもの権利条約には休息の権利が保障されていることを踏まえ、性急な対応は控えるようにする。また、地域によっては、学校が民生児童委員やPTAと連携して不登校家庭への訪問や登校の働きかけを行っており、地域に住みづらくなる現実を生んでいる。子どもや家庭が、不登校であっても安心して暮らせることを一番に尊重する地域づくりに取り組むべきである。

### (3) 家庭訪問は慎重に行う

家庭への働きかけは、子どもや親の意思を尊重し、信頼関係が深まる方向で行われなければならない。家庭訪問は、本人や親が望む場合とし、突然の訪問や、嫌がっているのに学校側の熱意により訪問することは止める。また、定期的な電話連絡や電話報告・面談を子どもや親に強いることは無いようにする。友達が迎えにきたり、プリントや手紙を持参したりする場合も、子ども本人が望む場合とする。

### (4) 登校や出席を進級・卒業の条件にしない

進級・卒業にあたって登校や出席を求めることはしない。出席日数不足などを理由に進級・卒業させないという脅しになってしまうおそれがある。長い目で見たその子の成長を重視し、一時的に緊張や不安を高めることは控える。本人の望まない学習物提出や部分登校、別室登校、直接確認として校長、教員が会うなどの条件を課すことも同様である。

### (5) 「休んでもよい」ことを伝える

欠席の多い子どもや無理をして登校し続けている子どもには、事情をできるだけいねいに聞き、まとまった休息や代替教育を認める。また、教室に入りたくないとか、入りたいけれど入れない場合、その子どもが望む方法で学ぶことを認める。その場合、家庭も選択肢の一つとして存在することを認める。また、現在保健室や相談室など別室登校をしている場合、

その子の意思に反して、教室に戻そうとしない。学校行事などは他の皆がやっているからということを経由に参加を強制しない。

(6) 教育相談やスクールカウンセラーとの面談を強要しない

教育相談やスクールカウンセラーの活用については、相談やカウンセリングを受けなければいけないという風潮があり、校長、担任のアドバイスもそれを感じさせる例が多いが、活用については保護者や本人の判断と希望によることを知らせることが大事である。

(7) 「子どもの最善の利益」に立ったスクールソーシャルワーカーの活用

文部科学省は07年度からスクールソーシャルワーカーの導入を開始したが、先行して導入した自治体では不登校対策に効果があったとしているところもある。スクールソーシャルワーカーの導入は、不登校の子どもの減少を目的とするのではなく、不登校などで困っている子どもの立場、その子の最善の利益に立って環境調整をするところにあることを改めて確認することが大事である。

## 【提言6】在宅不登校に対する公的支援の実施

不登校の子どものうち、適応指導教室（教育支援センター）を利用している子どもは非常に少なく、フリースクール等を含めても、学校以外のどこかに継続的に通っている子どもは半分程度で、在宅で過ごし成長している不登校の子どもの数が相当数いる。この現状に対して、現在の不登校政策は専ら学校復帰・再登校指導に重点が置かれ、今を生き日々成長している子どもたちへの実質的な育ちの支援や学習支援がほとんど行われていないと言っても過言ではない。在宅でも子どもの成長を支援し教育を保障する対策や、豊かに学び成長できる環境整備を行うことは急務である。

(1) 在宅不登校の子どもに対する教育支援の位置づけ

在宅不登校の子どもには、在宅を前提にした教育支援を実施するよう周知徹底し、そのための方法を開発し体制を整える。早急に対応するために、NPO等が実施する在宅支援やホームエデュケーション家庭のネットワークなどを積極的に活用する。適応指導教室（教育支援センター）の役割として、在宅での成長支援を位置付ける。

(2) 在宅教育支援員派遣の実施

子どもが希望する場合、在宅で学習支援や家族以外の人とのふれあいが受けられるよう在宅教育支援員等を設置し、その派遣を要請できる仕組みをつくる。あくまで子どもが希望する場合に限ることを徹底し、訪問時に登校催促や学校復帰指導はしない。

(3) 「ITを活用した出席日数扱い」の活用の周知と実施

「不登校児童生徒が自宅においてIT等を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出欠の取扱いについて」[平成17年7月6日文科省初等中等教育局長通知]を不登校の子どもや家庭へ周知し、希望する家庭が積極的に活用できる体制をつくる。学校等のみで実現が困難な場合は、フリースクールやNPO等が実施するインターネットプログラム等を活用する。家庭での学習は、幅広い視野で認定する。

(4) 博物館・美術館等の文化施設の学割入場料の適用

中学卒業後の在宅の子どもは、高校生割引や大学専門学校生割引が適用されない。正規の割

引適用あるいは高校生割引を準用するようにする。公設文化施設は法的に整備し、民間の施設に対しても同様とするよう指導する。

(5) 保護者の負担軽減を図るための措置

在宅学習をする場合に発生する費用も、就学援助支給の対象にする。また、中学卒業後の進路としてホームエデュケーションを選択する場合も、自治体の奨学金制度の対象にする。

(6) 通信制小学校の設置、通信制中学校の増設

在宅で学んでいる子どものために、通信制の小学校、中学校は有効な教育保障となり得る。現在、中学校の通信教育しか認められておらず全国で2校しか存在しない。また、その対象は尋常小学校卒業生及び国民学校初等科修了者に限られている。学校教育法附則第8条を改正し、小学校の通信教育を位置づけるとともに、小・中学校の通信教育の対象に不登校の子どもを含めるようにし、全国どこに在住していても在籍が可能なようにする。

## 【提言7】子どもが相談しやすい環境づくり

子どもが、自分を否定されることなく、安心して話すことができ、受けとめられる環境の中で自分について話すことができる相談環境や相談体制を社会的に整える必要がある。

(1) 学校における相談体制の充実

子どもが、学校の担任や、その子に関係する教職員に話しやすい環境を整える。特に、子どもと関わる時間をより多くとり、子どもから気兼ねなく十分に話ができる時間を確保することが必要である。

(2) 保護者とのコミュニケーション環境の充実

個々の家庭で子どもとの時間をとる重要性は認識されているものの、実際には子どもとの生活時間がずれてしまったり、時間が確保しにくい実情もある。たとえば職を持つ保護者が子どもとコミュニケーションがとれる時間を十分に取ることができるよう、労働環境、職場環境の整備を推進する。

(3) 行政窓口の一本化

特に地方自治体での、子どもに向けた「教育」「福祉」「子育て支援」など行政のセクションごとに分かれているが、実際にどこに相談してよいか、とまどうことも多い。相談窓口を一本化し、ワンストップで利用できるように制度や組織、行政サービスを整備する。子ども自身の相談、子育てに関わる大人の相談を、子どもの権利保障に立つて行うことを徹底する。

(4) 相談機関情報の把握・提供

カウンセリング、専門的な相談機関については、行政で行っているもの、民間で行っているもの、様々あるが、相談を受けようと考えても、どのように探したらよいか、また具体的にどういう相談に乗ってくれるのか、開設時間や相談者、費用等、実際に関わり始めるまでわからない、というところもある。適正な費用や人権尊重等、その透明性を確保するための組織を作り、親・市民・子どもに情報の把握ができるよう、各相談機関の情報を集め、提供する制度を整える。

(5) 訪問型の相談・支援の整備

家庭で過ごしている子ども、外出するのが難しい子どもも多くおり、こうした子どもが求める支援があっても、なかなか本人の希望に添った家族以外による支援を受けることができる仕組みがないのが実情である。逆に、本人の意思を無視して、外出や学校復帰などを進める相談機関も多くある。子ども本人の人権尊重と、エンパワメントを第一に置いた訪問型の支援体制を地域で進めることは急務である。

#### (6) チャイルドライン体制の整備支援

子どもにとって、いつでもどこからでも無料で安心して話すことができる仕組みが社会にあることが重要であり、電話を通してそうした体制を実現しようと10年にわたって全国各地で、民間による「チャイルドライン」の活動が進められてきた。広報・資金・人材・発信・研修といった支援が具体的に必要である。チャイルドライン体制を充実させ、必要時すべての子どもの電話が受けられるように、国や自治体の様々な側面からの支援を積極的に行う。

#### (7) 保護者向け子育て支援・教育相談電話への支援

子どもの教育には、親の理解がとても重要である。しかし子育てに悩み、助けを必要としている親も多い。子育て・教育電話相談については、行政を中心に存在するが、子どもに向けたもの同様、電話をかけてきた人をエンパワメントすることを主眼に置いたものは、まだ少ない。電話をかけてきた当事者（保護者・家族自身）の立場に立った親身に相談できる電話を民間でもつくる支援を進める。

### 【提言8】当事者の立場に立った医療への転換

不登校の子どもたちの中には、医療と関係している子どもたちも多い。そしてその中には、過剰な医療や不適切な医療行為によって、さらに苦しんでいる子どもたちも存在する。症状に対応する医療から、人に対応する医療へ転換を図るために、次のことを提言したい。

#### (1) インフォームドコンセントの徹底

医療機関は、その診断・治療にあたって、子どもと親に対するインフォームドコンセントを行うよう認可監督機関（厚生労働省）が徹底する。また、監督機関は医療にかかるための心構えや必要な情報をパンフレット等にし、子ども・親に手渡すようにする。入院や投薬、通院にあたっては、精神医療関係の法律、患者自身の権利や知識、副作用等について、その決定前に情報が提供されるようにする。

#### (2) 医療オンブズパーソン制度の創設

医療に詳しく、かつ子どもの権利にも精通した専門家に依嘱して、医療オンブズパーソン制度をつくる。医療場面で暴力的な対応や人権侵害を受けた場合や、尊厳を傷つけられるような非人間的な扱いを受けたり、受けるおそれがある場合に、子どもや保護者が駆け込める機関も新設する。

#### (3) 医師養成における人権カリキュラムの充実

医師の養成及びインターンの研修に、「子どもの権利」、「医療と人権」について等を必ず入れる。

#### (4) 子どもに関わる医療のあり方の見直し

今日の精神や心を対象にする医療には「過剰医療」と言える状態があり、また、それを反映して専門家依存、薬物依存も進んでいる。多量の投薬があつて、より体調が悪くなったり、副作用に長く苦しんだりしているケースもある。また、子どもの苦しさはどこから来ているかをよく考えず、現象を手っ取り早く抑えようとするため、医療を使う傾向もみられる。これらに対し、子どもは安心できず、また問題は解決していない。その医療が必要か、過剰な医療になっていないか、絶えず問い直しが必要であり、国は子どもに関わる医療のあり方を見直すための委員会を設置する。

## 【提言9】国や自治体等で取り組むべき課題

国や自治体は、教育施策としてだけでなく、さまざまな方面から子どもの最善の利益を実現していく立場に立った施策を行っていくことが望まれる。

### (1) 「子どもの権利条例」の制定

「子どもの権利条例」は、川崎市をはじめ、いくつかの自治体で実現している。条例化により、包括的な施策や行動計画の作成が可能となり、予算化も可能となる。子どもに関する条例は、次世代育成やまちづくりの観点から制定している自治体もあるが、子どもの権利保障、子どもの最善の利益に依拠するものでなければ、不登校をはじめ子どもをめぐる諸課題の解決に道筋ができない。日本は国際条約である「子どもの権利条約」を批准しているが、現実には子どもの身近なレベルで定着しているとは言えず、子どもの権利を保障する責務を負う大人にとっても認知度が高いとは言えない。身近なところから子どもの権利を啓発していくためにも、子どもの権利を明確に位置づけた条例の制定を全自治体で目指す。

### (2) 子どもの社会参加、意見表明の推進

子どもに関する法令や施策の決定には、決定の過程で子どもが意見表明できたり参加できたりするシステムを整えるべきである。不登校施策の策定等においては、不登校経験者を公募等で策定委員会に入れるなど検討されてよい。

### (3) 子どもオンブズパーソンの設置

子どもに関する法令や施策あるいはその運用が、子どもの権利や最善の利益に即しているかチェックする機関として、子どもオンブズパーソンを全自治体が設置するべきである。また、子どもが不当な扱いを受けたり権利を侵害されたりした場合に、子ども本人や代理人が直接訴えたり調査を依頼できるシステムも重要であり、子どもオンブズパーソンにはそれにしかるべく対応できる権能を付与すべきである。

### (4) 子どもの駆け込み寺、子どもシェルター等の設置

現在、多くの自治体で「こども110番の家」など、子どもが駆け込めたり避難できたりする場所をつくる動きが進んでいる。しかし、実質的な機能がなく、多くの子どもに信頼されているとは言えない。一方、民間で虐待を受けている子どものシェルター、自立援助ホームなどの取り組みもある。ちょっとしたことでも相談でき話を聞いてくれるレベルから、危険や権利侵害を受けたときに守ってくれるレベルまで、子どもの側に立って対応できる場所が必要である。行政施設だけでなく、NPOなど民間が担ってそれを行政が支援することも普及のために検討されてよ

い。ただし、その設置や認定および運営には、子どもの権利や最善の利益を保障できる体制をとる必要がある。

(5) 子ども参加・参画による学校・教育行政の改革

多様な教育選択を可能にしたとしても、学校は依然として大多数の子どもが利用すると考えられるため、学校の改革は重要である。子ども中心の発想に立ち、子どもが参加・参画する学校、親・市民が参加・参画する学校に変革していく。教育委員会や教育行政への市民参加・参画も高めていく。

## おわりに

この提案は、NPO法人フリースクール全国ネットワークとして、子どもたちの学習権保障と、不登校に関して理解を広げ、成長しやすくし、個々人にあった自立支援を豊かに行っていくために、フリースクール等の実践をふまえ、今何が必要かをまとめたものである。

フリースクール全国ネットワークとしては新法制定の提言と9の提言を、国、フリースクール環境整備推進議員連盟、文科省および関係省庁、各自治体・教育委員会、学校現場、その他関係機関に早急に検討していただき一刻も早い実現のためにご尽力をお願いしたい。

子どもたちの個性は多様であり、現在の日本における子どもの置かれた状況も多様である。すべての子どもたちが生き生きと幸せに育つため、既成の学校制度をよりよく変えるとともに、フリースクールなど多様な教育のあり方が認められ、不利益を被ることなく活用できる仕組みと政策が必要である。私たちは、観念の上ではなく、日々子どもと関わる現実と実践をふまえ、この提言をまとめた。提言が多くの人目に触れ、議論され、実現に向けて一体的な政策や取り組みのきっかけとなることを期待したい。

## 本提言の作成責任およびお問い合わせ先

特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク

代表理事 奥地圭子

同 増田良枝

東京都北区岸町 1 - 9 - 1 9 〒114-0021

TEL & FAX 03 - 5924 - 0525

メールアドレス info@freeschoolnetwork.jp

ホームページ <http://www.freeschoolnetwork.jp>