

2018年5月28日

心理学・教育学委員会 排除・包摂と教育分科会議事録  
(第24期・第2回)

日時： 2018年3月30日(金) 15時00分～17時30分  
会場： 日本学術会議 5-A(1)会議室  
出席者： 志水、小玉、乾、加野、近藤、坂井、油布、西田、酒井  
欠席者： 浅井、大桃、河野、加賀美、北村、吉田

**議題**

**(1) 前回議事録要旨の確認**

前回議事録が確認された。

今期からHPで議事録を公文書として公開することが、幹事会で決定された旨、報告があった。

**(2) 報告1 酒井朗委員**

● 酒井委員より、資料の説明がなされた。

- ・ 社会的排除・包摂という概念は1990年代になってEU圏内において急速に普及し、「経済的次元、社会的次元、政治的次元等多次元的な側面が相互に強めあうような、長期間にわたる累積的な剥奪の諸課程」を示す。格差や不平等の概念とは異なる独自の問題意識が込められており、社会的包摂の機能不全や社会的統合が十分に保障されない社会的排除の構造を阻止して、『社会的包摂』を実現しようとする政策に寄与することが目指されている。

人生前半期の社会保障を十分に受けられないまま低学力・低学歴で社会に送り出されれば、不就労や不安定な非正規雇用につながるリスクが高くなる。これまで長期欠席のうち不登校は、主として心理的臨床支援や学校批判と結び付けられて議論されてきたが、学校が累積的排除の初期課程を孕んでいることを認識し、より広い視野からこれに取り組むべきである。その際、第一に、教育システムにどのような改革・改善が求められるか、第二に、社会的排除に抗う主体をどのように育むか、すなわち教育を通じて人々のケイパビリティを高めていく点が検討すべき課題となる。

- ・ 不就学、長期欠席、高校への非進学や中途退学など「学校に行かない子ども」を統一して、人生前半としての社会保障としての欠如として捉え、その実態と課題が示された。不就学については、就学免除または猶予になっているもののうち、大半は「重国籍」であるが、こうした子どもの状況について学校基本調査からは不明であり、また、「1年以

上居所不明者」については、全容がつかめていない。高校中退については、統計の示し方により数値が大きく異なる。アメリカなどと比べて、日本では関心がないのか統計そのものが存在しない。中退の背景を考えると、生活保護世帯で深刻な状況にあることが予測される。長期欠席について、とくに不登校は学校要因と結び付けられて語られるが、社会経済的に厳しい家庭の「脱落型不登校」にみるような、貧困に絡む長期欠席には注意が必要である。

- ・ 近年の問題としては大きく二つあり、①2013年以降「長期欠席」が急増している問題
- ② 高校中退は減少しているが、それが転出・転入・転学という形で、拡大した私立の通信制高校に抱えこまれるようになってきている点が指摘された。
- ・ 最後に、「教育機会確保法」が、普通教育を十分に受けていない者への機会の確保・包摂への関心から進められており、経済的視点から対策も講じていることから評価される一方、① 経済的困難を抱える生徒への支援として、ヤングケアラーの導入などが示されているものの、そうした支援の実現可能性への危惧、② 義務教育段階にない高校段階においては、こうした法律からも漏れていること、さらに、③ 通信制高校への包摂については、十分な学力を形成せねばならないところ、一部では、高額な授業料と引き換えに、安易な学歴を提供するだけの仕組みを作っている可能性がある等々の問題が示された。

## ● 意見交換

以上の報告に基づいて、以下のような質疑応答が行われた。

- ・ 統計的な数値、あるいは、調査の問題。  
高校卒業に関わる政府統計について、しっかりとした統計があるアメリカと違って、日本では、推計値でしかないという点。あるコーホートの進学行動についての時系列的な統計の不備。
- ・ 就学義務と高校教育をめぐる問題  
外国人に就学義務がないこと、高校が義務教育ではないことの二つの問題は、先進国と比較して、極めて重大だという問題提起がなされた。これに関連して、高校卒業が推奨されているにもかかわらず、高校が義務化されておらず選抜が厳しいことで問題が起きていることを考えると、高校を義務化することで後期中等教育は大きく変わるという意見が出された。一方で、外国人の教育という点では、今のままで外国人に義務教育を課すと、在日韓国人・朝鮮人の問題を見てもわかるように、かえって苦しめる形のものなりかねず、「学校に包摂する」という問題と、「包摂してどのように処遇するか」という二重の問題があることが指摘された。
- ・ 「ケイパビリティを高める」の内容について、このときのケイパビリティとは、何を指すのか。学力形成なのか、学歴なのか、シティズンシップの獲得はどう考えるのかについて議論が交わされた。

- ・ 「リスク回避」をどのような意味で用いているのかについて質問があり「排除型社会、すなわち後期近代で経済構造が変わる時抜け落ちてしまう危険性の高い人たちをどう支援するのか、という問題意識で用いている。個別生徒の教育的問題行動としてではなく、より広い視点から、安全に暮らせる状況にしていかなければならないという問題として捉えている」という報告者からの回答を得たが、その後、「学校に適應できない」子どもという現状を踏まえて、既存の高校が硬直しているということが問題なのか、学校制度の問題を指摘するののかの質問が重ねられた。

そこでは、「既存の学校を良いとは思ってはならず、多様な教育機会を提供したい。が、多様な教育機会はどこまでをよしとするのか、ショッピングモールとしての通信制でいいのかという問題や、営利的な活動の中で展開されるということとは識別して考えたい。」との回答が示された。

- ・ これに関連して、後期中等教育の問題についても意見が交わされた。

一つは、多様な教育機会としての通信制高校の問題が論じられた。通信制高校の中には、カリキュラムも工夫し、マンパワーも投入して努力しているところもあるが、公立の通信制高校は、概して教員配置等、様々な面で厳しい実態におかれていることをもっと認識した方がいいという意見や、実態としては、以前中学校で問題があった生徒の受け皿になって頑張ってきた定時制に代わり、高校ヒエラルヒーの底辺を支えるようになっているという意見、また、そこでの教育内容について、個性化に対応するというが、ショッピングモール化しており、各高校での単位の評価の仕方なども考える必要があるという意見が示された。多様な教育機会はどこまでをよしとするのか、という問題がここにはあることが確認された。

また、教育内容の問題も議論された。フィンランドでは、学校教員と現場の人がカリキュラムを共同して作成し、学力的に困難を抱えている生徒が、職業体験実習をやりながら力をつけていくというプログラムがあるが、ここでの教育は、学力なのかというと、従来の学力というのでもない。こうしたカリキュラムをどのように評価していくのか、まだ論じられておらず課題である。

日本では、普通科高校がほとんどで、職業と学校がつながっておらず、大学に行けなかったときに路頭に迷うことになる。一方、専門学校・各種学校は、具体的な技術は提供するかもしれないが、学歴という点からは課題が残る。通信制の学校は、学力か、学歴か、具体的な技術なのか、曖昧であり、これらは後期中等教育がどうあるべきかという問題にもつながっていくことが確認された。

### (3) 報告2 亀田徹氏

(株) LITALIKO 子ども支援推進室室長兼 LITALIKO 研究所主席研究員

- まず、LITALOIKO についての説明があった。  
障害のある子どもの支援 150 箇所 2005 年にできた若い会社であり、従業員は約 1800

人で、平均年齢は 31 歳。障害のない社会をめざして、教育や福祉の政策研究を行っている。亀田氏は、文科省 からリタリコに移り、学校の中でも外でも安心して学べる環境を作るために、フリースクールに着目して活動を進めている

● 亀田氏より、資料に基づいて説明があった。

① 「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（抄）」に基づく実態の説明。

文科省の調査では、不登校児童・生徒はここ 4 年間上昇しており、13 万人。そこで義務教育段階の子どもが通う民間の団体・施設（フリースクール）474 箇所を対象として調査したところ、法人格を有する団体施設は 7 割弱であり、そのうち NPO 法人が全体の半分近くを占める。1 施設あたり平均 13.2 人の子どもに、2.8 人のスタッフ。会費の平均月額額は、月 3.3 万で 私立とあまりかわらない。この点、支援が行き届かない家庭の子どもへの支援のあり方を考える必要がある。

② 「教育機会確保法」制定までの経緯、その内容と意義、今後の課題についての説明。

- ・ 以前からの市民活動に基づき、国会が動きフリースクール等議員連盟が設立された（平成 26 年 6 月）27 年 5 月には、馳浩議員による原案が座長試案として提示されたが、強い法案への反対があったため、ひきつづき検討し、再度提出。28 年 12 月法案が成立し平成 29 年 2 月に法律施行となった。
- ・ 座長試案では、学校教育法に基づく就学義務を実効性のあるものにし、子どもたちの社会的自立の実現を目的としていた。そのために、学校に通っていない子どもについて、特に登校が見込まれない児童・生徒についても、個別学習計画を作成して教育委員会に申請し、学校以外の場での支援を行うなど、＜学校以外の場の学習を認め支援する制度＞を確立し、そのことによって社会に出る必要な力をつけることを目指した。
- ・ 最終的にできた法律は、基本理念に示されているように、子どもが安心して学べるように、という観点から、また、個々の子どもの状況に応じた視点から支援をするという姿勢が貫かれている。また、法律の附則において、政府による経済的支援についての措置を講じるように明示された。

フリースクール通う子供への就学援助という形で、モデル事業も実施されている。

● 意見交換

- ・ 「法律が作られる際、必要性和社会の理解の双方の問題があり、当事者の必要性の認識と社会の理解の間には、多少のずれが見られた」という亀田氏の発言に対し、反対する人々の意見についての質疑が行われた。

理念的には、国家の教育権が侵食されるという立場、学校へ行くマジョリティと、不登校のマイノリティという境界をそのままにしてマイノリティに価値を認めると、境界を固定化することにつながるのではないか、結果として格差もなくなるのではないかという立場、また、国家の教育機会の保障を提供するという責任という観点か

ら、必要な資源は学校に投入されるべきという意義の軽減につながるという立場、すなわち、福祉国家的な学校教育とは違う市場化された教育を促進する危惧を表す立場があるのではないかという質問に対し、「確かにそのとおりであり、学校を変えていけばいいという意見もあったし、また、行政介入についての危惧を示す意見もあった」し、市民側の活動者からは、「学校と学校以外の教育機関が対等にあるべきだ」という意見も見られたことが示された。また、かつて文科省ではオルタナティブ教育への支援に対して否定的であったが、10年前と今では、その立場は変わってきており、また、自治体では、NPOに関する財政補助をしている実態もあると述べられた。

また、これらの議論の中で、教育格差のための格差の解消、というレベルの話と、投入された財源を、一条校ではないところに投入しようというのは、別個の問題ではないか、という意見が出された。

- ・ フリースクール等「学校外での教育」の教育内容について。

義務教育では、学習指導要領で21世紀型学習観＝資質能力ベースと、国民国家統合の課題というテーマが挙げられているが、フリースクールは、何を指すかということについて、特に、国民形成という点については除外されていると考えてよいかという質問に対して、資質能力ベースについては、「個別指導計画の点でその実施が確保されているが、国民国家の形成という点からは確かに離れているかもしれないが、比重は小さくても学校教育法に基づいて義務教育の目標を達成する、ということは明記されている」旨の回答があった。

「学校以外の学び」をどのように考えるのか、に関連して、海外のフリースクールの状況なども紹介される中で、制度上の問題としては、多様化に応える方法としてプロバイダーを導入して、多様なニーズに応えるという方法と、学校をインクルーシブにして、多様性を拡大するという方法がある。後者は公教育をどうするかという問題であるが、これについてのスタンスが問われ、亀田氏は、一条校を重視する、あるいはプロバイダーに任せる、というのではなく、両方に目くばせする必要があると述べた。

海外では、ホームスクーリングも含めて学校以外の学びを認めるようになってきている。アメリカでは、ホームスクーリングや学校以外の「教育」への行政からの関与の仕方は、入口レベルで、カリキュラム等についてしっかりと規制をかけるという方法と、アウトプットレベルで成果を測るという方法の二つがあることが委員から紹介され、現在、テストが多くなっているが、他者とのかわりが少ないと、社会に開かれた教育にはなっていないという指摘もあり、そうすると、カリキュラムの中に多文化杉的なものを入れてくださいという主張が出てきているという紹介がされた。

- ・ プロバイダーにかかわる質問も多く、議論が交わされた。

多様なプロバイダーがでてくる中で、日本がどれだけ、規制をかけていくか。入り口か出口か。その場合、どのような内容なのか、その点はこれからであることが指摘された。プロバイダーを認めていくときの規制の掛け方や、行政の介入の仕方も検討すべき点があ

るという意見も示された。

また、プロバイダーといっても、フリースクールなのかホームスクーリングなのかでは全く違う状況で、その多様性を考えるべきだという指摘もあった。

このような多様な意見に対して、亀田氏は、こうした意見のみならず、親の教育圏の問題も出てくるが、子どもの教育を受ける権利を認めるのが本筋ではないかとの見解を示した。

・プロバイダーの多様性ではなく、それを利用する側の多様性の問題をどうとらえるかという議論も提起された。例えば、学校に行かない子どもの方にも多様性がある、社会経済的階層の低い層には開かれていないのではないかという質問である。亀田氏は、社会階層の問題も含めてこの法案で解決できるかという話ではない。この法案が制定されてもされなくても、ネグレクトなどの問題は潜在しているのであり、問題は、それが解決できるかということではなく、少なくとも、現在ある問題に対して選択肢を増やすというところにポイントがある、との見解を示した。

また、この見解に関しては、そうだとすると、選択できるのにしなかったという点で、社会的ディスコースとしての自己責任論は逆に強まるのではないかという疑問も提起された。

上記のように「教育機会確保法」も含めて、「排除・包摂と教育」についてさらに検討を進めることが確認された。

#### (4) 次回について

西田氏と大阪行政から、教育監の橋本氏 に依頼する。