

提言

すべての人に無償の普通教育を  
多様な市民の教育システムへの包摂に向けて



令和2年（2020年）8月26日

日本学術会議

心理学・教育学委員会

排除・包摂と教育分科会

この提言は、日本学術会議心理学・教育学委員会排除・包摂と教育分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

#### 日本学術会議心理学・教育学委員会排除・包摂と教育分科会

委員長	志水 宏吉	(第一部会員)	大阪大学大学院人間科学研究科教授
副委員長	小玉 重夫	(第一部会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
幹事	油布佐和子	(連携会員)	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
幹事	酒井 朗	(特任連携会員)	上智大学総合人間科学部教授
	浅井 幸子	(連携会員)	東京大学大学院教育学研究科准教授
	乾 彰夫	(連携会員)	首都大学東京人文科学研究科客員教授
	大桃 敏行	(連携会員)	学習院女子大学教国際文化交流学部教授
	加賀美常美代	(連携会員)	目白大学人間学部教授
	加野 芳正	(連携会員)	香川短期大学子ども学科教授
	河野 銀子	(連携会員)	山形大学地域教育文化学部教授
	北村 友人	(連携会員)	東京大学大学院教育学研究科准教授
	近藤 孝弘	(連携会員)	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
	坂井 俊樹	(連携会員)	開知国際大学教育学部教授
	吉田 文	(連携会員)	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
	西田 芳正	(特任連携会員)	大阪府立大学人間社会システム科学研究科教授

本提言の作成にあたり、以下の方々に御協力いただいた。

亀田 徹	LITALICO 研究所主席研究員
橋本 光能	桃山学院教育大学教授
木村 泰子	大阪市立大空小学校初代校長 桃山学院教育大学教授
小国 喜弘	東京大学大学院教育学研究科教授
柿本 隆夫	神奈川県大和市教育委員会教育長
福本 修	元神奈川県立高等学校教諭、特定非営利活動法人 APSF 相談員
前川 喜平	現代教育行政研究所

本提言の作成にあたり、以下の職員が事務を担当した。

事務局	高橋 雅之	参事官(審議第一担当)
	酒井 謙治	参事官(審議第一担当)付参事官補佐
	牧野 敬子	参事官(審議第一担当)付審議専門職

# 要 旨

## 1 本提言の問題意識

本提言は、第24期の心理学・教育学委員会内に設置された「排除・包摂と教育」分科会（委員長・志水宏吉）における意見交換と議論の成果として作成されたものである。この提言は3つのパートから成り立っている。第一のパートでは、本提言の問題意識について述べ、本提言のベースとなる理念「すべての人に無償の普通教育」について解説した。

日本社会は、1990年代初頭のバブル崩壊以降、各種の不平等を随伴させたその階層性が強調されるようになってきている。そのなかで、さまざまな局面において「弱者」に対する社会的排除の過程が昂進しつつある。私たちは、日本の教育システムのあり方、具体的には特定の個人・集団に対する「教育システムからの排除」に着目した。その対語である「教育システムへの包摂」（さまざまな立場にある人々を教育システムに取り込み、彼らに十分な教育機会を保障すること）の度合いを高めることができれば、そうした人々をよりよく社会的に包摂する道が開けるのではないか。教育の力で、社会的排除への趨勢をできる限り押しとどめようというのである。

そのために掲げた理念が、「すべての人に無償の普通教育を」というものである。本提言では、2016年に成立した「教育機会確保法」をその理念の実現に向けての確かな一歩と捉えた。そして、教育的に不利な環境のもとにあると考えられる6つのカテゴリーに属する人々に対する排除の実態と教育課題を整理した上で、事態改善に向けての方策について、国、自治体、学校の3つのレベルに分け具体的な提案を行った。

## 2 現状認識と克服すべき課題

続く二つめのパートでは、上記の6つのグループの現状について述べ、教育上の課題とみなされる事項を指摘した。その概要は以下である。

- 1) 不登校の子ども：中学校における不登校は3.7%に達しており（2018年）、小学校および高校においても問題は小さくない。通常の学校以外の学びの場に通う子どもたちの学習権をどのように考えるかが、一つの大きな争点となっている。
- 2) 外国籍の子ども：1980年代以降増加しつつある。言葉や適応の問題から学力や進路の問題に焦点は移りつつある。とくに、高校進学率における日本人生徒との格差は、抜本的な対策を講じるべき大きな課題となっている。
- 3) 障害のある子ども：1979年の養護学校義務化以降、障害のある子どもたちの教育システムへの包摂は形式的には進みつつあるが、現状の特別支援教育は分離教育的色彩が強く、いかにフル・インクルーシブ教育に近づいていくかが課題となっている。
- 4) 貧困家庭の子ども：「7人に1人が貧困家庭の子」とされる現状があるが、貧困家庭の子どもの大学進学率はきわめて低い水準にとどまっている。学校内外での丹念な実態把握と効果的な学校の取り組みが要請されている。
- 5) 被差別部落の子ども：2002年の同和対策法の打ち切り以降、差別や格差の実態は見えにくくなってはいるものの、厳然として存在する。まずは適切な実態把握、教育格差

是正のための施策・取り組みの強化が急務である。

- 6) 周辺化される目立たない子ども：彼らは、明示的な排除にはさらされていないが、学校や教室内で見えない形での排除を経験している。カリキュラムや校内での諸活動の抜本的な見直しの必要がある。

### 3 提言

第三のパートでは、すべての市民の教育システムへの包摂の度合いを高めるために、課題解決に向けて、国や自治体ならびに学校が相互に協働しつつ、それぞれができることから取り組むことが求められていること、さらに、課題解決において重要な役割を果たす教員養成の問題があることを指摘した上で、以下の項目からなる具体的な提案を行った。

1) 国への提言：教育行政の主務官庁である文部科学省に対して以下の七項目を提言する。第一に「公正の理念を高く掲げて教育政策を進める」ことが改めて社会的に要請されている。より具体的には、第二に、教育を受ける権利がすべての市民に対して保障されるように「日本国憲法第26条の条文の解釈を見直す」こと、第三に、外国籍の子どもの教育機会の保障や、経済的に困難な家庭の子どもの義務教育終了後の教育機会の確保など、「教育機会確保法の範囲を拡充する」こと、第四に、「義務教育標準法」を見直し、教員の増加をはかることを軸に、他の専門職の導入やカリキュラムの柔軟化などの手立てを通じて、多様化した子どもの状況に十分対応できる仕組みを構築することを提言する。

さらに、公正の理念を体現する教員の育成が不可欠という観点から、第五に、「教育職員免許法と教職課程コアカリキュラムを見直す」こと、第六に、「教員にとっての『市民性教育』を構築する」ことにより、社会の多様性や複雑性に関する教員の認識を涵養することを求める。そして第七に、それらの方策を実行あるものにするための前提として、困難を有する子どもたちの実態と背景を解明するための各種「実態調査の実施」を国に要望する。

2) 自治体への提言：第一に、外国籍生徒が受験する際に何らかの特別措置や特別入学枠を設けるなど、「高校入試において外国籍の子どもに対する配慮を充実させる」こと、第二に、貧困世帯の子どもへの就学援助や給付型奨学金の拡充など、「経済的支援を拡充させる」こと、第三に、「包摂のための仕組みづくりを自治体がリードする」こと、第四に、各学校で排除されがちな一部の子どもたちを支援するために様々な手立てを工夫するなど、「制度内での排除に抗するための措置を講じる」こと、そして第五に、外国籍の子どもの不就学の問題や、被差別部落の子どもの学力や生活の実態など、「地域の実情をふまえた子どもたちの実態把握を行う」ことを提言する。

3) 各学校への提言：第一に、「授業改善の取り組みを進める」ことにより、人権や公正の問題に対して、子どもたちがより一層当事者意識や共感性を持って主体的にかかわれるようになることや、特別な配慮を必要とする生徒への指導の充実を求める。そして第二に、高校では、学業継続をできるだけ可能にするために「進級規定を見直す」ことを提言する

なお、提言を進めるに際して教員の過重労働とならないよう、十分な配慮と支援を国や自治体に要望する。本分科会は、今後も教育システムからの排除の実態を継続的に把握し、教育システムへの包摂に向けた取り組みの動向を注視し、必要に応じ各方面に働きかける。

## 目 次

1	本提言の課題	1
(1)	背景	1
(2)	日本の教育制度に内在する問題点	2
(3)	教育機会確保法の意義	4
(4)	本提言の基本コンセプト	5
2	現状認識と克服すべき課題	6
(1)	不登校の子ども	7
①	現状	7
②	課題	7
(2)	外国籍の子ども	8
①	現状	8
②	課題	8
(3)	障害のある子ども	9
①	現状	9
②	課題	10
(4)	貧困家庭の子ども	11
①	現状	11
②	課題	12
(5)	被差別部落の子ども	13
①	現状	13
②	課題	14
(6)	周辺化される目立たない子ども	14
①	現状	14
②	課題	16
3	提言	16
(1)	国への提言	16
①	公正の理念を高く掲げて教育政策を進める	16
②	日本国憲法第 26 条の条文の解釈を見直す	17
③	教育機会確保法の範囲を拡充する	17
④	「公立義務教育諸学校の学級編成及び教員定数の標準に関する法律」 （「義務教育標準法」）を見直す	17
⑤	教育職員免許法と教職課程コアカリキュラムを見直す	18
⑥	教員にとっての「市民性教育」を構築する	18
⑦	実態調査を実施する	18
(2)	自治体への提言	18

① 高校入試において外国籍の子どもに対する配慮を充実させる	19
② 経済的支援を拡充させる	19
③ 包摂のための仕組みづくりを自治体がリードする	19
④ 制度内での排除に抗するための措置を講じる	19
⑤ 地域の実情をふまえた子どもたちの実態把握を行う	20
(3) 各学校への提言	20
① 授業改善の取り組みを進める	20
② 進級規定を見直す	20
<参考文献>	21
<参考資料> 審議経過	23

## 1 本提言の課題

### (1) 背景

21世紀の日本を形容する最大のキーワードの一つが「格差社会」である。かつては「総中流社会」と呼ばれ、その平等性を称揚されていた日本社会は、1990年代初頭のバブル崩壊以降、「勝ち組・負け組」「非正規労働」「アンダークラス」「無縁社会化」といった言葉で語られるような事態が進行し、各種の不平等を随伴させたその階層性が強調されるようになってきている。

近年では、「貧困」に並んで「排除」という言葉がよく使用される。「状態」をあらわす貧困という語に対して、排除という言葉はさまざまな不利が重なっていく「プロセス」を示すのに適した語である。また、貧困が「経済」的要因にもつばら言及するものであるのに対して、排除は人間的つながりやさまざまな社会参加等の「社会・文化」的側面をも含みこむ考え方である。現代日本では、種々の書籍やマスコミ報道が明らかにするように、さまざまな局面で「弱者」に対する社会的排除の過程が昂進しつつある。

私たちが検討の対象とするのは、日本の教育制度のあり方である。社会的排除は「社会システムからの排除」全般を意味するが、私たちが注目したいのは、特定の個人・集団に対する「教育システムからの排除」である。教育システムは社会システムの一サブシステムであり、そこからの排除は、社会的排除の帰結（親世代が子世代に影響を与えるという意味で）とみることもできるし、あるいは社会的排除の前段階（子どもが大人になる過程において）と考えることもできる。

社会的排除と「教育システムからの排除」とは上述のように循環的に関連しているわけだが、その関連性を逆手にとれば次のようにも指摘できる。すなわち、「教育システムからの排除」の対語である「教育システムへの包摂」（さまざまな立場にある人々を教育システムに取り込み、彼らに十分な教育機会を保障すること）の度合いを高めることができれば、そうした人々をよりよく社会的に包摂する道が開けるのではないかと。教育の力で、社会的排除への趨勢をできる限り押しとどめようというのである。

では、いかにすれば教育における排除を減少させ、包摂の度合いを高めることができるだろうか。それを検討するためには、具体的な社会集団を取り上げ、彼らが享受する教育機会と教育経験の内実に迫ることが必要である。その上で、彼らをよりよく教育の場に包摂するために何ができるか、という方向へと議論を進めていかねばならない。本提言の2節・3節ではその検討を行う。

ある国の教育システムを評価する際によく採用されるのが、「卓越性」(excellence)と「公正」(equity)という2つの軸である。対比的に言うなら、前者はいかに上位層を伸ばすか、平均点をあげるかという点を、後者はいかに一人ひとりを伸ばすか、「しんどい」層を支えるかという点を大事にする考え方である。21世紀に入り、世界各国で教育における「卓越性」の推進が図られている。PISA<sup>1</sup>に代表される国際学力テストの結

---

<sup>1</sup> PISA (Programme for International Student Assessment) とは、OECD (経済協力開発機構) が3年おきに実施する国際的な学力テストである。義務教育修了段階の生徒 (15歳児) を対象とし、読解力・数学的リテラシー・科学的リテラシーの3つからなる。

果に各国が一喜一憂する状況が続き、多くの国々で積極的な学力向上施策が採られるようになってきている。ひとえに国際競争力を上げるためである。そうした趨勢が「公正」という軸をないがしろにすることにつながっているのではないか。私たちはそう考えた。両者には、適正なバランスが不可欠である。「卓越性」の追求のみを求めると、必然的に貧困は増大し、排除は進行していく。その過程に歯止めをかけ、教育システムをより公正なものにしていく努力がいま求められている。

この提言の作成にかかわった何人かのメンバーは、日本学術会議第一部会において2014年度に「公正原理を重視する教育システムの構築」分科会を立ち上げ、議論をスタートさせた。そして2017年度にその分科会の趣旨を引き継ぐ形で「排除・包摂と教育」分科会を起こした。それらの場での継続的な意見交換と議論の成果として、「すべての人に無償の普通教育を—多様な市民の教育システムへの包摂に向けて」というタイトルの本提言が作成された。

## (2) 日本の教育制度に内在する問題点

日本の教育制度において、今日へといたるその基本的構造を決めたのが、戦時下の1941年に公布された国民学校令である。それ以前には、学校以外の場で義務教育段階の教育を受けることも、例外的にはあれ認められていた<sup>[1]</sup>。しかしながら、それ以降「義務教育」は学校に独占されることになる。学校教育法においても、正規の教育を施すことができるのは、いわゆる「一条校」（幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校）だけである<sup>2</sup>。この一条校を正規と見なし、そのなかに義務教育を含める規定が、今日の日本の学校教育をめぐる支配的な観念を形成し、そこに適合しないさまざまな人々を排除していくメカニズムを駆動させてきた。

のちに詳しく述べるが、本提言の基本的価値観は、憲法第26条に規定されている「すべての人の教育を受ける権利を保障する」ことを最優先に考える<sup>3</sup>というものであり、その際、同条にうたわれている「普通教育」の概念を中核に据えるということである。日本の学校教育システムを、教育を受ける権利の保障という理念にかなうものにより近づけていくためには、排除のメカニズムを駆動させてきた国民学校令に端を発する「一条校主義」（一条校を至上の存在と見なす立場）を批判的に組み替え、システム全体の包摂性を高めていくことが必須である。

憲法第26条は、教育を受ける権利について定めているが、2項の条文は次のようになっている。「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ」。本条の適用範囲がどこまで及ぶかについて、かつては外

---

<sup>2</sup> 学校教育法第一条 この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする。

<sup>3</sup> 憲法第二十六条は以下。「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」

国人への適用を否定するのが通説であった。しかし近年では、国籍を超えた人間的なものであるという本条の自然権的性格に鑑み、外国人も適用されるべきであるという立場が有力に主張され[2][3]、さらに、憲法の人権保障が、日本に在留する外国人に対しても及ぶとした最高裁判決（民集 第32巻7号1223頁）をふまえるならば<sup>4</sup>、ここでいう「国民」には、国籍を問わずすべての市民が含まれると解されるべきである。しかしながら現状において、日本国籍を有さない外国人は、日本の教育システムに包摂されるべき存在とは、そもそもみなされていない。

さらにもう一点、教育システムからの排除という観点から見落としてはならない歴史的事実として、特別支援教育をめぐる問題がある。すなわち、2007年から「特別支援教育」が実施されることになり、知的な遅れのない発達障害も含めた対象の拡大が図られ、盲・聾・養護学校を「特別支援学校」として一本化することになった。これは、欧米の「インクルーシブ教育」の発想の影響を受けたものであり、「教育システムへの包摂」を進めようという意図を持つものである。ただし、これにより、障害のある子どもたちの教育システムへの包摂が果たして実質的に進んだと言えるだろうか。この問題は2節においてさらに考察を加える。

上のような状況を、排除・包摂という言葉で改めて整理してみよう。

まず、「制度的排除」と称しうるレベルの排除がある。その代表例が、外国籍の子どもたちの状況である。もちろん日本の小・中学校に通うことはできるのだから、明白に排除されているというわけではない。しかしながら、かりに日本の小・中学校に通っても、高校入試・大学入試のハードルはかなり高く、彼らの進学率は日本人に比べると大きく下回る傾向にある。また、いわゆる外国人学校は多くが各種学校扱いであるため、日本の高校・大学進学に際して明白な制度的障壁が存在している。こうした排除は、「ハードな排除」「見える排除」と呼ぶこともできるだろう。

他方、「制度内での排除」と称しうるレベルの排除を考えることができる。「包摂の中にある排除」と、言い換えることもできるかもしれない。たとえば、一般の学校の特別支援学級に在籍する子どもたちのことを考えてみるとよい。「共生共学」の強い一部地域の学校では、彼らの通常学級への包摂がかなり進んでいる事例も見受けられるが、一般的には、彼らは特別支援学級で一日の大半を過ごし、原学級の子どもたちとのコミュニケーションがほとんどないというケースが多い。こうした形の排除は、「ソフトな排除」「見えない排除」と呼ぶことができるだろう。

なお、すべての市民に普通教育を保障するための担い手は、いうまでもなく教員である。近年の度重なる教員養成改革においては、教師としての資質能力の涵養が強く指摘されてきた。しかしながらその実際は、教育からの排除やそこへの包摂の問題に主体的に取り組む教員養成とはかけ離れたものになっている。教員養成では、効果的な方法・技術を用いて授業を展開することが求められているが、何のためにそれを学ぶ（教える）

---

<sup>4</sup> 判決文は以下。「基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶ。」

必要があるのかといった原則的な面、教育の理論的な側面は次第に背景に退いている。

たとえば、道徳の活動・指導等を通じて「人権」を学ぶ・教えることはあるが、それは規範として学習されるにとどまっており、古典的・理論的文献を講読し議論する時間もなく、教員自らの生活の中にある差別や偏見をこれに沿って洗い出し、それに対応していこうとする態度・意識が培われているわけではない。貧困やそれに伴う家庭の問題、不登校、いじめなどの教育問題については、これらの問題を個別「生徒指導」の問題として臨床的に取り扱うことがほとんどであり、社会的な矛盾や社会的公正といった社会科学としての理解や把握に欠けている。さらにもっとも重要な、学校が「すべての市民に普通教育」を保障する機能を持っているといったような、学校教育の社会的な役割に関しては、学び考える機会はほとんどない。

### (3) 教育機会確保法の意義

2016年は、いわゆる「差別解消3法」が施行された画期的な年である。その3つの法律とは、「障害者差別解消法」「ヘイトスピーチ解消法」「部落差別解消推進法」の3つである。いずれも対象となる人々に対する不当な差別的取り扱いや言動を禁止し、互いに人権を尊重し合える、差別のない社会の実現をめざすものである。

同じ年に制定されたのが、「教育機会確保法」<sup>5</sup>である。これは、教育基本法と児童の権利に関する条約の趣旨にのっとり、教育機会の確保に関する施策を施し、国および地方公共団体の責務を明らかにすることを目的として制定されたものである。

この法律は、2つの超党派議員連盟によってつくられた。一つはフリースクール関係者、今一つは夜間中学の関係者である。両者の協働により、画期的な内容を持つ本法律が成立した。総則（1～6条）、基本方針（7条）に続く2つのパートが中心部をなす。

「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等」（8～13条）と「夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学の機会の提供等」（14～15条）がそれである。

前者の、不登校の子どもたちは、小・中・高校における教育を十分に受けることができなかつた存在である。彼らが学ぶフリースクールを代表とする多様な教育の場を、学校に等しい存在として認めていこうという志向性を、この法律は有している。また後者の、夜間中学等に通う人たちはさまざまな理由により義務教育を受けられなかつた人々である。かつてであれば在日コリアンの人々が、今日であればいわゆる「ニューカマー」<sup>6</sup>と呼ばれる外国人たちが、夜間中学生の主要な部分を構成している。このように、この法律は、義務教育を十分に受ける機会を持たなかつた人々に対する就学機会の向上を提唱している。

この法律の背景にある理念は、「教育を受ける権利の保障」である。前項で指摘したように、「義務教育」という考え方は、その国に居住するすべての人にとって大切な教育の中身や機会を、ある意味限定する役割を果たしてきた。すなわち、義務教育は15

<sup>5</sup> 正式名称は「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」。

<sup>6</sup> 当初ニューカマーと呼ばれたのは、「インドシナ難民」「中国からの帰国者」「南米諸国からの日系人」「フィリピンやタイから興行ビザでやってくる人々」などのことであったが、最近では彼らの出身国は急速に多国籍化しつつある。

歳までと画一的に決められているため、一部の例外を除き、その年限を超えた者は、確かな教育を受けたかどうかを確かめられることなく義務教育機関（小・中学校）から押し出されることになる。

私たちが考えなければならないのは、すべての子どもの「教育を受ける権利」をどのように実質化していくかということである。その意味で、この法律は、画期的な内容を持つものだと指摘できる。画一性・形式性を重視する日本の教育システムに、風穴を開けようとするものだからである。

ただ、この法律は動き出したばかりであり、3年後の分析結果は公表された[4]が、その実質的成果はまだ明確化されてはいないし、いくつもの課題や不十分さも指摘されている。たとえばそこでは、不登校児童生徒の支援にあたり、民間の団体・施設と連携している教育委員会等が約15%にとどまっているという問題が指摘されている。そこには、公教育が民間の団体・教育機関とどのように連携できるのかという問題があり、公教育の解体につながらないように、専門家団体の組織や教員研修ネットワークの形成を通じ、多様な教育の場を普通教育として保証していくための認証の仕組みをどのように確保するか、といった教育制度の根幹にかかわる重大な課題が含まれている。

この提言においては、本法律を教育システムにおける排除を減少させ、その包摂性を高めうる役割を果たすものとして積極的に評価する。それと同時に、本法律の精神をさらに具現化するために、どのような改革・改善を行うことができるかを3節で述べる。

#### (4) 本提言の基本コンセプト

本提言のタイトルは、「すべての人に無償の普通教育を一多様な市民の教育システムへの包摂に向けて」である。その意味するところを簡潔に述べておきたい。

まず、サブタイトルにある「市民」という言葉について。

日本の教育は、前述した戦中期の「国民学校」という名称に端的に示されているように、これまでは「国民教育」という色彩を濃厚に持つものであった。本提言のキーワードは、「国民」ではなく「市民」である。「国民」という言葉は、国と国との違いや境界線を強調するものであり、その国の「国籍」を持つ構成員のことを指す。片や、「市民」の方は、国家の枠組みを絶対化しない考え方であり、自己が所属する社会（コミュニティ）に対するアイデンティティと責任感を重視する。その社会の政治的主体としての構成員を表す言葉が「市民」である。日本の教育システムは、日本国内に居住するすべての市民を対象とするものでなければならない。

次に、タイトルにある「無償の普通教育」という語について。

憲法上「無償」とされるのは、前述した憲法第26条の条文にあるとおり、義務教育である。具体的には、6歳から15歳まで9年間の教育である。ただし、前節で述べたように、現在の日本にはさまざまな理由から十分な義務教育を受けられない人たちがいる。その人たちがもし教育を継続して受けたいと思ったら、その教育は有償のものとならざるをえないのが現状である。その状況を変えたい。

さらに、指摘したいのは、現代社会を生き抜くためには義務教育だけで足りない、と

いう状況があることである。また、選挙権年齢と成人年齢が 18 歳以上となったことにより、高校卒業が成人になることのメルクマールとなったことも、きわめて重要である。そうした状況をふまえた時、浮かび上がってくるのが「普通教育」という用語である。

普通教育という言葉は一般的にはあまり使われないが、法規上は教育の内容そのものを規定するきわめて重要な概念である。すなわち、前述の通り憲法第 26 条では、義務教育の中身が「普通教育」と規定されているのである。その上で学校教育法では、小学校では「基礎的な普通教育」が、中学校では「普通教育」が、そして高校では「高度な普通教育と専門教育」が施されるとされている。

高校において、普通教育と専門教育が 2 本柱として設定されている点に注目したい。専門教育とは職業教育とも呼ばれるものである。それに対比される普通教育とは、要するに、「市民として生きていくために必要な基礎的知識や技能を身につけるための教育」と形容することができる。学校教育法では、それが小・中・高校の 3 段階からなるものと位置づけられている。特に、選挙権年齢が 18 歳以上に引き下げられた今日[5]、私たちは、すべての市民にとって、高校段階までの無償普通教育が必要であると考えている。そしてそうした意味での普通教育は、前述してきたように、従来の学校教育法的一条校にのみ限定させるのではなく、一条校そのものの改革を伴いつつも、その範囲を一条校以外の場にも拡張し、公教育システム全体の包摂性を高めていくことで実現されるべきものである。義務教育という言葉では捉えられない広がりを持つのが普通教育という言葉なのである。

## 2 現状認識と克服すべき課題

繰り返すが、この提言の背景にあるのは、日本に在住するすべての人々に高校段階までの普通教育が提供されるべきであるという価値観である。2017 年度の学校基本調査によると、日本の高校進学率は 98% 以上に達しており、その数字をもって上記の目標はほぼ達成されているとみることも不可能ではない。

しかしながら、同じく文部科学省の調査[6]によると、ここ数年の全国の高校中退率は約 1.5% 前後で推移しており、また高校段階での不登校率も同様に約 1.5% 程度であるという。また、そもそもこうした統計には正式にカウントされない外国籍や無国籍の子どもたちのことを考慮するなら、すべての人に高校教育を保障するという目標の達成は、いまだ「道半ば」と言わざるをえない。

そこで本節では、日本社会のメインストリームから排除されがちな 6 つのカテゴリーを取り上げ、彼らにとっての「教育システムへの包摂」の現状と克服されるべき教育上の課題について検討を加えてみたい。取り上げるグループは、以下の 6 つである。すなわち、「不登校の子ども」「外国籍の子ども」「障害のある子ども」「貧困家庭の子ども」「被差別部落の子ども」「周辺化される目立たない子ども」。

### (1) 不登校の子ども

## ① 現状

学校教育の開始当初から、子どもたちをいかにして就学させるか、欠席しがちな子どもにどう対応するかは、教育政策上の大きな課題の一つであった。その中で 1970 年代半ば頃から注目され始めたのが、病気や経済的理由によらずに長期間学校を休む子どもの問題である。1990 年度までの学校基本調査では、年間 50 日以上休んだ児童生徒を長期欠席とし、そのうち病気や経済的理由で休んだ子どもを除く児童生徒を「学校ざらい」と呼んでいた。しかし 1991 年度になると、長期欠席は年間 30 日以上と定義しなおされ、さらに 1998 年度からは「学校ざらい」が「不登校」に名称変更された。一方で、1992 年の学校不適応対策調査研究協力者会議において、不登校は「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、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にあること（ただし、病気や経済的な理由によるものを除く）」と定義され、学校基本調査でもこの定義が用いられるようになった[7]。

このように不登校は、1990 年代には強い社会的関心を集めるようになっており、1991 年度は 6 万 7 千人、全児童生徒数に対する不登校の比率は 0.47% であった。しかし、その後拡大し、2018 年度は 16 万 5 千人、不登校比は 1.69% と、3.6 倍に拡大している。中学生だけでも 12 万人におよび、その比率は 3.65% にまで達している。

## ② 課題

不登校の問題に取り組む上では、次のような課題があることに留意しなければならない。第一に長期欠席の中には、不登校以外に、病気やその他の理由で休んでいる者が相当数含まれていることである。2018 年度の長期欠席者は不登校の人数よりも 7 万 5 千人も多く、24 万人に達している。また、不登校の子どもにも、学校ざらいや心身の不調で欠席している者のほかに、家庭の経済的な理由によって成育環境が劣悪なために欠席している者が多いことにも留意しなければならない。

第二に、高等学校における不登校や長期欠席問題の理解についてである。2018 年度の高校の不登校は約 5 万 3 千人であり、長期欠席は 8 万 1 千人に及んだ。中学校と比べると高校の不登校・長期欠席は少ないが、これには注意が必要である。というのも高校では欠席が続くと単位が取得できずに原級留置になったり、高校を中退したり転学したりすることが多いためである。すべての子どもに高校までの教育を保障するには、こうしたリスクをいかにして軽減するかということも考える必要がある。

第三の課題は、教育をうける権利保障の在り方についてである。日本では、この権利を保障するために就学義務の考え方を採用している。これは、保護者に対し、子どもを学校に通わせる義務を負わせることで、普通教育を受ける権利を保障するという考え方である。しかしながら、学校に通わないと教育が受けられないというのでは、さまざまな理由で学校に通えずにいる不登校の子どもは教育を受けられないということになる。この問題を克服するための一つの方策は、学校以外のフリースクールなどの場において普通教育を受けることを代替の選択肢として検討することである。

ただし、学校以外のさまざまな場で普通教育を受けることを一定程度容認する場合、

問題となるのは、そこでの教育内容が適切であるかどうかを点検する体制の整備である。また、近年、高校で不登校になった生徒の多くが、通信制の高校に転学・編入している。通信制高校は学校であり、設置基準も明確に定められている。しかし、文部科学省の調査協力者会議で指摘されたように、近年、一部の通信制高校では、違法・不適切な学校運営や学習指導要領等にもとづかない教育活動など、さまざまな課題が明らかになっている。不登校や長期欠席の子どもに対して多様な教育機会を認めていくとする場合、そこでの教育の内容が普通教育として適切であることを保証していくための認証や評価の仕組みが求められることにも留意する必要がある[8][9]。

## (2) 外国籍の子ども

### ① 現状

日本における外国人の数は1980年代以降増加傾向となり、1990年代に入ると、いわゆる「ニューカマー」の子どもたちの教育問題が取り沙汰されるようになってきた。それは、それ以前から存在していた「オールドカマー」とも称される在日韓国・朝鮮人や在日中国人の教育問題との共通性を有しながらも、独自の問題性や課題をもつものであった。2019年4月1日に施行された改正入管法によって、今後5年間でさらに35万人ほどの外国人労働者の受け入れが見込まれている。これによって、在留外国人の数は過去最高の約260万人に上ることになり、その規則改定により、今後外国人労働者とその家族の定住化が急速に進むことが予想される。

今後彼らを対象として進められるべき多文化共生政策の中で、とりわけ重点的に取り組まなければならないのが、将来の日本社会を左右する教育分野である。次世代の日本社会にとって、外国籍の子どもを中心とする外国につながりをもつ子ども（国際結婚家庭の日本国籍の子どもや特別永住者）が将来生き生きと活躍でき、そして多数派の子どもたちも真の「地球市民」となるためには、教育環境の整備こそ喫緊の課題である。

外国籍の子どもたちの高校進学の問題にしばって、その現状を述べてみよう。日本学術会議・多文化共生分科会が間もなく発出予定の提言[10]のなかに掲載されている推計によると、2010年には53%だった外国籍の生徒の高校進学率は、2015年には58%、2018年には64%へと、順調に向上しているという。十年足らずの間に約10%も数値が上昇しているのは大きな進歩であるが、他方で、この推計値が物語るのは、日本に在住する外国人のうち3分の1以上は高校に進学していないという実態である。日本全体の数値が98%を上回る現状があるとき、このギャップ（98%対64%）はきわめて大きなものだと言わざるをえない。

### ② 課題

この低い高校進学率の背景にあると考えられるのは、以下のような要因である（以下の4項目は、参考文献[2]からの抜粋）。

第一に、日本語のハンディキャップ。「日本語指導が必要な外国籍の生徒数（中学

生)」調査(文部科学省、2016年度)の結果が示唆するように、「日常会話ができて、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じて」おり、これが学力格差の問題と結びついている。

第二に、経済的な問題。経済的に困難をかかえる家庭の外国籍生徒の場合、授業料が無償であっても、さまざまな諸経費や交通費等を捻出するのが難しく、進学を断念する場合が珍しくない。

第三に、保護者・生徒の知識不足。日本の学校及び学校制度への知識や情報が不十分で、高校入試の仕組み、受験する高校を選ぶ基準もよくわからず、受験準備にも困難を感じている。進路相談や高校進学ガイダンスが行われているが、情報提供と指導はなお不十分だと思われる。

第四に、入試上の配慮の不十分さ。高校入試の学力検査において、外国籍生徒の言語、文化の多様性に配慮し、それを評価するような措置が講じられていないこと。これは特に非漢字文化圏出身の生徒に不利になりがちである。そのなかで、国籍別の「進学格差」も生まれている。

また、高校入学後の課題もある。まず、高校入学後における日本語指導の必要な外国籍生徒の中退率は9.6%に達している(全高校生では1.3%)というデータがある(文部科学省、2018年度)。次に、日本の高校卒業後の進学率を見てみると、全体の数値は上昇を続けている。すなわち、2017年度の大学・短大進学率は過去最高の57.9%であり、専門学校への進学率22.7%とあわせると、80.6%となる。それに対して、外国籍の生徒に関しては、日本語教育が必要な高校生の進学率(見込み)は2016年度で4割程度(専門学校進学を含め)にとどまっている[11]。

上でみたように、外国籍の子どもたちの高校教育については、その入り口、プロセス、出口のいずれにおいても、小さくない格差が「日本人生徒」との間に生じていることは確かである。

文部科学省では、特別検討チーム「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」を立ち上げ、2019年6月には「日本人と外国人が共に生きる社会に向けたアクション」を発表した。重点的に進めるアクションとして、「学校におけるきめ細やかな指導体制の更なる充実」および「地域との連携・協働を通じた教育機会の確保と共生」が方針として掲げられている。具体的な政策の中身として、前者については①学校における教員・支援員等の充実、②教員の資質能力向上、③進学・キャリア支援の充実、④障害のある外国人の子どもへの支援、後者については⑤外国人の子どもの就学状況の把握及び就学促進、⑥夜間中学の設置促進等・教育活動の充実、⑦異文化理解や多文化共生の考え方に基づく教育の充実、が示されている。

### (3) 障害のある子ども

#### ① 現状

養護学校義務化の基本的な政策枠組みを決定した、特殊教育総合研究調査協力者会議による答申「特殊教育の基本的な施策のあり方について」(1969年)では、「特殊教

育の改善充実のための基本的な考え方」として、「すべての心身障害児に対し、その能力、特性等に応じた適切な教育が行なわれるべきであり、そのためには障害の種類、程度等に応ずる多様な教育の場を整備する」ことを基本としながらも、同時に、「可能な限り普通児とともに教育を受ける機会を多くし、普通児の教育からことさらに遊離しないようにする必要がある」ことを規定していた[12]。

障害のある子どもの包摂と排除の問題を考える上で重要なのは、日本においてこの「可能な限り普通児とともに教育を受ける機会を多くし、普通児の教育からことさらに遊離しないようにする」という精神が形骸化している点にある。

2008年発効の国連障害者権利条約は、「障害者が障害に基づいて一般的な教育制度から排除されないこと」を謳い、すべての子どもが地域の普通学校・普通学級で学ぶことを原則とするインクルーシブ教育への移行を求めた。これを受けて文部科学省は、2013年学校教育法施行令一部改正に伴う通知において、就学先の決定については「保護者の意見については、可能な限りその意向を尊重」することを求めた[13]。文字の上からだけ見れば、共生教育運動に関わった人たちの主張は、40年の時を経て、公的な教育制度の中に実現されつつある。

しかしながら、文部科学省は、普通学校・普通学級のシステム自体の変革には手をつけず、依然として特別支援教育により、学ぶ場を分けている。これに対しては、2010年の内閣府「障がい者制度改革推進会議第二次意見」において、特別支援教育は障害の種類・程度に応じて「学ぶ場」を分けている点で「原則分離別学の仕組み」であり、「障害者権利条約は、障害のある子どもとない子どもが共に教育を受けるインクルーシブ教育制度の構築を求めて」いる点から「障害のある子どもは、障害のない子どもと同様に地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」とするよう改善すべきだという提言も出ている。だが、参考文献[12]が指摘するように、そうした提言は、文部科学省の政策には必ずしも取り入れられてはいない。

## ② 課題

このような問題を克服し、障害のある子どもの存在を認めうるような普通教育のシステムを構築するにあたって示唆に富むのは、木村泰子元校長が大阪市立大空小学校において実践したフル・インクルーシブ教育であろう[14]。そこでは、社会の多数派にとって有利だと考えられてきた環境が、障害者（少数派）にとっての困難を生み出す社会的障壁になっており、学校もまたそうした社会的障壁にほかならないという「障害の社会モデル」の視点が重視されている。そうした社会的障壁をなくすためには、学校自体を、特定の人々、多数派に有利な場から、誰もがアイデンティティや属性によってではなく、かけがえのない個人として認められる場へと、組みかえていく必要があるという視点である。このようなインクルーシブ教育の取り組みは、大阪では、障害のある仲間を積極的に受け入れている大阪府立松原高校のような事例[15]にも見られるように初等教育から中等教育全体に広がるユニークなものである。

以上をふまえるならば、障害のある子どもの包摂においてもっとも必要なことは、

障害の社会モデルに立って、障害のある子どもの存在を認めうるような普通教育のシステムを構築することである。そのためには、特別支援教育をフル・インクルーシブ教育へと転換させることによって、学校を排除の場ではなく、市民性をはぐくむ場にしていくことが求められている。

#### (4) 貧困世帯の子ども

##### ① 現状

貧困・格差が拡大するなか、近年「子どもの貧困」への社会的な関心が高まり、対策が進められつつある。まず、貧困状況に置かれているのはどのような子どもなのかについて整理しておこう。

「貧困世帯の子ども」という場合、まず生活保護世帯の子どもがあげられるだろう。さらに、一人親家庭についても、「その時代、社会において人間として認められるべき最低限の生活水準」という考え方で世界的に用いられている「貧困線」の所得水準を下回る比率（「貧困率」）が50%前後にのぼることが知られている。ただし、一人親家庭で生活保護を受給しているのは1割前後でしかない。日本全体に目を移せば、「7人に1人が貧困」と言及される、子どもの「貧困率」13.9%<sup>[16]</sup>に対して、生活保護を受けている子どもの率はその10分の1にも満たない。このように、貧困状態にある子どものうち生活保護制度はごく一部しかカバーしていないため、小中学校段階で「子どもの貧困」を考える際には、その要件が生活保護の基準近くに設定されている就学援助制度<sup>7</sup>を利用している子どもを想定するべきであろう。就学援助率（2015年では15.23%）率は「子どもの貧困率」に近い<sup>[17]</sup>。

さらに、所得がきわめて低い状態で生活する「深い」貧困状態に置かれた子どもについても忘れてはならない。長期休暇で学校給食が提供されなかった子どもがやせた姿で新学期に登校するというニュースなどからその存在を知ることができる。そしてもう一点、今回の提言の中で言及されている「外国籍の子ども」、「被差別部落の子ども」のなかには経済状況が厳しい状況で暮らす子どもが多数いるはずであり、また、「不登校の子ども」についても、生活の不安定さが背景にあるケースが少なくないことが確認されている。

貧困がもたらす困難状況については、経済的・物質的な面にとどまらず、心身の健康が損なわれ、支えてくれる人間関係も乏しく、自己概念にも否定的な影響を及ぼす。このことは、学校システム内部での「ソフトな排除」を導きがちである。さらに、その影響は生涯に渡って不利な方向に作用することになる。日本においてもこうしたデータが蓄積、公表されつつあるが、その一例として生活保護世帯の大学等進学率を見ると、2018年で19.9%にとどまり、全体の52.1%とは大きな隔りがある<sup>[18]</sup>。大学進学のみを望ましい進路として提示することには問題があるとしても、貧困状況で

---

<sup>7</sup> 経済的な理由により就学が困難と認められる学齢児童、生徒の保護者に対し、教科書代や給食費、修学旅行費などを市町村が援助する制度。

育つことが子どもの将来を不利な方向に大きく制約していると言わざるを得ない。

## ② 課題

国は「子どもの貧困」対策を進めつつあるが、「貧困の世代間連鎖を断ち切る」ことに主眼が置かれ、高校への進学と卒業を実現する目的で実施される「学習会」<sup>8</sup>が柱の一つとなっている。この学習会の場が、参加する子どもにとって非常に有意義な経験を提供している事実がある<sup>9</sup>。ただし、この学習会については課題もある。対象となる生徒数が限られており、意欲や関心のある層に偏るなど「狭さ」の問題。さらに、支援のスタートが高校進学を前にした中学の段階となっているという「遅さ」の問題もある。就学前（誕生直後）から小学校までの不利の蓄積をふまえれば、支援は可能な限り早期に着手されるべきであり、欧米ではその有効性を示す調査データも蓄積されている。ただその際に注意しておかねばならないのは、かつての米国のヘッドスタート計画<sup>10</sup>のように、貧しい子どもの教育のみに投資するやり方は功を奏さないことも多いという点である。それだけではなく、親の就労や貧困からの脱却等が併せて検討される必要がある。

さらに、「生まれた環境に左右されない、貧困の連鎖を断ち切る」という課題設定と支援策が持つ限界や問題性も指摘されるべきである。この枠組みでは、子どもや親が現在まさに置かれている貧困状況と、それを生み出す社会の側の構造問題は問われない。個人の努力を促し就労を目指す枠組みでは、支援を受け努力が実を結んで貧困から脱却するケースがあったとしても、貧困な子どもと親は存在し続ける。加えて、「提供されたチャンスを活かさない／活かさない」場合には個人責任が問われかねない点も危惧される。

2014年に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」(<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>)には、「家庭環境や住んでいる地域に左右されず、学校に通う子供の学力が保障されるよう（中略）きめ細かな指導を推進する」と明記された。貧困状況にある子どもに学力を「保障」することが責務とされたことをふまえ、まずなされるべきは学力および学校生活、家庭生活の徹底した把握である。学校内・学校間の学力格差、学校内・外（家庭・地域）での子どもたちの生活の様態を確認した上で、効果的な取り組みの検討が必要である。教育内容の整備・教員の職務の精選、教員養成課程で貧困世帯の子を支える取り組みを学ぶこと、在籍する子どもの困難さに見合う当該学校への資源配分の調整などがなされるべきである。

<sup>8</sup> 1980年代半ばに生活保護ケースワーカーが手弁当で始めた学習会が、「子どもの貧困対策の推進に関する法律（2014年施行）」「生活困窮者自立支援法（2015年施行）」で基本的な取り組みとして位置づけられたこともあり、NPOなど多様な主体によって全国的に展開されている。

<sup>9</sup> たとえば、学校を欠席しても「あいつは来ないから」「いつものことだから」とやり過ごされて来た子どもが、スタッフから期待され丁寧な指導を受けることで、「ボランティアの先生がこんなに一生懸命教えてくれるのに、なんで学校の先生はちゃんと教えてくれなかったんだろう」と言いながら成績を上げ、自己肯定感や非認知能力を高めていく様子を「現場で起きている奇跡」と伝えている実践記録もある[19]。

<sup>10</sup> アメリカで1960年代半ばから、低所得層など社会的に不利益を被っている就学前の子ども達に対する援助として始まり、今日でも多様なプログラムが展開されている。

貧困をもたらす社会のメカニズム、人間らしい暮らしを実現するための人々の取り組みの歴史と成果について教科の内容として伝えることも課題となるだろう。貧困に打ち克つためのプラットフォームとしての学校を構築する努力が求められている。

## (5) 被差別部落の子ども

### ① 現状

被差別部落の子どもは、外国籍の子どもや障害のある子どもとは異なり、「制度的排除」を経験してきたわけではない。部落の子どもたちは、法制上はマジョリティの日本人の子どもと同等の権利を保障されてきた。

しかし、「制度内での排除」となると話は別である。社会的差別と経済的困窮が結びつく中で生じた長期欠席・不就学、学力の不振、非行・問題行動、高校進学への断念や高校中退など、形式的な機会均等の保障では解決できない「制度内の排除」は深刻だった。学校から職業への移行においては就職差別の壁もあった。

1960年代末から盛んになった同和教育運動はこれらの教育課題に果敢に挑戦してきた。教育政策においても、教育上の格差是正（一般地区と同和地区の間の学力および教育達成の格差の是正）と就職の機会均等（部落出身者に対する就職差別の撤廃）は、部落差別意識の解消をめざす教育・啓発とならぶ中心的課題だった。

これらの課題が解決をみないまま、2001年度をもって国の同和対策事業は終結した。これにともない、教育や就労における格差の実態は把握されなくなった。全国規模の同和地区実態調査は、1993年を最後に途絶えた。西日本各地の自治体で1990年代にさかんに行われた学力実態調査も、2006年の大阪府の調査以降、行われていない。同和対策事業終結直後に行われた調査では、学力や教育達成における部落と部落外の格差は依然として大きいことが明らかになっている<sup>11</sup>。

国勢調査データを活用したり地域の部落解放運動関係者の協力を得たりして行われた調査研究でも、部落の若年層の雇用や生活が壮年層よりも不安定になっていることが明らかになっている[21][22]。このような子どもや若者の教育・生活状況の悪化は、次のような背景のもとで起きていると考えられている。

第一に、部落の人口動態である。高度成長期以降、都市部の部落では中・高所得層の流出と生活困窮層の滞留傾向が続いていたが、1990年代以降はそれがいっそう顕著になった。今日の部落には、貧困・生活困窮者、ひとり親世帯、ニューカマー外国人などが流入しており、部落は貧困・社会的排除状況が集積する地域になっている。第二に、学校内外の教育条件・教育環境の変化である。たとえば、かつて同和地区を校区に有する学校に対して行われていた同和加配<sup>12</sup>は、同和対策事業の廃止にともなっ

<sup>11</sup> たとえば、大阪府で2006年に実施された調査では、中学校2年生の数学において、正答率が最も高い層（30問中正答が26問以上）は府全体の26.6%に対し、同和地区には9.5%しか存在しない。逆に、正答率が最も低い層（同5問以下）は府全体の8.1%に対して、同和地区は22.0%にのぼっている[20]。

<sup>12</sup> 学習指導・生徒指導・進路指導や地域・家庭連携の充実を目的とし、同和対策事業の一環として、学校に定数外の教員を配置した施策のこと。

て不登校対応の加配等とあわせて児童生徒支援加配に再編された。だが、この加配は地域を特定した加配ではないので、人的な支援が充分に行き渡らなくなった学校も出てきた。地域福祉や社会教育の拠点として整備された隣保館・児童館・教育集会所なども事業の縮小・廃止が相次ぎ、「解放子ども会」<sup>13</sup>や保護者の会などの地域活動もなくなっている。

## ② 課題

今日の部落には、さまざまな意味で社会的に不利な立場にある人々が居住している。子ども・若者の教育状況・就労状況は深刻になっていることが推測できるが、その実態は断片的にしか把握されていない。2016年にできた「部落差別の解消の推進に関する法律(部落差別解消推進法)」は、情報化の進展に伴う部落差別をめぐる状況の変化、人権侵害に対する相談体制の充実、人権教育・啓発のさらなる必要性を述べてはいるが、部落の教育・就労・生活状況にはふれていない。国は1993年の「同和地区実態把握調査」を最後に実態調査は行っておらず、その「実態」は差別意識やその表れとしての「心理的差別」に限定されている。

今後、部落の子どもの教育権保障の課題を考えるにあたっては、第一に、部落の人口の流動化をふまえた生活・学力・進路状況に関する現状把握が必要である。現状の的確な把握なしには、どのような政策・実践も上滑りになる。当面は、部落差別解消推進法の「実態調査」の充実が望まれる。

第二に、同和教育の取り組みをふまえて、部落内外に共通する課題として教育上の格差是正に取り組む必要がある。たとえば、「効果のある学校」研究<sup>14</sup>は、同和教育に端を発する学力保障があらゆる子どもの学力保障へとつながっていることを示唆している。子どもの貧困対策として行われている「居場所」づくりや学習支援に部落の地域活動で培われたノウハウが活かされている例も少なくない。そうした取り組みの成果を広く世に知らせることで、部落に対する偏見は解消されていくであろうし、あらゆる子どもの教育権保障をめざす政策や実践に活かされていくことも期待できる。

## (6) 周辺化される目立たない子ども

### ① 現状

教育機会確保法制定は、教育を受ける権利をすべての子どもに実質的に保障する上で喜ばしいことである。同時にこれは、現在の学校教育が「排除」を看過している実態を白日の下に曝すとともに、包摂とは何か、学校教育が何のために存在するのかという根本的問題の再検討をも喚起している。

これまで述べてきた不登校、貧困、障害、外国籍の児童生徒などの問題は、学校からのあからさまな排除とみなされるが、もう一つ重要な課題がある。それはこうした

<sup>13</sup> 部落解放運動の影響下で組織化された子ども会。1970年代に広がった。

<sup>14</sup> 階層・エスニシティや家庭環境に起因する学力格差を縮小している学校。英語では effective schools。

カテゴリーに分類されることがないために「問題」として可視化されることがないものの、学校内に「包摂されながらも実質的に排除される」子どもの問題である。

近代以降の学校は、本人の属性にかかわらず、能力や努力で社会的成功への道を切り拓くことができるメリトクラシーの装置として、人々を適材適所に配分する機能を持つとされてきた。確かに、努力し結果を残した者が、それを通じて社会的な成功を勝ち取るのは、生まれながらの属性によってそれが決定されるよりははるかに良い。しかし近年の研究では、経済的社会的背景の高い家庭の子どもほど、教育をめぐる競争に有利であることが明らかになり、メリトクラシーの成立する基盤や条件に疑問が付され、メリトクラシーを担保する公正な社会的条件の欠陥が明らかになっている。

学校の内部過程を見ると、現在の能力競争の中で、七五三教育（勉強についていけない児童生徒の割合は、高校で7割、中学校で5割、小学校で3割）と呼ばれるように、多くは、学習内容を理解できず、また、学ぶことや知識を身につけることの意義を実感できないままに、形式的に卒業証書を受け取って、学校を通過している。日々学校に通い、一見すると「普通」と映る児童生徒の中には、意欲もなく、あるいは苦痛を表出せずに、学校での時間をやり過ごしている者が少なくないのである。

入試や試験で「失敗」し「できない子」のレッテルを貼られることが人格の評価にもつながる負のスパイラルをもつことも、以前から指摘されてきた。かつてボウルズとギンタスが指摘したように[23]、学校生活の中で日々能力評価にさらされることが、不平等でハイアラーキカルな社会環境を変えていこうとするのではなく、「当然だ」「仕方ない」「分相応だ」という正当化の意識を形成するようになるのである。つまり不平等な構造を前提とし、それを是認させる装置として、学校教育が機能している。

学校の役割の一つは、子どもたちの知的能力を高め、それによって将来的な社会・経済的活動に従事する準備をすることである。しかし、いま実際に問われているのは順位であり、学習内容がどれだけ子どもたちの力になったかということではない。また、「能力や努力の正当な評価」が、実はグローバルな競争の中で勝ち抜く人材の育成と同義ではないかという危惧も示されている。優れた能力を持つ子どもたちの力を伸ばすという「卓越性」の観念は、現在の社会状況の中で、グローバル人材の育成として強調されるようになり、その観念に含まれる多様性が失われていく事態に陥っている。同時に、この意味での「卓越性」の強調のゆえに、それ以外の価値がほとんどないも同様になっている。学校は個人を社会に配分する機能を有しているだけではない。身体的・家庭的・社会的にハンディを負った子どもたちも含めてすべての子どもが、個人として尊重されるとともに、相互に結びついており、互いの幸福を気にかけて、自分たちがその後どのような社会を築くかを、日々実践している道徳的・社会的側面がある。しかしながら、学校の、こうしたケア的な側面が看過されている。

このような状況によって、学校に通うことが、子どもたちの成長に肯定的な影響を及ぼさないばかりか、逆に、人生の初期の段階で彼らの可能性を奪っていることにも留意すべきである

## ② 課題

「すべての子どもに普通教育を」という理念は、教育システムからの排除という可視化された現象ばかりでなく、それを契機として、「包摂しつつ排除する」学校の役割や意味を改めて捉えなおすことを私たちに要請している。

包摂しつつ排除が行われる現在の学校では、上級の学校へ進学することを前提とした勉強、自分の生活・将来展望と乖離した学習内容、十分に理解するまで待ってもらえない一斉指導・進級等のもと、学校で学ぶことが児童・生徒にとって意味のあるものではないばかりか、彼らが大人として成長していく上で必要な力を十分に付与するものともなっていない。学校では、児童・生徒が成長するための力を培うこと、自分が唯一無二の人間であることを誇りつつ市民社会の担い手として大人社会に参入していくことを実質的に担保できるような活動が組織されなければならない。児童・生徒をグローバル競争に勝ち抜く「人材」として振り分けるのではなく、彼らが試行錯誤しながらも、他者と協力しつつ未来社会を形成できる主体として成長していけるような学校のカリキュラム・活動とは何かを改めて問う時期に来ている[24][25]。

## 3 提言

格差社会に対抗するために、すべての市民の教育システムへの包摂の度合いを高めることはきわめて重要な今日的課題である。この課題を解決するには、国や自治体ならびに学校が相互に協働しつつ、それぞれができることから取り組むことが求められる。

### (1) 国に対する提言

上記の課題を解決する上で、国は重大な責務を担っている。国がそのために具体的にできることは、第一にすべての市民に普通教育を提供するという教育の公正の理念を高く掲げることである。第二に、その理念にもとづいて教育制度を規定する関連法を再点検するとともに、教育機会確保法の実効力を高めることである。第三に、教育からの排除のリスクが高い対象を適切に捕捉し、その実態と背景要因の解明に努めることである。そして第四に、公正な教育の実現をもたらす教員の養成に取り組むことである。以下、順にこれらの点について具体的に述べる。

#### ① 公正の理念を高く掲げて教育政策を進める

経済競争が激化する中で、国は有能な人材を輩出するため、教育の卓越性を高めようと改革を進めてきた。しかし、そうした社会の変動が同時に格差を拡大させ、貧困にあえぐ世帯とそこで暮らす子どもを多く生み出している。今こそ国は公正の理念を重視して教育政策を進めていく必要がある。

#### ② 日本国憲法第 26 条の条文の解釈を見直す

すべての市民に普通教育を受ける権利を保障するには、日本国憲法第 26 条の条文

の解釈を見直していくことが求められている。文部科学省は、この条文が国民を主語としていることをもって、外国籍の子どもの教育を受ける権利は保障されておらず、保護者に普通教育を受けさせる義務も課されていないと説明している。しかし、教育を受ける権利は社会権であるとともに、健康で文化的な最低限度の生活を営むための生存権としての性質を有するため、すべての市民に対して保障される必要がある。なおこのことは、日本政府が批准している国際人権規約（1979年）が、「教育についてのすべての者の権利を認める」としていることから要請されている。

### ③ 教育機会確保法の範囲を拡充する

教育機会確保法は、すべての児童生徒の教育機会の保障だけでなく、就学の年齢を過ぎた者や国籍にかかわらず、教育機会が確保されなければならないことを謳っている。しかしながら具体的な対策は、もっぱら不登校の子どもへの支援と夜間中学の設置にとどまっている。文部科学省は、2019年7月に同法の現状や課題、対応の方向性をまとめているが、その検討も不登校と夜間中学の設置にとどまっている。今後、外国籍の子どもの教育機会の保障や、経済的に困難な家庭の子どもの義務教育終了後の教育機会の確保など、その範囲を拡充する必要がある。

なお、この法律が審議され始めた当初は、従来の義務教育の考え方を見直し、フリースクールなども義務教育として認める方向で検討されていた。学校に通うことが困難な子どもたちを教育システムに包摂するためには、こうした多様な場での教育を普通教育として推進し、その際、公教育の解体につながらないように、専門家団体の組織や教員研修ネットワークの形成を通じ、多様な教育の場を普通教育として保証していくための認証の仕組みを構築していくことが求められる。

### ④ 「公立義務教育諸学校の学級編成及び教員定数の標準に関する法律」（「義務教育標準法」）を見直す

過密化したカリキュラムをこなすだけで時間外勤務が発生するような、また、ワークライフバランスを無視した状況に置かれているのが現代の教員である。そのような勤務環境の中では、教員は外部からの要求をこなすことのみを追われ、児童・生徒の成長を丁寧に支援する時間や方途に欠ける。子どもと向き合い、子どもが抱えている課題を解決するためには、何よりも時間をつくることが最重要となる。

ここで最も重要なのは、昔からほとんど変化のない義務教育標準法を見直すことである。2011年の改正により、小学校1年生は35人学級となった。また、2017年には、通級による指導や日本語能力に課題のある児童生徒の指導のための基礎定数が新設された。しかし、いまだ小学校2年生以上は40人定員のままである。多様化した子どもの状況に対応するには、学級あたりの児童・生徒数をゆとりあるものにし、教員の増加をはかり、教員が業務遂行に十分ゆとりを持って活動できる仕組みを一刻も早く構築せねばならない。

近年「チーム学校」の下で、教員以外の専門職等の導入により問題状況の改善を図

ろうとしている。これを有効に機能させようとするならば、導入によって教員の負担がどのように軽くなったのか、その実態や原因を精査することが必要である。

#### ⑤ 教育職員免許法と教職課程コアカリキュラムを見直す

既に十年以上前から、教職課程は、実践的知識の習得重視に移りつつある。したがって、教育職員免許法には、実習等の充実が、コアカリキュラムには具体的実践課題が明示された。しかしながら、経験や実践の重視は、時として社会に存在する偏見や差別意識の温存につながりかねない。

教育職員免許法においては、「教職に関する科目(教職の基礎的理解に関する科目)」の見直し、特に、「教育の理念並びに教育に関する歴史及び思想」「教育に関する社会的、制度的または経営的事項」において、近代公教育と市民の育成、教育の公正、社会的な不平等への挑戦などについて項目を配置し、明示することが重要である[26]。

また、新しく設置された道徳において、「自己の生き方や人間としての生き方」について考えさせ、個人の姿勢を問題にするのであれば、同時に、社会的な不平等や差別に立ち向かう主体の形成について考えさせる機会も提供されるべきである。

さらに、教職課程コアカリキュラムは、教員養成時に必要とされる下位項目が列挙されているが、教員養成カリキュラムの統制やマニュアル化につながる危険性が高く、自律的な教員の養成にはつながらないことから、早期の見直しが必要であろう。

#### ⑥ 教員にとっての「市民性教育」を構築する

教員の多くは、必要な知識やスキルの習得を重視するものの、自分の専門とする教科とは異なる科学の知見についてはほとんど知らないことが多い。教員の役割を果たす上では、社会の多様性や複雑性についての認識が欠かせない。たとえば、環境問題、経済のグローバル化、人権の尊重や社会的公正などの現代的課題を把握するには、自然科学的な視点、社会科学的な視点、また、人類の理想や理念の実現については人文科学的な知見が必要となり、教員にとっての「市民性教育」が構築される必要がある。

#### ⑦ 実態調査を実施する

国は、不登校を含めた長期欠席の子どもや相対的貧困の世帯で暮らす子どもなど、さまざまな困難を有する子どもたちの実態とその子どもたちがかかえる困難の背景について、詳細なデータを収集して問題理解を深め、対応策を検討する必要がある。

### (2) 自治体への提言

すべての市民を教育システムに包摂する上で、都道府県や市町村が果たしうる役割は大きい。市町村は公立小・中学校の設置者であり、都道府県は公立の高校や特別支援学校の設置者であるとともに、私立学校の認可・指導も担っている。さらに都道府県や政令市は、公立学校教員の人事権も握っている。このように、自治体は教育に関して多くの業務を所管しているだけに、公正の理念をより一層重視していくことを求めたい。

なお、2014年の地方教育行政の組織および運営に関する法律の改正により、教育行政に対する首長の権限が強まったことで、各自治体は住民の福祉の増進に向けた総合的観点から、教育が果たしうる社会的包摂の役割をより強く推進しうる立場にある。こうした現行制度の強みを生かして、すべての市民に対する教育機会の保障を進めていくことを強く要望する。具体的には各自治体に対し、以下のような取り組みを提言する。

#### ① 高校入試において外国籍の子どもに対する配慮を充実させる

制度的な排除に抗するために自治体が対応できることは多く、いくつかの自治体はすでに具体的な施策を講じている[27]。その一つは高校入試における外国籍の子どもへの配慮である。外国籍生徒が受験する際に何らかの特別措置や特別入学枠を設けている自治体は限られている[28]。また、こうした配慮を講じている自治体でも、滞在年数や措置の内容は自治体で大きく異なっており、一層の充実が求められている。

#### ② 経済的支援を拡充させる

貧困世帯の子どもへの就学援助や給付型奨学金の拡充などのさまざまな経済的支援は、自治体行政の裁量の範囲が大きく、公正の理念に照らした見直しが求められている[29]。

#### ③ 包摂のための仕組みづくりを自治体がリードする

自治体は、すべての市民に対し、公正の理念の涵養や教育システムに包摂するための仕組みづくりにおいても力量と責任を有している。たとえば、排除リスクの高い子どもの支援にあたる民間団体や地域ボランティアと学校をつないでネットワークを形成するために、有効な働きかけを講じることができる。また、長期欠席の子どもの教育機会を確保するために、自治体は学校以外の多様な教育の場に関する情報を提供したり、支援団体を承認したりすることができる。さらに、所管する学校の教育をフル・インクルーシブなものに転換し、障害のある子どもが通常の学級に在籍できるようにする上でも自治体のリードが求められている。

#### ④ 制度内での排除に抗するための措置を講じる

制度の内部、つまり各学校で一部の子どもたちが排除されがちな現状に対処する上でも、自治体はさまざまな対策を講じることができる。たとえば、外国籍の子どもを教育の場に包摂するためには、日本語教育の機会の拡充だけではなく、教科学習の指導、多文化理解・多文化共生のための指導内容の充実とともに、母語の保持のための取り組み、保護者への十分な支援などのさまざまな支援の対策を講じることが求められる。文部科学省が設置した「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」の報告書[30]でも、同じ趣旨のことが指摘されている。

#### ⑤ 地域の実情をふまえた子どもたちの実態把握を行う

各自治体には、地域の実情を踏まえた子どもたちの実態把握を進めていくことが期待されている。たとえば、外国籍の子どもの不就学の問題は、住民の把握ができる自治体がリードして把握していくことで問題の状況を解明することができる。また、同和対策事業の終結により実施されなくなった被差別部落の子どもの学力や生活の実態調査も継続して実施することが求められる。

### (3) 各学校への提言

各学校の取り組みにより改善できる点も多い。社会的・経済的な課題をかかえた家庭背景にある子どもたちには、自己肯定感が低く、問題行動を起こしたり、低学力や長期欠席の問題をかかえたりする者も多い。また、義務教育終了後は、高校非進学や中退などに至る者も多い。これまで各学校では、こうした生徒の問題は生徒指導上の問題とみなされてきたが、これらの事象が教育からの排除の具体的な表れであることをふまれば、彼らへの指導や処遇にはさまざまな変更が迫られている。

#### ① 授業改善の取り組みを進める

人権や公正の問題は、現状でも道徳や社会科の授業などで取り扱われているが、子どもたちがより一層当事者意識や共感性を持って現実の問題に主体的にかかわれるよう、指導改善に取り組むことが求められる。また、現行学習指導要領の総則で、特別な配慮を必要とする生徒への指導の充実にふれられている点についても、今一度確認することが望まれる。

#### ② 進級規定を見直す

高校では、長期欠席により中退や転校に至る生徒が多いが、学業継続をできるだけ可能にするための校内規定の見直し等が求められる。文部科学省は1993年「高等学校中途退学問題への対応について（通知）」においてこの点を指摘しており、いくつかの自治体では見直しが進められてきたが、自治体により対応が不十分なところもみられる。また、このことに限らず、教育機会の保障をいかに図るか、そのために彼らの自己肯定感をいかにして向上させるかという観点から、学校内の指導体制や担当教員の指導観の見直しや省察も求められる。たとえば、障害のある子どもに対する指導においても、各教員のさまざまな努力の積み重ねにより、彼らを特別支援学級に隔離することなく、「普通児の教育からことさら遊離しないようにする」ことができる。

なお、現在教員の多忙化が問題となっているため、上記のさまざまな提言を進めていく際には、教員の過重労働とならないよう、十分な配慮と支援を国や自治体に要望する。

また、本分科会は、今後も教育システムからの排除の実態を継続的に把握し、教育システムへの包摂に向けた取り組みの動向を注視し、必要に応じ各方面に働きかけていく。

## <参考文献>

- [1] 下村哲夫、1998年、「義務教育観の変容」、日本教育制度学会『教育制度学研究』第5号
- [2] 広沢明、1992年、「教育の機会均等」永井憲一編『基本法コンメンタール 教育関係法』日本評論社
- [3] 奥平康弘、1981年、「教育を受ける権利」芦部信喜編『憲法Ⅲ』
- [4] 文部科学省、2019年7月2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の施行状況に関する議論のとりまとめ」
- [5] 日本学術会議 心理学・教育学委員会・市民性の涵養という観点から高校の 社会科教育の在り方を考える分科会、2016年5月16日、「提言 18歳を市民にー市民性の涵養をめざす 高等学校公民科の改革」
- [6] 文部科学省、2017年、「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」文部科学省
- [7] 保坂亨、2000年、『学校を欠席する子どもたちー長期欠席・不登校から学校教育を考える』東京大学出版会
- [8] 前川喜平他、2018年、『教育のなかのマイノリティを語るー高校中退・夜間中学・外国につながる子ども・LGBT・沖縄の歴史教育』明石書店
- [9] 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年、『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
- [10] 日本学術会議・多文化共生分科会、2020年、『外国人の子どもの教育を受ける権利と修学の保障ー高校進学の問題を中心に』
- [11] 文部科学省、2019年、「外国人の子どもの進学状況等調査【速報】」
- [12] 小国喜弘、2019年、「かすかな光へー「共生」と「発達」の緊張を引き受け続けること」小国編『障害児の共生教育運動』東京大学出版会
- [13] 文部科学省、2013年9月1日、「学校教育法施行令の一部改正について（通知）」
- [14] 木村泰子、2018.8.20、「フル・インクルーシブ教育の学校&授業づくり（3）すべての子どもの学習権を保障する学校をつくる」  
<https://www.meijitoshu.co.jp/sp/eduzine/finc/?id=20180699> 明治図書ウェブサイト
- [15] 菊地栄治、2016年、「高校のポリティクス」佐藤学他編『教育 変革への展望 学校のポリティクス』岩波書店
- [16] 厚生労働省、2015年、「平成28年国民生活基礎調査の概況」
- [17] 文部科学省、2017年、「就学援助実施状況等調査結果」
- [18] 内閣府、2019年、「平成30年度子供の貧困状況及び子供の貧困対策の実施状況」
- [19] 渡辺由美子、2018年、『子どもの貧困ー未来へつなぐためにできること』水曜社
- [20] 高田一宏、2013年、「同和地区児童・生徒の学力と進路」大阪大学教育文化学研究室『教育文化学年報』第8号、p.23
- [21] 部落解放研究所、2012年、「特集 部落における青年の雇用と生活（上）」『部落解放

研究』196号

[22] 部落解放研究所、2013年、「特集 部落における青年の雇用と生活（下）」『部落解放研究』198号

[23] G. ボウルズ & H. ギンタス、1986年、『アメリカ資本主義と学校教育』（宇沢弘文訳）岩波現代選書

[24] 竹内洋、1995年、『日本のメリトクラシー』東京大学出版会

[25] J. ヤング、2008年、『後期近代の眩暈－排除から過剰包摂へ』（木下ちがや訳）青土社

[26] 松岡亮二、2019年、『教育格差』ちくま新書

[27] 外国人生徒・中国帰国生等の高校入試を応援する有志の会、2020年、「都道府県立高校（市立高校の一部を含む）における外国人生徒・中国帰国生徒等に対する2019年度高校入試の概要」

[https://www.kikokusha-center.or.jp/shien\\_joho/shingaku/kokonyushi/other/2018/190423houkokushoA2.pdf](https://www.kikokusha-center.or.jp/shien_joho/shingaku/kokonyushi/other/2018/190423houkokushoA2.pdf)

[28] 小島祥美、2019年、「多様な教育の機会の重要性－学齢を超過した義務教育未修了の外国人青年が置かれた実態を事例に」『基礎教育保障学研究』第3号、pp. 14－27

[29] 鳶 咲子、2017年、「安倍政権下における子どもの貧困対策」『大原社会問題研究所雑誌』第700号、pp. 28－37

[30] 文部科学省、2019年6月17日、「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム報告－日本人と外国人が共に生きる社会に向けたアクション」

## <参考資料> 審議経過

平成 30 年

- 1月11日 排除・包摂と教育分科会（第1回）  
役員を選任、今後の活動の進め方について
- 3月30日 排除・包摂と教育分科会（第2回）  
酒井朗委員の『学校に行かない子ども』の排除・包摂をめぐる問題」と題した講演、亀田徹氏（LITALICO 研究所主席研究員）の「教育機会確保法の意味を考える」と題した講演、質疑応答。
- 5月28日 排除・包摂と教育分科会（第3回）  
西田芳正委員の「地域社会における排除・貧困の現れと教育」と題した講演、橋本光能氏（大阪府教育庁教育監）と題した講演、質疑応答。
- 9月6日 排除・包摂と教育分科会（第4回）  
木村泰子氏（大阪市立大空小学校初代校長）の「みんなの学校という視点からインクルーシブ教育を考える—大阪市立大空小学校の9年間の事実から—」と題した講演、質疑応答。
- 12月26日 排除・包摂と教育分科会（第5回）  
柿本隆夫氏（大和市教育委員会教育長）と福本修氏（元神奈川県立高等学校教諭、特定非営利活動法人 APSF 相談員）の『外国につながる生徒たち』をめぐる諸課題」と題した講演、質疑応答。

平成 31 年

- 4月4日 排除・包摂と教育分科会（第6回）  
前川喜平氏（現代教育行政研究会代表）による不登校、教育機会確保法、夜間中学校、子どもの貧困、外国につながる子どもに関する講演の後、質疑応答。提言の発出に向けた今後の進め方について。

令和 1 年

- 11月21日 排除・包摂と教育分科会（第7回）  
提言案をもとに意見交換。

令和 2 年

- 1月9日 排除・包摂と教育分科会（第8回）  
提言案をもとに意見交換。
- 7月30日 日本学術会議幹事会（第295回）  
提言「すべての人に無償の普通教育を 多様な市民の教育システムへの包摂に向けて」について承認