

# 公正で個人の尊厳を重んじる 教育機会保障・公教育システ ムの構想

—不登校児童生徒への多様な支援アプ  
ローチのあり方を中心に

末富 芳（日本大学文理学部教授）

※本資料は第127回文部科学省中央教育審議会  
教育課程部会(2022年1月24日)での報告資料  
をもとに加筆・修正して作成しております

2021年8月6日教育イノベーション小委員会

## 多様な教育機会を 「新しい学校」とするためのオプション

- ・ オンライン学習支援（不登校児童生徒への支援であれば、  
在籍校の校長認定や不登校特例校・教育課程特例校等のス  
キームで実現可能）
- ・ フリースクール・オルタナティブスクール助成（現行の自  
治体による助成は違憲性が否定できない・・・）
- ・ ホームスクーリング等

たとえば以下のような点でソリューションを考える必要がある

- ▶ 校長の学習認定基準の明確化
- ▶ 「公の支配」をどのように規定するか？  
（非学校法人運営スクール、ホームスクーリングに対し）
- ▶ 公費助成のルールづくり、積極支援×管理型か？積極支援×育成型か？  
（日本は現在、消極支援×放任型・永田佳行, 2005, 「オルタナティブスクール  
と教育行財政に関する国際比較」日本比較教育学会『比較教育学研究』第  
31号, pp. 156-176）

# 報告の前提1:公正（実質的公平性）の実現は日本の公教育システムにおいても正面から取り組むべき課題(末富2021・末富2022参照)

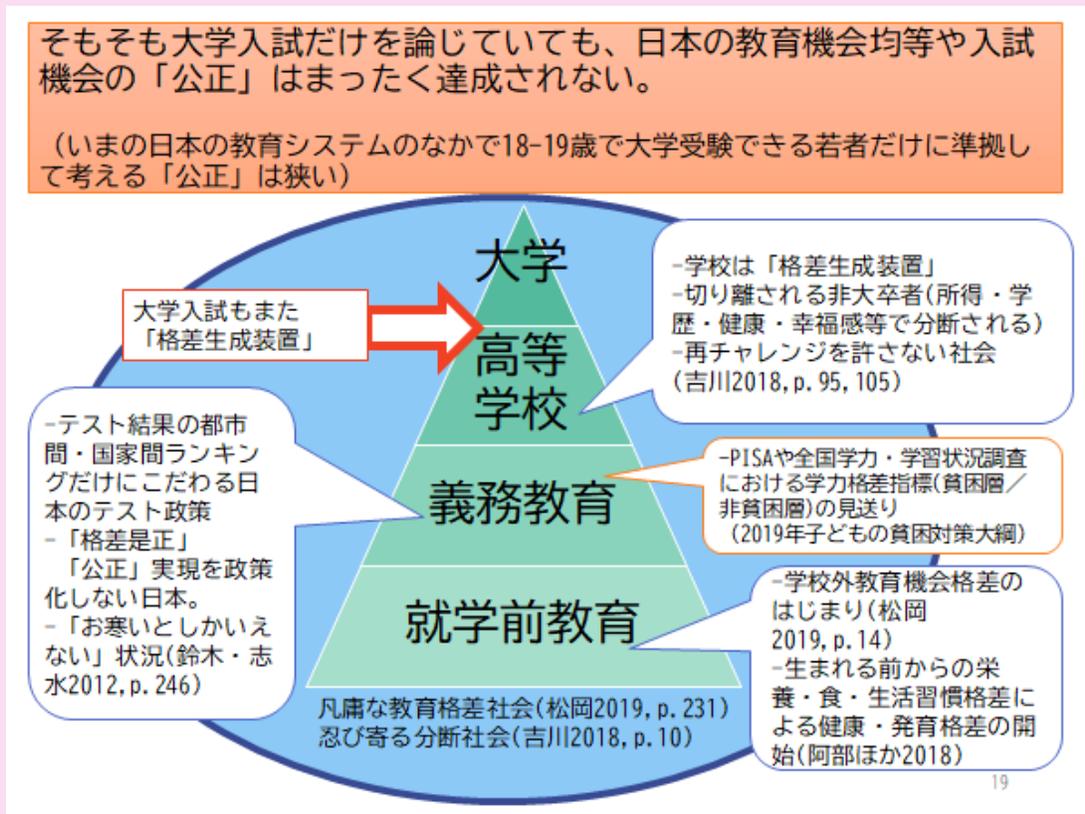
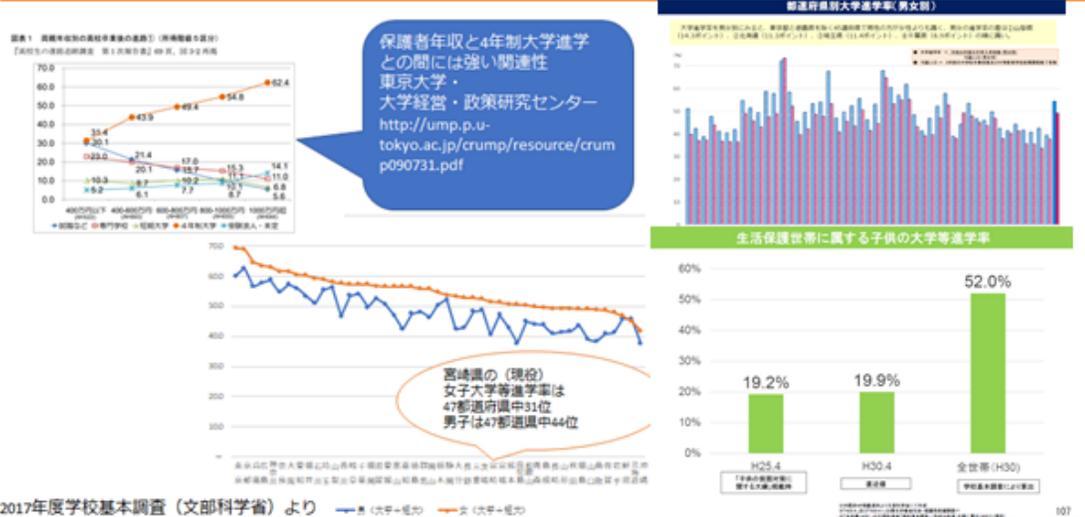
## →就学前～高等教育までの政策規範・資源の増大・資源配分ルールの変更が必須かつ急務

「柱3 経済的な状況や居住地域、障害の有無等にかかわらず、安心して試験を受けられる配慮（機会均等・公正性）」

→日本における機会均等問題を考える際に、**貧困(経済格差)、都市地方格差、性別格差**をどのように改善していくかは、正面から向き合わなければならない課題

→共通テストだけでなく、すべての大学の多様な入試において「公正」をどのように実現していくのか？

原理・原則の再構築とともにエビデンスにもとづくPolicy and Practiceが必要 **柱3**



### 第5回大学入試のあり方に関する検討会議・末富提出資料

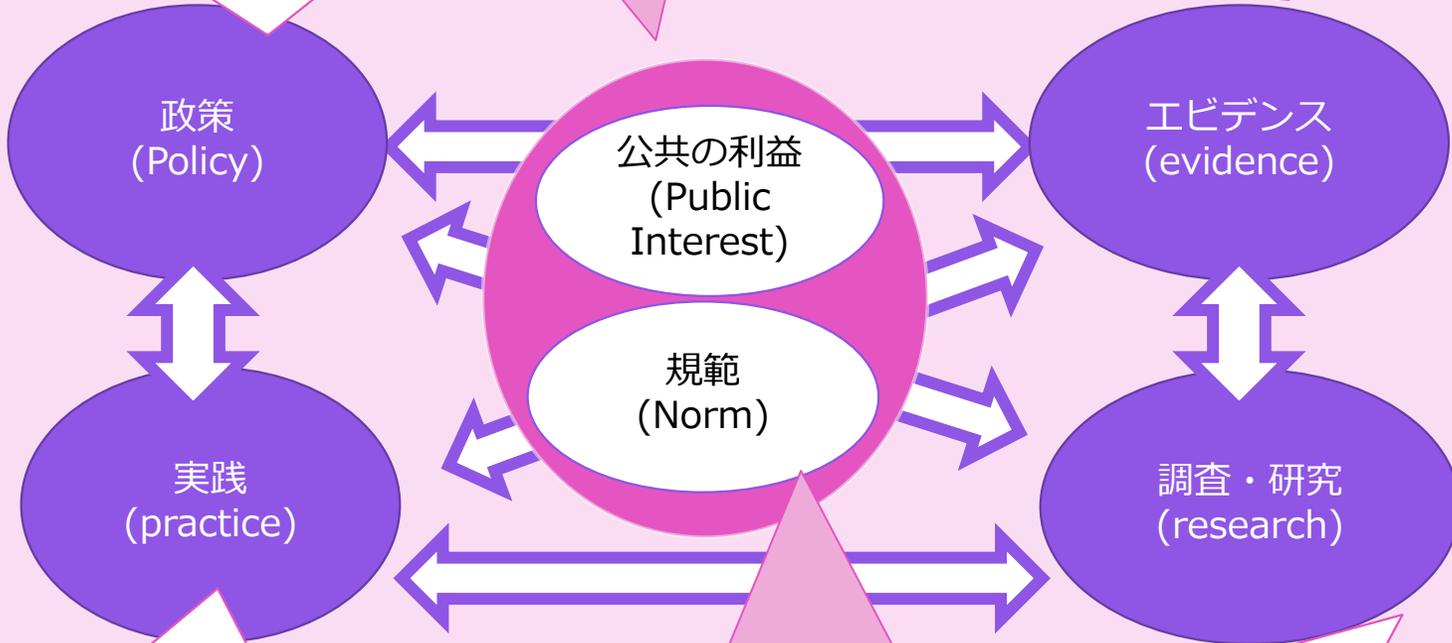
机上配布資料1：末富芳,2021,「教育における公正はいかにして実現可能か?」『日本教育経営学会紀要』第63号

机上配布資料2：末富芳,2022,「大学入試の迷走から何を学ぶか」『中央公論』2022年2月号

エビデンスを活用し、コストベネフィット、実現可能性を重視した政策立案  
教員や子ども・学習者の政策立案参加による政策ニーズ把握

子ども・学習者のウェルビーイングの実現・改善

テストスコアだけでなくそれ以外の適切な測定指標の設定  
児童生徒単位での格差や改善度の検証  
社会集団間での格差や改善度の検証



適切な資源配分  
教授－学習活動の開発  
教育経営・学校マネジメントモデルの開発  
生活・教育・参画にわたる多様なアクターの協働にもとづく実践

# 教育における公正の実現

教員・研究者も参画したリサーチモデル開発  
パネルデータにもとづく教育機会・教育達成・ウェルビーイングの改善条件の検証  
有効な施策の把握と検証

# 報告の前提2：教育データ利活用は公正な公教育システムのために不可欠であるが、その前提は個人の権利・尊厳、デジタルシティズンシップの実現である

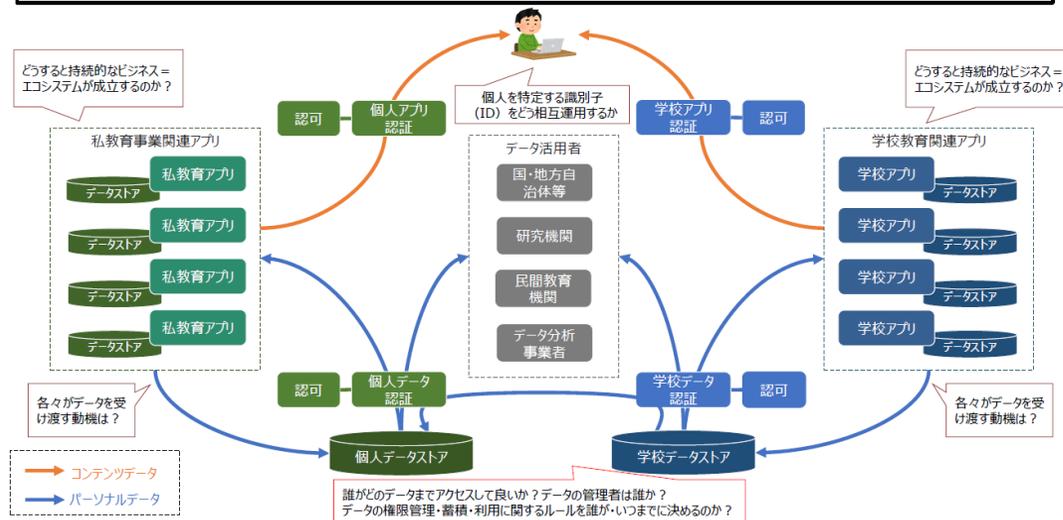
## 教育データ利活用ロードマップ

令和4（2022）年1月7日

デジタル庁  
総務省  
文部科学省  
経済産業省

### 8. 教育データ利活用のルール・ポリシー（認証・認可の全体像のイメージ）

- データの流通に当たっては、学校・個人レベルでの、①アプリケーションレベル、②データレベルの双方での認証・認可が必要であり、関係省庁において関係者の意見も聴きながら、検討を深める。



## 個人の権利・尊厳の実現

←国民・自治体・企業等でのルール共有

（個人情報保護や削除の権利

個人情報にアクセスした第三者の開示、不正利用の場合の情報開示等）

※EU 一般データ保護規則（General Data Protection Regulation : GDPR）等の重要な参照事例



## デジタル・シティズンシップの実現

# 公正で個人の尊厳を重んじる教育課程と教育機会保障 →コロナ禍の中で、特に急がれるのは不登校児童生徒への対応である

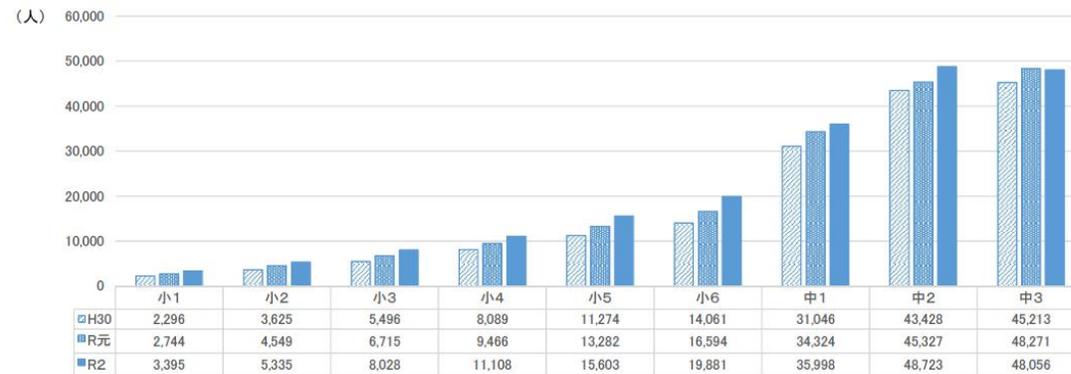
## 小・中学校における不登校の状況について

90日以上欠席した者は、不登校児童生徒数の54.9%を占め、依然として長期に及ぶ不登校児童生徒が多い。

区分	欠席日数30～89日の者		欠席日数90日以上で出席日数11日以上の方		欠席日数90日以上で出席日数1～10日の者		欠席日数90日以上で出席日数0日の者		不登校児童生徒数
小学校	35,614	56.2%	22,096	34.9%	3,545	5.6%	2,095	3.3%	63,350
中学校	52,742	39.7%	60,107	45.3%	13,762	10.4%	6,166	4.6%	132,777
合計	88,356	45.1%	82,203	41.9%	17,307	8.8%	8,261	4.2%	196,127

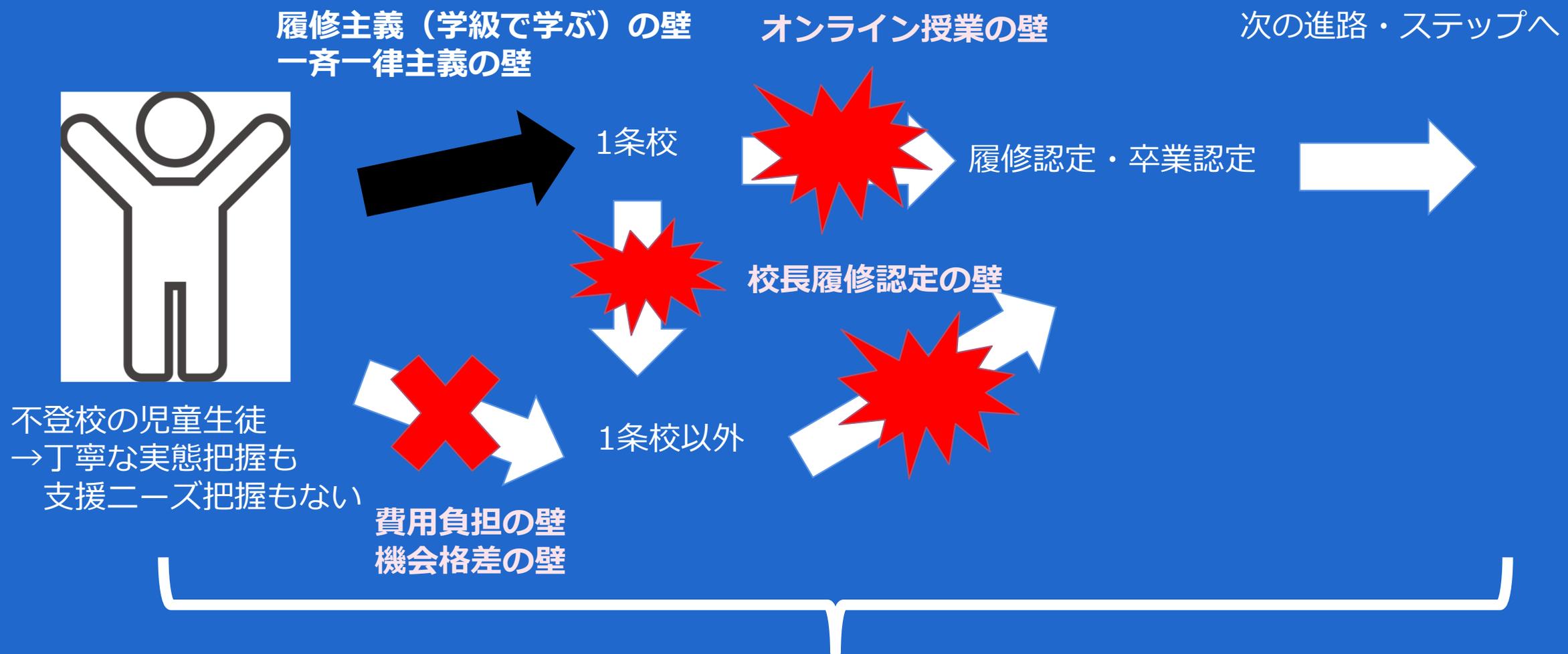
※ パーセンテージは、各区分における不登校児童生徒数に対する割合。

### 学年別不登校児童生徒数



16

# 不登校の児童生徒を取り巻く「壁」だらけの現状



子ども若者の尊厳・人権やウェルビーイングの軽視（1条校だけでなく1条校以外も）  
1条校でも圧倒的に不足する人的・財的条件（個別最適な学びへの壁）  
非1条校も含めた「多様な学びの保障」の全体設計がなく家計補助制度もない



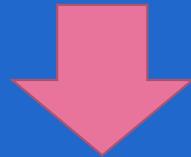
# 対応策1：

- **MEXCBT等を活用した不登校児童生徒の定期的な見守りシステム**（状況把握・ニーズ把握等）を教育委員会が実施し、対応できるような**共通尺度**を文科省が主導しながらの開発等が急がれる。
- あわせて、**発達特性や学習者特性の簡易アセスメント**を不登校児童生徒・保護者が気軽に受けられ、自治体・医療機関の相談や診断につながるような**デジタル化・オンライン化されたシステムの開発**も重要。

# 現状2：「多様な学びの保障」を支える 制度整備の不足

児童生徒の特性や居住地等に応じ  
—対面中心/オンライン中心か  
—在籍校/在籍校以外の1条校/1条校以外/在宅  
など、学習ニーズ・学習場所が多様化している

在籍校の校長による履修認定の基準は曖昧  
(病気療養児には相対的に柔軟な運用)



**「多様な学びの保障」に対応した  
制度整備の不足**

**校長の履修認定基準の明確化・簡  
略化(不登校児童生徒へのハラスメ  
ントの防止も重要)**

主たる学習場所	対面中心	オンライン中心
在籍校	A. △ 別室登校 (学校内フリースクール)	B. △ 授業オンライン配信 ※感染予防のための長期 欠席対応も重要
在籍校以外の1条校	C. 転校 不登校特例校	D. 不登校特例校(文部科学省 の指定校) 拠点校方式オンライン学習 支援
1条校以外(非営利団体・学 習産業による支援、オルタ ナティブスクール・フリース クール等)	E. △ ※在籍校の校長による履修 認定の基準が曖昧	F. △ ※在籍校の校長による履 修認定の基準が曖昧
複数の学校・居場所(1条校・ 非1条校往來型)	G. ? ※地域・教育魅力化プラット フォーム	H. △ ※病気療養児への院内学 級・在籍校連携などは柔軟 な運用 ※在籍校の校長による履 修認定の基準が曖昧
家庭 (在宅学習)	I. △ ※在籍校の校長による履修 認定の基準が曖昧	J. ※在籍校の校長による履 修認定の基準が曖昧

## 対応策2：

- 前提として、不登校の児童生徒が**学習・登校等の意欲を回復するための期間**は、**学習より休養・ケアを重視し、親子を孤立させず見守る体制**の整備が重要。
- **不登校児童生徒の「多様な学びの保障」**（義務教育の教育課程の修得を多様な手段で支援すること）
- 家庭での在宅学習については、少数例かもしれないが虐待等のリスクもあることから、**必要な場合には子どもを守るデータ連携、MEXCBT等を活用した見守りシステムとスクールカウンセラー等による定期面談等を組み合わせた支援アプローチ**を開発する必要性がある。**専門職配置・担任外教諭の加配体制も必須。**

※参考リンク（スライドNo.4の表）

A.学校内フリースクール、広島県下の公立小中学校、横浜市立中学校を中心に展開

<https://digital.asahi.com/articles/ASP803G05P8YUTIL00H.html>

B.ハイブリッド授業、不登校児童生徒にも対応し出席認定しているのは福岡市・熊本市等

<https://news.yahoo.co.jp/articles/44c4dabe65b2409b7284b4f2ae30c0c7ea475617>

C.不登校特例校、岐阜市立草潤中学校

<https://forbesjapan.com/articles/detail/40608>

D.拠点校方式オンライン学習支援、熊本市

<https://news.yahoo.co.jp/articles/fd0ac0c46f12f10d77a04881cf15ad233e0ab9c9>

G.地域・教育魅力化プラットフォーム（地域未来留学365）

[https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/shomu\\_ryutsu/kyoiku\\_innovation/manabi\\_tankyuka\\_wg/pdf/001\\_s01\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/shomu_ryutsu/kyoiku_innovation/manabi_tankyuka_wg/pdf/001_s01_00.pdf)

# 不登校の児童生徒に「多様な学びの保障」を

休養・回復期も重視  
したアプローチを



不登校の児童生徒

①,⑥実態・支援ニーズの丁寧な把握、置き去りにしない見守り体制  
⑦発達特性・学習者特性の相談支援

②不登校特例校  
必置化

1条校

⑤家計補助  
(対象施設・サービスの基準設定)

③オンライン授業の  
支援・質保証

次の進路・ステップへ

履修認定・卒業認定

④校長履修認定の基準  
明確化・簡略化(スタ  
ディログ活用)

1条校以外

⑧在宅学習の児童生  
徒の見守り・支援ア  
プローチの開発

子ども若者の尊厳・人権やウェルビーイングの重視

(⑩学校教員・評価基準への反映・支援、1条校だけでなく1条校以外も)

1条校でも圧倒的に不足する人的・財的条件の改善(⑫効果的アプローチを令和版教育特区で検証)

非1条校も含めた「多様な学びの保障」の全体設計(⑫効果的アプローチを令和版教育特区で検証)

# 「壁」をなくす、急ぎ必要な政策①～④

- ①不登校児童生徒の支援・学習ニーズ、保護者の支援ニーズの検証と把握  
【新規】
- ②不登校特例校の必置・推奨のための政策・予算  
【既存政策拡充】
- ③1条校でのオンライン授業の質保障策のための緊急支援・調査検証改善事業  
【新規】
  - 不登校児童生徒が多い学校へのオンライン授業提供のためのICT支援員配置  
【既存政策拡充、国公私立の全設置形態に】
  - 質の確保されたオンライン授業の調査検証と授業改善基準の明示【新規】
- ④不登校の児童生徒の学校外での学習に関する校長の履修認定基準の明確化  
スタディログの活用による認定簡略化（校長による不登校児童生徒・保護者へのハラスメント防止としても有効）【新規】

# 「壁」をなくす、急ぎ必要な政策⑤～⑧

- ⑤ フリースクール、オルタナティブスクール等での学習経費の家計補助基準の明確化と助成【新規】
- ⑥ MEXCBT等を活用した不登校児童生徒を置き去りにしない見守り（状況把握・ニーズ把握等）システムの開発【新規】
- ⑦ 発達特性や学習者特性診断を不登校児童生徒・保護者が気軽に受けられ、自治体・医療機関の相談や診断につながるようなデジタル化・オンライン化されたコンテンツ開発【新規】
- ⑧ 家庭在宅学習する児童生徒の見守り・支援アプローチ手法開発【新規】

# そもそも不登校児童生徒を減少させるために

- ⑨文科省・不登校・問題行動調査の改善、家族の状況、いじめの有無、教員ハラスメントの有無等、日本財団調査等もふまえた調査改善【既存政策改善】
- ⑩学校評価、校長・教頭評価、教員評価基準の改善（不登校児童生徒を増加させている学校・校長・教員の特定と改善支援）【既存政策改善】
- ⑪教育委員会マネジメントの改善（不登校特例校、オンライン授業保障等への取り組みの見える化と取り組みの支援、教育長や教育委員会同士のピアサポートネットワークの構築等）【新規】
- ⑫1条校のマネジメント・カリキュラムの柔軟化【新規】 **令和版教育特区**
  - 文科省の教育課程特例校・授業時数特例校の取り組みのグレードアップ
  - 支援ニーズの高い児童生徒が多い学校**への人的財的支援の抜本的拡大
  - 教育のICT化を通じた修得主義中心のアプローチ（出席要件の緩和）
  - 授業時数やカリキュラムにおいてイノベティブな取り組みを促進するための大胆な規制緩和
  - 予算措置と調査検証改善のスキーム等

# (参考) 不登校潜在人口33万人 (中学生)

## 学業・友人・学校の居心地の悪さなど

日本財団 不登校傾向にある子どもの実態調査

### 【現中学生に聞いた】中学校に行きたくない理由

- ・「疲れる」「朝、起きられない」などの身体的症状以外の要因では、全ての群で学業に関する理由がみられた。
- ※26項目中



#### <中学校に行きたくない理由TOP10>

赤字は①～⑤非該当と比べて20pt以上高い項目

	⑥_①～⑤非該当	①-1_1年間に合計30日以上、学校を休んだことがある/休んでいる	①-2_1週間以上連続で、学校を休んだことがある/休んでいる	②～④いずれか選択	⑤基本的には教室で過ごし皆と同じことをしているが、心の中では学校に通いたくない・学校が辛い・嫌だと感じている
1位	疲れる (25.7)	<b>朝、起きられない (59.5)</b>	疲れる (38.2)	疲れる (44.0)	<b>疲れる (48.7)</b>
2位	朝、起きられない (19.2)	<b>疲れる (58.2)</b>	朝、起きられない (32.6)	朝、起きられない (35.6)	朝、起きられない (25.7)
3位	<b>テストを受けたくない (16.0)</b>	<b>学校に行こうとすると、体調が悪くなる (52.9)</b>	自分でもよくわからない (31.0)	<b>授業がよくわからない・ついていけない (33.3)</b>	<b>学校に行きたくない (31.9)</b>
4位	自分でもよくわからない (15.0)	<b>授業がよくわからない・ついていけない (49.9)</b>	<b>友達とうまくいかない (30.1)</b>	友達とうまくいかない (28.5)	<b>学校は居心地が悪い (28.4)</b>
5位	<b>小学校の時と比べて、良い成績が取れない (13.0)</b>	<b>学校は居心地が悪い (46.1)</b>	授業がよくわからない・ついていけない (29.2)	<b>小学校の時と比べて、良い成績が取れない (27.1)</b>	テストを受けたくない (28.2)
6位	部活がハード (11.8)	友達とうまくいかない (46.1)	<b>小学校の時と比べて、良い成績が取れない (28.9)</b>	<b>テストを受けたくない (27.0)</b>	小学校の時に比べて、良い成績が取れない (27.3)
7位	<b>授業がよくわからない・ついていけない (11.6)</b>	自分でもよくわからない (44.0)	<b>学校に行こうとすると、体調が悪くなる (28.1)</b>	先生とうまくいかない/頼れない (26.1)	<b>授業がよくわからない (27.3)</b>
8位	友達とうまくいかない (10.1)	<b>学校に行く意味がわからない (42.9)</b>	<b>学校は居心地が悪い (24.5)</b>	<b>学校は居心地が悪い (25.9)</b>	先生とうまくいかない (26.1)
9位	校則など学校の決まりが嫌だ (7.1)	先生とうまくいかない/頼れない (38.0)	先生とうまくいかない/頼れない (23.4)	校則など学校の決まりが嫌だ (22.5)	小学校の時に比べて、良い成績が取れない (25.0)
10位	小学校の時と比べて、つまらない (6.7)	<b>小学校の時と比べて、良い成績が取れない (33.9)</b>	<b>テストを受けたくない (23.2)</b>	小学校の時と比べて、つまらない (21.8)	友達とうまくいかない (21.8)

日本財団 不登校傾向にある子どもの実態調査

#### 学校生活をめぐる子どもの特徴 (タイプ) 6群

①-1	不登校	学校に行っていない状態が一定期間以上ある 【主な特徴】年間30日以上(文科省定義内)学校に行っていない	30日以上欠席	10万人
①-2	不登校	学校に行っていない状態が一定期間以上ある 【主な特徴】1週間以上連続(文科省定義外)など一定程度学校に行っていない	1週間以上連続欠席	
②	教室外登校	学校の校門・保健室・校長室等には行くが、教室には行かない 【主な特徴】保健室登校、図書室登校、校長室登校、校門登校など 頻度:「月2～3回以上、もしくは1週間続けて」		
③	部分登校	基本的には教室で過ごすが、授業に参加する時間が少ない 【主な特徴】給食登校 遅刻や早退が多い。頻度:「1ヶ月に5日以上」 1日に何度か、一時的に保健室などで過ごす	学校内で行動表出	33万人
④	仮面登校A 授業不参加型	基本的には教室で過ごすが、皆とは違うことをしがちであり、授業に参加する時間が少ない 【主な特徴】授業がつまらない、または授業内容とは別に追求したい・学びたいことがある 頻度:「月2～3回以上、または1週間続けて」		
⑤	仮面登校B 授業参加型	基本的には教室で過ごし、皆と同じことをしているが、心の中では学校に通いたくない・学校が辛い・嫌だと感じている 【主な特徴】行動表出なし。頻度:「毎日」	学校内で行動表出	
⑥	登校	学校に馴染んでいる		

(参考)

# 一定数の児童生徒は個別最適な学びへのニーズ

日本財団 不登校傾向にある子どもの実態調査

【不登校または不登校傾向にある現中学生と卒業生(中学卒業後～22歳)に聞いた】

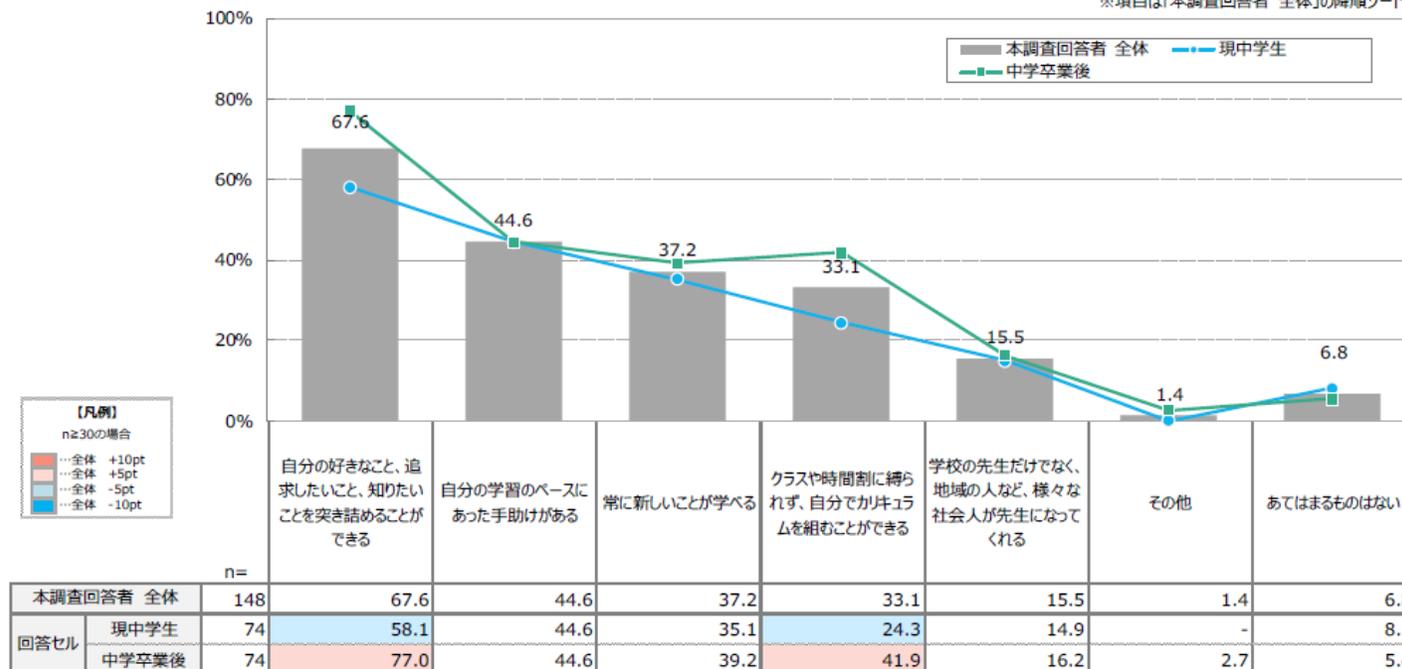
学びたいと思える場所

- ・「自分の好きなことを突き詰めることができる」環境が、学びたいと思える場所としてトップ。
- ・回答セルごとに見ると、「自分の好きなこと、追求したいこと、知りたいことを突き詰めることができる」「クラスや時間割に縛られず、自分でカリキュラムを組みすることができる」において、現中学生より卒業生(中学卒業後～22歳)のほうがスコアが高い。



Q2.あなたはどのような場所だったら学びたいと思いますか。あてはまるものを全てお答えください。(複数回答)

※項目は「本調査回答者 全体」の降順ソート



# (参考) 発達障害や学習面等での困難がある児童生徒が一定数

日本財団 不登校傾向にある子どもの実態調査

## 【参考資料 (事前調査)】 親回答による「子ども」のステータス

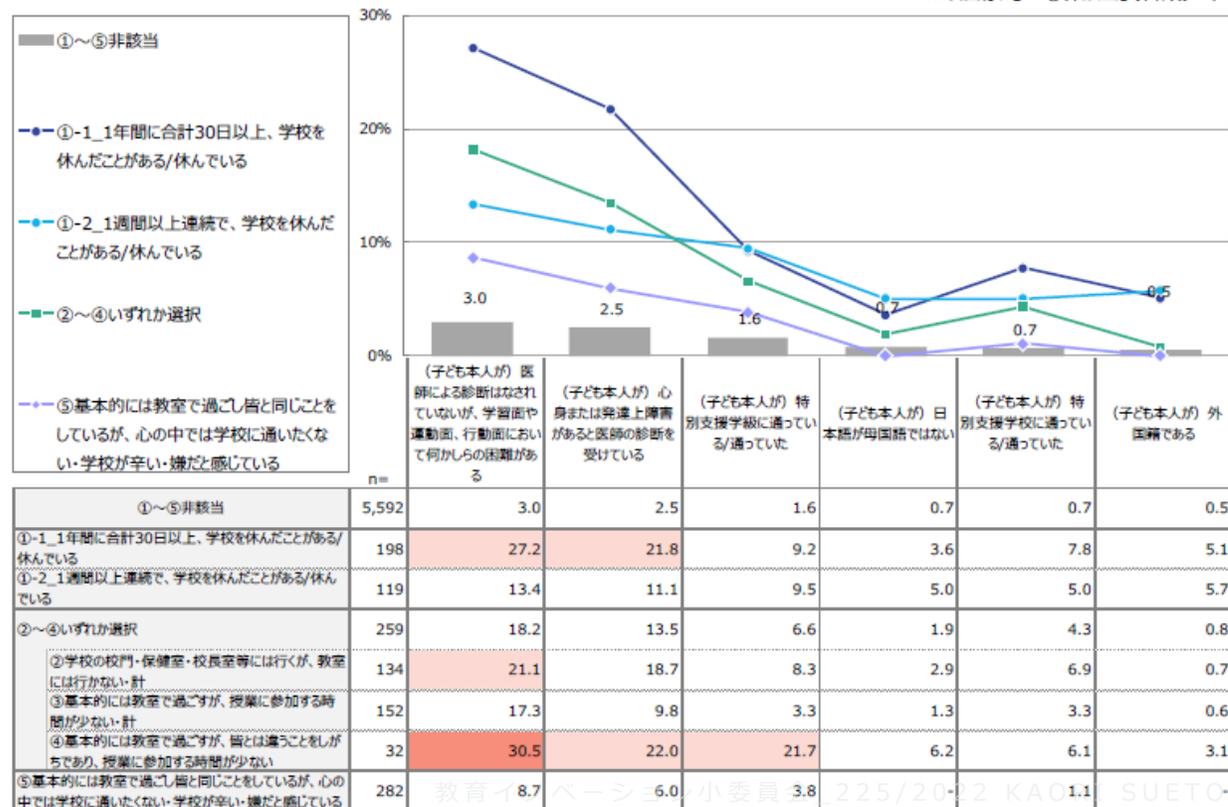
・不登校または不登校傾向にある子どもの親は「(自分の子どもは) 学習面や運動面、行動面において何かしら困難がある」と思っている比率が高い。「心身・発達上に障害があると診断されている」とする親も多め。

・特に④ (仮面登校A : 授業不参加型) は「医師による診断はなされていないが、学習面や運動面、行動面において何かしら困難がある」と回答している親が3割とスコアが高い。



PSQ5. アンケートにお答えいただくお子様について、あてはまるものをお答えください。(「1.あてはまる」一覧)

※項目は「①～⑤非該当」の降順ソート



【凡例】  
n≥30の場合  
40%以上  
30%以上  
20%以上

# 公正な公教育システムにむけて(1)

## — 「場の選択肢」をどのように豊かにするか？

### ▶大きく3つの「場」

(1)オンラインという「場」

(2)1条校以外の「場」

(3)1条校という「場」

### ▶それぞれの「場」の課題

(1)オンラインという「場」

⇒履修認定基準、リアルでの学び、  
協働的な学びの保障

(2)1条校以外の「場」

⇒公費助成の方式

(3)1条校という「場」

⇒リソースの拡大、柔軟な挑戦を可能に

### 教育の質や学習の権利保護に対する 「公の支配」をどのように確立していくか？

#### ▶子どもの権利に関する包括的な法律

(いわゆる子ども基本法

or子どもの権利基本法)の必要性

→子どもの権利と尊厳の法規定

→おおむね18歳未満の学習者の権利保護・推  
進規定が可能に

(学校教育法、教育機会確保法、

いじめ防止対策推進法等)

→学校および学校外の学習者の権利保護・推  
進ルールの運用

=セーフガーディング指針および日本版DBSI  
による経営者・雇用者ゲートキーピング

#### ▶将来的には

おおむね18歳未満の学習者に対す  
る教育・学習サービス提供機関  
(1条校以外も)に

セーフガーディング指針導入義務  
付けが必要

▶チェックシステムは別途課題だ  
が、一定水準の認証評価を通過し  
たプロバイダーに公費助成をする  
仕組みの構築も可能

2021年8月6日教育イノベーション小委員会

基盤としてすべての学びの場で、「安全安心」「高信頼性組織」をマネジメント基準に  
規定すること

# 公正な公教育システムにむけて(2)

## 一助成原則とリソースの拡大、「公の支配」の実質化

学校内の「場」の拡大  
不登校特例校  
令和版教育特区

リソース（ヒト・モノ・カネ）の拡大  
スクールファンド等の資金調達手段の拡大  
官民人材交流の促進  
学校管理規則、学校法人会計基準等の  
アップデートとガバナンスの強化  
利益相反ルール等の整備

公設民営型学校  
オンライン学習  
フリースクールへの公費助成  
在宅学習者への公費助成

政治的宗教的中立性、人権侵害の禁止等  
の法令遵守  
学習指導要領の遵守  
評価制度の整備  
苦情申し立て・問題解決システムの整備  
(消費者・学習者保護) など

独立学校(Independent School)

