

# 子どもの権利条約をふまえた学齢期の教育の在り方 —イギリスの動向とわが国への示唆—

調査部 上席主任研究員 池本 美香

## 目 次

はじめに

### 1. わが国の学齢期の教育の現状

- (1) 子どもの権利条約批准国に期待されている教育の在り方
- (2) 条約に照らした学齢期の教育の問題
- (3) 条約の適用外とされる教育

### 2. イギリスの動向

- (1) 公費で運営される学校の多様化
- (2) 学校以外の教育の保障
- (3) 教育における子どもの権利保障

### 3. わが国への示唆

おわりに

## 要 約

1. 2023年4月、こども基本法が施行された。その目的は、児童の権利に関する条約（以下「子どもの権利条約」という）の精神にのっとったこども施策の総合的推進とされている。1994年にわが国は同条約に批准している。もっとも、こども基本法において、政策の中核をなすはずの学齢期の教育分野については「教育基本法にのっとる」とされており、子どもの権利条約のあたかも適用外とされているかのようである。教育基本法は2006年に改正されたものの、その条文に子どもの権利条約が掲げる子どもの最善の利益や意見表明権などは盛り込まれていない。本稿では、まず、条約批准国に期待されている教育の在り方を確認したうえで、それに照らして、わが国の学齢期の教育の問題を整理する。次に、近年、子どもの権利条約に沿って教育を見直しているイギリスの動向を参照し、わが国への示唆を得る。
2. 学齢期の教育に関し条約批准国には次が求められている。すなわち、教育へのアクセスの保障、子ども中心であること、いじめの根絶、子どものニーズに合わせた教育内容や教育方法の調整、子どもの自由な意見表明、および、質のモニタリングなどである。これに照らせば、わが国の学齢期の教育の問題として、大きく3点指摘できる。第1に、学校が画一的で多様性に乏しく、子どものニーズに合った学校選択が困難である。第2に、学校に通えない子どもに、教育へのアクセスが保障されていない。第3に、アクセスができて、その内容が条約批准国に期待される教育の要件を満たしていない。これらの根底には、子ども中心の教育が目的とされていない教育基本法がある。
3. 他方、近年イギリスでは、教育に関して、子どもの権利条約に沿った様々な取り組みが進んでいる。第1に、公費で運営される学校に多様性があり、家庭の所得水準にかかわらず、子どもにあった学校選択ができる。2010年に、公費で運営され学費不要でありながら、運営の自由度が高い公営独立学校制度がスタートし、2015年度から2022年度にかけて、学校数が1.9倍、児童生徒数が1.6倍に増加している。第2に、学校に通えない子どもには、自治体や学校による代替教育の手配、もしくは選択的家庭教育という方法が採られている。代替教育は親ではなく学校や自治体の手配し、費用も自治体が負担する。家庭教育を選択した場合、費用は家庭の負担となるが、民間団体や自治体から様々な情報提供を受けられる。第3に、教育の内容や方法を「子ども中心の教育」にする様々な取り組みがある。
4. わが国も学齢期の教育を条約批准国に相応しいものとするため、イギリスの取り組みに倣いつつ、対応を急ぐべきである。その際、次の五つが鍵となろう。①教育基本法ではなく、子どもの権利条約にのっとった教育とする見直し、②事後的な対応ではなく予防への投資、③民間団体の活動への国の後押し、④国レベルでの教育評価機関の設置、⑤子どもコミッショナーの設置。

はじめに

2023年4月、こども家庭庁創設とあわせて、こども基本法が施行された。こども基本法は「子どもの権利条約の精神にのっとり、子どもの心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現」を目的としている。その基本理念には子どもの権利条約の4原則が明記された(図表1)。4原則の一つに「子どもの意見の尊重」があり、こども家庭庁は早速、子どもの意見を聴く取り組み(注1)を進めている。

翻って、文部科学省が引き続き所管する学校教育分野については、こども基本法が施行されてもなお、子どもの権利条約を踏まえた見直しが十分に進まない懸念がある。なぜなら、こども基本法第三条二項において、教育に関しては「教育基本法の精神にのっとり」と前置きされており、教育基本法には「子どもの意見の尊重」などの子どもの権利条約の原則についてほとんど言及されていないためである。

子どもの権利条約批准国に期待されている教育とは、要するに、既存の教育方法に子どもの側があわせるのではなく、教育の側が子どもにあわせ教育方法をアジャスト(調整)することである。いわばオーダーメイドの教育といえる。本稿では、教育分野においても子どもの権利条約を踏まえた見直しを急ぐべきとの立場から、学齢期(注2)に焦点を当て、わが国の教育はいかにあるべきかを検討する。以下、教育、学校とは学齢期のものを指すこととする。

まず1章で、子どもの権利条約批准国に期待されている教育の在り方を確認し、それに照らして、わが国の学齢期の教育の課題を整理する。2章では、子どもの権利条約に沿って近年、教育に関して様々な取り組みを行っているイギリス(注3)の状況を参照する。イギリスでは、公費で運営される学校の多様化、学校以外の教育の保障、子どもの権利を尊重する学校づくりなどが進んでいる。最終章では、イギリスの動向を踏まえ、わが国に求められる改革の方向性を提示する。

(注1) こども若者★いけんぶらす (<https://www.cfa.go.jp/policies/iken-plus/>)。

(注2) 学校に就学して教育を受けることが適切とされる年齢。日本では、満6歳の誕生日以後の最初の4月1日から9年間。

(注3) 本稿ではイングランドの状況をイギリスの状況として紹介する。

(図表1) 子どもの権利条約の4原則

差別の禁止 (差別のないこと)
すべての子どもは、子ども自身や親の人種や国籍、性、意見障がい、経済状況などどんな理由でも差別されず、条約の定めるすべての権利が保障されます。
子どもの最善の利益 (子どもにとって最もよいこと)
子どもに関することが決められ、行われる時は、「その子どもにとって最もよいことは何か」を第一に考えます。
生命、生存及び発達に対する権利 (命を守られ成長できること)
すべての子どもの命が守られ、もって生まれた能力を十分に伸ばして成長できるよう、医療、教育、生活への支援などが保障されます。
子どもの意見の尊重 (子どもが意味のある参加ができること)
子どもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表すことができ、おとなはその意見を子どもの発達に応じて十分に考慮します。

(資料) 日本ユニセフ協会 (<https://www.unicef.or.jp/crc/principles/>)

## 1. わが国の学齢期の教育の現状

そもそも子どもの権利条約批准国に期待されている教育の在り方とはどのようなものか。それを第1節で確認し、第2節では、それに照らしてわが国の教育の問題を整理する。第3節でその問題の背景を考察する。

(1) 子どもの権利条約批准国に期待されている教育の在り方

子どもの権利条約批准国に期待されている教育の在り方は、条約の第28条と第29条に集約されている(図表2)。第28条1項は、アクセスの確保である。初等教育を義務的なもの、無償のものとする、中等教育も無償教育の導入、財政的援助の提供などの措置を取ることを求めている。第28条2項は、教育の内容である。「学校の規律が児童の人間の尊厳に適合する方法で及びこの条約に従って運用されること」とある。第29条1項は、教育の目的である。「児童の人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること」、および人権、基本的自由の尊重の育成を掲げる。

(図表2) 子どもの権利条約の教育に関する条文

<p><b>第28条</b></p> <p>1. 締約国は、<b>教育についての児童の権利を認めるものとし、この権利を漸進的にかつ機会の平等を基礎として達成するため、特に、</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>初等教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。</b></li> <li>2. 種々の形態の<b>中等教育</b>(一般教育及び職業教育を含む。)の発展を奨励し、<b>すべての児童に対し、これらの中等教育が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとし、例えば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適当な措置をとる。</b></li> <li>3. すべての適当な方法により、能力に応じ、すべての者に対して高等教育を利用する機会が与えられるものとする。</li> <li>4. すべての児童に対し、教育及び職業に関する情報及び指導が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとする。</li> <li>5. <b>定期的な登校及び中途退学率の減少を奨励するための措置をとる。</b></li> </ol> <p>2. 締約国は、<b>学校の規律が児童の人間の尊厳に適合する方法で及びこの条約に従って運用されることを確保するためのすべての適当な措置をとる。</b></p> <p>3. 締約国は、特に全世界における無知及び非識字の廃絶に寄与し並びに科学上及び技術上の知識並びに最新の教育方法の利用を容易にするため、教育に関する事項についての国際協力を促進し、及び奨励する。これに関しては、特に、開発途上国の必要を考慮する。</p> <p><b>第29条</b></p> <p>1. 締約国は、児童の教育が次のことを指向すべきことに同意する。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>児童の人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること。</b></li> <li>2. <b>人権及び基本的自由並びに国際連合憲章にうたう原則の尊重を育成すること。</b></li> <li>3. 児童の父母、児童の文化的同一性、言語及び価値観、児童の居住国及び出身国の国民的価値観並びに自己の文明と異なる文明に対する尊重を育成すること。</li> <li>4. すべての人民の間の、種族的、国民的及び宗教的集団の間の並びに原住民である者の理解、平和、寛容、両性の平等及び友好の精神に従い、自由な社会における責任ある生活のために児童に準備させること。</li> <li>5. 自然環境の尊重を育成すること。</li> </ol> <p>2. この条又は前条のいかなる規定も、<b>個人及び団体が教育機関を設置し及び管理する自由を妨げるものと解してはならない。</b>ただし、常に、1に定める原則が遵守されること及び当該教育機関において行われる教育が国によって定められる<b>最低限度の基準に適合することを条件とする。</b></p>
--

(資料) 日本ユニセフ協会 ([https://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_rig\\_all.html](https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig_all.html))

(注) 政府訳。太字は筆者。

この第29条1項について、国連子どもの権利委員会一般的意見1号(2001年)は、極めて重要であるとしたうえで、「教育を、子ども中心の、子どもにやさしい、かつエンパワーにつながるようなものにしなければならない」と解釈している。すべての子どもは独自の特性、関心、能力および学習上のニーズを有しているという認識に立ち、教育方法は様々な子どもの様々なニーズに合わせて調整されるべきとする。

子ども中心の教育とは、条約の一般原則である差別の禁止(第2条)、子どもの最善の利益(第3条)、生命、生存および発達への権利(第6条)、意見を表明しかつ考慮される権利(第12条)などを踏まえたものである。子どもの自由な意見表明や学校生活への参加が求められ、知識の詰め込みや競争を煽る教育、いじめや暴力を容認する学校は認められない。そうした教育への転換には、次のような取り組みが必要となる。1) カリキュラムの根本的な見直し、2) 教材、教育技術、学校方針の体系的な改訂、3) 教員など子どもの教育に従事する人々を対象とした研修、4) 教育技法についての調査研究、5) 子ども、親および教員が教育にかかわる決定に意見を言える権利の確保、6) 国レベルのモニタリング。教育へ

---

のアクセスが保障されていたとしても、第29条1項の要件を満たしていない学校であれば、むしろ子ども  
の能力が損なわれるとして、教育の質の重要性が強調されている。

## (2) 条約に照らした学齢期の教育の問題

以上の条約批准国に期待されている教育の在り方に照らせば、わが国の教育には大きく三つの問題が  
指摘できる。

第1に、学校が画一的で多様性に乏しく、条約批准国に期待されている教育、すなわち子どもの特性、  
関心、能力、学習上のニーズにあった教育となっていない。わが国の教育はいわばレディメイド（既製服）  
である。子どもが自分に合ったものを選ぶ余地がなく、サイズ、デザインが合わない子どもがいる状況  
である。ほかに選べるものがあっても高額で手が届く子どもは限られる。

子どもが通う学校は、市町村に設置義務が課されており、国の定める設置基準、学習指導要領、学校  
施設整備指針などに沿って市町村が運営する。小学校設置基準では、一学級の人数、同学年による学級  
編成、校舎や運動場の面積などが定められている。教員免許法で、教員は学校の種類ごとに教員免許状  
が必要とされ、学習指導要領には、学年別、教科別に学ぶ内容が記載され、学年別に学習する漢字一覧  
も掲載されている。学校教育施行規則においては、学年別、教科別の標準授業時数が決められており、  
学校教育法では、文部科学大臣の検定を経た教科書を使用しなければならないと定められている。

学校の多様化として、2008年4月より特別の教育課程の編成を認める「教育課程特例校制度（注4）」が、  
2022年4月より総枠としての年間授業時数は維持したうえで、1割を限度として各教科の標準授業時数  
を下回る教育課程の編成を特例的に認める「授業時数特例校制度（注5）」が実施されている。しかし、  
制度上、市町村教育委員会が、就学予定者が就学すべき学校を指定することになっており（注6）、保護  
者や子どもが学校を選べる仕組みではない。

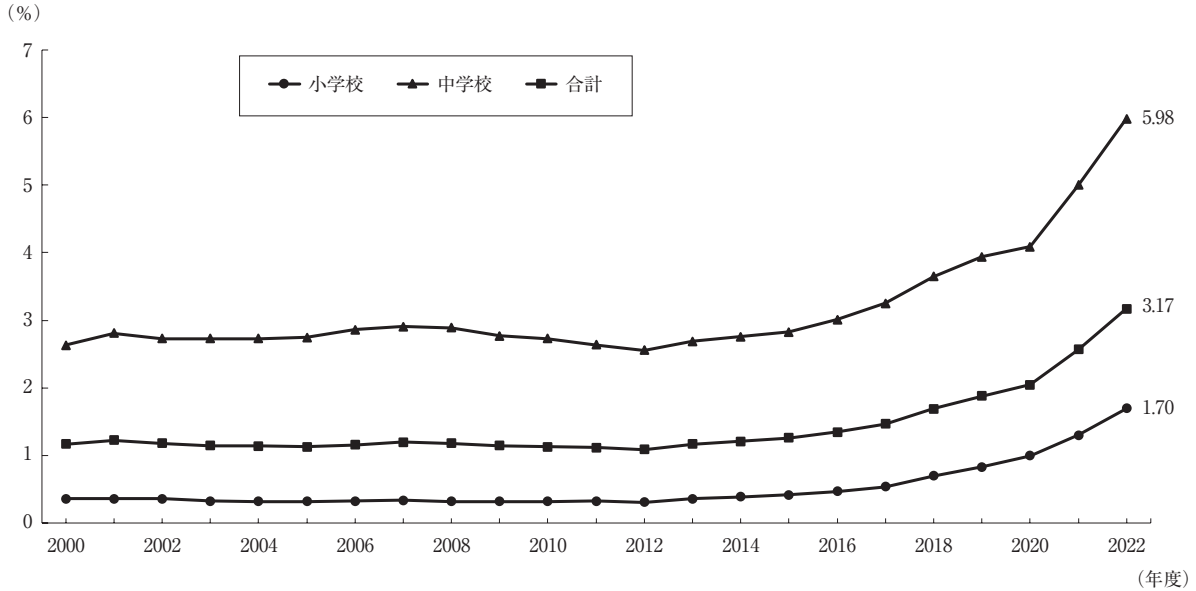
市町村の中には、あらかじめ保護者の意見を聴取してから就学校の指定を行う、いわゆる「学校選択制」  
を実施しているところがあるが、全市町村の2割程度に過ぎない（注7）。8割が学校選択制を導入して  
おらず、その理由としては、「入学者が減少し、適正な学校規模が維持できない学校が生じるおそれがある」  
が最も高い割合で、子どもの利益より教育委員会の都合が優先されている。

子どもが選べる学校としては学校法人が設置・運営する私立学校があるが、私立学校に通う割合は、全  
国平均では35%（小学校1.3%、中学校7.7%）にとどまっている（注8）。私立学校に対する助成制度は  
あるものの、授業料負担の重さから選択できる子どもが限られているためである。私立学校の授業料に  
ついては、保護者が支出した学校教育費（子ども一人当たり年額）が、小学校で公立6.6万円に対して、  
私立は96.1万円、中学校で公立13.2万円に対して、私立は106.1万円である（注9）。しかも、私立学校も  
自由度は必ずしも高くない。前述の設置基準、学習指導要領、学校施設整備指針、学校教育施行規則、  
検定教科書の使用などは、私立学校にも適用される（注10）。

第2に、学校に通えない子ども、いわゆる不登校児童が増えており、条約批准国に期待される教育へ  
のアクセスが保障されていない。わが国の義務教育制度は、保護者に子どもを就学させる義務を課して  
いるが、2022年度の小・中学校の不登校児童生徒（注11）数は、約29万9,000人と過去最多で、在籍児童生  
徒数に占める割合は3.17%である（図表3）。学校内外のいずれの機関にも相談・指導等を受けていない

不登校児童生徒数は、約11万4,000人とこれも過去最多であり、不登校児童生徒数に占める割合は38.2%となっている。学校内外で相談等を受けていない不登校児童生徒は、その数、割合とも上昇傾向にある(図表4)(注12)。

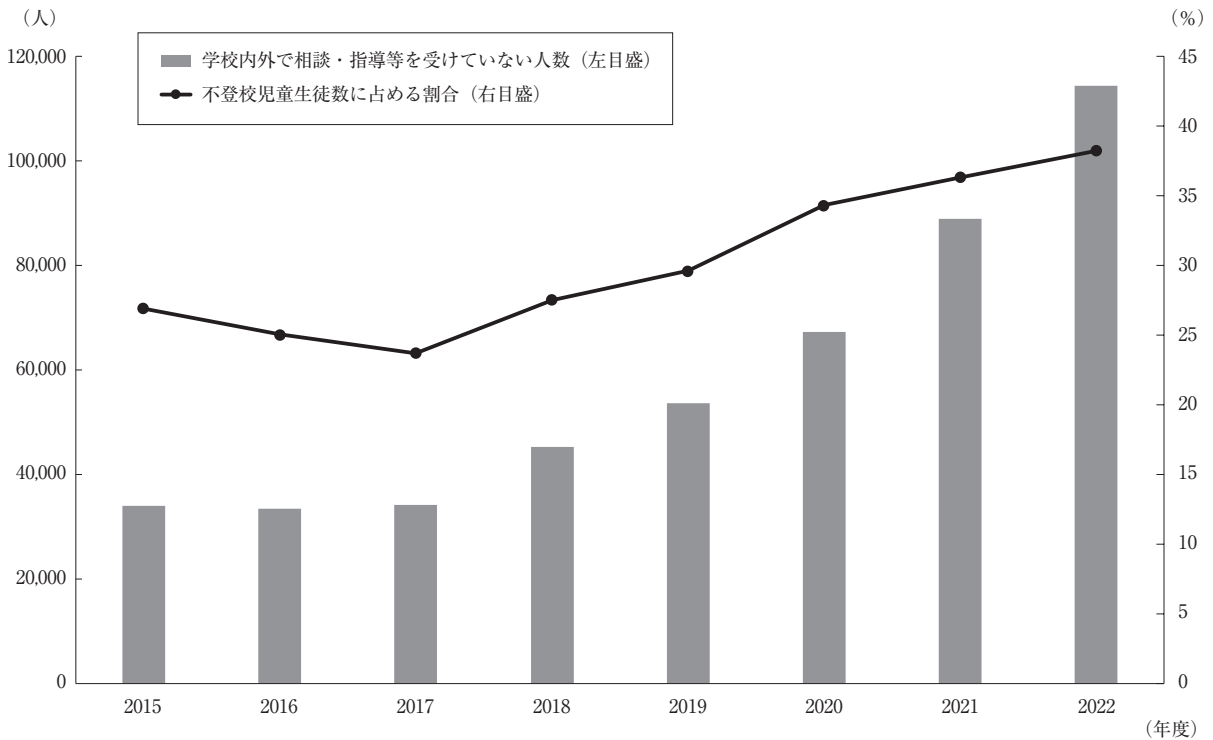
(図表3) 不登校児童生徒の割合の推移



(資料) 文部科学省「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」

(注) 調査対象：国公立小・中学校(小学校には義務教育学校前期課程、中学校には義務教育学校後期課程および中等教育学校前期課程を含む)。

(図表4) 不登校児童生徒のうち学校内外で相談・指導等を受けていない人数の推移



(資料) 文部科学省「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」

(注) 調査対象：国公立小・中学校(小学校には義務教育学校前期課程、中学校には義務教育学校後期課程および中等教育学校前期課程を含む)。

---

不登校児童生徒が相談・指導等を受けた学校内外の機関について、最も多いのは学校の「スクールカウンセラー、相談員等」の33.3%で、「養護教諭」17.3%、次いで「病院、診療所」13.3%となっている。学習に関する支援が期待できる「教育支援センター（注13）」は8.5%、「教育支援センター以外の教育委員会所管の機関」は7.8%、「民間団体、民間施設」は4.0%にとどまる。教育支援センターは無料で利用できるが、設置されていない地域も多く（注14）、設置されていても遠い場合、送迎や交通費の負担から利用できないケースも少なくない。民間団体、施設には、特定非営利活動法人、法人格を有しない任意団体、個人が不登校児童生徒のために学習、相談、体験活動などを行うフリースクールや学習塾などがあるが、利用料負担が生じる。東京都の調査（注15）によれば、フリースクールの授業料の平均支払額は、1カ月当たり4万4,979円である（注16）。一部の自治体では、不登校の児童生徒が学校外で学ぶための経済的支援を行っているが、その数は約1,800ある都道府県や市区町村教育委員会のうち60程度と限られる（注17）。

加えて、学校以外の学習機会に関する情報がそもそも保護者に十分に届いていないという問題がある。総務省〔2023〕では、「不登校になって半年経ってから、教育支援センターの存在を知った」という保護者の声があった。保護者の約7割が民間施設の情報提供を要望しているのに対し、学校の側は公平性などの観点から民間施設の情報提供に消極的で、民間施設の情報を提供していた学校は約3割にとどまる。各種調査からは、不登校の子どもの教育機会の確保に奔走し、疲弊する保護者の状況がうかがえる（注18）。

不登校に対するこれまでの国の取り組みは本質を外してきた。既存の教育方法に、子どもの側をあわせようとする国の発想そのものが子どもの権利条約に反しているのである。80年代には強引に登校させようとする動きが強く、登校しない子どものための「矯正施設」が日本各地にあり、死者や行方不明者が発生するなど深刻な状況が見られた（注19）。そうした国による「学校復帰政策」に対し、子どもの気持ち・意思を尊重した成長を目指す民間レベルの実践（注20）が出てくるが、2002年に始まった国の「不登校問題に関する調査研究協力者会議」では再び「登校圧力」が強まり、医療にかかって投薬や入院をすすめられる例が増えたとされる。2016年12月には、不登校支援を目的とする「教育機会確保法（注21）」が成立し、国と地方公共団体の責務が定められたが、当初期待されていた学校外の学びを「選べる」制度への転換は実現していない（注22）。

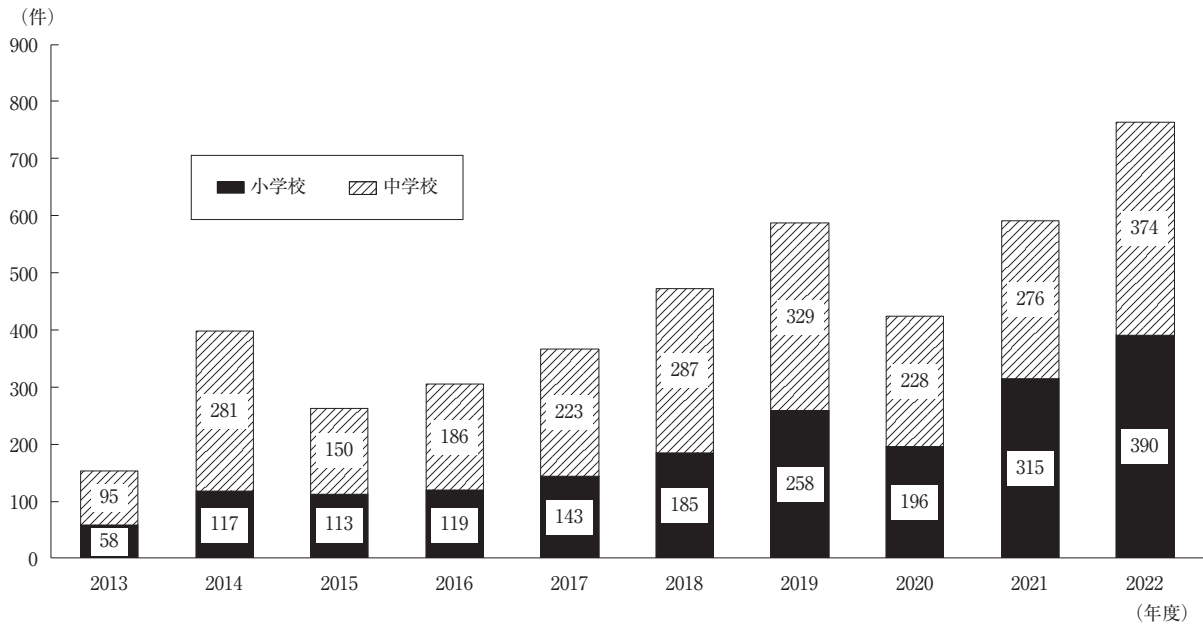
文部科学省が2023年3月に取りまとめた「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策」（COCOLOプラン）では、「不登校児童生徒の個々のニーズに応じた受け皿を整備する」との方針がようやく掲げられた。不登校児童生徒等を対象とする特別の教育課程を編成して教育を実施する「学びの多様化学校（いわゆる不登校特例校）」（注23）を、今後早期にすべての都道府県・政令指定都市に設置、将来的には分教室型も含め全国300校の設置を目指すとする。もっとも、現状、10都道府県、24校（2023年4月現在）の設置にとどまり、かつ、うち10校は私立学校で、入学金や授業料の負担がある（注24）。

第3に、教育機会にアクセスできても、その内容が条約批准国の教育として不適切なケースが少なくないことである。主に五つ指摘できる。

一つは、いじめと暴力に対する有効な予防施策の不在である。いじめや暴力の被害はいうまでもなく甚大な人権侵害である。いじめの重大事態の件数や暴力行為発生率が、とくに小学生で上昇傾向にある（図表5、6）。2013年にいじめ防止対策推進法が施行されたものの、10年を経ても状況の改善が見られず、

2023年10月に文部科学省は「不登校・いじめ緊急対策パッケージ」を取りまとめている（注25）。しかし、いじめの早期発見、相談窓口やカウンセラーの配置などの事後的な対応が中心で、いじめの発生を防ぐ予防策に力を入れる動きが見られない。

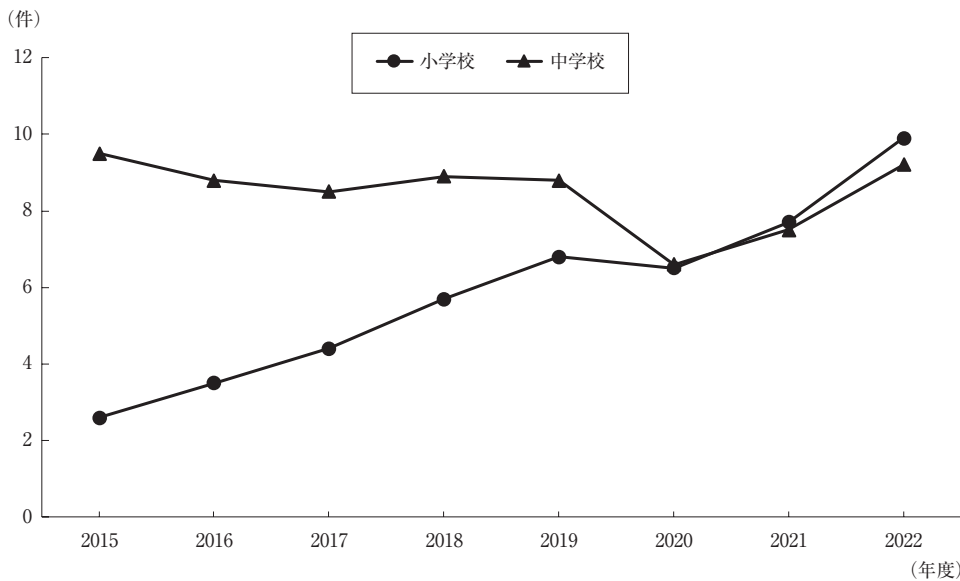
（図表5）いじめの重大事態発生件数の推移



（資料）文部科学省「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」

（注）重大事態とは「いじめにより当該学校に在籍する児童等の生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき」および「いじめにより当該学校に在籍する児童等が相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき」。

（図表6）児童生徒1,000人当たり暴力行為発生件数の推移



（資料）文部科学省「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」

（注）調査対象：国公立小・中学校（小学校には義務教育学校前期課程、中学校には義務教育学校後期課程および中等教育学校前期課程を含む）。



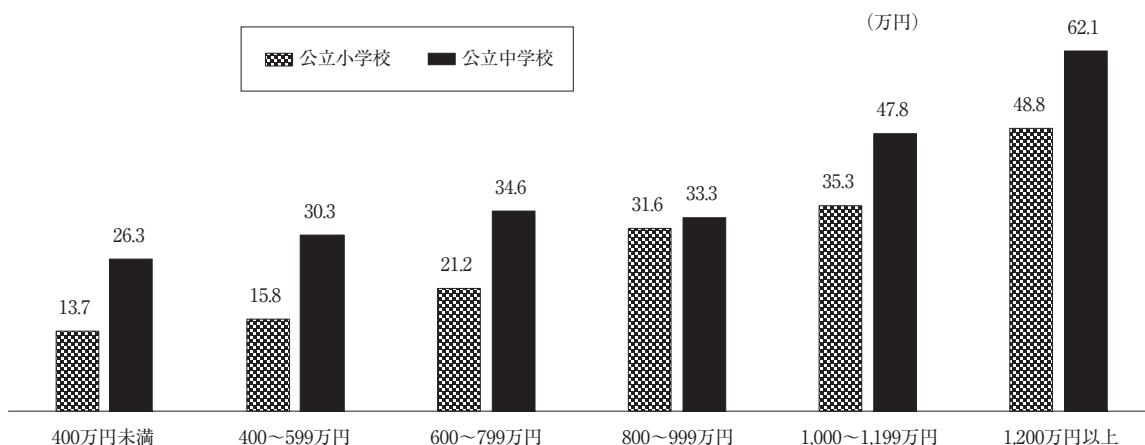
二つ目は、教員による体罰がなお根絶されていない実態である。わが国では1947年制定の学校教育法第11条で、体罰は禁止されているが、2019年、国連子どもの権利委員会から、学校における体罰の禁止が効果的に実施されていないことを「深刻に懸念する」との勧告を受けている（注26）。2022年度に体罰により懲戒処分等を受けた者は397人、児童生徒等に対する性犯罪・性暴力により懲戒処分を受けた者は119人に上る（注27）。保護者からも、教員の対応に対する不信感が多く語られている（注28）。

この背景の一つとして、そもそも子どもの権利が教員に十分に認識されていないことに加え（注29）、教員の長時間勤務が指摘されている。公立学校（含む高等学校、特別支援学校）教育職員の精神疾患による病気休職者数は、2022年度に6,539人と過去最多、全教育職員数の0.71%である（注30）。精神疾患を理由に離職する小中高校の教員も過去最多を更新している（注31）。文部科学省「「教師不足」に関する実態調査」によれば、公立小中学校の4.8%で「教員不足（注32）」が生じており（2021年5月1日時点）、教員採用選考の受験倍率の低下も顕著である（注33）。

三つ目は、子どもにあわせた教育方法の調整不足である。例は枚挙にいとまがない。学校は同年齢のクラス集団と学年別のカリキュラムが決まっているため、授業がわからないまま進んでしまいストレスを抱える子どもがいる一方で、すでに知っていることを学ぶ授業がつまらないと感じる子どもがいる。ギフテッドの子どもは、知っていることを発言すると先生や友達から嫌われると感じ、わかっているけど発言しない、わざと間違えるなどの気遣いをしている子どももいるという。読み書きに困難があるディスレクシアの子どもには、タブレットなどの支援機器があれば問題なく授業に参加できるにもかかわらず、学校で機器の使用が認められないケースがある（注34）。不登校児童生徒の保護者からは、「集団教育という枠のなかで、個性をつぶすような在り方をいち早くやめてほしい」など、教育方法の調整不足に対する不満の声が多く上がっている（注35）。

授業についていけない場合、多くは塾に通ったり家庭教師を付けたりすることになるが、家庭が費用を負担できずに学習機会が得られない子どもが少なくない。学校外活動にかかる費用は、家庭の所得によって大きく異なる（図表7）。費用負担のない公的な学習支援の取り組みは、実施率が低く、行きわたっていない（注36）。

（図表7）世帯の年間収入別にみた学校外活動費支出状況



（資料）文部科学省「令和3年度子供の学習費調査」  
[https://www.mext.go.jp/content/20221220-mxt\\_chousa01-000026656\\_1a.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20221220-mxt_chousa01-000026656_1a.pdf)  
 （注）補助学習費およびその他の学校外活動費の合計。

四つ目は、子どもの意見尊重が、教育現場においてないがしろにされていることである。セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの調査（注29参照）では、わが国の教員は子どもの権利として「子どもは自分と関わりあるすべての事について意見を表明でき、その意見は正当に重視される」を選択した割合が64%にとどまる。本来100%でなければならない。その裏返しとして「子どもは成長途上のため、子どもに関する事はいかなる場合も大人が子どもに代わり決めるよう推奨される」を選択した割合が2割に上った。

五つ目は、質のモニタリングがほとんどなされていないことである。国連子どもの権利委員会は一般的意見1号で、「学習環境の質、教育および学習のプロセスおよび教材の質、および学習の結果として生み出されるものの質」にどのような進展が見られたかを評価する調査の重要性を指摘している。わが国では、学校も、学校に通えない子どもの教育機会も、いずれもモニタリングが不十分である。学校評価については、池本〔2020〕で論じたが、第三者による評価やその結果公表が求められていない。学校に通えない子どもの教育機会の質については、公的なものであっても「適応指導教室では小学生は基本的に自習になると言われた」（総務省〔2023〕）など、十分でないケースがある。文部科学省は、教育支援センターにおいて、不登校児童生徒への支援の知見や実績を有するNPOやフリースクール等の民間施設のノウハウを取り入れた支援が行えるよう、業務委託や人事交流等が効果的であるとするが、実際に取り組む自治体はごく一部に限られる（注37）。

### (3) 条約の適用外とされる教育

以上見てきたように、わが国の学齢期の教育は、子どもの権利条約批准国に期待されている教育の在り方に照らして、深刻な問題がある。1994年の条約批准から約30年経つが、この間、教育の見直しが遅れた背景には、教育を子どもの権利条約の適用外とするかのような国の動きがあることを指摘しておかなければならない。

まず、わが国が条約を批准した1994年における教育分野の不作為である。文部省（当時）の通知（注38）において、「本条約の発効により、教育関係について特に法令等の改正の必要はない」との考えが示された。条約は、子どもの意見表明など、先進国においても重要な意味を持つはずだが、本通知では、貧困、飢餓などが深刻な国における子どもの人権の尊重、保護の促進を目指すものと片付けられている。

次に、2006年の教育基本法の時代錯誤にもみえる改正である。教育基本法は1947年に施行されたが社会状況の大きな変化を踏まえる必要があるとして、旧法の全部が改正された。もともと、1994年にわが国が子どもの権利条約を批准していることや、2001年に国連子どもの権利委員会から批准国に期待される教育の在り方が示されていることはほとんど考慮されなかった。それに代わり教育の目標（第2条）に盛り込まれたのは次の文言である。「公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養う」「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する」。国家のための教育という側面が強調されており、子ども中心、子どものエンパワーメントは背後にかすんでいる。

当然ながら、国会審議（注39）において、政府案には子どもの権利としての学習権という考え方がない、子どもの最善の利益や意見表明権などが条文にないなどの問題が野党から提起された。しかし、政府は一貫して、子どもの最善の利益を考慮するという原則は、すでに日本国憲法の教育を受ける権利や教育基本法の教育の機会均等など、現行の国内法制によって保障されており、とくに新たにそういう文言を

盛り込む必要はないと回答した。

そして、2023年施行のこども基本法においては、教育を子ども権利条約の適用外とするかのような扱いである。第一条に「この法律は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり」とあるが、第三条において「教育基本法の精神にのっとり」という文言が挿入されている。今後も教育に限っては、子どもの権利条約の精神にのりつつ見直しが進まないことが強く懸念される。

このように、長年政府において、教育を子どもの権利条約の適用外としているとしか見えない動きが根底にあるものの、こども基本法案の国会審議において、教育施策はこども施策に含まれ、子どもの権利条約の4原則を定めた本法案の基本理念は学校教育に及ぶと確認されている(注40)。わが国は1994年に条約を批准しており、さらに子どもの権利条約の精神にのっとりこども施策を総合的に推進することを目的とする2023年のこども基本法の施行を踏まえれば、条約の第28条と第29条、および2001年の一般的意見1号に沿った教育の実現が不可欠である。

(注4) 2023年4月時点で1,801校が指定を受けている。プログラミング、日本語、外国語活動、市民科などの独自の授業や、英語を使って音楽や体育を行うイメージ教育などが行われている。

(注5) 2023年4月時点で77校が指定を受けている。

(注6) 学校教育法施行令第5条、第6条。

(注7) 文部科学省「就学校の指定・区域外就学の活用状況調査について」(2022年5月1日時点) ([https://www.mext.go.jp/content/20230324-mxt\\_syoto02-000028555\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20230324-mxt_syoto02-000028555_1.pdf))。

(注8) 文部科学省「学校基本調査」2022年度。ただし地域差が大きく、東京都では11.2%(小学校4.1%、中学校25.5%)と高い割合である。

(注9) 文部科学省「令和3年度子供の学習費調査」。

(注10) 独自の取り組みを実施する場合には、公立学校同様、「教育課程特例校制度」や「授業時数特例校制度」の指定を申請する仕組みとなっている。

(注11) 文部科学省の定義は、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、登校しないあるいはしたくてもできない状況にあるために年間30日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いたもの。90日以上欠席している児童生徒数も、165,669人と過去最多となっている。日本財団が2018年に中学生を対象に行った「不登校傾向にある子どもの実態調査」(<https://www.nippon-foundation.or.jp/who/news/information/2018/20181212-6917.html>)によれば、30日以上欠席はしていないが、保健室や校長室など、教室以外の場所で過ごしたり、遅刻や早退が多かったり、給食時間だけ登校したりする不登校傾向の子どもの数が、30日以上欠席した子どもの数を上回っていた。

(注12) 不登校であった者はその後の就学・就業でも困難を抱える傾向があることから、2017年3月に働き方改革実現会議が決定した「働き方改革実行計画」([https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11201000-Roudoukijunkyoku-Soumuka/8\\_sankou3.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11201000-Roudoukijunkyoku-Soumuka/8_sankou3.pdf) p.59)では、不登校の小中学生のうち、学校内外で相談等を受けた者の割合を、2015年度の73.1%から2020年度に約80.0%まで高める目標が掲げられていた。しかし、相談等を受けていない不登校児童生徒数は、2015年度の約3万4,000人から、2020年度は約6万7,000人、2022年度は約11万4,000人に増え、相談等を受けた割合は、2015年度の73.1%から、2020年度には65.7%、2022年度には61.8%にむしろ低下している。

(注13) 適応指導教室と呼ばれることもあり、教育委員会が設置・運営する不登校児童生徒の学校復帰に向けた指導・支援を行う施設。

(注14) 教育支援センターの数は、2022年度、1,654カ所、指導員の数は6,042人であり、不登校児童生徒約180人に一カ所、約49人に指導員一人という状況である。

(注15) 東京都教育庁「令和4年度フリースクール等に通う不登校児童・生徒支援調査研究事業報告(途中経過)について」2023年3月23日。

(注16) 総務省[2023]では、「自費でホームスクーリングするより方法がないため、家庭の経済的な困窮に直結」「適応指導室までの交通費が家計を圧迫」などの声が上がっている。

(注17) 朝日新聞デジタル「「運営は厳しい」フリースクール 乏しい公的支援、家庭が抱える負担」2022年12月10日。

(注18) 文部科学省[2021]によれば、「学校内ではカウンセラーが一人しかおらず、2週に1回しか相談できないし、その人と合わない」と相談先がない」「医療機関も半年待ちであるため、子供は引きこもっている」「フリースクールや教育支援センターがない町がたくさんある」「場所が遠いため送迎が必要で、母子家庭で仕事の都合もあり通えない」など、アクセス自体が保障されておらず、子どもにあったものを選べる状況ではない。総務省[2023]では、「放課後等デイサービスが突然のお願いにも関わらず、平日午前中からの利用を快く受け入れてくださり、とても助かった」との声もあり、放課後児童クラブに対しても、平日午前中の利用希望があると聞く。

(注19) 以下、不登校を巡る動きについては奥地[2019] p.169-214による。

(注20) 民間施設「東京シューレ」が1984年に開設されるなどの動きを経て、1992年には「登校拒否は誰にでも起こりうる」という見解が文部省から示された。民間施設(フリースクール)を子どもが活用することを認め、フリースクールの出席を学校の出席と認める方

向も示され、93年4月からは通学定期券の適用が実現した。

- (注21) 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。
- (注22) 法案の検討は、2014年、政府の教育再生実行会議第5次提言で、フリースクールの現状を踏まえ、就学義務や公費負担の在り方を含めて検討するとされたことからスタートした。法案検討当初、学校外の学びを希望する場合、「個別学習計画」を提出し、学習支援、経済支援を得られるしくみが提案されていた。就学義務は変更されず、「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保」にとどまった。
- (注23) 2005年7月6日付け初等中等教育局長通知で、設置が可能である旨、周知された。当初は「不登校特例校」と呼ばれたが、2023年8月に「学びの多様化学校」に名称が変更された。特別の教育課程を学校の一部で実施する場合もあり、その場合は〇〇学校△△教室などと表記される。
- (注24) 例えば、東京都のT中学校の2023年度の初年度納付金は85万6,000円である。主に不登校の子どもを受け入れる全寮制の小中学校（おかやま希望学園）も私立学校である。
- (注25) いじめ緊急対策としては、困難を抱える子どもへの支援に向けたアプリ等や専門家の支援を活用した心や体調の変化の早期発見・早期支援、1人1人端末を活用しSOS相談窓口を集約して周知、より課題を抱える重点配置校へのスクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーの配置充実などが掲げられている。
- (注26) 国際連合児童の権利委員会「日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」2019年3月5日（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf>）。
- (注27) 文部科学省「公立学校教職員の人事行政状況調査」2022年度。
- (注28) 文部科学省は不登校急増の背景として、児童生徒の休養の必要性を明示した教育機会確保法による保護者の意識の変化、および、長期化するコロナ禍による生活リズムの乱れや交友関係を築くことの難しさなどを挙げる（「令和4年度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結果の概要」）が、滋賀県フリースクール等連絡協議会が行った調査によれば、「不登校のきっかけ」（複数回答）で最も多い要因は、「先生」（合わない、怖い、体罰、不信感など）であった（毎日新聞「不登校のきっかけ、最多は「先生」文科省調査と違う結果に 滋賀」2023年11月15日）。総務省〔2023〕によれば、保護者の声として、先生方は不登校の素人、逆に傷つけられる発言がある、まるで頼りにならない、学校は学校に行けている子の対応しかない、など学校の対応に対する不信感が語られている。
- (注29) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「学校生活と子どもの権利に関する教員向けアンケート調査」2022年3月調査によれば、子どもの権利について内容までよく知っている教員は三人に一人であった。
- (注30) 文部科学省「令和4年度公立学校教職員の人事行政状況調査」。
- (注31) 文部科学省「令和4年度学校教員統計中間報告」。
- (注32) 実際に学校に配置されている教師の数が、各都道府県・指定都市等の教育委員会において学校に配置することとしている教師の数（配当数）を満たしておらず欠員が生じる状態。
- (注33) 朝日新聞デジタル2023年9月29日「東京都の教員採用、小学校で過去最低1.1倍 質の低下いっそう懸念」、東洋経済オンライン2023年8月18日「教員採用試験「早期化・複数回実施」でも、志願者は増えないこれだけの理由「授業をする先生の不安そうな表情」を見て断念」など。
- (注34) 国が設置を目指す「学びの多様化学校」は、こうした学校で困難やストレスを強く感じている子どもたちの学習環境の改善にもつながるものと思われるが、現行制度上、不登校児童生徒以外は参加が認められていない。学びの多様化学校の対象は、年間30日以上の欠席に限らず、断続的な不登校や不登校の傾向が見られる児童生徒も含まれるものの、「不登校児童生徒以外の児童生徒については、特別の教育課程の対象にはなり得ない」とされ、不登校という深刻な事態に至らない限り、参加することはできない。
- (注35) 不登校の子どもの保護者の声として、以下のようなものがある。「昔の寺子屋スタイルに戻していくなど、今の学校教育を見直すことがとても大事だと思う。登校している子が健全だとは全く思わない」、「コロナ対応で、学校のオンライン授業が始まった際、オンライン参加を希望したが、学校からは、不登校の子は対象外であり、オンラインは学校に来ている子の為である。と言われた。」、「基本的に放置状態」、「不登校児童の中には、小学3年生の学習も分からないまま中学に入学する子達がいる」、「通ってもいない学校の卒業証書をもって何の意味があるのか？何を証明してくれるのか？」（以上、総務省〔2023〕）、「欠席や早退、遅刻が進学の際の内申評価にどう影響するかについて学校側から情報提供がない」、「少ないながらも、出席したりテストを受けたりしていたにもかかわらず、通知表が全て斜線だった年度があり、本人の努力を分かっていただけでも残念だった。」（以上、文部科学省〔2021〕）。
- (注36) 経済的に余裕がない家庭の子どもの学習支援の取り組みとして、厚生労働省の「子どもの学習・生活支援事業」や文部科学省の「地域未来塾」があるが、いずれも実施率は低い。子どもの学習・生活支援事業は、生活困窮世帯の子どもを対象に、NPO等に委託して学習支援事業を実施するものだが、実施している自治体の割合は6割程度である（厚生労働省「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和3年度事業実績調査集計結果」）。調査対象は福祉事務所を設置している908自治体。地域未来塾は、学習が遅れがちな中学生・高校生等を対象に、退職教員や大学生等の地域住民等の協力により実施する原則無料の学習支援で、国は2019年度までに5,000中学校校区で実施する目標を掲げていた（「働き方改革実行計画」）。しかし、2019年度の実施数は3,316カ所、実施している市区町村数は566と3割程度にとどまった（<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/chiiki-gakko/RIjissijyoukyou.pdf>）。
- (注37) 文部科学省「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策（COCOLOプラン）」（2023年3月31日）。例えば、東京都世田谷区では、2019年2月より教育支援センターの一つの運営を、フリースクールを運営するNPO東京シュールに業務委託したほか、2023年6月より株式会社トライグループに委託して、オンラインでの学習支援、居場所支援、相談支援などを開始した。
- (注38) 「児童の権利に関する条約」について（1994年5月20日、文部事務次官通知）。

(注39) 第164回国会教育基本法に関する特別委員会第12号(2006年6月8日)。

(注40) 第208回国会内閣委員会第21号(令和4年4月22日) 鈴木隼人議員。

## 2. イギリスの動向

こうしたわが国の課題に対する具体的な対応策の検討にあたり、近年、子どもの権利条約を踏まえて教育分野で様々な取り組みが進むイギリスの動向は大いに参考になる。

### (1) 公費で運営される学校の多様化

イギリスでは公費で運営される学校に多様性があり、家庭の所得水準にかかわらず、子どもにあった学校を選択できる。住む場所により学校が決まるのではなく、子どもが学校を選ぶ「学校選択制」である。選択制は、学校類型の多様化によって実効性が高められており、注目すべきは、公営独立学校(Publicly funded independent school)と寮付きの公費運営学校(State boarding schools)の二つである。

まず、公営独立学校は、2010年のアカデミー法(Academies Act 2010)により、公費で運営され学費不要でありながらも自由度の高い学校類型として設けられた。公営独立学校は、自治体の管理から独立しており公的補助は地方自治体を介さず国から直接支給される。これは、古くからある独立学校(Independent school)と公立・公営学校のいいとこどりといえる。独立学校とはカリキュラムや教員の給与・資格などの基準を満たす必要のない自由度の高い学校であり、わが国の私立学校に近いが、イギリスでは公的な補助が一切ないため学費が非常に高額であり(注41)、通える子どもはごく限られている。他方、学費不要の学校には、自治体が設置する公立学校に加え、非営利組織が設置する公営学校があるが、いずれも自治体の管理下にあり、独立学校のような自由は認められていない。

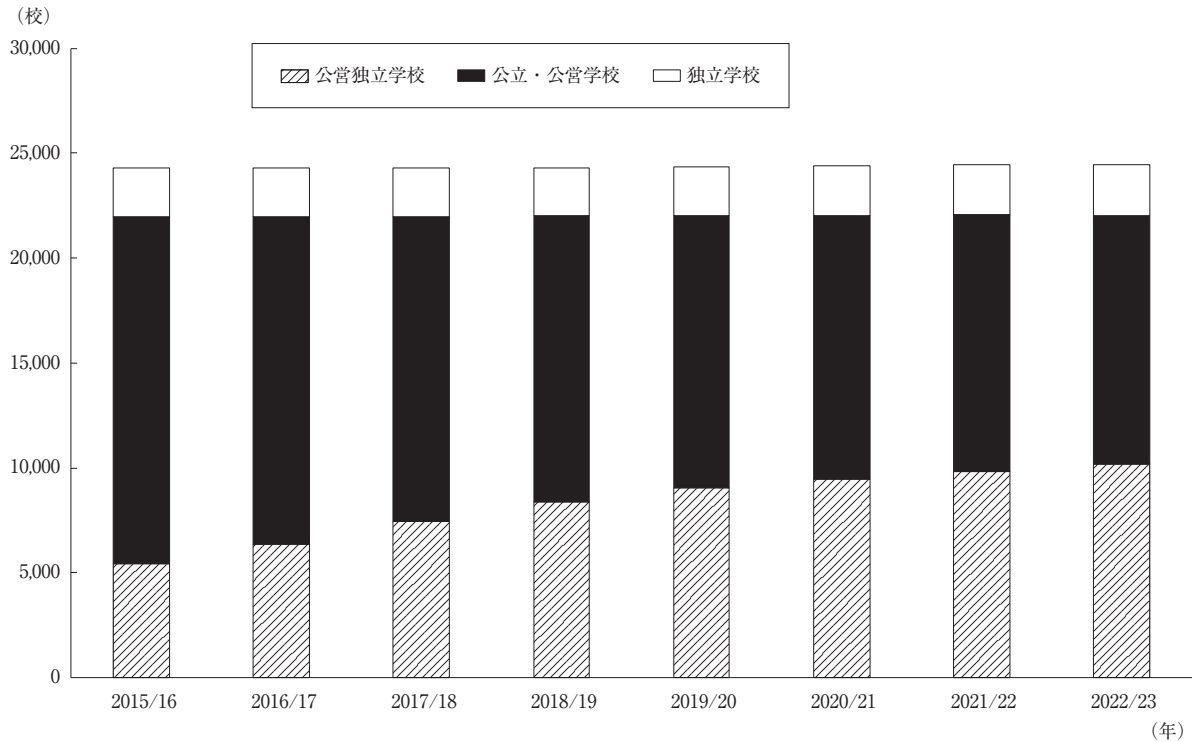
公営独立学校の数および児童生徒数は増加傾向にある。2015年度から2022年度にかけて、学校数が1.9倍、児童生徒数が1.6倍となっている(図表8、9)。他方、公立学校・公営学校は、学校数、児童生徒数いずれも約3割の減少である。公費で運営されている学費不要の学校に通う子どものうち、公営独立学校に通う割合は、小学校で42.1%、中学校では80.2%と高い割合になっている。

公営独立学校が増加している背景として設置のハードルが低いことが指摘できる。わが国で私立学校を設置する場合は、校舎の整備などに多額の寄付金が必要となるが(注42)、イギリスの公営独立学校は公費で運営されるため、寄付金集めは必要ない。さらに、学校をつくりたいと思っても、わが国では手続きが煩雑であり、かつサポートが得にくいことが大きなハードルになるが、イギリスでは国が学校のつくり方についてのガイドブックの発行(注43)や、学校づくりを無料でサポートする機関(注44)の設置などを行っている。学校づくりが成功するように、教育省の担当者が伴走し、ICT、物件探しなど必要に応じて専門知識を持つ人の協力を得ながら進めていくのである。

多様化としてもう一つ注目されるのが、寮付きの公費運営学校(State boarding schools)である。寮付きの公費運営学校は全国に34校あり(注45)、多くは11歳以上の受け入れだが、一部は7歳から受け入れられる(注46)。学校教育部分は公費で運営されるため、保護者の負担は寮費のみである。家では十分なケアを受けられず、寮に入ることが子どもにとって望ましい場合などには、慈善団体から寮費についても支援を受けられるケースがある(注47)。通学生が週に1日などの頻度で寮生活を送ったり(Flexi-boarding)、親の出張などのときに不定期で寮生活をする(Occasional Boarding)など、子どもの状況に

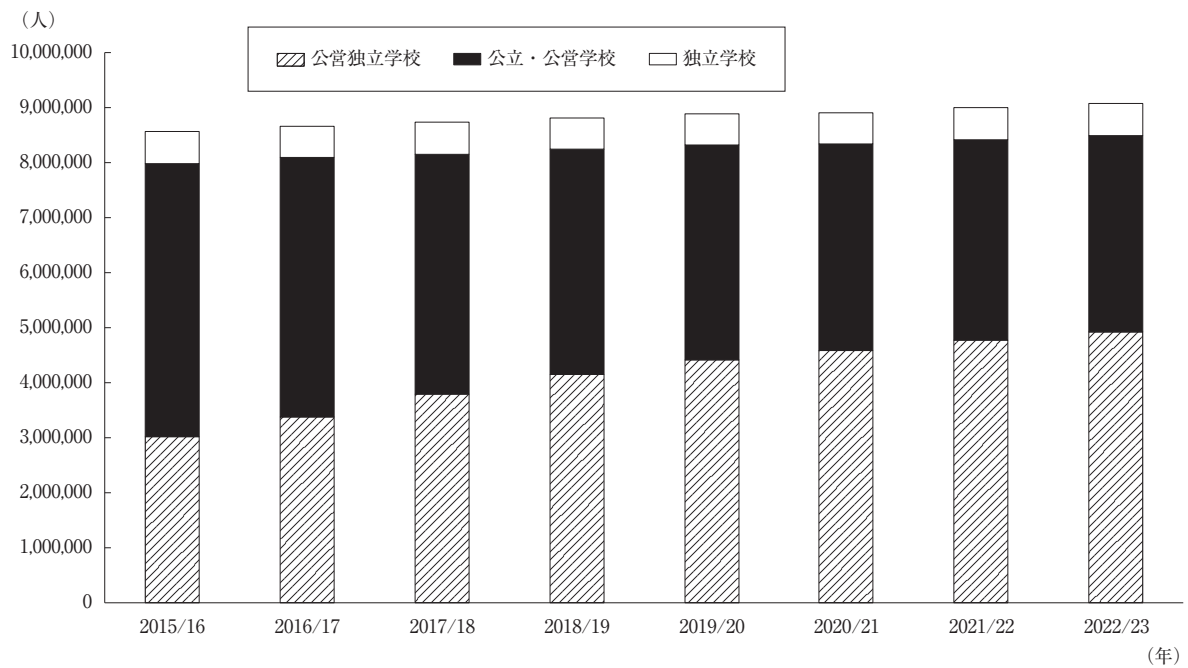
あわせた柔軟な利用を認めている学校もある。

(図表8) 学校の種類別にみた学校数の推移 (イギリス)



(資料) <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/school-pupils-and-their-characteristics>

(図表9) 学校の種類別にみた児童生徒数の推移 (イギリス)



(資料) <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/school-pupils-and-their-characteristics>

## (2) 学校以外の教育の保障

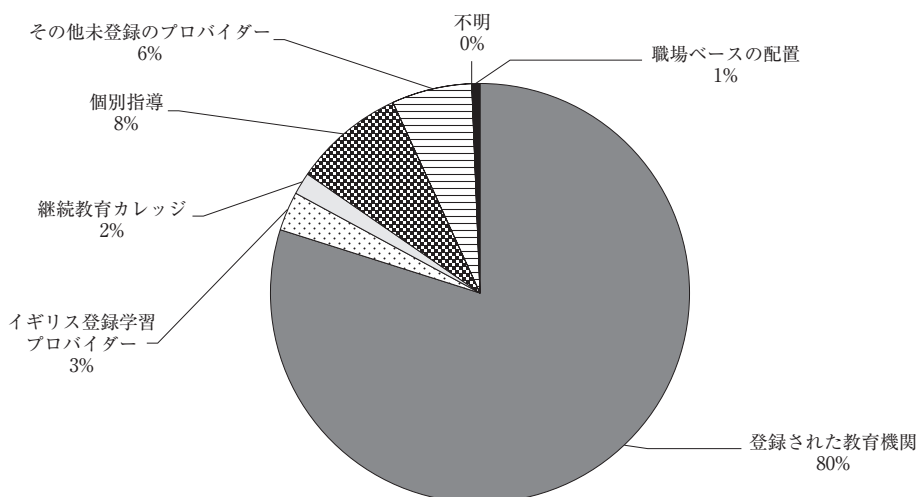
子どもによっては学校に通うこと自体が難しいケースも多々ある。わが国でいう不登校である。これに対してイギリスでは、子どもの個別の状況に応じて、代替教育や選択的家庭教育が認められる。

まず、代替教育（AP, Alternative provision）とは、通常の学校に通っていない子どもに、自治体や学校が手配する教育の場である。対象は、停学・退学処分を受けた子ども、いじめなどで不登校になった子ども、障害や病気などで通常の学校への登校が難しい子どものほか、学校に空きがなく待機している子どもなどである。自治体に、こうした学校に行けない子どもに、教育を手配する責任がある（注48）。

そのため自治体は、自らが代替教育の場（PRU, pupil referral units）を設置したり、前述の公営独立学校の枠組みで民間団体によって設置された代替教育の場（Academy AP, Free school AP）を手配したりするほか、農場、野外学習センター、スポーツ施設、院内学校、動物介在治療センター、自動車整備士や理容などの職業体験コースなどを手配することもある。基本的に、こうした代替教育の場は少人数であり、国のカリキュラムに沿う必要はなく、個々の子どもにあった学習方法が採用される。利用の仕方も柔軟で、代替教育のみの場合や、通常の学校と併用する場合、通常の学校に代替教育の教員が出向いて支援する場合などがある。

代替教育の場は、子どもや親が探すものではなく、学校や自治体の手配し、費用も家庭ではなく自治体が負担する。自治体は各学校を担当する教育福祉職員（EWO, Education Welfare Officer）を配置しており、教育福祉職員は定期的に学校を訪問し、子どもの出席状況を確認する。出席日数が9割未満、2週間に1日程度の頻度で欠席した場合、その子どもの保護者や関係機関とともに、代替教育を手配するなど、対応の在り方が話し合われる。手配された代替教育の内訳をみると、大半は登録された教育機関だが、個別指導や未登録のプロバイダーも15%程度を占めている（図表10）。

（図表10）手配された代替教育の内訳（イギリス）



（資料） <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/school-pupils-and-their-characteristics>  
（注）2022年度に自治体の手配した代替教育4万1,319件の内訳。

次に、選択的家庭教育（EHE, Elective home education）である。学校に通いにくい子どもには、代替

教育のほか、家庭での教育を選択することも認められている。義務教育段階の子どもが家庭で学ぶホームエデュケーションという選択肢は、1996年教育法（The Education Act 1996）第7条に次のように規定されている。

義務教育段階の年齢にある全ての子どもの保護者は、効果的なフルタイムの適切な教育機会を各々の子どもに受けさせる義務を負う。適切とは、

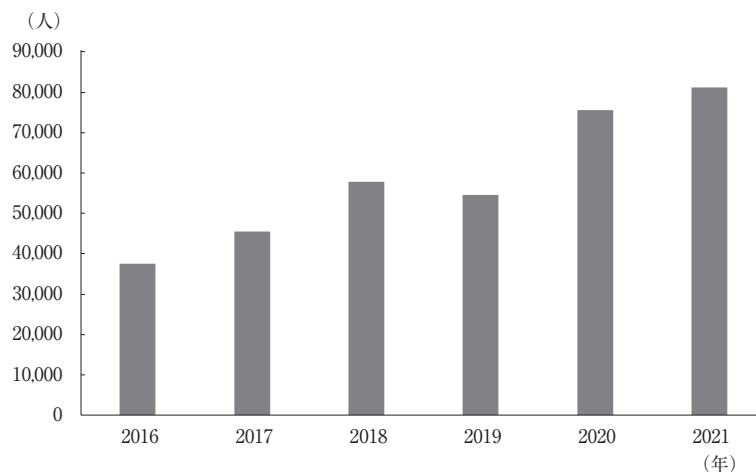
- a) 各々の子どもの年齢、能力、適性に合うこと
- b) 各々の特別な教育的ニーズに対応すること

その教育機会とは、学校への日常的な出席又はその他の機会（otherwise）である（注49）。

イギリスの義務教育年齢は5歳から16歳までの11年間で、わが国の義務教育期間より2年長い。フルタイムとは、就労することなく、また、放置された状態におかれることなく、学ぶことを中心とした生活を送る時期を過ごすという意味である（注50）。学校へ行かないことを選んだ場合、幅広くバランスの取れたカリキュラムを提供する必要はなく、国家カリキュラムに従う必要もない。ただし、家庭での教育を選んだ場合は、公的試験の費用を含め、親がすべての経済的責任を負う必要がある（注51）。

家庭教育を選択する場合、地方自治体への登録は任意である。このため、家庭教育を行っている子どもの正確な数は把握されていなかったが、民間の調査で増加傾向が指摘されていた（図表11）。2022年秋に教育省が初めて、登録された家庭教育を受けている子どもの数を自治体から収集したところ、2022年10月時点で推定8万900人、2023年1月時点で8万6,200人と、季節変動による可能性もあるが、3カ月で7%もの増加であった（注52）。

（図表11）ホームスクールを行っている子どもの数（推計値）（イギリス）



（資料）ADCS, Elective Home Education Survey  
 (<https://adcs.org.uk/education/article/elective-home-education-survey-report-2021>)

こうした家庭教育は「選択的家庭教育」と呼ばれており、様々な理由で選択されている。一つは、学校に行かせたいが、健康不安、行き渋りなど、子どもの側の事情で学校に行けないケースである。もう



---

一つは、特別な教育的ニーズに対応してもらえない、いじめがあるなど、学校の対応が十分でなく子どもが適切な教育を受けられないと考えるケースである。そのほか、学校より家庭教育の方が子どもにとって良いと考えるケースがある。家庭教育を支持するイデオロギー的または哲学的見解、通常の学校で行われる教育とは異なる基盤を持つ教育を提供したい、宗教的または文化的信念、学校制度に対する不満などである（注53）。

イギリスには40年以上も前から民間の家庭教育支援団体があり（注54）、自治体からも様々な情報提供が行われている。このため、親は孤立することなく、必要なアドバイスを得ながら、さらには家庭教師、保護者組織、パートタイムでの外部の援助なども得ながら、子どもの学習環境を整えることができる。費用負担についても、公費で運営されている代替教育機関を利用したり、公費運営学校に特定の科目だけ出席したりすること（フレキシスクール）が認められるケースがあり、その場合は保護者の費用負担はない（注55）。

### （3）教育における子どもの権利保障

こうした教育へのアクセスの保障にとどまらず、その内容を条約批准国にふさわしいものとするための取り組みが多く見られる。

第1に、子ども間のいじめや暴力の予防である。いじめや暴力の予防について、学校任せにせず、国、子どもコミッショナー、民間団体、家庭など多様な主体が重層的に取り組んでいる。子どもコミッショナーとは、子どもの権利侵害について調査し、必要な改善を促す人権擁護機関で、子どもの権利条約批准国には設置が期待されている。イギリスでは、2004年子ども法で創設された。

公費で運営される学校は、2006年教育検査法（the Education and Inspections Act 2006）第89条で、あらゆる形態のいじめを防止する措置を講じなければならないと規定されており、その措置を学校の行動方針の一部として、すべての生徒、学校職員、保護者に周知しなければならない（注56）。もっとも、2006年11月に、子どもコミッショナーが、国の教育評価機関（Ofsted、注57）が各学校を評価する際、いじめ対策が効果的に実施されているかが評価の対象となっていないという問題を提起した。それを受けて、2012年9月からはOfstedの学校評価の際、いじめ対策についても評価されることとなった（注58）。

2017年には国から学校に対して改めて、いじめ対策の徹底を促すアドバイスをまとめた文書（注59）が発出された。この文書では、いじめは子どもに将来にわたり深刻な影響を及ぼす（注60）ものであり、いじめに対する学校の対応は、子どもがいじめられた時点から始めるべきではないとして、予防の重要性が強調されている。対立を引き起こす可能性のある生徒間の問題（注61）について情報を収集し、いじめの発生を防ぐための戦略が必要であり、その戦略づくりのアドバイスを得られる民間団体のリストも掲載されている。

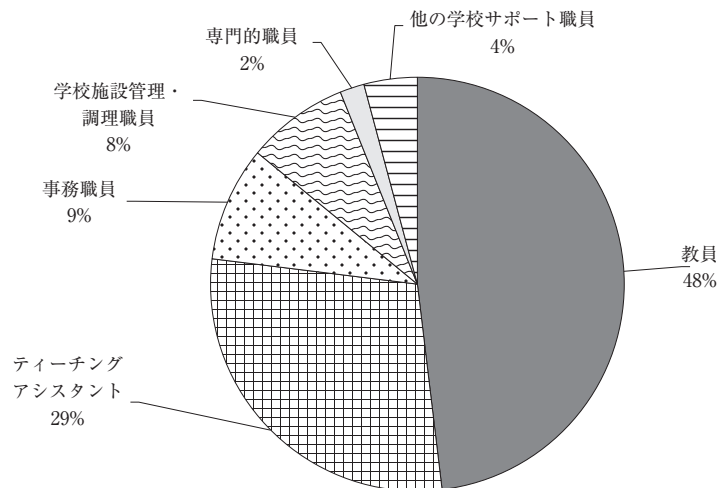
イギリスでは、反いじめの民間団体の活動が活発であり、2002年には、それらの連合体（Anti-Bullying Alliance）が設立され、200を超える会員が参加している（注62）。ここでは、情報共有、意識啓発、政策提言などを行うほか、教育省の補助を得て、学校の教員・職員が無料でいじめへの対処の仕方を学べる講座の提供も行っている（注63）。さらに保護者向けにリーフレットを作成して、いじめとはどういうものか、いじめの懸念があった場合にどのように行動すべきかについて解説している（注64）。保護者が対応

方法がわからず時間が無為に過ぎて、事態が深刻化しないよう、学校の対応に不満がある場合に、苦情を伝える手紙の雛形まで示されている。

第2に、教員による体罰の予防である。イギリスは、学校での体罰が法律で禁止されたのが1986年と遅く、長らく体罰が容認されてきた国である。しかし、現在は法律での禁止にとどまらず、体罰の予防に力を入れている。次の四つの取り組みが注目される。

一つは、Ofstedが各学校を評価する際、いじめとあわせて体罰についても、学校で子どもの安全が効果的に確保されているかを確認することになっている。二つ目は、国が各学校に対して、生徒に期待される行動と、決まりを守らなかった場合の教員の対応について、文書にまとめ、ホームページで公表することを求めていることである（注65）。問題行動の深刻度や頻度によって、口頭での注意、保護者への連絡、一時的に教室から出る、居残りなど、教員からどのような指導があるのかを生徒も理解しているため、そのルールとは異なる体罰などがあれば、生徒は校長に訴えることができる（注66）。三つ目は、教員の長時間労働問題（注67）に対し、事務職員や福祉等の専門家の配置を通じて、教員の負担軽減が図られていることである。2022年度に、ティーチングアシスタントなどの教員以外の職員の数が、教員を上回っている（図表12）。イギリスでは、教員も教員以外の職員も、フルタイムかパートタイムかを選ぶことができ、管理職でも、週数日だけの勤務を選択する場合がある（藤原 [2019] p.37）。四つ目は、教員による暴力を防ぐ対策として、採用時に性犯罪歴等を確認するDBS制度（注68）があることである。なお、わが国もイギリスのDBSに倣った犯罪歴照会制度の導入が検討されているが、いまだ法案提出に至っていない。

（図表12）教職員の内訳（イギリス公営学校・2022年度）



（資料） <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/school-workforce-in-england>

第3に、家庭の責任ではなく公的な責任による、子どものニーズにあわせた教育方法の調整である。一つは、貧困などで給食費無償化の対象となっている生徒などがある場合、国が学校に追加の予算を付け、学校を通じて子どもにあった支援の提供を行う生徒特別給付（PP, Pupil premium）である。これは2011

年にスタートした。どのように使うかは学校に任されており、朝食クラブの実施、放課後の個別指導、クラスへの追加のスタッフ配置、ICT機器の支給、音楽のレッスン、英語のレッスン、セラピー、通学に必要な自転車の購入など、多様な支援が行われている。

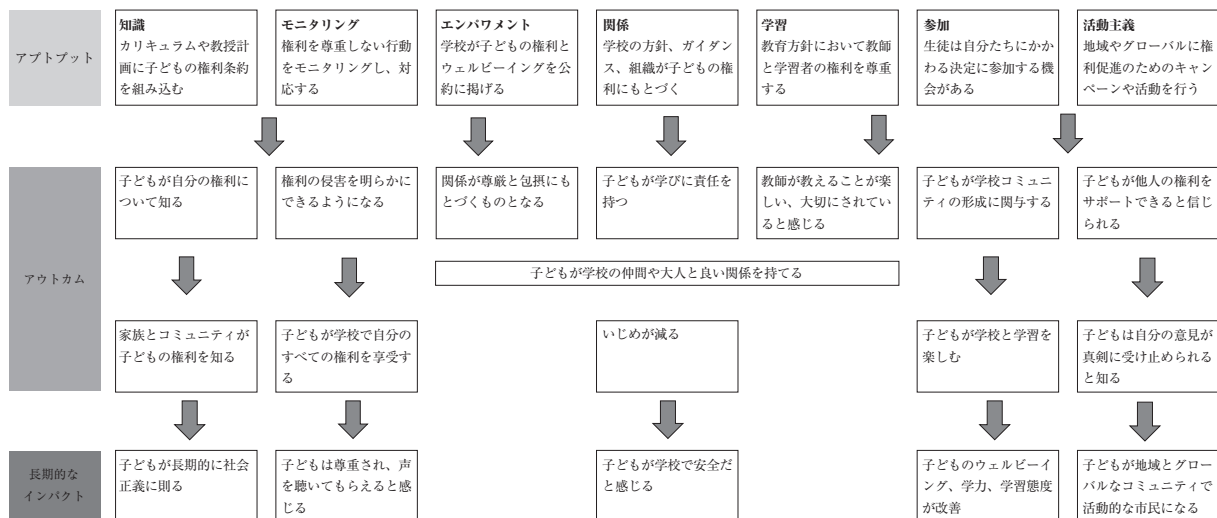
二つ目は、授業についていくのが難しい子どもなどが個別指導を受けられるようにするための、国による学校への予算措置である。全国個別指導プログラム（NTP, National Tutoring Programme）と呼ばれるもので、国は2021年、コロナ禍によって学習が遅れた子どもに対して、1億時間分の個別指導を無償で提供できるようにすると発表し、1万5,000人のチューター（注69）が25万人の子どもを指導する計画で、3億5,000万ポンドを投じた（注70）。個別や少人数での指導は、質問しやすいなど、学習の進度を早めることがわかっているが、低所得家庭では個別指導を受けられていないという問題意識からスタートした。実際、このプログラムによって、家庭の経済状況による個別指導を受けている割合の格差が縮小したことが確認されている。

三つ目は、無料の昼食付き休暇クラブ（Holiday Activity and Food (HAF) programme）である。給食費無償化の対象となっている子どもに対し、自治体が提供するもので、その予算を国が負担する。2022年の夏休みには約60万人の子どもが利用し、政府は2023年にも継続できるように、自治体の取り組みに2億ポンドを助成した（注71）。

いずれも、子どもが能力を伸ばすためには、学校での授業だけでなく、個別の学習機会や体験活動、友達との交流や食事など、子どものニーズにあわせて調整するという考え方になっている。

条約批准国にふさわしい教育とするための取り組みの第4に、子どもの意見の尊重がある。具体的には、UNICEF UKによる「子どもの権利を尊重する学校」（Rights Respecting Schools）づくりである（注72）。この取り組みに参加する学校は、子どもの意見を聞く重要性などについて教員がトレーニングを受けることにより、安全な、個々の子どもにあった教育環境づくりを目指す（図表13）。3段階の認証制度が設けられ、最高レベルの認証を得るまでには3、4年が必要である。現在、約5,000の学校が参加している。

（図表13）「子どもの権利を尊重する学校」変化の理論



（資料）UNICEF UK (<https://www.unicef.org.uk/rights-respecting-schools/wp-content/uploads/sites/4/2018/01/RRSA-Theory-of-Change-Evidence-Booklet.pdf>)

この取り組みは、2002年にUNICEF UKが権利を尊重する学校を表彰する制度としてスタートしたもので、その後、2007年に政府からの助成金によって後押しされ、五つの地方自治体と協力するなどの動きを経て、全国に広がった（注73）。Ofstedの高い評価を得ている公営独立学校の共通点としても、文化を明確に強調し、職員、生徒、保護者の賛同を得ることが挙げられている（New Schools Network, 2023）。

第5に、質のモニタリングである。イギリスでは、子どもの学力の状況に加え、子どもの権利が侵害されていないかなど、幅広い視点から教育の質がモニタリングされている。まず、学力については、義務教育終了時に、学校外部の試験団体による試験を、子どもが科目を選んで受験し、どの科目でどのレベルに達したかで学力が測られている。また、7歳、11歳時点で、国語や算数の全国テストを受け、その学校ごとの平均点が、全国の平均点、自治体の平均点、その学校の過去の平均点とあわせてウェブで公表されている（注74）。

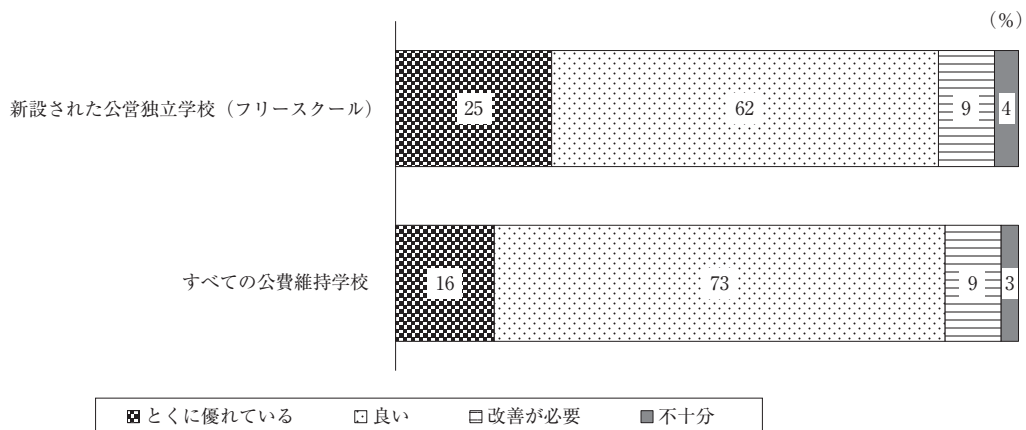
次に、教育において子どもの権利が侵害されていないか、国レベルでモニタリングしているのがOfstedである。Ofstedの評価者は、定期的に学校を訪問し、教育の質、リーダーシップやマネジメント、安全などの福祉的側面の観点からチェックし、ホームページで評価レポートを公開している（注75）。評価対象は、公立・公営学校に限らず、公営独立学校、独立学校（注76）、代替教育を提供する学校（PRU、AP）も含まれている。望ましい基準が学校評価ハンドブックに定められており（注77）、学校はその基準に照らして4段階で評価される。こうした厳格なモニタリングが実施されているからこそ、自由度の高い学校を認め、多様化を進めることが可能になっているといえる。評価レポートには、4段階評価とあわせて、学校の特徴などが記載されるため、保護者の学校選びにも参照されている。

Ofstedの役割は、大きく二つある。一つは学校における子どもの権利侵害のモニタリングで、前述の通り、いじめや体罰が効果的に防止されているかをチェックするほか、子どものニーズに対して効果的な対応が行われているか、困難を抱えたままサポートが受けられていない子どもがいないかなどを確認する。例えば、訪問時に子どもの話を聴く際（注78）、教員などがいない場所で聴くこととされ、それを学校が認めない場合、そうした学校の対応も評価に反映させるとしている。学校が生徒特別給付（PP）や個別指導（NTP）の予算を、子どものために効果的に使っているか、公費運営学校の寮についても別途評価を行う（注79）。学校が代替教育を手配する際、その質に配慮しているか、子どもの感情的なニーズへの対応が難しい場合などに、学校が親に家庭教育を選択するように圧力をかける不法排除（オフローリング）が行われていないか（注80）など、学校の取り組みをモニタリングする。

二つ目は、より費用対効果の高い制度とするためのモニタリングである。例えば、公営独立学校については、学校ごとの評価結果に加え、複数の学校を運営する法人（MAT, multi-academy trust）別の評価結果も公表されている（注81）。国は、取り組みが優れている法人を明らかにし、その法人により多くの学校の運営を任せていく方針を掲げている。自治体の管理下にある公立・公営学校がOfstedで「不適切」との評価を受けた場合は、公営独立学校になることが義務付けられており、その場合、実績のある法人に移管されることになる。また、公営独立学校が2回連続の検査でOfstedによって「不適切」または「良好」未満と評価された場合には、教育省の地域ディレクターが、別の法人に学校の運営を移すことができる（注82）。公営独立学校や代替教育などの政策効果の確認にも、Ofstedの評価結果が活用されている。

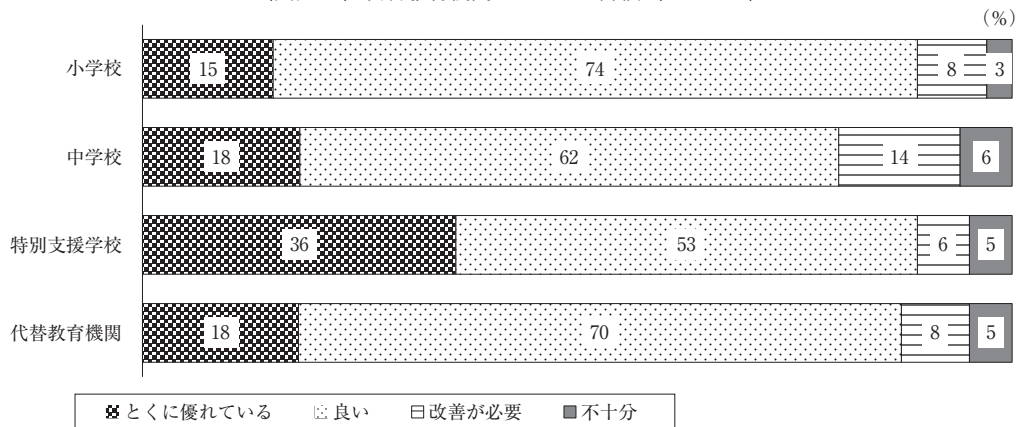
公営独立学校として新設された学校については、学校全体よりも、Ofstedから高い評価を得ており（図表14）、代替教育（AP）のうち、とくに優れているという評価を受けた割合は、小学校、中学校と同程度となっている（図表15）。

（図表14）新設された公営独立学校（フリースクール）のOfstedの評価（イギリス）



（資料）New Schools Network [2023]

（図表15）代替教育機関のOfstedの評価（イギリス）



（資料）Ofsted, The Annual Report of His Majesty’s Chief Inspector of Education, Children’s Services and Skills 2021/22

（注41）2020年の年間授業料の平均（通学）は1万4,940ポンド（約280万円）である（ISC Census and Annual Report 2020）。

（注42）例えば、わが国で現在私立小学校の設置を目指す「うつほの杜学園設立準備会」は、校舎の整備や学校法人設立のための運転資金などのために、目標額3.7億円で寄付を募集している（<https://utsuho-academy.com/partners/>）。

（注43）Department for Education, Guidance – Free schools: pre-opening guide (Updated 31 October 2023), “Customer Journey: Building Your School” (January 2022) .

（注44）Create: Schools (<https://www.createschools.co.uk/>) .

（注45）UK Boarding schools (<https://www.ukboardingschools.com/advice/the-state-boarding-schools-association/>)

（注46）Wycliffe (<https://www.wycliffe.co.uk/prep-school/excellent-pastoral-care/life-as-a-prep-boarder/>)

（注47）Buttle UK (<https://bettleuk.org/apply-for-a-grant/support-for-boarding/>)

（注48）Department for Education, Alternative Provision: Statutory guidance for local authorities, 2013

（注49）訳文は植田みどり「イギリスにおける「離学年齢」引上げに関する政策の特徴」（国立教育政策研究所紀要 第145集 平成28年3月）による。なお、イギリスのイングランドにおいては、2013年9月に義務教育期間終了後の2年間も教育あるいは訓練に従事すること

が義務となり、授業料だけでなく、教材費、交通費なども無償である。

- (注50) エデュケーション・アザワイズ [1997] p.12。
- (注51) Robert Long and Shadi Danechi [2023] p.5。
- (注52) <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/elective-home-education>
- (注53) Department for Education, Elective home education: Departmental guidance for local authorities, April 2019。
- (注54) Education Otherwise (<https://www.educationotherwise.org/>)
- (注55) 学力調査の受験費用なども、代替教育機関やパートタイムで出席する学校がその費用を負担するケースや、自治体が家庭教育に必要な費用を補助するケースがある。
- (注56) 独立学校についても、2014年教育（独立学校基準）規則（The Education (Independent School Standards) Regulations 2014）で、学校でのいじめを確実に防止することが規定されている。
- (注57) Ofstedについては、池本 [2020] でも論じた。
- (注58) 植田みどり「イギリスにおけるいじめと体罰—学校の安全と規律維持の取り組み」日本比較教育学会『比較教育学研究』第47号、2013年。
- (注59) Department for Education, Preventing and tackling bullying: Advice for headteachers, staff and governing bodies, July 2017。
- (注60) この文書は次の文章から始まる。「いじめは、特に対処しないまま放置すると、個人に壊滅的な影響を与える可能性がある。それは子どもたちの学習の妨げとなり、精神的健康に深刻な影響を与える可能性がある。学校で起こるいじめは、子供時代に影響を与えるだけでなく、大人になってからもその人の人生に永続的な影響を与える可能性がある。」生徒が学校で学び、自分の可能性を發揮するために、いじめの効果的な防止、対処が不可欠であることが強調されている。
- (注61) 例えばLGBT、障害、人種、国籍、宗教、オンラインでのいじめ、セクシャルハラスメントなど。
- (注62) ネットいじめの問題を扱う団体が連携した組織も2011年に設立されており（The UK Safer Internet Centre (UKSIC) (<https://saferinternet.org.uk/about>)), この組織は国内だけでなく、海外にも情報提供などの活動を行っている。
- (注63) United Against Bullying (UAB) Programme (<https://anti-bullyingalliance.org.uk/aba-our-work/united-against-bullying-uab-programme>) .
- (注64) Red Balloon Learner Centres in Association with the Anti-bullying Alliance, Information for parents and carers on bullying, Anti-Bullying Week 2023: A tool for parents and carersなど。
- (注65) <https://www.gov.uk/school-behaviour-exclusions>
- (注66) 学校の指導方法の具体例としては、橋村美穂子「子どもを叱るとき、イギリスの先生はどうする？」[CRN]2017年6月9日掲載(<https://www.blog.crn.or.jp/report/09/257.html>) など。
- (注67) わが国同様イギリスでも問題となっており、教員の勤務時間は、わが国よりは短いものの、OECDの調査では調査参加国平均を上回っている。OECD 国際教員指導環境調査 (TALIS) 2018によれば、中学校教員の一週間の仕事時間は、参加国で最長のわが国が56.0時間、参加国平均が38.3時間であるのに対し、イングランドは46.9時間である ([https://www.nier.go.jp/kokusai/talis/pdf/talis2018\\_summary.pdf](https://www.nier.go.jp/kokusai/talis/pdf/talis2018_summary.pdf))。ただし、2016年から2019年にかけては、勤務時間の減少が確認されている (Department for Education, Teacher Workload Survey 2019)。
- (注68) イギリスでは、子どもに関わる職種の利用者において被用者の犯歴照会を行うことが義務化されており、犯歴照会のための公的機関として、DBS (Disclosure and Barring Service) と呼ばれる前歴開示・前歴者就業制限機構が置かれている。
- (注69) 学校の教員やティーチングアシスタントが行ったり、外部機関、個人チューター、復帰教員などから採用する。個別指導についても、指導者の質の管理が重視され、指導方法が効果的か、DBSチェックで問題がないかなど、一定の基準を満たした個別指導機関を国が認証しており (Tuition Partner)、学校が学年や科目などから、指導を依頼できる機関を検索できるようになっている (<https://www.find-tuition-partner.service.gov.uk/>)。
- (注70) <https://educationhub.blog.gov.uk/2020/12/08/how-the-national-tutoring-programme-can-help-students/>
- (注71) <https://educationhub.blog.gov.uk/2022/12/22/how-we-are-providing-free-holiday-club-places-and-healthy-meals-for-children-that-need-it-most/>
- (注72) <https://www.unicef.org.uk/rights-respecting-schools/>
- (注73) <https://www.gov.uk/government/news/review-of-the-childrens-commissioner-for-england>
- (注74) <https://www.compare-school-performance.service.gov.uk/>
- (注75) <https://reports.ofsted.gov.uk/>
- (注76) 独立学校のうち、独立学校協会加盟の学校は、OfstedではなくISI (<https://www.isi.net/>) の評価を受ける。
- (注77) <https://www.gov.uk/government/publications/school-inspection-handbook-eif>
- (注78) Ofstedは保護者の声もウェブアンケートで収集し (Parent View)、評価に反映している。
- (注79) Social care common inspection framework (SCCIF)
- (注80) <https://educationinspection.blog.gov.uk/2019/05/10/what-is-off-rolling-and-how-does-ofsted-look-at-it-on-inspection/>
- (注81) 例えば、<https://reports.ofsted.gov.uk/provider/1000/2053>
- (注82) <https://educationhub.blog.gov.uk/2023/05/02/what-are-academy-schools-and-what-is-forced-academisation/>

### 3. わが国への示唆

わが国も学齢期の教育を条約批准国に相応しいものとするため、以上のイギリスの取り組み（図表16）を参照しながら、対応を急ぐべきである。子ども中心の教育への転換を加速するには、イギリスの改革を推進してきた次の五つが鍵となろう。第1に、教育基本法ではなく子どもの権利条約にのっとった教育の見直しである。イギリスには、わが国の教育基本法に相当する、教育の理念を定めた法律がなく（注83）、子どもの権利条約を踏まえて教育が考えられている。こども基本法における「教育基本法の精神にのっとり」という文言の削除、および、こども基本法を踏まえた教育基本法の再度の改正も視野にいれるべきである。教育を聖域とせず、こども政策の中心に位置付けるためには、学校教育の文部科学省からこども家庭庁への移管も検討課題となろう。イギリスでは、2003年に教育技能省のなかに子ども・若者・家庭大臣（Minister for Children, Young People and Families）が置かれ、2007年に子ども・学校・家庭省（Department for Children, Schools and Families）が新設された。

（図表16）イギリスと日本の学齢期の教育の比較

	イギリス	日本
義務教育年齢	5～16歳	6～15歳
義務教育の原則	教育義務	就学義務
学校選択の可否	選択制	原則学区制
公費で運営される学校の多様性	自由度の高い学校（アカデミー）の増加	一律の基準で多様性少ない
学校新設の容易さ	費用負担なく公費運営学校を設置できる	多額の費用負担で私立学校の設置は可能
不登校傾向への対応	自治体の教育福祉職員（EWO）中心に対応策を検討	主に保護者が対応策を検討
代替教育機関の費用負担	民設（アカデミー等）の場合も公費で負担	私立の「学びの多様化学校」（不登校特例校）、フリースクール等は私費負担
ホームスクール選択の可否	可	不可
学校に通っていない子どもへの対応	自治体が子どもの状況を確認、ホームスクール支援団体によるサポート、フレキシスクール	スクールカウンセラー、養護教諭等による対応
いじめ対応	予防重視、民間の活動を政府が補助	早期発見・早期対応、学校による対応中心
教職員の構成	教員が半数以下、専門職や事務職等多数配置	教員中心
子どもとかかわる職業の就業制限	あり（DBS）	なし
学習の遅れに対する対応	学校による手配、国による費用補助（NTP）あり	家庭による手配、私費負担中心
困難を抱える子どもの生活支援	公立学校の寮、学校への特別予算、無料の昼食付休暇クラブなど	就学援助制度等（申請主義）
子どもの意見尊重	ユニセフ「子どもの権利を尊重する学校」づくり	限定的
質のモニタリング	学校の第三者評価（Ofsted）が安全面、権利尊重まで確認、評価結果の公表	学校の第三者評価なし
子どもの学習の評価	義務教育修了試験	学校卒業証書

（資料）各種資料をもとに日本総合研究所作成

第2に、事後的な対応ではなく予防への投資である。イギリスでは費用対効果が重視され、例えば、不登校のコストを民間団体が試算し、予防に投資して不登校の社会的コストを減らすことの重要性を訴えている（注84）。わが国も予防への投資を重視すべきである。

第3に、国による民間団体の活動の後押しである。イギリスでは子どものための民間の活動が活発であり、それらが連携して存在感を強め、政府の補助も得て活動が充実している。わが国では子育て・教育

の家庭責任が強調され、加えて、民間団体の活動に多額の資金を提供できる慈善家も少ない。政府や自治体は、教育や子どもに関する民間活動について、ボランティアやごく僅かの謝金で済ませようとする傾向が強く、民間団体は疲弊し、人材は集まらず、良い活動があっても広がっていかない。政府や自治体が、民間団体を育て、つなぎ、補助していくことで、効果的な取り組みを広げていくことが必要である。

第4に、教育の質をモニタリングする教育評価機関の設置である。イギリスではOfstedが、子どもの学力、いじめなどの安全面、特別なニーズへの対応まで、幅広く、かつ厳格に評価を実施することで、学校の多様化と質の確保の両立が図られている。わが国でも学校の自由度を高め、多様化を進めるためには、事前規制をゆるめ、事後評価を強化することが必須となる。

第5に、子どもコミッショナーの設置である。イギリスでは、2004年子ども法で創設された子どもコミッショナーが、2006年に早速、政府のいじめ対策の不備について問題提起し、子どもの安全確保がOfstedの評価項目に加わるなど、子ども中心の教育への転換を推進してきた。わが国に子どもコミッショナーが不在のままでは、そうした転換は期待しにくい。

(注83) [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/kihon/data/004/index.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/data/004/index.htm)

(注84) 試算によれば、不登校には、学業の遅れなどで生涯の収入が減ること、精神科の費用など医療費の増加、犯罪の増加などで、子ども一人当たり4万4,468ポンドの費用がかかっており、不登校の改善にかかる費用3,529ポンドを投資することで、不登校をやめた子ども一人当たり4万939ポンドの節約になるという (NPC, Misspent youth: The costs of truancy and exclusion)。

おわりに

「教育を受ける権利」について、教育学者の村井実は、「国家があらかじめ準備したり好んだりする教育だけを授けられる権利ということではないはずである。つまり自分で受ける教育を自分で選ぶ権利は保留されていてよいはずである。」と1960年代の著作で述べている (村井 [1988] p.215)。そして、1970年の著書で、「『学校本位主義』から『学習者本位主義』への百八十度の転換—これなくして日本の教育の改革は絶対にありえないといわざるをえない」と主張した (村井 [1970] p.43)。

わが国で義務教育の制度が導入された明治の当初、就学率が明治11年 (1878年) によりやく4割程度と伝えられ、その背景として、子どもが労働力として期待されていたことや、政府の方針が十分に浸透しなかったことなどが指摘される。これに対し村井は、もう一つの大きな理由として、「教育は、その形式においても、内容においても、方法においても、その本来の自由さ (学校教育を受けないという自由を含めて) を失って、画一的に統制されることを避けられなかったこと」にあり、「その点についての国民自身の違和感が、学校教育へのこうした無関心、冷淡さとなって表れた」と分析している (p.17-18)。学習者本位主義とは、「それぞれの才能や能力や生活条件のいかんを問わず、つねに自由に、楽しく、誇りをもって学習の機会を与えられるという教育の体制」 (p.42) であり、本稿で見てきたイギリスの動向は、まさにこの体制の構築にほかならない。

「学習者本位主義」への転換を求めた村井の提言から50年以上を経た今もなお、わが国においては「学校本位主義」が健在のように見える。近年の不登校の急増については、学校本位主義に対する違和感の増大、自由で楽しく誇りをもって学ぶ場を希求する人の増加ととらえるべきである。学校に行けない子どもの受け皿づくりといった対症療法にとどまらず、子どもの権利条約を踏まえて、学校教育の在り方



---

を根本から問うことが求められる。

(2024.1.31)

#### 参考文献

- [1] 池本美香 [2020].「諸外国で進む学校の第三者評価機関の設置とそこから得られる示唆—子どもの権利実現に向けた学校参加・学校選択・学校支援」日本総合研究所『JRIレビュー』2020 Vol.7, No.79
- [2] 池本美香 [2022].「子どもの権利保護・促進のための独立機関設置の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.2, No.97
- [3] エデュケーション・アザワイズ [1997].『学校は義務じゃない—イギリスのホーム・エデュケーション実践の手引き』明石書店（相沢恭子・石井小夜子・鳥居祥子・平山由美子訳）
- [4] 奥地圭子 [2019].『明るい不登校—創造性は「学校」外でひらく』NHK出版
- [5] 久保木匡介 [2021].「イギリスにおける2010年代の教育ガバナンスの変容:マルチ・アカデミー・トラストの増大と学校教育の統制構造」『長野大学紀要』第43巻第2号
- [6] 総務省 [2023].「不登校・ひきこもりのこども支援に関する政策評価」（2023年7月21日通知）
- [7] 田村祐子 [2017].「イギリスの2010年アカデミー法」国立国会図書館『外国の立法』No.274
- [8] 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）[2009].「英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書」
- [9] 藤原文雄（編著）[2018].「世界の学校と教職員の働き方—米・英・仏・独・中・韓との比較から考える日本の教職員の働き方改革」学事出版
- [10] 村井実 [1970].「学校とはなにか」村井実・森昭・吉田昇編『学校—これからどうなるか』（これからの教育2）、日本放送出版協会
- [11] 村井実 [1988].『村井実著作集 第8巻 人間の権利 日本人の学校観』小学館
- [12] 文部科学省不登校児童生徒の実態把握に関する調査企画分析会議 [2021].「不登校児童生徒の実態把握に関する調査報告書」、2021年10月
- [13] Robert Long and Shadi Danechi [2023]. Home education in England, House of Commons Library.
- [14] New Schools Network [2023]. The Success of Free Schools – Legacy Report.