

札幌市市長

上田 文雄 様

# 不登校の子どもたちの 育ち・学びを支え、 最善の環境を整備する政策を 実現するための提言書

平成22年11月

不登校の子どもへの育ち・学びを支える札幌連絡会

NPO法人フリースクール札幌自由が丘学園 理事長 亀貝一義  
訪問型フリースクール漂流教室 代表 山田大樹  
フリースクールそら 代表 遠藤明美  
NPO法人北海道自由が丘学園月寒スクール 理事長 吉野正敏  
フリースクールこぶし塾 代表 石戸谷栄蔵  
NPO法人子どもサポートどろんこクラブ 理事長 金城朝子  
フリースクール等で子どもを育てる親の会 会長 平山るみ子  
PAXミュージックスクール 代表 金田一仁志  
アーベルの会（不登校の子どもをもつ親の会）代表 石戸恵美

「提言」担当事務局：NPO法人フリースクール札幌自由が丘学園気付 亀貝一義  
〒060-0908 札幌市東区北8条東1丁目3-10  
TEL (011) 743-1267 FAX (011) 743-1268  
[http://www13.ocn.ne.jp/~fs\\_net/](http://www13.ocn.ne.jp/~fs_net/) E-mail [kmkz.sap-was@ac.auone-net.jp](mailto:kmkz.sap-was@ac.auone-net.jp)

## 目 次

「提言」の趣旨・目的	1
第1部 「不登校」と子どもをとりまく環境、父母たちの悩み	2
第1章 不登校の現状は	2
第2章 フリースクールに通う子どもと親の実態	3
第3章 子どもの置かれている社会的な環境に関して	5
(1) 格差拡大と貧困の問題	5
(2) 引きこもり・ニートの問題との関連	5
第2部 不登校問題に関する国・自治体・札幌市などの施策	6
第1章 国と自治体の取り組み	6
(1) 文部科学省	6
(2) フリースクール環境整備推進議員連盟	7
(3) 福岡県	7
(4) 神奈川県	8
(5) 京都市	8
(6) 川崎市	8
(7) 東京都葛飾区	9
第2章 札幌市の不登校の施策	9
(1) 相談指導学級	9
(2) 児童デイサービス	10
(3) 学童保育	10
(4) 学校現場での取り組み	10
第3章 医療・福祉支援的側面から指摘できること	11
第3部 「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」の視点から	12
第1章 「子どもの最善の利益」の再確認	12
第2章 「子どもにとって大切な権利」の再確認	12
第3章 保護者とともにフリースクールへの支援の意味	14
第4部 不登校の子どもたちの多様な育ち・学びを支えるための政策提言	15
第1章 認定フリースクール制度	15
第2章 給付金額の妥当性のモデル検証、解説	17
第3章 「認定フリースクール制度」について各種視点からの検証・解説	18
(1) 学校教育の補完	18
(2) 「認定フリースクール制度」の解説	18
(3) 必要財源額推定	20
第4章 不登校に関わる総合的政策について	20
(1) 札幌市不登校対策検討会議の改革	20
(2) 教育センターとフリースクールとの定例検討会の開催	20
(3) 不登校相談会の開催	20
(4) フリースクール見学会の開催	21
(5) スクールカウンセラーの派遣	21
(6) 教科書支給	21
(7) 市民活動団体との連携促進	21
(8) 社会体験機会の創出	21
(9) フリースクール経営者養成講座の開催	21
(10) 廃校舎の利用制度の制定	22
(11) 憲法第89条の解釈議論	22
終わりに	23

## 「提言」の趣旨・目的

すべての子どもは、未来と世界へ羽ばたく可能性に満ちた、かけがえのない存在です。子どもは、家庭や学校・施設、地域等、子どもが生活するあらゆる場面を通して、子ども自身の成長・発達する力を高め、自立した社会性のある大人に育っていきます。その中でも子どもにとって学校での生活はとても大きな影響力を持っています。

今、学校になじめない「不登校」の小中学生が、全国で12万人、札幌市でも1,600人もいます。いわゆる保健室登校をしている生徒もいます。現状で推移するなら、これらの子どもたちが、引きこもり、ひいては社会との接点を閉じてしまうことになりかねません。いうまでもなくその理由は一人ひとり異なります。学校現場や教育委員会では不登校の児童生徒に対して熱心な対応がなされています。また同時に教師たちの負担も大きいと想像できます。

しかし、不登校児童生徒数は減ることなくむしろ増えてさえいることを冷静に見たときに、この子どもたちが何を訴えているのか、について耳を傾けること、そして子どもたちにとって必要なサポートの方法を多面的に考える必要があるのではないのでしょうか。

学校になじめない子どもたちも自立した社会性のある大人に成長できるように支援していく必要があります。不登校の子どもたちが「育ち学ぶ施設」として、民間が運営するフリースクール等もあります。

札幌市では、子どもが毎日生き生きと過ごし、自分らしく伸び伸びと成長・発達していくことができるよう、子どもにとって大切な権利等について定めることにより、子どもの権利の保障を進めることを目的に「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」を制定しました。

本提言は、不登校の子どもたちの問題を学校だけの問題として捉えるのではなく社会の問題として捉え、社会全体が学校と連携、役割分担しながら、子どもたちが安心して暮らすことのできる社会、全ての子どもが「育ち・学ぶ」ための最善の環境を整備することを全国に先駆けて、札幌市から実現するための政策を実現されるよう提言するものです。

## 第1部 「不登校」と子どもをとりまく環境、父母たちの悩み

### 第1章 不登校の現状は

2008年度の札幌市立の中学校の不登校生徒は、直近8年間で最多の1,397人。全中学生約47,000人の約3%です。この数は、一クラス40人学級とした場合、35クラス分＝中学校3校分の生徒が不登校の状態にあり、極めて危惧すべき社会的課題です。小学校の不登校も、約250人で横ばい状態が続いています。

文部科学省の定義では、欠席日数が年間30日以上の子童生徒となっているため五月雨登校なども不登校として扱っています。本提言書でも同様に保健室登校や五月雨登校の子どもたちも含めて考えます。

文部科学省が作成した項目に従って、北海道教育委員会がまとめた「不登校となったきっかけと考えられる状況」（平成20年度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）によると、中学生で最も大きい項目は「その他本人に関わる問題」であり、45%を占めています。次いで、「いじめを除く友人関係」が20.7%です。

これらふたつが意味していることは、学校生活の中で子どもが体験する「極度の不安や緊張、無気力」を表しており、端的に言えば人間関係を円滑に進めることが困難な子どもの様子が少なくないことを示しています。

学業困難が10%弱です。不登校の中で、勉強についていけないで「学校ぎらい」になっている子どもの割合が小さくないということも、多様な学びの場の必要性を別の角度から示唆していると言えます。

また、2009年5月時点でNPO法人札幌自由が丘学園のフリースクールに在籍する19人の生徒が在籍するきっかけになった理由としては、多種多様であるが、概ね次の4つに分類されます。

- ① いじめ、嫌がらせ、教師との関係など学校生活に直接起因するケース
- ② 学校の「管理的教育」や学力偏重の教育の仕組みに反発する登校拒否型のケース
- ③ 発達障害が原因で今日の学校生活になじめないケース
- ④ その他家庭問題等に起因するケース

その中でも③の発達障害の子どもたちの入学者数が増加傾向にある。③だけで在籍者の半数以上の割合を示しています。この傾向は全国的にも同等で、不登校の子どもたちの4割程度は、発達・成長に何がしかの障害があるとされています。

札幌市教育センターの教育相談では、特別教育支援の相談の内、約6割が発達障害に関わる相談とされています。このように、不登校の問題と発達障害の問題は、非常に密接な関係の中で存在しています。

また、学校現場では、教員の負担が日増しに大きくなっています。日常ベースで親との様々な対応もあり、子どもたち一人ひとりへの目配り、気配りに全ての労力を向けられない状況です。担任のクラスに不登校の子どもがいた場合、その子どもや親との話し合いに時間をかけたとしても、十分な時間をかけられないのが現状です。教員の心の病による長期欠勤が増えているとも言われています。

このように不登校の問題は、子どもたちが「学校になじめない」と言っても、学校との関係、発達障害の関係、教員の負担の問題など様々な問題が関係し合っている社会的課題であるとの認識が必要です。

## 第2章 フリースクールに通う子どもと親の実態

フリースクールに通う子どもたちや親の実態、考えを把握することでフリースクールの果たしている役割や学校自身の現状認識などを行うことができます。

平成22年5月にNPO法人札幌自由が丘学園に通っている子どもの父母及びOBの父母にアンケート調査（回答数35人）を実施しました。回答内容は身につまされる内容が多く、不登校の子どもたちの置かれている状況の厳しさ、この問題が喫緊の課題であることが伝わってきます。アンケートの回答概要は以下のとおりです。

### 1. お子さんは引きこもっていた期間がありましたか？その引きこもりの状態はどのような状態でしたか？

約半数が次のように回答している。

- ・元気がない、イライラ、1日1食、生活の乱れ、具合が悪い、
- ・「人」がダメ、心の部屋は閉じっぱなし、閉鎖状態、
- ・自殺を考えたこともある 等。
- ・「引きこもり」はなかったと回答した人は、1/3の11人。

### 2. フリースクールのことをどのような方法で知りましたか？誰から紹介されましたか？

- ・インターネット：13人
- ・不登校の親たちからの情報：7人
- ・新聞報道：4人
- ・自分（親や子どもが）で探した：4人
- ・児相・相談所等：4人
- ・医師からの紹介：4人
- ・札幌自由が丘学園をもともと知っていた：2人

### 3. お子さんをフリースクールに通わせる判断をされた理由はどのようなことですか？

- ・在学を続けていたら自殺する恐れを強く感じたから、中学校から避難したほうが良いと判断したから、学校の対応に納得できなかったからなど、学校に通うことへの拒否感が約半数。
- ・本人にびったりな場所と感じたから、安心して預けられるから、本人の希望など、本人の居場所として適切であると考えられたことが約半数。

### 4. お子さんがフリースクールに通うようになって、何か変化がありましたか？

- ・明るく元気になった。友だちとの交流ができるようになった。積極的になった、などと答えた人が半数以上の20人。
- ・自分の居場所を見つけることができた（5人）、
- ・勉強をするようになった、人間的な成長をしたと思う（4人）、
- ・家族にも笑いが戻った（3人）、部活に参加（3人）などがある。

・「元気になった」ことの中身として「摂食障害がなくなった」という注目すべきケースもあった。

5. お子さんにとってフリースクールはどのような存在（場）だと思われますか？

- ・子どもが安心して自分を取り戻すことのできる所、居場所、いろいろ相談できる所という意味の回答が大半で32人からあった。
- ・「社会全体で子どもを守るべき、フリースクールはその意味をもつ」、「もう一つの学校」「最後のとりで」といった表現もあった。これらも異語同意であろう。

6. フリースクールでの生活や学びについて、どのようなことを期待されますか？

- ・一人ひとりの個性を大切に、子どもが自分らしく生きられる、心の成長など子どもへの思いやりを期待する意見が大半であった。裏返して考えれば、それらのことが今の学校では実現できていないと取れる。

7. 学校とフリースクールとの関係、連携についてご意見ください。

- ・子どもが苦しんだり親が悩んだりしているときに、学校は「フリースクールもあるよ」というようないわば情報提供をする、または「橋渡し」の役割をする、といった関係を築けるように、市教委は学校に対して働きかけるべきである。概して学校はフリースクールに対して消極的だ。おびえているのか、かまえているのか、存在を知らないのか。(14人)
- ・フリースクールの認知をもっと高めて欲しい。フリースクールへの通学を「学校出席」にカウントすべきだ。出席カウントは、指導要録ではなされているはずである。ただこの措置は親たちが承知できる状況にはない。一般的には、「通知箋」(通知表)にふれるだけであり、これにはフリースクール通学を学校通学として認める記述はない場合が多い。(7人)
- ・フリースクールに通っているのに学校は「いつでも帰っておいで」という。フリースクール通学を「悪」としているようだ。
- ・子どもが主役。この立場からフリースクールの存在も評価されるべきである。
- ・中には「ケース会議」を行うなどの適切な関係をつくっていた場合もあり親もこれを評価していた。

8. フリースクールの月額利用料として、どの程度の負担まで可能ですか？

- ・義務教育なのだから無料であるべきという意見が多かったが、ある程度の費用負担も仕方ないという意見が多かったが、概して「少しでも安い方が助かる」趣旨の発言が主流であった。
- ・具体的な金額を示している人もいた(¥10,000ぐらいから¥40,000程度まで)。

フリースクールを利用する親子のニーズは、通学式ではありません。訪問型をメインとしているフリースクールもあります。訪問型では、引きこもり中の子どものメンタルフレンドとしての活動や学習障害の子どもへの学習指導など多岐に渡った活動をしています。

学校に「通う」「通えない」という視点ではなく、子どもの置かれた状況に応じた支援という視点からフリースクールは存在しています。

### 第3章 子どもの置かれている社会的な環境に関して

#### (1) 格差拡大と貧困の問題

2010年5月、子どもの貧困解消を目指し、支援の充実を訴える「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワークがNPOや研究者によって設立されました。設立記念シンポジウムには約370人が参加して、熱心な議論がされました。

日本の経済的な地盤沈下と格差の拡大で困窮している家庭が増えています。その影響は、確実に子どもの生活に影響をもたらしています。今日の貧困は、体への影響や飢餓を内容とする「絶対的貧困」ではなく、社会生活を営むうえでの困難を意味する「相対的貧困」ととらえられます。

そして、この子どもの貧困の問題は、不登校の子どもたちにも大きな問題となっています。

札幌自由が丘学園には毎年、約100人の不登校の子どもたちが家族と共に相談に訪れます。そしてそのほとんどの子どもたちは、入学を希望します。しかし、そこに大きな問題が立ちはだかります。それは授業料です。

札幌自由が丘学園の授業料は月額35,000円です。この金額は、親にとって大きな金額です。授業料が払えないために入学を断念する子どもの方が多いのが実態です。札幌自由が丘学園に通う小中学生は20人～30人前後です。残りの子どもたちの多くが、経済的な問題から自分に合った学び育つ機会を得られないのです。

また、なんとか親が授業料を負担できている家庭でも、その負担感は大きく、他の必要な支出を断念して、子どもの授業料に当てているのが実態です。

このようにフリースクールの存在と子どもの貧困の問題は大きく関係しています。

#### (2) 引きこもり・ニートの問題との関連

次に、現在、不登校の子どもたちの多くは、家に引きこもっています。中学校を卒業してもなお、引きこもりが続き、いわゆるニート・引きこもり状態にある若者の予備軍と考えられます。国や自治体では、「ニート・引きこもり」対策のために、様々な施策を展開しています。

不登校の子どもたちの問題は、数年後には「ニート・引きこもり」の問題に推移し、さらに将来は、「生活保護」の問題へと発展していきます。このことを認識することが不登校の問題への対策を考える上で、とても重要です。

## 第2部 不登校問題に関する国・自治体・札幌市などの施策

2006年の文部科学省発表の統計によると、公立学校在学者1人当たりの国と地方自治体の教育支出は、高校生112万円、中学生102万円、小学生90万円（いずれも年額）である。

公立中学校の公費負担割合は、国庫負担金26.9%、都道府県支出金43.3%、市町村支出金29.5%となっている。

私立中学校の公費負担割合は、公費負担（補助金）28.0%、私費負担（学生納付金等）72.0%となっている。

不登校となって在籍学校以外の民間施設（フリースクール等）に子どもを通わせている場合、その費用は保護者が負担している。その点で、公立学校への税負担をしている父母はいわば「二重負担」を余儀なくされている。そしてフリースクール自体、公的支援がありません。

これらの問題意識にたって少しでも不登校の子どもたちのためになるようにと、国や自治体は一定の施策を進めてきています。

### 第1章 国と自治体の取り組み

本章では、国、国会及び先進的な自治体の動向を紹介します。

#### (1) 文部科学省

2005年2月、文部科学省は「不登校への対応におけるNPO等の活用に関する実践研究事業」計画を発表しました。

「不登校への対応にあたっては、様々な要因に応じた対策を講じることが必要であること、不登校児童生徒の実態に配慮した学習カリキュラムや指導方法等を開発・活用する必要があることなどが指摘されている。そこで、不登校児童生徒等に多様な支援を行うため、不登校児童生徒及び保護者への指導・支援を行っている実績のあるNPO、民間施設、公的施設に対し不登校児童生徒の実態に応じた効果的な学習カリキュラム、活動プログラム等の開発を委託する」との内容です。

この計画に基づき、北海道内では、NPO法人札幌自由が丘学園が2005年度から2010年度までの6年間、不登校実践の委託事業を実施しています。全国では約40団体が文部科学省から直接、事業を委託されています。

また、小泉内閣の提唱する構造改革路線の柱の一つである「構造改革特区」の第1号として、2003年4月21日、八王子市の「ジュニアマイスター・スクール」（仮称）が選ばれた。正式の名称は「不登校児童・生徒のための体験型学校特区」であり、不登校児を対象に、自分の学力に合った習熟度別ステップ学習を行い、小中一貫教育を行うものである。年々増加する不登校児は深刻な社会問題となっており、八王子市の試みは全国初のケースとして注目を集めています。

文部科学省は今まで、不登校に対しては、児童生徒に学校への復帰を促す指導に徹してきました。民間フリースクールの一部に調査研究費として財政支援を行っていますが、この場合も、あくまでも学校復帰を目指す指導が行われていることが条件でした。八王子市の構想については、「基本線はあくまでも学校への復帰促進だが、どうしても戻って来られない児童生徒のために、自治体が取る対策には柔軟に対応す



べきだ」(初等中等局)との立場で検討を始めたもので、初の“公立のフリースクール”となります。

このような事例からも文部科学省は、子どもたちの視点に立ってフリースクールの存在に期待を寄せています。

## (2) フリースクール環境整備推進議員連盟

2008年5月、超党派による「フリースクール環境整備推進議員連盟」が発足しました。設立目的には以下のように記されています。

フリースクールは、これまで不登校の子どもたちを支える活動を続けてきました。そうした活動は親同士が学びあい、支えあう場をもたらし、たくさんの親や子どもたちの支持を受け、発展を続けています。

しかし、フリースクールに通う子どもたちと、学校教育法に定められた学校に通う子どもたちとの間には、多くの格差が存在します。たとえば、フリースクールの高校に通う子どもたちは、通学定期券を買うことができません。大人と同じ料金を払って通っています。さらに、博物館や美術館に入る時も大人と同じ料金を払わなければならない場合もあります。

子どもたちの学ぶ機会に大きな差がある現状は見過せません。

そこで、フリースクールを支える仕組みを充実させ、子どもたちの学ぶ場のさらなる発展を目指して、議員連盟を設立することになりました。

2010年5月31日現在、32名の超党派の国会議員が会員になっています。6月1日に15か月ぶりに活動が再開されました。会長には、民主党衆議院議員小宮山洋子氏、幹事長には、自民党衆議院議員馳浩氏、事務局長には、民主党衆議院議員寺田学氏が選出されました。

国会での動向に大きな期待を寄せています。

## (3) 福岡県

フリースクール設置者に対してフリースクールの職員の配置や事業実施に必要な運営補助金を交付しています。19年度4施設、20年度6施設が該当しています。

### 福岡県のフリースクール運営補助制度

福岡県では、平成19年度からフリースクール設置者に対してフリースクールの職員の配置や事業実施に必要な運営費補助金を交付している。知事マニフェスト項目に挙がっている重要政策である。6箇所のフリースクールが補助を受けている。

民設民営のフリースクールの存在に行政が財政支援をしている例である。

#### 【補助内容】(「補助金交付要領」から抜粋)

##### ① 対象施設

- ・不登校児童生徒に対する相談・指導を主たる目的としていること。
- ・設置者は公益法人(NPO、社会福祉法人など)に限定。
- ・学校との間に十分な連携・協力関係が構築されていること。
- ・複数の児童生徒を受け入れていること。

・利用料金が低額であり、当該施設の運営に一定の財政支援が必要と認められる施設。

② 対象経費

・配置職員の充実（2名体制の確保、カウンセラーの配置）  
・活動の充実（体験学習、実習費）、施設の充実（施設借り上げ料）

③ 助成限度額

・1施設当たり 2,000 千円／年

#### （4）神奈川県

県が主催者となって「不登校生徒・高校中退者のための進路情報説明会・不登校相談会」を開催しています。また、県が主催者となって「フリースクール見学会」を開催するなど、フリースクールの存在を公式に認めて、積極的にその情報を子どもたちや保護者に提供する取り組みを行っています。

神奈川県では、不登校となりフリースクール等へ通う児童・生徒が自信を回復し学校に戻ろうとしたとき、十分な受け入れ体制を整えておくため、学校とフリースクール等の連携・協働体制を作っている。

具体的には、不登校生徒・高校中退者のための進路情報説明会・不登校相談会の開催やフリースクール見学会、不登校相談会を福岡県教育委員会の事業としてフリースクールと協働で実施している。

教育委員会がフリースクールをパートナーとして認め、協働で各種施策に取り組んでいる例です。

#### （5）京都市

フリースクールに対して、「体験活動事業」「家庭訪問事業」「保護者支援事業」を委託することによって、フリースクールの存在を積極的に活用し、フリースクールの運営を実質的にサポートしています。

不登校生徒のための中学校を創設しています（洛風中学校、洛友中学校）。不登校の生徒一人一人がより学習しやすい条件を整えた中学校です。「仲間とともに納得して学びなおす」、「心を開いて遊び、語り合う」、「自信を取り戻す」学習の実践を行っています。

#### 【京都市の不登校生徒のための中学校創設及び事業委託】

京都市では、不登校生徒のための中学校「洛風中学校（16年10月開校）」「洛友中学校（19年4月開校）」を創設し、ひとりひとりの段階に応じたきめ細かな学習を実施している。相談指導学級の独立学校化と考えられる。

また、京都市では、フリースクールに対して、「体験活動事業」「家庭訪問事業」「保護者支援事業」を委託することによって、フリースクールの力の活用と財政支援を行っている。

フリースクールへの財政面での支援を事業委託によって実現している例である。

#### （6）川崎市

子どもの権利条例をもとに、市とNPOの協働事業として日本でも珍しい公設民営型のフリー

スペースを2003年に開設しました。学校の中に自分の居場所を見出せない子どもや若者たちのスペースです。

## (7) 東京都葛飾区

2007年4月、葛飾区とNPO法人東京シューレが連携して特区制度を活用した不登校の子どもたちを対象とした中学校を開校しました。運営は、NPO法人東京シューレが母体となった学校法人シューレ学園が行っています。

### 【東京シューレ葛飾中学校】

東京シューレ葛飾中学校は、2007年4月に設立された不登校の子どもたちを対象とした私立中学校である。設立の母体になったのはNPO法人東京シューレであるが、様々な経緯の中で学校法人での設立が求められ、学校法人として運営している。葛飾区との連携で生まれた特区制度活用の学校である。

東京シューレ中学校には東京都から生徒1人月額数万円の補助金が支出されている。「私立学校」認可の経緯をもっているとはいえ、当初のフリースクールの特性を内容としても堅持していることは特筆できる。

このように自治体レベルでも地域のフリースクールの支援や連携によって不登校の子どもたちへの施策を実施しています。

## 第2章 札幌市の不登校の施策

札幌市教育委員会及び学校では、不登校やいじめなどの課題を解決し、子どもたちへの最善の教育を提供するために以下のような様々な施策を実施しています。

- 教育センターや相談指導学級の開設
- スクーリング・サポート・ネットワーク事業の実施
- スクールカウンセラーの派遣
- 学校での面談や教育相談の実施
- 職員会議での指導体制の徹底
- 学校ボランティアの導入、 など

### (1) 相談指導学級

札幌市では、不登校対策事業の一環として、「相談指導学級」を4ヵ所に設置している。対象生徒については、札幌市内の公立小中学校に在籍し、心理的要因によって登校できない生徒になる。目的は、子どもの心理的要因の不安を取り除き、学校に戻れるようにすること。また、中学校で言えば、うまく中学校に戻れなくても、高校に行った時に普通の子どもたちと一緒にやれる元気を身に付けること。基礎学力よりは、どちらかと言うと、行事や体験活動を通して社会性を身に付けることに重点を置いている。4ヵ所合計で191人の子どもが通級している。

この「相談指導学級」は、学校の空き教室を利用しており、常勤教員2人+退職校長3人の合計5人の体制で不登校の子どもたちの支援を行っている。

1学級あたりの行政コストは情報公開されていないので不明であるが、直接経費だけでも5人

分の人件費として、約 2,200 万円（常勤教員 700 万円×人名、退職校長（第 2 種非常勤職員 260 万円）× 3 人）の負担が推測される。

相談指導学級は、公設公営のフリースクールの存在として非常に有益な存在であるが、「学校復帰」を目的としているが故に、相談指導学級にも馴染むことができない子どもたちもたくさんいる。

## （2）児童デイサービス

現時点では、不登校への施策という意味はないが、障害者自立支援法によって「児童デイサービス」が生まれた。

18 歳未満の障害児に、日常生活における基本的な動作の指導、集団生活への適応訓練等を行う。多くの障害のある子どもが福祉サービスとして児童デイサービスを利用している。近年、発達障害の子どもに対応する事業所が不足しており、その増設は急務の課題となっている。

この児童デイサービスを提供する事業所には、通ってきた子ども 1 人一日当たり 3,500 円～7,000 円の給付金が行政から支給される。利用者は利用料として一日あたり 350 円～700 円を支払う。利用者の負担額は原則 1 割負担。但し、札幌市では世帯所得に応じた減額対応をしている。給付金は、国が 1/2、道が 1/4、市が 1/4 を負担している。この給付金と利用者の利用料で事業者は運営を行っている。児童デイサービス事業所には、管理者、サービス管理責任者、指導員、保育士などの配置が義務付けられている。

児童デイサービスは、就学前の子どもが多く利用しているが、満 18 歳まで利用可能であり、フリースクールに通う子どもも所定の要件を満たせば（給付費支給認定を受ければ）利用することが可能である。言い換えれば、フリースクールは実態として「児童デイサービス」事業所として機能している面もあるということである。

## （3）学童保育

これも直接的には不登校対応事業ではないが、札幌市では、放課後児童健全育成事業として、児童クラブの運営及び民間児童育成会への助成を行っている。特に、民間児童育成会への助成については、設置基準や助成要件を設定し、民間の力を児童の健全育成に活かしている。

助成額交付基準では、運営費だけではなく、開設日数加算、長時間開設加算、障がい児加算、家賃補助、減免額分助成費、通勤費独自加算などを定めている。

例えば、児童数 20 人～35 人の規模で障がい児を受け入れた場合の助成額は概算で年間 400 万円～500 万円と推計される。

## （4）学校現場での取り組み

特に現場となる学校では、担任の教師を中心に、学校になじめない子どもたちへ熱心な関わりを持って、不登校問題に取り組んでいます。その熱意は、教育者としての信念や責務に基づくもので、「学校」を前提としたものです。

一方、学校では、1 人の子どもに特別な対応をするには限界があります。クラスの他の子どもたちにも同じように育ち、学ぶことを支える責務があります。

発達障害の子どもには、多動性や協調性の欠如など集団生活を困らせる要因を持っている場合があります。そのために教師には、さらなる負担がかかっているのが実情です。今、教師の心の病の課題も見逃せない状況です。教師の負担軽減のために学校ボランティアの導入なども行われていますが、十分な対応には至っていません。

フリースクールには、学校になじめない多くの発達障害の子どもたちがいます。フリースクールでも規律ある生活は求められますが、一人ひとりの個性を尊重した対応が成されています。

そして、多くの学校では、校長の判断によりフリースクールへの登校を指導要録上出席扱いにしています。

今、学校教育現場が抱える不登校という課題の本質的な解決は、「学校」に通うことではなく、その子どもの成長を支援することです。その子どもへの支援は、フリースクールと連携・協働することで、その子どもにとって最善の環境を提供することが可能となる場合もあります。そして、そのことが全体として、より良い学校運営にもつながります。

学校教育現場の諸課題の解決に向けて、フリースクールの存在は極めて有効な時代です。

### 第3章 医療・福祉支援的側面から指摘できること

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子どももいますが、学校へ行くことができている自分を責めたり、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辛い精神状態になっている子どもも多いのです。

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子どもや、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子どもも少なくありません。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、勉強したりできなくてはならない」と焦ったり、葛藤している場合も多くあります。

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

また、不登校の子どもたちの4割程度は、発達・成長に何がしかの障害があると指摘したのは2003年4月の「不登校問題調査研究協力者会議報告ですが、この指摘の要因はより大きくなっています。前述したようにフリースクール在籍者の半数以上です。

その子どもたちへの支援には、従来の教育という観点からだけではなく、医療面及び福祉面の双方の側面からの支援が重要です。

学校、フリースクール問わず医療機関・施設、福祉機関・施設と密接に連携して、一人ひとりの子どもに最善の支援を行う必要があります。

例えば、スクールカウンセラーやソーシャルスクールカウンセラーの派遣、児童相談所や札幌市立病院静療院との連携など子どもたちへの支援は、学校だけに適用するのではなく、フリースクールへの適用が望まれます。

## 第3部 「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」の視点から

### 第1章 「子どもの最善の利益」の再確認

札幌市では平成21年4月1日、「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」を施行しました。市民と市が一体となって子どもの権利を大切にするという姿勢を、自治体の法である条例として明らかにしたことに賛同します。

この条例には、不登校の子どもたちやフリースクールに関わる条項もたくさんあります。私たちなりの解釈を以下に例示します。

前文の解説には、大人は、子どもの思いや考えを十分に受け止めるとともに、何が子どもにとって最も良いことなのかという「子どもの最善の利益」を考慮したうえで、子どもとともに考え、支援していく責務があると記しています。子どもが自分の育ちの場として求めることについて、子どもとともに考え、子どもに寄り添う姿勢が必要です。

第2条（定義）には、「育ち学ぶ施設」とは、児童福祉法に定める児童福祉施設、学校教育法に定める学校、専修学校及び各種学校その他の施設のうち、子どもが育ち、学ぶことを目的として通学し、通所し、又は入所する施設をいいます。と規定し、解説の中で、「その他の施設」のなかには、上記の施設、学校に類するものとして、民間のフリースクール、民間施設方式児童育成会等が含まれています。と記されています。このことは、札幌市の条例がフリースクールを社会的に認めていると理解します。

第6条（学習等への支援）には、市は、家庭、育ち学ぶ施設、地域等において、子どもが自分の権利と他人の権利を正しく学び、お互いの権利を尊重し合うことができるよう、必要な支援に努めるものとします。と記されています。このことは、札幌市が育ち学ぶ施設であるフリースクールに対しても、必要な支援をする努めがあると理解します。

### 第2章 「子どもにとって大切な権利」の再確認

第7条（子どもにとって大切な権利）の解説には、子どもの権利は、何かの義務を果たすことを条件に認められるものではなく、生まれながらにすべての子どもに無条件にあるものです。と記されています。不登校の子どもの議論の中には子どものわがままや親のしつけの問題とし、あくまで学校に行くことが前提条件＝義務であるがごとの意見がありますが、その意見は子どもの権利の視点からも不適切であると考えます。

第8条（安心して生きる権利）には、子どもは、安心して生きることができます。そのためには、主に次に掲げる権利が保障されなければなりません。(3)いじめ、虐待、体罰などから心や体が守られること。(6)気軽に相談し、適切な支援を受けること。と記されています。フリースクールに通う子どもたちの多くは、学校でいじめを受け、心が痛んでいます。フリースクールでは、その子どもたちの心に寄り添い、心のケアをする支援をしています。

第9条（自分らしく生きる権利）には、子どもは、自分らしく生きることができます。そのためには、主に次に掲げる権利が保障されなければなりません。(2)個性や他人との違いを認められ、

一人の人間として尊重されること。と記されています。フリースクールに通う子どもたちの約4割は、何がしかの発達障害を持っているといえます。養護学校に通うほどではないが、通常の学校では、全体行動の難しさや友人関係構築の難しさを持っています。そのような子どもたちも自分の個性が認められ、自分らしく生きることができる場がフリースクールです。

第10条（豊かに育つ権利）には、子どもは、様々な経験を通して豊かに育つことができます。そのためには、主に次に掲げる権利が保障されなければなりません。(1)学び、遊び、休息すること。(3)自分に関係することを、年齢や成長に応じて、適切な助言等の支援を受け、自分で決めること。と記されています。フリースクールに通う子どもたちの多くは、一般的な子どもの年齢に比例した成長とは違う成長をします。だからこそ、年齢や成長に応じた支援が必要です。また、フリースクールにおいても学外での体験学習など様々な経験をする機会を作ることで、子どもの豊かに育つ権利が守られます。

第11条（参加する権利）には、子どもは、自分にかかわることに参加することができます。そのためには、主に次に掲げる権利が保障されなければなりません。(1)家庭、育ち学ぶ施設、地域、行政等のあらゆる場で、自分の意見を表明すること。(2)表明した意見について、年齢や成長に応じてふさわしい配慮がなされること。(3)適切な情報提供等の支援を受けること。(4)仲間をつくり、集まること。と記されています。この4項目は、全て、フリースクールの存在と密接です。子どもは、家庭や学校などで生き辛さを表明します。その表明された意見について、子どもの立場に立った配慮をするのがフリースクールです。フリースクールに通う多くの子どもは、学校では、仲間をつくり、集まることができなかつたが、フリースクールでは仲間をつくり、集まることができています。また、家庭や学校などで生き辛さを表明する多くの子どもたちは、フリースクールの存在を知りません。心を痛めている子どもたちにフリースクールのことを知らせることが子どもたちへの支援になります。

第16条（いじめ防止）には、施設関係者は、いじめの防止に努めなければなりません。施設関係者は、子どもがいじめについて相談しやすいように工夫し、いじめが起きたときには、関係する子どもの最善の利益を考慮し、対応するように努めなければなりません。と記されています。また、第18条（関係機関等との連携と研修）には、施設設置管理者は、虐待、体罰及びいじめについての相談、救済、防止等のために、関係機関等との連携に努めるものとします。と記されています。いじめを受けた子どもの心の痛みを学校とフリースクールが連携することで改善することができます。子どもの最善の利益を守るために、子どもが育ち学ぶ施設である学校、フリースクール、行政の相談機関の情報共有、役割分担が重要です。

第21条（地域における子どもの居場所）には、市民及び市は、地域において、子どもが安心して自分らしく過ごすことができる居場所づくりに努めるものとします。また解説には、地域住民が中心になって作る人間関係、例えば、子どもが安心して話ができて、自分らしさを表現できるようなソフト面での環境整備なども含んでいます。と記されています。フリースクールは、まさに地域の市民が立ち上がり民間の力で運営されています。市は、その居場所の環境整備を行うことで、地域における子どもの居場所づくりを行うことができます。

第27条（子どもの視点に立った情報発信等）には、市民及び市は、子どもの参加の促進を図るため、子どもにかかわる施策、取組等について、子どもが理解を深め、自分の意見を形成する

ことができるよう、子どもの視点に立った分かりやすい情報発信等に努めるものとします。と記されています。フリースクールは、引きこもりなどで社会への参加が滞っている子どもたちに参加の入口となる育ち学ぶ施設です。市は、全ての子どもにフリースクールの内容を分かりやすく知らせることで、子どもたちがフリースクールを必要としたときに適切な判断を行うことができます。

### 第3章 保護者とともにフリースクールへの支援の意味

第29条（保護者への支援）には、市は、保護者が安心して子育てすることができるよう、必要な支援に努めるものとします。と記されています。フリースクールに通いたい子どもに経済的理由からその希望を叶えられない保護者がたくさんいます。保護者は、さらなる負担に苦しんでいます。子どもの状況に関する悩み、経済的な悩みなど保護者には多くの悩みがあります。保護者への支援は、子どもへの支援と同等に重要です。

第30条（育ち学ぶ施設の職員への支援）には、施設管理者は、職員に心の余裕を持って、子どもと十分にかかわることができるよう、必要な職場環境の整備に努めるものとします。と記されています。フリースクールの経営者は、みな、職員の労働条件を改善したいと考えていますが、保護者の利用料収入だけでは、職員の労働条件を改善することはできません。フリースクールの職員は、様々な課題を抱えた労働環境の中、子どもへの熱い想いで持ち応えています。フリースクールの労働環境改善への支援を行うことで、職員が心に余裕を持って、今以上に子どもと十分にかかわれるようになれます。

第31条（市民の地域での活動の支援）には、市は、子どもの権利の保障に関する活動を行う市民と連携するとともに、市民の地域での活動を支援するよう努めるものとします。と記されています。フリースクールは、本条例で定める様々な子どもの権利を守るために日々、子どもたちと接しています。市民が地域で行う様々な子どもにかかわる活動をしているフリースクールへの支援は、本条項に合致します。

第46条（推進計画）には、市は、総合的な推進計画を定めるものとします。と記されています。「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」の視点から述べたこれらの内容を総合的に勘案し、札幌市は、子どもの育ち学ぶ施設としてのフリースクールの社会的役割を明確化し、適切な社会制度を創設する段階に来ています。

上記のように「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」は、多くの条文で、フリースクールの存在を認め、その役割に期待していると考えます。

札幌市では、子どもの権利条例の制定によって、「子どもの権利救済機関」を設置しました。平成21年度の親からの相談内容は、①子どもと教師との関係（251件、15.4%）、②不登校（221件、13.5%）、③養育・しつけ（206件、12.6%）の順になっており、不登校の問題は、子どもの権利救済の視点からも重要な問題として捉えられます。



## 第4部 不登校の子どもたちの多様な育ち・学びを支えるための政策提言

すでに述べたように、子どもたちの成長を支援する施策には様々な施策が存在します。国の制度として確立しているもの、自治体独自のものもあります。

そして制度化されてはいませんが、重要な施策と考えられるものに「教育バウチャー」があります。

欧米では既に取り組みが進んでいる教育バウチャーについて、文部科学省でも検討課題として捉え、「教育バウチャーに関する研究会」を開催している。その第3回の議事要旨（平成18年3月10日）によると、

- ・学校間の競争という観点ではなく、不登校児童生徒やいわゆる落ちこぼれの生徒達に対するケアの手段として、バウチャーを検討することは意味があるのではないか。
- ・認可されたフリースクールのようなものに、バウチャーを配るということは検討する余地はある。
- ・政策的な誘導の手段としてバウチャーを実施するのであれば、コストの半額以上の額のバウチャーを支給するなどしなければ意味がなく、小額のバウチャーには政策的な意味はほとんど無いと言うことになろう。しかし、不登校児童生徒などに対するバウチャーであれば、安い額のバウチャーであっても効果があるかもしれない。

などの議論がなされている。

教育バウチャーの考え方を不登校の子どもたちに適用するとすれば、以下のような方法が考えられる。

- ・在籍する小中学校で不登校となり、フリースクール等で支援を受ける場合、在籍校から適切な額を保護者の指定で移転できるようにする。「フリースクール等」の中には、一般にいうフリースクール、教育支援センター等の公的不登校支援施設、ホームスクーリングなどを進めている民間不登校施設を含む。
- ・上記を可能にするため、在籍小中学校とフリースクール等の協定等の方法、予算移転の方法などについて検討を進める。例えば、在籍小中学校に指定された教育バウチャーは、施設整備関連分と教育研究費関連分を区分し、前者を在籍小中学校に保留、後者をフリースクール等へ予算移転するなどが考えられる。その場合、在籍小中学校とフリースクール等が直接協定等を結んで予算移転する方法と、いったん在籍小中学校が教育委員会へ返還し、教育委員会がフリースクール等へ配分する方法が考えられる。

第1部から第3部までの検討内容を踏まえて、不登校の子どもたちの多様な育ち・学びを支えるための政策を以下に提言します。

本提言内容を札幌市が実証し、可能な限り札幌市独自の制度として実現し、さらに国の制度として提案していくよう要望します。

### 第1章 認定フリースクール制度

(目的)

この制度は、市民の自由な社会貢献活動として不登校児童生徒の受け皿となっているフリースクール（以下、「施設」という。）に対して、一定の基準を設けることで、施設の設置者（以下「認定事業者」という。）に対して、施設を利用する児童生徒の指導体制の整備、教材や体験活動等の充実を目的として当該経費を助成し、もって、児童生徒の社会的自立や学校復帰に資することを目的とする。

(認定要件)

次に掲げる要件を全て満たすものを認定フリースクールとする。

- (1) 不登校児童生徒に対する相談・指導を、主たる目的としていること。
- (2) 施設の設置者は、特定非営利活動法人、学校法人、社会福祉法人、社団法人、財団法人などの（広義の）公益法人とする。
- (3) 認定事業者は、以下の要員を配置すること。

(定員に関わらず必要な要員)

- ◆ サービス管理責任者（非常勤可、指導員と兼務可）1名
- ◆ 教員資格保有者の常勤指導員1名
- ◆ 社会福祉士または精神保健福祉士の連携相談員1名（非常勤可）

(定員10人ごとに)

- ◆ 常勤指導員1名または非常勤指導員2名

(認定方法)

認定を希望する事業者は、所定の様式の申請書を札幌市に提出する。

札幌市は、記載内容の確認を行い、認定書を発行する。

申請書に記載する主な項目は、

- ・法人名、住所、代表者名、連絡先、
- ・施設名、施設住所、連絡担当者名、連絡先
- ・利用定員
- ・サービス管理責任者の氏名、住所、経歴
- ・常勤指導員の氏名、住所、経歴、教員資格証明書
- ・社会福祉士又は精神保健福祉士の連携相談員の氏名、住所、資格証明書
- ・職員体制（指導員、事務職員の体制）
- ・訪問指導の有無
- ・施設の見取図、教育指導カリキュラム 等

(利用者の利用までの流れ)

- ・利用対象者は、義務教育年齢（小中学生）の児童生徒とする。
- ・保護者は、認定フリースクール利用申請書を在籍校の学校長に提出する。
- ・在籍校の学校長は、当該児童生徒が不登校状態にあり、認定フリースクールで学ぶことが適当と認める場合、認定フリースクール利用許諾書を発行する。
- ・保護者は、認定フリースクール利用許諾書を、利用を希望する認定フリースクールに提出する。

(給付額等)

- ・児童生徒が施設を利用した場合、1人一日あたり4,000円の給付金を認定事業者に支給する。
- ・児童生徒の自宅等への訪問指導を行った場合も対象として認める。訪問指導の場合は、1人一日あたり1,000円の訪問加算金を支給する。

(利用者の利用料)

- ・認定フリースクールの利用料は、利用日数に関わらず月額 8,000 円とする。  
但し、生活保護世帯については全額、減免し、札幌市が負担する。

(給付金の給付の流れ)

- ・認定事業者は、児童生徒の利用月報（出席簿相当）を翌月 10 日までに在籍校の学校長に提出する。
  - ・学校長は認定事業者から提出された利用月報の内容を 10 日以内に確認し、認定事業者に所定の確認書を発行する。
  - ・認定事業者は、翌月末までに所定の給付金申請書に確認書を添付して、札幌市に提出する。
  - ・札幌市は、給付金申請書の内容を確認し、翌々月末までに認定事業者に給付金を支払う。
- (例) 4 月分は 6 月末に支払われる。

(実績報告)

認定事業者は、毎年、4 月末までに前年度の利用実績報告書を札幌市に提出する。

(評価検証)

本認定フリースクール制度の評価検証を行うために、「認定フリースクール評価検証委員会」を設置する。委員会のメンバーは以下とする。

- ・市長
- ・教育長
- ・学識経験者から 2 名
- ・札幌市内の中学校長から 1 名
- ・札幌市内の小学校長から 1 名
- ・認定フリースクールの代表者から 1 名
- ・フリースクール等で子どもを育てる親の会から 1 名
- ・その他市長が適当と認めた者

## 第 2 章 給付金額の妥当性のモデル検証、解説

① 利用者 5 名が週に平均 4 日間利用した場合（小規模モデル試算）

給付金 = 5 名 × 4 日 × 4 週 × 4,000 円 = 320,000 円

利用料 = 5 名 × 8,000 円 = 40,000 円

合計収入 = 月額 36 万円

人件費 = 常勤指導員 20 万円 + 常勤指導員 10 万円 = 30 万円

家賃・光熱費・諸経費 = 6 万円

合計費用 = 月額 36 万円

② 利用者 15 名が週に平均 4 日間利用した場合（中規模モデル試算）

給付金 = 15 名 × 4 日 × 4 週 × 4,000 円 = 960,000 円

利用料 = 15 名 × 8,000 円 = 120,000 円

合計収入 = 月額 108 万円

人件費＝常勤指導員 35 万円＋常勤指導員 25 万円＋非常勤指導員 10 万円＋非常勤指導員 10 万円＝ 80 万円

家賃・光熱費・諸経費＝ 28 万円

合計費用＝月額 108 万円

③ 利用者 25 名が週に平均 4 日間利用した場合（大規模モデル試算）

給付金＝ 25 名× 4 日× 4 週× 4,000 円＝ 1,600,000 円

利用料＝ 25 名× 8,000 円＝ 200,000 円

合計収入＝月額 180 万円

人件費＝常勤指導員 40 万円＋常勤指導員 30 万円× 2 人

＋非常勤指導員 15 万円× 2 人＝ 130 万円

家賃・光熱費・諸経費＝ 50 万円

合計費用＝月額 180 万円

### 第 3 章 「認定フリースクール制度」について各種視点からの検証・解説

#### (1) 学校教育の補完

本制度は、フリースクール等の利用者の利用日数に比例した給付金としている点が最大の特徴である。この考え方は、児童デイサービスや障がい者の就労支援サービスなどの福祉サービスと同様の考え方を適用している。フリースクールでの教育を社会に必要なサービスであり、学校教育を補完する公共サービスとして位置付け、行政が対価を支払うという考え方である。

#### (2) 「認定フリースクール制度」の解説

##### ① 認定要件のポイント

- ・定員に関わらず、教員資格保有者の常勤職員を 1 名配置することを要件としたのは、学校教育との連携、併用など「教育」としての一貫性を担保するためである。
- ・また、社会福祉士または精神保健福祉士の連携相談員 1 名（非常勤可）の配置を要件としたのは、フリースクールを利用する子どもの実態を考慮して「福祉」面での支援が重要であるためである。
- ・教育指導カリキュラムの作成については、フリースクールの指導内容を明文化することで利用者への説明責任を示すものである。カリキュラム内容に関しては、フリースクールの独自性を担保する。

##### ② 利用認定のポイント

- ・保護者が認定フリースクールの利用を希望した場合、その可否判断は在籍校の学校長の権限としている。このことは、学校長が、当該児童生徒、保護者、教員、フリースクールと話し合い、総合的に判断することが最も適切な判断になるとの考え方である。

##### ③ 利用者一人一日あたりの行政負担額（補助金額）4,000 円の設定は、児童デイサービスの給付金約 3,500 円～ 7,000 円、障がい者の就労支援サービスの給付金約 5,000 円程度と比べて妥

当な金額と考える。

- ④ 利用者一人一日あたりの行政負担額は4,000円であるから  $4,000 \text{円} \times 20 \text{日間} = 8 \text{万円}$  が月額  
の最大負担額となる。この金額は東京都が東京シューレ中学校に支出している補助金額と生  
徒一人当たりの通学日数の平均値で考えるとそれほど大きな差はないと推定する。
- ⑤ 訪問加算金（一人一日あたり 1,000 円）は、訪問型フリースクールの運営の効率性を勘案し  
た経営支援的側面を含んでいる。
- ⑥ 札幌市が実施している相談指導学級との比較で考えると、利用者数は相談指導学級によつて  
差があるが1学級あたり平均約30人前後がほぼ毎日、通級している。  
相談指導学級のコストは人件費だけで年間約2,200万円と推測され、今回の制度で、利用者30  
人が週に4日×4週利用した場合の年間の給付金合計額とほぼ同等である。
- ⑦ 児童生徒が通常学校と同様にフリースクールに通うと年間約200日の通学となる。その場合  
の行政負担額は  $200 \text{日} \times 4,000 \text{円} = 80 \text{万円}$  となる。この金額は、公立中学校の行政負担額102  
万円より2割程度安い金額である。80万円で一人の子どもが自分らしく生きる機会を得られ  
ると考えれば、決して高い金額ではないと考える。
- ⑧ 現在、札幌市内には小中学生を対象としているフリースクールが5箇所あり、約60人程度  
が利用している。しかし、この利用者数は、利用希望者数のごく一部である。札幌自由が丘  
学園には毎年、約100人の利用希望者があるが、月額35,000円の利用料が高額であるために、  
利用できている子どもは希望者の約1/5の20名程度である。
- ⑨ 現在のフリースクールの経営は極めて厳しく、長続きしないフリースクールが多い。従つて、  
現実問題として、現在札幌市内にあるフリースクールだけでは不登校の子どもたちを十分に  
受け入れられるキャパシティはない。新たにフリースクールを設立する事業者が生まれるこ  
とが必要である。  
本制度の制定によって、フリースクール側の受け入れ体制の整備が進み、多くの希望者がフ  
リースクールを利用できるようになる。  
本制度は、既存のフリースクールの救済策では決して無く、新たなフリースクールが生まれ、  
不登校の子どもたちのための教育環境を整備するための社会政策である。そして新規雇用創  
出政策でもある。
- ⑩ 利用者の利用料は月額8,000円の固定金額とした。本来であれば、障がい者自立支援法の障  
がい福祉サービスの考え方を踏襲し、日額400円として利用日数に応じて負担することが理  
にかなっているが、請求・入金管理の事務手間や保護者アンケートによる負担感なども考慮  
して月額8,000円の固定金額とした。  
また、認定フリースクールによる金額格差を回避するために、制度で一律に規定した。

### (3) 必要財源額推定

平成23年10月から実施すると仮定

23年度：100人×4,000円×15日×6ヶ月＝36百万円

24年度：200人×4,000円×15日×12ヶ月＝144百万円

25年度：350人×4,000円×15日×12ヶ月＝252百万円

26年度：500人×4,000円×15日×12ヶ月＝360百万円

従って財源としては、4年後に年間約3億6千万円程度が必要になると考える。この財源を札幌市が単独で負担することは大きな負担となるので、国の制度化への働きかけが重要となる。

## 第4章 不登校に関わる総合的政策について

認定フリースクールに対する財政的支援だけが不登校の子どもたちへの支援策ではありません。不登校の子どもが自立した大人へと成長していくためには様々な施策が必要です。学校、行政、フリースクール、市民がそれぞれ役割分担して子どもたちが安心して育つことができる社会を創っていく必要があります。

### (1) 札幌市不登校対策検討会議の改革

札幌市では、関係者が参加する「不登校対策検討会議」を設置しています。不登校の問題を関係者が集まって協議することはとても大切なことです。しかし、その実態は、残念ながら有効な会議の場になっていません。不登校対策会議の運営方法の改革や参加者の見直しなどが必要です。

### (2) 教育センターとフリースクールとの定例検討会の開催

学校で解決できない不登校の児童生徒の相談の多くは、札幌市教育センターに寄せられます。その数は年間約4,800人に及んでいます。

教育センターでは一人ひとりの子どもに寄り添った相談対応をしていますが、フリースクールへの理解、連携は十分とはいえません。

問題を抱えた子どもの相談を受ける現場である教育センターとフリースクールとの連携、認識共有は、不登校の子どもたちへの大きな解決策となります。教育センターがフリースクールの状況を正しく把握し、子どもにあったフリースクールにつなぐことが重要です。

そのためには、両者が定期的に顔を合わせて、情報共有、連携促進のための議論を重ねることが必要です。

### (3) 不登校相談会の開催

不登校の子どもや保護者は、自分たちの話を親身になって聞いてくれるところを探しています。教育委員会とフリースクールが共催で不登校相談会を開催し、幅広い相談体制を構築することが必要です。

相談会の告知については、全ての子どもと保護者に情報が行き渡るように各学校が責任を持って対応することが重要です。

#### (4) フリースクール見学会の開催

フリースクールがどのような場所でどのようなことを実施しているかを見学することは、フリースクールへの理解を深める上で最も重要です。

教育委員会とフリースクールが共催でフリースクール見学会を開催し、不登校で悩んでいる子どもと保護者にフリースクールの実際を肌で感じてもらう機会が必要です。

見学会の告知については、全ての子どもと保護者に情報が行き渡るように各学校が責任を持って対応することが重要です。

#### (5) スクールカウンセラーの派遣

フリースクールが独自にカウンセラーなどの専門家を配置することは困難です。学校に派遣しているスクールカウンセラーをフリースクールにも派遣し、専門家の力をフリースクールの運営にも活用することが子どもたちのために有効です。

#### (6) 教科書支給

フリースクールに通う子どもたちは、学校から支給された教科書を保有していますが、フリースクールには支給されていないので、全て実費で購入しています。フリースクールに通う子どもたちの数が増えると、準備する教科書の種類も増えるため、フリースクールへの教科書の支給が望まれます。

#### (7) 市民活動団体との連携促進

子どもの健全育成に向けて、学校やフリースクールだけで取り組むのではなく、主に子育て支援活動をしている市民活動団体との連携はとても有効です。

子育て支援活動をしている市民活動団体には、不登校の子どもたちのことをとても心配していて、何か協力したいと考えている団体がたくさんあります。そのような団体と、フリースクールとのマッチングやコーディネートが必要です。

子育て支援団体向けのフリースクール説明会やフリースクールボランティア研修会など手軽に行えることはたくさんあります。

#### (8) 社会体験機会の創出

一般の学校に通う子どもたちには様々な社会体験の機会がありますが、フリースクールでは、そのような機会を独自に作る余力がありません。フリースクールに通う子どもたちも定期的に社会体験できるように、行政によるコーディネートが必要です。

#### (9) フリースクール経営者養成講座の開催

新たにフリースクールを設立したい人を対象として、フリースクールの運営、不登校の子どもたちの特性、ボランティアマネジメント、認定フリースクール制度の説明、フリースクールでの実地研修など、総合的な知識と経験を身に付けるための人材養成が必要です。

本講座を開催することで、フリースクールの質の向上を図ります。

## (10) 廃校舎の利用制度の制定

札幌市でも少子化によって学校の統廃合が起こっています。今後、統合によって廃止される学校の空き教室を認定フリースクールが利用できるように、利用制度の制定が望まれます。

適切な利用料や利用ルールを制定することで、子どもたちが育ち学ぶ場の確保が図られます。

## (11) 憲法第89条の解釈議論

憲法第89条には、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属さない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」と記載されています。この条文が行政によって民間施設であるフリースクールへの支援ができない理由として度々、挙げられます。

しかし、不登校の子どもの置かれている状況は、憲法第13条に規定されている「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」によって守られなければならない状況です。

不登校の子どもたちが学校ではなく、フリースクールにおいて幸福に暮らすことができるのであれば、その実現に向けた支援は、公共の福祉の実現であり、憲法第13条に示された最大の尊重を必要とされることだと考えます。

また、本提言の給付を受ける認定事業者は、所定の要件を満足し、札幌市長の認定を受ける者であり、憲法第89条が対象としている公の支配に属さない事業には該当しないと考えます。



## 終わりに

本提言書は、苦情、陳情ではなく、全ての子どもたちが安心して暮らすことのできる社会の実現、『育ち・学ぶ』ための最善の環境整備のために、政策としての必要性、妥当性、具体性を論理的に提言することを心がけました。

国会では、菅直人第94代内閣総理大臣が「最小不幸社会」を目指すと所信表明をしています。学校に馴染むことができない不登校の子どもたちが家に引きこもっているのではなく、フリースクール等において学び育つことができる社会を創ることは、まさに「最小不幸社会」の実現に寄与するものだと考えます。

障がいのある子どもには、児童デイサービスというセーフティネットがあり、留守家庭児童には児童クラブや児童育成会というセーフティネットがあります。

不登校の子どもたちも安心して暮らすことのできるセーフティネットの実現を望みます。

札幌市は、2003年に上田文雄市長が誕生し、7年間の上田市政によって、市債残高が2兆3千億円から4千億円減少し1兆9千億円になりました。未来の世代の負担を軽減した上田市政の努力に感謝します。

一方で、未来に必要な投資もあります。本提言を実現するためには市の大きな独自財源が必要になります。札幌市が7年間で節減した4千億円の0.1%の金額が4億円です。今、行政の手助けによって救われる不登校の子どもたちがたくさんいます。子どもたちへの投資は私たちのまち札幌の未来への投資です。子どもたちは必ずその投資に見合う存在として社会を支えます。

不登校の子どもたちが自立した社会性のある大人に育ち、札幌市の未来を支える人となるように、本提言内容を市民と札幌市が共に実現することを心から願います。

