

第1章 フリースクールを取り巻く現状について

1 フリースクールと教育委員会の連携について

(1) フリースクールの変遷

一般には、不登校の子どもに対してさまざまな活動を行っている民間施設を総称して「フリースクール」と呼んでいるが、文部科学省は次のように説明している。

一般に、不登校の子どもに対し、学習活動、教育相談、体験活動などの活動を行っている民間の施設を言います。その規模や活動内容は多種多様であり、民間の自主性・主体性の下に設置・運営されています。平成 27 年度に文部科学省が実施した調査では、全国で 474 の団体・施設が確認されました。（文部科学省ホームページより）

歴史的には、不登校の児童生徒が増加したとされる 1980 年代にその親の会が相次いで設立されてから、不登校の子どもを受け入れる場所が模索されてきた。しかし、1990 年代にかけて、中学卒業後どこにも所属しない「無職少年」を保護・支援する施設で、暴力や監禁による死亡事故が起きてしまう。こうした事件もあって、不登校の児童生徒の「居場所」として、全国各地に適応指導教室（現在の教育支援センター）が開設されたが、当時はこれらも「公設のフリースクール」と呼ばれていた。

上記の文部科学省「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」（平成 27 年度）によれば、調査対象の約 7 割が 2000 年代以降に設立された。また、その半数近く（45.8%）が特定非営利（NPO）法人であったが、平成 10（1998）年 12 月に特定非営利活動促進法が施行されたことが、民間団体、フリースクール等の設立を促進したと考えられる。そして、こうした施設からの支援を受けた不登校の児童生徒が、通信制高校、とりわけ学習支援に力を入れている私立通信制高校へと進学していった。やがて生徒たちの学習を支援する塾が「サポート校」と言われるようになり、その呼び名が定着するにつれて私立通信制高校への進学者が増加していった。

なお、千葉県では、令和 5 年 4 月に「千葉県不登校児童生徒の教育機会の確保を支援する条例」（現時点で全国唯一、以下「千葉県条例」という。）が施行され、同条例に基づき、令和 6 年 3 月に策定された「千葉県不登校児童生徒の教育機会の確保に関する施策を総合的に推進するための基本方針」（以下、「千葉県基本方針」という。）においては、「フリースクール等の民間団体」は次のように説明している。

2 不登校児童生徒に対する教育機会の確保に関する事項

(2) イ (ウ) 教育委員会・学校と民間の団体の連携等による支援

フリースクール等の民間団体は、その多くが、学校に通うことができない児童生徒がいるという現実の中で、その保護者も含めた切実なニーズの基に設立されていった経緯がある。フリースクール等の活動は、多種多様であるが、これは、実際のニーズに裏打ちされたものであり、不登校児童生徒支援における、多様な教育機会の一翼を担うものとして、今後、教育委員会、学校とフリースクール等の連携を更に強化し、フリースクール等の自主性を踏まえつつ、相互に協力・補完する体制を構築することが重要である。

(2) 指導要録上の出席扱いについて

平成4(1992)年9月の文部科学省通知によって、学校外のフリースクール等で過ごすことが、校長の裁量によって「指導要録上の出席扱い」とすることができるようになった。同時に、学校外の施設に通う場合に通学定期が適用されるようになった。しかし、実際には上記の公設フリースクールと言われた各教育委員会の適応指導教室(現・教育支援センター)に通う場合も含めて、校長が「出席扱い」とすることはなかなか広がらなかった。

この「出席扱い」の判断は、文部科学省のホームページでは、以下のように「学校長と教育委員会が連携して判断する」とされている。

Q 不登校の子どもが学校外の施設に通っている場合の「出席扱い」とはどのようなものですか。

A 不登校児童生徒が学校外の施設において指導等を受けている場合、これらの児童生徒の努力を学校として評価し支援するため、我が国の義務教育制度を前提としつつ、一定の要件を満たす場合に、当該施設において指導等を受けた日数を指導要録上「出席扱い」とすることが可能となっています。

この「出席扱い」は、当該施設への通所または入所が学校への復帰を前提とし、かつ不登校児童生徒の自立を助ける上で有効・適切であると判断される場合に認められます。その際、保護者と学校との間に十分な連携・協力関係が保たれていることが重要です。

また、民間施設における指導等に関して「出席扱い」が考慮される場合には、当該民間施設における指導等が適切であるかどうか、学校長と教育委員会が連携して判断することとされています。

しかし、この「出席扱い」について教育委員会として統一・ルール化したところでは、以下のように「学校復帰が前提」と明記したところも存在した。（なお、当該委員会に確認したところ、「基本的には学校長の判断で、学校復帰が前提でなければ出席扱いとしないということはない」と回答があった。）

対象児童生徒が当該対象児童生徒の学校復帰、社会的自立等を目的とした公的施設、フリースクール等民間施設への通所により学習活動を行っており、かつ以下①～④に定める要件を満たす場合。

- ① 当該施設が我が国の義務教育制度を前提としていること。
- ② 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（平成 28 年法律第 105 号）その他の法令を踏まえ、市教育委員会が当該施設を適切と認めていること。
- ③ 当該施設への通所又は当該施設を行う教育活動が学校復帰を前提としていること。
- ④ 対象児童生徒の保護者と在籍校との間に十分な連携・協力関係が保たれていること。

文部科学省が実施したNPO法人フリースクール全国ネットワークへのヒアリングでは、教科学習等を行っていない等の理由から「出席扱い」されないケースが報告されている（「不登校に関する調査研究協力者会議報告書」（令和 4 年 6 月））。なお、千葉県教育委員会が令和 6 年 3 月に県内市町村教育委員会に実施したアンケート「フリースクール等における活動を出席扱いとする判断基準に関する調査」では、54 市町村のうち、約半数が教育委員会として何かしらの基準を用いているという結果になった。（参考資料 P204 参照）

（３）教育機会確保法以降の動き

平成 28（2017）年 2 月に、不登校児童生徒等への支援についての法律とされる「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（以下「教育機会確保法」という。）が施行され、フリースクールと教育委員会の連携が注目

されることとなった。そこには、「国、地方公共団体、教育機会の確保等に関する活動を行う民間の団体その他の関係者の相互の密接な連携の下に行われるようにすること」(第三条第五項)と明記された。

とりわけ千葉県条例では、フリースクール等を「不登校児童生徒に対して学校以外の場における教育機会の確保に関する活動を行う民間の団体又は個人」(第二条第六項)と定義し、その役割を明らかにすることを目的として明記した(第一条)。そして、学校の役割(第六条)とフリースクール等の役割(第七条)を次のように掲げている。

(学校の役割)

第六条 学校は、基本理念にのっとり、個々の不登校児童生徒の状況の継続的な把握並びに不登校児童生徒及びその保護者が多様な教育機会を選択するための支援に努めるものとする。

2 学校は、基本理念にのっとり、在籍する不登校児童生徒がその状況に応じた教育を受けられるよう、当該不登校児童生徒がフリースクール等を利用する場合には、当該フリースクール等との連携に努めるものとする。

(フリースクール等の役割)

第七条 フリースクール等は、基本理念にのっとり、県、市町村、学校、児童生徒の保護者その他の関係者と連携を図りながら、不登校児童生徒の状況に応じた教育機会の確保に関する活動を行うよう努めるものとする。

2 フリースクール等は、基本理念にのっとり、不登校児童生徒又はその保護者に対し、不登校児童生徒の将来における社会的自立に資するよう、情報の提供並びに相談の実施及び助言を行うよう努めるものとする。

なお、上記条文中に繰り返される「基本理念」(第三条)とは以下の通りである。

(基本理念)

第三条 不登校児童生徒の教育機会の確保は、次の各号に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

- 一 全ての児童生徒が豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられるよう、教職員との信頼関係及び児童生徒相互の円滑な人間関係の構築並びにいじめ、暴力行為、体罰等を許さない学校運営を図ること。
- 二 不登校児童生徒の主体性を尊重し、不登校児童生徒が登校できるようになることのみを目標とせず、将来の社会的自立を目指すこと。
- 三 不登校児童生徒一人一人の状況に応じた多様な学習活動を認めて支援すること。
- 四 県、市町村、学校、児童生徒の保護者、フリースクール等その他の関係者の相互の密接な連携の下に行われるようにすること。

さらに、上記（１）でも引用した千葉県基本方針においては、「条例及び条例の理念を具現化した本基本方針に則り、確実に子どもたちの多様な教育機会を確保するよう施策を推進します。」と宣言したところである。

一方、文部科学省は、教育機会確保法の施行後に、これまでの不登校児童生徒支援施策に関する通知を改めて整理した「不登校児童生徒への支援の在り方について」（令和元（2019）年10月）において、欠席中の成績評価を適切に行い、その結果を不登校児童生徒に積極的に伝える意義について周知してきた。また、「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策」としてCOCOLOプランが令和5年3月に発表され、そこで「学校や教育委員会とNPOやフリースクール等との連携強化」が強調された。さらに、令和6（2024）年8月には、不登校児童生徒が長期欠席中に行った学習の成果について成績反映を促すよう学校教育法施行規則を改正したところである。これによって、フリースクールと教育委員会の連携はさらなる段階に進んでいくことになった。

2 本事業について

（１）調査研究会の設置

本事業の目的は、千葉県条例及び基本方針に則って、教育委員会・学校とフリースクール等が連携を深め、相互に協力・補完することで、多様な教育機会を確保し、不登校児童生徒へのよりよい支援につながるモデルを構築することである。そして、

その支援組織として『フリースクール等に関するモデル事業』業務委託に係る調査研究会」（以下「調査研究会」という。）を設置した。

（２）委託業者の選定について

本事業では、以下の手続きでモデル事業として委託する業者の選定を行った。

ア 公募期間：令和 6 年 5 月 28 日（火）～6 月 11 日（火）

イ 委託要件

（ア）県内に不登校児童生徒を受け入れる施設があること。

（イ）令和 6 年 5 月 1 日時点で小・中・特別支援学校（高等部を除く）、義務教育学校、中等教育学校（前期課程）に在籍する児童生徒を 3 名以上受け入れていること。

（ウ）受け入れている児童生徒が、小・中・特別支援学校（高等部を除く）、義務教育学校、中等教育学校（前期課程）において、令和 5 年度に出席扱いとされた実績がある又は令和 6 年度に出席扱いとされていること（見込みを含む）。

（エ）本事業の対象経費が国や地方公共団体等による助成対象と重複していないこと。

ウ 第一次審査（令和 6 年 6 月 20 日（木））

14 業者からの応募があったため、事務局で書類審査を実施し、12 業者に絞った。

エ 第二次審査（令和 6 年 6 月 25 日（火））

千葉県教育会館にて、外部委員を含む業務委託企画提案選定委員会を開催し、12 業者のプレゼンテーション（発表 10 分、質疑応答 5 分程度）を行った。委員 6 名がそれぞれ 3 つの観点から点数化したものを集計した結果、次の上位 5 者を選定した。

オ モデル事業実施者として選定された業者（順不同）

- ・ NPO 法人千葉こども家庭支援センター
- ・ NPO 法人 COCO.NET
- ・ NPO 法人 Free International School
- ・ Study Base
- ・ 一般社団法人 YUME

なお、令和 6 年 11 月から 12 月にかけて調査委員会及び事務局が 5 事業者に対して訪問調査を行った（第 3 章参照）。また、令和 7 年 1 月 31 日（金）に 5 事業者による

情報交換会を実施し、調査委員会と事務局も参加した（第2章参照）。

さらに、令和5年度に千葉県が実施した「不登校児童生徒等実態調査」（参考資料 P209 参照）及び 今回のモデル事業において、5 事業者が行ったアンケートから特徴のある項目を抜粋し考察した（第4章参照）。

加えて、教育委員会が実施したフリースクールに関する 2 つのアンケート「フリースクール等における活動を出席扱いとする判断基準に関する調査」（令和6年3月実施）及び「不登校児童生徒がフリースクール等の民間団体・施設等において、相談・指導を受けた際の取扱い等に関する調査」（令和6年12月実施）の結果も参考にした。（参考資料 P204、205 参照）

以下、各章の内容は、各事業者から提出された報告書及び訪問調査・情報交換会・アンケート等をふまえて調査研究会が作成したものである。