

アジア太平洋地域規約（東京規約）によって開かれる 教育機会に関する一考察

中 島 千 恵¹

はじめに

本論は日本で批准されて間がないアジア太平洋地域規約そのものの評価や日本での規約の定着について議論することを目的とするものではない。本論はアジア太平洋地域規約が日本の教育機会、とりわけ高等教育の前段階（初・中等教育）の教育における教育機会にどのような影響を及ぼしうる内容を含むものなのかを主に規定の分析を通して考察することを目的とする。教育機会としては、公教育に包摂するのが難しいホームスクールに焦点を当てて考察している。筆者は本規約が緩やかな国際的圧力となり、日本におけるホームスクール制度と法制化の議論を進める追い風となる可能性があると考えている。その根拠は第1に締約国や近隣の影響を持つ国で既にホームスクールが法制化され、教育の一定の質を担保する方策を法令で定めているということ。第2に規約への批准によって制度をグローバル化に適応させようとする動きが生じることが指摘されていること。第3に、誰も排除せずすべての人々に質の高い教育を保障しようという人間的価値観とそれを実現しようとする国際的動きと通底する側面があることである。例えば「地球上の誰1人取り残さない」を掲げる持続可能な開発目標（SDGs）に示された第4のゴールは「質の高い教育をみんなに」

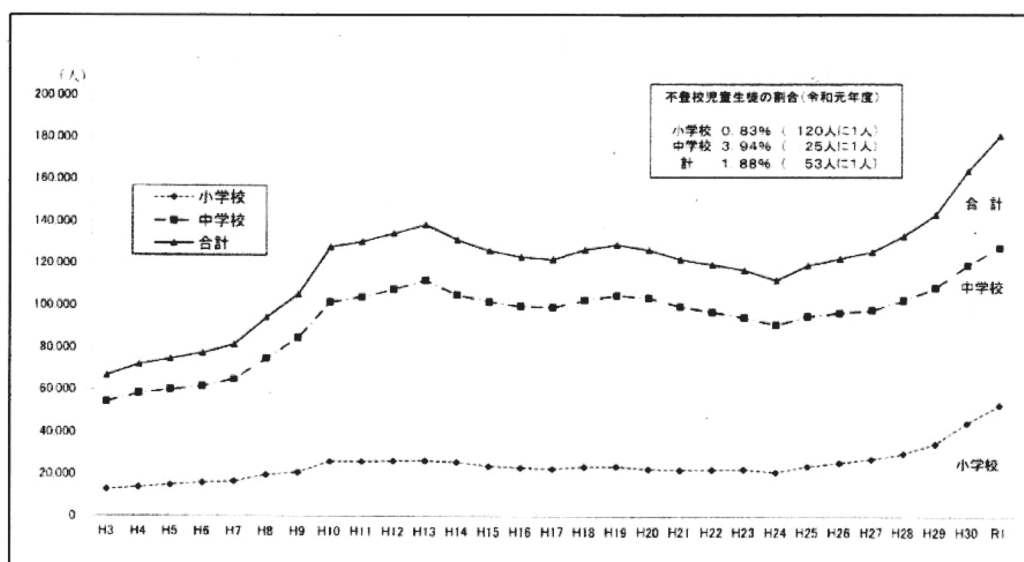
である。さらに不登校など学校外で学ぶ児童を排除せず、いかに公教育制度に包摂していくか、法令の検討も含めて日本が抱えてきた課題と重なるところがある。

なお、CiNiiで「東京規約」「アジア太平洋地域規約」で検索したが、論文数が少なく、アジア太平洋規約に関して高等教育以前の教育段階への影響に関する研究はまだ見当たらない。

まず、なぜアジア太平洋地域規約を取り上げるのか、またなぜホームスクーリングに焦点を当てるのか、本論執筆に至る背景について説明しておきたい。日本で「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」（以後、「普通教育機会確保法」と省略）が成立し、それまで公教育の枠外にあり、公的支援が届かなかったフリースクールなど多様な学びに目が向けられるようになった。背景には、不登校児童の増加や多様な学習バックグラウンドの海外からの児童への対応問題がある。不登校は過去3・4年に急速に増加を続けている。人数は中学校より少ないが、小学校でも増加が著しく、平成27年度以降の増加の割合には目を見張るものがある（図表1、2）。

令和2年に公表された文部科学省による調査結果ではついに小学校53,350人・中学校127,922人で合計18万人を越えた。図表2に示すように、5年間の増加の割合は小学校では2

¹ 京都文教大学



図表1. 小・中学校における不登校児童数の推移

出典：文部科学省（令和2年）「令和元年度 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について」p.71. <参考1>

桁になっている。学校に戻れるように現場教員や関係者の様々な取り組みや努力が続けられている。同調査によれば、指導の結果、「学校に登校する又はできるようになった」のは小・中学校の不登校者のうち41,345人と関係者の努力を感じさせる数値ではあるが、不登校者全員の22.8%にすぎない。（文部科学省、令和2、p.86）。また、「万人のための教育」実現に向けた教育の充実に向けた国際的取組みが促される動きもある。国際的に見れば国際的な政情不安の中、義務教育に関する法律や制度があっても、実際には難民の子供など義務教育が受けられない状態にある児童が多いのが現実である。

日本社会では義務教育修了は社会における自立にとって非常に重要な要素であるが、様々な要因で不登校になり、家庭に引きこもりがちになったまま義務教育対象の年齢を過ぎてしまう児童も少なくないのだ。高山（2008）は、不登校の問題が引きこもりの問題へと進展していった経緯を紹介している。また、保護者とともに

海外から来た児童が家族や経済的事情などで、学校に行けないまま、義務教育年齢を過ぎてしまうこともある。学校教育は人の成長発達と社会的自立にとって現代社会では重要であるが、同時にそのシステムに適応できなかった人々を結果的に社会の様々な仕事から排除していく意図せざる仕組みにもなってしまった。

インクルージョンの理念にのっとり、誰もが教育とりわけ基礎教育を受けられるように多様な人々を包摂していくことは、日本においても大きな教育課題なのであり、公教育の在り方が模索されている。いかにすれば、従来の公教育制度から離れてしまった人々、あるいは最初から異なる形態での学びを望む人々に基礎的な教育を保障していくことができるのだろうか。ホームスクールは公的に規制された「学校」のみを容認する社会にあっては、最も包摂しにくい、かつ質を保障する上でも困難が大きい学習形態であると思われる。それゆえにこそ、不登校で全く学校に通っていない児童達の問題

図表2. 不登校児童数(人)と増加率(%)

| 年度 | 小学校 (総生徒数に占める割合%) | 増加率 | 中学校 (総生徒数に占める割合%) | 増加率 |
|------|----------------------|------|----------------------|-----|
| 平成27 | 27,583 (0.42) | 6.6 | 98,408 (2.83) | 1.4 |
| 平成28 | 30,448 (0.47) | 10.4 | 103,235 (3.01) | 4.9 |
| 平成29 | 35,032 (0.54) | 15.1 | 108,999 (3.25) | 5.6 |
| 平成30 | 44,841 (0.70) | 28.0 | 119,687 (3.65) | 9.8 |
| 令和 1 | 53,350 (0.83) | 19.0 | 127,922 (3.94) | 6.9 |

出典：文部科学省（2020）「令和元年度 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について」p.70、表（5-2）から筆者作成。

教育基本法 第四条

すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。

2 国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。

3 国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。

を公的枠外に放置するのではなく、現実的な課題として家庭での学習をどう公的に充実していくか考えざるを得ないのではないだろうか。日本国憲法は「すべて国民は教育を受ける権利を有する」（第26条）と謳い、日本国憲法を受けて教育基本法は「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならないこと、「障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない」と教育機会均等の理念が掲げられている（第4条）。もし、これらの法令から漏れてしまう児童生徒がいるならば、これらの児童生徒の教育を法令にいかに関定するか考えられなければならない。

法令で規定される学校外で学ぶ児童の学びとその場をどう法令に位置づけ公的に支援する

か、国としても継続的に当事者である市民団体の声に耳を傾けながら、議論を重ね、努力をしてきた。フリースクールなど、正規の義務教育のオルタナティブな教育をいかに法令に規定していくのか既に国際的視点で研究と議論が進められてもきた（永田、2019）。高山（2019）は、学校外で義務教育を可能にする法律をめぐり、「義務教育段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律」が制定されるまでの、議論、政府の動向、超党派のフリースクール等の議員連盟の動き、法令名が変遷していく過程などを市民の動きや関係団体の意見も含め、紹介、分析している。

既に現在までの構造改革特別区域法（平成14（2002）年）と関連する法令改正による不登校児童生徒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「特例校」の設置（平成

17 年学校教育法施行規則の一部を改正)や学校以外の公的機関や民間施設で相談指導を受けている場合、指導要録上の出席扱いなどの措置が行われてきた。平成 28 (2016) 年の「普通教育機会確保法」の制定によって、一条校への就学義務にこだわる考え方からの明確な転換が起こっている。一条校での就学義務型から学ぶ場所ではなく、学習内容の達成に重点がある義務教育型とのコンビネーション型とも言える制度へと進展しつつある。しかし、公的支援はフリースクールなどの学校型の教育が中心で、ホームスクールの法制化や支援については議論されども法制化には至っていない。「家庭の学校化」とそれによる圧力を懸念する当事者の思いや規制緩和による劣悪な教育や生じる格差などを懸念する研究者などの意見があるからである。「教育多様機会確保法案」(2015)には家庭による「個別学習計画」を教育委員会が認定すれば、学校外で就学義務を果たしたとみなされる案が盛り込まれた。しかし、個別学習計画に不安を感じる人が少なくない「登校拒否・不登校問題全国連絡会」や「不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク」によって反対され、法案の撤回が求められた。不登校の子ども達が追い詰められるのではないかと、精神科医、カウンセラー、弁護士、研究者なども懸念をもった。自民党の中でも意見がまとまらず、結局、法案の国会への上程は見送られた(高山、2019)。

結局、家庭に引きこもるなど、そのまま義務教育の法的対象となる期間を過ぎてしまう可能性のある児童の学習権の問題はまだ未解決の状態である。

このような問題意識からホームスクーリング制度も含む、海外の公教育制度に関する国際比較の共同研究を続けてきた筆者は、そのプロセスで正規と目される学びの形態以外の多様な学

びによる学修も評価していこうとする国際的な動きに出会った。それが本論テーマにある「アジア太平洋地域規約」通称「東京規約」である。そしてこの規約が高等教育前の中等教育に及ぼす影響に着目するに至った。日本でホームスクールの制度化は無理だと考えていた筆者であったが、高等教育の入学要件として国際的に認められるとなれば、話は別である。日本で従来、公教育に包摂されてこなかった多様な学びに光をあて、外からの力がいやがおうでも教育機会を拡大する引き金になる可能性が看守されるからである。

「学びの個別最適化」が文部科学省のひとつの政策の方向性として掲げられている。加えて、学習形態についても客観的状況が大きく変わっていることも我々は認識しなければならない。コロナ禍によってオンラインによる学習が従来型の公立学校でも実施されることになった。オンライン学習を通して、不登校気味の児童が正規の学校の学習に積極的に参加する機会を開いたことも事実である。また、日本では、N校のようにオンラインによる授業提供が通常の学習活動として実施される学校があり、多くの生徒を引きつけ存在感を高めている。筆者はオンライン学習がメインとなることは望ましいとは思っていない。しかし、不登校になってしまった児童など、学習権が十分保障されていない児童の健康と安全を公的に見守ること、そして学習機会の幅を広げ、未来への道を開く努力を惜しんではない。

そこで本論では、アジア太平洋地域規約を通して拡大される教育機会について、特にホームスクールに焦点を当てて検討し、公教育制度への影響を考察する。日本ではホームスクールは公的な制度として認められていない。しかし、国際的にみれば、ホームスクールは多数の国で公的制度として認められている。アメリカでは

ホームスクール、イギリスではホームエデュケーションと呼ばれている。アメリカでもイギリスでもホームスクールで教育を受けた児童はそれぞれの国や州が規定する試験や個々の高等教育機関が指定する入学要件を満たせば高等教育機関に受け入れられる。ホームスクールが海外の高等教育への入学資格として国際的に認められるようになると、そのことが日本の教育制度に影響を与えることも考えられる。すべての児童を包摂する公教育の在り方を問うなら、ホームスクールをどうするか、無視することはできないのである。

I. アジア太平洋規約と中等教育との関係

1. アジア太平洋地域規約の発展経緯

他国の高等教育機関に入学しようとしたとき、A 国内で認められる資格が B 国の高等教育機関で認められるかが課題になり、留学の障壁になってしまうことがある。これに対して、適切な評定形成によって学習内容をよりスムーズにし、高等教育レベルの学術的交流を促進し、高等教育の競争力を高める国際的な仕組みが発展してきた。ヨーロッパでは、1999 年のボローニア宣言以来、加盟国間での国境を越えた高等教育機関への入学が促進されるボローニアプロセスが構築され、学生達にとって、一定の基準を満たせば、それまでの国境の壁を越えての移動が容易になっている。そのための他国での学修歴を評価・認証する仕組みが進んでいる。

アジア太平洋地域においても、高等教育資格を承認・評定する枠組みを整えることによって、アジア太平洋地域の国際的な学生や研究者の移動を促進する仕組みが構築されつつある。このことはアジア太平洋地域内での教育機会が拡大するだけでなく、アジア圏外から留学生を惹きつけることにもつながり（芹沢、2019）、アジ

ア太平洋地域におけるグローバルな教育機会拡大と経済の活性化につながる。

アジアでは、1983 年にバンコクで「アジア太平洋における高等教育に係る就学・修了証書及び学位の承認に関する地域規定」が採択された。1993 年の「高等教育における就学及び資格証書の承認に関するユネスコの勧告」（於パリ）を経て、2011 年、先の 1983 年の規約が改訂され、「高等教育の資格の承認に関するアジア太平洋地域規約」が採択された。このための国際会議が東京で開催されたことから、通称、「東京規約」とも呼ばれている。しかし、これはあくまで通称であり、ユネスコの原文には、'Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education 2011' とある。改訂前と改訂後の区別、また短い表現を使う意味でも、通称の「東京規約」を使う方が適切かもしれない。しかし、本論ではアジア地域の統合を強く意識し、2011 年以降の規約を指して「アジア太平洋地域規約」を用いる。なぜなら、2005 年頃に高等教育品質保証機関国際ネットワークの会長だったリチャード・ルイス氏による日本講演でも指摘されているように、国際的な取り組みはとかくポリティカルな側面を含むこと、そしてアジア太平洋地域の経済的発展や平和ともかかわっているからだ（R・ルイス、吉川訳、2005）。

アジア太平洋地域規約を日本政府が締結したのは 2017 年 12 月で、2018 年 2 月に締約国が 5 か国に達したことにより、2011 年に東京で採択された規約が発効した。文部科学省高等教育局は、締約に従って、2018 年 5 月、「高等教育の資格の承認に関するガイドライン～高等教育の資格の承認に関するアジア太平洋地域規約～」と題して、資格承認に関するガイドラインを公表している。ガイドラインは 2019 年 8 月 1 日に改訂されている。日本はヨーロッパに約

18 年遅れてアジア諸国内の移動を容易にする仕組みの構築に本格的に取りかかったことになる。

2020 年 10 月 1 日現在、締約順に、オーストラリア、中国、ニュージーランド、日本、韓国、バチカン、モンゴル、トルコ、フィジーの 9 か国が参加している。まだまだ全アジアには届かないが、アジア太平洋地域内の国境を越えた学術的移動を容易にする仕組みが整備されることになった。

このような仕組みの形成によって、国際的に高等教育機会が拡大するだけでなく、従来は認められなかったような教育経験も評価される動きが出てきた。たとえば、ホームスクールやボランティア経験なども積み重ねられてきた学修歴として一定の評価が与えられる動きがある。高等教育レベルで言えば、インターンシップや公的に認められるボランティア活動など、非伝統的な方法による学びも考慮に入れられている。これが進めば、高等教育の前段階の学校教育制度に影響を与える可能性は大きく、次の公教育制度の全体像を模索する動きに重要な方向性を与える要素となるであろう。

2. アジア太平洋地域規約における中等教育の定義

アジア太平洋地域規約は「非伝統的な学び」も評価の対象として、より幅広く多様な学びをする人たちを包摂する道を開いている。アジア太平洋地域規約は主に高等教育の資格認証にかかわる規約であるが、その中に高等教育へのアクセス（入学）の際に必要な中等教育の資格についても触れている。中等教育のとらえ方、そして中等教育段階の多様な学びも高等教育入学による国際的な移動を可能にするため認証の対象としている。

アジア太平洋地域規約では中等教育を以下の

ように定義しており、対象となる中等教育機関や学習は幅広い。

Secondary Education means that stage of studies of any kind which follows primary, elementary, preparatory of intermediate or basic education and the aims of which may include preparing students for higher education, leading to a secondary school leaving certificate or enabling students to enroll in higher education;

中等教育とは、基礎教育あるいは中間教育の初等、基礎、準備教育に続くありとあらゆる学習段階を意味し、その目的に生徒を高等教育に備え、中等学校修了証書あるいは高等教育への入学を可能にする目的を含むものである。

中等教育のこの定義に示されるように、認証の対象とされる中等教育は必ずしも国の法律で正規の中等教育機関と認められるものだけではない。法令で例外措置などとして認められていれば、そして当該国の高等教育への入学を可能にするものであれば、認められることになる。

Ⅱ. 非伝統的学びに道を開く規定

1. ガイドラインに規定される非伝統的学び

2018 年 5 月 8 日に「高等教育の資格の承認に関するガイドライン～高等教育の資格の承認に関するアジア太平洋地域規約～」が公表され、2018 年 8 月 1 日に改訂された。ガイドラインは文部科学省高等教育局によって作成されており、日本のコンテキストに合わせたガイドラインである。本ガイドラインにおいて非伝統的学びについてどのように記載されているだろうか。

まず、本ガイドラインにおける定義では、「高等教育機関」は学校教育法に規定される大学、

大学院、短期大学、高等専門学校及び専門学校（農業大学校を除く）、並びに省庁大学校たる国立看護大学校、職業能力開発総合大学校、水産大学校と規定している。

次に「2. 高等教育を受ける機会を与える資格の承認」の（2）において、非伝統的な学びについて以下のように記載している。

申請者の有する高等教育を受ける機会を与える資格がオンライン教育等の非伝統的な手法により取得されたものであっても、それが、当該資格が取得された締約国において入学資格の要件として認められているものである場合には、適切に評定するものとする。

では、締約国はホームスクールで教育を受けた児童を高等教育の入学要件として許可しているだろうか。それについては後に触れる。

2. 多様性の認識

アジア太平洋地域規約のユネスコによる英語版では、'Mutatis Mutandis' という言葉が使われている。これはラテン語で「個々の差異を考慮に入れて」という意味を持つ。また、非伝統的については、'non-traditional modes' という表現が使われており、これは、伝統的な学校教育ではなく、オルタナティブな教育を通して得られた資格を意味している。このような個々人の多様性や非伝統的な学びに対する認識と配慮に着目したい。アジア太平洋地域規約が、非伝統的な学びにも進学の道とアジアの締約国の間での学びをよりスムーズにするものであることは、伝統的な学びに適応できなかった児童達にとって朗報と言えるであろう。

アジア太平洋地域規約の前文では、アジア太平洋地域における教育制度改革によって、国の間だけでなく、国内でも教育制度の多様化が増

大するのを認識し、これらの教育制度の発展を反映した法的手段や慣行を調整する必要が認識されている。前文では以下のように述べられている。

Conscious of the wide ranging changes in higher education in Asia-Pacific since these Conventions were adopted, resulting in considerably increased diversification within and among national education systems, and of the need to adapt legal instruments and practice to reflect these developments;

以下は文部科学省によって公表されているこの部分の和文訳である。

これらの規約が採択された後、アジア太平洋地域における高等教育の広範にわたる変化が、国内及び各国間の教育制度の多様化を著しく展開させたこと並びにこうした展開を反映するよう法的文書及び慣行を調整する必要があることを認識し、

この文章で明らかなように、規約の採択の背景に締約国の教育制度が多様化を許容する方向で法令を定め、改革されてきたことが読み取れる。

日本でも高等教育制度や大学入試制度の多様化が進んできた。高等教育レベルだけでなく、初等中等教育段階でも6年間の小学校、その後続く3年間の中学校、そしてその後続く3年間の高等学校に加え、学校種の多様化が進んできた。1998年には中高一貫の「中等教育学校」が、2015年には小中一貫の「義務教育学校」が制度化された。全国的に学習指導要領があるとは言え、高等教育を受けるまでの児童生徒の学習経験は多様である。しかし、これらの学校は公教育の枠組みの中にあり、基本的には学習指導要領に従った教育が提供されている。

非伝統的な学びとの関係で最もインパクトを

与えているのは、平成 28（2016）年の普通教育機会確保法である。同法によって公的支援の対象となった諸教育機関や学びの場が拡大し、それまで公的に認められていなかった学びの場が公的支援の対象として意識されるようになった。普通教育機会確保法制定のプロセスで表明されたフリースクールの学びを義務教育終了と認めてほしいという要求は通らなかったが、アメリカのチャータースクールやホームスクールのように一定の自由を認められた公設学校への発展や、公的に認められた学習の場となる可能性が普通教育機会確保法によって開かれた。

加えてアジア太平洋地域規約は、高等教育の資格だけでなく、高等教育へつながる中等教育段階の資格の認証とも関わっている。そして当然、その前の段階にまで影響を及ぼす可能性がある。同規約は日本におけるフリースクールやホームスクールが一定の条件を満たせば、義務教育としてあるいは準義務教育機関として公的に認められるような動きを後押しする内容を含んでいる。

更に、アジア太平洋地域規約が、申請者の「高等教育を受ける機会を与える資格がオンライン教育等の非伝統的な手法により取得されたものであっても（下線は筆者）、それが、当該資格が取得された締約国において入学資格の要件として認められているものである場合には、適切に評定するものとする。」としていることより、オンライン学習に頼りがちなホームスクールが日本で公的に認知される可能性を高める。

3. インプット重視からアウトプット重視へ

伝統的学校教育では、まず重視されるのが評価しやすい学習年限と履修科目、取得した単位数などのインプットであった。日本ならば 9 年の義務教育と 3 年の後期中等教育（高校）である。そして学習指導要領によって学習科目や内

容が定められている。しかし、国によって就学年限も学習科目も異なるため、アジア太平洋地域規約では、それらの数値や科目名ではなく、習得した知識や技能などの学習成果（アウトプット）が重視されている。つまり実質的にどれだけの能力やコンピテンシーを身につけているかである。この動きは自国の教育を国際的に認めてもらおうとすれば、一定度、避けられない動きである。

Ⅲ. ホームスクールを介した高等教育へのアクセス

1. 締約国におけるホームスクール

アジア太平洋地域規約の締約国ではホームスクールは合法的に認められているのだろうか。筆者が語学上の困難がなく調べられるオーストラリアとニュージーランドについて調べると、両方の国でホームスクールが合法的に認められ、高等教育へのアクセスも可能である。オーストラリアでは州によって呼び方がホームスクーリング、ホームエディケーションと異なる。

オーストラリアでは州によって要件などは異なるが、いずれの州でも保護者に登録を求め、それを担当する部署がある。州教育局はホームスクールの学習プログラムを査察し、承認の責任を負っている。ニューサウスウェールズ（NSW）州の場合、教育法 1990（NSW Education Act 1990）において子どもの教育の責任は基本的には子どもの親にあることを定めており、保護者は合法的にホームスクーリングを選ぶことができる。登録すると当局が指定した担当者が家庭を訪問し、家庭で計画されているプログラムなどの適切性などを確認する。州当局は家庭訪問した担当者の意見を考慮して承認するか否かの決定を下す。さらにホームスクーリングでも初等、中等レベルで学ばなければな

らない科目が法律で定められている¹⁾。

オーストラリアではホームスクーラーが増加傾向にある。ホームスクール擁護団体（Home School Legal Defense Association: HSLDA）によれば、2019年の時点でオーストラリアでは約30,000家族がホームスクールを行っている。クイーンズランドではhome educationと呼ばれ、2013年から2018年の5年間に1,108人から3,232人と約3倍になったという。全体からみれば、1%に満たないが、いじめやストレスなどそれぞれの理由で、従来の公教育として提供されている学校教育に背を向ける人々が徐々に増加しているのである²⁾。その増加要因としてクイーンズランド教育局のスポークスマンによれば、保護者が宗教的、教育信念による理由、あるいはホームエデュケーションが子どもの特別のニーズを満たすことができるという理由で選んでいるという。しかし、クイーンズランド技術大学（Queensland University of Technology）のイングリッシュ博士（Dr. English）によれば、従来の学校に通わそうとしたがうまくいかなかった子ども達の増加があるという。発達障害のある子であったり、学校にうまく対応できなかったり、いじめにあったりなど、それらの児童の状況に学校がうまく対応できなかったことがあげられている³⁾。状況は日本とも共通する部分が大きいようである。

ニュージーランドではホームエデュケーションと呼ばれ（ホームスクーリングと呼ばれる場合もある）、5歳から16歳までの児童を家庭で教育することは選択肢として法律で認められている。ニュージーランド政府の保護者対象のサイト⁴⁾では、ホームエデュケーションを選択する場合、まず地方の教育当局に申請書類を提出し、承認を得なければならない。承認が得られれば、法律で定められている正規の学校への就学免除証（Certificate of Exemption from

Enrolment at a Registered School）が与えられる。承認を得るには、少なくとも学校と同じように定期的かつ同等程度に教育されることが示されなければならない。経済的支援もあり、子ども（最初の子、次の子、三人目の子など）に応じて補助の額も定められている。ニュージーランドの国定カリキュラムとそのドキュメントも無料で使用できる。様々な教材にもオンラインでアクセスできる。2020年の法律（Education and Training Act 2020）に基づき、学習状況をモニターする責任が教育省にある。地方当局からスタッフの派遣や、教育評価オフィス（Education Review Office）からコンタクトがある場合もあり、質保障の仕組みを作っている。そして、高等教育へのアクセスについても同サイトに「大学入学要件」（University entrance requirements）として記載されている。カンタベリー大学（University of Canterbury）、マッシー大学（Massey University）も受け入れる。また、キリスト教中心の教育を提供する財団による修了証書のレベル3、あるいはレベル3優等証を所持していれば、ニュージーランドの大学への道が開かれていることが記載されている。

2. 締約国以外のアジア諸国でホームスクールは認められているのか

日本では制度化されていないホームスクールであるが、アジア太平洋地域規約の締約国以外のアジア諸国でホームスクールを法制化している国もある。具体的な程度について差があるものの、インドネシア、シンガポールでも法制化されている。これについては、科学研究費補助金による共同研究の中間報告書で法令を中心に報告した。シンガポールは研究分担者の杉本均、インドネシアは服部美奈が報告している⁵⁾。杉本、服部の報告から以下紹介する。

シンガポールではホームスクールが義務教育

として定められている学校への就学を免除される措置の1つとして法律で認められている。認める条件として、ホームスクールがシンガポールの義務教育の目的を満たし、英語、国語、理科、数学の4教科で学習計画を提出するとともに、初等教育終了時にはこれら4教科で初等教育修了試験を受験し、すべての科目で全国児童の上位33パーセント（上位3分の1以上）に入っていることなどが定められている（杉本、2021）。ホームスクールであってもアウトプットに対する質管理は厳しいようで、シンガポールではエリート教育を可能にする側面を持つ。

インドネシアの場合、義務教育はフォーマル、ノンフォーマル、インフォーマルの3つの系統で規定され2003年の教育法には、インフォーマル教育であっても国家教育基準を満たす試験に合格すれば、フォーマル教育、あるいはノンフォーマル教育と同等と認められることが明示されている。更に、ホームスクールに関する教育文化大臣規定2014年によれば、ホームスクールは家族単位の形態、複数家族が集まる形態、コミュニティ単位の形態に分けられ、国家教育基準を満たした試験に合格した場合、フォーマル及びノンフォーマルな教育の成果と同等と認められるとしている。また、ホームスクールで適用されるカリキュラムは、国家カリキュラムに準ずると規定されている（服部、2021）。

このようにシンガポールでもインドネシアでも、学びの場や形態、そして年数に重点を置くのではなく、国家が定める基準をクリアする学修成果を重視している。

3. アメリカ合衆国の場合

戦後、日本と政治的、教育的に関わりの深いアメリカでもホームスクールは50州で合法化されている。州によって詳細な規定などは異なるが、公的に認めている州では、ホームスクー

ラーのために、オンラインで多様な学習教材を提供し、自宅での学習を支援している。アメリカは現時点で締約国には入っていないが、締約国に入れば、アメリカでホームスクールが公教育として制度化されているため、アメリカのホームスクールも一定の基準を満たせば、我が国を含む太平洋地域における高等教育機関に受け入れられる資格となる。

アメリカでも、ホームスクールで教育を受けた児童生徒は高等教育への入学が可能なのである。アイビーリーグ（Ivy League）として知られるアメリカ北東部の名門私立大学ではホームスクーラーの入学を許可している。アイビーリーグの大学は、Brown University, Columbia University, Cornell University, Dartmouth College, Harvard University, Princeton University, The University of Pennsylvania, Yale Universityの8大学である。これらは入学のハードルが極めて高い大学であるが、ホームスクーラーの入学枠を設定している。入学を許可する方針や入学要件として求める情報は異なるが、たとえホームスクーラーであっても学修と社会性の両面で入学に求められる要求水準が高いことは他の志願者と変わることはない⁶⁾。

高等教育の入学につながるディプロマなども出している。すなわち、アメリカのホームスクールを通じた資格は認証の対象になるのだ。アメリカでは、多くの州でホームスクールが義務教育の段階から法令で定められる学校への就学を免除される制度として規定され、制度化されている。ホームスクーラーはその成績次第で高等教育に受け入れられている。

高等教育入学要件として法的に定められているハイスクールのディプロマも正規のディプロマ以外に特別支援教育など、肉体的、情緒的、認知的バリアーで生徒が学年相当のアチーブメントを達成できないと判断された場合、選択で

きるディプロマが複数ある。すべてが高等教育へのアクセスを可能にするものではないが、コミュニティカレッジなどの中等後教育機関に進学していくことは可能である⁷⁾。

アメリカはアジア太平洋地域規約の締約国ではないが、日本との国際関係を鑑みると影響は少なくない。強調しておかなくてはならないのは、アメリカではホームスクールだからと言って、質保証の仕組みがないわけではなく、州によっては一定の条件を設定し、州が認めた試験を受けなければならないことである。

IV. アジア太平洋規約によってもたらされている変化

1. 重層的な発想の転換

以上の動きから指摘できるのは、普通教育機会確保法とアジア太平洋地域規約によって日本の教育において重層的な発想の転換が行われていることである。

まず普通教育機会確保法では、以下のように大きく3つの発想の転換が示された。

- ① それまで学校は行かなければならない場所であった。しかし、普通教育機会確保法によって、子どもが学校を休むのも権利である、あるいは休憩も必要だという考え方に変わった。
- ② そしてこのことによって、学校だけが若者の学ぶ場ではなく、多様な学びの場を認めるように認識の転換が行われ、それまで公教育として認められていなかったフリースクールなども公的支援の対象とするようになった。
- ③ 義務教育就学年齢が緩和された。具体的には外国から来日した児童や義務教育年齢段階で義務教育を受けられなかった人々など、義務教育に該当する

年齢を超えても、義務教育を受けられるようになった。年齢枠に制限された制度が年齢にとらわれず義務教育段階の学習を必要とする人々を包摂する大きな改革でもある。

普通教育機会確保法によるこれらの発想の転換に加え、既に紹介したようにアジア太平洋地域規約は中等教育に関する定義を拡大している。不登校の増加を止められない国内の事情とインクルージョンへの国際的プレッシャーの両面から日本も早晚、その定義に適応していかねばならないであろう。

また、この中等教育の定義がいかに広く、教育を受ける上で困難な状況にあった人々を幅広く救いあげようとしているかは、本規約のセクション7（難民あるいは難民のように住む場所から移動させられた人々が所有する資格の認証）でわかる。彼らの資格が文書による資格証明書によって証明されない場合でも高等教育や職業における雇用のアクセスの資格を認証する適切な努力をするよう促している。

更に次に述べるように制度をグローバルスタンダードに「適応」させようとする国内外の動きもアジア太平洋地域規約の定義に適応する動きを進めるであろう。

2. 制度のグローバル化への適応

花井（2016）がその論文で2012年のレズニクの指摘に言及するように、各国は既存の教育制度をグローバルスタンダードに「適応」させようとする。ヨーロッパでもボローニャプロセスに参加する国々が増加するにつれ、ヨーロッパ各国は教育制度を改革していき、ヨーロッパの教育風景を劇的にしかも比較的短期間に変えていったのである（ルイス、2005；館、2010）。グローバル化への適応をプッシュする

力は花井（2016、90）が紹介した国際バカロレア（IB）の国際的な普及だけでなく、アジア太平洋地域規約の批准も新たな「適応」をアジア諸国に余儀なくしている。「余儀なくしている」という表現は適切ではないかもしれない。なぜなら、新たな適応は、グローバルな側面からの社会的ニーズであるだけでなく、人権意識やより人間性豊かな社会実現において必要不可欠なことだからである。教育を受けることはすべての人の権利である。人がいかなる状態にあらうと、それがたとえ、難民状態であらうと、最大限、教育を受けられ、職業への道が開かれるように整えることが地球上の社会が連携して目指さねばならぬ道だからだ。

グローバル化に適応することは、二重のレベルから質保証を求められていることになる。国家レベルと国際レベル、つまり、国内的に認められることと国際的に認められることである。国内的には認証されているが、国際的には通用しないなどということは受け入れられるものではない。先ほどのアメリカのホームスクールの例にして言えば、国内的には、州法に定められている内容やテストを実施し、その質を公的に確認できるようなプログラムや計画に基づいて実施されなければならない。国際的には、個別のホームスクールのプログラムが留学しようとする国の高等教育に求められる基準をどのようにクリアできるかである。このことはフリースクールの場合でも同じであらう。もし、フリースクールにおける学修が国内的に認められるようにするならば、同時に国際的にも認められる基準が必要にならう。

ホームスクールやフリースクールを法律で義務教育の例外措置として認めるべきかどうかについて議論するのが本論の目的ではない。しかし、このことはホームスクールもフリースクールもグローバルな「適応」を余儀なくされつつ

ある日本の公教育が、そしてホームスクールやフリースクールの当事者が、向き合わなくてはならない課題である。花井がイギリスにおける国際バカロレアの認証プロセスで指摘するように（花井、2016、100）、「国際通用性」、国や地域に合わせた内容へと変化する「柔軟性」、コア学習や職業教育を含む「包摂性」の高さが資格の要素として認識されるようになる。

おわりに

以上、非伝統的な学びを評価、包摂しようとするアジア太平洋地域規約によって、国際的な圧力が働き、公教育の枠外、それも最も遠い位置にあると考えられるホームスクーラーにも、義務教育レベルの公的サポートを可能にする法整備が日本でも進む可能性があることを述べた。特に次の3つの要因は重要である。①義務教育の在り方について普通教育機会確保法とともに重層的な発想の転換を導いていること。これは国際的動きの中で否が応でも日本の義務教育制度の変化を迫るであらう。②締約国や近隣諸国が既にホームスクールを法制化し、公的支援の対象としていること。③一般的に制度はグローバル化への適応を図ろうとすること。この側面から制度変容が進むこと。また同時に時代の要請でもある質保障の施策を講じなければならないだろうということ。

最初に触れたように、学校、つまり学校の先生たちは不登校の子ども達のために、彼らを学校に戻そうと様々な努力をしてきた。正規の学校との行き来を柔軟にできることを配慮したホームスクールの法制化は、日々、不登校の児童について苦勞してきた教師や教育委員会関係者に、新たな苦勞をもたらすかもしれないが、公的な人的・物的・経済的サポートが入りやすくなり、児童の育ちをゆったりと見守る機会も

与えるかもしれない。

最後にアジア太平洋地域規約について気になる点を述べる。

1. フリースクールやホームスクールをどうするのか

第一にアジア太平洋地域規約は、これまで日本では公教育の枠外にあった多様な学習形態を認めることを勧め、日本の公教育の在り方の方向付けをしつつある。ただ、たとえばホームスクールについては、日本国内の学会では否定的な声が多い。たとえば、日本教育行政学会における課題研究や個人発表でも、客観的な情報とその分析を行うものの、ホームスクールの制度を日本に導入することには個人的には否定的な意見を表明する研究者が少なくない。筆者も推進しようとしているわけではない。ホームスクールにおける教育の質保障、児童の社会性の発達、適切な支援システムの構築など課題が多いからである。しかし、既に述べたように英米、オーストラリア、ニュージーランドだけでなく、PISA でトップをいくシンガポール、さらにインドネシアでもホームスクールが合法的に認められ、質保障の施策が取られている。だからと言って安易に他国の政策に追随するのではなく、政策決定に至るまでにしっかりした調査と議論、そしてその上での制度設計が必要である。ホームスクーラーを放置するわけにはいかない。しっかりした公的サポートが必要だ。一条校への就学義務を原則とする義務教育規定についても吟味が必要である。

アジア太平洋地域規約によって、普通教育機会確保法で押しとどめられたフリースクールの義務教育化なども含め、日本がこの新たなグローバル化の波をいかに迎え、乗り越えるのか判断を迫られることになるだろう。

2. アウトプット重視の功罪

評価がインプットからアウトプット重視に変わりつつあることを述べた。各国の多様な学修が評価されることを考えると、アウトプット重視になることはやむ負えないことと思える。しかし、不安がないわけではない。結果主義に陥り、学びのプロセスにある教育的側面が軽視されていくのではないだろうか。特に「個別の学びの最適化」を進め、GIGA スクール構想の下、ICT の活用によってパソコンのソフトによる教育に依存することが増えていくと、たとえAI が搭載されていようとパソコンに入力されていない児童の経験や微妙な心の動きを捉えながら学びを支え、発展させることの重要性が軽んじられないだろうか。また、そのための教師の教育力の開発に投じられる資金も少なくなるのではないだろうか。

3. ヨーロッパ高等教育圏の基準とアジア太平洋地域規約の対等性

ヨーロッパの基準とアジア太平洋地域規約による基準の両者の関係はどのようになるのだろうか。成立して間がないアジア太平洋地域規約であるが、果たしてこの規約でヨーロッパの基準との対等性が担保されるのであろうか。筆者がまだ若かった頃、1980 年頃のことであるが、留学先のイギリスで、事務担当者から「アメリカのディグリーはイギリスのディグリーと同等とは見なされないのよ」と言われた。なぜ私にアメリカのことを言うのか。筆者は「いわんや日本のディグリーをや」と婉曲的に言われていることを理解した。既に 40 年ほど前のことである。現在、大学のレベルに応じて、アジアの大学の学部ディグリーがヨーロッパの大学の学部ディグリーと対等のものとみなされていることを願うが、建前と本音の違い、あるいは表層的な判断と深層的な判断とが交差して存在し、

実態とはズレた部分があるかもしれない。というのは、次に述べるように、最後は個々の高等教育機関の判断にゆだねられているからである。

4. 結局は個々の高等教育機関による判断

アジア太平洋地域規約があっても、最終的には受け入れは個々の高等教育機関の判断である。高等教育機関への留学生受け入れには国際関係や政治的判断、経済的判断、そして機関と機関、あるいは人と人との信頼関係による留学生受け入れの側面も大きい。結局、教育機会は開かれるものの、ダブルスタンダードの中で有利・不利が継続しながら実態と理念の乖離を孕む懸念もある。日本の大学がどれくらい国内外における中等教育段階の非伝統的学びを受け入れるのかわからないが、学術的、経済的、そして国際関係上のポリティカルな判断に左右されるのかもしれない。

5. 平和構築の梃子になるのか

ボローニアプロセスの背景には EU 形成（当初「共同市場」と呼ばれた）の意図があった。ヨーロッパ圏を形成し、それがそれまでにない平和をもたらしたことが何より大きな社会的インパクトであるとしチャード・ルイスは述べている（R・ルイス、2005、78）。ルイスによれば、EU の形成によって、それまで戦争を繰り返していたイギリス、ドイツ、フランスなどのヨーロッパ諸国間の武力による戦争がなくなったというのだ。平和こそ人々のグローバルな移動と教育機会を拡大・充実させる大きな力である。

アジアの国境を越えたガバンスにおいて、人々の移動や移民の問題はグローバルなレベルで大きな課題の一つである。アジアの人々の移動はダイナミックなものがあるにも関わらず、それに対する政策は最も未熟な領域であると指

摘されている（A.U.Makibayashi, 2018、96）。しかも、アジア諸国の近年の政治的状态は遺憾ながら平和ではない。不安な状態は増大していると言わざるを得ない。アジア太平洋地域規約は、教育を通してアジアに平和をもたらす一つの梃子となるだろうか。そうであることを祈りたい。

註

- 1) New South Wales 州では、ホームスクーリングの登録は「教育スタンダード局 (Education Standards Authority)」に申請書を提出する。一定のプロセスを経て、承認される。そのガイドラインが出ている。New South Wales Education Standards Authority (2018), Guidelines for Home Schooling Registration in NSW.
- 2) Allison Horn, 'Parents turning their backs on mainstream schooling to teach their kids at home.'
<https://www.abc.net.au/news/2019-01-15/parents-turn-to-homeschooling-rates-triple-in-queensland/10716022> (2021 年 3 月 10 日アクセス)
- 3) Felicity Caldwell (2019, Jan.14) 'Home-schooling in Queensland almost triples in five years' Brisbane times.
<https://www.brisbanetimes.com.au/politics/queensland/home-schooling-in-queensland-almost-triples-in-five-years-20190114-p50r8d.html> (2021 年 3 月 10 日アクセス)
- 4) ニュージーランド政府の Home Education に関するウェブサイトより
<https://parents.education.govt.nz/primary-school/schooling-in-nz/home-education/#whomonitorshomeed> (2021 年 3 月 10 日アクセス)
- 5) 『公教育の次の段階の模索—共通の基盤形成に向けて—』科学研究費補助金 挑戦的研究(萌芽) (課題番号 19K 21799) 中間報告書、2021 年 3 月
- 6) 'Ivy League Homeschool Admissions' in Home School Success.
<https://homeschoolsuccess.com/ivy-league-homeschool-admissions/>

(2021年3月10日アクセス)

- 7) たとえばオレゴン州では、学年相当のアチーブメントを達成することが困難と判断された児童生徒には4つの選択肢がある。①通常のオレゴンハイスクールディプロマ、②修正ディプロマ（生徒にニーズに合わせて様々な教授法を試した上で、システムティックに学習内容などが改変されたコースによるディプロマ）、③エクステンディッド・ディプロマ（A：職業訓練所など、正規のハイスクール以外によって提供され、学習時間が公立ハイスクールの合計授業時間とみなされるもの。B：学区やパブリックチャータースクールによって提供され、学校集会、生徒オリエンテーション、テストなど、トータルな時間が公立ハイスクールの授業時間に匹敵するもの。④オルタナティブ証書（①～③のディプロマのどの要件も満たさない生徒で、上記 A. または B. に入る場合）

修正ディプロマ取得者は中等後の教育機関で連邦政府の経済的支援に対象となる。しかし、③、④はその対象にはならない。また、②の修正ディプロマについても、コミュニティカレッジには修正ディプロマ取得者に提供されるコースがあるが、ほとんどの4年制大学では入学目的で修正ディプロマを受け付けないが、オレゴン州の修正ディプロマに関するQ&Aでは、アペールを考慮する大学もあると記載されている。修正ディプロマについては、オレゴン州当局の以下のURLあるいは、「modified diploma, Oregon」で検索できる。

<https://www.oregon.gov/ode/students-andfamily/OregonDiploma/Documents/moddipfaq-final.pdf>
(2021年5月20日アクセス)

参考文献

- 高山龍太郎 (2008) 「第1章 不登校から「ひきこもり」へ」、萩野、川北、工藤、高山龍太郎編著『「ひきこもり」への社会的アプローチ：メディア・当事者・支援活動』ミネルヴァ書房、pp.24-47.
- 高山龍太郎 (2019) 「学校外で義務教育を可能にする法律とは何か」永田佳之編『変容する世界と日本のオルタナティブ教育：生を優先する多様性の方へ』世織書房、pp.108-134
- 永田佳之編 (2019) 『変容する世界と日本のオルタナティブ教育：生を優先する多様性の方へ』世織書房
- 文部科学省(令和2)「令和元年度 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について」(文部科学省のウェブサイトから閲覧可能)
https://www.mext.go.jp/content/20201015-mext_jidou02-100002753_01.pdf
(2021年5月21日閲覧)
- 文部科学省・高等教育局(平成30年、令和元年改訂)「高等教育の資格の承認に関するガイドライン～高等教育の資格の承認に関するアジア太平洋地域規約～」(文部科学省のウェブサイトから閲覧可能)
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 'Asian-Pacific Regional Convention on the Recognitions in Higher Education'
(高等教育資格承認情報センター: NIC-Japan のウェブサイトから閲覧可能
<https://www.nicjp.niad.ac.jp/site/TokyoConvention.html> 2021年1月6日アクセス
- 花井 渉 (2016) 「イギリスにおける国際バカロレア認証に伴う資格試験制度変容に関する研究」比較教育学研究第52号、pp.90-112.
- 服部美奈 (2021) 「インドネシアにおけるホームスクール関連法規」『公教育の次の段階の模索—共通の基盤形成に向けて—』(2019-2021年度科学研究費補助金挑戦的研究(萌芽)(課題番号19K21799) 中間報告書、研究代表者：中島千恵、pp.63-72.
- 杉本均 (2021) 「シンガポールにおける義務教育の例外措置関連文書・法規」『公教育の次の段階の模索—共通の基盤形成に向けて—』(2019-2021年度科学研究費補助金挑戦的研究(萌芽)(課題番号19K21799) 中間報告書、研究代表者：中島千恵、pp.39-49.
- 吉川裕美子 (2019) 「国際的な学生移動を支える学位・学修の質保証—ユネスコ地域承認規約「アジア太平洋地域規約」の意義—」*IDE*、民主教育協会、pp.50-54.
- 芹沢真五 (2019) 「アジア太平洋地域規約と電子資格認証がもたらすインパクト：優秀な留学生・高度人材を獲得するための環境整備(教育の国際交流)」*IDE*、民主教育協会、pp.38-46.
- R・ルイス、吉川裕美子訳 (2005) 「講演録：ボローニア

宣言—ヨーロッパ高等教育の学位資格と質保証の構造への影響—」大学評価・学位研究 第3号。pp.75-90.

館 昭 (2010) 「ボローニャ・プロセスの意義に関する考察—ヨーロッパ高等教育圏形成プロセスの提起するもの—」『名古屋高等教育研究』第10号、pp.161-180.

A.U. Makibayashi (2018) Book Review'G. Shabbir Cheema, Christopher A. McNally, and Vesselin Popovsky (eds). Cross-border governance in Asia: regional issues and mechanisms. Tokyo and New York: United Nations University Press, 2011.' *Doshisha Global and Regional Studies Review*, pp. 93-100.

Abstract

A Thought on the Opportunities Opened by the Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education (the Tokyo Convention)

Chie NAKAJIMA

In 2017, Japan signed the Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education, commonly called the Tokyo Convention. It came to effect in 2018. This Convention is the agreement among signed nations on the qualifications for higher education. This paper aims to consider the impact of this agreement on the National Education System of secondary education stage, focusing on home school (or homeschooling.) Furthermore, this agreement aims to expand the educational opportunities globally and activate economic activities by increasing mobility beyond national boundaries by fairly recognizing the qualifications.

The reason to deal with this agreement in this paper is that the basic idea of the Convention is along with the internationally agreed idea of the Sustainable Developing Goals (2015), namely, “quality education for all.” It also closely relates to creating a national education system that includes and extends public support to all children. In Japan, with the Educational Opportunities Assuring Law in 2016 (abbrev.), the move to draw the new picture of a national education system that embraces children who used to be outside of the national education system has accelerated. This move also was pushed by the Ministries’ policy to realize the Individually Appropriate Learning and the online learning caused by the COVID- 19 pandemic.

Home school is one of the most challenging types of learning to be legally admitted in Japan at the moment. Yet, public support is necessary. There are more than 180,000 children who find difficulty learning at traditional schools in 2019.

One of the characteristics of the Asia-Pacific Regional Convention 2011 is to recognize and evaluate the untraditional learning experiences and methods such as volunteering, internship, online learning. The agreement provides a broader definition of secondary education than traditional ones, and it requires the treaty nations to properly recognize the learning experiences and qualifications for higher education that are effective in the overseas students' home country. Australia, New Zealand, the United States, Indonesia, Singapore legally allows home schools, and some universities accept homeschoolers. The present author discusses the impact of these elements on the Japanese National Education System in Japan.

Keyword: The Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education (Tokyo Convention), home school (homeschooling), Educational Opportunities

