

# 日本におけるフリースクール・教育支援センター (適応指導教室)の設置運営状況

本 山 敬 祐

本稿は日本において不登校児童生徒の学校外の学習機会を保障する民間のフリースクールと教育委員会によって設置運営されている教育支援センター(適応指導教室)の設置状況を都道府県・市区町村レベルで概算値をもとめ、あわせてフリースクールの全国組織による調査結果を用いてフリースクールの運営状況を部分的に整理したものである。その結果、わが国ではフリースクールと教育支援センター(適応指導教室)がそれぞれ436カ所、1257カ所設置されており、201の市区町村ではフリースクールと教育支援センター(適応指導教室)の両方が設置されていることが示された。これらの不登校児童生徒に対する教育サービスの提供主体の分布は教育行政による不登校対策に影響を与えることが考えられる。

また、フリースクールの運営状況については約半数のフリースクールにおいて年間収支差額が赤字となっており、一般的なNPO同様厳しい運営状況にあることが確認された。

**キーワード:** 不登校、フリースクール、教育支援センター(適応指導教室)

## 1. 問題の所在と課題設定

本稿は現在わが国において不登校児童生徒を対象にした学校外の学習機関について以下の2点を課題とし、基礎資料を提示することを目的とする。

第1に、民間によって設置運営されているフリースクールと教育委員会によって設置運営されている教育支援センター(適応指導教室)の設置状況の概算値をもとめ、都道府県・市区町村レベルで整理する。

第2に、フリースクールの経営基盤を理解するため、フリースクールの全国組織が実施した調査結果を整理する。

不登校に対する社会的なまなざしや対応は、その呼称や定義づけをめぐる紆余曲折を経て今日に至る。1950年代に児童相談所職員や精神科医らによって不登校児童生徒が「発見」され、その後不登校を見童生徒本人の病理として認識する論調が主流となり、学校を欠席する児童生徒や欠席行動に対し「学校恐怖症」、「学校ざらい」、「登校拒否」等さまざまな呼称が付与されてきた(佐藤

1968；鏑1989；朝倉1995；高木2010ほか）。ところが、1980年代以降、不登校は校内暴力に代表される荒れる学校や過度の管理教育からの退出として認識され、従前の病理説を否定する不登校児童生徒の保護者らを中心に発足した「親の会」、さらには不登校児童生徒に対する学校外の学習機会の保障を目的としてフリースクールが登場した。1980年代には精神科医や心理療法の専門家による「治療」だけでなく、不登校の当事者による対応が出現した（花谷・高橋2004）。

また、1980年代末には不登校の当事者のみならず、青少年の矯正を目的とする民間施設が不登校児童生徒の受け入れを行い始めた時期でもある。学校における管理教育が問題視される一方で、不登校児童生徒を受け入れる民間施設において児童生徒に対する傷害事件や虐待死事件が頻発したのもこの時期である。とりわけ有名なのが1986年に愛知県美浜町で起きた戸塚ヨットスクール事件であろう。さらに、翌年には埼玉県秩父郡にある不登校児童生徒らが生活する私塾において、15歳の少年が金属バットなどで暴行を受け死に至った不動尊事件が起きた<sup>1</sup>。これらの事件の異常性は不登校を病気ととらえる教育行政に対する「親の会」の働きかけと相まって、不登校に対する認識の転換を促進させる結果となったとされる（樋田2010）。

文科省（以下、旧文部省を含めて文科省と表記）が不登校に対する認識を転換する契機となったのが1992年である。同年の学校不適応対策調査研究協力者会議による報告書「登校拒否（不登校）について一児童生徒の『心の居場所』づくりを目指して一」を受け、文科省は不登校を「どの子にも起こり得る」として不登校児童生徒に対する認識を転換し、不登校児童生徒の学習機会の保障や学校復帰を目的とした教育施設として教育支援センター（適応指導教室）の整備をはじめとする各種不登校対策を開始した。また、同年には学校外の施設における相談・学習が原籍校における指導要録上の出席扱いとみなされうようになった。しかしながら、文科省による数々の不登校対策が実施されてきたにも関わらず、1997年度以降、毎年10万人以上の児童生徒が不登校として計上されている<sup>2</sup>。

このように一定数の不登校児童生徒が毎年存在するなか、文科省による不登校対策と不登校の当事者らを中心とした社会次元の運動の結果、不登校児童生徒を対象とした学校外の教育機会の多様化が進行している。したがって、今日の教育行政における不登校問題への対応は、単に不登校児童生徒に対する心理的なケアを通じた不登校の予防や学校復帰の実現に終始せず、一定数の不登校児童生徒の存在を所与の条件とみなしたうえで不登校を契機として登場した教育サービスの提供主体を組織化し当該児童生徒に対していかに効果的な支援を行うかが課題となっている。

しかしながら、教育行政による不登校対策に関しては以下の評価がなされている。

不登校問題を通じて明らかなのは、日本の教育行政は典型的な縦割り行政であり、学校に通う生徒については指導体制を綿密に整備するが、いったん学校に通わなくなった子どもや学籍をもたない（あるいは失った）子どもへの対応は諸機関の連携が不足し、きわめて無責任な対応しかなされないことである（酒井2010：57）。

ところが、上記の指摘には具体的な問題点やその根拠が提示されておらず、酒井（2010）の主張に

はその根拠や前提について検討の余地がある。そこで、本稿は教育行政による不登校対策研究を実施するための基礎資料として、不登校児童生徒の学習機会を保障する施設がどこに・どれだけ設置されているのかを明らかにし、教育委員会が不登校対策を実施する際の行動様式を推測する。

従来の先行研究では、フリースクールか教育支援センター（適応指導教室）の一方のみに焦点を当てた研究が蓄積されてきた。そして、その多くが不登校児童生徒に対するそれぞれの施設における不登校児童生徒の心理的回復や学校復帰に至るまでの実践報告か、単一ないしは少数事例を対象とした質的研究である。また、フリースクールをオルタナティブ教育の一種として位置付け、海外におけるオルタナティブ教育の先進的事例を対象とした研究があげられる（永田2005）。

管見のかぎりではフリースクールを対象としたほぼ唯一の量的研究として、菊地栄治と永田佳之による全国調査があげられる。菊地・永田(2001)は学校外の教育機関を「オルタナティブな学び舎」と位置づけ1960年代から1999年までの設置数の推移を示し、学校教育から離脱した子どもたちに対する公開性やそこでの学びを通じた多元的かつ柔軟な相互関係に着目し、「オルタナティブな学び舎」に〈公共性〉を見出している<sup>3</sup>。ところが、今日と比較して当時の文科省による不登校対策が学校復帰を重視する性格が強かったせいも、教育支援センター（適応指導教室）は菊地と永田による調査対象となっていない。しかしながら、菊地・永田(2001)が言及しているとおり、民間施設に対する公的な支援体制の整備を通じた公的機関と民間施設の相互関係から生じる公教育の再編過程をとらえるためには、現在のわが国において不登校児童生徒の学校外の学習機会として主要な選択肢である教育支援センター（適応指導教室）を研究対象から除くわけにはいかない。また、今日の不登校対策における目標は社会復帰のための進路指導とされていることから、教育支援センター（適応指導教室）とフリースクールの親和性は以前より高まっていると考えられる<sup>4</sup>。

このように、現時点では教育支援センター（適応指導教室）とフリースクールを量的に把握する試みはなされていないが、不登校児童生徒に対する学校外の教育機関を把握することは教育行政が不登校対策を行う際に自らが適応を求められる環境や公教育の再編を担うであろう教育主体の記述として位置付けられる。

## 2. データと方法

フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置状況を把握するために、本稿が採用した方法を説明する。留意点をさきに述べるなら、本稿で採用した方法には限界があり、得られたデータに関しても以下に述べるように検討の余地が残されている。

### 2.1. フリースクール

1985年にわが国における不登校児童生徒の居場所としては草分けとなる東京シューレを開設した奥地圭子によれば、フリースクールは次のように示される。

昼間、学校のある時間に、学校とは別の場所に、自由に通い、オルタナティブな教育活動（特定のプログラムをつくらない、ということも含めて）があり、子どもに強制するのではなく、子

ども主体に考えていきながら、子どもとつきあう、あるいは学び成長することをサポートするところ（NPO 法人東京シューレ2000：25）。

しかしながら、近年では不登校児童生徒の増加をうけ「学習塾、予備校などもフリースクールと名乗り始めたことから、フリースクールの概念を混乱させている状況も見られ」（中川2007：115）、その把握は困難が予想される。また、フリースクールの機能に着目した奥地の定義ではフリースクールの設置数を客観的に把握することができないため、本稿ではフリースクールを「学校では教育サービスを受けられない児童生徒に対し通年で教育サービスを提供している民間施設」とし、以下の3つの方法によって概算値をもとめた。

第1に、フリースクールに関する全国組織である日本フリースクール協会およびフリースクール全国ネットワークの加盟団体を計上した。これにより、自らをフリースクールと認識している団体を把握した。

第2に、現在書店で入手可能なフリースクールのガイド本である川口編（2011）をもとに、フリースクールとして掲載されている教育施設を計上した。同書によるフリースクールの明確な定義は確認されていないものの、これにより現在わが国においてフリースクールと認識されている教育施設の設置状況の把握が可能となる。

第3に、内閣府 NPO ポータルサイトをもとに、不登校児童生徒の学習機会の保障を主たる目的とする特定非営利活動法人（以下、NPO と表記）数を計上した。本稿では団体の主たる目的に「フリースクール」あるいは「不登校」の語を含む団体をフリースクールとして扱うことにした。この方法には後述するように、フリースクールを把握するうえで有効である一方で、限界や課題があることが確認された。

NPO は設立に際し所管庁となる都道府県知事による認証が要件となっており、NPO の定款をもとに不登校児童生徒の学習支援を主たる目的とする NPO の数値をもとめることが可能である<sup>5</sup>。

ただし、全国のフリースクールの全てが法人格を取得しているわけではない。また、NPO の主たる活動目的に不登校児童生徒への支援が明記されていたとしても、活動休止中や不登校児童生徒に対する支援活動の実態がない団体も想定される。したがって、設置主体のみに着目すると実態や機能の面でフリースクールとしてみなしえない団体をフリースクールとして計上しているおそれがある。

## 2.2. 教育支援センター（適応指導教室）

教育支援センター（適応指導教室）は教育委員会によって設置運営されている公的機関である<sup>6</sup>。したがって、その設置数は毎年度の「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」（以下、「問題行動調査」と略記）に示されている。「問題行動調査」の手引きにおいて、教育支援センター（適応指導教室）は次のように定義されている。

不登校児童生徒等に対する指導を行うために教育委員会が、教育センター等学校以外の場所や学校の余裕教室等において、学校生活への復帰を支援するため、児童生徒の在籍校と連携をとりつつ、個別カウンセリング、集団での指導、教科指導等を組織的、計画的に行う組織として設置したものをいう。なお、教育相談室のように相談を行うだけの施設は含まない（「問題行動調査 手引き」）。

しかしながら、「問題行動調査」において教育支援センター（適応指導教室）の都道府県や市区町村ごとの設置状況は示されていないため、以下の2つの方法で所在地を含む情報を収集した。

第1に、全国適応指導教室連絡協議会（以下、全適連と略記）の加盟教室一覧を計上した。

第2に、本稿ではフリースクールの計上に用いた川口編(2011)に掲載されている教育支援センター（適応指導教室）の一覧を計上した。

第1の方法で調査対象とした全適連は1992年6月に設立された教育支援センター（適応指導教室）の全国組織である。2009年10月1日現在、全適連に加入しているのは281教室である<sup>7</sup>。「平成21年度問題行動調査」の結果では、教育支援センター（適応指導教室）は全国に1228カ所設置されていることが明らかとなっている。したがって、全適連の加入率は22.9%であり、全適連の加盟教室をもって教育支援センター（適応指導教室）の全てを計上したことにはならず、他の方法が求められる<sup>8</sup>。

第2の方法として採用した川口編(2011)には、フリースクール以外に全国の教育支援センター（適応指導教室）一覧が掲載されている。ただし、同誌では2010年12月から2011年2月に教育支援センター（適応指導教室）を対象に調査を行い、回答があった教室のみが掲載されている。したがって、この方法によっても教育支援センター（適応指導教室）の全てをとらえているとは限らないが、これらの方法を併用することで教育支援センター（適応指導教室）の設置数を把握することとした。

また、市区町村は全国地方公共団体コード（2011年4月1日現在）に準拠し、本稿の脱稿までに実施された市町村合併に対応した<sup>9</sup>。

### 3. 結果

上記の方法により収集した情報をもとに、わが国におけるフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置状況を以下に示す。

#### 3.1. 設置状況

筆者が行った調査の結果、日本におけるフリースクールは436カ所、そして、教育支援センター（適応指導教室）は1257カ所が確認された。用いた方法ごとに集計されたフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置数と、重複分および非該当と考えられるNPOを除いた数字を合計として示す。



表1 フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置数

	方法1	方法2	方法3	合計
フリースクール	106	209	417	436
教育支援センター (適応指導教室)	281	1239		1257

出所：筆者作成

上記の結果について、フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）のそれぞれについて説明を行う。

フリースクールに関する全国団体には NPO 法人日本フリースクール協会と NPO 法人フリースクール全国ネットワークがあり、加入団体はそれぞれ35団体、71団体であった（正会員・協賛会員を含む）。全国組織に加入しているフリースクールのうち、3団体が両方の全国組織に加入しているが、ほとんどの団体がどちらか一方に所属しており、全国組織間で何らかの棲み分けが生じているところが推察される<sup>10</sup>。

また、他の方法を用いたことにより、フリースクールの全国団体のみでは現在の日本のフリースクールをとらえるには不十分であったことが確認された。2つ目の方法として採用した川口編(2011)には、209カ所のフリースクールが掲載されていた<sup>11</sup>。このうち、全国団体に加盟する57カ所のフリースクールが同誌において掲載されている。

川口編(2011)に掲載されているフリースクールに特徴的な点として、財団法人や学校法人系列の NPO によるフリースクールが全国に設置されていることがあげられる。前者の例として文科省生涯学習政策局生涯学習推進課が所管する財団法人子ども教育支援財団は、2001年に設立され、「元気の泉」という不登校児童生徒への学習施設を全国14カ所に設置している。また、NPO 法人星槎教育研究所は広域通信制高等学校を運営する学校法人関連の NPO である。同法人は2007年以降、全国18カ所に不登校児童生徒を対象とした学習センターやフリースクールを設置している。

不登校児童生徒の保護者らが集まってわが子の学習機会を保障することが今日のわが国におけるフリースクールの重要な契機であったとされている（NPO 法人東京シュール2000）。したがって、不登校児童生徒に対する学習機会の保障は特定の地域における課題として不登校の当事者や青少年問題に関心を抱く個人を主体として担われてきたといえる。この点から、単一法人や複数の系列法人がフリースクールを全国的に設置運営しているのは、フリースクールをめぐる近年の動向として認識することができるだろう。

最後に、内閣府 NPO ポータルサイトにおいて団体の活動目的に「不登校」あるいは「フリースクール」の語を含む団体は417確認された<sup>12</sup>。そのうち、重複分の他に不登校に関する研究活動や情報発信を主たる目的とする団体をはじめ、不登校児童生徒に対する教育相談、一定期間の自然体験活動を提供する団体を本稿の調査では除いた<sup>13</sup>。

また、NPO 法第29条により毎年度 NPO が管轄庁に提出が義務付けられている活動報告書において活動の休止が明記されている団体、および同法第43条1項にしたがい3年以上の活動報告書が

提出されていない団体を除いた<sup>14</sup>。フリースクールの全国団体に加入せず、市販のフリースクールガイドにも掲載されていないNPOが存在していることが示された。ただし、そのなかには活動休止状態のNPOや、事業報告書ではフリースクール事業を実施していない団体が含まれていた。量的には他の方法より多くの団体が該当したが、他の方法に比べフリースクールとは考えにくい団体が少なからず存在し、どの団体をフリースクールとして計上するのかについては議論の余地があり、本稿とは異なる結果が出るのが想定される。

つぎに、教育支援センター（適応指導教室）に関する調査結果について補足説明を行う。

「平成21年度問題行動調査」の結果では教育支援センター（適応指導教室）の設置数は1228である。筆者の調査で得られた数字のほうが大きくなったのは、川口編(2011)に記載されている一覧表の中に「平成21年度問題行動調査」の定義では教育支援センター（適応指導教室）に該当しない、相談を行うだけの教育相談室が一部含まれているためと考えられる。ただし、一覧表からはどれを削除すべきか判断しかねたため、本稿ではすべて教育支援センター（適応指導教室）として計上せざるをえなかった。

さらに、全適連に加入している教育支援センター（適応指導教室）のうち、川口編(2011)で掲載されていないものが17カ所確認されたため、「平成21年度問題行動調査」の結果より本調査の概算値が大きくなる結果となった。

### 3.2. 都道府県レベルでの設置状況

つづいて、調査結果を都道府県別に整理したものを次頁に示す。

本稿の調査は試論的な性格が強いため、結果に誤りが含まれている可能性が高い。そこで、各都道府県のフリースクールの運営者や不登校の関係者が本稿の結果を検討しやすいように、都道府県ごとのフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置数を提示する。

表2より、全都道府県にフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の両方が少なくとも1カ所以上は設置されていることが示された。ただし、三重県、和歌山県、鳥取県、徳島県、香川県、宮崎県のように、県内にフリースクールが1カ所しか設置されていないところがあり、フリースクールは都市部に集中していることがうかがわれる。

また、東京都のみフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）がほぼ同数設置されているが、全都道府県共通にフリースクールより教育支援センター（適応指導教室）のほうがより多く設置されている。

表2 都道府県ごとにみるフリースクール・教育支援センター（適応指導教室）の設置状況

都道府県	フリースクール	教育支援センター (適応指導教室)	都道府県	フリースクール	教育支援センター (適応指導教室)
北海道	19	42	鳥取	1	10
青森	3	13	島根	3	10
岩手	6	17	岡山	5	25
宮城	6	16	広島	14	27
秋田	3	10	山口	2	18
山形	2	21	徳島	2	11
福島	9	15	香川	1	19
茨城	10	46	愛媛	3	11
栃木	8	28	高知	3	29
群馬	6	33	福岡	18	40
埼玉	16	63	佐賀	4	16
千葉	25	51	長崎	2	11
東京	64	68	熊本	7	17
神奈川	31	60	大分	3	15
新潟	12	41	宮崎	1	19
富山	5	16	鹿児島	10	17
石川	2	18	沖縄	5	12
福井	2	20	合計	436	1257
山梨	3	8			
長野	15	55			
岐阜	2	35			
静岡	15	32			
愛知	26	60			
三重	1	19			
滋賀	2	26			
京都	10	18			
大阪	23	38			
兵庫	21	52			
奈良	5	15			
和歌山	1	14			

出所：筆者作成

### 3.3. 市区町村レベルの設置状況

つぎに、市区町村におけるフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置状況を確認する。フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置に応じて、市区町村を4種類に分類することができる。すなわち、①フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の両方



が設置されている市区町村、②教育支援センター（適応指導教室）のみが設置されている市区町村、③フリースクールのみが設置されている市区町村、④フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）のどちらも設置されていない市区町村の4種類である。1745の市区町村を上記の分類に従って分けたものを以下に示す。

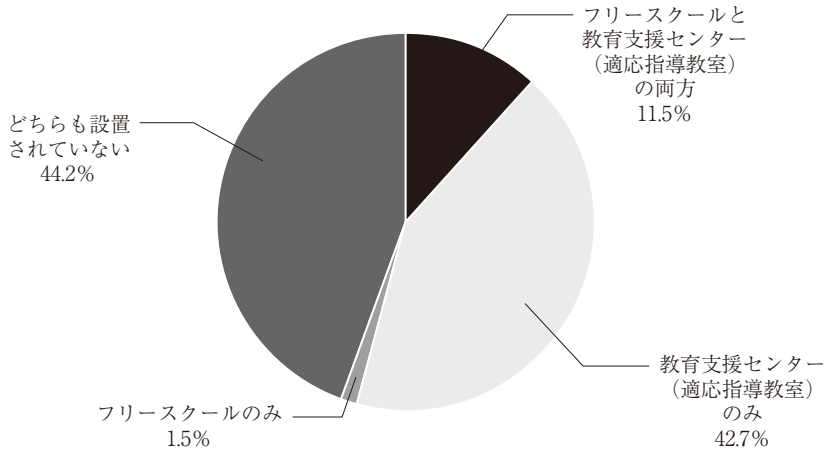


図1 市区町村における不登校児童生徒に対する学校外教高施設の設置状況

出所：筆者作成

図1より、設置主体の属性を問わなければ、半数以上の市区町村で不登校児童生徒を対象とした学校外の教育機関が設置されていることが指摘できる。そして、全国の市区町村のうち11.5%で公私両方の教育主体が不登校児童生徒に対する教育サービスを提供していることが示された。教育支援センター（適応指導教室）のみが設置されている市区町村が42.7%におよぶことから、図1からも教育支援センター（適応指導教室）が不登校児童生徒の受け入れ先として重要な役割を果たしていることが確認できる。一方、フリースクールのみが設置されているのは全体の1.5%であり、不登校児童生徒とその家族にとって、学校外の選択肢がフリースクールのみとなっている市区町村は極めて限られているといえる。

また、フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）のどちらも設置されていない市区町村が全体の44.2%にのぼることも見逃しがたい。不登校児童生徒にとって学校外の学習機会が設けられていない自治体の傾向を調べるために、図1の結果を政令市を含む市区と町村に分けて示すと表3のとおりになる。

表3 市区・町村ごとのフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置状況

数値：％（ ）内は実数

	フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の両方	教育支援センター（適応指導教室）のみ	フリースクールのみ	どちらも設置されていない	合計
市区 (政令市含む)	24.1 (195)	65.4 (529)	1.7 (14)	8.8 (71)	100.0 (809)
町村	0.6 (6)	23.1 (216)	1.4 (13)	74.9 (701)	100.0 (936)
合計	11.5 (201)	42.7 (745)	1.5 (27)	44.2 (772)	100.0 (1745)

出所：筆者作成

表3より、市区の91.2%ではフリースクールか教育支援センター（適応指導教室）の両方、あるいはどちらか一方が設置されている。一方、74.7%の町村ではフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）のどちらも設置されていない。したがって、不登校児童生徒を対象とした学校外の選択肢が全くないのは町村部に集中しているといえる。

つぎに、都市部におけるフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置状況について、政令市を例にフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置数を示す。

表4 政令市におけるフリースクール・教育支援センター（適応指導教室）の設置状況

都市名	フリースクール	教育支援センター（適応指導教室）	都市名	フリースクール	教育支援センター（適応指導教室）
札幌市	11	4	名古屋市	14	1
仙台市	5	7	京都市	6	5
さいたま市	7	4	大阪市	12	0
千葉市	4	5	堺市	1	0
横浜市	19	10	神戸市	11	9
川崎市	1	5	岡山市	1	3
相模原市	1	9	広島市	10	4
新潟市	4	7	北九州市	2	2
静岡市	5	2	福岡市	7	5
浜松市	3	5	合計	124	87

出所：筆者作成

表4より、政令市ではフリースクールが124カ所、教育支援センター（適応指導教室）が87カ所存在することが確認された。本稿の推定では全国のフリースクールの設置数は436であることをふまえると、日本のフリースクールの28.4%が政令市に集中していることになる。さらに、政令市全体では不登校児童生徒の学校外の選択肢として、公的機関よりも民間機関のほうがより多く普及していることが指摘できる。

ところが、個々の政令市をみると、フリースクールや教育支援センター（適応指導教室）の設置数および両者の比率に多様性がみられる。これらの環境の差が教育委員会の実施する不登校対策や不登校児童生徒に及ぼす影響を与えているのかを明らかにすることは、今後の課題とする。

本節の結果より、全都道府県において不登校児童生徒をめぐる公的機関と民間による教育サービスの提供主体が存在していることが示された。ただし、市区町村レベルでみると不登校児童生徒に対する教育サービスの提供に関し公私間の競合ないしは協働が課題となりうるのは全体の11.5%であり、いまだ限定的とみることができる。不登校児童生徒にとって公的機関である教育支援センター（適応指導教室）が学校以外の唯一の選択肢となっている自治体と、いまだ学校外に選択肢がない自治体が多いという結果が示された。

### 3.4. 教育委員会の不登校対策に与える影響

これまでの結果から、市区町村教育委員会による不登校対策について、いくつかの行動様式が想定される。

第1に、フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の両方が設置運営されている場合、教育委員会は民間施設に対し排他的な対応をとる場合と協調的な行動をとる場合が考えられる。

前者の例としてフリースクールに子どもを通わせている保護者に対し、教育委員会が学校への出席督促を行ったことが報告されている（梅野・采女2003；樋田2010）。学校教育法143条には保護者の就学義務違反に対する罰則規定が設けられており、義務教育諸学校の設置管理者である市町村教育委員会がフリースクールへの通学を就学義務違反と認識すれば、フリースクールに子どもを通わせている保護者に出席督促を行うことはしかるべき措置となる。しかしながら、この対応が実際に教育委員会の想定する問題の解決につながった事例は確認されておらず、むしろ不登校の当事者と教育行政の対立を激化させる契機となった。

後者の例としては教育委員会がフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）などの複数の主体と情報共有の場を設定し、不登校児童生徒に対する公私の境界をこえたネットワークを構築することで不登校児童生徒に対する支援のあり方を模索することが考えられる。現在は201の市区町村にこの可能性がある。201の市区町村のなかでもフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置数や両者の比率には多様性があり、市町村教育委員会がフリースクールとの連携を推進するかどうかを説明する際にこれらの条件が及ぼす影響を与えているのかが問われる。

第2に、市区町村内にフリースクールか教育支援センター（適応指導教室）のどちらか一方のみが設置されている場合、単一市区町村内で不登校児童生徒の受け入れをめぐるフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の競合や協働は観察されえない。したがって、市町村教育委員会は特定の属性の主体との連携が求められることとなる。教育支援センター（適応指導教室）のみが設置されていれば、教育委員会は学校・教育支援センター（適応指導教室）という公的機関同士の連携のみで不登校対策が完結する。一方、市区町村内にフリースクールのみが設置されている場合、教育委員会は教育支援センター（適応指導教室）の民営化としてフリースクールに対して教育支援

センター（適応指導教室）の機能を委託する可能性がある。しかしながら、教育委員会がフリースクールの存在をすべて把握しているとは限らない。教育委員会がフリースクールに委託している場合には、教育委員会はいかにしてフリースクールの存在を把握しているのかが問われる。フリースクールのみが設置されている市区町村において教育委員会とフリースクールに接点がなければ、教育委員会は以下の行動をとることが考えられる。

第3に、市区町村内にフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）のどちらも設置されていない場合、当該市区町村では不登校児童生徒が問題にならない程度しか存在しない等、学校外の学習施設に対するニーズが低いことが考えられる。あるいは、先に示したように町村部にこのケースが集中していることから、自治体の財政事情により教育支援センター（適応指導教室）が設置できないことが考えられる。この場合、市町村教育委員会は不登校児童生徒を抱える学校に対して学校内の別室登校を促すか家庭での学習支援に関する施策を講じる可能性がある。このタイプでは他のケースと比して教員が不登校児童生徒の状況把握に積極的に働きかけることが予想される。本稿の結果より、先の酒井(2010)の教育行政による不登校対策批判に対しては、関連諸機関の連携以前に、連携すべき教育機関がない自治体が半数近く存在することが指摘できる。不登校児童生徒への対応における公私間の連携はたしかに重要な課題ではあるが、全国的にははまだ限られた自治体の課題であるといえる。

### 3.5. 運営状況

以下フリースクールの運営状況に注目し、フリースクールの全国団体のひとつであるフリースクール全国ネットワークが2010年に実施した調査結果を部分付紹介する。

フリースクール全国ネットワークは2001年に世界フリースクール大会 (IDEC) が日本で開催されることを機に設立された NPO であり、先述の奥地恵子が代表を務める。

同調査は同法人の設立10周年を記念してわが国におけるフリースクールのこれまでの実績と現状を把握するために実施され、2011年2月11日の日本フリースクール大会 (JDEC) において公表されたものである<sup>15</sup>。調査対象は同法人の加入団体のみではあるが、現在のフリースクールの運営状況を理解するうえでの資料的価値と学術研究においてフリースクールの実態を調査した先行研究が皆無に等しいことから、本稿では同法人の調査結果を広く共有するためにその一部を紹介する。

また、フリースクールの傾向と特徴を明らかにするため、内閣府によって実施された「平成22年度特定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査報告書」（以下、内閣府大臣官房市民活動推進課(2011a)と表記)および「特定非営利活動法人の会計の在り方に関するインターネットアンケート調査報告書」（以下、内閣府大臣官房市民活動推進課(2011b)と表記)をそれぞれ部分的に参照し、個人からの寄付金収入や事業における収支差額についてフリースクールと一般的な NPO との比較を行う。

はじめに、フリースクール運営主体の属性は図2のとおりである。

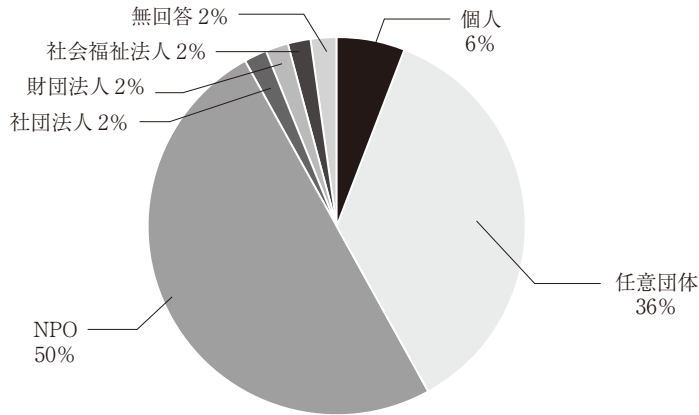


図2 フリースクールの運営主体

出所：特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク（2011：72）をもとに筆者作成

図2より、設置主体はNPOが半数を占め、財団法人や社団法人、社会福祉法人等の公益法人がフリースクールを設置し不登校児童生徒に対して教育サービスを提供しているが、その割合は極めて低い。また、NPOについてフリースクールの設置主体として多いのは、法人格を有していない任意団体である。図2の結果をそのまま全国のフリースクールにあてはめることは留意を要するが、本稿ではNPO等の法人に重きを置いた算定を行ったため、フリースクール全体をとらえるうえで方法上の限界があったと考えられる。

つづいて、フリースクールの運営について重要な収支に関連する調査結果を概観する。まずはフリースクールの利用にかかる月会費である。これはフリースクールにとっては事業収入として重要な収入源である一方で、不登校児童生徒を抱える家庭にとってはわが子の不登校によって生じる追加的なコストであるといえる。

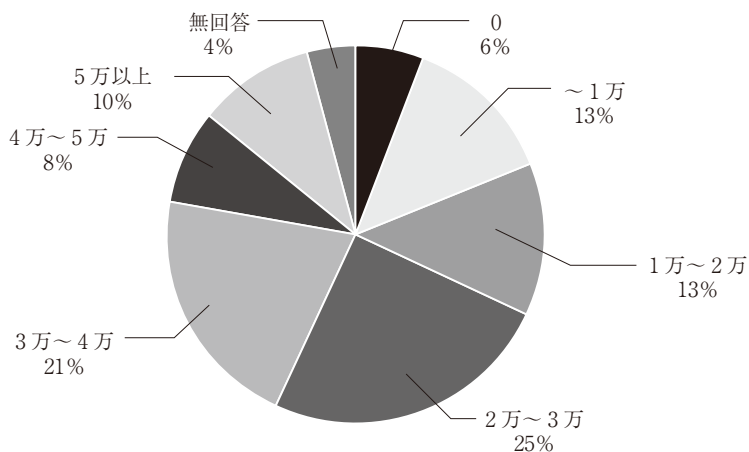


図3 フリースクールにかかる月会費

出所：特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク（2011：74）をもとに筆者作成



図3より、月会費の約90%は5万円未満であるが、不登校状態の子どもを抱える家庭は学校教育にかかる費用とは別に、家計から教育に関して図3にあるコストを支払わなければならない状況にある。

NPO を含む公益法人は事業収入以外に寄付金による収入がNPO とフリースクールの寄付金収入の実態を示したのが表5である。NPO の寄付金収入に関しては内閣府大臣官房市民活動推進課(2011a)に類似の質問が行われている<sup>16</sup>。

**表5 寄付金収入額の比率**

数値：%。( )内は実数。少数第2位を四捨五入したため、必ずしも合計が100にはならない。

	NPO	フリースクール
0~50万	91.4	44.2
50~100万	4.0	11.5
100~500万	3.6	15.4
500~1000万	0.5	1.9
1000万～	0.5	3.8
無回答		23.1
合計	100.0 (2345)	99.9 (52)

出所：内閣府大臣官房市民活動推進課(2011a)・フリースクール全国ネットワーク(2011)をもとに筆者作成<sup>17</sup>

上表より、NPOのうち寄付金を50万円以下しか受けていないNPOが大半を占めることが示された。また、得られた結果から、一般的なNPOより高額な寄付金を得ているフリースクールが存在している。最後に、フリースクールの運営に関して年間の収支差額を確認する。年間の収支差額についても内閣府大臣官房市民活動推進課(2011b)をもとにNPOとの比較を行う。

**表6 年間収支差額の比較**

数値：%。( )内は実数。少数第2位を四捨五入したため、必ずしも合計が100にはならない。

	NPO	フリースクール
赤字	33.1	25.0
0~100万	38.5	32.7
100~500万	17.2	17.3
500万～	11.1	1.9
無回答		23.1
合計	99.9 (673)	100.0 (52)

出所：内閣府大臣官房市民活動推進課(2011b)・フリースクール全国ネットワーク(2011)をもとに筆者作成

表6より、一般的なNPOの約3割とフリースクールの4分の1は年間の収支差額が赤字であることが示された。また、双方に利益が生じたとしても100万円以内の団体が半数以上を占めることが確認され、運営状況の厳しさがうかがわれる。

また、内閣府大臣官房市民活動推進課(2011b)と比較した際のフリースクールの特徴として、500

万円以上の利益が発生している団体が少なく、NPO に比べ収益が小さいことが示された<sup>18</sup>。

#### 4. まとめと今後の課題

本稿はフリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置状況を現在入手可能な資料を用いて調査し、都道府県・市区町村レベルに分けて整理し、フリースクールの運営状況について内閣府による調査を参照しつつフリースクールの全国組織が行った調査結果を概観したものである。本稿の結果をふまえ、今後の課題を以下に示して本稿を終えることとする。

第1に、フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の設置状況による分類をもとに、それぞれの自治体がいかなる不登校対策を実施しているかを追究することが求められる。不登校児童生徒数や学校外の教育施設数という環境が教育行政の対応にいかなる影響を与えるかを明らかにする際に、本稿で提示した基礎資料を活用することができる。

第2に、多くの自治体において不登校児童生徒に対して多様な主体が教育サービスを提供していることが確認され、今後は学校教育領域におけるネットワークによるガバナンスの構築が観察される可能性がある。

「問題行動調査」で示されているように、教育支援センター（適応指導教室）が対応できているのは不登校児童生徒の10%程度である<sup>19</sup>。さらに、公的機関のみでは対応しきれていないばかりでなく、学校内外のあらゆる機関において相談・指導が受けられていない不登校児童生徒が少なくとも20,000人以上存在している<sup>20</sup>。これらの児童生徒に対し学習機会へのアクセスをいかに保障するかについて、現時点では多くの教育委員会が失敗しているといえる。教育行政はこの問題を解決するにあたり、NPO等の民間アクターの参加や民間の有する資源への依存が必要であるという点において、まさにネットワークによるガバナンスの構築が要請されている。

子ども行政に関する機構改革を調査した青木栄一と島田佳吾によれば、「学校教育領域では高度に制度化しているためにネットワーク型ガバナンスへの変容がしにくい」とされている（青木・島田2009:58）。ところが、不登校問題についてガバナンス論から迫ることは、学校教育領域におけるネットワークによるガバナンスの構築過程と教育サービスの提供形態の動態を明らかにすることにつながる。

第3に、フリースクールや教育支援センター（適応指導教室）の設置状況をより正確に把握する方法を吟味することが求められる。調査結果の信頼度を高めるためには、以下の点に対する注意が求められる。

フリースクールについては、内閣府 NPO ポータルサイトや各自治体のホームページを用いた情報収集に課題が残されている。内閣府 NPO ポータルサイトで検出された NPO のうち、所轄庁の自治体に掲載されている活動報告書によってその休止が確認された団体がある。したがって、内閣府 NPO ポータルサイトの検索結果をそのまま活用することは控えなければならない。可能な限り管轄庁のホームページを活用して、活動報告書によって法人の活動実態と活動内容を確認することが望ましい。ところが、NPO の活動報告書が全ての自治体のホームページで公開されているわ

けではない。したがって、活動休止中の団体をとらえきれていないおそれがあり、この点でもフリースクールの概算値には誤差が見込まれる。

また、表6で示されたようにNPOと同様フリースクールの運営状況は厳しく、常に閉鎖の危機にあることが考えられることから、定期的な情報更新が求められる。

## 【謝辞】

仙台市適応指導センター「児遊の杜」所長の高橋智男氏と全国適応指導教室連絡協議会事務局の大島正秀氏の両氏に全国適応指導教室連絡協議会に関する有益な情報提供を受けた。記して感謝いたします。

## 【参考文献】

- 青木栄一・島田健吾(2010)「地方政府の機構改革と教育委員会の機能変容—ネットワーク型ガバナンス論を参照した駒ヶ根市と佐賀市の子ども行政分析—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第59集第1号, 57-75頁.
- 朝倉景樹(1995)『登校拒否のエスノグラフィー』彩流社.
- 石田美清(1996)「市教育委員会の不登校対策に関する調査報告」日本教育行政学会『日本教育行政学会年報』第22巻, 221-227頁.
- 梅野正信・采女博文(2003)「就学義務と不登校をめぐる法常識」『季刊教育法』第136号, エイデル研究所, 46-51頁.
- NPO法人東京シュレ編(2000)『フリースクールとは何か』教育史出版会.
- 川口教雄編(2011)『全国フリースクールガイド2011～2012年度版 小中高・不登校生の居場所探し』学びリンク株式会社.
- 菊地栄治・永田佳之(2001)「オルタナティブな学び舎の社会学—教育の〈公共性〉を再考する—」日本教育社会学会『教育社会学研究』第68集, 65-84頁.
- スティーブ・ゴールドスミス, ウィリアム・D・エグガース(2006)(城山英明・奥村裕一・高木聡一郎監訳)『ネットワークによるガバナンス—公共セクターの新しいかたち—』学陽書房(原著: Goldsmith, Stephen and William D. Eggers (2004), *Governing by Network: The New Shape of The Public Sector*, The Brookings Institution Press.).
- 小松茂久(2004)「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」日本教育行政学会『日本教育行政学会年報』第30号, 3-16頁.
- 酒井朗(2010)「学校に行かない子ども」刈谷剛彦ほか編『教育の社会学〔新版〕』有斐閣, 2-42頁.
- (2011)「不登校問題の批判的検討—脱落型不登校の顕在化と支援体制の変化に基づいて—」『大妻女子大学家政系研究紀要』第47号, 47-58頁.
- 佐藤修策(1968)『登校拒否児』国土社.
- 須田木綿子(2011)『対人サービスの民営化対人サービスの民営化: 行政—営利—非営利の境界線』東信堂.
- 高木隆朗(2010)「不登校」日本児童青年精神医学会『児童青年精神医学とその近接領域』第51巻第3号, 200-221頁.
- 鐘幹八郎(1989)「登校拒否と不登校—神経症的発現から境界例および登校無関心型へ—」日本児童青年精神医学会『児童青年精神医学とその近接領域』第30巻第3号, 260-264頁.
- 花谷深雪・高橋智(2004)「戦後日本における『登校拒否・不登校』問題のディスコース—登校拒否・不登校の要因およ

- び対応策をめぐる言説史—『東京学芸大学紀要1部門』第55号, 241-259頁.
- 保坂亨(2000)『学校を欠席する子ども』東京大学出版社.
- 土方由紀子(2011)「フリースクールの公教育化についての検討—『多様化』言説の陥穽—」『奈良女子大学社会学論集』第18巻, 197-212頁.
- 特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク(2011)『子どもの多様な成長を求めて～フリースクール全国ネットワーク10年と今～』.
- 内閣府大臣官房市民活動推進課(2011a)「平成22年度特定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査報告書」.
- 内閣府大臣官房市民活動推進課(2011b)「特定非営利活動法人の会計の在り方に関するインターネットアンケート調査報告書」.
- 永田佳之(2005)『オルタナティブ教育—国際比較に見る21世紀の学校づくり—』新評社.
- 中川利子(2007)「教育とNPO」山内直人・田中敬文・河井孝仁編『NPO白書2007』112-116頁.
- 樋田大二郎(2010)「不登校は公教育の責務で解決する」今津孝次郎・樋田大二郎編著『続・教育言説をどう読むか』新曜社, 214-243頁.
- 横井敏郎(2010)「人権保障と民主主義の教育行政・制度論」『公教育システム研究』第9号, 21-41頁.
- 横井敏郎ほか(2010)「公教育制度を問い直すフリースクール—札幌自由が丘学園の調査—」『公教育システム研究』第9号, 61-99頁.
- Center for Education Statistics(2010), *Alternative Schools and Programs for Public School Students At Risk of Educational Failure: 2007-08*.

## 【註】

- 1 これらの他にも、1980年代後半から1990年代初期にかけて同様の事件が確認されている。大阪府の宗教団体「光明主義光明会」の指導者が道場に通っていた不登校状態の高校生に暴行を加え死亡させた(朝日新聞1988年5月4日朝刊)。  
また、1991年7にも広島県三原市にある少年更生施設風の子学園において、喫煙に対する罰として貨物用のコンテナに閉じ込めていた少女2人が死亡した「風の子学園事件」がある。この事件に関する教育行政の責任については樋田(2010)に詳しい。
- 2 より重要なのは長期欠席児童生徒に目を向けることである。保坂(2000)をはじめとして、不登校児童生徒のなかには病気による長期欠席と分類される場合があることが示されている。酒井朗は不登校児童生徒のみならず、就学義務の猶予・免除となっている児童生徒や就学義務が課されていない外国籍の児童生徒、高校中退者等を包括して「学校に行かない子ども」という枠組みで問題提起を行っている。
- 3 菊地・永田(2001)における「オルタナティブな学び舎」とは、①フリースクール②フリースペース、③補習塾、④進学塾：進学塾・予備校・サポート校、⑤親の会、⑥その他をさす(菊地・永田2001:69)。
- 4 2003年に出された不登校問題に関する調査研究協力者会議による報告「今後の不登校への対応の在り方について(報告)」以降、不登校は「心の問題」のみならず「進路の問題」として対応する必要性が述べられてきた。不登校における「進路の問題」については、2010年3月に公開され小学校段階から高等学校段階までの生徒指導における基本書として編纂された「生徒指導提要」によれば、「社会的自立に向けて自らの進路を主体的に形成していくための生き方支援」と表現されている。この視点にしたがえば、フリースクールと教育支援センター(適応指導教室)は学校復

婦にとられずに互いに協力できるようにも思われる。

ところが、2010年1月14日に設置された子どもを見守り育てるネットワーク推進会議における連携事業として全適連とフリースクールの全国組織の連携が検討されているが、連携に際しての課題として学校復帰に対するとらえ方の違いが浮き彫りになっている。

子どもを見守り育てるネットワーク活動の連携強化についての関係省庁・団体の意向調査結果（最終アクセス9月30日）。[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/068/gaiyou/1295920.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/068/gaiyou/1295920.htm)

- 5 2011年6月15日の参院本会議にてNPO法の改正が可決され9条2項が削除されたことに伴い、NPOの事務所が複数の都道府県におよぶ際の内閣総理大臣による認証事務が廃止された。2012年4月より、NPOの認証は主たる事務所の都道府県および政令市に移管される。
- 6 2003年7月7日に出された初等中等教育局児童生徒課長通知「教育支援センターの相談・適応指導業務の委託について」により、教育支援センター（適応指導教室）の運営を民間に委託することが可能となっている。
- 7 仙台市教育支援センター「児遊の杜」所長である高橋智男氏に対するインタビュー調査において情報提供をうけた（実施日：2011年9月13日および9月28日）。
- 8 平成22年度の「問題行動調査」の速報値は2011年8月4日に公表されている。しかしながら、東日本大震災の影響により岩手県、宮城県、福島県は調査対象外となっているため、全都道府県のデータが公表されている平成21年度データを参照した。
- 9 2011年8月1日に島根県東出雲町が松江市に、そして、2011年9月26日に岩手県藤沢町が一関市に編入合併されている。今年度内の合併については、8月12日の告示によって石川県野々市町が市制施行に伴い2011年11月1日に野々市市となり、埼玉県鳩ヶ谷市が2011年10月11日に川口市に編入合併されることとなっている。
- 10 フリースクールに対する認識の違いによって棲み分けが生じていると考えられる（NPO法人東京シューレ編2000：32-35）。
- 11 川口編（2011）におけるフリースクールの掲載には、指導要録上の出席扱い制度の運用に関して興味深い点がある。それは、各フリースクールの情報の一部に「学校出席扱」という欄があり、それぞれ○や×、なかには△などが表示されている。1992年の通知を忠実に解釈すれば、不登校児童生徒が学校外の施設において学習する際の指導要録上の出席扱いを認めるのはあくまで原籍校の校長である。したがって、同一のフリースクールにおいて原籍校の異なる不登校児童生徒が学習した際、不登校児童生徒たちが原籍校においてそれぞれ等しく指導要録上の出席扱いが認められ、成績評価に反映されるとは限らない。川口編（2011）からは、指導要録上の出席扱い措置が運用面である程度定着している様子がうかがわれると同時に、フリースクールにとって指導要録上の出席扱いが認められることを示すことは不登校の当事者に対する一種の宣伝効果をもっていることが推察される。
- 12 内閣府 NPO ポータルサイト（最終アクセス2011年9月22日）。  
<https://www.npo-homepage.go.jp/portalsite.html>
- 13 本稿はこれらの団体の活動の意義を否定するものではない。また、これらの団体による相談・学習・体験活動を受けることによって、当該児童生徒が原籍校において指導要録上の出席扱いが認められる可能性は否定されない。
- 14 NPO法43条1項において、所轄庁は、特定非営利活動法人が、前条の命令に違反した場合であって他の方法により監督の目的を達することができないとき又は3年以上にわたって第29条第1項の規定による事業報告書等、役員名簿等又は定款等の提出を行わないときは、当該特定非営利活動法人の設立の認証を取り消すことができると規定されている。
- 15 調査方法は自記式郵送調査・調査対象団体数68・回収数52（回収率76.5%）。特定非営利活動法人フリースクール



全国ネットワーク(2011)は運営状況にかんする量的な資料は基礎集計結果のみが公表されており、「ここでの発表は速報的な意味合いのものとなる」(特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク2011:71)。

16 内閣府調査は個人からの寄付金収入と法人からの寄付金収入に区別して質問されているのに対し、フリースクール全国ネットワークの調査では寄付主体による区別されておらず、厳密な比較は不可能であると考えられるが、本稿ではフリースクールが得る寄付金について個人からの寄付金収入を参考として扱う。

また、表5および表6のうち、NPOについては各項目ごとの実数が確認できなかったため、比率のみを表示する。

17 内閣府大臣官房市民活動推進課(2011a)とフリースクール全国ネットワーク(2011)を比較するため、各調査結果を一部修正した。寄付金収入が0～50万円となっているNPOは91.4%となっているが、そのうち全く寄付金収入を得ていないNPOが70%を占める。

18 NPOのなかには年間で1億円以上の利益をあげている団体がわずからながら確認されている(内閣府大臣官房市民活動推進課2011b)。

19 「平成21年度問題行動調査」では、学校外で相談・指導を受けた児童生徒数は国公立合わせて15,514名であり、不登校児童生徒数全体の12.7%であった。

20 「平成21年度問題行動調査」をもとに筆者が算定した。

# The Current Condition of Free Schools and Adaptation Guidance Classes in Japan

Keisuke MOTOYAMA

(Graduate Student, Graduate School of Education, Tohoku University)

This paper provides a national approximate number of free schools and adaptation guidance classes in Japan. As a result, there are 436 free schools and 1257 public adaptation guidance classes in Japan. The 201 municipalities have both free schools and adaptation guidance classes, the 745 municipalities have only adaptation guidance classes, the 27 municipalities have only free schools, and the 771 municipalities don't have both of them. The diversity of these organizations for the students at risk are considered to affect the anti-truancy programs operated by educational administration.

According to a survey conducted by the nationwide organization of free schools and the Cabinet Office, to management free schools is severe as well as general NPOs in Japan since half of them has become deficit.

Key words : truancy, free school, adaptation guidance class