HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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
Author(s)	横井, 敏郎; 宮盛, 邦友; 市原, 純 他
Citation	公教育システム研究, 9, 61-99
Issue Date	2010-02-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/72149
Type	departmental bulletin paper
File Information	030_AA11562857_9.pdf



Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

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――

横井敏郎[1]・宮盛邦友[2]・市原純[3]・石田守克[4]・佐渡かおり[5]・市川剛章[6]・中村太一[6]

―― 目次――

序　章　フリースクールの課題［宮盛邦友］

第１章　オルタナティブ・スクールとしてのフリースクール［宮盛邦友］
　第１節　フリースクールとは何か［市原純］
　第２節　札幌自由が丘学園の歴史と現状
　　１．札幌自由が丘学園の歴史［市川剛章］
　　２．札幌自由が丘学園の現状［中村太一］
　第３節　北海道教育委員会とフリースクールの関係［石田守克］

第２章　教育特区による通信制高校設置とその課題［横井敏郎・佐渡かおり］
　第１節　教育特区
　第２節　通信制高校設置の経緯
　第３節　通信制高校の概要と教育活動
　第４節　特区計画と現実のはざま―― 通信制高校運営の課題
　第５節　まとめ

終　章　フリースクールの可能性［宮盛邦友］

【キーワード】フリースクール、教育特区、オルタナティブ・スクール、公教育制度

[1]北海道大学大学院教育学研究院准教授
[2]北海道大学大学院教育学研究院助教
[3]北海道大学大学院教育学院博士課程
[4]北海道大学大学院教育学院修士課程
[5]北海道大学教育学部４年
[6]北海道大学教育学部３年

序章　フリースクールの課題

本稿は、2009 年度の教育行政調査実習において実施された、フリースクールの実地調査（札幌自由が丘学園、北海道教育委員会）と教育特区の実地調査（三和高等学校、和寒町、和寒町教育委員会）の概要とそこから得た知見をまとめた報告である。

調査の対象設定について、私たちが、「フリースクール」に注目した理由は、次の二点に集約される。

第一に、教育を受ける権利と義務教育制度の関係をどう理解するか、ということからである。教育を受ける権利と義務教育制度のはざまにある問題として、不登校問題がある。横井敏郎は、不登校の理由の一つとして、子どもたちが、「学校に通いたいが何らかの理由で通えない」ことを挙げ、不登校の子どもたちの教育を受ける権利を保障する制度として、「民間フリースクールによる代替的通学が認められるようになってきたが、それはマイナーな流れであり、まだ公的な制度として確立しているわけではない」(1) と指摘している。このような観点から、永田佳之『オルタナティブ教育』(2) の研究をふまえて、フリースクールの実態を調査しようと考えたのである。

第二に、子どもの生存・成長・学習を支える新しい社会的共同をどうとらえるか、ということからである。田中孝彦は、子どもを支える新しい共同関係に着目して、「親と教師の共同だけではなくて」、「福祉・医療・心理臨床・文化・社会教育などの分野で働いている専門家たちと、学校で働いている教師たちを、大きく同じ現代の『人間発達援助専門職』としてとらえて」、「そうした諸領域の『人間発達援助専門職』の人々を含んだ共同を、地域で創りだしていく必要がある」(3) としている。佐藤一子は、ＮＰＯの教育力に着目して、「市民が自発的意志を結集し、個人の自立性にもとづきながら社会的に意志を表明し、集団的行動をつうじて社会に働きかけていくという協働・参画型社会構築の可能性と課題」(4) としてＮＰＯを位置づけている。このような観点から、ＮＰＯとして新しい共同関係を模索しているフリースクールの実態を調査しようと考えたのである。

そこで、私たちは、北海道の大都市である札幌においてフリースクールに取り組んでいる、札幌自由が丘学園を調査対象として設定したのである。

調査の内容について、札幌自由が丘学園のことは、すでに、『あるフリースクールの 10 年』・『不登校力』(5) という２冊の実践記録が刊行されており、それらによっておおよそのことを知ることができる。

調査の方法としては、当初、札幌自由が丘学園の亀貝一義さん（ＮＰＯ理事長、三和高等学校校長）と金澤拓紀さん（スタッフ）の二人の聴きとりを中心にして、フリースクールである札幌自由が丘学園と、札幌自由が丘学園が教育特区を使って和寒町に設立した三和高等学校の調査をおこなおうと計画していたが、聴きとりをおこなう中で、不登校対策・フリースクール対策について、北海道教育委員会はどのように取り組んでいるのだろうか、ということと、三和高等学校について、和寒町および和寒町教育委員会はどのような関係をつくろうとしているのか、ということを調査する必要性が出てきた。よって、北海道教育委員会、和寒町、和寒町教育委員会、についても聴きとりをおこなうこととした。このように、大かがりな調査となったが、３年生２名、４年生１名、教員２名、ＴＡ（ティーチング・アシスタント）２名の合計７名でのぞんだ調査あ

った。

調査の日程などは、以下の通りである。

○2009 年６月１日（月）：札幌自由が丘学園
　亀貝一義理事長・金澤拓紀さんの聴きとり
○2009 年６月 19 日（金）：札幌自由が丘学園
　見学
○2009 年７月６日（月）：札幌自由が丘学園
　金澤拓紀さんの聴きとり
札幌自由が丘学園
　見学
○2009 年７月 13 日（月）：北海道教育委員会生涯学習推進局生涯学習課
　阿部豊課長の聴きとり
○2009 年７月 22 日（水）：和寒町
　伊藤昭宣町長・田代里志教育長の聴きとり
三和高等学校
　見学
○2009 年７月 22 日（水）：和寒町教育委員会学校教育課
　佐々木淳係長の聴きとり
三和高等学校
　見学

聴きとりに応じて下さった方々をはじめ、多くの方のおかげで、本調査は有意義なものとなった。記して感謝したい。

本論稿の全体構成は、次の通りである。第１章「オルタナティブ・スクールとしてのフリースクール」について、札幌自由が丘学園、北海道教育委員会での聴きとりを中心にして論述している。第２章「公教育としての教育特区」について、三和高等学校、和寒町、和寒町教育委員会での聴きとりを中心にして論述している。執筆者は、第１章第１節が市原純、第１章第２節が市川剛章・中村太一、第１章第３節が石田守克、第２章が横井敏郎・佐渡かおり、である。本来であれば、執筆者間で、一定程度、統一的な見解に達するまで議論を重ねて、論文を執筆する必要があるように思われるが、調査参加者の間で、それぞれ感じたことが、一部、重なりつつも、異なるものであったため、今回は、むしろ、基本的には、それぞれが感じたことを尊重し、感じたとおりに書くというスタイルをとることにした。よって、各章・各節ごとに、見解が異なる部分もあるが、それは、今後、フリースクールや教育特区を研究する際の手がかりとなる課題と受けとめてほしい。

［宮盛邦友］

【注】

（1）　横井敏郎「人権保障と民主主義の教育制度・行政論」北海道大学教育学部『平成 21 年度　教育学への誘い――教育学概説の概要――』，2009 年，31-34 頁、参照。

（2）　永田佳之『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――』，新評論，2005 年。

（3）　田中孝彦「『子ども理解』の今日的課題と臨床教育学」田中孝彦・筒井潤子・森博俊『教師の子ども理解と

臨床教育学』，群青社，2006 年，33-42 頁、参照。

（４） 佐藤一子「ＮＰＯの教育力と協働・参画型社会の構築」佐藤一子編『ＮＰＯの教育力　生涯学習と市民的公共性』，東京大学出版会，2004 年，3-5 頁、参照。

（５） 札幌自由が丘学園『あるフリースクールの 10 年―― それぞれの学び、それぞれの希望――』，2003 年、札幌自由が丘学園編著『不登校力　「学びの場」で変わっていく子どもたちとの 15 年』，柏艪舎，2008 年。

第１章　オルタナティブ・スクールとしてのフリースクール

札幌自由が丘学園は、不登校などの子どもたちが通うフリースクールである。子どもにとって、フリースクールとは、学びの場であり、居場所である。本章では、第一に、フリースクールおよび不登校の歴史的理解を試み、第二に、札幌自由が丘学園の歴史・現在・未来について当事者（亀貝一義さん・金澤拓紀さん）の声を通して把握し、第三に、北海道教育委員会（阿部豊さん）における不登校対策・フリースクール対策の有効性をヒアリングを基に概観する。これらのことを通して、オルタナティブ・スクールとしてのフリースクールの可能性を考えてみることにしたい。

［宮盛邦友］

第 1 節　フリースクールとは何か

文部科学省学校基本調査によると、日本における不登校の子どもの数は、1975 年から 2000 年代に入るまでの間、一貫して増加し続けてきた。2008 年度における小中学校の不登校児童・生徒数は 126,805 人、全児童・生徒数に占める割合は 1.18%に及ぶ。以上のような不登校の問題は、1980 年代に入って以降、社会問題として大きな注目を集めてきた。そして、日本における多くのフリースクールの成立・普及には、この不登校の問題と密接な関わりがあったと言われている。本節では、貴戸理恵の議論 (1) を参照しながら、日本のフリースクール運動の経緯と、日本のフリースクールの性格などについて確認し、フリースクールをめぐる現在の争点について考察を加えることにする。

（1）欧米におけるフリースクールの起源

フリースクールと呼ばれる教育の場を創り出そうとする運動の、そもそもの源流となったのは、欧米で 19 世紀末に起こった新教育運動であった。エレン・ケイによる宣言「児童の世紀」「児童から」というスローガンに象徴されるように、「子ども中心主義」の立場を重視した新教育運動は、イギリスのアレキサンダー・ニイル、ドイツのルドルフ・シュタイナー、イタリアのマリア・モンテッソーリ、フランスのセレスタン・フレネ、ポーランドのヤヌシュ・コルチャック、アメリカのジョン・デューイなど、様々な実践者を生み出していった。そして、彼ら・彼女達の直接的ないしは間接的な導きのもとで、「ムチ」による生徒支配や厳格な道徳教育がおこなわれる当時の宗教教育や公教育に反発しつつ、「自由」と「子ども中心」に価値をおく教育

をおこなうフリースクールが生まれて、それが現代に受け継がれている。欧米では、オルタナティブな教育理念を求める親子がフリースクールを「選択」することは、歴史性をもており、社会的な承認を得ている。(2)

（2）日本における新教育運動と 1980 年代以降のフリースクール運動の経緯

一方、日本のフリースクールと新教育運動の間には断絶がある。長尾十三二によれば、日本における新教育運動は、1890 年前後からの留学生によるエレン・ケイやマリア・モンテッソーリなどの紹介に始まり、明治公教育への批判と革新を求めた大正自由教育の「人間としての教師、児童解放、個性尊重に立つ子ども観」という主張へと受け継がれていった。この動きは、1917 年の成城小学校をはじめ、羽仁もと子の自由学園や玉川学園など、体験学習や芸術、労働といった子どもの自主性に着目する独自の教育理念を持つ学校の設立に結実していったが、その後の軍事政権の教育政策のもとで体制化教育に有効な教育法革新という「手法」のみに矮小化され、初発の教育理念は立ち消えになった。(3)

その後、日本においてフリースクール運動が盛り上がりを見せるのは、1980 年代に入って以降であり、この動きと上述の新教育運動とは、直接の関係をもたない。1980 年代のフリースクール運動（不登校運動）の盛り上がりの発端は、1988 年 9 月 16 日付の朝日新聞夕刊トップに掲載された、「30 代尾引く登校拒否症　早期完治しないと無気力症に」という記事と、それに対する奥地圭子らによる対抗運動だった。(4) この記事が出た約２ヶ月後には、「登校拒否を考える会」（代表：奥地圭子）を中心とする抗議のための緊急集会が開かれ、全国から 800 人あまりが集まっている。そこでは、不登校を「病理・逸脱」と捉える見解に正面から疑義が呈されており、翌年には奥地圭子による象徴的な書物『登校拒否は病気じゃない――私の体験的登校拒否論』(5) が刊行される。朝倉によれば、この緊急集会が行われた 1988 年１月を境に、「〈登校拒否〉を『治療』の対象とする記事より『登校拒否は病気じゃない』とする記事が急増している」という。(6) これ以降、すなわち 1980 年代後半以降は、「不登校の子どもの親の会」やフリースクール、フリースペースなどが日本の各地で次々と開設されることとなる。

東京シューレを中心とする日本のフリースクール運動は、2000 年代に入ってからも盛んな活動をおこなっている。2001 年にはＮＰＯ法人フリースクール全国ネットワーク（代表理事：奥地圭子）が結成され、正会員団体は 49 団体に及ぶ。(7) 同ＮＰＯ法人はフリースクールの全国実態調査を実施して 2004 年３月に『フリースクール白書』を発行し、さらに 2009 年１月には「フリースクールからの提言」として国に対する政策提言をおこなうなど、政治的にも一定の影響力を与え得るような存在となっている。

（3）日本におけるフリースクールの性格

さて、先に挙げた新教育運動の理念と、日本におけるフリースクール運動のそれとは、似通った面もある。例えば、公教育に代わって独自の思想に基づいたオルタナティブを提供するという「選択」の発想を掲げる点では、両者に共通した側面を見ることができる。しかし、これまで見てきたように、日本のフリースクール運動は不登校の問題と不可分であったという独特の文脈がある。したがって、欧米のフリースクール的な「選択」は、日本ではいわば自由学園や玉川学園を「選択」することに近く、不登校やフリースクールの「選択」とは異なるものである。(8)

そもそも一般的に言って、不登校とは、「学校（学校教育法第１条に定める学校。以下、１条校）に行かない・行けない」という状態像を指す言葉である。その不登校と不可分な形で成立し普及してきた日本の多くのフリースクールも、「１条校とは違う学びの場」という以上の内実をもてず、どうしても、「まず、既存の１条校否定ありき」という教育理念に囚われ続けてしまう恐れがある。そのため日本のフリースクールは、不登校問題への対抗として、「脱学校」ないし「反学校」の象徴としての性格を有する傾向が強くなりがちであると言えよう。

（４）小括

以上の把握を踏まえつつ、しかし私は現在の日本のフリースクールをめぐる争点が、「親学校的か、反学校的か」という単純な二分法に留まるものであるとは思っていない。日本のフリースクールは、公的な教育制度の中心にあった１条校ではないが、その果たしてきた役割の中に、公的な要素を見ることは可能であろう。その公的な役割とは、排除の危機に晒されたり周辺的な位置にある子ども・若者に対して、一定の質の学びを保障する役割であり、さらにその存在によって既存の公的な教育制度上の瑕疵を見つめさせ、その制度を暫時見直していく視点を提供する役割である。むしろ現在は、どのような要素を公的なものとして制度の中に認知するか、それ自体が争点となって良い。そしてさらに進んで、その公認のあり方に伴い、制度上の具体的なあり方（例えば、行政とフリースクールとの連携のあり方）をどのようなものにしていくべきか、という点までが一連の争点として問われている現状にあると思われる。

［市原純］

【注】

（１） 貴戸理恵『不登校は終わらない――「選択」の物語から“当事者”の語りへ』，新曜社，2004 年，54-61 頁。

（２） 同上，59 頁。

（３） 長尾十三二『新教育運動の歴史的考察(世界新教育運動選書)』明治図書，1988 年、貴戸，前掲『不登校は終わらない』。

（４） 貴戸，前掲『不登校は終わらない』，48 頁。

（５） 奥地圭子『登校拒否は病気じゃない――私の体験的登校拒否論』，教育史料出版会，1989 年。

（６） 朝倉景樹『登校拒否のエスノグラフィー』，彩流社，1995 年，72-73 頁。

（７） NPO 法人フリースクール全国ネットワーク HP（2010 年１月現在、確認）：http://www.freeschoolnetwork.jp/。

（８） 貴戸，前掲『不登校は終わらない』，59 頁。

第２節　札幌自由が丘学園の歴史と現状

本節では、札幌自由が丘学園の歴史と現状について考察する。

［宮盛邦友］

１．札幌自由が丘学園の歴史

（1）札幌自由が丘学園のあゆみ

理事長である亀貝一義氏は、1986 年４月、北海道大学教育学部・鈴木秀一教授らと「新しい教育・学校を目指す研究会」結成し、多くの人たちと教育をめぐる状況や問題点、打開の可能性を検討していた。

そして、1990 年５月に高校を退職して札幌自由が丘教育センターを開設し、常勤の活動に入った。この「自由が丘」という名は、「管理からの自由」と「目標に向けての自由」という、放任とは異なる「自由な教育」から名付けられたものである。

当初は、「認可の私立中学校または高校」を目指していたが、バブルの崩壊による財政的困難から、計画は頓挫した。そこで、学習塾などをおこないながら、1993 年 11 月１日に「フリースクール札幌自由が丘学園」を開いた。当時の常勤の亀貝氏、北海道大学教育学部を卒業した坂口氏、そして中学校を退職した西口氏の３名と、他に非常勤ボランティア数名を合わせて約 10 名でのスタートであった。生徒もスタート時は６名だったが、すぐに十数名にまで増加した。当初から、学校の先生や現行の教育に不満を持つ親も２、３０人参加して読書会を催したり、機関雑誌も十数冊出版したりと、非常に活発に活動していた。

（2）苦しかった運営

一方で、学校運営はスタートしてから困難の連続となった。前述の研究会メンバーからのカンパはあったものの、運営費を賄うには及ばず、亀貝氏や当時の同僚の柴田氏の「持ち出し」でつないでいた状態であった。フリースクールでは入学や卒業の時期が決まっていないため、経済的予算を立てるのが難しいといった要素もある。

このような厳しい運営がある程度落ち着いたのは、2002 年の「高等部」スタートの前後であった。フリースクールの生徒数はすぐに三十数名になったが、その多くが高校年齢の生徒であったため、どこかの高校の「ひさし」を借りられるはずだということで、芦別の星槎国際高校の札幌キャンパスという形で高等部をスタートさせたのである。これにより生徒数が安定的に増大し、また 2005 年度からは文部省からの「不登校委託研究事業」委託による委託費（約 370 万円）も得た。とはいえ、生徒の人数に合わせて校舎を移してきており、札幌駅に近い５階建てのビルである現在の校舎を 70 万円の賃貸料と、専任の教師が現在９名いるのに対し、生徒の月謝は１人あたり月３万２千円ほどなので、依然として運営は決して良いとは言えない状況である。

（3）札幌自由が丘学園の生徒

札幌自由が丘学園では、生徒の募集ができないフリースクールの生徒が、現在約 20 名であるのに対し、高校部の生徒は、約 70 名と、圧倒的に高校部の生徒の方が多い構成となっている。ただし、全員が毎日同じように札幌自由が丘学園に通えるわけではなく、例えば 70 名が在籍する高校部では 50～60 名程度が１日の出席者数であり、生徒に応じてホームスクーリングなども実施している。また、一口に不登校といっても、かつては学校の空気が合わなかったり、いじめや家庭環境が原因の子が多かったが、現在は発達障害の生徒が６割から３分の２を占めるようになってきており、不登校の生徒の原因も時代とともに変化してきている。このような現状に対し、札幌自由が丘学園では、生徒と直接向き合って個々人に合った対応をおこな

うと同時に、より適切な対応がとれるように、専門家や保護者を招いて職員間研修のための「特別支援教育検討委員会」を定期的に開催している。

（4）教育理念とそれを体現する教師たち

札幌自由が丘学園は、創設以来、「今の教育と学校に風穴を開ける意味を持つ新しい学校」を造ることを理念とし、子ども一人ひとりの可能性を引き出すべく「自由な教育」を目指して日々試行錯誤しながら子どもたちと関わっている。また、学校づくりのスローガンに、北海道を次の時代にどう活かすかを考えながら、子どもの力を引き出す自由な教育を追及し、子どもたちの共同、サポートする大人たちの共同、そして子どもとサポーターの共同を実現させようという、「北の大地に自由と共同の学校」を掲げている。これらを実現させるべく、同校で働く教師たちはいずれも事前に同校でボランティアを十分に経験した、試され済みの教師たちである。現在、常勤スタッフが 12 名（うち２名はＦＳ担任）と 10 名以上の非常勤スタッフ、ボランティア・スタッフという体制（札幌自由が丘学園のＨＰ、及びヒアリングの際にいただいた資料より）になっている。例えば、我々がヒアリングに参加した際に同席していただいた若手の教師の二人は、それぞれ大学生の時からボランティア・スタッフとしてフリースクールで経験を積んでいて、生徒からの人気も非常に高いとのことであった。また、常勤・非常勤スタッフだけでは全ての生徒に対応しきれないため、ボランティア・スタッフの存在は必要不可欠であり、常勤・非常勤スタッフ同士、ボランティア・スタッフ同士の情報の交換もさることながら、相互の情報・疑問・発見を共有するための意見交換会も実施しているのである。

（5）教育活動のキーワードと実践

同時に、札幌自由が丘学園の教育活動のキーワードとして、「学びの共同体」というものがある。これは、それぞれの生徒にとって学習の到達目標は違っていても、皆で一斉に学ぶことによって、「授業に参加している」という実感をもたせることであり、あるいは、生徒の能力に応じた課題を与えることで、すべての生徒が、「自分の役割を果たし、活動に参加できた」という実感を持たせることである。例えば、音楽の授業においてそれぞれの生徒に固有の役割が与えられ、各々がその役割を果たすことによって楽曲が完成するといった具合である。このことによって、生徒は学習活動の中で「居場所がある」という安心感を得て、他の生徒に教え合うといった形でコミュニケーションをとれるようになっていく。絵本の「読み聞かせ」の時間もその一つであり、生徒たちは読み聞かせに聞き入った後、読み聞かせをしてくれた「絵本コミュニティクラブ」の方や学生ボランティアの方たちと、読み聞かせの感想などでコミュニケーションをとるという。

・行事予定

4 月	新しい出会いの集い、ウェルカムバースデーパーティー
6 月	運動会、強歩遠足
7 月	和寒キャンプ
8 月	夏の勉強会
9 月	全道フリースクールネットワーク交流会
10 月	校外作品展、学園祭
11 月	ブラスアンサンブル部演奏会、演劇部定期公演
12 月	冬の勉強会
1 月	ウィンタースポーツ（スキー、スケート）
3 月	新しい旅立ちを祝う集い

（ホームページより）

（7）おわりに

自由が丘学園は、当初目指していた私立学校の設立が結果としてフリースクールになったものである。ヒアリングの際に亀貝氏も述べていたが、オルタナティブ教育の場としてのフリースクールができたことは、教育の現状を考えるとたいへん良かったと思う。しかし、ヒアリングの際にも何度も述べられていたように、あるいは資料からも明らかな通り、運営費不足ということが依然としてある。現在、文科省からの委託費が支給されているが、この委託費も毎年出るという保証は無い。また、最近は行政も金銭面以外ではかなり協力的になってきているようだが、委託費が支給されていないフリースクールが大半であることを考えると、フリースクールの重要性がもっと見直されてしかるべきである（一方で、お金をばらまくわけにはいかない行政側の言い分も理解できなくはない)。

また、何度か自由が丘学園を見学し、ヒアリングしてきたが、生徒たちはどこに問題があるのかと思ってしまうほど元気で生き生きとしていて驚かされた。これも、亀貝氏をはじめとする教職員およびボランティア･スタッフの方々の､高い教育理念のたまものであるに違いない。彼らは生徒から非常に信頼されており、なかには教員採用試験を途中で辞退してまで自由が丘学園の教員になったという方までいた。

このような子どもたちのことを第一に考えるフリースクールには、ぜひこれからも頑張ってほしいと思う。そして少しずつでも国や自治体から金銭的な支援がなされることを切に願う。

［市川剛章］

2．札幌自由ヶ丘学園の現状

（1）学園に通う生徒と不登校

2009 年 5 月 25 日現在のフリースクールの在籍生徒数は、小学生２人、中学生 13 人、高校

生１人、中卒者１人の計 19 人である。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つである。

①いじめ、嫌がらせ、教師との関係などの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。①と②を合わせても半数以下で、③だけで６割以上の割合を示す。その生徒に関する障害を、保護者や専門家から直接聞くということはせず、数ヶ月接していく中でその生徒の特徴や性格を把握している。障害のため毎日登校はできないという生徒や、学校が遠いので通学が大変なために毎日の登校はできないという生徒のために、週２回の登校というコースも用意されている。障害のために毎日登校はできないという生徒数は２名である。生徒の多くは札幌市に住んでおり、ごく少数だけが JR で一時間を越えるくらいの距離から通ってくる生徒もいる。

フリースクールは生徒募集をしていない、というより、募集したいができないという事情がある。フリースクールが生徒募集をするということは、普通の学校を否定していることになるからである。小・中学校の先生や相談機関や医師を通じて自由が丘学園の紹介がある。他には HP を見て来るケースがある。入学を希望する生徒には、必ず一週間の体験入学をさせている。一週間の体験を終えて入学しないというケースはないが、体験の途中で来れなくなってしまうというケースはある。その原因として考えられるのは、その体験の日に女子が多かったり、男子が多かったりすることや、「フリースクールの雰囲気がまだ自分には無理」というタイミングによるものである。しかし、体験入学に結びつくかどうかというのは、実際の相談件数の２割３割で、相談件数の１割程度しか入学に結びついていない。

中学校卒業後は、2002 年度から芦別に本部を置く星槎国際高校と提携した札幌自由が丘学園高等部、あるいは、2009 年度に開校した札幌自由が丘学園三和高等学校に入学する。2009 年度は、全員が後者に進学した。少数名は、(「一定の内申」のしばりのない)「普通の高校」に進学する。高校の卒業生の半分近くは、大学、短大、専門学校へ進学し、もう半分はアルバイトや家の手伝いなどをする。人とのコミュニケーションが取れない、言葉をうまく使えないという生徒が多いから、就職は一つの困難となっている。

（２）学園の一日

生徒は、10 時 30 分までに登校する。これは、家が遠い生徒がいるので、余裕を持たせるために遅めに設定されている。午前中は、国語や英語などの５教科に加え、パソコンも取り入れている。授業は少人数でおこなわれており、小学生の内容をするコースと中学生の内容をするコースの二つに分かれている。みんなと一緒に授業に参加できないという生徒のために、個別学習も用意されている。午後は、手芸や体育の他に、身体表現などの一般に学校にはない科目も登場する。学園には体育館がないために、道・市立の施設まで行って授業をおこなっている。15 時に授業が終わり、放課後は 17 時までで、演劇部やブラスアンサンブル部などの部活動や友達とトランプなどをして、ほとんどの生徒がそれぞれの時間を過ごしている。

教師は基本的に一人で教え、その他にボランティアの方が１～２名サポートとして授業に参加する。「普通の学校」のような授業を望む生徒や自由度の高い授業を好む生徒がいる中での授

業であるから、分かる子が分からない子に教える時間を設けたり、グループディスカッションをしたりなどいろいろ混ぜながらの授業になる。

・2008 年度時間割

※登校時間は 9：30 から、水曜日以外の下校時刻は 17：00

	10：30～	10：40～		11：40～	12：30～	13：30～	15：00～
月	朝の会	社会		数学	昼休み	身体表現	帰りの会
火	朝の会	数学		国語	昼休み	社会体験	帰りの会
水	朝の会	英語		自主学習 レポート作成	昼休み	音を楽しむ	帰りの会 15:30 下校
木	朝の会	ものがたり	ミーティング	英語	昼休み	美術・手芸	帰りの会
金	朝の会	理科		パソコン	昼休み	体育	帰りの会

・教科について（一部）

・ものがたり…絵本コミュニティクラブの方が、絵本の読み聞かせをしてくれる。牛乳パックで作る絵本づくりにも挑戦した。

・パソコン…word や表づくりなど、実践的に使えるパソコンの技術を学ぶ。パソコンが、それぞれのペースで進められるので安心。

・社会…時には社会見学もします。

・身体表現…じっくりとストレッチをした後、身体を使ったゲームや歌で、「身体を使った表現」を学ぶ。

・美術…美術や手芸で作った作品を札幌市資料館ギャラリーで「校外作品展」として発表した事も。

・体育…バレーやバトミントンなど、種目は生徒の話し合いで決定。時には皆で鬼ごっこをすることも。

※帰りの会後も、下校時刻の 17 時まで多くの生徒が残り、また演劇部やブラスアンサンブル部といった部活動も存在し、定期講演や定期演奏会も行っている

（ホームページ、および、パンフレットより）

（3）不登校児童・生徒を抱える保護者の様子と変化

保護者の子どもに対する見方は多様である。また、何か共通点を見出そうとすれば、それは子どもを固定概念で見ることになってしまう。「こうではないか」と思うことから脱却することがフリースクールの教師としての生徒との接し方の第一歩である。

保護者が札幌自由が丘学園に期待していることは、学校復帰である。しかし、保護者は、子どもの今までの不登校の状況を見ると、子どもが、フリースクールに通って、定期的に家の外に出ることが嬉しいとのことである。また、子どもがフリースクールに通うことで、家で友達とメールをしていたり、異性の友達と話せるようになったという話を聞くと、人と人との触れ合いの度合いが増えることをよろこんでいる。今まで人との触れ合いが脆弱であっただけに、些細なことでも保護者にとっては感動するのである。お酒をまじえた懇親会で同じ思いの親と

意見交換できるというのも保護者の支えになっている。

保護者が学校の運営・授業のサポートなどについては入り込むことはないが、学校行事には参加してもらっている。６月には札幌自由が丘学園の最も重要なイベントである、真駒内から支笏湖までの 33 キロを歩く競歩遠足があり、小学生から高校生まで強制ではないが呼びかけて全員で歩く。リタイアも許されており、保護者は半分以上は自分で歩くが、お手伝いをしてくれる保護者もいる。

生徒の中には、フリースクールではなく、養護学校のほうがふさわしいのではないかと思われる生徒もいるが、保護者がその事実を受け入れられていないという場合もある。その場合にも、一方的に養護学校を強く勧めるのではなく、段階をふんで保護者自身が受容できるまでの時間を付き合う必要がある。

しかし、現在の保護者の不登校に対する見方も変わってきている。一昔前ならば、「普通の学校」で不登校になったら、「無理して学校に行かなくていいから、フリースクールには行ってくれ」というような雰囲気だったが、現在は、「学校に行きたくないのであれば、家でテレビでも見ていればいい」というように不登校に対しての深刻さというものが薄くなってきている。

（４）札幌自由ヶ丘学園の今後の展望とフリースクールの課題

北海道フリースクール等ネットワークというものがある。2001 年に設立され、札幌自由が丘学園の校長の亀貝一義氏が現在代表を務めており、14 の組織が参加している。この組織は、北海道教育委員会、札幌市教育委員会に対して意見陳述をする活動をおこなっている。市教委に関しては年に３回協議の場を設けている。その成果として、閉校になった学校から不用品をもらったり、道立の施設の引率者の利用が無料になった。大きな成果としては、2004 年の市教委との協議で、フリースクールに通う生徒の出欠については、「普通の学校」に通っていないわけであるから、その学校は問答無用で欠席扱いになっていたのを、この陳述を受けて、校長の判断で指導要録上出席扱いにすることができるようになったことである。このようにフリースクールも部分的には学校扱いになってきてはいる。また、文部科学省も不登校の生徒の問題を取り組んでいる全国の 20～30 のフリースクールに対して、年間何百万という補助を研究委託として出しているように、関係は前進している。

しかし、道に対しても、市に対しても、不登校で悩んでいる生徒にフリースクールの PR や情報提供などを勧めるシステムを構築してほしい、という願いをしている。道教委の HP には隅のほうに載っているが、市教委のほうはまだそこまで進展していない。その原因としては、行政の観点からいうと、フリースクールも様々であるのでみんなを紹介するわけにはいかなく、選別ができないという。フリースクールの名がつけば信頼できるかという問題がある。フリースクール同士の連携が課題である。

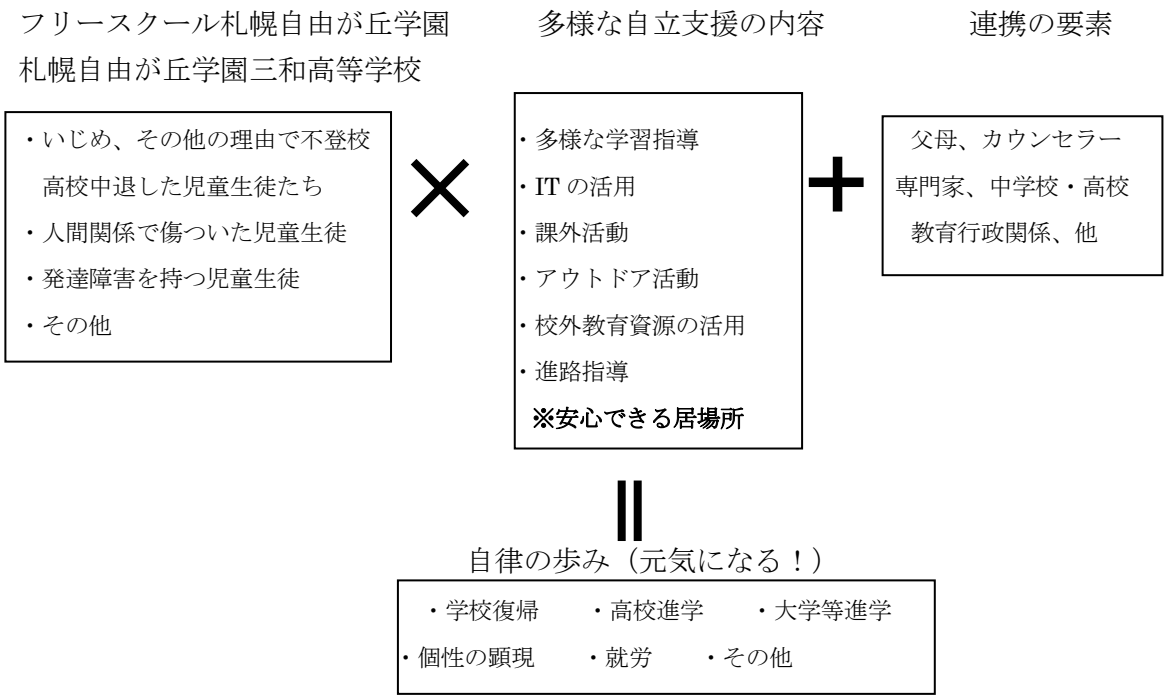
フリースクールの同士の連携という課題を受けて、フリースクールの教師の研修というのも課題の一つである。現実のテーマに即した実践的研究で、意見交換、情報交換、視点変換をおこなう必要がある。平日は年間行事などの準備があって難しいので、これは夏休みや冬休みの長期休暇の時の実施を目指す必要がある。

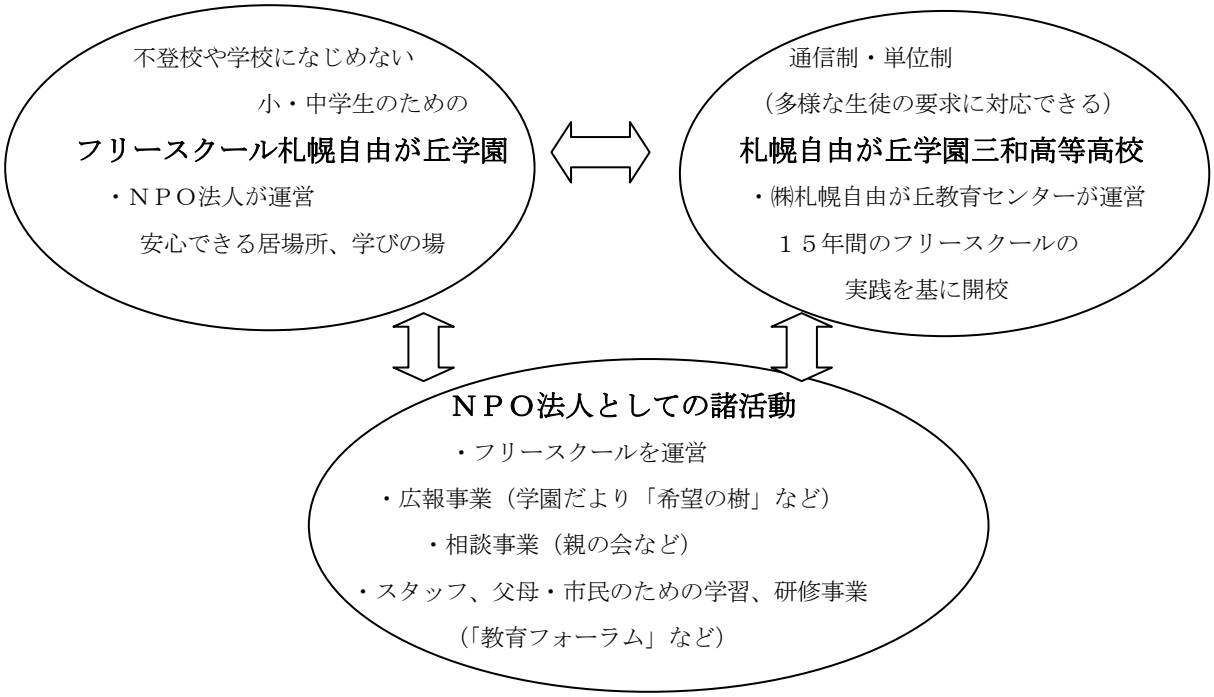
札幌自由が丘学園を勧めている専門医師やカウンセラーと特別な関係はない。専門医師やカウンセラーが札幌自由が丘学園を調べて勧めてくれているのである。しかし、中学・高校の先生と意見交換したり、情報交換をしたりはしている。現場の先生から相談を受けることもある。

北星学園とは２つの講座と正規の実習を契約している。北星学園の社会福祉学部では１～３年の間に何校かのフリースクールで実習し、札幌自由が丘学園に来ることもある。

また、「若者たちのフリースクール YOU スペース」という 2009 年 10 月から行われている新しい取り組みでは、学齢期を過ぎた若者たちのために札幌自由が丘学園がその者たちのフリースクールを考案し、国の雇用再生特別対策事業の一環である札幌市の社会的課題解決事業に応募して採択され、スタートしている。この施設の対象は、札幌自由が丘学園ＨＰによると、「概ね 18 才以上から 30 才までの様々な要因から社会参加や、家庭以外の生活の場を失った若者」であり、YOU スペースという名称に込められた意味は、「YOU スペース（ユースペース）には、参加者が主体の場所であるということで、「あなた」（You）の「スペース」（Space）という意味と、「若者」（Youth）自らの「ペース」（Pace）で歩んでいこうという意味が含まれています」ということであり、ここでは、若者たちの情報交換の場、仲間作りの場、社会体験の場、学び・楽習の場として活用されている。行政に関して言えば、先ほども述べた通り、「普通の学校」に行けなくなってしまった子どもに対して、フリースクールも一つの手段であるということ普及をフリースクールと行政が一体になって周知させていくことが課題である。もう少し範囲を広げた形の居場所の学び直しの場という「普通の学校」とは違う形で子どもたちの未来がより発展する「NPO 法人の中学校」をつくるのが最終的な目標である。また、社会的に問題化している「引きこもり」の若者へのサポートを進める「若者たちのフリースクール」を構築しなければいけない。これと同時に安定した経営ができるように努めなければいけないのである。

・成長の方程式（ヒアリングの際にいただいた資料より）





（５）終わりに

今回札幌自由が丘学園を訪れて一番思ったことは、生徒の皆さんが、もともと不登校だったとは思わせないくらい、学園での生活を、強歩遠足や和寒キャンプ等の多くの課外授業を通じて、生き生きと過ごしていたということである。これが意味することは、どれだけ既存の公立の学校が生徒の「生きる」意欲を消失させているのかということである。また、今回のインタビューで印象深かったのが、「フリースクールへの入学に結びつくのは、相談件数の１割か２割程度にしか及ばない」という金澤さんのコメントである。現在の「普通の学校」教育の下で、もっと多くの生徒が画一的な学校教育に苦しんでいる。つまり、必要なことは、これからこの学校教育を根本的に見直し、より多くの生徒が学校に行く価値を見出せるような改革なのではないだろうか。また、札幌自由ヶ丘学園の保護者にとって、子どもに友達ができるという些細なことで喜ぶということは、不登校児童を抱える保護者がどれだけ精神的なストレスを感じているのか窺える内容であった。

行政との関係も、市教委が年に３回協議の場を設けてくれるように、友好的になってきたように感じられる。それに伴いフリースクールが学校に準ずるものとして、世間の人々に認知されるのも近いかもしれない。また、若者の雇用の問題を取り組み始めたことは、この学園を卒業してからも就職するまでは、共に学び続けるという意思が感じられる。しかし、30 才までという年齢制限は気にかかる。30 才を過ぎても就職できないという人は行き場所がなくたってしまうのではないかと不安に思うところがある。これをきっかけに、不登校児童だけでなく、札幌自由が丘学園にはニートや引きこもり等の生涯学習としての場としても活躍してほしいと感じた。

［中村太一］

第３節　北海道教育委員会とフリースクールとの関係

不登校問題は、民間の組織であるフリースクールをつくることによって解決されるものではなく、官の組織も取り組まなければならない。しかし、官のみで対応できる範疇を越えた部分もあり、官民が一体とならなければならない。そこで、本節では、北海道教育委員会(以下、道教委)とフリースクールなどの民間の組織が、不登校[1]児童・生徒を支援するにあたって、どのような関係をもっていて、両者の間で何が問題となっているのか、ということをできるだけ具体的に明らかにしたいと思う。また、北海道教育委員会生涯学習課の阿部豊課長の聞き取り調査を整理・分析していく中で、不登校児童・生徒に対する個別具体的な支援策やフリースクールに対する支援策などを明らかにしたいと思う。

(1)道内の不登校児童・生徒の実態

はじめに、様々な事情で学校に行かなくなる、いわゆる不登校児童・生徒の実態を捉えることから始めたい。

まず、以下の表は、道内における不登校の児童生徒数の推移を示したものである。

①小学校　　※全国(19 年度)

	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度
総生徒数	305,594	300,192	295,470	290,745	284,552
不登校生徒数	792	707	667	752	780
在籍比	0.26%	0.24%	0.23%	0.26%	0.27%

0.34%
(1／298 人)

②中学校

	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度
総生徒数	161,768	157,131	154,783	151,467	149,501
不登校生徒数	3,268	3,238	3,157	3,349	3,437
在籍比	2.02%	2.06%	2.04%	2.21%	2.30%

2.91%
(1／34 人)

③公立高等学校(16 年度から調査)

	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度
総生徒数		129,915	125,200	121,475	118,574
不登校生徒数		877	797	774	703
在籍比		0.7%	0.6%	0.6%	0.6%

1.56%
(北海道教育委員会提供資料[2]より石田が作成)　(1／64 人)

この表は、小中学生の合計における不登校児童・生徒の割合が、1000 人中 9.6 人であることを示しており、この数字は、全国で４番目に少ないというものである。

次に、以下の表は、不登校となったきっかけと考えられる状況を、文科省が作成した項目に従って、道教委がまとめたものである。

順位	小学校	中学校	高等学校
1	その他本人に関わる問題	その他本人に関わる問題	その他本人に関わる問題
2	親子関係をめぐる問題	友人関係をめぐる問題	友人関係をめぐる問題
3	友人関係をめぐる問題	学業の不振	学業の不振
4	家庭の生活環境の急激な変化	親子関係をめぐる問題	病気による欠席
5	その他	病気による欠席	入学･転編入学等の不適応
6	学業の不振	家庭の生活環境の急激な変化	進路にかかる不安
7	病気による欠席	不明	不明
8	不明	入学・転編入学等の不適応	親子関係をめぐる問題
9	教職員との関係をめぐる問題	家庭内の不和	学校の決まり等をめぐる問題
10	いじめ	学校の決まり等をめぐる問題	家庭の生活環境の急激な変化
11	入学・転編入学等の不適応	いじめ	その他
12	家庭内の不和	その他	家庭内の不和
13	学校の決まり等をめぐる問題	教職員との関係をめぐる問題	いじめ
14	クラブ活動・部活動等への不適応	クラブ活動・部活動等への不適応	教職員との関係をめぐる問題 クラブ活動･部活動等への不適応

(北海道教育委員会提供資料[3]より)

道教委は、小中学生は共に、「親子関係をめぐる問題」が上位にきているという認識を示している。つまり、現在では学校によるアプローチのみで不登校を解決できるような状況ではないということである。また、小中高生ともに１番多かった要因は、「その他本人に関わる問題」であったが、これは、道教委が独自に設けた項目で、「体調も良くて特に問題はないが『行かない』という児童・生徒の数」[4]のことである。

(2)北海道教育委員会による不登校児童・生徒への支援政策

道教委は、不登校児童・生徒に対する支援政策として、以下の 10 の項目を挙げている。これらは、国費(ほとんどが文部科学省の予算)と道の予算(道単)との２つの予算から支出されている。

①「いじめ・不登校等対策本部」(道単・一部国費)

通常は、生徒指導の資料の作成や電話相談カードの作成等、全町的なメンバーを対象とした市町村の取り組みへの支援をおこなっているが、生徒による殺傷事件などの大きな事件が起こったときに緊急に会議を開き、今後の方針などを話し合うという役割をもつ。

②「不登校児童生徒支援連絡協議会」(道単)

適応指導教室(後述)やフリースクールなどの民間の組織の指導員、小・中・高等学校の教員などが、不登校の児童・生徒の学校復帰に向けた連携の在り方や支援の在り方などについて意見交換や支援協議をおこなうものである。その他、大学の有識者や道立の青少年

教育施設の指導員も参加するということであるが、道教委が「学校復帰」を主たる目的として据えているのに対し、フリースクールの中にはそれを目的としない団体も少なからず存在しており、話し合う上でその兼ね合いが常に困難を伴うということであった。なお、この協議会は平成 19 年度より開催されており、今年度(21 年度)に行うかどうかは未定である。

③教育相談員セミナー(道単)

市町村教育委員会の教育相談員等の資質の向上を図るため、カウンセリングの演習、講義、事例研究等をおこなう。

④適応指導教室との連携

適応指導教室とは、地元に残っている退職後の校長などが学校に馴染めない不登校の児童・生徒の指導をしている公的な施設であり、その運営は、地方交付税によって賄われている。彼らの学校への復帰をその目的としているため、そことの連携は道教委にとって非常に重要となっている。

適応指導教室は、道内では 34 市町村、38 ヶ所に設置されており(平成 20 年度)、そこに通う児童･生徒の総数は小学生 51 人、中学生 333 人である（平成 19 年度）。[5]

⑤生徒指導総合連携推進事業(国研の委嘱事業)

北海道標津町で実施されている取組みであり、児童生徒の健全な育成に向けて家庭・学校・地域住民や民間企業などの関係機関が一体となって地域のネットワークづくりを踏まえた実践的な取組みをおこなっている。

⑥教育電話相談事業(道単・一部国の補助)

2005 年の北海道滝川市におけるいじめ自殺問題[6]により、児童・生徒や保護者からのいじめや不登校に係る相談に対応するために道立教育研究所及び各教育局に相談電話を設置した。24 時間体制をしいており、児童・生徒は全員その電話番号を知っているとのことである。

⑦スクールソーシャルワーカー活用事業

教育分野の知識に加え、社会福祉等の専門的な知識や技術を有するスクールソーシャルワーカーを活用し、問題を抱えた児童・生徒の置かれた環境に働きかけをし、また関係機関等とのネットワークを活用するなどの支援方策を実行している。

道教委としては、不登校などの問題は本人の問題のみならず友人関係・地域の問題など非常に複雑なものが絡み合っているという認識をもっている。したがって、本事業は学校だけでの支援に留まらず、特に顕著に問題が表れている家庭の問題に目を向け、保護者や祖父母、場合によっては兄弟や親戚に福祉的な観点からのアプローチを試みるということを目的に平成 20 年度よりおこなわれている。平成 21 年度は、道内 20 市町村に 48 名のスクールソーシャルワーカーが置かれている[7]。

⑧⑨スクールカウンセラー活用事業(国費・道単)

臨床心理士等の専門家をスクールカウンセラーとして学校に配置し、児童・生徒へのカウンセリング及び保護者や教員に対する助言をおこなうなどしている。この事業には国費でおこなっているものと道単でおこなっているものとの２種類があるが、前者では道内 78 の中学校を拠点として活動している(平成 20 年度）。[8] 後者は「いじめ対策連携プロジェクト事業」[9]の取組みの一つとして、緊急的に実施したスクールカウンセラーの派遣につ

いておこなっているものである。

⑩問題を抱える子ども等の自立支援事業(文科省の委嘱事業)

文部科学省から委嘱を受け、国の予算で北海道としておこなう事業であり、その具体的な内容は委託を受けた自治体が考えて幅広くおこなうことが可能である。昨年度は主に中途退学者が多い学校に意図的に指導員を配置し、「おじさん」と呼ばれるような、先生や保護者ではない相談員が生徒の相談に乗って不登校や中退に陥るのを防ぐということをおこない、それはＮＨＫからの取材などを通して広く支持されたものであった。

これらは、スクールソーシャルワーカー活用事業や民間指導員の学校配置など、学校制度の改革というよりは、不登校児童・生徒への学校における臨床的な取り組みを支援しているものが多いということをみることができる。

しかし、前述の通り、不登校児童・生徒への学校における臨床的な取り組みには限界があり、また、すでに不登校になっていて学校に来ていない児童・生徒に対しては、直接的な支援は困難であり、さらに、不登校となった子どもの保護者が、学校以外で子どもの居場所を求めている場合もあり、その意味において、行政が、フリースクールなどの民間の組織との連携をおこなう必要があることも明らかである。

(3)北海道教育委員会によるフリースクールへの財政支援

道教委は、平成 10 年に道・道教委の各課で構成する連絡会議を設置し、フリースクールの実態や設置状況などについての把握に努めている。フリースクールネットワークに加盟している団体を含めて道教委が把握しているのは 25～30 団体であり、それらに対する支援として、道教委は以下の 10 項目を挙げている。

・道立施設を利用する場合の引率者の利用料金の減免
・道立施設の研修室等の利用への配慮
・道立施設の専門職員による直接指導
・道立施設の主宰事業等案内の送付
・児童や生徒に対する相談機関の紹介
・不登校に関する研究報告書・関係情報の送付
・不登校に関する会議等への参加や助言者、事例発表者としての活用
・当該児童生徒の内科検診、歯科検診の病院などでの受診
・教育器具などの譲渡
・学校の授業時数の扱いや JR 定期券の学割の適用についての周知

さらに、平成 21 年には、道教委と北海道医療大学との共同事業として、「こころのほっとキャンパス in 音江」[10]という「心のふれあい事業」を開催している。不登校など心に悩みをもつ子どもを対象に体験活動や仲間づくりなどの機会を提供して交流を図ると共に、保護者同士の交流を通して悩みを共有化することを、この事業の目的として据えている。

このような取組みは、いわゆる「0 予算」としておこなわれたものであるが、フリースクールに対するより明確な支援としての財政支援に関しては憲法第 89 条[11]との兼ね合い上、難しい面をもっている。この問題に関して、阿部課長は次のように語っている。

フリースクールと民間施設は学校ではない。……いわゆる一条学校、第一条に提示されている学校ではないのですから、それが意味することは、フリースクールが一般の塾と同

じ区分になってしまう。ですから、憲法等に照らしても、これは 89 条、公金その他の公の財産は宗教上の組織もしくは団体の使用、便宜もしくは維持のため、または公の支配に属さない、ここがポイントになりますけれども、慈善、教育、もしくは博愛の事業に対し、これを支出し、またはその利用に供してはならない。これに基づいて支援できないというわけです。

また、地方交付税を利用しての財政支援に関しても、学校復帰をその第一義的な目的としている団体について（例えば適応指導教室など)は交付税を使うことが可能である一方、それを目的とせずに活動している団体には交付税を使うことが不可能なため、どの団体に支援をするのかという線引きが非常に難しい問題として道教委は捉えているのである。さらに、構造改革特別区域制度を利用しての財政支援も、道立で学校をつくるために特区を申請するものはなく、また、仮に特区制度を使って市町村に学校をつくったとしても、必ずしも国から財政支援を受け取ることができるとは限らないため、その市町村に財政的な裏づけがない限り難しい状況にある。

(4)北海道教育委員会の今後の展望

ここまで、現在の北海道における不登校児童・生徒の実状、および、その支援政策として道教委がおこなってきたこと、そして、フリースクールとの関係に関する内容について整理・分析をおこなってきた。最後に、道教委としてはフリースクールに対して、今後どのような関係を築いていくことを希望し、どのような展望を描いているのかを確認する。

「フリースクールとの直接的な窓口はフリースクールネットワーク〔12〕である」という道教委の認識の下、今年度から両者がお互いに話し合うことができる場が開催され、これまでに２度おこなわれた。他にも上述の連絡協議会を開催しているが、それが本当にフリースクールにとって意味のあるものになっているのかどうか、その点をもっとお互いに率直に話し合う中で確認していくことが重要であるとのことであった。

道教委にとって、フリースクールなどの不登校児童・生徒を受け入れ、支援をしていく団体の存在はたいへん貴重なものであるという理解にたっている。以下は、阿部豊課長のヒアリングの引用である。

> (フリースクールは)居場所を提供し、悩んでいる子どもたちを受け入れているということでは、大変貴重な存在であると思う。しかしだからといってすべて出来るわけではなく、制度的問題があるので、できることはやっていきましょうということで、道教委はフリースクールと良い関係を築いていきたいと思っている。

このように、道教委は、フリースクールとの連携は必須であるとしながらも、その制度的な制約等から非常に難しい問題として理解していることが分かる。

(5)小括

以上のような整理・分析を踏まえた上で浮かび上がってきた問題点としては、やはり公の機関としての道教委と民間の組織としてのフリースクールとの間の温度差という点が挙げられる。

特に不登校問題に関して、道教委としては適応指導教室に代表されるように、あくまでも「学校への復帰」をいうことを最優先事項として考えているが、他方フリースクールは必ずしもそうではないというところに認識の差があると言える。しかし、両者の目的は、「悩みを抱えてい

る子どもの支援」という最も深いところの点では確実に一致している。制度上乗り越えなくてはならない問題も数多く存在しているが、両者のこの点を軸にした今後の共同的かつ組織的な支援が必要であることは確認しておきたい。

【注】

（1） 文科省によると不登校とは、「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、児童・生徒 が登校しない、あるいはしたくともできない状況にある者（ただし、「病気」や「経済的な理由」による者を除く。）の数」である（平成 20 年度 学校基本調査の手引 より）。

（2） 詳細は、北海道教育委員会のホームページを参照のこと
http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/6872FDA6-0B24-428F-A161-9F4EC59E944E/0/syoutuufutoukou.pdf。

（3） 北海道教育委員会生涯学習課の阿部豊課長へのヒアリングによる。

（4） 詳細は、北海道教育委員会ホームページを参照のこと
http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/6872FDA6-0B24-428F-A161-9F4EC59E944E/0/syoutuufutoukou.pdf。

（5） 北海道教育委員会生涯学習課の阿部豊課長へのヒアリングによる。

（6） 北海道滝川市立江部乙小学校 6 年生だった女子児童が 2005 年 9 月 9 日、「みんなに冷たくされている」・「キモイといわれた」などいじめを訴える遺書を残して首吊り自殺を図った問題。児童は病院に搬送されて治療を受けたが、意識が回復しないまま 4 ヶ月後の 2006 年 1 月 6 日に死亡した(文部科学省ホームページより、石田がまとめた)。

（7） 北海道教育委員会生涯学習課の阿部豊課長へのヒアリングによる。

（8） 北海道教育委員会生涯学習課の阿部豊課長へのヒアリングによる。

（9） 「いじめに関する実態等調査」により明らかとなった課題の解決に向け、行政機関をはじめ、学校・家庭・地域等が一体となったいじめの未然防止、早期発見・早期対応のための新たないじめ対策プログラムを策定するとともに、その成果を全道の市町村に普及啓発し、いじめの根絶を目指した取組の充実に資するために設けられた事業。詳細は、北海道教育委員会ホームページを参照のこと
http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/ibk/ijimetaisaku_projecct。

（10） 北海道教育委員会生涯学習課ホームページより
http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/46A2B151-114C-4C9F-AEAE-A93E9294D62D/0/hureaizigyou.pdf。

（11） 「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、又は公の支配に属しない慈善、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。」

（12） 北海道フリースクール等ネットワークは、「不登校等の子どもたちの権利を守り、子どもたちの豊かな成長を願い活動する」をスローガンに、教育フォーラムや各種交流会を開催している。
http://www13.ocn.ne.jp/~fs_net/index.html。

第２章 教育特区による通信制高校設置とその課題

札幌自由が丘学園では、フリースクール（小中部）を過ごした子どもたちに、居場所であり、

学びの場ともなるような高校教育の機会を与えるため、2009 年４月に教育特区を活用した通信制高校（名称：札幌自由が丘学園三和高等学校、以下三和高校とする）を設置した。以下では、自由が丘学園が三和高校を設置した経緯とこの新しい高校づくりの取り組みの様子を紹介し、フリースクールが高校をもつことの意味および教育特区の機能と課題について考えてみたい。

第１節　教育特区

（1）構造改革特区

まず教育特区について簡単に確認しておく。これは 1990 年代後半から国で開始された構造改革の取り組みの中で成立した構造改革特別区域制度のうち、教育に関係するものを指す。同制度は、2002 年４月に経済財政諮問会議で提案、同年６月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」に取り入れられ、７月には地方公共団体等からの構造改革特区の第１次提案募集が行われるとともに、12 月には構造改革特別区域法が公布された。(1)

構造改革特区の目的は、「地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し、当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与すること」（構造改革特別区域法第１条）とされている。

また、「構造改革特別区域基本方針について」（2003 年１月 24 日、閣議決定）では、構造改革推進の意義として次のように述べている。

> 経済の活性化のためには、規制改革を行うことによって、民間活力を最大限に引き出し、民業を拡大することが重要である。現下の我が国の厳しい経済情勢を踏まえると、一刻も早く規制改革を通じた構造改革を行うことが必要であるが、全国的な規制改革の実施は、さまざまな事情により進展が遅い分野があるのが現状である。こうしたことを踏まえ、地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案により、地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設けることで、当該地域において地域が自発性を持って構造改革を進めることが、特区制度を導入する意義である。
>
> したがって、地域においては、国があらかじめ何らかのモデルを示したり、従来型の財政措置による支援措置を講じることに期待するのではなく、「自助と自立の精神」を持って「知恵と工夫の競争」を行うことにより、地域の特性に応じた特区構想を立案することが期待される。また、そのような地域の独創的な構想を最大限実現するための環境整備を、内閣一体となって行っていくのが特区制度である。

このように構造改革特区制度は、「経済の活性化」を第一の目的に「民間活力」の引き出し、「民業」の拡大を目標として掲げているように、まず市場の拡大という観点から作られているところにその特徴がある。また第二に財政措置を講ぜず、事業主体の自助努力による事業実施を求めていること、第三に環境整備を「内閣一体」となって行うこととし、所管省庁による規制を押さえ込んでいくことも、構造改革特区制度の特徴として踏まえておくことが必要であろう。

（2）特区提案・認定申請の流れ

構造改革特区の手続きは、「提案」と「申請」の２つに分かれる。

まず、内閣官房地域活性化統合事務局から提案募集が行われる。地方公共団体や民間事業者等から出された提案については、同局が規制所管省庁と協議、調整し、その結果、規制の特例が認められた場合は関連する法令等の改正を行い、「構造改革特別区域基本方針」の「別表１」に掲載される（規制の特例措置のメニュー化）。(2)

次いで、規制の特例措置（規制緩和のメニュー）を活用して特区を設置するためには、特区計画を作成し認定を受けなければならない。認定申請は地方公共団体が内閣府内閣官房地域活性化統合事務局構造改革特区担当室に対して行われる。規制所管省庁が同意し、認定基準に適合している場合には、内閣総理大臣の認定が行われ、事業の実施が可能となる。(3)

なお、実施に至った規制の特例措置については、一定の期間経過後、第三者機関である評価・調査委員会により、評価が行われる。評価の結果、特段の問題がないものは、全国レベルの規制改革に拡大し、特区によらずに実施することができるようになる。(4)

（3）教育分野における規制の特例措置

これまでに認められた教育分野における規制の特例措置は 30 件を越えている。規制所管官庁として文部科学省が関わっている規制の特例措置のうち、現在「別表１」の 800 番台において特例措置が継続しているのは 11 件、既に全国展開されているのは 21 件となっている（「別表２」の 800 番台）。

本稿が取り扱う特例措置は、816 番「学校設置会社による学校設置事業」である。これは、学校教育法が国、地方公共団体及び学校法人のみが同法第１条に定める学校を設置できるとしていること、および高等学校以下の私立学校の設置認可等は都道府県知事としていることについて規制の特例措置を認め、地方公共団体が「適切かつ効果的」であると認めて内閣総理大臣に申請し認定を受ければ、一定の要件を満たした上で特区において株式会社による学校の設置を可能とするものである（「別表１」816 番の「特例措置の内容」）。

（4）評価

認定を受けた地方公共団体は、学校設置会社の設置する学校の教育、組織及び運営並びに施設及び設備の状況について、毎年度、評価を行わなければならないとされている。また、その評価結果は当該学校に通知するとともに、これを公表しなければならない。

認定地方公共団体の長は、学校設置会社の設置する学校についての認可する、または閉鎖を命令するときは、あらかじめ当該認定地方公共団体が設置する審議会その他の合議制の機関の意見を、それぞれ聴かなければならないとされている。(5)

第２節　通信制高校設置の経緯

（1）高等部から高校設置まで

それではフリースクール札幌自由が丘学園が通信制高校を設置した経緯について見ていこう。

札幌自由が丘学園は、1993 年の開設以来、入学してくる生徒が次第に増えていったが、その

中には学齢期（小中学生年齢）を過ぎた高校生年齢の者も多かった。1999 年ごろから生徒全体にしめる中学生の割合が急増し、その希望進路は高校進学であったが、不登校生徒は全日制公立高校に入学することは難しく、定時制や私学に進学する者もいたが、大半は通信制高校に入学するという状況であった。亀貝氏は、「せっかく自由が丘で元気を取り戻しても、その先希望の道には進めない。私たちも通信のレポートを手伝う作業に矛盾を感じていた」と当時のことを記している。(6)

その時、サポート校という仕組みを知り、2001 年秋に広域通信制の星槎国際高等学校（本部：芦別市）と契約を結び、翌年札幌自由が丘学園高等部を開設することとした。さらに 2003 年３月、高等部は北海道教育委員会より「技能連携施設」の認定を受け、同校の技能連携校となった。

高等部は開設年度、11 人の入学者でスタートしたが、数年間はフリースクール部卒業生は高等部以外の高校に進学する者が多かった。しかし、高校中退して転編入してくる者が多く、(7)また近年ではほとんどのフリースクール部卒業生は高等部に進学するようになっていた（札幌自由が丘学園配付資料）。

そこで、同学園は 2007 年ごろより高等部の独立を検討し始める。当初は星槎国際高校の札幌教室としての独立が考えられていたが、和寒町との協議が成立し、構造改革特区制度を活用して和寒町に「札幌自由が丘学園三和高等学校」を設置することとなった。

札幌自由が丘学園は、管理教育を見直そうという市民運動的な組織から生まれており、当初は新しい教育を展開する私立高校を創設しようとしていた。しかし、私学の設置基準の資金的なハードルは高く、私学設立が挫折したため、フリースクールの活動が進められていくこととなったが、もともと学校志向をもっていたフリースクールであるといえる。そこに構造改革特区制度ができたことで、これを活用して学校の設置に乗り出したのである。

（２）教育特区申請・認定の経過

①和寒町への設置の事情

和寒町に三和高校を設置することになった経過は次の通りである。(8)

和寒町は北海道第二の都市旭川市の北部にある小規模な町である（下地図参照。和寒町 HP より転載）。高速道路を使えば、旭川市から約 30 分、札幌市からは約２時間の距離にある。人口は 1956 年に 11,736 人を記録したが、以後徐々に減少を続け、2009 年６月１日段階で 4,023 人である。その中でも 65 歳以上の高齢者の比率は 38.4%と高齢化が進んでいる。おもな産業は農業であり稲作を中心に発展してきたが、近年の米の生産調整により畑作へと転換が進んでいる。

人口が多い時代には、和寒町内に小学校が 11 校、中学校は３校あったが、現在は小学校１校（児童数 175 人）、中学校１校（生徒数 86 人）となっている（道立和寒高校は 2010 年３月閉校予定）。小学校については、この 10 年間で７校から１校へと急速に統廃合が進展した（1 校になったのは 2005 年）。そのため廃校舎が多くあり、使用していなくても管理維持費がかかるため、和寒町はその活用方法を検討していた。



他方、札幌自由が丘学園は前述のように高校開設を模索しており、亀貝氏の故郷である和寒町の人を介して、2009 年 7 月に双方に高校開設と廃校舎活用の希望があるという情報が伝わることとなった。和寒町教育委員会は、翌８月２日に同学園を訪問し、８月 29 日には住民らを委員とする三和小学校跡地利用検討委員会に経過説明を行っている。2004 年に閉校となっていた三和小学校の校舎は、1997 年に全面改築され、小さいがまだ新しく、施設設備も非常に良く整っていた。また同校は亀貝氏の母校でもあった（第１期生）。

札幌自由が丘学園は、当初高校設置を夕張市で検討していたが、それが困難となったため、９月 13 日に和寒町を訪問し、高校設置の提案内容を説明している。

これを受けて、和寒町教育委員会は教育委員会会議を開催し、委員は誘致すべきという見解で一致を見た（10 月 11 日）。次いで、地域説明会を開催し（10 月 19 日）、地域住民からの了解も得た。こうして和寒町に自由が丘学園による高校設置が行われることとなった。

現在、和寒町に不登校児童生徒は見られず、同町において不登校問題が切迫した状況にあるわけではない。むしろ町内には非行と混同するような不登校認識が見られたようであるが、町長自身が亀貝氏の著作を読んだり、学園を訪問したりする中で、不登校児童生徒にとってのフリースクールの重要性に対する理解を深め、住民も役場からの説明を受けてフリースクールの役割と誘致を了解したという。

②特区計画の認定

和寒町（教委）は高校誘致決定後、直ちに学園と連携しながら、構造改革特区計画書の作成を進め、2008 年１月 22 日に内閣府構造改革特区担当室に計画書を提出した。町教委の担当者は、その後 20 回にも及ぶ特区担当室とのやり取りを行い、同年３月 31 日、計画は認定された。

このプロセスで問題となったことの１つは、校舎の面積についてであった。旧三和小学校の校舎面積は、通信制高校の設置基準である 1,200 ㎡に 41 ㎡足りず、文科省はそれを「かなり突っ込んできた」という（和寒町教委ヒアリング）。しかし、新しい高校は定員 240 名であり、数千名の生徒を入学させている大規模広域通信制高校とは定員規模が異なることや、併設されている体育館も合わせて対応していくとの回答によって、文科省の了解を得たということである。

特区計画の審査は、内閣府が規制所管官庁との間で調整する仕組みであるため、和寒町が直接文科省と協議することはない。町教委担当者によると、内閣府は認定を実現する方向で対応してくれたということである。校舎面積についても文科省から認められない旨の連絡が４～５回来ていたが、最終的には特区担当室が文科省と調整してくれることで認められることになったという（和寒町教委ヒアリング）。

特区計画が認定されると、今度は学園側から和寒町へ高校設置申請が行われ、和寒町は同年

５月７日に和寒町教育特区学校審議会を設置している。同審議会は、５月から６月にかけて計３回の会議を開催し、答申を提出している（６月 20 日）。これを受けて和寒町は、７月１日に株式会社札幌自由が丘教育センターに対して高校設置認可証を交付した。同センターは星槎高校との間で「生徒受け入れに関する協定」（セーフティネット）を結び、８月 15 日にそれが和寒町に提出された。翌 2009 年４月、札幌自由が丘学園三和高等学校が開校した。

なお、札幌自由が丘学園がすでに NPO 法人であるにもかかわらず、特例措置 817 番「学校設置非営利法人による学校設置事業」（「不登校児童等」を対象としてＮＰＯ法人が学校を設置する）でなく、816 番「学校設置会社による学校設置事業」（地域の特性を生かした教育の実施の必要性、地域産業を担う人材の育成の必要性その他の特別の事情に対応するための教育又は研究を行う学校を株式会社が設置する）を用いたのは、ⅰ）すでに株式会社を設立して高等部を運営していた、[(9)] ⅱ）817 番には前例がなかった、ⅲ）受け入れ生徒を不登校経験者のみに限定することは困難である、という理由による（札幌自由が丘学園ヒアリングより）。

第３節　通信制高校の概要と教育活動

（1）定員・入試・スタッフ等

三和高校は、和寒町の本校と札幌学習センターの２カ所の教育施設をもっている。課程は通信制（単位制）であり、学科は普通科である。通信制といっても現在広域制と採っておらず、北海道と青森県のみから生徒を募集している。

定員は各学年 80 名で、そのうち全日（通学）コースが 60 名、月１（在宅学習）コースが 20 名、３学年で合計 240 名となる。2009 年５月１日現在の生徒数は、＜表１＞のようになっている。

表１　三和高等学校在籍生徒数　2009 年 5 月 1 日現在

	全日コース	月１コース	小計
１年次	２０名	６名	２６名
２年次	１７名	２名	１９名
３年次	２２名	０名	２２名
４年次	６名	０名	６名
合　計	６５名	８名	７３名

入試選抜は、国数英３教科の学力検査（基礎学力の確認）と「当日課題」（様々な分野から出される課題をまとめる）、それに面接である。面接では、志望動機、入学後にやってみたいことなどを聞く。志望者には、入試の出願前に、事前面談と体験入学を実施し、生徒の意思を確認することとしている。

スタッフはフリースクール部とほぼ一体となっているが、校長・副校長のほか、全日コースの各学年クラス担任３名、月１コース担任・副担任の計７名が主要な高校担当教員として配置されている。学費は、全日コースでは入学時納入金 27．5 万円（入学金６万円、施設設備費 5．5 万円、単位登録料 13 万円、教材費３万円）と授業料月 3．5 万円、月１コースでは入学時納入金 41．5 万円（入学金６万円、施設設備費 3．5 万円、授業料 26 万円、教材費６万円）である（『2009 年度札幌自由が丘学園三和高等学校 4 月入学生募集要項』）。

（2）２つのコースと教育課程

同校には、全日（通学）コースと月１（在宅学習）コースがある。

全日コースは、札幌学習センターに週５日登校する。始業時間は 10 時 30 分、終業時間は

15時30分である。年２回、和寒町本校で４泊５日のスクーリングを行う。

月１コースは、札幌学習センターに毎日登校することが難しい生徒のためのコースである。在宅で教科書や副教材を利用しながらレポートを作成し、また月に１度、和寒町の本校でスクーリング（授業）を行う。

表2 教育課程表Ⅰ（在宅学習コース）

教科名	科目名	区分	履修方法	単位数	添削指導	面接指導（本校）	
						メディア学習あり	メディア学習なし
国語	国語表現Ⅰ	選択必修	在宅	2	6	2	2
	国語総合		在宅	4	12	2	4
	現代文	選択	在宅	4	12	2	4
	古典	選択	在宅	4	12	2	4
地理歴史	世界史Ａ	選択必修	在宅	2	6	2	2
	世界史Ｂ		在宅	4	12	2	4
	日本史Ａ	選択必修	在宅	2	6	2	2
	日本史Ｂ		在宅	4	12	2	4
	地理Ａ		在宅	2	6	2	2
	地理Ｂ		在宅	4	12	2	4
公民	現代社会	選択必修※１	在宅	2	6	2	2
	倫理		在宅	2	6	2	2
	政治・経済		在宅	2	6	2	2
数学	数学基礎	選択必修	在宅	2	6	2	2
	数学Ⅰ		在宅	3	9	2	3
	数学Ⅱ	選択	在宅	4	12	2	4
	数学Ａ	選択	在宅	2	6	2	2
理科	理科基礎	選択必修	在宅	2	6	4	8
	理科総合Ａ		在宅	2	6	4	8
	理科総合Ｂ		在宅	2	6	4	8
	物理Ⅰ	選択必修	在宅	3	9	6	12
	化学Ⅰ		在宅	3	9	6	12
	生物Ⅰ		在宅	3	9	6	12
	地学Ⅰ		在宅	3	9	6	12
教科名	科目名	区分	履修方法	単位数	添削指導	面接指導（本校）	
						メディア学習あり	メディア学習なし
保健体育	体育	必修	在宅	7	7	14	35
	保健	必修	在宅	2	6	2	2
芸術	音楽Ⅰ	選択必修	在宅	2	6	4	8
	書道Ⅰ		在宅	2	6	4	8
	美術Ⅰ		在宅	2	6	4	8
外国語	オーラル・コミュニケーションⅠ	選択必修	在宅	2	6	4	8
	英語Ⅰ		在宅	3	9	6	12
	英語Ⅱ	選択	在宅	4	12	8	16
家庭	家庭基礎	選択必修	在宅	2	4	2	4
	家庭総合		在宅	4	8	4	8
情報	情報Ａ	必修	在宅	2	4	2	4
工業	地球環境化学	必修	在宅	4	8	－	8
北海道科	郷土の歴史	選択必修	在宅	4	2	－	4
	郷土の文化		在宅	4	2	－	4
	郷土の産業		在宅	4	2	－	4
	体験実習	必修	在宅	4	1	－	4
自然体験科	カヌーⅠ	必修	在宅	4	1	－	4
	カヌーⅡ	選択	在宅	4	1	－	24
総合的な学習の時間		必修	在宅	6	3	－	6
特別活動						－	34

必修科目・選択必修科目を含めて74単位以上を修得すること。
メディア学習に関しては、NHK高校講座、もしくはCD教材を利用する。
特別活動は、朝の会（10分）、LHR（30分）、帰りの会（10分）の合計28時間分を含む。
（28時間：50分（1単位時間）×28日（必要登校日数））
※1 「現代社会」または「倫理」「政治・経済」（合計2科目）のいずれかを選択する。

表3 教育課程表Ⅱ－a（通学コース 新入生・1年次転編入生）

教科名	科目名	区分	履修方法	単位数	添削指導	面接指導	
						学習センター	和寒本校
国語	国語表現Ⅰ	選択	在宅	2	6	2	
	国語総合	必修	通年①②	4	12	64	
	現代文	必修	通年③	4	12	32	
	古典	選択	通年	4	12	16	
地理歴史	世界史Ａ	選択	在宅	2	6	2	
	世界史Ｂ	必修	通年②	4	12	32	
	日本史Ａ	選択	在宅	2	6	2	
	日本史Ｂ	必修	通年③	4	12	32	
	地理Ａ	選択	通年	2	6	16	
	地理Ｂ	選択	在宅	4	12	4	
公民	現代社会	必修	通年①	2	6	32	
	倫理	選択	通年	2	6	16	
	政治・経済	選択	通年	2	6	16	
数学	数学基礎	必修	通年①	2	6	32	
	数学Ⅰ	必修	通年②	3	9	32	
	数学Ⅱ	選択	通年③	4	12	16	
	数学Ａ	必修	通年③	2	6	32	
	数学Ｂ	選択	通年③	2	6	16	
理科	理科基礎	必修	通年①	2	6	16	
	理科総合Ａ	選択	在宅	2	6	8	
	理科総合Ｂ	選択	在宅	2	6	8	
	物理Ⅰ	選択	通年②③	3	9	32	
	化学Ⅰ	選択	通年②③	3	9	32	
	生物Ⅰ	必修	通年②	3	9	16	
	地学Ⅰ	在宅	3	9	12	12	
保健体育	体育①	必修	通年①	2	2	10	
	体育②	必修	通年②	2	2	10	
	体育③	必修	通年③	3	3	15	
	保健	必修	集中	2	6	8	
芸術	音楽Ⅰ	選択必修	集中	2	6	16	
	美術Ⅰ		集中	2	6	16	
	書道Ⅰ		集中	2	6	16	
外国語	オーラル・コミュニケーションⅠ	選択	在宅	2	6	8	
	英語Ⅰ	必修	通年①	3	9	32	
	英語Ⅱ	必修	通年②	4	12	32	
	リーディング	必修	通年③	4	12	32	
家庭	家庭基礎	選択必修	集中	2	4	8	
	家庭総合		在宅	4	8	8	
情報	情報Ａ	必修	通年①	2	4	16	
工業	課題研究	必修	通年③	4	8	16	
	ソフトウェア技術	必修	通年②	2	4	16	
	地球環境化学	必修	通年①	2	4	16	
北海道科	郷土の歴史	必修	通年①	2	2	16	
	郷土の文化	必修	通年②	2	2	16	
	郷土の産業	必修	通年③	2	2	16	
	体験実習	必修	本校①②③	3	3		54
自然体験科	カヌーⅠ	必修	本校①③	2	2		14
	カヌーⅡ	選択	本校③	2	2		24
	ヨットⅠ	選択	集中	2	2	12	
	ヨットⅡ	選択※1	集中	2	2	24	
総合的な学習の時間		必修	通年②③ 本校①②③	3	3	32	32
特別活動						90	12

必修科目・選択必修科目を含めて74単位以上を修得すること。履修方法が「集中」「在宅」となっている必修科目および選択必修科目については、前籍校において単位を取得している場合は履修を要しない。
※1 「ヨットⅡ」は「ヨットⅠ」の単位を取得していなければ履修できない。

教育課程は、コースによって異なり、＜表２＞、＜表３＞のようになっている。

三和高校の大きな特徴の１つは､｢毎日通える通信制」という点にある。フリースクールを卒業して通信制高校に進学しても、年に数回通学するだけで、もっぱら在宅学習するほかなかった状況を見て、高等部および高校の開設に至ったわけであり、全日コースは通信制を採用していても生徒の｢安心できる居場所」、また｢それぞれにふさわしい学びの場」として毎日通学することができるように設計されている。

表４　三和高等学校＜時間割＞　３学年の例

	月	火	水	木	金
1	自由選択科目	特別授業	数学A…応	課題研究	特別授業
2	リーディング	日本史	リーディング	現代文	特別授業
3	日本史	総合的な学習	現代文	地球環境科学	体育
4	数学A…基	数学A…応	数学A…基	自由選択科目	
5	特別授業				

＜表４＞は、３学年の時間割の例として、同校案内パンフレットおよびホームページに記載しているものである。１日３～４時間の授業が組まれており、金曜日は体育が入ることもあるが、基本的には自由登校日となっている。生徒は、金曜日に進学学習や補習のための学習時間に使うことができる。

他方、毎日札幌学習センターに通うのは困難な状況にある生徒は、月１コースに在籍して、基本的に在宅での学習を進めることとなっている。

表５　通学コース　2009年度夏季スクーリング計画

教科名	学年	午　前	午　後
7/21（火）	1	移動（札幌→和寒）	北海道科・体験実習（旭山動物園）
	3		
7/22（水）	1	北海道科・体験実習（調理実習）	北海道科・体験実習（文化・芸能活動（茶道））
	3	北海道科・体験実習（農作業体験）	
7/23（木）	1-a、3-a	総合的な学習の時間（ボランティア活動（保育所））	
	1-b、3-b	自然体験科・カヌーⅠ（カヌー体験）	
7/24（金）	1-a、3-a	自然体験科・カヌーⅠ（カヌー体験）	
	1-b、3-b	総合的な学習の時間（ボランティア活動（保育所））	
7/25（土）	1	特別活動（清掃活動）	移動（和寒→札幌）
	3		

表６　通学コース　2009年度冬季スクーリング計画

教科名	学年	午　前	午　後
2/3（水）	1	移動（札幌→和寒）	北海道科・体験実習（雪像作り）
	2		北海道科・体験実習（スノーキャンドル作り）
2/4（木）	1-a	北海道科・体験実習（文化・芸能活動（華道））	北海道科・体験実習（雪像作り）
	1-b	北海道科・体験実習（文化・芸能活動（日舞））	
	2-a	総合的な学習の時間（ボランティア活動（芳生苑 & 健楽苑））	
	2-b	総合的な学習の時間（ボランティア活動（保育所））	
2/5（金）	1-a	北海道科・体験実習（文化・芸能活動（日舞））	北海道科・体験実習（雪像作り）
	1-b	北海道科・体験実習（文化・芸能活動（華道））	
	2-a	総合的な学習の時間（ボランティア活動（保育所））	
	2-b	総合的な学習の時間（ボランティア活動（芳生苑 & 健楽苑））	
2/6（土）	1	特別活動（極寒フェスティバル参加）	
	2		
2/7（日）	1	北海道科・体験実習（農作業体験）	移動（和寒→札幌）
	2		

（３）和寒町でのスクーリング

2009 年度全日コースの和寒町でのスクーリングは､夏季７月 21～25 日､冬季２月３～７日の各５日間で、スケジュールは＜表５＞＜表６＞となっている。月１コースの和寒町スクーリングの日程表は、＜表７＞となっている。

表７　在宅学習コース　2009年度スクーリング計画

月日	時限	１年次		２年次		３年次	
		科目名	備　考	科目名	備　考	科目名	備　考
4/25（土）	1	開　校　式					
	2						
	3						
	4						
5/23（土）	1	郷土の歴史		郷土の文化		郷土の産業	
	2	郷土の歴史		郷土の文化		郷土の産業	
	3	理科総合Ａ		地球環境化学		地球環境化学	
	4	理科総合Ａ		地球環境化学		地球環境化学	
6/27（土）	1	郷土の歴史		郷土の文化		郷土の産業	
	2	郷土の歴史	筆記試験	郷土の文化	筆記試験	郷土の産業	筆記試験
	3	理科総合Ｂ		地球環境化学		地球環境化学	
	4	理科総合Ｂ		地球環境化学		地球環境化学	筆記試験
7/25（土）	1	家庭総合		家庭総合		体験実習	
	2	家庭総合		家庭総合	実地試験	体験実習	
	3	英語Ⅰ		生物		体験実習	
	4	英語Ⅰ		生物		体験実習	
8/22（土）	1	体育	カヌー	体育	カヌー	カヌー	
	2	体育	カヌー	体育	カヌー	カヌー	
	3	体育	カヌー	体育	カヌー	カヌー	
	4	体育	カヌー	体育	カヌー	カヌー	実地試験
9/19（土）	1	英語Ⅰ		自由選択		総合的な学習の時間	
	2	英語Ⅰ		自由選択		総合的な学習の時間	
	3	書道Ⅰ		書道Ⅰ		総合的な学習の時間	
	4	書道Ⅰ		書道Ⅰ		総合的な学習の時間	
10/24（土）	1	理科総合Ａ		自由選択		体育	
	2	理科総合Ａ	筆記試験	自由選択		体育	筆記試験
	3	書道Ⅰ		書道Ⅰ		保健	
	4	書道Ⅰ		書道Ⅰ	実地試験	保健	筆記試験
11/21（土）	1	理科総合Ｂ		自由選択		自由選択	
	2	理科総合Ｂ	筆記試験	自由選択		自由選択	
	3	現代社会		世界史Ｂ		日本史Ｂ	
	4	現代社会	筆記試験	世界史Ｂ	筆記試験	日本史Ｂ	筆記試験
12/19（土）	1	総合的な学習の時間		総合的な学習の時間		総合的な学習の時間	
	2	総合的な学習の時間		総合的な学習の時間		総合的な学習の時間	
	3	特別活動		特別活動		特別活動	
	4	特別活動		特別活動		特別活動	
1/23（土）	1	数学Ⅰ		生物		補　習　日	
	2	数学Ⅰ	筆記試験	生物			
	3	英語Ⅰ		情報Ａ			
	4	英語Ⅰ	筆記試験	情報Ａ	筆記試験		
2/20（土）	1	国語総合		生物		補　習　日	
	2	国語総合	筆記試験	生物	筆記試験		
	3	体育	スキー	体育	スキー		
	4	体育	スキー	体育	スキー		
3/13（土）	1	補　習　日		補　習　日			
	2						
	3						
	4						
3/20（土）	1	補　習　日		補　習　日			
	2						
	3						
	4						

11:00～11:10	朝の会	13:30～14:00	LHR
11:10～12:00	1時限目	14:00～14:50	3時限目
12:10～13:00	2時限目	15:00～15:50	4時限目
13:00～13:30	昼休み	15:50～16:00	帰りの会

今回の調査では、全日コースの７月 22～23 日に行われた北海道科・体験実習での農作業体験の発表会、総合的な学習の時間の保育所でのボランティア活動、自然体験科のカヌー体験などを参与観察させてもらった。農作業体験では、生徒たちは４つのグループに分かれて地元の農家に調査に向かい、和寒町で栽培している作物の種類や栽培方法、販売の状況などについて話を聞いて、模造紙にまとめて協力農家と地元住民の前で発表を行った。ボランティア活動では、和寒町立保育所を訪問して子どもと触れ合うといった体験、自然体験科ではカヌー製作やカヌーに乗ってみる体験を行っている。これらの体験を行っている時の生徒たちは生き生きとしており、農家の方々とのやり取りや人前でのプレゼンも相応にこなしていた。またある発達障害を抱えた生徒がカヌーに乗れたことに大きな喜びの表情を示していたことも印象的であった。総体としてこうした体験活動の効果には大きなものがあると亀貝氏は述べていた。

（4）三和高校とまちづくり

三和高校はどこからも特に財政的な補助を受けていないが、和寒町は旧三和小学校校舎を 150 万円程度で有償貸与する予定だったのを、３年間に限り無償貸与とした。町は旧三和小学校の校舎維持にかかる灯油代、除雪費、施設管理委託料、電気代などを 150 万円程度計算し、それを町議会に提案した。ところが、町議会議員全員が札幌自由が丘学園を訪問し、校舎や生徒の様子などを視察する機会があり、学園の状況を理解した町議会側から、生徒募集に苦労するであろう最初の３年間は使用料を無償にしてよいのではないかという提案があがったため、３年間無償貸与となった。

他に町からの支援としては、カヌー指導者や農家の協力者の紹介、和寒町を肌で体験してもらえるように町内のイベントへ三和高校の教職員が参加できる機会を作るといったことがある。町としては、三和高校がまちづくりに加わってもらうことを望んでおり、町長は町担当職員に対して、同校を「全面的に支援するように」と指示しているという。

他方、三和高校側も、星槎国際高校のスクーリングの時はほとんど芦別市と交流することがなかったということもあり、和寒町という地域とのつながりを大切にしたいと考えている。そのためには、ただ町や住民に対して三和高校への協力を求めるというのではなく、いっしょにまちづくりを進めていけるような関係を築くことを重視している。三和高校の中心的教員（金澤氏）は、「学校づくりはまちづくり」と考えているとして次のように述べている。

> ただ農協や自治会を通じて農作業体験への協力を依頼して、農家さんが『話が下りてきたから引き受けるしかないね』ということには絶対にしたくない。農家さんにとって何か面白みを感じてもらえるようにやっていくにはどうしたらよいかというところから話をしていきたい。

実際、こうした考えの下で同教員が実際に協力農家と話し合うと、学校の教育活動に関してアイデアが上がってきたという。2009 年４月の三和高校開校式で、生徒たちが朗読劇を発表したが、それを見ていた農家から、和寒町の特産物である越冬キャベツを題材にして朗読劇を行ってはどうかという提案があったという。

同教員は和寒町商工会青年部に加わって、７月の夏祭りの実施に携わっており、また他の町のイベントでも準備側として関わることができないかと模索している。三和高校の教員は町民運動会に参加しており、生徒たちにも町民運動会など町の行事に参加させるよう予定している。このように同校は少しずつ和寒町のまちづくりに関わろうとしている。

三和高校としては、和寒町の本校に毎日通学する生徒が 20 人程度出てくれば、教職員を常駐させて授業を行いたいという展望をもっている。和寒町側も、そうなれば町の活性化に結びつくと期待している。ただ上の教員は、そのようになるには、町・町民が「当事者意識」をもって高校づくりに関わるようになることが必要であるとも考えている。

現在のところ、まだ三和高校と和寒町はスクーリングを中心に短期間の薄い関係しかもてていないが、協力し合い、発展し合う方法を相互に模索している段階といえる。

第４節　特区計画と現実のはざま――通信制高校運営の課題

以上のように構造改革特区制度を用いて発足し、まちづくりにも関わり出した三和高校であるが、その運営の実際においては当初の認定特区計画との微妙なずれや特区制度特有の課題が存在している。

（1）教育課程とその運用

認定特区計画に記載された三和高校の教育課程では、スクーリングはすべて和寒町本校で行うこととされていた。つまり、計画では現在の月１コースの教育課程１本で教育活動を進めていくこととしており､国英数理社ほかすべての教科を和寒町本校で実施することとなっていた。(10)

しかし、三和高校はもともと生徒たちが札幌学習センターに毎日通学できるように「毎日通える通信制」を特色としているため、開校後の実際の学校運営においては、毎日通学してくる生徒たちのための教育課程を編成する必要があった。そこで先に見たように、同校では全日コースと月１コースという２つの教育課程が置かれることとなった。内閣府に出した教育課程と現実の教育課程に違いが生じているということである。

教育特区は計画認定後、文科省の所管となり、三和高校の運営について文科省とのやりとりが開始されている。文科省は、札幌学習センターでの授業はあくまでも課外授業であり、和寒町のほうで通常授業（国英数理社）を全部実施すべきという見解を示してきている。

内閣府構造改革特区担当室「構造改革特区計画認定申請マニュアル」（2007 年 12 月 28 日改訂）は、次のように記している。

> 規制の特例措置を活用して、通信制の課程を置く高等学校が面接指導等（高等学校通信教育規程第２条に規定する面接指導等。）を協力校等本校の校舎以外の場所で行う場合や、大学の各キャンパスで教育研究を行う場合などについても、その指導等が学校として行う教育又は研究に位置付けられるものである以上、特区計画に記載された区域内において行う必要があります。 なお、各校舎が複数の地方公共団体の区域に所在する場合には、各校舎が所在する複数の地方公共団体が共同し又は単独でそれぞれ、特区の申請を行うことが必要となります。

一方、三和高等学校側は、毎日通学してくる全日コースの生徒には札幌で通常授業を行い、スクーリングは和寒町でなければできないことをやるために、二本立ての教育課程が必要とする。「この２つのコースの子どもたちに同じ教育課程表でやるというのは決して望ましいことではないし、和寒町のためになるとも思えない」というのが三和高校の見解である。たとえば広

域通信制のクラーク国際高校は本校を東京の深川に置いているが、全国各地に拠点を置いており、すべての生徒が深川にスクーリングに来ているわけではない。通信制高校は近年形態がかなり変化しており、一昔前の通信制高校を念頭に置いて議論することは難しく、むしろ申請マニュアルの方に問題があると教員の金澤氏は言う。

特区学校の教育課程は特区マニュアルに則って実施される必要があるが、また教育の実際上望ましい学校運営や形態があり、むしろマニュアルの見直しを文科省に対して求めている。(11) 三和高校の教育課程はマニュアルと教育実践上の必要性との間でいかにその位置を定めるかをめぐって揺れ動く可能性をはらんでいる。

（2）学校財政――校舎の無償貸与と憲法第 89 条

前述のように和寒町では三和高校に対して、旧三和小学校校舎を 3 年間に限り無償貸与とするという方針を決定した。しかしその後、内閣府特区担当室からのアンケートでそのように回答したところ、文科省から公の財産の支出制限を規定する憲法第 89 条 (12) に抵触するため認められないとの見解が町教委に伝えられた。 (13)

和寒町では、2008 年 10 月にすでに文科省宛に財産処分の報告書を提出しており、そこで無償貸与を明示していた。しかし、特区担当室のアンケートでそのことが文科省の目に止まったようである。和寒町は、財産処分を所管する道教委施設助成グループに状況を説明し、同グループが間に入って文科省との調整が行われた。翌年 3 月に文科省から道教委担当者に連絡が届き、今回は例外的に認められることとなった。

札幌自由が丘学園および三和高校は通常の学校と比べれば非常に小規模であり、児童生徒の保護者から学費を徴収しても、大きな収入にはならない。教職員の人件費は公務員の半分に満たない程度に抑えている（札幌自由が丘学園ヒアリングより）。また和寒町へのスクーリング費用（1 回 4 泊 5 日約 35,000 円）は、生徒の家庭の負担を押し上げてしまう。このように札幌自由が丘学園・三和高校の財政は厳しい状況にある中、校舎無償貸与は非常に大きな支援となっている。しかし、これも 3 年間限りであり、財政的な厳しさにいかに対処するかが三和高校の大きな課題となっている。

（3）自主性と助成

構造改革特区制度は、「自助と自立の精神」に基づき、財政措置を講じないという原則で実施される。三和高校は私学に分類されるが、通常の私学助成を受けることはできず、税制上の優遇措置もない。

財政状況の改善のためには、学校規模の拡大を図ることが経営戦略として考えられるが、不登校経験者が多いという生徒の状況を考慮すれば、落ち着いて過ごせる小規模な学校を維持するほかない。全国で私立の通信高校在籍者は 10 万人程度 (14) であるが、全国の通信制高校の中には数千人から 1 万人に上るような大規模な広域通信制高校もある。こうした大規模広域通信制高校は、私学助成も通常の私学に比べて低く、規模拡大を図ることで財政収支を維持していると思われる。しかし、これほどの生徒を集めていることに対して、三和高校は「不自然さ」を感じているおり、また小規模であるからこそ、多くの自治体がこうした学校の設置に携わることができるのではないかという（札幌自由が丘学園ヒアリングより）。

他方、特区学校であっても公的助成を受けられるようにすることについても必ずしも積極的

であるわけではない（同ヒアリングより）。

私学助成というのがありがたいような反面、それに組み込まれることによって財布を握られると、今までのように強く言えていたものが言えなくなるという部分もちらっと考えますね。私たちとしてはこう考えますと言えるのは、やはり人事というものと財政、お金というものからある意味独立した存在でいられるからこそ、私たちはこう思いますということを真っ向からぶつけることができるんだろうなという気がしています。その片方であるお財布を握られたときにやはり言えなくなってくるのかなということを考えると、今のまま私学助成はないけれどもという状態も決して悪くはないのかなと。

文部科学省からは、学校設置会社立の学校は学校法人への移行を提案されることもあるという。しかし学校法人へと移行すると私学助成が受けられるようになる反面、認可権者はこれまで通り都道府県へと戻ってしまう。さらに学校法人立の学校の設置基準と学校設置会社立の学校の設置基準には大きな開きがあり、特に財政的な面での準備が困難になってくる。

特区学校であるがゆえに公的な助成がなく、財政的に困難を抱えているが、助成を受けることによる自主性の制約が生じる懸念もある。一般の私学も財政維持が大きな課題であるが、特区学校である三和高校の場合はなおさら、学校の自主性を確保しながら、なお財政困難にも対処していかねばならないという運営の難しさが存在している。

（4）評価と責任

このように三和高校は特区という制度のもとでの財政的な不安定性と学校の安定＝統制のはざまで揺れながら、柔軟に制度解釈を行って自主性を確保しようとしている。しかし、同校の教育実践の踏み込みは、マニュアル解釈レベルに留まっている。特区マニュアル自体に法的拘束力はなく、子どもたちの学びのニーズに合っていない面もある。ただ、このような柔軟な制度解釈による自主性の確保は、ともすると学校側の都合によってあるべき基準を割り、生徒に不利益を与えることとなったり、何らかのサンクションを受ける恐れもある。金澤氏も「法令順守は絶対だ」という。

そこで評価が重要になってくる。教育特区評価を行うのは、規制所管官庁文科省、[15] 内閣府構造改革特区推進本部の「評価・調査委員会」教育部会、[16] それに特区認定地方公共団体の３つであるが、とりわけ３つめ、すなわち特区事業を実施している和寒町の教育特区学校審議会は地元にあって特区事業をチェックしていく重責を担っている。構成員は中学校校長１名、和寒町の会社経営者１名、教育委員１名、地域住民１名の５名となっているが、この審議会が三和高校と特区事業をどうチェックしていけるか、その力量が問われている。三和高校側も次のように述べている。

この株式会社立の学校のネックとしては、今まで認可権者として和寒町がそういった役割を担ってきたという経験がないので何をチェックしていいのかというところが和寒町としてもわからないというのが現状だと思います。私たちも根気強く法に照らし合わせながらきちんと用意していかないといけないんだということを前もって勉強していかないと。

三和高校と和寒町はパートナーとして特区事業を実施してきているがゆえに、両者の自己評価のあり方が「自然の恵み野和寒町教育特区」の帰趨に関わってくる。三和高校がしばしば強調する言葉に、「自主規制」がある。一方では教育課程の柔軟な運用などによって学校の自主性の確保を目指しながらも、そこに生まれかねない放縦をいかに抑制していくかという責任を三

和高校は背負っている。

（5）小括

以上、教育課程と学校財政を取り上げ、三和高校（および和寒町）の行動と姿勢を見てきた。そこには教育課程に関するマニュアルと実践の微妙なずれと解釈の対立、財政的な不安定性とそれへの距離の取り方などが確認できた。これらは、統制・安定と自主性確保の間で揺れる三和高校の姿を映し出すものといえよう。次節では、これらの事実を踏まえつつ、フリースクールが教育特区を用いて高校をもつことの意味、そして教育特区の機能と課題を論じ、まとめとしたい。

第５節　まとめ

（1）フリースクールと高校設置

フリースクール札幌自由が丘学園は 2009 年４月、教育特区を活用して通信制高校を設置した。これはどのようにとらえればよいのだろうか。

すでに記したように、フリースクールを卒業し高校に入学しても、札幌自由が丘学園に通っていた子どもたちにとって「安心できる居場所」、「それぞれにふさわしい学びの場」となる高校に進めることは少なく、彼らに適切な高校教育の機会を提供しようという意図がそこにはあった。高校設置を実現することで、フリースクール卒業後の進路に難しさを抱えていた子どもたちに教育の場を生み出すことができたとひとまずはいえる。

札幌自由が丘学園ではさらに 2009 年 11 月、「若者のためのフリースクール　YOU スペース」を開設した。これは、18～30 歳の「様々な要因から社会参加や、家庭以外での生活の場を失っている若者」に仲間づくりや情報交換、学び、社会体験などを行う機会を提供するものである。[17] 同学園高等部を卒業して進学や就職をする者もいるが、引きこもってしまう者もおり、そうした若者たちに人とつながりをもてる場所を作ろうというプランが、札幌市の雇用再生特別対策推進事業に採択されて実現の運びとなった。

こうしてフリースクール札幌自由が丘学園は創立後、15 年間を経過して高校、さらには若者の居場所をもつようになり、不登校経験を初め、困難を抱える子ども・若者の進む経路を拡張するという発展を遂げてきたといえよう。

その一方で、札幌自由が丘学園が高校をもつということは、公教育の外側に位置していたフリースクールが通常の公教育の中にその範囲を拡張し、公教育との接合をより強めたということになる。これは反学校的な立場から見れば、公教育への取り込みとして捉えられるかもしれない。

フリースクールにも明瞭な反学校的なスタンスに立っているところもあれば、それとは立ち位置を異にしているところもあろう。札幌自由が丘学園の場合、亀貝氏は次のように述べている。

> 学校に対してちゃんと努力して、教育の本来のあり方、学校の本来のあり方に向かって自己改良の改革をしなければだめではないかという考え方は……その気持ちはかつてはなかったわけではないですが、今は……教育の仕組みはそんなにかんたんなものではない、む

しろ私たちフリースクールも含めてそれぞれのポジションでもって頑張るようなそのような仕組みの方がいいのではないか。……それぞれのパートパートで責任をもつという方向でいったほうがいいと思います。

つまり脱学校論といった展望を前提にするのではなく、かといって学校に脱皮していくことを目標としているわけでもなく、学校とフリースクールは共存しながら相互に補完し合って子どもの学習と発達の機会を保障していくような考え方がここには見られる。

ここでいう学校と共存するフリースクールは、けっしてマイナーな存在ではない。亀貝氏は、フリースクールも「公が認可するようにすべき」という。つまりフリースクールは、今のように公教育の外側に置かれ、実際に存在していても存在していないかのように見なされる位置ではなく、明確に公認された存在として位置づけられることが展望されている。

ただし公認とは、もちろん単に公立学校に転換してフリースクールを解消するということではない。また公的なコントロールをただ受けるという受動性のみで理解してもならないであろう。フリースクールを維持しながら、なお何らかの形で公的に認知される教育機関となることを意味している。

このようなスタンスを踏まえ、また三和高校の学校運営と教育活動における自主性確保の行動を見るならば、フリースクール札幌自由が丘学園が高校をもつということは、従来型の公教育に身を売り渡したというような意味では捉えられない。従来であれば教育機会を十分に享受できなかった子どもたちのための学習権保障という観点から捉えられるべきであろう。

もっとも三和高校の教育課程の運用をめぐって文科省との対立が生じていたように、特区制度を用いればそれで望む教育がすべて可能になるわけではなく、やはりある面では教育活動が通常の公教育の有する規制に制約される面も一定生じている。こうした面が大きければ、フリースクールにとって高校をもつメリットはほとんどなくなるであろう。ただそうした規制による制約も念頭におきながら、三和高校は＜自主性――統制＞と＜不安定――安定＞のはざまで何とか自主性と安定を得る努力を重ねており、それは上で確認したようなフリースクールの展望に支えられているといえる。

御園生純は、「教育制度と現在の住民ニーズとの齟齬を『特区』という限定された環境の中に押し込めてしまい、その根源的要因には何ら手をつけない『その場しのぎ』の小手先の改革であることは否めない」、「『拡大された文科省の統制的体質』を推進し、官僚機構の肥大化を生じさせる恐れさえ孕んでいる」と現在の教育特区制度を批判しつつも、「硬直化した教育課程などにあらわされる、学校教育法の様々な規制からの離脱を意味する不登校児を対象とするサポート校が模索しなければならないのは、学校教育法の支配外の学校の可能性を模索することではないだろうか」として、「『非』学校教育法型の学校実現の可能性にこそ、この特区を活用する可能性が秘められている」と述べている。[18] 札幌自由が丘学園の取り組みは、まだ始まったばかりであるが、現在のところこのような可能性へのアプローチの１つとして捉えられるのではないか。

（２）教育特区の機能と限界

札幌自由が丘学園の教育特区による通信制高校設置を上のように評価したとしても、今日の特区制度自体をただちに肯定することにはならないと思われる。本稿は教育特区の一事例を見たに過ぎないが、補論的に教育特区について触れておきたい。

本稿の事例からまず見えることは、教育特区という制度の不安定性である。規制の特例措置を認める特区制度は財政措置も人的支援もなく、「自助と自立の精神」により自前で事業を実施していくことが求められているがゆえに、きわめて不安定といえる。特区マニュアルも簡易であり、特区学校を評価する体制の課題も残されている。しかし同時に、教育特区が自助努力型事業であることによって、実践の自主性や柔軟性が可能になっている面もある。三和高校の場合、学校運営における自主性確保の努力というある種の前向きの抵抗が見られた。

他方、先般法令違反が問題となり募集停止に至ったＬＥＣ東京リーガルマインド大学のようなケースが出てくる余地もある。また教育特区における「新たな学校像（学校体系）」は不登校児童生徒に限定されており、「競争主義からの脱落を一条校という『正式』な形で受容することを制度化することによって、逆に“不適応”を起こす子どもを公立学校からダンピングし、結果的に一元的能力主義を補完するものにもなりうる」という指摘もある。[19] 教育特区が不安定であるがゆえに、柔軟性や自主性をもちうるが、同時に公教育の劣悪化や多層化といった事態ももたらしうる。このように教育特区は、公教育の劣悪化や多層化、統制の拡大、そして国民の教育ニーズへの応答実践といった力のせめぎ合いの中に置かれている。仮に教育特区という制度を有効に機能させる道があるとすれば、公教育を包摂的で公正なものにしていこうとするより大きな制度設計をその上位に置くことが必要であろう。

永田佳之は「オルタナティブ・スクールに対する教育行政」の４類型をクオリティ・アシュランスの高低、公費助成の多少により「積極支援・育成型（第１象限）」、「消極支援・放任型（第２象限）」、「消極支援・干渉型（第３象限）」、「積極支援・管理型（第４象限）」の４種類に分類している。[20] 永田は、現在の日本の「フリースクールなどの民間施設は消極支援・放任型に近く、助成も（少）なければ干渉されることもまずない」が、「教育特区などにより認証を受けるようになると、フリースクールなどのオルタナティブ・スクールは第２象限から第４象限への移行を余儀なくされる可能性も強まる」という。[21] しかし、「積極支援・管理型」のあり方によっては、国家からのコントロールや市場経済への囲い込みが強化されかねない。永田は、国家や市場経済と距離をおいた形でオルタナティブ・スクールを育成していく「積極支援・育成型」を展望している。

フリースクールの発展、あるいは不登校児童生徒の学習・発達の機会の保障のためには、こうした方向でのわが国教育の全体的な制度設計が求められる。札幌自由が丘学園三和高校の実践は、このような制度設計に結びついたときに実を結ぶことになろう。

【注】

（1） 構造改革特区推進本部 WEB ページ：http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/参照。

（2） 「構造改革特区～地域特性を活かして魅力を創出～」2008 年 9 月版。

（3） 内閣府構造改革特区担当室「構造改革特区計画認定申請マニュアル」2009 年 8 月改訂。

（4） 構造改革特別区域基本方針」2003 年 1 月。

（5） 前掲「構造改革特区計画認定申請マニュアル」。

（6） 札幌自由が丘学園『あるフリースクールの 10 年――それぞれの学び、それぞれの希望――』，同学園，2003 年，55 頁。

（7） 同上，139 頁。

（8） 以下、自由が丘学園および和寒町へのヒアリングおよび配付資料より。

（9） 自由が丘学園が株式会社を設立したのは、1990 年に学習塾をスタートさせたときである。

（10） 「構造改革特別区域計画」（自然の恵み野和寒町教育特区）：
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/080331/dai16/02toke.pdf。

（11） 特区計画認定後の内閣府との関わりは、年１回のアンケートくらいしかないが、その中で実情に合わないマニュアル変更の要望を伝えているとのことである（札幌自由が丘学園ヒアリングより）。

（12） 日本国憲法第 89 条「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、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、またはその利用に供してはならない。」

（13） 担当者によると、文科省からの直接の電話、および道教委を通じて２回合ったということである。

（14） 文部科学省「平成 21 年度学校基本調査速報」の「学校数、在学者数、本務教員数」（平成 21 年 5 月 1 日現在）によると、私立通信制高校在籍者は 98,374 人である。
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/__icsFiles/afieldfile/2009/08/06/1282571_1.pdf。

（15） 文科省調査は、書面調査（学校設置会社・認定地方公共団体・所在都道府県へのアンケートおよびデータ収集）が主で、他に適宜実地調査を補足的に行うという方法を採っている。2009 年度の調査結果では、教員給与の低さ、債務超過や定員割れの割合が高いこと、教育指導方法の問題、法令上必要な施設の不足などが指摘されている（高校以下の部分）。また「学習センターやサポート校での活動が高等学校と混然一体となっているかのような事例」も見られるという指摘もある文部科学省「学校設置会社による学校設置事業」調査結果（平成 21 年度）。内閣府構造改革特区推進本部ＨＰの「評価・調査委員会」教育部会の資料として掲載されている。
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka/chousa/kyouikubukai10/siryou2-1.pdf。

（16） 内閣府構造改革特区推進本部の「評価・調査委員会」教育部会は、教育特区全体の調査と評価を行っている。議事録では、上の文科省の調査結果などを取り上げながら、文科省による特例措置廃止の動向に警戒感を示す発言がやや目立っている。

（17） 札幌自由が丘学園 YOU スペース HP： http://www.sapporo-jg.com/space/より。

（18） 御園生純「教育特区とあたらしい学校設置のありよう」『日本教育政策学会年報』第 11 号，2004 年，22-24 頁。

（19） 飯塚真也・谷口聡「教育特区にみる教育改革手法」『地域における新自由主義教育改革――学校選択、学力テスト、教育特区』，エイデル研究所，2004 年，182 頁。

（20） 永田佳之『オルタナティブ教育』，新評論，2005 年，279 頁。

（21） 同上，285-286 頁。

終章　フリースクールの可能性

以上、２章にわたり、札幌自由が丘学園が取り組んでいるフリースクール、および、三和高等学校が活用している教育特区の可能性を明らかにしてきた。すでに、各章ごとに、一定の結論が出されているが、再度、序章で述べた私たちが、今回、フリースクールに注目した観点から、札幌自由が丘学園と三和高等学校の実地調査を通してみた、フリースクールと教育特区の意義を考えてみたい。

第一、教育を受ける権利と義務教育制度の関係について。札幌自由が丘学園では、不登校の子どもたちをはじめとする特別なニーズをもつ子どもたちに対して、人間発達援助実践をおこなっている。フリースクールでの人間発達援助実践は、学校での教育実践と対立するものではなく、学校での教育実践の補足・拡張として、あるいは、それ以外の教育要求として取り組まれている。その意味で、ＮＰＯであるフリースクールは、義務教育制度に対するオルタナティブとして存在しており、不登校の子どもたちの教育を受ける権利を学校に代わって保障しているといえる。しかし、フリースクールは、財政的基盤が不十分であるために、フリースクールの理念は、当事者たちの努力によってしか実現することができない。フリースクールの財政的基盤の問題は、不登校の子どもたちの教育を受ける権利を保障する観点から考えても、札幌自由が丘学園などのフリースクールに対して、北海道教育委員会などの行政からの公的な財政支援が求められるところである。

第二、子どもの生存・成長・学習を支える新しい社会的共同について。札幌自由が丘学園というフリースクールの中で蓄えられている子どものとらえ方、教育のとらえ方、などの経験・知見は、学校における子どものとらえ方、教育のとらえ方に対して、問題提起をしていると考えられる。札幌自由が丘学園は、このような経験・知見を地域の中で広げていくために、教育特区制度を活用して、和寒町に、三和高等学校を設立し、地域の中の学校として地域の人々との共同関係を築こうとしている。札幌自由が丘学園は、「新しい社会的共同から新しい社会的教育制度へ」と展開をしており、ここに現代学校の新たな可能性をみることができる。

このように、フリースクールは、現代学校という公教育制度をとらえなおす契機をもつものであり、日本におけるオルタナティブ・スクールとしての位置を占めているといえるのである。そして、子どもの権利を保障する新たな取り組みなのである。

最後に、今後の研究課題を提示して本稿を締めくくることにしたい。

第一は、人間発達援助者、および、教師、に関する課題である。本稿では、札幌自由が丘学園での人間発達援助実践、および、三和高等学校での教育実践を検討してきたが、それぞれにおける人間発達援助者自身、および、教師自身については、十分深めることができなかった。今後、札幌自由が丘学園の人間発達援助者たちの間に蓄えられている人間発達援助のための経験・知見が、三和高等学校の教師たちの間で、どのように交流され、生かされているのか、また、三和高等学校の教師たちの経験・知見が、札幌自由が丘学園の人間発達援助者たちの間で、どのように交流され、生かされているのか、ということをみていくことで、さらに、フリースクール、および、教育特区の可能性を明らかにすることができるものと思われる。

第二は、発達障害をもつ子どもたち、に関する課題である。[(1)] 札幌自由が丘学園での聴きとりの中で強調されていたことであるが、フリースクールに通ってくる子どもたちの中心が、不登校の子どもたちから発達障害をもつ子どもたちに変わってきており、今後、発達障害をもつ子どもたちをどのように援助していくことができるのか、ということについては、深めることができなかった。その子どもがもっている障害を理解し、一方で、特別支援教育の動向を押さえながらも、他方で、「学ぶ権利をどうするか。……居場所をどう設定することができるのか……。……将来にわたる……自立をどうサポートできるのか、つくり出すことができるのか」（亀貝一義さんの発言）[(2)] ということを、フリースクールとして何に向けて何をどのように実践することができるのか。発達障害の観点からフリースクールをとらえなおすことで、フリースクールの新たな可能性が明らかにできるものと思われる。

第三は、子どもの生存・成長・学習を支える新しい社会的共同、に関する課題である。「どうしても我々も医療機関との連携というものを考えるのですが、なかなかどこの医療機関の先生とつながったらいいのだろうかということを非常に悩みまして、……やはり自由が丘も田中康雄先生だろうと、今、意を強く思っているのですが、田中先生も１人しか体がありませんので、いつまでも田中先生に頼ってばかりでもいられないだろう」（金澤拓紀さんの発言）(3) という時に、あらためて、子どもの生存・成長・学習を支える新しい社会的共同をどう創造していくか、という課題がある。その際、「行政との緊張関係、……これを失ってはならない。絶えずもっと人に優しくいい行政にしていくという……姿勢でもって行政と渡り合っていくということがとても大事」（坪井由実教授の発言）(4) である。このような課題の先には、「総合的な人間発達の相互援助の運動」(5)、あるいは、「ネットワーク型運動」(6) が構想される必要があり、フリースクールとしての札幌自由が丘学園は、その手がかりとなるものを提示しているのである。

［宮盛邦友］

【注】

（1） 発達障害については、茂木俊彦『障害児教育を考える』，岩波新書，2007 年、田中康雄『軽度発達障害　繋がりあって生きる』，金剛出版，2008 年、など参照。

（2） 北海道大学大学院教育学研究科『発達・学習支援ネットワーク研究第４号　特別支援教育と地域支援プログラムの展開―― 第１報――』，2005 年，81 頁、参照。

（3） 同上，86 頁、参照。

（4） 同上，86-87 頁、参照。

（5） 田中孝彦「子どもたちの声と教育運動―― 私の教育運動論ノート――」『子どもたちの声と教育改革』，新日本出版社，2008 年，174-176 頁、参照。

（6） 姉崎洋一「地域教育運動の新たな胎動」西尾勝・小川正人編著『分権型社会を創る⑩　分権改革と教育行政 ～ 教育委員会・学校・地域』，ぎょうせい，2000 年，191-192 頁、参照。