

明治大学経営学部経営学科

2005年度卒業論文

「学校教育の民営化」

4年2組16番 木村友亮

《目次》

はじめに

第1章 日本における学校教育の民営化の動向

第1節 コミュニティースクール構想

第2節 市民の手による新しい公立学校を

第2章 フリースクール～非営利組織の参入～

第1節 フリースクールとはなにか

第2節 学校とは別の教育の場を

第3章 チャータースクール

第1節 アメリカにおける事例

第2節 日本版チャータースクール

第4章 日本のフリースクールの背景

第1節 戦後教育が生み出したもの

第2節 新しい教育の可能性～フリースクールの展望～

おわりに

参考文献一覧

はじめに

私は大学入学当時より、教育という分野に、その中でもとくに学校教育における問題点について興味を抱いていた。それはいわゆる公教育（小・中・高等学校におけるもの）のなかでの諸問題についての興味であったが、一口に教育、または教育問題といっても、その意味はあまりにも広く深く、捉えるには抽象的過ぎるものであった。いじめ・不登校・非行・学級崩壊といった事柄に加え、とくに昨今では、いわゆるゆとり教育の導入による一連の教育改革、それに端を発するといわれている学力の低下などが大きくクローズアップされている現状から考えると、これら教育における諸問題全てを取り上げて研究していくということは途方もない作業に思えた。

こうした中、ゼミの活動の中で非営利組織のマネジメントを学ぶにつれて、それらが教育に対して働きかけることはできないだろうか、既存の教育を変えていくことはできないだろうか、新しいコンセプトを打ち出していけないだろうか、という疑問が生まれ出合ったものが、「フリースクール」と呼ばれる非営利組織の手によってつくられた学校の存在であった。民間の手による学校、ということは言い換えれば、市民がある程度自由にそして時代のニーズに合わせて学校教育を運営していくことが可能であるということを示唆しているものである。また逆に言えば、運営上の問題解決や存在意義の確立といったことも課題となってくるだろう。

本論文では、このフリースクールという概念を中心に、市民による力がどれだけ学校教育に影響を与えていくのか、その存在意義は何なのかという点を明らかにしていきたい。

第1章では、日本において学校教育の民営化が叫ばれるようになった背景を探りつつ、市民の手による新しいタイプの公立学校（コミュニティースクール）について触れてみたい。

第2章では、本論文の主軸でもあるフリースクールの誕生とそのコンセプトを考察する。

第3章では、学校教育民営化の先駆者的存在であるアメリカにおける、チャータースクールの事例を取り上げ、日本の教育の世界に与えた影響を検証する。

第4章においては、以上3つの章を踏まえた上で、フリースクールが存在する背景から今後の展望までを論じ、本論文の結論へと結び付けたい。

第1章 日本における学校教育の民営化の動向

第1節 コミュニティースクール構想

まず触れておきたいことは、コミュニティースクール構想と呼ばれる一連の教育民営化に向けた動きの一環についてである。教育改革国民会議は、2000年9月に中間報告「教育を変える17の提案」¹を公表した。その中の一つである、「新しいタイプの学校（コミュニティースクール等）の設置を促進する」は、平成13年1月25日付けの文部科学省「21世紀教育新生プラン」²の【新しい時代の新しい学校づくり】という政策課題の中に位置づけられ、小中学校の設置基準の明確化と合わせて検討されることになった。中間報告書は、“新しい時代に相応しいタイプの学校を独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校（コミュニティースクール）を市町村が設置することの可能性を検討する。これは、市町村が校長を募集するとともに、有志による提案を市町村が審査して学校を設置するものである。校長はマネジメント・チームを任命し、教員採用権を持って学校経営を行う。学校経営とその成果のチェックは市町村が学校ごとに設置する地域学校協議会が定期的に行う。”と述べている。

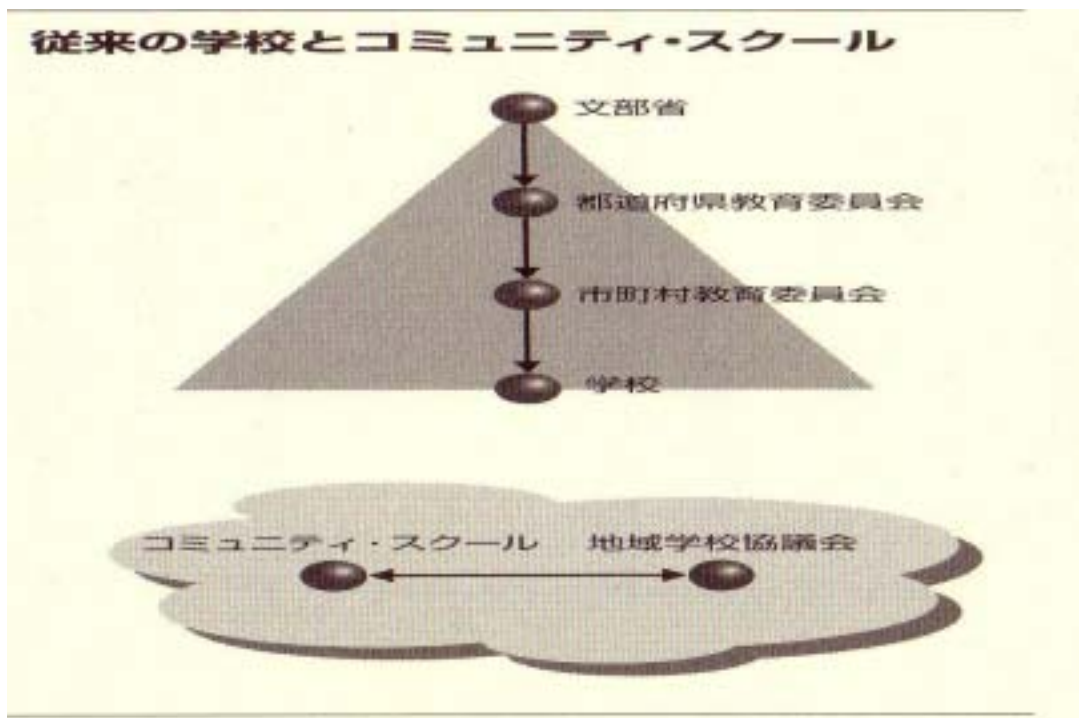
コミュニティースクールとは、地域独自のニーズに基づき、地域が運営する公立学校のことである。その設置者は市町村が主になる。ただし場合によっては、都道府県や広域市町村圏と一緒に事務組合を作って設置することもある。具体的な設置手続きとしては、市町村ないし市議会のイニシアティブで、地方自治体として、コミュニティースクールの設置を決め、次に設置者が、十分な告知期間をとって、新しい学校の校長および学校づくりプランを広く一般公募し、それに対し有志グループが新たな学校づくりについての提案をもって応募する。そして、設置者が教育委員会などの機関にその審査を依頼する。有志が応募できるというところには、第3章でも触れるが、アメリカのチャータースクールの精神をみることができる。

¹ <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>

² http://www.mext.go.jp/a_menu/syougai/21plan/main_b2.htm

学校設置への応募とプランの提案は、地域外からくる応募も含めて誰でも可能である。しかし、全ての提案を審査するという事は現状としてなかなかできず無駄が多くなるので、地域の支持・支援があることを示すなど、何らかの条件をつけるほうが有利である。その条件としては例えば、一定数以上の推薦署名人を集めることを応募条件とすることなどが考えられる。

しかし、住民や有志の間で、コミュニティスクールをつくりたいという希望が強くあり、その機運が高まっていたにもかかわらず、なかなか地方自治体が設置に向けた公募を開始しないという場合があるので、その対策をつくっておく必要がある。具体的には、地域の有志が発起して、地域住民の一定割合以上の署名を集め、自治体に対してコミュニティスクール設置についての見当を請求できるようにする、万一、請求不採用の場合は、その理由を議会・市民等に説明する義務を負うことにする、などがあるだろう。



・「コミュニティ・スクール構想」 P 1 0 7

第2節 市民の手による新しい公立学校を

人をつくる場が学校であり、また学校も人である。コミュニティースクールでは、このような考えに基づいて、「自分でやってやろう」という人が自分から校長候補として手を挙げる。校長は教員の採用を自ら行い、推薦することができる。また校長は、数名のスタッフないし複数の教頭から成る経営チームを持つことができ、それらスタッフは、会計・地域や支援企業とのリエゾン・教員リクルーティングなどの専門分野において校長と一緒に学校経営の責任を負う。そのスタッフは、校長が自ら選ぶことができる。

校長が人事権を持つということとともに、コミュニティースクールのもう一つの大きな特徴は、地域の代表が学校経営に参加する地域学校協議会を各学校に設置することが義務付けられるということだ。地域学校協議会の設置者は、学校の設置者と同じ自治体である。地域学校協議会の人数と構成比率は法令等で定めるものとするが、校長と教員代表と共に、地元代表や親の代表を一定以上含むものとし、当該自治体の教育委員なども一定程度、メンバーとして入る。このことは、イギリスの学校理事会のアイデアを取り込んだものであり、地域学校協議会に参加する親や地域の代表もイギリスの例にならい無報酬のボランティアとする。

コミュニティースクールの多くは、従来の公立学校に比べて、より意欲的な教育を行ったり、障害がある児童生徒を積極的に受け入れたりすることになり、通常校より余計に費用がかかることも考えられる。その場合は親から一定程度の授業料を徴収するほか、校長や経営スタッフが企業などに学校の理念や社会への貢献をアピールして、寄付を募るようにする。つまり独自の教育を実現するために、学校はそれなりに知恵を絞り、保護者や地域もそれなりの負担をするということが基本である。

コミュニティースクールは、これまでの公立学校に比べ、意欲のある人が手腕を發揮しやすく、熱意のある人がアイデアを実現しやすい、やりがいのある職場となる。また、いままで校長や教員を希望していて従来タイプの人には見出せない、企業家精神を持った人たちを教育や学校に引き込める。一方、既存の教員のなかからも、意欲と熱意のある人が活躍できるような学校になるといった可能性も秘めている。

これまでの公立学校は、完全に教育委員会の管理下に入っている。それぞれの学校がいろいろと工夫をする余地はあるものの、実際には自発性を發揮するに十分な環境はなく、

上を向いた教育になりがちである。コミュニティースクールにおける教育の品質管理は、上下関係とは少し距離を置いた、法令などできちんとした権限が規定されている地域学校協議会と学校の共同作業として実施される。協議会は親や地域代表が入っていることもあり、学校とは上下関係ではなく、情報の交換ができ、諸問題から学ぶというコミュニティースクール的な横の関係ももちうる。

全国どこにいても同じ教育を受けられるようにということで運営されている通常の公立学校では、校長や教員独自の考えによって特徴のある学校運営をすることはきわめて難しい。はじめから、特徴のある教育方針を公表し、それに賛同するという教員と父母が集まってできるコミュニティースクールは、特徴的な教育をより効果的に実践することができるだろう。

第2章 フリースクール～非営利組織の参入～

第1節 フリースクールとはなにか

第1章においては、コミュニティスクール構想における新しい公立学校について論じたが、本論文ではフリースクールという概念を主軸にしていきたいと考えている。フリースクールは公立学校ではなく、学校認定を受けていない教育施設である。しかしながら、全国で約13万人いるといわれている不登校児童生徒の多くがフリースクールに何らかの形でかかわっている。なぜこれほど多くの不登校児童生徒が存在するのか、という点については第4章において触れることになるが、本章ではなぜフリースクールが誕生し支持されるようになったのかという点について考察したい。

日本国内において、フリースクールという定義は、非常にあいまいなものである。直訳すると「自由学校」となるわけだが、この場合の自由とは、例えば、自由につくった・教育内容が自由・自由に指導が受けられる・自由に通える・高速や単位に縛られずに自由に、などさまざまである。これらの自由が、何から自由を指しているかといえば、政府・行政が何らかの法制度の下で、全部か一部かは別として税金を財源に設置した学校（レギュラースクール）に対して、「自由」と表現されるのが一般的である。このことから分かるように、「フリースクールとはなにか」といったときに、その答えは決して一つではない。

学校があるにもかかわらず、フリースクールが別に誕生してきたのには理由がある。近代学校は、大量生産の工業化社会に見合った教育を国家の必要から展開する場としてつくられ、制度化されていった。一定の場所に通い、決められた時間、決められた内容をこなす場所である。しかも多数の子ども・若者に効率よく一定の技術・知識を授け、その国家社会の価値観・倫理観を体現して、身体も鍛錬された次世代を育てる教育を施すとすれば、決められたように通学し、決められたような内容を一斉指導で教え、競わせ、学力・行動・性格も評定し、卒業が付与されるというシステムになっていく。そこでは教師の権力は強く、子ども・若者は生徒として、素直な服従が期待される。

第2節 学校とは別の教育の場を

もちろん、近代学校の発達が近現代社会の維持・発展に寄与したことは事実であるが、興味・関心よりも国家カリキュラムが優先される。こども個人や親の視点から見れば、個性に合わない、枠組みに合わせるための我慢やストレス、さらには人間関係から来る抑圧感などを感じる人たちも多い。生命が誕生し、育ち、成人していく自然さを大事にしたいという人から見れば、学校は便利なのかもしれないが、不自然なところでもある。そこで、オルタナティブ（もう1つの）な学校や教育のあり方が模索されることになる。

フリースクールが、他のオルタナティブ教育と最も異なる点は、こどもを主体とするところであり、教育内容を自由につくりだす、ということであろう。～を～のために教える、活動させるというものではなく、こどもの興味・関心・意欲に依拠してつくりあげていくことになる。それはこどもが中心であるがゆえに、教師と生徒の関係を含め、あらゆる側面が変わることになる。もともと日本では、教育というものは学校教育のことを指し、国がつくるものであった。また、学校教育以外に学習塾があるといっても、それは受験戦争に勝ち抜くため、もしくは補習をして学校教育に学習進度が遅れないようにしていくためかであったから、学校補完を内容としていた。まさに学校教育だけしかなかったのである。

いま、こどもや若者は安心していられる場所を必要としている。しかしながら、こども・若者のいる世界からそれらが奪われている。彼らにとって学校や家庭は、本来居場所となるべき場所である。また、地域社会における、行きやすく落ち着ける場所も必要であろう。その人にとって心落ち着ける居場所というものは、生きていくうえで非常に大切で必要なものである。その居場所がどこにも無いとき、生きることは実に辛く、虚しいものになる。大人になるまでの成長への保護や援助が必要な年代には、とりわけ居場所をもつことは重要である。

人は絶えず緊張や不安にさらされたり、ストレスや不快感、恐怖心が押し寄せる環境のなかでは、成長そのものを十分に図ることはできない。安心して育つ経験が少なければ、人への信頼感や自己への肯定感も薄らぎ、豊かな感受性や落ち着きのある人格も育ちにくい。心理的な安定がなければ学習自体も成り立たず、精神的な幅も生まれない。とくに不登校というものは、世間から否定的なまなざしを向けられ、居場所がない状況に置かれる

ということが多かった。このような児童・生徒が安心していられる居場所をつくるには、「自分が自分であること」が大切にされることが絶対条件となる。周りからあれこれ言われたり求められたりすると、自分をおさえこむしかなくなる。そこで自分が自分らしくあるために、命令・禁止・交渉・競争・管理など、過度な期待をよりどころにはいけない。

現在の日本社会の価値観では、不登校を問題視・劣等視するために、学校へ行ってないことだけで本人自身の自己評価が低く、ダメな人間だと思い込んでしまい、それに苦しんでいるということが多々ある。不登校である自分を受け止める環境と、理解し合える仲間やスタッフがいるという安心感が、次第に自己否定から自己肯定へと変化していく。

このようにして不安感や抑圧感から解放され、自分自身を見つけていく。安心できる居場所とは、不登校をかわいそうとか弱いとか考え、学習補充をおこない、集団訓練をし、学校に行けるようにしてあげよう、という発想では決してできない。それでは、どんなにやさしい大人が存在しても、根本的な自己肯定にはならないからである。

もうひとつフリースクールにとって重要なことは、やりたいことを大切にするという姿勢である。日本で一般的に、自分にとって嫌なことを立派にやり通すことが美德とされ、こどもに対しても勉強などを押し付ける傾向が強い。こどもにとって、なぜそのようなことをしなくてはならないのか、それをしないと将来本当に困るのかは分からない。いやいややることになり、他律的な学びや行動になってしまい、うんざりするか、形状的なやつつけ仕事になってしまっている。学びへの興味を失ったり、二度とやりたくないと不快感を経験したり、ということになる。

人間は、やりたいことに対してエネルギーを出し、知恵を働かせる。もともとやりたいことは、その児童・生徒自身の興味・関心・必要から生じており、それが満たされることによって生き生きとし、さらに興味・関心が深まる。やりやいことのためには、困難を困難と思わない。あるいは、思ったとしてもやりたいことのために困難を主体的に解決していく経験を積むことになる。やりたいことが成就したときの達成感や自信も、自己存在を確認できる機会となる。自分の個性は、やりたいことの中で発揮でき、発見されてもいく。

以上、フリースクールがどのようなものかの考察をおこなってきたが、次章では、日本における教育の民営化に大きな影響を与えたといわれているアメリカのチャータースクールの事例について触れたい。さらにそれがどのようにして日本国内において浸透してきているかについても考察したい。次章における事実を踏まえた上で、第4章では再び本論文の主軸であるフリースクールの展望を論じ、結論へと導きたい。

第3章 チャータースクール

第1節 アメリカにおける事例

どんな分野においてもアメリカが優れている、というわけではないが、例えば大学教育に関しては、日本に比べて格段に質がよく、仕組みもしっかりしている。最近では大学生の質が落ちてきて、アメリカの大学もかつてのような活気がなくなってきたという見解もあるが、それでも日本の大学に比べれば活発である。アメリカの大学教育は、基礎をしっかりと教える一方で、教授たちの研究成果が実際の社会活動や技術イノベーションに直接結びついている。教授にもそのような貢献をすることが求められている。つまり、学生だけでなく教授陣もうかうかしてられないということだ。

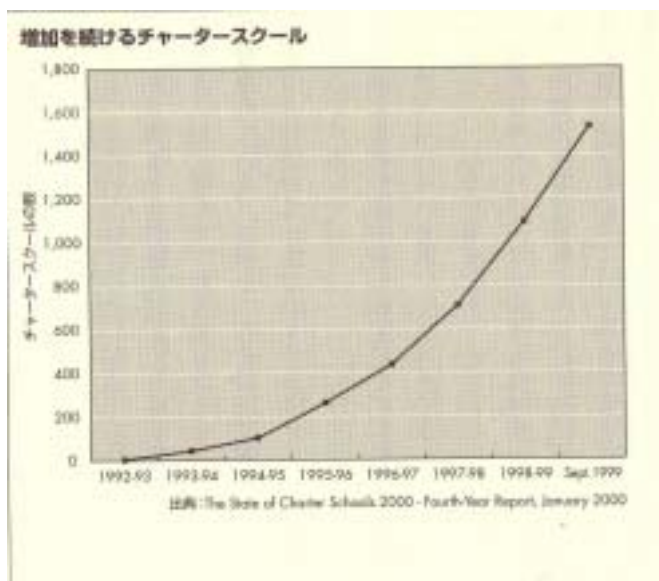
内部評価・外部評価を問わず、教育と研究の評価システムが確立しているため、基本的には自治組織である大学だが、自己改革のメカニズムが一定程度機能しており、そのためのインセンティブも明示的に存在する。学生による授業評価がほとんどの大学において実施されており、たいいていの場合、適正に評価が行われているという。これは日本でも徐々に広まってはいるようだが、評価結果は教授が自分の分を見るだけという場合が多いようだ。

たしかに大学教育の質は高いのだが、その反面、アメリカの初等中等教育については、長年にわたり大きな問題があることを指摘されてきた。それがどこからくるかについて定説はないが、ひとつには、アメリカ社会はきわめて多様にして人々の独立心が旺盛だということがいわれている。大学の場合は、学生が各々自己責任で自由にやるということであまりうまく機能する。それに比べ子ども達の教育は、日本よりも個性や多様性を重んじるとはいえ、大学のように自己責任で全部決めろというわけにはいかない。ある程度、規律を守らせるとか集団として教育するという要素がある学校教育については、アメリカにおいては難しい面があるのかもしれない。

アメリカにおける教育改革は、古くは1950年代に世界初の人工衛星をソ連に先を越されたことで起こった。60年代、70年代には人種差別撤廃への要求や自由公民権運動が盛んになり、強制バス通学が実施され、オルタナティブスクールなどが誕生した。その後、70年代後半から80年代にかけてアメリカ経済の国際競争力が低下し、その原因の

ひとつとして子ども達の学力低下が大きな問題となった。それに対し、学力向上・出席率向上・教員能力評価・アメリカ的教養と文化リテラシーの強化などが実施された。その後、公立学校の荒廃や地域格差が深刻な問題となり、90年代に誕生したのがチャータースクールという新しいタイプの公立学校である。

チャータースクールというのは、「こんな学校をつくりたい」といった地域の親や有志や既存の公立学校の先生たちが学校設立を申請することで、公立の小中学校・高校を作るといった学校制度のイノベーションである。法律によって自主的経営が認められるが、その一方で厳しい結果責任が求められる。1991年にミネソタ州で設置を認める法律ができ、翌92年に同州において全米で最初のチャータースクールができ、同年にカリフォルニア州で、93年にはコロラド州やジョージア州など6州で同様の法律が制定された。その数は年々加速度的に増えており、2000年5月現在、36の州およびワシントンDCが設置を認めており、全米の公立学校の2%にあたる1689のチャータースクールが存在し、約439万人の児童生徒が通っている。



・「コミュニティ・スクール構想」P133

2000年のアメリカ大統領選挙は未曾有の接線だったが、選挙中の演説の中で、当時のブッシュ候補もゴア候補も口をそろえて「チャータースクールを2～3倍増やす。」と宣言した。チャータースクールはメリットばかりではなくその問題点も指摘されている。しかし、広く国民の支持を受けることがねらいの大統領選挙演説で両候補ともがこのように述べたということは、アメリカ国民の間でチャータースクールへの期待や関心が高いとい

うことだろう。

では一体チャータースクールはどのような学校なのか、というまえにアメリカにおける教育制度全般について触れてみることにする。

アメリカの教育は、連邦・州および地方の学区の3段階に分かれている連邦政府は主として、貧困家庭出身のこども、英語を母国語としない者、障害児などを対象にした教育の機会均等を保証する事業への補助金を州に交付している。それ以外、原則としてアメリカの教育は州ごとにおこなわれている。初等中等教育については、週は最終的な責任を負い基本的経費を保証するが、実際の権限と責任の多くは学区に委譲されている。伝統的な公立学校に関しては、学区の教育委員会が学校の予算や人事についての権限を持ち、学校の裁量は少ないといわれている。これに比べチャータースクールは、教育課程・予算・人事などの学校経営の権限を、学区からさらに学校単位に委譲するというものである。

アメリカ全土で公立学校は、約9万2000あり、児童生徒数は約4700万人である。学区は全米で1万7000ほどあるが、州によってその数は大きく違い、学区によってその大きさにはばらつきがある。テキサス州やカリフォルニア州など1000ほどの学区がある州もあれば、ロードアイランド州やユタ州など40程度の学区しかないところもある。学区の大きさも大きいものは100万人以上の児童生徒のいるニューヨークの学区から、対象児童生徒が150人以下という小さな学区もある。大きさで上位500の学区で、全米の約43%の児童生徒をカバーしている。また、全学区の約半数は、1000~2000人の児童生徒が通う学校を対象にするものである。

学校の設置や運営の資金についていえば、連邦政府からの特別な目的の補助金以外は、州と学区が分担して負担している。学区は独自の課税権を持ち、学区内の住民に対して課す、家屋や土地に課せられる財産税が主な財源である。州の財源は州によって異なるが、財産税のほかに、売上税や自動車税などを学校税として課税する場合がある。学区に対する州の補助金は、学区が自由に用途を決められるものが大半である。ほとんどの州では、各学区に対する交付額を、当該学区内公立学校の年間平均出席者数に基づいて決定している。

チャータースクールは、どのようなプロセスでつくられ、どのような特徴を持っているのか、以上のことを踏まえて論じていくが、チャータースクールといってもその内容は州によってかなり異なる。

チャータースクールの設立は、有志が「いい学校をつくりたい」と手をあげることから

始まる。申請は州と学区が審査し、州、学区と申請者（＝設置者）のあいだで児童生徒の学力向上などに関する契約を締結することでチャータースクールが誕生する。多くの場合、5年程度の期限付きで、期限がきたら継続するかどうか審査される。財政てきには、施設・設備は設置者が負担するケースが多いが、経常費は学区が公費をあてる。州教育委員会や、学区と州の教育委員会が共同で出資する場合もある。

繰り返し述べているが、その申請は基本的に誰でもよい。州によっては既存の公立学校からの転換のみが認められている場合もある。非営利団体、大学、福祉団体、教員免許を持つ3人以上の教師グループなどという規定を設けている州や、非宗教団体と明記するところもある。営利団体が申請者になることは認められていない。

チャータースクールは、州や学区の法令・規則の適用が免除されるため、設置者の独自の理念や方針に基づく教育が可能になる。教育課程だけではなく、教員の採用や一定の総額が与えられた範囲での予算配分についても学校が独自に決めることができる。また州によっては、教員免許を持っていない者を常勤教員として採用することが認められている。

このような学校運営に関する権限の大幅な委譲と引き換えに、チャータースクールは、情報開示を義務付けられ、教育の結果責任を問われることになる。大多数の州のチャータースクールは、学区などの資本母体に対し、学習達成度・会計報告などの年間の報告書を提出する義務を負っているのである。学校の財務状況の悪化やチャーター契約違反があった場合、そして生徒の学習達成度が一定の条件を満たさない場合は、州や学区地方教育委員会は継続期限が終わったチャータースクールの更新を認めないことがある。実際、1999年7月までに59校が閉鎖されている。

チャータースクール法は、いくつかのことを規定している。学校数については、過半数の州で上限を設定していない。生徒数制限としては、学区の生徒の25%以下などという条件がある。生徒の受け入れについては、一般の公立学校と同様、原則全ての希望者を受け入れる。

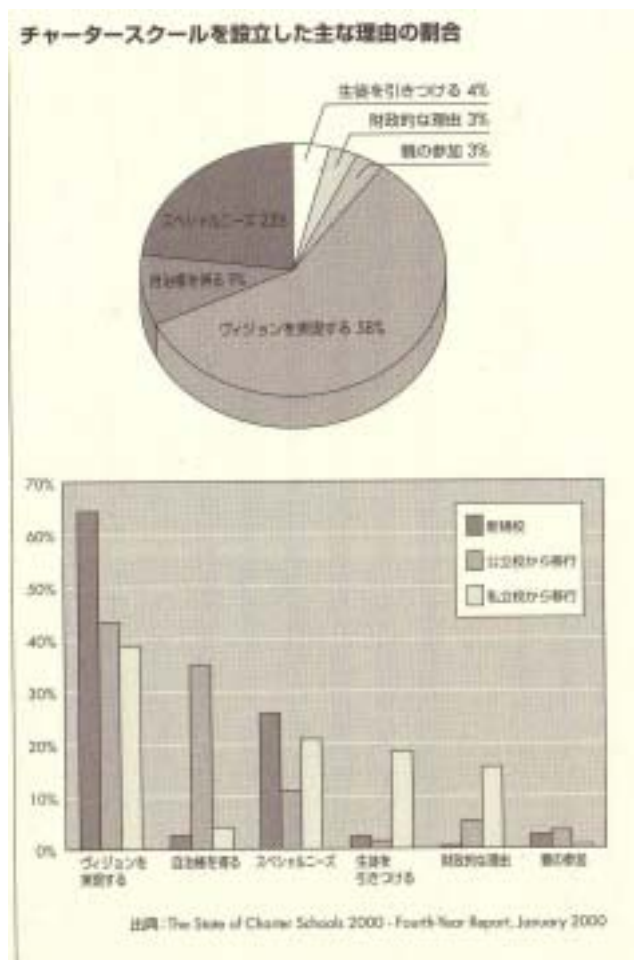
約半数の州において給与発行者は学校経営陣となっている。給与発行者の規定は、州が発給する場合は州、もしくは地方財政により給与が支払われるため、教員の給与も地方・州の協定に従うべきである、となっている。また、学校経営陣が発給する場合は、教員の給与は年功序列ではなく能力給にするべきである、という認識がされている。また、多くの州において公立学校の教員が同一地区のチャータースクールへ異動することを認めている。チャータースクールは公立であるために、廃校になった際には同一地区の公立学校へ

の異動も認められている。

チャータースクールがつけられる背景には、 公立学校とは異なるビジョンを実現する
スペシャルニーズに対応する 教育の自治権を得る という3つの大きな理由がある。

このような動きの中で出来上がったチャータースクールであるが、特筆すべきことはや
はり結果責任を重んじるというその姿勢であろう。学校教育の世界は、とりわけ責任があ
いまいになってしまう傾向にあるように思える。チャータースクールの設立は、教育全体
の活性化にもつながるだろう。

しかしその一方で、教育内容が個々の学校に任されることから、教育の質にばらつきが
でる可能性も考えられる。また、学力評価の方法が不徹底になった場合、学力向上への貢
献が本当になされているのかという疑問も出てくるだろう。それにしてもチャータースク
ールは、自ら改革を進めようという力に欠けている公立学校教育の世界に新たな風を吹き
込む存在であるに違いない。



第2節 日本版チャータースクール

本章第1節において、アメリカチャータースクールの事例についてみてきたが、教育改革の必要に迫られている日本でも、市民による新たな公立学校の開校を目指す市民団体が、そのような学校づくりに向けた活動をスタートさせている。現状ではさまざまな困難こそ存在するのだが、市民らによる、自由な学び・こどもたち一人ひとりが幸せになる学校を希求する活動は、確実に前進している。

そういった活動における先駆的存在として、NPO法人「湘南に新しい公立学校を創り出す会」がある。1997年より神奈川県湘南地域に、市民の要求に基づいた「公立・湘南学校」を開校しようとしているが、チャータースクール法が確立していない現在では、フリースクールとして開校している。

市民社会の成熟した国では、かなり昔から親や教師が学校を作る自由が認められており、簡単な手続きで正規の学校が作れる。また、一定の要件を満たしていれば公費による助成がなされる。しかし、日本では私立学校を作る際の条件が厳しく、有志が学校を作るのは非常に難しい。公立学校は教育の内容や時間数も文科省が定めた学習指導要領に強く縛られている上に、教育委員会の指導や管理が強いため、子どもや保護者が望む多様なニーズに応える教育をすることができない。それらのニーズに私立学校も公立学校も応えていないとしたら、それ以外の学校を選べる選択肢がなければならぬだろう。

チャータースクールは、このような多様な教育ニーズに応える学校をつくるための一つの制度であるが、それは従来の学校制度とは全く異なった発想に立っている。個々の学校が特色のある教育理念と教育目標を掲げ、教育の成果を公開し、その結果責任を果たすというチャータースクールの理念と方法は、現在の中央集権的な学校システムとは全く異なったものであり、学校教育法の下では実現が難しいシステムだ。教師の自由な発想と学校運営の柔軟性が命であるチャータースクールには、それを保障するための新しい法律が必要である。

市民がチャータースクールの設置を地方公共団体にかけあって、もし学校が作れたとしても、学校教育法に基づかない限り、それはあくまで地方公共団体が作った無認可の学校ということになる。チャータースクールが新しいタイプの公立学校として認められるには、設置主体が地方公共団体というだけではだめで、学校教育法とは別の法律を作って、これを制度的に保障しない限り不可能である。

構造改革特区の提案の中に、公設民営の学校を作りたいという要望がある。公設民営学校というのは、地方公共団体が学校を設置し、その管理運営を株式会社やNPO法人が受託するというもので、チャータースクールと形態がよく似ている。しかし、構造改革特区では、現行法規の規制緩和による制度変更しかできないので、公設民営学校は学校教育法の下での学校ということになる。その点で学校教育法の枠外に設けられる日本型チャータースクールとは異なる。それから、構造改革特区では国が新たに財源措置をしなければならないような事業は一切認められない。特区で公設民営学校が認められたとしても、設置主体となる地方公共団体の財政事情が厳しいので、学校の設置費や運営費をすべて公費でまかなう学校とはなりにくいと思われる。

日本版チャータースクールは新しいタイプの公立学校で、地方公共団体が学校を設置し、民間の教育団体が管理運営する公設民営の学校である。原則として、地方公共団体が学校の施設や設備を用意し、教員の給与を含む学校の運営費を公費でまかなうので、授業料は徴収しない。とはいっても、財政事情が厳しい地方公共団体も多いので、アメリカのように学校施設や設備を管理運営する団体が用意しなければならない。

ここで一つ明確にしておきたいことは、日本版チャータースクールはアメリカのチャータースクールと違い、個人でつくることができない。現行の法思案では教育に関係した法人に限られている。

「誰でも学校を創れるようにすべきだ」という意見もあがっているが、学校を新しく設立し管理運営していく中心となる者が個人では、信頼性や責任などの点から認可されにくいと考えられ、法人格を取得することを必要条件としている。

教育に関係した法人は日本型チャータースクールを作って欲しいと地方公共団体に対して“申請”するのであり、実際に学校を“設置”するのは「地方公共団体」ということになる。

ここで日本型チャータースクールに関する動きをあらためてまとめてみる。

日本型チャータースクールの実現に向けた具体的な第一歩は、1999年8月10日に

自由民主党教育改革実施本部チャータースクール構想等研究グループが最終提案で「新しい研究開発学校制度」をまとめたことであった。これを受けて当時の文部省は、市町村教育委員会や学校からの提案を受けて課題を定める提案公募型の研究開発学校の制度を新設した。これは本来、チャータースクールを発足させる仕組みとして設けられたものであったが、市町村教育委員会を申請者としていたために、実際にはチャータースクールの実現には至らなかった。その後議員立法としてチャータースクール法案を作ろうとする努力が重ねられている。

2003年6月には、議員連盟を結成するための超党派の研究会が発足した。この間、教育改革国民会議で新しいタイプの公立学校としてコミュニティースクールの提言がおこなわれ、それを踏まえて政府の総合規制改革会議の答申の中で、コミュニティースクールの法制度について平成15年度中に検討、結論を出すとされた。これはそのまま閣議決定にもなっている。このコミュニティースクールはチャータースクールの理念を完全に実現するものではないが、提案される法案の中味によっては、チャータースクールで追求する新しい教育活動の実現に実質的な道を開く可能性も出てくるので、注目する必要がある。

日本におけるチャータースクールは、今後もクリアせねばならない問題が多くあるが、このような新しい制度の提案は、人と人とのかかわりの可能性を広げ、さまざまな人が多様な関係を構築し支えあう仕組みの提案でもあるだろう。

第4章 日本のフリースクールの背景

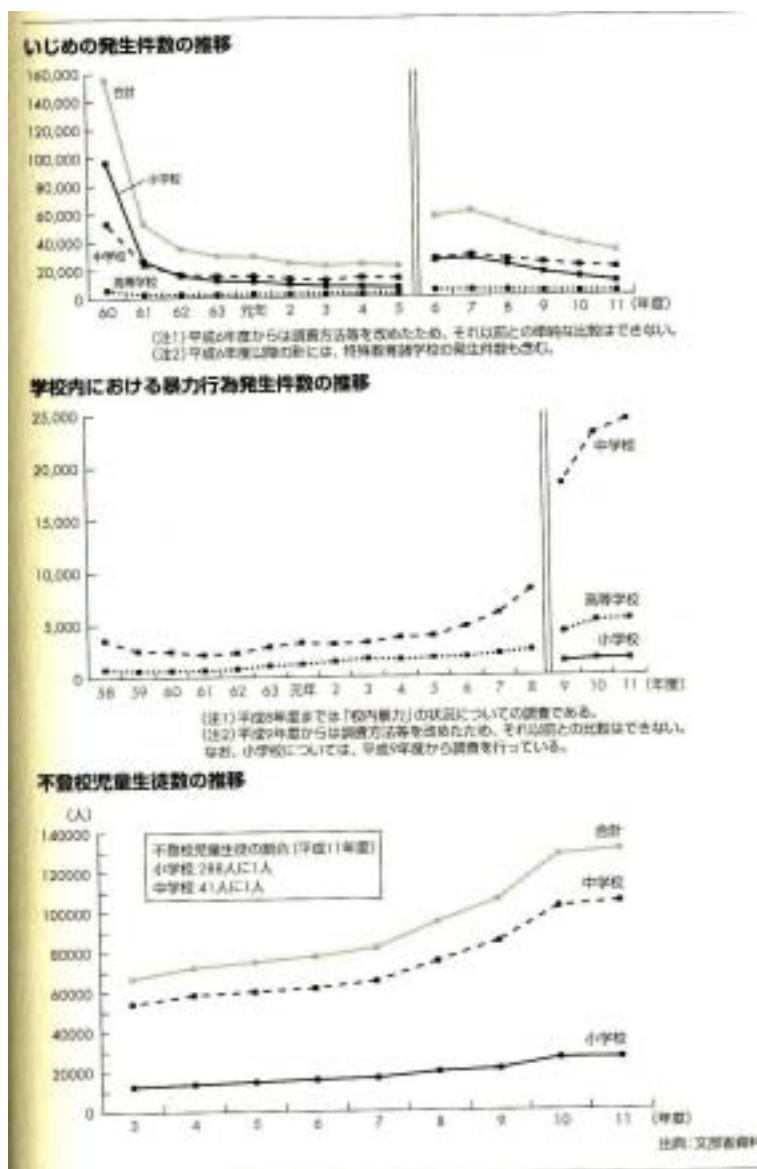
第1節 戦後教育が生み出したもの

チャータースクールであれフリースクールであれ、これらが注目されているのには現代教育が抱える多くの問題が原因としてある。実際多くの人が、日本の学校教育が由々しき状況にあると感じているだろう。その根拠としてよく知られているのが、いじめ・暴力・学級崩壊・不登校の問題である。

1960年代から70年代にかけての高度経済成長では、日本に物質的な豊かさをつくり出し、「もはや戦後ではない」といわしめたのであるが、実はその裏にさまざまなひずみを日本とそこに生きる人々、とりわけ子どもに負わせた。かつての野山や海・川は工場や道路に変わり、過疎・過密・公害に苦しむ生活に加えて、受験戦争に勝つためのよい成績をとらねばならないという重圧がのしかかった。産業構造の変容は高学歴者木を生み出し、少しでも良い学校に進学し、高い学歴を身につけ、給料の良い会社に就職するのが理想とされるようになったからである。

人的資源とみなされるようになった子ども・若者に大量の知識が詰め込まれることになり、たくさんのいわゆる落ちこぼれも出るようになった。絶え間なく進む授業を新幹線授業と称したが、こうした状況下で進学塾などがどんどんつくられていった。子どもたちは、学校と塾と両方で勉強をする生活となり、遊びは空間的に奪われたのみならず、時間的にも奪われていった。

効率の良い学習をするためには、自由にのびのびとやっていられない、一斉に一律のやり方で集団的におこなうのがてっとりばやいとされた。かつて家庭から学校に持っていった文具類・針箱・教材テストなどを会社から取り寄せ、一斉に使用するようになっただけでなく、学校中の行動も、服装から拳手の仕方、廊下の歩き方まで決まったとおりになされた。管理教育の広がりである。競争と管理の根は一緒であり、そんな学校は、子どもたちに多大なストレスをためさせ、また自己を抑圧する場所となったのである。



・「コミュニティ・スクール構想 P52」

1980年代には、校内暴力が教育の現場を揺るがすようになった。当時の文部省指導の「毅然とした対応策」によって、学校の校則や生徒指導の強化がはかられ、その結果、校内暴力は地下に潜行し、「いじめ」に姿を変えて一般化するという傾向をみせた。また、教育に対する危機感の高まりから「個性重視」や「変化への対応」の必要性が指摘されたが、本質的に問題が解決されることはなかった。

おおまかにいえば、60年代に始まった知識偏重型の教育が70年代の落ちこぼれを生み、80年代には落ちこぼれた生徒が校内暴力に走るようになり、それがいじめへ転化してきた。90年代は、不登校・凶悪犯罪・学級崩壊という側面が目立つようになり、学校

のあり方を根底から見直そうという機運が高まった時代であった。それぞれ違う問題のようであるが、その核が時代と共に姿を変えているだけなのだろう。そしてこれらの問題を背負い解決していくことが今後の課題となるのだ。

第2節 新しい教育の可能性～フリースクールの展望～

第1節でみたとおり、時代・教育の変化にともない、こども・若者たちにおこる問題も変化してきた。こうした背景の中で誕生してきたのがフリースクールであるが、やはり不登校の児童・生徒の急増がフリースクールの必要性に大きく関わっているといっても過言ではない。

90年代に入ると、学校を取り巻く状況はさらに厳しさ増した。平成11年には不登校の児童生徒が13万人を超えたのであるが、その中でも中学校では40人に1人が学校に適應できないという事態に陥ったのである。これは、クラスに1人学校に来ることのできない児童・生徒がいるということになるだろう・さらに教育現場の困難は小学校にまで広がっており、授業そのものが成立しない、いわゆる学級崩壊の現象が全国各地で表面化し、大きな問題となっている。

不登校に陥る原因は、第1節の内容とも関連してくるが、自分らしくあることを封じられてしまうことにあると考えられる。そのためにこども・若者たちは苦しさ・ストレス・不信感などを感じ、学校に行かなくなってしまうのだろう。また、いじめ・校内暴力・自殺・体罰といったものの日常化が、学校という場への恐怖心をこどもたちに植えつけ、やはり登校拒否の増加へとつながってしまうのだろう。

ではこどもが不登校になった場合、すぐさまフリースクールに通わせるのかといたらそういうわけではない。親としては、こどもが不登校になったことを事実として受け止められない場合が多い。そしてその親の価値が学校信仰をもったままで、学校へのこだわりがなくなると、こどもの苦しみは続くどころか家庭内暴力・強迫神経症・ひきこもり・幼児がえりなど、さらにつらい状況に追い詰められる結果になりやすい。逆に親が変わり、こどもを理解し、学校へ行っていないという在り方を否定せずに受け止めていくようにな

ると、こどもは落ち着き、楽になり、安心して休息できるようになり、心の整理もつき、自己否定から自己肯定へと変化し、人と会ったり、いろんなことがやりたくなってくたろう。

いずれにせよ、日本のフリースクールは1980年代から芽を出し、不登校の問題にリアリティーをもって発展してきた。日本では学校は政府がつくったものであるとの意識が強く、学校中心の価値観に国民は縛られており、教育は権利であって市民がいろいろと作りだしてもよい、という発想はあまり存在しないだろう。そこに海外からの先進的な情報が入ってきて、それらが現実化されたのは不登校のこどもたちが増加している、という状況があってこそ可能になったということを忘れてはならない。こどもたちがつらい目にあいながらも、学校にどうしても行かない、行けないという行動による意思表示をしたがゆえに、日本の教育は政府の管理下の学校のみ、という枠組みが崩れ、新しい教育の在り方が芽を出してきたのである。

このような中で、フリースクールで不登校のこどもたちが元気に育つ姿が知られてきたこと、増加する不登校のおかげで専門家や行政の理解がすすんできたことなどにより、1992年、当時の文部省は「誰にでも起こりうる登校拒否」「子ども個人の性格傾向に何ら問題のない子も多く見られる」と発表し、フリースクールなどを「民間施設」と称し、校長が認めれば民間施設に通うことを認めるとしたのであった。

続けて文部省は、在籍校の校長さえ認めれば民間施設に通った日数を学校の出席日数にカウントしてよいと発表し、学校とは独立した教育機関であったはずのフリースクールが、学校に対して出席報告書を出すようになったという事例もある。

欧米とは違い、日本のフリースクールに通うこどもは、学校教育法第1条に規定している学校に籍をおきつつ、フリースクールに通い、進級・卒業は在籍学校でおこなうというように、二重に学籍があるかたちになっている。しかしこれは過渡期の姿である。将来的には選択の制度を確立し、本人の希望する学び場で実質と形式が一致することが望ましいだろう。二重になっていることで無用な軋轢が生じたり、不必要なエネルギーを使ったりすることもあるからだ。現実的に、こどもが二重学籍になっている以上、なるべくこどもに負担をかけずにすむよう、学校との協力関係を良好に保つことが重要である。

フリースクールで学んだその後のことであるが、フリースクール出身者の進路は実にさまざまである。在籍中学校を卒業できるので、その後は、全日制・定時制・通信制・単位制の各高校・専門学校・職業訓練校・高卒資格を取っての大学進学もあれば、大検を経て

の大学進学もある。中学卒業後、またフリースクールやサポート校、予備校に通う場合もある。進学しない場合、アルバイトや就職、音楽・美術・旅行といった自分の趣味や習い事をしていく人たちもいる。

現在、日本の大学進学率は約50%と世界の中でも比較的高水準であるが、同時に不況も反映して大卒の就職率は約55%である。大卒の資格が就職へのパスポートと呼べなくなった状況においては、個性や創造性をもつ人材が求められ、そういった意味でもフリースクールへの期待は高まっているといえるだろう。

おわりに

これまでも述べてきたように、現在の日本における学校教育の行き詰まりや、子どもたち・若者たちが不安を抱えるその原因は、現行の教育システムと時代背景にあるといえる。これらの問題が続く限り、またそこから脱出するためには、ますます市民による教育に対する働きかけが注目され、重要なものとなっていくであろう。

筆者はとりわけフリースクールに関心を寄せ論じてきたのであるが、その一番の魅力は、フリースクールが持ち得る限りない可能性である。子どもは無限の可能性をもっているとよくいわれるが、それをいとも簡単に摘んでしまうような学校教育はあってはならない。しかし、「フリースクールならば全て解決できる」ということは、残念ながらないだろう。子どもたち・若者たちが抱える問題は想像以上に深く複雑なものである。チャータースクール法が確立されていない日本においては、ひとまずはこのフリースクールが大いに注目されていくであろうし、学校教育だけでは届かない部分にできる限り目を向けていくのがフリースクールであり、さらに将来的にはコミュニティースクールもそれと成り得るだろう。

フリースクールの存在意義は、大きくいって、教育に在り方に対する新たな可能性を提言することと、不登校の子供たち・若者たちの居場所となり自立支援をおこなうことであるといえよう。そしてこれらを含めた「学校教育の民営化」とは、筆者にとっては、子どものことを第一に考え、現在の、そしてこれからの時代を活性化させるための動きでもあると感じられた。

しかしながら、「不登校」の数は減少していない。いじめ・暴力・自殺といった子ども・若者を取り巻く諸問題も、若干の減少傾向にはあるのだが、内容的には凶悪化・陰湿化している。

学校教育民営化の進む中でのこういった事実は、教育問題が果てしなく広く深いということを物語っているように思える。

この論文によって、市民による教育、そして教育問題について少しでも関心をもち、考えていただけたら幸いである。

参考文献一覧；

井深雄二「現代日本の教育改革~教育の私事化と公共性の再建~」2000年、
自治体研究社

尾山宏「市民のための教育を」2002年、日本評論社

伊藤政則「アメリカとヨーロッパの教育改革から学ぶ」1995年、
明治図書刊

NPO 法人東京シューレ「フリースクールとはなにか」2000年、
教育資料出版会

金子郁容、鈴木寛、渋谷恭子「コミュニティ・スクール構想」2000年、
岩波書店

NHK「日本の宿題」プロジェクト「学校の役割は終わったのか」
2001年、日本放送出版教会

鶴浦裕「チャーター・スクール アメリカ公教育における独立運動」
2001年、けい草書店

チェスター・E・フィン・Jr 他「チャータースクールの胎動 新しい公教育を
めざして」2001年、青木書店

NPO 法人 『湘南に新しい公立学校を創り出す会』

URL;<http://www.shonansho.com/>

卒業論文 補論

経営学部経営学科4年2組木村友亮

補論

フリースクールについて筆者が新たに補足しておきたいことは、フリースクールとは、従来の学校に通えない子どもたちにとっての将来の自立に向けての一つのステップの場であるということだ。

たしかにフリースクールでは、従来の学校ではおこなわれていない教育やプログラムを提供し、ひとりひとりのさまざまなニーズに対応することが可能となるであろうが、だからといって子どもたちが完璧な人間に成長するというわけではなく、すぐさまに子どもたちに自立を迫るというスペースであってはならない。そのことがかえって子供たちの内に秘められた限りない可能性を阻害することになってしまう恐れがあるからだ。

フリースクールの性格は施設によってさまざまであるが、こどもの主体性・自主性を第一に尊重することが基本的な姿勢である。また、それらは地域に根ざし、周りの協力を得ていくことも必要だ。

このような背景のもと、学校を離れた成長期の子どもたちを孤立させることなく、しかしながら強制することもないというバランスがフリースクールに求められるだろう。また子どもたちの心身の安定や自分作りの場であるということや、子どもたちが個々に抱えている問題について早期に対応することが可能だということも特色であり、存在意義でもあるだろう。

子どもたちの社会に対する興味や関心が高まり、自ら「ここを出たい」といったときが初めて自立と呼べるものであり、自分を知り、自分を生き、自分を育てる支援の場がフリースクールである。

参考文献一覧；

@プラットフォームプロジェクト「全国ひきこもり・不登校援助団体レポート【宿泊型施設編】」2003年、ポット出版

@馬場章「行ってみないかこんな「学校」」2000年、ハート出版

@学研「不登校・中退からの学校探し」2002年、学習研究社

@黒崎勲「新しいタイプの公立学校」2004年、日日教育文庫