

フリースクールの時間的・空間的展開：教育機会確保法制定との関連

藤 根 雅 之

美作大学・美作大学短期大学部紀要（通巻第67号抜刷）

フリースクールの時間的・空間的展開：教育機会確保法制定との関連

Diachronic and Spatial Expansion of Free Schools in Japan

藤根 雅之

キーワード：フリースクール、教育機会確保法、近接性

問題設定

本研究の目的は、日本国内におけるフリースクールの展開について、時間的・空間的な把握を試みることにある。特に、「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」（以降、本稿では略称である「教育機会確保法」と表記する）の制定との関連に着目する。

2016年12月に成立した教育機会確保法は、その基本理念において「不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の不登校児童生徒の状況に応じた必要な支援が行われるようにすること」（第3条2）を明記し、国及び地方公共団体はそれらを利用する不登校児童生徒やその保護者に対する支援を講ずるものと定めた（第13条）。また衆参両院の付帯決議において、政府及び関係者が特段の配慮をすべきこととして「フリースクール等の学校以外の場において行う多様な学習活動」へ財政上の措置を講ずることが示された。

当該法律の成立においては、フリースクールに関わる市民の立法活動があり（高山 2019a; 高山 2019b）、その活動を担ってきた立場からは、教育機会確保法の制定によって行政との連携や行政からの財政支援が開かれ、フリースクールの活動が活性化されるという期待が示されている（NPO法人フリースクール全国ネットワーク 2021: 13,50）。実際に、現在ではいくつかの自治体でフリースクール等への財政支援をおこなうケースが見受けられている（本山 2021）。また実践者

からは、教育機会確保法の影響により、従来の学校的な価値観から離れフリースクール等を活用する子どもや家庭が増え、公民連携も進んでいるという声が出されている（奥地 2019: 209-211）。

しかしながら、フリースクールへの公費助成は、教育機会確保法が制定される以前の立法の段階から争点の1つとされてきた。森田（2017）はその論点を、「営利企業が参入する恐れ」（2017: 133）であると整理している⁽¹⁾。この争点は、学校外の学習活動を就学義務の履行とみなしそれに対する公費助成を可能としようとした「個別学習計画」が法律案として示された際に特に焦点化されたものであった。成立した法律には「個別学習計画」に関する条文は記載されていないが、すでに述べたように、フリースクール等に対し財政支援を行う自治体は存在しており、この課題は検討の余地がある。

公費助成をめぐる、立法を批判する立場からは「選択肢の拡大は教育の民営化を進めることでもあり、そこに利益目的の教育産業が参入してきている」（山下 2017: 131）といった懸念が示されたのに対し、推進する立場からは「法律の趣旨からいって、過度に営利を目的とするものは参入しないといえると思います」（奥地 2017: 57）や「営利目的の団体などが参入し、自由競争化する懸念があるといわれています。そうであるからこそ、その歯止めとして、個別学習計画の認定手続きに、公教育事業を担う教育委員会が関与する

実質的な理由があると思います」(喜多 2015: 5)といった意見が示された。ここで指摘できることは、推進する立場も批判する立場も双方とも「営利目的団体」が参入すること自体には批判的であるという点である。争点となっているのは、法律制定後に「営利目的団体」が参入する見通しの違いである。法律が制定されて5年ほど経った現在において、この争点は他の争点と異なり検証できる可能性が高いと考えられる。

また、フリースクールの全国的な展開に関して、これまで都市と地方の差異が指摘されてきた。国内のフリースクールの活動状況についての量的調査からは、フリースクールの所在地が都市部へ集中しているという点が明らかにされている(本山 2011; 藤根・橋本 2016)。教育機会確保法制定の影響も、都市と地方で差異が生じる可能性が考えられる。注目や発信がされやすい都市部の状況だけでなく、地方の状況も踏まえての全国的なフリースクールの展開について把握する必要がある。

以上の問題関心より、本研究は日本国内のフリースクールの、時間的な展開すなわち経年による推移と、国内全土を分析の範疇とする空間的な分布を把握し、それらを教育機会確保法制定との関連から考察する。次節で分析の課題を整理し、3節で分析対象となるデータの概要を述べる。4節で分析の結果を示し、5節で考察を加え、最後に本研究の意義を述べる。

分析課題

1. 「広く事業展開を行う団体」の参入の検証

先行研究において、フリースクールの活動の展開や変化に関する分析の多くは、限られたケースへの調査によるミクロなものである(斉藤・吉森 2017; 橋本 2020など)。一方で、全国の状況に関するマクロな調査は、1回の質問紙調査によってなされている(オルタナティブ教育研究会 2004; 本山 2011; 藤根・橋本 2016)。しかしながら、法制度に関わるレベルでのフリースクールの変化を捉えるためには、通時的かつマクロな分析が必要となる。本研究はこの課題にコミットする。

また、本研究の問題関心は、時間の推移における「営利目的団体」の参入・展開過程についてであるが、ある活動が「営利目的」なのかそうでないのかの客観的な区別は不可能に近い。法人格の種類から営利法人(利益を構成員=株主に分配することを目的とした法人)と非営利法人(利益を構成員=会員に分配することを目的としない法人)とに分類することが一般的な区別と考えられるが、営利法人であっても社会貢献に注力する場合もあれば、非営利法人でも収益となる事業を拡大し続けることも考えられ、それらの程度から営利か非営利かを区別することは現実的ではない。

またこれまでの教育機会確保法立法をめぐる議論から、その争点は利益を構成員に配分する団体の参入をめぐるものではなく、フリースクールとして「適切な」教育活動や居場所活動を行わない団体の参入をめぐるものであったといえる。先行研究において、フリースクール等の活動の意義として共同性(貴戸 2016)や民主性(藤根 2020)が指摘されている。よって、ここで検証すべき事柄は共同性や民主性の対局の特徴を有する団体の参入についてであると考え、本研究は「広く事業展開を行う団体」の全国的な参入過程を検証することを分析の1つ目の課題とする⁽²⁾。

2. 「近接性」の可視化

先行研究において、フリースクールの展開における地域間の差異、特に都市と地方の格差は、都道府県や市区町村の自治体単位ごとの団体数から分析されている(オルタナティブ教育研究会 2004; 本山 2011; 藤根・橋本 2016)。これらの先行研究は、自治体の人口規模ごとのフリースクールの「活動のしやすさ」の分析といえる。しかしながら、教育機会確保法の制定をめぐる問われているのは、フリースクールの「利用のしやすさ」についてである。自治体によって面積は異なるため、自治体内の団体数や人口あたりの団体数の多寡からフリースクールの「利用のしやすさ」を捉えることは十分とはとはいえないのではないだろうか。例えば、自治体内にフリースクールがいくつか存在していても、自治体の面積が広くそこまでの距離が居住地から離れている場合、そこで暮らす子どもに

とってフリースクールの利用のしやすさは低い。また、フリースクールを利用する・利用しようとする子ども・若者は、必ずしもそのフリースクールが所在する自治体内に居住しているとは限らない。フリースクールには「校区」の概念がないため、自治体をまたいでフリースクールに通うケースはめずらしくない。つまり、自治体内にフリースクールが何件存在するかや、自治体の児童生徒数あるいは不登校児童生徒数に対してその自治体内のフリースクールの受入人数の割合から、利用のしやすさを分析することは不十分といえよう。

本研究は、フリースクールの「利用のしやすさ」の都市と地方の差異を分析するにあたって、自治体という行政区画に基づくのではなく、それをより空間的に把握することを試みる。まず、フリースクールが所在する自治体が都市圏に位置づくかどうかを分析する。自治体内の人口規模だけでなく、近隣自治体も範疇に含めて分析をおこなう。

またそれだけでなく、地理学における「近接性」(アクセシビリティ)の概念の援用を試みる。「近接性」とは地理学において、ある地点への到達のしやすさと定義され、サービスや機会の公平性に関する研究に活用されている(田中 2004: 979-980; 谷本 2020)。本研究は、活用できる地理的データを駆使してフリースクールの空間的分布を可視化することを試みる⁽³⁾。これらの作業から、「近接性」すなわち「利用しやすさ」の観点から地域間の差異を図示し、空間的に捉えることをもう一つの分析課題とする。

データの概要

1. 分析対象

分析対象とするのは、学びリンク株式会社より発行されている『小中高・不登校生の居場所探し全国フリースクールガイド』である。当書籍は、日本国内のフリースクール等の情報が記載された情報誌であり、2003年より現在まで毎年出版されている。本研究は、フリースクール等の情報が共通の様式で一覧となって掲載されている2005年～2021年に出版された17冊を分析に用

いる⁽⁴⁾。なお、当該雑誌に掲載を行わない・行えない団体は「暗数」となっている可能性は十分にあるため、当データが示す値はあくまで「認知件数」である。

2. 変数の説明

「事業展開団体」を、以下の全ての項目に該当するケースとして操作的に定義した⁽⁵⁾。

- 同一年の書籍内において「住所」の都道府県が異なるケース間で「スクール名」に同一のキーワードが含まれる
- 「教育方針」の内容がほぼ同一、あるいは「ホームページのURL」「代表者」「受け入れ年齢」が同一
- 運営団体が特定非営利活動法人以外の法人(団体のwebサイトで確認(2021年8月27日アクセス))

また、都市部に所在するケースとして、「住所」が埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県のどれかにあてはまるケースを「三大都市圏」とした。

3. 座標データの設定

空間的な視点から分析するにあたり、各ケースの緯度経度の座標値を求めた。各ケースの「住所」から市区町村を特定し、アマノ技研が公開する「地方公共団体の位置データ」⁽⁶⁾からそれぞれの市区町村の役所・役場の緯度経度を設定した。分析時点で合併により消滅していた市区町村については、『歴史的行政区域データセットβ版』⁽⁷⁾から当時の市区町村の代表点の座標を用いた。

結果

1. 時間的推移

まず、掲載数の推移を図1に示す。全体的に掲載数は増加の傾向を示している。その中でも特に、2015年から2016年にかけて急増している。

次に、在籍者数の合計の推移を図2に示す。在籍者数は、年齢等によっての分類はされていないので、学齢期の子どもだけでなくそれ以外の年齢層を含んでいる可能性がある。また、学齢期の在籍者についても「長期欠席児童生徒」や「不登校児童生徒」などのカテゴリに含まれるかどうかは不明である。在籍者数は、分

析対象の期間中の比較的安定した増加の傾向を示している。掲載数の推移と異なり、特定の時期に急増する動きは見られない。

三大都市圏と非三大都市圏それぞれにおける事業展開団体と非事業展開団体の掲載数を示したのが図3である。三大都市圏と非三大都市圏を比較してまず分かることは、三大都市圏のほうが分析対象期間内における増加の傾向が大きくということである。三大都市圏の掲載数合計は67（2005年）から274（2021年）と、207件増加しているのに対し、非三大都市圏の掲載数合計は62（2005年）から195（2021年）と133件の増加となっている。

事業展開団体と非事業展開団体とで比較すると、2015年から2016年にかけての急増加は共通しているが、2016年以降の推移に違いが表れている。2016年以降、事業展開団体は増加を示しているが、非事業展開団体は示していない。

三大都市圏の事業展開団体の推移を見ると、2013年までは件数が非常に少なかったが、2013年から2016年の間と2017年から2021年の間で著しく増加していることがわかる。

また三大都市圏の非事業展開団体は、分析対象期間内でのコンスタントな増加傾向を示しているが、2012年から2015年の間はあまり推移はなく、2016年から

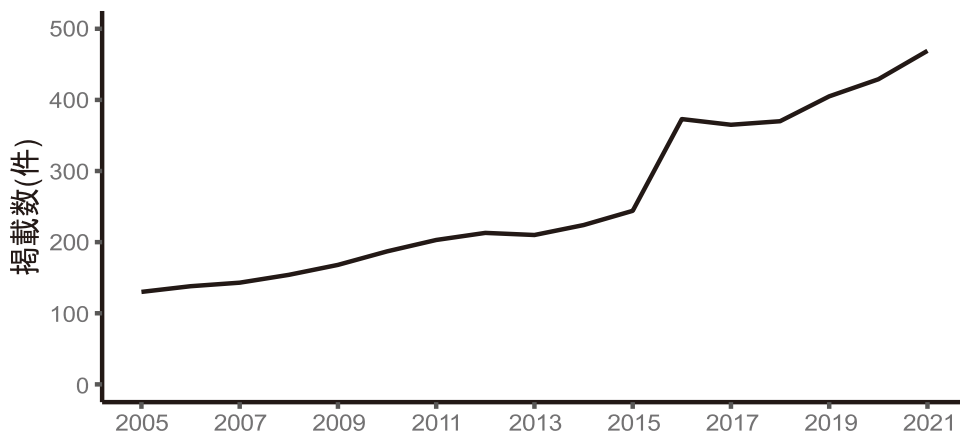


図1 掲載数の推移

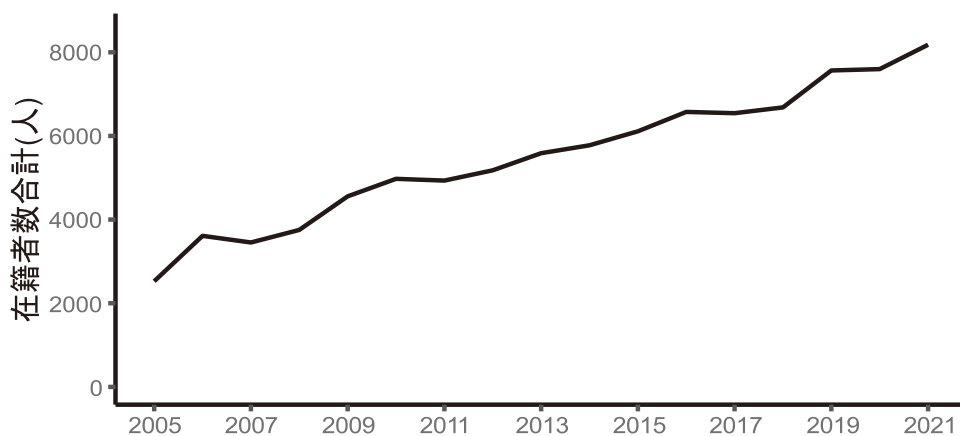


図2 在籍者数合計の推移

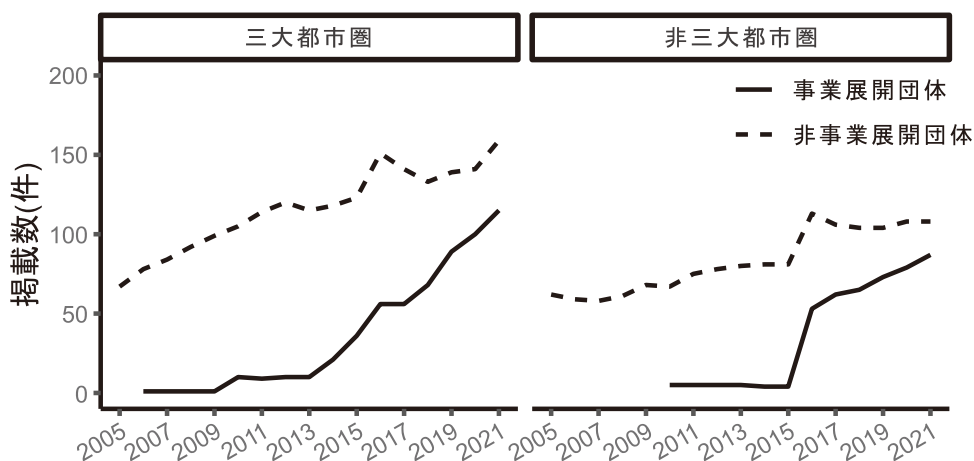


図3 地域別・事業展開度別の掲載数の推移

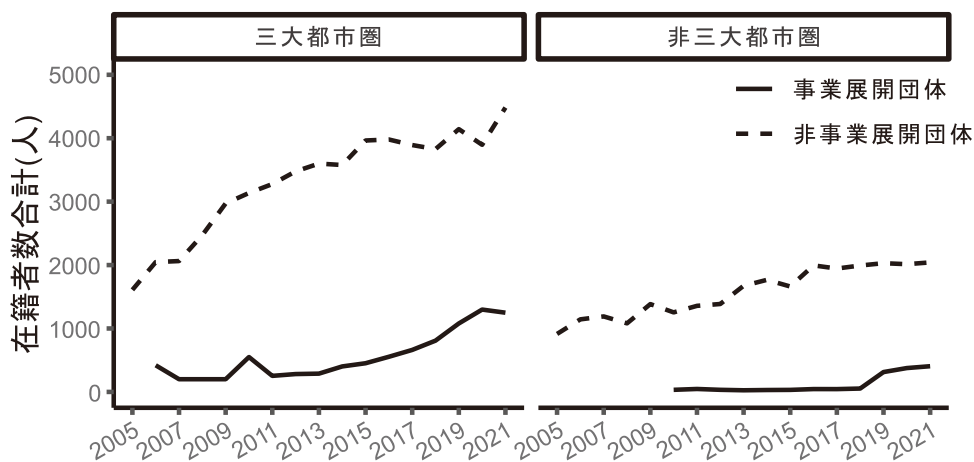


図4 地域別・事業展開度別の在籍者数合計の推移

2018年にかけての減少が見受けられる。一方で、非三大都市圏の掲載数は、両カテゴリーとも2015年から2016年にかけて急激に増加しているが、事業展開団体は2015年までは掲載数が非常に少なく、非事業展開団体は2015年から2016年以外の期間における増加傾向はほぼ見られない。

図4に、三大都市圏と非三大都市圏それぞれにおける事業展開団体と非事業展開団体の在籍者数の合計の推移を示した。分析期間内の在籍者数の増加傾向がもっとも表れているのは三大都市圏の非事業展開団体

である。非三大都市圏の非事業展開団体は2005年から2016年にかけて、三大都市圏の事業展開団体は2013年から2018年にかけて、非常に緩やかな増加が表れている。非三大都市圏の事業展開団体の在籍者数は、2018年まで非常に少なく、その後若干の増加を示している。

2. 空間的分布

フリースクールの分布の空間的な描画を試みる。図5～図8は、フリースクールが所在する市区町村の役所・役場の所在地を、4時点においてそれぞれプロットしたものである⁽⁸⁾。図5は分析対象期間の最初で

ある2005年、図6は件数の急増が見られる直前の2015年、図7は件数の急増が見られた直後の2016年、図8は分析対象の最後である2021年の図となっている。それぞれ、全国の地図と関東・関西をそれぞれ拡大した地図を掲載している。1つの点がフリースクールが所在する市区町村の役所・役場の所在地を表しており、1つの市区町村に複数フリースクールが所在していればその数に応じて点の大きさが大きくなっている。ま

た、点には透明度を設定してプロットしているため、点と点が重なるとその部分は色が濃く表されることになる。つまり色が濃い地点は、フリースクールが所在する自治体（の役所・役場）同士が集中していることを示している。

まず、時間的な変化に着目する。2005年から2015年にかけては、関東や関西で点の重複が増していることが見て取れるのに対し、それ以外の地域では変化はあ

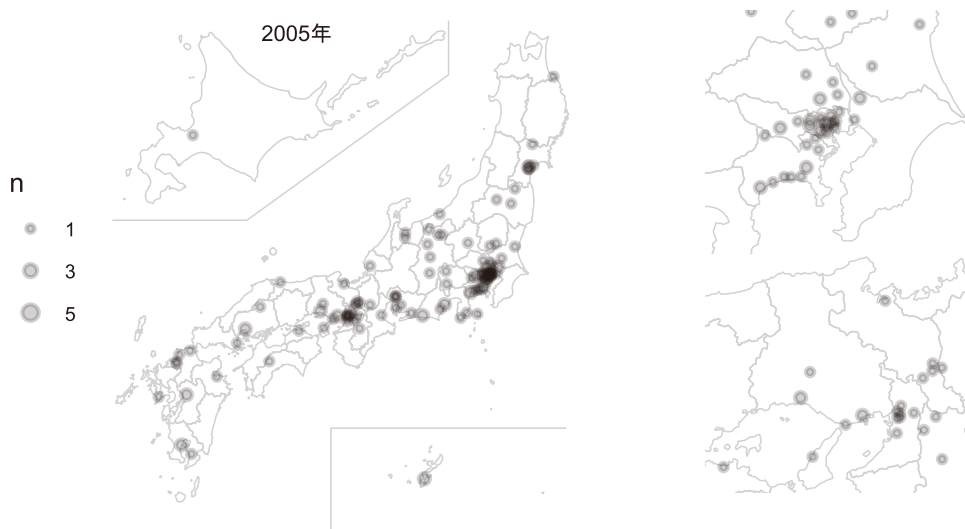


図5 2005年の分布（「国土数値情報（行政区域データ，2020年）」（国土交通省）を加工して作成）

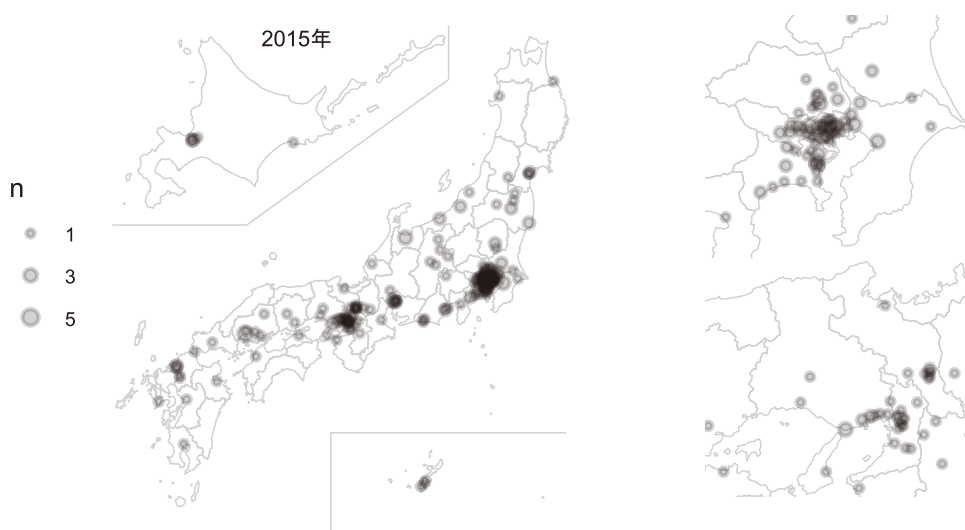


図6 2015年の分布（「国土数値情報（行政区域データ，2020年）」（国土交通省）を加工して作成）

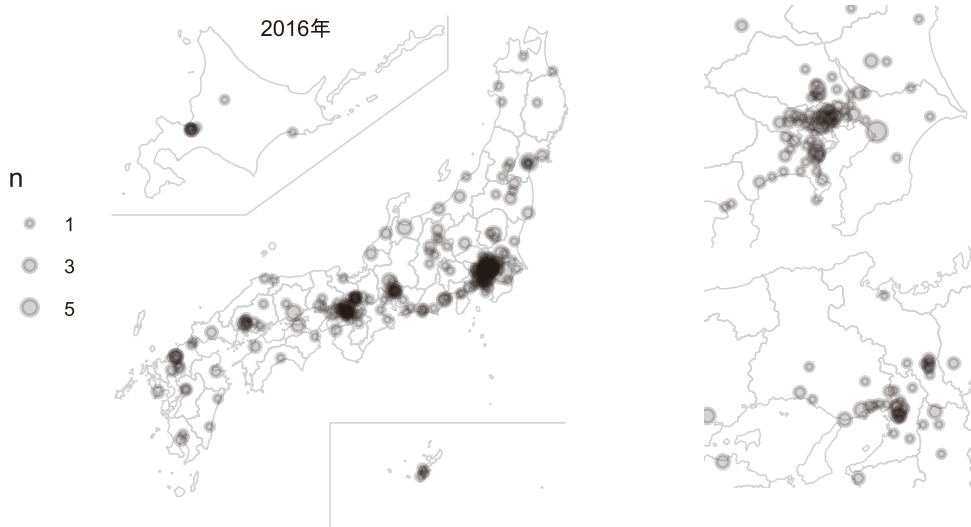


図7 2016年の分布（「国土数値情報（行政区域データ，2020年）」（国土交通省）を加工して作成）

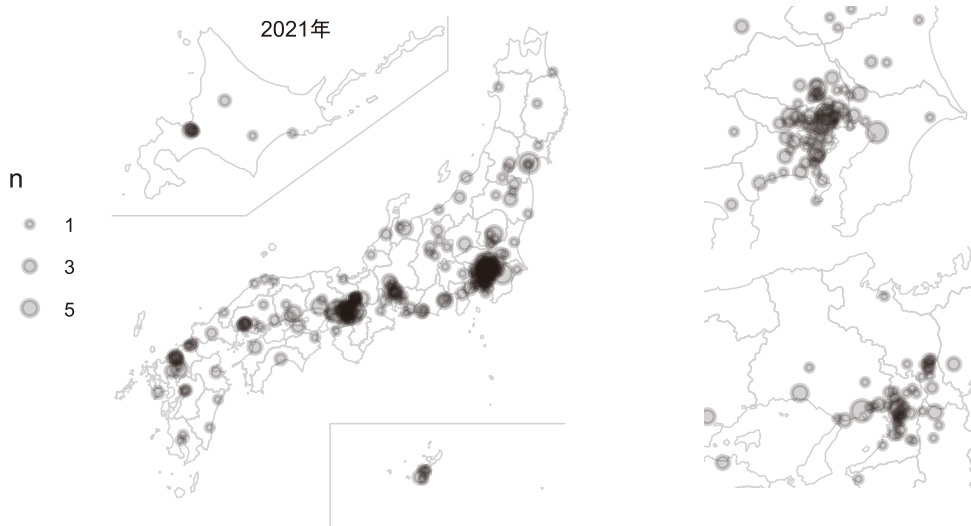


図8 2021年の分布（「国土数値情報（行政区域データ，2020年）」（国土交通省）を加工して作成）

まり目立っていない。2015年から2016年にかけては、ある程度の空間的な広がりが確認できる。東北、北陸、東海、中国、四国、九州などの地域で、新たな地点にフリースクールが表れていることがわかる。2016年から2021年にかけては、関東、関西における点の重なりが増していることが見受けられる。一方で、それ以外の地域を見ると、点の大きさが大きくなっている箇所や、点の近くに点が生じている箇所はいくつか存在す

るが、それまで空白だったところへの展開はあまり確認できない。

次に、2021年のプロットを空間的に捉える。ほとんどの都道府県それぞれにフリースクールは所在しているが、より空間的に捉えると、北海道、東北（仙台市、山形市以北）、岐阜県北東部、長野県南部、紀伊半島、山陰、四国（太平洋側）、九州（福岡市近隣以外）など、所在していない空間が目立つことがわかる。また、都

市圏に含まれる都府県についても、千葉県の南部、埼玉県の北西部、京都府の北部、兵庫県の北部や西部など、空白となっている空間を確認できる。

空白の空間が大きいということは、それらの地点におけるフリースクールへの近接性、すなわち利用のしやすさが低いことが指摘できる。

考 察

得られた結果に考察を加える。まず時間的推移についてである。教育機会確保法の制定は、その立法の議論が大きくなる時期(2015～2016年)に全国的なフリースクール等の認知件数の増加に影響を与えており、特に地方の広く事業展開を行う団体の増加に大きな影響が表れている。施行後の影響は、都市部の広く事業展開を行う団体の増加という形で表れている。一方で広く事業展開を行わない団体の掲載数は、立法の議論が大きくなった時期にある程度の増加は見られたが、それ以外の時期に大きな動きは見られず、都市部は継続的に増加しており、地方ではあまり増加の傾向は表れていなかった。ここに、教育機会確保法の影響の地域間の差異が確認できる。一方で在籍者数の推移は、教育機会確保法制定のタイミングに別段顕著な動きは表れていなかった。

次に空間的分布についてである。それまで空白だった空間にフリースクールが新たに展開する動きは、教育機会確保法が注目された2015年から2016年にかけて大きく表れた。しかし、その後は、新たな空間に展開するよりも都市部を中心とした既にフリースクールが存在する空間への密集度が高まっている傾向が強くなっていった。さらに、フリースクールの掲載数は増加を続けてきたが、2021年においても、フリースクールが確認されていない空間が地方や都市部においてもその周辺において存在するということが目視できた。

先行研究における都市と地方のフリースクールの活動状況の格差は、都道府県などの自治体単位で分析されていた。本研究もそれらと重なる結果を明らかにした。そしてそれだけでなく、フリースクールへの距離が離れている地点の偏りを図示し、都市と地方の近接

性の差異を可視化した。

以上の結果より、教育機会確保法の成立がフリースクール等の推移に与えた影響は、次のようにまとめられる。まず、時間的な視点からは、都市部と地方でタイミングは異なるが広く事業展開を行う団体の著しい増加という形で表れている。そして、空間的な視点からは布置の広がりとなって表れたが、その分布には偏りが生じていることが見られた。

結 論

本研究は、ガイドブックへの掲載内容をデータに、フリースクールの展開を時間的・空間的に分析した。教育機会確保法がフリースクールの活動に影響を与えると考えられているが、それを実証的に分析した研究は少ない。通時的にその推移を分析した研究は少数の事例分析からなっており、また共時的な分析は自治体を単位とした分析であった。それに対し本研究は、全国的な推移の検証と、近接性（アクセシビリティ）の観点からの分布の可視化を行った。本研究は、限られたデータや手法をパイロット的に駆使するものであり、手法の精緻化は今後の課題であるが、先行研究の課題を乗り越えるきっかけとなる視点を提示できたことに、その意義があると考えられる。

注

- (1) 森田(2021: 133)は、教育機会確保法立法における争点を「個別学習計画をめぐる学歴保障上の問題」「分離教育に関わる問題」「財政に関わる問題」の3点に整理している。本稿が取り扱う「営利企業が参入する恐れ」は3点目の「財政に関わる問題」を指す。
- (2) 本研究は「営利目的団体」がフリースクール等の活動を担うことがネガティブな出来事であり、「共同性」「民主性」はポジティブなものであるという規範的な前提から議論している。本稿では踏み込めていないが、もちろんその前提自体を問い直す余地はある。また、「共同性」「民主性」の対極を「広く事業展開を行う団体」と定義したが、事業展開と共

同性・民主性の両立は不可能ではないため、あくまで操作的な定義であるという議論の限定性を踏まえる必要がある。

- (3) 地理学における地理情報システム (GIS) の発展によって、近接性の差異を図示し可視化する方法が進展したとされている (関根 2018)。地理学は専門外である筆者の分析手法はあまりにも稚拙なものではあるのだが、これまでのフリースクール研究では用いられてこなかった手法をパイロット的に導入することを試みた。
- (4) 本研究の設計にあたって、内田 (2014) の研究方法を参考にした。内田 (2014) は、フリースクールと同じく法的設置基準・公式統計がない私立通信制高校サポート校について、民間の出版社が発行する情報誌の記載内容を集計し、校数と生徒数の増加傾向を分析している。
- (5) 「事業展開団体」と定義されたケースは、以下の言葉の内どれかが「スクール名」に含まれるケースである。「飛鳥未来」「おおぞらみらいスクール」「学研のサポート校WILL学園」「KTCおおぞら高等学院」「元気の泉」「中央高等学院」「東京大志学園」「トライデ高等学院」「八洲学園」(50音順)
- (6) <https://amano-tec.com/data/localgovernments.html> (2021年10月24日最終アクセス)
- (7) 『歴史的行政区域データセットβ版』(CODH作成) [https://geoshape.ex.nii.ac.jp/city/\(2021年10月24日最終アクセス\)](https://geoshape.ex.nii.ac.jp/city/(2021年10月24日最終アクセス))
- (8) 背景の日本地図のもとにしたシェープファイルの出典は、国土交通省「国土数値情報(行政区域データ、2020年)」(https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-N03-v3_0.html) (2021年10月24日取得) である。分析に使用する形式への変換は、奥村晴彦「シェープファイルを読む」(<https://oku.edu.mie-u.ac.jp/~okumura/stat/shape.html>) (2021年10月24日最終アクセス) を参考に行った。

引用文献

藤根雅之, 2020, 「学校の外でも学び・過ごせるために:

学校に行けない・行かない子の権利の保障を考える」, ふらっと教育パートナーズ編, 『ふらっとライフ:それぞれの「日常」からみえる社会』, 北樹出版, 44-56.

藤根雅之・橋本あかね, 2016, 「オルタナティブスクールの現状と課題: 全国レベルの質問紙調査に基づく分析から」『大阪大学教育学年報』21:89-100.

橋本あかね, 2020, 『変容するフリースクール実践の意味』, 明石書店.

貴戸理恵, 2016, 「不登校からみる共同性の意義」『教育』843:80-83.

喜多明人, 2015, 「法律案に関する論点別の解説—10の疑問に答える」, <https://freeschoolnetwork.jp/p-proposal/1346>, 2021年10月23日最終アクセス.

森田次郎, 2017, 「不登校問題をめぐる排除/包摂の重層性: 「フリースクール」の法制度化とシティズンシップの再編」『福祉社会学研究』14:121-143.

本山敬祐, 2021, 「不登校児童生徒を支援するフリースクールに対する財政支援の可能性: 教育機会確保法成立以前より実施されてきた国内先進事例の比較分析」『東北教育学会研究紀要』24:43-56.

本山敬祐, 2011, 「日本におけるフリースクール・教育支援センターの設置運営状況」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』60(1):15-34.

NPO法人フリースクール全国ネットワーク, 2021, 『実例からみるフリースクールのつくりかた: 設立・運営と新しい学びのカタチ』, 日本法令.

奥地圭子, 2019, 『明るい不登校: 創造性は「学校」外でひらく』, NHK出版.

奥地圭子, 2017, 「教育機会確保法はどのように誕生したのか」, フリースクール全国ネットワーク・多様な学び保障法を実現する会編, 『教育機会確保法の誕生子どもが安心して学び育つ』, 東京シュレー出版, 13-58.

オルタナティブ教育研究会, 2004, 『公共性をはぐくむオルタナティブ教育の存立基盤に関する総合的研究』.

斎藤富由起・吉森丹衣子, 2017, 「日本におけるフリー

- スクールの歴史と活動に関する質的研究』『千里金蘭大学紀要』14:21-29.
- 関根智子, 2018, 「GISによる近接性研究の進展」『E-journal GEO』13 (1) :101-108.
- 高山龍太郎, 2019a, 「学校外で義務教育を可能にする法律とは何か」, 永田佳之編, 『変容する世界と日本のオルタナティブ教育-生を優先する多様性の方へ』, 世織書房, 108-134.
- 高山龍太郎, 2019b, 「教育機会確保法の成立過程とその論点」, 永田佳之編, 『変容する世界と日本のオルタナティブ教育-生を優先する多様性の方へ』, 世織書房, 135-171.
- 田中耕市, 2004, 「GISを援用した近接性研究の動向と課題」『地理学評論』77 (14) :977-996.
- 谷本涼, 2020, 「生活の質にかかわるアクセシビリティ研究の成果と課題—1980年代以降の動向を中心に—」『人文地理』72 (4) :361-381.
- 内田康弘, 2014, 「私立通信制高校サポート校の誕生とその展開：教育政策との関連に着目して」『日本通信教育学会研究論集』61:1-15.
- 山下耕平, 2017, 「その名前、ズレています。一名づけの問い直し」, 野田彩花・山下耕平編, 『名前のない生きづらさ』, 子どもの風出版会, 105-186.