

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 15 日現在

機関番号：38005

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24531048

研究課題名(和文) 韓国・米国の最新動向を踏まえた学校外教育施設の制度設計試論

研究課題名(英文) Designing of the systems for alternative educational institutions considering newest trend in South Korea and US

研究代表者

小桐間 徳 (KOGIRIMA, Atsushi)

沖縄科学技術大学院大学・アドミニストレイティブ・コンプライアンス・ディビジョン・准副学長

研究者番号：60594869

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,100,000円

研究成果の概要(和文)：現行の日本の学校教育法は、戦前の日本の学校法制や韓国の学校法制と比べて厳格な就学義務制を採っている。フリースクール等の学校外教育施設は、多くの不登校児童・生徒の受け皿として機能しているが、それらの施設が義務教育を提供することは法律上認められていない。学校外教育施設には多様なものが含まれるが、各施設が重視している方針・活動に着目することで「子どもの権利重視型」「基礎学力重視型」「個別指導重視型」「規則正しい生活重視型」の四類型に分類することができる。この分類は行政が学校外教育施設に関する施策を検討する上で、有効な視点を提供する。

研究成果の概要(英文)：The current School Education Act of Japan strictly requires compulsory school attendance, compared with school systems in prewar Japan or school systems in South Korea. Although alternative educational institutions, such as 'Free Schools', are acting as receptacles for a large number of school absentees, they are not legally permitted to provide compulsory education. Alternative educational institutions include multifarious institutions but if we focus on principles and activities that each institutions emphasizes, we can classify them to four types: those who emphasize the rights of the child, those who emphasize basic academic skills, those who emphasize personal coaching, and those who emphasize well-regulated life. Such classification provides effective viewpoints for policymakers to design policies regarding alternative educational institutions.

研究分野：教育政策

キーワード：就学義務 学校外教育 フリースクール サポート校 学校教育法 小学校令 代案学校

1. 研究開始当初の背景

いわゆるフリースクールについて、日本の法令上特段の定義や規定はないが、一般的には不登校児童・生徒に対する指導等を行う学校外の教育施設を指すことが多い。ほとんどは学校教育法1条で定める学校(1条学校)には該当しないため、フリースクールに通っただけでは、就学義務の履行とは認められていない。外国人学校や国際学校(インターナショナルスクール)についても同様である。

これらの学校外教育施設の位置付けについては、2006年に中央教育審議会初等中等教育分科会において議論がなされたが、学校外教育施設には多様なものがあり、制度上の線引きが難しい等の意見が多かったことなどから制度改正には至らなかった。

研究代表者(小桐間)は、文部科学省において同分科会事務局の一員として論点整理等に携わった経験から、学校外教育施設が不登校児童生徒の受け皿として機能している実態等を踏まえて、法制度上の位置付けを明確にする必要性を認識した。また帰国子女や外国人児童生徒が増加する中、外国人学校については諸外国における制度も踏まえて、国際的通用性を持った制度設計を行う必要があると考えるに至った。

これらの学校外教育施設の制度設計を検討する上では、諸外国における類似の制度や施設の実態について調査を行い、日本との比較考察を行うことが有効である。

特に韓国においては、学校教育制度全般について日本と共通点が多い中で、近年は学校外教育施設を積極的に位置づける法令改正が行われてきたことから、日本の制度について検討する上で有益かつ具体的な示唆が得られると考えられる。

また、米国においては、公立学校及び通常の私立学校以外に、独立学校(independent school)など多様な形態の教育機関が設置されているほか、学校に通わずに家庭において学習を行うホームスクーリングも全ての州で合法と認められている。このような背景には、親の教育権や就学義務に関する様々な議論や裁判所による判決の蓄積がある。米国における判例の動向等を踏まえて比較考察を行うことにより、外国人学校やフリースクールの位置付けを、親の教育権や子どもの学習権と、義務教育が有する国民統合・社会統合機能との調整という視点から検討することが可能となる。

2. 研究の目的

本研究は、文献調査・聴き取り調査等を通じて、韓国及び米国における義務教育レベルの学校外教育施設に係る法令等の制度的背景と運営の実態に関する最新の動向を調査し、日本の状況と比較考察するとともに、質問紙調査・聴き取り調査等を通じて国内の学校外教育施設の実態を調査・分析することにより、日本における学校外教育施設の位置付

けに関する制度設計の方向性を提言することを目的としたものである。

これまでも国内や海外の学校外教育施設について実地調査等を行ったものはあるが、就学義務や親の教育権などを巡る法制度論にまで踏み込んで考察を行っているものは見当たらない。

諸外国における法制度および運営に係る最新情報の収集と比較考察を行うことにより、日本における学校外教育施設の制度上の位置付けに関する課題と、制度設計の方向性が明らかになる。このように本研究は学術的に意義があるだけでなく、政府における教育政策の立案・実施に資するという大きな社会的意義を持つものである。

3. 研究の方法

(1) 文献調査

主な文献調査は下記の通りである。

就学義務制度の課題に係る先行研究の調査

戦前・戦中・戦後における就学義務関連規定の変遷と学校外教育施設の位置付けに関する文献調査

韓国における「代案学校」及び「外国人学校」の法制化の経緯に関する文献調査
米国におけるホームスクーリング等の現況に関する文献調査

(2) 聴き取り調査

下記の通り、韓国および日本の関係者からの聴き取り調査を行った。

韓国における「代案学校」、「外国人学校」の関係者からの聴き取り調査(2012年10月17日~19日)

韓国における行政関係者からの聴き取り調査(2012年10月18日)

日本におけるフリースクール関係者からの聴き取り調査(2014年7月9日)

日本における行政関係者との意見交換(2015年2月23日、他)

(3) 質問紙調査

下記の通り、日本全国のフリースクール等を対象とした質問紙調査を行った。

調査対象

『全国フリースクールガイド 2014~2015年版小中高・不登校生の居場所探し』(学びリンク, 2014年)に「フリースクール」「高等専修学校」「技能連携校」「サポート校」として掲載されている施設を調査対象とした。

調査の時期・方法

2015年5月中旬に質問紙及び依頼状を調査対象施設に郵送し、同年6月に回収を行った。回収率を高めるための方策として、協力が得られた施設には500円の図書カードを提供した他、未回収の施設に対しては電話による督促を行った。なお調査票の発送及び回収、電話による督促、図書カードの発送、調査結果の入力・集計は調査会社に業務を委託した。

- 対象施設数及び回収数
a．依頼状・質問紙送付数 282
b．宛先不明 4
c．他のキャンパスで回答 9
d．調査対象施設数 (a - b - c) 269
e．回収数 129
f．拒否・無回答 140
回収率 (e/d×100) 48.0%

4. 研究成果

(1) 戦前・戦中及び戦後における就学義務関連規定の変遷と学校外教育の位置づけ

戦前・戦中および戦後における就学義務関連の規定の変遷とその運用の実態を明らかにすることは、フリースクールなどの学校外教育施設の制度設計に関する検討を行う上で有益な知見を提供する。この視点から、各時代の行政担当者等によって書かれた逐条解説や行政実例等を中心とした文献を調査を行った。

戦前の小学校令においては、「小学校に類する各種学校」への入学や家庭における修学などを就学義務の履行として扱う特例が存在し、これを根拠として、大正期の新教育運動に基づく私立学校や、児童の特性に応じた各種学校が設置運営されていた事実が認められた。1935年に文部省の担当官が記した解説（船越源一『小学校教育行政法規精義』東洋図書株式会社合資会社、1935年）によると、小学校に類する各種学校については、尋常小学校の教科またはこれに類する教科の指導を行うものを府県知事が認可する仕組みが、また家庭における修学については、教科、教授者の人物・学力、教授方法、教科用図書、教具等を調査した上で市町村長が認可を行う仕組みがそれぞれ整えられていたことが認められる。

また戦中の国民学校令においても、国民学校に準ずる各種学校等への入学を国民学校への就学とみなす特例の存在により、従前の私立小学校・各種学校の多くが存続を認められるなど、なお一定の弾力性を残していたことが明らかになった。

他方、現行の学校教育法は、1条学校である義務教育諸学校の範囲を拡大した反面、それ以外への就学を一切認めないという厳格な就学義務制を採っているため、フリースクールや外国人学校等が就学の対象と認められていないが、このことが不登校児童生徒や多文化児童生徒等の新たな教育需要に柔軟に対応できない一因となっていると考えられる。

(2) 韓国における代案学校・外国人学校制度の動向と日本への示唆

韓国では、日本と同様の6・3・3・4制の学校教育制度が採られており、就学義務に関する制度も日本と類似している。他方、2990

年代以後、学校に馴染めない等の理由で不登校となる生徒が増加したため、2005年に日本の学校教育法に相当する初・中等教育法が改正され、各種学校のうち一定の基準を満たすものが「代案学校」と位置付けられ、正規の学校と同等の学歴が認定されることとなった。「代案学校の設立・運営に関する規程」(大統領令)では、学歴認定の要件として、国語及び社会を所定時間数の50%以上実施すること、正規の資格を持った教員を3分の2以上配置すること、所定の教科書を使用することの他、修業年限、授業日数、施設・設備等の基準が設けられた。

「外国人学校」については、2001年の初・中等教育法改正によって新設された。同法では、国内に在留中の外国人子女及び外国で一定期間居住して帰国した韓国人に対する教育を行うために設立された学校であって各種学校に該当するものを「外国人学校」としている。

外国人学校の設立基準、教育課程、修業年限、学歴認定等に関し必要な事項は、大統領令で定めるものとされ、「外国人学校の設立運営に関する規程」の案文が公示されたものの、教職員団体及び市民団体が、韓国籍の生徒の入学資格の緩和（外国居住要件を5年から3年に短縮）について、階層差を生じるものとして反対の立場を取ったため、その施行は2009年まで保留された。

外国人学校を卒業した者が、韓国の正規学校と同等の学歴を認定されるためには、国語及び社会をそれぞれ年間102時間以上履修できるような教育課程を編成しなければならないこととされた。

韓国政府関係者からの聴き取り調査によると、代案学校及び外国人学校における学歴認定の要件として、国語と社会の履修を求めているのは、韓国民として社会に適應できるようにするためには韓国語ができないといけないし、国民として基本的な歴史と韓国の社会現象について知っていなければならないことからとのことであった。

また聴き取り調査からは、学歴認定がされている代案学校は全国に14校あるが、この他に無認可の施設が全国で130校くらいあると推算されること、また外国人学校は全国に51校あるが、そのうち学歴認定を受けている学校は1校しかないことが明らかになった。

このように韓国において、代案学校・外国人学校の学歴認定の要件として、国語と社会の授業の実施を課していることは、義務教育が有する国民統合・社会統合機能の観点から一定の合理性を有しているという評価が可能である。他方で実際に認定を受けている施設の数が非常に少ないという実態もまた、政策的示唆に富んでおり、日本における学校外教育施設の制度化について検討を行う上で留意すべき点である。

(3)研究計画の変更等

学校外教育施設の位置付けについては、2006年に中央教育審議会初等中等教育分科会において議論がなされたが、学校外教育施設には多様なものがあり、制度上の線引きが難しい等の意見が多かったことなどから制度改正には至らなかった。

その後政府においてフリースクール等の制度化に関する検討は停止していたが、2015年1月に文部科学省に「フリースクール等に関する検討会議」が設置され、フリースクール等での学習に関する制度上の位置付けや経済的支援の在り方等について再び検討が行われることになった。

また同省では2015年3月に「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」を実施した。同調査は小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設を対象としたものであり、団体・施設の携帯、在籍者数、スタッフ数、活動内容等を調査事項に含んでいる。

このような文部科学省の動向も踏まえて、同省における検討に資する基礎資料を提供する観点から、当初の計画にはなかった国内におけるフリースクール等を対象とした大規模な質問紙調査を実施することを決定した。同調査では、各施設が重視している方針・活動、行政の関わりに関する意見、財政支援・学歴認定対象となる施設の選定基準についての意見を中心に質問紙を作成することにより、文部科学省による調査との差別化を図った。

(4)フリースクール等に関する全国調査の結果

施設の種類

各施設の種類として、「フリースクール」「フリースペース」「サポート校」「技能連携校」「専修学校」「その他」の六つの選択肢の中から、もっとも当てはまるもの一つを選ぶように求めたところ、「フリースクール」を選んだ回答が129件中69件と最も多く、次いで「サポート校」を選んだ回答が多かった。

加盟団体

33施設が「NPO法人フリースクール全国ネットワーク(FSN)」に、10施設が「NPO法人日本フリースクール協会(JFSA)」に、5施設が「全国高等専修学校協会」に加盟していると回答した。「日本オルタナティブスクール協会(JASA)」に加盟していると回答した施設はなかった。

受入れている子どもの年齢

「中学生」「15～18歳」を受入れていると回答した施設がそれぞれ100以上、「小学生」「19歳以上」を受入れていると回答した施設

がそれぞれ70以上あった。

寮生活の有無

129施設のうち10施設が「全寮制である」、8施設が「一部の子どもが寮生活を行っている」と回答した。

重視している方針・活動

回答施設全体のうち9割以上が「子どもとスタッフとの話し合い」を、8割以上が「個別指導」「少人数指導」「活動内容を子どもが自分で決めること」を「非常に重視している」又は「重視している」と回答した。

施設の種別に見ると、フリースクールは「子ども同士の話し合い」「1条学校との連携」「自然・農業体験」、フリースペースは「子ども同士の話し合い」「就職指導」、サポート校は「個別指導」「少人数指導」「1条学校への復帰」「進学指導」「就職指導」「1条学校とは異なる特徴ある教育」、技能連携校は「就職指導」「1条学校とは異なる特徴ある教育」「職業教育」「ソーシャル・スキル・トレーニング」「カウンセリング」、専修学校は「子ども同士の話し合い」「基礎学力の向上」「就職指導」「規則正しい生活」「1条学校とは異なる特徴ある教育」「職業教育」「ソーシャル・スキル・トレーニング」「カウンセリング」の重視度がそれぞれ高かった。

加盟団体別に見ると、NPO法人フリースクール全国ネットワーク(FSN)に加盟している施設は「活動内容を子どもが自分で決めること」、NPO法人日本フリースクール協会(JFSA)に加盟している施設は、「基礎学力の向上」「1条学校への復帰」「進学指導」「1条学校との連携」「職業教育」「カウンセリング」、全国高等専修学校協会に加盟している施設は、「基礎学力の向上」「就職指導」「規則正しい生活」「1条学校とは異なる特徴ある教育」「職業教育」「ソーシャル・スキル・トレーニング」「自然・農業体験」「カウンセリング」の重視度がそれぞれ高かった。

行政の関わりについての意見

回答施設全体のうち、7割以上が「施設の運営費に対して公費による財政支援を行うこと」「施設で学習した子どもに対し、1条学校と同様に正規の学歴を認めること」について、「非常に重要である」又は「重要である」と回答した。

財政支援・学歴認定対象となる施設の選定基準についての意見

回答施設全体では5割以上が「子どもと他者とのコミュニケーションを重視した活動を行っていること」「子どもの自律性の向上を重視した活動を行っていること」を、4割以上が「子どもの権利を重視した活動を行っていること」「個別指導や少人数指導を行えるスタッフと施設を有していること」を財政支援・学歴認定対象となる施設の選定基準と

して適切と思うと回答した。

他方、「教育課程が明確に定められていること」、「教員免許状を持ったスタッフがいること」を選定基準として適切と思うという回答は、2割から3割程度にとどまった。

(5)政策的示唆

戦前の日本における「小学校に類する各種学校」や韓国における「代案学校」は、いずれも教育課程や教員資格、教材・教具等の基準で施設の認定を行う仕組みである。これらの基準は学校教育との類似性に着目するものであり、学校制度との親和性が高いため制度化が比較的容易であるという利点がある。

他方、韓国における聞き取り調査からは、教育課程や教員資格等の基準に基づいて実際に学歴認定を受けている代案学校はかなり少数である実態が明らかになった。また日本においても教育課程や教員資格等の基準で施設を選別することを適切と考えているフリースクールやフリースペースは、少数であることが、質問紙調査から明らかになった。これらの調査結果は、教育課程や教員資格等の基準よりも、各施設が重視している活動や方針に着目して選別を行った方が、関係者の理解が得られ易い可能性があることを示唆するものである。

不登校児童・生徒は、ソーシャル・スキルに対する自己評価や自尊感情が低いことが多くの先行研究において示されている。各学校外教育施設では、子どものソーシャル・スキルや自尊感情を高めるために、子ども同士の話し合い、基礎学力の向上、個別指導、寮生活やソーシャル・スキル・トレーニング等の様々なアプローチを用いているといえる。

フリースクール等の学校外教育施設は、各施設が重視する方針・活動によって、「子どもの権利重視型」「基礎学力重視型」「個別指導重視型」「規則正しい生活重視型」の四類型に分類できる。このような分類は、保護者等が施設を選択する上で、また行政が学校外教育施設に関する施策を検討する上でも、有効な視点を提供する。

フリースクール等の制度化や支援については、不登校を助長するものとして慎重な意見も少なくないが、これは学校の国民統合・社会統合機能を重視する立場と見ることが出来る。他方、子どもの教育を受ける権利を重視する立場の中には、学校教育に対する親の教育権の優越性を主張するものや、「不登校の権利」を主張するものも見られる。

本研究成果は、「社会との関わりを通じた自己実現」の視点を取り入れることで、両機能を調和的にとらえることを提案する。社会との関わりを通じた自己実現という視点から有効なアプローチを行っている学校外教育施設を支援することは、国民統合・社会統合の観点からもむしろ有益であるといえる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計3件)

小桐間 徳「学校外教育施設の特徴を踏まえた評価の視点 - フリースクール等に関する全国調査の結果を踏まえて - 」スクール・コンプライアンス研究 第4号 46-56 2016年3月(査読有り)

小桐間 徳「韓国における外国人学校制度の動向と日本への示唆」国立教育政策研究所紀要 第143集 239-248 2014年3月(査読有り)

小桐間 徳「戦前・戦中及び戦後における就学義務関連規程の変遷と学校外教育の位置づけに関する考察」スクール・コンプライアンス研究 第1号 87-97 2013年3月(査読有り)

〔学会発表〕(計1件)

小桐間 徳「学校外教育の位置付け - 就学義務との関係を中心に - 」日本スクール・コンプライアンス学会公開シンポジウム 2015年2月21日 日本女子大学(東京都文京区)

6. 研究組織

(1)研究代表者

小桐間 徳(KOGIRIMA, Atsushi)
沖縄科学技術大学院大学・准副学長
研究者番号: 60594869

(2)研究分担者

坂田 仰(SAKATA, Takashi)
日本女子大学・教職教育開発センター・教授
研究者番号: 70287811

小松 明希子(KOMATSU, Akiko)
国立教育政策研究所・生涯学習政策研究部・総括研究官
研究者番号: 30625207