

不登校支援における連携ネットワークとアクター間の関係

—「神奈川県学校・フリースクール等連携協議会」の事例から—

山田銀河

The network for non-attendance children and the relations of the actors:
By reviewing the case of the Council of the board of education and Free-Schools in Kanagawa

Ginga YAMADA

This article argues the relations of various actors who help children of non-attendance. It is said that the board of education and Free-Schools could not cooperate well with each other due to the difference between their opinions about non-attendance. But these days, they gradually begin to cooperate. If the public education is provided by cooperation between public institutions and private organizations, it is necessary to confirm the relations of the actors.

The purpose of this article is to examine how the board of education and Free-Schools could reach the agreement in Kanagawa Prefecture, and to suggest several tasks for further study.

目次

- 1. はじめに
 - 1-1. 問題の背景
 - 1-2. 官民関係についての動向
 - 1-3. 本稿の目的
 - 2. 先行研究の検討と、調査の概要
 - 2-1. 先行研究の検討
 - 2-1-1. 概要
 - 2-1-2. 課題
 - 2-2. インタビュー調査の概要
 - 3. 「連携協議会」の設立過程
 - 3-1. 「連携協議会」設立以前 ～2004年
 - 3-1-1. 行政との関係
 - 3-1-2. フリースクール同士のつながり
 - 3-2. 「連携協議会」設立へ 2005年～2006年
 - 3-1-1. 県教育委員会からの打診
 - 3-2-2. 目標の共有
 - 3-3. 小括
 - 4. 「連携協議会」の運営の実態
 - 4-1. 協議会の開催
 - 4-1-1. 議題の設定
 - 4-1-2. 会議の様子
 - 4-2. 行政との関わり
 - 4-2-1. 教育委員会の変化
 - 4-2-2. 地区協議会におけるアクターの関係
 - 4-3. 学校との関わり
 - 5. 今後の研究に向けて
 - 6. おわりに
- 1. はじめに
 - 1-1. 問題の背景
 - 不登校児童生徒に対する支援のキーワードの一つは連携である。文部科学省（文部省）は、1990年代

以降3度にわたり不登校対策についての通知を発表している。1992年通知「登校拒否問題への対応について」では、一定の要件を満たす場合に、学校外の機関において相談・指導を受けた日数を指導要録上出席扱いとすることを可能にし、関係機関との連携を進めた。2003年通知「不登校への対応の在り方について」では、連携ネットワークによる支援を基本的な考え方とし、民間施設やNPOとの積極的な連携の意義を認めた。2016年通知「不登校児童生徒への支援の在り方について」では、これまでの方針を踏襲したうえで、連携相手としてフリースクールが明記された。

これらの通知はフリースクール等の民間団体の意義を認めている一方で、基本的には現行の義務教育制度を前提としているため、評価が分かれている。しかし、多様な支援者の連携という方向性は各都道府県の教育振興基本計画にも反映されつつあり、不登校支援の基本的な考え方として確立されてきている。

連携による不登校支援は、“政府部門はむしろのこと、企業、NPO、NGO、住民など多様なステークホルダー（利害関係者）が有機的で開放的なネットワークを形成し活動することによる公共的な問題解決”（小松2004：12頁）である「ネットワークとしてのガバナンス」を創出する試みであるとも考えられる。先行研究においても、不登校支援には行政領域や官民の区別を超えたガバナンスが要請されると指摘されている（本山2011、横井2013）。連携による不登校支援というテーマは、“学校教育を中心として主に国家の存在を前提に構成される公教育概念から、多様な供給主体、多様な「公共性」の準拠を内に含んだ「公教育」概念への変容”（大桃2000：27-28頁）をもたらするのであり、いかにして不登校支援に取り組むかという実践上の問題にとどまらない広がりを持っている。

今や、一定数の不登校を所与のものとして、民間団体を含めて多様な支援機関による支援を組織化し効果的に支援を行うことが教育行政の課題である（本山2011：16頁）。「ネットワークとしてのガバナンス」の議論では、政府もネットワークを構成する一アクターにすぎないのであり、諸アクターの相互

作用によって支援が提供されるようになる（Rhodes 2000）。したがって、官民が連携して不登校の支援に取り組むのならば、アクター間の関係を問う必要があるだろう。

1-2. 官民関係についての動向

官民の連携関係について、従来はその負の側面が強調されてきた。たとえば、NPOが事業委託や指定管理などによる公費助成を受けることで同時に行政の管理を受けることになり（吉田2004、永田2005）、NPOの活動が“学校教育の閉鎖性や画一性を打破するものから補完するものへと転化する”（武井2011：410頁）というものである。また、官民連携の方針が政府によって打ち出された過程が行政改革の進展と時期を同じくしていたことから、コストを伴わずに行政ニーズに応えるものとして官民連携が利用されかねないことが指摘されている。（平塚2003）。こうした議論を「行政の下請け化」論と呼ぶことができよう。

また、子どもの学校復帰をめぐる行政とフリースクールが対立してきたという経緯もある。行政とNPOのような、異質なアクター同士の場合、目標を共有することは連携成立の基本的な要件となる（山中2003、原田ら2010）が、行政にとって、フリースクールは学校復帰を目的として明示していないため連携に難しさがあるとされる。フリースクールの実践者による著作にはしばしば書かれていることだが、不登校やフリースクールの実態が知られるようになる2000年代までは、教育行政の対応は冷ややかなものだった。子どもたちの「居場所」としての性質が強いフリースクールと学校復帰を目指した支援を提供しようとする教育行政の両者は緊張関係にあると考えられてきた。

しかし、子どもたちの特別なニーズに応答することを第一に考えるのならば、公的機関から課される一定のコントロールを受け入れながらも、戦略性をもって協働に臨むという選択もありうる（武井2011：412頁）。実際、武井（2016）はX県Y市の公設民営フリースクールの事例に基づいて、フリースクールがもはや単に「居場所」を準備するだけの存在ではなく、行政からの公費助成と公的認証を受

けて、家庭的な基盤の脆弱な子どもの生活を下支える場として機能することを論じている。

このように、対立とも「行政の下請け化」とも異なる官民関係は存在している。武井は“行政と連携する民間のフリースクールが増えているにもかかわらず、その実態についてほとんど分析がない”（武井 2016 : 114 頁）と指摘している。連携事例の分析を重ねていくことが現在求められているのである。

1-3. 本稿の目的

そこで本稿では、「神奈川県学校・フリースクール等連携協議会」（以下、「連携協議会」）を事例とし、フリースクールと教育行政の連携が、どのようなアクターのどのような関係のもとに成立したのかを考察する。またそこから、官民連携を論じる上で、検討すべきアクターとその関係を探ることを目的とする。

「連携協議会」を取り上げる理由は主に以下の二点である。

第一に、「連携協議会」は 2006 年に設立されて以来 10 年間に渡って継続している先進事例であるためである。文部科学省の「フリースクール等に関する検討会議」でもこの事例は取り上げられており、またその会議には「連携協議会」から 2 名が委員として参加していることから、実績の評価が高いと考えられる。

第二に、「連携協議会」の委員には「フリースクール等関係者」が 9 名、県教育委員会の支援部長や地方教育事務所の課長等の「学校等関係者」が 15 名参加しており、異なる複数のアクターの関係を見てとりやすいと考えられるためである。それらの他にも「連携協議会」や不登校支援に関わるアクターがいるようであれば、本稿では記述していく。

以下ではまず第 2 章で「連携協議会」の設立過程に関する先行研究を検討し、本稿で取り組むべき課題を明らかにする。第 3 章、第 4 章ではフリースクールの代表者に対するインタビュー調査から、「連携協議会」の設立過程と運営におけるアクター間の関係を記述する。第 5 章では、以上の内容から導かれる今後の研究課題を挙げていく。

2. 先行研究の検討と調査の概要

2-1. 先行研究の検討

2-1-1. 概要

「連携協議会」の設立過程については、本山(2014)が県議会会議録等の資料に基づき、行政アクターに着目して説明している。

行政とフリースクールの連携に関して、2004 年度に県青少年課がフリースクールに対する助成事業を開始していたものの、同時期に県教育委員会とフリースクールとの協働に向けた取り組みは観察されなかった。

しかし神奈川県では、2005 年度に県教育委員会の組織編制および人事に関して転機を迎えていた。教育長には、2004 年度に県福祉部長を務めていた引地孝一氏が就任した。不登校対策を所管する子ども支援教育課生徒指導担当課長には大友英司氏が就任した。二人とも非教員経験者である（本山 2014 : 19 頁）。

本山は、「連携協議会」の設立に関して、大友氏が「境界接続者 (boundary spanner)」としてフリースクールと教育行政機関双方の協働に向けて合意形成の役割を担った可能性が高いと考えている。

本山によれば「境界接続者」とは「組織やセクターを横断する環境や、異なる関心や実践のつながりを維持するために、専念すべき職務や責任を負う個人」または「主要な職務の一部として境界を接続する役割を引き受ける実践家、マネージャー、リーダー」の 2 種類がある。とりわけ後者は、職位にかかわらず官民を横断する政策課題に取り組む全ての行政官が想定される（同 : 17 頁）。

本山は大友氏の行動に着目して「連携協議会」の設立過程を検討した結果、大友氏が非教員経験者であったことが、「境界接続者」として行動する可能性を高めたと考えている。

それには三点の理由がある。第一に、大友氏が県教育委員会事務局内で共有されていたフリースクールに対する懐疑的な認識に制約されずフリースクールを訪問しえた可能性がある点。本山は、大友氏が非教員経験者であったことがフリースクールとの接触にかかる心理的コストを低下させ、政策課題の発

見を容易にしたと考えている。第二に、フリースクールを訪問する過程で大友氏らが教育委員会や学校に対する批判を受けていたと想定されるが、非教員経験者である大友氏は批判を政策課題として客観的に受け入れることができた点。大友氏は議会の答弁で教育行政とフリースクール双方の主張を代弁していた。第三に、長年の一般行政職員としての職務経験により、関連機関の合意形成や資源調達等に関する政策形成上の知識や技能が高かったと推察される点（同：23頁）。

さて本山による設立過程の整理に戻ると、大友氏らが2005年5月に神奈川県1のFスクール¹を訪問したことが、県教育委員会とフリースクールとの協働を構想するきっかけとなったとされている。大友氏がFスクールの機関誌に寄稿した文章²によれば、大友氏はFスクール訪問の一ヶ月後には現在の官民連携の原型となった企画書を作成しており、県内各地のフリースクールを回って翌年2月の「連携協議会」の設立に向けて準備をすすめたということである（同：20頁）。

神奈川県議会において県教育委員会とフリースクールとの協働に関する答弁が初めて確認されるのは、2005年9月28日開催の文教常任委員会である。福田紀彦委員に対する大友課長の答弁から、本山は教育行政とフリースクールの協働に向けた構想と、不登校児童生徒の処遇をめぐる学校とフリースクールの課題を読み取っている。ここで学校とフリースクール双方の主張を踏まえた答弁を行っている点に「境界接続者」としての大友課長の活躍ぶりを見てとっている。ただしこの時点で「連携協議会」の設立および「連携協議会」主催による事業のアイデアが既に存在していた可能性は低いとみられている。

こののち、2005年10月22日には、子ども教育支援課とE市にあるECスペースによる進路情報説明会が開催されている。本山はこれが“連携協議会の設立に向けた取り組みを進展させる一つの重要な契機であったと推察される”（同：22頁）と述べる。

神奈川県議会本会議では、2005年12月12日開催の定例会で初めてフリースクールとの協働に関する答弁が確認できる。梅沢裕之議員の質問に対する引地教育長の答弁では、9月に大友課長が述べた学校

とフリースクールの課題への言及に加え、「県レベルでの連携協議会」と「市町村レベルでの連携協議会」の設立に向けた準備を行っていると言われている。これをもって本山は、「連携協議会」の構想は12月の時点で概ね確定し、実現の目途が立っていた可能性があるとみている。

2006年2月11日には第一回「連携協議会」が開催されることとなる。同日には2005年10月の進路情報説明会と同様に、教育委員会とフリースクールによる個別相談会が開催された。大友氏がFスクールを訪問してから9か月のことであり、“連携協議会の設立と協働事業の実施は、極めて短期間で企画・実現されたといえる”（同：23頁）。

以上のことから、本山は「連携協議会」の設立過程について、“知事からの政治的支持及び県教育委員会事務局における組織構造上や人事構成を背景として、非教員経験者である生徒指導担当課長が中心となり、不登校対策において反目し合ってきた学校及び教育行政と「フリースクール」の相互理解を媒介としたことで設立された”（同：24頁）と結論している。

2-1-2. 課題

本山の説明は充実しており、行政アクターの行動を十分に分析・説明できている。また、ネットワークとしてのガバナンスの構築や舵取りの役割を政府が担うことを考えれば、行政アクターの行動を分析したことは妥当性がある。

しかし、大友氏の2005年以降の動きに着目しているために、「連携協議会」に先立って行われていた青少年課のフリースクールへの助成事業の存在への関心が薄くなっている点に、設立過程の説明としての不十分さがある。青少年課の助成事業がフリースクールや県教育委員会の行動に影響を与えていないとは考えにくい。

それに、行政アクターに着目した説明では、フリースクール側が従属的な存在に描かれてしまっている。ネットワークにおける政策決定が諸アクターの相互作用によるものである点を考えると、フリースクールの動向を確認する必要がある。

また、“当時の大友課長らによる「フリースクール」

不登校支援における連携ネットワークとアクター間の関係

訪問とその後の「フリースクール」との合意形成は容易ではなかったと推察される”（同：20 頁）と述べられているものの、その合意形成の際にどのようなやり取りが行政とフリースクールの間で行われたのか、また合意点はどのようなものだったのか、という点が明らかにされていない。「連携協議会」は教育行政とフリースクールという、必ずしも順接しない理念を持つアクター同士の連携事例であるから、両者がどのような点で合意したのかを明らかにする必要があるだろう。

2-2. インタビュー調査の概要

以上の課題に取り組むため、筆者は2016年11月に、「連携協議会」に委員として参加しているフリースクールの代表者4名に、インタビュー調査を実施した。

インタビューは、それぞれ1時間程度行った。インタビューで得られた情報、登場人物は匿名化して掲載することとしているため、インタビューを含め主に登場する5名は表1のとおり匿名化する。県の担当者に関しては、先行研究でも実名が用いられていたことから、本研究でも実名のまま用いることとする。

表1：人物対応表（筆者作成）

地区	団体	人物	インタビュー日
A市	AK学園	桑田氏	2016年11月16日
B市	BTスペース	野沢氏	
C市	CS学園	原氏	2016年11月9日
D市	DEスペース	関口氏	2016年11月8日
		大森氏 （前事務局長）	
E市	ECスペース	松田氏	2016年11月28日
F市	Fスクール		

AK学園は1993年に設立されたフリースクールで、桑田氏は1995年から関わっている。BTスペースは野沢氏によって1991年に設立されたフリースペースである。CS学園は原氏が2007年に設立したフリースクールである。DEスペースは不登校の親の会とひきこもりの親の会を母体として2004年に設立されたNPO法人であり、就労支援も行っている。ECスペースは子どもの健全育成を目的としたNPO法人であり、寄宿制の塾を母体として1995年に設立された。Fスクールは1998年に設立され、カウンセリングと学習支援を行っており、先述の通り大友氏の初めての訪問先である。いずれも必ずしも学校復帰を前提として活動しているわけではない。

桑田氏、野沢氏、松田氏は「連携協議会」の設立当初から委員として参加しており、松田氏は設立当初の副会長も務めた。DEスペースも設立当初から委員であったが、大森氏の後任である関口氏は2012年から正式に委員として参加した。ただしそれ以前も代理で協議会に参加した経験はあった。原氏は「連携協議会」に2009年から委員として参加している。

3. 「連携協議会」の設立過程

結論から述べると、「連携協議会」の設立にはフリースクール側の主体的な行動が寄与していたと考えられる。

「連携協議会」の委員となっているフリースクールは、県教育委員会から連携を打診される前から、県青少年課や各市の行政との連携を経験しており、その中でフリースクール同士のつながりも構築していた。こうした関係が基礎となって、「連携協議会」設立に向けた合意がスムーズに形成されたと考えられる。本章ではその過程を追っていく。

3-1. 「連携協議会」設立以前 ～2004年

3-1-1. 行政との関係

2000年を前後する頃から活動している桑田氏、関口氏、松田氏には、まず「連携協議会」が設立される前の官民関係について伺った。その結果行政とフリースクールの連携が以前からいくつか存在していたことがわかった。

桑田氏はAK学園の活動初期について“最初はね、全然行政とは関係なかったんですね”と述べるが、活動開始数年後の2001年にAK学園は「かながわボランティア活動推進基金 21」³の第一回の公募にひきこもり支援事業として応募し、そこで県青少年課との協働を経験している。

DEスペースは2004年にD市内の空き店舗を借りて開設して以来、神奈川県とD市の商店街振興の部局から三分の一ずつ家賃補助を受けている。単に補助を受けただけというのではなく、事業の実施に関しても行政とのやり取りが交わされていた。それは、“団体の必要性っていうか、重要性は、行政の側も重々承知していると思うので、ちょっとやってつぶれてしまっただけは困る（から事業をちゃんとやってくれ）というような、そういう意味だったとは思いますがね”（関口氏）というように、不登校対策、ひきこもり対策という事業の重要性を行政が理解したうえで、経済的基盤の脆弱なNPOが事業を継続できるようにする意図があったと捉えられている。

教育行政との関係に関しては、DEスペースとECスペースの設立者が教育行政関係者であったため、関係を持っていたという回答があった。

関口氏によれば、DEスペース設立当初の事務局長である大森氏が元教員で、D市の適応指導教室を最初に立ち上げたという実績があったため、もともと教育委員会との関わりは比較的あった。

ECスペースの松田氏によれば、E市の教育研究所で相談業務を携わっていた人物が民間の支援の実態を理解して、学校不信の強い女子生徒を松田氏に紹介したことが教育行政との関係のきっかけとなっている。その関係から、その人物が定年後にECスペースの初代会長として入ってくることとなった。この紹介は“公的なところから回すっていうことは、タブーだったんですね。あの当時。どうして民間にそういう人間をゆだねるんだって”（松田氏）と述べられるように、タブーを乗り越える行動であった。

市町村レベルでは、行政と連携した不登校対策が行われていた。関口氏によれば、DEスペースは2004年の設立以前から、その母体である不登校の親の会とひきこもりの親の会が進路に関する情報の説明会を、D市と連携して行っていた。そこでは通信制高

校やNPOなど、神奈川県内の高校に限らず日本全国の幅広い進路情報をまとめた資料を作成していた。関口氏は“これを、そのまま県の方にバトンタッチしたのが、（「連携協議会」の）もともとのきっかけになると思います”とも述べている。

ECスペースの松田氏は、“もちろんそれぞれの地域ごとには、ここだったらE市の教育委員会なんかはね、当時から不登校対策やってましたから、個別にね。E市の教育委員会の中にある不登校対策委員会というのがあって、そのメンバーではありました”と述べている。

A市では2003年に、市内のフリースクール等十数団体からなる子ども支援協議会とA市との連絡会が設置された⁴。桑田氏によれば2002年に当選した市長が比較的革新的であり、また市長が任命した教育長も柔軟な考えを持っており、“フリースクールについてももう少し耳を傾けるべきではないかということを経理長が言い出して”設置されたとのことである。AK学園等のフリースクールは、その連絡会でA市との交渉を積み上げていた。

しかし、県教育委員会とフリースクールの関係はほとんど無かった。AK学園のひきこもり支援事業についても協働相手は県青少年課であり、“ある程度教育委員会も入っていいんじゃないかと思ったんだけど、教育の話は全然出てこなくて”（桑田氏）というように、県教育委員会はフリースクールへの関与に消極的だった。

こうした状況から、「連携協議会」設立に向けての動きが始まる2005年以前に、フリースクールと県教育委員会の関係はほとんど存在していなかった様子が見えてくる。

これらの「連携協議会」設立に先立つ動きは本山も、詳細に触れてはいなかったものの、いくつかあげていた。列挙すれば、2003年の松沢成文知事の当選、「県提案型協働事業」制度の導入・実施（2005年度）、県青少年課のフリースクールに対する助成事業（2004年度）、「平成14・15年期神奈川県青少年問題協議会」における審議、青少年課による「青少年サポートプラザ」の開設（2004年度）と、そこでの県教育相談担当者とフリースクールの相互交流、など。

不登校支援における連携ネットワークとアクター間の関係

3-1-2. フリースクール同士のつながり

このうち、「青少年問題協議会」は、「連携協議会」のメンバーの関係の土台となったことがインタビューで指摘された。

神奈川県社会福祉協議会が、横浜市大の加藤彰彦先生を座長にして青少年問題協議会というグループを作って、今の県の協議会の委員さんたちみたいな横のつながりの人とか、あと学校の先生であるとか、いろんな人を巻き込んでそういう会を作ったと聞いてますね。そこで知り合って、まあ一緒になんかやっついていこうっていうのが一番の土台。(関口氏)

そこで、神奈川県内の、BT スペースの野沢さんとか、E 市の EC スペースの松田さんとか、それから D 市の大森さんとかですね、そういう人たちがいて。そこでいろいろ不登校問題とかひきこもりの問題とか、連絡、情報交換し合ったり、支援の在り方についての話し合いなんかを積み上げていたんですね。(桑田氏)

神奈川県青少年問題協議会は、地方青少年問題協議会法等を根拠として 1953 年に設立されたものであるが、“そういう動きを支援してくれるっていうのは行政そのものではなくて、行政はほとんど蚊帳の外だったんです”(桑田氏)というように、青少年問題協議会自体には、官民連携という意味合いは薄い。しかし、こうした場を媒介としてのちの「連携協議会」の委員となるメンバーが顔を合わせていたという事実があり、当事者の認識ではそれがその後の関係の土台となっているのである。

青少年問題協議会に参加していた 4 名のメンバーは、その後たびたび顔を合わせる事となる。2002 年には、県青少年課が不登校やひきこもりの支援団体を集めて意見交換会を開いたということが、桑田氏と松田氏から述べられた。松田氏によれば、意見交換会には県内から民間団体が 60 団体ほど集まった。

意見交換会の様子は、次のようであった。

最初はすごい険悪でねえ。当時出てきた青少年課の課長さんは、女性だったけど、つるし上げられるようなね。要するに不登校とかひきこもりで相談に行くと、相談所、相談センターあるいは相談員を紹介される。そうすると対面してくれる人が元校長とかで、「あんたの育て方が悪いんだ」とか、お説教されちゃう。子どもの問題とかひきこもりの苦しさとか、受けとめようとしなくて上から目線でね、かえって傷つけられたことばかりだとか。そういう話がワーワーと出てね。それでも青少年課の課長は耐えて、それでじゃあ青少年課として何ができるだろうということだね、青少年課としてできることをいろいろ工夫してくれたんですね。(桑田氏)

それは結構最初のことでしたから、民間の支援団体の一番の課題は、経営的に難しいってことで、県に対しての、助成金要請をしました。

(中略) 結局 60 団体集まっても、意見徴収はできて、まとまらないわけですよ。そこで 6 団体が幹事役になったというのが、それがだいたい「連携協議会」につながる話でしたね。(松田氏)

集まった民間団体からは、これまでの行政の対応に対する不満や助成金の要請が噴出し、意見交換会は紛糾していた。しかし、“つるし上げられるよう”になりながらも青少年課の担当課長は耐えて、要請を解決する方策を工夫した。

その後実際に、「フリースペース等事業費補助金」⁵の予算立てが青少年課で実現されるようになった。松田氏は“すんなり助成金が出るようになりました”と述べており、意見交換会自体は紛糾していたものの、県青少年課内部では比較的スムーズに事が進んだと思われる。この補助金は 2017 年度も継続中である。青少年課でこのような官民関係が作られていく一方で、“その間教育委員会は、一人くらい傍聴に来たりするぐらいで、ほとんど関わりをもたない、半ば逃げているという感じだったんです”(桑田氏)と述べられるように、教育委員会は民間団体と関係を

持とうとはしていなかった。

松田氏が言及した意見交換会の幹事役の6団体には、松田氏のECスペースのほか、桑田氏のAK学園、野沢氏のBTスペース、大森氏のDEスペースが含まれていた。これらはまさに青少年問題研究会のメンバーであり、のちの「連携協議会」のメンバーである。彼らが県青少年課との調整を行うこととなったのである。このことが「連携協議会」につながったという認識は、松田氏や関口氏の話から伺える。

3-2. 「連携協議会」設立へ 2005年～2006年

3-2-1. 県教育委員会からの打診

本山(2014)によれば、県教育委員会はフリースクールと連携する方針を2005年3月段階で示していなかった。その当時に連携の方針が無かったことは前節のインタビュー内容からも推察される。

本山の言う通り、極めて短期間で官民連携は構想されており、民間のフリースクールの側からしてみればその打診は突然のことであった。意見交換会で青少年課とのやりとりが始まってから、教育委員会から連携を打診されるまでの過程を伺ったところ、次のような発言があった。

僕らにしてみれば突然、「連携協議会」を作って、教育委員会としても支援をしたいということだね。まあ青少年課と同じような工夫をするというか、2、3年教育委員会としても、予算を取ってくれたんですよね。(中略)そのあと結局そのお金も切れちゃって。今はもう一切教育委員会はお金を出してくれていないですね。ただその代わりに、「連携協議会」を作っていくっていう。(桑田氏)

県の当時の担当者、大友さんがやっぱりすごい熱い人というか、子どもや若者の問題は、行政としても取り組まなきゃなんないだろうと。それはもう学校とか民間だとか言ってる場合じゃないっていうことで、NPOも一緒になって、連携していかなきゃいけないんじゃないかって。まあ実際にもう活動して集まってきている子

もたちはいっぱいいるわけだから、それはやっぱり県としてもしかるべきバックアップをしていかなきゃダメだね、ということで協議会が立ち上がったという風に聞いてますね。(関口氏)

大友氏のフリースクール訪問によってフリースクール支援が行政課題として認識され、そのことがフリースクールと教育行政の関係の転機となったようである。

それまで関係をなかば逃げるようにしていた県教育委員会が、このように連携を申し出てきたことについて、各フリースクールはどのように反応したのだろうか。本山(2014)はこの合意形成は容易ではなかったと推察していたが、今回得られた回答はいずれも連携に対して肯定的であった。

僕らは民間の方の、桑田さんとかとね、ああいいう人たちとの会議では、これはチャンスだと。これを外したら二度とこないよね、っていう機運でしたよね。その時はフリースクール側は一致団結しましたよね。そういう機運でしたよね。(松田氏)

そういうのをやろうって、こっちから言っていたわけですから。遅きに失したというか。やっとここまで来たかという感じですよ。(桑田氏)

県教育委員会の突然の申し出は、フリースクールからすればいわば遅きに失したものであり、その機会を逃すまいとフリースクール側は一致団結して連携に臨んだ。桑田氏はこの時のことについて“特徴的なこととしては、神奈川はそういう風にフリースクールとか民間の側が事前にそれなりに結束していたというのがあるのかな”と述べている。

3-2-2. 目標の共有

教育委員会とフリースクールはスムーズに合意できたが、どのような点を目標とすることに合意したのか。どのような理念を共有できたのか。

どういう目標で協議会をつくるかっていうと、

不登校支援における連携ネットワークとアクター間の関係

メインは社会的自立と。最初はそこら辺もめたんだけどね。再登校を目標としなければだめということではなくて、我々民間の中で不登校の子どもたちを支援する、子どもたちが元気になっていく過程での選択のひとつとして学校復帰というのはあるけど、学校行かなくても社会参加ができればと。そういうのも認めてね。(中略)学校だけが育てるのがすべてじゃなくて、地域全体が育てていく。だからいろんな力を、学校以外の力を借りてでも、子どもを育てるっていうのが、行政の基本的な姿勢じゃないかと。地域の子どもの育てるために力を貸すと言っている我々の力も認めて支援する、そういう位置づけでいいんじゃないかというようなあたりでね。これは割と早く組み込んでくれて。(桑田氏)

県教育委員会との議論では、社会的自立をメインに据えて、学校復帰はあくまで結果のひとつとして、地域全体で子どもの社会参加を支援していくという方向性が、早い段階で組み込まれた。この点の合意に関しては松田氏も“それはもう一枚岩でしたよ”と述べる。

県教育委員会が学校復帰を謳わないという画期的な目標を設定することができたのは、大友氏が実際にフリースクールの様子を見て連携の必要性を認識したことが決定的だったと思われる。その意味で、「境界接続者」というアクターの役割は極めて重要である。

しかし、この目標設定に関してはフリースクール側にも調整役が存在したことが示唆されている。関口氏は大森氏がその役割を担ったと考えている。前述の通り、大森氏は元教員であり、D市の適応指導教室を立ち上げた経歴を持っていたため、教育委員会との交渉を経験していた。

委員の人たちは基本的に NPO というか、民間でずっとやってきたという人たちばかりなので、いわゆる行政とのパイプというか、行政のやりかたについては、どちらかというところ、それほどうまくはなかったのかもしれない。けど、学校の考えであるとか、学校のやり方、行政のやり

方とかをある程度分かっている人(=大森氏)が NPO を始めたことで、行政側にとってもそうだし、学校側にとってもそうだし、NPO 側としても、コーディネーター的役割というのを担ったという感じはしますね。(関口氏)

本山は大友氏が非教員経験者であったために、フリースクールとの接触にかかる心理的コストが低くかつ教育委員会に対する批判の相対化がより容易であったと考えている。それを大森氏の場合で考えれば、教員・教育行政経験者でありながらフリースクールの代表者であるため、教員や教員出身の指導主事らのフリースクールに対する懐疑的な認識を実感として理解したうえで、フリースクール側の主張を教育行政に伝えることが可能であったと考えられる。大友氏が教育行政とフリースクール双方に一定の距離を持っていたことで「境界接続者」たりえたとすれば、大森氏は逆に教育行政とフリースクール双方との距離が近かったことで、「境界接続者」的に行動することができた可能性がある。

3-3. 小括

ここまで見てきた発言をまとめていく。「連携協議会」の設立は、本山の指摘した通り、県教育委員会の大友氏のフリースクール訪問がきっかけとなっていた。しかし、その合意形成をもっぱら行政アクターが主導していたというわけではなく、フリースクール側にも、主体性を見て取れる。フリースクールは決して行政アクターに対して従属的な存在なのではない。むしろ両者がそれぞれに主体性をもって行動した結果として、「連携協議会」が設立されたのだと考えられる。

特筆すべきは、フリースクール側が事前に結束できていたという点と、そのつながりが「青少年問題協議会」や県青少年課との意見交換会のように公的な場を通して培われたという点である。

4. 「連携協議会」の運営の実態

本章では、フリースクールや行政、学校等の各アクターのどのような関係のもとで「連携協議会」が

実際に運営されているのかを明らかにしていく。

4-1. 協議会の開催

4-1-1. 議題設定

協議会は年に2回、6月と2月に行われる。第20回、第21回、第22回の次第⁶によれば、まず年度ごとの事業や取組の実施状況の報告と、テーマ協議が行われている。協議のテーマは、「神奈川県学校・フリースクール等連携協議会 20回をむかえて～これからの連携のあり方を考える～」（2015年6月）、「フリースクールの周知、連携について」（2016年2月）、「各地区における学校とフリースクールの連携について」（2016年6月）であった。

この議題の設定については、教育委員会とフリースクール側の委員からなる企画委員会であらかじめ議論されていることがわかった。

ECスペースの松田さんと僕と、BTスペースの野沢さんと、あとAK学園の桑田先生の、4人が、県の「連携協議会」の企画委員会というのをやっています。県教委が事務局になってやってくるんですけど、役員会が色々企画して協議会を、次年度何やるかとか、今後どうしていくかとか、いろいろ中心的なことを考えているんです。（関口氏）

フリースクール側の企画委員は、青少年課との意見交換会で幹事役を務めた4団体と一致している。企画委員会は協議会の間に年4、5回行われ、年度ごとの取組の実施状況や実施状況などを議論し、協議会での報告内容をまとめていると思われる。

企画委員会ではまた、年度ごとの取組以外にも、各委員が重要だと思うことについて共有・議論が行われている。

僕は、一応D市の連携協議会の代表という意味合いもあると思っているので、市の連携協議会で議論したネタというか、課題とか、役に立ちそうなことは、県の方にも報告をして、企画委員会でもんでもらうというか、そういうことも意識してやるようにはしています。（関口氏）

特にその中で話し合われることっていうのは、例えば出席扱いにする問題とか、通学定期を発行することとか。現場は知らないんですよ。そんなことでやっぱりフリースクールと学校との間でトラブルったりね。それをもう一度県教委の方から通達を出してもらおうとか、緊急の場合には県教委の方に入ってもらったり。（松田氏）

こうした発言から、フリースクール側の企画委員が自ら発案して議題に載せている様子が見えてくる。もちろんその際、フリースクール側の企画委員がどの程度県内のフリースクール全体の意思を代表できているかが留意点となるだろう。

4-1-2. 会議の様子

「連携協議会」での議論について、2009年から協議会に参加している原氏は“他の地区でやっていることがよくわかりますね”と意義を述べる。それはC市教育委員会の担当者にとってもそうであると原氏は述べる。

他地区の取組を知ることは、自分の地区の取組の見直し・相対化のきっかけとなると思われるが、さらに原氏は“他のところがこういうことやってるんだったらこれもやっていかなきゃいけないってことがたくさん出てきてて、私にはすごい活力源になっていて、それをつなげていけるっていうのは、ありますね”と述べており、協議会の活発な様子をうかがわせる。

多分ほかの地区の代表の人なんかも、自分たちはやっているだろうと思っていても、ほかのところがこんなことやってるってなると、それもいいよねそれもありだよっていう、そういうことがみんなでも共有できて、それをやっていくことで、神奈川のフリースクールと横のつながりが、盛り上がっていているのが、「連携協議会」やっているうえでのすごく有意義な形じゃないかなって感じがしますね。（原氏）

原氏の発言からは、「連携協議会」には、単に互い

不登校支援における連携ネットワークとアクター間の関係

の取組を検討して実践の質を高めていくという道具的な側面のみならず、フリースクール同士をつなげて盛り上げていくという表出的な側面の効果があることがうかがえる。

ただし、そのような活発な議論が交わされつつも、松田氏によれば、「連携協議会」で積極的に発言するのはほとんどフリースクール側の委員である。

行政は、指導課長ぐらいが事務所から出てくるんです。そうすると、持ち帰らないと返事ができない。そういう仕組みですもんね。自分の一存で、じゃあこれうちでもやりますよって言いきれない。ましてや新しい提案なんてありえない。だから、僕なんかも司会やったりなにかの度に、「もっとちゃんと行政の側の人には意見言ってください」って年がら年中言っていた。そんな感じでしたね。(松田氏)

行政側の委員の発言が少ないことは、“持ち帰らないと返事ができない”という行政の意思決定方式によると考えられる。この点は NPO であるフリースクールとの対比が明瞭である。指導課長の一存で返事をできないということは、「連携協議会」の議論が変化に向けた迅速な動きにつながりにくいことを意味している。しかし逆にこのことから、「連携協議会」は行政からの上意下達の形式的な場ではなく、課題の解決に対して官民双方の意見が求められる変革的な場となっている可能性が推察される。

協議会については、関口氏も“形式的な会だと思われたら困る”と述べる。

2年前だったかな。拡大して、協議会を行いましたね。どういうことかという、県内の全部の委員の団体が集まって情報交換をするということと、あとは、先ほどからお話している、「連携協議会」ができた当時の理念を、当時のメンバーをパネラーにしてディスカッションをしました。やっぱり、これは時々何年かに一回やっついていかなきゃダメじゃないかと思いました。設立当時の理念っていうのが、僕は伝わってきてからいいけど、新しく加わった人は分からな

かったりする。行政が主導で僕ら呼ばれているみたいな、いわゆる形式的な会だと思われちゃ困るわけで。(関口氏)

「連携協議会」設立当時の理念は、前節で確認したように、行政も民間も学校も合わせて地域全体で子どもの社会的自立のための支援を行うというものである。それは単に行政と民間が共に行動するという以上に、“官民関係なくどっちも汗を流そうや”(関口氏)というように、立場の垣根を越えて子どもを中心に据えた支援を行うという積極的な姿勢である。

4-2. 行政等との関わり

4-2-1. 教育委員会の変化

「官民関係なくどっちも汗を流そう」という姿勢は、時代を下るにつれて薄れかねない。特に教育委員会に関しては、担当者の異動によって改革に向けた姿勢が薄れやすいと思われる。原氏によれば、C市教育委員会では前年度まで学校で教員を務めていた人物がフリースクール担当に就き、2年ほどでまた異動していくこととなっている。人事異動次第で、連携の姿勢は後退しかねない。

しかし、現状のところ県教育委員会内部では当初の理念が引き継がれて持続している。

県の教育委員会はわりと、僕の個人的な感覚だと、すごくやっぱり担当者あつという間に考えかたが変わりますね。揉まれるから。揉まれるし、県教育委員会の支援部の雰囲気割と、学校も NPO もないってスタンスに今もうなっているんで、ほんとうにすぐ担当者も変わるんだけど。(関口氏)

県教育委員会でも、フリースクール関係の新任の担当者は学校の教員出身であるため、当初は官民連携による不登校支援という発想への転換をすぐにはできないわけではない。しかし、既に県教育委員会子ども支援課は“学校も NPO もない”というスタンスを確立しており、異動によって人が入れ替わっても、官民連携への姿勢を持続できているということである。また、“揉まれる”と言われるように、担当者は

実際にフリースクールと関わる中で支援の実態を知り、考えを変化させていくのだと思われる。原氏も“当時来てた人たちも今は上の人になっているのが多いんですけど、そのころからいたから、今はリーダーになっている”というように、担当者の姿勢の変化を実感している。

このように教育行政の中に官民連携への姿勢を根付かせていることは、10年間の「連携協議会」の成果であると考えられる。ただし、新任担当者がフリースクールになじみがないということは、学校現場には県の連携姿勢が浸透していないということであり、この点は課題である。

「連携協議会」を経て、市教育委員会にも一定の変化が生じている。前章で見たように、A市やD市では早くから市教育委員会とフリースクールの連携関係が形成されていたが、C市はそうした動きに乏しく、原氏によればCS学園が「連携協議会」に参加するまでは、年に一度挨拶がある程度関係であった。官民連携の度合いには地域差が存在するのである。C市では不登校関係の支援も手薄であったが、原氏は「連携協議会」への参加を通して、C市への意見要望を行えるようになってきた。

市教委に対しても、県と連携してやる年に2回の不登校相談会について、C市と一緒に連携してC市独自でそういう不登校相談会ができるんじゃないのということを、もう7年ぐらい前から、「市の中でも2、3か月に1回でもいいからやらない？」ってことをずっと言ってきて、ようやく「不登校の集い」というのがここ2年ぐらい前にできたんですよ。(原氏)

NPOに期待される役割としてアドボカシーの機能があげられる(廣川2006)が、ここでは原氏の7年にわたるアドボカシー行動によって、行政の支援に変化がもたらされた。

現在C市の青少年相談センターの所長には、原氏がCS学園を立ち上げたときにフリースクール担当であった人物が就いており、原氏との個人的な交流が続いている。“年に1回はお土産もって行って、またよろしくとか言いながら、こんなこと「連携協議

会」で話しましたよってことを所長さんと話をして、できたらこういう風にやっていきたいよねって、お互いにこういうの作れたらいいよねっていうものは話してきますね”(原氏)というように、そこでは今後の支援体制について構想されている。

その構想がどの程度実現の目途のものであるかは不明であるが、行政との関係を継続していくことで円滑な活動が可能になっていると考えられる。

4-2-2. 地区協議会におけるアクターの関係

「連携協議会」の設置要綱には、地区協議会の設置が第6条で書かれており、また市町村レベルでの連携協議会を設置する旨が引地教育長の議会答弁でも述べられていた。しかし、松田氏によれば地区協議会は、県の意向が必ずしも現場に行き届かないという反省から、この3、4年で設置が進むようになったということである。

官民連携の程度には地域差がある。関口氏は“どうもやっぱり地域差があるっていう感じはして、A市なんかは割とぶっちゃけた関係ができてそうな感じはあるんだけど、例えば委員の松田さんのところはE市なんですけど、県西にいくと、行政と民間との関係が、若干まだぎくしゃくしているという話があります”と述べる。

このような地域差が生じる要因として、教育行政の体制が挙げられている。

政令市の方が現場に直結なんです。県域の所はね、事務所経由ですから、ワンクッション入るんですよ。だからなかなか現場に。具体的に言うと、神奈川県教育委員会があって、県西教育事務所っていうのがあって、その下にE市の教育委員会があって、学校ですから。(松田氏)

県教育委員会の出先機関である教育事務所は多くの都道府県で小規模市町村教育委員会の機能を補完するために設置されており、所管地域の範囲において異動人事や指導行政を実質的に展開している(堀内1995)。県から学校への意思の伝達は、政令市以外の地域では教育事務所を経るため、一段階遠くなっている⁷⁾。

不登校支援における連携ネットワークとアクター間の関係

桑田氏によれば、地方教育事務所には必ずしも県教育委員会の官民連携の姿勢が伝わっているわけではないようである。そのことが“壁”となり、現場の従来の姿勢が残存しやすくなっている。

地方教育事務所というのは、県の肩書を持ったスタッフが行っているわけですよ。だけどそれぞれ市町村のなかにも市町村の教育委員会があるわけ。だからある程度、その地域で活動するためにはその2つとさ、折り合いをつけるというか。だからある程度県の行政の意向を民間の側が分かっている、それを市町村の教育委員会におろすという形になるだろうと思うんだよね。民間が複数行ってくれば、少しはお互いに補いあえるんだけど、ひとつだけだとかなり孤立しちゃうからね。だからなかなか、壁を破るのは大変っていう。(桑田氏)

この発言から、地方教育事務所は県の意向を市町村におろしているわけではないことがわかる。地方教育事務所と市町村教育委員会はそれぞれ不登校支援に関して見解を持っているようであり、当該地域のフリースクールはそれぞれとの折り合いをつける必要がある。神奈川県では、A市以外の地域では地区協議会を構成するフリースクールがそう多くないため、行政との合意形成には難しさがあるようである。

しかし、地区協議会で各地域の多様な支援者が顔を合わせることは、支援者同士の関係の向上をもたらしている。地区協議会では、フリースクールの他にスクールカウンセラー（SC）やスクールソーシャルワーカー（SSW）、適応指導教室の指導員などの支援者が協議を行う。

そのようにお互いの顔が見える関係ができたことで、支援の質が変化している。松田氏は“広域に、2市8町の担当者が顔を合わせるというようなことで、まあみんな顔が見える関係というのは進みましたね”と述べる。それによって他の支援者の民間に対する見方が変化してきたという。

民間に対するアレルギーが、適応指導教室の先

生とか、スクールカウンセラーとかから取り外されてきているんですよ。だから例えば、Q町の適応指導教室に3日行って、2日はうちのフリースクールの方に来るって、そういう選択して、そのまま高校に進んでいった子もいますよ。けっこう柔軟になってきた。やっぱりお互いにその子にとってプラスになるようなやり方をしているんじゃないのっていう。(中略)以前に比べたら、お互いに、こんなケースがあるんだけどとか、E市の適応指導教室の生徒さんをうちの行事に招いたり、逆に招かれたり。こういうことは官民連携するような状況になっていますね。(松田氏)

かつては民間との連携をタブー視し、フリースクールに対して懐疑的であった教育行政側のある種「アレルギー」的な反応が、適応指導教室の指導員やスクールカウンセラーにも存在したことがうかがえるが、それが地区協議会を通して次第に薄まってきた。実際に支援者同士で顔を合わせることで、立場の違いに拘泥せず“その子にとってプラスになるようなやり方”が選択されるようになってきている。

また逆に、フリースクール側にとっては公的機関への認識を改める契機となっている。インタビューの数日前に桑田氏は、地区協議会での交流を通じて、A市内の適応指導教室を訪問していた。その時のことについて、“どうせ退職したシルバーだけがやっているのかと思ったら、結構若い中堅の先生が、かなり力を入れて頑張っていてね、ちょっとびっくりしたんですけど”と述べており、適応指導教室への認識を改めている。

4-3. 学校との関わり

これまでのインタビュー内容から、学校現場への浸透が課題であることがうかがえる。「連携協議会」の協議結果が現場まで十分浸透しておらず、教育委員会に異動してきたばかりの教員はフリースクールや不登校への理解が不十分であることが多い。フリースクール等の民間団体での相談・指導が出席扱いとなるのは校長の裁量であることを考えれば、学校現場への浸透は喫緊の課題でもある。

桑田氏によれば 2000 年ごろは行政の教育相談などでは“対面してくれる人が元校長とかで、「あなたの育て方が悪いんだ」とか、お説教されちゃう”例もあり、不登校に対する否定的な見方が存在していた。

「連携協議会」の設立はフリースクールの活動に対する公的認証の一つであり、それまで否定的な見方にさらされ続けてきたフリースクールにとっては“ある種市民権を得られた”思いであった。しかし、県との連携の開始が直ちに学校の考えに変化をもたらすわけではない。原氏が CS 学園を立ち上げた 2007 年ごろは、“フリースクールがあること自体がいけないと、これがあるから学校に来ないんだ”というように、現場の校長にはフリースクールを否定する者も少なくなかった。

例えばうちに来た生徒で、学校に、「CS 学園に通うようになりました」という話をすると、担任の先生は「私じゃ対応できないから校長に聞いてみます」と言って、校長先生は「フリースクールは認めません」と言って。それで県の方に私が、「認めてもらえないんですよ」というと、おそらく県の方から学校に連絡があって、そうするとまた学校から電話かかってきて。この繰り返しが多かったですね。今はもうすんなり、校長と相談しますって言ったら、「出席表を送ってください」とかっていうかたちで、月末に出席表を送っているんですけど。(原氏)

今ではフリースクールの存在が知れるようになったこともあり、学校とのやり取りがスムーズになってきたものの、設立当初は否定的な対応にさらされ、実践の自信を喪失させられるほどであった。教員のうち、不登校の子どもを持つ教員はフリースクールに足を運ぶが、そうでない教員は情報をほとんど持たないという。

原氏の発言をみると、フリースクールを頭ごなしに否定する校長に対して、県教育委員会による働きかけがあったことが推察される。近年フリースクールへの理解が進んだ背景には、不登校やフリースクールの知名度が上昇しただけでなく、県教育委員会

の指導が存在していた可能性がある。

今回インタビューでは学校の教員との連携行動はあまり触れられなかった。しかしいくつかの形で教員や教員志望者との交流が行われている。

第一は、教育委員会に異動してきた教員との関わりである。第3節で見たように、教育委員会に異動してフリースクール担当となった教員は、フリースクールとのかかわりのなかで揉まれていき、また県子ども支援課の雰囲気に触れることで考え方を変化させていく。中にはそのまま行政内部に残る場合もあるが、現場に戻る場合もあり、フリースクールや不登校についての現場の理解が深まることが期待されている。

第二は、フリースクールへの教員の「派遣体験研修」である。これは神奈川県「ボランティア団体等と県との協働の推進に関する条例」に基づく事業であり、教育局の教職員人事課が担当している。その概要は“県立学校教員又は市町村学校教員をフリースクールに1年間研修派遣し、直接運営に携わらせることで不登校対策のノウハウ等を学ぶ”⁸というものである。派遣先は、受け入れ可能な体制の整っている、企画委員会の4団体が交代で受け入れている。EC スペースでは、これまで3名の教員を受け入れており、年齢は30代から50代と幅広い。

派遣される教員の給与は県が負担しているため、NPO にとっては人員の調達という効果がある。例えば EC スペースが初めに受け入れた教員はサッカーを専門とする体育の教員だったため、民間団体のみでは調達しにくい教員の専門性を活用することができ、好評だったという。

第三は、ボランティア研修である。これは県青少年センターが「不登校・ひきこもり等 NPO 支援事業」の一環として、“NPO を支えるボランティアを養成するとともに、ボランティア活動に関する情報の提供や活動先への橋渡しを行う”ものである⁹。

CS 学園はこのボランティア研修に7年ほど前から協力している。年1回3か月間、3名から5名の大学生等を受け入れている。心理学や教育学を学ぶ教員志望の大学生の参加が多く、教育実習では見られない教育の側面を知りたいという動機で参加している。実際、このボランティアを通じて参加者は、

不登校支援における連携ネットワークとアクター間の関係

不登校の子どもと接する中で、教職の志望度を高められており、参加者にとって実りの多いものとなっている。

第四は、教員向けのフリースクール見学会である。これは9月から10月にかけて行われるものとは別であり、夏休みに2週間、教員向けに実施されている。見学会の実施については市教委から学校に周知しているが、校内への周知は校長次第とされている。

以上のような形で教員とフリースクールの交流が図られているが、現場への浸透は依然として課題がある。

5. 今後の研究に向けて

ここまでの「連携協議会」がどのようなアクターのどのような関係で成立し、運営されているのかを明らかにしてきた。ここでは以上のことを踏まえて、フリースクールと教育行政の連携を考える上で、今後検討すべきアクターとその関係を探っていきたい。

適応指導教室の98%が市町村レベルで設置されているように（文部科学省 2015）、自治体の不登校支援は市町村教育委員会が所管すると考えられる。先行研究でも市町村教育委員会が主に考慮されており、都道府県教育委員会による不登校支援については言及が少ない。

しかし、本稿の事例では、不登校支援に対して県教育委員会が積極的に関与していた。神奈川県「連携協議会」においては県とフリースクールとの連携関係が構築されており、むしろ市町村教育委員会の事業への姿勢には地域差があった。このことは、自治体の不登校施策を分析する際に市町村教育委員会だけでなく都道府県教育委員会をアクターとして想定する必要性を示している。

フリースクールへの通学がしばしば学区や市区町村を越えることを考慮すれば、フリースクールとの連携はフリースクールが所在する自治体のみの課題なのではない。フリースクールの所在しない自治体においても不登校の児童生徒に対して適切な支援が提供されるようにするには、都道府県教育委員会による調整が必要な場合があるだろう。

その際には、都道府県教育委員会と市町村教育委

員会の関係だけでなく、地方教育事務所の存在も考慮する必要があることが、本事例からは示唆された。

こうしたアクターの存在を考慮したときに、市町村への官民連携施策の浸透が進みにくかったことについて、本稿の内容からは次のことが言える。まず、各組織が独自の考えを持っているため、官民連携の方向性が共有されずにいること。次に、人事異動の在り方によって、連携の定着が阻害されていること。つまり、不登校政策の研究は、各地方教育行政の有する裁量の程度という観点や、人事制度の観点から行う余地がある。

本稿の事例ではフリースクール側の働きかけや、フリースクール同士の結束が確認され、そのことでスムーズな合意形成が可能になったと推察された。フリースクールはそれぞれ独自の理念を有しているため決して一枚岩ではなく、フリースクール同士の協調関係は自明ではない。藤根（2015）によれば、フリースクールがネットワークを形成する際には“これまで問題とされていなかった組織間の価値観や規準の相違が発露”（51頁）するのである。したがって、不登校支援における連携を考える上では、教育委員会とフリースクールの関係だけでなく、フリースクール同士がどのような関係であるかを考慮する必要がある。

本事例では、社会福祉協議会における会議や、県青少年課との意見交換会という、行政に提供された場を通してフリースクールの代表者たちが交流を深めていた。しかし、そうした場の提供が無い場合にも、フリースクール同士は関係を構築することができるのだろうか。

藤根（2015）は、理念や価値観の異なる多様なオルタナティブスクール同士が自発的にネットワークを形成する事例を取り上げ、市民的公共性の萌芽を見て取っている。しかし、本稿が関心を持っているような行政との関係については言及されていない。

藤根の取り上げた関西のフリースクールのネットワークの事例以外にも、全国規模や地域規模のフリースクールの自発的なネットワークが存在しており、中には政策提言を行なっているものもある。フリースクールが個々に存在している場合に比べて、ネッ

トワークを形成している場合に、不登校政策に対してどのような影響が生じるのかを明らかにすることは、学校教育領域のガバナンス研究に示唆を与えることができるだろう。

フリースクールとの関係づくりが、教育行政よりも先に県青少年課で始まっていたことは興味深い。青少年課の場合、教育委員会と違って義務教育制度を前提とする必然性がないためフリースクールとの連携を行いやすかった可能性がある。

教育委員会とフリースクールの連携の成立は、やはり大友氏の「境界接続者」としての働きに負うところが大きい。フリースクールと県青少年課の関係は、次の二点で「連携協議会」の成立に寄与したと推測される。第一に、県青少年課がフリースクールと交渉を続けたことで、県教育委員会にとってフリースクールの情報が入手可能になり、新規の関係構築のコストが低減された。第二に、県青少年課との交渉の場があったことで、フリースクール同士にとって顔を合わせる機会になり、県教育委員会との連携実現のために意見を共有できた。

第一の点を補足すると、教育委員会のなかでも“学校教育領域では高度に制度化しているためにネットワーク型ガバナンスへの変容がしにくい”（青木・島田 2010: 58 頁）ため、フリースクールのような新たなアクターと連携することには消極的であると考えられる。しかし、本事例のように、他分野行政部局でフリースクールとの連携が行われていれば、そのことが教育委員会とフリースクールの連携を促進しうると思われる。教育行政とフリースクールの連携は、他分野での連携が前駆体として存在する場合に、よりスムーズに実現するのではないかな。

「スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業」における例を一つ挙げたい。この事業は、NPOや民間団体も含めた地域ぐるみの支援ネットワーク構築を意図して実施されたが、実際にはフリースクール等がネットワークに参加する例は少数であった（山田 2016）。しかしその中で、仙台市は民間企業や市民団体と連携して不登校の子どもへの様々なイベントを実施しており、それには社会教育やキャリア教育などで培ってきた既存の官民関係が用いられていた（佐藤 2007: 208-209 頁）。社会教育やキャリ

ア教育における連携関係が、学校教育領域の事業に転用されたということができよう。

他分野での連携関係の転用はあくまで予想にすぎない。しかし、不登校支援に関して教育行政はフリースクール等の民間団体のみならず、他分野行政部局との連携も求められているため、教育行政と他分野行政の関係については研究を進めていく必要がある。学校教育領域のガバナンスの変容を論じる上で、不登校支援に関する行政間連携は格好のテーマである。

6. おわりに

本稿が明らかにしたことは、「子どもの社会的自立」を共通目標としてフリースクールと行政の連携関係を築きうるということである。また、地域間の交流が進むことでフリースクールや行政の事業の質の向上が促進されていた。このことは、「官民連携による不登校支援」が画餅ではないことを示している。

しかし、フリースクールと行政の連携は依然として知見が蓄積されていない。前章で研究課題をいくつかあげたが、それらに取り組むとともに、まずは官民連携の事例研究を重ねる必要がある。これまではそもそも事例自体が少なかったが、「不登校に関する調査協力研究者会議」や「フリースクール等に関する検討会議」の報告が提出され、「教育機会確保法」が成立したことを考えれば、今後は連携事例も増えてくると思われる。そうした国の動向と並行して、地方でもフリースクールとの連携が検討されている。

今後の動向を追跡していくことで、不登校支援における官民関係がどのように形成されるのかが明らかになり、さらには教育をめぐるガバナンスの変化を見てとることができるだろう。

註

¹ インタビュー結果を匿名化する都合上、先行研究で登場するフリースクールの名称も合わせて匿名化している。

² 2007年6月10日発行の「F フリースクールレポート」第110号であるとされているが、現在ウェブでは公開されていない。

³ <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f5258/p746078.html>

不登校支援における連携ネットワークとアクター間の関係

最終閲覧日：2017年8月5日。

- ⁴ A市議会平成26年第4回定例会において教育長が“本市では、登校支援の取り組み状況等について情報交換を行うため、不登校児童生徒への学習支援等に取り組む民間団体で構成していますA市子ども支援協議会との連絡会を平成15年から設置しています”と答弁している。
- ⁵ <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f531286/p997658.htm>
1 最終閲覧日：2017年8月5日。
- ⁶ 県教育委員会子ども支援課に問い合わせた。
- ⁷ 地方教育事務所が中継することで、現場と都道府県教育委員会のダイレクトな伝達関係が阻害される場合があることは、谷川(2005)が指摘している。
- ⁸ <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f70239/p1075578.htm>
1 最終閲覧日：2017年8月5日。
- ⁹ <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/834731.pdf> 最終閲覧日：2016年12月3日(2017年8月5日現在は閲覧できなくなっている)。

参考文献

- 青木栄一・島田桂吾(2010)「地方政府の機構改革と教育委員会の機能変容—ネットワーク型ガバナンス論を参照した駒ヶ根市と佐賀市の子どもの行政分析」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』59巻1号、57-75頁
- 大桃敏行(2000)「地方分権の推進と公教育概念の変容」『教育學研究』67巻3号、291-301頁
- 小松茂久(2004)「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」『日本教育行政学会年報』30巻、2-16頁
- 佐藤静(2007)「スクールカウンセリングの創造(6)：不登校支援における地域連携の取り組み」『宮城教育大学紀要』42巻、205-215頁
- 武井哲郎(2011)『『市民による教育事業』をめぐる論点と課題：子どもへの〈支援〉に着目して』『東京大学大学院教育学研究科紀要』51巻、409-418頁
- 武井哲郎(2016)「不登校児童生徒への対応にフリースクールが果たす役割の変容—行政との連携による影響に着目して」『日本教育行政学会年報』42巻、113-129頁
- 谷川至孝(2005)「政令市および教育事務所の位置」堀内孜編『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版、231-239頁
- 永田佳之(2005)『オルタナティブ教育—国際比較に見る21世紀の学校づくり—』新評論
- 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子(2010)『NPO再構築への道 パートナースhipを支える仕組み』勁草書房
- 平塚眞樹(2003)『『市民による教育事業』と教育の公共性：『行政改革』下における教育NPOの形成に着目して』『社会志林』49巻4号、34-67頁
- 廣川嘉裕(2006)「行政とNPOの協働に関する理論」『ノモス』19巻、87-98頁
- 藤根雅之(2015)「オルタナティブスクールの組織間ネットワークと市民的公共性」『社会教育学研究』51巻2号、45-54頁
- 堀内孜(1995)「地方教育事務所の組織と機能：質問紙調査による地方教育事務所の全国実態」『京都教育大學紀要A 人文・社会』87巻、15-28頁
- 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(適応指導教室)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巻1号、15-34頁
- 本山敬祐(2014)「不登校対策における教育行政と『フリースクール』の協働形成過程—境界接続者概念に着目して—」『東北教育学会研究紀要』17巻、15-28頁
- 文部科学省(2015)「教育支援センター(適応指導教室)に関する実態調査」
- 山田銀河(2016)「不登校支援における連携の展開—スクーリング・サポート・プログラム(SSP)とスクーリング・サポート・ネットワーク整備事業(SSN)の検討から—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』36号、105-118頁
- 山中京子(2003)「医療・保健・福祉領域における『連携』概念の検討と再構成」『社会問題研究』53巻1号、1-22頁
- Rhodes, R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration*. J. Pierre (Ed.) *Debating Governance*. Oxford University Press, pp. 54-90.
- 横井敏郎(2013)「日本の自治体不登校ガバナンスの

課題—行政分野間関係の視点から」日本教育行政学会研究推進委員会（編）『教育機会格差と教育行政—転換期の教育保障を展望する』福村出版、89-105頁

吉田重和（2004）「複線化する日本におけるフリースクールとメインストリームとの関係性：イギリスタイプからオランダタイプへ」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』12巻1号、203-213頁

謝辞

本稿の執筆にあたっては、4名のフリースクールの代表者の方々にインタビューさせていただきました。この場を借りて心よりお礼申し上げます。