【特集　争点：多様な学び保障】

教育支援センター（適応指導教室）の「整備」政策をめぐる課題と展望

早稲田大学　樋 口 く み 子

1．問題の所在

「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案」（以下、多様な学び保障案と表記）の成立に向けた動きのなかで、地方自治体または教育委員会が設置する学外施設「教育支援センター（適応指導教室）」（以下、適応指導教室と表記）が、今、大きく変容しようとしている。

多様な学び保障案そのものは、2016年５月に衆議院に提出されたあと、継続審議となった。ただし本法案に関連する適応指導教室の「整備」に関しては、本法案の試案が作成された2015年５月を契機に、適応指導教室に関する実態調査の実施や補正予算の獲得などを通して、すでに大きな一歩を踏み出している。今年度に関しても、文部科学省（以下、文科省と表記）は「いじめ対策等生徒指導推進事業」のなかに「教育支援センター（適応指導教室）の整備促進等の不登校支援に関する研究」を新規事業として加えるかたちで、前年度より１億円上回る１億8600万円の予算を要求している[1)]。来年度に関しても、本法案が継続審議となったあと、文部科学大臣は与野党の大多数が提案に賛成していることから来年度予算の概算要求に向けて準備を進めていく方針だと述べ、適応指導教室に関しては基本方針・計画、ガイドラインをつくり財政支援する必要があると見解を示している[2)]。このように、じっさいに多様な学び保障案が成立するかどうかを待たずして、すでに適応指導教室に関しては多額の予算配分を受けて現在進行形で「整備」促進政策が進められているのである。

しかしながら、適応指導教室「整備」促進政策に向けた準備が着々と進められている一方で、適応指導教室の実態はほとんど明らかになっていない。文科省レベルで適応指導教室の「実態調査」が初めて行われたのも2015年５月であり、1990年の施策開始から四半世紀が過ぎてからのことである。そして、その調査で把握された「実態」も、週の開室日数・曜日や、支援目標といったように、簡素なものにとどまっている。

適応指導教室の解明が進んでいないのは研究においても同様である。不登校の学外施設に関する研究においては、従来、フリースクールに多くの関心が集まるなかで、適応指導教室に関する研究はほとんどなされてこなかった。僅かながら存在する研究も、それぞれの研究が異なる問題関心や文脈のもとで行われるなかで相互に参照されることはほとんどなく、点在しているというのが現状である。ましてや、ごく最近立ち現れてきた多様な学び保障案との関わりで適応指導教室を論じた研究は、管見の限り見当たらない。

適応指導教室は、文科省の定義上では「不登校児童生徒等に対する指導を行うために教育委員会及び首長部局」が、「教育センター等学校以外の場所や学校の余裕教室等において、学校生活への復帰を支援するため、児童生徒の在籍校と連携をとりつつ、個別カウンセリング、集団での指導、教科指導等を組織的、計画的に行う組織として設置したものをいう。なお、教育相談室のように単に相談を行うだけの施設は含まない」ものとされている[3)]。また、本法案に関する新聞報道においても同様の定義に基づくかたちで、適応指導教室は「学校復帰」を目指す施設として位置づけられることが多い[4)]。

しかし、定義と実態は往々にして一致していないことが多い。ましてや、上述したようなゆるやかな定義のもとで長年実態が把握されぬまま各自治体の裁量で運営が続けられてきたことを鑑みると、両者のかい離が大きいことも推察される。

このように現状では、今回の「整備」促進政策により既存の適応指導教室にはいかなる変容がも

たらされうるのか、そしてそれにより何が失われる可能性があるのかが正確に把握されることなく、予算の投入と「整備」の準備が進んでいる状況にある。そのため、今重要なのは、適応指導教室の実態を早急かつ丁寧に解き明かしたうえで、今回の法案との関連で現行の適応指導教室「整備」がもたらしうる意味について考察することであろう。

以上の問題関心のもと、本論文は以下の構成をとる。まず、２節では今回の適応指導教室「整備」に関する論点を導き出す作業を行う。具体的には「整備」がどのような文脈のもとで浮上したのか、政策の流れを整理する。つぎに３節では、筆者の最新の適応指導教室調査をもとに「整備」の現状を再検討する。４節では適応指導教室に関する制度上の定義と実態のズレについて、関連する適応指導教室研究と筆者の研究をもとに検討していく。５節では、これまでの内容をふまえ、改めて今回の法案をとらえなおし、適応指導教室を「整備」していくうえで残される課題と展望について提言を行う。

２．法案をめぐる動向

適応指導教室はいつ、どのような流れで、多様な学び保障案の論点に浮上してきたのだろうか。そして、その結果として現在、何を根拠にどのようなかたちでの「整備」が模索されているのだろうか。本節ではこれらの点について、政策の流れをもとに整理しておくことにしたい。

多様な学び保障案はもともと、フリースクール関係者を中心とした不登校の当事者運動の成果の一つとして立ち現れてきた経緯がある。不登校の当事者運動は「子どもの権利」言説と結びつきながら、2000年代初頭にひろく党派を超えた議員の支持を集めるようになった（樋口2014）。2001年２月にはフリースクール全国ネットワークが立ち上がり、政策提言への取り組みが始められることになる。取り組みが始まった当初は、党派を超えた国会議員との対話集会の実施や、チャイルドライン議員連盟への働きかけを通した活動など、議員への賛同を呼びかける活動が中心であった。そしてその賛同を受けるかたちで、2008年にフリースクール環境整備推進議員連盟が発足し、これを契機に間接的に政策に大きな影響を与えるようになっていく。その結果、2009年には文科省が高校生の不登校にも通学定期を認めるよう通達を出すに至った（樋口2014）。また、同年１月には日本フリースクール大会で採択された政策提言をもとに、馳浩議員らのアドバイスもあり、フリースクール全国ネットワーク内で多様な学び保障案の骨子案も作られはじめた。そして、2014年６月には「フリースクール等議員連盟」が発足し、議員連盟内で本法案の成立に向けて大きな関心が寄せられるようになっていく[5)]。

このように不登校の子どもが通う学外施設や学びを認めるという趣旨で始まった本法案は、当初は学校外の教育機会の確保が重要だというリベラルな論旨で進んでいくことになる。その証左として、第二次安部内閣の私的諮問機関である教育再生実行会議においても、2014年７月３日の第５次提言では「学校外の教育機会の現状を踏まえ、その位置付けについて、就学義務や公費負担の在り方を含め検討する」と言及されている[6)]。また、2015年５月27日にフリースクール等議員連盟で採択された多様な学び保障案の試案では、「地方公共団体は、基本理念及び基本方針に則り、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」、「保護者は、子供の状況等を考慮し、個別学習計画を作成して市町村教育委員会の認定を受けたときは、学校に就学させないで、子供に教育を受けさせることができる」「市町村教育委員会は、訪問等の方法により子供に対して学習支援を行う」「当該保護者は、就学義務を履行したものとみなす」と記載されている[7)]。これらの議論には、適応指導教室を管轄する地方公共団体や、教育委員会の名前は登場するものの、適応指導教室に関する言及そのものは見当たらない。

ところが、議員連盟の発足により本法案の実現可能性が高まりを見せるなかで、文科省のなかで本法案が成立した場合に備えた動きが見られるようになり、従来のフリースクールなどの民間施設に加え、適応指導教室までもが関連付けられるようになっていく。文科省はまず、2015年１月30日に「フリースクール等に関する検討会議」を立ち上げ、奥地圭子氏などフリースクール関係者を委

員として選任した。その一方で同年２月10日に「不登校に関する調査研究協力者会議」を立ち上げ、５月には「教育支援センター（適応指導教室）の実態調査」を実施し、その結果を８月に発表するに至った。そして、同月に出された「平成28年度文部科学省概算要求」では、「教育支援センター（適応指導教室）の機能強化等、不登校支援のための配置（新規）1,147箇所」のために、１億以上の予算を請求している[8)]。さらに９月７日に出された文科省の不登校に関する調査研究協力者会議中間報告では、実態調査の結果にもとづき「全ての自治体のうち、設置していない自治体が730自治体（全体の約40％）」であるという指摘がなされ、「不登校児童生徒への学習支援など無償の学習機会を確保するため、また、これから期待される不登校児童生徒への支援の中核的な役割を果たしていくためにも、まだ教育支援センターが設置されてない地域には、教育支援センターの設置、若しくは、不登校児童生徒を支援する体制整備を促進することが望まれる」（下線部筆者）という表現にみられるように、適応指導教室を多様な学び保障案へ関連付けるような言及がなされた[9)]。11月６日には馳浩文部科学相が朝日新聞のインタビューに応じ、適応指導教室について財政面で支援する考えを明らかにし、「一定規模以上の市区町村に最低一つ」という目安を示した[10)]。また、12月18日には平成27年度文科省補正予算案が政府案閣議決定され、2016年１月20日に成立したことで、フリースクール等で学ぶ不登校児童生徒への支援モデル事業のうち、教育支援センター等の設置促進に１億５千500万円の予算がつけられた[11)]。

2016年になると、これらの文科省の動きを反映させたような言及が省外でも見られるようになる。2016年２月２日にフリースクール等議員連盟に示された「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案（仮称）骨子（座長試案）」では、「三 不登校児童生徒の学校以外の場における学習活動に対する支援 １ 国及び地方公共団体は、不登校児童生徒の学習に対する支援を行う教育施設の設置及び整備並びに当該教育施設における教育の充実に努めるものとすること」（下線部は筆者）という文面が登場する[12)]。そして、５月20日の教育再生実行会議第９次提言では「〔教育支援センターの整備や多様な場での学びの支援〕国、地方公共団体は、不登校の子供たちの学校への復帰を支援するため、教育支援センター（適応指導教室）の更なる整備やスクールカウンセラーの配置等による教育相談体制の充実を進めるとともに、同センターや在宅等での学習支援にデジタル教材等を積極的に活用する。また、教育委員会・学校とフリースクール等の連携の充実を図りながら、フリースクールで学ぶ子供たちへの学習面・経済面の支援や、夜間中学の設置促進と就学希望者への積極的支援、教育支援センター（適応指導教室）や不登校特例校との連携強化により、多様な場での学びも支援する」という表現が現れる[13)]。

このように2015年度の冬から春にかけて、急速に適応指導教室が法案上に浮上し、文科省外へと波及していった。その変化の背景としては、少なくとも文科省の積極的な動きもさることながら、馳浩議員が2015年10月７日に文科相に就任し、立法チームの座長が丹羽秀樹議員に代わったことの影響も大きいであろう。馳議員は、フリースクール等議員連盟発足の立役者でもあり、多様な学び保障案の立法チームの初代座長を務めていた。法案自体が馳議員の手を離れることにより、揺り戻しが起きたと推察される。

以上、フリースクール議員連盟の活躍により法案の実現可能性が増すなかで、法案成立後の対応に向けて先手を打って出た文科省の動きがフリースクール議員連盟と教育再生実行会議にも波及して見られるかたちで、法案のなかに適応指導教室が浮上してきたのである。

それでは、このような文科省の動きとその結果浮上してきた、適応指導教室の「整備」はいかなる特徴を持つのであろうか。多様な学び保障案に関連した文科省の中心となる事業名称自体に「フリースクール等で学ぶ」（傍点筆者）といった表現が用いられている点からは、リベラルな議論と保守的な議論のどちらの趣旨が強まろうとも対応できるようにする文科省官僚たちの意図が読み取れる。しかし、それと同時に「等」の存在である以上、当初は大々的に適応指導教室の「整備」に向けて打って出るのは難しい状況にあったと推察される。さらに議員連盟の活動が活発化し、法案

の成立に大きく一手がかかるという状況にもあったため、早急に「整備」の議論を浮上させる必要があった。そのなかで短期間で実施・集計された初の「実態調査」は、基礎的な状況把握にとどまっている。そして、これらの状況が組み合わさった結果、現在の適応指導教室の「整備」の内容は、「実態調査」を根拠として、適応指導教室の数を増やしていこうという意味でのシンプルな「整備」に決着した。

以上の点をふまえると、文科省により行われた「実態調査」の妥当性を改めて検討したうえで、適応指導教室はじっさいにはどのように設置運営され、維持されているのかを検証しなおし、シンプルに適応指導教室を増やすという現行の「整備」はいかなる意味をもつのかを考察していく必要がある。

そこで次節以降では、適応指導教室はどのように設置運営され（３節）、いかなる支援を行う施設なのか（４節）、その実態について、文科省の「実態調査」の課題を検討したうえで、先行研究や筆者独自の調査をもとに改めて描いていく。

３．適応指導教室の設置状況

（１）先行研究にみる「実態調査」の課題

適応指導教室の設置状況について取り扱った調査としては、順に、文科省が毎年実施している『児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査』（以下、諸問題に関する調査と表記）、樋口の調査（2010）と本山の二次分析（2011）、今回の「実態調査」がある。以下、先行調査をもとに「実態調査」の課題を整理すると二点の問題がある。

第一の問題として、文科省の「実態調査」では広域圏を対象とする適応指導教室の存在も調査対象に含めながらも、適応指導教室の設置状況の集計に関してはあくまでも各自治体が設置する、という想定に立っている[14)]。そのため、未設置の適応指導教室は４割としているが、その数を過大に集計している可能性が高い。例えば都道府県教委で設置している適応指導教室の利用対象者は該当都道府県内全域の子どもに拡がる。設置場所によっては、周辺自治体からも通いやすい、もしくは周辺自治体のほうが通いやすい場所となっている可能性も否めず、自治体単位の集計には限界がある。このような特徴をふまえると、実態を把握するうえでは、利用対象自治体が加味されるようにした集計を取るのが望ましいといえる。

第二の問題として、今回の「実態調査」では、「諸問題に関する調査」と同様に、適応指導教室を設置している自治体の数のみが把握されており、具体的にどのような自治体で適応指導教室が未設置なのかが明らかではない。

これに対して樋口（2010）と本山（2011）は、自治体規模別に設置状況を整理し、適応指導教室は町村部に設置されていない傾向にあることを明らかにしている。しかし、樋口のデータは2007年度時点のもので、約10年前のものになる。本山のデータは2011年のものでより新しいものの、ガイドブックをもとに二次分析を行っている関係上、住所単位でしか把握できていない。これは、第一の問題に挙げた管轄の問題から、適応指導教室の設置状況を整理するうえでは不十分である。ここには、利用対象自治体が加味されるようにして、改めて調査を行い、設置状況を把握する必要がある。

（２）調査の概要

前節の課題をふまえ、「適応指導教室の設置状況に関する調査票」と題し、47都道府県教育委員会を対象に2015年12月１日～２日にかけて郵送実施した（回収は2016年２月15日）。各都道府県市町村委員会および地方教育事務所名は、全国学校データ研究所編『2015年度全国学校総覧』原書房をもとに把握した。44都道府県から回答を得て、うち42都道府県分のデータが有効であった。未回収および無効回答となった５都道府県分のデータに関しては2016年３月９日～22日にかけて155自治体に電話調査を行った。その結果、回答拒否１件を含む未回収データは３自治体に留まり、全国47都道府県1,738市区町村分の適応指導教室の設置状況の把握に至った。

質問紙調査の調査項目は、各都道府県市町村委員会および地方教育事務所ごとの適応指導教室の設置の有無、設置している場合の適応指導教室数を問うた。電話調査では、市区町村教育委員会に対しては、適応指導教室を設置している場合、都道府県教委に統計上把握されるものとして申告して

いる教室であるかどうかの確認もとった。

なお、調査は経年比較も可能になるよう、樋口の2007年調査と同一形式の調査票と調査方法を用いて実施している。この関係で、自治体が独自で設置している適応指導教室に他市町村の子どもを受け入れているかどうかについての回答は、都道府県教委が把握するかぎりで、かつ任意で回答してくれた場合に限られる。

（3）利用対象自治体にもとづく適応指導教室の設置状況

調査の結果、利用対象自治体にもとづいて適応指導教室の設置状況を把握した場合、図１に挙げる設置パターンがあることが明らかになった。以下、図１をもとにそれぞれの設置パターンについて説明する。

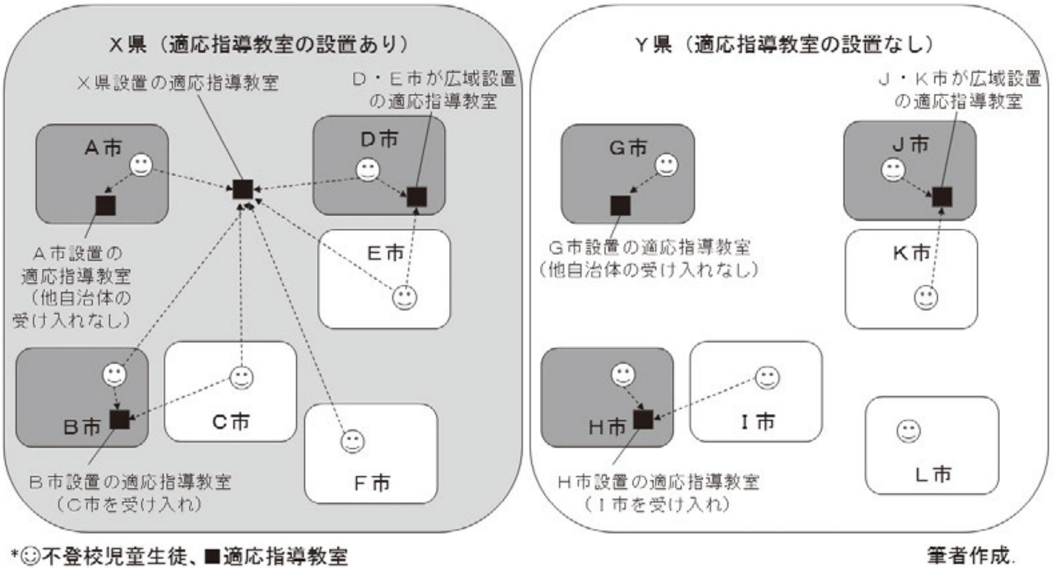

図１．　適応指導教室の設置パターン

まず、設置パターン１として、A市・B市・D市・G市・H市・J市のように、市町村が自ら設置している適応指導教室がある。しかし文科省の調査で明らかなように「通所希望者が少ない」、「運営予算」の問題、「場所の確保困難」といった理由から独自で設置することが難しい自治体も少なくない[15)]。そして適応指導教室を独自で設置していない自治体は、町村部といった小規模の自治体に多い傾向にある（樋口2010）。

こうしたなかとりわけ規模が小さい自治体が数多く存在する県などでは、適応指導教室の設置パターン２として、X県のように、県が率先して適応指導教室を県内各地に設置し、適応指導教室を独自に設置していないC・E・F市はもとより、市町村を超えて県内の不登校の子どもが通えるようにしているケースがある。この場合は、すでに自治体内に適応指導教室があるA・B・D市の不登校の子どもにとっては、「選択肢」のひとつとして県の適応指導教室に通うことができる。

また、とりわけ郡部の自治体によっては通常の事務に関して広域圏事務協定を結んでいるケースも少なくなく、それとの関わりでD・E市やJ・K市のように広域圏として共同で運営費を出し合い適応指導教室を設置する設置パターン３がある。

さらに、B市とC市間、H市とI市間の関係のように、運営費の分担を求めるとは限らないかたちで、適応指導教室を独自で設置しているB・H市でC・I市の子どもたちの受け入れを行う、設置パターン４がある。

これらの４つの設置パターンもふまえ、あらためて適応指導教室の設置状況をとらえなおすと、表１の結果になる。

表１． 設置パターン別にみる適応指導教室の設置状況

都道府県立設置	区分	市区町村数(比率)	累積度数(累積比率)	教室数
あり（15都道府県）	都道府県立の設置			26
	自治体独自の設置あり	220(13%)	220(13%)	262
	広域の設置あり	22(1%)	242(14%)	6
	他自治体への受け入れ協定あり	8(0%)	250(14%)	0
	他自治体への受け入れ協定なし	158(9%)	408(23%)	0
なし（32都道府県）	自治体独自の設置あり	761(44%)	1169(67%)	1017
	広域の設置あり	63(4%)	1232(71%)	45
	他自治体への受け入れ協定なし	506(29%)	1738(100%)	0
	計	1738(100%)	1738(100%)	1356

筆者作成. NA=3

表１からは、適応指導教室の利用が可能な自治体の割合は71%にのぼることが分かる。この割合には、都道府県教育委員会が把握していない、もしくは任意で回答のなかった、非公式または教室独自に広域圏利用を行っている自治体は含まれていない。また、この他に電話調査の過程で明らかになったこととして、市町村教委のなかには適応指導教室の活動内容を勘案して、都道府県教育委員会には「適応指導教室」として申告していないが、不登校の子どもを対象とした教室を開設しているケースも複数存在している。これらの暗数もふまえると、適応指導教室の設置自治体が「６割」とする文科省の調査結果は、過少評価とみることができよう。そして、「整備」において真に設置が問題となる自治体は、表１のなかでも、都道府県立の適応指導教室がなく、加えて「他自治体への受け入れ協定」がない506（29%）の自治体であると言えよう。

それではこれらの自治体はどのような規模の自治体に多く見られるのか。この点を整理したのが、表２である。

表２． 自治体規模にみる適応指導教室の設置状況

都道府県立設置	区分	政令指定都市・特別区	中核市	試行時特例市	市	町	村
あり（15都道府県）	自治体独自の設置あり	5(12%)	15(32%)	12(32%)	153(22%)	34(5%)	1(1%)
	広域の設置あり	0	0	0	1(0%)	20(3%)	1(1%)
	他自治体への受け入れ協定あり	0	0	0	1(0%)	6(1%)	1(1%)
	他自治体への受け入れ協定なし	0	0	0	22(3%)	98(13%)	38(21%)
なし（32都道府県）	自治体独自の設置あり	38(88%)	32(68%)	25(68%)	464(69%)	188(25%)	14(8%)
	広域の設置あり	0	0	0	14(2%)	43(6%)	6(3%)
	他自治体への受け入れ協定なし	0	0	0	30(4%)	354(47%)	122(66%)
	計	43(100%)	47(100%)	37(100%)	685(100%)	743(100%)	183(100%)

筆者作成. NA=3

表２からは、都道府県立の適応指導教室がなく、加えて「他自治体への受け入れ協定」がない自治体の多くは町村部であることが窺える。全国の町の47%と、村の66%がこれに該当する。このように小規模な自治体において、適応指導教室の利用が困難な状況にある。そうしたなか、これらの自治体の子どもたちの適応指導教室利用を支えるものとして、広域圏の設置が一定程度の役目を果たしている点は特筆に値する。これは適応指導教室の事業開始以降、小規模な自治体が支援の在り方を模索するなかで行きついた一つの生き残り策と言っても過言でなかろう。

４．適応指導教室の支援の実態

文科省の定義によると適応指導教室は「学校復帰」を促す施設ととらえられている。そして文科省の「実態調査」でもそれを支持するような結果が出ており、教室の目標として「学校復帰」を重視する自治体は８割弱あるという[16]。なぜ、このような結果になり、それは実態をどの程度表しているのだろうか。まずは、この文科省の「実態調査」を批判的に検討することから始めたい。

（1）先行研究にみる「実態調査」の課題

これまでの適応指導教室の調査研究では、適応指導教室の支援目標は回答者の属性により異なる結果となることが明らかになっている。具体的には、回答者を指定せずに調査を行った場合は「学校復帰」が主流になる。しかし、現場で支援に携わる指導員を対象に調査を行った場合、「心の居場所」支援がより多い傾向にあることが明らかにされている（例えば米田1998）。

この知見もふまえて改めて文科省の「実態調査」をとらえなおすと、調査対象は「教育委員会等」とあり、教育委員会の適応指導教室担当者ないしセンター長であることが推察される。そのため「学校復帰」が主流な支援目標となるのは当然の結果であり、逆にいえば、教室で実際に行われている支援の実態をとらえているとはいいがたい。

では、適応指導教室の支援の実態はどのようになっているのか。米田の調査は大阪府内が限定で全国区のものではない。この点を考慮し、全国規模で支援の目標と傾向を明らかにしたものとしては樋口の調査研究（2013）がある。以下、項を分けて、樋口（2013）の調査結果を引用するかたちでその実態を紹介していく。

（2）指導員を対象とした調査にみる実態

樋口（2013）が、660の適応指導教室において最も長く勤務している指導員を対象に実施した質問紙調査によると、適応指導教室の支援の分布は表3のようになる。

表3．適応指導教室の支援目標分布

心の居場所	心の居場所から進学就職	心の居場所から学校復帰	学校復帰	その他	計	N
52%	4%	27%	9%	8%	100%	250

樋口（2013,51頁）

表3からは、適応指導教室では純粋に「学校復帰」を目標として受け入れ当初から学校復帰支援を行っていく教室はわずか9％に過ぎず、「心の居場所から学校復帰」といった二段階の目標を掲げる教室も27％と、過半数以下であることが窺える。これらの支援が構築される背景は表4にあるとおり、いずれの支援目標においても「過去の対応経験」をもとに設定する傾向にあるが、「学校復帰」を目標とする教室のほうが「教室規定」に基づいて設定すると回答する場合が多い。

表4．目標を設定した理由

支援目標	目標設定理由			計	N
	過去の対応経験	教室規定	その他		
学校復帰	53%	47%	0%	100%	19
心→学校復帰	66%	29%	5%	100%	62
心→進学就職	82%	0%	18%	100%	11
心の居場所	85%	6%	9%	100%	128

（樋口2013,52頁）

次に成果としての「学校復帰」についてであるが、表5に挙げるように、総じて低い傾向にある。

表5．支援目標別にみる学校復帰率

支援目標	復帰率	N
学校復帰	16%	248
心→学校復帰	36%	618
心→進学就職	16%	89
心の居場所	18%	1594

樋口（2013,56頁）

このような結果になる背景について樋口（2013）は深く検討はしていないものの、若干復帰率が高い「心の居場所から学校復帰」支援に関しては「心の居場所」支援を行うことで結果として「学校復帰」が達成されやすくなるという櫻井（2010）の事例調査の知見を支持する結果だと述べている。また、総じて「学校復帰」率が低い背景には、少なくとも「卒業を目前に控えた中学3年生の子どもたちがかけこみ」で利用していることが影響している可能性を指摘している（樋口 2013, 57頁）。

次に「学校復帰」に関する指導についてであるが、表6にあるように「学校復帰」を支援目標とする教室ですら「学校復帰」の意思が弱い子どもを指導するのは半数弱にとどまる。ましてや、「心の居場所」を目標とする教室ではほとんど指導の対象とならない（樋口2013, 54頁）。

表6．原籍校への復帰意欲がない子どもへの指導

支援目標	原籍校復帰の意欲がない子			計	N
	指導する	どちらでもない	指導しない		
学校復帰	47%	42%	11%	100%	19
心→学校復帰	22%	50%	28%	100%	64
心→進学就職	30%	50%	20%	100%	10
心の居場所	4%	61%	35%	100%	123

樋口（2013,54頁）

なお、学習内容については、9割の教室が個別の学習支援を行うという、文科省の「実態調査」

と同様の結果が見られる。「学校復帰」を目標とする教室は他の教室に比して「できるかぎり勉強させる」と答える傾向にあるが、その内実は自由記述にあるように例えば「通級当初は『子ども自身が勉強したいと言い出すまで待つ』で、慣れてくると『勉強したくなくとも、できるかぎり勉強させる』」といった個々の子どもの状態に合わせた配慮が垣間見える（樋口2013, 55頁）。また、「学習をしたがらない子は心理面談だけをしている」といったように、集団とは別に個別の支援を行う配慮も窺える（樋口2013, 55頁）。

以上、適応指導教室の実際の支援の現場においては、実態として、文科省の規定にあるような「学校復帰」を目標に支援を行っている教室は少なく、「学校復帰」率が低くとも日常の指導において原籍校への復帰意欲がない子どもを指導しない教室が多いことが浮かび上がってきた。そして、そうした実践の背景には、指導員たちが過去の経験をもとに日々の支援を構築していく傾向があった。それでは、指導員たちはどのような過去の経験をもとに指導を作り上げていくのか。この点について手がかりを得るべく、文科省の規定である「学校復帰」色が強い実践を行う事例をもとにさらに検討していきたい。

（３）事例にみる適応指導教室の支援の変容

先の調査でも明らかなように「学校復帰」のみを支援目標に掲げる教室はほとんどないため、「心の居場所から学校復帰」支援の事例をもとにその支援の構築過程を見ていくことにする。事例は、先の樋口（2013）の量的調査を通してインタビュー依頼に承諾してくれた機関（134教室）のなかから選定したＰ町である。聞き取りは2012年12月17日に実施した。

Ｐ町の適応指導教室の目標は「心の居場所」となっているが、この教室で働きはじめて３年目になる指導員のＱ先生は、現在「通室生については心の居場所づくりがまず第一義であると考えるが、次のステップとして可能な子については、所属校に復帰させたいと考えている」という。教室には他にももう一人の指導員がいるが、着任数か月の大卒後２－３年目の先生であるため、勤務年数が長く、校長経験のあるＱ先生が教室の支援内容を中心となって作っている。教室には他に曜日ごとに入れ替わりで１人ずつ訪れる「メンタルフレンド」の大学生ボランティアが６名いる。

Ｑ先生は、教室での子どもたちの指導の方針について次のように述べる。

Ｑ先生：この子たちの場合は、もちろん、２年なり３年間なんだけど、一番心配なのは、あの、卒業後に専門学校とか高校とか行って、あるいはその後にどういう人生を歩むかっていうのを一番やっぱり思うんですよね、経験からして。だからそこのところっていうのは、指導の全てがそうだと思うんだけど、今日のためにどう指導するかとかいう、すごい直前のことじゃなくって、どういう人生を送ってもらうために何をどう位置付けるかっていうふうに考えるんですよね。（2012年12月17日Ｑ先生聞き取り）

ここでは「学校復帰」を次のステップとしながらも、最終目標はその先にあり、「人生」を見据えた将来が支援の最も根本とされているのが窺える。

Ｐ町の適応指導教室では慣例として、指導員のうち１人は退職校長枠となっている。そのため、大体３年程で着離任が繰り返され、指導内容もその時々の指導員の方針で変わっていくという。そのためＱ先生が着任してから、基本的な日課として午前中に「話し合いや個別活動（学習）」を３時間、45分のお昼休みを挟んで、２時間の「スポーツ、ゲーム、制作など」の活動を行っている。Ｑ先生は、着任当初の状況について次のように述べる。

Ｑ先生：（私が適応指導教室に）入ったときには、いいのか悪いのか知らないけど、午前中から割合（子どもたちが好きなことをやって過ごすという）こういう雰囲気で、午前中からね、原則午後（に自由時間は）あるんだけど、午前中からトランプ遊びとかいうふうだったんです。私はそういうの嫌だなと思って、また、なんかこう、あの、お仕着せがましい言い方になるけど、この子たちの将来考えると、このまま続いて何になるっていうのがあるから、だからやっぱりやるべきことはやったりとか、学習もね。

なので、その辺はねこう割とけじめを作ったっていうのは、私のところでやりました。今、定着していて子どもたちはもう抵抗なくやれていますけどね。
樋口：最初とか、結構スムーズにそこの移行は（進んだんですか）？
Ｑ先生：子どもたちはね、だから、（去年から）つながってきた子どもたちはポツポツは言っていましたよ。「なんか前は違っていたよ、こうだったよ」、「あ、そうなの、へー」とか言って、もうそれで終わりですけどね。
（2012年12月17日Ｑ先生聞き取り）

当然ながらすべての子どもたちが「抵抗なく」学習を行うわけでもないし、Ｑ先生も全員に学習を強いるわけではない。むしろ「その子によって本当に対応は全部違う」という。例えば、中学校の特別支援学級と適応指導教室を行き来するアスペルガーの子どもには「潤滑油みたいな立場で」遊んですごし、「心を和ませ」ることを主たる目的に支援する。また、「厳しい」家庭背景を背負い、適応指導教室では頑なに他の活動を拒み「ビジュアル系の自分の興味のある歌手を動画で見る」子どもにはそのまま居場所を提供する。また、中３の夏休みに突然訪れた「緘黙な子」は、会話を重ねるなかで「造園業が好き」「将来的にはそういうようなものをやりたい」といったことが浮かび上がった。そこでＱ先生は近所の木材業者から廃材を譲りうけ、釘とともに教室に「いっぱい置いておいて、使いたい人がこう自由に使えるようなふうにしておいた」りもした。

着任３年目にあたる2012年から、Ｑ先生は自ら考えて「学校復帰」支援プログラムを立ち上げるも全員に「無理強い」はしていない。そのため、数年も教室に通い続ける子どもたちもいる。これらの子どもたちに対しては、進路の支援を次のように行っているという。

Ｑ先生：去年、うん、去年出たような子たちがこういうふうに進んでいたら、あの、それを見な、大体こうやっぱり見ているもんだから、肌で感じているもんだから、「今度は自分の番ね」みたいなふうで。
樋口：ああ、そろそろと。
Ｑ先生：そうですね。だから適当な時期から考え始めたりとか。で、それにつれて私たちも言葉にしていくものだから、（子どもたちも）「あ、考えなきゃいけないんだな」って思ったり。
（2012年12月17日Ｑ先生聞き取り）

「肌で感じている」という言葉に体現されるように、指導員が率先して話を進めていくというよりは、長くいる子どもたちが自ら動機づけられるのに合わせて、卒業後の進路について考え始めていくよう導いていく指導がなされている。

以上、文科省の規定である「学校復帰」色が強い実践を行う事例をもとに、その支援の構築過程を見てきたが、ここで浮かび上がったいくつかの点は支援内容を超えて、他の教室にも応用できる可能性が高い。

例えば、適応指導教室はカリキュラムなどの制約が弱いことが数々の調査で明らかになっており、指導員の自由采配が学校より大きいといえる。そのため、Ｐ町でも例えば「トランプ」から学習指導へといったように、人が変わることで教室の活動内容が大きく変容しているのが読み取れる。同様の事象は、同じく「心の居場所」支援を行う別の市の事例調査（Higuchi 2016）でも観察されている。もちろん、これらの二市町では、自治体内での適応指導教室をとりまく「整備」がほとんど進んでいない段階にあることも影響して、その変化の度合いが他の自治体よりも大きく観察されている可能性は否めない。実際、筆者が2007年から2013年にかけて、訪問調査を続けてきた関東・甲信越・東海・近畿地方の14の自治体のなかには、「整備」が進む中で指導員の采配が相対的に小さくなっている事例も複数見受けられる。それでも、適応指導教室では通常、１年内の任期で雇用される非常勤職員が多く、着離任が公立学校よりも頻繁に起こることをふまえると、より広い範囲で適用できるといえよう。

また、Ｐ町では、Ｑ先生の着任を契機に、子どもたちの「将来」という視点から着任前の先生の実践を「このまま続いて何になる」と批判的にとらえ、相対的に学校復帰色の強い支援へと変化していったが、それでも子どもたちにケースバイケ

ースで対応し、無理強いはしないという柔軟性が見られた。この点は、そもそも適応指導教室利用が制度上義務付けられているわけではないことをふまえると、非常に示唆的である。つまり、その他の自治体においても、過去の経験をもとに支援を構築している場合は、その指導の程度に差はあれども、厳しい指導で子どもたちが来なくならないような範囲で、支援の見極めを行っている可能性が高い。

この見極めにあたっては、支援の現場で「心の居場所」が達成されていることで「学校復帰」が果たされるという、櫻井（2010）の事例調査の知見がひとつの重要なポイントになっているといえる。例えば、Ｐ町の事例の場合は比較的多くの通室生たちに学習を行わせることを可能にしていたが、それはそれらの児童生徒たちが、Ｑ先生の着任以前の実践のなかでＰ町の適応指導教室を「心の居場所」として見出していたからこそ可能であったとも解釈できよう。これは別の自治体を対象にしたHiguchi（2016）の事例調査でも観察されている。そこでは、スタッフのうち退職教頭である60代の女性スタッフが勉強を促す厳しい指導員の役割を担い、他方で20代前半で心理カウンセラーの資格を持つ女性スタッフは通室生たちの“お姉さん”的な斜めの関係を担うことで「心の居場所」を提供するといったかたちで均衡を保つといった実践が行われていた。このように、その実践方法にはバリエーションがあるものの、根底には「心の居場所」の達成があることが窺える。

５．適応指導教室「整備」に向けた課題と展望

３節と４節では適応指導教室の実態を描いてきたが、これらの検討を経て、あらためて今回の法案との関連で現行の適応指導教室「整備」を見た場合、どのような意味をもたらしうるものと解釈できるだろうか。

まず、学術的な観点から今回の「整備」がもたらしうる意味を捉えた場合、適応指導教室は次の三点の変容可能性がある。第一に、文科省が率先して整備を進めていくこと自体、適応指導教室がより学校教育的な特徴をもつ施設へと変容する可能性がある。現行の適応指導教室のなかには「首長部局」が設置するなど、文科省の手を離れつつある適応指導教室もある。首長部局設置とはいわずとも、福祉部局が率先して適応指導教室を作り上げている自治体もあり、そこでは教育とは異なる福祉的側面を多分に取り入れた支援がなされている（樋口2016）。今回のように文科省が率先して多額の予算を使い、文科省の積極的な介入のもとで「整備」を進めていくことで適応指導教室の中に芽生えつつある多様性を一元化するかたちへと導く可能性は否めない。第二に、今後「実態調査」を根拠として「整備」が進められていくことで、支援内容のオルタナティブな可能性がより縮小する可能性がある。適応指導教室で多様な支援がなされる背景のひとつには、その自由采配の大きさがあった。しかし「学校復帰」を目標に細かい「整備」を進めていくことになれば、これが変容する可能性がある。第三に、これらの結果と更にメディアの適応指導教室の定義とが組み合わさるかたちで、いわば「予言の自己成就」（Merton, 1957=1961）的に、適応指導教室がフリースクールとはより異なる特徴をもつ施設と化す可能性がある。

次に教育保障という実践面でとらえた場合、現行の各市町村に１つ設置するという方向性は、３つの点で課題があるといえる。第一に、その持続可能性という点での課題である。独自ならびに広域圏で利用できる適応指導教室をもたない自治体は、小規模な自治体であった。事業が打ち切られ、予算の確保が経たれたとき、存続できるかどうか難しいところがある。第二に、たとえ設置できたところで、その利用をどのように保障するかという課題である。とりわけ町村部など小規模な自治体は交通網が発達していないことが多く、共働きやシングルペアレントなど、送り迎えができる保護者がいない家庭の子どもの教室利用をどのように保障するかという課題が残される。第三に、地理的に原籍校の同級生や知人のまなざしがより気になりやすいという点で、広域圏ではなくなることで生じるデメリットをどのように克服するのかという課題が残される。

以上の点を勘案すると、不登校の子どもたちの教育保障の達成に向けた今後の「整備」の展望と

しては、既存の学校教育に関する思想から一旦距離を置いて「整備」を検討することに一つの解決策があると言えよう。例えばそれは、現在の「整備」で進められている一自治体に一つの適応指導教室を設置するという、学区的な思想についても言える。適応指導教室は、学校のように数多くあるわけでもなく、とりわけ地方の町村部などになると、必ずしも徒歩や自転車で通学できる範囲にあるとは限らない。むしろ、ここで重要となるのは通学をサポートする交通手段の補助や、公的な送り迎えなどをいかに確保するのかという点であろう。また、「整備」にあたっては、経済的投資は重要ではあるものの、一律に同様の教育サービスの提供を目指すという管理教育に通じるような方向性や、指導の成果を評価するという評価主義から距離を取り、自治体や指導の現場の采配を多分に残すことも肝要だと言える。それは、指導員たちが個々の子どもたちの状態変化に合わせて支援を変化させ続けることで、適応指導教室に子どもたちが通い続けているといった実践からも指摘できる。このように既存の学校教育に関する思想から一旦距離を置き、「整備」を進めることができるかどうかに、不登校の子どもたちの教育保障の達成の可否が大きくかかっているのである。

【謝辞】本稿は平成27～28年度科学研究費助成事業（研究活動スタート支援）「地方分権時代における不登校支援の再編――福祉・教育の連携モデルの探求」（課題番号：15H06701）と、平成23～24年度科学研究費助成事業（特別研究員奨励費）「教育支援センター（適応指導教室）の社会学――排除／包摂の構築過程」（課題番号：11J04983）による成果の一部である。3節の調査は前者の助成、4節の調査は後者の助成のもとで実施した。最後に調査にご協力いただいた教育委員会および各自治体関係者の方々に御礼を申し上げたい。

註

1）文部科学省HP＞政策・審議会＞予算・決算、年次報告、税制＞平成28年度予算＞平成28年度文部科学省概算要求等の発表資料一覧＞初等中等教育局「07-3 平成28年度概算要求説明資料３」、(http://www.mext.go.jp/) 2016年６月８日最終アクセス。

2）「不登校の学習支援、道半ば教育機会確保法案、継続審議に――校外の学び、修正も実らず」『朝日新聞』2016年６月３日、朝刊、教育１面。

3）文部科学省HP＞政策・審議会＞審議会情報＞調査研究協力者会議等（初等中等教育）＞不登校に関する調査研究協力者会議　議事要旨・議事録・配付資料＞第７回配布資料＞教育支援センター（適応指導教室）の実態調査について（概要版）、(http://www.mext.go.jp/) 2016年６月20日最終アクセス。

4）例えば、「不登校の子どもの学校復帰を後押しする」（『毎日新聞』2014年12月10日、大阪、朝刊）、「学校に復帰するための指導や援助をする」（『朝日新聞』2016年２月13日、東京、朝刊）といったように、学校復帰を行う場所として位置づけられている。

5）『第９回JDEC日本フリースクール大会』2016年６月25-26日、当日配布資料、18-19頁。

6）首相官邸HP＞会議等一覧＞教育再生実行会議＞提言＞「今後の学制等の在り方について」（第五次提言）（http://www.kantei.go.jp/）2016年６月21日最終アクセス。

7）NPO法人フリースクール全国ネットワークHP「「多様な教育機会確保法（仮称）案」【概要】[座長試案]」（http://freeschoolnetwork.jp/）2016年６月１日最終アクセス。

8）文部科学省HP＞政策・審議会＞予算・決算、年次報告、税制＞平成28年度予算＞平成28年度文部科学省概算要求等の発表資料一覧＞初等中等教育局「07-3 平成28年度概算要求説明資料３」、(http://www.mext.go.jp/) 2016年６月８日最終アクセス。

9）文部科学省HP＞政策・審議会＞審議会情報＞調査研究協力者会議等（初等中等教育）＞不登校に関する調査研究協力者会議＞『不登校児童生徒への支援に関する中間報告――一人一人の多様な課題に対応した切れ目のない組織的な支援の推進』13頁、(http://www.mext.go.jp/) 2016年６月８日最終アクセス。

10）「不登校の子『居場所』に支援 適応指導教室『市区町村に最低一つ』 馳浩文科相インタビュー」『朝日新聞』2015年11月６日、朝刊、教育１面。

11）文部科学省HP＞政策・審議会＞予算・決算、年次報告、税制＞平成27年度予算『平成27年度文部科学省補正予算案の概要』(http://www.mext.go.jp/) 2016年６月８日最終アクセス。なお、平成27年度予算『平成27年度文部科学省補正予算案の概要』には、フリースクール等で学ぶ不登校児童生徒への支援モデル事業の総額が記されているだけで、適応指導教室設置事業の詳細は記されていない。しかし、「07-3 平成28年度概算要求説明資料３」の20頁に平成27年度補正予算額案が１億5500万であったことが記されている。平成28年度に関して、適応指導教室事業は体験活動などその他の事業でも予算を獲得している。

12) 不登校の子どもが危ない！STOP！「多様な機会確保法」HP（http://ftk.blog.jp）2016年６月１日最終アクセス。
13) 首相官邸HP＞会議等一覧＞教育再生実行会議＞提言＞「全ての子供たちの能力を伸ばし可能性を開花させる教育へ」（第九次提言）（http://www.kantei.go.jp/）2016年６月23日最終アクセス。
14) この特徴は他の設問についても見られ、「管轄」の子どものみを利用対象者として集計する点にも窺える。
15) 文部科学省HP＞政策・審議会＞審議会情報＞調査研究協力者会議等（初等中等教育）＞不登校に関する調査研究協力者会議＞不登校に関する調査研究協力者会議議事要旨・議事録・配布資料＞第８回＞『資料３「教育支援センター（適応指導教室）に関する実態調査」結果』(http://www.mext.go.jp/) 2016年６月８日最終アクセス。
16) 同上。

参考文献

Higuchi, Kumiko, 2016, *Toward Inclusive Alternative Learning Spaces: A Qualitative Study of Japan's Educational Support Centers,* International Sociological Association, Third ISA Forum of Sociology, University of Vienna, Austria, 2016.7.12当日配布資料。

樋口くみ子，2016,「不登校」，日本社会病理学会監修・髙原正興・矢島正見編著『関係性の社会病理』，学文社，14-31頁。

――――，2014,「不登校をめぐる社会運動と行政間関係――2000年代の『Fonte（不登校新聞）』の分析から」日本社会病理学会第30回大会（2014年10月５日，下関市立大学），当日配布資料.

――――，2013,「教育支援センター（適応指導教室）の四類型」『独立行政法人国立青少年教育振興機構　青少年教育研究センター紀要』２号，50-59頁.

――――，2010,「学校に行かない・行けない子どもたち――氾濫する『不登校』イメージを検証する」久冨善之・長谷川裕・山﨑鎮親編『図説教育の論点』102-105頁.

Merton, R. K., 1957, *Social Theory and Social Structure,* New York, Free Press.（＝訳書，森東吾ほか訳，1961，『社会理論と社会構造』みすず書房。

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.

米田薫，1998,「『心の居場所』としての適応指導教室に関する研究」日本教育社会学会大会発表要旨集，50集，226-227頁.

櫻井裕子，2010,「不登校の中学生にとっての適応指導教室のありかた――エスノグラフィー的記述を用いて」『奈良女子大学社会学論集』17号，277-294頁.