オルタナティブ・スクールと教育行財政に関する国際比較——質保証と公費助成の分析を中心に——

永田 佳之

(国立教育政策研究所)

1. 問題の所在と本研究の視座

1980年代以降、公教育の停滞が顕在化するにしたがい、教育言説の焦点はガバナメントからガバナンスのあり方へとシフトしてきたと言えよう。90年代の保守的思潮の趨勢の中で新自由主義のイデオログは勢力をもつに至り、公教育に対する国家のコントロールをできるかぎり少なくし、市場原理に則った学校改革が先進諸国で実施されてきた。

しかし、新自由主義的な改革の多くは、少なからぬ問題を孕みながら推し進められてきたこともまた事実である。市場原理のもとでは、官僚統制では得られない自由と自治が与えられる一方で、学校運営などのあらゆる面で適切なパフォーマンスが常に求められる。よりよい「成果」を出す過程で生じる学校間や教師間、子ども間での競争の激化、「優劣」を基準にした子どもの差異化、就学機会の不平等化などの社会正義にかかわる問題が指摘されている（例えば、Gewirtz 2002；堀尾・小島 2004）。

国家主導の学校改革のみならず、市場重視の学校改革も批判の渦中にある現在、「第3の道」が求められており、その一思潮としてアソシエーティブ・デモクラシー論で唱道されるようなガバナンスのあり方が注目されている。それは、市民社会を構成する、自発的で自己統治的なアソシエーションを経済・社会改革の重要なアクターとして位置づけようとする主張であり、しかも新たなガバナンスにとって不可欠な役割を担うものとして国家を把握し、市民社会と国家を二項対立的に捉えていないところに、その特徴がある（Hirst 1994；Hirst and Bader 2001；篠田 2003）。

教育分野におけるアソシエティブ・デモクラシーの具体的な事例として挙げられるのが、デンマーク社会に見られる学校ガバナンスである（Kaspersen and Ottesen 2001）。市民を主体とする学校ガバナンスの伝統が1世紀半におよび培われてきたデンマークでは、学校づくりの市民運動が国家と対峙するのではなく、むしろ協働する形で継承されてきた。その伝統は、多元的な教育社会として醸成されている（国際オルタナティブ教育研究会 2001: 241-268）。

20世紀終盤になり、デンマークの教育社会に見出せるような公私協働もしくは公設民営とも呼び得る学校ガバナンスが他の国々でも台頭するようになったことは特記に値する。国家とも市場とも相対的な距離を保ちながら、市民による独自の学校づくりが公費助成のもとに展開される多元的な教育社会の萌芽が欧米のみならず、韓国やタイなどのアジア諸国でも見られるようになったのである（Nagata and Manivannan 2002）。

近年の日本でも、市民を中心としたアソシエーションによる教育活動が盛んである。特に1980年代以降、不登校の子どもの増加にともない、全国的にフリースクールやフリースペースなどの独自の学びの場が設立されてきた。また、A.S. ニールやR. シュタイナー、C. フレネ、D. グリーンバーク等の教育理論をベースにした学びの場を創設する市民グループも増えており、多様な実践が各地で展開されている⁽¹⁾。さらに、チャータースクール(制度)の日本版を創設しようとする動向も各地で見られる⁽²⁾。

「唯一最良のシステム (one best system)」では満たされない特別のニーズに応えようとするこれらのアソシエーションは「市民社会の公共化」の萌芽的な動向として捉えることができる⁽³⁾。実際に、筆者らが行った、全国のフリースクール等を対象に実施した質問紙調査やフィールド調査では、学習者のエンパワメントやニーズの充足のほか、保護者やボランティアの参画、当事者中心の問題解決、地域社会に開かれた運営などの新たな〈公共性〉へと結実し得る成果が顕著に見られることが明らかになった（菊地・永田 2000および2001；オルタナティブ教育研究会 2001）⁽⁴⁾。

しかし、その一方で、こうしたアソシエーションは財政難やスタッフ不足などの問題を抱えながら逆境の中で営まれている実態も看過されてはならない。事実、フリースクール等の約7割がスタッフ不足に、約9割が財政難に直面しながら運

営している(オルタナティブ教育研究会 2003: 70)。新しい〈公共性〉の萌芽を内包した実践が行われているにもかかわらず、それを支える社会基盤はきわめて脆弱であると言わざるを得ないのである。

国家主導の学校ガバナンスも市場重視の学校ガバナンスも各々に問題が指摘されている現在、「第3の学校ガバナンス」のあり方について検討することは、私たちの教育社会の構想にとって重要な作業となる。この論考では、各国のボランティア・アソシエーションを主体とした学校ガバナンスを、従来の学校ガバナンスとは根幹を異にするものとして注目し、そうした学校をオルタナティブ・スクールと呼ぶ。そして、オルタナティブ・スクールが各国でどのように創られ、営まれているのかを比較考察する作業を通して、日本における学校ガバナンスのあり方、ひいては私たちの教育社会のあり方について考える契機を提供できればと思う。

2. 国際比較調査の概要

オルタナティブ・スクールをめぐる上記の問題を念頭に置きながら、筆者らはオルタナティブな教育実践と教育行政に関する国際比較研究プロジェクトを実施した⁽⁵⁾。このプロジェクトは、欧州および北米・南米、アジア太平洋地域の14カ国(州)⁽⁶⁾のオルタナティブ教育実践校や監査機関、行政組織、支援団体等を対象に2000年から3年間行われ、その結果は2部の報告書および資料集にまとめられた(国際オルタナティブ教育研究会2001; 2003a; 2003b)。プロジェクトの前半では、各校におけるオルタナティブ・スクールの事例研究を行ったほか、オルタナティブ・スクールの量的把握、オルタナティブ教育関連の法令や制度、認証・監査のあり方等について現地インタビューや自記式質問紙調査によって明らかにした。プロジェクトの後半ではオルタナティブ教育と行財政とのかかわりに関する類型化を中心に比較分析を試みた。ここでは、後者の中心的な作業であった質保証(Quality Assurance: 以下、QA と略記)と公費助成(Public Subsidies: 以下、PS と略記)の比較に焦点を当てて、考察することにする。

オルタナティブ・スクールの教育行財政のあり方を検討する際の鍵概念は QA と PS である。アソシエーションの自律性と〈公共性〉がどのように創生され、社会の中で育まれているのかを知る上でのメルクマールとも言える両概念は、オル

タナティブ・スクールに対する教育社会の〈まなざし〉と深くかかわっている⁽⁷⁾。これら2つのキーワードをもとに、学校設立の事前・事後にQAのための規制が何らかの形でオルタナティブ・スクールに課せられている8カ国（9つの行政地域）、すなわち、デンマーク、韓国、ニュージーランド、オランダ、アメリカ（オレゴン州）、カナダ（オンタリオ州）、オーストラリア（クイーンズランド州および南オーストラリア州）、イギリスを研究対象国から選定し、市民がオルタナティブ・スクールを創り、運営する際の要件について、各国（州）の行政官やオルタナティブ・スクールの代表者に尋ねる質問紙調査を行った。さらに、調査対象国（州）の教育省や監査組織、民間団体等を対象に筆者が現地調査を行い、インタビューを通してより正確なデータの入手に努めた。

QAについては、オルタナティブ・スクールのクオリティがどのように保証されているのかについて各国の実情を調べ、学校を設立するに際して、また創設後の運営において、教育内容と経営面でどれだけの規制を受けているのか（逆に捉えれば、どれだけの自由度があるのか）に関する実際の把握に努めた。

QAの質問項目は、教育内容と学校経営に大別される。前者は、有資格教員の採用や指定教科書の使用、基礎科目の教授、年間開校日数や授業時間の確保、標準テストの受験などの項目から成る。後者は、教育計画の策定、教育目標などの誓約文の提示、最少生徒数の確保、内部評価の実施、施設・設備や財政の管理等についてである。分析段階では、これらの項目ごとの回答をその規制の度合いによって得点化し、国（州）ごとに加算した値を標準得点に変換した⁽⁸⁾。また、PSについては、同一国（州）内の公立学校に比してオルタナティブ・スクールが得ている公費助成の割合を用いて標準得点化した。

3. 質保証と公費助成からみた各国の教育行財政のあり方

オルタナティブ・スクールに対する行政の、ひいては社会の〈まなざし〉は多様である。市民による学校づくりへの支援を全面的に打ち出している国がある一方で、市民の学校づくりには全く関与しない国もあり、またカリキュラムから経営方法まで徹頭徹尾に管理しようとする国もある。しかし、こうした多様な現実からいくつかの傾向を読み取ることは可能であり、以下では典型的なタイプの特性について考えてみたい。

図1 オルタナティブ・スクールのQAとPSのあり方

注) DM: デンマーク(自由学校) ONb: カナダ・オンタリオ州(公立オルタナティブ校)
 KR: 韓国(特性化学校) ONv: カナダ・オンタリオ州(私立オルタナティブ校)
 NZ: ニュージーランド(統合学校) QL: オーストラリア・クイーンズランド州(独立学校)
 NL: オランダ(私立学校) ORc: 米国オレゴン州(チャーター校)
 ORa: 米国オレゴン州(私立オルタナティブ校) UK: イギリス(独立学校)

図1は、上述の国(州)から寄せられた質問紙調査とインタビューの結果をもとに各国(州)のQAとPSの位置を示した散布図である。X軸にはPSの標準得点を、Y軸にはQAの標準得点を設定し、先の8カ国(州)について相対的な位置を出した(うちオレゴン州とオンタリオ州の2州については学校タイプ別にQAとPSの値を出している)。なお、市民がオルタナティブ・スクールを創設する際の学校制度上の範疇について各国(州)で用いられている呼称を注に記した。

この散布図でQA値とPS値の双方ともに比較的に高い位置を占めるのはオランダ、韓国、ニュージーランドであり、オレゴン州(チャータースクール)がPS値を下げたところに位置する(第4象限)。これらは比較的に助成額が多いが、規制も多い国(州)である。QA値は最も高いが、PS値が比較的に低いのがオンタリオ州(公立オルタナティブ・スクール)であり、クイーンズランド州にも同様の傾

向が見られる(第3象限)。これらは助成額が平均以下であるにもかかわらず、規制が少なくない州である。QA 値も PS 値も低いグループがイギリス、オンタリオ州(私立オルタナティブ・スクール)である(第2象限)。両国(州)はオルタナティブ・スクールに対する助成を行わず、干渉もしないという原則に立つ国(州)である。PS 値は第4象限のグループに次いで高く、QA 値が比較的到低いのがデンマークとオレゴン州(私立オルタナティブ・スクール)である(第1象限)。これらの国(州)は少なくない公費助成を享受する一方で、学校づくりの自由度も比較的に高いと言える。なお、QA 値と PS 値の双方がほぼ平均に位置しているのが南オーストラリア州である。

興味深いことに、国(州)によっては設立前と設立後、教育内容と学校経営で相当に異なる散布のあり方を示す。紙幅の関係上、これらについて図示することはできないが、以下に大まかな傾向を記したい⁽⁹⁾。設立前に比べると設立後に QA 値を下げている国(州)としてニュージーランドとクイーンズランド州が挙げられる。これらは、設立前の認証段階で相応のクオリティが要求されるが、設立後は平均値に近い程度に監査等が緩和される国(州)である。一方、対照的に、設立前に比べて QA 値を上げているのがオレゴン州(私立オルタナティブ・スクール)である。また、教育内容と学校経営に分けて全体の傾向を見ると、教育内容に関してさほどきびしくなくても、学校経営に関してはきびしくなる国(州)がいくつか存在することが分かる。典型的な例がイギリスであり、教育内容への QA 値は平均以下である一方で、学校経営に関する QA 値は平均以上となる。健全な学校経営に対する相応の、または周到な配慮がなされている国は少なくないと言えよう⁽¹⁰⁾。

以上、QA および PS に関する各国(州)の位置づけを概説したが、次に、各グループの特性について述べたい。主に第4象限に位置するオランダおよびニュージーランドの教育社会には市場重視の傾向を見出すことができる⁽¹¹⁾。両国ともに学校の自立・自律性と自己責任が求められ、学校監査のための専門機関が全国レベルで活動している。これらの事例(特にオランダ)は、オルタナティブ・スクールが少なくとも淘汰されずに市場で生き残れるように設立前から方向づけられる積極支援・管理型の行財政のあり方を示している(オランダ・タイプ)。

第3象限に位置するオンタリオ州(公立オルタナティブ・スクール)は、公費助

成がないにもかかわらず公的機関からの干渉を受けることがある消極支援・干渉型の行財政のあり方である。こうした位置づけには1994年以降に実施されてきた教育施策が多分に影響している。筆者が現地調査(2004年9月)を行った同州のトロント市では、公立オルタナティブ・スクールが1970年代から活動してきたが、新自由主義的な方針を打出した政権の政策によって「学校」という社会的地位は実質上剥奪され、「プログラム」としての色彩を濃くし、財政的に窮地に立たされていた。新自由主義的な改革が公立のオルタナティブ・スクールにもたらす影響の一端をオンタリオ州の位置づけは示唆している(オンタリオ州タイプ)⁽¹²⁾。

第2象限に位置するイギリスおよびオンタリオ州(私立オルタナティブ・スクール)は、原則的に公費助成も公的機関からの干渉もなく、オランダ・タイプの対極に位置する⁽¹³⁾。双方ともに、係争問題へと発展する可能性があるがゆえに、行政もオルタナティブ・スクールも相互に近づきすぎない「ハリネズミの関係」が成立しやすい消極支援・放任型の社会であると言える(イギリス・タイプ)。ただし、このタイプは時の政権や為政者が放任できないと判断するようになると、オランダ・タイプへと引きつけられていくこともある⁽¹⁴⁾。

第1象限のオレゴン州(私立オルタナティブ・スクール)およびデンマークは市民統制型の教育社会である。ある程度の公費助成(オレゴン州は公立校の8割、デンマークは7.5割)が提供される一方で、QAの値は低く、一般に行政の市民に対する信頼度は高い。また、実践者の行政の役割に対する印象はクオリティのコントロールや市民活動への干渉というよりも支援もしくは育成という感覚に近い。特にデンマークの場合であるが、市民の学校づくりに対しても厚い信用がおかれているだけでなく⁽¹⁵⁾、市民の活動を積極的に育もうとする支援メカニズムが官民の協働作業により構築されている積極支援・育成型の行政のあり方である(デンマーク・タイプ)。

以上の各象限の特性に対応したオルタナティブ・スクールに対する4つの行財政のあり方をまとめると図2のようになる。

ここで注目し値する差異は、積極支援・管理型のオランダと積極支援・育成型のデンマークに見られる差異である。欧米で市民による自由な学校づくりが実現されている国としてしばしば言及されるのがオランダとデンマークであるが、両国は国際比較調査の結果、似て非なる特徴を有することが明らかになった。特に

図2 オルタナティブ・スクールに対する教育行財政の4類型

日本の今後の教育行財政のあり方を検討するに際して、両国間の「距離」を質的に吟味することは重要であると思われるので、この点について紙幅の許すかぎりでも触れておきたい。

オランダとデンマークはともに積極的な関係性が教育実践と行政との間で築かれている点において共通するが、その方向性は相当に異なる。学校監査(評価)のあり方に示唆されるように、オランダの場合は緻密で厳格な学校教育のQAのあり方が重視される一方で、デンマークの場合はむしろ緩やかなQAのあり方が重んじられている。オランダの教育システムは誰もが学校選択の自由を享受できるように市場開放性を強める一方で、デンマークの場合は依然として地域に根ざした学校づくりが行われており、オランダとデンマークの差異は、学校ガバナンスの基軸が学校選択にあるのか、学校づくりにあるのかによると言えよう。

オランダでは一般にオルタナティブ・スクールを含めて学校は選ばれる存在であり、そのための洗練されたシステムが確立されつつある。他方、デンマークでは学校は選択の対象と言うよりも、親たちの積極的な参加を通して創られ、常に創りかえられる存在として捉えられているのである⁽¹⁶⁾。つまり、一見、似ている両者を分け隔てているのは、外発的な教育形成のメカニズムと内発的な教育形成のメカニズム、教育行財政のあり方で言うなら、管理のまなざしの行財政のあり方と支援のまなざしの行財政のあり方の違いであると言ってよい。

4. 国際比較からの示唆

ひるがえって日本のオルタナティブ教育の事情を考えると、フリースクールなどの民間施設は消極支援・放任型に近く、助成も(少)なければ⁽¹⁷⁾、積極支援・管理型と比べれば、干渉されることも(少)ない。また、一般の私立学校は自由裁量があるようでも公費助成を受けているかぎり、ある程度のコントロールは避けられない。したがって最も近いタイプは積極支援・管理型であると言えよう。

ただし、近年の日本の教育社会の趨勢は、こうした類型化に変容を迫るほど流動的であることに留意しなければならない。ここ数年、私たちの教育社会は積極支援・管理型の磁力を強くし、他の磁場にも影響を与えていると言える。このことは一部の地域で実施されるようになった学校選択制の導入という事態からも推察される。また、教育特区等により認証を受けるようになると、フリースクールなどのオルタナティブ・スクールは消極支援・放任型から積極支援・管理型への移行を余儀なくされる可能性も強まるであろう。

日本のみならず、現在、各国で影響力を強めている市場原理にもとづく学校改革は積極支援・管理型の特性を帯びており、その影響は他のタイプにも見出せる。一例であるが、オレゴン州の私立オルタナティブ・スクールは積極支援・育成型の特性を示しているが、より安定した経営基盤を求める結果、チャータースクールへと「転身」し、「オランダ・タイプ」の特性をもつようになった⁽¹⁸⁾。

しかし、積極支援・管理型の問題は、国家による管理が過度になりすぎると、多様なオルタナティブを一元的なまなざしの下にコントロールする傾向が見られることである。積極的に支援することは統制の網の目がより細やかに張り巡らされることにもなり得るのであり、制度内に取り込まれることによってオルタナティブ教育がその独自性を失うことは十分に考えられる。パノプティコン（一望監視システム）が既存の学校制度を超えて、オルタナティブなストリームにまで拡大される傾向、すなわち、認可校の中だけで機能してきた抑制力が新たな認証や監査システムを通してオルタナティブ・スクールにも作用するという傾向は1990年代以降、より顕著に見られるようになった⁽¹⁹⁾。実際に、積極支援・管理型に位置するオランダやニュージーランドではオルタナティブ・スクールの認証・評価をめぐり、係争問題が起きている⁽²⁰⁾。

一方、消極支援・放任型の問題は、社会全体で「市民社会の公共化」を育むという視座が欠如していることにある。日本を含めたアジア諸国のオルタナティブ教育は制度の網の目を縫うようにして消極支援・放任型の社会空間の中に位置しながら存続してきたと言える。無認可校の生徒の学籍および卒業認定についてはアジア諸国では「二重学籍」とも称せられるような歪んだメカニズムが機能しており、行政も容認している。台湾のフリースクールの子どもも学籍を公立校に預けるかたちで「卒業」している(国際オルタナティブ教育研究会 2001: 87)。タイのホームスクーラーの多くは大規模なオルタナティブ・スクールの「卒業生」である(Nagata and Manivannan 2002: 172)。日本の場合、筆者らが近年行った全国調査によれば、フリースクールでの学習日数が近隣の公立学校への「出席」日数として認められているフリースクールは約6割存在し、学籍と実際の学びの場とが異なるメカニズムが容認されているのである(オルタナティブ教育研究会 2003: 59)。

このように東(南)アジア諸国の制度では教育のオルタナティブが容認される形で存続してはいるが、公的支援もなく、社会の中で育まれないまま存続しているオルタナティブ・スクールは少なくない。こうした逆境の中でオルタナティブ・スクールを運営できるのは、一般市民と言うよりも人並みならぬ才と力量と意志を持ち合わせたごく少数の市民ということになる。実際に、オルタナティブ教育の歴史はこうした「選ばれた市民」によって紡がれてきたという感否めず(Nagata and Manivannan 2002: 30)、「市民社会の公共化」の裾野はなかなか広がらないのが現況である。

日本のみならず、各国で積極支援・管理型の潮流が勢いを強めるなか、熟慮に値するのは、積極支援・育成型である。筆者がデンマークでの現地調査で聴いた教育省のオルタナティブ教育担当官の言葉、「イギリスの独立学校は自由を得るか公費助成を得るかの二者択一を迫られています。サマーヒルは公費助成を捨て、自由を選びました。しかしデンマークでは自由と公費助成の双方を享受できるのです」⁽²¹⁾は、育む、もしくはケアする行政のあり方をよく表わしている。

市場原理や国家によるパターナリズムに委ねるわけでもなく、イギリス・タイプのように相互干渉を忌避するわけでもない、教育社会のあり方が積極支援・育成型には見出される。現在の私たちに求められているのは、国家による管理かレッセフェールかというような二極論ではなく、積極支援・育成型での位置づけ

を可能にするような質保証の適切なあり方の探求ではないだろうか。

5. むすびにかえて

最後に積極支援・育成型の教育社会から浮き彫りにされる特性について述べ、拙論の結びとしたい。現地調査などを通して明らかになった積極支援・育成型の特徴は次のようにまとめることができる。

第1に、人間の内発的発展を信頼し、それを助長するような精神文化もしくはそうした精神を体現するキーパーソンが存在するということが指摘されてよい。デンマークの場合は、1世紀半前に、詩人であり、歴史家であり、教育改革者でもあるN.F.S. グルントヴィ(1783-1872)が「生のための学校」を唱え、そのヒューマニズムに則った思想はC. コル(1816-70)の実践を通して広められた。彼らの築いた教育思想の基盤はオルタナティブ・スクールのみならず、デンマークの学校教育全体に大きな影響を及ぼしている(Borish 1991; 清水1996; Lund and Oxenvad 2003)。また、オレゴン州でも、オルタナティブ・スクールの民間自助組織であるLEARN (Lane Educational Alternatives Resource Network) を運営する中心的なキーパーソンが市民のための学校設立支援マニュアルを制作し(Rubinstein, et al. n.d.)、現行の教育法や施行規則にも影響を与えてきた(永田 2005b: 第2章ケーススタディ⑤)。

第2に、多様なアソシエーションから成る多元的な教育社会であることが挙げられる。デンマークでは自由学校^{フリースクール}と呼ばれる学校群をはじめ、理念を共有する7つの多様な学校群がネットワークを創り、国家と協働する形で教育社会を形成してきた(同上書ケーススタディ⑥)。オレゴン州でもLEARNに所属する16のオルタナティブ・スクールがそれぞれの特性を活かす形でネットワークを組み、教育委員会や州政府と交渉し、活動基盤を固めてきた経緯がある(同上書ケーススタディ⑤)。

第3に、その精神文化が活かされるような社会構造の基盤となる規定が憲法レベルのみならず、省令や施行規則レベルでも定置されているということが挙げられる(表1)。デンマークの場合、オルタナティブ・スクールで子どもを教育する権利が憲法で保障され、さらにオルタナティブ・スクールに関する法律である「自由学校および私立の基礎学校等に関する法律」にQAに関する緩やかな規定が

表1 「積極支援・育成型」の国(州)におけるオルタナティブ教育に関する法令

デンマーク	
憲法第76条	教育義務年齢にある全ての子どもは、国民学校(訳注：公立の基礎教育学校)にて無償で教育を受ける権利を有す。ただし国民学校で一般に要求されるものと同じレベルの教育を子どもが受けるように配慮する親または保護者は子どもに国民学校に通わせ、そこでの教育を受けさせる義務は負わない。
「自由学校および私立の基礎学校等に関する法律」第1条1項	自由学校および私立の基礎学校等は、公立の小中学校で一般に要求されている基準に従って、第1学年から第9学年までの範囲の教育を行う。
同法第9条1項	公立の小中学校で一般に要求される内容に見合った教育を行うことなど、自由学校および私立の基礎学校等の全般的な活動を監査することは、学校へ通う生徒の親が行う(親の会)。親の会は、いかなる方法で監査を行うべきかについて自ら決定を下す。
同法律第10条1項	国は各学校の年度ごとの生徒数に従って、自由学校および私立の基礎学校等に対し全般的な経営のための助成金を支給する。
オレゴン州	
オレゴン州法第336条615項	「オルタナティブ教育プログラム」とは、生徒の教育のニーズおよび興味に最もよいかたちで応え、学区および州の学力標準の達成において生徒の手助けとなるように設計された学校または学校とは別に設けられた教室を意味する。
同法第336条635項	生徒の教育のニーズおよび興味に応えることが必要とされる場合、当該学区の教育委員会の許可を得た上で、親または保護者は州の教育省に登録済みの、推薦を受けた、適当かつ利用可能な公立のオルタナティブ・プログラムまたは私立のオルタナティブ・プログラムに学籍を置くことができる。(中略)この項に従って登録した生徒は州政府の学校基金の分配対象となっている学区内の学校に登録されていると見なされるものとする。
同法第336条625(1)項	オルタナティブ教育プログラムを実施するにあたり、学区の教育委員会は環境や時間、構造、教授方法において柔軟な学習の条件を設定するものとする。
オレゴン州行政法第581条022-1350項	子どもに刷新的でより柔軟な教育方法を提供するため、学区の教育委員会は新たに選択可能なオルタナティブ教育の機会を公教育制度の中に設けることができる。

ある。この規定のもとに、親の学校づくりへの参画や自主的ともいえる監査手法も定められている⁽²²⁾。オレゴン州の場合も、州法および行政法に生徒の「ニーズおよび興味」を重視した教育についての規定がある。さらに施行規則レベルでも、オルタナティブ教育プログラムを実施するにあたり、柔軟な学習の条件を設定するように定められている⁽²³⁾。

積極支援・育成型の社会には、自発性や柔軟性、刷新性などの「非規定性を確保するための規定」が見られる。そうした規則らしからぬ規則は、オルタナティ

ブ教育の発展基盤となり、人間社会の内発的発展を促すための質保証として機能するであろう⁽²⁴⁾。このような自家撞着とも言えるカラクリ、すなわち、システムらしからぬ要素をシステムの中に組み込んでおくことがオルタナティブ教育のような内発的な営みを育んでいくための鍵であると言えよう。

〔注〕

- (1) 特に近年のシュタイナー学校の普及は目覚ましい。同学校は全国の複数箇所では NPO 法人または学校法人として認証されており、教育特区への申請なども積極的に行われている。例えば、次を参照。<http://www.wicc.tv/izumi>(いずみの学校)、<http://school.kyotanabe-steiner.jp>(京田辺シュタイナー学校)、<http://www.steiner-schule.or.jp>(シュタイナー学園)。
- (2) なかでも湘南をベースに活動する NPO 法人「湘南に新しい公立学校を創り出す会」が知られている。詳しくは、佐々木洋平『市民が創る公立学校』(コモンズ、2001 年)を参照。
- (3) アソシエーティブ・デモクラシー論における重要な論点の 1 つは、国家と市民社会との架橋である。国家を多元化すると同時に、市民社会を公共化することがその射程に置かれている(Hirst 1994: Chap.4)。
- (4) オルタナティブ教育の行財政に関する先行研究は極めて乏しいと言わざるを得ず、この論考に挙げたオルタナティブ教育研究会および国際オルタナティブ教育研究会の報告書は希少な情報源である。また、前者の調査報告書は全国レベルで実施した統計データにもとづくものであるが、個々の事例には評価されるべき実践例が少なくなく、〈公共性〉(への支援)のあり方を考えるにあたり、重要なアクチュアリティを提示している。一例であるが、川崎市の「公設民営」型フリースペース「えん」(特定非営利活動法人「フリースペースたまりば」)は、後述する日本の公設民営型学校運営の課題を考える場合、注目に値する公共空間である(オルタナティブ教育研究会 2004: 77-87)。同フリースペースの詳細については、<http://home.b05.itscom.net/tama/en>を参照。
- (5) 科学研究費補助金基盤研究 B(2)「オルタナティブな教育実践と行政の在り方に関する国際比較研究」(研究代表者: 永田佳之、2000~2002 年度)。
- (6) 調査対象国は、アメリカ*、イギリス*、イスラエル(パレスチナ)、オーストラリア*、オランダ*、カナダ*、韓国*、タイ*、台湾*、デンマーク*、ドイツ、ニュージーランド*、ボリビア*、ロシア*である(*印は筆者自身が現地調査を実施した国)。
- (7) 学校の創設・運営には様々な要素が影響するが、この研究で QA と PS を比較の軸として設定した背景には、豊かな教育社会の創生には市民活動の自律性と支援メカニズムの問題に取り組む必要があるという筆者の考えがある。詳しくは、永田(2005b: 最

終章)を参照されたい。

- (8) 数値化については、例えば、標準テストの受験など、義務として規定されている内容は1項目につき2点、義務ではないが、推奨されている(または部分的な義務遵守もしくは例外規定が設けられている)内容は1点、義務も推奨もない内容は0点というように、国(州)ごとに総合得点を出し、標準得点化した(詳細は、国際オルタナティブ教育研究会 2003a: 321-325)。
- (9) 学校設立の前後および教育内容と学校運営に分けた図とその分析については、Nagata 2004: Chap.10を参照されたい。
- (10) 市民による自由な学校づくりで知られるデンマークでさえ、会計監査のあり方は決して緩やかではない。自由学校の会計監査関連の公告には、「監査者は少なくとも1年に1度は、予告なしに金庫の内容と残高の監査を実施する」(「自由学校および私立の基礎学校、私立の高校、上級予備試験のためのコースにおける会計監査、ならびに成人学習の準備のための単科授業等に関する告示」第4条)と明記されている。詳細は、国際オルタナティブ教育研究会 2003b を参照。
- (11) 韓国については、教育システム全体の中でのオルタナティブ・スクールの割合が低い(2004年3月現在の韓国教育部資料によれば、中学校6校と高校18校のみ)。従ってここでの考察からは除外してある。なお、デンマークやオランダ、ニュージーランドなど、オルタナティブ教育のストリームを教育システムの一環として確立している国では、各国内の学校総数のうち約1〜2割前後がオルタナティブ・スクールであり、また生徒総数のうち1割前後の生徒がオルタナティブ・スクールで学んでいることが国際比較調査の結果、明らかになった(詳しくは、永田 2005b(第3章))。
- (12) 新自由主義に則った教育改革がオルタナティブ・スクールに及ぼした影響については、ニュージーランドにおけるケース・スタディ(Vaughan 2002a; 2002b)を参照。
- (13) 一般的に、ニューパブリック・マネジメント理論では「英国・ニュージーランド型」として両国は市場メカニズムに則った経営の導入の典型的な事例国として取り上げられるが、本研究における国際比較調査では民間部門の経営手法を積極的に採用した学校経営を行う「公設民営」校ではなく、市民活動から生まれた比較的小規模な学校を調査対象としており、その結果、この両国は対照的な傾向を示す結果となった。
- (14) 1999年に起きたイギリスのサマーヒル・スクールの係争はこうした事例の1つである。サマーヒル裁判の争点等については、国際オルタナティブ教育研究会 2001: 183-185を参照。
- (15) デンマークのオルタナティブ教育関係者の教育省に対する印象については国際オルタナティブ教育研究会 2001: 255を参照。興味深いことに、IEA(国際教育到達度評価学会)の公民教育調査(1999年)において14歳児の自国の政府関係機関(生徒が住む市町村の地方議会や地方政府、裁判所、政党、国会等)への信頼度を調べた際、デンマークは28参加国中の第1位であった(経済協力開発機構(OECD)／OECD教育研究革新セン

- ター)2003: 91-92)。
- (16) 確かにデンマークでも学校監査の専門組織(EVA)が1999年の国会での議決により設置されたが、自己評価が重視されるなど、オランダの監査とは異なる特性をもつ。詳しくは、Danish Evaluation Institute 2002、または www.eva.dk を参照。なおオルタナティブ・スクールはEVAの監査を免除されている。オランダとデンマークの学校づくりのあり方に関するさらなる詳細は、永田 2005b(第5章)を参照。
 - (17) フリースクールなどの民間施設を対象とした SSP(スクーリング・サポート・プログラム)や SSN(スクーリング・サポート・ネットワーク)は助成として捉えることもできるが、不登校の子どもの「学校復帰」が前提とされており、「育む」支援策とは言い難い。
 - (18) 実際、2003年、オレゴン州の私立オルタナティブ・スクールである Blue Mountain School は紆余曲折を経てチャータースクールへの移行を遂げた。認証のための申請内容およびプロセスについては、<http://www.bluemountain-school.org> を参照。
 - (19) 日本の教育社会におけるこうした傾向を不登校現象との関連で指摘した論考として、樋口 2001を参照。
 - (20) オランダの係争事例としてはアヴェントゥリジン・スクールのケースが、ニュージーランドの事例としてはメトロポリタン・カレッジのケースが知られる。前者は Beckers 2003を、後者は Vaughan 2002a; 2002b を参照。なお1990年代以降に各国で起きたオルタナティブ・スクールの係争事例のまとめについては、永田 2005b(第4章)を参照。
 - (21) 教育省独立学校担当官、ハンネ・トラペーオ氏へのインタビュー(2001年9月10日、於：デンマーク教育省)。
 - (22) デンマークの内発的とも言える独自の監査法については、国際オルタナティブ教育研究会 2003b: 1-10および23を参照されたい。
 - (23) 具体的な監査項目の例などの詳細は、国際オルタナティブ教育研究会 2003a: 160-183を参照。
 - (24) こうした制度上の「工夫」は「制度の中に、その制度自体を否定し反証する要因を大切に保護し、育て、ある時点では徹底改革を行う」という佐伯胖氏による「未知なるものの制度的導入」または「未知性への信頼の倫理性」というメッセージとも重なる(佐伯 1980: 299-310)。このテーマについては稿を改めて S. モスコヴィッツ(例えば、Moscovici 1976)らが展開してきた少数派影響理論との関連性において論じ、さらに深めていく所存である。

〔参考文献〕

- Beckers, Hanneke and Michel de Vos (2003) "Education in the Netherlands: Aventurijn as an 'enfant terrible.'" *IDEC Magazine* (Vol.2/No.1). New York: AERO.
- Borish, Steven M. (1991) *The Land of the Living: The Danish Folk High Schools and Denmark's*

- Non-violent Path to Modernizations*. Nevada City: Blue Dolphin Publishing.
- Danish Evaluation Institute (2002) *A Key to Change: School Improvement Through Self-evaluation*. Copenhagen: EVA.
- Gewirtz, Sharon (2002) *The Managerial School: Post-welfarism and Social Justice in Education*. London: Routledge.
- 樋田大二郎 (2001) 「不登校現象からみる学校教育の変容：登校自明性の低下とパノプティコンの拡大」日本教育社会学会編『教育社会学研究』第68集、東洋館出版社、25-42頁。
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, Paul and Bader Veit (eds.) (2001) *Associative Democracy: The Real Third Way*. London: Frank Cass.
- 堀尾輝久・小島喜孝 (2004) 『地域における新自由主義教育改革：学校選択、学力テスト、教育特区』エイデル研究所。
- Kaspersen, Lars Bo and Laila Ottesen (2001) “Associationalism for 150 Years and Still Alive and Kicking: Some Reflections on Danish Civil Society.” Hirst, Paul and Bader Veit (eds.), *Associative Democracy: The Real Third Way*. London: Frank Cass. pp.105-130.
- 経済協力開発機構 (OECD) / OECD 教育研究革新センター (2003) 『図表でみる教育：OECD インディケーター (2002年版)』明石書店。
- 菊地栄治・永田佳之 (2000) 「オルタナティブ教育の社会学：多様性から生まれる〈公共性〉」『臨床心理学研究』Vol.38, No.2、日本臨床心理学会、40-63頁。
- (2001) 「オルタナティブな学び舎の社会学：教育の〈公共性〉を再考する」『教育社会学研究』第68集、日本教育社会学会、65-84頁。
- 国際オルタナティブ教育研究会 (2001) 『オルタナティブな教育実践と行政の在り方に関する国際比較研究 (平成12-14年度科学研究費補助金基盤研究B (2) 中間報告事例集)』。
- (2003a) 『オルタナティブな教育実践と行政の在り方に関する国際比較研究 (最終報告書)』。
- (2003b) 『デンマーク教育省「自由学校創設パッケージ」』 (別冊資料集)。
- LEARN (Lane Educational Alternatives Resource Network) (n.d.) *Choices: A Resource Catalog of Publicly Funded, Non-Profit Educational Choices in Central Lane County*. Eugene: LEARN.
- Lund, Birte Fahnøe and Carsten Oxenvad (eds.) (Translated by J. Kulich) (2003) *Freedom in Thought and Action: Kold's Ideas on Teaching Children*. Ollerup: Center for Research on Free School.
- Magdalena, Mo Ching Mok, et al. (2003) “Quality Assurance and School Monitoring.” John P. Keeves and Ryo Watanabe (eds.), *Handbook on Educational Research in the Asia-Pacific Region*. Part II. Asia-Pacific Educational Research Association, Dordrecht: Kluwer Aca-

- demic Publishers. pp.945-958.
- Miller, Ron (2002) *Free Schools, Free People: Education and Democracy after the 1960s*. New York: State University of New York Press.
- Moscovici, Serge (Translated by C. Sherrard and G. Heinz) (1976) *Social Influence and Social Change*. London: Academic Press.
- 永田佳之(1996)『自由教育をとらえ直す：ニールの学園＝サマーヒルの実際から』世織書房。
- (2005a)「教育とセレンディビティ：オーストラリアのシュタイナー学校に見る豊かな〈学力〉」『教育展望』第51巻第1号、教育調査研究所、44-51頁、2005年1月。
- (2005b)『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。
- Nagata Yoshiyuki. (2004) *Alternative Education: An International Perspective*. South Australia: Shannon Research Press.
- Nagata, Yoshiyuki and Ramu Manivannan (eds.) (2002) *Prospect and Retrospect of Alternative Education in the Asia-Pacific Region — Report of the International Seminar for the Development of Alternative Education: Sharing Experiences among 'Free School' Educators in Asia and the Pacific*. Tokyo: NIER.
- オルタナティブ教育研究会 (2001)『オルタナティブな学び舎の実態に関する調査報告書』。
- (2003)『オルタナティブな学び舎の教育に関する実態調査報告書』(平成14年度国立教育政策研究所政策研究機能高度化推進経費研究成果報告書)。
- (2004)『公共性を育むオルタナティブ教育の存立基盤に関する総合的研究』(平成15年度国立教育政策研究所政策研究機能高度化推進経費研究成果報告書)。
- Rubinstein, L., Y. DeYoung and J. V. Tuin (eds.) (n.d.) *Alternative Education Manual: A Start-up and Operations Guide for Private, Publicly Funded Alternative Education Programs and Charter Schools in Lane County, Oregon*. Eugene: Center for Appropriate Transport.
- 佐伯胖(1980)『「きめ方」の論理：社会的決定理論への招待』東京大学出版会。
- 佐々木毅・金泰昌編 (2002)『公共哲学7 中間集団が開く公共性』東京大学出版会。
- 清水満 (1996)『生のための学校：デンマークで生まれたフリースクール「フォルケホイスコーレ」の世界 (改訂新版)』新評論。
- 篠田武司(2003)「ガバナンスと『市民社会の公共化』：P・ハーストのアソシエティブ・デモクラシー論をめぐって」山口定ほか 編『新しい公共性：そのフロンティア』有斐閣、197-222頁。
- UNDP(United Nations Development Program) (2002) *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford: Oxford University Press. (UNDP 人間開発報告書2002、横田洋三・秋月弘子監修『ガバナンスと人間開発』国際協力出版会。)
- Vaughan, Karen (2002a) “Daring to be Different: The Rise and Fall of Auckland Metropolitan College.” Livingstone, Ian (ed.), *New Zealand Annual Review of Education*. Wellington:

School of Education, Victoria University of Wellington. pp.85-103.

————— (2002b) “Some Like it Liminal: Finding a Place for the Last Alternative State High School in New Zealand.” *Education and Social Justice*, 4 (3 Autumn). pp.52-59.

An International Comparative Study of Alternative Schools and Educational Administration: With Special Focus on the Issue of Quality Assurance and Public Subsidies

Yoshiyuki NAGATA

(National Institute for Educational Policy Research (NIER))

Alternative schools are not normally recognized as a central part of formal education systems, and their relationships with the administrative apparatus differ markedly. This study identifies, through an international comparison, similarities and differences between alternative schools in various countries, and provides us with an opportunity to compare and reconsider the relationship between alternative schools and their management in our own society.

In order to realize these aims, this paper addresses the key concept of “Quality Assurance” (QA), showing how the quality of alternative schools is ensured in several countries. The amounts of “Public Subsidies” (PS) alternative schools receive as compared with public or state schools are also examined across various countries. QA values for each country’s alternative schools with regard to educational content and school management are then graphed to show the relationship to the percentage of public subsidy. With a figure showing the relative positioning of QA and PS values, the author identifies the types of administration of alternative education in nine selected countries (states/provinces).

The author then identifies four ways of administering alternative education based upon the above-mentioned analysis: 1) positive support and controlling administration; 2) passive support and interfering administration; 3) passive support and laissez-faire administration; 4) positive support and caring administration. In a descriptive analysis of these types, the author stresses the problem of the first and the third type in particular in view of recent educational trends in Japan and other countries. At the same time, he tries to seek possibilities for realizing the fourth type.

Circumstances in the Netherlands (private schools) and New Zealand (integrated schools), which are located primarily in the fourth quadrant of the figure in the main text, show that market principles can be found operating in the world of alternative education. Schools in both these countries are required to show independence, autonomy and accountability. These countries have agencies dedicated to school review with well-developed networks at the national level. These cases (especially that of the Netherlands) indicate the presence of positive support and controlling type

government administrations that direct alternative schools, even from before establishment, to become capable of surviving in the marketplace without falling by the wayside. When the management features are intensified, they may also tend more toward the bureaucratically-controlled type (the Netherlands type).

Government administration in the province of Ontario (public alternative schools), which is located in the third quadrant, is of the passive support and interfering type where schools are subject to interference from public agencies even though they receive smaller public subsidies. Needless to say, this type of government administration (the Ontario provincial type) causes the greatest dissatisfaction among alternative education practitioners.

In the United Kingdom (independent schools), which is located in the second quadrant, public subsidies are virtually non-existent and interference from public agencies is also slight or non-existent. In this sense, the United Kingdom is located at the opposite pole from the Netherlands type, where alternative schools receive subsidies on par with traditional public schools and are subject to relatively strict reviews. The relations between government and alternative schools tend to become rather like relations between porcupines, which take care not to get too close to each other, and belong to the type of passive support and laissez-faire (the United Kingdom type). However, this type may be drawn into the third quadrant if a government administrator or policy-makers decide that a situation requires their interference.

In the first quadrant, Oregon state (private alternative schools) and Denmark (free schools) correspond to the type controlled by the public. While they receive public subsidies to some extent, their QA values are low and their government administrations generally have greater trust in the public. Furthermore, the attitude shown by practitioners toward government administration roles reveals an impression more of support and promotion than of interference and quality control. The case of Denmark, in particular, demonstrates the positive support and caring type of administration, which not only places deep trust in school development conducted by the people, but also has support mechanisms that actively foster activities carried on by the people, and that are built up cooperatively by the government and the people working together (the Denmark type).

The culture for the positive support and caring administration affords some interesting insights, especially in the case of adverse circumstances caused by the neo-liberalistic reform of educational systems. First, there exists an intellectual and spiritual culture that trusts in the

internally-motivated or endogenous development of the human being and promotes such development—or there are key initiators who embody such a spirit. Second, the culture of forming human-scale associations is common and various types of networking among citizen groups are actively involved in policy-making processes of education. Third, the rules that provide a foundation for the social structures in which that intellectual and spiritual culture expresses its vitality are emplaced not only at the level of the constitution but also at the level of ministerial ordinances and enforcement regulations. “Rules for the purpose of rulelessness” in the kinds of initiative, flexibility, innovativeness, and so on no doubt serve as the foundation for development of alternative education, and function as QA to encourage the endogenous development of human society. The existence of such a self-contradictory device, namely the incorporation of non-system-like elements into a system, is crucial for promoting spontaneous, internally-motivated undertakings such as alternative education.