

《論説》

米国の「欠席」に関する制度的検討

— 日本の不登校問題に示唆される諸点 —

山口大学 佐々木 司

ABSTRACT

Lessons for Japan's Tolerant Acceptance of School Skipping from the US
Attendance Campaigns against Absenteeism

Tsukasa SASAKI

Yamaguchi University

A dichotomy has been used for a long time to categorize the school absence in the United States: excused absence and non-excused absence. Students are to be excused from attending school when their absence is due to illness, or for the purpose of having medical services or attending the funeral services of the family. Contrarily, students may be considered truant if they are absent for an unexcused reason such as family trip.

Now a new framework of school absence is coming to the United States. That is called “chronic absence” or “chronic absenteeism.” Students who are chronically absent mean at least 10 percent or fifteen days missing of the school year for any reasons including illness or attending funeral services. According to the U.S. Department of Education, the k-12 students in chronic absence are over six million in 2013-14 that makes fourteen percent of the whole student population. Poor attendance causes a serious damage to the society.

To cope with the truancy problem, California introduced alternative types of schools and school choice in the 1970's for those who were in need of different education. Instead, the state strongly asks them to attend the schools of their choice. But in the 1990's, some students and their parents came to demand more freedom in educational choice which led to the occurrence of non-attendance type of school. Charter schools can be depicted as an arrangement to make available virtual or independent learning at home and enhance non-attendance education.

Japan may see more tardiness in the future and suffer from social and economic damage. An excessive acceptance of school skipping should be now avoided for the sake of national development and student success.

はじめに

我が国における「不登校」とは文部科学省による調査によって定義づけられた概念であり、何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にあることをいう（ただし、「病気」や「経済的な理由」によるものを除く）。現在、これらの要因ないし背景により年間30日以上学校を休んだ者が不登校の集計対象になっている。つまり、病気や経済的理由による欠席は不登校の集計対象ではないし、30日学校を休まなければ少なくとも同調査上は不登校児童・生徒に計上されることはない。逆に30日未満であっても、上記のような理由で登校しない、もしくはしたくともできない状況にあれば、(集計対象にはならぬが)それを不登校と呼ぶことは許される。

今日、「不登校」に関する行政やメディアの態度は寛容で、登校を強く働きかけることはない。子どもが学校をいやがるなどの場合は出席させない正統な理由にあたと解されており、教育委員会が就学督促を出したことをメディアが疑問視するケースも起きている。学校側も、通学させるのではなく、むしろ教員や支援員等が家庭に向いて指導する、あるいは適応指導教室など別の教育機会を提供することで不登校に対応しているのが一般的であろう。

さて、目を米国に目を向けると、そこではおよそ21世紀に入った頃から「慢性的欠席 (chronic absenteeism)」という概念が用いられはじめ、欠席それ自体が社会問題として認識されるようになってきた。詳しくは後述するが、「慢性的欠席」とは、理由の如何を問わず（つまり病気や経済的理由、忌引き等であっても）年間出席日数の10%の欠席を問題視するものである。多様な教育機会を提供し非通学型の学校を認めてきた米国が、欠席に対して厳しい態度で臨み出席を奨励している。そこから我々は何を学ぶことができるのか。本稿は、米国の欠席問題を制度的に検討することで、日本に示唆される点を提示するものである。

1. 新しい「欠席」概念：「慢性的欠席」

米国の欠席は、従来「合理的欠席 (excused absence)」と「合理性に欠ける欠席 (unexcused absence)」の2つに大別されてきた。例えばカリフォルニア州の場合、「合理的欠席」として認められる理由の主なものには、病気、伝染病による隔離、通院、予防接種、忌引き、陪審員義務（保護者が義務を果たすため子どもを欠席させること）、出廷、宗教行事への参加などがある¹。ただし合理的欠席として認められるためには証明書の提示が必要である。

一方、「合理性に欠ける欠席」は合理性のないと判断される理由で学校を欠席することをいい、「怠学 (truancy)」とも称されるものである。例えばカリフォルニア州では、家族旅行を理由とした欠席は合理性に欠ける欠席、つまり怠学とみなされる。同州では授業時間内に30分以上、合理的理由なしに授業を受けないことが年3回に達すると、これを怠学とみなし書面で保護者に伝える²。伝達内容は、怠学の実態、保護者の義務、訴追の可能性、罰の内容、オルタナティブスクール選択の可能性、怠学問題に取り組むために適切なスタッフと面談できる権利、停学になる可能性、保護者による学校への同行・授業参観の勧めなどである。怠学が3回積み重なれば「習慣性の怠学 (habitual truancy)」となり、校内の出席指導委員会 (school attendance review board : SARB) かけられる。学校や行政は、法令遵守の観点から躊躇せずリーガルプロセスに入る。書面による保護者宛での通知がその第一段階となる。

病気や忌引きで学校を休むのは仕方のないこと。確かにそうである。ところが21世紀に入った頃から新たな欠席概念が生まれた。それが「慢性的欠席」である。「慢性的欠席」は欠席をただ欠席として扱い、理由による区分は一切しない。

2016年6月、連邦教育省は「慢性的欠席」に関する調査結果を公表した³。それまで米国は児童・生徒の欠席を全米規模で調べたことがなく、これが初の全国調査であった。この調査は、2013-14年度に学校を15日以上欠席した者を慢性的欠席者と定義して、全米9万5千校を対象に実施されたものである。病気であろうと忌引きであろうと欠席は欠席として集計された。その結果、全米で14%にあたる600万人強の児童・生徒が慢性的欠席者であることが明らかになった。本稿では“chronic absenteeism”に「慢性的欠席」という訳語をあてているが、“chronic”には「しばしば繰り返す」という意味もある。米国の年間授業日は180日程度であるから、15日の欠席は授業日の8%、平均すれば月に2日ほどである。つまり慢性的欠席とは、継続的な欠席はもちろんのこと、基本的には出席しているが時に欠席する状況も含んだ概念なのである。

しかし、なぜ「慢性的欠席」を問題にするのか。調査報告書は言う。幼稚園や小学1年生の段階で慢性的欠席になると小学3年生になった時点の読む力は平均以下になる可能性が高く、高校段階でドロップアウトしてしまう危険性も優秀な児童の4倍となる。慢性的欠席は、それ自体深刻な社会問題であると。

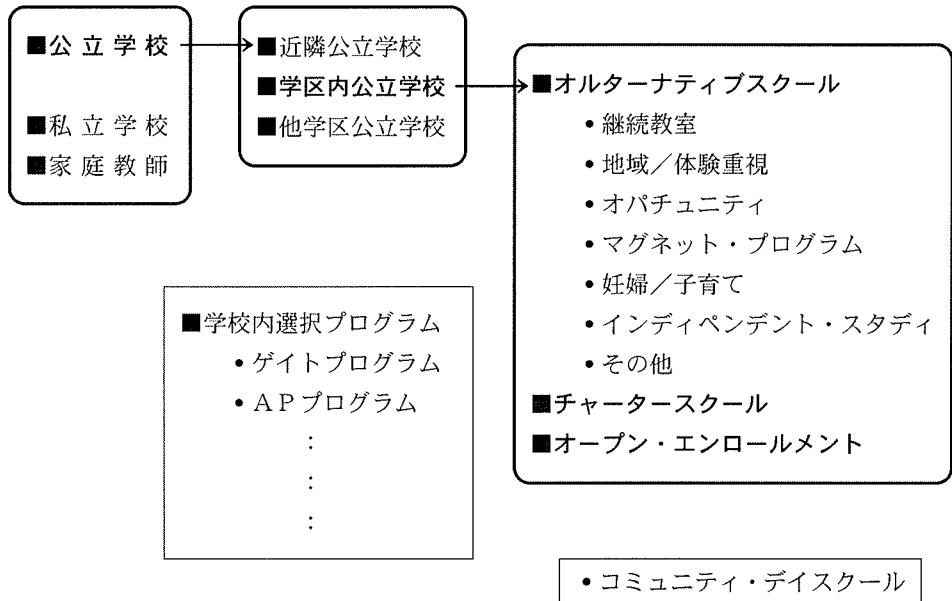
連邦教育省が全米調査を行う以前、すでにくいつかの州や市が同様の調査を実施していた。それらが教えるところによると⁴、低学年におけるわずかな欠席が後の学力形成、卒業、中等後教育への進学に悪影響を及ぼす。非行少年の4分の3は慢性的欠席者であるという調査結果もある。逆に慢性的欠席から抜け出した者の成績は向上する。したがって、慢性的欠席に対して効果的に対応し出席させることが、本人にとっても社会にとっても望まれるわけである。連邦教育省もこの危機感を共有しているのである。

「慢性的欠席」はカリフォルニア州では2010年に州法に規定されたが⁵、そこでも1学年の授業日のうち10%以上を欠席した者（つまり、理由の如何を問わず年間18日程度の欠席者）が慢性的欠席者とされている。各学区の教育委員会は長期に渡るデータ収集と監視、学校や保護者との意思疎通を促され、すでにほとんどの学区が慢性的欠席者に関する組織的管理を開始している。小学生に限った慢性的欠席者だけで23万人（全体の8%）にのぼるとい⁶。

欠席によって学力が低下し、それが社会にも不利益をもたらすことを危惧することから生まれた概念枠組み、それが「慢性的欠席」である。「怠学」がどちらかといえば中学生・高校生の問題であると考えられてきたのに対し、「慢性的欠席」は小学校段階から予防すべき課題と捉えられている。幼少期から欠席それ自体に慣れてしまうことを問題視し、警鐘を鳴らしているわけである。

2. 多様な教育機会と学校選択制度

ここで多様な教育機会と学校選択制度に目を向けたい。米国では民間に頼るのではなく、教育行政自体が多様な教育機会を提供してきた。つまり、学区教育委員会がその必要性を認めるなら、通常の学校教育とは異なる内容、形式の教育を与えてきたのである。しかもその教育機会は、それ自体を「学校」(school)として認めるものが多い。次の図は、カリフォルニア州において選択対象となる多様な教育機会である。

図 カリフォルニア州における学校選択の種類⁷

カリフォルニア州でオルタナティブスクール(AS)法が施行されたのは1976年のことである。それ以前にも独自にASを設置していた学区もあったが、法制化の背景には60年代後半から70年代前半にかけて希望者が増えたことがある。76年には、AS在籍児童生徒は、学区の10%以下でなければならないと上限が設定されていたが、翌77年には撤廃されている。ASに興味・関心をもつ親のために、学区、学校は、関連規定を整備しておくとともに、毎年3月には一ヶ月間、児童生徒、教師、保護者の目につきやすい場所に、規定を掲示しなければならないことになっている⁸。学区は、学区内に存在するASを含むすべての学校について、保護者に、選択可能な学校として情報提供しなければならない。一方、保護者は、子どもにとってふさわしい学校がない場合、学区の教育委員会に対して設置の検討を要求することができる。なお図には入れていないが、成人移民のための識字学校なども、学区教育委員会は必要に応じて設置している。

広義のASなど多様な教育機会は提供するけれども欠席は認めない、しかも怠学者だけでなく、すべての者に対して多様な教育機会に関する情報を提供することで、欠席を重ねなくとも別の教育機会を選ぶことができるよう措置してあるわけである。

3. 欠席が社会問題化しなかった背景

カリフォルニア州では小学校段階の慢性的欠席者が23万人いるわけだが、この欠席により州内の学区は全児童が100%出席した場合と比べて11億ドルを失っているといわれている⁹。同州は欠席者が増えると学区歳入が減る仕組みを採用しているからである。ここで、その仕組みについて説明しておこう。

カリフォルニア州の学区は、主として財産税に基づく学区独自の収入、連邦からの事業経費等の他に、州から収入を得ている。同州の場合、公立学校関係予算のソース別割合は、およそ州が

6割、学区が3割、連邦が1割である。かつては学区の財産税が占める割合が大きかったが、学区間の不平等が指摘され、70年代以降は州からの教育費を増やすことで是正が進められた。そこで採用されたのが出席率に応じた予算配分方式である。学区間格差はたしかに問題である。しかし、何を州から学区への予算配分の算出基盤とすべきか。それは平均出席日数であるべきで、単なる在学者数であってはいけない。この考え方により、70年代半ばからは、過去2年度分の平均出席日数（Average Daily Attendance：ADA）の割合に応じて州から学区に教育経費が与えられるようになった。逆にいえば欠席数に連動して州からの予算は減額されるのである。欠席理由は一切考慮されない。

全授業日を対象にこのADA方式を採用している州がカリフォルニア州の他にニューヨーク、テキサスなど計6州。（授業日全日ではなく）特定の少数日だけを出席割合の算出基盤としている州が29州。つまり計35州で欠席した分だけ経費支出を減じている。残り15州は（出席率ではなく）在籍生徒数に応じた支払い方法であるAverage Daily Membership（ADM）方式を採用している（カリフォルニア州もかつてはこのADM方式を採用していた）。ADM方式を採用している州では、州からの予算配分がインセンティブとなって出席率を上げることが期待されているわけである¹⁰。

結局、米国では次のような欠席認識になりがちであった。合理的欠席であろうと合理性に欠ける欠席であろうと、欠席は基本的には個人的な問題である。二種類の欠席のうち合理性に欠ける欠席、すなわち「怠学」は、個人の義務教育不履行問題である。通常の学校を望まない者にはASなどの学校を別の選択肢として提供しているのだから、それを選び、そこにきちんと出席すべきである。全授業日対象ADA方式採用州の場合、欠席は歳入減額に直結し、つまりは財政問題である。したがって、学校を休んでもらっては困る。特定日対象ADA方式採用州では、減額対象日の欠席は財政問題だが、そうでない欠席は個人的問題である。ADM方式採用州における欠席は財政問題ではなく、あくまで個人的問題である。

以上は、やや単純に過ぎる記述かもしれないが、このような制度、仕組み、認識があれば、欠席が社会問題化しにくいことは了解されよう。ところが21世紀に入る頃から、国際比較にみる教育の低位ぶりをより深刻に受け止め、行く末を案じるようになった米国は、ようやくというべきか欠席の社会的損失に気づいたのである。ADA方式採用州からすれば、欠席が多ければそれだけ学区に予算を与えずにすむわけだが、長期的に見た場合、欠席によって被る社会的損失の方が遙かに大きい。欠席を個人的な問題、財政的な問題としてだけ捉えてはいけない。理由に関係なく、また欠席がたとえ年にわずか10%であったとしても、それを「慢性的欠席」として顕在化、意識化させ、その問題に社会をあげて取り組むべきである。米国の危機意識は、今、欠席に向いている¹¹。

4. 通学しなくても欠席にならない制度：非通学型学校

欠席を社会問題として捉えるようになった米国ではあるが、そこに存在するもうひとつのアスペクト（様相）にも目を向けておかねばならない。それは、通学しなくても欠席にならない制度、すなわち非通学型学校の伸長である。

従来のいわゆる学校時間、学校空間に身体的、物理的に入り込まなくてもよい仕組みには、欠席と似たところがある。例えばホームスクールがそうだし、インディペンデントスタディという

自習形式の学習形態がそうである。これらと重なるが、バーチャル型の学校も同様である。いずれも、通学、出席を必要としない。関連の制度は多種多様であるが、以下、本稿ではチャータースクール（CS）の視点から「通学しなくても欠席にならない制度」を描いてみる。

CSとは、学区もしくは州等と契約を交わし、3年～5年程度の間、公的資金提供を受けて初等中等教育を提供する学校のことである。1991年にCSがミネソタ州で法制化してから25年が経過した。今や43州で関係法令ができ、250万人の児童生徒（全米の5.1%）が6,500校のCS（全米公立学校の6.6%）で学ぶ。2003-04年当時のCS児童生徒数は80万人、CS数は3,000校であったから¹²、この10年で生徒数は3倍強、学校数は2倍強に増加したことになる。量的拡大は鈍化していない。

CS設立者は、設置申請書を作成しなければならず、承認者に認めてもらえないと設置はできない。また設置後も、成果をあげていなければCSの契約更新はできない。カリフォルニア州の場合は、設置認可を与えた承認者（学区）は、CSとの連絡のためにコンタクトパーソンを学区内に定め、少なくとも年に一度はCSを訪問する。必要な報告書を適切に作成・提出するようにCSに促し、予算管理も行う。チャーター（契約）の更新・破棄等があった場合には、州教育局に速やかに知らせることになっている¹³。つまり、CSは学校設立のチャンスは個人や団体に与えるものではあるが、同時に、その学校は必ず公的な学校となり、一定のパブリックコントロール下に置かれる。もちろん非宗教的であることも求められる。

以上がCSの概要であるが、実はCSには注目すべき大きな特徴がある。それは、非通学型学校、非通学型学習形態との親和性の高さである。ホームスクール、インディペンデントスタディ、ブレンディッドラーニング、オンライン型スクールなどの方式を採用しているCSは多い。CSは、物理的な登校（physical presence）の必要性低減に大きく貢献した制度なのである。

学校と縁を切って（学校との関係をもたず）ホームスクールを行うことも可能ではある。しかしCSを利用すれば、学習相談、各種教材の借り出し、授業、学習空間等のサービスをすべて無料で受けることができる。またCSがアンブレラスクール、すなわち「在籍の傘」になって守ってくれるので、ホームスクールやインディペンデントスタディを行う者は、就学義務違反に問われる心配なく家庭を中心に、自由度の高い学習スタイルを楽しむことができる。先ほど家族旅行は怠学になると書いたが、それを回避することも非通学型CSなら可能である。非通学型CSに在籍しておけば、2～3週間に一回程度学校に行き、その間の学習状況を報告するだけで、まったく欠席扱いにはならない。学区、学校も予算を減じられることがない。もし非通学型CSが嫌なら、短期間だけインディペンデントスタディという自習形式を採ることもカリフォルニア州では合法である。家族旅行等で5日以上学校を休む場合、事前に合意書を家庭と学校とが交わし、後日学習の様子をノートなどで示せばよい。こちらも欠席にはならず、学区も予算を減額されない。

米国全土で、100%オンライン型の公・私立学校に在籍している生徒は31万人と推計されているが、このうち26万人はCSに在籍しているという¹⁴。オンライン型学校がすべて通学をしなくてよいものではないのだが（通学タイプのオンライン型もあるので多少割り引いて考える必要はある）、そこにかかなりの非通学者が含まれているであろうことは想像に難くない。もちろん、非通学者には家庭等で真面目に勉強している者もいるが、残念ながらそうでない者もいる。非通学型学校に在籍する生徒は欠席になることはないし、学習していないことをごまかすこともさほど難しくはない。学校側も生徒に逃げられては困るので寛容な態度で臨まざるを得ないのである。

おわりに：日本の不登校問題への示唆

以上、米国の欠席事情について述べてきた。今一度要点を述べつつ考察を加え、日本の不登校問題に示唆される点を指摘する。

欠席問題は、多様な教育機会の提供という課題と根底では通じている。伝統的な学校は基本的に一様であり、それを拒む者は合理性に欠ける欠席、つまり怠学をする。しかし、それでよいわけでもない。米国は70年代から80年代にかけて行政自体が多様な教育機会を学校として提供し、その教育機会を享受できるようにするために学校選択を推し進めた。行政が多様な選択肢を準備することで学習者のニーズを満たしつつ、しかし欠席に対しては厳格に応じてきたのである。この時期の多様な学校は基本的にはみな通学型の学校であった。

ところが90年代以降は、それでは満足できない者が公立学校利用者のなかに出てきた。一定程度の多様な教育プログラムを提供することは行政にもできるが、多様すぎる要求にはとても応じきれない。すべての者を満足させる選択肢を行政がみな準備することなど不可能だし、公益性に悖る。結局は教育内容や方法を決定する上で家庭が主導権を握ることを認めることによって（つまり非通学型学校の学習形態を採ることによって）それぞれのニーズを満たしてもらうしかない。CSは非通学型との親和性が高いシステムで、「90年代以降」を象徴する制度である。非通学型学校が公的に提供されたことで米国における物理的登校の必要性は著しく低下した。一方で年間10%の欠席を社会問題として捉える認識枠組みをもち、しかし他方で非通学型の学校、学習形態を認めているのである。「慢性的欠席」を社会問題として認識した米国は、非通学の寛容的受容というアンビバレントな状況に頭を悩ませるのである。

振り返って日本をみると、欠席は実に寛容的に受け入れられている。米国にみられるような怠学概念、怠学への厳格な法的措置もほぼ姿を消した。加えて、通常以外の学校を行政が提供しているかといえば、せいぜい別室での少人数指導や適応指導教室程度であり、前者は学校内の居場所であるし、後者は学校への復帰を前提としたもので、いずれもそれ自体が独立した学校ではない。いきおい民間のフリースクールなどに期待することになる。

日本では、平成28年末に「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（教育機会確保法）」が成立した。教育機会確保法案の作成・提出に際しては、フリースクールと夜間中学校を支持する勢力が大きなドライブをかけた。同法を読むと、欠席ないし不登校への受容的、寛容的態度は今後さらに進むように思われる。この法律は、義務教育段階における教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進することを目的としたものではあるが、その主たる対象は不登校児童生徒である。つまり、不登校を経験しなければ多様な教育機会は与えられない。しかも、欠席の初期は病気や体調不良を理由に学校を休むであろうから、相当の欠席日数を重ねた後によりやくこの法がいうところの機会提供対象者として認識されるということになる。欠席しなくとも別の教育機会を選ぶことができるよう措置してあるカリフォルニア州とは大きく違う。

欠席を不登校として受け入れ、フリースクールや夜間中学校、あるいは通信制などに期待するかたちで、不登校経験者にも多様な機会を提供することには問題がある。フリースクールには設置基準などなくパブリックコントロールも及ばない。なかには宗教団体と密接な関係にあるものもある。フリースクールを欠席するという問題も残されている（もちろん適応指導教室、夜間

中学でも欠席問題はあつた)。また、不登校児童生徒のなかには睡眠障害の者がかなり含まれているといわれるが、夜間中学が状況を悪化させる可能性もある。

せめて米国の「慢性的欠席」のようなフレームワークを持っておかないと、欠席や非通学はひたすら許容されることになる。通信制により、日本中、いや世界中の非通学型学校への在籍が可能になれば、一部の通信制高等学校で発覚したように、実態に欠ける学びが教育活動として正当化されるという不正が義務教育段階で生じるおそれがある。欠席および非通学に対して寛容すぎるこの国が支払う社会的コスト、抱え込む損益にも我々はそろそろ真剣に目を向けるべきであろう。

注

- 1 California Education Code Sec. 48205.
- 2 California Education Code Sec. 28260.
- 3 U.S. Department of Education, *Chronic Absenteeism in the Nation's School: An Unprecedented Look at a Hidden Educational Crisis*. (Retrieved Jan 20, 2017, <https://www2.ed.gov/datastory/chronicabsenteeism.html>)
- 4 Robert Balfanz and Vaughan Byrnes, *The Importance of Being in School: A Report on Absenteeism in the Nation's Public Schools*, 2012. (Retrieved Jan 20, 2017 http://new.every1graduates.org/wp-content/uploads/2012/05/FINAL_Chronic_Absenteeism_Report_May16.pdf)
- 5 California Education Code Sec. 60901.
- 6 Kamala D. Harris, California Attorney General, *In School + On Track 2015, Attorney General's 2015 Report on California's Elementary School Truancy & Absenteeism Crisis*. (Retrieved Jan 20, 2017, <https://www.oag.ca.gov/truancy/2015>)
- 7 佐々木司『カリフォルニア州学校選択制度研究』風間書房、2007年。
- 8 California Education Code Sec. 58501.
- 9 Kamala D. Harris, op. cit.
- 10 *Average Daily Attendance Interim Report 2011*, Washington State Legislature, 2011 (Retrieved Nov 1, 2016, http://leg.wa.gov/Senate/Committees/EDU/Documents/Average_Daily_Attendance.pdf)
- 11 なお、日本ではいわゆるヴァウチャー制度が生徒数に応じた競争主義的予算獲得の仕組みとして紹介されることがしばしばあるが、米国で実際に導入されているヴァウチャーはそのようなものではない。競争的予算獲得に駆り立てる仕組みに興味があるならADA方式に注目すべきであろう。
- 12 National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, *Charter School Enrollment: Last Updated: April 2016*. (Retrieved Jan 20, 2017 http://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_cgb.asp)
- 13 California Education Code Sec. 47604.32.
- 14 Alex Molnar(ed.), *Virtual Schools in the U.S. 2015: Politics, Performance, Policy, and Research Evidence*, National Education Policy Center, 2015. (Retrieved Jan 20, 2017, <http://nepc.colorado.edu/files/rb-virt-2015-all.pdf>), Gillian Locke, et al., *Virtual Schools: Assessing Progress and Accountability Final Report of Study Findings*, 2014. (Retrieved Jan 20, 2017, <https://www.charterschoolcenter.org/sites/default/files/Virtual%20Schools%20Accountability%20Report.pdf>).