

〈原著論文〉

高校内居場所実践における教育行政組織とNPOの協働の課題

An Inquiry of Cooperation of Education Administration and NPO
for Practice of IBASYO in High School

谷村 綾子¹, 阪上 由香²

要旨

校内居場所事業は、校内居場所やSSWの配置により課題を抱える若者をフォローし高校中退を予防するという大阪府とNPO等民間団体との連携事業として取り組まれている。本稿では、事業の受託団体であるNPO等が運営に当たる中で見えてきた、学校という公教育の場での若者支援を教員や行政とどのように協働して進めていくのか、という課題について検討する。

キーワード：居場所, NPO, 連携, 高校生, 若者支援

IBASYO, NPO, Cooperation, Highschool Student, Youth work

はじめに

～校内居場所カフェという若者支援のかかわり

2019年文部科学省学校基本調査によると、現在の高校生の高等学校後の進路は、54.7%が大学等進学、16.4%が専修学校（いわゆる専門学校）進学（合わせて約7割が学業の継続）、また17.7%は就職である。これらを合わせると88.8%となるが、残りの11.2%の高校生はその後学籍もなく就職も決まっていない状況で卒業する。この約1割の高校生にとって、高校という場はいったいどのようなものとして経験されるのであろうか。

中澤他（2015）、乾（2017）、横井（2019）など近年の若者の移行に関する研究により、大学進学等の学歴がその後の人生の「所得格差、貧困、正規雇用と非正規雇用の格差など、様々な格差・不平等」¹の要因となっていることが明らかにされている。このような義務教育以降の社会とのつながりが希薄であり、引きこもり等の困難を抱える若者たちを支援する民間団体が、社会とのつながりが切れる前、すなわち高校生の時点で支援につなげることを目的として立ち上げたのが「校内居場所

所カフェ（校内居場所）」である²。現在、大阪府や神奈川県の高校を中心にNPO等民間団体が居場所カフェを設置するという動きが広がり、2019年には全国の居場所カフェの事例をまとめた書籍も出版されている（居場所カフェ立ち上げプロジェクト2019）。これまでの活動の中で、校内居場所カフェが、「家庭の困難を抱えた生徒たちに居場所と支援の手を届ける場となっている」（吉住他、2019）という共通認識が醸成されつつある段階であるといえよう³。

多くの場合、校内居場所カフェは、すべての生徒を対象に開かれていて、生徒たちはそこにある飲み物や菓子、音楽やくつろぎを求めて、休憩時間や放課後に自由に入室する。居場所のスタッフは、若者支援の実績のある団体であることが多く（鈴木、2019）、さりげない日常会話を繰り返しながら生徒たちのつぶやきに見え隠れするヘルプサインを見落とさないよう丁寧にかかわりを持つ。鈴木（2019）が指摘するように、校内居場所カフェに取り組み始めた学校の背景には、学校だけでは対応の難しい経済的問題があるが、実際に発見される課題は、生徒自身の対人関係や養育環境、ま

¹ 中澤歩他（2015）、p.4

² 2012年に大阪府立西成高校ではじまった「となりカフェ」がその初発である。立ち上げの事情については末富（2017）に詳しい。

³ その他、校内居場所に関する実践報告は近年増えつつある（末富他2017、田中2014、横井2019、吉住他2019等）

た将来の就労に関して等多岐にわたり、またこれらの様々な課題が生徒一人に集約されていることも多い。そのような複合的な課題に対し、一人の生徒として全体的に対応・支援していくのが居場所スタッフの特徴であるといえる。

保健室やSC⁴への相談との違いは、来室するための理由（相談内容）や予約なく誰でも利用できる点にある。また居場所スタッフは、生徒にとっては成績評価等の直接利害関係のない相手である。田中俊英⁵は、居場所カフェの役割を、学校というセカンドプレイス内に、直接的には関係のない第三者である民間団体がサードプレイス⁶を創出することと表現する⁷。緊張の高い「相談」という場では吐き出せない生徒の不安や困り感が、サードプレイスというリラックスした空間ではつぶやかれるということもある。課題を抱える生徒は、多くが自分の困難や不利な状況を長い間周りに相談できずにきた人であるので、これまでに社会との接点が無かったり、ときには声をあげてもどこにも届かなかったりする経験を重ねていることも多い。そのような日常的に声を奪われた状況にある生徒に対し、校内居場所のスタッフは、本人が自分の声を直接届けても良いと思えるまで信頼を積み重ねるためにカフェでの時間を使っている。

大阪府の校内居場所事業は、このような民間団体との連携を教育庁事業として政策化していることに特徴がある。これは全国的にみても珍しい例で、校内居場所カフェが広がっている他府県では、学校ごとの校長の独自裁量での実施であることが多い。また貧困対策という視点からみたとき、大阪府の校内居場所事業は行政が実施主体となる政策の中では非常に積極的な対人関係構築、すなわち社会関係資本の構築を目指す貧困予防支援事業であり、この点でも事業の持つ可能性はまだ十分に解明されていない。

本稿では、開始から9年目を迎えてその実施形態や評価の在り方などにおいて一つの転換点を迎

えている大阪府校内居場所事業の実践の中から、民間団体、行政、学校の連携課題について主に民間団体の視点を中心に据えて整理し、今後の公教育における官民連携による若者支援の可能性についての試論をおこなう。

第1章では、まず大阪府校内居場所事業の特質と、第1筆者及び第2筆者が関与した校内居場所カフェの評価についてのフォーラムで提起された課題についてその概要をのべ、本事業の現在地を明らかにする。第2章では、官民協働という実施方式に着目し、その連携の現状について述べる。最後に第3章では、校内居場所事業における連携の意義と課題について検討する。

1 校内居場所事業の特質とその評価

1-1 大阪府校内居場所事業

大阪府の校内居場所設置は、高校における「課題を抱える生徒フォローアップ事業」の一環である。この事業目的は「貧困をはじめとする様々な課題を抱える生徒が在籍する学校において、課題を早期発見し、社会資源へとつなげることで学校への定着を図り、中退者を減少させる」⁸ことであり、「居場所設置型」および「SSW⁹集中配置校型」からなる。2020年度現在で、居場所設置型が14校、SSW集中配置型が24校である。居場所設置型の事業目的は、「民間支援団体（NPO）と連携して居場所を設置し、支援が必要になりそうな生徒を早期発見して登校の動機付けを行う」ことである。またSSW集中配置型は「専門知識のあるSSWを人材として配置し、教職員との連携により、生徒を支援する」ものである。これらの取り組みにより「生徒の自己肯定や自尊感情、自己有用感の向上を図る」というのが事業の主旨である。中央教育審議会答申「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」（2015）において協働の必要性が改めて明文化され、居場所事業を行う高校の現場

⁴ スクールカウンセラー、以下SC。

⁵ 一般社団法人officeドーナツトーク代表

⁶ オルデンバーグ（2013）によれば家庭など自己が所属する第1の場所をファーストプレイス、学校や職場など第2の居場所をセカンドプレイスという。カフェや居酒屋のような、インフォーマルな公共空間を第3の居場所としてサードプレイスと表している。

⁷ <https://officedonutstalk.jimdofree.com/>（officeドーナツトークHP）

⁸ 大阪府予算編成過程公表HPより（<http://www.pref.osaka.lg.jp/yosan/index.php>）。以下引用も同様。

⁹ スクールソーシャルワーカー、以下SSW。

でも、学校に配置されているSSW等の専門スタッフと連携しながら事業を進めている。

大阪府立高校における校内居場所開設（2012年度）からここまでの行政の動きについては末富（2017）に詳しく述べられているが、その事業の先見性とは裏腹に、貧困支援や子ども若者支援という政策の特質も加わって、非常に脆弱な政策環境にあったことが指摘される。

2020年度時点で、大阪府校内居場所事業の対象となっている府立高校は14校である。居場所を設置する高校の選定基準の詳細は教育庁から公表されていないが、エンパワメント校や定時制が多く選ばれている¹⁰。現在9団体がこの事業を受託し、それぞれ受け持ちの高校内で居場所を開設している。運営スタイルは団体に任されているため、全ての団体がカフェというスタイルをとっているわけではなく、就労支援の相談に生徒が来室する就労支援型、飲み物の提供やイベント等を特に設定しないフリースペース型、高校生による「子ども食堂」の実施と連携した食堂型など、それぞれ特徴のあるスタイルがとられている。

開始から9年間の事業の推移は表1のようになっている。事業としてある程度の蓄積ができつつある一方、事業名称や所轄、財源は常に変動してきた。当初青少年課の所轄として開始したものが、2017年度からは教育庁の事業として一般財源化され、またこれを契機として、受託団体の選定がプロポーザル方式から随意契約に変わるなど、事業の委託方式も一定ではない¹¹。受託団体の多様化も進み、当初想定したカフェ型とは異なる校内居場所も設置されていく中で、校内居場所事業のアイデンティティはどこにあるのか、といった問直しが当事者から提起される状況が生まれている。校内居場所事業の継続を考えた際に、受託団体としては行政や学校とのより緊密な連携体制を図ることが必要なタイミングであり、その一助として校内居場所の「評価」について問い直そうとしたものが、次に取り上げる「評価という魔物①」の

フォーラムである。

表1 校内居場所事業【事業名、部署、財源、校数】

	事業名(所轄)	財源	校数
2012	高校中退・不登校フォローアップ事業(青少年課)		1校
2013 2014	同上(青少年課)	緊急雇用創出基金事業(厚労省)	8校
2015	高校内における居場所のプラットフォーム化事業(青少年課)	地方創生先行型交付金(内閣府)	21校
2016		地域子どもの未来応援交付金(内閣府)	9校
2017	課題早期発見フォローアップ事業(教育庁高等学校課)	大阪府一般財源	14校(居場所型)
2018	同上	同上	同上
2019	課題を抱える生徒フォローアップ事業(高等学校課)	同上	同上
2020	同上	同上	同上

末富（2017）および大阪府HPより筆者作成

1-2 居場所運営団体による居場所のための評価の探求

2020年2月6日、大阪市西成区のにしなり隣保館において居場所運営団体のNPO法人FAIR ROADが主宰する「評価という魔物①校内居場所カフェからの提言を受けて」と題するフォーラムが開催された¹²。この場の司会進行は第1筆者が務めた。居場所事業の「評価」の困難さについて当事者の問題意識を出発点として、様々な視点からの課題が第3者も含めた参加者の間で共有されたことは画期的であった。以下、このフォーラムで提起された課題について述べる。

そもそもこのフォーラムの出発点は、校内居場所カフェを運営している団体が、行政と関わりながらこの事業を実施することに非常に大きな社会的価値を見出しておりながらも、行政側、特に教育行政における居場所事業の位置づけがあいまいであることに危機感を抱いたことにある。教育行政側との連携を強化するために、どのような「評価」

¹⁰ 居場所設置を希望する学校長もいるが、行政からは「理由については説明できない」とのことである。また事業の対象校に選定されていても、受託団体が決まらず不開設となっている例もある。

¹¹ 末富（2017）は、教育庁による予算要求となったものの、実際には「教育庁の主導性はなく」「外側からの政策環境の変化が」事業移管の要因であった、と総括する。

¹² 登壇者は居場所受託団体であるNPO法人FAIR ROAD代表阪上由香（第2筆者）、同じく受託団体である一般社団法人officeドーナツトーク代表田中俊英氏、そして静岡県立大学教授でNPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡理事の津富宏氏である。

が必要なのか、という点について登壇者の提言を受けつつ参加者による話し合いが行われた。

第1筆者および第2筆者は、このフォーラムの主催者側にあたるが、これを開催するにあたり、評価の問題に取り組む理由を大きく2点設定した。まず1点目に、NPO等受託団体と行政側とで評価指標についての共有をはかり安定したものにすることである。これまでの居場所の運営のなかで、事業評価のあいまいさ、また共通理解のなさが明らかになっており、評価指標が不安定であることで事業運営も不安定になっている状況があった。安定的な評価は、事業の継続・予算獲得の目途がつきやすく、運営団体としても次期目標を立てやすく、事業の内容自体の安定化にもつながると考えられた。

2点目に、受託団体同士での対話不足を解消することである。同じ居場所事業受託団体でも、これまで事業の内容や方向性について対話の場が十分に持っていないということがあった。居場所設置事業立ち上げから9年目を迎え、当初の問題意識を享有するメンバーの入れ替わりや事業所轄部局の移動という変遷を経る中で、事業自体は続いてきているものの、事業の「評価」という課題に向き合って事業目標を共有することや、評価指標を共有することが出来ておらず、つまり居場所事業全体として先の見えない状態が生まれていた。逆に言えば、今回評価について考えることで団体間の対話が必然的に生まれることになり、事業目標を共有するという意味でも効果が生まれることが期待された。

大阪府校内居場所事業としてその嚆矢である西成高校「となりカフェ」たち上げメンバーであるofficeドーナツトーク代表の田中氏からは、業績評価のような科学的論証こそが近代の束縛パラダイムであり、居場所事業はそのようなパラダイムから逸脱していることにこそ意味があるといった趣旨の発言があった。

自身が研究者であり、静岡方式という独自の手法で青少年就労支援を立ち上げている津富氏からは、そもそも対人支援が委託事業になじまないのではといった指摘があった。対人支援においては、人とかかわりを点数化(数値化)し、年度ごとに「成果」をあげることで自体不適切でありまた不可能であるという考えである。津富氏が提案したのは、金銭的な価値に代替される経済的価値指標ではなく、本来居場所事業が追及すべき社会的

価値を明確化し、共有し、新しいスタイルとしての事業評価を創出し、事業評価によって事実把握を行いPDCAサイクルを回すことである。

これらの指摘および第2筆者からの校内居場所におけるケースの報告(生徒支援の具体的な事例)をもとに会場では活発な意見交換がもたれた。

今回この「評価」についてのフォーラムが事業当事者によって開催されたことからわかるように、居場所受託団体は日々評価の問題に頭を悩ませている。本来政策評価のニーズは行政側にあるが、後に述べるように行政側が提示する評価指標が必ずしも委託事業の本質を突いたものになる保証はなく、とりわけ公教育の現場に若者支援という福祉的要素を強く持って関わる際その評価指標の「ズレ」はより大きくなる。

今回提起された「評価自体を問い直す」という課題について考える際にまず必要なのは、津富氏が指摘する「社会的価値」について第三者を巻き込んだ議論を深めていくことであろう。そうすることで対人支援が委託事業になじまないという問題や、田中氏の指摘する「パラダイムからの逸脱」を存在意義とする居場所的立場の妙味を追求していく段階に向かえるのではないかと考える。

次章では、この評価の問題も含め官民連携という点に着目して事業の現状を分析する。

2 校内居場所事業における官民連携の現状

大阪府校内居場所事業は2012年開始当初から民間団体への委託を前提としており、これまでの受託年数は最も長い団体で8年である。予算規模は一校あたり20万程度~120万程度と差があるが、これは年間の居場所実施回数やスタッフの動員数の差となっている。

ここではまずこの事業の官民連携という部分に注目し、現場での情報および成果目標の共有について居場所事業受託団体の視点からその現状について述べ課題点を整理する。

2-1 情報の共有の現状

1) 対行政の情報共有の機会

校内居場所事業において委託側の行政と受託側のNPO等が、その取り組み内容について情報共有する機会や意思疎通の場としては①毎月ごとの事業受託団体からの報告と②共有連絡会、③成果発表会がある。

まず事業を受託した団体は校内居場所の「来室者数・生徒のケース・学校との連携状況・居場所の状況と課題」等を毎月決められたフォーマットに沿って入力し、翌月の10日までに学校へ送る(①)。この毎月の報告は学校からさらに教育庁へ送られる。次に②行政も含めた受託団体間の共有連絡会は現在年6回程度開催されており、受託団体が集まって居場所の運営状況(来室者数・開所回数・学校との連携内容・課題・事例や取り組みの共有)をお互いに報告する。③成果発表会は、受託団体のうちいくつかの団体の実践校を年に1回発表するというものである。

2) 对学校の情報共有の機会

学校内での情報共有は居場所受託団体の日々の活動にとっても要である。

学校の教員は毎年入れ替わりがあるため、団体によっては年度初めの職員会議に出席し事業説明や自己紹介をしたり生徒に向けては全校集会などで居場所紹介のための時間を設けて挨拶する機会を得ていることもある。

週に1~2回居場所を開所している団体であれば、居場所を利用する生徒の情報共有のため、学校内でのケース共有やアセスメントを目的とした担当者会議(教頭、教務部長、生徒指導部長、特別支援教育コーディネーター、養護教諭、各学年主任、SSW等が出席)に同席することもある。

日々の活動報告については、居場所の利用者記録を教員と共有したり活動日ごとに教育相談担当教員等と振り返りのミーティングの時間をとっている例などもある。その他の教員に対しては、窓口になっている教員から報告や連絡という形での情報提供になっていることが多い。

2-2 成果目標の共有の現状

次にこの事業の成果目標がどのように共有されているのかについてみる。「課題を抱えた生徒フォローアップ事業」の評価基準は以下のように設定されている。

平成30年~令和2年の3年間で、事業対象校の平均中退率について、以下の目標を達成できなかった場合は事業終了。<居場所設置型:7.0%→4.2%>

大阪府HP¹³より転記

この成果目標の設定は教育庁が打ち出したものであり、受託団体は目標設定に特にかかわりを持っていない。またなぜこの数値なのかという説明も団体側は特にうけてはいない。

中退予防という事業目的に照らせば、受託団体に対し中退率の低下を求めること自体は不自然ではなくまたその成果指標として数値的に組み込まれることは間違いとはいえない、このような単独の数値目標の設定は、様々な要素がからみあって生まれる「中退」という現象をあたかも居場所事業だけの要因に帰しているようにも思われる。教員の要因やカリキュラムの要因、SSW等外部スタッフの要因でも中退率は左右されると考えられる¹⁴が、それらを加味した居場所の成果指標については今のところ考えられていない。

別々の組織が連携する際にはその成果目標がまず共有されていることから始める必要があるが、校内居場所事業に関しては成果目標は行政側が一方的に設定したもので、先に見た「評価」に関する団体当事者の問題意識にみるように委託側・受託側の成果目標の齟齬が解消されないままになっている。

2-3 連携における課題

以上のような官民連携の態勢の中で見られる課題について述べる。

まず情報共有に見られる課題である。行政との情報共有の在り方としては、毎月の報告書があるものの、事業の性質上個人情報上の壁による共有の限界があり記載できない事項も多い。「課題を抱える生徒フォローアップ事業」であることから当然取り上げられる生徒の個人情報にかかわる内容が多くなるため、報告書への記載事項はそれらに配慮の上簡略化せざるを得ない。そのような報告で

¹³ <http://www.pref.osaka.lg.jp/yosan/cover/index.php?year=2020&acc=1&form=01&proc=6&ykst=2&bizcd=20160841&seq=1> (最終閲覧2020年9月4日)

¹⁴ 例えば元田奈高校校長の中田は「教員たちが生徒の話を知ると生徒を理解する教員が増え、そうやって話をするだけで退学率は下がる」と述べている(中田他、2014「予防支援における成果指標の作成及びあり方検討委員会報告書」)

実態が伝わっているのかという不安が常に受託団体側にはある。

また報告書は一方通行の文書となっているため、情報が確実に共有されているのかどうかも団体には判然としない。受託団体からの報告書は学校から行政へと送られるが、報告に対してのフィードバックはなく意見をやり取りしたり今後の方向性を考えるとといった対話の場も設定されていない。

隔月程度で開催される共有連絡会では、それぞれの団体の運営スタイルが異なるため、活動内容について一方的な報告をする場になっている。学校の担当教員もこの連絡会に参加することができればよいのだが学校現場の負担の面で実現していない。行政担当者は司会役として同席するが、行政側の意見を代表して述べたり事業内容についての団体からの意見を吸い上げたりという積極的な機会になっているわけではない。年1回の成果発表会は「課題を抱えた生徒フォローアップ事業」としてSSW配置型と居場所設置型それぞれ1団体ずつが取り組みの内容を発表するというものでありそもそも意見交換の場という設定ではない。

以上のように、個人情報情報の簡略化による情報量の縮減、および双方向性の経路設定がないことから行政側の意見の見えなさという点で事業受託団体は行政との連携に課題があると捉えている。現在事業受託が随意契約であることも、団体からすれば情報共有の機会の不足という感覚につながっている。

次に学校における情報共有についてであるが、受託団体が学校内のケース会議に参加しているような場合であっても実際には丁寧な連携がとられているとはいえない面もある。居場所スタッフにとっては会議に出ている教員の名前や校内での所在を把握することすら難しいということがあつた。月に数回しか配置されていないスタッフにとって学校教員というのは連携が取りにくい対象なのである。多忙な教員に対しての遠慮もあり、特に高校では職員室にいない教員が増え学校の全体的な見通しがきかない中で課題を抱える生徒のフォローのための連携を取らざるをえない。学校教員側の理解度や協力体制の構築度合いによって情報共有のパフォーマンスは大きく左右される。

最後に評価についての課題であるが、先述した通りこの事業における評価基準の妥当性という問

題がある。行政が定めた成果目標を「聞く」だけになってしまっている受託団体の現状や、受託団体が感じている事業に対する評価への葛藤が行政に伝わらないという課題をこの連携は抱えている。

校内居場所の成果目標や評価の考え方をめぐって生じている齟齬について、以下、事例を挙げつつ検討する。

まず「中退率の低下」という成果目標（数値目標）についてである。学校や行政にとって、中退率を下げることは特に異論のない目標設定となり得るが、居場所受託団体はこの点について、関わっている生徒の「高校中退」だけではなく全方位的な生活や将来社会に出た際の社会資本との接続などを視野に入れて行動している。居場所受託団体が中退予防に力を尽くすのは、それによってその生徒個人の社会との紐帯が切れてしまうことを予防せんがためであり、「中退予防」自体を目的とする学校や行政とは少しスタンスが異なっている。

以下最近の事例（居場所活動における自験例）を挙げて説明する¹⁵。

【事例1】

ある日、居場所内で昼食を食べている生徒の様子が普段と違うことに居場所スタッフが気付いた。スタッフがこの生徒に声をかけたところ、生徒の親が新型コロナウイルスの感染拡大の影響で失業し、経済的に厳しいため「高校をやめようか」と迷っていることが判明した。居場所スタッフはすぐに学校と連携し、SC、SSWとケース会議を開いた。その結果、本人及び家庭に対し、奨学金などの案内と、居場所内での食事支援を開始した。

この事例ではまず居場所スタッフが生徒の抱える困難に気付いたことで、学校のケース会議を通して介入することができ奨学金や食事支援という実質的な支援までつながることができたケースである。「高校をやめようか」という生徒の発言からこの支援が「中退予防」のケースであることが指摘される。しかしこの生徒は思っただけで実際には中退しなかったかもしれない。「予防した」というのは起こりえた未来にたいしての予想でしかなく、予防支援というのは常にこのようなあいまいさがつきまとう。またこの時点では、実はまだ「中退を一時的に止めた」状態に過ぎない。現

¹⁵ 事例については個人が特定されないよう、事実に近い範囲で修正を加えて掲載している。

時点では支援につながって通学ができていても高校を卒業するまでの時間を無事に過ごすことができるかどうかまではまだ判断できない。居場所事業としてこれを「中退を予防したケース」とカウントしてよいかどうか判断に迷うところである。

校内居場所事業の「課題早期発見、中退予防」という目標は、「高校を中退しないことが卒業後の人生を豊かにする（その後の人生の負のループを予防する）」という理念があるからこそ正当化される目標であると多くの運営団体は考えている。運営団体からすれば、今この時点で「生徒一人の中退を予防した」ということが成果ではなく、一時的に引き止めたこの生徒が卒業までの時間を豊かに過ごすことができ初めて支援の完了である。その間には、居場所でのたわいもない会話、アルバイト（働くこと）についての会話や自分の好きなこと、余暇の過ごし方などについてスタッフと語る時間が想定される。つまり「中退を予防した」あとの継続的なかわりがなければ卒業後の人生が豊かになるという事業の最終目標には到達できない。

こういった生徒一人一人を、学校よりも長期的なスパンで受け止めるケア的な関わりを含むのが居場所事業である。学校の教育目標としての学力向上や不登校数、中退者数の減少などが、時として形だけのものになりまたは無理な数値評価が実態をゆがめ、安易な中退予防策が逆に生徒を追い詰めてしまうことなどは避けなければならない¹⁶。それは若者支援の本来の在り方を変質させてしまう。生徒一人一人の卒業後の人生をも見据えた関わりを語り合う場があってはじめてこの事業の価値を考えることができる。

この「中退予防」という一点に関してだけでも教育行政側との目標設定のずれが見受けられるのであり、このような専門性の違いをお互いがどう受け止め理解して連携に繋げるのかということが課題である。

3 なぜ官民協働か

この現状に見られるように、校内居場所事業は、情報共有の難しさや、行政が求める数値評価ではなかなかその実態が正しく把握されない（価値付けられない）という難しさをもっている。しかし

評価が難しくともこの校内居場所事業を官民協働で進めていくべき理由は充分にある。以下では、具体的な事例も交えてこの事業の真の目的がどこにありまたそのためにどのような連携や評価が必要とされているのか、その問題の所在について居場所受託団体の視点から校内で連携する意味、民間団体として連携する意味、行政と連携する意味について検討する。

3-1 校内で連携する意味～アクセシビリティの面での連携

まず校内居場所が「校内」にあることの意味を考えてみる。

まず1つめに、ニーズを抱える生徒へのアクセシビリティの高さが挙げられる。「学校内」という全生徒にアクセスできる場所で、週に1～2日という頻度で実施できることは若者支援の観点から見た場合非常に高いメリットである。以下は実際の居場所カフェ利用者からよく聞かれる声である。

- ① お金が無くても飲み物やお菓子もらえて話も聞いてもらえるし、カフェのために学校来ている
- ② 趣味の話スタッフの人がひたすら聞いてくれるし、スタッフさんとの会話以外にも普段会話しないような上級生（下級生）との会話もできるからクラスでは1人でも大丈夫
- ③ 学校内にある無料のカフェなので、カフェにいる時間は学校にいる時間に含まれるから、良好な関係ではない人たち（家の人やバイト先の人など）への説明がしやすい

【事例1】 や、これらの声を参考に、アクセシビリティの高さについて校内居場所型が優れている点について具体的に考察する。

まず先述のように居場所利用者は自身の状況の困難さに無自覚であることも多い。困難さに自覚的でなければ月1～2回来校するSCやSSWなどにつながることはとても難しいことである。居場所スタッフにより気づかれる困難さは、当該生徒自身には自覚されていなかったり「困難である」と人に訴えてよいとは本人が思っていなかったりするケースもある。さりげない会話を重ね、日常的なふるまいを観察する中で居場所スタッフがその

¹⁶ 中退数にカウントされないために、安易に通信制高校への転学を勧めるなどの安易な指導も懸念される。

生徒のおかれている状況（【事例1】）に初めて気付くことも多いのである。

また困難を自覚できている場合でも、面談の予約を取ることが必要な相談の場合、アルバイトなどのスケジュール調整や相談に行くこと自体のスティグマの問題も発生し、生徒にとってはハードルが高くなる。生徒が居場所に来やすいと感じるのは、特に理由なく立ち寄ることができ、時には飲み物や菓子を目的に来室したという「言い訳」のできるフリーな場所であることである（声①）。そのような開かれた場所であればこそ今課題を抱えているかどうかは関係なく、全ての生徒が日頃からアクセスしやすく、何か課題が発生した場合にはそれを自然な流れで受け止めることができる場所になっている。またなによりも校内にあるということは、生徒にとってそこにいることを誰にも反対されないという意味でのアクセシビリティも持っている（声③）。この点は特にヤングケアラーとして家に帰っても「やること」に追われてしまう高校生にとって重要な点である。

このような誰にもアクセス可能である校内居場所は、さらにいくつかの条件によってそのアクセシビリティを高めている。まず無料（誰でも利用できる）であることである（声①、声②）。100円でも10円でも利用料が必要であればおそらく利用しないという選択をする生徒は増えるが、無料であることが利用の幅を広げている。また話を聞いてくれる相手がいることも実質的なアクセシビリティと考えられる（声①、声②）。生徒はスタッフとの「アクセス」を求めて来るのであり、そのためには利用時間の制限が多かったり、スタッフが1人しかいない状況であったりになると実際には生徒は「誰にもアクセスできず」その日を過ごすことになるかもしれない。また人へのアクセスという意味ではただ飲み物と菓子がある無人の場所ではその機能は果たすことができない。さらに居場所での「ひと・もの・こと」との出会いが自分の趣味や関心をもとに生まれていることも重要である（声②）。以上の無料性、話し相手、繋がり、の広がり、の3点を含んだアクセシビリティが居場所を利用する生徒たちにとって重要であるといえる。

3-2 民間団体として連携する意味

次に、校内居場所はなぜ民間団体によって運営される必要があるのか、その特性について検討す

る。学校内では、課題を抱える生徒の問題はケース会議（事例検討会議やケースカンファレンスともいわれる）によって検討される。主にSSWが間接支援という立場で学校からあがってきた生徒の「ケース」に対応していくのだが、福祉の専門知識がない学校教員としては、どのような判断基準で「ケース」として挙げるのかが分からないことや、教員の立場からは見えていない場面や福祉の必要性を認識していないこともある。そのため結局学校だけの対応で福祉につながらないこともある。特に教育と福祉の連携があまりない高校という学校段階においては、生徒の「家庭の事情」にまで教員が関わることには一定の拒否感があり一度発見された生徒の困難であっても対応する方法がなく、もう一度誰の目も届かないところへ沈んでいくこともある。そのような中で、「ケース」として教員が申告しなければつなぐりにくい専門職（SCやSSW等）ではなく、NPO等民間団体の居場所スタッフが学校という場にいることの意味が出てくる。以下の事例から具体的に検討する。

【事例2】

いつもはカフェで必ず携帯を手元に置いて過ごす生徒がいたが、携帯をそばに置いていない日が続いた。様子を窺っていても、口数も少なく常に眠たそうにしている。その生徒の友人が最近SNSでの返信がないと言っていたのをスタッフは聞いており、そのことをきっかけとして話を切り出すと、実は携帯代も家のwi-fi通信も止まっていることが判明した。食事がとれているのか、また電気水道などライフラインについても改めて確認すると、定期代が払えないこと、および親の失業に伴って健康保険証がないことがわかった。生徒本人がアルバイトをしようと思っても身分証明書がないため諦めている状況であった。本人曰く、「交通費かかるから高校辞めるか、生きているだけでお金かかるし死のうかと思っていた」ことが判明した。SSWにこの案件を伝えたが、月数回という回数制限のなかですぐに現場対応をすることは出来なかった。緊急度を勘案して、居場所のスタッフが福祉機関につながるよう各部署に連絡をした。

この事例のように、深刻なニーズが当人直接ではなく居場所スタッフと生徒の友人の会話から発覚するケースもある。本人の訴えがない場合、教員がこのようなケースに気付くことはなかなか難

しいことである。また福祉制度・福祉機関の機能についての理解や情報が不十分であると、ライフラインの確認や健康保険証の有無などの事実確認まで進めることができず、「何となく調子が悪そうである」というだけでケース会議に上がらない場合がある。

この事例においては、アルバイトもできない状態になっていても本人はその困難さを周囲に訴えていくには至らなかった。「しんどいのならSCや担任に相談するだろう」という周囲の理解では拾えないケースはまだたくさんあるということだ。

もちろん家庭や本人からの相談が無くても学力や授業料支払い状況、中学校からの引継ぎ内容などから困難さをある程度把握することはできる。多くの教員はそのような背景に気を配っているが、「事情を察する」ところまではいっても、実際の対処は学校（自分）が立ち入ることではないと判断する場合も少なくない。

また、生徒からすれば担任には恥ずかしいという気持ちが働き、話せなかったり話したくないこともある。教員からすれば学校全体で対応に当たるために正確な情報を得て共有しようとすることは当然であるかもしれないが、学校教員に家庭の困窮状態等を知られてしまうことを何よりも辛いと感じる生徒もいる。居場所カフェのスタッフは、学校という組織から距離をとって生徒の視点で付き合ってくれる斜めの関係の大人であり、そこに個人情報も伝えても秘密が守られるという教員とは別の安心感と信頼関係が生まれることもある。

このように、教員、SC、SSWのはざまに落ちてしまう生徒の声を、ある程度の視野の広さと感度とスピード感をもって拾うことができるのが居場所スタッフという立場の利点である。

3-3 行政と連携する意味

最後に、居場所事業のような子ども・若者を取り巻く困難や不利に寄り添う事業を、効率性を追求する市場原理から遠ざけ安定した財源へと近づけるためには、行政との連携が欠かせないという点を指摘する。

社会的・経済的脆弱性を抱えた人々の声はただでさえ小さく市場原理の効率性の声のまえには立ち消えてしまう。そのような声なき声を拾い上げることは、自由競争社会の得意とするところではない。そもそも保育や教育、子ども若者支援の現場は、効率性の追求を至上目的としてはおらず、

それらを含め対人支援に関わる仕事は簡単に標準化できない局面が多々あり、成果指標等による業績評価の流れには乗りにくい。それとは違う意味で事業の社会的責任を高めていく方策が必要である。

子ども・若者を取り巻く困難や不利な環境に寄り添うということは、一人ひとりと信頼関係を築き、その困難や不利とどう付き合っていくかを対話しながら考えていく地道で丁寧な関わりの積み重ねである。効率性は悪いが地道な対話の先にしかこの事業の本質的な価値は見つからない。効率性や生産性に脅かされ、削られてはいけない領域として公の関与が必要な部分である。

この居場所事業を続けていくことはこうした対人支援の事業の価値を守ることであり、そうすることで初めて困難な状況に置かれている子ども・若者の声を政策形成者に届けていくことが可能になる。

しかし現実には、末富（2017）が指摘している通り、子どもの貧困対策が予算的裏付けの乏しい乗合政策になってしまうように、弱者に対する政策ほど継続に対する資源の投入も弱くなってしまうのである。大阪府では2017年に校内居場所事業は教育庁に移管され、一般財源化されたのだが、事業の脆弱性は残された課題である。またこの課題を一部の人々の特異なニーズと受け止めるのではなく、社会全体として解決すべき課題として捉えるためにも行政の位置付けを明確にすることは意味がある。

おわりに～今後の連携構築に向けて

公教育における官民連携の事例として校内居場所事業について取り上げ考察を進めてきた。その中で今後課題として取り組まなければならないこととして、学校教員とNPO等との連携態勢の構築を挙げる。その難しさは以下のような点に現れる。

まず連携のための共通基盤となる理論の欠如である。学校の中にNPO等が居場所をつくるということは学校の中に学校の理論ではない部分が生まれるということである。学校との距離感はそれぞれの事業運営団体にもよるが、基本的に居場所事業が持つ理論は学校教員の持つ理論と同じではない。例えば「生徒の利益」という言葉一つでもそれが何を意味するかといったことでお互いの理解がずれていることもある。NPO等は校内居場所に

において、教員—生徒という2項関係に対して「斜めの関係」に立つ第3者という特異性を打ち出そうと意識している面があるのだが、教員にとってはあくまで校内では「オトナ」としてのスタッフは学校の理屈で動くものという思い込みがある。

また教員にとって生徒指導は、学校に通っている生徒に対しての範囲に限られるが、NPO等にとってはその生徒の家庭的背景や福祉とのつながりまでを含めての支援であり、そうでなければ問題解決には至らないと考える。家庭背景については教員ではなく居場所スタッフが対応すればよいこと（自分たちの仕事ではない）と教員が理解するとしたら、これは連携ではなく縦割りになってしまう。SCやSSWも含めて様々な側面から生徒の最善の利益を追求できる協力態勢をとれることが連携の意味であるが、お互いに「負担軽減」をはかるような関係に終始してしまうと結局そのはざまに落ちてしまう子どもたちにはいつまでたっても支援の手が届かない。

そのような事態を防ぐためには、まず学校の持つミッションと居場所事業としてのNPO等のミッションとを丁寧にすりあわせる必要がある。そのための情報共有でありフィードバックの必要性である。もちろん受託団体にも多様性は認められるが、事業の根幹となる理念への最低限の共通認識がなければ連携の良さは生きてこないだろう。

義務教育において地域連携は一般化されつつあるが、高校における地域連携は特定の教員による個人プレーで行われている場合が多く、教育機関の中でも閉鎖性・自立性が高い。また要保護児童等への適切な支援を図ることを目的に設置されている「要保護児童対策地域協議会」の構成員に高校は含まれているが、地域の実情に応じての参加となっているため学区が広域の高校は参加していないことがほとんどである。

そのような状況の中でようやく取り組みの必要性が認められた高校での居場所事業であるが、本稿で指摘した通りその連携の壁はまだ高い。校内居場所事業のような先進的な取り組みは、校長もしくは特定の教員と民間団体の出会い、つまりその個人プレー的な要素が強くその他の教員にとっては不理解のもととなることもある。

柏木智子(2020)が学校におけるケアリングコミュニティを提起するように、今後教育と福祉の領域を跨ぐ対人支援には、個人プレーや特定の学校での実践が成功すればよいという視点ではなく

学校組織そのものを見直す「ケア」の視点を導入した事業展開を考えることが必要になる。

その際、参加者全員が認識すべきであるのは情報共有の仕組みをつくり、その交流を継続させること、また事業におけるお互いの役割を明確にすること、そして対話の場を持つことである。

子どもの最善の利益を追求する、という共通意識のもとでそれぞれがそれぞれの立場、専門性、個性を生かしながら本来の意味でアイデンティティを強化する方向での協力を模索し、また成長しあい、子ども・若者支援の目的を達成できればと願う。

尚本稿においては、現場での実践をもとにした課題の提出に終わり個別の具体案について仮説検証的な検討は出来ていない。今後、より検証的な検討を進めることが課題である。

参考文献

- 乾彰夫他(2017)『危機の中の若者たち』東京大学出版会
 居場所カフェ立ち上げプロジェクト(2019)『学校に居場所カフェを作ろう』明石書店
 柏木智子・仲田康一(2017)『子どもの貧困・不利・困難を越える学校—行政・地域と学校がつながって実現する子ども支援—』学事出版
 柏木智子(2020)『子どもの貧困と「ケアする学校」づくり』明石書店
 島村聡他(2019)「子どもの居場所等の意義と関係機関等との連携に関する研究：居場所等の機能に着目して その2」地域研究24 沖縄大学地域研究所 pp.51-62
 白井絵里子(2020)「子どもの“貧”と“困”にアプローチする地域ネットワークの形成に向けて」松山東雲女子大学人文科学部紀要 29, pp.16-30
 末富芳他(2017)『子どもの貧困対策と教育支援—より良い政策・連携・協働のために』明石書店
 末富芳(2017)「子どもの貧困対策はなぜ脆弱なのか?—大阪府・高校内居場所(カフェ)事業のアイデア創発から中断までの政策過程—」教育学雑誌第53号
 鈴木晶子(2019)「いきづらさを抱える生徒に寄り添う校内居場所カフェ」吉住隆弘他『子どもの貧困と地域の連携・協働』明石書店 pp.220-235
 住田正樹(2004)「子どもの居場所と臨床教育社会学」教育社会学研究 74, pp.93-108

- 中澤渉他（2015）『格差社会の中の高校生』勁草書房
- 中田正敏他（2014）「予防支援における成果指標の作成及び在り方検討委員会報告書」予防支援における成果指標作成およびあり方検討委員会
- 萩原建次郎（2010）「子ども・若者にとっての居場所の意味再考 身体的自己の抑圧と生成の関係構造分析から』立教大学教育学科研究年報 53 pp.65-77
- 平塚真樹（2018）「若者と居場所を作る一日欧のユースワークの現場から—」（講演記録）生涯発達研究 11, pp.25-35
- 平塚真樹（2013）「『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」法政大学社会学部学会 社会志林 49, 4, pp.34-67
- 村井尚子（2007）「学童期における『保育』の必要性」大阪樟蔭女子大学人間科学研究紀要 6 pp.95-108
- 湯浅誠（2009）「『若者と貧困』を語ること」『若者と貧困』序章、明石書店 pp.7-18
- 横井敏郎（2018）「高校中退の軌跡と構造—北海道における64ケースの分析」北海道大学大学院教育学研究院紀要（131） pp.111-144
- 横井敏郎（2019）「高校内居場所カフェ実践の意義を考える：公開研究会『高校内居場所カフェ実践は学校に何をもたらすか』によせて」（解題）公教育システム研究 18, 127-135
- 吉住隆弘他（2019）『子どもの貧困と地域の連携・協働〈学校とのつながり〉から考える支援』明石書店
- レイ・オルデンバーグ／忠平美幸訳（2013）『サードプレイス』みすず書房

