

義務教育の段階における普通教育に相当する
教育機会の確保等に関する法律案についての

共同記者会見

「発言者要旨集」

日 時：4月15日(金) 14時30分～16時30分

場 所：衆議院第1議員会館 1階 国際会議室

「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」通称「不登校対策法案」についての

共同記者会見

日 時：4月 15 日（金） 14 時 30 分～16 時 30 分
(共同会見終了後 15 分の休憩、その後 19 時まで意見交換会)

場 所：衆議院第1議員会館 1 階 国際会議室

発言者（敬称略）

下村 小夜子	不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク 代表 登校拒否を考える会佐倉・千葉休もう会 世話人
伊藤 書佳	不登校・ひきこもりについて当事者と語りあういけふくろうの会 代表
高垣 忠一郎	登校拒否・不登校問題全国連絡会代表、京都教育センター代表
池田 賢市	中央大学文学部教授 教育学専攻
石井 小夜子	弁護士
山下 耕平	フリースクール・フォロ 理事・事務局長
中村 文夫	公教育計画学会 会長
高木 千恵子	障害児を普通学校へ・全国連絡会 運営委員
中島 浩籌	日本社会臨床学会 運営委員
内田 良子	NPO 法人 登校拒否・不登校を考える全国ネットワーク 有志連合 子ども相談室「モモの部屋」主宰
「反対声明」	不登校を経験した当事者 不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク

司会進行（敬称略）

秋山 淳子 狹山ひとの会

配布資料

- 発言者要旨集
- 全国から寄せられた法案に対する意見集・資料集
- 3.11 座長案（「2016年4月7日の修正」についての別紙あり）

連絡先：「不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク」

- 〒285-0864 千葉県佐倉市稻荷台 2-14-3 ワーカーズコレクティブ風車内 下村小夜子
TEL&FAX : 043-309-8667 携帯 : 090-6017-3400
- 〒168-0063 東京都杉並区和泉 3-34-23 こども相談室「モモの部屋」内田良子
TEL : 03-3322-1533 FAX : 03-5300-0521

〈 目 次 〉

● Stop 「不登校対策法案」子どもの現実から出発した取り組みを 不登校とひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク 代表 下村小夜子	1
● 「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」 (3月11日付座長案) の、当事者の視点からのおもな問題点 不登校・ひきこもりについて当事者と語りあういけふくろうの会 代表 伊藤書佳	4
● 「義務教育における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案」に対する、 登校拒否・不登校問題全国連絡会の考え方 登校拒否・不登校問題全国連絡会 代表 高垣忠一郎・事務局 古庄健	10
● 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に関する 法律案(座長案)(2016年3月11日付)についての問題点 池田賢市(中央大学文学部教授 教育学専攻)	14
● 「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 (座長案)」について 石井小夜子(弁護士)	16
● 教育機会確保法案への意見 フリースクール・フォロ 理事・事務局長 山下耕平	18
● 「義務教育における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案」 一旦、白紙撤回し、再検討を 公教育計画学会 会長 中村文夫	19
● 「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」 (座長案)の問題点 障害児を普通学校へ・全国連絡会 運営委員 高木千恵子	22
● 「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」 への疑問 日本社会臨床学会 運営委員 中島浩籌	25
● 文部科学省の「不登校対策」の根本からの見直しを NPO法人 登校拒否・不登校を考える全国ネットワーク 有志連合 内田良子	27
● 「不登校対策法案」への反対声明 不登校とひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク 不登校を経験した当事者	32

STOP 「不登校対策法案」子どもの現実から出発した取り組みを

2016年4月15日

不登校とひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク 代表
登校拒否を考える会佐倉・千葉休もう会 世話人
下村小夜子

1. この法案は「不登校対策法」という新たな法案です。夜間中学の法案と分け白紙に戻し、充分に時間をかけて慎重に検討してください。

3月4日に公開された「義務教育における普通教育に相当する教育の機会の確保に関する法律案」(座長試案)は、法案名が同じですが「通称フリースクール法案」から「不登校対策法案」へと立法趣旨が転換し、内容が大きく変わりました。これは新たな法案です。

多くの国民は不登校対策法が国会に上程されようとしていることをまだ十分に知りません。学齢期の子どもを持つ保護者は、わが子が不登校になることを大変恐れています。わが子の将来を左右する「不登校対策法」はつくってほしくないと願っています。

「不登校はどの子どもにも起こりうる」と文科省は行っています。従ってこの法律は全ての子どもにかかります。そのためには趣旨が変わって木に竹をつぐようになってしまった「フリースクール法案」を夜間中学の法案と分け、一度白紙に戻し充分に時間をかけて慎重に審議して下さい。

2. 文部科学省は1990年代以降、不登校対策を次々に打ち出してきました。

生徒総数が減り続けるなかで、不登校の子どもは増え続け、2000年代に入って高止まりになっています。不登校対策をしてもなぜ不登校の子どもは増え続けるのか、まず不登校対策が適切であったか検証することが問われます。

今回の「第三章 不登校児童生徒に対する教育機会確保等」(学校における取組みへの支援)は文科省の「不登校に関する調査研究協力会議」の「不登校児童生徒への支援に関する中間報告」と内容をほぼ同じにしています。文部科学省の施策を更に法律として二重構造にする意図が納得できません。子どもたちがなぜ不登校になるのか、原因や学校教育環境をそのまま置き去りにしてきた結果、毎年新たに不登校の子どもが生まれ、状況を固定化し再生産しているのです。

現状の改善をせず、不登校の子どもと家庭を今まで以上に追い込む新たな法律には反対します。

文科省が今まで実施してきた不登校の子どもの実態把握・ICTを使っての学習保証・教育支援センター・適応指導教室・特例校・「学校が居場所になる様」という施策がもり込まれています。今まで不登校対策をやってきても不登校は増え続け、いじめや自殺は続いている。不登校対策を施策の有効性や費用対効果の見直しを検証することなく法で固定化しようとしています。そこを原点にかえって真剣に議論すべきです。

3. 日本は1998年国連子どもの権利委員会から勧告を受けました。

「高度に競争的な学習環境が就学年齢の子どものいじめ・精神障害・不登校・中退及び自殺を助長している可能性があることを懸念する」

「学校制度及び大学教育制度を再検討するよう勧告する」との勧告を受けました。

国連子どもの権利委員会の勧告を真摯に受けとめ「児童の権利条約」の内容を中心軸にすえた学校制度づくりを再検討して下さい。

4. 必要なのは全ての子どもが「学校を休む権利」を持っていると明確に伝えるメッセージです。

「休養の必要性（8条・13条）を読んでも、学校へ行っている全ての子どもに休む権利が保障されていると受け取れません。

不登校をする子どもを「ズル休み」と受け止める大多数の子どもたちの側に、学校を休めないことに対する不平等感と不公平感が根強くあります。

「学校」や「勉強」という言葉を口にするだけで顔色が変わり、部屋に閉じこもってしまう時期の不登校の子が求めているのは、まず「そっとしておいてほしい」ことです。

5. 私たち親も同じようにわが子を追い詰めてきました。

でも私たち親たちはソフトな登校圧力に耐えられなくなった子どもから「学校があるから死にたい」「自分ではこわくて死ねないから眠っている間に殺してくれ」「生まれてこなければよかったです」と泣きながら訴えられて我に返りました。自らの価値観・学校信仰を問い合わせ直し、家を居場所にして、子どもの生きる居場所を保証してきました。

親は変わることができます、法は変えられません。

そもそも全ての子どもに学校を「休む権利」があるのだから学校を休む子が出るのは人間として当たり前の権利です。法律以前の話です。それをわざわざ法律に書かなければならないこと自体、おかしいのではないでしょうか。

それ位、休めない状況があるということです。不登校が問題視され、子どもの人権が尊重されていないということです。特に中学では、内申書などで出席日数が問題とされ成績以外でもしばられています。

その状況が生み出されている元を検証する方が先決で、やることの順番が逆です。

6. 今、この法案が出たことは、社会的背景として教育とは何か？学校とは何か？根本が問われていることに他なりません。

法案の作成過程に不登校当事者である子どもや保護者がほとんど参加できていません。

ごく一部の関係者（フリースクール関係者や教育委員会など）が発言と陪席を許されてきました。法案に懸念を持つ多くの不登校の子どもや当事者、親や保護者、居場所主宰者、小中学校の教職員などは、意見表明をする機会がほとんどありませんでした。

今国会で足元から急に鳥が飛び立つように性急に、不登校対策法案をつくってほしいと求める子どもや保護者はいないと思います。

多くの子どもや親が、本当に安心し納得できるもの、又はその方向を目指すものであるべきです。法案を通すことを自己目的化するのは社会的弱者である子どもの命を危うくするものです。急ぐなら、手始めに国が全ての子どもたちに子どもは『学校に行くことは義務ではない』こと、『学校で学ぶ権利』と『学校を休む権利』を持っていること、『不登校はわるくない、休むことは必要だ』と全国の子どもたちと保護者、学校の教職員の人たちに発信することです。

〈提案〉子どもの現実から出発した取り組みを

居場所の保証、いじめによる被害救済、不登校でも不利益にならない社会の構築を目指して。

法案は、夜間中学とは分けて不登校対策法を一度白紙に戻し、急がず丁寧に子どもの置かれた現状を子どもの立ち位置から見直すことが必要です。学校を休めず、いじめなどで命を断った子どもたちに安全な教育環境を提供できなかった反省に立ち（これは私も含めた大人、皆が）出発点をそこに置いた調査をはじめることです。そして不登校しても不利益を被らない社会の構築に向けた議論を本気で始めることです。

「休みを認めたら、子どもが安易に休むことにつながる」という懸念の声があります。子どもたちは厳しい学歴社会の現実を前に、休まず頑張って学校へ通い続け、傷つき疲れ果て心身ともに動けなくなつて不登校になる現実を知って下さい。

どうぞ子どもたちのことを一番に考えてください。これ以上子どもたちの生きる力と未来を奪わないでください。

学校は社会の縮図です。学校が障害のある子もない子も、学校へ行くのが楽しい子も苦しい子や辛い子も、安心してともに生活できるインクルーシブな学校をつくって下さい。

「不登校支援学校」などをつくり、子どもたちを分けないで下さい。

立法チームでは、全国で4300人いるといわれるフリースクールに通う子どもたちのために長年力を尽くし学んでこられました。これからは12万人にのぼる不登校の子どもたちと学校を休みたくても休めない50万人余の子どもたちの命がけの訴えを聞いて下さい。多くの不登校の子どもや不登校の経験のある当事者、親・保護者、居場所主宰者・学校の教職員・教委・市民など多くの声を真摯に聞く、丁寧な実態調査をして下さい。そこから、問題の本質が見えてくるはずです。

今回の不登校法案は夜間中学の法案と分けて、一度白紙に戻し、苦しい状況を生きる子どもたちの最善の利益のために再検討してください。

この法案がこのまま通ったら「やっぱり学校は変えられないのだ」という不信とマイナスのメッセージになります。

しかし立法チームが、全国すべての不登校に象徴される教育問題（社会問題）に本気で取組み、子どもの最善の利益を考え、子どもの側に立って取り組み始めたことが伝わると、それは子どもたちと保護者にとって、大きな希望のメッセージとなるでしょう。

以上

「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」（3月11日付座長案）の、当事者の視点からのおもな問題点

2016年4月15日
不登校・ひきこもりについて当事者と語りあういけふくろうの会
代表 伊藤書佳

1. 不登校の当事者・経験者の聴きとりや状況調査、法の内容検討が不足している

●法案の内容は変遷をたどり、2016年2月以来の座長案は、フリースクールなどでの多様な学びを義務教育内に位置づけるものではなく、不登校対策の法案に変質しています。しかし、議員連盟での法案と審議の内容は一般に公開されず、**不登校の当事者不在**のまま、今国会への上程に向けて、検討・修正が非常に拙速に進められています¹。

家などにいる96.5%側²の不登校の当事者の多くは、声をあげづらい存在であり、自分の意思をありのままに表現できないこともあります。そういう存在への「支援」を考えるなら、数回の、ごく一部の者への聴き取りでよしとするのではなく、丁寧で全国的なヒアリング・状況調査のしくみが検討・実施されるべきではないでしょうか。

2. 子どもを権利の主体とする条文がなく、子どもの側に立っていない

●「児童の権利に関する条約等の教育に関する条約の趣旨にのっとり」（第一条）とありますが、条文全体で国・地方自治体を主体とし、**子どもを権利の主体とする条文がなく、子どもの側に立って発想されていません**。これは子どもの権利条約の趣旨に反しています。

3. 子どもそれぞれのさまざまな学び・育ちを許容しないしくみになっている

●座長案は、普通教育の定義が示されないため、学校教育法に従う教育のみを普通教育とし、その「教育機会」を学校内外で確保する、という形になっています。

●不登校の子どもには、まず学校復帰を基本とし（第三条、第八条ほか）、「特別の教育課程」の学校（第十条）や、学校復帰を支援する「適応指導教室」（第十一条）での教育を充実するとなっています³。また、不登校の子どもが学校以外の場で行う「多様な学習活動」も、国や地方自治体が「継続的に把握」（第十二条）し、「必要な情報の提供、助言その他の支援」（第十三条）を行うとしています。

つまり、国や地方自治体が、学校教育を大前提に、学校の中だけでなく、学校外での子どもの状況や学習活動に常に関与できる構造のため、子どもの主体性にもとづく多様な学び・育ちが阻害される恐れがあります。これは子どもの権利条約の趣旨に合わず、子どもの学習権や意見表明権、親の教育権などの権利⁴を制限するものとなっています。

¹ これは国連「子どもの権利委員会」の第3回総括所見（2010年）の懸念・勧告に反しています。「(学校、政策策定プロセスなど)自己に影響を及ぼすあらゆる事柄に関して全面的に意見を表明する子どもの権利」の促進への勧告。[資料1](#)

² フリースクールなど民間施設に通う子どもは、小中学齢の不登校約12万人のうち約4,200人。2015年文部科学省調査。

³ 教育支援センター（適応指導教室）は、通所希望者のみ対象とする形からすべての不登校の子どもに対象を拡大し、「不登校支援の中核」として、「アウトリーチ型支援」（家庭訪問）の実施や「児童生徒理解・教育支援シート」のコンサルテーションを担当するとされています。（教育再生実行会議〈平成27年12月22日〉の参考資料2、「不登校児童生徒への支援に関する中間報告」不登校に関する調査研究協力者会議〈平成27年9月〉）[資料2](#)

⁴ 子どもの学習権（憲法26条、子どもの権利条約28条）、子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約3条）、子どもの意見表明権（同12条）、親の指導の権利の尊重（同5条）、親の第一義的養育責任（同18条）など。

4. 子どもと親の権利を制限しており、人権侵害にもつながる

- 不登校の子どもには、「支援の状況に係る情報を…関係者相互間で共有」(第九条)、「学校以外の場において行う学習活動の状況及び…心身の状況を継続的に把握」(第十二条)、「必要な情報の提供、助言その他の支援」(第十三条)などを行なっています。

しかしこれらは、**子どもや保護者の望まない学校内外での「支援」となりえ、かえって苦しめる可能性**もあります。また、これらや、不登校の子どもの「実態の把握」「その者の学習活動に対する支援の方法に関する調査研究」「情報の収集、整理、分析及び提供」(第十六条)は、**子どもと家庭のプライバシー権を侵害する恐れ**もあります。

- 休息権は、子どもの権利条約(第三十一条)に定められた、すべての子どもの権利です。しかし座長案の「休養の必要性」(第十三条)は、「**学校以外の場における学習活動を行う不登校児童生徒**」のみに限定され、「多様な学習活動の重要性に鑑み」「適切な学習活動が行われることになるよう」と、**学習のための休養に目的づけられています**。すべての子どもが自分の意思で休養できるしくみではなく、むしろ休息権の制限となっています。

この法案により、「不登校」の定義に含まれない子ども、不登校でも「休養の必要性」を認められない子どもには、むしろ登校圧力が強まり、**本当は休養が必要な状態でも休めなくなる可能性**があります。休んでいる子にも「じゅうぶん休んだからそろそろ学習を」と、本人の意思や状態によらず外部的判断で登校や学習を促され、苦しめる可能性もあります。

5. 「教育」に特化した観点からの支援は、多くの当事者を逆に苦しめうる

- 不登校のありようは子どもによって、また段階によってさまざまです。
私たちの経験からは、多くの場合、**教育(学校)**の観点から登校や学習を促すようなアプローチは非常な圧迫となり、本人をますます苦しめることにつながります⁵。

- 不登校への「支援」は、まわりの大人や社会の、将来への期待や望みにもとづく方向づけがなされがちです(学校に行ってほしい、勉強してほしい、職についてほしい…)
その場合「ボタンのかけちがい」が起こり、本人の「いま」の主体的な望みや思いとすれちがってしまい、問題がこじれて残りつづけることが往々にしてあります⁶。

6. 「不登校」を定義することで、子どもが分類され、不利益を被る可能性

- 座長案は、**不登校を定義し、それぞれさまざまな状態にある子どもを「不登校かどうか」で線引きして、子どもたちを分ける内容**です(第二条の二)。

◇子どもが「不登校」と法的にラベリングされ、「特別の教育課程」の学校(第十条)など教育の内容・場所・学歴を変えられることは、子どもに権利の制限と不利益をもたらし⁷、**その子の一生を左右し、また子どもの尊厳を傷つける大きな恐れ**があります。

◇教職員にも子どもにも、「不登校かどうか」で子どもを振りわけるまなざしが強まり、多忙な教職員は「不登校なら、専門家や専門の場所に任せよう」と、簡単に手ばなししてしまう可能性もあります⁸。

⁵ 家庭訪問は恐怖。親も焦り、親からの登校刺激で家がつらくなる。学校を連想する物が目に入るだけでつらい。学習などできる状態でなくても「勉強しなければいけないのにできない」「学校に行けない自分はだめだ」と自己否定で苦しむなど。

⁶ 多様な学びへの学習意欲をもつ子どもには、それに限定した立て付けが考えられます(非営利のフリースクール・居場所への財政支援など)。また、貧困や虐待などの子どもには、福祉的な観点のケアのほうが有効かとも思われます。

⁷ 学習権、教育の機会の平等(子どもの権利条約28条)、中等教育へのアクセス権(同)など。

⁸ 子ども自身が望むのは、「専門家」による「支援」よりも、親や先生などの身近な大人が自分の思いや立場を理解し、尊重し、自分のペースにつきあってくれることかもしれません。

◇学校が、多様な子どもたちがありのままで、共にいられる場でなくなります。不登校の子どもだけでなく、本当は学校に行きたくないけど無理して行っている子どもなど、すべての子どもの不安とストレスが強まり、学校環境がますます緊張することが予想されます。そのような環境下では、「日本の子どもの自己肯定感の低さ」⁹の解決から遠ざかることが危惧されます。子どもたちが自己肯定感をもちにくい状況は、豊かな社会を築くことにつながりません。

- 不登校は多くの場合、学校でのいじめなど友人・先輩や先生との関係¹⁰、能力主義や競争主義によるストレス等から生じます¹¹。つまり、多くは本人の問題ではなく、学校や学校内外の教育環境に大きく起因するものです。

ところがこの法案は、「不登校児童生徒」を「心理的な負担その他の事由のために就学困難な状況」(第二条の二)と、子ども個人の心理状態に焦点をあてた限定された見方で定義しています。文部科学省による文書など¹²における不登校の子どもの像を考えあわせると、「文部科学大臣が定める状況」(第二条の二)として、不登校の問題を子どもの心理状態や気質などに還元し、子どもの側を問題視して、第一に学校に復帰させること、または不登校の子ども専用の場に移すことなどを不登校問題の「解決」としていく可能性が高いとも考えられます。

7. 公教育の民営化が進み、崩壊していく可能性

- 「民間の団体その他の関係者の相互の密接な連携」(第三条の五)の「民間の団体」に歯止めの規定がありません。
このため、「特別の教育課程」の学校(第十条)や適応指導教室(第十一条)、「教材の提供(通信の方法によるものを含む。)その他の学習の支援」(第十九条)の委託運営などで、各種法人・営利団体が参入し義務教育の民営化が進んで、公教育が崩壊していく可能性があります。

8. 現行法で対応できる内容となっている

- 座長案にある不登校の子どもへの施策や、フリースクールなどへの財政支援¹³は、現行法下ですでに進められているものも多く、現行法でもじゅうぶん可能と考えます。

以上

⁹ 日本青少年研究所「高校生の心と体の健康に関する調査－日本・アメリカ・中国・韓国の比較－」(2011年発表)
<http://www1.odn.ne.jp/youth-study/reseach/2011/gaiyo.pdf>

¹⁰ 文部科学省「不登校に関する実態調査－平成18年度不登校生徒に関する追跡調査報告書」(2014年7月)

¹¹ 「子どもの権利委員会：総括所見：日本（第3回）」の第70項 [資料1](#)

¹² 「不登校に関する調査研究協力者会議」の中間報告(2015年8月)、「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」(2015年9月)、「教育再生実行会議」(2015年12月)資料など。[資料2](#)

¹³ 地方自治体の要綱・条例による複数の支出事例がすでにあります。

子どもの権利委員会：総括所見：日本（第3回）

※文中の下線は引用者。

CRC/C/JPN/CO/3 配布：一般

2010年6月11日

【日本語仮訳：子どもの権利条約NGOレポート連絡会議】

子どもの権利委員会 第54会期 2010年5月25日～6月11日

条約第44条にもとづいて締約国が提出した報告書の検討
総括所見：日本

【立法】

1.1. 委員会は、子どもの権利の分野において、子どもの生活条件および発達の向上に資するいくつかの法律の公布および改正が行なわれたことに留意する。しかしながら委員会は、子ども・若者育成支援推進法が条約の適用範囲を完全に網羅しておらず、または子どもの権利を保障するものではないこと、および、包括的な子どもの権利法が制定されていないことを依然として懸念する。委員会はまた、少年司法分野におけるものも含め、国内法の一部の側面が条約の原則および規定にいまなお一致していないことにも留意する。

1.2. 委員会は、締約国が、子どもの権利に関する包括的法律の採択を検討し、かつ、国内法を条約の原則および規定と完全に調和させるための措置をとるよう、強く勧告する。

【子どもの意見の尊重】

4.3. 司法上および行政上の手続、学校、子ども施設ならびに家庭において子どもの意見は考慮されているという締約国の情報には留意しながらも、委員会は、正式な規則では年齢制限が高く定められていること、児童相談所を含む児童福祉サービスが子どもの意見をほとんど重視していないこと、学校において子どもの意見が重視される分野が限定されていること、および、政策策定プロセスにおいて子どもおよびその意見に言及されることがめったにないことを依然として懸念する。委員会は、権利を有する人間として子どもを尊重しない伝統的見解のために子どもの意見の重みが深刻に制限されていることを依然として懸念する。

4.4. 条約第12条および意見を聽かれる子どもの権利に関する委員会の一般的意見12号（2009年）に照らし、委員会は、締約国が、あらゆる場面（学校その他の子ども施設、家庭、地域コミュニティ、裁判所および行政機関ならびに政策策定プロセスを含む）において、自己に影響を及ぼすあらゆる事柄に関して全面的に意見を表明する子どもの権利を促進するための措置を強化するよう勧告する。

【教育（職業訓練および職業指導を含む】

7.0. 委員会は、日本の学校制度によって学業面で例外的なほど優秀な成果が達成されてきたことを認めるが、学校および大学への入学を求めて競争する子どもの人数が減少しているにも関わらず過度の競争に関する苦情の声があがり続けていることに、懸念とともに留意する。委員会はまた、このような高度に競争的な学校環境が就学年齢層の子どものいじめ、精神障がい、不登校、中途退学および自殺を助長している可能性があることも、懸念する。

7.1. 委員会は、学業面での優秀な成果と子ども中心の能力促進とを結合させ、かつ、極端に競争的な環境によって引き起こされる悪影響を回避する目的で、締約国が学校制度および大学教育制度を再検討するよう勧告する。これとの関連で、締約国は、「教育の目的に関する委員会の一般的意見1号」（2001年）を考慮するよう奨励される。委員会はまた、締約国が、子ども同士のいじめと闘う努力を強化し、かつそのような措置の策定に子どもたちの意見を取り入れるよう勧告する。

「ARC 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト」より
<http://www26.atwiki.jp/childrights/pages/13.html>
<http://www26.atwiki.jp/childrights/pages/14.html>

1. 不登校に関する調査研究協力者会議（文科省諮問機関）

「不登校児童生徒への支援に関する中間報告」（平成 27 年 8 月）より ※下線は引用者。

（「不登校の背景と社会的な傾向」より）

不登校の実態について考える際の背景として、近年の児童生徒の社会性等をめぐる課題、例えば、自尊感情に乏しい、人生目標や将来の職業の対する夢や希望等を持たず、無気力な者が増えている、耐性がなく、コミュニケーション能力が低いなどといった傾向が指摘されている。（中略）

「平成 18 年度不登校実態調査」では、「不登校の継続理由」から傾向分析し、「無気力型」(40.8%) 「遊び・非行型」(18.2%) 「人間関係型」(17.7%) 「複合型」(12.8%) 「その他型」(8.7%) の 5 つに類型化した。

（「将来の社会的自立に向けた支援の観点」より）

不登校の解決の目標は、児童生徒が将来的に精神的にも経済的にも自立し、豊かな人生を送れるよう、その社会的自立に向けて支援することである。その意味において、不登校対策は、学校に登校するという結果のみを最終目標にするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することを目指すことが必要である。

児童生徒によっては、不登校の時期が、いじめによるストレスから回復するための休養時間としての意味や、進路選択を考える上で自分を見つめ直す等の積極的な意味を持つこともある。しかし、同時に、現実の問題として、不登校による進路選択上の不利益や社会的自立へのリスクか存在する。（中略）

このような調査結果を踏まえ、不登校児童生徒に対して、不登校の要因を解消し、学校復帰を促すとともに、場合によっては学校復帰以外の選択肢を提示することが、児童生徒の社会的自立に向けた支援となることを改めて認識する必要がある。

（「児童生徒の可能性を伸ばす学校の柔軟な対応」より）

既存の学校教育になじめない児童生徒については、学校としてどのように受け入れていくかを検討し、なじめない要因を解消するとともに、場合によっては、社会的自立を促す観点から、教育支援センター、不登校特例校や本人の希望を尊重した上での夜間中学校での受入れ、ＩＣＴを使った学習支援やフリースクールなど、様々なツールを活用した社会的自立への支援も検討する必要がある。

（「『児童生徒理解・教育支援シート』による困難を抱える児童生徒への支援」より）

不登校児童生徒への効果的な支援については、個々の児童生徒ごとに不登校となったきっかけや不登校の継続理由を適切に把握し、その児童生徒に合った支援策を策定することが重要である。そのため、状況に応じて学級担任、養護教諭、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー等の学校関係者等の適切な者が中心となり、児童生徒や保護者等と話し合うなどして「児童生徒理解・教育支援シート」を作成することが必要である。（中略）

「児童生徒理解・教育支援シート」の作成については、不登校の定義である年度間で 30 日以上の欠席に至った時点では確実に作成する必要がある。ただし、欠席日数のみに捕らわれず、遅刻や早退などにも着目し、不登校が危惧された時点で迅速に組織的な計画を立てて支援することは、非常に有効であることから、児童生徒の状況に合わせて柔軟に作成することが望ましい。例えば、初期段階では、欠席が目立つ児童生徒の記録として事実関係を記載できる範囲で記載し、その児童生徒の状態に合わせて段階的に作成・活用していくことも有効と考えられる。（中略）

また、これらの情報は関係者間で共有されて初めて支援の効果が期待できるものであり、子供を支援するネットワークとして、横軸は学校、保護者を始め、教育委員会、教育支援センター、児童相談所、警察などの関係機関、縦軸は小学校、中学校、高等学校、高等専修学校などにおいて情報を共有し、広く組織的・計画的な支援ができるようにすることが必要である。なお、関係者での情報の共有に当たっては、共有する関係者を明らかにするとともに、相手方が守秘義務を負っているか否かをあからじめ確認しておく必要がある。

なお、個人情報保護条例などで一般的には非開示となっている個人情報のみを記載した純然たる内部用文書や教務日誌等についても、任意の様式により、必要に応じて作成し、保管・共有することも考えられる。

(「不登校児童生徒を支援するための体制整備」より)

これまでの教育支援センターは不登校児童生徒のうち、通所希望者への支援が中心であったところ、今後は、通所を希望しない児童生徒も含めた全ての不登校児童生徒に対して訪問支援や地域の人材を活用したメンターの活用などのアウトリーチ型支援を実施することや「児童生徒理解・教育支援シート」のコンサルテーションを担当するなど、不登校児童生徒の支援の中核となることが期待される。

(「家庭への訪問等を通じた児童生徒や家庭への適切な働き掛け」より)

これまでの問題行動等調査における効果のあった取組で、登校刺激や家庭訪問による指導・援助、保護者への働き掛けによる家庭生活の改善などが常に上位に位置しており、このことからも家庭訪問の重要性が伺える。

学校で見せる顔と家庭や地域で見せる顔が全く違っている児童生徒がいることから、プライバシーに配慮しながらも、家庭内における児童生徒の居場所を確認することは、児童生徒を理解するために有効と考えられていること等を踏まえ、学校は、定期的に家庭訪問を実施して、児童生徒の理解に努める必要がある。また、その際には、児童生徒の心情に配慮し、適切な働き掛けとなるようにすることが重要である。

(「不登校児童生徒を支える学校・教育委員会の支援体制」より)

不登校児童生徒への組織的・計画的な支援がスムーズに実施できるよう、学校及び教育委員会は、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの配置充実や、家庭教育支援チーム等による相談対応や訪問型支援等の取組の推進、また、児童相談所、警察、医療機関との連携強化を図るなどにより、不登校児童生徒への組織的・計画的な支援体制を整備することが必要である。

2016年4月15日

「義務教育における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案」に対する、登校拒否・不登校問題全国連絡会の考え方

登校拒否・不登校問題全国連絡会

1. 登校拒否・不登校問題全国連絡会とは

1995年、教育研究全国集会の登校拒否・不登校の分科会に参加していた全国の親や教師たちが「登校拒否・不登校問題全国連絡会」を結成しました。1996年から「登校拒否・不登校問題全国のつどい」を8月下旬に全国持ち回りで開催しています。毎回7~800名の親や教師・研究者、当事者が参加し、昨年は第20回を愛知県犬山市で開催、今年は第21回を神戸市(8月27~28日)で開催します。

登校拒否・不登校問題全国連絡会は、「すべての子どもたちが、生き生きと自立へと向かって成長できることを願って、①登校拒否・不登校のことで、ひとりぼっちで悩む親や教師がなくなるよう、お互いに支えあい励ましあい、②一人ひとりの子どもたちの発達が保障される教育環境づくりをすすめることをめざ」しています。

2. 公教育に対する私たちの願い

現在の日本の公教育は、子どもの学習権だけではなく成長発達する権利も充足されていない、義務教育段階における国家の義務（条件整備など）が十分に履行されていない、「高度に競争的な学校環境」を変えようとしない、という課題を抱えています。

私たちは、登校拒否・不登校問題を解決するためには公教育を変革する必要があると考え、教師や専門家たちと手を携えて、下記の様な要求を行政に働きかけてきました。

- ①「全国一斉学力テスト」のような競争を煽る教育をあらためてほしい。
- ②教師の増員、少人数学級など、きめ細かな対応ができる教育環境づくりをしてほしい。
- ③先進国で最低レベルの教育予算を、少なくともOECD平均レベルまでに増加してほしい。

3. 「教育機会確保法案」提出に関する疑問

私たち登校拒否の子を持つ親たちにとって、昨年5月の座長試案発表は「寝耳に水」でした。一部のフリースクール関係者の意見をもとに、12万人を超える登校拒否の子どもや親に大きな影響を与える法案が出されたことに、不安とともに不信感を覚えました。なぜ全国の登校拒否・不登校の子どもや親の声を

聴く手間を省いてまでこの法案をこの国会で通そうとするのでしょうか。

しかも、昨年5月の座長試案以降法案の内容がくるくる変わり、今年3月の座長案では当初のフリースクール支援法から不登校対策法案に変わってしまいました。

4. 「教育機会確保法案」に対する全国連の対応

私たちは、2015年5月の座長試案発表を受けて意見を集約し、8月3日に「多様な教育機会確保法（仮称）案」要請文をまとめ、フリースクール議連メンバー宛に発送しました。

要請文の内容は、「もっとたくさんの親や子ども、教師の意見を聞いて慎重な議論を尽くしていただき、今国会でこの内容で拙速に法案成立をはかることだけはやめていただくようお願いします」というものです。

その後も、全国各地で専門家をまじえての学習会を開催するとともに、2016年2月27～28日の「第11回全国若者・ひきこもり協同実践交流会 in ふくしま」（若者支援全国協同連絡会主催）で、初めて法案賛成派、反対派・慎重審議派を集めたシンポジウムが開催され、私たちも参加しました。

5. 「多様な教育機会」に対する全国連の考え方

大半の不登校の子どもたちは、学校に行きたいが行けないことに葛藤を感じ悩んでいます。私たちは、義務教育段階の公教育を担う学校は、多様な能力・資質の子どもたちが分割されずに共同して生活し、お互いの多様な持ち味をのびのびと發揮しあいながら共に育ちあうことこそ、多様な教育機会だと考えます。いまの学校がそういう懐の深い学校になりえているからこそ、毎年多数の登校拒否の子どもが生まれてくるのだと考えています。

「多様な教育機会」はこれまでの「多様化」を標榜する教育改革がそうであってように、経済界からの要請にもとづき、多様な人材を競争によって効率的に養成することに主眼を置いたものであってはなりません。子どもの豊かな可能性を開花させるための多様な教育機会は必要ですが、それが子どもを早くから選別し、経済界の要請にあわせて多様な人材を養成するレールへとポイントを切り替えるものであってはなりません。

6. 「教育機会確保法案」の内容に対する疑問

この法案をめぐっては、登校拒否・不登校にかかる大半の子どもや保護者の声を聽かず、一部のフリースクール関係者とフリースクール議連の幹部議員で動いているように見えます。推進派の研究者は、福島のシンポジウムで「たった4人の教育学者しか賛成していない。9割が反対している」と述べています。このような法案に対しては「私たち抜きに私たちのことを決めないで」としか答えようがありません。

フリースクール支援と、不登校支援と、夜間中学支援は、切り離すべきと考

えます。おののが大切な内容であり特に夜間中学については喫緊の課題です。

「児童の権利に関する条約等にのっとり」と書かれていますが、どこに反映しているのか理解できません。「競争的な学校現場が不登校を助長している」という国連子どもの権利委員会の日本政府への勧告を、この法案はどう受け止めているのでしょうか。

この法案の主体者は誰でしょうか。この法案は、学校と教育委員会が不登校の児童生徒や親に働きかけて再登校や個別学習を促す内容になっています。「不登校児童生徒の休養の必要性」を謳いながら、一方では「学習活動の状況の把握や支援の対象を個別学習計画に係る児童生徒からすべての不登校児童に拡大」しようとしています。親の意見と子どもの思いが異なったとき、親も子どもも追い詰められ、これまで以上に家族内で暴力や虐待等の問題が発生することが予測されます。子どもたちが家庭でボーとする時間や自らを見つめなおす時間がますます保障されず、家庭でも「学習」や「学力」に追い回されるのでしょうか。

そもそも「なぜ不登校が増え続けるのか？」これに対する言及がないまま、対処療法の羅列になっています。大半が現行の制度の中で当然やらねばならないことであり、政府がやっていないだけではないのでしょうか？

「民間の団体」とは何を指すのでしょうか。昨年夏以来、親の会に塾や予備校関係者が営業に来ています。教育産業の食い物になる心配はないのでしょうか。

またこの法案は、財源については努力義務になっています。財源抜きで「豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられるよう学校における環境の確保」が図られるのでしょうか。賛成派の方はこの法案は理念法であると主張されていますが、昨年の座長案の時はなかった主張です。今後の制度設計についてあまりに楽観過ぎませんか。

また、登校拒否・不登校支援に一番効果があるのは、居場所と家族会と言われています。ここへの言及が一切ない法案で、どうして「不登校児童生徒」への支援ができるのでしょうか。

この座長案では「多様な」教育機会に関わる内容は消えてしまいました。「学校の環境整備」や「不登校特例校」については書かれていますが、学校以外の場については、国や地方公共団体による「学習活動等の継続的な把握」や「情報の提供、助言」を行うだけです。フリースクール全国ネットワークが当初発表していた「骨子案」の理念はどこへいったのでしょうか？こんな法案が、「フリースクールの公教育における将来の正当な位置づけの第一歩となる」と評価されていますが、どこからそんな高い評価が出てくるのでしょうか。

7. 現行でもできる「登校拒否・不登校支援策」

①校内の不登校委員会の設置、不登校支援員の増員

- ②空き教室を使った校内の居場所の確保
- ③スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの常勤職員化
- ④適応指導教室の全市町村への配置（現在60%）
- ⑤適応指導教室を学校復帰指導ではなく、公営の緩やかな居場所にする
- ⑥親の会への財政支援や、学校との連携の推進

8. 今後の取組み

このように問題の多い法案の今国会での上程は断念していただきたいが、夜間中学に関する部分は切り離して成立を目指していただきたいと思います。

登校拒否・不登校支援とフリースクール支援とは、個別の法律なり施策を要求していく必要があると思います。

賛成派の方も「不登校の子どもを支えてきた市民同士の分裂を回避したい」と述べています。しかし、2月のシンポジウムでは、反対派の意見に対して「架空のギロン」と切り捨てるような発言がありました。

一方、参加者の中から「今の法律の中でもがんばって様々な取り組みをされているフリースクールがあることを知り、すばらしいなと思いました。だからなぜ新しい法律が必要なのかがあまりよくわかりませんでした」という親の感想や、「従来の不登校対策を制定化して推進するにとどまる→優等生なところにちょっと金を出して管理下におく口実。財政上の措置は不透明→全体として減らす口実にされるのではないか」というような支援側の不安も出されています。このような意見に真摯に向き合うことの大切さを感じます。

フリースクール関係者は、親や教師たちが取り組んでいる公教育システム変革の運動と手を取り合う必要があるのではないでしょうか。また、登校拒否・不登校問題全国連絡会としても、オルタナティブ・スクール等の多様な教育についてもっと認識を深めていく必要があります。

共通点で折り合える部分はたくさんあると思います。divide and rule（分割して統治せよ）は支配者の得意技です。

全国若者・ひきこもり協同実践交流会 in ふくしまにおいて、初めて法案賛成派、反対派・慎重審議派を集めたシンポジウムが開催されました。この取り組みは、今後の登校拒否・不登校支援において画期的なことだったと思います。

今後もこのような機会を重ねるとともに、広範な関係者が対等平等の立場で日常的に議論と協議の場を持ち、政策提言・対案法案作成などに結び付けていくような取り組みが求められているのではないでしょうか。

2016.04.15

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に関する
法律案(座長案)(2016年3月11日付)についての問題点

池田賢市(中央大学)

1. 教育機会の確保については、すでに日本国憲法と教育基本法に規定されている。また、子どもの権利条約等の国際条約等でも規定されている。したがって、新たな法律をつくる必然性はない。

座長案は、子どもたちが「安心して教育を受けられるよう」(3条・8条)な学校にしていくことを謳っているが、それならば、具体的にどのように学校を変えていくのかが書かれていなければならない。しかし、座長案は、このことに言及していない。(7条の「基本方針」に学校のあり方を問う項目はない。)

2. 不登校児童生徒の定義(2条)は、不登校を子どもの自己責任に帰しており、今の学校のあり方自体を問う視点がない。

不登校は「教育相談」の対象(18・20条)であるとされており、不登校という現象を生み出してしまった今の学校のあり方を問題にする視点が、座長案には欠如している。かつて文部科学省は、不登校はどの子にも起こりうると認識を示していたはずであり、まるで不登校になる子どもたちが特別な心理的問題を抱えているかのような定義は不適切である。

3. 子どもたちを分類・排除し、特別の学校(10条)や教育施設(11条)で学ばせようとするることは差別である。

排除される子どもたちの特定は、「文部科学大臣が定める状況にあると認められる者」(2条)と定義されている。つまり、その基準の定め方次第で誰が対象になるのかが決定されることになる。これでは、「安心して」学べない。なお、不登校の子どもたちへの「特別に編成された教育課程に基づく教育を行う学校」(10条)は、この座長案の定義(2条)によればいわゆる「一条校」であるから、正規の学校をもう一つ増やすことになる。この学校に対して不登校になった子どもたちは、つぎにどこに行くことになるのか。

4. 座長案では「多様な学び」は保障されず「多様な学びの場」が用意されるだけ。
- 座長案は、「多様な学び」ではなく、「特別の学校」等のように「多様な学びの場」を用意することになり、子どもたちを分離していく。学校以外での学びは重要だが、それを学びの場所を分けることで承認することは、義務教育段階での分離教育の制度化であり、インクルージョンを教育の基盤とする国際的動向に反している。「多様化(=分類・分離)」と「多様性(=すべてを包み込む)」とは異なる。たくさんの学校が存在する制度的「多様化」は、そこでの学びの「多様性」を保障するものではない。分類は、必然的にその内部の画一化を生む。

5. 学校以外の場での学習にも国・地方公共団体の管理が及ぶ(12 条)ことになり、子どもたち(およびその支援者たち)の自由な学びが保障されない。

学校以外での「多様な学習活動の重要性」を指摘し、かつ「休養の必要性」を謳いながら(13 条)も、それが「適切な」活動となるように情報提供や助言・支援を国・地方公共団体が行うことになっている。どこまでも行政が子どもたちを追いかけ、けっして逃がさないという強い意志が示されている。

これらは、座長案に頻出するにもかかわらず定義されていない「教育機会の確保」および「教育を十分に受けていない者」という用語のあいまいさによってもたらされないとともに、学びを学校的なものとしてしかイメージできていないことに要因がある。

6. 能力主義的な教育観に立っており、教育を受ける権利を侵害している。

19 条には、「教育を十分に受けていない者のうち中学校を卒業した者と同等以上の学力を修得することを希望する者」という表現があり、一定の学力水準に達することを前提とした教育機会の確保になっている。このように、何らかの内容を修得することをもって教育を受けたこととみなすような発想は、教育を受けることを権利として定めている日本国憲法や国際条約等に反する。教育を受ける権利を行使できる環境を、保護者に対してはその保護する子への就学義務、行政には学校設置の義務等を課すことによって保障することが義務教育制度の根幹であり、保障されたその権利をどのように行使するかについては、子どもの自由の領域である。

なお、義務教育段階の学校において出席が重視されるのは、本来的(歴史的)には、保護者が子どもを酷使(労働等)することから子どもの身体等を守るために、一定の学力を身に付けさせるためではない。つまり、酷使されていないことが証明されていればよいことになる。

7. 民間の団体(3・7・15・20 条)が公教育の経営・運営を行うことになり、教育機会の均等性や安定性に問題が生じる。

教育機会を確保する方法のひとつとして挙げられている「民間の団体」がどのように認定されるのか、その基準が不明確であり、また、それへの財政的な措置が明記されていないため、「学習支援を行う教育施設」等が具体的にどのように整備していくのかが不透明である。

8. 子どもたちの意見を反映させる制度になっていない。

座長案は、「児童の権利に関する条約等」の趣旨にのっとる(1 条)としているが、子どもの意見表明の機会が保障されていない。

9. 夜間等に授業を行う学校(夜間中学)に関する規定(14・15 条)は、独立させた法案とすべき。

独立の法律にする場合でも、14 条のみでよいと考える。15 条の「協議会」の規定において、対象となるであろう当事者の声を反映させる仕組みが作られていない点には、不登校の子どもの場合と同様の問題がある。

「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（座長案）」について

2016年4月15日（石井小夜子・弁護士）

1 問題点

「多様な教育機会の確保」から「教育機会の確保」に代わったように、学校教育制度を前提にした「不登校対策法案」。

その内容はこれまで行政がしてきたものなどであるが、本法はそれらに法的根拠を与えるもの。本法に基づいて更に具体化する場面もあるだろうが、国の関与が前提になっており、その面からくる国の管理という危険性は避けがたい。例：第三章をみると、「特別の教育課程に基づく教育」「学習支援を行う教育施設」などという分離教育がすすむばかり。そして、国が学校外・自宅も含め「学習活動の状況」等をチェックできる体制になっており、「子どもはいつも学習活動をしなければならない存在」である。子どもは休めない。そこは居場所ではなくなる。

「不登校児童生徒」の定義あり。それはあくまで「文科相が定める状況にある者」である。これに該当しない「不登校の子ども」と「不登校でない子ども」は？（子どもを分断）

「子どもの視点」が欠けている。この点と前記国の関与の強化がドッキングした場合は？

2 なぜこのようなものになるのか～これまでの文科省対策の誤りを直視していない

文科省は不登校対策を次々に打ち出してきたが、対策を立てれば立てる程こじれてきた。
⇒不登校＝「問題行動」（「問題行動」でなくとも「問題があるのは子ども側」 そういう視点による対策）

⇒ 不登校の土台（“いじめ”を生み出す土台も含め）から考え直す必要あるが、法案にそうした視点は一切なし。

そのためにも子どもの視点にたつこと。

3 まず必要なのは学校制度（その運用含め）の改革

国連子どもの権利委員会（CRC）の日本政府に対する所見

「競争の激しい教育制度が子どもたちの身体的・精神的健康に悪影響を及ぼし過度のストレス・不登校をもたらしている」として、その根底から改善するようにという勧告。

（1998年から2010年まで全3回に渡ってなされた・・CRCの所見につきフォローアップしていない旨付記しながら、である）。最新の2010年所見は以下。

「(70) 委員会は、日本の学校制度によって学業面で例外的なほど優秀な成果が達成されてきたことを認めながら、学校および大学への入学を求めて競争する子どもの人数が減少しているにも関わらず過度の競争に関する苦情の声があがり続けていることに、懸念とともに留意する。委員会はまた、このような高度に競争的な学校環境が就学年齢層の子どものいじめ、精神障がい、不登校、中途退学および自殺を助長してい

る可能性があることも、懸念する。」「(71) 委員会は、学業面での優秀な成果と子ども中心の能力促進とを結合させ、かつ、極端に競争的な環境によって引き起こされる悪影響を回避する目的で、締約国が学校制度および大学教育制度を再検討するよう勧告する。これとの関連で、締約国は、教育の目的に関する委員会の一般的意見1号（2001年）を考慮するよう奨励される。委員会はまた、締約国が、子ども同士のいじめと闘う努力を強化し、かつそのような措置の策定に子どもたちの意見を取り入れるよう勧告する。」

※法律案（座長案）第3条1号や第8条で「豊かな学校生活を送り、安心して教育が受けられるよう」としているが、小手先抽象的で（中味も前提として「子ども側の問題」としている）、求められている「競争の激しい教育制度」改革の視点まったくなし。

⇒ますます子どもをおいつめる学校教育、しかも教育への国の介入はとどまるところを知らない状況。「子どもが主体の学び」は遠のくばかり。

4 国による教育への介入・管理が強化拡大しているなかで

第13条で「多様な学習活動」などとあるが、この法案は国による「介入と管理・統制」のなかの「多様化」にすぎない⇒国による教育への管理の拡大をもたらすだけ。

国は学校外の学びの場に対しても「学習活動の状況等を継続的に把握する必要な措置をとる」（12条）ことができるので、学校外の学びの場へも、その教育活動・内容に対しても国の介入・管理が及ぶ危険大。

親は10、11、12条ルートを選択するよう迫られるだろう。

これらのしわ寄せは全部子どもに。

教育機会確保法案への意見

2016年4月4日
NPO法人フォロ 山下耕平

この法案は、もともとは「多様な教育機会の確保」を主眼としたものでしたが、その主眼がなくなり、不登校政策を主とした法案に変わっています。また、この法案をめぐっては、不登校やフリースクール関係者のあいだでも意見は分かれており、議論が未成熟のまま法案を上程することによって、関係者に対立や分断を生むことを危惧しています。下記、問題点を指摘し、白紙撤回を求めます。

1. 不登校の定義が問題

この法案では、不登校は「集団生活への心理的な負担」が主たる理由となっています。不登校を子どもの心理の問題として法的に定義することは問題です。また、教育機会の確保が法案の目的であるならば、長期欠席のうち、ことさら「不登校」だけを抜き出して、定義づけることはおかしいと言えます。

2. 休養の必要性について

今回の条文案で「休養の必要性」（第13条）が入ったことを評価する声もありますが、休養はむしろ、いまがんばって学校に通い続けている児童生徒にこそ保障すべきです。いじめなどの問題が生じるのも、自殺にまで追いつめられる子どもが後を絶たないのも、休むことが許されない学校のあり方に一因があると言えます。今回の法案の議論で、「誰もが安心して通える学校」であるべきという意見が多くありました。しかし、逆説的なようですが、「誰もが安心して不登校できる学校」「誰もが安心して休める学校」こそが、「誰もが安心して通える学校」になるのではないかでしょうか？

現行の不登校政策では「未然防止」「早期発見・早期対応」が謳われていますが、せめて年間30日の休養は「不登校」とカウントせずに、当然の権利として保障してほしいと思います。そのうえで、不登校しても不利益にならないよう、関係機関が連携していく、いわば「不登校機会保障法」であれば、立法化する意味もあるかもしれません。不登校の現実に即して考えるのであれば、教育機会の確保よりも、まずはすべての子に休息を保障することが最重要と思います。

3. 立法化を急がず、今後に

この法案は、不登校を立法事実とながら多様な教育機会の保障を制度化しようとしていた点に、無理があったと思います。本当に教育に多様性を確保していくこうというのであれば、立法化を急がず、不登校関係者だけではなく、幅広い議論のなかで、正面から考えていくことが必要だと思います。ここまで議論を、ゆがんだかたちで決着させるのではなく、これまでの議論を礎として、今後につなげることが大事だと思います。

「多様な教育」も「休養の必要性」も、すべての子どもにとって必要なことで、ことさら「不登校」を定義づけて、位置づけるべきものではありません。この法案は、建てつけの土台に問題があると言えます。条文修正ではなく白紙撤回し、出発点に立ち返って、考え直すことを求めます。

「義務教育における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案」
一旦、白紙撤回し、再検討を

2016年4月1日 公教育計画学会理事会

2016年3月11日付けで「超党派フリースクール等議員連盟・夜間中学校等義務教育拡充議員連盟」が提案した「義務教育における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案（座長案）」（以後「3.11座長案」と略）は、現在、各党で持ち帰って検討中であり、今期国会に上程を検討するという。

この「3.11座長案」は、2015年5月に議員立法として提案した「多様な教育機会保障法案」がその後、同年9月に上程見送りとなった後、あらためて法案の検討を行い、まとめられたものである。また、長年、フリースクール等学校外の学びの場を運営してきた人々や夜間中学の拡充を求めてきた人々の間からは、この「3.11座長案」に引き続き期待を寄せる声もある。その一方で、「多様な教育機会保障法案」が公表されて以来、たとえば不登校の子どもたちに関わる人々の間から、法案の内容に対する批判や法案準備のあり方に対する疑義も表明されてきた。

このような経過のなかで、公教育計画学会としては2015年6月15日付けの理事会声明「『多様な教育機会保障法案』の根本問題」において、すでに下記3点を要旨として、「多様な教育機会補償法案」の時点でその問題点を指摘した。また、公教育計画学会としては2015年7月及び2016年3月13日に研究集会を開催し、「多様な教育機会保障法案」をめぐる公教育の改革動向等について議論を積み重ねてきた。

- ① 法案が言う「多様な教育機会」とは、何のためのそして誰のための「多様な教育機会」かが全く不明確である。
- ② 法案の想定している「個別学習計画の作成」と市町村教育委員会の認定等の制度構成は、「多様な教育機会」を謳いながら、実際には学習計画の立案や学校教育モデルを前提にして教育機会をとらえる発想でしかない。
- ③ この法案は、いま政権がすすめようとする教育制度の複線化を補完し、特別支援教育を強化することになる。

そこで、このたび出された「3.11座長案」についても、これまでの公教育計画学会としての議論の蓄積をふまえて、以下のとおり主に不登校の子ども支援に関する部分を中心に問題点を指摘し、白紙撤回及び再検討を求めるものである。

記

1. 能力主義的な「普通教育」を補完し、特別支援教育を強化する

「3.11座長案」は、最近の教育改革の動向からいえば、「一億総活躍社会」の実現のための不登校・フリーター・ニート防止策や、才能ある子どもの多様な教育機会の確保策という観点から構築されたものである。具体的には、教育再生実行会議第6次提言「『学び続

ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について」（2015年3月4日）において、「障害者、不登校や中退の経験者等のための多様な学びの場や才能を見いだす機会をつくることや、失敗を経験しても何度も再チャレンジ可能な社会を実現していくことが求められます。そのためには、不登校や障害の捉え方を見直し、全ての子供が、様々な才能を秘めているという意識を共有し、潜在的な能力を引き出すための教育の充実が必要です」と述べている論理に符合していることは明かである。

結論的に整理するならば、この「3.11座長案」は、学校外の学習機会をまずは「能力主義」的な公教育の流れに包摂し、また、「能力主義」的な学習活動が可能な学校外の学習の場をひとまず「普通教育」に相当する場と認める、という枠組みを持つものである。逆に言えば、ただ「休ませているだけ」で「潜在的な能力」を引き出すための取り組みを行わないような学校外の学習に場に対しては、この「3.11座長案」は「整理・淘汰」の対象と見なす危険性を有している。このことは後述4及び6の問題点でも触れる。

2. 認定基準の在り方に問題あり

「3.11座長案」は第2条において、不登校児童生徒を、「相当の期間学校を欠席する児童生徒のうち、学校における集団の生活に関する心理的負担その他の事由のために就学困難な状況として文部科学大臣が定める状況にあると認められる者」と規定する（下線部は本学会）。つまり、文部科学大臣が定める基準に満たなければ、たとえ子どもが学校に通いづらい状態にあっても、この法案でいう「不登校児童生徒」とは認めないとということになる。したがって、本当に支援が必要な子どもが、文部科学大臣が定めた基準次第では排除されてしまう危険性がある。

3. 「普通教育」のあり方を再考せず、無批判に包摂させる論理は危険

「3.11座長案」は第3条の基本理念において、「一 全ての児童生徒が豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられるよう学校における環境の確保が図られるようにすること」「三 不登校児童生徒が安心して普通教育を十分に受けられるよう学校における環境を整備すること」と述べる。この基本理念に照らせば、たとえば国連子どもの権利委員会がこれまでも総括所見（勧告）で指摘してきた過剰に競争主義的な学校のあり方や、いじめや体罰、いわゆる「指導死」等の問題が起きたり、あるいはマイノリティの子どもにとつて過ごしづらい学校のあり方こそ、まずは改善が必要ではないのか。さらに言えば、一見、心理的な課題による不登校に見えながらも、背景には深刻な家庭の貧困状態に起因する不登校の子どもたちもいるだろう。

しかし、こうした既存の学校における「普通教育」の内実を問う視点が「3.11座長案」には全くといってよいほど見られない。「3.11座長案」の第1条で「児童の権利に関する条約等教育に関する条約の趣旨」にのっとった取り組みを行うというが、本来その諸条約の趣旨に沿った教育機会の確保のための施策は、上述の諸問題の改善にあるのではないか。

4. 「休養」への行政介入の懸念

同様に、「3.11座長案」は第3条の基本理念において、「二 不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、不登校児童生徒の個別の状況に応じた必要な支援が行われるよ

うにすること」とある。これも 1 で述べたとおり、ここでいう「学習活動」や「個別の状況に応じた必要な支援」は、あくまでも「再チャレンジ可能な社会」の実現や「潜在的な能力を引き出すため」のものであり、不登校の子どもが「休養」を必要とする場合も、そのような学習活動への復帰が前提になっている。学習活動への復帰を前提とせずただ「休養」し続けている場合は、6 で述べるとおり、その子どもと保護者への介入が国や地方自治体によって行われる危険性がある。

5. 既存の施策体系で対応可能

不登校の子ども支援に関する「3.11 座長案」の第 8 ~ 第 11 条については、現行の教育制度上も可能なこと、あるいはすでに実施してきたことが盛り込まれているのではないか。たとえば第 10 条では「特別の教育課程に基づく教育を行う学校の整備等」を規定しているが、すでに学校教育法施行規則第 56 条で、文部科学大臣が認定する場合において「不登校児童を対象とする特別の教育課程」を編成することが認められている。

第 9 条で「不登校児童生徒に係る情報の共有の促進等」を規定するが、これもまた、すでに文部科学省は不登校の子ども支援の領域において、学校と関係機関・民間団体との連携、あるいは教職員と心理・福祉その他多様な職種の人々の連携を推進してきた経過がある（たとえば国立教育政策研究所生徒指導センター『不登校への対応と学校の取組について』（生徒指導資料第 2 集、2004 年）などを参照）。そうであれば、このような法律がなくとも、既存の法令を根拠に、文部科学省の従来の施策のままでできることを、わざわざ「3.11 座長案」は規定しようとしていることになる。

6. 学校外の学習機会に対する「管理・統制」強化の危惧

「3.11 座長案」は、学校外の多様な学習機会に対する「管理・統制」の側面を明確に示している。たとえば第 12 条・第 13 条では、学校外での子どもの学習状況や心身の状況等を国や地方自治体が継続して把握したうえで、その状況に応じて、その子どもと保護者に必要な助言・情報提供等の必要な措置を行うことが可能であるとしている。

一部フリースクール関係者はこの「3.11 座長案」に対して、第 13 条で「休養」の必要性や学校外の学習機会が位置づけられると評価するのかもしれない。

しかし、第 12 条・第 13 条の条文の両方をつなげて理解すれば、この「3.11 座長案」は、たとえば個々の子どもの状況を国や地方自治体が把握したうえで、今は「休養」以上に学習が必要であり、ある特定の学校外の学習の場に子どもを通わせることは不適当だと保護者に「助言・情報提供等」の「必要な措置」を行うことを排除していない。

ましてや、1 で述べたとおり、この「3.11 座長案」では第 12 条・第 13 条にもとづいて、子どもに「休養」ばかりさせていて十分な学習活動を展開していないと状況確認できた場合、積極的に「助言・情報提供等」などの「必要な措置」を通じて、国や地方自治体から当該の子どもや保護者に働きかける形で、ある特定の学校外の学習の場自体を利用しないようにすすめることも可能である。

このような働きかけの結果、学校外の学習の場が政策的に「整理・淘汰」され、「一億総活躍社会」実現の目的に合致した場のみが残るということを危惧する。

以上

「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」（座長案）の問題点

2016年4月15日

障害児を普通学校へ・全国連絡会

「障害児を普通学校へ・全国連絡会」は、共に生きる社会は共に学ぶ教室から生まれるという考え方のもと、どの子も分け隔てられることなく地域の普通学級において共に学ぶ教育を求めてきました。国連の「障害者権利条約」におけるインクルージョンの理念は、私たちの思いと同じものです。教育においてもインクルーシブ教育が進められなければなりません。

しかし現状は、権利条約を批准したにも関わらず、年々特別支援教育を受ける子どもたちが増加し、分離・別学体制が進んでいます。それは、文部科学省が権利条約のいうインクルーシブ教育の意味を意図的に歪曲しているからです。そして多様な学びの場を用意しその子のニーズに合った場で別々に学ぶとした特別支援教育を拡充していくことが、インクルーシブ教育システムの構築につながると強化しているからです。

全国連は、「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3.11座長案）を、特別支援教育の多様な場の拡大であり、分離・別学体制の強化につながるものととらえています。インクルーシブ教育を推進するものではありません。そしてこの3.11座長案の成立には、強い危機感を覚えます。

全国連は以下にその問題点をあげ、「3.11座長案」の白紙撤回を求めます。

1. (3.11座長案) は、不登校当事者からの反対の声を取り上げていない。

1979年に養護学校義務化がされました。これに対して当事者である障害者たちが養護学校義務化阻止の声を上げました。障害者たちは「障害児は養護学校に NO !」「地域の学校へ行きたい」と体を張って抗議しました。当時、障害者の声を受け止めなかつた当時の文部省は、子ども達を分断する能力主義教育の徹底に舵を切ったのです。

2014年に日本も批准した障害者権利条約は、「私たち抜きに私たちのことを決めるな！」のスローガンが注目をあつめました。障害者の視点から作られた条約でもあります。そして当事者性という考え方が浸透してきました。政府の障害者政策作成の場には必ず障害当事者が関わるようになってきています。

(3.11座長案)には、不登校当事者から白紙撤回を求める声が上がっています。まさに「私たち抜きに私たちのことを決めるな！」ではないのでしょうか。不登校経験者やその保護者たちは、私たちを苦しめる法案・追いつめる法案だとしています。この法案によって更に不登校が増えるとも指摘しています。12万人にもおよぶ家等でごしている当事者たちの反対の声を聞くことなくして、何のための法案なのでしょうか。

2. (3. 1 1 座長案) は、現在の学校教育全体の競争と管理強化を進める施策である。

養護学校義務化実施の声は、養護学校が選抜制を取り多くの未就学児を出していた状況の中から大きくなりました。文部省は障害児の教育権獲得運動に応える形で、延期していた養護学校の就学および設置義務の施行をするという政令を1973年に公布しました。この政令は「未就学をなくし、全ての障害児に適切な教育を」の形をとりましたが、一方で能力主義を柱にした1971年6月の第22回中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的政策について」に基づくものでもありました。この答申では、戦後の教育体制から新しい時代への挑戦とし能力主義が打ち出されました。発達過程に応じた学校体制や教育内容とか特性に応じた教育方法等が提起され、その中に「特殊教育の整備」として「養護学校の義務化もはかること」とされていたのです。養護学校は文部省が進める能力主義の教育の底辺の受け皿として位置づけられました。結果として就学猶予や免除は少なくなりましたが、多くの子が普通学級から排除され続けることになったのです。

こうした経験から考えて、この法案の検討と同時に進行している教育再生実行会議の提言の中から不登校対策を見る必要があります。教育再生実行会議は「21世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を進める」としています。そのために今学校は、英語教育のために授業時数が更に多くなり、休み時間までも削られようとしています。授業日数も増え、休日が減っています。「道徳」が教科化され、教科書検定も厳しくなり、子ども達に寄り添った授業は認められません。全国一斉学力調査のために、都道府県や区市町村単位でも独自の学力テストが実施されています。小中一貫校や中高一貫校など、選別と競争がますます加速化され管理が強められています。まさに「一億総活躍社会」の旗のもと、学校が子ども達にも「活躍」を迫っているのです。不登校児童生徒についても、「適切な支援を」という形を取りながら、不登校の子ども達を選別して「活躍」を迫っているとしか思えません。

3. 不登校児童生徒の定義が文科大臣の定める状況にあると認められるもの(第2条)とされ、どの子も対象にされる危険性がある。

心身障害児教育が特別支援教育となって、従来の障害に加えてADHDや高機能自閉症等が対象になりました。更に発達障害も加わりました。最近では、普通教育から落ちこぼれる子や適応しない子など年々拡大される傾向にあります。私たちは、競争と管理がますます強まるなかで、学校教育が特別支援教育の対象を増加させてきた事例を数多く見てきました。近年障害の定義について、「医療モデル」から「社会モデル」とする考え方方がされるようになり、障害を個人の問題とせず社会の在り様と関連してとらえるようになっています。

3. 1 1 座長案は、「学校における集団の生活に関する心理的な負担その他の事由のため、就学困難な状況として文科大臣が定める…」となっており、不登校を個人の問題にして学校の在り方を問題にしていません。障害の医療モデルの考え方のままです。学校生活での心理的な負担は、どの子も抱えるものです。そして不登校は、どの子にも起こります。不登校

対象も特別支援教育対象と同じように拡大され、普通教育の場から切り離されていくとともに懸念されます。そして特別支援学級や学校を増設したように、「適切な支援」として適応指導教室や不登校対象学校が作られます。学級や学校ができるとその学校への就学を強制され、更に不登校対象児が拡大していくという連鎖が予測されます。

4. 不登校児童生徒に対する教育機会の確保等（第3章）は、特別支援教育における振り分けの手法と酷似している。

特別支援教育では、個別ニーズに応じた適切な支援の名の下に子ども達の振り分けが組織化されました。就学前検診体制を強化し、就学前相談や就学児健診で障害児の発見に努め、学校内では特別支援校内委員会・特別支援コーディネーター・巡回相談・個別支援計画の導入により、在校生の中から特別支援教育対象児をふるいわけています。

不登校対象児童生徒に対しても、第3章全体を通して、普通学級からの振り分けが組織化されていくことが読み取れます。第8条 「学校における取組を支援するための必要な措置を講ずる」 第9条 「適切な支援が組織的継続的に行われることとなるよう、そして専門知識を有する関係者で共有することを促進するために必要な措置を講ずる」は、学校内での不登校児童生徒対策です。

この法案と一緒に不登校に関する調査研究協力者会議で作成された「教育支援シート」により、不登校対象を抽出するわけです。特別支援教育では「実態把握カード」があり、「年度末や年度始めに、全校体制で全校児童生徒を対象にスクリーニングを実施しましょう」と対象児童生徒の抽出を呼びかけました。同じように「教育支援シート」で抽出された不登校対象児童生徒は、専門家の手で第10条「特別の教育課程に基づく教育を行う学校の整備」で作られる不登校対象の学校への転校を「適切な支援」として強制されるのです。教職員達は自分たちの指導の在り方が子ども達を不登校に追いつめている現実を顧みることなく、「不登校のことは専門家に任せよう」とする風潮が強まると考えられます。不登校を学校の問題・教育の問題としてとらえず、子どもの側の問題としてとらえるようになっていきます。

特別支援教育が普通学級の中で共に学ぶためではなかったように、この法案で子ども達が安心して学べる学校とはなりません。学校にとって「問題のある子」「手のかかる子」を普通学級から分離し、子ども達を分断する法案です。

「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」

(座長案) の白紙撤回とインクルーシブ教育の推進を求めます。

実態把握カード……特別支援教育体制モデル事業 八王子市・調布市の啓発リーフレットより

「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」への疑問

中島 浩籌（ナカジマヒロカズ　日本社会臨床学会運営委員）

昨年9月に提出された「義務教育の段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律案」は「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」に変わりました。法案名称から「多様な」という文言が抜け、第3章「不登校児童生徒に対する教育機会の確保等」が付け加わることにより、本法案は「不登校対策」的な色彩がより強まってきたといえるでしょう。

ということは、この法案は「不登校」を問題視する周囲のまなざしを強めることにしかならない、そのような危惧を感じざるをえないのです。

私は、フリースペースや高卒認定試験予備校などで多くの「不登校」経験者と出会い、話し合ってきました。そこで考えてきたことをもとに、この法案への疑問を述べていきたいと思います。

(1) 「不登校」を問題視するまなざしの強化

法案は「不登校児童生徒に係る情報の共有の促進」(9条)を謳い、「不登校児童生徒の心身の状況を継続的に把握するために必要な措置を講ずる」(12条)としています。要するに、「不登校児童生徒」は常に心身の状況を把握すべき問題な状態にある生徒と見なされているのです。

しかし学校をやめたり休んだりする行為自体は、何らかの病気の症状でも、「問題行動」でもありません。そのことは文科省の「不登校に関する調査研究協力者会議」の中間報告(2015年)でも認められています。では、「問題行動」ではないのに、なぜ「不登校児童生徒」だけが「心身の状況」を把握されなければならないのでしょうか。それは、学校を辞めたことが社会的立場を不利にし、将来の社会的自立を難しくし、自尊感情を弱め、問題な状態に陥るリスクが高いとみなされているからなのです(「中間報告」など)。

確かに、「自分はダメな人間なのだ」と思ってしまう人は少なくありませんし、不利な立場に置かれることもあるでしょう。しかし、それは周囲の人々が「不登校」を問題視しているということの結果なのではないでしょうか。原因となっているその問題視をなんとかするのではなく、「不登校」生の心身状態だけを常に把握していくとする法案の姿勢は、「『不登校』は特別であり問題な状態なのだ」という見方つまり問題視を強めることになります。

(2)専門家などによる組織的、継続的な情報の共有への疑問

フリースペースなどでは、様々な人からのいろいろな言葉に接することにより、苦悩から脱していった「不登校」経験者の話をよく聞きます。「それまで学校その他で出会った人から言われたものとは違う視点からの言葉に接し、自分の在り方の方向づけができるようになった」と言う人もいます。まさに多様な立場からの異なった意見・言葉が大きな意味を持つことが多いのです。

しかし、法案は、接する人たちの連携と情報の共有をうたっています。第9条では「適切な支援が組織的かつ継続的に行われる」ために「情報を教職員、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者相互間で共有することを促進する」となっています。この組織的、継続的な情報の共有と支援のネットワークは、情報や支援のあり方の均一化を招いてしまうことは確実でしょう。その切れ目のない組織的対応は、異なった意見・言葉と出会う可能性を薄くしてしまうのではないかでしょうか。連携を必要とする場合もあるとは思いますが、ともかく「組織的で継続的な対応を！」という姿勢には、この点で疑問を感じざるをえません。

(3)ある特定の方向性へと向かわされることへの疑問

上に述べたことにつながることですが、「組織的、継続的な支援」あるいは「適切な学習活動への支援」は、生徒がいる場所の均一化も招いてしまうでしょう。

フリースペースやフリースクールで、「今までの学校と全く違う雰囲気で、ホッとできた」と言う生徒によく出会います。それぞれのフリースペース、フリースクールは、それぞれの雰囲気や方向性を持っています。その方向性・雰囲気に合った生徒はホッとできるのです。しかし、法案が目指している「組織的、継続的な連携による支援」では、学校も適応指導教室もフリースペースも同じような方向性を持つてしまう、ということになるのではないでしょうか。

また専門家を中心とした情報共有の中で、どのタイプの「不登校」はどのような方向性を持った支援が必要であるとの共通認識が形成され、その認識の下、各場が連携して対応していく、そして社会的自立の促進、適応的あり方の育成等々といった方向性のみが支援の柱となっていく、そういったことが「組織的、継続的な支援」から見えてきます。

そうなると、その支援の方向性と異なる生き方を模索する生徒は、その道を塞がれることになり、新しいものを生み出す若者の力もそがれていくということになる、そのような危惧を持たざるをえません。

以上、3点に絞って述べてきましたが、このような疑問点の下、私は本法案の成立に反対します。

文部科学省の「不登校対策」の根本からの見直しを

2016年4月15日

NPO 法人 登校拒否・不登校を考える全国ネットワーク 有志連合
子ども相談室「モモの部屋」 内田良子

今年は文部省が今までいう不登校を「学校ぎらい」と分類し、統計をとって問題にするようになって50年目になります。実に半世紀にわたって、文部科学省は子どもたちが学校を休む権利を制限してきたことになります。文部省及び文科省の不登校対策が50年に及んだ結果、「義務教育の間は学校を休んではいけない」と親も子どもも学校も思いこまされてきました。また、当初から子どもが学校を休むのは親の育て方が悪い、子どものもって生まれた学校に行きにくい性格傾向があると言われ、今もなお不登校に対する誤解と偏見として残っています。

1980年代に入り、登校拒否をする子どもが目立って増える傾向が続き、全国各地に「登校拒否を考える会」が次々に生まれました。この時期から私は全国各地の親の会に呼ばれ、相談をたくさん重ね今日に至っています。民間の病院と保健所で42年間、不登校の心理相談に取組み、NHKラジオ「子どもと教育電話相談」のアドバイザーを23年間担当して、全国各地の親と子の悩みを聞いてきました。地域によっては登校拒否をする子どもとそれを受け入れる家族を学校や教育委員会などが非国民という時代から、子どもの立場に立って親とともに歩んできました。

●わが子が不登校になると、保護者は子どもの将来（進学、就職など）を心配して、学校を休ませないように登校圧力をかけます。いじめや部活での過労、先輩後輩の封建的関係、先生の体罰、懲罰的指導などで学校に居場所をなくした子どもたちが不登校になります。わが子が学校生活で傷つき、人間関係で疎外され差別され孤立していることを親はなかなか気づきません。

登校しづら・さみだれ登校の出るわが子を何とか学校へ行かせようとして子どもを追いつめます。子どもは学校に居場所を奪われた上に、家庭での居場所を失います。全国12万以上の家庭で登校をめぐって家庭内での争いが起き、追いつめられた子どもが自分を守るために「家庭内暴力」を振うこともあります、親子関係に亀裂が入っていきます。

わが子の強い抵抗にあって、親が登校強制をあきらめると子どもは不登校ができるようになります。不登校とは年間30日以上断続的に学校を欠席することです。しかし、親や学校、先生が休むことを受け入れないといじめや体罰などで深く傷ついた子どもは我慢して休まず学校へ行き続けます。保健室や別室に登校している子どもたちは、少なくとも50万人以上いると推定されます。「心は不登校、からだは登校」状態で頑張り無理を重ね、心身ともに限界を超えた時に子どもたちは自ら命を断っていきます。不登校は命の非常口です。

●職場や各種の会合などで「わが子が不登校して困っている」と呟くとその場に居合わせた人たちが「実はうちの子どもも不登校して困っている」「姪や甥、孫が不登校して悩んでいる」と共通の深刻な話題になります。不登校は、日本の社会での国民的

な課題です。文部省・文科省が不登校はどの子にも起こりうるとして、不登校対策に本格的に取組むようになった 1990 年から今年で 25 年になります。この間の不登校の子どもの延べ人数は 270 万人に上りました (1991~2014 年度間)。不登校対策が強化された 2000 年以降、この 14 年をみても不登校の子どもは実に延べ 190 万人近くになります (2000~2014 年度間)。文科省が不登校対策をすればするほど不登校の子どもは増え続けています (資料①)。これは不登校対策が子どもの救済になっていないことを意味しています。

子どもは学校を休めないことを悩み苦しみ追いつめられています。文科省は子どもが休むことを問題にし、早期学校復帰策をつくり、学校を休ませない対策を次々に打ち出しました。子どもが求めている休む必要と文科省の対策は真逆です。不登校の子どもは増え続けています。

●多くの子どもたちは、いじめや懲罰的指導、体罰などの被害を受けていても学校を休むことができません。文部省及び文部科学省の不登校対策が 50 年に及んだ結果、「義務教育の間は学校を休んではいけない」と子どもも保護者も思いこまされています。

評価、競争、管理のある学校ではどの子どももいじめる立場・いじめられる立場の両方を経験する可能性があります。

いじめを受けて深く傷ついている子どもが護身用にナイフやカッターを身につけて登校を続けている現実があります。不登校をすることができずに、いじめられる辛さを回避するためにいじめる側にまわったり、非行へ向かう子どもがいます。

いじめられても我慢して学校通い続け、心身ともに限界にきた子どもが命を断つことが続いています (資料②)。不登校は「命の非常口」です。不登校対策を法律化することで非常口を閉じることはしないでください。いま必要なのは、全ての子どもたちに「学校を休む権利」があることを明らかにし、そのことによっていかなる不利益を受けないことをきちんと保障することです。

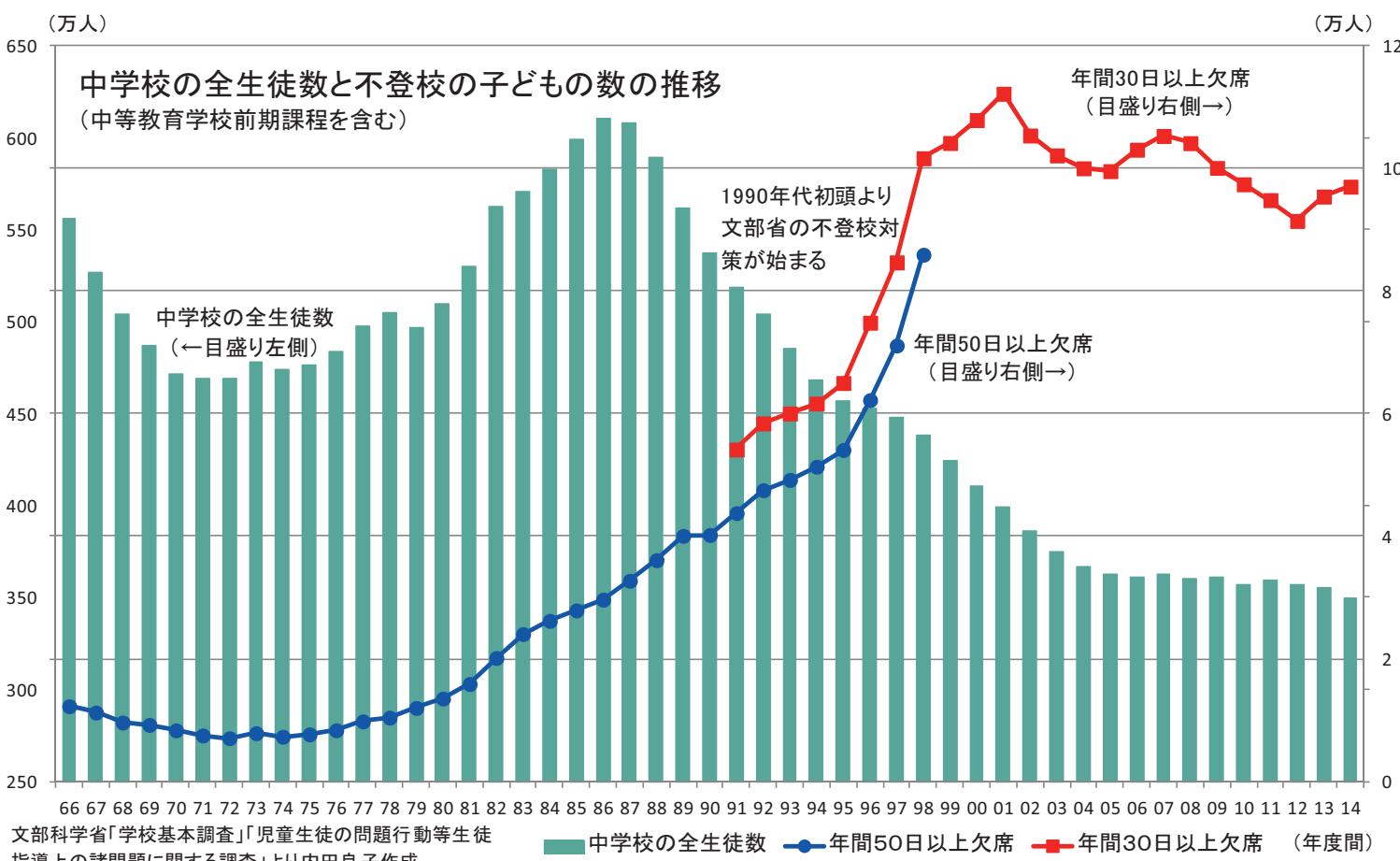
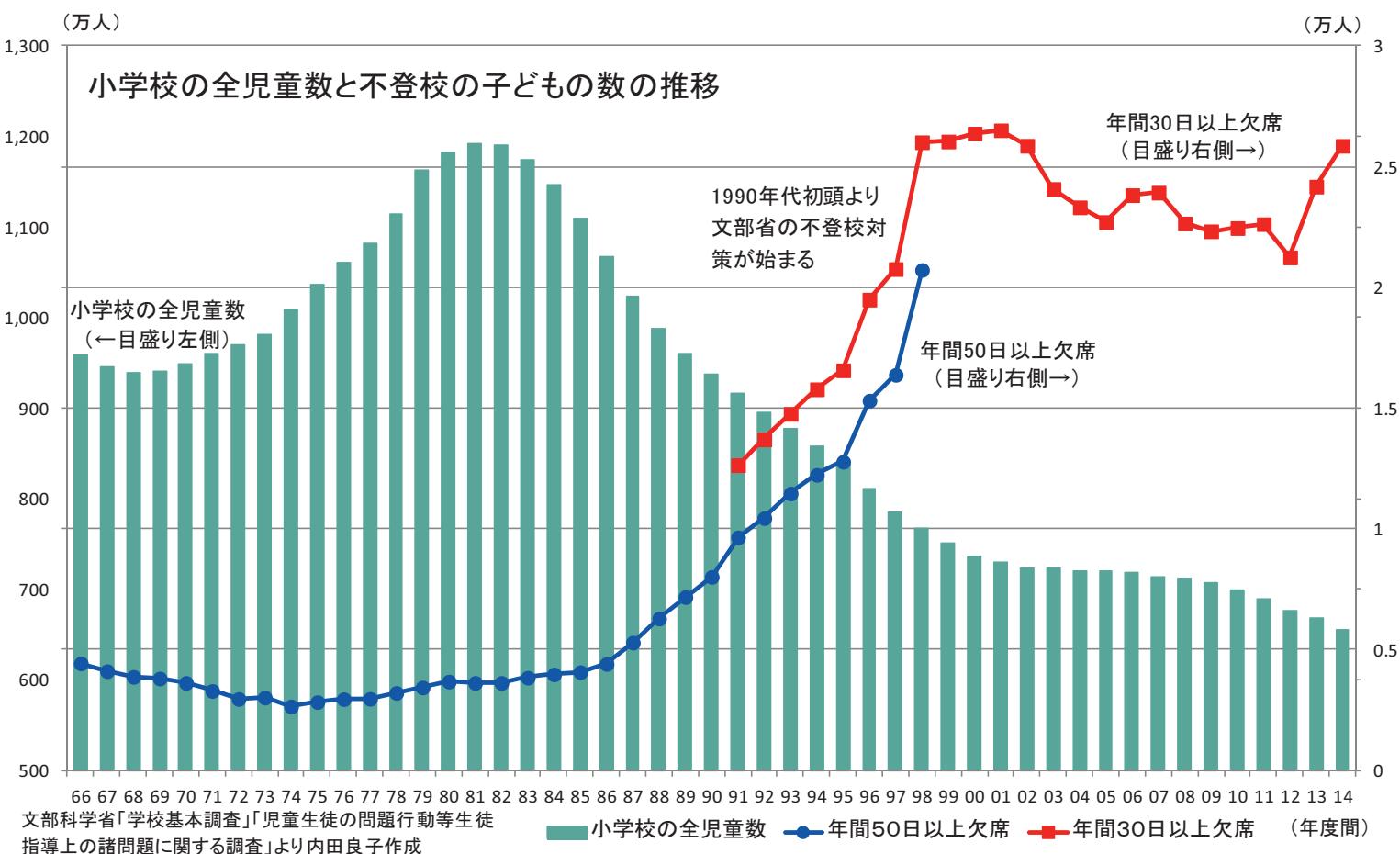
●このような状況と背景があるにもかかわらず不登校対策法案が今国会に上程されようとしています。法案の内容 1990 年以降、打ち出されてきた文科省の不登校対策とほぼ同じです。不登校の子どもと家庭を追いつめ、学校を休めない子どもを死に追いつめるなど効果をあげていない文部科学省の不登校対策をなぜ今急いで法律にする必要があるのでしょうか。「不登校対策」法案をつくる前に、今まで実施してきた文科省の不登校対策が結果を出していないことに対し早急に検証が必要です (資料③)。

●まず優先すべきは被害者の救済です。人間関係と集団の圧力、先生指導に深い傷を負った子どもたちはとにかく「そっとしておいてほしい」と望んでいます。心身の回復には年単位、数年以上かかる子どももいます。文科省の不登校対策は子どものためになってきたのか。子どもたちに生きる力と幸せをもたらしたのか。将来への夢と希望をもてるようにしたのか。しっかりと検証していただきたいと思います。不登校対策法案は拙速をさけ、時間を充分にかけ、不登校の子どもとその保護者、不登校を経験した当事者、学校現場の先生や養護教員など、全国各地の不登校の現場にいる多くの市民に経験や意見、懸念などを聞いて下さい。

本法案を夜間中学と分けて白紙撤回し、国連「児童の権利条約」を骨格にした、全ての子どもたちが生きる希望と将来への夢が持てる学校教育環境をつくって下さい。

小学校・中学校の全児童・生徒数と不登校の子どもの数の推移

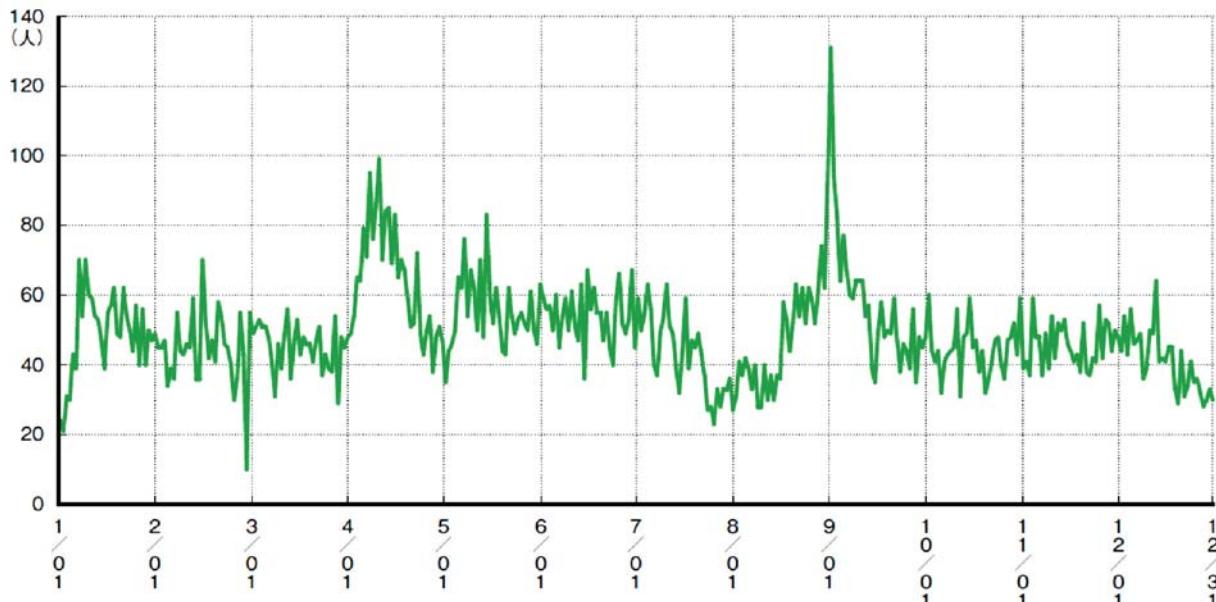
文部科学省「学校基本調査」「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」データより作成（中学生は中等教育学校前期課程を含む）



(18歳以下の自殺は、学校の休み明けに多い傾向がある)

18歳までの自殺において、過去約40年間の日別自殺者数をみると、4月上旬や9月1日など、学校の長期休業明け直後に自殺が増える傾向があることがわかる（第4-5図）。このような時期に着目し、児童生徒の変化を把握し、学校や地域、あるいは家庭において、見守りの強化や、児童生徒向けの相談や講演等の対応を集中的に行うことが効果的であろう。

第4-5図 18歳までの日別自殺者数



資料：厚生労働省「人口動態調査」の調査票情報の独自集計

中学生の自殺率 過去最多の水準 2015年すでに77件



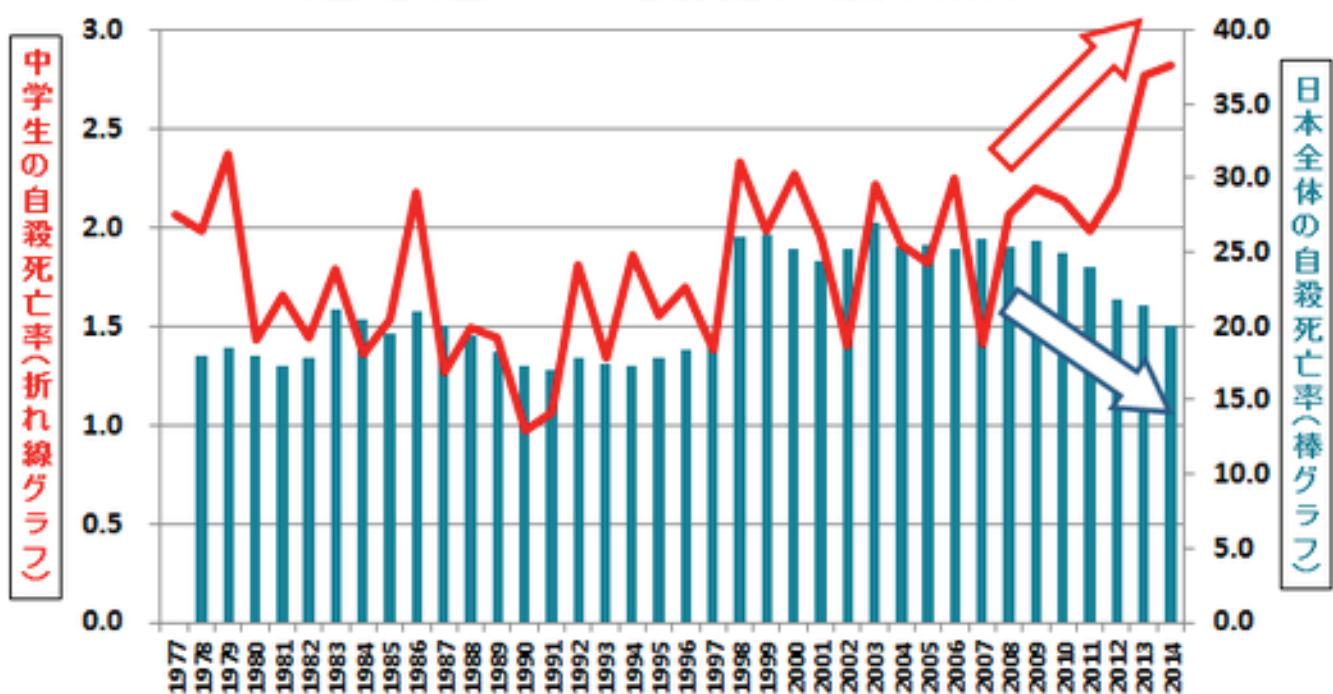
『リスクリポート』より（個人-Yahoo!ニュース）

<http://bylines.news.yahoo.co.jp/ryouchida/>

内田良 | 名古屋大学大学院教育発達科学研究科・准教授

2015年11月3日 6時0分配信

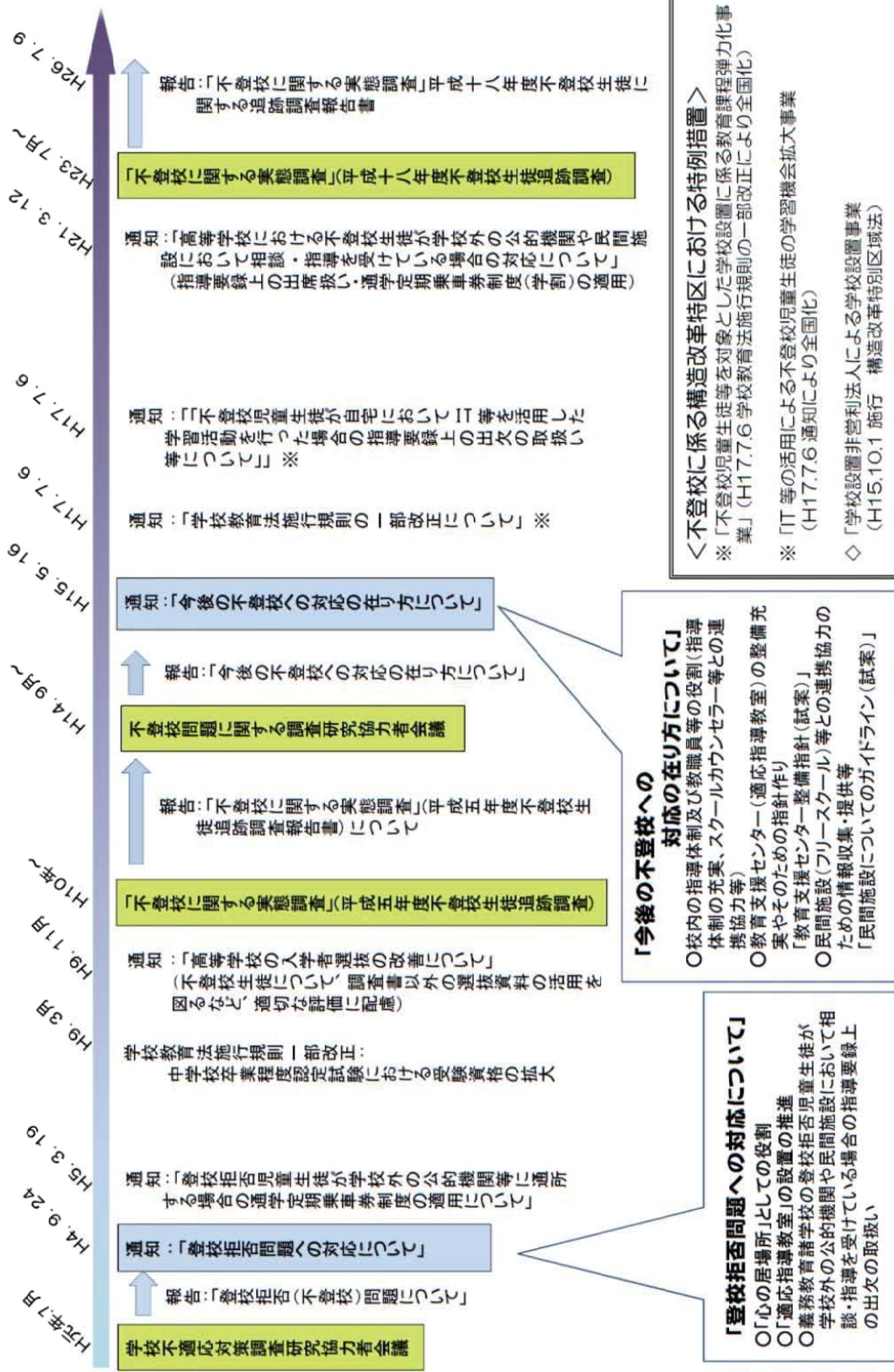
中学生と日本全体における自殺死亡率の推移(10万人あたり)



中学生と日本全体の自殺死亡率（10万人あたり）

中学生の自殺率は1990年から増加傾向に転じ、とくに2011年以降は著しく上昇

(30) 不登校施策の推移について



「不登校対策法案」への反対声明

不登校・ひきこもりを考える当事者と親の会ネットワーク
不登校を経験した当事者

私は現在30歳で、小学校でいじめにあい、中学2年でエネルギーが切れるように学校に行かなくなったり、不登校経験者です。

今回の「不登校対策法案」に反対してきた当事者のひとりとして、今の気持ちを言わせていただきます。

この法律案には、学校で、いじめ・体罰・性被害などの被害を受けた「犯罪被害者の保護・ケア」という観点が、まったくありません。

法律案の第三章は「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等」となっています。この題名も含めて第三章まで読んでいくと、「教育機会の確保」という言葉が19回も出てきました。

何故こうなるのか？心が悲しく、やるせない思いでいっぱいです。

わたしがエネルギーが切れるように学校に行かなくなったり、言つてほしかった言葉は、ひとつだけでした。

「あなたが生きていてくれるだけで、私は嬉しいよ」

これだけで、十分だったんです。

なぜ被害を受けた上に、「教育機会の余地がある」という目で見られなければならないのでしょうか？

『人間』にむけたまなざしではない。

『人材』を選ぶ選別です。

私はひとりの人間として、この「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」の中の「不登校対策法案」に、強く反対します。