

不登校の問題から見た義務教育の当面する課題

江 澤 和 雄

目 次

- はじめに
- I 中教審答申における義務教育と不登校
- II 義務教育における不登校
 - 1 不登校の現状
 - 2 不登校のとらえ方の変化
 - 3 不登校への取組み
- III 就学義務と不登校
 - 1 教育義務と就学義務
 - 2 不登校と就学義務
- IV 不登校と義務教育保障
- おわりに

はじめに

「三位一体の改革」の一環として、活発な議論が展開された義務教育費国庫負担制度の見直しは、現行制度の維持と国庫負担率の変更による税源移譲での対応策により一応の決着をみた。これにより、国の負担率がこれまでの二分の一から三分の一に変更されたが、義務教育を担う国の責任が改めて確認され、この間の議論を通じて、国が取り組むべき義務教育の今後の課題も浮き彫りにされた。

とくに、平成17(2005)年10月の中央教育審議会答申(以下、「中教審答申」)「新しい時代の義務教育を創造する」が今後の検討課題の一つとして提起した、「フリースクールなど学校外の教育施設での学修を就学義務の履行とみなすことのできる仕組み等」(第Ⅱ部第1章(3)「義務教育に関する制度の見直し」)は、近年その増加

が懸念されている不登校の問題に関して、解決のための新たな方向性を提示するだけでなく、義務教育のあり方の再考を迫る内容を含んでおり、今後の義務教育の方向性を考える上で看過できないものと言える。そこには、不登校の増大化が、国や社会の形成者を育成するという義務教育の本来的機能に影響を与えずにはおかないという意味で、義務教育の基盤に関わる問題であるという認識がある。それは同時に、義務教育を担う学校への就学、すなわち就学義務に支えられた義務教育制度のあり方の再考を迫るものでもある。

近年の国の教育政策は、文部大臣／文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会(以下、「中教審」という。)とともに、文部省／文部科学省が課題ごとに設置している調査研究協力者会議⁽¹⁾が提示する方向性に依拠するところが少

(1) 不登校に関する調査研究協力者会議は、初等中等教育局長の諮問機関として位置づけられている。不登校問題に関する調査研究協力者会議報告「今後の不登校への対応の在り方について」における「本協力者会議の審議経過と報告のねらい」参照。同報告は、文部科学省ホームページに掲載。

<http://www.mext.go.jp/b_menu/public/2003/03041134.htm#01>

なくなく、とくに不登校に関しては同会議の果たす役割は大きい。不登校に関する同会議のこれまでの活動成果としては、平成4年3月の学校不適応対策調査研究協力者会議報告「登校拒否（不登校）について」（以下、「平成4年報告」という。）と、平成15年3月の不登校問題に関する調査研究協力者会議報告「今後の不登校への対応の在り方について」（以下、「平成15年報告」という。）がある。

本稿では、これらの報告において提示された課題等を整理しながら、この問題が義務教育を担う学校の機能と役割に大きく関わっている点をふまえ、その取組みの現状と課題を明らかにし、不登校の問題の視点から義務教育の当面する課題を考えてみたい。

I 中教審答申における義務教育と不登校

日本の義務教育は、「基本的な制度や仕組みは非常に高度に整備されて」おり、「優れた面が多く、総じてよく機能している」と言われる⁽²⁾。しかし、最近の義務教育をめぐるのは、義務教育段階における私立学校の設置促進、通学区域の弾力化、学校設置者の特例規定等により、「義務教育をめぐる公共性が問われている状況」⁽³⁾があることが指摘されている。こうした中で出された平成17年10月の中教審答申（「新しい時代の義務教育を創造する」）では、義務教育を担う学校について、「二十一世紀の学校は、保護者や地域住民の教育活動や学校運営への参

加等を通じて、社会との広い接点を持つ、開かれた学校、信頼される学校でなければならない」とされ、義務教育制度見直しの課題として、以下の3点⁽⁴⁾が提示された。

- ① 「一定の要件のもとで、フリースクールなど学校外の教育施設での学修を就学義務の履行とみなすことのできる仕組み等について検討すること」
- ② 「障害の種別ごとの盲・聾・養護学校を、障害の重度・重複化に対応し、小・中学校等を支援するセンター的機能をもつ特別支援学校に転換すること」
- ③ 「幼稚園や高等学校を義務教育の対象とするなど義務教育の年限を延長すべきとの意見、義務教育への就学年齢を引き下げ五歳児からの就学とすべきとの意見など」について、「学校教育制度全体の在り方との関係など慎重に検討すべき点があること」をふまえた検討を行うこと

この答申については、「時代認識からの危機意識・問題意識、それへの具体的改革提言」は、十分には読み取れず、「義務教育自体が抱える本質的な困難と課題には、全くといってよいほど触れていない⁽⁵⁾」との見方もあるが、①の課題は、中教審の答申としては今回の答申ではじめて提示されたものである⁽⁶⁾。これは、中教審がこの問題を検討課題とするという一つの考え方を示したものであるとみることができる。同じ視点に立つ考え方としては、平成10年6月の中教審答申「新しい時代を拓く心を育てるため

(2) 藤田英典「義務教育制度のゆくえー改革動向とその問題点（インタビュー）」『季刊教育法』143号，2004.12，p.15.

(3) 窪田眞二「地方分権、規制改革政策と日本の義務教育」『教育学研究』72巻4号，2005.12，p.419.

(4) 「第Ⅱ部 各論 第1章 教育の目標を明確にして結果を検証し質を保証するー義務教育の使命の明確化及び教育内容の改善ー (3) 義務教育に関する制度の見直し」中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」p.18. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf> の中でうたっている。

(5) 新堀通也「新しい時代の義務教育」『教職研修』34巻5号，2006.1，p.13.

(6) フリースクールと就学義務についての検討の必要性は、これまでの中教審答申で言及されることはなかった。

に「一次世代を育てる心を失う危機―」(「幼児期からの心の教育の在り方について」)があり、ここでは、不登校の問題に関して、「学校のみで解決することに固執すべきではない。適応指導教室の一層積極的な活用を図ったり、民間の指導施設との連携を図っていくことなどをためらわない、開かれた学校運営を行っていくことが大切である」とうたわれている⁽⁷⁾。

文部行政におけるこうした考え方の端緒となったのは、「平成4年報告」であった。それは、不登校の問題を、「子どもに対する学校の不適応問題ととらえて、子どもや保護者の悩みや苦しみを受容し、それを自らの在り方とかかわらせて考え、対応するかまえをとらなくてはならない⁽⁸⁾」という意味と認識を示すものであった。不登校を、「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」としてとらえる考え方と、「登校拒否」に替わる「不登校」という言い方は、この「平成4年報告」から広められ、今日に至っている。

II 義務教育における不登校

1 不登校の現状

(1) 不登校児童生徒数の現状

平成16(2004)年度の不登校児童生徒(30日以

上欠席者⁽⁹⁾)の数は、小学校2万3,310人(平成4年度は1万3,710人)、中学校10万7人(同5万8,421人)の計12万3,317人(同7万2,131人)で、3年連続で前年度を下回ったものの、全児童生徒に占める割合は小学校0.32%、中学校2.73%と、依然として軽視できない状況にある⁽¹⁰⁾。

一方、不登校児童生徒の実態については、これまで小・中学生について文部科学省の調査が行われてきたが、平成16年度の調査において、高校生の「不登校」の実態が初めて明らかにされた⁽¹¹⁾。これによると、年間30日以上長期欠席者のうち不登校生徒は、6万7,500人(高校在籍者の1.8%)にのぼっている。また、不登校生徒のうち中途退学者は2万4,725人で、不登校生徒のうち36.6%が中途退学をしている実態が明らかにされた。さらに、中学校時代にも長期欠席であった不登校生徒は1万4,245人で、不登校生徒全体の21.1%を占めていることもわかった⁽¹²⁾。高校生の「不登校」問題が中学生時代の不登校と密接に関わるものであることが実態として明らかにされたことで、この問題が義務教育の課題と切り離して考えることができないものであることが確認されたと言えるであろう。

(2) 不登校の原因

文部科学省の調査⁽¹³⁾では、不登校の原因を、

(7) 「不登校にはゆとりをもって対応しよう」中教審答申「新しい時代を拓く心を育てるために一次世代を育てる心を失う危機―」(平成10年6月30日)

(8) 坂本昇一「登校拒否にどう対応するか」『季刊教育法』88号, 1992.6, p.9.

(9) 平成2年度までは、「50日以上欠席者」が対象となっていたが、より正確な実態を把握する必要性から、平成3年度からは「30日以上欠席者」の数がとられている。「50日以上欠席者」の調査は、平成10年度まで公表された。

(10) 文部科学省『学校基本調査速報』2005.8.10;『内外教育』5589号, 2005.8.23, pp.2-3.

(11) 文部科学省「生徒指導上の諸問題の現状について(概要)」

<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/09/05092704.htm>

(12) 「高校生の不登校は6万7500人―2004年度『生徒指導上の諸問題の現状』(下)」『内外教育』5604号, 2005.10.25, p.6.

(13) 文部省初等中等教育局『生徒指導上の諸問題の現状と文部省の施策について』(平成3年12月～平成12年1月)および文部科学省初等中等教育局児童生徒課『生徒指導上の諸問題の現状と文部科学省の施策について』(平成13年2月～)による。

「不登校となった直接のきっかけ」と「不登校状態が継続している理由」の2つからとらえている。前者は、「学校生活に起因」、「家庭生活に起因」、「本人の問題に起因」の3つに分けられ、このうち「学校生活に起因」は、「友人関係をめぐる問題」、「教師との関係をめぐる問題」、「学業の不振」、「クラブ活動、部活動等への不適應」、「学校のきまり等をめぐる問題」、「入学、転編入学、進級時の不適應」に区分されている。また後者は、従来「登校拒否のタイプ(態様)⁽¹⁴⁾」とされていたもので、「学校生活上の影響」、「あそび・非行」、「無気力」、「不安など情緒的混乱」、「意図的な拒否」、「複合」「その他」に区分されている。

小・中学校とも、不登校となった直接のきっかけで最も多いのは、「学校生活に起因」するものの中では「友人関係をめぐる問題」(いじめ、けんか等)であり、「不登校状態が継続している理由」(いわゆる不登校のタイプ)としては、「不安など情緒的混乱」(登校の意思はあるが身体の不調を訴え登校できない、漠然とした不安を訴え登校しない等、不安を中心とした情緒的な混乱によって登校しない(できない))や「学校生活上の影響」(いやがらせをする生徒の存在や、教師との人間関係等、明らかにそれと理解できる学校生活上の影響から登校しない(できない))が多くなっている⁽¹⁵⁾。

不登校のタイプでは、不登校状態が継続している理由が複合していてもいずれが主であるか決めがたい「複合」型が増加傾向にあり、また「あそび・非行」型は、小学生では目立たないが中学生では一定の割合を示している。学校を取り巻く社会環境が大きくかつ急速に変化してきており、「高度情報化や都市化、少子高齢化社会の進展など社会変化は急速であり、不登校の実態やその要因・背景等もいっそう多様で複雑になっている⁽¹⁶⁾」という状況が数値にも反映されていると見ることができる。こうした不登校の原因についての認識は、一般的には、「不登校の子どもやその家族に主要な原因を求めようとする考え方」から「学校や社会にその主たる原因を向けるもの」に移ってきた⁽¹⁷⁾ととらえることができる。

「平成15年報告」においては、不登校の背景として、近年、子どもたちが「自尊感情に乏しく」、「人生目標や将来の職業に対する夢や希望等を持たず無気力な者が増えて」おり、「学習意欲の低下や耐性がなく未成熟であるといった傾向があることや、受験競争等のストレスが不登校の増加の背景にある」といった指摘などを取り上げ、また、不登校との関連が注目されるようになってきているものとして、学習障害(LD)⁽¹⁸⁾、注意欠陥・多動性障害(ADHD)⁽¹⁹⁾等

(14) 学校不適応対策調査研究協力者会議報告「登校拒否(不登校)問題について」では、「登校拒否のタイプ(態様)」として、「学校生活に起因する型」、「あそび・非行型」、「無気力型」、「不安など情緒的混乱の型」、「複合型」、「意図的な拒否の型」、「その他」に区分していた。

(15) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課『生徒指導上の諸問題の現状と文部科学省の施策について』2005.3, pp.45-49.

(16) 森嶋昭伸「文部科学省による不登校理解の変遷」『臨床心理学』5巻1号, 2005.1, p.74.

(17) 本間友巳「不登校をどう考えるか」諸富祥彦ほか編『不登校とその親へのカウンセリング』ぎょうせい, 2004, pp.142-144.

(18) 学習障害(LD: learning disabilities)とは、「基本的には全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算する又は推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難を示す様々な状態を指すもの」であり、「その原因として、中枢神経系に何らかの機能障害があると推定されるが、視覚障害、聴覚障害、知的障害、情緒障害などの障害や、環境的な要因が直接の原因となるものではない」(文部省学習障害およびこれに類似する学習上の困難を有する児童生徒の指導方法に関する調査研究協力者会議報告「学習障害児に対する指導について」平成11年7月2日, p.3.)。

や親による子ども虐待等にも言及している。さらに、家庭の教育力の低下や、「学校に通わせることが絶対ではないとの保護者の意識の変化」等についての指摘も取り上げている。その上で同報告は、「不登校の要因や背景を把握することは、適切な対策を考える上で必要である」としながらも、「一方で、不登校の継続する理由や態様(タイプ)は、時期によって変わることもあり、また、対応は個人個人でそれぞれ異なることから、不登校の要因や背景につき把握することはあくまでも一つの目安であるにとらえ、固定観念に基づく対応や安易なタイプ分類による硬直的な対応にならないよう注意する必要がある」⁽²⁰⁾と述べて、原因説明が目的化するようなことがないよう注意を喚起している。こうしたとらえ方は、「不登校の原因分析は困難であり、現代社会の複合的に絡み合った諸要因から生まれているといったほうが適切⁽²¹⁾」であるとする考え方と共通するものと言える。一方、もっとも多いタイプである情緒的混乱などのいわゆる「神経症型不登校だけに光が当てられすぎている現状」と、長期欠席をきっかけとした生活の乱れや学習意欲の低下、非行等による不登校である「脱落型不登校」が多く存在する実態をふまえて、「『学校は行かなくてはならない』という文化的な規範や学校の絶対的イメージが、神経症型不登校の子どもたちにはマイナスに働

く危険性があるのに対して、脱落型不登校の子どもたちにはプラスに働く可能性があるにとらえることもできる」といった見方もある。この場合には、「児童福祉や学校教育が連携して手厚い保護を必要とする子どもたちや、個別に適切な学習援助を必要とする子どもたちが、少なからずいることも忘れてはならない⁽²²⁾」という視点が重要となる。

一方、不登校の問題を現代社会の特徴である私事化(privatization)現象との関係においてとらえる考え方では、「1980年代以降、教育現場に深刻な影を投げかけてきた、いじめ、不登校、高校中退、学級崩壊、少年犯罪のさまざまな問題」が「『私事化』と密接に関わって発生している」として、「私事化社会は、集団に埋没していた個性が、それぞれの表情をもって自立し多様に開花させることのできる社会である。しかし、そのためには、自己が大地にしっかりと根を下ろしていなければならない⁽²³⁾」ことが指摘される。こうした考え方は、「不登校に象徴される今の子どもたちの自己肯定感の弱さと自我の存立基盤の脆弱さ」の問題として、不登校の原因がより広い視野からとらえられており⁽²⁴⁾、不登校の要因・背景に関わる課題を、「教育の課題としてのみとらえて対応することに限界があるのも事実である」と述べる「平成15年報告」の考え方にもつながるものと言えよ

(19) 注意欠陥・多動性障害(ADHD: attention-deficit hyperactivity disorder)とは、「年齢あるいは発達に不釣り合いな注意力、及び/又は衝動性、多動性を特徴とする行動の障害で、社会的な活動や学業の機能に支障をきたすもの」であり、「7歳以前に現れ、その状態が継続し、中枢神経系に何らかの要因による機能不全があると推定される」(文部科学省特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議最終報告「今後の特別支援教育の在り方について」(平成15年3月28日)の(参考3)「ADHDの定義と判断基準(試案)」参照。

<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/018/toushin/030301j.htm>

(20) 不登校問題に関する調査研究協力者会議「今後の不登校への対応の在り方について(報告)」(平成15年3月)

<http://www.mext.go.jp/b_menu/public/2003/03041134.htm>

(21) 岸本幸子「NPOが担う公共サービスの現状と課題－不登校をめぐる－」『地域政策研究』25号, 2003.12, p.31.

(22) 保坂亨『学校を欠席する子どもたち』東京大学出版会, 2000, pp.194-195.

(23) 森田洋司「不登校から見えてくる日本社会と教育の課題」『青少年問題』52巻2号, 2005.2, pp.11,15.

(24) 同上 p.15.

う。

不登校の原因を解明することで、不登校のタイプに適合した対応が可能となる面があることは確かであろう。病気による場合の治療やあそび・非行による場合の生活指導など、原因の解明と問題解決への取組みが結びつくものはあろう。しかし、もっとも多いタイプの情緒的混乱や複合型の場合には、原因究明よりも、「目の前で苦しんでいる子どもの気持ちをまず理解することから始め⁽²⁵⁾」ることがより重視されよう。

2 不登校のとらえ方の変化

不登校の問題は、不登校のとらえ方により、問題解決のための取組みが方向づけられる。それでは、不登校のとらえ方はどのように変化してきたのであろうか。「平成4年報告」と「平成15年報告」とを比較してみると、表1のようになる。

(1) 「平成4年報告」の考え方

不登校は、長い間「登校拒否」として、「登校拒否となった児童生徒本人の性格傾向などから何らかの問題があるために登校拒否になるケースが多いと考えられがちであった⁽²⁶⁾」と言われてきた。「平成4年報告」は、そうした「特定の子どもの問題」としてとらえられていた登

校拒否／不登校を、「誰にでも起こり得る」問題としてとらえ、従来の登校拒否／不登校に対する考え方を大きく転換させた⁽²⁷⁾。これ以降、文部省や地方自治体における取組みは、同報告が提起した考え方に沿って進められてきた。文部省／文部科学省の主な取組みは、表2のとおりである。

同報告の特徴は、不登校の問題を一部の児童生徒に限定されたものからすべての児童生徒に起こり得るものとしてその対象を大きく広げ、基本的に現に存在する不登校の状態をそれとして受けとめた上で、個々の児童生徒に即した対応を図ることを目指す点にあった。したがってそれは、「登校への促しは状況を悪化させてしまうこともある」という点を強調することにもつながり、学校や教師が当該児童生徒への関わりや働きかけをあえて行わないという方策に結びつく面があったと見られている⁽²⁸⁾。

しかし、「特定の子どもの問題」とする考え方からの転換を図ってもなお、不登校の問題は、主として「不登校となる子どもの問題」という観点からとらえられてきた。したがって、「登校刺激」を与えて登校を強いることを回避する取組みにおいては、一方で、当該児童生徒に積極的に関与しないことがあたかも不登校対策であるかのような誤解も生じさせた。「平成4年報告」においても、「一人一人の児童生徒を大

(25) 伊藤美奈子「不登校の子どもの気持ち」『児童心理』841号, 2006.5, p.124.

(26) 「平成4年報告」の「求められる登校拒否問題の認識の転換」。

(27) 用語の変遷は、不登校の「理解のしかたが大きく変化してきているということを示す意図から」意識的に使われてきた(坂本 前掲注(8) p.4.); 佐藤修策湊川短期大学学長は、「筆者が登校拒否に初めて出会ったのは昭和30年初頭であった。その後50年間、学校恐怖症、神経症的登校拒否、登校拒否、不登校と、呼称が変わった」と述べている(「学校教育の中で不登校をどう考えるか—不登校(登校拒否)と接して50年」『月刊生徒指導』35巻13号, 2005.11, p.20.); また、不登校問題を扱った文献における用語の変遷についての調査では、1990年代半ばまでは「登校拒否」の用語が多く使われていたが、1990年代の後半から「不登校」が多くなっていることがわかる(花谷 深雪・高橋智「戦後日本における「登校拒否・不登校」問題のディスコース—登校拒否・不登校の要因および対応策をめぐる言説史—」『東京学芸大学紀要第一部門教育科学』55集, 2004.2, p.252.)。

(28) 伊藤美奈子慶應義塾大学教授は、「平成4年報告」の「提言内容が学校現場に十分に理解されなかったといわれる」のは「待つ」という点であり、「登校刺激をしてはいけない」という考え方を「すべての子どもたちに一律にあてはめるケースが少なからずあったといわれて」いると述べている(諸富ほか編 前掲注(17) p.214.)。

表1 不登校の問題のとらえ方の変化 -「平成4年報告」と「平成15年報告」の比較-

	平成4年報告	平成15年報告
登校拒否／不登校児童生徒数	30日以上欠席者 小学生 12,645人 中学生 54,172人 50日以上欠席者 小学生 8,014人 中学生 40,223人	30日以上欠席者 小学生 26,511人 中学生 112,211人 ※50日以上欠席者の調査は平成10年度まで。 (参考)平成10年度 50日以上欠席者 小学生 20,724人 中学生 85,942人
登校拒否／不登校の直接的きっかけ	学校生活での影響 37% 友人関係をめぐむ問題 小学生 43% 中学生 39% 学業の不振 小学生 23% 中学生 37% 本人の問題 27% 家庭生活での影響 26%	「学校生活に起因するもの」 36.2% 友人関係をめぐむ問題 小学生 54.8% 中学生 54.5% 学業の不振 小学生 16.2% 中学生 22.1% 「本人の問題に起因するもの」 35.0% 「家庭生活に起因するもの」 19.1%
登校拒否／不登校のタイプ	小学生 「不安など情緒的混乱の型」 36% 「無気力型」 25% 「複合型」 19% 中学生 「無気力型」 28% 「不安など情緒的混乱の型」 23% 「あそび・非行型」 20% 「複合型」 19%	小学生 「不安など情緒的混乱」 32.8% 「複合」 30.7% 「無気力」 17.9% 中学生 「不安など情緒的混乱」 24.5% 「複合」 24.3% 「無気力」 21.1% 「あそび・非行」 13.6%
不登校の要因・背景	<ul style="list-style-type: none"> 友人関係や教師との関係の悩み、学業不振、校則等になじめない 家庭からの学校への過剰な期待 家庭、地域社会の教育力の低下 学歴偏重等受験競争をあおる社会の風潮 日常生活におけるプレッシャー、ストレス、将来への不安感 	<ul style="list-style-type: none"> 子どもたちの自尊感情の乏しさ、無気力、耐性のなさ 学校に行くという義務感のうすれ 家庭の教育力の低下、学校に通わせることが絶対でないとする保護者の意識の変化 受験競争等によるストレス 学習障害(LD)、注意欠陥/多動性障害(ADHD) 保護者による子どもの虐待
基本的視点と目指す方向性	<ul style="list-style-type: none"> 登校拒否はどの子にも起こり得るもの 学校生活上の問題に起因するものに留意 学校、家庭、関係機関、本人の努力によってかなりの部分の改善・解決が可能 子どもの自立を促し、学校生活への適応を図るための多様な検討が必要 子どもの好ましい変化を自立へのプロセスとして積極的に評価 	<ul style="list-style-type: none"> 不登校解決の目標は、児童生徒が豊かな生活を送るための社会的自立の支援 進路の選択肢を広げる支援が大切 「社会への橋渡し」「学習支援」の視点が重要 登校への働きかけを行わないことや必要な関わりを持つことを控えることの見直しが必要 不登校児童生徒の保護者の状況に応じた働きかけ、支援が大切
関係機関との連携等	<ul style="list-style-type: none"> 教育センター等の教育相談機関だけでなく児童相談所等の関係機関との連携を図る 公的な指導の機会が得られない、あるいは困難な場合には民間の相談・指導施設も考慮されてよい 民間施設についてのガイドライン 学校外の機関・施設における相談・指導の場合には状況報告を受けたり、関係者と話し合うなどの定期的フォローアップが大切 	<ul style="list-style-type: none"> 適応指導教室の質・量両面の充実 民間施設についてのガイドライン(試案)の見直し(事業運営の透明性の確保、相談・指導面での情報公開) 「公設民営型」の適応指導教室の検討 訪問型の支援 ITの活用
進路指導等	<ul style="list-style-type: none"> 発達段階に応じた適切な進路指導 学校全体での計画的、組織的、継続的な進路指導 	<ul style="list-style-type: none"> 高校における長期欠席の実態把握の必要性 不登校を「心の問題」としてのみならず「進路の問題」としてとらえ、対応を図る 高校入試における学ぶ意欲や能力を有する不登校生徒の適切な評価

(出典) 学校不適応対策調査研究協力者会議報告「登校拒否(不登校)問題について-児童生徒の『心の居場所』づくりを目指して-」(平成4年3月13日); 不登校問題に関する調査研究協力者会議「今後の不登校への対応の在り方について(報告)」(平成15年4月11日)に基づき作成。数値は、「平成4年報告」は平成2年度、「平成15年報告」は平成13年度。

表2 不登校問題への文部科学省の対応の推移

年 月	主 な 動 き
平成4(1992)年3月13日	文部省学校不適応対策調査研究協力者会議報告「登校拒否(不登校)問題について」
9月24日	文部省「登校拒否問題への対応について」(通知)
5(1993)年3月	学校外公的機関等に通所する場合、通学定期乗車券制度を適用
7(1995)年4月	スクールカウンセラーを学校へ配置 (スクールカウンセラー活用調査研究委託事業 平成7年度～12年度)
8(1996)年7月26日	文部省「いじめの問題に関する総合的な取り組みについて」(通知)
10(1998)年4月	心の教室相談員配置
11(1999)年11月	中学校卒業程度認定試験の受験資格の拡大
12(2000)年4月	生徒指導総合連携推進事業開始 (不登校児童生徒に対する有効な指導の在り方についての調査研究及びその成果を踏まえた実践的な取組 など)
15(2003)年4月11日	文部科学省不登校問題に関する調査研究協力者会議報告「今後の不登校への対応の在り方について」
5月16日	文部科学省「不登校への対応の在り方について」(通知)
17(2005)年7月6日	不登校児童生徒が自宅においてIT等を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出欠の取扱い等について(通知)
10月26日	中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」

(出典) 森嶋昭伸「文部科学省による不登校理解の変遷」『臨床心理学』5巻1号, 2005.1, p.74表1; 文部科学省ホームページ掲載資料「生徒指導関係略年表」<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121504.htm> に基づき作成。

切にした対応」として、「早期に登校を強く促し、あるいは励ますことにより立ち直るケースが特に低年齢の児童の場合や軽い情緒不安タイプの場合に多くみられる一方、閉じこもりなど精神的に不安定な状況がみられる時に、登校を促したことがかえって事態を悪化させるケースや、逆に働きかけをしない方がよいといって何もせずに立ち直りを困難にしてしまうケースもあるので、登校拒否のタイプ・状況には十分注意する必要がある」と述べられ、登校への働きかけのプラスとマイナスの両面に注意が促されていた。しかし学校教育現場では、不登校への「認識の転換」が、むしろ積極的な働きかけは行わない方がよいとする意識へとつながった面が少なくないものと考えられる。

(2) 「平成15年報告」の考え方

不登校対策を行ってもなお不登校の増加が止まらない傾向に対し、登校を促さない取組みへ

の疑問が提示されてくる。実際に、平成4年から平成15年までの不登校児童生徒数の推移を見ても、平成4年度に小学生1万3,710人、中学生5万8,421人であったものが、平成15年度には同2万4,077人と10万2,149人へと増加している⁽²⁹⁾。こうした状況のもと、「平成15年報告」がまとめられた。

同報告は、「不登校の現状に関する認識」として、不登校の「要因・背景は多様であり、そうした児童生徒の行為すべてを「問題行動」と決め付けるかのような誤解を避けるため、本協力者会議は、「不登校問題」という語の使用を控えることとした」と述べているように、不登校への理解をまず用語の使い方に向け、「平成4年報告」を一步進めたかたちを示した⁽³⁰⁾。また報告では、不登校の課題を「教育の課題としてのみとらえて対応することに限界があるのも事実である」としつつも、「義務教育段階の児童生徒に対して教育が果たすことができる、

(29) 文部科学省 前掲注(15) p.40.

(30) 平成4年の報告では、「登校拒否問題」という表現が使われ、用語についても「不登校」の用語も用いられていた状況とその意義を考慮しつつも、現状ではなお、「登校拒否」という用語を踏襲することが妥当」としていた。

あるいは果たすべき役割が大きい」ことに着目し、「現在の取組には改善の余地がある」として、同報告を「学校や教育関係者等における取組の充実に資するための指針となる提言」と位置づけることを求めている。また報告は、「平成4年報告」が提起した「不登校は、特定の子どもに特有の問題があることによって起こるという固定的な概念でとらえるのではなく、『どの子どもにも起こりうる』ものとなっている」というとらえ方を引き継ぎながら、「近年の子どもたちの状況を正しく把握した上で総合的かつ効果的に対策を講じることが必要である」と述べている。「平成4年報告」と比べて新しい点は、「不登校との関連で新たに指摘されている課題」として、前述のように、学習障害(LD)、注意欠陥・多動性障害(ADHD)等の児童生徒の問題や、保護者による子どもの虐待についても言及されている点があげられる。また、「高等学校における長期欠席の課題への認識」として、その実態把握が不十分であることを指摘するなど、高校生の「不登校」問題にもふれている点が注目される。そして何よりも、報告が「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、豊かな人生が送れるよう、その社会的自立に向けて支援することである」とし、「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とらえ、社会的に自立することを目指すことが必要である」と明確に述べている点が重要であろう。こうした考え方は、「不登校児童生徒への事後的な対応のみならず、不登校傾向がある児童生徒への早期の対応を行うことも重要な役割である」と述べてい

る点や、「学校は、登校への働きかけについては時期や態様に応じた適切な配慮をする必要があることを踏まえつつ、児童生徒が学校外の施設に通う場合や家庭にいる場合であっても、当該児童生徒は自らの学級・学校の在籍児童生徒であることを自覚し、関わりを持ち続けるよう努めるべきである」と述べている点とも共通するものである。したがって「平成15年報告」は、「平成4年報告における、不登校に対応する上での基本的視点や取組の充実のための提言自体は今でも変わらぬ妥当性を持つもの」であることを確認した上で、「学校への登校という結果のみを最終目的とするのではなく、社会的な自立に向けての適切な支援、本人の進路形成や進路の選択肢を広げることに資する指導・助言、学習支援等が重要」であり、「単なる見守りでは事態は改善されない、早期の適切な対応が必要という認識」⁽³¹⁾を示したのであった。

さらに、「平成15年報告」は「平成4年報告」に比べ、「進路」の問題をとくに重視している。「平成4年報告」では、「進路」の問題は、学校における学力偏差値に偏った進路指導が不登校を引き起こす面と、進路指導のあり方の問題が主であった。これに対し「平成15年報告」では、不登校児童生徒の進路の問題という位置づけで提起されており、不登校解決の目標を「児童生徒の将来的な社会的自立に向けて支援することである」⁽³²⁾としているのである。

また「平成15年報告」は、学校問題解決の視点からより踏み込んだ具体策についても例示をあげ、「教員による体罰や暴言等、不適切な言動や指導が不登校の原因となっている場合は、学校や教育委員会の関係者は、そのような不適

(31) 尾木和英「求められる不登校に関する早期の適切な対応」『教育委員会月報』55巻4号、2003.7、pp.2-3.

(32) 伊藤美奈子慶應義塾大学教授も、全国の適応指導教室の通室児童生徒へのアンケート調査で、「勉強や進路のことは気になる」が、「大いにそう思う」53%、「少しそう思う」34%という結果が出ていることをふまえ、「教育支援センターと在籍校とが十分な連携を行い、ふだんの学習支援にとどまらず、進路指導についても緊密な連携のもと、子どもの長い将来を見据えた支援が求められよう」と指摘している。「不登校児童・生徒の学校外教育施設での学習」『教職研修』34巻6号、2006.2、p.75.

表3 不登校関係の「構造改革特区」

地域	名称	特色	開始時期
秋田県	スペース・イオ学習特区	「ひきこもり」やその傾向のある児童生徒に対するITを活用した学びの機会と場の提供	平成17年4月
東京都八王子市	不登校児童・生徒のための体験型学校特区	不登校児童・生徒のための公立の小・中一貫校	平成16年4月
神奈川県横浜市	不登校等生徒支援教育特区	学校法人国際学園が設置する不登校生徒を対象とした星槎中学校における体験型総合的学習など	平成17年4月
神奈川県小田原市	LD、ADHD等の不登校児童生徒の個に応じた「生きる力」を育む教育特区	学校法人湘南ライナス学園における、不登校及びLD(学習障害)やADHD(注意欠陥多動性障害)、広汎性発達障害のある児童生徒を対象とした教育・指導。小・中・高校の一貫校。教育課程(カリキュラム)の弾力化による独自の教育活動の実践。	平成17年4月
岐阜県岐阜市	不登校生徒を対象とした「ぎふ・学びの部屋」特区	通級式。習熟度別の補充学習など	(平成15年11月認定)
岐阜県可児市	IT等を活用した学校復帰支援特区	マルチメディアによる学習支援	(平成15年5月認定)
奈良県大和郡山市	不登校児童生徒支援教育特区	IT等の活用による学習機会の拡大、不登校児童生徒のための通学区域の弾力化、社会的自立を促す教育を推進するため、学科指導教室「ASU」を設置	(平成16年7月変更認定)

(出典) 構造改革推進本部のウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/ninteisinsei.html>> 掲載資料に基づき作成。

切な言動や指導をめぐる問題の解決に真剣に取り組むとともに、保護者等の意向を踏まえつつ、十分な教育的配慮を持った上で学級替えや転校を柔軟に認めていくことが望まれる」と述べている。この点は、当該報告の学校教育現場における教育指針としての位置づけが期待されていることを考慮すると、不登校の原因をふまえた対応を考える際の大きな拠り所となるであろう。

3 不登校への取組み

次に、不登校への取組みについて、これまでの行政や民間施設の取組みを振り返り、その中でとくに学校における取組みの課題を見てみたい。

(1) これまでの不登校への取組み

平成4年以降における教育行政の不登校への取組みは、各地方自治体における教育支援センター(適応指導教室)の拡充等による取組みのほか、学校外公的機関等に通所する場合の通学定期乗車券制度の適用、学校へのスクールカウンセラーの配置による教育相談の充実、中学校卒業程度認定試験の受験資格の弾力化(以前は就学免除者などに限定されていたのを不登校非卒業生

へも拡大)、スクーリング・サポート・ネットワーク(SSN)整備事業(教員や指導員の研修、家庭への訪問指導など)、「構造改革特区」における不登校児童生徒支援教育の試みなどが行われてきた(表3参照)。

このうち、「教育委員会が、教育センター等学校以外の場所や学校の余裕教室等において、不登校児童生徒の学校生活への復帰を支援するため、児童生徒の在籍校との連携を取りつつ、個別カウンセリング、集団での指導、教科指導等を組織的・計画的に行う施設として設置」された教育支援センター(適応指導教室)は、「平成15年報告」では、「全国の不登校児童生徒のうち1割程度の者しか通級できていないという実態からも、いまだ適応指導教室の整備状況は十分なものとは言えず、今後一層、質・量両面の充実が望まれる」とされていた。平成16年度には全体の35.6%に当たる4万3,089人(小学生1万1,516人、中学生3万1,573人)の児童生徒が、教育支援センター等で指導を受け、そのうちの1万6,776人(同2,992人、1万3,784人)が指導要録上出席扱いとなっている⁽³³⁾。

こうした行政の取組みに対して、民間からは、①学校を唯一の居場所とする社会の意識が本

人や家族を追い詰めていること、② 不登校の子どもや親のための相談システムが不備であること（これには、「上からの指導・援助」を印象づける公的機関の相談の問題や、公的機関と民間団体との情報共有が十分でない現状の問題等が含まれる）、③ 自宅外にほとんど出られない子どもに対する有効な対応策としての訪問相談は、公的機関には不向きであり、その実施も限られていたこと、④ 不登校の子どもの就労対策が遅れていること、などの問題点が指摘されてきた⁽³⁴⁾。

一方、NPOなどが運営する民間施設は、必ずしも学校復帰を目指すものではない。多様な学び方、生き方を提供し自立支援を行うといった、公的機関では得られないサービスを提供し⁽³⁵⁾、子どもや親などの当事者が運営や意思決定に参画するなどの特色がある。しかし、その経済的基盤や運営体制は脆弱であり、受け入れの拡充や安定した活動の継続に支障をきたしている。そのため、「学校に代わる場を継続的に提供する基盤が十分備わっているとはいいがたい⁽³⁶⁾」と指摘されている。専ら設置者の熱意に依存し累積する赤字経営を余儀なくされているのが民間施設の実情である⁽³⁷⁾。

(2) 学校の取組み

「平成4年報告」以後の新たな考え方にもとづく取組みも、少なくとも統計上は、不登校の増加傾向を止めることに成功しているとは言えない。「平成15年報告」は、登校の「働きかけを一切しない場合や、必要な関わりを持つことまでも控えて時機を失してしまう」ような対応の見直しの必要性を指摘し、学校の取組みの重

要性を改めて強調した。すなわち、不登校児童生徒の教育支援において、保護者と学校・教師が「共通する課題意識を持って取り組むという基本的な関係をつくることが重要」であるという認識に立って、「不登校児童生徒への事後的な対応のみならず、不登校傾向がある児童生徒への早期の対応を行うこと」の重要性がうたわれた。

それでは、学校における新たな視点に立った取組みとはどのようなものなのか。「平成15年報告」は、学校の取組みとして、① 魅力あるよりよい学校づくりのための一般的な取組み、② きめ細かく柔軟な個別・具体的な取組み、③ 不登校児童生徒の実態に配慮した特色ある教育課程の試み、をあげている。具体的には、①は、「学校生活の基盤となる児童生徒間や教師との人間関係を形成し、児童生徒の学校における居場所づくりや帰属意識を高める観点から重要となる」学級活動、児童会・生徒会活動、学校行事等の特別活動の充実である。また、地域の個人・団体等による体験活動の実施等を通じた開かれた学校づくりや、学業の不振が不登校のきっかけとなることが少なくないことをふまえた「分かる授業」の実施や補充指導の充実もあげられる。さらに、不登校の背景にあるいじめや体罰等に関わる「安心して通うことのできる学校の実現」や、中学校で不登校が大幅に増えることを考慮した小学校高学年児童の中学校への体験入学、集中的なオリエンテーション、などもある。②の具体的な取組みとしては、不登校児童生徒を学級担任一人に任せがちな傾向を改める学校全体の体制づくりや、不登校児童

⁽³³⁾ 文部科学省「学校基本調査速報」2005.8.10.

⁽³⁴⁾ 岸本 前掲注⁽²¹⁾ p.32.

⁽³⁵⁾ 同上 p.34.

⁽³⁶⁾ 同上 p.35.

⁽³⁷⁾ 不登校問題に関する調査研究協力者会議の第6回会議（2002年11月29日）におけるフリースクール英明塾代表 川合雅久氏、NPO 法人東京シューレ理事長奥地圭子氏らの発言参照。同会議議事録は以下のサイトに掲載。

<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/030102.htm>

生徒に対する適切な対応のためのコーディネーター的な不登校対応担当者の役割の明確化、保健室等の教室以外の「居場所」の環境・条件整備などがある。また、スクールカウンセラー等との連携協力、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かけ、不登校児童生徒の学習状況の把握、再登校のための受入体制、いじめや体罰等が不登校の原因と考えられる場合の児童生徒の立場に立った柔軟な学級替えや転校等の措置、などもあげられている。③は、平成15年4月からの構造改革特別区域制度による、不登校児童生徒の実態に配慮した学習指導要領等の基準を弾力化した教育課程の編成、指導方法による学校設置などである。

こうした観点をふまえ、最近の学校における取組みでは、不登校の問題を、児童生徒を受け入れる学校環境の問題としてとらえ、全校の教師により、不登校の問題を発生させない、あるいは深刻化させない取組みを行うことがとくに強調されている。また、不登校の全体像を把握し、いくつかのタイプや要因をふまえた上で、それぞれに適した取組みが行われている。従来の取組みにおいては、一人の担任教師の負担、時間的にも限定されたスクールカウンセラーの関与、学校としての協力支援体制の不備、親・学校・地域の連携の不十分さ等が壁となっていた。このことは、現在の義務教育が、「文部科学省が地方分権化を推し進めても、それが都道府県や市町村の段階でとどまっていた、学校や個々の先生方の自主性を伸ばすところまで至っていない状況⁽³⁸⁾」にあることと無関係ではないであろう。

また、不登校の問題を、「児童生徒の問題」

ではなく「学校の問題」としてとらえる視点は、不登校の問題の解決を直ちに学校外における教育保障に結びつける考え方に対して批判的な問題提起を行うものでもある。最近の学校における具体的取組みの一例として、熊谷市の事例をあげることができる⁽³⁹⁾。

熊谷市では、不登校問題の早期発見、早期対応としてまず欠席管理からはじめ、月3日の欠席と不登校との関係があることをつかんだ上で、月3日欠席の児童生徒に対してすべての教員が欠席の理由を探る努力をした。たとえば学校内での人間関係の把握や学習指導面でのバックアップの促進等を行うようにした。個表による個別支援シートの作成に、担任、スクールカウンセラー、学校長が関わり、その過程を通じて「学校関係者の不登校の子どもへの認識を変えること」を目指した。「子どもや保護者と接するときには、受容的に関わるよう励まし続けた」結果、不登校児童生徒や欠席日数の多い児童生徒の欠席の減少をもたらした。この取組みから、「子どもに受容的に関わろうとする教師の姿勢が、不登校の最大の予防策」であり⁽⁴⁰⁾、「学校関係者自身が学校環境に目を向けなければならない。問題の解決以上に、問題の予防に焦点を当てる。連携を心がけ、組織的に関わらなければならない」ことの重要性を導き出している⁽⁴¹⁾。全校の教師一人一人が不登校傾向の見られる児童生徒と日常的に関わり合うことの大切さを伺うことができる。学校における取組みでは、校長等が教員と連携して学校としての組織的な対応を行い、不登校児童生徒の一人一人の実態と現状に見合った創意工夫ある取組みを、地域の様々な機関と積極的に連携しながら展開して成

(38) 「新春座談会 義務教育改革をどう実現するか」における市川昭午国立大学財務・経営センター名誉教授の発言(『教職研修』34巻5号, 2006.1, p.40.)。

(39) 小林正幸「不登校はなぜ減らないのかーこれまでの対策の問題点とは」『児童心理』834号臨時増刊, 2005.12, pp.2-13.

(40) 同上 p.11.

(41) 同上 p.13.

功している例が多い⁽⁴²⁾。

こうした学校における取組みは、学校が児童生徒の安心感の持てる場であって始めて可能となることに留意する必要がある。児童生徒が「家庭外で一番長くいる場が、安心感のない場になっている⁽⁴³⁾」としたら、その改善が不可欠となる。したがって、学校の施設設備の配慮を伴う不登校児童生徒の受け入れという面にも目を向けることも必要となる。たとえば、橋田紘洋愛知教育大学教授のグループが行った『建築材料としての木材が及ぼす学校・校舎内教育環境の形成効果に関する研究』では、「眠気とだるさの訴え率」「注意集中の訴え率」の高い学校ほど不登校の人数が多く、木造校舎では訴え率は低いが、RC造校舎では高く、不登校も多いという結果が出たことが紹介されている⁽⁴⁴⁾。こうした研究成果も学校の取組みに積極的に生かされるべきであろう。

Ⅲ 就学義務と不登校

1 教育義務と就学義務

義務教育の「義務」は、「学齢期の子どもの教育を、教育の場を特定することなく、親権者等の保護者に義務づける」教育義務と、「特定の教育機関・施設への就学を義務づける」就学義務の2つから説明される⁽⁴⁵⁾。教育義務には、「教育をする義務」と「教育をうけさせる義務」が含まれ、保護者が当該義務を履行しない場合には義務教育学校への就学義務が発生する。また、就学義務においては、「就学に代えての

私教育・家庭教育」は否認されるか、特定の場場合に限定して就学義務の免除として認容され得る⁽⁴⁶⁾。

日本国憲法第26条第2項は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。」とうたい、教育基本法第4条は、「国民は、その保護する子女に、9年の普通教育を受けさせる義務を負う。」と規定している。そして、学校教育法第22条、第39条で、保護者の子に対する就学義務、すなわち一定の学校に就学させる義務を規定し、当該就学義務は、各教育委員会が行う就学校指定により具体化される⁽⁴⁷⁾。

「平成4年報告」が出されてから、不登校と就学義務の問題が注目されたが、大きな議論とはならず、平成15年の調査研究協力者会議の審議においても、特段の議論を呼んではいない。しかし、就学義務と教育義務の問題は、不登校の問題の取組みの底流に存在し続けてきた。それは、何よりも義務教育制度の主旨が、子どもの教育を受ける権利を保障することにあり、親の就学義務もその一端にほかならず、「学校教育よりも親の家庭教育や民間・私塾教育による方が、真に「子どもの利益」に適い、「教育をうける権利」の実質的保障に資すると客観的に認定されうる場合には、こうした私教育の自由が認められてよいと考えられる⁽⁴⁸⁾」からにほかならない。不登校の問題解決を念頭に置いた場合にはとくに、「教育の場を学校に限定することは必ずしも憲法、教育基本法の理念に則することにはならない。ホーム・スクールを含め、

(42) 相馬誠一「外部機関との連携」諸富ほか編 前掲注(17) pp.115-117. 校内研修の充実、保護者連絡会の充実、校内適応指導教室の設置、地域の協力による社会体験活動、登校時の訪問、不登校児童生徒や保護者へのカウンセリング活動、などの取組みが効果をもたらしたことをあげている。

(43) 武田信子「小学生のいるところ」『現代のエスプリ』457号, 2005.8, pp.90-91.

(44) 橋田紘洋「不登校は学校校舎が原因?」『建築ジャーナル』985号, 2001.3, p.48. 以下。

(45) 結城忠「就学義務制と学校に代わる私教育の自由」『季刊教育法』88号, 1992.6, p.15.

(46) 同上 pp.15-16.

(47) 結城忠「就学義務制度を教育義務制度に転換できないか」『教職研修』25巻9号, 1997.5, p.47.

(48) 同上 p.48

就学義務から教育義務への移行が、むしろ義務教育制度の本旨に添うものである⁽⁴⁹⁾」という考え方も採り得ることになる。こうした考え方は、「子どもの学習要求を充足するための教育として親が選ぶことができるのは、公立学校制度にあっては、就学義務法制によって教育委員会が指定する学校である。現行の就学義務法制は、教育義務と就学義務について前者を遂行する手段として後者を位置づけるという論理の中で成立している。しかし、今日の不登校の子どもたちによる問題提起に耳を傾けると、どうしても制度の方に無理があるといわざるを得ない。当然に教育義務と就学義務とを区別して、前者の論理に基づいた法の解釈、さらには法改正の必要性が求められる⁽⁵⁰⁾」という考え方にたどり着く。それはまた、「子どもの心情において義務の不履行という苦悩を呼び、保護者の責任が問われることなく学校と教師の責任が問われるという事態を引き起こし」、「不登校を子どもの学習権の保障という論理で対処する行政の責任ある政策も欠落していた」⁽⁵¹⁾ これまでの義務教育政策の再考を迫るものともなる。

2 不登校と就学義務

現行の義務教育制度を前提として、不登校の問題からの就学義務への対応のあり方を考えてみよう。

不登校への対応として、学校外の施設等における修学に対して、学校への「出席扱い」を認

める措置は、言うまでもなく義務教育の制度内に位置づけられたものであり、このことが直ちに制度の根幹を揺るがすものではない⁽⁵²⁾。また、不登校の児童生徒の学習保障を法的義務の観点からとらえた場合には、就学義務と関わって、学校や行政と親・保護者の双方に責任と義務が生じる点を見落としてはならない。たとえば、「教職員の体罰やいじめへの不適切な対応など違法行為によって不登校に陥った場合」は、学校・教師に「教育環境を調整する義務が発生し、この義務を怠ると国家賠償法上違法とされ、生じた損害の賠償を命じられることになる」。不登校の児童生徒の実質的な学習保障は、法的な意味での責務ではなく、可能な限り保障する努力をすべきという政策判断であるが、「進学や転校に際して適切な対応をするのは法的な義務」であり、「誤った対応をすれば、国家賠償訴訟や懲戒処分の対象になりえ⁽⁵³⁾」る。また、いじめが原因の不登校の場合には、「いじめの一端を知り得た親は子を守るために不登校を選択すべきであるし、選択しなかったとすれば監護教育義務の懈怠という責任が問われてもやむをえない」と言うことができ、「子がいじめや体罰の被害にあっていている場面」を越えて、「学校へ通うことが子にとって最善の利益となっていない」⁽⁵⁴⁾ 場面にも言えることとなる。

「平成4年報告」以後の不登校への取組みを通して、「わが国においても就学義務に対する固定的なイメージはようやく揺らぎ始めた⁽⁵⁵⁾」

(49) 下村哲夫「義務教育観の転換」『教育制度学研究』5号, 1998, pp.15-16.

(50) 窪田眞二「学校選択の自由と義務教育法制」『教育制度学研究』3号, 1996, p.35.

(51) 佐藤学「『義務教育』概念の歴史的位相」『教育学研究』72巻4号, 2005.12, p.22.

(52) 「不登校問題に限っては、私塾と変わらないような施設でも出席扱いとなったのである。文部省がこのような措置をせざるを得なかった背景には、子どもが学校に来ないという子どもの無言の抵抗により、学校の権威が大きく失われ、学校の正当性が疑われるに至ったことがある。これは1872年の「学制」以来長い年月をかけて政府が整備してきた「義務教育」制度の根幹に関わることであり、1992年の措置をもって日本の義務教育制度は120年目にして重大な変質を遂げたのである」という指摘もある(田中治彦「『子ども・若者と社会教育』の課題」『日本の社会教育』46号, 2002.9, pp.17-18.)。

(53) 梅野正信・采女博文「就学義務と不登校をめぐる法常識(その二)」『季刊教育法』137号, 2003.6, p.66.

(54) 同上 p.69.

とも指摘され、先に見たように、「就学義務から教育義務への移行が、むしろ義務教育制度の本旨に添うものである⁽⁵⁶⁾」という一定の評価を与える見方も少なくない。学校外の公的施設での学習に「出席扱い」を認め（「登校拒否問題への対応について」（平成4年9月24日初等中等教育局長通知）および「不登校への対応の在り方について」（平成15年5月16日初等中等教育局長通知）、施設等への交通手段に関して「通学定期」扱いを認めること（「登校拒否児童生徒が学校外の公的機関に通所する場合の通学定期乗車券制度の適用について」（平成5年3月19日初等中等教育局中学校課長通知）⁽⁵⁷⁾）や、ITを活用した学習にも「出席扱い」を認めること（「不登校児童生徒が自宅においてIT等を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出欠の取扱い等について」（平成17年7月6日文科初第437号通知）⁽⁵⁸⁾）は、就学義務の履行を前提とした義務教育の観点から見ると、全く新しい発想ではある。しかし、教育保障の観点から見ると、同時にそれは、学校として不登校という状態をそのままに認知することにより、結果的に、当該児童生徒を当然保障されるべき義務教育の外に置くことを容認するという問題を含んでいる。また、義務教育を学習機会の観点からとらえる考え方、たとえば「義務教育の終了を年齢ではなく、また学習内容でもなく、獲得した能力によって判断し、また、学習の機会を学校に限定せずに仕事に従事することも学ぶことができる」と考えるならば、「義務」

教育には、さまざまな学習機会が存在すると考えられる。もはや「不登校」であることは「問題」ではなくなり、何らかの学習機会が提供されているならば、「義務」教育のバリエーションのひとつに過ぎなくなる⁽⁵⁹⁾とする考え方もある。しかし、義務教育制度を前提とした場合、この考え方では、学校を通して行われる義務教育の内容を重視することの必要性と、様々な教育の機会をその違いと特色をふまえて不登校児童生徒に過不足なく位置づける必要性とが十分に意識されているかどうかという問題が残ることとなる。

義務教育の目的が、「一人一人の国民の人格の形成と、国家・社会の形成者の育成の二点であり、このことはいかに時代が変わろうとも普遍的なもの」であり、「一定水準以上の教育を保障する義務教育制度の充実」が、「社会の存立にとって不可欠なもの」⁽⁶⁰⁾であるならば、今後の義務教育の展開の方向性はその充実・拡充にこそあるが、それは学校への就学義務を通じた保障以外の選択肢を許容しつつ展開されることも要請されてくるであろう。言い換えれば、それは、義務教育保障における学校の役割を過不足なく認めた上で、それでもなお学校において教育をうけることが明らかにふさわしくない場合には、学校外での教育に解決策を求めていくことも制度の中に共存させる、ということになるであろう。

(55) 下村 前掲注(49) p.15.

(56) 同上 pp.15-16.

(57) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「生徒指導に関わる文部科学省の施策等について(7) 不登校の子どもたちに対する対応」『生徒指導メールマガジン』7号, 2005.4.28.

<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/magazine/05083101.htm#7_6>

(58) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「特区805『IT等の活用による不登校児童生徒の学習機会拡大事業』の全国展開について」『生徒指導メールマガジン』10号, 2005.7.29.

<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/magazine/05083104.htm#10_5>

(59) 渋谷英章「教育機会を保障する義務教育から能力獲得を保障する『義務』教育へ」日本教育制度学会編『教育改革への提言集』東信堂, 2002, p.74.

(60) 中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」(平成17年10月26日), 「第I部総論(1) 義務教育の目的・理念」

IV 不登校と義務教育保障

学校復帰を必ずしも目的としない不登校への取組みの中で、これまで主要な役割を果たしてきた民間施設やNPO法人によるフリースクールは、前述のとおり、学校と同様の機関として認められていないため、公的補助が受けられず、その活動を支える財政基盤の問題が最も大きな障害となってきた。「平成4年報告」の時点においても、「民間施設に対し、ガイドラインに書かれたほどのレベルを要求し、学校の代替として出席を認めるのであれば、教育制度のなかにおける位置づけと、義務教育無償の理念に基づく何らかの予算措置をとることが緊急な課題」⁽⁶¹⁾として指摘されていた。しかし、この「緊急の課題」は、現在でも残されたままとなっている。義務教育制度の根幹を財政的に支える義務教育費国庫負担制度は、今後も引き続き維持されることが確認されたが、地方自治体による「教育特区」等での取組みには支援が向けられても、学校外の民間施設等への援助は考慮の外となる。現に義務教育対象年齢の児童生徒が学校を通じた義務教育を受けられない状態に置かれており、学校に通学していたら当然享受したであろう義務教育の費用を、別なかたちで享受する方策を探ることは、残念ながら現状では困難であろう。しかし、「国家社会の存立基盤である義務教育がいささかも揺らぐことのない

ようにしていくこと」が「国の責任」⁽⁶²⁾であるならば、決して無視できない数の不登校児童生徒の実質的な義務教育保障に配慮する必要があることは、異論のないところであろう。しかし、学校外の取組みの現状は、様々な工夫や発想、たとえば平成19(2007)年春に開校予定の東京都葛飾区内の小学校の廃校校舎を活用した不登校専門の私立中学校設置の取組み⁽⁶³⁾などが行われているにとどまるという限界がある。義務教育に係る財政に関しては、「近い将来、日本が直面するのは、十年以上にわたって続く義務教育費の負担増であり、財政事情が逼迫する中で生じる大量の教員不足である」⁽⁶⁴⁾という厳しい状況も指摘されており、義務教育における不登校の問題の現状を考えると、今後の不登校への財政支援はきわめて厳しいとも言えよう。

これまでに、財政措置を伴う文部科学省の取組みとしては、スクールカウンセラー活用調査研究委託事業(平成7～12年度)、同活用事業(平成13年度～)、「心の教室相談員」の配置(平成10～15年度)、「子どもと親の相談員」⁽⁶⁵⁾の配置(平成16年度～)、スクーリング・サポート・ネットワーク⁽⁶⁶⁾整備事業、不登校への対応におけるNPO等の活用に関する実践研究事業、などが行われてきた。このうち、スクールカウンセラー活用調査研究委託事業(平成7～12年度)(国の全面委託事業)とスクールカウンセラー活用事業補助(平成13年度～)、および「心の教室相談員」の配置校数と予算額は、表4のとおり

(61) 木幡洋子「民間施設の役割と課題」『季刊教育法』88号, 1992.6, p.36.

(62) 「新春座談会」における銭谷眞美文部科学省初等中等教育局長の発言 前掲注(38) p.43.

(63) 日本におけるフリースクールの草分け的存在である「東京シューレ」がフリースクールの運営方法を踏襲したかたちで計画している(『読売新聞』2005.10.21, 夕刊)。

(64) 荻谷剛彦「少子化時代の怪 教員が大量に不足する!」『論座』118号, 2005.3, p.158.

(65) 「子どもと親の相談員」は、「心の教室相談員」と同様に、子どもが気軽に相談できる話し相手としての役割が期待されているもので、学生、退職教員、保育士等の活用がうたわれている。「教育相談体制の充実について」文部科学省HP掲載資料<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121505/005.htm>

(66) 家庭に引きこもりがちな児童生徒を対象とした訪問指導員による家庭訪問指導や保護者への相談・助言、教員・指導者への研修等を内容とするもの。「不登校問題に関する調査研究協力者会議第1回(平成14年9月5日)」における文部科学省側の説明参照。同会議議事録は文部科学省HPに掲載。

表4 スクールカウンセラー活用調査研究委託事業・活用事業補助および「心の教室相談員」の配置校数・予算額の推移

年度		平成7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
スクール カウンセラー	配置校数(校)	154	506	1,000	1,506	1,554	1,643	3,750	5,500	7,000	8,500
	予算額(億円)	3	11	22	33	34	36	40	45	40	42
心の教室 相談員	配置校数(校)	-			7,493	7,813	7,749	6,250	4,000	3,600	*
	予算額(億円)	-			34	41	40	34	28	20	

(注) 公立中学校へ配置される「心の教室相談員」は平成15年度までで、平成16年度からは、小学校に「子どもと親の相談員」を配置。

(出典) 文部科学省 HP 掲載資料「教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議(第3回)配布資料〔参考資料12〕」および「心の教室相談員」の配置」第11回中央教育審議会総会(平成13年12月10日)配布資料」に、平成14年度から平成16年度までの文部科学白書からの数値等を追加したもの。

文部科学省 HP <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/029/shiryo/05070501/s012.htm>

りである。

中教審の議論の中では、不登校への対応における財政措置に関する具体的・積極的な発言等は見られない。現状では、民間施設等の不登校の取組みが国の財政的支援を受けるのは厳しいものと考えられ、「教育特区」や少人数学級編制の取組み等の各地方自治体における先駆的な取組みの展開や積み重ねによる打開策の可能性が求められることとなる。

おわりに

以上の整理を通じて、不登校の問題の視点から義務教育の当面する課題を考えると、少なくとも次の6つの点が重要となるであろう。

第1に、不登校の問題を学校の問題として位置づけ、不登校児童生徒の実態と現状を把握して、対応策を進めるという点である。不登校児童生徒数については、「平成4年報告」以後、従来の欠席日数年間「50日以上」から「30日以上」を対象を広げ、より正確な実態把握が目指されてきたが、今後は、不登校児童生徒への支

援策と予防的観点をふまえ、欠席日数30日未満の統計上には表れない「不登校予備軍」にも目を向けていく必要がある。

第2に、不登校児童生徒の義務教育の保障には、学校外の取組みに係る費用負担も含めて考えていく必要がある。義務教育制度の今後については、従来の就学義務を前提としつつも、教育義務の考え方も認容する方向性が見出せる。現在の学校という義務教育を担う制度の意義と役割を改めて確認し、これに依拠しながらも、義務教育がかかえる不登校等の諸問題の解決には、学校外というより広い視野からの新たな取組みも求められることになる⁽⁶⁷⁾。その際、義務教育費国庫負担制度の維持と同様に、取組みに係る費用負担における国と地方の役割分担も引き続き課題となるが、不登校児童生徒の義務教育を実質的に保障する観点からは、個人的援助は難しくても、研究委託等の方法も含め、民間団体への補助等の対応が必要であろう。

第3に、不登校の問題を、不登校児童生徒やその心配のある児童生徒をかかえる当該学校の問題として位置づけることである。それは、学

(67) 義務教育ではないが、学校外の教育活動のとらえ方を考える上で参考になるものとして、たとえば、高校の課外クラブ活動であるサッカーの試合中に落雷で負傷した事故について引率者兼監督の教諭に落雷事故発生の危険が迫っていることを予見すべき注意義務の違反があったとした最高裁判決がある。「平成18年3月13日 第二小法廷判決 平成17年(受)第76号 損害賠償請求事件」

最高裁判所ホームページ <<http://courtdomino2.courts.go.jp/home.nsf>>

校全体の問題の一つとして位置づけることであり、特別なものではなく、むしろ日常的に取り組む問題として扱うことを意味する。同時に、学校の問題は、学校だけが取り組むものではなく、家庭や地域がこれに関わって連携して取り組むものとして意識されることが重要であろう。

第4に、不登校の問題では、これまで教員の問題はとくに上げられてこなかったが、不登校をはじめとした児童生徒の生活指導に関わる教員研修や、教員養成カリキュラムの必要性もふまえ、教員の資質の向上と必要人員の確保が今後の大きな課題となろう。義務教育の質を支える教員をどのように確保していくかという課題は、義務教育費国庫負担制度の議論の中でも取り上げられたが、学校における不登校への対応にとっても重要であり、全校の教員体制による継続的な取り組みが強く要請されることをふまえて、教員養成の問題と結びつけた検討を行っていく必要がある。

第5に、高校生の「不登校」の問題が注目されてきており、今後の義務教育年限延長の議論ともかかわって、この問題を義務教育に密着した問題としてとらえていく必要がある。とくに、高校生の「不登校」の実態が明らかにされ、中学校生活と密接な関連があることが明確になってきており、中学生の不登校の問題と切り離して考えることができないことは明らかである。不登校への対応に、進路指導が明確に位置づけられたことにより、義務教育における進路指導の課題が改めて重視されることとなろう。この問題が、今日の青少年の問題を特徴づけるニート・フリーターの問題と大きく関わってくる点にも留意する必要がある。

最後に、地方分権化の展開の中で、教育の地方分権と教育委員会の果たす役割、教育委員会が保護者や地域住民の期待にどう応えていくかを明らかにすることが求められている。義務教育をどこまで地方に委ねることができるかが、国にとっても地方にとっても課題となっており、地方分権は学校現場までおりてきて初めて実質的なものとなる点をふまえ、不登校の問題への取り組みにおいても、学校や地方自治体の先駆的な試みの蓄積がいつそう求められることになる。

義務教育のあり方に直接関わる問題としては、不登校の問題のほかにも、近年にわかに注目を集めている学齢外国人児童生徒の就学保障の問題⁽⁶⁸⁾がある。未就学児童生徒の義務教育保障の取り組みは、今後その数が確実に増加することを見通して、義務教育制度を整備していくことを要請するものと言える。

義務教育をめぐる現状は、学校の役割の根本的な見直しと子どもの実質的な教育保障のための可能性の探求という方向性と、これまでの義務教育の成果と役割を重視して、学校やこれを取り巻く環境・諸条件の改善・改革による義務教育の新たなあり方の模索という方向性とが共存している状況ととらえることができる。国としての取り組みとともに、地方分権改革の流れの中で、地方自治体や学校における義務教育に関わる国に先行した様々な新たな取り組みが注目されており、義務教育の今後の展開は、現行の国の制度を前提としながらも、より広い教育保障の視野からの考え方を取り入れ、さらに学校現場により密着した新たな取り組みの視点にも目を向けて進めていくことが求められている。

(えざわ かずお 調査企画課)

(68) 総務省行政評価局『外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果報告書』2003.8；宮島喬・太田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育－不就学問題と多文化共生の課題』東京大学出版会，2005. など参照。