

生徒指導と不登校児童・生徒の増加問題

－戦後教育政策からの論考－

小 池 由美子

キーワード：生徒指導、不登校、戦後教育、子どもの権利、ゼロトレランス

はじめに — この論考の目的 —

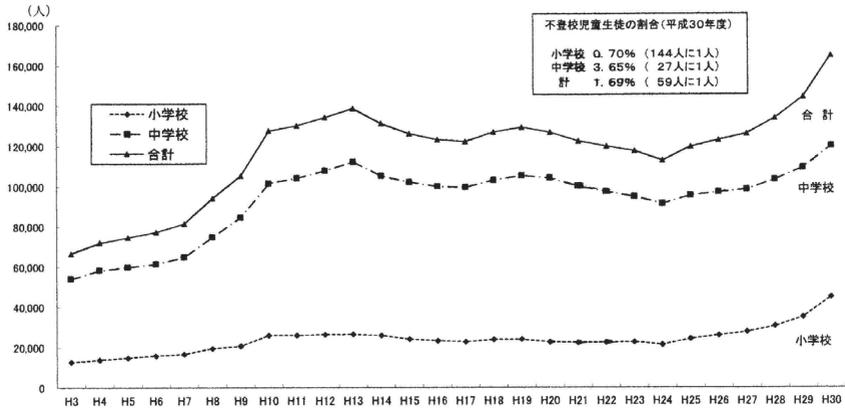
2016年に「教育機会確保法」*1 が施行された。不登校児童・生徒の教育を受ける権利を、正面から据えた戦後初めての法律といえる。不登校児童・生徒への生徒指導対策として、学校教育制度に柔軟性を持たせた点において画期的である。しかしその背景には、不登校児童・生徒の増加が深刻な社会問題として存在していることがある。この論考では、不登校問題に関する戦後教育政策の分析を中心に、生徒の成長・発達を支援するための生徒指導や、現代日本社会で不登校児童・生徒が増加している要因を、子どもの権利とゼロトレランスから考察することを目的とする。

1. 増加する一方の不登校児童・生徒

2019年10月17日の文部科学省の発表では、2018年度の小学校不登校児童は4万4,841人で144人に1人、中学校の不登校生徒は11万9,687人で27人に1人となっており、いずれも過去最高を記録した*2。もはや不登校は特別の事例ではなく、誰にでも起こりうることが実感として伝わってくる数値である。1992年からの推移を見ると、次の表1の通りである*3。小学校の不登校児童は1998年から2万人前後で推移していたが、2017年からは4万人を突破した。中学校の不登校生徒は、小学校から中学校へのトランジションが上手く行かない、思春期個有の発達課題を抱えるなど、様々な要因が複雑に交錯し、28年前から既に6万人近くに達していた。その後も1998年に第一次のピークがあり、3年後の1991年には10万人を超え、大きな社会問題となった。その後は漸減傾向にあったが、2012年から上昇に転じ、2016年からは急カーブを描くかのように増加している。

表1 文部科学省 「平成30年度児童生徒の問題行動・不登校生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」 (2019年10月17日)

<参考1> 不登校児童生徒数の推移



2. 戦後の不登校を巡る状況と教育政策の変遷

なぜこのような事態を招いてしまったのか。文部科学省の「生徒指導関係略年表」から筆者が抜粋、加筆した表2より、不登校に関わる制度改正や通知・通達、学校や社会の状況等から概観する。

表2 戦後の不登校に関する教育政策と学校社会を巡る状況(筆者作成 傍線著者)

年度	制度改正・審議会答申等	通知・通達、事業関係等	学校教育・社会の状況
1949	「文部省設置法」(初等中等教育局の所掌事務として「生徒指導」が規定)	文部省、「児童生徒の理解と指導及び「中学校・高等学校の生徒指導」	1947年教育基本法 【戦後教育の再建期】 【戦後復興期】
1966	中教審「後期中等教育の拡充整備について」答申	登校(学校嫌い)調査開始	家出少年の増加
1970	改訂された高等学校学習指導要領に「生徒指導の充実」を明記		・高校進学率82% ・三無主義 ・少年非行低年齢化
1975	中・高校に「生徒指導主任」が省令主任として位置づけられる	カウンセリング技術指導講座の実施	・高校進学率92% ・登校拒否1万人超

1977	学習指導要領改訂「ゆとりと充実」		落ちこぼれ問題
1980	40人学級の実現	「児童生徒の非行防止について」通知	登校拒否増加
1982	最近の学校における問題行動に関する懇談会が校内暴力について提言	「校内暴力等児童生徒の問題行動に対する指導について」通知	・登校拒否2万人超 ・生徒間暴力増大 ・横浜浮浪者殺害事件
1983	中央教育審議会教育内容等小委員会審議経過報告	・登校拒否に関する手引き書を作成 ・教育相談活動推進事業を実施	少年非行の第3のピーク
1984		自然教室推進事業を開始(児童生徒の問題行動に対処し、長期的な視点に立った生徒指導を行うもの。)	・いじめ事件増加 ・登校拒否3万人超・第2次覚せい剤乱用期
1985	中教審「時代の変化に対応する初等中等教育の基本の在り方について」答申	・「いじめの問題に関する指導の徹底について」通知 ・「いじめの問題に関する指導状況等に関する調査結果について」通知(体罰についても含む)	・高校進学率94% ・いじめ事件増加
1988	いじめ、 <u>登校拒否問題の深刻な中学校に教員の加配措置を講ずる</u>	卒業アルバム事件を契機に、都道府県教育委員会中等教育担当課長会議において校則の見直しを求める。	・登校拒否4万人超 ・単位制高等学校の制度科
1989	<u>学校不適応対策調査研究協力者会議を設置</u> (登校拒否、高校中退問題について検討)	・ <u>学校不適応対策推進事業を開始。</u> ・生徒指導講座の実施(カウンセリング技術指導講座と生徒指導主事講座を統合)	・高校進学率95% ・学習指導要領の改定(新しい学力観)
1990	学校不適応対策調査研究協力者会議「 <u>登校拒否問題について</u> 」中間まとめを公表	・ <u>登校拒否児の適応指導教室事業を開始</u> ・校則の見直し状況についての調査を実施	

1992	学校不適応対策調査研究協力者会議「登校拒否(不登校)問題について」報告、(同、「高校中途退学問題」についても報告)	・「登校拒否(不登校)問題について」の報告書を各県に送付 ・「登校拒否問題への対応について(通知)」	<u>登校拒否7万人超</u>
1994	「いじめ対策緊急会議」緊急アピール	「いじめの問題について当面緊急に対応すべき点について」通知	児童の権利条約批准
1995	(阪神淡路大震災)	<u>スクールカウンセラーの配置の開始</u>	<u>登校拒否8万人超</u>
1997	中学校卒業程度認定試験の受験の弾力化		・ <u>不登校児童生徒10万人超</u> ・神戸少年事件
1998	教審「新しい時代を開く心を育てるために」答申	・「 <u>心の教室相談員</u> 」の配置の開始 ・いじめ不登校等研修講座の実施	・高校進学率97% ・黒磯市女性教諭殺害事件
2001		「 <u>不登校児童生徒の適応指導総合調査研究委託：スクーリング・サポート・プログラム</u> 」開始	・学習指導要領改訂「生きる力」の育成 ・ <u>不校児童生徒13万人超</u>
2001	「心と行動のネットワーク」(少年の問題行動に関する調査研究協力者会議報告書)	・ <u>引きこもり問題</u> ・安全確保・管理の問題(今後の学校の安全管理の在り方に関する省内検討会議)	・池田小学校児童殺害事件 ・少年法の改正 ・児童虐待の増加
2002	「 <u>不登校問題に関する調査研究協力者会議</u> 」発足	・「サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業」開始 ・「豊かな体験活動推進事業」開始	・学校完全5日制 ・新学習指導要領の実施 ・「心のノート」作成
2003	「今後の不登校への対応の在り方について」(不登校問題に関する調査研究協力者会議報告書)	・「 <u>不登校への対応のあり方について</u> 」通知 ・スクーリング・サポートネットワーク整備事業開始	・高校進学率97% ・長崎県幼児殺害事件

2004	「学校との関係機関等との行動連携を一層推進するために」(学校と関係機関との行動連携に関する研究会報酷暑)	<ul style="list-style-type: none"> ・「子どもと親の相談員の配置」開始 ・「生徒指導上の諸課題に対する指導者の要請を目的とした研修」及び「体験活動の円滑な実施を促進するための指導者の要請を目的とした研修」の開始 	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪岸和田事件(児童虐待) ・長崎佐世保市女子児童殺害事件
2016	教育機会確保法成立		不登校児童生徒14万人超

(1) 高度経済成長期からの「登校拒否」問題の萌芽

文部科学省の『生徒指導関係概略年表』からは、既に1966年に「不登校(学校嫌い)」という言葉が登場している。東京オリンピック後であり、高度経済成長の曙期である。この頃から人口の都市集中が始まり、産業構造や家族構成の変化との関係性が考えられる。1975年には「登校拒否」が1万人を超え、同年にカウンセリング技術指導講座が設けられている。文部省(当時)として、先ずカウンセラーの育成に力を入れたことが伺える。1977年の学習指導要領改訂でゆとり教育に舵を切ったが、一方で「落ちこぼれ」問題が社会的にクローズアップされた。

(2) 1980年代以降の中学校の「荒れ」といじめ問題

1980年代には中学校の「荒れ」が問題になり、生徒指導関係では「非行防止」の通知や通達が繰り返し出されていることも特徴的だが、1982年には登校拒否が2万人、そのわずか2年後には3万人と急増していった。学校の「荒れ」とそれを押さえつける生徒指導のいたちごっこのような状況が繰り返され、学校に行くことを苦痛に感じる生徒が増加したと考えられる。その一方で、この頃からいじめ問題も顕在化していくことにも注目する必要がある。

1988年には登校拒否は4万人に上り、文部省はいじめ、登校拒否問題の深刻な中学校に教員の加配措置を講じており、二つの問題を相互的関連性で捉えている。1989年には、「登校拒否」という言葉を使わず、「学校不適應対策調査研究協力者会議」を設置しており、調査対象は「登校拒否(不登校)」(傍線は筆者)になっている。生徒指導では、カウンセリング技術指導に力を入れている。

(3) 1990年代以降の文部科学省の対応

1992年には登校拒否が7万人を超え、調査研究協力者会議は「登校拒否(不登校)問題について」を報告し、文部省は各都道府県に報告書を配布している。このことから、文部省も学校に行けなくなってしまった児童生徒の認識を「登校拒否」ではなく、「不登校」に換えつつあることが分かる。「つつ」といわざるを得ないのは、通知には依然として「登校拒否」を使用しているためである。

1995年にはスクールカウンセラーの配置を始めたが、登校拒否は実に8万人を超えてしまった。1997年には、中学校卒業程度認定試験の受験の弾力化を行うが、登校拒否は10万人を超えた。1998年には、「心の教室相談員」の配置を開始し、いじめ不登校等研修講座も実施された。この講座には「登校拒否」という言葉が消え、「不登校」という言葉が使用されている。この頃から、行政用語としても「不登校」という言葉が定着してきたといえる。それは調査研究等で、児童生徒は学校へ行くことを決して拒否しているのではなく、行きたくても行けない状態であること、虚偽ではなく実際に心身の不調があることが理解されたことにある。学校は義務教育で、行政や学校も当然登校するものであることを前提にしていたのであるが、学校に行けない児童生徒の視線で考える必要性がようやく認識されだしたともいえる。学校に行かないこと＝「悪」ではなく、その状態を受け入れる大切さが少しずつではあるが社会的にも認知され、各地で自主的に「登校拒否・不登校の親の会」等やフリースクールが立ち上げられていった。こうした切実な運動から、「NPO全国登校拒否・不登校の親の会」や、「フリースクール全国ネットワーク」等が生まれ、それぞれが社会に発信した努力があったことも研究する必要がある。

(4) 2000年代以降の文部科学省の施策

2000年代に入ると、不登校の延長上の問題として「引きこもり」問題もクローズアップされる。文部科学省(2001年より統合による名称変更、以下「文科省」)としては2002年に「サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業」、「豊かな体験活動推進事業」を開始、2003年には「心と行動のネットワーク」、「スクーリング・サポートネットワーク整備事業」を開始するなど、きめ細かな施策が実施されている。2004年には、「子どもと親の相談員の配置」を開始し、「体験活動の円滑な実施を促進するための指導者の要請を目的とした研修」も実施しており、不登校対策を試みていることが理解でき

る。文科省の「生徒指導関係概略年表について」の記録は2004年までだが、その後も一貫して不登校児童生徒の調査と対策は行っており、2013年の「いじめ防止対策推進法」へとつながって行く。この法律の直接のきっかけは「大津いじめ自殺事件」であったが、いじめと不登校の関連性を視野に入れていることが理解できる。しかし、不登校を減少させることは出来ず、逆に増加率が上昇していく。教育を受ける権利をどう保障するかも大きな社会関心事となり、2016年に「教育機会確保法」が施行された。

3. 「教育機会確保法」の意義と課題

(1) 「教育機会確保法」の意義と子どもの権利

この法の総則では「教育基本法及び児童の権利に関する条約等の趣旨にのっとり、不登校児童生徒に対する教育機会の確保、夜間等において授業を行う学校における就学機会の提供その他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を総合的に推進」とあり、不登校状況にある児童生徒に柔軟な支援が出来るようにした点において前進したと言える。これまでも文科省は、保健室や教育相談室登校などは欠席扱いにしない、学校内外の関係機関と連携を取り要録の記載には、その間の状況を欠席扱いしないなどの措置は講じてきた。しかし、それでは学ぶ機会を逸したままになってしまう。この法は学校環境を整える等、基本的には学校から不登校児童生徒を出さないこと、或いは学校に戻れることを前提としていると考えられる。しかし、「不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の状況に応じた必要な支援」や、「年齢又は国籍等にかかわらず」、「学校以外の場での多様で適切な学習活動の重要性に鑑み、ここの休養の必要性を踏まえ、不登校児童生徒等に対する情報の提供等の支援に必要な措置」、「地方公共団体は、夜間等において授業を行う学校における就学の機会の提供等を講ずる」ことが明記されている。従って、①柔軟な支援が出来るようにしていること、②外国籍の児童生徒も視野に入れていること、③地方公共団体に夜間中学等の設置も講ずるように定めていることは画期的である。日本国憲法第26条には触れていないが、子どもの権利条約の余暇の権利*4を根拠にしていることは注目に値する。児童生徒の成長と発達を保障し、支援するための生徒指導の観点として、学校現場において浸透させて行く必要がある。

(2)生徒指導とゼロトレランス

文科省は、不登校対策を丁寧に進めている一方で、生徒指導の厳罰化のダブルスタンダードに立っていることは指摘せざるを得ない。1990年代にアメリカで広まったゼロトレランスを、2005年以降日本でも導入しようとしている。つまり、同年に文科省が公表した「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム(中間まとめ)」で、ゼロトレランス政策の調査・検討を提案したのである。翌2006年5月には、国立教育政策研究所生徒指導研究センターが『「生徒指導体制の在り方についての調査研究」報告書－規範意識の醸成を目指して－』で、「アメリカで広く実践されている」ものとしてゼロトレランスを紹介している*5。この後、文科省は都道府県に次々と通知を出し、学校現場に浸透させようとしている。国立教育政策研究所生徒指導研究センターの報告書では、ゼロトレランスを「寛容度ゼロ」と訳し、『「安全で規律ある学習環境」を構築するという明確な目的のもとで、小さな問題行動に対して学校が指導基準にしたがって毅然とした態度で対応するという、理念』報告書(P14)と紹介している。「規範意識」は教育基本法改定と軌を一にしているという見方もある。児童生徒は失敗を繰り返しながら集団の人間関係の中で成長発達していくものであるが、一人ひとりの特性や個々の事情・環境などは一切考慮に入れず、厳格な生徒指導に舵を切っていることも指摘せざるをえない。その指導によって追い込まれ、不登校になった事例は、小野方資の「広島県福山市におけるゼロトレランスに基づく学校教育の全体像」にあり*6、詳細はそちらに譲りたい。

(3)学力競争と不登校生徒の増加

ゼロトレランスが日本に導入されつつあった2007年は、全国学力テスト*7が約50年ぶりに悉皆で再開された年でもある。民主党政権下の2010年に抽出調査になったが、第2次安倍政権の下、2013年からは全国学力テストは悉皆調査に戻った。児玉洋介はこの2013年以降、全国の不登校の「急上昇時代」と指摘している*8。児玉は、足立区が2005年度以降毎年行っている「学力テスト(足立区学力向上に関する総合調査)」の結果を区のホームページで公表するようになってから、学校間競争、クラス間競争が始まり、学校、教師、子どもたちが疲弊していったことを「小学校不登校児発現率の推移」で検証している。足立区では、「学力向上」政策の下、学校を統廃合して小中一貫校の設置を始め、学校選択制、授業スタンダード等も導入し、学力テスト結果で予算配分

するなど、学校現場に一気に「改革」の波が押し寄せた。その結果、子どもたちの不登校が急増したと児玉は分析している*9。不登校になる子どもの第一の要因は「不安」である。児玉は不登校の増大と学校の変化の関連性を、行政施策をもとに検証する必要性を指摘している。

(4) 国連子どもの権利委員会の勧告

国連子どもの権利委員会は、「日本政府第4・5回統合報告書に関する最終初見」*10で、学校環境について「あまりにも競争的(an overly competitive system)」と勧告している。同委員会は、日本政府が子どもの権利条約を批准して以降、一貫して日本の教育について「過度に競争的な教育制度」であると指摘してきたが、「激しい競争(highly competitive 1998年)」「度を越した競争(excessive competitive 2004年)」「極度の(an extremely competitive 2010年)」と形容の度合いが増していることに注視する必要がある。

学力競争と不登校問題の関連性の詳細な分析については論を改めたい。

まとめ —今後の課題—

本論考では検証し切れなかったゼロトレランスや学力競争と不登校の問題について、引き続き研究する必要がある。同時に、「教育機会確保法」が施行されたことによって、不登校をターゲットにした「市場化」が懸念されることも指摘したい。リースクールが「公認」されたことによって、不登校児童生徒に寄り添うのではなく、利潤の対象にすることがあってはならない。教育行政にはその管理責任も果たす必要がある。また、きめ細かい教育を行うことによって不登校児童生徒が減少するように、少人数学級の実現や教職員定数増などの条件整備を政策化する必要があることに留意したい。

- * 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」
以下、「教育確保法」と略す。
- * 2 文部科学省 「平成30年度児童生徒の問題行動・不登校生徒指導上の諸課題に関する調査
結果について」 2019年10月17日
- * 3 * 1 の p71参照
- * 4 「児童の権利に関する条約」 1989年11月20日国連採択 日本政府は1994年 4月22日に
批准 第31条(休息・余暇・遊び、文化的・芸術的生活への参加) 「1 締約国は、休息
及び余暇についての児童の権利並びに児童がその年齢的した遊び及びレクリエーションの
活動を行い並びに文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利を認める。」
- * 5 『「ゼロトレランス」で学校はどうなる』 横湯園子 世取山洋介 鈴木大祐 編著 花伝社
2017年 「1章 日本におけるゼロトレランス政策」 世取山洋介 著 P18～19参照
- * 6 『「ゼロトレランス」で学校はどうなる』 横湯園子 世取山洋介 鈴木大祐 編著 花伝社
2017年 2章 小野方資 著 参照
- * 7 正式名称は「全国学力・学習状況調査」
- * 8 『登校拒否・不登校問題のこれからを考えよう その2』 全国登校拒否・不登校問題
研究会発行 生活ジャーナル発売 2018年「教育行政がつくる“不登校” —東京：足立区版
「競争の教育」がもたらしたもの—」児玉洋介著 P 6 参照
- * 9 * 8 の P56参照
- *10 2019年 3月 5日 国連子どもの権利委員会