

はじめに

わたしが関わった子どもの成長する権利や学ぶ権利にかかわる問題

第1 日本国憲法下で戦後改革として生まれた教育・福祉・司法3つの子ども支援のための基本法

1 個人の尊厳を重んじながら成長の支援

●教育基本法(1947年⇒2006年新法として「改正」)

前文「…われらは、個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を期するとともに、普遍的にしてしかも個性ゆたかな文化の創造をめざす教育を普及徹底しなければならない。」

●児童福祉法(1948年⇒1997年大改正後何度か改正)

●少年法(1949年⇒2000年大「改正」を含め4度の「改正」)

…「不登校」と密接にかかわる「いじめ問題」を考えるには知っておくべき法律

第1条「この法律は少年の健全な育成を期し、非行のある少年に対して性格の矯正及び環境の調整に関する保護処分を行う…」。子どもはつまづきながら成長する。環境の問題も大きい。だから罰ではなく福祉・教育的な対応をしつつ、環境も整えていく、という法律。「審判は懇切を旨とし、なごやかに、これを行われなければならない」(22条)¹といった条文に代表されるが、本来、子どもが主体的に自己を見つめ、自己を取り戻し得るような環境を、という意味が込められている。

なお、2000年「改正」で22条は「審判は、懇切を旨として、和やかに行うとともに、非行のある少年に対し自己の非行について内省を促すものとしなければならない。」となった。同じようにみえるが、「内省」が主眼になってしまっている。

2 子ども支援から管理という流れに…

現行法第1条で「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」と明記される児童福祉法を除き(ただし、2007年少年法「改正」で一部触法少年の対応が「福祉」から「少年司法」にシフトされた改悪あり)、教育基本法も少年法も子ども支援からは遠のく「改悪」であり、子どもの権利条約からも遠のいている。

教育基本法と少年法に関しては法律が施行された直後から「改正」論が。前者については「個を強調しすぎ」、後者については「少年を甘やかしている」といったものであるが、いずれも皮相な見方であり、しかも現実を把握した論拠のものではない。⇒「個人の尊厳を基調にした法律は嫌い」が背景に。

厳罰と管理強化になった2000年少年法の大「改正」時の保岡法務大臣の発言

「少年事件は戦後日本社会の鏡。憲法改正、教育基本法の見直しを含め、責任や義務、個と全体との関係を、新しい日本のあり方として求めていくことが重要」

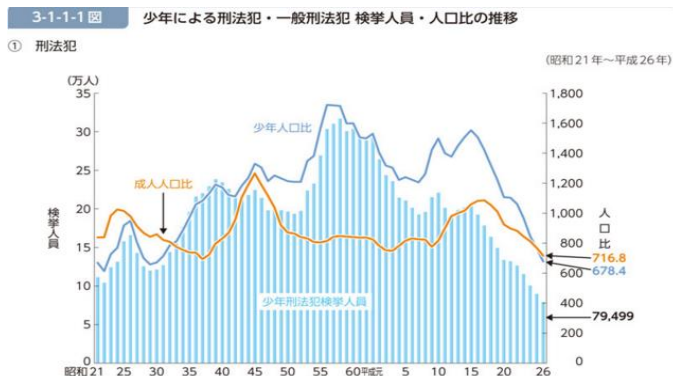
¹ 国連少年司法運営に関する最低基準規則(1985年)の「手続は、少年の最善の利益に資するものでなければならず、かつ、少年の参加と自由な自己表現を可能とするような、理解に満ちた雰囲気の中で行われなければならない。」(14.2)に近似する条項である。

➡第2に述べる国連子どもの権利委員会(CRC)からは少年法「改正」に関して批判されているが、少年法「改正」国会ではこれは一顧だにされたことはない²。

●少年犯罪は激減しているし、凶悪化もない。低年齢化もない。
しかし、こうした客観的事実は無視され、子どもを管理する教育や法律が。

【少年非行データ】

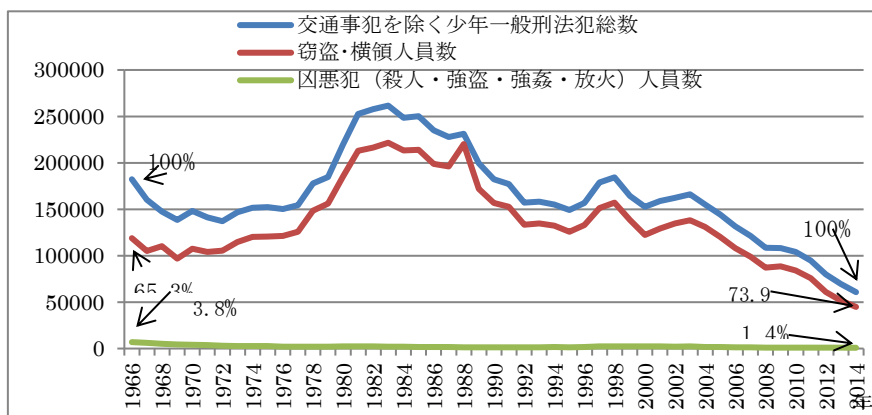
図1(犯罪白書 2015 年版 3-1-1-1 図)少年刑法犯の検挙人員・人口比



男子人口比(1000人当たり)でいうと、1982年 2984.8 人のピークに比し 2014 年は 1136.5 人と激減

図2少年一般刑法犯(交通事故を除く少年刑法犯)の内訳(暦年の犯罪白書より作成)

【※凶悪犯=殺人・強盗・強姦・放火(未遂含む)】



少年の刑法犯は圧倒的に窃盗+占有離脱物横領であり、これが増えれば全体が増える

図3 殺人(未遂等含む)の検挙人員(暦年の犯罪白書より作成)・人口比は10歳以上の少年10万人当たりの数値

² 実は少年法の「改正」前、日本政府(1996年第1回報告書)はCRCに「刑事手続のような対立構造は好ましくなく、関係者の協力を得て、裁判官が直接少年に語りかけ、教育的な働きかけを行うことのできる非形式的な審問構造がふさわしい」「16歳未満の者については、刑事手続に移行できないこととし、低年齢の少年に対して特に配慮がなされている」など何点かにわたって日本の少年法の良さをアピールした報告をしていた。だが、これらは全て後に改悪されてしまった。

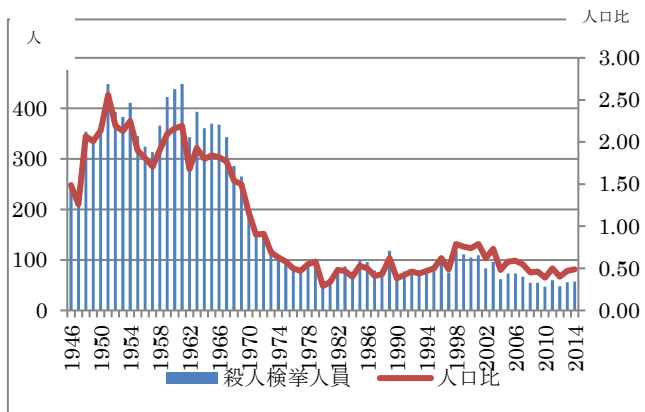
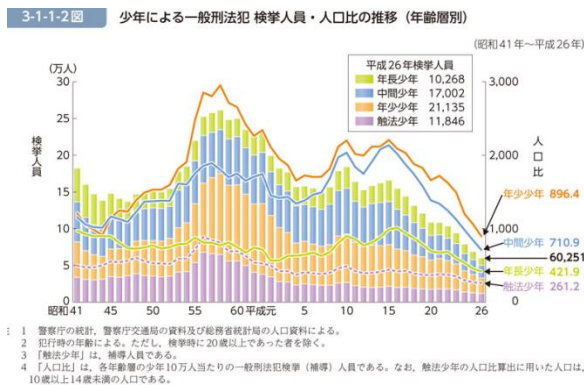
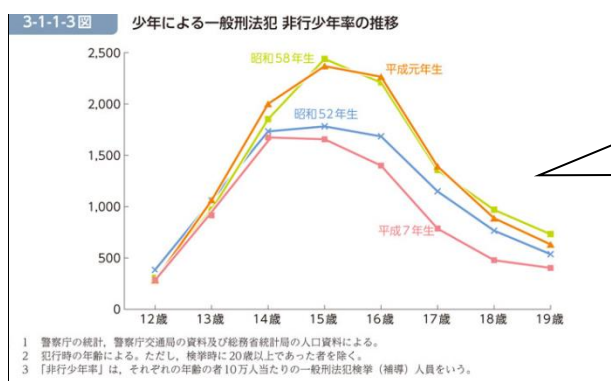


図4(犯罪白書 2015年版 3-1-1-2図)



1981年から1987年までは中学生の方が高校生より多かったが、1988年から今日まで中学生より高校生の方が多い。

図5 何歳の少年が多いか(犯罪白書 2105年 3-1-1-3 図)



いつの時代でも、16歳をすぎると急激に非行から遠ざかっている

第2 子どもの権利条約の視点から

1 子どもの権利条約

1994年に批准したがどの程度定着したかきわめて疑問、特に(福祉関係法は別にして)子どもに関する法律の制改定に関しては逆方向ではないか

「子どもの権利の4つの柱」(以下、ユニセフの説明)

【生きる権利】

子どもたちは健康に生まれ、安全な水や十分な栄養を得て、健やかに成長する権利を持っています。

【守られる権利】

子どもたちは、あらゆる種類の差別や虐待、搾取から守られなければなりません。紛争下の子ども、障害をもつ子ども、少数民族の子どもなどは特別に守られる権利を持っています。

【育つ権利】

子どもたちは教育を受ける権利を持っています。また、休んだり遊んだりすること、様々な情報を得、自分の考えや信じる事が守られることも、自分らしく成長するためにとっても重要です。

【参加する権利】

子どもたちは、自分に関係のある事柄について自由に意見を表したり、集まってグループを作ったり、活動することができます。そのときには、家族や地域社会の一員としてルールを守って行動する義務があります。

●子どもの権利条約における「子ども観」

子どもは権利の享有主体であり行使主体である

●子どもは地域のなかで育つ・・・「分離」ではなく「共生」

インクルーシブ教育をうたっているし、少年司法にもそれが明確にあらわれている。

例:国連少年司法運営に関する最低基準規則「少年の施設措置は常に、最後の手段のかつ必要最小限の期間の処分でなければならない。」(19.1)³

子どもの権利条約における少年非行の見方

●少年非行防止のための国連ガイドライン(1990年)【抜粋I. 基本的原則】

1. 少年非行の防止は社会における犯罪防止の不可欠な部分である。合法的で社会的に有益な活動に携わり、かつ人間主義的な社会指向と人生観を身につけることにより、青少年は犯罪につながらないような態度を発達させることができる。
2. 少年非行の防止を成功させるためには、青少年の調和のとれた発達を確保するために、幼児期からその人格を尊重および促進しながら社会全体が努力する必要がある。
3. この指針を解釈するにあたっては、子ども中心の方向性が追求されるべきである。青少年は社会のなかにあつて積極的な役割およびパートナーシップを担うべきであり、単に社会化または統制の対象と見なされるべきではない。
4. 国内法体系にしたがつてこの指針を実施するにあたっては、幼児期からの青少年の福祉があらゆる防止プログラムの焦点とされるべきである。

³ この条項の「注釈」は以下「進歩的犯罪学では施設内処遇よりも施設外処遇を優先させることが提唱されている。施設内処遇の効果という点で、施設外処遇との違いはほとんどまたはまったく見出されていない。いかなる施設環境でも個人に多くの悪影響が及ぼされるのは避けられないと思われ、それを処遇の努力によって打ち消すことは明らかに不可能である。このことは、悪影響を受けやすい少年の場合にはとくに当てはまる。さらに、自由を喪失するだけではなく通常の社会環境からも切り離されることの悪影響が、少年の場合は早期の発達段階にあるために成人の場合よりも深刻であることも、確かである。」

5. 進歩的な非行防止政策と、措置を体系的に研究および策定することの必要性と重要性が認識されるべきである。これらの政策および措置においては、子ども本人の発達にとって深刻な妨げとならず、または他人を傷つけな
いような行動について子どもを犯罪者扱いおよび処罰することを避けなければならない。そのような政策および措置
においては次のような対応がとられるべきである。

(a) 青少年の多様なニーズを満たし、かつ、あらゆる青少年、とくに、目に見えて危険にさらされておりまたは社会的に危険な状態に置かれていて特別なケアと保護を必要とする青少年の、人格の発達を保障する支えとなるような枠組みとして機能する機会、とくに教育上の機会の提供。

(b) 違反を犯す動機、必要および機会、または違反を生じさせる条件を減少させることを目的とした法律、手続、制度、施設およびサービス提供ネットワークを基盤とする、非行防止のための専門的な理念とアプローチ。

(c) 第一義的には青少年の総合的利益のために追求され、かつ公正および公平を指導原理とする公的介入。

(d) あらゆる青少年の福祉、発達、権利および利益の保護。

(e) 社会の全体的な規範や価値観に一致しない青少年の行動または行為は、成熟および成長の過程の一環であることが多く、かつ、ほとんどの場合はおとなになるにしたがって自然に消滅する傾向にあるという考慮。

(f) 専門家の支配的見解によれば、青少年に「逸脱者」、「非行少年」または「非行予備軍」というラベリングを行なうことは、青少年による望ましくない行動パターンの固定化を助長することが多いという認識。

6. 少年非行の防止のための、コミュニティを基盤とするサービスとプログラムが、とくにいかなる機関も設置されていない地域において開発されるべきである。社会統制のための公式機関は最後の手段としてのみ利用されなければならない。

●意見表明権を保障した条約 12 条（参加する権利の柱でもある）

この条項は子どもの最善の利益を第一次的に（条約3条）と相互依存関係にある。

後掲一般的意見 12【意見を聴かれる子どもの権利】(2009 年)では次のように言う。

「第3条ではもっぱら個別事案が対象とされているが、子どもに関わるあらゆる行動において集団としての子どもの最善の利益が考慮されるよう要求していることも明らかである。したがって締約国には、子どもたちの最善の利益を明らかにする際に子ども一人ひとりの個別的状況を考慮するのみならず、集団としての子どもたちの利益も考慮する義務がある。さらに、締約国は、官民諸機関、公的機関および立法機関の行動も検討しなければならない。この義務が「立法機関」に対しても拡大されていることは、子どもたちに影響を与えるすべての法令または規則は「最善の利益」基準を指針としなければならないことを明確に示すものである。」(72)「いずれかの定義による集団としての子どもたちの最善の利益が、個別の利益を衡量する場合と同じやり方で確立されなければならないことには疑問の余地がない。多数の子どもたちの最善の利益が問題となっているときは、諸機関、公的機関または政府機関の長は、子どもたちに直接または間接に影響する行動(立法上の決定を含む)を計画する際、具体的に定義されていないそのような集団の子どもたちのうち関係する子どもたちから意見を聴き、かつその意見を正当に重視する機会も設けるべきである。」(73)

2 一般的意見

「条約のさらなる実施を促進し、かつ締約国による報告義務の履行を援助するために」(子どもの権利委員会暫定手続規則 73 条)作成される文書で、他の人権条約機関もこれを作成。特定の条項の意義や機能、その実施のために必要とされる措置等について条約機構としての正式な解釈であり、裁判時にも解釈基準になる。さらに、締約国は、この一般的意見に沿って報告書に記載されるべき情報を具体的に挙げなければならない。

子どもの権利条約では今日まで 19 本の一般的意見を出している。

本法案と特に関係が深いものでは、一般的意見1【第 29 条1項:教育の目的】(2001 年)

一般的意見8【体罰その他の残虐なまたは品位を傷つける形態の罰から保護される子どもの権利】(2006 年)

一般的意見9【障害のある子どもの権利】(2006 年)

一般的意見 10【少年司法における子どもの権利】(2007 年)

一般的意見 12【意見を聴かれる子どもの権利】(2009 年)

一般的意見 14【自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利】(2013 年)

など

ちなみに、「少年司法における子どもの権利」では最後のほう(パラ 96)にこう言っている。少年法のみならず、いじめ問題や不登校に関して立法化する際も関係するので引用する。

「罪を犯した子どもはメディアで否定的な取り上げ方をされることが多く、これがこうした子どもたちに対する、かつしばしば子どもたち一般に対する、差別のおよび否定的なステレオタイプの形成を助長している。罪を犯した子どもを否定的に取り上げ、または犯罪者扱いすることは、しばしば少年非行の原因に関する誤った提示のしかたおよび(または)誤解にもとづいており、かつ、より厳しいアプローチ(たとえばゼロトレランス [絶対的不寛容]、3 ストライク・アウト [3 度以上有罪と認定されれば例外なく収監刑]、義務的量刑、成人裁判所における裁判および他の主として懲罰的性質の措置)を求める声に帰結するのが常である。少年非行の根本的原因およびこの社会問題に対する権利基盤アプローチに関して理解を深めるための積極的環境を創り出すことを目的として、締約国は、刑法に違反したと申し立てられている子どもに条約の精神および義務にしたがって対応する必要性および義務についての意識を高めるための教育的その他のキャンペーンを実施し、促進しかつ(または)支援するべきである。これとの関連で、締約国は、議会議員、NGO およびメディアの積極的かつ前向きな関与を求めるとともに、刑法に抵触したことのあるまたは現に抵触している子どもに対する権利基盤アプローチについての理解の向上に関する、彼らの努力を支援することが求められる。子ども、とくに少年司法制度に関わった経験を有する子どもがこれらの意識啓発の努力に関与することは、不可欠である。」

3 子どもの権利委員会：総括所見：日本

締約国は条約の実施状況を国連子どもの権利委員会(CRC)に報告するがその審査結果を示す

【総括所見】

第1回は 1998 年

第2回は 2004 年

第3回は 2010 年

➡少年司法分野は 83, 84 で詳細な懸念が示され、85 で多くの事項につき勧告がなされたばかりか、立法に関する所見で「委員会はまだ、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。」(10)と名指しで批判されている。

教育分野は、外国人学校への補助とその卒業生の大学入学資格制限が指摘され改善を求められ(72.73)、歴史教科書の記述に関する懸念と勧告(74.75)がなされたほか、過去2回にわたって指摘された「競争主義的教育制度の問題について以下の所見。

「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ま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がいじめ、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。」(70)とし、そのうえで「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。」(71)

いじめの問題や「不登校」の背後には教育政策等このような大きな問題があるが、これには手をつけず。

【1998年】

懸念	勧告
22. 識字率がきわめて高いことに表れている通り締約国が教育を重視していることに留意しながらも、委員会は、競争が激しい教育制度のストレスにさらされ、かつその結果として余暇、運動および休息の時間が得られないために子どもたちの間で発達障害が生じていることを、条約の原則および規定、とくに第3条、第6条、第12条、第29条および第31条に照らして懸念する。委員会はさらに、学校忌避の事例が相当数にのぼることを懸念するものである。	43. 競争の激しい教育制度が締約国に存在すること、ならびにその結果として子どもの身体的および精神的健康に悪影響が生じていることを踏まえ、委員会は、締約国に対し、条約第3条、第6条、第12条、第29条および第31条に照らして、過度のストレスおよび学校忌避を防止しかつそれと闘うために適切な措置をとるよう勧告する。

【2004年】

総論部分である6で「委員会は、締約国の第1回報告書の検討後に行なわれた一部の懸念表明および勧告が立法上の措置および政策を通じて対応されてきたことに留意する。しかしながら、とくに差別の禁止(パラ35)、学校制度の過度に競争的な性質(パラ43)およびいじめを含む学校での暴力(パラ45)に関する勧告は十分にフォローアップされていない。委員会は、これらの懸念および勧告がこの総括所見においても繰り返されていることに留意するものである。」

懸念	勧告
49. 委員会は、教育制度を改革し、かつそれをいっそう条約に一致させるために締約国が行なっている努力に留意する。しかしながら、委員会は以下の点について懸念するものである。 a 教育制度の過度に競争的な性質によって、子どもの身体的および精神的健康に悪影響が生じ、かつ子どもが最大限可能なまで発達することが阻害されていること。 b 高等教育進学のための過度な競争のため、学校における公教育が、貧しい家庭出身の子どもには負担できない私的教育によって補完されなければならないこと。 c 学校における子どもの問題および紛争に関して、親と教職員とのコミュニケーションおよび協力がきわめて限られていること。 (以下略)	50. 委員会は、締約国が以下の措置をとるよう勧告する。 a 高校を卒業したすべての生徒が高等教育に平等にアクセスできるよう、高い水準の教育の質を維持しつつも学校制度の競争的な性質を緩和する目的で、生徒、親および関連の非政府組織の意見を考慮にいれながらカリキュラムを見直すこと。 b 生徒および親と連携しながら、学校における問題および紛争、とくに(いじめを含む)学校における暴力に効果的に対応するための措置を発展させること。

第3 立法

昨今は対症療法的に法律を作って「対策」をとる傾向がある。

対症療法であるので、当該子どもにのみ(子ども側に問題があるとして)目を向けたもので、そうした現象の生じる原因や要因に目がいかない(から、その改善法はいつも置き去り)。

また、子どもの実態とは乖離した法制度になっている。

1 代表例として「いじめ防止対策推進法」・・・不登校とおおきくかわる「いじめ」

法制化（2013年9月）されたが増える「いじめ」（1000人当たりの認知件数）“法律施行によっていじめが発掘された” “だから数字が増えた”と単に言えるか疑問。

(1) 加害者 VS 被害者？

加害者 VS 被害者と二項対立させ、前者には厳罰を後者には保護をという対峙的な対応だが、子ども間における「いじめ」の実態をつかんだものとは言いがたい。国立教育政策所の実態調査⁴によると、8割を超える子どもが3年間のうち何らかの被害体験を、同じく全体の8割以上の子どもが「加害体験」をもっている。つまり、「一部の特定の子どもが被害者になる、加害者になる」という想定は誤りだし、被害者が加害者に転化するケースも多い。

(2) いじめを生み出す構造に手をつけず、子どもに焦点

「いじめ防止」の基本的施策として、道徳教育等の充実を図ることを基本的施策としており、いじめを、加害子ども（ないしその家庭）個人の問題に帰している。いじめを生み出す構造やいじめの背後に、子どもの生きている環境から生じるさまざまな問題があることはつとに知られている。

少年非行や重大ないじめ事件加害者の中には被虐待経験者が多いと言われているが、虐待の背後に貧困問題も横たわっている。少年院収容者の貧困率・母子世帯率が高いことがみとれるが、これも社会の問題と大きくかかわっている。

国連の子どもの権利委員会(CRC)の所見は前掲した。

いじめの問題の背後には教育政策等このような大きな問題がある。そして、「大切にされていない」「自分なんかどうでもよい」といった自尊感情の低さ、不安全感などいじめの背後にある。

前国立教育政策研究所の調査(8割もの子どもが加害にかかわると判明)のある数値の大きさをみるといじめには特に構造上の要因はないのではないかと思われるかもしれない。だがこの調査では、「どのような状況が生まれたとき子どもが加害行為に向かうのか」加害行為と関係が深い要因を探っている。その結果、ストレスと(ストレスの原因となる)ストレスラーとの相関関係が浮かび上がった。中でも「競争的価値観」はいじめ加害において大きな要素として背後にあることが浮かび上がってきている。これをみても前述したCRCの所見は合理的根拠がある。

前記した少年非行防止のための国連指針は子どもの権利条約と一体となるガイドラインだが、ここでは基本原則として「少年非行の防止を成功させるためには、青少年の調和のとれた発達を確保するために、幼児期からその人格を尊重および促進しながら社会全体が努力する必要がある。」(2条)という。いじめも含めて少年非行は、人権が十分尊重されない状況のなかで育ってきた「結果」というとらえ方である。

(3) 子どもという当事者不在・・・子ども同士の関係性の構築・再構築

「被害者」VS「加害者」と二項対立させた対処であり、しかもおとなの観点からしか対処をとらえていない。子どもは不在である。いじめを本当に解決したいのなら当事者である子どもたちの力をあてにしないとけない。いじめは子どもたちの関係のなかで起きている。こうしたことを考えると、日常的ななかで子どもたちの関係が開放されていることが求められる。

⁴首都圏にある一つの市のすべての小学校(13校)と中学校(6校)に在籍する小学校4年生から中学校3年生までの全児童生徒(1学年あたり800名前後)を対象に児童生徒の変容を追跡調査した国立教育政策所の調査がある。『いじめ追跡調査2004-2006 いじめQ&A』(2009年)と『いじめ追跡調査2007-2009 いじめQ&A』(2010年)である

“いじめ”という言葉が曖昧なものにしてしまいがちだが、いじめは人権の侵害なのである。それを子どもたちがきちんと自分の認識の中に入れこむには、子どもたち自身の人権が尊重されていることが大前提である。自分の人権が尊重されているという自覚がない人間には、他人の人権を尊重するという認識が生じるはずがない。

日本の学校は教員が自分が考える「理想の子ども像」に子どもを引っ張り上げるという発想が多いが、「自分は大切な存在」「ありのままの自分を大切にしたい」という受け止めこそが人権が保障されている状態である。そして日常的に子どもたちが話し合いながら決めていくという子どもの権利条約が定着した環境が重要。こんな中では仮にいじめがあっても「そんなことやめろ」と子どもたちが制止し得る関係ができあがる。

上から規範意識を涵養したり道徳教育をすることで、いじめ(人権侵害)がなくなるということはない。いじめ「加害者」にはその環境に大きな問題がある。少年法的視点が不可欠である(そもそも「いじめ」の多くは少年法の対象)。そうした子どもに厳罰化には効果がない。それに厳罰主義は子ども同士を分断させるばかりか新たな攻撃行動を生み出させ、逆効果である。

人権が尊重され大切にされているという実感こそ、自分のいじめ加害行為の深刻さを認識し得るものである。少年司法の目的を掲げた子どもの権利条約 40 条は、「手続き全てにわたって人権が尊重されること、この手法こそ自他の人権の尊重を身につけ自己の問題をみつめることができるのだ」という趣旨が条文化されているが、この条文はこうした視点によって作られている。

「いじめのない学校」という発想ではなく、目指すのは、「子どもの権利・人権が保障され、意識としてもそれが定着している学校」ではないか。

ただし、教員の役割も重要である。しかし叱ったり説教したりではない方法(具体例：当日)

2 「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」も同じ問題

(1) 運用で行われてきたものを法律化すると何がおこるか

通達や当局の方針としての指針は法的な拘束力はない。それが法律で明記された場合は法的拘束力が生じ、強制力も出る。そしておそらく更に詳細な運用基準等が作成される。

(2) 「不登校児童生徒」という定義

2条において、2号「児童生徒・・・学校教育法第十八条に規定する学齢児童又は学齢生徒をいう。」と定義し、それとは別に3号で「不登校児童生徒・・・相当の期間学校を欠席する児童生徒であって、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に就学が困難である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ものをいう。」と法律上の定義をしている。

➡不登校というのは状態であるのに「不登校児童生徒」という問題をもつ子どもが、「児童生徒」とは別に存在するということ。

「不登校児童生徒」は「学校における集団の生活に関する心理的な負担」のある子ども(法律から制定当時予想していなかった事由も入れ込む余地を残すため「その他の事由」も入れ込んでいるが)

しかも、「不登校児童生徒」の認定は、あくまで「文部科学大臣が定める状況にあると認められるもの」

(3) 子ども（あるいは親）が選択できるか、「選択」と言えるのか？

「本人の希望を尊重して」とあるが、以下述べる様々な方策により、「選択せざるを得ない状況下」で「子ども（又は親）の選択」というものを作り出す。

まずは、（フリースクール含め）**別学体制**（強制という形はとらず「本人の意思」という形をとって）**そこへの押し込み**（障害のある子の教育の流れと同じ。インクルージョンというが、現場（の一部かもしれないが）の実態は、普通学級から排除したいという意向がまる見え）。

(4) 別学（分離）教育につながる法律

あるいは「閉じられた教育機会」

法案第3章「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等」にあるのは、4種、あるいは5種の「学び」？「学びの場」？

■基本は学校

第10条の「特別教育課程学校」

第11条の「不登校児童生徒の学習支援を行う公立の教育施設」（いわゆる「適応指導教室」）
これらを法律上明記していることで、別学体制を確保しようとする意思が読み取れる。

■フリースクールは？

12条に「学校以外の場における学習活動の状況等の継続的な把握」という文言中の「学校以外の場における学習活動」中にフリースクールが入ると思うが、特にフリースクールが法的に明記されて位置づけられたものではない。

⇒ここに公費が投入される保障もない。

■第4章に別立されている夜間中学校へも。

本法案は不登校児童生徒にかかるものと夜間中学校の法的整備が一緒になっている。夜間中学校は不登校児童生徒の「学びの場」の一つとして用意されている。

【不登校児童生徒への支援に関する最終報告】2016年7月 不登校に関する調査研究協力者会議では、「児童生徒の可能性を伸ばす取組」（10頁）として

「本人の希望を尊重した上で場合によっては、教育支援センターや不登校特例校、ICTを使った学習支援、フリースクール、夜間中学校での受け入れなど様々な関係機関を活用した社会的自立への支援を行うことが考えられる」としている。

前記**【不登校児童生徒への支援に関する最終報告】**に基づき、文科省は2016年9月14日、「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」を全国都道府県教育委員会等に通知した。その中に「(4) 不登校児童生徒に対する多様な教育機会の確保」として前記したフリースクールや夜間中学校も入っている。

これまで夜間中学校の入学可能対象は日本の中学校未卒業者のみで運用していたが、文科省は、2015年7月30日、「不登校などで中学に通えず形だけ卒業した場合も入学できる」旨を全国都道府県教育委員会に通知している。

だから、不登校生が夜間中学で学ぶ場合、中学校を卒業してからか？

しかし疑問もある。「教育支援センターや不登校特例校、フリースクール」などと併記され、その上でわざわざ「本人の希望を尊重した上」と付記されて夜間中学での学びが挙げられている意味だ。中学校を卒業した後ならそんな付記はいらない。教育支援センターなどと併記されながら夜間中学のみ前記付記があることをみると、「中学校在学中」もしくは「中学校の卒業認定されない」から「中退」という形を作らせて夜間中学に行く、そういうパターンも考えられているのではないか。

■圧倒的に多くの子どもは自宅にいますが・・・自宅も学習活動の場。“早く別の学習の場へ”とせかされる「場」。

(5) 常に学習活動をするのが求められている・・・「休むこと」の保障なし

法案のタイトル「教育の機会の確保」に象徴されているが、常に学習活動をするのが求められている。「休養の必要性」はちょっと書いただけで、「学習活動」が主眼。

第12条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う学習活動の状況、不登校児童生徒の心身の状況その他の不登校児童生徒の状況を継続的に把握するために必要な措置を講ずるものとする。」

第13条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う多様で適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ、当該不登校児童生徒の状況に応じた学習活動が行われることとなるよう、当該不登校児童生徒及びその保護者（学校教育法第16条に規定する保護者をいう。）に対する必要な情報の提供、助言その他の支援を行うために必要な措置を講ずるものとする。」

【不登校児童生徒への支援に関する最終報告】(2016年7月 不登校に関する調査研究協力者会議)にもそれがよく見えている。(支援の視点 9頁)「不登校児童生徒への支援の目標は、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とするのではなく、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が存在する。」と言って、前記「多様な教育機会」が提言されている(この施策は「通知済」)。

●その制度的なものとして、「児童生徒理解・教育支援シート」

(6) プライバシーの侵害のみならず、子ども（とその親）をさらに追い詰める法律

——子ども・親からみて最も懸念される第9条、第12条、第13条

第9条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒に対する適切な支援が組織的かつ継続的に行われることとなるよう、不登校児童生徒の状況及び不登校児童生徒に対する支援の状況に係る情報を学校の教職員、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間で共有することを促進するために必要な措置その他の措置を講ずるものとする。」

そのために、だろうが、

第12条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う学習活動の状況、不登校児童生徒の心身の状況その他の不登校児童生徒の状況を継続的に把握するために必要な措置を講ずるものとする。」で、常に調査の対象になるばかりか、

第13条「国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う多様な適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ、当該不登校児童生徒の状況に応じた学習活動が行われることとなるよう、当該不登校児童生徒及びその保護者（学校教育法第16条に規定する保護者をいう。）に対する必要な情報の提供、助言その他の支援を行うために必要な措置を講ずるものとする。」

これらをするための資料が「**児童生徒理解・教育支援シート**」であろう。

前記したように不登校の子どもは学校以外でも常に学習活動をしなければならない。法はそれが前提となっている（親はその方向で対処せざるを得ない）。

ついで、常にその学習活動状況や心身の状況等を把握される（親はその方向で対処せざるを得ない）。

そのうえで、親（保護者）は、当局から「当該不登校児童生徒の状況に応じた学習活動が行われることとなるよう」「必要な情報の提供」を受けるばかりか、「助言」され、さらに「支援のための必要な措置」を受けざるを得ない。⇒親に多大な精神的負担を課す。「いつまで家にいないで、そろそろ・・・を」と。これは必ず子どもに影響を与える。

「個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ」とあっても、「学習活動状況や心身の状況等を継続的に把握」され、親に対する「情報の提供・助言・必要な措置」を通して、「休みはいけないこと」「何とかしなければ」と親のみならず子ども自身を追い詰める危険を含んだ条文になっている。

第12条の調査、第13条の情報の提供・助言を拒否できるか？。第13条は情報の提供や助言なのでその拒否は可能。しかし、第12条の調査及び第13条の「支援を行うために必要な措置を講じる」は、拒否できないかも。

これらに関する手続は政令（つまり国会ではなく文科省）で決めるものと思われるが・・・

(7) この法律は「まず一歩」か？

「これからこの法律を改善すればよい」的な評価ができるか？ それとも禍根を残すか？

➡前記した状況から子どもにとっても親にとっても危険がいっぱい。

■「学校復帰が目的」

文科省「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」(2016年9月14日)

「別記:義務教育段階の不登校児童生徒が学校外の公的機関や民間施設において相談・指導を受けている場合の指導要録上の出欠の取扱いについて」

「不登校児童生徒が学校外の施設において相談・指導を受けるとき、下記の要件を満たすとともに、当該施設への通所又は入所が学校への復帰を前提とし、かつ、不登校児童生徒の自立を助けるうえで有効・適切であると判断される場合に、校長は指導要録上出席扱いとすることができる。」「我が国の義務教育制度を前提としつつ、一定の要件を満たす場合に、これら施設において相談・指導を受けた日数を指導要録上出席扱いとすることができることとする。」

■「フリースクール」は認知されたといえるか

第12条に「学校以外の場における学習活動の状況等の継続的な把握」という文言中の「学校以外の場における学習活動」中にフリースクールが入ると思うが、特にフリースクール

が法的に明記されて位置づけられたものではない。ただし、この程度でも条文に入ること
で「学習活動の状況等の継続的な把握」を通して国などに管理される。もちろん他の居場
所も同じ。現に、(前通知では)「学校復帰が目的」になっているし、「我が国の義務教育制
度を前提」にしたものとなっている。

おまけに、文科省「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」(2016年9月14日)
では「民間施設についてのガイドライン(試案)」まで付属。

⇒しかし、ここに公費が投入される保障もない。

*公費投入(助成)と国等による管理・日本国憲法第89条の問題。ただし、管理の対象
になれば可能だろうし、個々の子どもに支給ということはある。

こうした状況を見ると、企業がここに入り込む可能性の方が大きい。少なくともいまま
までの「フリースクール=自由な教育の場」というものからは大きくかけ離れる。

さいごに

いま必要なのは、CRCも指摘するように、子どもにとって安心していられる場としての
学校づくりではないか。