

日本における不登校児支援施策に関する一考察 不登校概念および不登校支援施策の変遷に焦点を当てて

著者	武田 莉央
著者別名	TAKEDA, Rio
雑誌名	東洋大学大学院紀要
巻	58
ページ	169-184
発行年	2022-03-15
URL	http://doi.org/10.34428/00013542

日本における不登校児支援施策に関する一考察 ——不登校概念および不登校支援施策の変遷に焦点を当てて——

ライフデザイン学研究科生活支援学専攻修士課程1年
武田 莉央

要旨

不登校に関連する概念定義の変遷および日本の不登校児関連施策の変遷について考察することが本稿の研究目的である。本稿では先行文献及び文科省等の公的資料の調査を研究方法とした。

不登校に関連する概念定義の変遷としては、Broadwinの「怠学」を嚆矢とし、Johnsonらの「学校恐怖症」概念が続いた。「学校恐怖症」概念は日本における研究にも影響を与え、その後「学校ぎらい」「登校拒否」の時代を経て、1998年からは「不登校」として調査研究が行われた。

定義の変遷は不登校関連施策の変遷にも影響を与えた。1990年代以前は子ども本人の問題として登校を促していたが、文部省「学校不適応対策調査研究協力者会議報告」(1992)は子どもの不登校行動の普遍性を位置づけた。その後、教育機会確保法(2016)や教育機会確保基本方針(2017)により、学校復帰を前提とせず、様々な場を活用して子どもの学習権を守る施策へと転換が行われた。

キーワード：不登校・不登校関連定義・不登校児支援施策・教育制度史

1 研究の動機・目的・方法

1992年に文部省(当時)の報告において「不登校」は「どの子にも起こりうるもの」と位置づけられて以降、不登校に関しては様々な施策が実施されている。しかし、文部科学省(以下、「文科省」と略記)のデータによると、不登校児の数は上昇し続けており、2019年度の統計では小学生が約5万人、中学生が約13万人で不登校の小中学生は全国におよそ18万人いることが分かっている。

修士論文の執筆にあたって、「不登校」の基本的な情報として「不登校」の定義の変遷や

不登校に対する支援施策について研究することの必要性があると筆者は考えた。特に、近年の状況も含めた不登校関連施策の変遷については改めて整理する必要があると思われる。

したがって本研究では、文献や文科省を始めとした公的な資料を元に不登校の定義の変遷と不登校児のための施策の変遷を概観する。定義の変遷と施策の変遷を通じて、日本における不登校児支援施策のアプローチがどのような変遷を経て現代に至っているのかを考察し、今後必要とされるであろう不登校児支援の在り方について考察を行うことを目的とする。

研究方法としては、先行文献や文科省等による資料の整理による文献研究法を用いて行うこととする。

2 「不登校」概念の変遷に関する先行研究

「不登校」概念の変遷を概説する前に、本テーマに関連する先行研究について触れておきたい。まず、日本における「不登校」研究の代表的研究者である森田洋司（1991→1996）は、「不登校」を「生徒本人ないしはこれを取り巻く人々が、欠席ならびに遅刻・早退などの行為に対して妥当な理由に基づかない行為として動機を構成する現象」と定義した上で、「行為の動機に『妥当ではない』という意味を付与する社会過程の所産であること」と「遅刻や早退といった不登校の裾野にあたる部分も含めて検討すること」の必要性を指摘した。森田洋司の研究は「逸脱論」の視点を「不登校」研究に応用したものとして評価できる。

フリースクールにおける参与観察を行った朝倉（1995）は「不登校」概念について、学校に行かない子どもとその行動を指す言葉は複数存在し、それぞれが同じことを指すものとして扱う場合と違う意味を持つ言葉として扱う場合があることが不登校や登校拒否の議論を複雑にしていると指摘した。そして、学校およびフリースクール関係者、そして子ども達自身がどのように「不登校」を語っているかという社会構築主義の視点から不登校を巡る葛藤について論じ、森田洋司を超える視点を提供した。

加藤（2012）は、上記の2者のスタンスを踏まえながら、丹念な「不登校」概念の変遷史とこれらの定義を用いて得られた統計データを検証した。朝倉が「不登校」問題に関係する行為者に焦点化した一方で、加藤は朝倉と同じく社会構築主義の立場に立脚しつつ、社会における「まなざし」の政治的な側面に焦点化している。加藤は戦後の長期欠席を巡る状況も含めた「不登校」概念の変遷から、「家族の養育問題」としての問題把握が「個人的経験」へと移行したことを明らかにした。その上で、加藤はこの移行が不登校問題の「脱政治化」に繋がったことを指摘し、この問題を社会的課題として位置づけ、学校や地域における実態と「教育行政システム」を元に検討することの必要性を指摘した。

本章では「不登校」概念の変遷を概説するが、紙幅の関係上、加藤のように「定義」と「実態」の双方から「登校拒否」及び「不登校」を定義する「まなざし」をあぶり出すことまではできていない。まずは基本的な定義の変遷を記述した上で、加藤の論文で扱われてい

ない新たな定義や関連の問題を含めて概説していくこととする。

3 「不登校」概念の変遷

3-1 欧米における「不登校」関連研究の始まり

Broadwin (1932) が「神経症的タイプの怠学」と定義したところから世界の不登校研究が創始された。その後、Johnson et al., (1941) が「学校恐怖症」という定義を発表した。日本では、Johnsonらの研究を元に「学校恐怖症」として研究報告がなされたところから「不登校」研究が始まり、その後「学校ぎらい」、「登校拒否」、そして「不登校」という概念として定着した。

・1932 Broadwin 「怠学」

Broadwin (1932) は、「怠学に関する研究への一寄与」にて、公認の休暇とは異なる形で学校を欠席する子どもを精神分析療法の治療対象とし、辞書的な定義の「怠学」とは異なる「神経症的タイプの怠学」の特性をまとめた。

・1941 Johnsonら 「学校恐怖症」

従来の「怠学」や「精神障害」とは異なる神経症の一種としてジョンソンらは「学校恐怖症」の定義を発表した。ジョンソンらは学校恐怖症の背景に「分離不安」を抱えた母子関係、母子間の依存関係を想定していた。

3-2 日本における「学校恐怖症」研究

日本における不登校研究の嚆矢として位置づけられているのは、鷺見たえ子らによる「学校恐怖症の研究」(1960)である。

鷺見らはジョンソンらによる研究等、海外の研究を踏まえ、「学校恐怖症」と思われる子どもの特徴、家庭状況、治療について、国立精神衛生研究所相談室の13事例を分析した。

その結果、年齢ごとの発達の発症要因との関係性や個人の性格の歪みや親の性格との関連を元に、鷺見らは「学校恐怖症」診断におけるアセスメントの必要性を論じた。また、「学校恐怖症」を不安神経症の一種と捉えるジョンソンらの考えに鷺見らは同意した。

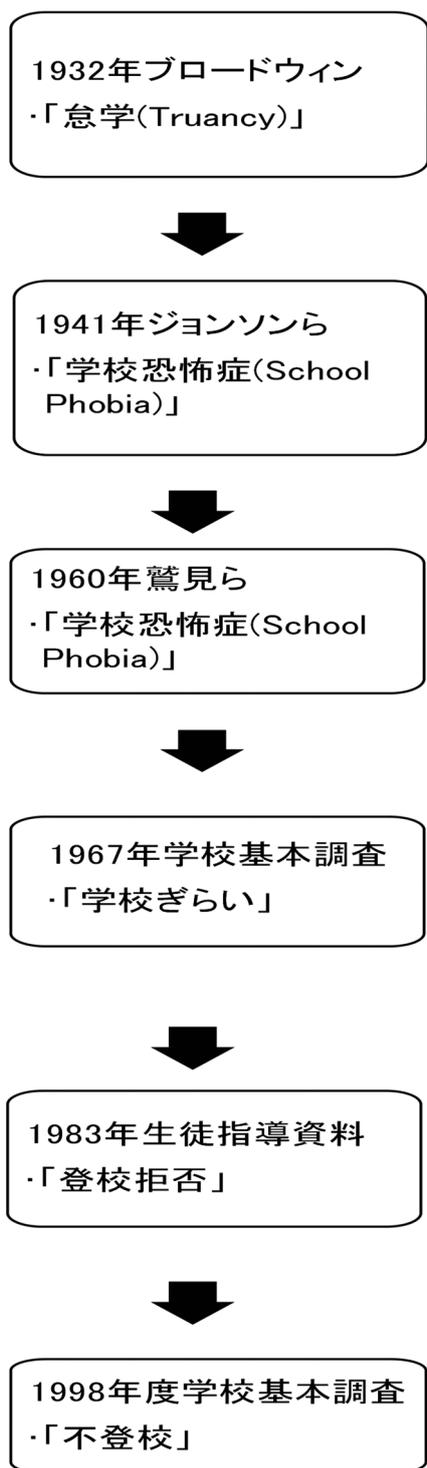


図1 不登校関連概念の変遷

3-3 文部省による初の定義「学校ぎらい」と「登校拒否」の概念

日本の不登校関連定義のうち、行政機関による定義の最初のもは、文部省による「学校ぎらい」の定義である。

文部省は学校基本調査における「長期欠席児童・生徒の欠席理由」として「学校ぎらい」を採用し、1967年調査から適用した。当時の「学校ぎらい」の定義は、「心理的理由などから登校を嫌って長期欠席した子」であった。¹

文部省が本定義を採用する以前は、戦争による長期欠席と区別されていなかった。(石川・城戸 2016 : 85頁)

日本において、少なくとも1960年には鷺見らにより「学校恐怖症」という概念が輸入されていた。しかし、学校基本調査では、「長期欠席児童・生徒の欠席理由」の一つとして、「学校ぎらい」という概念が採用された。

学校基本調査にて「学校ぎらい」が採用された理由は、本研究の執筆時点では解明できなかったが、研究としては「登校拒否」、文部省調査としては「学校ぎらい」として調査や研究が進められていった点をここでは確認しておきたい。²

その後文部省が1983年に発行した『生徒指導資料』第12集（『生徒指導研究資料』第18集）にて、学校基本調査における「学校ぎらい」は「登校拒否にほぼ相当するものであると考えられる」と記述され、「登校拒否」という言葉が広く定着した。

同資料では、登校拒否は個々により形態や程度は様々で明確な定義はないとした上で「何らかの心理的、情緒的な要因により、客観的に妥当な理由が見

出されないまま、児童生徒が登校しない、あるいはしたくともできない状態にあることとして幅広く理解することが妥当」として登校拒否の捉え方や支援や指導の留意点がまとめられた。

この頃から、不登校児が精神科医療の対象とされたり、不登校児の居場所作りを提案する親の会ができたり、様々な方面から議論がなされるようになった。(石川・城戸 2016:87頁)

3-4 1989年法務省人権擁護局＝不登校

「不登校」概念を、公的機関として初めて採用したのは、法務省人権擁護局であった。法務省人権擁護局(1989)では、「学校に行くことを『拒否』しているわけではなく、『行きたいのに行けない』あるいは『行かなければならないと思っているのにいけない』という児童生徒もいる」として「何らかの心理的、環境的要因によって普通学校に登校しないか、登校したくともできない状態にある児童生徒」を「不登校児」と定義し、不登校児の実態調査を行った。

当時は子どもの権利条約が1990年に発効する直前であったが、「人権擁護」という観点で「不登校」の定義が導入されたことをここで確認しておきたい。

3-5 1992年文部省「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)

「不登校」の定義が、文部省にて初採用されたのは1992年文部省「学校不適応対策調査研究協力者会議報告」における「登校拒否(不登校)」の定義である。これ以前の文部省は「不登校」という概念を使用していなかったが、「登校拒否(不登校)」とカッコ内に「不登校」と付記することにより、「行かなければならないと思っているのにいけない」という子どもの存在が定義の射程に収められた。

本報告では、「不登校」という用語が、学校に行けない状態として用いられつつある一方、意味が不定であることや、病気や経済的な理由で登校できない者も含まれる可能性に言及した上で、登校拒否と不登校のどちらを使う場合にも共通認識を持つことの必要性を指摘した。

そして、「病気や経済的な理由など明らかに登校できない理由によるものを除き、幅広く捉えることが適当である」として、「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にあること(ただし、病気や経済的な理由によるものを除く)をいう」と「不登校」を定義した。本定義は、30年近く経過した現在に至るまで「不登校」の定義として文科省等による不登校関連の施策や調査にて用いられている。

3-6 1997年文部省『生徒指導資料』第22集＝登校拒否

文部省が1997年に発行した『生徒指導資料』第22集では、1992年の報告における「登校拒否」の捉え方等を踏まえ、「登校拒否」の正しい理解や指導体制、家庭や関係機関との連携、予防対応等、学校及び教師が行うべき取り組みがまとめられた。

しかし、概念については、1992年の報告に準じ「登校拒否」として統一して記述された。本資料は、この時期に至っても「不登校」と「登校拒否」の概念の使用が統一されていなかったことを示している。

3-7 1998年文部省「学校基本調査」＝不登校

文部省学校基本調査にて、1997年度データから「学校ぎらい」が「不登校」に変更された。この頃から「不登校」という言葉が徐々に定着したと考えられる。

1997年度の学校基本調査以降、1992年の「学校不適応対策調査研究協力者会議」の定義を踏まえ、年間30日以上欠席した児童生徒を「不登校」として毎年全国統計をとっている。

3-8 「不登校」関連概念の展開に関する中間考察

ここでは「不登校」関連概念について整理した結果を踏まえ、中間考察を行う。

「不登校」関連概念の展開を解釈すると、当初は精神医学の問題として扱われた段階から、「学校ぎらい」「登校拒否」の時代を経て、「不登校」として調査研究が行われるに至る社会的な変化により、「登校することが当たり前だった時代」の概念から「登校しないことに対する判断を保留する時代」の概念へと変化してきたことが理解できる。

一方で、制度として義務教育を準備する立場の文科省は、「不登校」を一種の社会問題として位置づけ、それを改善するための施策を準備してきた。

次章では、「不登校」関連施策の変遷に焦点化することによって、文科省の「まなざし」の変化の過程を検討していきたい。

4 日本における「不登校」関連施策の展開

4-1 1991年以降の不登校関連施策

1991年から、文部省は「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」にて不登校児の統計を開始した。

2014年度までは「学校基本調査」にて統計が取られていたが、2015年度以降、「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」に統合された。その後、不登校関連の施策や報告が、様々な内容で打ち出された。

・1990年文部省「学校不適応対策調査研究協力者会議」中間報告

教育委員会が設置・運営する、不登校児の学校復帰のための「適応指導教室」の設置推進について言及された。

・1991年厚生省 ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業

厚生省（現：厚生労働省）は、児童相談所や家庭児童相談室にて相談を受けた子どもとその家庭を対象に、「ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業」を行った。

本事業では「ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業実施要綱」を定め、ひきこもりや不登校児の元に大学生等を派遣し、自主性や社会性の向上を援助する「ふれあい心の友訪問援助事業」、情緒障害児短期治療施設（現：児童心理治療施設）等の児童福祉施設に通所又は宿泊させ、生活指導や心理療法を行う「不登校児童宿泊等指導事業」、ひきこもりや不登校児とその家族に対して心理療法を行う「家族療法事業」、各事業の円滑な運営のための「ひきこもり・不登校児童福祉教育連絡会議」の設置を行った。

2005年からは「ひきこもり等児童福祉対策事業」として、一部内容を変更して実施された。基本的には「ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業」と同内容だが、「不登校」の文言を削除し「ひきこもり等」への変更、「ふれあい心の友訪問援助事業」における保護者支援等の民間委託といった点が変更された。

・1992年3月文部省 学校不適応対策調査研究協力者会議報告概要「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―」

本報告にて、不登校は「どの子どもにも起こりうるものである」ことや自立を促す指導の重要性が明示された。

一方で、「あくまでも児童生徒の学校への復帰を目指して支援策が講ぜられる必要がある」等と、学校復帰を目指した支援の必要性が論じられた。

・1992年9月文部省 初等中等教育局長通知「登校拒否問題への対応について」

本通知では、不登校児が適応指導教室や民間施設等の学校外の機関へ出席した場合に在籍校の校長裁量で出席として認めると明文化された。

さらに、1993年3月文部省初等中等教育局中学校課長通知「登校拒否児童生徒が学校外の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について」により、不登校児が学校外の機関等に通所し、前述の出席要件を満たした場合、学割定期券を適用できるようになった。

・1995～2000年度 スクールカウンセラー活用調査研究委託事業
(2001年度～ スクールカウンセラー等活用事業補助)

不登校等の問題に対応するにあたり、学校のカウンセリング機能の充実が課題であるとして、全国の中学校を中心に「スクールカウンセラー」（以下、「SC」と略記）が配置された。

1995～2000年は国の全額委託事業として実施され、2001年度以降は「SC等活用事業補

助」として継続されている。2008年度からは小学校も対象となり、小学校にもSCの配置が進められた。

・1996年7月 中央教育審議会第一次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」

本答申では、「登校拒否の子供への指導に当たって、元の仲間や生活に戻ることにこだわらなくて、子供が登校拒否を克服する過程でどのように個性を伸ばし、成長していくかという視点を大切に、ゆっくり時間をかけて取り組むことも大切なことである」と、在籍校への登校に固執しない方向性が示された。

また、民間施設や適応指導教室の活用や連携について言及され、フリースクール等との連携の可能性が明示された。

・1997年3月 「中学校卒業程度認定試験における受験資格の拡大」、同年11月 「高等学校の入学者選抜の改善について」

不登校児が高校受験をする際に調査書以外の資料も活用し、適切に評価するように配慮するよう、都道府県教育委員会に通知した。

・1998年6月 「新しい時代を拓く心を育てるために ——次世代を育てる心を失う危機——」（中央教育審議会答申「幼児期からの心の教育の在り方について」）

本答申では、登校にこだわらず個性を伸ばすことや成長への着目の必要性が述べられた。また、学校外の機関の活用や連携、マルチメディアを用いた指導について論じられた。

・1998～2003年度 「心の教室相談員」配置

心の教室相談員は、子どもに関する悩みの相談や、学校と地域や保護者を繋ぐ役割を担うことで、不登校などの問題の防止や早期発見、小学校の教育相談体制の充実を図ることを目的に配置され、退職教員やカウンセラー、民生・児童委員等が活用されることとなった。2004年度からは「子どもと親の相談員」に名称変更された。

・1999～2002年度 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（SSP）

・2003～2006年度 スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業（SSN）

SSP、SSNとは、不登校児に対する様々な支援を行うことを目的とした、学校や関係機関の連携による不登校児支援システム整備する事業である。

・2005年度～ 問題行動等への対応におけるNPO等の活用に関する実践研究事業

本事業は、不登校児への指導・支援を行うNPOや公的施設を対象とし、不登校児の実態に応じたプログラム開発を委託する事業である。

・2007年度～ 問題を起こす子ども等の自立支援事業

不登校やいじめを始めとした問題の防止や早期発見及び対応に関する調査研究を自治体に委託する事業で全国141の地域にて実施された。

・2008年7月 「教育振興基本計画」

2008年に改正・施行された教育基本法第17条第1項に基づき、政府は「今後10年間を通じて目指すべき教育の姿」および「今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策」に関する計画を立案して公表することとなり、地方公共団体も教育振興基本計画を定めることが努力義務とされた。

本計画の基本的方向2の②「規範意識を養い、豊かな心と健やかな体をつくる」にて、「不登校の児童生徒への学校内外における相談体制の整備を進めるなど、不登校の子ども等の教育機会について支援を図る」とされ、地方公共団体の教育振興基本計画に不登校児支援が位置づけられた。

・2008年度～ 文科省 スクールソーシャルワーカー活用事業

本事業は、不登校等の問題への対応にあたり、社会福祉分野の専門家としてスクールソーシャルワーカー(以下SSWと略記)を活用する事業である。2008年度は委託事業、2009年度以降は補助事業として推進された。

・2016年度 文科省 不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)

本通知にて、不登校児支援の際に子どもが「社会的に自立すること」を目標とすることの必要性や不登校の時期が持つ意味に言及し、社会的自立に向けた支援の必要性についても述べた。また、家庭教育の重要性と個々に応じた働きかけの必要性についても言及された。

その他、学校や教育委員会における取り組みもまとめられた。学校における取り組みでは、早期支援やアセスメントに基づく計画的な支援、SC、SSWとの連携協力の重要性が挙げられた。教育委員会の取り組みでは、教育支援センターの整備とネットワーク化、民間施設との連携の必要性が挙げられた。

・2016年12月 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確保等に関する法律(教育機会確保法)

本法は、2009年にNPO法人フリースクール全国ネットワークによる政策提言を契機とし

て検討された。子どもの教育権を規定した日本国憲法第26条を踏まえた法律であり、教育基本法と子どもの権利条約等の趣旨に則って成立した。

本法第3条では、学校内外において不登校児をはじめ、年齢や国籍を問わず誰もが普通教育を受けるための環境と機会の確保や不登校児の個々の状況に応じた支援、民間団体とその他の機関の連携の基本理念を定めた。

本法第13条では、不登校児の休養の必要性に言及し、学校以外で多様な学びを受けることができるよう、情報提供や助言を行うことが規定された。

・2017年3月 文科省 義務教育段階における普通教育に相当する教育の機会均等確保に関する基本方針（教育機会確保基本方針）

本方針は、教育機会確保法第7条に基づき、文科省が策定した基本方針である。

本方針では、「教育機会の確保等に関する基本的事項」、「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等に関する事項」、「夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学の機会の提供等に関する事項」、「その他教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進するために必要な事項」の4項目についてまとめられた。

不登校に関しては、「教育機会の確保等に関する基本的事項」にて、学校への登校にこだわらず、社会的自立を目指す必要性や不登校児やその保護者への配慮が論じられた。

「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等に関する事項」では、「児童生徒が安心して教育を受けられる魅力ある学校づくり」を始め、「個々の不登校児童生徒の状況に応じた支援の推進」等が盛り込まれた。

また、「不登校児童生徒に対する多様で適切な教育機会の確保」として、6つの具体策が挙げられた。

1点目は、不登校の子どもの実情に合わせた不登校特例校の設置促進や教育支援センターの機能の強化である。2点目は、地域での学校や教育委員会と民間施設等の連携を推進し、民間施設同士の連携にも繋げることである。3点目は、家庭で過ごす不登校児とその保護者に対し、各家庭の状況に応じた情報提供やICTを活用した支援、訪問支援等を行うことである。4点目は、不登校児が休養することの必要性を理解し、子どもの個々の状況に応じた学校以外の多様な場における支援を行うことである。5点目は、経済的困窮家庭の子どもが学校外の機関を利用する際に経済的支援を行っていくこと、そして6点目は、不登校児を持つ保護者に対する不登校支援機関や利用可能な施策の情報提供を行うことである。

・2019年10月25日 文科省 「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」

本通知は、教育機会確保法と教育機会確保基本方針の成立を踏まえ、前年までの不登校関連通知を整理し、まとめた通知である。本通知の大枠は、2016年度の通知と同じであった

が、不登校児の出席に関する部分に変更された。

従来、不登校児の在籍校における出席認定にあたっては「学校復帰を前提」とするという文言が含まれていたが、本通知により「学校復帰を前提」という文言が含まれる通知が全て廃止された。

また、教育委員会における取り組みとして、2016年度通知と同様の内容に加え、新たに「民間施設との連携協力のための情報収集・提供等」が追加された。

民間施設の活用については従来の通知でも記載されていたが、本通知では、民間施設での様々な取り組みに言及し、民間施設と学校や教育支援センター等の公的機関の連携の必要性が明確化された。

表1 2020年代までの日本における不登校支援の施策の変遷

西暦年度	発出省庁等	名称
1990(平成2)年	文部省	「学校不適応対策調査研究協力者会議」中間報告
1991(平成3)年	厚生省	ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業
1992(平成4)年4月	文部省	学校不適応対策調査研究協力者会議報告概要「登校拒否(不登校)問題についてー児童生徒の『心の居場所』づくりを目指してー」
1992(平成4)年9月	文部省	文部省初等中等教育局長通知「登校拒否問題への対応について」
1993(平成5)年3月	文部省	文部省初等中等教育局中学校課長通知「登校拒否児童生徒が学校外の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について」
1995(平成7)～2000(平成12)年度	文部省	スクールカウンセラー活用調査研究委託事業
1996(平成8)年7月	中央教育審議会	中央教育審議会第一次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」
1997(平成9)年3月	文部省	中学校卒業程度認定試験における受験資格の拡大
1997(平成9)年11月	文部省	高等学校の入学選抜の改善について
1997(平成9)～2003(平成15)年度	文部省→文部科学省	マルチメディアを活用した補充指導についての調査研究
1998(平成10)年6月	中央教育審議会	「新しい時代を拓く心を育てるために」ー次世代を育てる心を失う危機ー(中央教育審議会答申「幼児期からの心の教育の在り方について」)
1998(平成10)～2003(平成15)年度	文部省→文部科学省	「心の教室相談員」の配置。
1999(平成11)～2002(平成14)年度	文部科学省	不登校児童生徒の適応指導総合調査研究委託ースクーリング・サポート・プログラム(SSP)
2001(平成13)年度～	文部科学省	スクールカウンセラー等活用事業補助(2008年度～拡充)
2002(平成14)～2003(平成15)年度	文部科学省	サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業
2003(平成15)～2006(平成18)年度	文部科学省	スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業(SSN)
2004(平成16)～2006(平成18)年度	文部科学省	問題行動に対する地域における行動連携推進事業
2005(平成17)年度～	文部科学省	問題行動等への対応におけるNPO等の活用に関する実践研究事業
2005(平成17)年度～	厚生労働省	ひきこもり等児童福祉対策事業
2007(平成19)年度～	文部科学省	問題を起こす子ども等の自立支援事業
2008(平成20)年	文部科学省	新学習指導要領告示
2008(平成20)年7月		「教育振興基本計画」
2008(平成20)年度～	文部科学省	スクールソーシャルワーカー活用事業
2013(平成25)年度～	文部科学省	いじめ対策等生徒指導推進事業(平成29年度～「いじめ対策・不登校支援等総合推進事業」に名称変更。)
2015(平成27)年1月～	文部科学省	不登校に関する調査研究協力者会議、フリースクール等に関する検討会議の立ち上げ、及び実施。
2015(平成27)年8月	文部科学省	「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」
2016(平成28)年度	文部科学省	「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」
2016(平成28)年12月		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確保等に関する法律(教育機会確保法)成立。
2017(平成29)年3月	文部科学省	新学習指導要領告示
2017(平成29)年3月	文部科学省	義務教育段階における普通教育に相当する教育の機会均等確保に関する基本方針(教育機会確保基本方針)
2019(令和元)年10月25日	文部科学省	「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」令和元年10月25日

5 考察

5-1 不登校関連概念等の変遷史から理解できること

不登校関連概念の変遷史からは、海外における研究を契機として「怠学」と呼ばれたことに始まり、「学校恐怖症」「学校ぎらい」「登校拒否」、そして「不登校」と、時代と共に定義や認識が変化したことが理解できた。

不登校の概念に関しては森田洋司（1991→1996）、朝倉（1995）、加藤（2012）らによって社会学の視点から、逸脱論、当事者に焦点化した社会構築主義、社会問題の政治史に焦点を当てた社会構築主義というそれぞれの立場から研究が行われてきた。

これらを踏まえると、不登校関連概念は「登校拒否」として社会的な逸脱行為の一種として看做された時代から、「登校しない」という子どもの意志を認めようとする時代へと変化したことが理解できた。

5-2 不登校関連施策等の変遷史から理解できること

不登校関連の施策等の変遷史から、文科省の報告や施策を主軸として不登校に対する様々な対応がなされ、不登校に対する見方そのものも徐々に変化しつつあることが明らかになった。

また、日本の不登校関連施策においては大きく分けて2つの転換点があったことが理解できた。

1つ目は、1992年の文部省「学校不適応対策調査研究協力者会議報告」にて「不登校」が「どの子にも起こりうるもの」と位置づけられたことが挙げられる。元々「不登校」は子ども本人の問題として捉えられ、精神医学の領域で治療対象とされていた。しかし、「どの子にも起こりうるもの」とされて以降、子どもを取り巻く環境にも着目した施策が展開されるようになった。具体的には、学校外の不登校児支援の場である教育支援センターの設置や学校外の支援の場における在籍校の出席としての扱い、学校へのSCやSSWの配置、地域全体で不登校児とその保護者を支える仕組みの構築といったことが進められた。

2つ目は、2016年12月に成立した「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確保等に関する法律」(教育機会確保法)と2017年3月に文科省により発出された「義務教育段階における普通教育に相当する教育の機会均等確保に関する基本方針」(教育機会確保基本方針)が挙げられる。

不登校に対して様々な施策が打ち出されるようになってから20年以上経過したが、当初から不登校児の支援にあたっては「学校への復帰」を前提とした支援や施策が展開されてきた。

しかし、教育機会確保法及び教育機会確保基本方針においては、学校へ復帰することだけにこだわらず多様な場を活用し、子どもの学習権を守ることが盛り込まれた。その後2019年

の文科省通知では「学校復帰を前提とする」という文言が削除され、本文言を含む通知は全廃された。

このように近年の日本では不登校に対する支援の考え方が大きく変わりつつある。

この変化を肯定的に捉えることも可能だが、加藤（2012）が指摘するように、この問題の「脱政治化」の方向性には注意していく必要があると筆者は考えている。

論じるべき課題は多いがここでは2点に絞り、今後の不登校児支援の課題を論じていきたい。

第1点目として、「学校復帰を前提」とせず、多様な教育機会を認める教育機会確保法に対する評価を課題として挙げたい。

森田次朗(2017)は、経済的問題によりフリースクールに入会できない子どもの存在を指摘し、利用格差を回避するために所得に応じた利用者負担を定める必要性を論じた。全国フリースクールネットワーク・多様な学び保障法を実現する会(2017)は、教育機会確保法の施行を評価しつつも、経済的支援が検討段階のままであることを懸念事項として挙げた。フリースクール活用の可否が家庭の経済状況に依存している状況は改善されるべきであるが、現状では改善の方向性が見いだせていない。この点については、今後の推移に注目していきたい。

第2点目の課題として、SC、適応指導教室など、「学校復帰」のために機能してきた専門職の今後の役割が挙げられる。教育機会確保法施行により、学校復帰に重点を置いてきた専門職には支援方針の見直しが必要となると考えられる。しかし、支援目標が「学校復帰」ではなくなったときに、これらの専門職のアプローチがどのように変化していくのかという点については、まだ不可視な点が多く存在している。

上記の2点の課題を踏まえつつ、筆者は加藤の問題提起を視野に入れながら、朝倉の方法論に改めて回帰し、学校外の学びの場における不登校の子どもに対する支援の現状を修士論文の主たるテーマとして研究を継続していきたい。

5-3 本研究の達成点と今後の課題

本研究では、文献や文科省等の公的資料を元に不登校関連の定義や施策の変遷を概観し、不登校に対する認識の変化やそれに伴う施策の変化を整理した。

不登校に対する対応は、教育機会確保法を契機として変化する可能性もあるが、その一方で経済的な問題や具体的な支援の実現可否、専門職の役割等、検討すべき課題も多く存在する。

本研究では不登校関連データの検証や、不登校児自身やその家族、不登校児を支援する立場から見ると不登校の現状分析はできなかった。

本研究における知見を踏まえ、今後は不登校の過去と現在、そして未来を事例研究も交え

て研究していきたい。

引用・参考文献

- ・朝倉景樹 1995 『登校拒否のエスノグラフィー』 彩流社
- ・保坂亨 2002 「不登校をめぐる歴史・現状・課題」『教育心理学年報』 No.41:157-169.
- ・花谷深雪,高橋智 2004 「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1部門 教育科学』 No.55, 241-259.
- ・法務省人権擁護局監修・人権実務委員会編 1989 「不登校児の実態について：不登校人権実態調査結果報告」
- ・フリースクール全国ネットワーク・多様な学び保障法を実現する会編 2016 『教育機会確保法の誕生 子どもが安心して学び育つ』 東京シュレー出版
- ・石川瞭子,城戸貴史 2016 「医療ソーシャルワーカーが不登校を支援する意義 ——その歴史的観点から——」『聖隷クリストファー大学社会福祉学部紀要』 No.14, 82-97.
- ・Broadwin, I, 1932 A CONTRIBUTION TO THE STUDY OF TRUANCY, American Journal of Orthopsychiatry, Vol.2(3):253-259.
- ・Johnson, A., et. al., 1941, SCHOOL PHOBIA, American Journal of Orthopsychiatry, Volume11 (4): 702-711.
- ・加藤美帆 2012 『不登校のポリティクス-社会統制と国家・学校・家族』 勁草書房
- ・国立教育政策研究所生徒指導研究センター編 2009 『生徒指導資料第1集（改訂版）』
- ・厚生省 1991 「ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業について」
- ・厚生労働省 2005 「ひきこもり等児童福祉対策事業の実施について」
- ・文部省 1998 「中央教育審議会答申『新しい時代を拓く心を育てるために』」
- ・文部省 1983 『生徒指導資料第18集・生徒指導研究資料第12集（生徒の健全育成をめぐる諸問題 —登校拒否問題を中心に— 中学校高等学校編）』
- ・文部省初等中等教育局 1992 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—
- ・文部省 1997 『生徒指導資料第22集（登校拒否問題への取り組みについて —小学校・中学校編）』
- ・文部科学省 2005 「行動連携にあたっての基本的な考え方」『生徒指導メールマガジン』 No.9
- ・文部科学省 2005 「平成17年度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の募集について」
- ・文部科学省 2007 「『スクールカウンセラー』について」『教育相談等に関する調査協力者会議(第1回)配布資料』

- ・文部科学省 2007 「教育相談等に関する調査協力者会議（第1回）配布資料」
- ・文部科学省 2008 「教育振興基本計画第1期計画について」
- ・文部科学省 2008 「スクールカウンセラー等活用事業費補助（拡充）」『文部科学省事業評価書—平成21年度新規・拡充事業等—』
- ・文部科学省 2008 「文部科学省における自殺対策に資する主な施策について（問題を起こす子ども等の自立支援事業）」『児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議(第1回)配布資料』
- ・文部科学省 2008 「スクールソーシャルワーカー活用事業」『児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議(第1回)配布資料』
- ・文部科学省 2015 「スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業」
- ・文部科学省 2016 「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の公布について（通知）」
- ・文部科学省 2017 「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基本方針」
- ・文部科学省 2019 「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」
- ・森田洋司 1991→1996 『「不登校」現象の社会学』 学文社
- ・森田次朗 2017 「不登校問題をめぐる排除／包摂の重層性 —「フリースクール」の法制度化とシティズンシップの再編—」『福祉社会学研究』No.14, 121-143.
- ・佐藤淳一 2018 「(翻訳) A. M. ジョンソン, E. I. ファルスタイン, S. スズレック, & M.スヴェンセン著『学校恐怖症』」『武庫川女子大学学校教育センター年報』No.3:193-202.
- ・寺田道夫 2008 「不登校への早期対処 V —Johnson et al (1941) から私たちへの示唆—」『東海学院大学紀要』No.2, 133-148.
- ・鷺見たえ子, 玉井収介, 小林育子 1960, 「学校恐怖症の研究」『精神衛生研究』No.8, 27-56.

¹ 1967年の学校基本調査改正以前の状況については、保坂（2002）が詳しい。保坂は「従来の不登校研究ではまったく注目されていなかった」としつつ、1951（昭和26）年度から長期欠席児童・生徒の全国調査が開始されていたことを指摘し、本調査の欠席理由として「勉強ぎらい、学校ぎらい」があり、またこの項目が1956（昭和31）年度から「学校ぎらい」として集計されたことを明らかにした。（保坂 2002：159頁）

² この当時、「登校拒否」としての文部省による調査がないことに対する批判もあったようである。（保坂 2002：159頁）

A Study on Measures to Support the “School Non-attendance” Children in Japan: Focusing on the Conceptual Definitions Related to “School Non-attendance” and the Changes in Measures to Support “School Non-attendance” Children.

TAKEDA, Rio

Abstract:

The purpose of this paper is to discuss the changes in the conceptual definitions related to “School Non-attendance (SNA)” children and the changes in measures related to SNA children, and to examine the changes in measures to support SNA children in Japan. The research method used in this paper is the literature review on prior researches and official documents from the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology in Japan, etc.

The earliest conceptual definition related to SNA was Broadwin's “truancy”. The next was Johnson et al.'s “school phobia”. The concept of “school phobia” had an impact on Japan as well, and after a period of “school phobia” and “school refusal”, research was conducted on SNA children from 1998. The concept of “school phobia” had an impact on research in Japan. Later, the concepts of “aversion to school” and “refusal to go to school” were used, and from 1998, SNA was used in Japanese research.

Changes in the definition of SNA related concepts have also influenced changes in SNA related policies in Japan. Before the 1990s, children were encouraged to attend school as a problem of their own, but the Ministry of Education's “Report of the Conference of Collaborators for Research and Study on Measures against School Maladjustment”(1992) recognized the universality of children's SNA behavior. Subsequently, “the Act on Securing Educational Opportunities Equivalent to Ordinary Education at the Stage of Compulsory Education”(2016) and “the Basic Policy for Securing Educational Opportunities”(2017) have led to a shift to measures that protect children's right to learn by utilizing various venues without assuming that they will return to school.