

第1 決議

子どもの教育を受ける権利及び成長発達権の保障の観点から 不登校への取組を求める決議

文部科学省の平成18年度学校基本調査（速報）によると、全国の不登校（年間30日以上欠席）の子どもは、小中学生あわせて12万人を超えており、極めて深刻な状況が長年にわたって続いている。この間、多様な学び・育ちの場や居場所の必要性が意識され、いわゆる「フリースクール」等が創られてきたが、全体から見れば一部にとどまり、学習保障等の面で課題も残されている。近年、文部科学省において、これまでの取組が見直され、各市町村教育委員会においても、様々な取組が開始されているが、全体的には不十分な状況にある。

義務教育の場である小中学校は、子どもの教育を受ける権利・学習権を公的に保障する場であるとともに、友人や教職員との様々な人間関係や体験を通じて社会性が育まれる、子どもの発達保障にとって極めて重要な場でもある。我が国のこのような不登校の現状は、子どもの教育を受ける権利（憲法第26条）や成長発達権（憲法第13条等）が保障されていない状況が常態化していると言っても過言ではない。その意味で、不登校への取組は、単なる教育課題を越えて、子どもの権利保障の観点から、極めて緊急性の高い課題となっている。そこで、義務教育年齢の不登校は、子どもの教育を受ける権利及び成長発達権の侵害の問題として明確に位置づけ、積極的に立法ないし各種施策を講じる必要がある。

その取組に際しては、不登校が、子どもが置かれている状況・環境に対するいわば防御反応の面があることを意識し、学校復帰を最終目標とするのではなく、子どもの成長発達を保障し、将来の自立を目指して、

個別ニーズに応じた支援をするという視点が不可欠である。

近畿弁護士会連合会は、これらの不登校の現状及び法的位置づけ、取組の視点を会員の共通認識とし、専門性のある弁護士の養成など、不登校への対応において機関連携の一翼を担うことができる体制の整備を積極的に行うことを宣言するとともに、国及び教育委員会に対して、以下の措置を求める。

1 学校教育の改善の取組等について

- (1) ①個々の子どもに行き届く学習の充実、②部活動、学級活動、学校行事等、居場所となりうる子どもの自主的参加が保障された多様な場面の確保、③養護教諭やスクールカウンセラー等による支援・相談体制の拡充、④発達障害等を抱えた子どもへの特別支援教育の充実に加え、⑤より広い意味で学習の困難さを抱えた子どもへの特別な教育的配慮、⑥いじめ、体罰等の人権侵害の防止、⑦いわゆる「学級崩壊」や「荒れた教室」への適切な対応による安心できる学校環境の確保など、学校への行きにくさを改善するための取組を拡充すること
- (2) 子どもの個別ニーズに応じた一貫性のある教育的・福祉的支援のため、小学校と中学校の連携体制を整備・充実させること

2 不登校の子ども支援のための校内体制等について

- (1) 子どもの個別ニーズに応じた支援を行うためには、不登校の背景・原因や、中長期化している要因等の見極め（アセスメント）とそれに応じた個別支援計画の策定（プランニング）・実行・見直しが必要・不可欠であることを、学校・教職員に対し啓発・周知し、やみくもな登校刺激等が行われないよう最善の措置を講じること
- (2) 適切なアセスメントとそれに応じた個別支援計画の策定、その個別支援計画の実行と適宜な見直しを、効果的に行うことができる校

内体制として、①コーディネートを担える教職員の配置、②校内ケース会議のルール化、③校内チーム体制の確立など、を整備・充実させること

- (3) 不登校の子ども支援に関し、学校内のコーディネートを担うことができる教職員を養成すること、及び、教職員全体のスキルアップのために、教員養成課程及び研修の充実を図ること

3 サポート体制について

- (1) 学校・教職員がコンサルティングやケース会議等への参加を求めることができる臨床心理士、社会福祉士、医師、弁護士等の専門家によるサポート体制を整備・充実させること
- (2) 子どもの個別ニーズに応じた支援のため、加配教員の配置、学生サポーターなどの人的支援サービスを整備・充実させること
- (3) スクールソーシャルワーカー等の学校と家庭の調整役、家庭への福祉的支援を担うことができる専門職の配置を拡充し、また、その導入を積極的に検討すること
- (4) 子どもの個別ニーズに応じた福祉的支援のために、児童相談所、家庭児童相談室、保育所、市町村福祉関係課、要保護児童対策地域協議会等の福祉機関との連携を強化する方策を講じること

4 第三者的調整機関等について

学校と家庭との信頼関係が著しく破壊されていたり、いじめ・体罰等による重大な人権侵害が背景・原因にある等により、学校のみによる対応が困難と思われる事案に効果的に対応できるようにするため、学校と家庭との第三者的調整機関、第三者的権利救済機関等を設置すること

5 適応指導教室、フリースクール等による多様な「居場所」の保障について

- (1) 不登校の子どもに対し、学習及び成長発達の間となる多様な「居

場所」を保障するため、①適応指導教室の整備・充実、②「フリースクール」等の民間団体との連携等の最善の措置を講じること

(2) 指導員の体制整備、スキルアップ等により適応指導教室の内容を充実させること

(3) 不登校の子ども支援を行っているフリースクール等の民間団体との間で、不登校の子どもに対する教育を受ける権利及び成長発達権の保障のための連携を強化すること、また、その連携のあり方について積極的な検討を行うこと

6 円滑な情報共有のための整備

子ども支援のための機関連携に必要な情報の共有を円滑になしうるよう体制等を整備すること

7 少人数学級について

個別ニーズに応じた教育を可能にするため、20人クラスなど、少人数学級を実現するための施策を講じること。

以上のとおり決議する。

2006年（平成18年）11月17日

近畿弁護士会連合会

提 案 理 由

第1 不登校の定義と現状

1 不登校の定義

不登校とは、「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、登校しないあるいはしたくともできない状況にあるため、年間30日以上欠席した者（長期欠席者）のうち、病気や経済的な理由による者を除いた者」であり、登校しない現象を指す概念である。

文部科学省が、毎年、「学校基本調査」等において調査している。

2 不登校の現状

(1) 学校は、子どもの教育を受ける権利・学習権を保障する場であるとともに、友人や教職員等との様々な人間関係や体験を通じて社会性が育まれるなど、子どもの成長発達権の保障にとって極めて重要な場でもある。ことに、後者の点は、子どもの集団遊びの環境が減少してきている社会状況からも重要である。

(2) ところが、文部科学省実施の平成18年度学校基本調査（速報）によると、全国の不登校（年間30日以上欠席）の子どもは、小学生2万2709人、中学生9万9546人の合計12万2255人にのぼっている。これは、小中学生1078万8956人の約1.1%、中学生360万1528人の約2.8%となっており、中学生の場合は、40人学級に1人ないし2人の不登校の子どもがいるという割合になっている。

しかも、これらの不登校の子どもは、20年以上にわたって増加の一途をたどり、1975年に約1万1000人だったものが、1990年には約4万8000人、2001年には約13万9000人と頂点に達し、その後微減であるが、依然、極めて多くの不登校の子どもが存在している状況である。

(3) このような膨大な数の不登校の子どもが存在するという状況は、多くの子どもの教育を受ける権利・学習権や成長発達権が侵害されているということであり、重大な人権侵害の状況が蔓延していると言わざるを得ない。また、不登校は、子どもが置かれている状況に対するいわば防御反応の面があり、人権侵害の結果として不登校という状態をとらざるを得ない場合も多い。しかも、極めて多数の子どもが苦しみ続け、適切な教育環境が提供されていない状況のもとに置かれており、孤立している子どももいる。

その意味で、不登校への取組は、単なる教育問題を越えて、子どもの権利保障の観点から、極めて緊急性の高い人権問題となっている。

第2 これまでの取組の中で指摘されている課題

これまでの不登校の取組については、①子どもが学校に「居場所」を失い不登校となることを予防するための、適切な学校環境作りの取組が不十分であること、②子どもの個別ニーズに応じた対応になっていないため、一方で、不適切な登校刺激により多数の子どもと家族が苦しんでおり、他方で、適切な対応がないままに放置されている子どもが多数いること、③個別ニーズに応じた支援に必要な校内体制やサポート体制、支援サービス等が十分に整備されておらず、多くの学校・教職

員が疲弊し、閉塞感を抱えるようになってきていること、特に、福祉的な支援体制の整備が不十分であること、④適応指導教室等の不登校の子どもを支える「居場所」が十分に保障されていないこと等の課題が指摘されている。

またこの間、⑤「多様な学び・育ちの場」や「居場所」の必要性が意識され、学校教育法に基づく学校ではない、いわゆる「フリースクール」等の民間団体が創られてきたが、費用面等で実際にフリースクール等の民間資源を利用できる子どもは極めて限られているのが現状であり、学習保障等の面で様々な課題があり、義務教育に対する国等の公的責任が果たされていない等の課題も指摘されている。

近年、文部科学省において、これまでの取組が見直され、これを受けて、各市町村教育委員会においても、様々な取組が開始されている。しかし、一部に先進的な取組が見られるものの、全体的にはまだまだ不十分な状況である。

第3 不登校の多様性に対応にあたっての基本的考え方

1 不登校の多様性

(1) 背景・原因の多様性

不登校の背景・原因は極めて多様で、複合的である。教師との関係を含めた学校環境、友人関係、家庭環境、子ども本人の心理・発達段階等の様々な要因が複合的に絡み合っていることが多い。例えば、不登校になった原因として、いじめや学級崩壊のように学校環境が問題となるケースもあれば、保護者のネグレクト等の児童虐待が背景にあるケースもある。

(2) 中長期化している要因の多様性と困難性

また、不登校状態が中長期化している要因も、文部科学省実施の調査の分類において、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、意図的な拒否などと多様であり、これらが複合していることも多い。しかも、中長期化するにつれて、当初の背景・原因とは別に、対人不安感の増加や学習の遅れ、学校内の居場所が益々なくなっていくことが一般的で、それが更に登校を困難にする要因となってくる。

(3) 小括～不登校の多様性に対応・支援方法の多様性

以上のように不登校の要因が多様であるので、当然、それぞれについての対応・支援方法も異なる。

例えば、学校環境が問題となるケースは学校内の問題への対応が必要となるし、児童虐待が背景にある場合には子どもの養育環境への福祉的な支援が必要となる。複合している場合には様々な側面からの対応・支援が必要となってくる。

また、同一の子どもであっても、遅刻や欠席等が散見されだす早期段階と、不登校と評価されるような状況になり、更に、中長期化しはじめた段階では、子どもの状況や学校との関係など子どもを取り巻く環境も変化してくるのが一般である。更に、子どもの発達段階に応じて、その発達課題が異なり、それぞれの課題に応じた対応・支援が必要となってくる。

不登校の子どもへの対応・支援においては、これらを総合的に考慮することが必要となってくるのであり、その対応・支援方法も極めて多様なものとなってくる。

2 国の施策の変化とそこから見えてくる課題

不登校に関する国の施策は、1992（平成4）年の学校不適応対策調査研究協力者会議報告を契機に、それまでの「子どもの性格傾向等に問題がある場合に登校拒否になる」かのような見方を、「どの子どもにも起こりうる」と捉え直し、やみくもな登校刺激を控え、適応指導教室の設置や民間施設への通所の出席認定の校長裁量を承認するなどの施策を講じた時代を経て、2003（平成15）年の不登校問題に関する調査研究協力者会議報告を契機として、不登校の子ども の状況等を適切に把握した上での登校への促しや早期対応の必要性があることを改めて示した。

上記の「不登校はどの子どもにも起こりうる」という捉え直しが、学校現場では、不登校を子どもの問題行動として捉えて、やみくもに登校刺激を行っていたことへの反省につながり、以降、やみくもな登校刺激は控え、全体としては、見守る時代に入ったといわれている。

しかし、見守りの時代に入っても、不登校の子どもは増加する一方であった。その結果、見守りが、不登校の子どもに対する支援を放棄する「放置」につながっているのではないかという疑問が生じてくることになり、それが、2003（平成15）年報告につながっていると良いと思われる。

2003年報告を受けた国の基本的姿勢は、不登校の子ども の状況を適切に把握した上での登校の促しや早期対応の必要性を打ち出したもので、それ自体は評価できるものである。

しかし、他方で、学校・教職員のスキルや意識が不十分なままの状況、また、校内体制やサポート体制が十分に整備されない状況では、結局、就学義務や数値目標の観点からの登校圧力や、再登校させさえすれば事足りるとの弊害を生むのではないかとの危惧が指摘されている。

実際に、子どもからの聞き取り調査や、子どもの声を掲載した文献の調査等からは、今でも、やみくもな登校刺激によって傷つけられた子どもたちの声があることが明らかとなっている。

過去の経緯に鑑み、この点に関する危惧を示す声には相当の配慮をもって耳を傾けなければならず、不登校への対応を考えるにあたっては、これらの危惧感が現実化しないよう十分に留意する必要がある。

3 多様性等からくる議論の難しさと中心に据えられるべきこと

前述したように、「不登校」は極めて多様な概念を含んでおり、その背景・原因や中長期化している要因、その対応・支援方法も、まさに多様である。そのため、対応・支援方法についての基本的考え方についても、子ども自身が行動できるまで待つという意見から、積極的に関わる必要があるという意見まで、極めて幅広く存在しており、その中で、国の基本的施策も揺れ動いてきたものである。また、同様に、不登校の子ども の受け皿としてのフリースクールも極めて多様なものが存在している。

その意味で、対象としている個々の子ども の不登校の背景・原因、不登校の段階、子ども の現在

の状態等を共通認識にしないまま、抽象的に「不登校」という現象ばかりをとらえた対応方法を議論していると、結局、議論がかみ合わなかったり、いたずらに対立的になってしまうことがある。

特に、これまで、不適切な登校刺激により子どもの苦しみが深まったり、逆に、適切な対応が行われず事実上放置されてしまったこと等により、強い学校不信を招くケースが少なからず存在したため、信頼関係がない中で率直な議論が難しい状況が生まれてきていたものと思われる。不登校に関する議論の難しさは、この点にあるものと思われる。

このような状況の下で、不登校への対応・支援方法を考えるにあたっては、何よりも、個々の子どもの正しい理解に基づき、子どもの最善の利益の観点から、子どもの個別のニーズに応える視点が求められる。すなわち、不登校への対応・支援方法を抽象的に考えるのではなく、一人一人の子どもの不登校の背景・原因や中長期化している要因、子どもの現在の状態等をきちんと見極め、「この子どもの教育と成長発達にとって本当に必要なことは何か」ということを、子どもの最善の利益の観点から考え、個々の子どものニーズに応じた支援を提供することが、強く求められているのである。

4 不登校への取組にあたっての基本的考え方

(1) 法的位置づけの意識化・明確化の必要性

義務教育年齢の不登校が、子どもの教育を受ける権利・学習権及び成長発達の権利が侵害されている重大な人権問題であることを明確に位置づけ、積極的な取組を行う必要がある。

このような法的位置づけを明確にしておくことは、錯綜している不登校の議論において、問題の本質的部分を明らかにし、何をなすべきかの指針を明確化するために不可欠である。また、不登校への対応・支援を充実させるためには、学校サポート体制の整備や人的支援サービスの充実、更には、民間機関等との連携強化等を含めた「居場所」作りを図っていく必要があるが、いずれも積極的な財政措置等が不可欠であるところ、このような法的位置づけの明確化は、その財政措置等の必要性の根拠を提示するものである。

(2) 中心に据えられるべき視点

前述のとおり、不登校への取組にあたっては、何よりも、個々の子どもの正しい理解に基づき、子どもの最善の利益の観点から、子どもの個別ニーズに応じた支援を行うとの視点が不可欠である。同時に、以下の諸点についての注意が必要である。

第1に、不登校は、子どもが置かれている状況・環境に対するいわば防御反応の面があり、子どもが欠席したということ自体は否定的に捉えられるべきではない。子どもの個別ニーズを把握するに際しては、子どもに寄り添い、子ども自身が何を必要としているのかに耳を傾ける姿勢が重要である。

第2に、人権侵害を解消するために個別ニーズに応じた積極的な支援が求められるが、これまでの取組の中で、不適切な登校刺激等により苦しみ続けてきた多数の子どもと家族がいることを十分に認識し、積極的な取組の中で、同様の事態が繰り返されないよう最大限の注意を

払う必要がある。

第3に、その具体的支援を考えるにあたっては、いたずらに学校復帰を最終目標とするのではなく、子どもの自己肯定感を育み、子どもの成長発達を保障し、将来の自立を目指すという点が中心に据えられなければならない。

(3) 必要な取組

ア 人権侵害を防止するという観点から、適切な学校環境作り等によって、子どもの学校における「居場所」を確保し、行きづらさを防止する取組、不登校で問われている学校教育を改善する取組が重要である。

イ 早期対応、積極的対応の必要性

また、不登校となった場合にも、早期の対応が必要であり、中長期化して子どもの状況が深刻化することを防ぐ取組が必要である。

しかし、その取組にあたっては、前述の視点に基づき、不登校の背景・原因、継続している要因、子どもの現在の状況等をきちんと見極め、個々の子どもの正しい理解に基づき、子どもの最善の利益の観点から合理的な個別支援計画を策定し、個々の子どものニーズに応じた対応・支援方法が必要である。

そのような支援に際しては、その過程においても、子どもの「居場所」を積極的に保障する必要があると共に、学校復帰の働きかけが適切ではない時期と判断されるケースや、学校復帰が困難又は不適切と判断されるケースについては、公的機関、民間機関等を問わず、子どもの教育を受ける権利及び成長発達権を充足するための学校以外の学び・育ちの選択肢を積極的に保障していく必要がある。

第4 弁護士会による取組の必要性と役割

1 弁護士会は、これまで、不登校に関しては、必ずしも積極的な取組を行ってこなかった。不登校は純粋に教育問題であるとの認識があり、弁護士として何ができるのかという点にも疑問があったからである。

しかし、前述のとおり、不登校は子どもの教育を受ける権利・学習権や成長発達権の重大な侵害にはかならない。その意味で、不登校への取組は、単なる教育課題を越えて、子どもの権利保障の観点から、極めて緊急性の高い課題となっている。

かかる現状を見たとき、弁護士、弁護士会としても、子どもの権利保障の観点から、不登校への効果的な取組のための法整備や制度作りに関して、積極的な役割を担っていく必要がある。

2 また、もちろん、不登校の子どもへの対応・支援の中心的役割を担うのは学校・教職員であるが、前述のとおり、不登校の背景・原因や中長期化している要因は極めて多様かつ複合的であり、求められる支援のあり方も多様である。そこには、教育的視点のみならず、福祉的視点や権利救済の視点、更には、紛争調整や危機管理の視点が求められることが少なくない。

弁護士が、これまで少年事件、児童虐待事件等への対応において培ってきたノウハウやネットワー

クは、不登校の子どもへの対応・支援においても、十分に活用が可能なものである。不登校への対応においても、子どもの最善の利益の観点から、関係機関との連携の必要性が叫ばれている中で、弁護士、弁護士会としても、機関連携の一翼を担うことが期待されている。実際に、いくつかの教育委員会内の専門家チームに弁護士が加わり、ケース会議に参加するなど、具体的支援のための教育委員会との連携がスタートしている。また、弁護士会においても、不登校をはじめとする学校教育に関する相談体制の整備に取り組んでいる。

- 3 そこで、当連合会は、上記の不登校の現状を会員の共通認識とし、専門性のある弁護士の養成など、不登校への対応において機関連携の一翼を担うことができる体制の整備を積極的に行うことを宣言すると共に、国及び教育委員会に対して、不登校が子どもの教育を受ける権利・学習権及び成長発達権を侵害する重大な問題であることを踏まえ、本決議のとおり、積極的な措置・対策を求めるものである。

第5 求める措置について

1 学校教育の改善の取組について

(1) 子どもの「居場所」作り、いじめの徹底した防止等（決議1(1)）

不登校が子どもの教育を受ける権利、成長発達権の重大な侵害である以上、事後的な対応に止まらず、人権侵害を生じさせないための未然防止が必要である。

ア そのためには、子どもが、学校内のいずれかの場所ないし場面、人間関係において、ありのままの自分でいて受け入れられるという安心感を得ることができる「居場所」「つながり」があることが、非常に重要である。この「ありのままの自分でいて受け入れられるという安心感」は、人格形成の基盤である自己肯定感を育む基礎であり、この安心感を得られない環境で生きにくいことは当然である。他方、このような環境がどこかであれば、それが支えとなって生きていける。このことは、子どもの不登校の場面に限らず、大人であっても全く同じであろう。

このような学校内の「居場所」等の基本となるのは、やはり、「個々の子どもに行き届く学習の充実」である。授業が分かって知的好奇心を満たすものとなれば、学校生活の大部分を占める授業時間が楽しくなるはずであり、それによって子どもが生き生きと学校に行きたがるということが何より望ましいことは言うまでもない。その意味で、教職員の王道である「わかる授業」「子どもを惹きつける授業」のためへの研鑽が、重要である（①）。

もっとも、学習場面以外でも、学校内には、部活動、学級活動、学校行事、児童会・生徒会活動等、性質の異なる多様な活動場面が存在している。そのいずれか1つの場面にでも、子どもの「居場所」等があれば、その子どもにとって学校が意味のあるものとなり、支えとなり得る。その意味で、学校内の様々な活動場面において、子どもたちの「居場所」等になりうる多様な場면을積極的に作っていくことが未然防止につながる。しかし、これが強制になっては無意味であり、子どもの自主的な参加が保障されなければならないことが留意されなければならない。また、この際、友人関係のみならず、教職員との良好な信頼関係といった「つながり」

が、子どもにとっての大きな支えとなることが留意されなければならない(②)。

イ 他方、子どもたちには大なり小なり様々な悩みや課題があるのが通常であり、それを乗り越えていくことによって成長発達していくという面があるが、つまりいてしまえば、それが契機となり学校に行きにくくなるということが当然に起こりうる。そもそも乗り越えていくことによって成長発達するという過程において、黒子としての周囲の支えが有効に機能して成し遂げられるということも多いのであり、つまりかせない配慮やサポートは不可欠である。

その意味で、様々な悩みやしんどさを抱えた子どもたちのサポート役として、また、重要な「居場所」として、養護教諭・保健室やスクールカウンセラー等による支援・相談体制の拡充が求められる(③)。発達障害を抱えた子どもは、コミュニケーション上の課題等から学校における「居場所」を失いやすいため、その点への配慮が必要である。その意味で、特別支援教育は重要な役割を担っているといえ、その実質化、充実が求められるところである(④)。発達障害を抱えた子どもに限らず、情緒面の課題や問題行動を抱えた子どもを含め、より広い意味での学習の困難さを抱えた子どもについても、その子どもへの特別な教育的配慮・支援を効果的に行う必要があるといえ、ケース会議の積極的活用等により、意識的、積極的な取組が必要である(⑤)。

ウ 更に、いじめ、体罰等の人権侵害の防止は、極めて重要な課題である。いじめは、子どもの自尊心や他者への信頼感を著しく損ない、不登校の原因・きっかけとなる可能性が高いものであるから、いじめ防止プログラムの開発・導入など、保育所、幼稚園、小学校低学年の段階からの徹底したいじめ防止の取組が必要である(⑥)。同様に、いわゆる「学級崩壊」や「荒れた教室」が、子どものストレスや不安感を高め、不登校のきっかけになることが珍しくない。子どもが安心できる学校環境を作るために、クラスの中の荒れや暴力に対する適切な対応、積極的な対応が求められる(⑦)。

教師や子どもたちの対人理解力や共感力、対人関係能力を育成するためのソーシャルスキルトレーニング等の導入も積極的に検討されるべきである。

(2) 小学校と中学校の連携体制の整備・充実(決議1(2))

小学校から中学校への進学段階において、不登校数が3倍以上に増加している。中学校における独自要因によるものだけではなく、小学校での効果的な取組や支援が中学校に引き継がれないため、小学校では顕在化していなかった子どもの課題が、中学校において発現しているケースが少なくないと思われる。小中連携により、小学校における子どもの理解や支援の視点を引き継ぎ、一貫性のある支援を行うことにより、相当程度そのリスクを下げるができるものと思われる。

子どもの個別ニーズに応じた一貫性のある教育的・福祉的支援が必要であり、小学校と中学校の連携体制の整備・充実は、極めて重要な課題である。

2 不登校の子ども支援のための校内体制等について

(1) アセスメントとプランニングの不可欠性(決議2(1))

前述のとおり、不登校の背景・原因、中長期化している要因等は極めて多様で複合的であり、それに応じて、その支援方法も多様なものとならざるを得ず、まさに、個々の子どもの個別ニーズに応じた支援が必要となる。そして、不登校に関して、子どもの個別ニーズに応じた支援を行うためには、個々の子どもの不登校の背景・原因、中長期化している要因、子どもの現在の生活環境・状態、心理的課題、発達上の課題等に対する理解・見極め（＝アセスメント）と、それに応じた、子どもの最善の利益のための具体的な個別支援計画の策定（＝プランニング）・実行が重要・不可欠であり、しかもその個別支援計画は、子どもの状況に応じて柔軟に見直さなければならない。

そして、アセスメントとプランニングのいずれにおいても、当事者である子どもや保護者の声を踏まえる必要があり、特に、保護者については、支援計画を実行していく上でその協力・参加が不可欠であり、ケース会議への参加を求めるなど、積極的に手続参加の機会を保障していく必要がある。また、プランニングにおいては、学校復帰を最終目標とするのではなく、子どもの成長発達の保障と将来における社会的自立を目指して支援する視点が不可欠である。

また、登校の促しについても、アセスメントに基づく、子どもの現状と個別ニーズに応じた登校刺激のあり方が慎重に検討されねばならず、子どもの対人不安の増大等を防ぐという観点からの早期対応の重要性と共に、不登校が時に子どもたちの次のステップのための休息期間・充電期間としての意味を持つことがありうること等が十分に理解されていなければならない。

前述したように、不登校への積極的な取組が、子どものニーズを無視した単なる登校圧力や、やみくもな登校刺激につながることはないよう、通知・通達や研修等を通じて、学校・教職員に対し、このアセスメントとプランニングの重要性・不可欠性についての啓発・周知を徹底する必要がある。

(2) 効果的なアセスメント・プランニングのための校内体制づくり（決議 2(2)）

子どもの個別ニーズに応えることができる効果的なアセスメントとプランニングを行うためには、そのための校内体制の整備・充実が不可欠である。具体的には、①学校におけるコーディネーターの役割を担うことができる教職員の配置、②校内ケース会議のルール化、③校内チーム体制の確立等が求められる。

①については、子どもの福祉、心理、発達、関係機関との連携等に関する基本的知識やコーディネート力を持った教職員が各学校に確保されるよう、より積極的・意識的な人材養成、人材配置が必要である。

②については、既にかかなりの学校でケース会議が行われるようになってきているが、情報の共有だけで終わってしまい具体的な対応プランを立てることができないなど様々な課題が認められるので、ガイドラインの策定や研修等を通じて、その必要性や方法について、より積極的に周知徹底が図られるべきである。

③については、管理職が中心となり、パートナーシップの意識で様々な課題に取り組むことが

できる意識・雰囲気醸成する必要があると共に、個々の教職員の抱え込みを防ぎ、早期にチーム対応につなげていくための基本的なルール作りが必要である。

なお、校内ケース会議は、不登校に限らず、子どもの様々な問題行動への対応や特別支援教育など、学校が抱える課題・悩みの全てにおいて普遍的に活用できるものである。現在、多くの学校では、不登校に関する委員会、いじめに関する委員会、特別支援教育に関する委員会などが、別々に設けられていることが多く、このような縦割りの体制が校内チーム対応を困難としている恐れがあるので、課題を問わず、校内ケース会議の開催により、アセスメント・プランニングを行っていくことができる体制が望ましい。

(3) コーディネーター等の人材養成等（決議 2 (3)）

効果的なアセスメントとプランニング、チーム対応のためには、それを学校内においてコーディネートできる人材の育成が急務であり、教職員全体のスキルアップも不可欠である。

教育養成課程にそのために必要なプログラムの導入や、学校内外の研修、事例研究等の充実により、コーディネーターの人材養成、教職員のスキルアップを積極的に図っていく必要がある。

3 サポート体制について

(1) 専門家のネットワークの整備・充実（決議 3 (1)）

困難ケースや中長期化しているケースについては、学校がアセスメント・プランニングを行うにあたって、臨床心理士、ソーシャルワーカー、医師、弁護士等の専門家のサポートが必要となる場合が少なくない。現在においても教育センター等の専門相談員制度等が活用可能な資源として存在すると思われるが、十分な人数が確保されておらず、また、利用可能な資源であることが周知されていないなど、柔軟に活用できるものとはなっていない。

学校・教職員が、気軽にコンサルテーションを受けることができ、また、ケース会議等への参加を求めることができる専門家のネットワークを早急に整備する必要がある。

(2) 学生サポーター等の利用できる人的支援サービスの整備・充実（決議 3 (2)）

子ども支援の中心的な担い手は、言うまでもなく担任教師等の教職員であるが、ケースによっては、子どもの送り迎えや在宅学習、登下校時の個別ケアなど、個別ニーズに応じた特別な支援が必要となる場合がある。その全てを担任教師等が担うことは現実的に不可能であり、効果的な子ども支援のためには、加配教員の柔軟な配置に加え、学生サポーターなど、利用可能な人的支援サービスの整備・充実が不可欠である。

(3) スクールソーシャルワーカー等の配置とその検討（決議 3 (3)）

欧米では一般的な存在となっているスクールソーシャルワーカーについても、その導入が積極的に検討されるべきである。

スクールソーシャルワーカーは、不登校の子ども支援においても、教職員のコンサルタント、アセスメント・プランニングにあたってのサポート役、家庭と学校の橋渡し役、家庭への福祉的支援の担い手、関係機関連携の窓口役等として、極めて重要な役割を果たすことができる。

一部の地方公共団体で配置事業が開始されているが、限られたものに止まっている。導入されている自治体については、その拡充を図ると共に、全国的な導入についても積極的な検討が開始されるべきである。

(4) 福祉的支援のための機関連携の強化（決議 3 (4)）

不登校の子どもの個別ニーズに応じた支援のために、家庭への福祉的支援が必要なケースがある。児童相談所、家庭児童相談室、保育所、市町村福祉関係課等との連携が考え得るが、機関連携を効果的に行うためには教職員による関係機関の連携ケース会議への参加とその活用が不可欠である。また、学校が受け身ではなく、自らのアセスメント・プランニングに基づき、主体的に連携を図っていく必要がある。

更に、要保護児童対策地域協議会等の公的ネットワークは、福祉的支援のための重要な資源となりうるものであるから、そこへの積極的参加が求められるところである。

教育と福祉の連携を強化する積極的措置・対策が必要不可欠である。

4 第三者的調整機関等について（決議 4）

不登校が中長期化しているケース等では、学校・教職員と家庭との信頼関係が著しく破壊されているため、学校のみによる対応が困難となり閉塞状況に陥っていることが少なくない。そのようなケースの支援にあたっては、子どもの最善の利益の観点から家庭と学校との関係調整役を担うことができる第三者的調整機関の存在が極めて有益である。第三者性を重視するならば教育委員会の外部機関が望ましいことになるが、学校・教職員にとっての利用のしやすさという観点から、教育委員会の内部機関として、外部の専門家をメンバーとする第三者的機関（チーム）を設けることにも積極的な意義があると思われる。不登校が多様化している中で、子どもの個別ニーズに応じた支援体制を整備するためには、このような第三者的調整機関が必要不可欠であり、子ども・保護者にとっても、学校・教職員にとっても極めて重要なサポート役になると思われる。

また、不登校の原因として、いじめや体罰等の人権侵害の有無が問題となっているケースにおいては、同様に、学校のみによる対応に限界がある場合がある。問題解決のための学校の支援や指導、被害を受けた子どもへのサポート、学校と保護者の調整役等を担うことができる第三者的人権救済機関（チーム）を、教育委員会内外に設けることは、子どもの最善の利益実現のために極めて有益である。前述の第三者的調整機関と同様に、その設置が求められている。

5 適応指導教室等による「居場所」の保障について

(1) 適応指導教室の整備・充実、民間団体・フリースクール等との連携（決議 5 (1)）

子どもの個別ニーズに応じた支援を行っていくためには、学校に行けない間、又は、学校に代わる存在として、子どもの教育を受ける権利と成長発達を保障できる「居場所」を保障する必要がある。

教育委員会が設置している適応指導教室は学校復帰のための支援の場として重要な役割を担っているが、設置数も限られており、その一層の整備・充実が重要な課題である。また、学校外の

設置のみならず、学校内の適応指導教室の設置が積極的に検討されるべきである。

また、居場所の保障については、公的機関のみによる対応には限界があり、フリースクール等の民間団体やNPOとの連携も積極的に検討される必要がある。もとより、子どもの教育を受ける権利及び成長発達権の保障の観点からは、丸投げ的な委託は妥当ではないが、各機関の特色を生かしながら、アセスメントとプランニングの共有化、情報の交換、人材の交流等により、実質的な連携を図っていくことは十分に可能である。

(2) 適応指導教室の指導体制の整備・充実（決議5(2)）

現在の適応指導教室は居場所として重要な役割を担っているとはいえ、その指導体制の不十分さから、子どもの教育を受ける権利や成長発達権の保障の場として十分な役割を果たしているとは言えない。

指導員の人的体制の整備、指導員のスキルアップ、学校との連携、個別指導計画の導入、教育プログラムの開発、専門家の活用、保護者との連携の強化等により、その指導体制を整備・充実する必要がある。

(3) フリースクール等の民間団体、NPOとの連携の強化等（決議5(3)）

不登校が社会的関心事となりだした1980年代頃からフリースクール等の民間団体が生まれ、居場所や学習補完などの通所型や寄宿型など、多様なものが存在しており、不登校の子どもの「居場所」として重要な役割を果たしてきた。しかし、いずれも一定程度の資力のある家庭の子どもしか通えていない現状があり、また、フリースクールに通えている子どもでも、学習権の保障や成長発達権の保障の観点から、多くの課題がある。

フリースクールに通った日数を通学日数に柔軟に認定できる等の措置が講じられており、その適切な運用が望まれるところであるが、更に、義務教育に対する公的責任の観点から、一定の基準を満たすフリースクール等への積極的な財政援助や、教育を受ける権利及び成長発達権の保障を実質的なものにするため、指導員の派遣や情報交換、教育プログラム策定への支援等の積極的な支援・連携が図られる必要がある。また、そのために、連携のあり方や援助の基準等について積極的な検討を進める必要がある。

更に、学校復帰が困難な場合もあることを前提として、諸外国のホームエデュケーション等を研究し、学校以外の選択肢の保障の場についても検討を進める必要がある。

6 情報共有のための整備（決議6）

前述のとおり、不登校の子ども支援のためのチーム対応や関係機関の連携が求められるが、そのためには、情報の共有と集約が不可欠である。近年の個人情報保護の潮流の中で、その萎縮効果を含め、情報の交換・共有の困難な雰囲気生まれてきている。個人情報保護の原則に従い、法定代理人の同意の下での情報の交換・共有が原則であること、しかも、法定代理人の積極的参加を求めることが実質的にも子ども支援に有効であることは確認する必要があるが、他方で、子ども支援に必要な情報交換・共有が困難な雰囲気は解消する必要があり、特に、法令の誤った解釈、解釈が必

ずしも明らかでない部分から生じる萎縮効果は避ける必要がある。

必要な情報交換・共有が円滑になしえ、萎縮効果を避けることができるよう、整備を行う必要がある。また、必要な情報交換・共有については、教育委員会が、各地方公共団体の個人情報保護審査会等に対し諮問を積極的に行うなどして、承認を得ておくことも有益であり、積極的な取組が求められるところである。

7 少人数学級について（決議7）

従来より、過大な学級人数が、子ども各人に対する教育力を相対的に低下させると言われている。また、学級崩壊等を防止し安心できる環境を作るという点からも、少人数学級の実現が積極的に推進されるべきである。

学級人数を減らすことにより、不登校の減少が見られたとの実践例も報告されている。

集団教育の中で、個別ニーズにどう対応するかを真剣に考えるならば、学級人数を適正規模にすることは、尚更、必要不可欠な課題というべきである。

以 上