

学校教育における不就学と長期欠席問題 (第2報)

— 不就学と長期欠席への対策が始まる (1950年代) —

保坂 亨 重 歩美 土屋玲子

千葉大学・教育学部

Out-of-school and long absence in school education (Second report)

— the start of measures for out-of-school and long absence (The1950) —

HOSAKA Toru SHIGE Ayumi TSUCHIYA Reiko
Faculty of Education, Chiba University, Japan

戦後日本の教育はベビーブームによって団塊の世代が登場し、小中学校の児童生徒数が激増した。その「劣悪な教育環境」の中で不就学および長期欠席問題が生じたが、その後長期欠席率は減少している。その要因は1956年に遡り、文部、厚生、労働三省が共同で通達『義務教育諸学校における不就学および長期欠席児童生徒対策について』を出したことに始まる。本論ではこの通達の背景として家庭の経済状況に伴い不当労働があったことなどを振り返ったのち、通達以前から展開されていた都道府県の取組を確認した。大阪府と千葉県ではすでに長欠調査を充実させ、そのうえで生活保護や就学援助体制を整えるなどの対策を行っていた。就学免除／猶子が認められず学校に籍があるために長期欠席の体裁をとっている事実上の不就学との連続性に加え、その対策として経済的社会的な体制を整えることが長欠率減少の要因となっていることを確認した。

キーワード：不就学 (Out-of-school) 長期欠席 (Long absence)
就学援助 (Financial assistance to school attendance)

1961年は、戦後生まれを含む子どもたちがはじめて中学校を卒業した年にあたる。この卒業生たちが生まれた1945年は、1920年代以降で最も少ない出生数で140万人ほどであったのだが、翌年からベビーブームによって団塊の世代が登場する。これによって1951年から小学校の児童数が、1957年から中学校の生徒数が、毎年50万人以上というすさまじい増加を続けることになる。実際、小学校の教室が足りなくなり、都市部では午前登校、午後登校に分ける「二部授業」が実施されていた。また、全国の小学校のうち児童51人以上の「すし詰め学級」が1/3もあり、「将来の日本を背負って立つ学童が学力を低下させるとしたらみじめなことである」(1957年4月19日付読売新聞社説)と憂えるほど「劣悪な教育環境」であった(読売新聞昭和時代プロジェクト, 2012)。1950年代とは、そうした子ども人口が激増し、「劣悪な教育環境」の中での不就学・長期欠席が問題になった年代であることを確認しておく必要があるだろう。

1 国レベルの対策：三省共同通達

第1報で詳述した欠席調査は、それによって明らかになった不就学と長期欠席の実態をふまえた対策の始まりでもあった。その大きな一歩となったのが、文部事務次官、厚生事務次官、労働事務次官共同通達『義務教育諸学校における不就学および長期欠席児童生徒対策について』(1955年9月30日)である。第1報で述べたように、

この通達は66年後の2011年に至って「1年以上居所不明児童生徒数」、いわゆる「行方不明の子どもたち」がマスコミによって掘り起こされ、その調査データに疑義が出されたときに再び確認されることになる。すなわち、「義務教育諸学校における居所不明の児童生徒への対応について(通知)」(2011年4月14日、文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課長)の参考法令等としてその一部^(注1)が掲載され、この通達が現在まで生きていたのが明らかになったのである。それをふまえて、この通達が不就学と長期欠席への対策の原点となった時代背景まで遡って検討しておこう。

同じく1955年12月には文部省で「不就学、長期欠席児童生徒をめぐって」という座談会が実施されて、文部時報第943号(1956年3月)に掲載されている。同時にこの文部時報には、座談会メンバーでもある文部省の柳沢覚治(中等教育課事務官)による上記の三省共同通達『義務教育諸学校における不就学および長期欠席児童生徒対策について』の解説、及び厚生省の植山つる(児童局企画課厚生技官)と労働省の徳永花江(婦人少年局労働課事務官)の論考がある。

まず、柳沢による解説「不就学、長期欠席児童生徒対策について」を見てみよう。冒頭でこの通達の趣旨として「(三省が)協力して不就学、長期欠席を解消しようとする三省の強い意志を示したもの」と記されていることが目を引く。そのうえで「対策要綱」に掲げられた要点として基本的事項を以下4点あげて解説している。「①関係諸機関は、保護者および一般に対し、義務教育の重要性ならびに児童生徒の不就学および長期欠席状態の解

連絡先著者：保坂 亨 hosaka@faculty.chiba-u.jp

消のために必要な児童福祉、生活保護、年少労働保護の重要性について周知徹底させること。②関係諸機関は、義務教育の完全就学実現のため、就学義務、児童福祉生活保護等に関し、法令に規定する事務を遺憾なく履行すること。③関係諸機関は、児童生徒の校内および校外における生活について、指導、保護および監督をじゅうぶんにやり、不就学および長期欠席の防止を図るとともに、その早期発見につとめ、すみやかに適切な措置を講ずること。④関係諸機関は、いっそう相互の連絡を密接にし、相協力して、この問題の解決を図ること。このため、関係機関および関係団体の参加による就学奨励対策委員会（仮称）を設けることなどの方法によって、協力体制を確立するよう努めること。」なお、柳沢はこのうち②の解説として、教育委員会による「就学義務不履行」に対する「出席の督促」をあげて罰則の適用にもふれている。

そして、教育関係機関、児童福祉関係機関、生活保護実施機関、労働関係機関のうち、教育関係機関について詳細に述べている。ここではそのうちの「A学校における措置」の中の5項目「a. 生活指導および健康管理の徹底／b. 早期発見および事前措置／c. 経済的援助／d. 就労および福祉についての配慮／e. 児童委員等への協力要請」のうち、bとdの解説を取り上げたい。そのbとして柳沢は、学校による出席状況の把握と欠席者の委員会への通知、保護者に対する出席の督促と、あえて罰則の適用による効果を指摘している。これについては、同時掲載の座談会の中でも、文部省の原田種雄氏の義務履行を徹底的にやった学校で長期欠席が三分の一に減り「督促だけで片づく問題が三分の一ぐらい含まれ」、警視庁防犯部少年課の行木孝雄氏による学校教育法に基づく検挙が4件、6名送検（1952年度）との発言がある。当然、学校教育施行令「（就学）義務を怠っていると認められるときは、その保護者に対して、当学齢児童又は生徒の出席を督促しなければならない」（現行第25条）、学校教育法「罰金」（現行第144条）をふまえてのことである。また、dでは不就学または長期欠席児童生徒で「不当雇用慣行」、いわゆる「人身売買」にある、あるいはそのおそれがある場合を危惧し、労働省が作成した『年少者不当雇用慣行防止活動要領』についてふれている。（その「不当雇用慣行」の例として第1報でも取り上げた山口県情島の「梶子制度」など11事例があげられている。）

なお、末尾には、「都道府県教育委員会の措置」として「完全就学の実現について責を果たすべきことはいうまでもない」としたうえで、次のように述べている。「市町村教育委員会に対し、指導助言の立場にある関係から、不就学長期欠席児童生徒対策の、教育的、さらに社会的緊急性から、a. 管内全般にわたる状況の把握、b. 市町村教育委員会に対する指導と援助の実施、c. 経済的援助に対する積極的援助等が、都道府県教育委員会において、直接行政上の責任をこえて大きくとりあげられることが要求され、期待されているゆえんである。」

次に掲載されている植山の「忘れられていた子どもたちの問題」は、「経済面の対策を児童福祉の立場から検討」したものである。特に、その中で上記児童福祉機関とは、児童相談所、福祉事務所、保健所、児童福祉司、社会福

祉主事、児童委員であると確認したうえで、児童委員の主要活動事項（1955年度）として「長欠児童の防止」があることを指摘し、実際の活動として徳島県津田地区^(注2)の小学校長欠児童22名と中学校長欠生徒56名に次のような措置を取ったことを報告している。「①貧困が原因しているもの、小学生7名、中学生14名で、福祉事務所と連絡し、調査の上、21件に生活保護法を適用した。②不良行為児童、小学生3名、中学生3名ずつを児童相談所に通告し、教護院へ収容した。③児童委員の就学督促に応じえない中学生7名に対しては児童相談所に通告し、児童指導を社会福祉主事に付した。④他の34名については、児童委員が学校までいっしょに登校したり、友人仲間をこしらえてやることに努力し、また遅れている学科について特別教授のあたたかい考慮を払うなど、1回でも欠席すると必ず学校から児童委員に連絡カードが送付される。登校した児童に対しても必ず引きつづき家庭訪問が行われて、児童の育成と保護者の指導に効果をあげたことは、児童福祉関係機関の総合的活動の結果であるといえよう。」さらに、「売られている長欠児童」と題された事例報告（中1女子、生活保護家庭で母親が二重契約の前借金を搾取して告訴された）なども付されている。

また、徳永の「学童の長欠解消をめざして」では、1955年6-7月に関東甲信越10都県において中学校（分校を含む二千近い学校）の協力を得て行われた、長欠かつ不当雇用のおそれのある生徒の調査が報告されている。その結果、「親元を離れていると思われる者」が2,456名、うち不当労働の疑いのあるもの404名に対して親元調査が実施されたという。そして、その過程で明らかにされた事例（中学入学後から家を出てパチンコ屋で働いているというが親もその住居はわからない、中2で傷害事件を起こして家出した後は消息不明等）が報告されている。こうした中で、ある県の体制が整えられた経過を次のように述べている。「これを機に関係機関の連絡会議を開き、相互間の円滑な連絡方法等について申し合わせを行い、その結果、県下の各市町村教育委員会教育長あてに不当労働のおそれのある児童については、次のような事項の報告を依頼し、婦人少年室はその連絡により、内容に従って関係機関に協力依頼を行い、できるだけ速やかに具体的措置をはかる体制をとっている。」なお、「次のような事項」とは、「家庭の事情、就学状況、不当労働におちいったと推測される状況、今後の措置についての学校の意見」等である。加えてそこには、婦人少年室の仕事負担を鑑みて1953年度から創設されたという「婦人少年室協助力員制度」に対する活用と認識が強調されている。

一方、この通達以前から、各都道府県においては、様々な取組が展開されていた。以下2においては、公刊された調査報告に基づき、その内容が検討できる大阪府と千葉県等の例を見てみたい。

2 都道府県レベルの対策

(1) 大阪府の取組

大阪府教育委員会は、第1報で詳述した1950年5月に実施された調査（1949年度間30日以上欠席）について、

早くもその年の12月20日に『大阪府教育調査紀要Ⅰ：昭和25年度長期欠席児童生徒調査』として発行している。なお、調査期間は「昭和25年5月 児童福祉期間中」となっており、「調査の方法」として以下のように記されている。「中央青少年対策協議会で作成した調査票（別紙）によって各小、中学校で民生委員、児童福祉司と協力して該当者の家庭を訪問して長欠の原因を調査し、その対策を講じ、集計表（別紙）を用いて集計し、これを所管の市、出張所で取りまとめて集計し、更に教育調査課で府下の集計をしたものである。」ちなみに、「Ⅰ 長期欠席児童生徒の調査について」として「3 就学」及び「4 長期欠席者と不就学」という項目があり、それぞれ学校教育法施行規則の条文を引用した説明がなされている。また、巻末には「参考」として児童福祉法の第34、39、40、41条が記載されている。

この調査の結果として、長期欠席者は、小学校で15,518人（3.7%）、中学校で154,974人（9.4%）と「多数になった」と報告されている。さらに、学年別、欠席日数別、理由別など小中学校別に詳細な分析「Ⅱ 長期欠席者の現状」がされている。しかし、特徴的なことは、この調査の目的が「長期欠席者を、如何なる方法で救済し、就学の義務（児童生徒には就学の権利）を履行させるかにある」と述べて「Ⅲ 長期欠席者に対する措置方法」が具体的に検討されている点であろう。そこでは、長期欠席者への措置の種類を、①「措置出来る見込の者」、②「措置不要の者」、③「措置の見込の立たぬ者」に三大別して、それぞれ小学校①64.9%、②30.0%、③5.1%、中学校①61.1%、②17.5%、③21.4%と分析している。これは「調査者である各小、中学校長が、自校の区域内の児童生徒に対して児童福祉司、民生委員等の機関と協力して、その措置方法を立てたもの」であると記されている。その後①「何等かの措置をすることによって、長期欠席者を救済することができる者」、②「措置の必要がなくて、自発的、経済的に、長期欠席の事態が解決する者」と説明があり、その上で種類別、理由別に詳細な検討が加えられている。なお、③においては、小学校の1/2弱、中学校の3/4強が経済的理由（「家事の手伝いをしなければならないから」、「働いて外で家計を助けなくてはならないから」等）によるものであり、「相当困難」で「不撓不屈の努力が必要である」と結ばれている。それゆえ経済援助として、生活困窮者に対する「就学奨励金の制度」が提案され、すでに一部自治体（大阪市、布施市、泉大津市等）が教育費又は学習費等の補助として年額1,000円前後を負担している例をあげた上で、「財源を捻出して、府下全市町村が実施する」ことを「重要な任務」と論じている。

これらをふまえて大阪府教育委員会は、1951年8月に大阪府民政部及び青少年問題協議会と協力して『未就学又は長期欠席児童生徒の就学奨励要項』を作成して関係方面に配布している。さらに、1952年8月には「義務教育の完全就学という理想実現のために」、『不就学長期欠席対策のしおり』を発行し、9月をその「強調月間」として「原因調査、対策樹立、結果の反省、今後の対策」等の目標を掲げた。このうち「原因調査」については、「前もって綿密周到な計画や準備を行うことを必要とし、そ

の留意点を示して」、地域別、職業別、家庭環境別に「工夫をこらして適切な研究調査」が行われ、翌1953年2月にその結果と反省を「今後の進展への資料」とするために先の『要項』と『しおり』を再掲した小冊子『不就学長期欠席対策のしおり』を発行している。その中では、「新しく発足した地方教育委員会が、教育の機会均等という基本原則に立脚して、先ず努力を傾注すべき問題は、この不就学長期欠席者対策であろう」と強調されている。

また、1951年4-10月において50日以上長期欠席者は、小学校1.3%、中学校7.2%と報告されているが、先の1949年度調査とは方法が異なるため比較ができない。しかし、分析によると「家庭に理由が存する場合」が小中学校ともに2/3を占めるとされ、次のように述べられている。「家庭に理由の存する場合については、小中学校を通じて親の無理解が一番多く、家計の全部又は一部を負担するための者がそれに続き、次は教育費を出してもらえない者、家族の中に疾病者等があつて看護をしなくてはならない者等となっている。然し、親の無理解と家庭の貧困とは、判然と区分することが不可能な程、両者は密接な関係を持っているようである。これらの子供達は、小学校においては、留守番や子守りをさせられている者が多く、中学校になると、男子は工場勤務、農業林業漁業の手伝、女子は工場勤務、留守番、子守り等をさせられている。一般に言って、不就学、長期欠席者の家庭の職業について見ると、農業、自宅商、自宅工、行商露天商、自由労務、工具の順序になっていることも併せて報告しておく。」さらに、「家庭や保護者に原因が存する場合」においては経済的な原因が大きいとして、「生活保護法の教育扶助による就学奨励対策、文部省の就学奨励費の補助による対策、市町村又はPTA等の奨励費支出による対策」があげられ、「これは国の行政に直接つながる重大な要素をふくんでいるものであって、国家的な見地に立った強力な対策樹立が痛感され、それを実現するための運動の展開」が指摘されている。そして、「今後如何なる点に努力すべきか」と題されたまとめにおいて、①援護奨励費の増額、②総合的な就学奨励制度の創設が提案され、「不就学長期欠席者の最大原因が経済的な事情にあるが故に、国家も地方公共団体もその他の関係団体も、この原因除去に対する強力な措置を早急に講じなければならない」と結ばれている。なお、この調査報告では、「その他」の理由として「法規上の手続きの不備不完全等の原因により、居所不明になっている者」や「無届けのまま行方不明になっている者」が含まれているという記述があり、大阪府教育委員会が早くから居所不明や行方不明に注目していたことがうかがわれる。

最後に参考として掲載されているS市の不就学長期欠席対策を紹介しておきたい。

一 就学奨励費の増額と給与の合理化

長欠の主因は、家庭の貧困にあるので、これを除去するために、本年度は生活保護法によって扶助を受けるものに準ずる家庭に対し、前期分として、小学校1,172名、中学校401名、計1,573名を対象として給与金額1,866,119円を計上したが、今回更に前期分を上廻る後期の支出金額を、追加予算によって計上す

ることとした。支給方法についても、常に研究を重ね、実情にそうよう合理的な改善をしつつある。

二 全市的対策機関

1. 青少年補導連盟

本年度の補導活動の重点を、この問題の解決に置いて努力している。強調月間においては、出席奨励カードを利用して督励に努めた。

2. 福祉協議会児童部会

この問題に重点を置き、各種団体と連絡を密にして出席の督促に当たっている。

3. 小学校長会、中学校長会

当面の第一責任者として、その対策を講じ、各種団体の協力を得て活動している。

4. 市PTA協議会

総合並びにブロック協議会において、この問題を取りあげ対策をたて、各傘下PTAを通じて督励に努めている。

5. 市青少年問題対策連絡会

全市の各種団体代表をもって組織しているこの連絡会を、社会教育課の主催で、月1回開催し、この問題について連絡協議している。

三 学区別対策機関

1. 補導協議会

学校長、校務主任、ディーン^(注3)、PTA補導委員、児童委員、少年保護司、防犯委員、婦人会及び青年団幹部等をもってこの協議会を組織し、全市的対策機関によって定められた対策について協議し、その区域の実情に即した方法でこれを実施する具体策を定め、各々の責任分担に従って実施にうつす。

2. PTA補導委員会

特にPTAにおいては、この問題に関心を持ち、数名乃至二十数名の補導委員を設け、町別に分担を定めて、各個撃破の要領で補導勧誘に努力している。

3. 地区別子供会

校外子供会で相談し合った事柄を、各分団や班に持ち帰り、子供達の手によって不就学や長期欠席の友人達に対し、その就学出席を勧誘している。

(2) 千葉県の取組

上記大阪府教委の『不就学長期欠席対策のしおり』の中には「専任の担当教師を設ける要望」という記述があるが、それを実現したのが千葉県教育委員会である。上記1の文部時報の座談会での参加者の一人である木村俊子氏(市川市中学校教諭)は、後述の調査研究の前身にあたるデータをもとに「教職員組合が県に要求して昭和30(1955)年4月から対策教員がとくに長欠の多い地域に7名配置」されたと述べている。第1報でもふれた高知県の「福祉教員」(倉石, 2009)に続くものであった^(注4)。

こうした対策教員配置の背景としてあげられるのが、長期欠席の調査開始以来、千葉県がその多さで全国の上位を占め、1956年度から長欠対策が千葉県教育委員会の重点施策の一つとなったことであろう。その1956年度に

において、長欠の子どもたちが多い漁村地帯^(注5)にある3つの学区を実験地区として選定した調査研究が行われている。その結果は、翌1957年9月に89頁もの大部な報告書『長期欠席の子どもたち』(昭和32年度教育資料第3号, 研究紀要第33集)として千葉県教育研究所から発行されている。(なお、先の木村俊子氏がこの教育研究所のメンバーとして参加している。)ここではそのうち揚操、小舟漁業地区として選定された高神地区(銚子市)の第2章を紹介したい。

まず現状として、銚子市内で一番長欠率が高い二中の新制中学校発足以降10年間の長欠率(1947-56年)が掲載されているのだが、1950-52年度に至っては2割以上(20-24%)という数字が示されている。そこから以下に述べる様々な取組がなされた結果、1956年度には8.1%にまで低下したことが報告され、「二中はどんな手をうってきたか」と題された節には以下のような実践が記述されている。

1947年度：新学制の実施により、義務教育制度最初の中学生としての1年生の数が学齢生徒に比較して余りにも少なく、欠席、不就学の多さに驚いた学校が、長欠調査および家庭訪問を行う。

1948年度：長欠者や学習の遅れた生徒のために「研究学級」を創設して、専任教師1名がこれに当り、指導と督促に専心。

1949年度：継続して研究学級の指導を重点とし、全職員による家庭訪問を実施。保護者の意識を啓蒙し、研究学級への出席を求めた。

1950-52年度：研究学級による指導の充実を図り、長欠生徒の学校への関心を高めることに努力した。

1953年度：銚子市教育委員会から対策教員助手1名が派遣。研究学級を長欠生徒のみを対象とした「補導学級」と改称して督励と指導を専門的に実施。

1954-55年度：長欠対策専任教員並びに助手は補導学級の運営に専念し、全職員も定時に補導学級の指導にあたる体制を整える。

1956年度：千葉県教育委員会より長欠対策教員1名配当。長欠対策協議会の設置。県教委より長欠対策研究校の指定及び県教育研究所の実験学校の依頼により、様々な調査と対策が実施される。

さらに、次節「督励はどんな方法で行われたか」において、「長欠問題解決の重要な鍵の一つ」は家庭訪問(「一にも訪問、二にも訪問、三にも訪問」)であるとし、「どのような方法で督励することが最良であるか」という結論は出せない^(注6)ので、「本校の実施している督励訪問の仕方について」「批判を仰ぎたい」と以下のような具体的方法が述べられている^(注6)。

① 訪問の日時

- 定時訪問 隔週水曜日放課後(全職員)。
- 随時訪問 放課後のあき時間、対策教師は午前午後昼夜を問わず必要により。

② 訪問者

- 全職員協力して行う。担任教師、長欠対策教師、学年主任、部落担当教師、教頭、校長。

- b. 父兄の状況により、1人より2人、3人ずつ組んでやる。
- c. 常に同じ職員ばかりでなく、いろいろ組合せを変えて行く。

③ 出発前の打ち合わせ

- a. 本日の訪問の目標を明確にし、問題点ある生徒を予め選び分担を決める。この際父兄の硬軟により教師の組合せを考える（担任、専任、男女、老若、経験等）。
- b. 長欠生徒個人カードをわかる。
- c. 家庭状況及び対象生徒の状態について、夫々お互いに連絡して認識を深める。

④ 訪問

- a. 父兄及び生徒とよくうちとけて話し合う。
- b. 長欠の真の原因がどこにあるか。生徒の出校を阻害しているものは本当に何であるかをよくつきつめる。
- c. 父兄と共に問題を解決して行く様努力する。
- d. 父兄のその場逃れの解答に満足しないで、常に問題を残しておく。
- e. 個人だけの問題で解決出来ない場合には町全体の問題として、父兄雇主だけでなく民生委員、青年会、その他の協力を求め懇談会などを開いて共同の問題として共に解決して行く方法を講ずる様にしむける。
- f. 状況により、硬軟の手段をとる。
- g. あきずに根気よく何回も訪問する。

⑤ 訪問後

- a. 訪問の結果を個人カード及び訪問簿に記録する。
- b. 訪問の結果を夫々連絡し話し合い、次の対策を考える。
- c. 訪問時の問題点は機を失せず直ぐに手をうつ。
- d. 約束等不履行の場合にも同様直ぐに手をうつ。
- e. 長期間休んでいる場合には、登校するといっても、登校しにくい事はわかっているのだから、当然友達に誘わせるか迎えに行くかの方法をとる。

加えて、銚子市教育委員会のバックアップも次のように展開されていた。まず、1953年度から長欠救済策として長欠の事態調査を開始し、毎月の欠席報告を求めた。報告は、2週間以上、1月以上、前年度3月より引続き長欠、の3段階とし、学期末ごとに長欠理由を調査し、家庭訪問によって児童生徒の実態把握を進めた。この調査結果から一中と二中に長欠が多いことがわかり、それぞれに1名ずつ訪問教師を配置し、長欠生徒の家庭訪問や民生委員等との連携を担当させた。さらに、児童福祉協議会（民生委員協議会）に市内の長欠状況を詳細に報告して協議を求め、長欠生徒の個別調査に基づき約400名の「長欠生徒および要注意者」について諮って対策を講じた。（その会議の熱気あふれる様子まで記述されているが、その位置付でいえば現行の要保護児童対策協議会にあたるものが開催されていたとも考えられる。）なお、最後には、「銚子市教委においては全市、全学校のあらゆる機関をあげてその対策を講じている」、「このような膨大な経済的援助と協力をしているのは千葉県内でも稀な方である」と記されている。

(3) その他の都道府県の取組

先にふれた文部時報にも、各都道府県の「対策の実例」

が掲載されているが、その中の岩手県教育委員会の2例を紹介しておきたい。

① 通学費補助

岩手県二戸郡K村のK中学校は東北本線沿線の3つの駅にまたがる広大な学区であるために、生徒の出席率が非常に悪かった。交通費の支出不可能な貧困家庭が多いために、生徒たちは悪路を徒歩で通学しなければならない状態。この実情を鑑みて村教委と村当局が、自動車による通学を奨励して1カ年の自動車賃の半額を補助するという「大英断」を行った結果、出席率は上昇の一途をたどっている。

② 農繁休業の合理化

岩手県二戸郡A中学校のH分校は、終戦後に入植した開拓地の分校である。今まで生徒の出席率も非常に良かったが、昨年度霜害等による凶作が経済的に大きな打撃となった。本年度はその損害を取り返すために最大の労力を必要とし、生徒たちも学校を休んで農耕の手伝いをしなければならない状態であった。学校の調査によってこの開拓地では農繁忙期が年5回あることがわかり、夏期休業、冬期休業等の日数も勘案して、これまで2回実施した農繁休業を、数日ずつ年5回に分けて実施することにした。その結果、生徒も学校を欠席するという苦痛なしに安心して働くことができるので、この対策は大変感謝されている。

3 まとめ

(1) 不就学と長期欠席の連続性

大阪府教育委員会が「新しく発足した地方教育委員会が、教育の機会均等という基本原則に立脚して、先ず努力を傾注すべき問題は、この不就学長期欠席者対策」と記したように、全国で展開された地道な実践によって、不就学者と長期欠席者の激減という成果が生まれたと考えられる。第1報でも述べた通り、この時代は不就学と長期欠席は連続しているものとして捉えられ、その背景に人身売買や年少労働（不当労働慣行^(註7)）があったことから、文部省だけではなく、厚生省及び労働省といった関係各省が連携して解決に向けて努力していたことが確認できる。言うまでもなく、その象徴が上記1で詳述した三省通達であった。この点に関しては、国会議事録から戦後の長欠認識を追った小林（2004）は、「長欠に関する言及」が文教委員会だけではなく、社会労働委員会でも1950年代に集中的に議論されていたことを明らかにし、「長欠問題が年少労働や社会福祉行政と深い関連があることを示唆している」と指摘している。

また、当時から長期欠席と不就学の連続について、富田（1953）は「長欠の形の不就学者」と表現してこの問題を指摘している。就学を免除、あるいは猶予された「認められた不就学者」がいる一方で、就学免除／猶予が認められず学校に籍があるために「長期欠席の体裁をとっている実際上の不就学者」＝「事実上の不就学者」がいて、茨城県ではこれを「不就学不規則欠席」としていたと説明していた。当時は、こうした問題が「小学校には見られない中学校の特色」であり、漁村と同和地区（西、1956）に多くみられたことが調査対象となっていたよう

である。このうち長期欠席とはいえ事実上の不就学者たちは、原級留置となって義務教育年齢が過ぎると除籍されることによって中学校卒業資格を得られなかったのである。先の柳沢も論考の冒頭で、「不就学長期欠席児童生徒の大部分の将来に約束づけられた悲しむべき事実」として中学校卒業資格が得られず、「理容師、美容師など、法律に基づく許可を必要とする職業につくことはできない」ことをあげている。しかし同時に、「実際に不就学となっている児童生徒の数は、現在のところ、国として調査されていない」と述べ、また座談会でも「文部省の調査でも、実際に不就学者がどれくらいいるかということとはつかめていない」と発言している。それが新制中学校の就学率99%とされていたものの正体であっただろう^(注8)。

そして、ようやく三省通達において「『不就学児童生徒』とは、学齢期にある者のうち、学齢簿に記載されていない者および学齢簿に記載されている者で、義務教育諸学校に入学していない者である。この不就学児童生徒の中には、次のような者が含まれる。a. 保護者が就学させない児童生徒／b. 保護者が学齢児童生徒の所在地の変更中途退学、区域外就学等の場合の手続きを怠り、また誤ったため不就学となっている生徒／c. 戸籍面からの脱落、または居所不明等により不就学となっている児童生徒／d. 就学義務の猶予または免除を受けて就学していない児童生徒。」と整理されたのであろう。さらに、1957年には「学齢簿および指導要録の取扱について」(文部省初等中等教育局長通達)が出されて、その中で「学齢児童生徒の居所が一年以上不明であるときは、住民票が削除されるまでの間、その旨を異動事項欄に記入し、学齢簿の編成上、就学義務の猶予または免除のあった者と同様に別に簿冊を編成すること」となった。そして、この「一年以上居所不明児童生徒数」が1961年度以降学校基本調査(不就学)に掲載されるようになって現在に至るのである。なお、この1957年通達も上記1でふれた2011年「義務教育諸学校における居所不明の児童生徒への対応について(通知)」(文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課長)の参考法令等として掲載された生きている通知であることを確認しておきたい。

(2) 不就学と長期欠席が急減した要因

上記2(2)でふれた千葉県教育委員会(1957)の報告書『長期欠席の子どもたち』では、「長欠をなくすため」の条件として、①地域の貧困の解消のための経済的社会的な対策が根本であること、②現実的な生活の中で教育に価値を見出せるようになること、の2点をあげている。このうち①については、大阪府教育委員会(1955)の『不就学長期欠席対策のしおり』においても援護奨励費の増額や総合的な就学奨励制度が提案され、「不就学長期欠席者の最大原因が経済的な事情にあるが故に、国家も地方公共団体もその他の関係団体も、この原因除去に対する強力な措置を早急に講じなければならない」と指摘されていることと重なる。

そもそも新制中学校の発足と同じ1947年に施行された学校教育法第25条では、経済的理由によって就学困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対し、市町村が必要な援助を与えるべきことが定められていた。上記2(1)に

あるように、大阪府の一部自治体(大阪市、布施市、泉大津市、そしてS市)が教育費又は学習費等の補助として年額1,000円前後を負担していたのはこれに基づくと考えられよう。それがようやく1956年に至り、「就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律」が制定され、生活保護に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者に対して教科書の給与を行う市町村に対して、国がその全額を補助することとなった。その後、この法律は1959年に修学旅行費、1961年に学用品と通学費が加えられることになる。また、戦前から就学奨励政策として認められていた学校給食費も、1956年から「学校給食法」に基づいて準要保護者に給与されることになり、1957年には「学校保健法」によって要保護者および準要保護者に対する医療費の給与も行われるようになった。こうして文部省の林部(1961)が述べるように、児童生徒の就学奨励は、「教育の機会均等を確保しようとする一つの施策として位置づけられること」となり、「その理念的根拠を憲法第26条、教育基本法第3条、学校教育法第25条に求めることができるようになった」のである。

一方、1950年に制定された生活保護法で保障される保護基準は決して十分ではなく、1957年には憲法で保障されている「健康で文化的な生活を営む権利=生存権を侵害する」とした朝日訴訟^(注9)が起こされている。そして、当時の生活保護基準を違憲とした東京地方裁判所判決が出された1960年には生活保護基準が大幅に引き上げられ、生活保護の在り方が転換したと言われる(保坂他、2008)。その後、さらに算定基準が変わった1965年頃は、高度経済成長による国民所得の増加をふまえ、「絶対的貧困から相対的貧困の解消へと施策目的が変化した時期」(橋本、2010)とされる。(言うまでもなく、1964年にアジア初の東京オリンピックが開催されている。)

このように、1950-60年代の急激な長欠率の減少は、こうした生活保護法や総合的な就学奨励制度(現在の就学援助体制)が整えられていったことが直接の要因であることが確認できた。さらに、その背景には1950年代後半から日本社会全体が高度経済成長期へと向かい、「現実的な生活の中で教育に価値を見出せるように」なっていったことが大きいと言えよう。

注

1) 「義務教育諸学校における不就学および長期欠席児童生徒対策要綱

第二 不就学および長期欠席児童生徒の実態

一 この対策の対象となる不就学および長期欠席児童生徒

A「不就学児童生徒」とは、学齢期にある者のうち、学齢簿に記載されていない者および学齢簿に記載されている者で、義務教育諸学校に入学していない者である。この不就学児童生徒の中には、次のような者が含まれる。a. 保護者が就学させない児童生徒／b. 保護者が学齢児童生徒の所在地の変更中途退学、区域外就学等の場合の手続きを怠り、また誤ったため不就学となっている生徒／c. 戸籍面からの脱落、または居

所不明等により不就学となっている児童生徒／d. 就学義務の猶予または免除を受けて就学していない児童生徒。

B「長期欠席児童生徒」とは、学齢にある者のうち、学齢簿に記載され義務教育諸学校に在籍しながら相当の機関、連続または断続して出席していない者である。（なお、文部省の「公立小学校、中学校長期欠席児童生徒調査」では学年の初めから終わりまでの間に、連続または断続して五〇日以上欠席した者を、長期欠席児童生徒としている。）

第三 対策（上記1①-④として掲載）

- 2) この長欠を完全に解消した実践は、京都大学の研究対象となり、NHKの放送資料としても取り上げられたという（千葉県教育研究所，1957）。
- 3) 1958年、大阪市は小中高等学校に男女各1名のディーン（生活指導係）を配置し、子どもだけでなく、家庭を含めた環境に着目したスクールソーシャルワーク実践に近い活動担わせた（新修大阪市史編纂委員会）。『大阪府における教育の実状』には、「生徒指導の徹底」(1) 生徒指導係の活動として「各校にディーンと各郡市にセンターディーンを置いて、学校内外で児童生徒の生徒指導に当たっている」と記載されている（大阪府教育委員会）。戦後まもなくのこの実践は、アメリカの制度をそのまま輸入して行われたため英語名称（ディーン）が使用されていた（中西，2016）。
- 4) この千葉県の制度は、その後何度か名称変更はあったものの現在まで継続され、2016年度「訪問相談担当教員」として11名が配置されている（金高，2009）。
- 5) 富田（1950，1953），嵯峨（1952），佐藤（1957）など、当時から漁村に多い長期欠席者は調査研究の対象であった。なお、富田（1950，1953）では、千葉県の漁村にある中学校が調査対象となっている。
- 6) 先頃、文部科学省（生涯学習政策局男女共同参画学習課長及び初等中等教育局児童生徒課長）と厚生労働省（雇用均等児童家庭局総務課長）から「生徒指導、家庭教育支援及び児童健全育成に係る取組の相互連携の推進について（依頼）」（2016年5月20日）が出され、「今後、教育分野と福祉分野がそれぞれの特長を生かしながら、学校、地域が一体となって子供や家庭を巡る状況把握を行い、子供や家庭に対する支援体制の一層の充実を図ることが重要」となるため、今後は家庭訪問がより積極的に実施されることになろう。その中で参考とされる『訪問型家庭教育支援の関係者のための手引き』（「家庭教育支援手法等に関する検討委員会」監修，2016年3月）においても、「実施要項の策定」が求められているので、こうした先行実践が参考になると考えられる。
- 7) 学校教育法第20条「学齢児童又は学齢生徒を使用する者は、その使用によつて、当該学齢児童又は学齢生徒が、義務教育を受けることを妨げてはならない。」労働基準法第56条「使用者は、児童が満十五歳に達した日以後の最初の三月三十一日が終了するまで、これを使用してはならない。前項の規定にかかわらず、別表第一第一号から第五号までに掲げる事業以外の事業に係る職業で、児童の健康及び福祉に有害でなく、か

つ、その労働が軽易なものについては、行政官庁の許可を受けて、満十三歳以上の児童をその者の修学時間外に使用することができる。映画の製作又は演劇の事業については、満十三歳に満たない児童についても、同様とする。」

- 8) 1953年当時、松本少年刑務所に収容されていた青少年受刑者252人のうち3/4以上に当たる200人が義務教育未修了であった。このため1955年に、この松本少年刑務所の中に松本市立旭中学校「桐分校」が開校され、以来2009年度第55回生まで卒業生は691人を数えるという（角谷，2010）
- 9) 朝日訴訟とは、重度の結核で岡山県津山市の療養所で長期入院中であった朝日茂氏が、音信不通であった兄からの仕送りについて、福祉事務所に「月円のうちは医療費自己負担に、残り円で生活するように」との保護変更決定をしたため、生存権の侵害として訴えた裁判である。国民的な訴訟支援運動が巻き起こり、東京地裁も当時の生活保護基準を違憲とする判決を下したため、保護基準が見直された。なお、東京高等裁判所は、逆に朝日氏敗訴を言い渡したが、最高裁上告後同氏の死亡により訴訟は終結になった（全国生活保護裁判連絡会HPより要点略記）。

文 献

- 千葉県教育研究所（1957）『長期欠席の子どもたち』（昭和32年度教育資料第3号，研究紀要第33集）
- 林部一二（1961）「児童生徒の就学援助」文部時報1011号，pp46-53
- 保坂亨（2008）『改訂日本の子ども虐待：戦後日本の「子どもの危機的状況」に関する心理社会的分析』福村出版
- 保坂亨，重栖聡司，土屋玲子（2015）「学校教育における不就学と長期欠席問題（第1報）：戦後混乱期の学校における不就学と長期欠席」千葉大学教育実践研究18，pp1-10
- 伊藤泰治他（1956）「不就学長期欠席児童生徒をめぐって」文部時報943号，pp2-12
- 金高美津子（2009）「訪問相談活動による教員の変容：千葉県教育委員会が配置する訪問相談担当教員の活動を通して」平成21年度千葉大学教育学研究科（学校教育臨床専攻）修士論文
- 小林正泰（2004）「国会議事録にみる戦後の長欠認識」東京大学大学院教育学研究科紀要43，pp15-24
- 倉石一郎（2009）『包摂と排除の教育学』生活書院
- 中西真（2016）「『学校社会事業（スクールソーシャルワーク）』『学校福祉』の実践に関する研究」立命館人間科学研究所34，pp35-48
- 大阪府教育委員会事務局（1950）『大阪府教育調査紀要I：昭和25年度長期欠席児童生徒調査』
- 大阪府教育委員会（1953）『不就学長期欠席対策のしおり』
- 大阪府教育委員会（1959）『大阪府における教育の実状』
- 大阪府教育委員会（1969）『長期欠席児童生徒調査』
- 新修大阪市史編纂委員会（1992）『新修大阪市史第8巻』読売新聞昭和時代プロジェクト（2012）『昭和時代三十年代』中央公論新社

- 西 滋勝 (1956) 「長欠現象の社会的経済的基盤」和歌山大学学芸学部紀要 5, pp111-129
- 嵯峨政雄 (1952) 「漁村における中学校の長欠問題 (其の一)」三重大学学芸学部教育研究所研究紀要 7, 67-79
- 佐藤 守 (1957) 「八郎潟漁村における長欠減少の分析」教育社会学研究11, 79-93
- 角谷敏夫 (2010) 『刑務所の中の中学校』しなのき書房
- 徳永花江 (1956) 「学童の長欠解消をめざして」文部時報943号, pp32-36
- 富田竹三郎 (1950) 「漁村及び農村中学校の長期欠席生徒について」教育社会学研究 1, 133-140
- 富田竹三郎 (1953) 「漁村における長欠席の現象」『講座教育社会学Ⅳ』東洋館出版社
- 植山つる (1956) 「忘れられていた子どもたちの問題」文部時報943号, pp26-31
- 柳川覚治 (1956) 「不就学長期欠席児童生徒について：三省共同通達の解説」文部時報943号, pp13-25