

令和3年9月3日

文部科学大臣 萩生田光一 殿
生徒指導提要の改訂に関する協力者会議 委員 各位

生徒指導提要の改訂に関する意見書

名古屋市子どもの権利擁護委員 代表委員	間宮 静香
代表委員代理	藤井 啓之
	柏田 陽子
	谷口 由希子
	吉住 隆弘

1 意見の趣旨

生徒指導提要の改訂にあたっては、子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）の精神にのっとり、子どもが権利の主体であること、並びに、年齢及び発達の程度に応じて子どもの意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されなければならないことを明記し、この原理を常に尊重する内容としてください。

2 意見の理由

文部科学省は、令和3年6月2日付で生徒指導提要の改訂に関する協力者会議の設置を決定し、令和3年度内の改定案の取りまとめを目指しています。

生徒指導とは、一人一人の児童生徒の人格を尊重し、個性の伸長を図りながら、社会的資質や行動力を高めることを目指して行われる教育活動のことをいうとされ（生徒指導提要平成22年3月版）、生徒指導提要は「生徒指導の実践に際し、教員間や学校間で教職員の共通理解を図り、組織的・体系的な生徒指導の取組を進めることができるよう、生徒指導に関する学校・教職員向けの基本書として、小学校段階から高等学校段階までの生徒指導の理論・考え方や実際の指導方法等を、時代の変化に即して網羅的にまとめたもの」です（文部科学省ホームページ）。そのため、全国の多くの子どもたちが生徒指導提要に基づく生徒指導を受けており、名古屋市に在住、在学している子どもたちも例外ではありません。

しかしながら、私たち名古屋市子どもの権利擁護委員は、多くの子どもたちから学校で直面した困難について相談を受けています。その背景には、子どもの権利についての認識が不十分な学校の対応があると窺われる事案も多くあるところ、それは基本書たる生徒指導提要に子どもの権利に関する記載が欠けていることが大きな原因の一つであると思わざるを得ません。すなわち、現行の生徒指導提要には、児童生徒理解と信頼関係に基づく指導が必要と繰り返され、

生徒指導の技術的な記述は多くあるものの、その大前提である子どもの権利についての記述が一切なく、教員が生徒指導にあたり子どもの権利を尊重する意識を持てずにいるという大きな問題があります。

そして、この度の生徒指導提要改訂の動機の一つとされたいじめの重大事態や暴力行為の発生件数、不登校児童生徒数、児童生徒の自殺者数の増加傾向等深刻化している課題についても、子どもの権利を尊重する意識抜きには対応できないことは言うまでもありません。

そこで、私たちは、子どもの権利を守る文化及び社会をつくり、子どもの最善の利益を確保するため、生徒指導提要の改訂にあたり考慮してほしいことを意見としてお伝えすることにしました（名古屋市子どもの権利擁護委員条例第1条、第3条（4））。

子どもの権利条約は1989年（平成元年）に採択され、日本は1990年（平成2年）に署名し、1994年（平成6年）に批准しました。文部事務次官は批准した1994年5月20日付で『児童の権利に関する条約』について（通知）を出しました（文初高第149号）。同通知は、「学校教育及び社会教育を通じ、広く国民の基本的人権尊重の精神が高められるようになるとともに、本条約の趣旨にかんがみ、児童が人格を持った一人の人間として尊重されなければならないことについて広く国民の理解が深められるよう、一層の努力が必要であること。」としながらも、他方で、「本条約第12条から第16条までの規定において、意見を表明する権利、表現の自由についての権利等の権利について定められているが、もとより学校においては、その教育目的を達成するために必要な合理的範囲内で児童生徒等に対し、指導や指示を行い、また校則を定めることができるものであること。」、「本条約第12条1の意見を表明する権利については、表明された児童の意見がその年齢や成熟の度合いによって相応に考慮されるべきという理念を一般的に定めたものであり、必ず反映されるということまでをも求めているものではないこと」などとしたため、批准から27年以上を経ても、学校教育においてはせっかく批准した子どもの権利条約の精神、原理が浸透してきませんでした。

しかし、2016年（平成28年）には児童福祉法が改正され、子どもが権利の主体であり、社会のあらゆる分野において、子どもの年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されなければならないとされ、子どもの権利条約に基づくこの原理は、すべての児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない、とされました（同法1～3条）。つまり、学校教育においても、子どもの権利条約に基づくこの原理を尊重しなければならないことが明白になったのです。そして、同年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の確保等に関する法律には、子どもの権利条約の精神に則ることが明記されました。

現行の生徒指導提要が指摘するように、教育や生徒指導は、大人が主語で子どもが目的語になる形で用いられることがほとんどですが、教育の目的は、子どもの人格、才能、精神的及び身体的な能力を最大限度まで発達させることや、人権及び基本的自由の尊重等を発展させるこ

となど（条約 29 条 1 項）にあるのであり、教育は、子どもが成長発達の主体であり、子どもの権利の享有主体であることを抜きには成り立ちません。

また、子どもを独立の人格、人権の主体として考えられない場合、子どもの意思を尊重せずに「大人が考えた、子どものためによいこと」を行おうとするので、子どもの権利侵害が起きやすくなり、子どもにとっては非常に息苦しい環境になります。これは、学校についても当てはまり、いじめや暴力行為、不登校、児童生徒の自殺者数の増加傾向等とは無関係ではありません。

したがって、学校における規律は児童の人間の尊厳に適合する方法で、子どもの権利条約に従って運用されなければならないのです（条約 28 条 2 項）。

そして、教員は、子どもの権利を擁護する立場でありながら、ときに子どもの権利を制限する権威性を持つことを自覚して生徒指導に取り組まなければならず、そのためには、子どもの権利に関する知識を持つことが不可欠です。つまり、教育の目的を効果的に達成するためには子どもの権利条約で謳われる子どもの権利保障とその原則を促進するような研修を教員らにに対して行うことが必要であり、学校で用いられる教育方法が子どもの権利条約の精神を反映したものであることも重要です。

国連子どもの権利委員会の「日本の第4回・第5回統合定期報告書に関する総括所見」においても、日本では、最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利が教育において適切に解釈されていないこと、行政機関が子どもに関連するすべての決定において子どもの最善の利益を考慮しているわけではないこと、自己に関わるあらゆる事柄について自由に意見を表明する子どもの権利が尊重されていないことが指摘されています。

そして、日本に対し、意見を形成することのできるいかなる子どもに対しても、年齢制限を設けることなく、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に意見を表明する権利を保障し、かつ、子どもの意見が正当に重視されることを確保することや、学校においてもあらゆる関連の問題に関して、すべての子どもが意味のある形でかつエンパワーされながら参加することを積極的に促進することを要請するとともに、ストレスの多い学校環境から子どもを解放するための措置を強化することを勧告しています。

以上から、学校教育において生徒指導を行うにあたっては、子どもを権利の主体と認め、年齢及び発達の程度に応じて子どもの意見を尊重し、子どもの最善の利益を優先して行うこととされるよう、生徒指導提要の改訂にあたっては、子どもの権利条約の精神にのっとり、子どもが権利の主体であること、並びに、年齢及び発達の程度に応じて子どもの意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されなければならないことを明記し、この原理を常に尊重する内容とすることを求めます。

以上