

## 【報告】 コロナ禍の学習権保障 - 学校一斉休校は正しかったのか

朝岡 幸彦 (民研運営委員/東京農工大学)

### 1. 忘れられるパンデミックの記憶!?

“忘れられた” 史上最悪のインフルエンザ

「驚くべきことに、このスペイン・インフルエンザについて、日本ではそれをタイトルとした一冊の著書もなく、論文すらごく少数あるに過ぎない。医学関係の方が、インフルエンザについて書かれた著書には、そのほとんどすべてにスペイン・インフルエンザについての記述があるが、数頁が充てられているに過ぎない。医学の立場からすれば、日進月歩の分子生物学やウイルス学のなかで、不十分な状況証拠しか得ることのできないスペイン・インフルエンザの研究にエネルギーを割きたくないという気持ちは十分理解できる。とするなら、その著述は、歴史を追う者の仕事なのかもしれない。」 p14 速水融『日本を襲った スペイン・インフルエンザ』(藤原書店、2006年)

### 忘れられたパンデミック

「スパニッシュ・インフルエンザに関して、本当は最も重要でありながら、実際には人々にほとんど理解されずにいることがある。それは、たった1年かそれに満たないうちに何千万もの人々の命を奪ったという事実である。どんな疫病だろうが戦争だろうが、これほど多くの人々が、これほど短期間に亡くなった例はない。そのうえ、スパニッシュ・インフルエンザは、これまで人々の畏怖の対象とされたことは一切なかったといってもいい-1918年においてもそれ以降でも、そしてどのような土地に住む人々からも、もちろんわが合衆国市民からも。」 p382 アルフレッド・W・

クロスビー『史上最悪のインフルエンザ』(みすず書房、2004年)

### スペインかぜ

「世界全体の推定感染者数は世界人口の25-30% (WHO)、または世界人口の3分の1、または約5億人とされる。当時の世界人口は18億人から20億人と推定されている。世界全体の推定死者数は1700万人から1億人と幅がある。1927年からの初期の推定では2160万人。1991年の推定では2500~3900万人。2005年の推定では5,000万人からおそらく1億人以上。しかし、2018年のAmerican Journal of Epidemiologyの再評価では約1700万人と推定されている。…これらの数値は感染症のみならず戦争や災害などすべてのヒトの死因の中でも、最も多くのヒトを短期間で死亡に至らしめた記録的なものである。日本では…当時の人口5500万人に対し約2380万人(人

口比：約43%)が感染、約39万人が死亡したとされる。有名人では1918年(大正7年)に島村抱月が、1919年(大正8年)に大山捨松、竹田宮恒久王、辰野金吾がスペインかぜにより死去している。第1波の患者数・死亡者数が最も多い。第2波では患者数が減少する一方、致死率は上昇している。第3波の患者数・死亡者数は比較的少数であった。」(出典：フリー百科事典『ウィキペディア (Wikipedia)』<https://ja.wikipedia.org/wiki/スペインかぜ> 2021年9月8日閲覧)

新型コロナウイルス感染症 (COVID-19)

世界の感染者数・死者数 (累計) 2021年9月8日14時時点

感染者：221,895,017人 死者：4,585,792人

(<https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/world-data/>)

日本国内の感染者数 (NHKまとめ) 9月7日23:59時点

感染者：1,593,330人 死者：16,462人

## 新型コロナ感染症のパンデミック (2020年～2022年?) の記憶もまた忘れ去られるのか?

c. f. 戦争認識研究の系譜

「おおづかみに、戦争の渦中で戦争が『状況』として語られた時期 (1931年ころから1945年)、『体験』として戦争を語る時期 (1945年から1965年ころまで。1949年に画期があり、また、1952年の占領の解除も見過ごせない)、『証言』として戦争が語られる時期 (1965年から1990年ころまで)、『記憶』が言われる時期 (1990年以降) と時期を設定し、戦闘のみならず植民地認識にも目を配りながら論じてみよう。」p12 成田龍一『増補「戦争経験」の戦後史』(岩波書店、2020年)

## 2. 学校一斉休校は正しかったのか?

### いま地方自治体に求められる教育行政とは-新型コロナと学習権 (朝岡) p174-189

民主教育研究所編『民主主義教育のフロンティア』(旬報社、2021年)

「新型コロナ第一波への政府及び文科省の対応をみる限り、『日本モデル』と呼びうる厳密な政策パッケージではなく『場当たりの判断の積み重ね』と考えざるを得ない。とりわけ、安倍首相による唐突な学校への全国一斉休校の要請は、その効果も含めて疑問が持たれているだけでなく、教育委員会や学校での判断を尊重する対応から画一的でトップダウンによる対応へと転換されたという意味で大きな転機となった。こうしたやり方が、はたして子どもたちの学習権を保障するものなのか、厳しく検証される必要がある。」p188

### 学校一斉休校問題は「決着済み」と言えるのか?

「一斉休校は避けて」 緊急事態宣言念頭に 文科相

「政府が新型コロナウイルス対応の緊急事態宣言を4都県に出す方針を固めたことを受け、萩生田光一文部科学相は5日、臨時会見を開き、幼稚園や小中高校の地域一斉の休校は避けるべきだとの考えを示した。今月の大学入学共通テストは予定通り実施するとし、各大学の個別試験や中高などの入試についても予定通りの実施を求めた。萩生田氏は、現時点で子どもの発症や重症化の割合は低く、学校から地域に感染が広がった例は少ないことから、『自治体の判断となるが、地域一斉の休校は社会経済活動全体を停止する場合にとるべき措置で、学校のみを休業することは避けるべきだ』と話した。大学にも、感染対策をした上で対面授業が必要な場合は実施するよう求めた。一方、学校の部活動は、寮や合宿での感染が多いことから、地域や活動内容に応じて感染リスクが高い活動は制限することも必要としたが、『一律にやめるよう申し上げることはしない』と述べた。（伊藤和行）」朝日新聞（2021年1月5日付）

一斉休校「判断慎重に」

「大阪などを中心に新型コロナウイルスの変異株の感染が広がり、臨時休校する学校が増えるなか、萩生田光一文部科学相は16日の閣議後会見で、『できる限り学校は授業を続けることを前提にしたい』と述べ、地域一斉での休校は『真に必要な場合に限定して慎重に判断』するよう求めた。」朝日新聞（2021年4月17日付）

臨時休校の基準提示へ

「■保健所調査、追いつかず 文科省

新型コロナウイルスの感染が子どもにも広がっていることを受け、文部科学省は近く、臨時休校の判断基準となるガイドラインを示すことを決めた。これまでは自治体が保健所などと相談して判断していたが、保健所がひっばくして調査が追いつかないため、感染者数や感染状況など休校する際の基準を示し、自治体が学校と相談して判断できるようにする。

文科省はこれまで、学校で児童生徒や教職員に感染者が出た場合、臨時休校は、自治体などの学校設置者が保健所の調査や学校医の助言などを踏まえて判断するよう求めていた。休校の範囲については、感染が広がっている恐れがある範囲に応じて、学級単位か学年単位かなどを保健所と相談して決めるよう通知していた。ただ、感染の急拡大により保健所がひっばくし、学校内で感染が確認されても保健所の調査が遅れる事態が相次いでいた。このため保健所の調査を待たなくてもいいように、文科省が判断基準を示すことにした。濃厚接触者の特定についても、学校独自で児童生徒らに必要な聞き取り調査をできるように、ガイドラインを作るという。（伊藤和行）

■午前授業だけで再開

新型コロナの感染が子どもにも広がり、夏休みを延長する自治体が相次ぐなか、埼玉県戸田市の市立小中学校18校で25日、夏休みがあけて学校が再開した。感染防止策を徹底した上で月内は午前中のみ授業を行い、部活動は停止する。戸田第二小では宿題を抱えた児童が元気よく登校。6年1組では、担任の杉田和也先生が給食が終わったら下校することや、マスクはなるべく不織布のものを使うことなどを伝えた。戸田市は、保健所の業務がひっばくしているのを受け、児童生徒に感染者が出た場合、「濃厚接触」とみられる人を休ませたり、PCR検査を受けるよう促すといった対応をとるよう、各校に通知した。そのため、先生たちは当面、授業中の様子をタブレット端末で写真に収め、位置関係を記録する。（堤恭太）」朝日新聞（2021年8月26日付）

### 水谷哲也・朝岡幸彦編著『学校一斉休校は正しかったのか？』（筑波書房、2021年）

[https://honto.jp/netstore/pd-book\\_30964683.html](https://honto.jp/netstore/pd-book_30964683.html)

#### 第1章 学校一斉休校は正しかったのか

- (1) 学校一斉休校はどのように評価されたのか
- (2) 学校一斉休校の背景

#### 表1-1 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）をめぐる政府と教育の動き

→\*朝岡資料①20210907 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）をめぐる動き

##### 【第Ⅰ期（潜伏期）】2020年2月24日まで

1月16日に国内で最初の感染者が確認されてから、首相が中国湖北省・浙江省などからの入国拒否を表明し、新型コロナを「指定感染症」とする政令を発する（2月1日）とともに、ダイヤモンド・プリンセス号における集団感染、病院での集団感染が確認され、厚労省が「相談・受診の目安」を公表した（2月17日）。

##### 【第Ⅱ期（拡大期）】2020年3月12日まで

政府が新型コロナ対策の基本方針を決定（2月25日）したのち、大規模イベントの自粛、学校の一斉臨時休校の要請を行い、中国・韓国、米国・欧州からの入国制限・停止を拡大させていく過程である。

##### 【第Ⅲ期（規制強化期①）】2020年5月13日まで

新型コロナ対応の改正特措法の成立（3月13日）を受けて、7都府県への緊急事態宣言の発令（4月7日）、対象区域の全国への拡大（4月16日）、緊急経済対策や補正予算の成立を経て、専門家会議から「新しい生活様式」が公表された（5月4日）

##### 【第Ⅳ期A（規制緩和期①）】（2020年7月31日）まで

政府が39県の緊急事態宣言を解除（5月14日）して以降、全国での解除（5月25日）を経て、次第に感染者数が増加する中でイベント開催制限の緩和（7月10日）、Go to キャンペーンの開始（7月22日）など規制の緩和へと向かう状況である。

【第Ⅳ期B（規制緩和期②）】2021年1月6日まで

8月1日以降、Go To トラベルのほか、Go To Eat、Go To 商店街などの経済策が打ち出されるなか、やがて1日当たり新規感染者数の更新が続き、2回目の緊急事態宣言が求められ、政府から出されるまで。新型コロナウイルスをめぐる差別・偏見も、感染拡大とともに広がった。

【第Ⅴ期（規制強化期②）】1月7日の緊急事態宣言から3月20日まで

当初2月7日までを予定した2回目の緊急事態宣言であったが、結局3月21日まで延長されている。1回目と違い2回目は「限定的、集中的」で、午後8時以降の外出自粛、飲食店などに営業時間の短縮を要請するもの。その後、9都府県の各市に「まん延防止等重点措置」（まん防）を適用したが十分な効果が見られなかったため、1都2府3県に3度目の緊急事態宣言を発令し、12県にまん防を拡大した。

【第Ⅵ期A（迷走期①）】3月21日緊急事態宣言解除以降、7月22日（東京オリンピック開幕）まで

3月21日に全国で緊急事態宣言を解除したものの、ふたたび地方大都市部での感染者の急増を受けてまん延防止等重点措置と緊急事態宣言を繰り返す事態となる。東京オリンピック・パラリンピックを開催するためにワクチン接種を加速しようとするが、ワクチンの不足が明らかとなって接種が進まない状況のもとで、緊急事態宣言下の無観客での開催を強行する。

【第Ⅵ期B（迷走期②）】7月22日の東京オリンピック開幕から現在まで

感染者数の急増と自宅療養者の増加、「医療崩壊」の危機が迫る中で、菅内閣と与党の支持率は急落する。パラリンピック期間中に感染者数は減少を見せはじめるが、重傷者数が過去最多を更新し続けた。こうした状況の中で、菅首相は与党総裁としての再選を断念し、首相他の退陣が決まる。

\*朝岡\_資料②20210416【学校一斉休校は正しかったのか？】資料\_再校/新型コロナウイルス感染症（COVID-19）をめぐる文科省の主な動き（通知等）

(3) 「学ぶ」権利を制限することは許されるのか

個人の権利と自由を制限するにあたって明確にされるべき基準（←シラクサ原則、1985年）

①公衆衛生上の必要性があること、②手段が合理的かつ効果的であること、③制限と効果と釣り合いが取れていること、④分配的正義を考慮すること、⑤信頼性と透明性があること/広瀬巖『パンデミックの倫理学』（勁草書房、2021年）

「子どもや市民の『学ぶ』権利の制限が正当化されるためには、権利を制限される『個人が他人に対して危害を加える』ことを明示する必要がある。そかしながら、感染者及び濃厚接触者でな

い個人（軽症者や無症状者以外に多くの非感染者が含まれる）が危害を加えることを証明することはむずかしく、学校における『通常の感染対策』を超える措置を取ることは正しいとはいえない。」 p37-38

#### （４）一斉休校を繰り返さないために

「2回目の緊急事態宣言の発出を目前とした2021年1月5日に萩生田文科大臣は、『自治体の判断となるが、地域一斉の休校は社会経済活動全体を停止する場合にとるべき措置で、学校のみを休業することは避けるべきだ』と述べた（朝日新聞夕刊、2021年1月5日付）。1回目の緊急事態宣言解除後に小中高校の授業が対面型で「再開」される中で、遠隔授業を主とする大学等に対して慎重な言い回しながらも『感染防止のための対策を十分に講じた上で、対面による授業が適切と判断されるものについては、対面授業の実施・再開を検討いただきたい』（大学等における授業の実施状況、2020年12月9日）と繰り返し求めてきた文科省の一貫した姿勢がわかる。確かに現時点（2021年3月）で、第一波における全国一斉休校の要請が正しい政策判断とは言えないものの、これから遭遇する可能性のある『未知の感染症』に対して一斉休校を『禁じ手』とすることにはリスクがある。」 p38

### 3. 「学ぶ」権利を制限することは許されるのか

朝岡幸彦・山本由美編著『「学び」をとめない自治体の教育行政』（自治体研究社、2021年）

<https://www.jichiken.jp/book/9784880377254/>

ハリー・コリンズ『我々みんなが科学の専門家なのか？』（法政大学出版局、2017年/原著は2014年）における「ワクチン反対論者」の問題

「専門家という言葉の色々な意味を考えれば、我々みんなが専門家だと言うこともできる。しかし、我々みんなが科学の専門家だと言うことはできない。我々はみんながユビキタス専門家であるが、このことは、深刻な科学論争が問題となっている場合には意味をなさない」（ハリー・コリンズ、174頁/傍点は引用者）

PCR検査をめぐる専門家と市民のズレ

「専門家が否定する『やみくもなPCR検査』と、私たち市民が求める検査との間にどのような合意が得られるのであろうか。これは『防疫か、経済か』としてしばしば語られる『専門家の意見か、政治的判断か』という二者択一の議論ではなく、注意深く専門家の意見に耳を傾けながら、地域や対象を限定して科学的・合理的な感染症対策を着実に進める以外に方法はないと思われる。まさに『恐怖感ではなく警戒感、偏見ではなく同情、無知でなく科学的知見によって感染症対策を構想・実施していかなければならない』のである。」 p44

## 学校一斉休校と学校における防疫指針

### (1) 学校一斉休校の背景

### (2) 文科省の初動対応と通常の感染対策

「学校における感染症の予防・拡大防止の手段として、学校保健安全法に具体的に規定されているものが『出席停止と臨時休業』である。学校保健安全法には『第十九条 校長は、感染症にかかっており、かかっている疑いがあり、又はかかるおそれのある児童生徒等があるときは、政令で定めるところにより、出席を停止させることができる』『第二十条 学校の設置者は、感染症の予防上必要があるときは、臨時に、学校の全部又は一部の休業を行うことができる』と規定されて…いる。」 p58

「新型コロナは『想定外』とは言えないものの、学校における『通常の感染対策』だけでは適切に対応しきれないものであった。こうした学校現場における試行錯誤の中で、校長や学校設置者の『出席停止や臨時休業』に関する判断や権限を尊重して対応するという流れに、変更を求めたものが安倍首相（当時）の学校一斉休校の「要請」であった。」 p58

### (3) 「学校における新型コロナウイルス感染症に関する衛生管理マニュアル」の特徴

「学ぶ」権利を制限することは許されるのか

「問題は、①学校一斉休校を含む子どもや市民が『学ぶ』権利を制限することがパンデミックのもとで危害原理によって正当化されるのか、②学校を休校にしたり社会教育施設等を閉館にすることが飲食店の営業制限や『隔離』等の方法に比べて妥当な方法なのか、ということであろう。学校一斉休校という『学ぶ』権利の制限を5つの基準に即して検討すると、『個人の権利と自由を実際に制限するにあたって明確にされるべき基準』のいずれも満たしていないことがわかる。さらに、法的な根拠を示さずに『要請』という方法で全国の学校に一斉休校を求めたことは、シラクサ原則に照らしても妥当とは言えない。」 p62

「さらに、『私たちの目の前にあるのは、命か自由かの選択ではない。命を守るために他者から自由に学び、みずから自由に表現し、互いに協力し合う道筋をつくっていくこと。それこそが、この緊急事態を乗り越えていくために必要なのだ、と私たちは考える。』（日本ペンクラブ声明、2020年4月7日）という視点も重要である。緊急事態宣言のもとで『命か自由かの選択』として制限を受けることを『やむをえないもの』と断定できるのかという問題である。新型コロナの第一波を強制力のほとんどない緊急事態宣言によって『乗り切った』と評価された日本で実施された公共施設の『休館（閉館）』や『中止又は延期』は、物理的な強制力をともなうものである。長期間にわたる公共施設の閉鎖や市民の文化・学習活動の中止がどこまで認められるのか、ここには経済問題とは別の『権利の制限』という問題があることに注目する必要がある。『移動の自由や職業の自由はもとより、教育機関・図書館・書店等の閉鎖によって学問の自由や知る権

利も、公共的施設の使用制限や公共放送の動員等によって集会や言論・表現の自由も一定の制約を受けることが懸念される』（日本ペンクラブ声明）のである。」 p63

#### 4. 残された課題

（１）「学ぶ」権利を制限することは、どのような根拠と手順で許されるのか？

「個人の権利と自由を実際に制限するにあたって明確にされるべき基準」（広瀬巖）

①公衆衛生上の必要性があること、②手段が合理的かつ効果的であること、③制限と効果のと釣り合いが取れていること、④分配的正義を考慮すること、⑤信頼性と透明性があること

「シラクサ原則」（1985年）が提示する政府による個人の権利と自由の制限

①法的な根拠があり、②正当な目的のために課せられ、③民主社会において必要最低限で、④可能な限り最小の制限と干渉にとどめられ、⑤恣意的・不合理・差別的なものではないものでなければならない

→①学校一斉休校を含む子どもや市民が「学ぶ」権利を制限することがパンデミックのもとで危害原理によって正当化されるのか

→②学校を休校にしたり社会教育施設等を閉館にすることが妥当な方法なのか

法的な根拠を示さずに「要請」という方法で全国の学校に一斉休校を求めたことは、シラクサ原則に照らしても妥当とは言えない。

**【学校臨時休業に関する法的根拠】**

##### 学校保健安全法

「第二十条 学校の設置者は、感染症の予防上必要があるときは、臨時に、学校の全部又は一部の休業を行うことができる」

##### 新型インフルエンザ等対策特別措置法

「第二十四条 7 都道府県対策本部長は、当該都道府県警察及び当該都道府県の教育委員会に対し、当該都道府県の区域に係る新型インフルエンザ等対策を実施するため必要な限度において、必要な措置を講ずるよう求めることができる。」

「第三十六条 6 市町村対策本部長は、当該市町村の教育委員会に対し、当該市町村の区域に係る新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施するため必要な限度において、必要な措置を講ずるよう求めることができる。」

（２）緊急事態下における自治体・教育委員会・学校の「自治」は、どこまで尊重されるのか？

「一斉休校措置」の違憲性（池上洋通）

「私は、このような独裁には—もちろん反対ですが、もともと『内閣による一斉休校』の要請（事実上の強制）そのものが『憲法違反』であると考えています。」 p31（朝岡・山本前掲書）

「『教育権』は基本的人権の中心的な位置を占める性格を持つものであり、それに対する制限を付けることは許されません。もちろん、そこにおいて各人の『生命権』をおびやかす事態との関係が生まれたとするなら、公共の福祉の原則に従って法的な規制を行うこととなります。その判断は『教育権』を有する主体とそれを制度的に保障する主体（この場合は学校）において決定されることが原則です。特に感染症などの事態にあつては、でき得る限り『生命の現場』における判断が求められるはずなのです。」 p32

「いま、『一斉休校』は教育統制への道をひらくための『テスト』だったのではないか、という声があります。それが単なるウワサとして片づけられないことに、東京の教育などで起きている『学校を基盤とした、オリンピックへの子ども動員』があります。」 p33

「基礎的自治体最優先」の原則の実現（池上洋通）

「市町村最優先・都道府県優先の原則」を実体化する

「『最大尊重義務』として国政に求められる『生命権』『自由権』を土台にした各個人の『幸福追求権＝自己実現の権利』の具体化のために、憲法の定めるすべての人権を、各個人の人生の各段階や生活空間（家庭、地域、学校、職場…）において、その必要性に応じて具体化するために、次のように各機関のじむを配分する。

①各個人の人権を具体化するための事務についての権限は、基礎的自治体である市町村に最優先的に配分される。

②市町村の事務の遂行のためには、各市町村の財政力を補うなどの補完的な事務・広域的な事務が必要になるが、それは広域的自治体である都道府県の事務として配分される。（ここまでが、いわゆる『神戸勧告』）

これらを受けて中央政府は、独立国家としての対外的・国際的事務と、すべての国民個人の『法の下での平等』を担保するための一般的な事務を担当する。」 p35-36

### （3）新型コロナウイルス（COVID-19）のパンデミックから、私たちは何を「学ぶ」のか？

①パンデミックの「体験」「証言」「記憶」をどのように伝えるのか。＜伝承＞

②「学ぶ」権利の制限（学校臨時休業及び社会教育施設等の閉館・事業の中止等）は、公共施設の利用制限と同じ条件や基準であってよいのか。＜教育機関の独自性＞

③パンデミック以外の緊急事態（気候変動による風水害・豪雪・猛暑、巨大地震、火山噴火、津波、原発事故、軍事衝突など）において、「学ぶ」権利はどのように制限されるのか。＜法令の未整備＞

④コロナ後の教育には、どのような「進歩」が求められるのか。＜ポスト・コロナ＞