

不登校児童生徒等に対する支援の あり方に関する提言書

～すべての子どもたちが未来に希望を持ちながら

成長できる社会の実現を目指して～

令和2年5月13日

松本市議会

目 次

<u>はじめに</u>	・・・ P 1
<u>第 1 章 不登校等の問題をめぐる論点</u>	・・・ P 2
<u>1. 1 不登校の定義</u>	
<u>1. 2 不登校児童生徒への支援に関する国・県における近年の動向</u>	
<u>1. 3 他市における取組みの概要</u>	
<u>第 2 章 不登校児童生徒への支援における現状と課題</u>	・・・ P 8
<u>2. 1 学習評価及び指導要録における不利な評価と進学での選択肢の限定</u>	
<u>2. 2 不登校児童生徒等に対する基礎学力及び社会的経験値向上支援の不足</u>	
<u>2. 2. 1 東京都調布市（分教室型不登校特例校「はしうち教室」）の事例</u>	
<u>2. 2. 2 東京都八王子市（不登校特例校「市立高尾山学園」）の事例</u>	
<u>2. 3 不登校児童生徒等への支援に携わる民間団体の有識者との意見交換</u>	
<u>2. 3. 1 百瀬 敬子氏（不登校親の会“モモの会”代表）</u>	
<u>2. 3. 2 飯田 俊穂氏（NPO法人長野県子どもサポートセンター所長）</u>	
<u>第 3 章 松本市における不登校対策の現状</u>	・・・ P 14
<u>3. 1 不登校児童生徒数の推移</u>	
<u>3. 2 不登校児童生徒等への支援状況</u>	
<u>3. 3 その他の取組み</u>	
<u>3. 4 松本市における不登校児童生徒等への支援に対する課題</u>	
<u>第 4 章 松本市にふさわしい不登校児童生徒等への支援のあり方（提言）</u>	・・・ P 18
<u>むすびに</u>	・・・ P 20
<u>参考資料</u>	・・・ P 21

はじめに

1 調査研究の目的と背景

この調査研究は、近年増加傾向にある、不登校・引きこもりの子や生きづらさを抱える子（以下、不登校児童生徒等）に対する支援のあり方に関するものであり、支援の手法を調査・分析することによって、課題の整理・検討を行い、松本市における今後の対策の方向性や当事者に寄り添った支援のあり方について提言することを目的としています。

不登校児童生徒等の背景には、神経発達症¹や家庭状況なども含めた様々な社会的要因があると言われていています。こうした背景に配慮した支援のあり方の必要性は認識されているものの、将来的な子どもの社会的自立を目指すといった観点からの具体的な手法は見えにくい現状があります。また、単に不登校児童生徒数を減らすための数値目標を掲げるだけでなく、独自の基本方針やアクションプラン等を策定する自治体も出てくるなど、支援のあり方は年々具体化されてきています。さらに近年は、不登校児童生徒等を学校に戻そうとするこれまでの視点から、学校以外の場であっても、社会的な自立を目的とした支援を不登校対策とする新たな視点も加わりました²。

松本市議会では、所管の教育民生委員会において、これらの背景を踏まえ、松本市における不登校児童生徒等への支援に新たな価値づけを行うことで、こうした子どもたちが未来に希望を持ちながら成長できる社会の実現を目指し、本研究を進めることにしました。

2 調査研究の方法

主に、特徴的な取り組みを実施している市や、具体的な基本方針、アクションプラン等を策定している市を事例研究対象として、その支援の手法に焦点を当て、必要な情報の収集及び整理と考察を行いました。それぞれの事例を比較・分析する中で見えてくる様々な問

¹ DSM - 5 病名・用語翻訳ガイドライン準拠。発達障害の名称は、神経発達症/神経発達障害に変更されている。

² 令和元年 10 月 25 日付文部科学省の通知(元文科初第 698 号)には「” 学校に登校する” という結果のみを目標にするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することを目指す必要がある」と明記されている。

題点を共通の課題として捉え、得られた知見を松本市へ提言することとしました。

調査手法は、主に文献資料からの情報を収集・整理した後、委員会視察により現地機関を調査、関連情報については、人口29万人以下の39市³にアンケート調査を実施し、得られた回答を基に分析・考察を行いました。この他、実際に不登校児童生徒等の支援に携わる有識者や保護者らとの意見交換を行い、現状把握及び情報共有に努めました。

3 調査研究の経過

- 令和元年 5月31日 教育民生委員会管内視察にて中間教室「あかり教室」視察
- 7月11日 教育委員会学校指導課との意見交換
- 7月25日 東京都調布市（分教室型不登校特例校「はしうち教室」視察
- 7月26日 東京都八王子市（不登校特例校「市立高尾山学園」）視察
- 8月21日 調査研究
- 9月13日 子どもの支援・相談スペース「はぐルッポ」視察
- 9月30日 人口29万人以下の全国39市を対象に「不登校対策にかかる基本方針等の策定状況」について調査
- 10月24日 調査研究
- 11月20日 調査研究
- 12月17日 不登校児童生徒の支援等に携わる有識者（2名）との意見交換
- 令和2年 1月16日 調査研究
- 2月 5日 調査研究、松本市PTA連合会との意見交換
- 3月31日 調査研究

第1章 不登校等の問題をめぐる論点

全国で増加傾向が続く不登校児童生徒等への支援に対しては、出席の取り扱いや学習機会

³ 松本市と同規模の自治体を念頭に置いた。

の確保などをめぐり、様々な課題が指摘されてきました。学校や相談室、中間教室などに顔を出せば出席扱いとなる一方、学習支援や進路指導まで手が回らない学校は多数存在しており、本質的な不登校児童生徒等への対策につなげていないとする意見や、子どもや保護者が一人で悩みを抱え込まないための環境づくりを必要とする意見もあります。

そのような中、平成28年度に制定された「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」及びこれに伴う基本方針等が文部科学省から示されました。これまでは、不登校児童生徒等を学校に戻すことを目的とした支援のあり方が主流であったのに対し、こうした子たちの社会的自立を目的とした支援のあり方へと視点が変わり、学習環境の整備はじめ、学校以外の場における支援活動との連携も広く推進されるようになった点が大きな違いとして挙げられます。こうした点を踏まえ、これまでの支援のあり方が、新たな視点のもとに見直される必要が生じることとなりました。

1.1 不登校の定義

文部科学省では、「不登校児童生徒」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に年間30日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いた者」と定義しています。

1.2 不登校児童生徒への支援に関する国・県における近年の動向

(1) 文部科学省

平成28年12月14日「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」（以下、教育機会確保法）が公布されました⁴。この法律は、不登校児童生徒が教育を受ける機会を確保できるよう定められたものです。第3条の基本理念では、次のように制定されています⁵。

⁴ 法律番号 105

⁵ 文部科学省「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指針」（平成29年3月31日）

第3条 教育機会の確保等に関する施策は、次に掲げる事項を基本理念として行わなければならない。

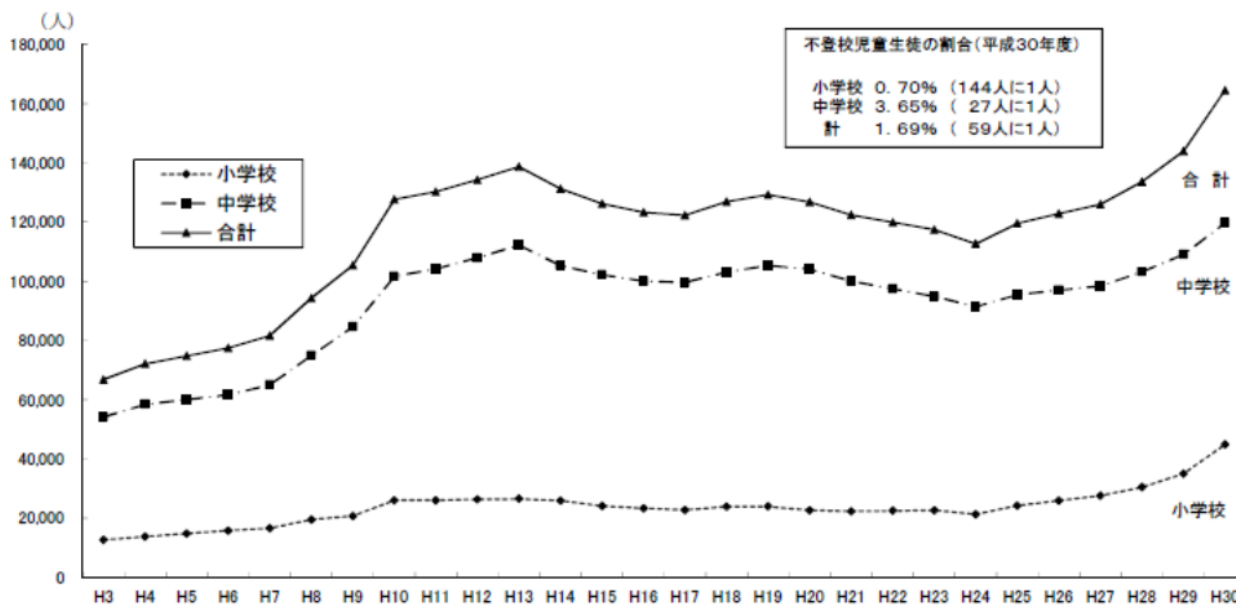
- 1 全ての児童生徒が豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられるよう、学校における環境の確保が図られるようにすること。
- 2 不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の不登校児童生徒の状況に応じた必要な支援が行われるようにすること。
- 3 不登校児童生徒が安心して教育を十分に受けられるよう、学校における環境の整備が図られるようにすること。
- 4 義務教育の段階における普通教育に相当する教育を十分に受けていない者の意思を十分に尊重しつつ、その年齢又は国籍その他の置かれている事情にかかわらず、その能力に応じた教育を受ける機会が確保されるようにするとともに、その者が、その教育を通じて、社会において自立的に生きる基礎を培い、豊かな人生を送ることができるよう、その教育水準の維持向上が図られるようにすること。
- 5 国、地方公共団体、教育機会の確保等に関する活動を行う民間の団体その他の関係者の相互の密接な連携の下に行われるようにすること。

また、第10条では、特別の教育課程に基づく教育を行う学校⁶の整備等について記載されるなど、第10条から第13条及び第19条にかけては、学習環境の確保に努めるよう言及されています。さらに、その後策定された基本指針の中で「不登校は、取り巻く環境によっては、どの児童生徒にも起こり得るものとして捉え、不登校というだけで問題行動であると受け取られないよう配慮し、児童生徒の最善の利益を最優先に支援を行うことが重要である。」と明記されており、不登校は個人の問題のみで捉えられるものではないとする国の姿勢を見て取ることができます。

⁶ 不登校特例校などが該当する。

図1 全国の不登校児童生徒数の推移

<参考1> 不登校児童生徒数の推移



引用：文部科学省初等中等教育局児童生徒課「平成30年度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結果について」（令和元年10月17日）

表1 文部科学省における不登校対策への取組み

日付	取組み内容
平成28年12月14日 公布	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 ⁷
平成29年2月14日 施行	
平成29年3月28日 通知	不登校児童生徒による学校以外の場での学習等に対する支援の充実について（通知）
平成29年3月31日 策定	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の基本的な指針
平成30年12月から法の施行状況について検討	「不登校に関する調査研究協力者会議」及び「フリースクール等に関する検討会議」
令和元年6月21日 議論とりまとめ	
令和元年10月25日 通知	不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）

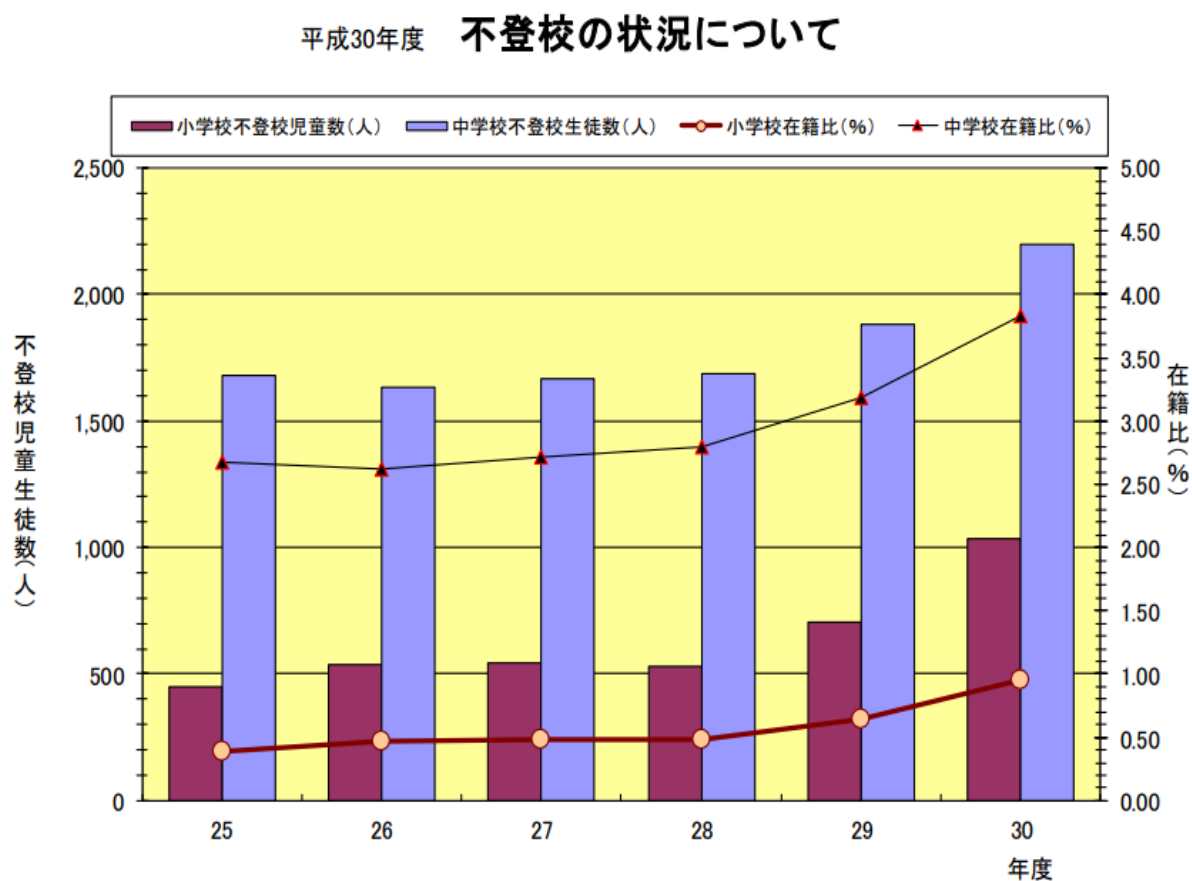
参考：文部科学省 HP(令和2年3月10日時点)

⁷ 文部科学省 HP https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1380960.htm (令和2年3月19日時点)

(2) 長野県・長野県教育委員会

長野県では、平成20年度不登校調査において、不登校児童生徒在籍比率が小学校で全国最高位、中学校でも全国5位の高比率となりました。全国で不登校児童生徒が増加傾向にある中、本県も依然として多くの児童生徒が新たに不登校となっている現状があります⁸。本県及び県教育委員会では、今後、不登校児童生徒への対応策を盛り込んだ基本方針を策定する予定としています⁹。

図2 長野県における不登校児童生徒数の推移



引用：第2回長野県不登校児童生徒への支援の在り方懇談会での参考資料「基本方針の位置付けについて」
(令和元年12月17日開催)

⁸ 平成30年3月策定された「不登校未然防止および不登校児童生徒への支援のための行動指針」によると、平成28年度における新規不登校児童生徒数は、小学校274人、中学校712人。

⁹ 新型コロナウイルス感染症の影響により、令和2年3月に予定されていた「長野県不登校児童生徒への支援の在り方懇談会」における基本方針の取りまとめが延期されたことから、策定時期は未定となっている。

表2 長野県における平成28年12月14日以降の不登校対策の取組み

日付（年度）	取組み内容
平成29年度～	不登校への対応の手引き改訂版（毎年発行）
平成30年3月	不登校未然防止および不登校児童生徒への支援のための行動指針
令和元年11月5日～	長野県不登校児童生徒への支援の在り方懇談会（3回開催）
今後策定予定	不登校児童生徒への支援に対する基本方針（仮称） ¹⁰

参考：長野県 HP(令和2年4月10日時点)

1.3 他市における取組みの概要

国・県の動向の他、他市の事例を研究するため、人口29万人以下の全国39市を対象に、「不登校対策にかかる基本方針等の策定状況」における調査を実施しました。不登校対策にかかる基本方針・対策指針・アクションプラン等の策定状況、及び策定済みの自治体には、策定年度と検討開始から策定までに要した期間、策定に至った経緯や背景、策定にあたり工夫した点等について、さらに踏み込んだ調査を行いました（調査結果は、資料別紙1のとおり）。

39市のうち、不登校対策にかかる基本方針等を「策定している」とした市は14市、「策定予定あり」と回答した市は2市でした。また、14市中、教育機会確保法の施行日以降に策定あるいは改定した市は3市ありました。この3市の共通点としては、基本方針あるいはアクションプランの策定によって、未然防止、早期発見、早期対応（適切な支援）の流れをモデル化し、役割や機能を体系化させていること、学習支援の環境整備に努めていること、民間施設を含めた関係機関との連携推進体制を構築していることなどが挙げられます。調査時点において策定を予定している市も複数あったことから、不登校児童生徒等への支援を目的とした基本方針等を策定する動きは今後増加すると

¹⁰ 長野県教育委員会 HP「第2回長野県不登校児童生徒への支援の在り方懇談会」別添資料

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kyoiku/kokoro/shido/ijime/documents/shiryou2.pdf> (令和2年3月19日時点)

考えられます。

表3 14市中、教育機会確保法施行日以降に基本方針等を策定（改定）した市

市	策定年度	市独自の取組み
明石市 (29万人)	平成31年度 (令和元年度)	・未然防止→早期発見→早期対応 ・教職員研修による資質向上
富士市 (25万人)	平成30年5月改定	・未然防止→初期対応→支援の流れを整理 ・「不登校重大事態への対応」記載 ・文科省通知及び基本方針踏まえ、支援のあり方を追記
調布市 (23万人)	平成30年度	・教育機会確保法踏まえ、不登校特例校分教室「調布市立第七中学校はしうち教室」を設置

調査結果を元に作成

第2章 不登校児童生徒への支援における現状と課題

不登校児童生徒数は年々増加傾向にあります。授業に出ずとも、プリント等の提出によって出席扱いにしたり、学習支援が行われない相談室や中間教室等への出席を学校への出席として換算する学校は非常に多いのが現状です。しかし、このような取組みは、不登校児童生徒等を従来の「学校に戻す」ことを前提としたものであり、子どもが社会的な自立を目指せるようになるための適切な教育的措置を講じているとはいえません。また、こうした現状は、不登校児童生徒数という数字からだけでは見えてこない実態であると捉えることもでき、学習評価や進学等に関する相談体制の充実や学習機会の確保も含めた体系的な支援のあり方が求められます。

2.1 学習評価及び指導要録における不利な評価と進学での選択肢の限定

学習評価は、学校における教育活動に関し、児童生徒の学習状況を評価するものです。また、指導要録は、外部に対する証明等の際の原簿となるものであり、特に進学等の段

階においては、関係者間のやりとりに利用される資料になることを前提に作成されています。このうち、「評定」は、観点別学習状況を基本として、各教科の学習状況を総合的に評価するものであり、小学校（第3学年以上）では3、2、1の3段階、中学校では5、4、3、2、1の5段階で評価するものです。

しかし、規定の授業数への出席を満たさない不登校児童生徒等に対しては、通常、評定がつかないのが一般的です。高等学校への入学許可に際し、高等学校側は、学力検査に加え、中学校で作成された調査書などを入学者選抜の資料として利用するため¹¹、このことは、不登校児童生徒等の進学先の選択肢を狭める要因となっています。例えば、度重なるいじめなどのような外的要因によって学校に行けなくなってしまった場合、進学先で再スタートを切りたいと願っても、学力の定着が図れないだけでなく、評定がつかないことにより、進学先そのものの選択肢まで限定されてしまいます。

また、授業への積極的な参加や他の児童生徒との関わりを評価項目として設定する学校も多く、挙手の頻度やノート提出率などが評価の対象となる場合、不登校児童生徒等にとって不利な状況となります。授業態度が学習評価として位置づけられていることに対しては「科目に対する意欲ではなくて、授業に真面目に取り組むという意欲なので、本来評価すべき点とすり替わってしまっている¹²」と感じる学生もいます。

文部科学省では、平成31年3月に「小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における児童生徒の学習評価及び指導要録の改善等について」を関係機関に対して通知しました。新たな改善点として、主体的に学習に取り組む姿勢への評価を行うこと、また、従来の慣行にとらわれず、児童生徒の学習改善、教師の指導改善につながるものにしていくことなどが明記されました。今後は、運用面において、不登校児童生徒等が不

¹¹ 学校教育法施行規則第90条第1項「高等学校の入学は、第78条の規定により送付された調査書その他必要な書類、選抜のための学力検査の成績等を資料として行う入学者の選抜に基づいて、校長が許可する。」との規定により、中学校での指導要録に基づき作成された調査書及び学力検査の成績等の資料が利用される。

¹² 中央教育審議会教育課程部会「児童生徒の学習評価の在り方について（報告）」（平成31年1月21日）の中で、平成30年8月7日に行われた「第7回児童生徒の学習評価に関するワーキンググループ」におけるヒアリングでの大学1年生の意見として紹介されている。

利にならないような工夫が必要となります。

2.2 基礎学力の定着及び社会経験値の向上に対する支援の不足

不登校児童生徒等は、学校での通常授業を受けることができないため、学力の定着に課題を抱えています。また、社会における経験値も低い子が多いといわれており、こうした事態を改善するために、文部科学省では不登校特例校の制度を平成17年度より創設しています。不登校児童生徒の実態に配慮した特別の教育課程を編成して教育を実施する必要があると認められる場合、文部科学大臣が学校教育法施行規則第56条に基づき¹³、学校を指定し、特定の学校において教育課程の基準によらずに特別の教育課程を編成して教育を実施することができます。所管の教育民生委員会では、不登校特例校2校を視察しました。平成28年度施行された教育機会確保法第10条においても、こうした学校の整備の必要性が明記されているように、不登校児童生徒等が個々の状況に応じて学力を身につけられる場の提供、そして同時に、社会での経験値を向上させるための支援は喫緊の課題であるともいえます。

2.2.1 東京都調布市（分教室型不登校特例校「はしうち教室」）の事例

(1) 調布市立第七中学校はしうち教室の概要

- ・ 平成29年度まで設置されていた不登校生徒向けの相談学級が前身であったが、教育機会確保法の施行に伴い、平成30年4月に「はしうち教室」として開設された。設置の目的として、学力重視の授業ではなく、社会性を養うことを主としており、いかにコミュニケーション能力や達成感、自己肯定感を高めていくかを重視している。
- ・ 不登校生徒の実態に配慮した特例的な教育課程を編成しており、年間の総授業時間を凝縮し（1,015時間→910時間）、表現科（講師に劇場の劇団員を招くなど）やコミュニケーションスキルトレーニング（CST）の授業を設けている。1学年の定員

¹³ 第79条（中学校）、第79条の6（義務教育学校）、第86条（高等学校）、第108条（中等教育学校）において準用。文部科学省HP(令和2年3月19日時点)。

は15名としており、令和元年7月現在で24名の生徒が在籍。

- ・ 特別の教育課程を組むことにより、これまでほとんど学校に通えてなかった生徒でも連続して登校できるようになるケースが増えている。一方で、神経発達症が不登校の要因となっている生徒への支援や、登校はできるが授業には参加できないという生徒の入室後の適応に対する見極め等が課題。
- ・ 評価基準に則った評定はつけておらず、個人内評価を重視した評価を行っている。未学習の状況も生徒によって差があることから、授業は必ずしも学年ごとに行っている訳ではない。昨年度は15名が卒業したが、全員志望校（都立チャレンジ高校、私立サポート校、通信制高校）へ進学している。進学に際しては、中学校長と高等学校長との情報共有を頻繁に行っている。

(2) 調布市における不登校児童生徒に対する支援

- ・ 今ある学校を魅力的にすることにより、不登校を未然に防ぐ取組みと、それでも不登校となる児童生徒の社会的自立へ向けた支援という2本柱により対策を進めている。
- ・ 基本は通常の学級でいかに未然防止を図るかであり、平成28年度から不登校支援委員会を立ち上げ、各学校に支援委員を配置し、年4回研修等を行っている。今年度からは特に研修を重視し、各種事例に基づいて、どの学校でも同じアクションができることを目指している。
- ・ 東京学芸大学と連携した不登校プロジェクトを展開しており、心理専攻の学生、大学院生によるメンタル・フレンドや放課後の学校外での場づくりとしてのテラコヤ・スイッチを実施している。
- ・ 13日以上欠席の児童生徒については、その詳細を把握し、個別の指導方針を提出することになっており、欠席が13日以上・30日未満の児童生徒は小学校35名、中学校19名となっている。また、200日以上欠席の児童生徒は小学校1名、中学校1名。
- ・ 年4回、「学校に行きづらい子どもの保護者のための集い」を教育委員会主催で開催

催。保護者向けの講演やグループ討議などを実施し、保護者同士がつながる場づくりをしている。

- それでも学校等へ出てこれない児童生徒への対策としては、退職した校長とスクールソーシャルワーカーが常駐する教育支援コーディネーター室を設置し、学校との関係が切れている児童生徒に対して定期的な面談等を行っている。

2.2.2 東京都八王子市（不登校特例校「市立高尾山学園」）の事例

(1) 市立高尾山学園の概要

- 平成14年度に不登校児童生徒に合った教育課程が実現可能な小・中一貫教育を推進する新しい学校として設立準備を開始。平成15年4月に「不登校児童生徒のための体験型学校特区」の第1号として認定を受け、平成16年4月に開校。不登校特例校は、教育課程を柔軟に組める以外は、教員の配置も含め通常の学校と変わりはない。
- 設立の目的として、まずは家から出ること、そして人との関わりをつくり、学力を獲得することを目指している。高尾山学園の教育課程の特色として、知・徳・体ではなく、社会性の育成と基礎学力の定着・向上を2本柱としている。
- 「楽しい・嬉しい・美味しい」をキーワードに、安心できる居場所の確保と学ぶ意欲、知的好奇心の醸成を目指しており、特に授業中のプレイルーム、保健室、相談室への出入りは、いつでも自由としている。また、一人一人の特性を理解した集団指導を行い、教員も楽しい授業、わかる授業を心掛けている。通常であれば身に着けているはずの生活体験が抜けている児童生徒も多いことから体験学習に力を入れているほか、授業も複数の教員に加え、補助員をつけるなど手厚い体制をとっている。令和元年6月現在での在籍児童生徒数は、小学生26名、中学生54名の計80名。
- 登校を安定させるためには、自己肯定感を高めることが重要であり、特に何かをやり遂げたという経験が重要と考えている。また、家庭がしっかりしないことには不登校は改善しないことから、保護者力の向上にも取り組んでいる。

(2) 八王子市における不登校児童生徒に対する支援

- ・ 月に3日以上欠席した児童生徒については、全学校からリストアップし、支援が必要な児童生徒を早期に発見し、組織的に対応する体制をとっている。また、高尾山学園を拠点にスクールソーシャルワーカーが市内全域をカバーしており、将来的には現在の6名体制から10名体制に拡大する計画となっている。
- ・ 不登校特例校であっても評定の付け方は通常の学校と変わらない。また、高尾山学園の卒業生の追跡調査では、8割強の生徒が進学先でも不登校にならず通学しているという結果が出ている。
- ・ 高尾山学園には、不登校になった児童生徒を支援する仕組みはあるが、不登校を未然に防止する役割はないため、不登校特例校があることによる不登校児童生徒数への影響はみられない。

2.3 不登校児童生徒等への支援に携わる民間団体の有識者との意見交換

文献資料からの調査研究、選定市へのアンケート調査、不登校特例校等の視察に加え、民間団体の有識者との意見交換を行いました。不登校児童生徒等への寄り添い方、どのような課題を抱え、どのような支援を必要としているかなどを中心に聞き取りを行うことで、不登校対策における論点整理と情報共有を試みました。不登校児童生徒等への支援の目的は、自己肯定感を向上させることであり、そのための手段として必要なことは、安心できる居場所の提供、社会性を養うための経験値の向上、家庭へのサポート、教職員の資質向上のための研修、地域資源の活用を含めた関係団体の連携体制の構築などが挙げられることがわかりました。

2.3.1 百瀬 敬子氏（不登校親の会“モモの会”代表）

- ・ 不登校の解決には、人と関われる人間になっていくことが最終目標。そのポイントの一つとして、根気よく関わり続けるという覚悟が求められる。
- ・ 学校での教師の接し方が不登校・登校しぶりのきっかけとなることがあるが、家庭生活が安定していれば、それを乗り越えることができる。教師の児童生徒に対する接

し方、言葉がけといった面での資質向上や児童生徒、保護者との信頼関係を育てるための研修、同時に家庭をサポートする必要があると言える。

- ・ 松本市の中間教室には、児童生徒に自分で考える力をつけるための支援が必要ではないか。指導員も不登校に対する知識と意欲のある人材を正規職員として配置する必要がある。
- ・ 子どもを不登校にしないためには、勇気づけ＝自己肯定感を育てることが重要であり、それが子どもの自信につながる。

2.3.2 飯田 俊穂氏（NPO法人長野県子どもサポートセンター所長）

- ・ 実際の不登校児童生徒数は、統計上の数字よりも多いと考えた方がよい。また、文部科学省の調査結果によると、不登校児童生徒の約3分の1は、学校からも相談機関からも手を差し伸べられていないという現状がある。
- ・ 現在の不登校は多様なタイプが出現しており、その対応には学校と医療・福祉などの関係機関との連携が不可欠となっているが、なかなか進んでいない。
- ・ 愛着形成や信頼感の獲得が不十分なまま学童期へ移行する子どもが増えており、先天的な発達症とは別に、成長・発達の段階での経験・体験が不足している子どもへの対応が必要となっている。発達段階での課題をこなしていかないと社会人として生きていくのが困難になることは発達心理の研究ではわかっているが、日本ではそれを学ぶ場がない。
- ・ 生きる力の基礎を身につけさせるために、地域社会というフィールドを見直し、活かすことが重要。

第3章 松本市における不登校対策の現状

松本市においても、不登校児童生徒数は増加傾向にあります。本市では、自立支援教員の配置や中間教室の設置等による学校と家庭以外の居場所の提供など、各種対策を実施し

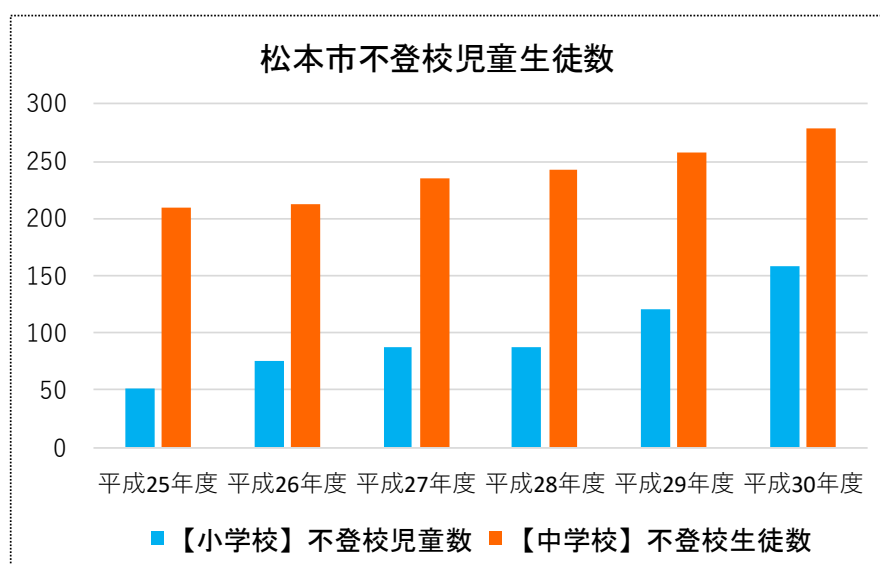
ていますが、義務教育以降の対応も含め、不登校・引きこもり対策の方向性や支援体制が明確になっていない状況があります。また、不登校の要因については、学校側の捉え方による調査、分析は行われていますが、児童生徒側の捉え方を把握するような調査は行われていません。

3.1 不登校児童生徒数の推移

本市における平成30年度の不登校児童生徒数は、小・中学校合計で438名にのぼり、在籍率も小学校1.27%、中学校4.76%と増加しています。小学校における急激な増加の背景としては、市内にある民間の教育施設に通う児童が20数名いることが挙げられますが、その児童数を除いた人数においても増加傾向にあり、特に中学校における不登校生徒数は増加の一途をたどっています。

表4 松本市における不登校児童生徒数の推移(上表) / 図3 推移グラフ(下図)

年 度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	
小学校	不登校児童数	51	75	88	87	121	159
	前年度増減	▲5	24	13	▲1	34	38
	在籍率(%)	0.39	0.59	0.69	0.68	0.96	1.27
中学校	不登校生徒数	209	212	235	242	258	279
	前年度増減	2	3	23	7	16	21
	在籍率(%)	3.28	3.30	3.69	3.94	4.34	4.76



3.2 不登校児童生徒等への支援状況

平成29年度から令和3年度までの計画期間で策定された第2次松本市教育振興基本計画では、不登校対策に関して次のように記載されています。また、この基本計画を踏まえた支援の内容を表5にまとめました。

不登校対策として、中間教室の充実や居場所づくりの運営支援を始め、スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーなどによる相談機会の提供、不登校支援アドバイザーの学校訪問、自立支援員による児童生徒へのきめ細やかな支援などを行います。(再掲)

出典：松本市・松本市教育委員会「第2次松本市教育振興基本計画」

表5 松本市における不登校児童生徒等への支援状況

支援体制	支援の内容
自立支援教員	小学校 16校 13名、中学校 15校 16名
中間教室	山辺、鎌田、あかり教室
学校・行政との連携	処遇検討会議、不登校支援アドバイザーによる学校訪問
医療機関との連携な場合の対応	年8回「元気UP教育相談」開催
スクールソーシャルワーカー	県から2名が市教育委員会に派遣

学校指導課との意見交換時に提供された資料をもとに作成

3.3 その他の取組み

(1) 子どもの支援・相談スペース「はぐルッポ」の概要

- 様々な理由から学校へ行くことができなかつたり、登校していても苦しい思いをしている子ども達の居場所、悩みを抱える保護者の相談場所として、平成25年5月に開設。毎週水・金曜日の午後1時～6時に加え、平成30年10月からは月1回、月曜日の午後1時～6時に開所している。
- 学校へ行くことができるようになることを目的としておらず、苦しんでいる子どもが、エネルギーを蓄えて自分を取り戻し、自分で考え、自分で行動することができる

よくなることを目標としている。その結果として、学校へ行くことができるようになるケースも多い。

- スタッフは、子ども達を指導やコントロールするのではなく、子ども達から必要とされた時に寄り添って支援することを大切にしている。子どもにとって、ありのままの自分を受け入れてもらえる場所、ちょっと苦しくなった時にいつでも来れる場所を目指している。

(2) 子どもの支援・相談スペース「はぐルッポ」の現状と今後の課題

- 行政も一緒になって考えていくという点で「公設民営」であることは重要。学校と家庭との間にある、子どもがほっとできる場所として、理想とすれば毎日開所できればよい。
- 高校へ進学した後の子ども達のケアはあまりできていない。小学生から高校卒業後までの子ども達を一貫してサポートできる場所が必要。
- スタッフは現在13名だが、安定的な確保が課題。施設の理念を共有して、子どもたちと接する事のできる人材の確保が難しいこと、待遇面から常時対応できる人材の確保が困難であることが主な原因である。信州大学の学生がボランティアに来てくれているが、講義等の都合から不定期で安定していない。
- 学校復帰を目的としていないことから、学校現場から十分な理解を得られないケースも多い。施設としては学校との連携を大切にしたいと考えており、平成30年度からは来所日が登校扱いとなっているほか、学校や病院での支援会議にも呼ばれるようになってきたものの、まだ学校側の認知度は低い。保護者の相談も年々増えてきているが、子どもの不登校だけではなく、家庭の問題、自分自身の悩みの相談もあり、的確な情報提供や、アドバイス、カウンセリング等のできる専門的なスタッフの確保とともに、必要な場所に繋いでいくためのネットワークづくりも必要。
- 施設は、現在、木造平屋建ての6畳3部屋で、一部屋を事務室兼相談室にしているため、残りの2部屋で子どもたちが過ごすのは手狭になってきており、静かに過ごしたい子が来られなくなっている。

3.4 松本市における不登校児童生徒等への支援に対する課題

▶ 不登校児童生徒等に関する実態把握の必要性

不登校・引きこもりの子や生きづらさを抱える子とは、「登校しぶり」や「登校はしても授業に出られない」といった不登校の定義には当てはまらない児童生徒も含まれます。不登校児童生徒数と学校側の漠然とした要因や背景の把握ではなく、子ども自身や家庭が直面している現実的な問題の把握が必要です。

▶ 教育機会確保法等に沿った支援内容への見直し

教育機会確保法や基本方針等に沿った支援を行うと同時に、授業に出られない児童生徒が不利にならないような学習支援・学習評価等の改善が求められます。

▶ 不登校児童生徒等への総合的かつ計画的な支援体制構築の必要性

不登校児童生徒等の社会的な自立や自己肯定感の向上といった目的を明確にしながら個々の支援内容を整理し、「未然防止・早期発見・適切な支援」という支援全体の流れが分かるように体系づける必要があります。

▶ 学校側の捉え方と子ども自身の捉え方の違い

どのようなアプローチが不登校児童生徒等の自己肯定感向上につながるのか、学校だけでなく、子ども自身や保護者の捉え方を知ることも必要です。

第4章 松本市にふさわしい不登校児童生徒等への支援のあり方(提言)

松本市にふさわしい不登校児童生徒等への支援のあり方を調査研究する中で見えてきた基本姿勢は「学校への復帰がすべて＝不登校児童生徒数や在籍率を減らす」から「社会的自立を目指す＝引きこもりの状況にある不登校児童生徒を減らす」という考え方への転換でした。その基本姿勢に沿った支援を行うために、松本市議会では、次のとおり提言をします。

【 提 言 】

「未然防止・早期発見・適切な支援」の体系的な流れを整理した 不登校児童生徒等への支援にかかる基本方針・アクションプランの策定

なお、基本方針・アクションプランには、次の課題に対する対応を盛り込む必要があると考えます。

(1) 中核市移行を見据えた教職員研修のあり方

中核市に移行すると、市が独自に教職員研修を実施できるようになります。教育機会の確保等に関する理解を深めるための研修ほか、資質向上においても、教職員が不登校・引きこもりの子や生きづらさを抱える児童生徒に対し、知識と理解を深めた上で接することができるような研修を充実させることが必要です。

(2) 学習機会の確保と学習評価の改善

授業に出られない児童生徒が、基礎学力の定着を図れるような環境整備を進める必要があります。また、授業に出られないことが不利にならないような学習評価の改善とともに、地域人材を活用した学習支援等の取組みを含め、様々な学習機会等の情報が子どもや家庭に直接伝わるような仕組みの構築が必要です。

(3) 学校以外の多様な学びの場（＝心の居場所）の確保と整理

自宅から歩いて通える距離に心の居場所があることが望ましいといえます。すでに支援活動を行っている民間団体や地域人材の協力等も得ながら、地理的視点、時間的視点に配慮した拠点づくりが必要です。

(4) 保護者、家庭に寄り添った支援・情報提供

不登校児童生徒等の実態把握に努め、支援に関する様々な情報提供を積極的に行うとともに、不登校等の相談に対応できるよう、関係機関、学校及び民間団体の連携による相談・支援体制の整備を図る必要があります。

(5) 医療・福祉等の専門機関や地域とのネットワークによる切れ目のない支援

乳幼児期から青年期まで、発達段階に応じた支援をアウトリーチ¹⁴型で行えるよう、関係機関との連携や地域人材の協力等を得ながら、切れ目のない支援体制の構築が必要です。

むすびに

不登校・引きこもりの子や生きづらさを抱える子が増加の一途をたどるなど、きめ細やかな支援が求められる一方で、日々の教務に追われる教職員の多忙さが指摘され、学校現場そのものが混乱期にあると言っても過言ではありません。しかし、人口増加社会に学校現場で行われてきたこれまでの慣行が、人口減少社会において真に継承されるべき価値があるかないかの判断については、学校という組織の中で教職員一人ひとりの「問題意識」と「発想力」に委ねられているのであり、これからますます重要とされていく視点なのではないかと考えられます。すべての子どもたちが未来への希望を持てるような学校であることを念頭に、きめ細かな指導や支援を行っていただきたいと願ってやみません。

¹⁴ 積極的に対象者の居る場所に出向いて働きかけること。

○不登校対策にかかる基本方針等の策定状況【集計】

別紙 1

策定している	14市
未策定	24市
策定予定あり	2市

【回答結果一覧】

No.	市名	法定人口(人)	不登校対策にかかる基本方針等の策定状況
1	盛岡市	297,631	未策定
2	福島市	294,247	未策定
3	明石市	293,409	策定している
4	青森市	287,648	未策定
5	茨木市	280,033	未策定
6	長岡市	275,133	未策定
7	水戸市	270,783	策定している
8	八尾市	268,800	策定している
9	下関市	268,517	策定している
10	加古川市	267,435	策定している
11	函館市	265,979	未策定
12	福井市	265,904	未策定
13	府中市	260,274	未策定
14	徳島市	258,554	策定している
15	平塚市	258,227	未策定
16	佐世保市	255,439	策定している
17	山形市	253,832	未策定
18	富士市	248,399	策定している
19	草加市	247,034	令和2年度策定予定
20	茅ヶ崎市	239,348	未策定

No.	市名	法定人口(人)	不登校対策にかかる基本方針等の策定状況
21	寝屋川市	237,518	未策定
22	佐賀市	236,372	策定している
23	大和市	232,922	未策定
24	春日部市	232,709	未策定
25	八戸市	231,257	未策定
26	調布市	229,061	策定している
27	呉市	228,522	未策定
28	つくば市	226,963	未策定
29	厚木市	225,714	未策定
30	宝塚市	224,903	策定予定(時期は未定)
31	太田市	219,807	未策定
32	伊勢崎市	208,522	未策定
33	松江市	206,230	策定している
34	熊谷市	198,742	策定している
35	上越市	196,987	未策定
36	沼津市	195,633	未策定
37	岸和田市	194,911	策定している
38	鳥取市	193,717	未策定
39	甲府市	193,125	策定している
40	松本市	243,293	未策定

【不登校対策にかかる基本方針等の回答詳細】

No.	市名	策定年度	検討開始から策定までに要した期間	策定に至った経緯、背景	策定にあたって工夫した点、独自の取組み
3	明石市	平成31年度 (令和元年度)	1年間	あかし教育プラン(明石市教育振興基本計画)の項目のひとつとして策定	【重点的な取組】不登校対策の更なる充実 不登校の未然防止、早期発見、早期対応に向けた学校の取組をさらに充実させ、研修等を通して教職員の資質の向上を図る。
7	水戸市	平成23年度 (水戸の学校教育指導方針)	不明	長欠対策委員会を経て、児童生徒の状況を的確に把握して支援の方針及び支援案の具現化を図るために策定された。 特に「未然防止」「初期対応」への取組に対する強化を図っている。	・スクリーニング会義、ケース会義の実施 ・児童生徒理解・教育支援シートの作成、活用、上級学校への引継ぎ ・関係機関との役割分担、SC、SSW、心の教室相談員、総研相談室、適応指導教室「うめの香ひろば」等を含めた情報共有による教育相談体制の構築
8	八尾市	毎年度 (「八尾市立学校園教育重点取組事項」の中に盛り込む)	2カ月間	次年度において各学校園が重点的に取り組む事項について、教育委員会から各学校へ指示する文書であり、年度当初の校長会において教育長から伝達される。その文書の中に不登校に関する事項が含まれている。	毎年度策定することで、不登校だけに限らず様々な課題に対し、時機を逸することなく適切な対応を行うことができる。
9	下関市	平成23年度	1年間 (毎年更新)	生徒指導推進室立ち上げに伴い、市内小・中学校における不登校に関する取組みについて、一定の水準を保つために策定した。	下関市の児童生徒の実情に応じた基本方針を毎年度更新している。
10	加古川市	—	—	本市では、不登校対策に特化した基本方針等は策定していませんが、教育振興基本計画をもとに不登校対策を推進している。	本市では、教育振興基本計画の中で、不登校対策の方針を規定しており、その方針をもとに、単年度の教育実行計画を定め、具体的な取組を進めている。
12	福井市				「福井県不登校対策指針」を基に、具体的な対応例等を示したリーフレットを作成している。

No.	市名	策定年度	検討開始から策定までに要した期間	策定に至った経緯、背景	策定にあたって工夫した点、独自の取組み
14	徳島市	—	—	「徳島市まちづくり総合ビジョン」及び「徳島市教育振興基本計画」の中に、不登校対策にかかる事業概要、目標などを設定している。	「学生メンタルサポーター」として、大学院で臨床心理を学ぶ大学院生を、不登校でひきこもりがちな児童生徒の家庭に派遣し、社会的自立や学校復帰を側面的に支援している。
16	佐世保市	平成22年度	不明	不登校児童生徒の増加に伴い、佐世保市でも市独自の対応プランが必要とのことであった。	教育相談員(カウンセラー)の派遣、心の教室相談員の配置(市内21中学校)、不登校対策リーフレットの配付、スクールソーシャルワーカーの派遣、児童生徒理解支援システムの活用、学校適応指導教室との連携等
18	富士市	平成28年3月 (平成30年5月改定)	3カ月間程度	<ul style="list-style-type: none"> ・不登校状況にある児童生徒が増加傾向にあることを受け、各校での対応を支援する目的で、初期対応、アセスメント、チームによるサポート等を示した「富士市不登校対応ガイドライン」を平成28年3月に策定した。 ・文部科学省から平成28年9月の「不登校児童生徒への支援のあり方について」、平成29年3月の「義務教育の段階における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する基本方針」が示されたこと、さらに国・県のいじめの防止等のための基本的な方針等を受け、平成30年3月に「富士市いじめ防止基本方針」を策定したことを受けて、改定を行った。 	<ul style="list-style-type: none"> ・教職員が迅速で丁寧な対応ができるよう「不登校の未然防止→初期対応→不登校状況にある児童生徒への支援」という流れに整理した。 ・「不登校重大事態への対応」について記載した。 ・文部科学省からの通知や基本方針を受け、不登校児童生徒への支援のあり方について追記した。
22	佐賀市	平成27年度 (佐賀市教育振興基本計画の施策の中に位置づけ)	1年間	不登校対策については、学校、家庭、適応指導教室等の連携を図るとともに、不登校児童生徒への支援の充実が見られるが、不登校児童生徒の割合が、全国や佐賀県と比較で、上回っている。	相談体制の充実し、学校、家庭、地域、関係機関が連携して対応及び解決に取り組んでいる。毎月1回市教委で不登校対策会議の実施をし、情報共有、共通理解を図っている。(市教委、適応指導教室指導員、サポート相談員、スクールソーシャルワーカー、学習支援員)
26	調布市	平成30年度	約1年間	<ul style="list-style-type: none"> ・不登校児童・生徒の増加 ・特別な支援が必要な児童・生徒への不十分な教育環境による理由が不登校の要因となっているケースがある ・教育機会確保法を踏まえた、不登校児童・生徒への支援のための基本理念の策定の必要性 	教育機会確保法を踏まえ、独自の取組みとして、不登校特例校分教室「調布市立第七中学校はしうち教室」を設置した。

No.	市名	策定年度	検討開始から策定までに要した期間	策定に至った経緯、背景	策定にあたって工夫した点、独自の取組み
31	太田市				<p>(※策定していませんが、取組について)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・校長会や教頭会、生徒指導推進委員会(生徒指導担当、教育相談主任)等で、共通理解し、適応指導教室や教育研究所、各関係機関等と連携しながら、不登校の未然防止・早期対応を、全市で組織的に取り組んでいる。 ・不登校児童生徒を対象にして通信添削を行い、学校との接点を作るとともに、学習面での支援を行う「おたん通信教室」を実施している。 ・別室登校している児童生徒への相談や指導を行い、学校職員と連携しながら教室復帰を支援する「不登校専門員」を中学校11校と小学校1校に配置している。
33	松江市	平成28年度	1年間	<p>平成27年度まで「不登校アクションプラン」として平成28年度からは「生徒指導サポート推進事業」として継続的に取り組んでいる。</p> <p>中核市として松江市教委が独自で行っている事業にサポートワーカー活用事業(不登校児童生徒対応の支援員:市内24校に配置)、スクールソーシャルワーカー活用事業(不登校対応及び関係機関との連携のための支援員:登録実人数10名、5中学校区に拠点校として5名配置、5中学校区以外にはケースに応じて派遣もある。)がある。さらに閉じこもりがちな児童生徒に対し、学習支援員や訪問相談員を当該家庭に派遣するケースもある。</p> <p>また適応指導教室として「青少年相談室」を開設し、室長(1名)・専任相談員等(5名)・教科指導を行う特別教育相談員(7名)を配置している。</p>	<p>生徒指導上の課題は多岐に渡り、不登校は単純な要因ではなく家庭や友人関係に関わること、学業不安等による複合的な例が少なくない。</p> <p>様々な角度から児童生徒支援を関係機関等と連携した組織的な対応となるよう市教委が窓口となり、学校等からの依頼を受け、サポート会議を開いている。</p> <p>(学校と市教委に加えて、事案によって児相・松江市家庭相談課・松江警察署等に参加を呼びかけている。)</p>
34	熊谷市	平成25年度	不明	<p>不登校児童・生徒の増加に伴い、対応に苦慮している教職員及び関係者に向けて基本方針を策定した。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・月3回の欠席という数値基準を設定したこと ・適応指導教室の活用と連携 ・スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーの活用 ・不登校児童・生徒が相談することができ、一日でも早く学級に入れるよう、相談窓口も掲載

No.	市名	策定年度	検討開始から策定までに要した期間	策定に至った経緯、背景	策定にあたって工夫した点、独自の取組み
36	沼津市				教育委員会では策定していないが、教員で構成する沼津教育振興会生徒指導部で、10年ほど前から「不登校対応の流れ」を作成し、各校の対応の指針となっている。
37	岸和田市	平成28年度	—	子どもや家庭の抱える課題の多様化・複雑化に伴い、課題を多角的に分析し、かつ迅速に対処することで、事態の深刻化を回避し、いじめ・不登校・虐待・問題行動や非行などの未然防止・早期発見に繋げ、また、成長を促す指導も実施し、全ての子どもがよりよい学校生活を送ることができる環境づくりのため。	※別紙要項「年間計画」参照
39	甲府市	平成28年度	約6カ月間	・不登校児童生徒数の増加から、平成22年度に作成した「不登校問題への取組の手引き」に加え、平成24年度に国研から刊行された「不登校・長期欠席を減らそうとしている教育委員会に役立つ施策に関するQ&A」を参考に、これまでの情報や知識を整理するとともに、新しい発想で具体的な取組につなげるための手引きとする。	<ul style="list-style-type: none"> ・内容の整理精選 ・図やイラスト等を多く使用し、見やすさや読みやすさを重視。 ・「未然防止」、「初期対応」の取組の充実 ・「不登校(長期欠席)への取組チェックリスト」