

教育こども常任委員会施策研究テーマについて(報告)

西宮市議会議長 殿

平成 28 年 4 月 28 日
(2016 年)

教育こども常任委員会

委員長 大原 智

本委員会では、平成 27 年 7 月 22 日開催の委員会において、「不登校の現状と教育・療育環境の向上について」を年間の施策研究テーマと定め、調査・研究をまいりました。

小中学校の在学者数が過去最低を更新している中、全国における不登校の小・中学生は、平成 26 年度の調査結果では、合計 12 万 2902 人。

全児童生徒数に占める不登校の児童生徒は、小学校が 0.39%で過去最高となり、「255 人に 1 人」の割合、また中学校は、2.76%で「36 人に 1 人」の割合でした。

文部科学省は、不登校の定義を『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もの』としています。

本市でも、重要な課題となっているこのテーマを「最も苦しんでいるのは、子どもたち自身である。」という視点から、その解決に向けた提言をまとめましたので、ご報告いたします。

尚、この提言につきましては、当該施策研究テーマに対する各委員の個別の意見を明らかにする方法により、行います。

当該施策研究テーマに対する各委員の個別の意見は別紙のとおりです。

《これまでの委員会の概要》

平成 27 年 7 月 22 日、平成 27 年 9 月 11 日、平成 27 年 10 月 14 日、平成 28 年 1 月 28 日、平成 28 年 2 月 24 日及び平成 28 年 4 月 13 日に管内視察を含む委員会を開催し、不登校の現状と教育・療育環境の向上について、市当局より、本市の現在の取り組み状況や課題等の詳細な説明を聴取するとともに、質疑を行い、意見要望等を伝え、また委員間での意見交換を行いました。

また、管外視察として、平成 27 年 10 月 29 日に相模原市を訪れ、同市の児童支援専任教諭の配置について調査を行い、翌 30 日に日野市の発達・教育支援センター「エール」を訪れ、福祉と教育の連携について調査を行いました。

以 上

不登校の現状と教育・療育環境の向上について

大原智委員長

・視察先の相模原市では、学級担任を持たずに、不登校やいじめなど児童指導の役割に専任する教員を「児童支援専任教諭」として、市内の小学校に配置していた。

具体的な役割は、学級担任や養護教諭などと連携し、きめ細かく児童を見守ることで、課題の未然防止や早期解決につなげることである。

不登校対策だけでなく、本市全体の児童支援体制の強化のため、専任の職務として活動する人材配置の研究を行うこと。

・「こども未来センター」においては、名実ともに、福祉と教育の一体化を目指し、子どもの育ちに応じた切れ目ない支援を行うこと。

そして、引きこもりや不登校など、社会になじめない子どもや若者の相談に、ワンストップで応じる「子ども・若者総合相談窓口」の役割を果たしてほしい。

・小中学校や高校に在学中の生徒は、教職員への相談を始め、何らかの支援を受けられるが、卒業や中退によって学校を去ってしまうと、その接点が途切れることになる。

そこで、市として例えば、(仮称)不登校ひきこもり相談室を設置し、18歳までの在住・在学者を支援の対象にしてはどうか。

・不登校やひきこもりの児童・生徒の受け皿として、学校制度を補完し、多様な学び方を提供するフリースクールがある。

現在、国では、フリースクールを公的に位置付けようとの動きもある。

市としては、その動きを注視し、施策に活かすべき点がないかを研究してほしい。

・NPO法人やボランティア団体と連携を図り、不登校で中学校へ通えなかった人の学び直しなどを支援すること。

また、その際は、関係部局と協議を行い、公的施設の開放等に努めること。

・本市でも学校に多様な専門性を持った職員の配置を進め、いわゆる「チーム学校」の体制を強化すべきである。

特に精神的なケアが必要な子どもや家庭に複雑な環境を抱え、不登校などになっている子どもに対しては、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの拡充が欠かせない。これら専門職の定数化を図るべきである。

野口あけみ副委員長

■教育委員会当局の全面的な協力によって、現在の市教委の不登校児童生徒への支援策について知ることができた。

適応指導教室「あすなる学級」や、学校での取り組みの手引書として活用されている「私たち

に何ができるか」、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラー、昨今、不登校児童生徒の居場所として注目されるフリースクールなどなどである。

また、管外視察では特に、相模原市の児童支援専任教諭（経験豊富な教諭を支援専任教諭とし、担任をはずして様々な支援にあたらせる制度）が、不登校のみならず児童の諸問題を解決していくうえで大変有用なものだと思った。

■ところで、登校拒否・不登校問題をめぐって社会的な関心が高まっているなか、超党派の議員連盟による「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案（座長案）」の国会提出が目指されている。これに対しては、「当事者の声を聴いてほしい」「拙速な法律化はしてはいけない」などの声も出され、白紙撤回してほしいとの意見も出されている。

■また、3月24日には、登校拒否・不登校問題研究会が、学者・研究者とともに当事者や親も加わって発足したとのことである。この研究会では、登校拒否・不登校、社会的引きこもりの増加の社会的原因を歴史的、構造的に明らかにすることや、当事者の声や親の会の歴史や運動に学ぶことが確認されている。

■あるフリースクール関係者の意見を紹介する。

『「不登校はあってならない』『学校を休んではならない』という社会通念が、不登校の子どもだけでなくすべての子ども、学校、教師、親を縛りつけ、教育現場を息苦しくさせている。子どもたちにとって一番必要なのは教育機会の確保以前に、学校を休むこと、不登校が否定されずに認められること。フリースクールは教育機関というより、居場所としての役割が求められている。』

■あすなろ学級は、はっきりと学校復帰が目的に挙げられているが、通っている生徒数から見ても、支援策のごく一部であることには間違いない。今回の施策研究では、様々な制約のもと、残念ながら当事者の姿や思いに触れることができなかったが、多様なそれぞれの子どもの心に寄り添った対応が求められるのだろう。

■私にとっては、改めて「登校拒否・不登校問題」に問題意識を持つことができたのが今回の研究での成果である。

一色風子委員

不登校と言ってもそれぞれの子どもたちが持つ課題は多様です。

それにいかに柔軟に対応し、子どもたちが本来持っている力を存分に発揮できる機会をつくっていくかということが重要だと感じています。

学校復帰を目指している子どもがすべてではなく、その子が安心して勉強し生活できる場所であればフリースクールでも、家でも、支援できる形が必要なのではないかと思えます。もちろん学校に戻りたいと思う子どもが、学校という場所に復帰できることが望ましいとは思われますが、その場所に安心して通えない子どもに無理強いはいできないと思っています。

非常に難しいテーマで、これに答えや正解はあるのか？と悩んでしまいますが、今回施策研究テーマということで視察などに行かせていただき感じたのは、まずは近くにいる大人が気づき話を聞いてあげられる態勢ができていくかということです。

その気づきのために側にいる大人はアンテナを張り、答えられるようにしなくてはなりません。そういう意味では、多忙を極める教職員には事務などで手を取られることなく余裕を持てるように事務量を減らせる工夫をし、職員同士が助けを求めることができる環境を作っていくべきだと思います。

そしてもう一点は、不登校児を抱える保護者のフォローを考えるということです。

学校に行って当たり前だと思っている保護者にとっては子どもが学校に行けなくなることが大きな心配、不安につながります。

子どもの思いを理解したいという思いと保護者としての思いがあります。その中でどうすべきか考えるときに何かしらの支援があれば少しでもその不安感を取り除くことができるのではないかと考えます。その支援の一つとしてスクールソーシャルワーカーが保護者と面談することで保護者にとっても、子どもにとっても何かしらの糸口が見つかっていくのではないのでしょうか？政府はスクールソーシャルワーカーの中学校区全校配置を整えると言っています、それにすぐに対応できるよう準備を進めてほしいと思います。

以上、提言とします。

岩下彰委員

- ・管外視察においては、学校に何らかの教員を配置して対応していること。現場にそういうことを専門的にとりくむことが、より大切であることを学びました。
- ・管内視察においては、適応指導教室とスクールソーシャルワーカーの業務についてその説明を聞きました。中学校の30名以上の生徒が入級していること。こども達の置かれた環境への働きかけを中心にとりくんでいること。
- ・管外・管内を問わず、それに関わる教員、職員を増員することが必要であると強く感じた。さまざまな機関との連携はとりくまれているが、学校現場やセンターの増員がまず第一になされること。
- ・国、県がしっかりと予算をつけ、こども達に関わる人がたくさんになることをあらためて思った。

坂上明委員

この度の施策研究テーマについて、当局の詳細な説明を頂き、所謂前知識のない私は、あら

ゆる環境の面で複雑化・多様化が進む社会情勢の中、子供の世界にもこの波が押し寄せている事、現状の教育環境の問題点について改めて思い知らされたものである。とは言え、察するにこんにちまで百数十年に及ぶ初等中等教育の中では、その類や数・大小の違いはあっても表面に現れず、又表面化していても問題点として取り上げられる事が少なかったものなのか…、いずれにしても時代の趨勢だろうが、「我々の世代ではなかった事が今の子供達にはある。」と言う事、そしてその対処については時間を惜しまず万全を期す事、市政の一翼を担う我々はその重要性を十分に認識し、その施策の充実推進に対し邁進しなければならない。

先ず本市の不登校の数については県とほぼ同数、全国的にはやや低いらしいが、電話相談の約3割、来所では4割が「不登校」の相談と言う事。それに沿い幾度の常任委員会で、問題解決のメインスタッフであるスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーを中心に本市の状況を詳しく説明を頂き、各委員から多くの意見が出されたものだが、その意見を当局は重きものと位置付け今後に備えて頂きたい。特にその種の配置については「市独自で増やすべき」という意見が多かったように思うが、お考え頂きたい。

扱て、本年度の本委員会の行政視察で、

○教員の事務負担軽減をテーマに、浜松市の「学校を元気にするプロジェクト」

○相模原市の「児童支援専任教諭の配置について」

○福祉と教育の連携についてをテーマに、日野市の発達教育支援センター「エール」

で、施策研究テーマについて勉強をさせて頂いた。

どれも素晴らしいものだったが、特に、「児童支援専任教諭」については是非お願いしたい。各委員の視察報告にもあるように、委員の総意として受けとめて頂きたい。

最後に、現状の教育現場の「難しさ」の中、今や教職員のお立場は察するに余りあるところである。今年度の本委員会の行政視察は上記に加え、シチズンシップ教育(主権者教育)をテーマに神奈川県に伺わせて頂いた。

どの項目をとっても、今の教育現場の実情と問題点を捉えた誠に意義あるもの。

各委員のご意見を大いに参考にして頂き、今後の事務執行に繋げて頂きたい。

澁谷祐介委員

① 早期対応の必要性

⇒文部科学省による不登校の定義は「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もの」とされている。

⇒そのため不登校の定義に満たない児童・生徒に対する対策は後回しにされている感が強い。

⇒一般論として状況が悪化した児童・生徒に対する働きかけによって、状況を劇的に改善することは困難。

⇒よって文部科学省の定義による不登校児童・生徒を中心とした対策もちろん重要だが、

その段階にいたる前の生徒・児童に対する早期発見・対策実施という観点からの働きかけが重要と考える。

② そのための体制整備

⇒学校内においては

- ・複数教頭制
- ・学級担任を持たずに児童支援や支援教育コーディネーターの役割を専任する児童支援専任教諭の設置

等、いわゆる「チーム学校」としての体制整備・強化はもちろん、学校事務の整備など、教師の負担軽減のための取組推進が必要と考える。

⇒学校外においても

- ・「学校問題解決支援チーム」の強化
- ・スクールソーシャルワーカーの増強

等、学校で起きる問題に対応するための体制強化が必要と考える。

竹尾ともえ委員

不登校とは、文部科学省の調査では、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もの」と定義しています。不登校の現状は、国においては現在、小・中学校、高等学校の生徒数は17万人を超える大きな問題となっています。

本市においても、26年度では、小学校、73人、中学校、271人で、小・中学校だけの合計でも344人という現状です。

25年度調査では、小学校の全児童生徒数に対して不登校の割合は、全国、0.36%、兵庫県0.27%、西宮市は0.25%と全国からは低いですが、中学校では全国2.70%、兵庫県2.63%、西宮市2.63%と全国とも県ともあまり変わりません。しかし2年前の23年度では、中学校が全国平均2.64%であったのに対して本市は3.16%と全国を上回る人数でありました。

本市は、この不登校児童生徒数は毎年注視していく課題であると思います。

この不登校の原因は、学校、家庭、本人のことで幅広く色々な原因があると思います。

26年度の調査小・中学校では、①不安など情緒的混乱。②無気力。③友人関係。④親子関係をめぐる問題。⑤入学・進級時の不適応。と続けて多数挙げられていました。

このように不登校となる原因は、時期も違えば、家庭環境や性格などひとり一人違います。いち早く相談できる体制や支援が必要です。

本市の取り組み(27年度)として、不登校の課題には、こども支援局と教育委員会が連携して不登校を未然に防ぐ取り組みと不登校児童生徒の学校復帰を目指す取り組みのアプローチで「児童生徒」「保護者」「学校」の支援をされているとのこと。

「学校支援」では、*スクールカウンセラー (SC) があり、県から、市内 20 中学校と 12 小学校に配置されています。市として教育相談員 3 名新規配置されました。

県の配置のない 28 小学校と、養護学校に巡回派遣されました。平成 27 年 4 月～8 月の県 SC と市の相談員への相談件数 2,383 件の内 531 件 (22.3%) が不登校に関するものとお聞きいたしました。このスクールカウンセラーの存在は、学校の広報により保護者や子どもたちに周知されてきていると思われまます。今後は、配置校を増やして、より相談し易い体制整備をすることが望まれます。

また、*スクールソーシャルワーカー (SSW) は、こども未来センターと学校保健安全課に 1 名ずつ、計 2 名配置されています。

学校園の要請に応じて派遣され、定期的な訪問により未然防止のための支援や学校園及び諸施設に通う幼児児童生徒の発達等の諸課題に対応する職員への支援も行われています。

このスクールソーシャルワーカーは、保護者、福祉との連携を取ることができる大切な存在です。私は、増員について 27 年 9 月議会で一般質問させて頂きましたところ、来年度、こども未来センターで 1 人増員の運びとなっていますが、更なる増員と、派遣型ではなく配置型の方向へと計画も進めて頂きたいです。

「児童生徒・保護者支援」については、*電話相談・来所相談。(臨床心理士・ケースワーカーによる) *適応指導教室「あすなる学級」。(学校復帰を目指し、学習活動だけではなく、自立に向けた諸活動を実践) *「居場所サポーター」の派遣。(教室復帰を目指し、ボランティアが各学校の相談室などで生活・学習面での支援を行う) などが行われています。

適応指導教室「あすなる学級」については、管内視察もさせていただきました。

先生方も一生懸命に生徒さんのことを考えておられ温かい気持ちになりました。

生徒の皆さんの絵画などの作品を拝見させていただきますとそれぞれ個性があり、優れている作品もたくさんあり感心いたしました。

しかし、通っているのが、現在 31 人程度とお聞きいたしました。本市では小・中学校で、344 人の不登校児童生徒がいるのに対しては、少ない数だと思います。

なぜ、少ないのか考え直すことも必要だと思います。例えば、市内に一ヶ所しかなく通学距離の問題や生徒自身が合わないなどあると思います。元々、学校に行きたくない子どもが、距離のある「あすなる学級」にひとりで通えるか。学校へ行くのが嫌だと思っている子どもは、学校復帰を目指すことに不快感を持つ場合もあるかもしれません。

「不登校の子どもの居場所」については考える必要があります。

私は、28 年度 3 月議会でも一般質問させていただき、また今、国でも議論されている不登校の子どもに多様な学びの場を提供しているフリースクールがあります。そのフリースクールに通う子どもたちを支援する初のモデル事業 (生活保護など経済的に困窮している家庭の子どもを対象にフリースクールへの通学費や体験活動費を補助するもの) が今年度の国の補正予算で盛り込まれ近く実施される予定です。

フリースクールとは、体験活動や学習指導、カウンセリングなどを行っている民間施設をい

います。いじめや勉強の悩みなどで不登校になった子どもたちが、フリースクールに通う中で自分の場所を見つけたり、再び学校に通えるようになる場合もあります。このような要望が反映され、文部科学省では、フリースクール支援のあり方を検討する有識者会議や調査・研究事業が実施されています。

2014年6月には、超党派議員連盟が発足して法整備が加速化しつつあり、昨年5月には議員連盟の座長試案として、国や自治体などが多様な教育機会の確保に向け財政支援することを盛り込んだ「(仮称)多様な教育機会確保法案」が提示され、国では、議論が進められているところです。私も、つい先日西宮市にあるフリースクールを訪問させていただき、代表の方と意見交換など行わせていただきました。

本市の不登校児童生徒の中には、別室登校や「あすなろ学級」に通う児童生徒もいれば、フリースクールだったら通える児童生徒もいます。このようにフリースクールに通う児童生徒は出席扱いになる場合とならない場合があると聞きました。また、この出席扱いにならない場合は、通学時の交通費の学割も使えないと聞き、3月議会で質問したところでございます。

市の答弁は次の通りです。

「出籍扱いにできる条件としましては、国、及び県教育委員会の通知に基づき、不登校児童生徒が、学校外の公的機関や民間施設において、相談・指導を受けている場合の指導要録上の出欠の取り扱いを決めています。通知にあります、出席扱いとする条件としましては、「当該施設への通所又は入所が学校への復帰を前提としていること」「保護者と学校、施設の間に十分な連携・協力関係が保たれていること」「日本の義務教育制度を前提としていること」「不適応・問題行動に対する相談・指導を行うことを主たる目的としていること」などが上げられています。市教育委員会としましても、この通知に基づき、学校からの連絡を受け、出欠の取り扱いを決めております。現在、国はフリースクールを不登校児童生徒の居場所とするための準備を進めている動きがありますので、今後、国の動向に注視し、対応を考えて参ります。」と答弁いただきました。

フリースクールに関しては、不登校の子ども達の居場所となり、不登校で、引きこもり状態にある子ども達を一步でも外へ出してくれています。学校はフリースクールとも連携をとりひとり一人の子ども達の状況把握にも努めるべきだと思います。学校とフリースクール側と話し合いながら出席扱いについて検討していくことが望ましいと思います。話し合いを拒否される場合もあるかもしれませんが、特に小・中学校は義務教育でもあります。待っているのではなく学校側から連携をとっていただくことが良いと思います。

不登校の療育環境の向上については、やはり「チーム学校」における不登校支援が必要だと思えます。

文部科学省は、学校の組織改革や教員の資質向上に関する2016年から5ヶ年計画「次世代の学校・地域創生プラン」を公表し、複雑化する学校課題に「チーム学校」として対応するねらいで、教員とは別に学校に必要な職員として、各種専門家の学校への配置に取り組み始めました。不登校児童生徒支援のためにスクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーの増員も計画され、学校に必要な職員として位置づけようとしています。

不登校児童の支援のために西宮市も福祉の専門家のスクールソーシャルワーカーや子供の心の相談に乗る教育相談員なども派遣されています。

このスクールソーシャルワーカーが不登校児童の支援にどのような役割をするのかが大切な視点だと思います。

国のモデル事業ではスクールソーシャルワーカーその役目を「支援員」（教員のOB）などとするとされています。

不登校児童生徒支援は、家庭訪問などで本人や家族と連携をとることや、長い時間が必要であり、本人や家族が安心できるように丁寧な対応が重要なこともあります。フリースクールなど民間施設などと連携も取らなければならないこともあります。

このようなことから、不登校児童生徒の療育環境の向上については「チーム学校」の早期の対応が必要だと感じます。

不登校の初期の対応は、特に重要です。

不登校の定義の年間30日以上欠席までには行かないが、保健室登校、度々遅刻や欠席をしたりするなど、不登校に近い児童生徒も多くいると思います。

入学・進級時の不適応、小1プロブレム、中一ギャップなどもありますが、長引かさない初期の段階の対応強化。また、不登校フォーラムや講演などを行い、保護者に、不登校は誰にでも起こり得ることという認識を持ってもらい、対処の仕方など伝えておくことが最も必要だと思います。

不登校の現状と教育・療育環境の向上について施策研究テーマとして取り組んできましたが、全ての土台は、不登校の児童生徒、保護者の皆さまおひとりお一人に寄り添う支援だと思います。国の「(仮称)多様な教育機会確保法」の制定や「チーム学校」体制の構築など注視するところではありますが、本市の相談体制や迅速に初期段階からの支援ができる体制、不登校児童生徒の居場所づくりなどさらなる検討を進めていただくことを要望いたします。

わたなべ謙二郎委員

○管内視察では、SSWが担っている重要な役割と業務のハードさについてお聞きしました。増員が支援の強化とハードな業務の改善につながるものだと感じています。また、管外視察で訪れた相模原市の「児童支援専任教諭」はベテラン教員でしかできない役割を担っており、組織的な課題対応体制の確立、教員の負担軽減につながっています。ぜひ、西宮市でも「児童支援専任教諭」の配置とそれに伴う非常勤講師の採用、SSWの増員などの体制強化に努めてくださるよう要望します。

○管外視察で訪れた日野市では、「かしのきシート」に専門職と保護者が児童の様子を記録したものがデータベース化されて、教育現場と保護者に紙で配布されています。西宮市でも同様に不登校になる前の予兆段階からの情報をデータベース化して共有することで、進学などで担当者が変わっても、切れ目なく継続性のある支援につなげるために情報共有ツールの作成を要

望します。

○適応指導教室に通えない生徒への家庭での復帰支援のためのICTの活用

・タブレット端末を利用して、個々の学習段階に応じた教材活用、映像授業による学習を行うことで、復帰後の学力格差を少なくする。

・不登校により自宅にいて、昼夜逆転など生活リズムが崩れると、学校復帰が遠のく。日中の活動報告など教育現場との連絡ツールとしてタブレット端末を活用する。コミュニケーションだけでなく、利用時間の把握により昼夜逆転の防止につなげる。

・遠隔授業、通常学級の配布物、行事の映像など学校の情報を提供することで、学校からの距離感をなくして、復帰へのハードルを下げる。

○あすなろに通級していた生徒で、公立高校に合格した生徒がいたように、短期的な復帰目標と高校進学などの長期的な復帰目標設定

○保護者ケア体制の充実