

# 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について ～長期に不登校となっている児童生徒への支援の充実～

(「フリースクール等に関する検討会議」審議経過報告案)

## はじめに

### 第一章 現状・課題及び基本的な方向性

- (1) 不登校の状況の多様性・複雑性 . . . . . 3
- (2) 学校以外の場での学習等に対する支援の必要性 . . . . . 5
- (3) 学校以外の場での学習等に対する支援に関する現状・課題 . . . . . 6
- (4) 学校以外の場での学習等に対する支援の基本的な方向性 . . . . . 11

### 第二章 教育委員会・学校と民間の団体等の連携等による支援の充実

- (1) 教育委員会・学校と民間の団体等の連携の推進 . . . . . 12
  - ア. 現状・課題
  - イ. 推進のための方策と考え方
  - ウ. 具体的施策
- (2) 民間の団体等の活動の充実 . . . . . 17
  - ア. 現状・課題
  - イ. 充実のための方策と考え方
  - ウ. 具体的施策

### 第三章 家庭への訪問等による支援の充実

- (1) 保護者への情報提供等 . . . . . 20
- (2) ICTを通じた支援 . . . . . 21
- (3) 訪問による支援 . . . . . 22
  - ア. 現状・課題
  - イ. 推進のための方策と考え方
- (4) 具体的施策 . . . . . 26

### 第四章 支援体制の整備

- (1) 整備に関する方策と考え方 . . . . . 28
- (2) 具体的施策 . . . . . 29

### 第五章 今後の検討課題

## おわりに

## はじめに

- 「フリースクール等検討会議」（以下「検討会議」という。）は、教育再生実行会議の第5次提言「今後の学制等の在り方について」（平成26年7月3日）において、「国は、小学校及び中学校における不登校の児童生徒が学んでいるフリースクールや、国際化に対応した教育を行うインターナショナルスクールなどの学校外の教育機会の現状を踏まえ、その位置付けについて、就学義務や公費負担の在り方を含め検討する。」とされたことを受け、平成27年1月27日に設置されたものである（→資料1・2）。
- 検討会議では、フリースクール等で学ぶ子供たちの現状を踏まえ、学校外での学習の制度上の位置付けや、子供たちへの支援策の在り方について検討を行うこととされた。検討事項は、次の通りである。

フリースクール等に関する検討会議における検討事項  
（1）フリースクール等での学習に関する制度上の位置付け  
（2）子供たちへの学習支援の在り方  
（3）経済的支援の在り方  
（4）その他フリースクール等に関連する事項

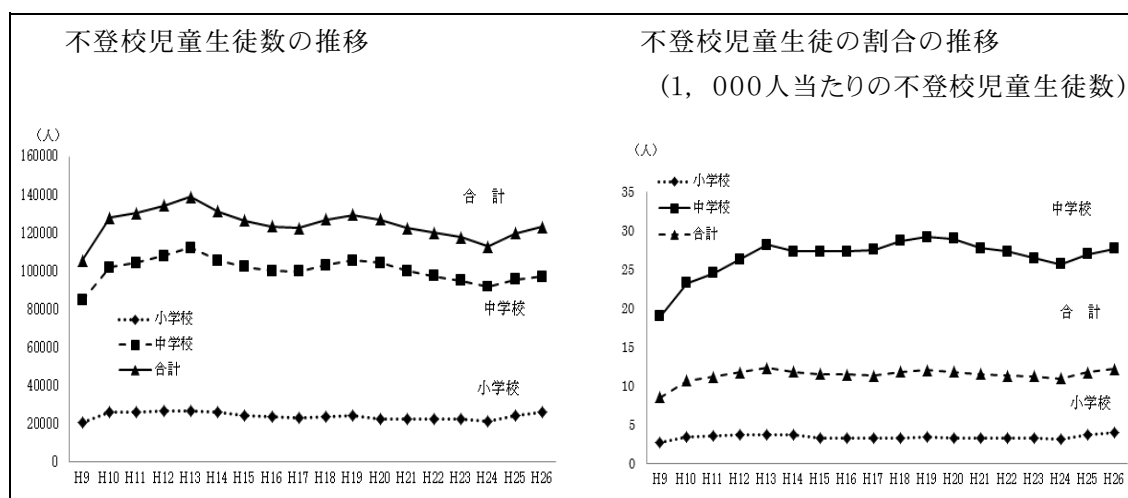
- これらの検討事項について、平成28年〇月までに〇回にわたる会議を開催し、民間の団体等<sup>\*1</sup>や教育委員会、関係機関などから様々な取組や意見を聴取しながら議論を進めてきた。
- なお、不登校への対応の在り方については、検討会議と同じ平成27年1月27日に「不登校に関する調査研究協力者会議」が設置されている（→資料3・4）。
- 「不登校に関する調査研究協力者会議」においては、不登校施策全般について検討が行われている一方、検討会議では、不登校施策の中で、特に、長期に不登校となっている義務教育段階の児童生徒への、学校以外の場での学習等に対する支援に焦点を当てて検討を行ったものである。

<sup>\*1</sup> 「民間の団体等」は、不登校児童生徒を受け入れ、相談や学習機会の提供等を行うことを主な目的として設置されている民間の団体、施設のことである。その多くは、フリースクールやフリースペースなどの名称で運営されている。

# 第一章 現状・課題及び基本的な方向性

## (1) 不登校の状況の多様性・複雑性

- 平成26年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」(以下「生徒指導調査」という。)における義務教育段階の不登校の児童生徒数は約12万人であり、平成24年度から2年連続で、人数・割合ともに増加している。



- 不登校の要因・背景は様々であり、一層多様化・複雑化しているという指摘もある。
- 生徒指導調査における「不登校となったきっかけと考えられる状況」では、小学校・中学校ともに、不安など情緒的混乱、無気力が上位を占め、友人関係をめぐる問題(いじめを除く)が続いている。
- また、不登校経験者へのアンケートに基づく追跡調査\*2によると、「友人との関係(いやがらせやいじめ、けんかなど)」を不登校のきっかけとして挙げた者が半数以上であり、次いで、「生活リズムの乱れ」、「勉強が分からない」を挙げた者が3割を超えている。
- 近年、不登校の子供の中で、発達障害を抱えるケースが増えてきたとの指摘もある。学習障害、注意欠陥/多動性障害等の発達障害のある児童生徒の特性への理解や対応の不十分さから、周囲との人間関係がうまく構築されない、学習のつまづきが克服できないといった状況が進み、不登校に至る事例があることが懸念

\*2 「不登校に関する実態調査～平成18年度不登校生徒に関する追跡調査報告書」(平成26年7月文部科学省公表)

される。

- 不登校の背景に、家庭環境や貧困の課題があるという指摘もある。例えば、平成5年度と平成18年度の上記の追跡調査の結果を比較すると、「家族の生活環境の急激な変化」を不登校のきっかけに挙げる割合は2倍（4.3%→9.7%）に増加している。
- 不登校児童生徒については、生徒指導調査の定義上、年間30日以上の欠席が要件となっている。小中学校の年間の学校の出席日数は約200日であることから、約12万人の不登校児童生徒の中には、年間30日間欠席している児童生徒から、年間約200日間欠席している児童生徒までが、幅広く含まれている。
- 例えば、東京都や神奈川県調査によると、不登校児童生徒の年間の欠席日数別の状況は、以下の通りである（→資料5）。

（平成27年東京都調査 <sup>*3</sup> ）		
	小	中
・ 30日～ 50日	: 30%	15%
・ 51日～100日	: 30%	25%
・ 101日～150日	: 20%	25%
・ 151日～200日	: 10%	25%
・ 201日～	: 10%	10%

（平成21年5月神奈川県調査 <sup>*4</sup> ）		
	小中合計	
・ 30日～ 89日	: 44.5%	
・ 90日～149日	: 27.5%	
・ 150日～179日	: 12.8%	
・ 180日以上	: 15.1%	

- これらの調査結果から、不登校児童生徒の欠席日数にはばらつきがあること、また、不登校児童生徒の多くはいわゆる「全欠」の状況ではなく、ある程度学校

\*3 東京都教育庁調べ（対象：東京都内公立小中学校の平成26年度不登校児童生徒の年間欠席日数別割合（概算））

\*4 神奈川県教育委員会調べ（対象：神奈川県内公立小中学校の平成19年度の不登校児童生徒）

に通っている状況であることが分かる。

- 他方、不登校児童生徒の中には、ほとんど学校に登校していない、長期に不登校となっている児童生徒がいる。
- 上記東京都調査に基づけば、不登校児童生徒のうち、年間201日以上欠席している小中学生は10%、年間151日以上欠席している小中学生は、小学生で20%、中学生で35%である。
- この数字に基づき、全国ベースで推計すると、年間201日以上欠席している小中学生は約1万2千人、年間150日以上欠席している小中学生は約3万9千人に上る。

## **(2) 学校以外の場での学習等に対する支援の必要性**

- 不登校児童生徒の多くは年間ある程度の日数、学校に通っており、不登校への対応においては、学校による取組の一層の充実が必要である。
- 各学校においては、分かる授業の推進、教職員・児童生徒間の信頼関係や児童生徒相互の良好な人間関係づくり、関係者間の情報共有による組織的・継続的な対応などを通じて、不登校児童生徒にとって安心できる魅力ある学校環境を作る必要がある。
- 他方、上記のように、不登校児童生徒の中には、長期に不登校となっている児童生徒がいる。
- 学校においては、こういった児童生徒が再び学校に登校できるよう学校環境を整えたり、教員が児童生徒に関わりを持ち続けたりすることが必要である。
- それと同時に、このような児童生徒が学校で学習活動や体験活動、友人と触れ合う機会などを十分得られていないことを踏まえ、学校外において様々な活動を行うことができる場所や機会を確保するなど、学校以外の場での学習等に対する支援を行い、その社会的自立を目指すことが必要である。
- 児童生徒は、いずれ社会に出て、社会の形成者として社会生活を営むものであり、学校は社会的活動や自然体験活動、教科学習、スポーツ活動や芸術活動などを通じて、児童生徒が社会において自立的に生きる基礎を培っている。
- 学校以外の場での学習等についての支援を不登校児童生徒に対して行う際にも、児童生徒が将来的に精神的にも経済的にも自立し、豊かな人生を送れるよう、そ

の社会的自立に向けた支援が行われる必要がある。また、その際の支援の態様としては、不登校には様々な要因・背景があることを踏まえ、個々の不登校児童生徒の状況に応じた多様な形で行われる必要がある。

- このような支援は、不登校児童生徒の多様な状況に対応できるよう公的機関や民間の団体など関係機関・団体等とが連携して行うことが求められる。また、授業や部活動など様々な業務を担う教員に学校外の学習等への支援を過度に期待することには限界がある。
- このため、教育委員会、特に義務教育に責任を負う市町村教育委員会が、国や都道府県教育委員会と連携し、学校と緊密な情報共有を図りながら、不登校児童生徒に対する学校以外の場での学習等に対する支援を推進する役割を担う必要がある。
- 検討会議では、以上のような問題意識のもと、長期に不登校になっている児童生徒に対する、学校以外の場での学習等に対する支援に焦点を当てて、検討を行ってきたところである。

### (3) 学校以外の場での学習等に対する支援に関する現状・課題

(現状)

- 不登校児童生徒に対する学校以外の場での学習等に対する支援としては、大きく、不登校児童生徒が通う場を通じた支援と、不登校児童生徒が過ごしている家庭への訪問等による支援がある。
- ① 不登校児童生徒が通う場を通じた支援
  - 不登校児童生徒が通う場の提供を行っている機関・団体等としては、教育支援センターや、フリースクールなどの民間の団体等が挙げられる。
  - i) 教育支援センターによる支援
    - 教育支援センター（適応指導教室）は、不登校児童生徒の集団生活への適応、情緒の安定、基礎学力の補充、基本的な生活習慣の改善等のための相談・適応指導を行っており、平成26年度間に約15,000人の義務教育段階の児童生徒が支援を受けている（→資料6・7）。
  - 現在、自治体により全国に約1,300箇所の設置が行われているものの、全自治体の内、教育支援センターを設置していない自治体は730（全体の40%）

に上っている。

- また、教育支援センターが設置されている場合においても、職員配置や施設設備が十分でないなど、個々の不登校児童生徒の状況に応じた十分な支援が行われていない場合がある。
- さらに、教育支援センターに通うことを希望しなかったり、在籍はしていても通所が途切れてしまったりする児童生徒もいる。

(※なお、教育支援センターの整備充実については、主に「不登校に関する調査研究協力者会議」で扱われており、検討会議では基本的には扱わない)

## ii) 民間の団体等による支援

- フリースクールなどの民間の団体等は、民間において自主的に設置・運営されており、不登校の児童生徒に対し、個別の学習や相談・カウンセリング、社会体験や自然体験などの体験活動、授業形式（講義形式）による学習などを行っている。
- 平成27年3月に、文部科学省において民間の団体等について初めての全国的な調査が行われた（以下「民間の団体等調査」という。）<sup>\*5</sup>(→資料8)。その結果、小・中学校に通っていない義務教育団体の子供が通う民間の団体・施設について、次のような実態が把握されたところである。

### 【1 団体・施設の形態】

- ・法人格を有する団体・施設が、7割弱（NPO法人が5割弱）
- ・2000年以降に設立された団体・施設が全体の7割弱  
（設立から30年以上経過している団体・施設も20以上存在）

### 【2 在籍者数等】

- ・在籍する義務教育段階の子供の数は、約4,200人  
（1団体・施設当たりの子供の数は平均約13.2人）

### 【3 スタッフ数等】

- ・勤務するスタッフの数は、約2,900人  
うち、有給・週5日以上勤務するスタッフの数は、約900人  
（1団体・施設当たりの有給・週5日以上勤務スタッフ数は平均約2.8人）

\*5 小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査（平成27年8月公表）（文部科学省）（存在が確認された474の民間の団体・施設にアンケートを送付し319の団体・施設から回答（回収率：67%））

#### 【4 活動内容等】

- ・ 個別の学習、相談・カウンセリングを行っている団体・施設が、それぞれ約9割
- ・ 社会体験、自然体験、調理体験、芸術活動、スポーツ体験は、いずれも7割以上の団体・施設で実施
- ・ 5割以上の団体・施設が、家庭への訪問を実施
- ・ 授業形式（講義形式）による学習は、約4割の団体・施設で実施

#### 【5 会費等の状況】

- ・ 月額の手費（授業料）は、1～3万円・3～5万円とする団体・施設が、それぞれ4割弱、平均額は約3万3千円

#### 【6 施設の保有状況】

- ・ 約95%の団体・施設が、常設の施設を保有
- ・ 常設施設を有する団体・施設のうち、約3割が自己所有、約1割が公共施設を借用、約6割が民間施設を借用

#### 【7 設置の状況】

- ・ 全ての都道府県に1つは設置されている  
（東京都、神奈川県、大阪府など20以上設置されている都道府県がある一方、11県では2つ以下の設置）

- また、検討会議においては、民間の団体等に関連して、
  - ・ 民間の団体等は、ゆっくり休むことも子供たちに認めながら、選択制の講座や個別の学習支援、体験活動などを実施している
  - ・ 民間の団体等は、それぞれ独自性があり、それぞれで学び方は多様である
  - ・ 子供たちが社会的に自立できるよう支援しており、多くの子供たちが、民間の団体等で過ごした後、進学や就職をしているといった指摘や、
  - ・ 民間の団体等の財政状況は厳しい
  - ・ 民間の団体等に通いたくてもお金を払えないという声もあるなどの指摘があった。
- 総じて、民間の団体等の規模は大きくなく、独自性・多様性を持ちながら、一人一人の不登校児童生徒の状況に応じて、学習活動や体験活動、人と関わる機会、安心して過ごせる場所の提供などを行っていると言える。
- 民間の団体等は、調査結果の通り偏在しており、存在していない地域も多い。また、地域に民間の団体等がある場合においても、保護者や地域住民にその存在があまり認知されていなかったり、個々の児童生徒にとって適切な支援の場となっているかを判断する情報が乏しかったりする場合が少なくない。



- その背景の一つとしては、民間の団体等の状況を学校や教育委員会が十分把握していないこと等から、民間の団体等についての情報提供が必ずしも行われていないことが考えられる。

## ② 家庭への訪問等による支援

- 不登校児童生徒の中には、家庭で多くの時間を過ごしている児童生徒がいる。教育支援センターや民間の団体等に在籍している児童生徒についても、実際にはほとんど通っていない場合があることも考えられる。

- このような児童生徒への支援のため、児童生徒の保護者への情報提供、ICTを通じた支援、家庭等への訪問による支援などが行われている。

### i) 保護者への情報提供等

- 不登校児童生徒の保護者にとって、教育支援センターや民間の団体など支援を受けられる場や児童生徒の進路、保護者間で交流する「不登校の親の会」などに関する情報を得られる機会は重要である。

- 他方、平成28年2月に行われた訪問型支援や保護者への情報提供に関する文部科学省調査（以下「訪問型支援等調査」という。）（→資料24）によると、現在、保護者を対象とした不登校に関する説明会や、「不登校の親の会」の開催・開催支援を行う教育委員会は、全国の都道府県・市区町村教育委員会の2割以下に止まっている。

### ii) ICTを通じた支援

- 家庭にひきこもりがちな不登校児童生徒への支援のため、自宅においてICTを活用した学習を行った場合に、一定の要件のもと当該学習を指導要録上学校における出席扱いとすることが認められている。

- しかしながら、平成26年度において、このような学習により出席扱いされた児童生徒は249人であり、制度の活用は十分進んでいるとは言えない。

### iii) 訪問による支援

- 家庭等を訪問することにより、家庭で多くの時間を過ごしている不登校児童生徒やその保護者に対する相談対応、学習支援などを行う訪問型支援が行われている。

- 現在、訪問型支援を行っている教育支援センターが一定程度存在するとともに、福祉的な観点から訪問型支援やそのための体制作りを担っているスクールソーシャルワーカーの配置なども進められている。
- しかしながら、訪問型支援等調査によると、継続的・計画的な訪問型支援を行っている教育委員会は、全国の都道府県・市区町村教育委員会の約3分の1に止まっている。

### ③支援のための体制整備の必要性

- 以上のような学校以外の場を通じた支援や訪問型支援等による支援を、関係者の連携のもと継続的・組織的に行うためには、そのための支援体制の整備が必要である。
- また、当該支援体制による広報活動等を通じて、不登校児童生徒が行う学校以外の場での学習等について広く社会で理解されるよう、周知を図ることも必要である。
- 不登校となった児童生徒については、学校に行っていないことへの強い罪悪感を感じ、自己否定感を持つ場合が多いことが指摘されている。
- 検討会議においても、不登校を経験した者や不登校の子供の保護者による発表及び手記により、児童生徒には登校できないことに対する罪悪感や自己否定感が、保護者には児童生徒を登校させなければならないという切迫した思いが生まれ、両者の間に強い葛藤が生じたり、時には、児童生徒が自分自身や家族を傷つける事態が生じたりする場合があることが紹介された(→資料9)。
- 不登校児童生徒の状況によっては、学校外で学習等を行ったり、一定期間ゆっくり休んだりすることが本人の社会的自立につながるという認識を広く社会に浸透させることで、児童生徒が自信を持って学校以外の場での学習等を行う環境の醸成を図る必要がある。

(課題)

- これらの学校以外の場での学習等に対する支援についての現状を踏まえると、まず、不登校児童生徒が通う場を通じた支援の充実のため、今後、支援の場の整備やその認知等を一層図ることが必要である。特に、民間の団体等が不登校児童生徒の社会的自立を支援するための地域の教育資源として十分認識されていない場合があり、教育委員会・学校と民間の団体等の連携を深めること等により、支援の広がりを図る必要がある。

- また、家庭への訪問等による支援については、取組を進めている自治体が限られており、今後、全国的に取組の推進を図る必要がある。
- さらに、これらの学校以外の場での学習等に対する支援を推進するための体制整備を図る必要がある。

#### **(4) 学校以外の場での学習等に対する支援の基本的な方向性**

- 以上の現状・課題を踏まえ、今後、学校以外の場での学習等に対する支援を進める上で目指すべき施策の方向性は、以下の3点である。
  1. 教育委員会・学校と民間の団体等が連携した支援の充実を図ること
  2. 家庭への訪問等による支援の充実を図ること
  3. 支援のための体制整備を図ること
- このような施策を進めることにより、学校による取組と相俟って、個々の児童生徒の意見を尊重しながら、不登校児童生徒の多様な状況に対応したきめ細かい支援を実現することが必要である。

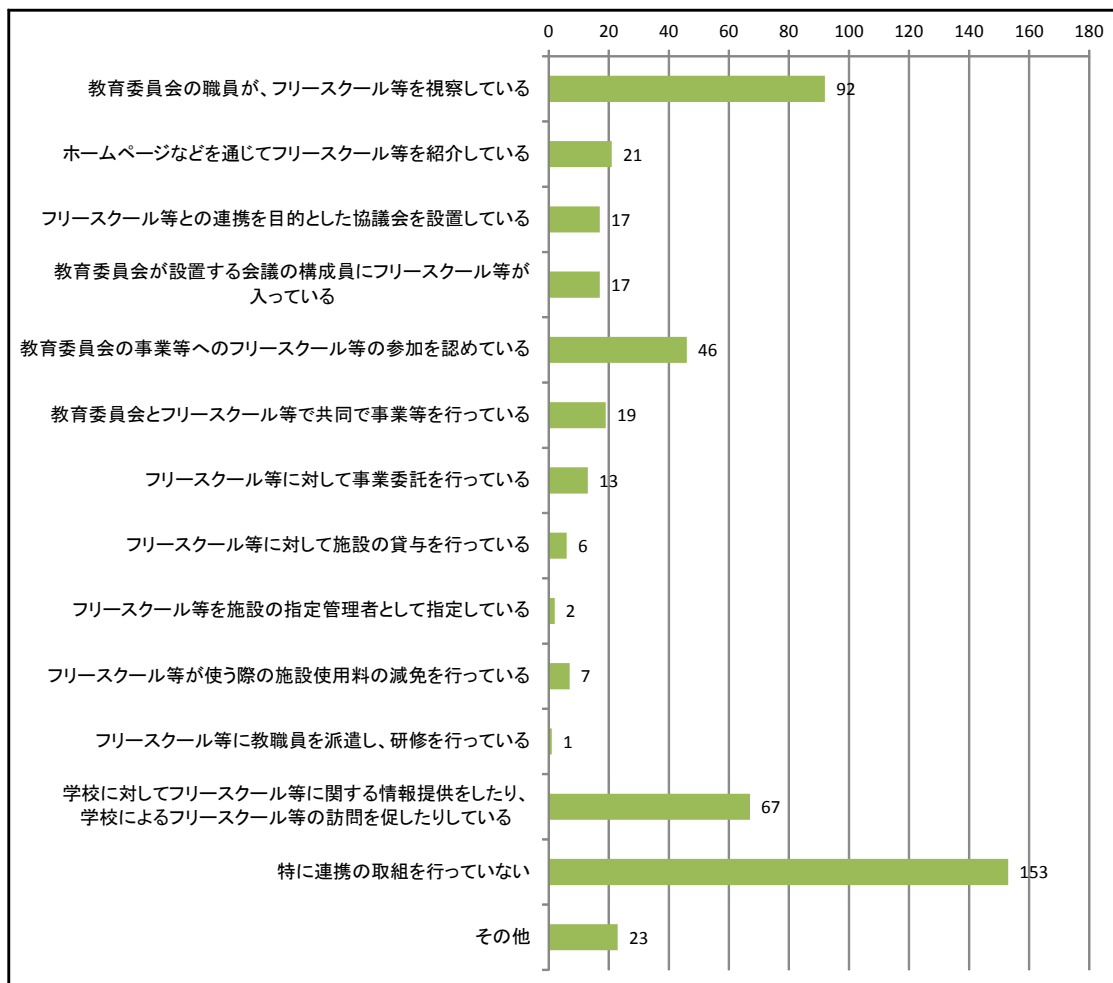
## 第二章 教育委員会・学校と民間の団体等の連携等による支援の充実

### (1) 教育委員会・学校と民間の団体等の連携による支援の推進

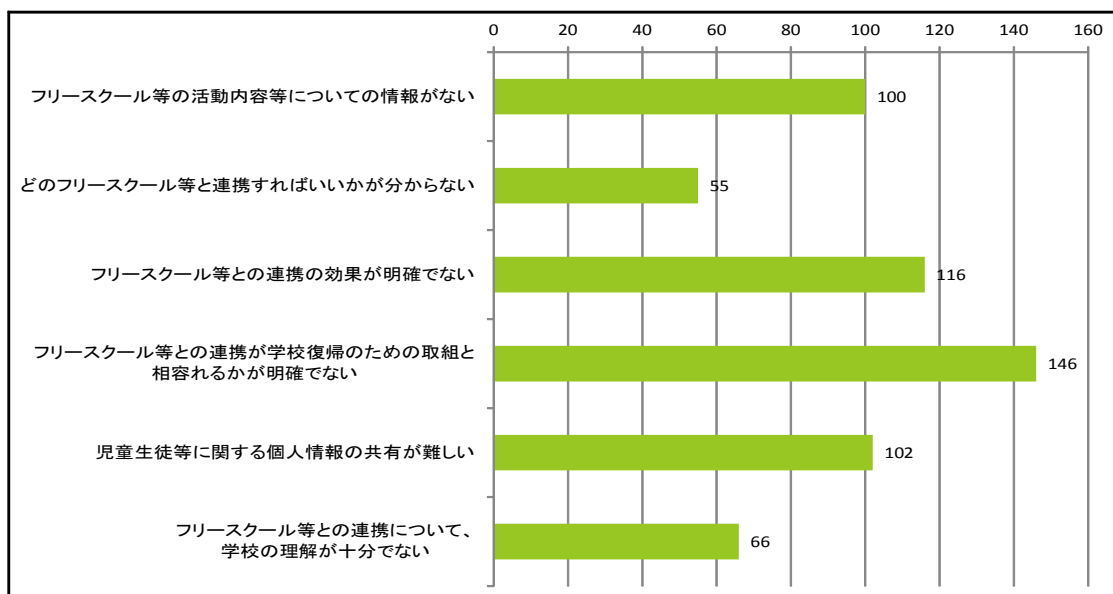
#### ア. 現状・課題

- 教育委員会（教育センターや教育支援センター等の機関を含む）・学校と、多様な学習機会を提供しているフリースクールなどの民間の団体等とが連携し、相互に協力・補完し合うことは、不登校児童生徒の多様な状況に対応したきめ細かい支援を行う上で重要である。
- また、教育委員会・学校との連携が民間の団体等の地域社会での認知につながり、そのような認知が民間の団体等で学んでいる児童生徒の自己肯定感を高めるという意義も大きい。
- 教育委員会・学校と民間の団体等との連携については、これまでもその必要性が指摘されてきたところである。
- 例えば、平成15年の文部科学省初等中等教育局長通知では、「不登校児童生徒への支援については、民間施設やNPO等においても様々な取組がなされており、学校、教育支援センター等の公的機関は、民間施設等の取組の自主性や成果を踏まえつつ、より積極的な連携を図っていくことが望ましいこと。そのために、各教育委員会においては、日頃から積極的に情報交換や連携に努めること。」とされている。
- 平成28年2月に、文部科学省により、教育委員会・学校と民間の団体等との連携についての取組状況を把握するための調査が行われた（以下「連携調査」という。）（→資料10）。調査の対象は、全都道府県教育委員会と、小・中学校に通っていない義務教育団体の子供が通う民間の団体・施設が所在する市区町村教育委員会、合計288自治体である。
- 調査の結果、分かったことは次の通りである。
  - ・ 民間の団体等が所在する自治体でも、約半数の自治体では連携が行われていない
  - ・ 連携が行われている自治体でも、その多くは教育委員会職員による民間の団体等への視察に止まっている
  - ・ 連携を進める上での課題として、民間の団体等との連携が学校復帰のための取組と相容れるか明確でないことや、連携の効果が明確でないことが多く挙げられている

＜教育委員会・学校とフリースクール等の連携に関する取組＞（288自治体中・複数回答あり）



＜フリースクール等との連携を進める上での課題＞（288自治体中・複数回答あり）



## イ. 推進のための方策と考え方

- 民間の団体等により支援を受けている児童生徒は、市町村教育委員会・学校が責任を持って育むべき児童生徒であり、校長は、民間の団体等により支援を受けている児童生徒の学習状況等を把握し、指導要録上当該学習の評価を行ったり出席扱いとしたりすることができることとされている。
- また、民間の団体等における支援の在り方は、教育委員会や学校にとって必ずしも馴染みのないものの場合もあるが、個々の児童生徒にとっては、それが学校で十分受けられなかった不可欠な支援である場合がある。
- こういったことを踏まえると、教育委員会・学校が、民間の団体等で支援を受けている児童生徒の状況を把握するとともに、民間の団体等が行っている取組への理解を深められるよう、民間の団体等との連携を幅広く行うことは必要なことである。
- このような考え方のもと、検討会議においては、連携が進んでいる地方自治体の取組をヒアリングすること等により、連携を進めるための方策について協議してきた。

(視察・意見交換、連携協議会の設置、教員派遣)

- 連携を進める上で第一に重要なことは、不登校児童生徒の社会的自立を支援するという共通の目標を有しているという認識の上に立って、教育委員会・学校と民間の団体等が関わりを持ち、一定の信頼関係を築くよう努力することである。
- 信頼関係の構築には、実際に顔を合わせ、意見交換を行うことが欠かせない。例えば、教育委員会の職員や学校の教職員が民間の団体等を訪れ、児童生徒の様子や民間の活動を見て、意見交換を行うことは連携の第一歩である。
- また、連携の先進自治体においては、視察を行うに止まらず、教育委員会と民間の団体等との間の連携協議会を立ち上げ、定期的に協議を行っている事例がある。
- 例えば京都市の「京都市児童生徒登校支援連携会議」は、当初、行政機関同士の情報交換をする場であったものが、平成18年度から民間の団体等の代表が委員として加わり、民間の団体等を含めた幅広い関係者の間で「お互いに顔の見える関係」を作る場として機能している(→資料11)。
- また、神奈川県では、平成18年2月から県全体の協議の場として「神奈川県学校・フリースクール等連携協議会」が設置されるとともに県内9地区で地区別

協議会が設置されるなど、県レベル、草の根レベル双方での連携が推進されている(→資料12)。

- 同県ではさらに、民間の団体等を教員の派遣体験研修の派遣先の一つとし、1年間、民間の団体等による支援を教員に体験させることにより、不登校児童生徒への対応についての理解を深めさせる取組を行っている。

(協働した取組の実施)

- 連携方策の次のステップとして考えられるのが、協働した取組の実施である。例えば、教育委員会の事業に民間の団体等の児童生徒やスタッフが参加したり、両者が共同で会の開催を行ったりすることなどが挙げられる。
- このような事例として、大分県では、県立図書館が行っている調べ学習や読み聞かせ等の活動に、民間の団体等に在籍している児童生徒への参加を呼びかけ、社会性を育む契機としている例がある。
- また、神奈川県が年間2回開催している不登校児童生徒及びその保護者向けの「不登校相談会」には神奈川県内の民間の団体等のスタッフが参加しており、児童生徒や保護者は、ブース別に民間の団体等から話を聞くことができる。

(事業委託等)

- さらに、自治体によっては、民間の団体等に事業を委託することなどにより、民間の団体等のノウハウを活用した支援を行っている事例がある。
- 事業委託については、現在、全国24の自治体(うち教育委員会が13)で行われている。委託の内容は、体験活動、教育相談などであり、民間の団体等のきめ細やかな事業運営により、児童生徒の多様な状況に応じた支援が行われることが期待されている。
- また、東京都では、支援団体の育成・増加や、利用者が支援団体から安心して支援を受けられる環境を作ることを狙いとした、民間の団体等との連携事業を行っている。
- 「ひきこもり等の若者支援プログラム普及・定着事業」であり、この事業では、NPO法人等からひきこもり等の状態にある若者及びその家族を対象とした訪問相談や居場所提供等についての企画を募集し、1年間の研究助成を行っている。当該NPO法人等は、最初の1年間は「研究団体」として、活動が適切と認められれば、それ以降は「登録団体」として活動を行うことができる(→資料13)。

#### (公民協営の施設設置)

- 公共施設の指定管理者に民間の団体等を指定すること等により、いわゆる公民協営型（自治体が施設を設置し民間の協力のもとに運営する形態）で、不登校児童生徒を支援する施設の設置が行われている事例もある。
- このような例として挙げられるのが、川崎市が青少年教育施設の指定管理者として民間の団体等を指定し不登校児童生徒の居場所として運営している「フリースペースえん」、大阪府池田市が市の宿泊施設の指定管理者として民間の団体等を指定するとともに教育相談業務の一部を委託して運営している「スマイルファクトリー」である（2015年1月時点）（→資料14）。
- 両者とも、児童生徒のニーズに合った運営を行えることが評価されて指定を受けている点、原則会費が無料である点、利用希望者が年々増加している点などは共通であり、両市にとってなくてはならない教育資源となっている。
- このような公民協営による不登校児童生徒の支援のための施設の設置・運営は、教育支援センターが不登校児童生徒の状況に応じた十分な支援を行えていない場合があるという課題や、民間の団体等に通いたくても経済的負担が重く通えない家庭があるという課題を解決し得る方法であり、今後、このような支援方策を一層推進する必要がある。

#### (連携の課題への対応)

- このような様々な形での連携が進んでいる自治体もある一方、連携が進んでいない自治体が数多いのが実情である。
- 連携が進んでいない自治体の多くが、連携を進める上での課題として、民間の団体等との連携が学校復帰のための取組と相容れるか明確でないことを挙げている。
- 平成15年の「今後の不登校への対応の在り方について（報告）」（不登校問題に関する調査研究協力者会議）で指摘されているように、不登校の解決の目標は、児童生徒が将来的に精神的にも経済的にも自立し、豊かな人生を送れるよう、その社会的自立に向けて支援することであり、その意味においても、学校に登校するという結果のみを最終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とらえ、社会的に自立することを目指すことが必要である。
- 現在、先進的に連携を進めている自治体においても、連携を始める前は、学校復帰のための取組との関係や連携の効果について、課題意識を持っていた。その



ような中で、以下のように取り組むことでその課題を乗り越えている。

- 一つ目は、連携しようとする民間の団体等に教育委員会の職員が繰り返し足を運び、スタッフと言葉を交わし、児童生徒や活動の様子を見ることである。民間の団体等でどのように児童生徒が支援を受けているかという実態を知ることなく、連携の意義や効果を判断することはできない。
- 二つ目は、自治体としてどのような民間の団体等と連携するかについて、一定の方針を持つことである。例えば、神奈川県教育委員会では、「不登校児童生徒の将来の社会的自立と学校生活の再開に向けた相互理解」が、連携を行う条件であるとした上で、そのことを繰り返し民間の団体等に確認しながら連携を進めている。
- 三つ目は、すでに一定の関係がある民間の団体等があれば、当該団体等と情報を共有しながら、少しずつ連携の幅を広げていくことである。

#### ウ. 具体的施策

- 以上のように、教育委員会・学校と民間の団体等の連携を推進することは重要であり、すでに連携が進んでいる自治体の取組を参考としながら、連携の推進を図る必要がある。
- このため、今後、国においては、連携を図るためのモデル事業を実施するとともに、連携の先進事例の周知を図る必要がある。
- また、教育委員会においては、地域の実情に応じ、連携に向けた取組を段階的に推進する必要がある。

### (2) 民間の団体等の活動の充実

#### ア. 現状・課題

- 不登校児童生徒が通う場を通じた支援を充実させる上では、教育委員会・学校と民間の団体等の連携とともに、民間の団体等で行われる活動がより児童生徒の状況に応じた支援となるよう、当該活動の一層の充実が図られることが期待される。
- 現在、民間の団体等の中には、定期的にスタッフミーティングや内部研修を行うこと等により、スタッフによる児童生徒への関わりの改善を図っている例がある。

- また、民間の団体等の間でネットワークを形成し、共同でスタッフの養成研修や事業実施を行うこと等を通じて、スタッフ同士が相互に学び合う機会を作り出している事例もある(→資料17)。

## イ. 充実のための方策と考え方

(連携協力を通じた活動の充実)

- 民間の団体等が行う活動は、それぞれの団体等の自主性・主体性のもと多様な形で行われており、活動の目標・内容が共通化されているものではない。不登校児童生徒の状況やニーズは多様であり、このような多様な支援の形があることは望ましいことだと言える。
- それと同時に、民間の団体等が、その独自性を維持しながら相互に連携協力することは、民間の団体等の活動の充実につながり、支援を受ける不登校児童生徒にとって意義が大きい。
- このため、民間の団体等が、互いに共有できる目標や取組方針のもと、相互に連携協力し、共同で研修や事業、広報活動等を行うことや、情報共有を図る取組等の充実が期待される。
- また、民間の団体等の間の自主的な動きとして、互いの活動の透明化を図ったり、一定の枠組みのもと相互に認証するといった仕組みを構築することも考えられる。
- 例えば、互いの活動内容を知って外部に公開する取組や、各団体等が掲げている目標に照らした取組状況を相互に評価し、その評価結果を外部に示したりすることなどである。
- このような相互評価の事例として、検討会議では、アメリカの大学等高等教育機関で行われているアクレディテーションの取組が紹介された。複数の高等教育機関同士が集まって団体を結成し、同団体に所属している教員や職員が学校への訪問による評価等を行う、いわゆるピア・レビューの方法である(→資料18)。
- それぞれの自主性・主体性のもとで運営されている民間の団体等にとって、このような方法による評価は一つの参考になるものと考えられる。
- なお、相互評価を行うに当たって一定の枠組みが必要な場合には、「民間施設についてのガイドライン(試案)」(平成15年5月16日文部科学省初等中等教育

局長通知別添2)を参考とすることも考えられるところである(→資料19)。

#### (中間支援組織の形成)

- このような民間の団体等との連携協力を推進する上で、連携協力した取組を中心となって進める主体があることが望ましい。
- 現在、市民活動の領域で、民間団体同士や、民間団体と行政・企業の間などを仲立ちし、ネットワーク化や情報の収集・発信、相談・コンサルティングなどを行う「中間支援組織」と呼ばれる組織が設置されつつある(→資料20)。
- フリースクールなど民間の団体等の間においても、相互の連携協力を進めるため、既存のネットワークの一層の充実が図られたり、新しい組織が立ち上げられたりすることが期待される。

#### (支援プラン等の作成)

- 検討会議では、民間の団体等で学んだことが社会に出るために必要な力として身に付いたかを担保する視点が重要であるという意見も出された。
- 民間の団体等が、それぞれの児童生徒に応じた目標や取組方針を、スタッフ間や保護者等関係者との間で共有し、目標・方針に照らした状況を確認しながら支援を進めることは、継続性や実効性のある支援につながると考えられる。
- 現在、個別支援計画を作成して学習支援を行っている民間の団体等もあり(→資料21)、今後、民間の団体等が、それぞれの自主的な取組として、各々の児童生徒についての支援プラン等を作成して支援を進めたり、上記の中間支援組織においてそのためのひな形を作成したりするという工夫も、民間の団体等の活動の充実策の一つとして期待される場所である。

### ウ. 具体的施策

- 不登校児童生徒が通う場を通じた支援を充実させる上で、民間の団体等との連携協力の取組などにより、その活動の充実が図られることは重要である。
- 今後、このような取組の促進を図るため、国は、民間の団体等や研究機関に委託することなどにより、相互評価や中間支援組織の在り方、支援プラン等の作成・活用などに関する調査研究を行い、民間の団体等の自主的な取組を後押しする必要がある。

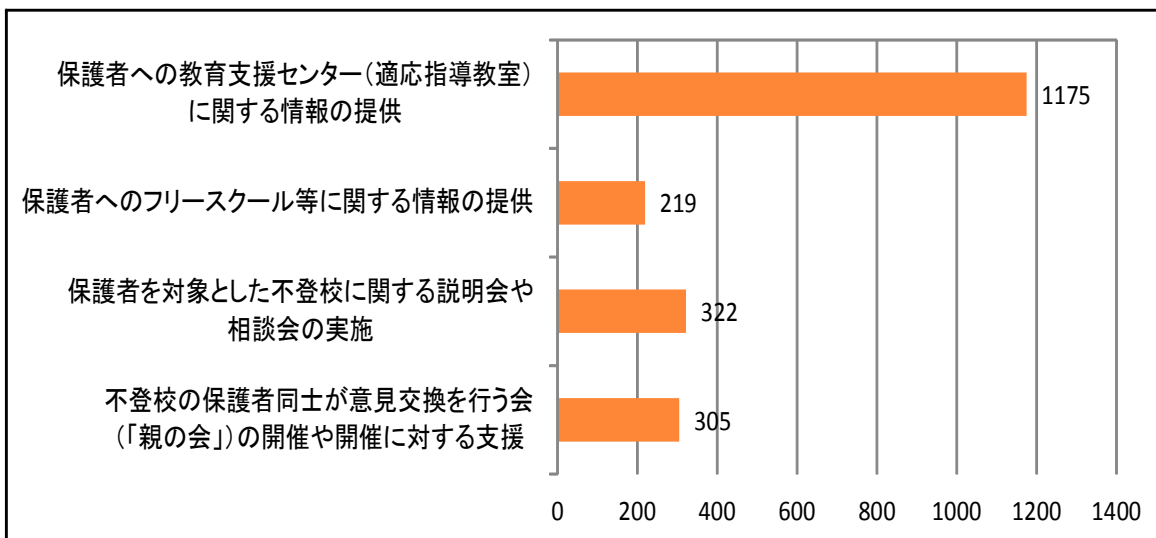
### 第三章 家庭への訪問等による支援の充実

- 不登校児童生徒の中には、家庭で多くの時間を過ごしている児童生徒がいる。
- このような場合、児童生徒、保護者の学校をはじめとした外部との関わりが希薄になり、必要な情報や支援を十分得られない状況になったり、孤立感を強めたりしている場合があることが考えられる。
- このため、児童生徒や保護者の状況を見極めながら、保護者への情報提供やICTを通じた支援、さらに、家庭等への訪問による支援の充実を図ることにより、必要な支援を提供する必要がある。

#### (1) 保護者への情報提供等

- 保護者に提供する情報としては、教育支援センターや民間の団体等学校以外で支援を受けられる場やICTによる学習など家庭で行える学習方法に関する情報、高校入試など進路に関する情報、不登校に関する相談窓口など保護者が不登校について相談できる機関に関する情報などが考えられる。
- また、保護者が、不登校となっている子供に向き合い、その気持ちを受け止めることは、児童生徒の精神的な安定や意欲の向上にとって大きな意味がある。このため、保護者が不登校についての理解を深める機会が提供されたり、そのような機会についての情報提供が行われることが重要である。
- 例えば、いわゆる「不登校の親の会」は、不登校児童生徒の保護者同士が交流することを通じて子供への接し方や進路等について理解を深める大切な場となっており、そのような場が増えたり周知されたりすることが必要である。
- 他方、訪問型支援等調査によると、現在、保護者に対し、民間の団体等に関する情報を提供している教育委員会は、全国の都道府県・市区町村教育委員会の約1割である。また、保護者を対象に不登校に関する説明会・相談会を実施している教育委員会や「不登校の親の会」の開催や開催への支援を行っている教育委員会は2割以下に止まっている(→資料24)。

＜保護者への情報提供の実施状況＞（1778自治体中・複数回答あり）



- このため、今後、保護者への情報提供や保護者間の交流機会の提供等の一層の推進が必要である。
- その際、民間の団体等が保護者間のつながりを作る取組を行っている例もあり、教育委員会等が、そのような民間の団体等と連携することで、交流機会の充実を図ることも考えられる（→資料15）。

## （2）ICTを通じた支援

- 家庭で多くの時間を過ごしている不登校児童生徒に対し、ICTを通じて学習支援等を行うことも有効な手段である。
- 一定の要件のもと、不登校児童生徒が自宅でICTを活用した学習を行った場合に、学校における出席扱いとすることが認められているが、平成26年度において出席扱いになった児童生徒は249人に止まっている。
- その原因としては、学校の教員が十分関わっていない家庭での学習について、学校として出席扱いすることに困難を感じていること等が考えられる。
- 現在、自治体によっては、Eメールにより教員とやりとりができる機能などを組み込んだ学習ソフトを通じて、家庭で過ごしている不登校児童生徒への学習機会の提供を行っている事例もある。
- 今後、様々な工夫により、不登校児童生徒に対するICTによる学習を通じた支援が一層充実されることが期待される。

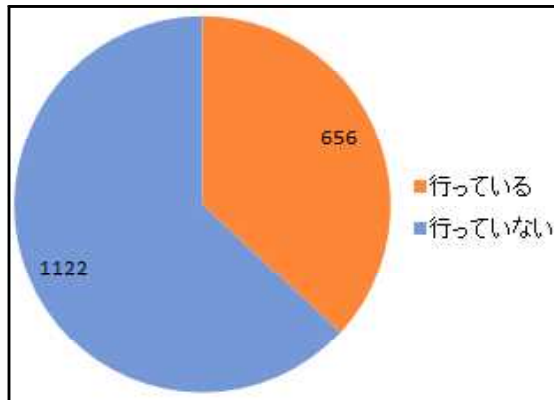
### (3) 訪問による支援

#### ア. 現状・課題

- 現在、自治体や民間の団体等によって、家庭で多くの時間を過ごしている児童生徒の家庭等を訪問し、児童生徒や保護者に対する相談対応や、学習支援などを行う訪問型支援の取組が行われている。
- 訪問型支援の利点の一つは、児童生徒の心身の状況や変化を直接的に把握し、その時々児童生徒の状況に応じた支援を行うことができることである。
- また、対人関係の困難を強く感じている児童生徒にとって、安心できる場所で学習支援等を受けられる機会が保障されるという面も大きい。
- さらに、家庭環境の改善に向けた支援の必要性について把握し得ることや、児童生徒・保護者が孤立感を強めている時には、訪問型支援が外部とつながるきっかけとなる場合があることも利点として挙げられる。
- 生徒指導調査においても、家庭訪問を行い、学業や生活面での相談に乗るなど様々な指導・援助を行ったことが、約半数の学校から「指導の結果登校する又はできるようになった児童生徒に特に効果があった取組」として挙げられている。
- 訪問型支援等調査においては、教育委員会による訪問型支援の実施状況や課題等について、次のような状況が分かった。
  - ・ 訪問型支援は、約3分の2の教育委員会においては実施されていない
  - ・ 訪問型支援を行っている教育委員会の中で、支援計画を作成している教育委員会は約4分の1である
  - ・ 訪問型支援を行った児童生徒数の当該自治体における不登校児童生徒数に対する割合は、半数以上の教育委員会において5%未満である
  - ・ 訪問型支援の際の活動内容として、ほとんどの教育委員会で相談対応が行われており、次いで、勉強やテレビゲームなどの遊びを行っている教育委員会が約3分の1である
- また、訪問型支援を行うに当たっての課題として、
  - ・ 訪問型支援を行う者や予算の確保が難しいこと
  - ・ 訪問型支援を受け入れてもらうよう児童生徒や保護者と信頼関係を築くことが難しいことが多く挙げられており、これらの課題を踏まえた推進方策が必要である。

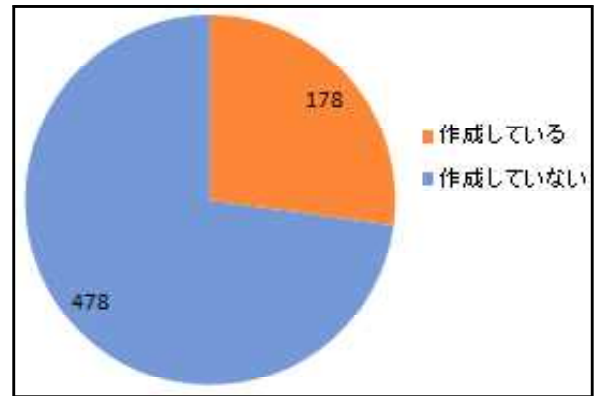
<訪問型支援の実施の有無>

(1778自治体中)



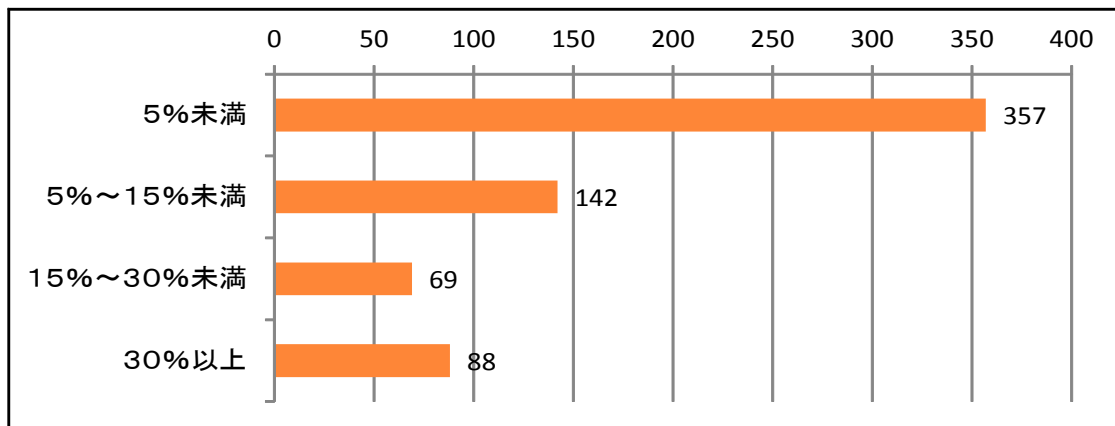
<支援計画作成の有無>

(656自治体中)

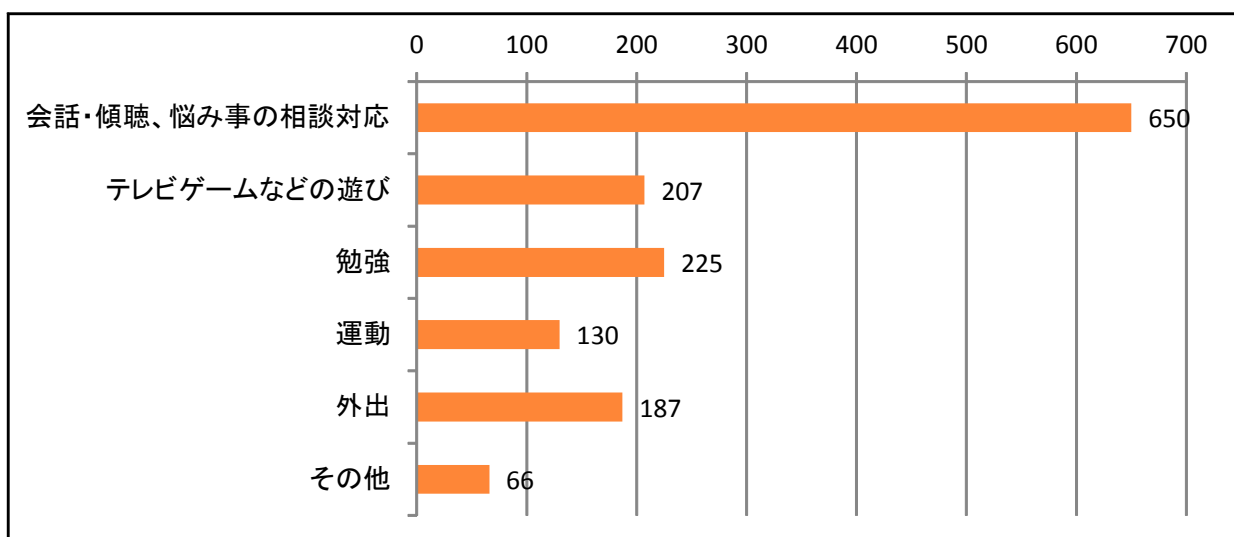


<訪問型支援を行った児童生徒数の不登校児童生徒数に対する割合>

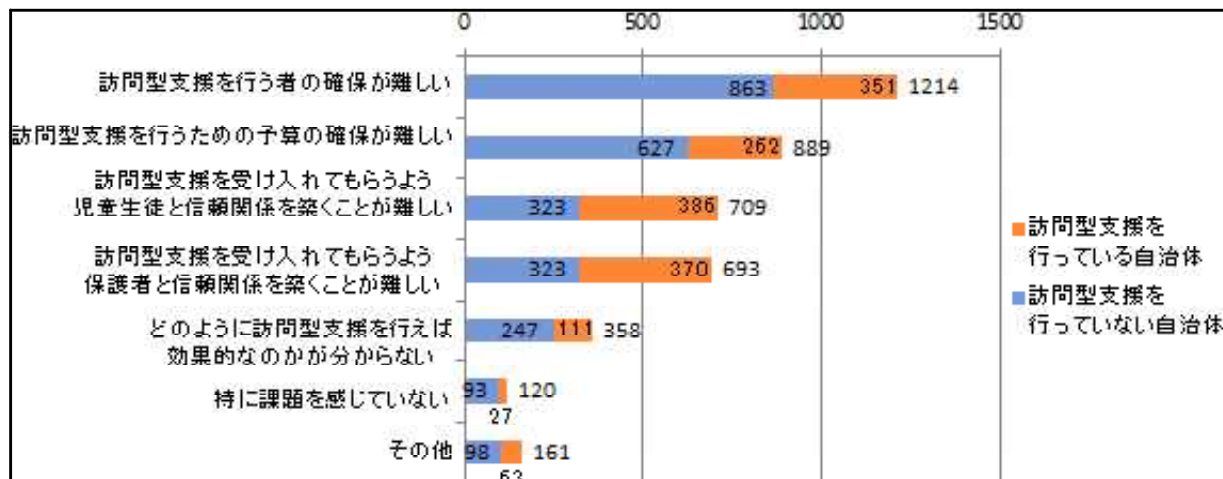
(656自治体中)



<活動内容> (656自治体中・複数回答あり)



＜訪問型支援を行う際の課題＞（1778自治体中・複数回答あり）



## イ. 推進のための方策と考え方

（訪問型支援を行う者の確保）

- 訪問型支援を推進するに当たっては、訪問型支援を行う者の確保が必要である。
- 訪問型支援を行う者としては、教育委員会の指導主事のほかに、教育支援センターの職員や、スクールソーシャルワーカーなどが考えられる。地域によっては、スクールカウンセラーが訪問型支援を担っている場合もある。
- 教育支援センターについては、平成27年6月公表の文部科学省調査<sup>\*6</sup>によると、全国約1,300箇所中約500箇所において、家庭への訪問指導を行っている（→資料25）。
- また、スクールソーシャルワーカーについては、自ら訪問型支援を行うことと、訪問型支援のための体制作りや連携・調整を行うことの双方の役割が期待されており（→資料26）、平成26年度には、全国で約1,200人が国の補助事業により配置されている。
- 今後、訪問型支援を行う教育支援センターの整備充実や、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラーの一層の配置により、訪問型支援の推進を図る必要がある。

\*6 教育支援センター（適応指導教室）の実態調査について（平成27年6月25日公表）  
（文部科学省）



- また、自治体によっては、様々な工夫により、訪問型支援を行う者の確保を行っている事例がある。
- 例えば、訪問型支援を行う者として大学生ボランティアの協力を得ている事例や、地域人材を中心とした家庭教育支援チーム<sup>\*7</sup>を形成したり、民間の団体等に委託したりすることにより訪問型支援を行っている事例がある。
- 民間の団体等調査によると、民間の団体等の半数以上が家庭への訪問を行っており、民間の団体等との連携により訪問型支援の充実を進めることは有効な方策の一つだと考えられる。

(訪問型支援を行う者の資質の確保・向上)

- 訪問型支援の成否は、支援を行う者の姿勢や資質により大きく左右される。
- 訪問型支援を行う者に第一に求められるのは、不登校となっている児童生徒やその保護者の声を聴き、その状況や気持ちを共感的に理解しながら、共に児童生徒の社会的自立を目指す姿勢である。
- その上で、心理学やカウンセリングに関連する知識・技能、学校教育についての知識、発達障害など特別支援に関する知識などを持っていることが望まれる資質だと考えられる。
- また、訪問型支援を実際に行う中で、どのようにすればより良い支援を行うことができるか協議することなどにより支援の質を高めることも重要であり、支援を行う者の資質を高めながら、効果的な訪問型支援が行われることが望まれる。

(児童生徒・保護者の状況に応じた支援)

- 訪問型支援を効果的・継続的に行うためには、児童生徒との信頼関係が必要である。このため、児童生徒の意思を十分尊重し、まずは見守るという対応も含め、その時々児童生徒の状況に応じた支援を行う必要がある。
- 例えば、児童生徒の心身の状況を考慮することなく、徒に家の外に出ることを求めることや、勉強するよう無理に働きかけたりするような支援の方法は、過度の緊張感をもたらしたり、自己否定感を一層強めてしまったりする恐れがある。

---

\*7 家庭教育支援チームを活用した訪問型家庭教育支援について、平成28年3月に「訪問型家庭教育支援の関係者のための手引き」(文部科学省)が作成されている(→資料26)。

- また、児童生徒が人と会える状況にない場合においては、無理に会おうとするのではなく、地域や関係機関、民間の団体等とも連携しながら、会える人が会う、会える時間や場所で会うなど、それぞれの状況ごとに対応を工夫することも必要である。
- 訪問型支援においては、保護者との信頼関係も欠かせない。
- 保護者の中には、行政や学校への不信感やプライバシー保護の意識等から、訪問型支援に対して拒否感を持つ場合がある。また、訪問型支援による保護者への働きかけが、保護者を追い詰めることにつながり、かえって事態を深刻化させる場合も考えられる。
- このため、保護者と対話を繰り返しながら、児童生徒への支援の方向性や課題意識を共有して一緒に取り組む関係を作るという基本姿勢のもと、信頼関係を築いていくことが必要である。
- なお、児童生徒の状況によってはネグレクトなど保護者の虐待が疑われたり、保護者の精神疾患など家庭の生活環境が要因になって不登校になっている場合も想定される。
- こういった場合には、児童相談所や要保護児童対策地域協議会等の関係機関と連携し、スクールソーシャルワーカー等の活用も図りながら、迅速で適切な対応を行うことが求められる。

(支援計画に基づく支援)

- 訪問型支援を行っている教育委員会においても、支援計画を作成して支援を行っている教育委員会は、約4分の1に止まっている。
- 支援計画を作成して訪問型支援を進めることで、児童生徒や保護者が抱えている課題の解決や改善に向けた方針が明確になり、関係者間で支援目標の共有化を図ることや、個々の状況に応じた実効性のある支援を行うことにつながる。
- 今後、児童生徒の状況に応じた支援が図られるよう、支援計画に基づく訪問型支援の一層の推進が期待される。

#### (4) 具体的施策

- 以上のように、保護者に対する情報提供等やICTを通じた支援、家庭への訪問等

による支援を推進することが必要である。

- このため、国は、これらを推進するモデル事業を行い、全国に普及させる必要がある。
- また、訪問型支援を行う人材の育成・確保や体制作りを進める観点から、訪問型支援を行う教育支援センターの整備充実の促進や、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラーの充実などを図る必要がある。
- 教育委員会においては、地域の実情に応じて、支援方策を充実させる必要がある。特に、「不登校の親の会」についての支援を行っている自治体は少なく、早急な支援の充実が求められる。

## 第四章 支援体制の整備

### (1) 整備に関する方策と考え方

(基本的な考え方)

- 学校以外の場での学習等に対する支援を行う際には、児童生徒や地域で支援を行っている関係機関・団体等の状況を踏まえて、どのような支援方策が必要かを検討の上実施するとともに、その結果を踏まえて取組内容を改善していく必要がある。
- また、不登校児童生徒の状況は様々であり、教育委員会・学校を中心に不登校児童生徒に関わる関係者が連携することにより、児童生徒の状況や必要な支援を見極め(「アセスメント」)ながら、きめ細かい支援を行うことが必要である。
- このような支援の継続的な改善・充実や関係者が連携した支援を進める上では、そのための支援体制の構築が必要である。

(担当部署等の位置付け)

- このような支援体制の中心として、学校以外の場での学習等に対する支援の継続的・組織的な推進を図ることを目的とした担当部署や担当者が位置付けられることが期待される。
- 例えば、生徒指導を担当している教育委員会の部署の所掌に、学校以外の場での学習等に対する支援の推進を図ることを明確に位置付け、同部署が、学校や関係機関・団体等と情報共有しながら、教育支援センターの整備充実や民間の団体等との連携の推進、保護者に対する情報提供や訪問型支援の推進等を図ることが考えられる。
- また、同部署等において、不登校児童生徒の状況によっては、学校以外の場での学習等が本人の社会的自立につながるということが広く社会で理解されるよう、周知を図ることも考えられる。

(関係者間の連携による支援の推進)

- さらに、不登校児童生徒の支援に関わる関係者が、連携して支援を行うための体制が設けられることが必要である。
- 不登校児童生徒への支援の状況等について一義的に把握しているのは学校であ

り、教育委員会は、学校以外の場での学習等に対する支援を行うに当たって、学校との緊密な情報共有のもとで児童生徒の状況の把握や支援を行う体制を整え、組織的な支援を進める必要がある。

- 例えば、児童生徒の欠席状況が一定期間継続した場合には、教育委員会と学校がケース会議を開き、支援方策について協議することとするといった支援体制を設けることなどが考えられる。
- また、支援体制の構築の際、個人情報の保護に留意しながら、福祉機関などの関係機関の参画を得たり、児童生徒が民間の団体等から支援を受けている場合には、民間の団体等を含めた体制とすることなども考えられる。
- さらに、教育委員会が訪問型支援などにより児童生徒の学習活動の状況等を把握した場合は、構築されている支援体制により、学校をはじめとした関係者と情報を共有し、学校においては、共有された情報を踏まえて、出席扱いの判断や学習の評価等を行うことも必要である。
- 支援体制において情報共有を図るに当たっては、支援の目標・取組等を記載する様式を、教育委員会を中心に作成することも考えられる。
- 現在、「不登校に関する調査研究協力者会議」において、各学校で不登校児童生徒に対する支援状況等を記載する「児童生徒理解・教育支援シート」を作成し、関係機関で共有する取組を進めることが検討されている(→資料29)。
- また、本審議経過報告案においても、第二章で民間の団体等による支援の見通し等の作成について、第三章で訪問型支援を進める上での支援計画の作成について、取組の推進が期待される旨指摘した。
- これらの様式等は、いずれも支援の目標・取組を明確化し、関係者間の連携した取組を推進することを目指しているものであり、作成の際には、地域の学校、教育委員会、関係機関・団体等の間で適切な様式や活用方法を検討の上、相互に関連したものとすることが望まれる。

## (2) 具体的施策

- 以上のように、不登校児童生徒への学校以外の場での学習等に対する支援を推進するための支援体制の整備が必要である。
- このため、国は、自治体での支援体制を整備するモデル事業を行うとともに、研究機関に委託することなどにより、全国的なセンター機能の整備の在り方につ

いて検討する必要がある。

- 教育委員会においては、地域の実情に応じて、支援体制の整備を図る必要がある。

## 第五章 今後の検討課題

- 検討会議では、3つの検討事項のうち、「(2) 子供たちへの学習支援の在り方」を中心に検討を行ってきた。

フリースクール等に関する検討会議における検討事項  
(1) フリースクール等での学習に関する制度上の位置付け  
(2) 子供たちへの学習支援の在り方  
(3) 経済的支援の在り方  
(4) その他フリースクール等に関連する事項

- 「(1) フリースクール等での学習に関する制度上の位置付け」、「(3) 経済的支援の在り方」については、以下のような指摘があったところであり、これらについては、今後の検討課題だと考える。

(制度上の位置付け)

- 検討会議においては、不登校児童生徒が小・中学校等に在学しながら民間の団体等に通っているという、制度と実態とのずれがあるという課題も指摘された。
- この点については、義務教育制度と関わる課題であり、また、義務教育としての質をどう保証するかという点からも考える必要があるため、今後、本報告で提言した教育委員会・学校と民間の団体等との連携や訪問型支援の推進等により、学校以外の場での学習等がどのように充実されるかを見定めていく必要がある。

(経済的支援)

- 検討会議においては、
  - ・ 民間の団体等に通いたくてもお金を払えないという声もあるといった指摘があった。
- このような状況を踏まえ、文部科学省においては、平成27年度の補正予算により、民間の団体等で学ぶ経済的に困窮した家庭の不登校児童生徒の学習活動等に必要な経費を支援するモデル事業が行われている(→資料30)。
- 今後、このモデル事業の内容を基本として、経済的困窮家庭への体験活動費や通学費の支援の充実を図ることも考えられる。

おわりに