



文部科学省

MINISTRY OF EDUCATION,
CULTURE, SPORTS,
SCIENCE AND TECHNOLOGY-JAPAN

不登校国際フォーラム

～諸外国の不登校対策から考える「学びの保障」～

International Forum on School Absenteeism
—Rethinking the “Guarantee of Learning”
in Light of Other Countries’ Efforts to Address Absenteeism—

【成果報告書】

2026年3月31日

フォーラム概要

日本においては、小中学校における不登校児童生徒数が増加をしています。この傾向は日本のみならず、コロナ禍以降、他の国においても見られています。こうした状況を踏まえ、本フォーラムでは、OECDによる不登校に関する国際的な分析の結果等と併せて、日本、米国（ロードアイランド州）、英国、ノルウェーにおける不登校の現状、課題認識や具体的な対策等について学びます。その上で、学校教育の本質的重要性を踏まえ、諸外国の不登校対策への理解を深めつつ、誰一人取り残されない学びの保障に向けて、不登校に関する課題解決方策の在り方を検討する一助とすることを目的とします。

開催概要

【イベント名称】	不登校国際フォーラム ～諸外国の不登校対策から考える「学びの保障」～ International Forum on School Absenteeism –Rethinking the “Guarantee of Learning” in Light of Other Countries’ Efforts to Address Absenteeism–
【開催日程】	2025（令和7）年12月10日（水）
【開催時間】	13:00～17:10 ※12:30開場
【開催場所】	泉ガーデンギャラリー
【プログラム】	■ 第一部 基調講演（各国25分、計125分） ①OECD、②日本、③アメリカ、④イギリス、⑤ノルウェー ■ 第二部 パネルディスカッション（90分）
【開催形式】	ハイブリッド（対面＋オンライン）
【言語】	日本語、英語（日・英同時通訳あり）

13:00

主催者挨拶・趣旨説明 **矢野 和彦** 文部科学省文部科学審議官

13:10-15:15

【第一部】基調講演（各国25分、計125分）

①OECD Paulo Santiago	不登校問題：国際比較の視点から考える (インクルーシブな社会のための教育プロジェクト)
②日本 千々岩 良英	日本における不登校の状況とその対策
③アメリカ Brian Darrow	ロードアイランド州の出席率重視戦略
④イギリス Sophie Taylor	イングランドの学校における出席対策
⑤ノルウェー Linda Eklund Bræin	あらためて不登校を考える：定義と課題、 ノルウェーにおける政策対応

15:15-15:30

休憩

15:30-17:00

【第二部】パネルディスカッション（90分）

テーマ	
「学校教育の本質的重要性を踏まえた不登校に関する課題解決方策について」	
モデレーター	
千々岩 良英 日本	
パネリスト	
■ Paulo Santiago OECD	■ Brian Darrow アメリカ
■ Sophie Taylor イギリス	■ Linda Eklund Bræin ノルウェー

17:00

閉会挨拶 **堀野 晶三** 文部科学省大臣官房学習基盤審議官

OECD | Paulo Santiago



経済協力開発機構
(OECD)
教育・スキル局 政策助言・
実施課長

パウロ・サンティアゴ氏は、OECD教育・スキル局における政策助言・実施課の課長として、加盟国およびパートナー国に対し、教育政策全般に関するエビデンスに基づく助言を主導している。これには、初等・中等教育から高等教育まで、教育のあらゆる分野が含まれる。サンティアゴ氏は2000年にOECDに入局し、教育・スキル局のアナリストとして、教員政策、高等教育政策、教育における公平性、教育評価とアセスメント、学校教育における資源活用、教育資金など、幅広い教育政策分野を対象とした国際比較レビューを数多く担当してきた。これらの取組を通じて、OECDの政策指針、包括的な分析の枠組み、今後のデータ収集のための開発的作業、そして各国の実践に関する豊富な知見を有している。また、これまでに25か国以上において、教員政策、高等教育政策、教育評価政策、学校資源活用に関するレビューを主導している。ノースウェスタン大学にて経済学の博士号を取得。

日本 | 千々岩 良英

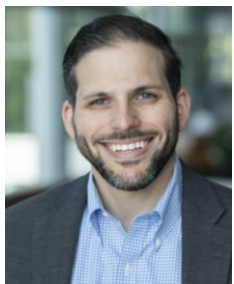


文部科学省
初等中等教育局
児童生徒課長

2002年文部科学省入省。以後、初等中等教育局・高等教育局、福岡県教育庁、在ジュネーブ国際機関日本政府代表部、東京オリンピック・パラリンピック担当大秘書官などを担当。2023年、不登校対策「COCOLOプラン」の策定に参画。2024年4月より現職。不登校やいじめなど生徒指導に関する政策を担当。

アメリカ | Brian Darrow

オンライン参加



ロードアイランド州教育省
(RIDE)
イノベーション・改善・
データ部門チーフ

ブライアン・ダロウ氏は、戦略的リーダーシップとデータに基づく改善を通じて、教育システムの変革に取り組んできた豊富な経験を持つ州教育のリーダーである。現在、ロードアイランド州教育省 (RIDE) においてイノベーション・改善・データ部門チーフとして、データ活用と継続的な改善の推進を担い、全米でも先進的な取組である #AttendanceMattersRIキャンペーンを主導している。この州全体の取組は、教育関係者、家庭、地域社会が一体となって慢性的な欠席の削減に取り組み、「毎日登校すること」の大切さを広く伝えることで、生徒の学習成果の向上を目指している。また、ダロウ氏はロードアイランド州における学校および学区の改善支援、評価、データ分析などの業務全般を統括している。これまでに、ロードアイランド州教育省において戦略担当チーフ、首席補佐官、カレッジ & キャリア・レディネス部門ディレクターなどの上級職を歴任。さらに、ルイジアナ州教育省ではポートフォリオ・エグゼクティブ・ディレクターを務めた。エール大学経営大学院ブロード・センター公共教育マネジメント修士課程の第1期卒業生であり、キャリアの初期にはルイジアナ州で高校数学教師として教育現場に携わった。

イギリス | Sophie Taylor



教育省
教育関与・就学支援・
福祉担当課長

イングランド全土における学校出席率の向上に関する教育省の取組を統括。また、入学制度、通学支援、放課後保育、行動支援、停学・退学、学校給食、ライフスキル教育など幅広い分野を所管。すべての子供たち一特に弱い立場にある子供たちが、落ち着いた支援的な学校環境のもとで教育に十分に参加できるように支援している。

ノルウェー | Linda Eklund Bræin



ノルウェー教育訓練局
教師能力開発課 幼稚園・
学校環境担当課長

2018年より教育訓練局に勤務。教育現場において20年以上の経験を有し、教師および学校リーダーとして従事。不登校の予防および対応に関する国家レベルの専門指針の策定に参画。長年にわたり、幼稚園や学校が安全で良好な教育環境を整備するための支援を行う学習環境プロジェクトを主導。また、学校や放課後プログラムが安全で良好な環境づくりに取り組む際に活用できるデジタル能力開発パッケージの開発を指揮。

不登校問題：国際比較の視点から考える (インクルーシブな社会のための教育プロジェクト)



経済協力開発機構（OECD）
教育・スキル局 政策助言・実施課長

パウロ・サンティアゴ

1. 発表の背景とOECDのプロジェクト

- ・不登校の問題はさまざまな国で拡大しており、とりわけコロナ後において顕著となっているため、国を越えて学び合うことができるテーマであると考えています。OECDでは「インクルーシブな社会のための教育プロジェクト」の一環として、みんなが機会に恵まれ、自分のポテンシャルを最大限に生かすことができるよう取り組んでいます。
- ・OECDからは、不登校問題における国際的な比較、傾向について説明していきたいと思います。

2. 国際的な比較・傾向とPISAの分析

- ・国ごとに不登校の定義や測定方法、何日欠席で不登校と捉えるかの指標が違いため、比較研究は容易ではありません。唯一の比較データであるPISA（15歳対象）の自己申告に基づく結果では、意外にもOECD諸国全体で欠席は増えておらず、2012年から2022年にかけて若干減少しています。
- ・ただし、ギリシャ、アイルランド、ニュージーランド、デンマーク、ノルウェーでは無断欠席率の一貫した上昇傾向が見られます。日本と韓国は他国と比べ欠席率がかなり低く、これは文化的なことが背景にあると考えられます。
- ・男女差や学校の所在地（都市・遠隔地）による明確な傾向は見られませんが、社会経済的に恵まれていない生徒や移民背景のある生徒のほうが欠席率が高い傾向にあります。
- ・長期欠席（3カ月超）の理由として、病欠が最も多いものの、「学校を安全と感じなかった」「退屈していた」という回答も一定数ありました。

3. 政策調査とモニタリングの現状

- ・2025年4月に開始された政策調査には34カ国から45件の提出があり、2026年6月に比較報告が公表される予定です。
- ・「出欠データの報告頻度は、1年に1回」という例が最も典型的であり、リアルタイムや日次で報告している国は非常に限られています。
- ・ニュージーランドでは、毎日の出欠データをダッシュボードで公表しており、学校システムから自動的にデータがアップロードされます。このデータは社会経済的な家計データや労働市場データと結びつけられ、その後の学業修了、就労、社会給付の受給、犯罪起訴の可能性などの幅広い分析に活用されています。

4. 具体的な予防策と対応策

- ・予防的政策：イギリスのウェールズでは「家庭参画担当官」が家族の状況を理解し、必要な措置を講じるプログラムがあります。それ以外にも、啓蒙キャンペーンや、何日も欠席すると進級できないといったインセンティブの導入、さらに生徒が関心を持てるようカリキュラムを変更する取り組みも行われています。
- ・対応策：スクールカウンセラー、心理教員、ソーシャルワーカーなど、教員以外の人たちが専門的にかかわることが一般的です。他にも入院中の生徒への代替教育、デジタルテクノロジーの活用、ピアサポートプログラムなど、多岐にわたる対処方法があります。
- ・学校の評価：不登校問題への専門的な教員研修は多くの国で不足していますが、不登校の評価を学校の「内部評価」や「外部評価」の一環として位置付けている国が過半数となっています。

5. ピアラーニング（相互学習）で得られた知見

■「モニタリング」について

- ・データインフラを整備させることは、学校の出欠問題を理解し、さらに研究することにつながるための重要な第一歩です。
- ・自動的なデータ収集システムが出現しつつありますが、データ保護の観点や、「ラベルづけ・レッテルづけ」といった誤った使われ方への懸念から、導入には慎重な検証が必要です。

■「不登校問題の要因と影響」について

- ・不登校の原因は、個人、家族、コミュニティ、メンタルヘルス、社会経済的な状況、学校の風土、進学による環境の変化など多岐にわたります。
- ・生徒、保護者、教員の間で不登校の原因に対する認識が異なっていることが多く、これが根本的な原因の理解を難しくしています。
- ・新型コロナウイルス感染症によって、理由のない欠席の増加やメンタルヘルスの深刻化など、不登校の性質がずいぶん変わってきました。この変化により、保護者や生徒の学びに対する意識も変わり、柔軟な学習環境の需要が広まるとともに、より罰則的ではないアプローチが必要となっています。

■「政策対応」について

- ・懲罰的な対応から、早期からの支援へ転換していくことの重要性が語られました。
- ・コロナによって悪化した「学校でのいじめ」や「ネットいじめ」に対処するために、全校的な介入、学校以外での介入、そして家庭を中心とした支援を組み合わせることが必要であるとされました。



文部科学省
初等中等教育局児童生徒課長

千々岩 良英

日本における不登校の状況とその対策

1. 日本の教育制度の概観と役割分担

- ・学校体系：6歳から12歳までが義務教育としての小学校、12歳から15歳が義務教育の中学校であり、その後は多くの子供が高等学校へ進学し、大学、大学院へとつながります。
- ・設置・運営の責任：小中学校は主に市町村が設置し、高等学校は主に都道府県が設置・運営を行っています。
- ・文部科学省（中央政府）の役割：国全体の基本的な制度の枠組み設定、全国的な基準（学習指導要領など）の設定、予算の確保、および地方公共団体への指導・助言・援助を担います。
- ・学校教育の捉え方：日本は天然資源に恵まれない小国であるため、古くから「人材」や「教育」を大事にする考え方を先人から受け継いできました。

2. 不登校の定義と支援について

- ・不登校の定義：何らかの心理的、情緒的、身体的もしくは社会的要因や背景によって、児童生徒が出席しない又はすることができない状況（病気又は経済的理由による場合を除く）
- ・支援の法的枠組み：2016年に、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が公布されており、不登校児童生徒に対する教育機会の確保が目的の一つとされています。
- ・基本理念：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環境の確保を前提とし、不登校の児童生徒が行う学習活動への支援を行う考え方を示しています。

3. 支援に関する基本的な考え方

- ・最終目標：学校に登校するという結果のみを目標とするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的に捉え社会的に自立することを目指します。
- ・休養の意味と留意点：不登校の時期が「休養等の積極的な意味」を持つことがある一方で、学業の遅れや進路選択上の不利益が存在することに留意する必要があります。
- ・学校の役割：既存の学校教育になじめない児童生徒について、学校としてどのように受け入れていくかを検討し、なじめない要因の解消に努める必要があります。
- ・学校教育の意義：学校は多くの人たちが関わり合う中で多様な経験・体験を通じて、実社会に出て役立つ「生きる力」を培う場であります。

4. 不登校をめぐる最新データ（2024年）

- ・不登校児童生徒数：日本の小中学校における不登校児童生徒数は約35万4000人（全児童生徒の3.8%）で、過去最多となっています。
- ・傾向の変化：コロナ禍以降に増加が強まりましたが、2023年から2024年にかけて増加率（増加のカーブ）は減少しており、新しく不登校になった児童生徒数も昨年度は減少しました。
- ・主な要因：「学校生活に対してやる気が出ない等の相談」が最も多く、次いで「生活リズムの不調」「不安・抑うつ」「学業不振・友人関係」などが続いています。

5. 不登校対策「COCOLOプラン」の3つの柱

- ・不登校により「学びにアクセスできない子供たちをゼロにする」ことを目指し、以下の取り組みを進めています。

①多様な学びの場の確保

- ・校内教育支援センター（校内の居場所）：教室に入ることができない児童生徒が、学校内で安心して学習したり、相談支援を受けることができるスペースです。令和7年6月現在、公立小中学校のうち、15,874校に設置されています。
- ・教育支援センター（校外の居場所）：全国に1800以上設置されており、学校外の施設で学びを提供します。
- ・学びの多様化学校：不登校の子供たちの状況に応じた特別な教育課程を編成する学校で、設置を促進しています。
- ・オンライン学習：1人1台端末を活用し、自宅からオンラインでクラスとつないで勉強できる取り組みを進めています。

②チーム学校での支援（心の小さなSOSの早期発見）

- ・早期発見：1人1台端末を用いて子供たちの変化を早い段階でチェックし、キャッチします。
- ・組織的対応：担任の先生だけでなく、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどが連携して「チーム学校」で支援します。
- ・保護者支援：保護者に対する相談支援や学習会の実施、広報提供体制の整備を促進しています。

③魅力ある学校づくり

- ・学校風土の見える化：ツールを用いて学校の状況を客観的に把握し、運営の改善に生かします。
- ・授業の改善：学校生活で最も長い時間を占める授業の質を高めます。
- ・校則の見直し：子供たちが自分たちで参加しながらルールづくりを進める取り組みを促進しています。



ロードアイランド州教育省 (RIDE)
イノベーション・改善・データ部門チーフ

ブライアン・ダロウ

ロードアイランド州の出席率重視戦略

1. ロードアイランド州の現状について

- ・常態化した授業欠席の定義: 同州では、学校日数の10%以上の欠席を「常態化した授業欠席」と見なしています。
- ・改善の成果: パンデミックのピーク時から欠席率が12%減少し、生徒約1万7000人の授業欠席が改善されました。その結果、指導時間が370万時間（欠席日数66万7510日分）増加しました。

2. 三つの主要な取り組み

「アテンダンス・マターズ（出席は重要）」キャンペーンの柱となる3つの戦略について説明。

① 州全体のコミュニケーションキャンペーン

- ・トップダウンの推進: マッキー知事とインファンテ・グリーン教育長が主導し、コミュニティ全体で取り組む「ワンチーム」のアプローチを採用しました。
- ・マルチメディアの活用: 上院議員、スポーツ選手、医師、宗教リーダーなどが「なぜ学校が重要か」を語る動画や屋外看板を展開しました。
- ・継続的な発信: 毎週のプレスリリースで、出席を促進した学校を称える知事のメッセージを出しています。

② 革新的なリアルタイムデータの活用

- ・データの透明性: 全ての学校からリアルタイムで授業の出席率に関するデータを収集し、州内全校のランキングや出席率の推移などを公開しています。
- ・コミュニティへの公開: 保護者や市民もアクセス可能にすることで、競争原理に基づいた改善を促しています。
- ・分析ツールの提供:
 - Ⅰ 行動科学的アプローチ: 学校別の出席状況を一覧化したデータ等をもとに、各生徒が不登校になる確率を予測することで、保護者に向けて事前の対応を呼びかけることが可能になりました。
 - Ⅱ ヒートマップ: 曜日（月・金に多い）や季節（1・2月の健康問題）による欠席傾向を色分けし、授業欠席の未然防止のための対応を可能にしました。
- ・成績との関連付け:
 - Ⅰ 卒業率: 欠席が常態化した生徒の60%が4年間で卒業できていない事実を示しています。
 - Ⅱ 長期影響: 幼稚園での常態化した欠席が、10年後の卒業率や3年生時の成績低下（10%減）に直結することを明らかにしました。
 - Ⅲ 改善のメリット: 出席率が改善すると、成績が7~10%向上するというデータも提供しています。

③ 生徒および学校への強力な支援

- ・メンタルヘルス支援: パンデミック後に増大した授業欠席という問題に対し、民間組織「Hazel Health」と連携し全生徒へメンタルヘルスのサポートを提供しています。
- ・家庭へのアプローチ: 学校カレンダーを印刷して全家庭に配布し、冷蔵庫に貼るなどして保護者が登校日を把握できるようにしました。
- ・セクターを越えた連携: 健康省や医師と協力し、肥満や喘息などの医療的な理由による欠席を減らす検討を行っています。
- ・学校の能力強化:
 - Ⅰ 各校にデータに基づいた授業出席対策チームを構築し、生徒ごとの適切なアプローチを検討させています。
 - Ⅱ 欠席率が50%を超えるような成績下位校への集中支援や、全教師向けの無料専門研修コースを用意しています。

3. まとめと結び

- ・取り組みの総括: 三つの主要な取り組み（コミュニケーション、リアルタイムデータ、生徒・学校への支援）を通じて、常態化した授業欠席を改善し、370万時間の指導時間を増加させることができました。
- ・メッセージの信頼性向上: メッセージの送り手を教育省だけに限定せず、宗教リーダーやコミュニティのリーダーなど、地域を構成するあらゆる人々が声を一つにして発信しました。これにより、教育省単独で実施するだけでは得られにくかった信頼性を獲得することに成功しました。
- ・データの戦略的活用: リアルタイムデータを活用し、特に出席率と生徒の成績・学業との関連性を明示することで、メッセージを強化しました。これが生徒や学校に対する強力な支援へとつながっています。
- ・最新の改善状況: 2025年度においても、ロードアイランド州にある学校の8割が、前年12月比で出席状況の改善を示しています。



教育省
教育関与・就学支援・福祉担当課長

ソフィー・テイラー

イングランドの学校における出席対策

1. イギリスの教育制度について

- ・制度の担い手：保護者、学校、地方政府、中央政府がそれぞれの役割を担っています。
- ・保護者の責任：十分な教育を確保し、子供を学校に出席させる責任があります。
- ・学校の記録義務：国内約2万2000の学校は、190日（380回）の授業すべてにおいて、共通のコードを用いて「登校、欠席（病気・宗教・家族休暇など）、遅刻」を詳細に記録します。
- ・地方・中央政府の役割：地方政府はソーシャルケア等の幅広いサービスを提供し、中央政府は政策立案や法整備を行います。

2. 欠席の定義と影響

- イギリスでは欠席に関して以下の基準を設けています。
 - ・継続的・長期的欠席：10%以上の欠席（学年度で19日に相当）。
 - ・重度の欠席：50%以上の欠席。
- コロナショックの影響とリスク
 - ・コロナ前は低い欠席率を維持していましたが、パンデミックにより「1世代に1回」と言えるほどの大きな悪化が見られました。
 - ・学力、経済的影響：出席率が90～95%の16歳の生徒は、ほぼ皆勤の生徒と比べ、英語と数学において良い成績を得る確率が50%低下することがわかっています。
 - また、11歳～16歳の間の欠席1日につき、将来の収入が約750ポンド失われると算出されています。
 - ・その他の影響：メンタルヘルスの悪化、犯罪への加担、子供の安全が懸念されるほか、欠席によって生じる、“クラス内の生徒ごとの理解度の差”という問題に対して、適切な対処が求められる教員の負担が大きいことも課題です。

3. 二極化する課題への異なる対処

- 欠席問題は「人数の多い層」と「深刻な層」に二極化しており、それぞれ異なるソリューションが必要です。
- ・人数の多い層：大勢の生徒が数日間欠席する傾向。データツールで把握した情報をもとに対応の必要性を学校に訴えていきます。
 - ・深刻な層：欠席率50%以上の深刻な層（英国内に約17万1000人）。医療や社会福祉を組み合わせた包括的な対応が必要です。

4. 欠席の要因と社会環境の変化

- 欠席につながる要因は多岐に分類されます。
- ・保護者の意識と在宅勤務：在宅勤務の広がりにより、以前より「体調が悪ければ休ませて家庭で保護者が面倒を見る」という判断が取りやすくなっています。
 - ・学校内要因：いじめ、幸福度の低下、学習の遅れ（追いつけないことへの諦め）などがあります。
 - ・支援不足：特別な教育ニーズやメンタルヘルスの課題を持つ子供が、より適切なサポートを受けられていない現状があります。
 - ・幅広い社会問題：貧困、家庭環境、住宅問題などの学校だけでは対処できない問題もあります。

5. 「サポートファースト」アプローチとデータ活用

- 罰則よりも支援を優先する「サポートファースト」を掲げ、ガイドラインを整備しています。
- ・データの義務化：学校の出席データの共有を義務化し、教育省がリアルタイムで把握・分析できる体制を構築しました。
 - ・学校間相互サポート：うまくいっている学校（ベストプラクティスリードスクール）が他の学校を指導し、サポートする仕組みを推進しています。
 - ・地域的なサポート：教育省主催のカンファレンスで課題解決策などの情報を共有交換を行っています。
 - ・省庁間連携：出席は大事であるという共通認識のもと、保健省（学校がある時に外来の予約を入れないようにするなど）や住宅省との連携を強め、生徒の出席につながるサポートをしています。
 - ・コミュニケーション：学校に在ることの重要性を強調する情報を多方面から発信しています。

6. データに関する取り組み紹介

- データツールの詳細と学校へのフィードバック
- 全ての学校に対して、欠席率に関する対応を示すためのレポートを作成・提供しています。
- ・他校との比較：自校の出席率や継続的な欠席率が、立地、規模等が近い学校と比べてどのような状況にあるかを示します。
 - ・時系列推移：欠席率が時間経過とともにどのように推移しているかを可視化します。
 - ・強みと重点分野の特定：改善が必要な点だけでなく学校の強みも指摘します。また重点分野については具体的で粒度の細かい洞察を提供します。



あらためて不登校を考える：定義と課題、 ノルウェーにおける政策対応

ノルウェー教育訓練局
教師能力開発課 幼稚園・学校環境担当課長

リンダ・エイクルンド・ブライエン

1. ノルウェー教育訓練局の役割

- ・組織の責務：教育訓練局は教育省の下にあり、教育セクター全般のガバナンス、議会制定の法律・規則の実施に責任を負っています。
- ・公立学校の役割：福祉国家ノルウェーにおいて公立学校は土台であり、すべての児童・生徒が質の高い教育を得られることを目標としています。

2. 不登校に対する概念と定義の変化

- ・重大性の認識：不登校はウェルビーイングや将来に影響する重大な問題であり、コロナ後に重要性が高まりました。
- ・懸念される不登校への呼称変更：「登校拒否」や「本意な欠席」といった言葉を避け、意識的に「懸念される不登校」という言葉を使用しています。
- ・懸念される不登校の捉え方：生徒の社会的及び学問的なつながりや発達に影響を及ぼす可能性があり、登校拒否の考え方とは異なります。
- ・多面的な要因分析：原因を「個人的要因」「家族関係」「学校関係要因」に分類しており、学校関係要因には「教育が状況に即していない」ことなどが含まれます。

3. 教育制度の構造と地方自治

- ・国の役割と地方の自治：国が目標や法的枠組みを策定し、実施は地方自治体が担うことで、地方のニーズや状況に合わせたものになっています。
- ・学校制度：1～7年生の小学校、8～10年生の前期中等学校、その後の後期中等学校の三本柱で構成されます。

4. 包括的な支援と法的根拠

- ・協働的アプローチ：学校、保健サービス、心理的サービス、福祉サービスが専門家チームとして連携し、包括的なサービスを提供します。
- ・教育法の規定：すべての子供が無償で包括的な教育を受ける権利が定められています。また、学校、地方自治体、国の責務についても規定されています。
- ・安全で良い学校環境への権利：教育法第12章では、健康や学習を促進する環境を享受する権利が定められており、これが満たされているかは生徒の「主観的な体験」に基づき判断されます。
- ・フォローアップの義務：教育法第10条の6により、理由を問わず「欠席1日目」からフォローアップを行う義務が自治体に課されています。

5. 欠席データの現状とトレンド

- ・不登校率の上昇：過去1年、不登校率の上昇傾向が継続しており、特に10年生以上で不登校が増加しています。
- ・具体的な数値：10年生の平均欠席は9日と8時間で、2018年度から19年度にかけて3日以上増加しました。また、年間20日以上欠席する生徒は全体の18%に達しています。
- ・データの課題：現在は10年生以上のデータしか国レベルで把握できておらず、個人データレジストリの構築が進められています。

6. 不登校解決のための6つの政策的取り組み

- ・フォローアップ義務の発効：2024年8月1日より、不登校初日からの対応が義務化されました。
- ・欠席上限（10%ルール）：後期中等教育で10%を超えると成績評価が得られない仕組みです。不登校減少に効果がありましたが、根本解決には至らないとの指摘もあります。
- ・政府による委員会の設置：将来の社会における公立学校の役割を議論、評価し、学校はどう変わっていかねばいけないかを掘り下げます。
- ・「より実践的な学校へ」白書：5～10年生を対象に、実践的な学習を通じてモチベーションやウェルビーイングを高めるプログラムを提唱しています。
- ・全国不登校レジストリ：1～9年生の累積欠席データを国が把握できる登録簿の運用を目指しています。
- ・エビデンスに基づくガイドライン：研究成果、専門家の経験、生徒や保護者の声を統合した国際基準のガイドラインを策定中です。

7. ガイドライン策定プロセス

■ ガイドライン策定の体系的プロセス

- ・専門家委員会の役割：実務家、専門家、保護者、生徒で構成される委員会が、エビデンスの検討や提言の策定に向けた助言・支援を行います。

■ 5つの主要トピック

- ・「学校と家庭の連携」「生徒の関与」「学術・社会・組織的アプローチ」「職員的能力」「ステークホルダーの協力関係」を重点領域としています。

■ アドバイザリーグループとユーザーの視点

- ・外部アドバイザリーグループ：27名の専門家、実務家、保護者などが参加し、多様な知識や視点を提供して質を担保しています。
- ・児童・生徒への面談：不登校状態にある子供たちと11回の面談を行い、生徒や保護者に対する洞察を深めています。

■ 児童・生徒が「ガイドライン策定へ参加」する上での条件

- 「意見を信じてもらえること」「安全と信頼」「参加が実際に影響（変化）を及ぼすこと」が、児童生徒がガイドライン策定に参加する上で必要な条件です。

テーマ

「学校教育の本質的重要性を踏まえた不登校に関する課題解決方策について」

モデレーター

千々岩 良英 | 日本

パネリスト

■ パウロ・サンティアゴ | OECD

■ ブライアン・ダロウ | アメリカ

■ ソフィー・テイラー | イギリス

■ リンダ・エイクルンド・ブライエン | ノルウェー

テーマ①：学校教育の意義と役割

〈ノルウェー：ブライエン氏〉

ノルウェーのミッションとして、すべての子供、生徒、訓練生が確実に質の高い教育を受けられるよう保障することが重要であると示している。教育は社会の中で疎外化されないために不可欠であり、不登校の結果として中等教育をドロップアウトすることは、将来的な社会的・職業的疎外に直結する。これは個人だけでなく社会・経済的にも大きなコストを伴うものである。

また、学校教育の意義として以下の点が考えられる。

- ・権利の保障：子供や若者が教育を受ける権利を満たすことは、個人と社会の両方に大きな影響を与える。
- ・長期的利益：中等教育での学びは生涯収入、高等教育への進学、キャリア、健康、さらには死亡率の改善など、その後の社会生活の向上に寄与する。
- ・学校の機能：学校は単に教えるだけの場ではなく、社会的な場であり、規則正しい習慣を身につける場であり、先生との密接な関係が存在する場所である。

〈アメリカ：ダロウ氏〉

教育の役割は、個人の人生を劇的に変えることができる点にある。教育に時間と労力を割くことは、生徒自身の未来、コミュニティの未来、そして国の未来への投資に他ならない。

ロードアイランド州が展開する「アテンダンス・マターズキャンペーン」の背景には、以下の考えがある。

- ・労働力への投資：1人の生徒への投資は、将来の州の労働力への投資である。
- ・州の繁栄と競争力：他州と競争できる優秀な人材を育成し、企業が競争力を得るためには教育が不可欠である。
- ・欠席の影響：欠席は学力や卒業率に負の影響を及ぼすため、これを回避することが未来への投資となる。

〈イギリス：テイラー氏〉

子供たちの学力が向上することは、将来のキャリア形成につながるだけでなく健康にも良い影響を与える。子供たちが健やかに成長し、自らのポテンシャルを最大限に生かせるよう手助けすることが学校の重要な役割である。

また、以下の側面が強調された。

- ・信頼関係の構築：いじめや学校への不適応を感じている子供にとって、学校で信頼できる大人と関係を構築することは大変重要である。
- ・課外活動の重要性：音楽、美術、体育、体験活動などの課外活動は、子供が学校に来たいと思う動機付けになり得る。
- ・人間形成の場：学校は狭い意味での教科学習だけでなく、トータルな人間形成の場としての役割も担っている。

テーマ②：不登校児童生徒数の増加の背景について

〈OECD：サンティアゴ氏〉

不登校の問題は、多くの国においてパンデミック後、緊急の課題となっている。OECDの調査から、生徒たちの学習に対するエンゲージメント（関与）の低下が主要な問題として特定された。その要因は多岐にわたる。

- ・学習意欲と環境の変容：SNSやインターネットの普及により、学習から目が逸れやすくなっている。また、学習内容が「つまらない」と感じ、モチベーションが高まらない状況がある。
- ・メンタルヘルスとウェルビーイング：コロナの影響でメンタルヘルスの問題が深刻化し、かつ検知が難しくなっている。
- ・保護者の姿勢の変化：在宅勤務の増加などに伴い、「数日欠席してもいい」といった教育に対する価値観の緩和や許容が見られる。
- ・学校の環境、風土：学校が安全で、自分の居場所であると感じられるよう、対話の質を高めることが重要である。
- ・社会経済的要因：貧困や経済的障害、特別なニーズのある生徒への包摂的な支援の欠如も影響している。

〈アメリカ：ダロウ氏〉

パンデミックは教育制度全体に対する巨大な「ディスラプター（破壊的要因）」となった。

■ロードアイランド州の分析

- ・欠席の最大の理由はメンタルヘルスの悪化であり、生徒たちは不安を高め孤立化した。
- ・調査の結果、根本原因は「医療的・精神的問題」「通学手段」「家庭の不安定さ」「学校文化への不参加」の4点に集約される。
- ・特に、パンデミック期に生まれた子供が現在幼稚園に入園しているが、保護者の間に「幼稚園なら休んでもいい」という誤解がある。これが後の読解力不足や卒業率低下に繋がるリスクとなっている。

〈イギリス：テイラー氏〉

■イギリスの分析

- ・「毎日学校に行くことが重要」という言説が、コロナ禍での「学校に来るな」という政府方針によって矛盾をきたし、社会的な態度が変化した。
- ・オンライン学習の普及により、「家の方が学習が進む」と考える保護者やメリットを感じる生徒が現れた。
- ・感染症への敏感さが増し、体調不良時に無理をさせない風潮が強まった。
- ・初等教育から中等教育への「移行期間」にコロナを経験した層が、情緒や他者との関係構築で困難に直面している。

〈ノルウェー：ブライエン氏〉

ノルウェーにおいては、不登校の要因を一つに特定することはできず、多面的なものとして捉えている。

スκανジナビア諸国での調査によると、不登校の要因として以下が考えられる。

- ・個人的、心理的要因：睡眠の問題、虐待の経験、心理状況などがリスク要因となり得る。
- ・学校、社会に関連する要因：クラスメートや教師との関係、いじめ、学習上の困難などが挙げられる。
- ・当事者の関与の重要性：不登校対策を家庭や生徒と一緒に作り上げていくことが重要であり、ノルウェーでは様々なステークホルダーの関与を得ながらガイドラインを作成している。

テーマ③：不登校に関する政策的アプローチについて

〈OECD：サンティアゴ氏〉

不登校問題は教育の場に留まらないため、子供の成長・発達全体を見た包摂的なアプローチが必要である。

- ・早期の習慣づくり：幼稚園などの早い段階から「毎日登校すること」の重要性を保護者に伝え、キャンペーン等を通じて啓発することが望ましい。
- ・多様性への対応：生徒が学校に来ない理由は一人ひとり異なるため、専門性を持ったカウンセラーやソーシャルワーカーによる対応も含め、個々の理由に応じた対応が必要である。
- ・人材育成と責任の明確化：教員がメンタルヘルスの問題に早期に気づけるよう教育するとともに、責任を明確にすることが求められる。

〈イギリス：テイラー氏〉

■データの可視化とフィードバック

イギリスでは、すべての学校から1日2回の出席データをリアルタイムで収集する仕組みを義務化している。

- ・収集されたデータに基づき、国・地方・学校それぞれのレベルでレポートを生成し、学校に提供している。
- ・「金曜日に欠席が多い」といった具体的な傾向などを即時に特定し、対策に繋げている。
- ・似た環境にある他校との比較データを提供することで、改善の可能性を具体的に検討させている。

■中央・地方政府の役割分担

- ・2000年以降、地方自治体のコントロール外にあり、政府と直接連携しているアカデミースクールという概念が導入された。
- ・自治体は、「より複雑で深刻な問題」をサポートする役割を担っている。例えば、子供のいる家庭で起こるDVや貧困など、学校だけでは解決できない問題に取り組んでいる。

〈ノルウェー：ブライエン氏〉

ノルウェーでは、エビデンスに基づいた不登校支援のガイドラインを構築している。

- ・知識のピラミッド：体系的なレビューを行い、世界中から幅広く情報を収集している。
- ・ブリッジとしての委員会：研究と実践を繋ぐため、外部の専門家や実践家からなる諮問委員会を設置している。例えば、ガイドラインを作成するにあたって必要なデータの分析や、有用性の検証といった役割を果たしている。

テーマ④：保護者の支援のための有効な取り組みについて

不登校の子供を支える保護者へのサポートは、不可欠な観点である。

〈アメリカ：ダロウ氏〉

■ 保護者とのコミュニケーション

- ・欠席が常態化するリスクの高い生徒のリストを学校に提供し、学校から保護者へ手紙や携帯電話のテキストメッセージで早期のアクションを促している。
- ・学校に対して、保護者との積極的なコミュニケーションと継続的なアプローチの重要性を提示している。
- ・宗教団体、スポーツチーム、ビジネスリーダーなどを「メッセンジャー」として巻き込み、メッセージの浸透を図っている。

■ メンタルヘルスサポートの具体策

- ・医療機関と提携し、州全体でアクセス可能な遠隔での医療サービスを提供している。
- ・スクールカウンセラーを配置し、学校内に「メンタルヘルスクリニック」と同様の機能を整備した。これは特に貧困の課題がある子供に対して効果があった。

〈OECD：サンティアゴ氏〉

■ 包括的な家庭支援

- ・子供がメンタルヘルスの問題で苦しむ際、家族も同様に苦しむため、家族への専門的カウンセリングが必要である。
- ・財務的なサポート（制服代の提供など）を含め、信頼関係を構築しながら保護者とともに問題に取り組むことが重要である。

テーマ⑤：新たな不登校を生まない取組、魅力ある学校づくりについて

〈イギリス：テイラー氏〉

より子供たちが学校に行きたいと感じるためには、学校を魅力的な場所にすることが不可欠である。この点について、以下の施策が重要である。

■ カリキュラムの多様性と質の確保

- ・子供たちが関心のある科目（たとえばプログラミングや体育なども含めて）を受講できていることが重要。
- ・様々なプログラムを通して、新しい経験や機会（美術、文化的なアクティビティなど）を提供することが求められている。

■ メンタルヘルスの取り組み

- ・教育省と健康省の共同の取り組みとして、学校にメンタルヘルスのサポートチームを展開。よりウェルビーイング、幸福度を高めるサポートをしている。
- ・問題が発生した後に対応するのではなく、事前に幅広く子供をサポートできる仕組みを学校の文化として作り上げることが重要だと考える。

■ 無料の朝食提供プログラム

- ・多層的なアプローチの一環として、すべての小学校で無料の朝食を提供し、授業開始前後にクラブ活動を実施。学校への出席、友人との交流、必要な栄養補給、家庭のコスト負担の軽減などにつながっている。

テーマ⑥：外国の不登校対策の共通項、各国の取組に生かすことができる点について

〈OECD：サンティアゴ氏〉

- ・不登校問題に対しては、社会全体の様々なセクター間による協力が必要になる。
- ・適切な政策をつくっていくためにも、データ分析を適宜行い、常に基本的なところから立ち返って考えることが必要。
- ・単に他の国でやっていることをコピー＆ペーストするだけでは足りない。自国の文脈を踏まえて考えていくことも重要。

〈アメリカ：ダロウ氏〉

- ・不登校の問題解決に取り組むには、生徒個人のレベルまで落とし込んで考える必要がある。まずは体系的なレベルで考えて、それを学校まで落とし込み、学校とコミュニティが一人ひとりの生徒、家族固有の問題に対応していく必要がある。

〈イギリス：テイラー氏〉

- ・子供たちが抱えているメンタルヘルスの要因としては、いろいろなものがあるが、ひとつにはソーシャルメディアがある。携帯電話を使うことを認めるべきなのかに関して、英国でもさまざまな議論がなされている。子供たちの孤独に対する解決策に関しても今後議論を深めていきたい。
- ・子供たちを一番大切に思っているのは家族である。だからこそ学校と保護者の連携は非常に重要であると考えている。

〈ノルウェー：ブライエン氏〉

- ・登校すること、学校へ行くことの重要性については、学校・地方・政府といったあらゆる立場から議論する必要がある。
- ・学校の出席状況を把握するほか、教師への研修の実施も重要である。
- ・保護者、子供たちとの信頼に基づく対話が不可欠。
- ・エビデンスに基づくガイドラインは、国際的にも開発することができると考えている。それを国レベルにカスタマイズすることも重要だと思うので、ノルウェーのガイドラインを今後皆様と共有したい。