

## 「社会的自立に向けた不登校児童生徒支援計画」（中間案）

～「ひきこもり」の未然防止に向けて～

【担当部課】 府民生活部 青少年課  
教育庁指導部 学校教育課

### 1 問題意識

- 不登校児童生徒への支援については、学校をはじめ、関係者において様々な努力がなされてきたが、平成24年度以降増加に転じ、以後5年連続で増加している。（※参考資料P1参照）また、一旦不登校となると小学校では42.6%、中学校では59.1%が90日以上欠席の不登校（※参考資料P2参照）となっており、長期化する傾向が見られることもあり、教育における喫緊の課題の一つとなっている。
- 不登校の要因について、小学校では「家庭に係る状況」が最も多く、中学校においても相当数見受けられる。また、「学校に係る状況」では「学業の不振」「友人関係をめぐる問題」が多くなっているとともに、「教職員との関係をめぐる問題」等、教職員そのものが要因や背景となっていることもある。（※参考資料P3参照）
- いずれにしても、不登校の要因や背景が多様・複雑であることから、学校教育の観点のみで捉えて対応することが困難な場合があるため、学校や教育関係者による児童生徒や家庭への支援の充実だけでなく、学校への支援体制や福祉や医療などの関係機関との連携協力等のネットワークによる支援の充実を図ることが必要である。
- また、不登校児童生徒への支援は、「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、適切に他者からの助力も得ながら、社会的に自立することを目指す必要があることや、児童生徒によっては、不登校の時期が休養や自分を見つめ直す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や社会的自立へのリスクが存在することも十分認識することが重要である。
- こうしたことを踏まえ、学校の内外を問わず、個々の状況に応じた学びの場を提供すべく、「不登校の未然防止」（※）「休みがちな児童生徒への

対応」「不登校児童生徒への支援」を進める枠組みの構築を図るとともに、教育支援センター(適応指導教室)や民間施設(フリースクール)等の学校外における教育の機会の充実、更には、中学校を卒業した不登校生徒に対する就学・就労や「ひきこもり防止」への支援を継続的に行っていく仕組みについて検討し、不登校に関する総合的な支援計画を策定することとする。

※「不登校の未然防止」とは、学校生活に起因する不登校が生じないよう、誰もが過ごしやすい学校づくりを目指すことを意味するものであり、不登校を「問題行動」と捉える趣旨ではない。

- なお、検討にあたっては、府と市町(組合)の役割分担やそれぞれの地域性に十分留意することが必要である。

## 2 現状と課題

### (1) 不登校の未然防止

<現状>

- これまでから、担任の教諭をはじめ、養護教諭を含めた教職員全体による日常的な心のケア等により、不登校傾向を示す児童生徒の早期発見・対応や未然防止に成果を上げている。
- 心理や福祉の専門家として、スクールカウンセラーを平成7年度から、まなびアドバイザー(スクールソーシャルワーカー)(※)を平成19年度から学校に配置し、年々その充実を図ることにより、児童生徒へのカウンセリングによる心のケアや家庭支援、また、福祉などの関係機関との連携が進んできている。(※参考資料P6参照)  
※平成21年度から「まなび・生活アドバイザー」として配置。
- スクールカウンセラーやまなび・生活アドバイザー等を講師とした校内研修を積極的に実施しており、教員のカウンセリング能力等の向上に努めている。
- 小中や中高といった校種間の連携により、不登校傾向を持つ児童生徒の情報を共有し、学級編制や年度当初の指導に生かしている。

<課題>

- 若手教員の増加に伴い、これまで培われてきた学級経営や生徒指導

等の手法の継承や教員個々の指導力の向上を図る研修等の充実が必要である。

- 子どもたちが出すサインを早期に受け止め、学校としての組織的な対応ができる仕組みが必要である。
- 子どもへの支援が学校として組織的な対応となるよう、受け止めた子どものサインから早期に支援計画を策定する必要がある。
- 不登校の要因について、「家庭に係る状況」が小学校では最も多く、中学校においても相当数あることから、家庭への支援を充実する必要がある。
- 学校をはじめ関係者による様々な取組により、相当数の不登校が解消しているが、新たな不登校の増加が全体の不登校数の増加につながっており、不登校の未然防止について効果的な取組が必要である。  
(※参考資料P2参照)

## (2) 休みがちな児童生徒への対応

<現状>

- 学校へは登校できるが教室には入りにくかったり、休みがちな児童生徒への対応については、教育や心理等の専門家を目指す大学生等を心の居場所サポーターとして学校に配置している。教員や心の居場所サポーターによる別室での対応も含めた個別の対応が早期解決につながっている。

<課題>

- 別室や保健室等での個別対応について、教員だけで十分な対応を行うことは難しい。また、心の居場所サポーターの配置は、平成30年度において、小学校で16校、中学校では22校であり、十分とは言えず、その効果的な活用や配置について検討する必要がある。

## (3) 不登校児童生徒への対応

<現状>

- スクールカウンセラーは全ての中学校・高等学校に配置しており、認知や活用は進んでいることから、学校としての不登校対応の取組が進み、相当数の不登校の解消につながっている。

- まなび・生活アドバイザーは、平成30年度において、小学校28校、中学校40校、高等学校5校に配置するとともに、すべての未配置校に派遣しており、学校と民生児童委員などの福祉関係者や福祉関係機関等との連携が進み、児童生徒の課題改善につながっている。
- 児童生徒や保護者からの悩みなどの相談窓口として、京都府では24時間電話相談やメール相談などを行うトータルアドバイスセンターを設置しており、総合的な教育相談を行うことにより、不登校児童生徒や保護者に対しても悩みや不安の解消に努めている。
- 学校以外なら通える児童生徒については、教育支援センター等への通所を促しており、通所する児童生徒の内、約4割が学校に復帰している（※参考資料P8参照）。また、民間施設への通所者は少数であるが、府内だけでなく他府県にも及んでいる。（※参考資料P10参照）
- 市町（組合）が設置する教育支援センターは、休みがちな児童生徒や不登校児童生徒への支援や教育相談だけでなく、各家庭への教育相談員や教育指導員の派遣、教育相談を行うなど、市町（組合）における不登校児童生徒支援の中核となっている。
- 不登校児童生徒の学校復帰や希望進路の実現に向けて取り組んでいる民間施設（フリースクール）との連携を推進してきており、その中で6施設を府認定フリースクールとして認定し、学校、教育委員会、家庭との連携した教育活動等が進められている。
- 学校に登校しにくい状況にある児童生徒が宿泊を共にして、野外活動や集団遊び等を体験する「ふれあい宿泊学習」は、他の参加者とともに様々な体験を重ねることにより、活動への意欲や自信を持つことに繋がっている。また、自己主張ができるようになったり、人と話すことの楽しさを味わうことができ、学校に登校できるようになった児童生徒もいる。

#### <課題>

- 学校における不登校への対応は、学校復帰を目指す傾向が強く、不登校児童生徒個々の状況に応じた学びの場の選択など、柔軟な対応となっていないケースも見られるため、管理職自らが児童生徒支援の基本的な考え方を理解し、校内研修も含めた研修などを通して、支援の

考え方について教員への浸透を図る必要がある。

- 学校として組織的で効果的な支援を行うためには、管理職によるマネジメントが一層重要となってくる。
- スクールカウンセラーの中学・高等学校への配置は進んでいるが、小学校には、平成30年度において37校の配置であり十分とは言えない。また、まなび・生活アドバイザーや心の居場所サポーターも未配置校が多く、学校として十分な活用が見られない例もあり、配置の充実とともに、それぞれの専門性を生かした効果的な活用を推進すべきである。
- スマートフォンの普及等に伴い、子どもの主なコミュニケーション手段として、SNSが利用される機会が増えていることを踏まえ、SNSを通じて様々な悩みを発信する子どもが適切な相談窓口にアクセスできる仕組みについて検討する必要がある。
- 不登校児童生徒への効果的な支援には、的確な実態把握による個々の状況に応じた支援計画が必要であり、そのためには、学級担任だけでなくスクールカウンセラーやまなび・生活アドバイザー等による専門的見地からの見立てが有効である。また、支援計画の実行にあたっては、教育支援センター、児童相談所等の外部の関係機関との連携が必要な場合もあり、様々な専門家や関係機関等との連携ができる仕組みが必要である。
- 小中連携が進んでいる一方で、中学1年生で不登校生徒数が大きく増加（※参考資料P2参照）しており、小中学校間での一層効果的な連携を推進する必要がある。
- 市町（組合）が設置する教育支援センターにおいては、一定数の児童生徒が学校復帰をしており、各市町（組合）における不登校児童生徒支援の重要な拠点として捉え、機能充実・拡充を図る必要がある。
- 教育支援センター職員の9割以上が非常勤職員（※参考資料P2参照）であり、その多くは元教員であるため、心理の専門家ではないことから、職員の専門性を高めるとともに、スクールカウンセラーなどの専門家の配置の充実を図る必要がある。
- また、地域によっては、教育支援センターが非常に広範囲をカバー

していたり、設置そのものが難しい地域もあり、京都府として市町（組合）支援について検討する必要がある。

- 民間施設への通所については、多様で多数ある施設等の情報が十分ではなく、通所したくてもできない状況もあるのではないかと。また、通所している児童生徒については、学校や教育委員会との連携の在り方について考える必要がある。
- 学校以外の場における教育の機会として、「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」（※参考資料P7参照）の趣旨も勘案し、京都府として、既述の課題も含め、教育支援センターや民間施設等をはじめとした、子どもの状況に応じた適切な学びの場をいかに提供するかについて考える必要がある。
- 宿泊学習の実施にあたっては、参加する児童生徒数以上の大学生等の運営協力者が必要であり、その確保について考える必要がある。

### 3 施策の基本方向・重点施策

#### (1) 不登校の未然防止

- 学校としては、地域や学校の実情を踏まえ、誰もが過ごしやすい学校づくりに努め、まずは学校教育の充実や学校生活に起因する問題が生じないようにすることが大切である。  
そのため、若手教員の増加の現状も踏まえ、日常的な学級経営等の指導力の向上を図ることはもとより、不登校の未然防止等について、不登校児童生徒支援のためのハンドブック等を作成し、それらを活用した研修など、教員の資質の向上を図る取組を充実する。
- 学校においては、児童生徒にきめ細かく目が行き届き、早期に支援ができるよう、児童生徒の状況や今後の支援等についてまとめた個別の支援計画の策定や、組織的な対応ができる学校体制づくりを進める。
- 不登校の要因として「家庭に係る状況」が占める割合が高いこと、また、一旦不登校となった児童生徒は長期化する傾向が見られることから、家庭に対して、児童生徒への支援に関する情報提供や相談対応等、保護者に寄り添った支援を充実する。

## (2) 休みがちな児童生徒への対応

- 学校に登校しにくい状況にあったり、登校できるが教室には入りにくいといった段階から、スクールカウンセラーやまなび・生活アドバイザー等の専門家による見立てや、支援計画の策定を進める。
- 支援計画に基づき、別室での対応等を行う人材として、心の居場所サポーター等の配置を充実するとともに、効果的な活用事例を共有化して支援の充実を図る。

## (3) 不登校児童生徒への対応

### <児童生徒・学校・家庭への支援>

- 学校復帰だけではなく、不登校児童生徒の社会的自立を目指す支援の在り方等について、不登校児童生徒支援のためのハンドブック等を作成し、それらを活用した、管理職も含めた教職員研修の充実を図る。
- 不登校への対応は適切な見立て（アセスメント）がなければ、効果的な取組とはならない。小学校の低学年から不登校児童数が増加している中、各校種へのスクールカウンセラーやまなび・生活アドバイザー等の専門家の配置の充実や、その活用の在り方の改善について検討する。
- 児童生徒への効果的な支援ができるよう、スクールカウンセラーやまなび・生活アドバイザー等の専門家による見立てを通じて、個々の児童生徒の状況に応じた支援計画を策定する仕組みづくりを進める。
- その中で、まなび・生活アドバイザーについては、人材そのものが不足しており、育成を含めた人材の確保について、何らかの方策を検討する。
- 子どもの主なコミュニケーション手段であるSNS等を活用した相談窓口を試行的に設置するなど、新たな教育相談体制について調査研究する。
- 不登校児童生徒の家庭に対しては、学校からの家庭訪問や教育支援センター等による訪問型支援が成果を上げている。より充実した支援

のためには、市町（組合）教育委員会や学校等に医療や福祉機関との連携も含めたコーディネートが求められることから、関係者も交えた学校ケース会議などの家庭支援の枠組を充実する。

- 校種間の連携については、効果的な連携事例を共有化するなどして、一層効果的な連携を推進する。
- 学校に登校しにくい状況にある児童生徒が宿泊を共にして、様々な体験をすることは、有効な取組であり、運営協力者の人材確保を図るために、大学等に広く広報するなどの対応を行う。
- 中・長期的には、「京都フレックス学園構想」による府立高校の取組の成果も踏まえ、柔軟なシステムによる高等学校の拡充について検討する必要がある。

#### <学校以外の機関との連携>

- 市町（組合）が設置する教育支援センターの職員の専門性を高めるとともに、その機能の充実や拡充を図るため、スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカー等の専門家の配置の他、例えば、家庭などでも学習支援等を行う心の居場所サポーターの配置やICTを活用した学習支援などの新たな方策が実施できるよう、市町（組合）教育委員会への支援を検討する。
- また、教育支援センターの設置そのものが難しい地域等については、効果的な取組が進むよう、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の専門家の配置や設置促進など、京都府として、地域の課題を踏まえた市町（組合）支援について検討する。
- 府内の子どもたちが通所できる民間施設について、パンフレットの作成・配布や府教委のホームページによる情報発信を進めることなどにより周知を図る。
- 民間施設と学校や教育委員会との連携を推進する。その際、例えば、民間施設も参加した合同の会議により、情報の共有や支援策についての共通理解を図るなど、府認定フリースクールの取組事例等も踏まえ検討する。
- 地域との連携という観点から、現在、各市町（組合）や各学校で取り組みが進められているコミュニティ・スクールや地域学校協働本部

等の枠組みを活用した不登校支援策について検討する。

#### (4) 「ひきこもり」の現状と課題への対応

- 平成29年度「ひきこもり実態調査」によると、ひきこもりのきっかけとして「不登校」が最も多く全体の24%を占めており、特に20代では、その割合が34%と更に増加する。(※参考資料P15参照)
- 高等学校での不登校生徒数は減少傾向にあったが、平成26年度から3年連続で増加している。(※参考資料P1参照)
- また、高等学校中途退学者は、ここ数年減少傾向にあるが、中途退学の要因については、学校生活や学業への不適応が約4割近くを占めており(※参考資料P12参照)、学年別にみると1年生での中途退学者が最も多く、単位制を除くと約6割を占めている。
- 脱ひきこもり支援センターでは、「早期支援特別班」(※参考資料P17,18参照)や「チーム絆」等による支援で、ひきこもりがちな生徒への支援の継続や就労へのつなぎなど一定の成果を上げているが、対応事例は少なく、中学校・高等学校における認知度を上げる必要があることから、一層の周知を行う。
- また、ひきこもりがちな生徒への支援について、中学校在籍時までには各学校において様々な支援を行っているが、中学校卒業後の支援について、関係機関等における適切な支援に繋がっていないケースも多く見られることから、脱ひきこもり支援センター「早期支援特別班」等の効果的な活用を含め、学校卒業後も継続的に支援する仕組みが必要である。
- このため、ひきこもり防止の観点から、学校訪問や学校でのケース会議に参加するなど、中学校在籍時から卒業後も支援が必要となる可能性が高いと考えられる子どもの状況を把握し、卒業後も一定期間、当該子どもの状況を把握しつつ、実際に支援が必要となった場合には、早期支援特別班へ繋ぐ等のコーディネートを担当する人材を配置する。
- また、上記のコーディネートを担う人材の活動状況も踏まえながら、将来的には、脱ひきこもり支援センター、学校、市町(組合)教育委員会、教育支援センター等関係機関が連携し、定期的なケース会議を行うなどの仕組みづくりについて検討する必要がある。