

2023年第3回定例会 一般質問①
一人一人の子どもに合った学びの保障を

(1)「不登校」という概念を変えるために

ア 「不登校」についての認識は

こんにちは。生活者ネットワークの木下安子です。これより通告に従いまして、一問一答方式で一般質問を行います。

大きく1点目は、一人一人の子どもに合った学びの保障をと題して、学校に行かない選択をした子どもの保護者6年目に入りました当事者として、2021年度時点で市内でもおよそ350人、全国的にも増加する、いわゆる不登校の子どもたちと保護者を代表して質問をいたします。よろしくお願いいたします。

2017年に施行がスタートした、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、通称教育機会確保法では、いわゆる不登校の子どもたちに関する基本理念として、多様な学習活動の実情を踏まえた、状況に応じた支援を定めています。学びの目的である社会的自立こそが重要であるとの認識に立ち、学校に限らず多様な学びの場を選択することができる、そういった環境を整備することで、子どもたちの教育を受ける機会の確保と権利の保障を目指しています。

この法律に基づき、不登校は問題行動ではなく、学校に行くことだけを目標にしない指針が示されていますが、総務省の調査によれば、この指針を当事者の保護者の6割が知らないとのこと。また、不登校に関する調査研究協力者会議では、学校現場への周知も進んでおらず、結果、十分な対応が浸透しているとは言い難い状況だと指摘されています。

こういった状況下において、学校に行かないことを選んだ子どもたちは、日中に外出するだけで不必要な偏見の目にさらされ、非難を受けることもあります。今日は学校どうしたのという、学校に行っても当然だとの古い価値観に基づいた一言が子どもや保護者を追い詰め、家から出づらい状況を助長することもあります。

教育機会確保法の理念が正しく理解され、学校に限らず、一人一人の子どもに合った学びを保障することこそが重要だとの認識を広め、学びの場の選択肢を増やし、不登校という概念を新しくする必要があります。

そこで、まず市教育委員会としてのいわゆる不登校に対する現在の認識をお答えください。

イ 適応指導教室の名称変更を

次に、通称太陽の子の名称、適応指導教室の名称変更についてです。

適応指導教室は、長期間学校に行かない状態を学校への不適応という問題行動と捉え、学校に適応できるよう指導し、学校に戻すという古い方針に基づいた名称です。学校に行かないという選択の背景には様々な要因があるにもかかわらず、子どもだけを不適応と捉え、指導するという名称には強い違和感を覚えるとのお声も多く、多様な学びを支えるべき施設にふさわしい名称に変えるべきだと考えます。

昨年文科省からの通知文にも、不登校児童・生徒や保護者にとって抵抗感を減らし、親しみやすいものにするため、教育支援センター等の名称にするよう検討を求めるとあります。早急に変更を求めますが、見解と今後の見通しについてお答えください。

ウ 出席扱いに関する課題について

次に、出席扱いに関する課題についてです。

2019年には自宅学習を出席扱いと認定する制度が設けられ、現在、文科省の誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策、COCOLOプランにおいても、学校に限定されない多様な学びを保障する上での具体的な方針が示されています。

現在、都立高校の入学願書にも出席日数の記載欄がないということですので、出席扱いになることで実質的に何かが変わるわけではないかもしれませんが、子どもたちの自己肯定感を高めるには非常に効果的だと考えます。

市教育委員会の調査では、調布市内でも学校外の機関やデジタル教材の利用で出席扱いとなっている小・中学生は、2020年度で31名、2021年度は93名に増えていきます。また、自宅での訪問型支援みらいの利用や太陽の子の見学、太陽の子の玄関まで行って帰るといったことも含む市の事業の利用も出席扱いになります。いずれも、社会的自立に向けた子どもたちの賢明な活動であり、その対応は適切だと思います。

一方、自分で勉強に取り組んでいるというお声もよく伺いますが、その扱いにはばらつきがあると感じています。それは、教育現場での認識に温度差があることも原因として考えられます。

子どもが自身の進路を主体的に捉え、社会的に自立することを学びの最大の目的とするのであれば、COCOLOプランの方針に基づき、子どもの自主的な学びを出席扱いと評価する積極的な姿勢が教育現場で育まれ、公平な対応が図られるべきだと考えます。教育委員会としての現状認識と今後の対応についてお答えください。御答弁よろしくお願いたします。

教育長答弁 不登校の認識についてお答えをいたします。

不登校は、多様な要因や背景により、結果として学校に登校しない、登校できない状態になっているということであり、誰にでも起こり得るものです。したがって、不登校を問題行動として捉えてはおりません。

不登校児童・生徒への支援に当たっては、学校に登校すること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、社会的に自立できるようにすることを目指す必要があります。

また、児童・生徒によっては、不登校の期間が休養や自分を見詰め直すなど、肯定的な意味を持つことがあります。

市教育委員会では、学習の遅れや進路選択上の不利益、また、社会とのつながりの希薄化などにつながらないように留意しながら支援を行う必要があると認識しております。

教育部長答弁 適応指導教室の名称と出席扱いの現状についてお答えいたします。

適応指導教室太陽の子は、調布市適応指導教室設置条例に基づき設置をしている施設です。国や東京都では、適応指導教室の名称を教育支援センター（適応指導教室）と表記しており、近隣自治体でも一部で教育支援センターの名称を使用しております。今後、児童・生徒の社会的自立に向けた支援の充実を目指す中で、適応指導教室の在り方について、名称の変更及びその時期等も引き続き検討を進めてまいります。

次に、出席扱いの現状についてです。

不登校児童・生徒の努力を学校として評価し、支援することは重要であると捉えております。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、あるいは自宅においてICT等を活用した学習活動を行った場合の出欠の取扱いにつきましては、文部科学省の通知等に基づき、各学校が対応しているところです。

具体的には、保護者と学校との間に十分な連携、協力関係が保たれていること、訪問等による対面指導が適切に行われることなどの一定の要件に基づき、客観的な判断により、校長が指導要録上出席扱いとしております。

これまでも学校間、教員間による対応の差が生じないように、各校には周知しております。今後も文部科学省の通知等を徹底させるため、各学校に対して具体的な対応例を示すとともに、教員への研修を行ってまいります。

以上です。

<再質問> 御答弁ありがとうございました。いわゆる不登校への認識はアップデートされていると理解をいたしました。しかし、保護者や、また、本人、学校現場や地域でも認識が十分共有されていない現状では、日中、安心して図書館に行くことも難しいという現状も伺っております。教育委員会が責任を持って、教育機会確保法の趣旨を調布市内に浸透させていただくとともに、また、受皿の拡充も必要です。これは後ほど扱います。

適応指導教室の名称変更については、文科省や東京都教育委員会では、教育支援センター（適応指導教室）と表記しており、市でも引き続き検討を進めるとの御答弁でした。

画面を御覧ください。確かに2015年度の段階では、文科省も教育支援センター（適応指導教室）との表記でした。しかし、翌年、2016年や、また、2019年の通知文では教育支援センターのみとなっています。先ほど触れたように文科省からも名称変更の依頼内容は通知されており、御覧のようにCOCOLOプランでは教育支援センターに統一をされています。画面を終わります。

さらに、現在、不登校特例校も、学びの多様化学校への名称変更が予定されています。一方、混乱を避けるために、当面は学びの多様化学校（いわゆる不登校特例校）と併記することにしています。括弧つきの名称はそういう意味合いで使われており、不登校の新しい認識との整合性を図る上でも変更が必要と考えます。

今年度スタートした市の基本計画では、中学生向けの適応指導教室設置の検討が位置づけられています。学校に行かない、行けない中学生が受皿として適応指導教室設置を検討していると聞けば、不適応とのレッテルを貼られていると感じ、落胆するのではないでしょうか。

そこで、再質問いたします。一刻も早くこの名称を変更する必要があると思います。教育長の明快な御答弁をお願いいたします。

教育長答弁 ただいま再質問をいただきました。名称につきましては、今年の基本計画上にも載っていますように、今度は中学生向きの適応指導教室と今は表記していますが、それを今後整備していきたいと考えておりますので、その整備に基づきながら今ある条例の整備も併せて行いたいと今、考えているところでございます。

以上です。

<まとめ> ということは、整備がいつ行われるかということもまだ明確ではない、それに併せて名称変更していくということで、早急にこの名称を変えていくという御意思はないというふうに受け止めました。

先ほど、不登校を問題行動とは捉えないという御答弁がありました。そして、太陽の子では子ども自身が自分の学びをつくるという新しい試みも始まっています。そういった実

態があるにもかかわらず、施設の名称は依然古い価値観のものを使い続けるということは整合性が取れていないと指摘をいたします。そして、何よりも、この名称ゆえに傷つき、恐怖さえ覚える市民、子どもがいる実態を重く受け止めていただきたいと思います。

例えば、しばらくは仮称として教育支援センターを用い、新しい名称を子どもを含む市民から募集し、新しい価値観を周知する工夫も合わせるなど、名称変更には早急に、そして前向きに取り組んでいただきたいと思います。

出席扱いにつきましては、評価されないままになっている活動もあるのではないかと考えられます。登校しているか否かにかかわらず、子どもたちの自主的な活動を学校側から肯定的に評価する風土づくりを教育委員会がリードしていただきたいと思います。

(2) 学びの場を拡充するために

ア ステップルームを全校に

では、次に、学びの場を拡充するために2点、質問いたします。

教育機会確保法ができるとき、実は、学校に行かない子どもの保護者からは強い懸念の声が上がりました。不登校への認識を変え、幾ら言葉で学校だけが学びの場ではないと言ってみても、代替りの受皿がなければ、学びの保障は事実上、非常に困難だからです。

調布市内にはフリースクールがありませんし、仮にあっても多くの場合、利用料金は高額です。太陽の子やはしうち教室、訪問型支援みらいなど、選択肢も増えてきていますが、学年の制限があったり、保護者が家にいる必要があるなど、制限があります。こういった事業の利用につながっていない子どもの中には、教室でなければ、学校には行くことができるという子もいます。

そういった保護者からは、在籍校にステップルームを設置してほしいという声を伺っています。現在、ステップルーム常設校は、中学校では8校中7校、小学校では20校中3分の1程度のため、地域間で不公平が生じています。空き教室がない学校では保健室や応接室などで対応していますが、いかにも借り物のお部屋という感じで、居心地がよくないというお声もあります。子どもたちの学校に行きたいという気持ちを全面に受け止め、全ての子どもの学びの機会を公平に確保するという観点からも、常設のステップルームの全校配置を求めます。見解をお答えください。

イ オンライン教材利用希望者への補助を

次に、オンライン学習教材の利用希望者への補助についてです。

学校に行きづらい子どもには、家から出ることも困難な子どもは少なくありません。教員や友人との関係が要因の場合は、オンラインで教室とつながることも難しくなります。

家においても自分のペースで学習を進めたり、また、時には前の学年などに戻ったりすることができるオンライン学習教材は、多摩市や三鷹市では2020年から導入しています。

私も文教委員会を含め、度々要望してきた経緯がありますが、現在の検討状況はどのようになっているのでしょうか。利用料金が発生しますので、家庭の状況に関係なく、希望者が利用できるように補助も求めるものですが、見解をお答えください。よろしくお願いいたします。

教育部長答弁 学びの場の拡充についてお答えいたします。

児童・生徒一人一人のニーズに応じた学びの場を確保し、学びたいと思ったときに学べる環境を整えることは重要であると捉えております。各学校においては、自分の教室ではなく、校内の別室での学習やスクールカウンセラーへの個別相談が可能となる体制の構築など、多様かつ柔軟な支援を行っている状況です。

現状においても、余裕教室や保健室などの別室による支援を行っておりますが、今後も引き続き、全校において別室による支援が展開できるよう取り組んでまいります。

次に、オンライン教材についてですが、本市では、児童・生徒1人1台の端末を活用した学習を推進しており、理解や習熟のレベルに応じて個別に問題に取り組めるデジタル教材を導入しております。

昨今、GIGAスクール構想の進展に伴い、動画配信型、問題集型、ゲーム型に加え、対話型の教材や、一人一人のつまずきから解くべき問題へと自動的に誘導する教材など、多様なオンライン教材が開発されています。それぞれの特徴はもとより、長期的、総合的な視点からもさらに研究を進めてまいります。

以上です。

<まとめ> 御答弁ありがとうございました。

まず、ステップルームの全校配置についてですが、空き教室がない学校では別室での支援を用意している、そして今後も全校で別室での支援を目指していくと、そういった御答弁でした。常設のステップルームについては明確な御答弁がありませんでした。物理的に空き教室がないといった難しい現状は理解いたしますけれども、様々な方策で、行けるものなら学校に行きたいという、そういった子どもたちの気持ちとその存在を、しっかり正面から受け止める環境を市内に公平につくっていただきたいと思っております。

オンライン学習教材については、現在、タブレットにデジタル教材が入っているとの御答弁もありましたけれども、ドリル形式で解説がありませんので、新しい内容の学習には適していません。子どもたちが自分のペースで学習を進めたり、戻ったりすることがで

きる、こういったオンライン教材は学校に通っている子どもたちも使うことができます。経済的に負担が可能な家庭に限られる選択肢とならないよう、補助制度も併せ、多様な学びの1つとして、引き続き前向きな検討をお願いいたします。

(3)保護者支援の充実を

中項目3点目として、保護者同士のつながりへの支援を求め、質問いたします。

NPO法人登校拒否・不登校を考える全国ネットワークのアンケート調査では、不登校の子どもの保護者の65%が原因は自分にあると責め、45%が消えてしまいたいと思ったことがあるという深刻な実態が明らかになっています。

子どもが低学年で学校に行けなくなったという調布市内のお母さん2人は、太陽の子も利用できないと言われて落胆し、居場所を求めて足を運んだ近隣自治体のある場所で偶然出会ったそうです。一瞬にしてお互いの状況が分かり、挨拶を交わす間もなく、しばらく号泣し続けたと聞いています。それまで耐えていた孤独感の深刻さがうかがわれます。

一方、このお話を聞いて、こういう思いをしているのは自分だけではなかったのだと、私自身が実は救われる思いがいたしました。

自責の念や地域での孤立、疎外感、我が子の将来への大きな不安に押し潰されそうな保護者にとって、同じような立場の仲間に出会える場は精神的な支えや具体的な情報、アドバイスを得られる貴重な場となっています。市内では保護者の会が幾つか立ち上がっていますが、地域や保護者間のつながりも希薄になりがちな当事者には、情報が届きにくい現状があります。

私自身も8月の終わりには、学校をお休みしている子どもと保護者の居場所を開設していますが、周知に苦慮しております。COCOLOプランにおいても保護者支援の中に保護者の会に関する分かりやすい情報提供が含まれています。

教育委員会として、市内の保護者の会の情報収集に努め、保護者が孤立しないようネットワークづくりへの支援など、保護者支援の充実を求めるものです。御見解をお答えください。

◎小林達哉 教育部長 保護者支援の充実についてお答えいたします。

市教育委員会では、学校に行きづらい子どもの保護者の集いを年4回開催し、保護者同士が不安や悩みを話し合えるようにグループトークの設定など、内容を工夫しております。

また、太陽の子や訪問型支援みらいにおいても保護者会を開催し、保護者同士の関わりの機会を設けております。

不登校の相談先、支援事業のさらなる周知のために、今年度はリーフレットを作成し、配布や配架と併せて、市ホームページでも公表しております。

今後も、市内にある支援団体、機関との連携や、保護者の会の情報収集に努め、当事者に提供することなどにより不登校児童・生徒の保護者が孤立することのないよう支援してまいります。

以上でございます。

<まとめ> 御答弁ありがとうございました。御答弁にもありました、教育委員会が開催している保護者の集いや太陽の子、また、みらいの保護者会はそれぞれに意義があり、評価をしております。

一方、太陽の子の利用は4年生以上に限られますし、ある程度回復に向かい始めていますので、一番つらい時期の保護者は対象になりません。みらいの利用は、日中、保護者が家にいられる家庭に限定されます。

しかし、前向きな御答弁をいただきましたので、言葉にしなくとも理解し合える当事者が集う保護者の会の情報を積極的に広く収集していただき、会の御意向を確認した上で、市民活動支援センターやちょこネットなどとも連携して周知を図っていただくことを要望いたします。

また、教育委員会としても、保護者の会の声を聞いていただくことで、より子どもたちに寄り添った学校の在り方や学びの受皿の運営、また、現在策定中の不登校支援プランにも生かしていただきたいと思っております。

(4)教室を全ての子どもが安心して学べる場にするために

ア 就学支援シート活用の徹底を

では、中項目4点目として、教室が全ての子どもにとって安心して学べる場所となるよう、2つの取組について質問をいたします。

現在、教室で特別な配慮が必要な場合や、保護者から留意してほしい心配事がある場合には、小学校入学前に就学支援シートを提出し、担任はシートや面談での聞き取りなどを基に、個別支援計画や個別指導計画を作成することになっています。

学校に行きづらくなる子どもが全て特別な配慮が必要だということを申し上げているわけではありません。教員にとって教室は当たり前の環境ですが、子どもにとってはかなり特殊な空間とも言えます。そこで困り事を抱える子どもたちへの合理的配慮がある空間は、全ての子どもにとって安心して過ごしやすい空間となります。そのためにも、学習支援シートの活用を徹底することが必要だと考えます。

しかし、現状、努力義務とされている個別指導計画の作成率は、昨年度は小学校で88.9%、中学校では少し改善が見られたものの69%にとどまっています。就学支援シートには個人情報に記載されているため、鍵のついたキャビネットに保管されたままとなり、次の学年に引き継がれないこともあると聞いたこともあります。私自身が提出した就学支援シートは入学から半年後、学校に行けなくなって一月半経過するまで認識されないままとなっていました。

先生方がお忙しいことは重々承知しています。しかし、就学支援シートを活用し、合理的配慮を実践していただくことで、結果的には学校に行きづらくなる子どもは減り、教員の負担は軽減されるのではないのでしょうか。

しかし、それには担任へのサポート体制も必要だと思います。全ての子どもにとって安心して学べる環境整備を進めていただくためにも、教員へのサポート体制を徹底し、就学支援シートの活用を求めるものですが、現状や課題認識、また、今後の対応についてお答えください。

イ 作業療法士の活用促進を

次に、作業療法士の活用についてです。

学校作業療法士は、アメリカでは子どもにとって憧れの職業の1つです。教室で困っている子どもに気づき、その原因を分析し、具体的な対応策を提案できる専門家です。配慮が必要な子どもと周りの子どもたちの関係性にも介入し、調整役を果たします。困り事が減るだけでなく、子ども同士が良好な関係を築けることから、教室全体の自己肯定感が高まるなど、インクルーシブな教育環境づくりには欠かせない専門家です。

国立市はソーシャルインクルージョンを市政の理念に据え、昨年には教育大綱にフルインクルーシブ教育という言葉を入れています。調布市が目指す共生社会の実現にも、どんな子どもも同じ教室の空間で安心して過ごし、学べる環境づくりは欠かせません。そのためにも、作業療法士の活用のさらなる促進を求めるものです。現状と今後の展望についてお答えください。

教育部長答弁 全ての子どもが安心して学べる環境の確保等についてお答えします。

就学支援シートは、家庭や幼稚園、保育園での支援方法などを小学校へ引き継ぎ、児童・生徒一人一人に合った教育を行うことを目的に、保護者からの依頼により作成しているものです。

個別最適な学びを実現する上で就学支援シートは有効であり、各学校においては、就学支援シートを個別指導計画を作成する際の基とするなど、適切に活用し、多角的な視野に立った指導、支援を行っております。今後も、引き続き各学校で有効に活用されるよう働

きかけてまいります。

次に、市教育委員会は、作業療法士、心理士、精神科医等で構成される専門家チームを組織し、各学校からの要請に応じて派遣する巡回相談事業を行っております。

作業療法士につきましては、昨年度、3校に延べ9回派遣しており、学校からは、専門的な立場から助言を得られて大変有益であったと肯定的な反応が寄せられています。今年度は、作業療法士を1名増員し、体制を一層強化しております。今後、学校への作業療法士の派遣がさらに学校に利用されるよう周知を図ってまいります。

以上でございます。

<まとめ> ありがとうございます。就学支援シートの有効活用については、具体策は示されませんでしたけれども、やはり御経験が浅い先生方は通級の先生やスクールカウンセラーのサポートが必要な場合も多いと思います。調布市はせっかくスクールカウンセラーを2名ずつ配置しているのですから、こういった人材を就学支援シートのさらなる活用に生かし、合理的配慮への理解と教室内での実践を進めていただきたいと要望いたします。

作業療法士の増員は文教委員会でも要望してきた経緯があり、評価をしております。利用した学校からは肯定的な反応があるのに、昨年度は派遣の依頼は3校のみというのは非常にもったいないと思います。今後の対応としては周知を図るということでしたけれども、これでは学校からの依頼待ちの現状は変わりません。定期的に巡回していただくなど、積極的な関わりを実現していただきますよう要望いたします。

子どもには学び、育つ権利があり、大人には必要な環境を整備する義務があります。子どもを中心に据えた学びの新しい考え方に調布市全体が転換し、今の学校を改善するとともに、子どもたちの多様な学びを受容する場を増やす必要があります。学校に行かない選択をした子どもたち自身や、そういった子どもたちに日々寄り添う保護者の声を積極的に聞き、一人一人の子どもに合った学びが保障される調布の実現に生かしていただきますよう強く要望して、1点目の質問を終わります。