

すべての子どもが安心して学べる社会をつくる

「教育機会確保法」セミナー

および事前アンケート調査 実施報告書

はじめに（本事業の目的）

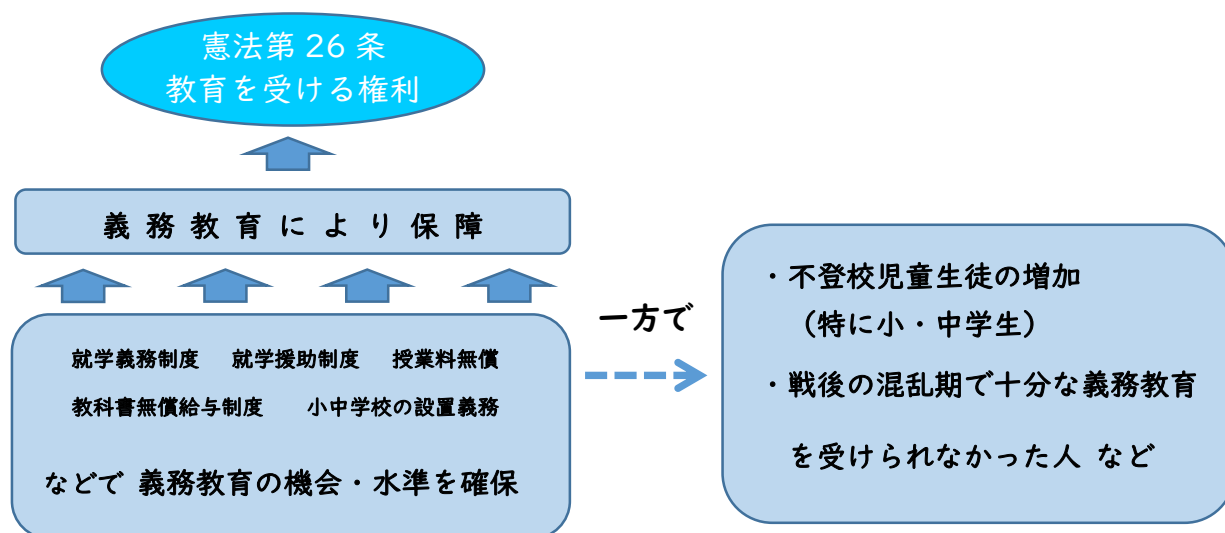
不登校の子ども達への支援について定めた法律が2017年2月にスタートしました。
しかし、その内容は、一般の方はもちろん、学校の先生方にも、なかなか知られていません。
その現状を変えることが本事業の目的です。具体的に、以下の3つに取り組みました。

- ・文部科学省の担当者を講師とした、同法のセミナーの開催
- ・県内の公教育機関を対象とした、同法の認知・活用状況を調べる事前アンケートの実施
- ・同法の理解に役立つ報告書の作成

本事業とこの報告書が、すべての子ども達が安心して学び、希望を持って成長する社会をつくる一助として、多くの皆様に活用されることを願っております。

認定 NPO 法人盛岡ユースセンター
センター長 尾形 岳彦

「なぜこの法律ができたのか」～背景



憲法が定める「教育を受ける権利」を十分に保障し

教育機会の確保に関する施策を総合的に推進するため「教育機会確保法」を制定

→ 国・自治体の責務の明確化、基本方針を策定

「不登校」の子ども達はどのくらいいるか ～現状

小・中学生の子どもの数 **過去最少**を更新

1998年度 約1204万人 2008年度 約1073万人 2018年度 約973万人

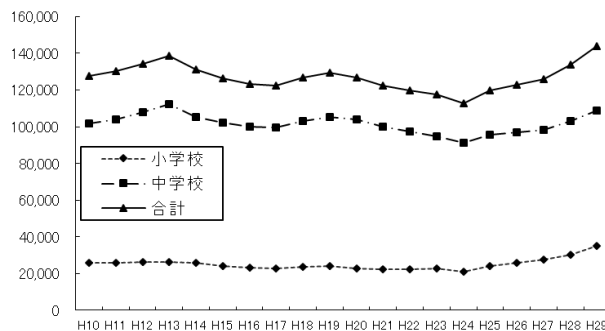
不登校の子どもの数 **過去最多**を更新

不登校の小・中学生は、全国で約16万4千人（2018年度）

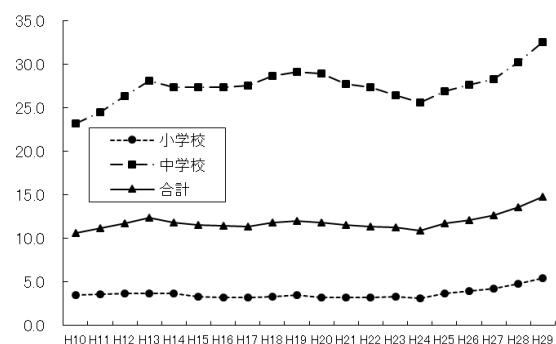
20年前から、およそ12万人前後で推移し、直近6年は連続して増加。

割合1.7%も、過去最多（小学生0.7% 中学生3.6%）

（注）不登校の定義は、年間30日以上欠席した児童生徒のうち、病気や経済的な理由を除き、「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、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にある者」



不登校児童生徒数の推移



1000人当たりの不登校児童生徒数（割合）

長期化の傾向、支援につながれていないケースも

・不登校の小中学生のうち、年間90日以上欠席 **58.1%**

・学校内でも学校外でも、相談・指導等を受けていないケース **27.5%**

2019年10月17日「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」より文科省

「不登校」には含まれない「不登校傾向」の子ども達

保健室などへの別室登校や、登校していても毎日「学校へ行きたくない」と思っているなどの「**不登校傾向**」の中学生は、さらに約**33万人～74万人（10.2～23.6%）**いると推計。（※日本財団・NHK調査より）

「教育機会確保法」の内容

■ 通称 **教育機会確保法** 2016年12月成立 2017年2月施行

正式名称：「義務教育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」

不登校の子ども達をはじめ、義務教育段階にあたる普通教育を十分に受けていない人を支援するために、国や自治体の責務を示し、基本理念と指針に沿って施策を推進していくための法律。

※ 不登校関連の項目の説明を優先するため、夜間中学の設置推進に関する項目を省略しております。

ポイント

同法と、それに基づいて示された基本指針や、法の成立に伴って小・中学校の学習指導要領に加わった「不登校児童（生徒）への配慮」の項目で示されているポイントを以下にまとめます。

■ 「すべての子どもが安心して学べる学校にする努力」を国・自治体に求めている

「すべての子どもにとって魅力あるより良い学校づくり」「いじめ、暴力行為、体罰などを許さないなど、安心して教育を受けられる学校をつくる努力」を国や地方自治体に求めている。

第8条 （全ての子どもが安心できる学校）

国及び地方公共団体は、**全ての**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よう、児童生徒と学校の**教職員との信頼関係**及び**児童生徒相互の良好な関係**の構築を図るための取組、児童生徒の置かれている環境その他の事情及びその**意思を把握する**ための取組、**学校生活上の困難**を有する個々の児童生徒の**状況に応じた支援**その他の学校における取組を支援するために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

※スライドは、NPO 法人フリースクール全国ネットワーク／多様な学び保障法を実現する会、が作成したものを引用しています

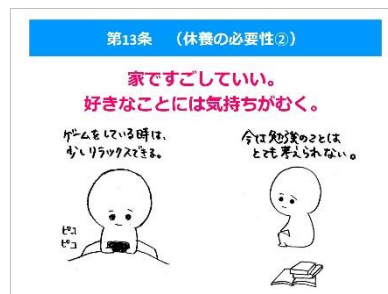
■ 登校復帰だけが目標ではない

基本指針において、不登校児童生徒の支援に際しては「登校という結果のみを目標にするのではなく、子ども達が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することを目指す必要がある」。

また、支援は、**子ども達の最善の利益を最優先**し、子どもの意思を十分に尊重して、子ども達や保護者を追い詰めることのないよう配慮しなければならない、とされています。

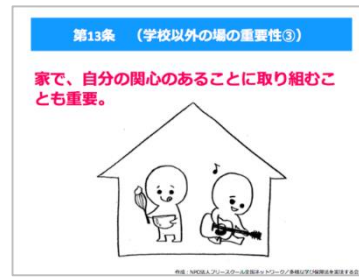
■ 休むことの必要性を示している

不登校で悩んでいる子どもの意思を十分に尊重し、状況によっては「休養の必要性」があることを踏まえた支援をするよう求めています。



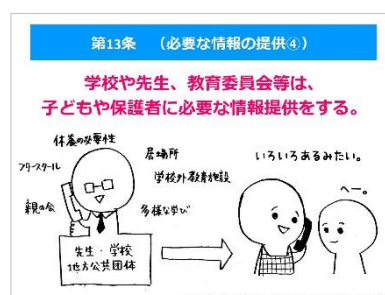
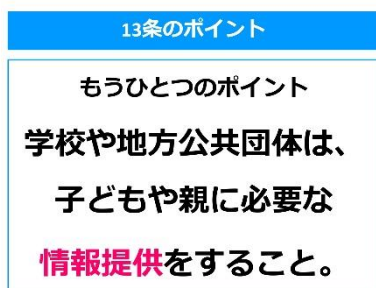
■ 学校以外の場の重要性を示している

フリースクールや家庭など、学校以外の多様で適切な学びの場の重要性を示しています。



■ 学校や自治体は、子どもや親に必要な情報の提供すること

支援を行う機関や保護者の会などに関する情報提供、指導要録上の出席扱いや、通学定期乗車券（通称：学割）の取扱い等について伝えることも重要とされており、それを行うための行政とフリースクールなどの民間機関の連携の必要性が示されています。



■ 不登校の子どもが悪い、という根強い偏見を払拭すること

不登校は、取り巻く環境によって、どの児童生徒にも起こり得るもの。多様な要因・背景によって結果として不登校の状態になっているということで、その行為を「問題行動」と判断してはならない。子ども達の自己肯定感を高めるためにも、**不登校の子どもが悪いという根強い偏見を払拭し**、子ども達に寄り添った姿勢を持つことが重要、と示されています。

教育現場でどのくらい認知されているか ～アンケート調査

セミナーに先立って、岩手県内の教育関係者の皆さまの関心を広く集め、より同法の理解と理念に沿った対応を普及・促進することを目的として、アンケート調査を行いました。

「教育機会確保法」の周知・活用状況と、民間フリースクール等（学校以外の学習の場）への理解と連携に関するアンケート調査

【実施主体】 認定 NPO 法人盛岡ユースセンター

【実施期間】 2019 年 5 月 29 日：投函 6 月 20 日：〆切（7/10 回収分まで反映）

【調査対象】 岩手県内 531 の義務教育段階に関わる教育機関

内訳：小学校 311 校、中学校 160 校、教育委員会および教育事務所等 41

適応指導教室（教育支援センター）19

【回収率】 全体 175/531 （33%）

内訳：小学校 101/311（32%） 中学校 46/160（29%）

教育委員会・教育事務所等 16/41（39%）

適応指導教室（教育支援センター） 8/19（42%） 不明（所属回答無し） 4

質問および調査結果と考察

質問Ⅰ 教育機会確保法の組織内の理解はどの段階にあると思いますか

	小	中	教育 委員会等	適応指導 教室	不明
全ての教職員に内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	11	4	4	2	0
大半の教職員は内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	37	16	6	1	2
一部の教職員は内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	35	13	2	3	1
大半の教職員に内容が理解され ていない	17	10	4	1	1
教職員への理解が全く進んで いない	1	2	0	1	0
未記入		1			

- ・回収率は全体の 3 分の 1 にとどまったが、「大半の教職員が理解している」が最も多い回答、次いで「一部の教職員は理解している」となりました。
- ・平成 30 年度の文科省が行った全国の実態調査では、教職員に対し、研修を通じ法及び同法に基づく基本指針の趣旨等の周知徹底を行った教育委員会等は約 16%にとどまり、教職員への十分な周知と、その趣旨に基づく対応の徹底が現状の課題としてあげられています。

参照 2019 年 6 月 21 日「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の施行状況に関する議論のとりまとめ」

質問 2 平成 29 年 3 月 31 日に改定された、小・中学校の学習指導要領の「不登校児童（生徒）への配慮」の組織内の理解は、どの段階にありますか

	小	中	教育 委員会等	適応指導 教室	不明
全ての教職員に内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	14	10	3	2	0
大半の教職員は内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	45	17	9	0	4
一部の教職員は内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	32	11	3	4	0
大半の教職員に内容が理解されて いない	10	7	1	2	0
教職員への理解が全く進んで いない	0	0	0	0	0
未記入		1			

・法の施行後に改訂された小・中学校の学習指導要領には、はじめて「不登校児童（生徒）への配慮」の項目が加わりました。

質問 3 平成 28 年 9 月の文科省通知「不登校児童生徒への支援の在り方について」では不登校は「どの児童生徒にも起こり得る」「多様な要因・背景により、結果として不登校状態になっているということであり、その行為を『問題行動』と判断してはならない」「不登校児童生徒が悪いという根強い偏見の払拭」が重要、とされています。そうした認識は、組織内で、どの程度浸透していると感じていますか

	小	中	教育 委員会等	適応指導 教室	不明
全ての教職員に内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	37	18	7	4	2
大半の教職員は内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	51	18	7	2	2
一部の教職員は内容を理解し、 児童生徒の対応に当たっている	9	5	2	1	0
大半の教職員に内容が理解されて いない	4	4	0	1	0
教職員への理解が全く進んで いない	0	0	0	0	0
未記入		1			

・法成立に先立って出されていた文部科学省による通知「不登校児童生徒の支援の在り方について」への理解、浸透状況を聞いた質問。

質問 4 民間のフリースクール等（学校以外の学びの場）と連携した事例はありますか

	小	中	教育 委員会等	適応指導 教室	不明
ある	9	8	4	4	2
ない	92	38	12	4	2

・連携事例のない理由には、近隣にない、活動内容がわからない、経済的な理由など。また、必要なケースがなかったという回答も。

質問 5 「ある」場合の連携内容は（複数回答可）

	小	中	教育 委員会等	適応指導 教室	不明
紹介などの情報提供	4	6	3	3	2
児童生徒の状況についての情報共有	8	11	4	3	2
指導要録上の出席扱い	5	7	2	0	0
通学定期乗車券の取り扱い制度の適用	0	1	0	0	0
その他	1	0	0	1	0

・文科省調査での連携していない理由も「域内に民間の施設・団体がいないため」と「不登校児童生徒が利用できる施設（教育支援センター等）が他にありません」とが多い。

「教育機会確保法」セミナー

盛岡ユースセンターでは、文部科学省から講師をお招きし、同法のセミナーを2018年と2019年に開催しました。そうした結果、民間フリースクールとしての活動への理解が深まり、盛岡市教育委員会や、盛岡市子ども未来部子ども青少年課との連携事例が生まれてきました。



2018年度セミナーの様子

2019年度「教育機会確保法」セミナー

日時：9月23日（月・祝） 10:30～16:15

会場：岩手県公会堂2階26号室 参加者：30名 対象：どなたでも

講師、パネリスト

文部科学省 初等中等教育局 児童生徒課 課長補佐 廣石 孝 氏

盛岡市教育委員会事務局 学校教育課 指導主事 渡邊 剛 氏

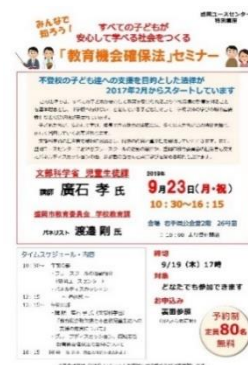
認定NPO法人盛岡ユースセンター センター長 尾形 岳彦

内容 フリースクールの活動紹介（盛岡ユースセンター）

パネルディスカッション

講話「教育機会確保法と不登校児童生徒への支援の充実について」（廣石氏）

グループディスカッション～教育機会確保法の活用について 質疑応答



2019年度セミナーの様子

概要

- ・ 廣石氏から、法律や制度の紹介の他、不登校児童生徒への支援施策の全体像の解説。
（教育支援センター（適応指導教室）が未設置の約4割の自治体への設置推進や、不登校特例校の設置や申請支援の強化、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配置推進など。）
- ・ 家庭で過ごす不登校の子ども達への「ICT等を使った支援」には郵送、FAX、電子メールなども含む。要件を満たし、留意事項に注意すれば、校長権限で出席扱いも可能。
- ・ 盛岡市教育委員会の渡邊氏には、フリースクールである盛岡ユースセンターと盛岡市の連携事例や、市内の子ども達がフリースクールへ通う場合の対応について紹介。
- ・ グループディスカッションでは、保護者、教職員、支援員、民間の教育関係者、大学生、フリースクールの卒業生など、様々な立場の参加者での意見交換を行った。（※ 参加者の声参照）
- ・ セミナー後には、盛岡市子ども未来部子ども青少年課の広報誌に、教育機会確保法とフリースクールの特集記事を組んでもらうことができた。

参加者の声（セミナー後アンケート）

講師、廣石先生へ

- ・教員でありながら、ほとんど知らなかったのですが、全国的な動向や、法の趣旨、理念、中でも、IT等を活用した学習活動の出欠の取り扱いや、不登校特例校など、最新の支援の方向性についてご紹介いただき、今後、一教員や一個人の価値観にとらわれることなく、子どもに合った多様な選択肢を示す示唆をいただきました。
- ・義務教育段階の成長の場を提供している団体への経済的支援をお願いしたいです。
- ・子ども達（不登校の子を含め）が安心していられる学校になってほしいです。
- ・教師は忙しいので学校に出向いて研修ができるようにしていただければと思います。
- ・数値データもあり良かったですが、不登校の理由を担当の先生ではなく本人からヒアリングして結果を知りたい。
- ・沿岸部や田舎にはフリースクールもですが様々な支援が届いているのかどうかを理解していただきたいです。

全体を通しての感想

- ・不登校生徒の生きづらさ等を学校に分かってもらえるようになってほしい。フリースクールでの実績が認められ、子ども達も自由に選択できる居場所ができることは良いことだと思っています。目先の学習より社会に出た時、何が役に立つのかを教えていきたい。その為の学習・生活であることが大事だと思っている。
- ・参加者の中から学校が「心理的圧迫」の場になっているのではないかという発言があったが、不登校に対する対応についても、これまで学校や教員側の行ってきた（いる）部分が多いことを顧みる機会となりました。
- ・フリースクールが県内に増えることを期待したい。教員の多忙化もあるので、学校に1人教員外での福祉関係のコーディネーターの設定をお願いしたい。全てを教員でまかなうのは難しい。
- ・学校そのものの定義をどんどん変えていく必要があるのではないかと感じました。
- ・卒業生の方が、いきいきと話してくださったことがとても印象的でした。ユースセンターの活動や目的を知り参考になりました。
- ・法律の説明は、特にとても役に立った…というわけではない。学んでも目の前の子どもはすぐには変わらないから。ただ、人とのつながりができた事や、親としての心構えみたいな事のアドバイスがもらえた事がうれしい。
- ・ひとりひとりが、人らしく自分らしく生きていける社会になるように願っています。そのため、教育分野の影響は大きいと思います。

総評・まとめ

- ・同法は、附則の規定で「施行後3年以内に検討を加え、結果に基づいて見直し、必要な措置を講じる」ことになっています。検討項目には、民間のフリースクール等を利用する場合の経済的支援などもありますが、ごく限られた範囲でしか実現にはいたっていません。
- ・「普通教育を受けるための教育機会の確保」という重要な役割に関する法律ですが、罰則や強制力を伴うものではなく、理念を示したものです。そのため、子ども達の置かれた現状を変えていくためには、教育に関わる各当事者が、この法律の理解・普及・活用に取り組み、実践して事例を作っていくことが、いかに重要であるかを、改めて認識しました。
- ・これからも、民間のフリースクールとしての立場から、子ども達や保護者の方の最善の利益につながる発信を続けて参ります。