

# 会 議 録

## 1 会議名

令和5年度第1回上越市総合教育会議

## 2 議題（公開・非公開の別）

今後の不登校対策の方向性について（公開）

## 3 開催日時

令和6年1月29日（月）午後1時30分から3時00分まで

## 4 開催場所

上越市役所木田第一庁舎4階 401会議室

## 5 出席者（敬称略）

・構 成 員：上越市長 中川幹太

上越市教育委員会 教育長 早川義裕、教育長職務代理者 大谷和弘、  
委員 山縣知子、委員 小林晃彦

・市長部局：理事 池田浩、総務部長 笹川正智、総務部参事 五十嵐裕、総務課参事  
長谷川由紀子

・事 務 局：教育部長 市川均、歴史文化指導監 中西聰、教育総務課長 瀧本幸次、  
教育総務課参事 小林秀智、学校教育課長 牧井創、学校教育課参事 水  
澤一彦、教育センター所長 竹内学、社会教育課長 福山亮、社会教育課  
参事 宮崎英紀、青少年健全育成センター所長 池田隆、教育総務課副課  
長 小酒井洋平、教育総務課副課長 佐藤晴美、教育総務課企画係長 秋  
山大樹、教育総務課主事 八木春佳

## 6 発言の内容（要旨）

### （1）開会

#### 【市川教育部長】

皆様本日はご多用の中、ご出席いただきありがとうございます。ただ今から、上越市総合教育会議を開会いたします。私は、本日の進行を務めます、教育部長の市川です。よろしく願いいたします。

本日は、会議の構成員であります市長、教育長及び教育委員の皆様から出席いただいております。関係職員につきましては、出席者名簿をご確認ください。それでは、お手元に配布いたしました次第に沿って進めさせていただきます。

はじめに、中川市長から挨拶をお願いいたします。

## (2) 市長あいさつ

### 【中川市長】

教育委員の皆様におかれましては、日頃から市の教育行政の推進にご尽力いただくとともに、市政全般にご協力いただいておりますことに、心から感謝申し上げます。

令和 6 年能登半島地震により石川県を始めとする北陸地方に甚大な被害が発生し、当市の文教施設においても多くの被害がありました。小中学校では、約 8 割に当たる 55 校で一部損壊の被害が確認されましたが、全ての学校で予定どおり 3 学期をスタートすることができ安堵しております。

さて、学校現場においては、様々な背景により学校に通えない不登校の子どもたちが年々増加しており、当市においても令和 4 年度の不登校児童生徒数は 300 人を超え、今年度はさらに増加しているということで、心配しているところです。

この間、教育委員会においては、そのような子どもたちの学びの環境を確保するための様々な取組が行われており、各学校においても、子どもたちに寄り添い丁寧に対応していただいていると聞いております。

国も、令和 5 年 3 月に誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策「CO-COLOプラン」を取りまとめ、不登校児童生徒全ての学びの場の確保や心の小さな SOS の早期発見等に係る支援を強化するとしたところです。

このような状況を踏まえ、本日は「今後の不登校対策の方向性について」を議題とし、不登校児童生徒の現状を共有するとともに、こうした子どもたちにとって望ましい学びの環境について意見交換し、今後の取組の方向性を見いだしていきたいと考えております。多様性が求められる現代においては、いろいろな考え方や事情を理解し合う教育が大切だと考えておりますので、教育委員の皆様から、忌憚のないご意見をお願いいたします。

結びに、本日の会議がこれからの教育行政の推進に向けて、有意義なものとなりますよう重ねてお願い申し上げます、開会の挨拶といたします。

## (3) 協議

### 【市川教育部長】

それでは、協議に移ります。

ここからは、上越市総合教育会議運営要領第 5 条の規定に基づき、中川市長に進行をお願いいたします。

#### 【中川市長】

それでは、協議に入らせていただきます。時間は限られていますが、有意義な会となりますように、皆様のご協力をお願いいたします。

本日の協議題は、「今後の不登校対策の方向性について」であります。協議題について説明を受けた後、意見交換を行う順で進めてまいります。今後の不登校対策の方向性について、事務局から説明してください。

#### 【牧井学校教育課長】

今後の不登校対策の方向性について説明いたします。内容は、不登校児童生徒の状況、不登校対策の現状、当市の具体的な四つの取組、各取組の成果と課題、不登校対策の国の動向、今後の方向性についてです。

まず、当市の不登校児童生徒の状況についてです。表は、市立小中学校の千人当たりの不登校児童生徒数の小中学校別の推移です。平成 29 年度から不登校児童生徒数が増加し、令和 4 年度は過去最多の中学校 239 人、小学校 89 人となりました。

令和 2 年度以降の増加について、国は二つの背景を示しています。児童生徒の休養の必要性を明示した、いわゆる教育機会確保法が浸透したことによる保護者の学校に対する意識の変化、もう一つは、コロナ禍で生活環境が変化したことによる生活リズムの乱れや、活動制限などにより登校意欲が湧きにくい状況にあったということです。

次の表は、小中学校を合わせた千人当たりの不登校児童生徒数の推移です。グレーの線が国、オレンジの線が県、青の線が当市です。国や県と比較して、当市の値は大きく下回っており、取組の成果が表れているものの、増加傾向は同様です。

次に、不登校の要因です。左側の表は、国の昨年度の調査結果です。学校の要因は、友人関係をめぐる問題、学業不振を合わせて 14.1%、家庭の要因は 10%、本人の要因は、63.2%でした。

右側の表は、当市で今年度から調査を始めたものであります。詳細な調査は実施しておりませんが、結果はご覧のとおりです。不登校の要因としては、本人に起因するものが多いですが、その中でも最も多い要因は、「無気力、不安」です。しかし、この「無気力、不安」の背景を探っていきますと、真の要因が見えると考えています。相談を繰り返すことで、家庭の問題、友人関係、学校の問題、本人の特性などが見えてくることがあります。

次に、不登校対策の現状です。国は不登校への支援に対する基本的な考え方を、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することとしています。そして、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」を示し、学びたいと思ったときに学べる環境の整備などを推進することとしています。

これを受けて、市では、不登校児童生徒を①登校できるが教室には行けない、行きづらい層、②欠席傾向がある層、③欠席が継続している層の三つに分け、①と②の層には、校内支援の充実を基本としながら、校外相談支援を行い、②と③の層に対しては、校外相談支援を充実させながら、多様な学びの場の確保を行っています。

また、必要に応じて関係機関との連携を進めています。具体的には、(1) 校内支援、(2) 校外相談支援、(3) 多様な学びの場の確保で、必要に応じて関係機関との連携を行っています。

それぞれについて詳しく説明します。

(1) 校内支援についてです。①校内教育相談体制では、まずは児童生徒に近い担任や養護教諭等が観察や学校生活アンケートの記述等から話を聞く機会を設けます。必要に応じて学校訪問カウンセラーとの相談の機会を設けて状況の把握に努めるとともに、児童生徒や保護者とともに必要な支援を検討しています。10名のカウンセラーが週1回、小学校で相談に当たっています。

②別室での指導では、①の相談を基に、学校に通いやすい方法で支援します。登下校時に、他の児童生徒に会いたくないという希望もあり、下校の時間に配慮するなど、柔軟な対応に努めています。

また、③ICTを活用した学習支援では、学習保障として、授業の同時配信や個々の進捗で学習できるように、個人のタブレット端末を使った学習も可能にしています。学校の別室では、同時配信の授業を見ながら学習することができます。

(2) 校外相談支援についてです。①は指導主事、臨床心理士、スクールソーシャルワーカー、学校訪問カウンセラー等で組織する専門家チームJAST（じょうえつあんしんサポートチーム）による相談支援です。学校支援を基本としながら、直接、児童生徒や保護者と相談し、特別支援教育の視点や家庭教育の視点、医療連携の視点などから、必要に応じて関係機関と連携しながら支援を進めています。

②の教育相談所での来所相談では、教育プラザ、高田、直江津で対面による面談を実施しています。また、24時間対応の電話相談「子どもほっとライン」を開設しています。本年度からは、メール相談も可能としました。

(3) 多様な学びの場の確保についてです。①は高田と直江津にある教育支援室子ども未来サポート、通称C o C o M oです。児童生徒一人一人の実態に応じて、本人の主体性を大切に、自己決定を促しながら、学習支援、社会性を育む支援を行っています。

②は、やすづか学園など、いわゆる民間のフリースクールとの連携です。やすづか学園は体験活動を大切にしており、その他のフリースクールは教科の学習を補完することを目的としているものが多くあります。様々な形態があり、児童生徒が在籍する学校では、それらの機関での学習状況を基に出席日数や学校の成績に入れる取組を進めています。また、経済的支援も行っています。

③は、研究中の「学びの多様化学校」、いわゆる不登校特例校についてです。今年度、先進校視察と市内の小中学生と保護者のニーズ調査を実施しました。学びの多様化学校は、文部科学省の認可が必要となりますが、年間の授業時数の削減や始業時間を遅らせるなどの工夫、行事や特別活動を精選するなど、教育課程を独自に編成し、少人数で児童生徒にとって通いやすい環境を整えることができます。

視察した先進校では、少人数で学習しており、教室内にはテーブルも用意され、オープンスペースは交流の場になっていました。5限で授業は終わりで、5限以降は個別学習の時間としていました。

(4) 関係機関の連携のイメージです。イメージの中心に本人や保護者を置き、その左側の教育委員会が所管する機関や組織が相談に応じたり、居場所の提供を行ったりします。居場所の一つとして、やすづか学園などのフリースクールを本人や保護者が選択する場合があります。また、右側の相談支援機関は、児童生徒の生活環境や本人の特性、状態に応じて連携する機関となります。学校、教育委員会、外部の支援機関が相互に連携して支援を行っているというイメージです。

次に、各取組の成果と課題について説明します。時間の関係で、課題を中心に説明します。

(1) の①校内教育相談体制の成果は、相談により不登校の未然防止や早期対応に繋がっていることです。課題としては、教職員が多忙なために、児童生徒の話したい、聞いてもらいたいという要望に十分に答えられていないこと、継続的な相談が不十分なことがあります。

②の別室での指導は、本年度11月末現在で、小学校10校、中学校13校で取り組み、利用者は92人でした。課題としては、学校規模が小さくなる中で対応する教職員の確保が難しくなっていることです。市独自で中学校6校に生徒指導支援員を配置してい

ますが、このニーズはますます高くなっています。

③のICTを活用した学習支援の課題としては、授業配信が子どもにとって見ていだけの一方通行の学習になりがちであること、また、個別最適な学びにするためのAIドリルの提供などができていないことです。

(1)の校内支援全体を通して、相談体制の充実や学びの場の確保が引き続き必要と考えます。

(2)の①JASTの相談受理件数は、令和3年度は124件、4年度は111件で、このうち不登校の相談は43件でした。課題は、保護者の学校に対する意識の変化です。保護者が学校へ行かなくてよいと考えたり、子どもへの過度の期待が不登校に繋がったりする事例があります。また、本人が誰とも会えない状況になってしまうと対応はさらに困難です。

②の来所相談、メール・電話相談について、電話相談は、令和3年度130件、4年度137件でした。教育センターの来所相談は、令和4年度は83件でした。課題は、来所相談に来る段階では、不登校の悩みが深刻化している状態であること、メールや電話相談では、夜の相談が増え、相談した際に担当者がすぐに対応できないこと、また、匿名の場合は、学校と連携した対応が行えないことがあります。

(2)の校外相談支援全体を通じて、相談体制の充実がこれからも大切であると考えます。

(3)の①CoCoMo北・南の利用者は、令和3年度は40人、4年度は60人でした。そのうち学校へ復帰した人数は10人ほどです。今年度の利用者は11月現在で49人です。課題は、立地や交通の便によって利用できない児童生徒がいることです。必要に応じて、アウトリーチ型の支援についても検討する必要があります。

②のフリースクールとの連携の成果としては、児童生徒の自己肯定感の高揚に繋がっていることです。課題としては、学習指導要領に則った学習に繋がらないことや、居住地域によっては利用の不便さがあることです。

③の研究中の学びの多様化学校については、視察やニーズ調査を行い、現在の学校システムに適應できない児童生徒の増加、長年培われてきた学校システムそのものに対する課題が明らかになってきたことが挙げられます。課題としては、国のCOCOLOプランで示されている学校風土の見える化を通して、学校をみんなが安心して学べる場所にするのと、不登校児童生徒が安心して通い学べる場の一つとしての学びの多様化学校の設置を検討することです。今後の学校のあり方の一つとして、市内の他の学

校の参考にもなり得ると考えています。

(4) 関係機関との連携における課題は、フリースクール等、関係者間の連携が不十分であること、不登校の早期対応等に向けた家庭への啓発、相談体制の充実、外国に繋がる児童生徒への十分な支援が必要なことなどです。

成果と課題は以上です。

次に、不登校対策の国の動向について改めてお示しします。

児童生徒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基本として、CO-COLOプランを示し、その主な取組として、不登校の全ての児童生徒の学びの場を確保し、学びたいと思ったときに学べる環境を整えること、心の小さなSOSを見逃さず、「チーム学校」で支援すること、学校の風土の「見える化」を通して、学校を「みんなが安心して学べる」場所にするための三つを挙げています。

これらを受けまして、6の今後の取組の方向性として、当市では、これまでの取組を拡充したり、新たに推進したりするための方向性を、1「相談体制の充実」、児童生徒の実態に寄り添った支援をするための相談体制の充実と、2「多様な学びの場、居場所づくり」、学びたいと思ったときに学べる多様な場や居場所づくりの推進の二つに絞りました。

これらを基に、今後の不登校対策について協議くださいますようお願いいたします。

説明は以上です。

#### 【中川市長】

ありがとうございました。それでは説明のありました、今後の不登校対策の方向性について、教育委員の皆さんの忌憚ない意見やご感想を聞かせていただきたいと思います。どなたからでも結構です。事務局の説明に対するご質問も含め、いかがでしょうか。

#### 【大谷委員】

ご説明ありがとうございました。現状が非常によく分かりました。

私は一般企業の社会人の代表として教育委員をしていると思っておりますが、この不登校に関しては二つ大きな問題があると思っております。

一つは、どんな対策でも子どもたちのためになるのであればよいと思いますが、現状、その対策が果たして正しいのかどうかという検証がされておらず、その子どもたちが高校生や社会人になった時に、本当に幸せになっているのか調査していません。今実施していることが本当に正しいのかをまず検証する必要があると思っております。

もう一つは、今ご説明いただいた対策は対処療法であり、不登校になってからのアプローチです。不登校を減らすためにどうするのが必要だと思います。本人に原因がある場合が多いと説明がありましたけれども、本人に原因があるということであれば、おそらく保護者が関わってきます。保護者が関わってきた時、この問題は教育行政だけの範疇ではなく、保育園や保護者に対してのアプローチが必要になってくると思います。

#### 【牧井学校教育課長】

ありがとうございます。対策の検証ですが、調査しづらいところがありまして、難しいと思っています。

それから対処療法的だということについては、お示ししましたように、本人の要因が多いのですが、実際の要因がどこにあるのか、子どもに聞いてもなかなかすぐ答えられないというところがありますので、丁寧に把握していく必要があると思っています。複雑化しており、本人にも学校に行きたいという気持ちもありながら、行けないという事情は、詳しく話しづらいところもありますので、今後の対策の一つかなと思います。

一方で、最初にお示したように、当市の教育は自立と共生という言葉を大事にしている中で、それでも不登校の数が全国と比べて少ないというところは、一定の成果であると考えています。しかし、しっかりとした検証をしているわけではありませんので、なぜそういう状況になっているのかということは分析しなければいけないと考えています。

#### 【山縣委員】

詳しく説明いただきありがとうございます。

現状、不登校の要因は本人由来が多くなっているということがとても気になりました。本当の原因はどこにあるのか、一人一人違うと思うのですがけれども、細かく分析していただければと思います。それによって未然に防げる部分もあると思います。

無気力というと本人の気持ち次第であるように捉えてしまうのですが、例えば、中高生の不登校の3、4割が起立性調節障害で、朝に起きられない病気として発症しているという調査があると聞きました。それは一見、本人が怠けているみたいにとられてしまい、本人や家族も原因が分かっていないことも多いかと思います。そういうお子さんはどれくらいいるのでしょうか。これはこういう症状だと分かれば、本人も家族も苦しまないで、じゃあその期間は休んで他の方法で勉強しようということもできるかもしれないなと思います。

また、本人由来の不安というものは何から来ている不安なのか、お子さん自身に聞いて

てもきっと言葉にできないと思います。それが友達なのか、先生なのか、教室そのものに拒否反応があるのか、通学が嫌なのか、授業でみんなの前で立って話すのがとても苦手だとか、その不安の正体は寄り添うことで見えてくると思うので、不登校になる前の段階でケアしていけたらよいと思いました。

学校も、以前よりも先生方がとても努力されて、すごく変わってきていると思いますが、一人一人の特性に合わせて配慮できる部分や変えていける部分がまだ残っているのかもしれないと感じました。

#### 【中川市長】

ありがとうございます。

なかなか本人に聞いても分からないところを粘り強くカバーしていくということが大切ということだと思いますけれど、教育委員会から、分かることがあればお答えいただけますか。

#### 【牧井学校教育課長】

ありがとうございます。

本人の要因と言われているのですが、そこをしっかりと丁寧に要因を掘り下げていくと対応が出てくるかなということと、できるだけ早期に対応できれば、もっとよい成果も上がってくるだろうというのは、おっしゃるとおりかなと思います。

起立性調節障害については学校もだいぶ認知しており、これについての対応はかなり進んできていると思います。実際にそういうお子さんもいます。一方で、保護者の皆さんや児童生徒本人がよく知らないということもありますので、うまく医療につなげていくと非常に効果的ではないかと考えています。

#### 【小林委員】

そもそも不登校がどうして起こるのかということ、それは学校があるからです。学校がなければ不登校はないという単純なことです。人類が 700 万年前に誕生してから、ずっと学校はありませんでした。学校が生まれたのは日本では 1872 年の学制が発布されてからです。まだ人類の歴史の中ではごく一部です。

学校がなぜ必要なのかということについて、教育哲学者であるジョン・デューイは、文明が進歩するに従って、分業が進んで専門化されたものになるので、まとまった学を修めないと社会に参加できなくなってきたことが要因ではないかと言っています。やはり近代社会が作ったものだと言われています。

民主主義国家の中で、学校がなぜ必要なのかということ、民主主義を成り立たせるため

には、教育が必要だからです。その教育の中身について、教育基本法は、教育は人格の完成を目指し平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた云々とはっきり答えを出しています。ですから、この平和で民主的な国家を成立させるための大事な人材を育成していこうという考え方を踏まえた学校づくりをしていく必要があります。これは不登校の子どもに対しても同様です。

不登校の増加の背景は、まず、集団で一斉の画一的な授業を行ってれば、勉強の得意な子、不得意な子、早い子、遅い子、運動の得意な子、不得意な子、社会性があり人と交わるのが得意な子とゆっくりな子がいて、どうしても劣等感を感じてしまう子どもが出てくることです。これはよかれと思ってどんなに注意をしても出てきます。

子どもの多様化に学校が追いついていないというのが 2 番目です。教室の環境も、教師の配置も、一斉授業を前提に、一定の集団を基にして組まれていますので、追いついていないだろうということです。

不登校の始まりが小学校に多く起因している部分もあります。中学校、高校の校則の問題が大きな社会問題になっていますけれども、小学校もよく見てみますと、何とかの約束や学習の決まりが多い学校もあります。これをステルス校則と言っていて、子どもが圧迫感を感じている部分も実際にはあります。ある留学生が、小学校 1 年生や 2 年生の教室を見て、先生が怒鳴ったりしなくてもちゃんと先生の話の聞いていることが信じられない、どうやっているのかと言っていました。低学年から細かい躰がなされていることは、子どもの本性からいってどうなのかとも思います。

何が言いたいのかというと、良かれと思って非常に優れた教育をやっている、不登校の要因が生まれてくるということを表していると思います。

不登校児童生徒の実態把握に関する調査報告というものがあります。これは、子どもたちの不登校に対する生の考え方が出てきている画期的な調査です。中学校の不登校の生徒の 8 割が、小学校で原因となる経験をしています。最初に行きづらいつと感じたことについて、小学生の 76.9%、中学生の 79.4%が学校生活に起因していると回答しています。その中身を見ると、友達のこと、先生のこと、生活の乱れ、中学校では勉強や成績が挙げられています。これが子どもたちの生の悩みではないでしょうか。行きづらくなつたと思う時に、分かってくれる先生がどのくらいいたのかについて、1 人はいたという児童が 37.8%、中学生でも 36.3%です。行きづらいつ感じてから実際に休み始めるまで 1 か月以上あつた子が 40%ぐらいですので、ここの 1 か月の間に誰かが気づいて支援していれば、不登校にならなかつたかもしれません。こんなことも参考にし

て不登校対策をしていく必要があるかなと思います。

休み始めるまでにどんな相談がしやすかったかということについて、直接、人と接して支えて欲しかったという声があります。しかし、一番はもうエネルギーがなくなっているので、「特になし」というのが一番多いです。

さて、どんな学校であれば、休まずに学校に通うことができたのかということについて、すごく深刻だと思うのは、学校という存在そのものが嫌だった、どんな学校でも人がたくさんいる限り学校に行けないなど、そこまで子どものエネルギーが下がっている傾向があることです。先生が優しい、理解がある、あるいは変な校則がない、上下関係なく平等に意見を言える、いじめ差別がない、静かな環境はADHDの子にとってみれば切実なことだろうと思います。こんな生の声を参考にして対策をとっていく必要があるかなと思います。

学びの多様化学校の先生方から出された一番大事な対策は何なのかというと、自尊心を高めるということです。どんなに忙しくても、働き方改革があっても、何よりも優先して取り組んでいくことができる学校運営をしていかなければならないだろうと思います。

今、上越市の不登校の発生率が比較的低くなっていますが、学校の予防的対応が機能しているのだろうと思います。発生時の関係機関と連携した対応もあり、安定している家庭が多く、安心できる場所がある。教育委員会や市から支援の手立てがしっかり講じられているというところかと思います。それでも発生してきている問題があるので、一歩対策を進めていく必要があるかなと思います。

今話題になっている学びの多様化学校について、京都に洛友中学校という先進校として評価されている学校があります。構造改革特区を活用して、科学や創造工房の時間を設けたり、子どもがやりたいこと、興味関心のあることを中心に学んでいけるシステム、縦割りのクラスの編成、専門家から学んでいく開かれた学校経営などを行っています。洛友中学校は、学校の始まりが13時30分で、最後の授業を夜間部の夜間中学校と合同で行っています。最後の5限目の授業は、13歳から80歳までおり、子どもたちは大人たちが必死に、あるいは楽しそうに学んでいる姿に学ぶ意味を見いだしているという報告がなされています。こんなところも参考にできるのではないかと思います。

昨日、NHKの番組に石川県加賀市の教育長が出演されていました。加賀市の教育改革は全国から注目されていますが、不登校が発生しないよう、多様な学びに対応できる学校を目指しています。例えば、子どもの進度や適応、興味関心に合わせた時間を設け

ていこうと、学習指導要領に則りながら可能性を探ったり、地域と一緒にやっていて、これは上越市のコミュニティ・スクールと共通点があると思います。このように、加賀市は教育改革を全体的に大規模に進行しながら、不登校対策をしています。これも一つの参考になるかと思い、皆さんに紹介しました。

最後になりますが、学びの多様化学校を設けた時に心配されるのは、学びの多様化学校では先進校に学んだ個性重視で多様化に対応した自由な学びをしていて、不登校はそこに任せて、その他の普通の学校は今のままでよいという考え方になることで、それは失敗になってしまうだろうということです。

もう一つ、学びの多様化学校を設けずに、加賀市のように徹底したウェルビーイングを実現する学びの改革を推進していくという方法もあると思います。ただし、この社会を構成している全ての人々が自己実現を図っていくということから考えて、学びたい、学校に戻りたい、学校外でも学びたいというあらゆる人に対して、教育の立場から学びの保障をするということが重要であって、これ以上放置できない緊急の課題です。

学びの多様化学校を設置する一つのメリットは、教職員の確保が国費県費でできるということです。フリースクールや教育支援センターは非常勤職員や少人数の限られた大人で支えられるという状況がありますので、教職員の確保ができるという点は、メリットかなというふうに思います。ただし、条件がたくさんあると思います。主体性や個性を尊重する、希望や悩みを受けとめる、ここに対応するには、デジタルトランスフォーメーションやオープンスペースが必要でしょう。何よりも柔軟に対応できるスタッフが必要になります。市内に1校設置するとしたら、通学方法を確保する必要もあります。それらは市民にとっても、学校を設置する地域の人たちにとっても理解と協力が必要になってくると思います。

学びの多様化学校はよいと思うのですが、クリアしなければならない点を丁寧にやっていないと、安易な方向に流れてしまうと考えています。

#### 【早川教育長】

教育委員会の早川です。今ほど教育委員から、それぞれのお立場、視点で今後の不登校の対応ということにご意見をいただき、ありがとうございました。

不登校の要因は、現代社会の持ついろいろな課題や学校教育そのもののシステムの問題だということもあるので、幅広い難しい課題であると思っています。ただ、教育を司る人間として、いかに不登校を生まない学校づくりを推進していくかという視点で考えたときに、今の学校が本当に子どもにとって魅力のある行きたい学校になってい

るかということ、改めて考え直す必要があると思っています。

上越市は古くからいろいろな特色があって、学校教育については大きな自負を持ってやってきています。素晴らしい子どもたちが育っていると思っているのですが、ただ、その考え方がどこか旧態依然としていて、大人や教職員が変わっていない部分があり、それが今の社会に追いついていないのではないかと。例えば、学校行事一つとっても、校則一つとっても、子どもたちの本当の願いや思いに大人がちゃんと応えられているか、そういう学校運営、学校経営が行われているかという視点で、もう一度現場を見つめ直す必要があると思っています。

不登校施策についても同じで、あくまで大人が目線、視点で対策を捉えていて、それが本当に子どもの望んでいる対策になっているかどうか、これを改めて検証する必要があると思っています。

スクールソーシャルワーカーの方からお話を聞いた時に、そういうところに通っている子どもたちが一体何を望んでいるのか、学校に行けないことを自分なりにどのように考えているのか聞いたところ、学校に変わってほしい、学校がもっと楽しくなってほしいという声がたくさん聞かれる。そういうことを教職員自身がしっかりと受けとめて、もっと子どもの目線で、学校の運営や教育活動を改めて作り直していかないと、不登校の子どもは減ることがないだろうと思っています。

そのためには、行事一つとっても校則一つとっても、しっかり子どもと話し合う、意見を尊重する、そういう過程を経て教育活動を進めていかないと、今までのような枠組みの中で教育活動を進めても、そこに追いつけない子どもたちが多くなってくのかなと思っています。

学校は、子どもたちが通学することが前提で、勉強を教える、社会性を身につけさせるということではなく、いかに子どもたちが学校に通うか、学校に喜びを感じてくれるのか、生きがいを感じてくれるのか。そういう視点でもう一度見直す必要があると思っています。

そのことと不登校対策は、少し切り分けて考える必要あるかなということ、今、委員の皆さんのお話を聞いて強く感じたところであります。

#### 【市川教育部長】

私たちは、新型コロナウイルス感染症が蔓延してパンデミックが起こるということ、を学校現場でも体験いたしました。例えば、感染症を防ぐためには、当然マスクをつけなければいけない、学校の際は黙食で一人一人が喋らないで食べなければいけない、い

ろいろなルールがあって感染症を防げたのかもしれないのですけれども、一方で、マスクをすると健康にはよくないとかいろいろな意見がありました。私としてはパンデミックの中で、同調圧力といいますか、周りと一緒にしていないといけないという圧力を感じました。結局は周りの目を見ながら、誰が自分のことを何と言っているのかということに気にしながら生きている人が非常に多いと感じています。

もう一つ、いろいろなことで学校から細かい報告がありまして、私としてはその報告が子どもの教育にとってどういう意味があるのだろうと疑問に思うことがたくさんありました。もう少し子どもたちに自由にやらせてあげたらいいのではないかなと思います。何かあったら少しのことでも問題になって、この子は何ともしなければいけないというようなことは、もしかしたら子どもや保護者にとっても圧力になっているのではないかと思いますので、そのあたりを解決するための方策、先ほど早川教育長もおっしゃいましたけれども、大人が目線で教育を考えすぎているのではないのかなと感じています。子どもがどうやったら本当に学びに行きたい学校になるのかという視点、子どもからの視点で物事を考えて学校を新たに生み出していかなければいけない、学校づくりを考えていかなければいけないと思います。

そういう意味で、学習指導要領という国が決めた制度の中で、それに従って教育をしていくということではありますけれども、その中でも加賀市などいろいろな先進事例があり、それが意味、これからの教育の姿だということで評価を受けているということですので、私たちも周りから「これは上越にしかできない教育だな」と言ってもらえるようなものができると、子どもたちにとっても、教育している私たちにとっても幸せになれる教育になるのではないかと思います。そういったことを目指しながら作り上げていきたいと思っています。

#### 【早川教育長】

先ほど、私は学校づくりについて、まず魅力のある学校になって、学校に帰るという視点で話をしたのですが、一方で、実際にもう不登校が起こって、学校に帰れない子どもたちがいる。そういう子どもたちをどうしたらいいのかということと言いますと、やっぱり実態の分析がどうしても必要だと思っています。この間、特に学びの多様化学校に関連してニーズ調査を行い、確かに一定数のニーズがあるという結果は出ていますが、どういう学校を作ったらどんな子どもが通うのか。今、実際に支援センターやフリースクールに通っている子どもたちには、どのような本当のニーズがあるのかということの詳細に分析しないといけない。気運とか情勢だけに流されて考えるのではなく、

そういった子どもたちの実態をしっかり把握して、それを分析精査した結果、そういう子どもたちにどういう手立てが必要か、受け皿が必要か、学びの環境を保障するための組織が必要かということを改めて精査する必要があると思っています。

作ればいい、あればいいという話ではなくて、そこに通う子どもたちが何を望んで、そこにどう通うか、そのあたりを具体的に考えていかなければならない、そういう段階だと思っていますので、学びの多様化学校についても、そのために様々研究しながら、しっかり検証して、その必要があると判断した時には、私は躊躇なく作っていかなければならないと考えています。

#### 【山縣委員】

今、教育長がおっしゃったように、しっかりと学校に行けていないお子さんたちがどういうお気持ちなのかという分析がとても必要だと思いますし、それも一人一人違うと思うので、学びの多様化学校があればいいというものでもないと思います。いろいろな子どもたちが今後、生きていくためにどういうものが用意されていたらよいのかという視点で、たとえ学校に戻れなくても、子どもたちがどうやったら幸せに生きていけるか、自立して生きていけるかということを考えた時に、受け入れてくれる場所があれば、その居場所で自己肯定感を育まれる、自分は生きていてもよいと自分自身を認められる、一つだけでもいいから自分に自信が持てるような、居心地のよい場所があれば、その後も生きていけるのかなと思います。

そのためには、自分の足で通える学校が変わっていくことが、一番望ましいのですが、それができない場合は、社会全体として、いろいろなところにそういう子どもたちが集える居場所があったらいいなと感じています。それを誰か一人が地域で始めても、なかなかそれだけではうまくいかないと思いますので、そういう居場所を作る時に、行政としても支援したり、せめてこういう居場所があるという情報提供がされるといいなと思っています。例えば、学校の出席として扱ってもらえるフリースクールはどこにあるのか、不登校の子どもが集える場所、民間の居場所がどこかにあるのかということが集約されているものがあるのか分からないですけれども、そういうことがまとまったものがあるといいなと感じています。まず学校に行けなくなって家に閉じこもっているかもしれない子どもが、ちょっとでも誰かと関わりたい、家から出たいと思った時に行ける場所の案内があるとよいと感じています。

#### 【中川市長】

今、上越市では、山縣委員が言ったような情報提供や場所はありますでしょうか。

### 【牧井学校教育課長】

フリースクールの場所や数というところかと思いますが、実際にフリースクールと言われる場所はいくつかあります。先ほどの説明にもありましたやすづか学園はその一つですし、それ以外にも学習の補完をする場所としてのフリースクールというものが多くあります。個人経営のものもあれば、全国的に展開しているようなものもあります。教室型もあれば、オンライン型のものもあります。ただ、それを保護者の方々に紹介するところまではできておりません。

民間の学習塾のようなものを紹介する形になるので、なかなかそこが難しいところではあります。やすづか学園は基本的には当市も関わっているところですので、やすづか学園は相談に応じることがありますけれども、それ以外のフリースクールは紹介していないという状況です。

### 【山縣委員】

フリースクールのような、学習をしたい、学びたいと思ったときに学べる場所があるというのはとても大切なことだと思うのですが、そうでない居場所として、集えるところがどのくらいあるのか。それが学校に行く代わりにはならないし、学習の補完にはならないかもしれないのですが、そのお子さんが、今後自立して生きていくために集える場所みたいなところがあるのかというあたりの情報が提供されるというかなと思います。

### 【牧井学校教育課長】

個人でそういう場所を作っているという情報もあるのですが、その紹介は確かにまだしていません。そういうところも含めて、居場所をどれだけ確保できるのかということは、おっしゃるとおりかなというふうに考えます。

### 【市川教育部長】

確かに行政から紹介をすることになると、ある程度の社会的な信頼関係がないと、市としてここに行ってくださいということは難しいところです。教育委員会としても難しいところがあると思いますので、そのあたりは民間の皆さんと連携しながら情報を集めて取り組むことも必要になってくるのかなと思います。

### 【小林委員】

先ほど、私は学校のことだけを話しましたが、不登校の子どもの保護者の悩みが深く、カウンセラーや教育センターなどに相談をしていくと思いますが、保護者同士のコミュニティと言いますか、そこからずっと高校生くらいまで、保護者同士が悩み

を打ち明けられるという関係をどう育てていくか、行政の立場ではやれることが限られていますけれども、例えば社会教育団体の一つであるPTA活動などがうまく機能してくると、保護者同士で相談をしたり、勉強したりということができるようになるのかなと思います。PTAがなくなってしまった学校もあるので、その辺りを支援していく必要があるかなというふうに思います。

もう一つ、地域の中で子ども会が広く子どもたちに声をかけて、不登校の子でも、いろいろな子どもたちが参加できるイベントやお祭りなどを上手にやっていて、子どもは学校に行かなくても、そういった地域の中で支えられている、交流できる環境を作っているところもあります。これも行政の立場からできることが限られますが、例えば青少年育成会議の皆さんへの働きかけや各種団体との連携体制を整えるなど、せっかくコミュニティ・スクールに取り組んでいる上越市の良さをもう少し発揮して、その地域の中で子どもを支える仕組みはできないだろうか考える部分があります。

それから山縣委員がおっしゃった居場所という点で、昨年だったか、鎌倉市の図書館が学校に行けなくてもいいから、行くのが嫌だったら図書館に来てくださいというメッセージを出して、結構話題になったのですが、いろいろな施設も含めて、社会が総がかりで子どもたちを支えていく体制ができないだろうか。私が視察してきた中で、宮城県石巻市に赤ちゃんとお母さんと幼児と小学生、中学生、高校生が、「らいつ」という居場所に毎日集っていました。商店街の皆さんが地域のイベントづくりなどを子どもたちに任せて活躍の場を与えているのです。その「らいつ」の中で音楽もできるし、勉強もできるし、本を読めるし、世代間の交流もできるし、そんな素敵なおところがあったりするとよいのかなと。ありとあらゆる手を社会総がかりで作っていく必要があると思います。

#### 【中川市長】

私の地域のPTAの事例で言いますと、みんなPTA会長にならないといけないというのがあって、プレッシャーがちょっとかかっているところがあるのではないかなというところがあります。なので、既存団体ももちろん活用していかなければいけないとは思いますが、どうしても今までの惰性に流されてしまうところもありますので、何か新しい取組というのもこれからたくさんあるとよいのではないかという気がします。

#### 【大谷委員】

先ほどから学びの多様化学校の話が出ていますので少しお話したいのですが、

先ほど小林委員が不登校は学校があるから不登校が発生すると説明されました。まさにそのとおりだなと思ったのですけれども、例えば学びの多様化学校を作ったけれども、そこに通った子がまたそこに行けなくなったということも可能性としては必ずあるわけです。不登校自体は問題行動ではないと定義されていますので、過度に不登校に対していろいろな対策を打ってしまうと、例えば、学校に行けずに学びの多様化学校などの環境で生きてきた子どもが社会に出たときにどうなるのかなというのは非常に不安です。徐々に今の若い人たちに会社を合わせるような流れになってきていますけれども、学校と違って社会に出たら、一気に全てその子に合わせることはまず不可能です。不可能だったときに何が起こるかという、会社や社会が合わせてくれなければ、社会からはじき出されてしまうというか、自分から退場してしまう。そうした時に、ある程度いろいろなストレスに対して強くなるような形での教育も必要なのではないかと思います。いろいろな部分でストレスがかかっている、そのストレスに耐え得る力がないと、そこから離れてしまうということだと思います。

先ほど、学校からたくさん報告が来るという話がありましたが、おそらく 8 割方の保護者がそんなにいらないと思っていたり、実は学校に対して、子どもが変なことをしたり悪いことをしたら、しっかり叱ってほしいと思っていたりするのではないかと思います。なかなか今の状況だとそういうふうにはいかない。家でちゃんと叱っているかという、保護者も子どもに嫌われたくないという意識で、なかなかしっかりと教えることができないということもあります。ちょっと不登校の話から逸れてしまったのですけれども、私は不登校を解決するには根本的にそういった部分も必要ではないかと思います。

#### 【早川教育長】

不登校の問題ではなくて、子どもと子どもの居場所については確かにそのとおりなのですが、結果的に学力の保障という面でハンデを負うことは間違いなく大きな課題になっています。その部分を、どんな形で保障していくかということ、そのために、もし学校に通えない子どもたちにどのような受け皿を作って、学びの保障をしていくかということは大事な視点だと思っています。

今、上越市の不登校は 300 人近くいるという報告があったのですが、その中の約 1 割は学校側が全く会えていないという子どもです。教職員が行っても直接会えない、関われないという子どもたちが、その不登校全体の中に 1 割いるという現状も非常に大きな課題だと思っています。そういった部分にどう手をつけていったらよいか、そういっ

た子どもたちの学習保障をどう考えていくかということも大きな課題かなと思います。

もし、学びの多様化学校ができて、そういうところにチャンスを見出せる子どもがいるのであれば、それも一つの方法として研究していかなければいけないと思っています。今、担当の課長がいますので、なかなか学校がコンタクトを取れない子どもたちの様子について、分かる範囲でお話しただければよいのですがいかがでしょうか。

**【牧井学校教育課長】**

学校が行うことは、最初に、1日休んだら連絡取って、2、3日休んだら面談や家庭訪問を行うという対応をしているのですが、会えないというのは本当に如何ともしがたい状況です。それでも保護者に電話をしながら、学校の状況をお便りでお伝えする対応や、何とかお子さんと電話する、オンラインで顔を見るようにするということを繰り返しご提案させてもらいながら対応しています。それでも駄目なこともありますので、そこは福祉部門と連携して、すこやかに暮らし包括支援センターの相談員や児童相談所の職員に関わっていただきながら、何とか本人の様子を確認していくというような対応をとっているということでもあります。

**【中川市長】**

この不登校数の1割というと、小中学校合わせて、35人前後ということになるわけですね。その子どもたちがコンタクトをとれていないということですね。

**【牧井学校教育課長】**

1割まではいかないですが1割近くなるかなと思います。

**【中川市長】**

この学びの多様化学校そのものを取り立ててどうこうということではなくて、先ほど教育長が言った子ども目線で、どうやったらその子どもが学びやすい学校ができるかということを考えていかなければいけないと思います。

**【小林委員】**

ある教育セミナーで東京都世田谷区の桜ヶ丘中学校の元校長先生のお話をお聞きすることがありました。桜ヶ丘中学校は、かつて非常に荒れていた学校なのですが、校長先生のお考え、理念に基づきながら、地域、教職員、保護者の皆さんと一緒に考えながら校則をなくし、それから遅刻早退もなくした。つまり、何時何分までに来なくちゃいけないという枠組みを外した。それから、いつでも相談したい先生に相談できる、どうしても教室で勉強できなければ、職員室の廊下に自習スペースを作って、そこに職員室にいる先生が出てきて、相談しながら自分の学習ができるといった従来の学校にはな

かったシステムを次々と導入していったんですね。

子どもたちが学びたい先生と学びたい時に、自分の方法で学べる環境を作るというかなり大胆な改革をやって、ただ、その中で、子どもたちがだんだんと落ち着いて学習に取り組むようになって、むしろ、学校に対する誇りが増してきた。子どもたちと大人たちが対話をしながら学校教育を作っていくという先進事例です。従来の学校から言えば、そんなことできるのか、甘やかしじゃないのか、規範意識はどうなるのかということになるのですが、子どもたちを信じて任せて、大人がしっかり対応していくということです。

不登校対策の行き着くところというのは、先ほど教育長がおっしゃられたように、大人が変わっていく、保護者も教職員も、私たち自身もそうですけれども、そういったところは突きつけられ続けているのではないかと、今後も考え続けていかななくてはいけないというふうに思います。

#### 【早川教育長】

非常に現実的な話として、今日話し合ったことを、例えば学校現場にどのように返していくかと考えたときに、働き方改革の中で、いかにきめ細かな指導をやろうとしてもなかなか難しい面があります。先ほどの引きこもっている子どもの家庭連絡や家庭訪問についても、時間外にどうするのか、それから連絡できない子どもたちはどこまで学校が面倒を見るのか、これは現実的な話として実際あり得ることです。しかし、不登校で悩んでいる子どもたち、困難を抱えている子どもたちは実際にどんな思いでいるかっていうことは、これは教職員一人一人忘れてはいけないところだと思っています。

時間外などのいろいろな制限があろうとも、やっぱり子どもを大事にしよう、子どもの思いをしっかり受けとめようという気持ちを私は忘れてもらいたくないので、学校教育に携わる教職員は、そこが大切ではないかと思っています。ですから、厳しい現実の中で、こういった問題に対応していくことは、言葉で言うほど簡単ではありません。きめ細かく対応すればよいのではないか、学校をつくればよいのではないかと問われるのですが、やっぱりそこには本当に教職員の思いがしっかり込められていないと、子どもを救うことはできないし、子どもを幸せにすることはできないのだろうと思っていますし、上越の学校の教職員には、ぜひそういう思いで、それぞれ子どもたちと向き合っていただきたいと思っています。教育委員会としてもそのこと学校現場、あるいは地域に、社会に訴えていきたいと思っています。

一方、連絡を取れない家庭の子どもたちがどうなっているかっていうことについて

は、子どもたちも学ぶ権利がありますので、その辺りはきっちりと把握して、カバーしていかなければいけないというのは、行政機関の責任としてはありますので、その辺りもカバーしていきたいと思っております。

【中川市長】

そうしましたら、時間となりましたので意見交換を終わらせていただきます。

短い時間ではありましたが、多くの貴重な意見をいただきましてありがとうございました。本日のご意見をしっかりと受けとめて、不登校対策について、引き続き教育委員会を中心に、関係機関と連携して検討を進めていきたいと思えます。

#### (4) その他

【中川市長】

事務局から何かありますか。

【市川教育部長】

ご協議いただきまして、誠にありがとうございました。

事務局からは特にございません。

【中川市長】

教育委員の皆様から何かございましたらお願いします。

【教育委員】

特になし

#### (5) 閉会

【中川市長】

他にないようですので、本日の協議は終了とさせていただきます。会議の運営にご協力いただきありがとうございました。

今後ともどうかよろしく願いいたします。ありがとうございました。

【市川教育部長】

以上を持ちまして、令和5年度第1回上越市総合教育会議を閉会いたします。

ありがとうございました。