

不登校対策の行動指針(改訂版)

～すべての児童生徒の笑顔で登校と

社会的自立を目指して～

長野県不登校対策検討委員会

平成24年10月

【目次】

I	はじめに	1
II	これまでの取組の成果	2
1	不登校未然防止のための学校づくり	2
2	不登校の早期発見・早期対応	3
3	不登校児童生徒の継続的できめ細かな支援	3
III	課題と取組の方向性	5
	◇「新たな不登校を生まない」という視点に立った教育実践の見直し ～学校力、教師力向上の取組（不登校の未然防止、早期発見、早期対応）～	
	◇不登校が長期化している児童生徒の社会的自立に向けた支援の充実 ～地域支援体制整備の取組（不登校児童生徒および家庭への支援）～	
IV	県教育委員会と市町村教育委員会の役割分担と連携	8

【資料編】

- 1 長野県の不登校の現状
- 2 県不登校施策関係資料
 - ・ 不登校対策検討委員会概要
 - ・ 不登校児童生徒地域支援チーム整備事業の概要
 - ・ 「笑顔で登校」支援事業の概要
- 3 市町村教育委員会・学校の取組事例

I はじめに

本県の児童生徒の不登校の状況は、従来から全国上位の状況が続いていたが、平成 20 年度の学校基本調査において、小学校で全国最高位、中学校でも全国 5 位の高比率となった。県教育委員会は、この結果を重大かつ深刻な状況と受け止め、不登校対策を本県の最重要課題とし、その施策にあたっては、市町村教育委員会とともに課題を共有して取り組む必要があることから、平成 21 年 8 月に市郡別の不登校児童生徒数を公表した。さらに、同年 9 月に、県と市町村の教育委員会が共通理解や相互の認識を深め、的確かつ迅速に対応するために「長野県不登校対策検討委員会」を設置した。

検討委員会では、平成 22 年 3 月に、県と市町村が一体となって不登校対策に中長期的に取り組むための「不登校対策の行動指針」を策定した。この行動指針においては、県と市町村がより効果的な連携を組み、「不登校未然防止のための学校づくり」「不登校の早期発見・早期対応」「不登校児童生徒への継続的できめ細かな支援」の 3 つの方向性を示した。この方向に沿って、以下の施策を推進してきた。

- 「笑顔で登校」支援事業
 - ・ 市町村教育委員会が計画する効果的な不登校対策への補助 (H22～H24)
 - ・ 平成 22 年度 37 市町村、23 年度 31 市町村実施、24 年度 28 市町村実施予定
- 不登校児童生徒地域支援チーム整備事業
 - ・ 「不登校児童生徒地域支援チーム」を 4 教育事務所 1 事務所に設置
 - ・ 管内小中学校の不登校児童生徒に係わる情報共有と支援体制の整備、研修の実施

こうした取組の成果として、平成 23 年度児童生徒の不登校の状況は、小学校在籍比 13 位、中学校 25 位と改善の傾向が見られる。特に、新規の不登校児童生徒数は、3 年連続して減少している。

今回の「行動指針」改訂の趣旨は、平成 21 年度からの取組の成果と課題の分析を通して、現行の指針の方向性を基本とした、新たな取組の視点を提案することである。あわせて、平成 25 年度「長野県教育振興基本計画」の中に、この取組の視点を位置づけ、今後の長野県教育の進むべき方向と施策の方向性を示すことになる。

今回提案した方向性が、すべての児童生徒の「笑顔で登校」や、社会的自立に向けた一歩となるための、学校や地域における実行力のある取組につながることを期待する。

II これまでの取組の成果

「不登校対策の行動指針」（平成 22 年 3 月策定 長野県不登校対策検討委員会）では、
1 不登校未然防止のための学校づくり 2 不登校の早期発見・早期対応
3 不登校児童生徒への継続的できめ細かな支援 の 3 つの観点に立って取組の方向性を示した。まず、その観点にしたがってこの 2 年間の取組の成果について記述する。

長野県の不登校児童生徒数のうち新規不登校の割合は、小学校では約 7 割、中学校で約 5 割を占めてきた。なかでも小学校は、全国の約 6 割に比べて高い傾向にあった。しかし、学校・市町村教育委員会による未然防止の取組の結果、平成 21 年度以降、小・中学校の新たな不登校児童生徒数は 3 年連続して減少した。（資料 P2）
これまでの、すべての児童生徒の「笑顔で登校」を目指した教育実践の成果である。今後も「新たな不登校を生まない」という視点に立った、学校運営のあり方や授業改善の取組が一層求められる。

1 不登校未然防止のための学校づくりの取組

- (1) 「学ぶ力の向上に向けた授業改善」について、組織的な取組が進みつつある。
 - ① 「3 観点」やユニバーサルデザインによる授業の構造化
 - ② 客観的なデータに基づいた指導と評価の一体化
 - ③ 指導方法や学習形態の工夫等、互いのよさを学びあう学習環境づくり
 - ④ 補充学習や家庭学習の充実など学習内容定着の取組
- (2) 「心の居場所、絆づくりの場としての学級経営」の重要性の認識が浸透した。
 - ① 集団適応力の育成を目指した道徳教育や特別活動の充実
 - ② 「人権教育推進プラン」（H23.3 策定）を基本に据えた学級づくり
 - ③ 学級実態調査（Q-U）等の分析に基づく人間関係や学級集団の質的向上
- (3) 「確かな児童生徒理解」のための多様な教職員研修が行われている。
 - ① 特別支援教育コーディネーターや SC 等による「発達障害の理解」
 - ② SSW や市町村の相談員等による「家庭環境調整や支援方法の理解」
 - ③ 保護者を巻き込んだ、児童生徒理解のための研修会の実施
- (4) 学校と家庭・地域の連携に立った「開かれた学校づくり」が進みつつある。
 - ① 日常からの情報共有や丁寧な説明責任等、保護者との信頼関係の構築
 - ② 「学校支援地域本部」等、地域人材を積極的に活用した教育活動の広がり
 - ③ 多様な他者との関わりや体験活動を通じた児童生徒の社会性育成

2 不登校の早期発見・早期対応の取組

(1) 「児童生徒のサインや変化を見逃さない」という教職員の意識が高まっている。

- ① 日常的な行動観察や欠席状況把握による、児童生徒への適時適切な対応
チェックリスト等の活用
- ② SC、SSW、相談員、特別支援教育コーディネーター等による教育相談体制の充実
- ③ 「いじめアンケート」等を活用した、児童生徒のサインを把握する取組

(2) 担任の抱え込みが減少し、「校内チーム支援体制」が整備されつつある。

- ① SC、相談員、関係職員や保護者等を含めた支援会議の実施、多様な視点からの
アセスメント
- ② 迅速な管理職への報告と関係職員間の情報共有
支援シート等の活用
- ③ コーディネーター配置など校内体制の整備、個別の教育的支援を必要とする児童生徒に
対する中長期的な指導計画の作成
- ④ 中学校 30 人規模学級編制、支援加配教員配置、小中人事交流等による基盤整備

(3) 中1ギャップ緩和を目的とした「中学校区ごとの小中連携」が進んだ。

- ① 支援のための児童生徒情報の円滑な接続
- ② 児童生徒・教職員の相互交流など心理的距離の縮小による学校不適應の減少
- ③ 小中9年間を見通し、地域で子どもを育てるという教職員の意識の醸成

平成 21 年 8 月の市郡別不登校の公表以来、市町村首長部局や地域社会で、不登校課題が共有され、その地域や学校における、不登校の状況分析や個々のニーズに基づいた総合的な不登校施策が実施されるようになった。

長野県の不登校児童生徒在籍率は、小6から中1にかけて全国平均を上回る傾向がみられる。また、学年が進むとともに、不登校児童生徒の欠席日数が増加するとともに、前年度から継続している不登校児童生徒数も増加している。中学校においては 180 日以上欠席の長期不登校生徒が約 2 割に達する。(資料 P2・3)

今後も、不登校の長期化や中学校卒業後、高校中退後の若者の社会的孤立を防ぐため、不登校生徒の進路形成や社会的自立に向けた取組の充実が求められる。(資料 P4)

3 不登校児童生徒の継続的できめ細かな支援の取組

(1) 「継続的な校内チーム支援」が行われるようになった。

- ① 校内生徒指導体制の確立、対応マニュアルの整備、効率的な支援会議の実施
- ② 不登校対応教員、SC、SSW、相談員、コーディネーター等と学校関係者との連携
- ③ 校内中間教室の設置、学習支援等の学級復帰のためのプログラム実施

- (2) 首長部局及び地域の支援ネットワーク構築が進み「連携の道筋」が明確になった。
- ① 連携マップ、継続支援ツールとしてのカルテ作成等、地域支援体制の整備
 - ② 市町村コーディネーターの配置等による、福祉・保健部局（保健師や家庭相談員等）や医療機関（病院）との円滑な連携
 - ③ 幼保小中高の学校種間における支援情報のスムーズな接続
 - ④ 地域ボランティアや大学生など地域人材による多様な支援
 - ⑤ NPO 等民間団体との連携による支援
- (3) 「保護者に寄り添い、保護者とともに」子どもを支援する試みが行われた。
- ① 福祉・保健・医療等関係機関との連携による家族関係や家庭環境の調整
 - ② 「親の会」等の保護者ネットワークづくりや情報提供
 - ③ 保護者とともに企画する不登校研修会
- (4) キャリア教育の視点から「不登校生徒の社会的自立支援」の取組が進みつつある。
- ① 高校進路相談会や「はばたき支援事業」など進路保障や学習支援の取組
 - ② 生徒支援情報の接続のための中高間の連携
 - ③ 交流や体験活動など、児童生徒一人ひとりの状況に応じた段階的支援の実施
 - ④ ひきこもり自立支援に実績のある民間団体（施設）プログラムの活用

Ⅲ 課題と取組の方向性

◇ 「新たな不登校を生まない」という視点に立った教育実践の見直し
～【学校力・教師力向上の取組】不登校の未然防止、早期発見・早期対応～

1 課題

(1) 幼保小中高など学校種間の一層の連携

小中連携の取組は、一定の成果をあげてきている。また、幼保・小、中・高の連携についても、児童生徒の交流や情報交換など積極的な取組が始まっている。

しかし、高校中退者の1/2が高校1年生であり、半数以上が「学校生活や学業の不応適」を理由に退学している。また、長野県の小学校不登校在籍比率は、依然として全国高位にある。以上のことから、幼保小間、中高間における、児童生徒の学習内容や学校生活のスムーズな接続のあり方に踏み込んだ、連携の質的向上が求められる。

(2) 児童生徒の社会的・経済的・精神的自立、社会や職業への円滑な移行

新規学卒就職者の3年以内の離職率は中卒7割、高卒5割と言われており、将来の明確な希望や目標を持ちにくい生徒も多い。また、中学校時代に不登校を経験した高校生によれば、学校に行けなくなった理由の約3割が友人関係だという。さらに、中・高校における「不登校のきっかけ」も、友人関係をはじめとした人間関係のトラブルに起因することが多く、人間関係を築くことに不安を抱えている生徒は多い。

特に、不登校の子どもたちにこの傾向が強く、児童生徒の勤労観や職業観の育成、自己有用感・自己肯定感の醸成、人間関係力の向上など、児童生徒の社会的・経済的・精神的な自立を目指した取組が「不登校未然防止」につながると考えられる。

2 取組の方向性

(1) すべての子どもの「学び」を切れ目なくつなぎ、自立を支える学校教育の創造

(幼保・小・中・高の各段階を見通した系統的・継続的な教育の実現)

① 幼保小中高接続時の情報共有と共通理解に立った教育実践

子どもの育ちをつなぐ支援カード等による児童生徒理解

「アプローチ、スタート（橋渡し・学び直し）カリキュラム」の開発

② すべての教育活動の、キャリア教育的視点からの再構築

小学校における生徒指導・進路指導の充実

③ 児童生徒理解を基本にすえた予防的・開発的生徒指導の推進

小中高それぞれの教職員が、児童生徒との関係を構築し、適切な支援のあり方について学ぶ研修プログラムの体系化

人間関係や学級集団の質的向上を目指した学級経営

(2) 生涯学習の視点に立った子どもの「社会力」の育成

(人間関係・社会形成力、自己理解・他者共感力、課題対応力等を培うキャリア形成支援)

- ① 群れ遊びや異年齢交流、世代間交流等の場の設定
- ② 授業や生徒会活動、部活動など、すべての教育活動を通じて行うコミュニケーション能力やソーシャルスキルの育成
- ③ 基本的な生活習慣や学習習慣の定着

◇ 不登校が長期化している児童生徒の社会的自立に向けた支援の充実

～【地域支援体制整備の取組】不登校児童生徒および家庭への支援～

1 課題

(1) 不登校の長期化と卒業・中退後の社会的孤立

新規不登校の減少により、小中学校の不登校児童生徒数は減少しているが、不登校が長期化してほとんど登校できない児童生徒の割合は、中学校で不登校生徒の2割に達している。また、中3時に不登校だった生徒が卒業後「家居」となる割合や、高校中退生徒が中退後「家居」となる割合は、いずれも10%以上であり、それらの多くが「ひきこもり」状態となっていることが予想される。一方、不登校生徒や中退生徒の支援情報は、最終学校から地域・関係機関に伝わりにくく、こうした若者が将来的に社会的孤立に陥る心配が否めない。

以上のことから、保護者ととともに成長段階に応じてアセスメント（見立て）を行ったり、支援情報を共有したりするなどして、すべての子どもの育ちを切れ目なく見守る地域支援体制の整備が急務である。

(2) 不登校の背景となる家庭環境や児童生徒の発達課題

小学校における不登校のきっかけの一つとして、「家庭内の不和」「親子関係」等家庭の問題があげられる。経済的、文化的格差の拡大、児童虐待の増加、生活保護世帯・ひとり親家庭の増加などの昨今の社会情勢、地域における孤立化や子育ての不安と相まって、家庭環境の問題は不登校の背景の一つとなっている。また、不登校児童生徒に占める発達障害傾向児童生徒の割合は高く、発達障害の二次障害として不登校をとらえるべきケースも増加している。さらに、長期欠席児童生徒の在籍率は、主として小学校で依然として高い。

以上のことから、病気、経済的理由、その他を含む長期欠席児童生徒への支援を視野に入れ、家庭環境や育ちなど、その子の背景を含めた確かな児童生徒理解と、一人ひとりの状況に応じた医療・雇用・福祉・保健等の関係機関との一層の連携強化を図り、地域で子ども自身の生きる力を育てる取組が求められる。

2 取組の方向性

(1) すべての子どもの「育ち」を切れ目なく見守る地域支援体制の整備

(乳幼児期～学齢期～青年期をつなぐサポートシステムの確立と支援情報の一元管理)

- ① 不登校児童生徒の学習支援と進路実現（自立支援）
- ② 支援情報の一元管理・引継システムの構築
- ③ NPO等民間団体、親の会等の多様な支援メニューの活用
- ④ 地域人材や公民館活動等社会教育活動との連携

(2) 家庭を含めた包括的な地域支援体制の整備

(医療・雇用・福祉・保健等関係機関との連携強化)

- ① 家庭支援充実のため、SSW等を活用した関係機関との連携促進
- ② 子ども若者支援・発達障害者支援・子育て支援のネットワークなど、ライフステージやニーズに応じた支援の連携
- ③ ワンストップ型の相談窓口の設置

IV 県教育委員会と市町村教育委員会の役割分担と連携

1 取組の成果

- (1) 不登校対策検討委員会の設置等によって、県教育委員会と市町村教育委員会が共通の課題意識を持って議論を重ね、一体となって取り組む雰囲気が培われてきた。
- (2) 市町村教育委員会の意欲的な取組への補助事業である「笑顔で登校」支援事業や「不登校児童生徒地域支援チーム整備事業」の実施により、市町村や学校の取組を県が支援するという仕組みと役割分担が定着してきた。

2 課題

- (1) 不登校の課題は、市町村や学校によって実態が異なることもあって、課題認識や取組に温度差がある。状況の異なる一人ひとりの児童生徒や家庭に届く支援を実現するためには、学校・市町村教育委員会等を含む全ての支援者が、より主体的かつ見通しを持った不登校対策および支援を実施しなければならない。
- (2) 市町村教育委員会や学校が、不登校対策に主体的に取り組める条件整備のためには、現行の県実施事業の枠組の見直しや支援の質的な向上を図る必要がある。

3 取組の方向性

<市町村教育委員会>

市町村教育委員会においては、学校や地域の不登校の状況を経年で捉え、不登校児童生徒数や在籍比のみでなく、多角的な分析（学校/学年別、学年別経年推移、新規/継続、上半期/下半期、欠席日数別、長期欠席者分類別、復帰率等）を行う必要がある。その上で、専門家等地域人材の状況や地域独自の課題・ニーズに応じて、市町村レベルの「不登校対策行動計画」を策定し、不登校自立支援と不登校予防の両輪が位置づいた「総合的な不登校施策」の立案・推進に努める。

<県教育委員会>

県教育委員会は、不登校対策の効果的な取組のあり方について指導と助言を行う。

そのため、市町村の先駆的な取組について広報・普及に努めるとともに、広域にわたる地域支援体制の整備等、県教育委員会として課題ととらえている部分に焦点化した事業構築を目指す。あわせて、相談担当者や教職員等の不登校理解や支援の質の向上のため、研修の体系化と充実を図る。

さらに、市町村教育委員会や学校が効果的な連携と支援を実施できるよう、教職員の人事配置や交流、相談員の配置を行う等の基盤整備を一層進めるとともに、県レベルの連携の枠組を整備する。

県教育委員会が市町村教育委員会・学校の取組を一層支援するとともに、両者が共通の認識を持ち、一体となって、引き続きこの問題に取り組んで参りたい。