

規制改革会議

人への投資ワーキング・グループ

義務教育 長期欠席29万人時代に必要な
法改正と新制度について

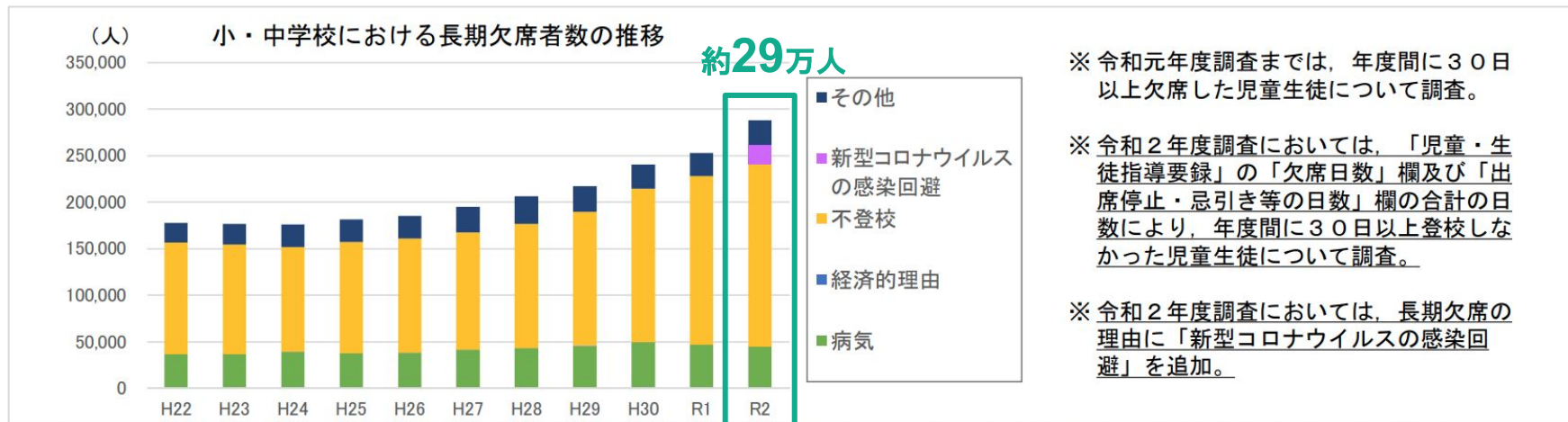
2022年1月31日(月)

認定特定非営利活動法人カタリバ 今村 久美

KATARiBA

義務教育 長期欠席29万人時代

小中学校における長期欠席者数は 287,747人、このうち不登校によるものは 196,127人
約29万人の小中学生が長期欠席していることを前提に、
法や仕組みを再構築しなければならない



前提の共有2

自死する日本の10代「学校に行きたくない」

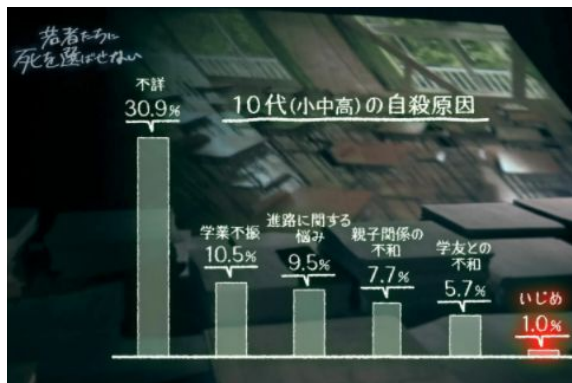
支援が進んだことで減少しつつある日本の自死者数。しかし、10代に関しては増加傾向にあり、20年に自死した10代は777人。警察の調べでも原因が分からず「不詳」とされるケースが3割に上る。専門家組織が、自殺を図った時間・原因・ネットの検索キーワードを分析した結果、「**学校に行きたくない**」という心理的な拒否が増えて、自死が増える可能性が指摘されている。

10代が自殺を図った時刻



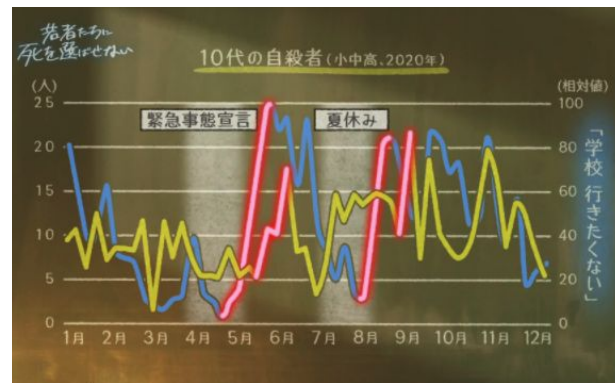
学校を離れた後、夕方から夜の下校の時間帯に最も集中している。さらに、中学校入学前後の12歳は、朝7時から8時台の登校時間帯にも多い。

10代の自死の原因



「学友との不和」は5.7%、「進路の悩み」が9.5%、不詳をのぞいて最も多いのは「学業不振」10.5%。学校に通う誰もが抱えるような悩みも原因となっている。

10代の自死が増える時期



自死数は、緊急事態宣言や夏休みなどの長期休み明けに増えている。そこに「学校 行きたくない」の検索数を重ねると、検索数は長期休みが終わる頃から増え、数日後に、自殺する人も同じように増えている。

義務教育 長期欠席29万人時代に必要な 法改正と新制度の創設

提案 1

学校教育法を改正し保護者の「就学義務」から
社会総がかりでの「学習権保障」へ

1-1. 学校教育法の改正

1-2. 不登校の児童生徒の学習権を保障する公的支援スキームの立ち上げ

提案 2

専門職(心理職・福祉職・弁護士等)の常時対応を可能とする
オンライン勤務の活用と児童生徒支援者増を目指した
新たな職種の新設

2-1. 専門職のオンライン配置

2-2. 一定の基準を満たした準専門職「ステューデント・カウンセリング支援員」制度の新設

現状の課題1

現行の就学義務は、保護者が普通教育を受けさせる義務、 つまり「保護者が子を学校に通わせる義務」という制度になっている

▶日本国憲法

第二十六条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

② すべて国民は、法律の定めるところにより、その**保護する子女に普通教育を受けさせる義務**を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

▶教育基本法(平成18年法律第120号)

第5条 国民は、その**保護する子**に、別に法律で定めるところにより、**普通教育を受けさせる義務**を負う。

▶学校教育法(昭和22年法律第26号)

第16条 **保護者(子に対して親権を行う者(親権を行う者のないときは、未成年後見人)をいう。以下同じ。)**は、次条に定めるところにより、子に九年の**普通教育を受けさせる義務**を負う。

第17条 **保護者は**、子の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを**小学校、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部に就学させる義務**を負う。

2 **保護者は**、子が小学校の課程、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十五歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを**中学校、義務教育学校の後期課程、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の中学部に就学させる義務**を負う。

- 現行の就学義務は「保護者に子を学校に通わせる義務」を課しているが、**保護者を含む社会総がかりで子どもの学びを保障する「子どもの学習権の保障」**にかえていくべき
- **「学校に行かせる」就学義務は緩和**し、児童生徒の学習に対する支援が保障されるべき

現状の課題2

不登校の児童生徒に対する公的支援が不十分で、 居住地や家庭の経済力によって、**学びの機会に格差**がうまれている

不登校の児童生徒に対する 公的支援の仕組みが不足している

▶不登校特例校(一条校)の設置状況

指定校数 **17校**のみ

(うち公立8校/私立9校)

平成17年学校教育法施行規則の改正により全国化

▶教育支援センターの設置状況

・設置自治体は全国の**約63%**

・未設置の理由は、**予算・場所の確保**の問題が上位となっている

特に地方においては あらゆる支援が足りていない

▶人口が少なく公共交通機関が少ない地方の課題

地方では、全校児童生徒数が100名よりも少ない学校も多く、1校辺りの不登校児童生徒数でみると校内フリースクール等を設置し運用できる規模感ではない。一方で、自治体内に教育支援センター等を設置しても、公共交通機関が発達していないことから、子どもだけでは通うことができず、孤立しやすい。

▶民間サービスや担い手も不足

民間のフリースクール等のサービスも少ない・またはない場合もあり、不登校の児童生徒が通える場所も支援する人材も不足している。

学びの保障を家庭だけに 委ねることで格差が広がる

▶フリースクール等の会費(授業料)の

月平均額は**約3万3千円**

入会金の平均額は約5万3千円

民間が運営するフリースクールは高額。またオンライン学習等の有料サービスの利用料も家庭負担となる。公的支援が不足する中、家庭の経済状況によって、受けられる学びの機会格差が広がっている。

[出典 | 文部科学省 平成27年8月5日「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」](#)

- 自治体や家庭の経済力に依存しない、**公的な不登校支援サービスを国が主導し設置**すべき
- **オンラインをベース**に支援体制を構築することで、**全国どこからでも参加**できる
- 多様化する児童生徒の状況や課題に応じ、公正で個別最適な対応を可能とするもの**官民連携で創設**

参考事例1／保護者の声

不登校の児童生徒への公的支援が不足しているいま、学びの保障が自治体や家庭に依存し、格差が生まれている

ひとり親家庭では、子どものサポートに必要な時間を確保するため保護者が**就業困難な状況に陥る**ケースや、支援策が限られる地方都市では、**親も子ども八方ふさがり**になっている実態がある

ひとり親家庭で起きた事例

子どものサポートのために必要な時間を捻出するため、勤務形態を変更し収入が減少。経済的困窮度が高まる。

子どものサポートで、放課後や時限途中の登校・心療内科への付き添いを実施。また相談のために、17時までに(教員やスクールカウンセラーの勤務時間内)定期的に学校に通う必要も。ひとり親家庭かつ周囲に頼れる人がいないことから、保護者は時間確保のために勤務形態をパートタイムに変更、収入が大幅に減少。

保護者の声

▶ひとり親で3人の兄弟を育てる保護者(富山県)

「最も困っているのは、長男(小4)と次男(小1)が不登校で**仕事に就くことができず、収入が得られない**こと。付き添わないと学校に行かないので、それぞれに送迎が必要で、へとへとになっている。」

▶ひとり親で2人の兄弟を育てる保護者(福島県)

「**子どもの生活リズムを整えるため、昼間は自宅にいてサポートしていきたい**と思っている。准看護師の仕事をしているので、夜勤に変えることが可能だが、自分の身体や生活を守れるか不安で、迷っている。」

地方中山間地域で起きた事例

公的支援サービスがなく、民間サービスは利用料と送迎の保護者負担が必要。家庭の状況的に活用できる選択肢がなく、子どもは**学びの機会にアクセスできなくなる**。

子どもが学校に合わず不登校状態に。保護者が学校外教育の場所を探すものの、自治体が設置する教育支援センター等が居住地にはない。近隣の町にある塾やNPOが運営するサービスを利用する場合、遠方のため子どもの送迎が必要になり、利用料も高く、家庭の経済状況から活用することができない。

▶東北の過疎地に住む保護者

「学校からはプリントを配布されるのみ。学校は多忙だといわれており、私(保護者)からお願いをするとクレームっぽくなり関係が悪くなっている。学校には見切りをつけつつあり、学校外の学びの場も探しているが、**隣町まで車で送迎**して、大学生の家庭教師にみてもらっているが、**料金が高いので、今後の継続は迷っている。**」

提案1-1 / 学校教育法の改正

学校教育法(昭和22年法律第26号)を、就学義務ではなく学習権を保障するものに改正

現行法 ※問題点は緑で表示

第16条 保護者(子に対して親権を行う者(親権を行う者のないときは、未成年後見人)をいう。以下同じ。))は、次条に定めるところにより、子に九年**普通教育を受けさせる義務**を負う。教育委員会は、文部科学大臣の定めるところにより、同条第項又は第2項の義務を猶予又は免除することができる。

第17条 保護者は、子の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを**小学校、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部に就学させる義務**を負う。

2 保護者は、子が小学校の課程、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十五歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを**中学校、義務教育学校の後期課程、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の中学部に就学させる義務**を負う。・・(以下略)

第18条 前条第1項又は第2項の規定によつて、保護者が就学させなければならない子(以下それぞれ「学齢児童」又は「学齢生徒」という。)で**病弱、発育不完全その他やむを得ない事由のため、就学困難と認められる者**の保護者に対しては、市町村の教育委員会は、文部科学大臣の定めるところにより、同条第項又は第2項の義務を猶予又は免除することができる。

変更案(例) ※変更案はオレンジで表示

教育の場所を学校に限定することがないよう、**「普通教育」の解釈を多様化する**(条文の変更はなし)

▶小中学校への就学・登校限定を緩和するよう条文を改正

第17条 保護者は、子の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを小学校、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部**就学又はその他政令で定める普通教育(市町村または都道府県教育委員会が認めたもの)を受けさせる義務**を負う。

2 保護者は、子が小学校の課程、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十五歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを中学校、義務教育学校の後期課程、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の**中学部就学又はその他政令で定める普通教育(市町村または都道府県教育委員会が認めたもの)を受けさせる義務**を負う。・・(以下略)

▶免除猶予の条件に「重度の不登校」を追加

第18条 前条第1項又は第2項の規定によつて、保護者が就学させなければならない子(以下それぞれ「学齢児童」又は「学齢生徒」という。)で、**病弱、発育不完全、重度の不登校**その他やむを得ない事由のため、就学困難と認められる者の保護者に対しては、市町村の教育委員会は、文部科学大臣の定めるところにより、同条第項又は第2項の義務を猶予又は免除することができる。

* 学習権の保障のためには、改正と合わせて、不登校の児童生徒の「個別学習支援計画」の作成の義務化等と、行政による「個別学習支援計画」等の認定が必要。

提案1-2／不登校の児童生徒の学習権を保障する 公的支援スキームの立ち上げ

国が、オンライン中心の「多様な学び支援センター(仮称)」を設置
全国の学校・教育支援センター・個人からの相談を常時受け付け、
個別学習計画の作成サポートや必要な支援とマッチング、すべての子どもの学びを保障する

実施すべきこと

1. 個別学習計画の策定支援の実施

子どもの状況に応じた個別学習計画の作成をサポート

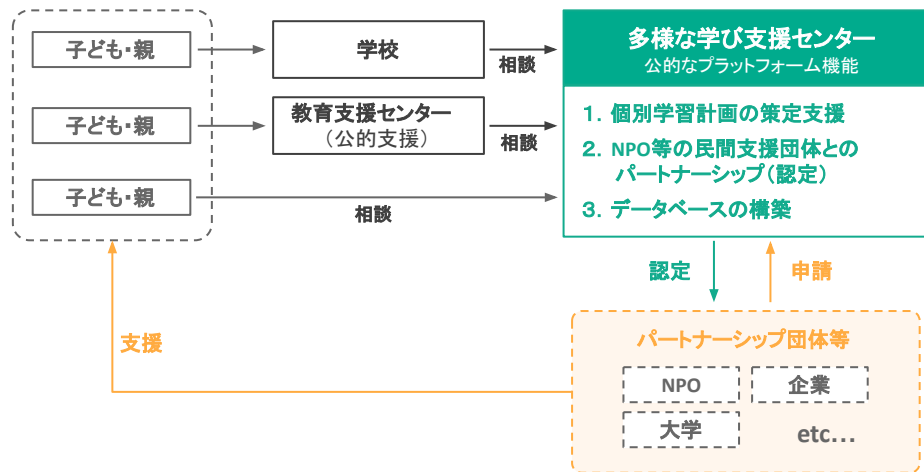
2. NPO等の団体とのパートナーシップ推進

個別学習計画や状況に応じて必要な支援ができるよう、認定したNPO等の団体や企業や大学と連携

3. データベースの構築

学習の様子など学校や保護者に連携する情報等のデータベースを作成

公的支援サービス「多様な学び支援センター(仮称)」の設置イメージ



義務教育 長期欠席29万人時代に必要な 法改正と新制度の創設

提案 1

学校教育法を改正し保護者の「就学義務」から
社会総がかりでの「学習権保障」へ

1-1. 学校教育法の改正

1-2. 不登校の児童生徒の学習権を保障する公的支援スキームの立ち上げ

提案 2

専門職(心理職・福祉職・弁護士等)の常時対応を可能とする
オンライン勤務の活用と児童生徒支援者増を目指した
新たな職種の新設

2-1. 専門職のオンライン配置

2-2. 一定の基準を満たした準専門職「ステューデント・カウンセリング支援員」制度の新設

現状の課題

様々な課題を抱える児童生徒への早期支援・不登校の児童生徒への手厚い支援が急務だが、現状の打ち手である「専門職の学校配置」には、自治体間の予算・人材の格差と、配置されても活用できていない構造的な課題がある自治体が多数存在する

専門職配置のための 予算規模の地域間格差

専門職人材の時給単価はおおよそ 5000円程で全国共通だが、自治体や学校によって従事時間(勤務日数や時間数)が全く異なる。そのため、学校に割り当てられている予算は、1校あたり1年間で10万円～700万円ものばらつきがある。常勤配置できている学校はほとんどない。

補助割合が国1/3、自治体2/3のため、自主財源を確保したうえで申請できる金額に留まることや、自治体の方針や優先度に依存していることが要因と考えられる。

採用倍率格差と、地方地域の慢性的な人材不足

都市部では採用倍率が高い一方で、地方では専門職からの応募が1人もない地域も少なくない。(学校よりも医療機関のほうが待遇がよいなどの理由がある)

専門職を確保できない場合、やむなく元教員を配置するケースもある。その場合でもあっても、近隣に担える人材がいないことから、遠方から来てもらっている自治体も存在する。

専門職が配置されても 活用できない構造

▶業務の定義・育成がなされていない

学校において専門職が担当する業務の定義や標準化がされておらず、配属研修などの育成機能も存在しない。資質能力をどのように伸ばしていくかも、すべて個人に依存している。

▶教員の相談ニーズと訪問頻度が合わない

特に人材不足の地方においては、専門職の学校への訪問頻度が非常に少ないことが多い。(月1回など)日々様々な状況に即時対応している教員にとって、「日常的に相談できない相手と、どのように連携すればよいかわからない」という声もある。

- オンラインを活用し、全国どこにいても、専門職等にいつでも相談できる体制を構築すべき。
- 子どもたちの課題が複雑化し人材が不足する今、専門職に加えて「准専門職」の育成と配置を行うべき。

提案2-1／専門職を全国にオンライン配置

オンラインを活用して専門職が全国から在宅ワークを行い、 学校や保護者・児童生徒等の相談に、24時間以内の即時対応ができる体制を構築する

緊急度が高い場合はもちろん、日々様々な課題・状況に即時対応している教員にとって、相談業務は、いつでも連携・協働できる存在でなければ機能しない。可能ならば学校ごとに常勤配置が望ましい。一方で難しい地域が多いため、専門職が在宅ワークで全国の学校からの相談をオンラインで受け、24時間以内の即時対応を可能とする。

実施すべきこと

1. 規制不存在確認

文科省が「オンライン勤務も可能」と確認通達をだす

2. 財源の増額

総人件費を増やし、延べ時間数を増やすことは必須

3. オンラインや電話等の活用による実質的な常勤化

日本中どこにいても、求めがあったら
24時間以内に対応できるようにする

4. 教育振興基本計画への位置づけ

現在起きている事例

スクールカウンセラーが月2回勤務の学校の場合

- 学校はスクールカウンセラーに相談できることをチラシで保護者に周知
- チラシに来校日と予約方法が記載されている
- 相談できる時間は9時～16時の間(最終受付15時)
- 予約方法は電話のみで、留守番電話に相談希望を残す
- スクールカウンセラー来校日に折返し電話があり、予約受付の可否が決まる

月2回しか来校日がないため、相談したいと思い予約電話を入れても、確定日は次のSC来校日＝相談したい日となる場合もあり、相談できるかどうか・何時になるかも分からないこともある。しかも相談できるのは1ヶ月先になることもある。

オンライン配置が実現できた場合

- 全国から専門職がシフト制で勤務することで、予約可能日時を大幅に拡充できる
- 保護者や教員は、いつでもWebで空き日時を確認し予約、すぐに相談ができるようになる
- 個別配置よりも専門職のリソースをオンラインでシェアすることで、効率化できる

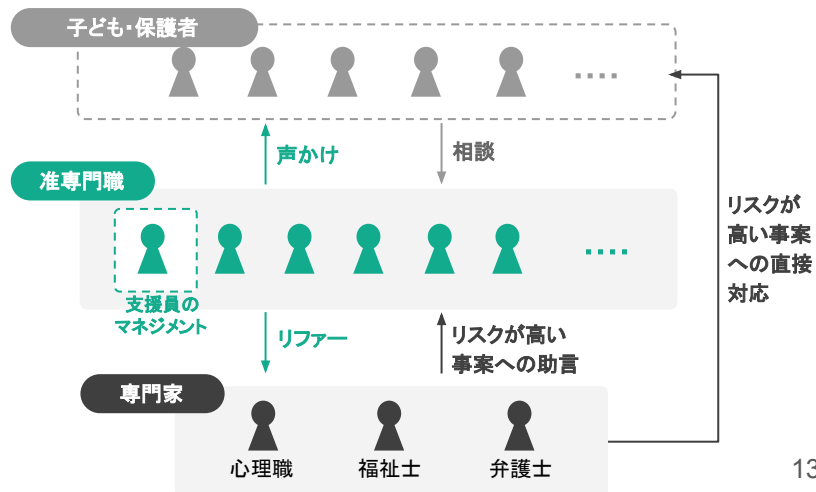
提案2-2／准専門職「ステューデント・カウンセリング 支援員」制度の新設

子どもの不登校・自死等が増えるいま、支援の質を伴った量の拡大は急務
一定の基準を満たした准専門職を全国に配置する制度を新設

子どもたちや家庭を取り巻く状況や課題は複雑性を増しており、常に支援の手が足りていない。教員と、人材数が限られる専門職だけで解決することは、もはや不可能になっている。学校で日常的に子どもたちを支える准専門職を国が新設し、全国に配置。児童生徒及び保護者や教員を支える専門職・准専門職が、オンラインとリアルで連携・役割分担する支援スキームを構築する。

実施すべきこと

1. 研修受講により、准専門職の支援員になる制度を設置
一定時間以上の研修(オンライン含む)受講によって支援員になれる制度の新設
2. 大学等による公的な研修受講証明書の発行
大学や教職員支援機構等が、公的な研修受講証明書を発行する
3. 児童生徒の状況に応じて適切な人材が対応できるよう
マッチングシステムを整備
医療・福祉・心理の視点で専門的な支援が必要なケースは、直ちに専門職との連携をはかることができる仕組みを構築
4. 教育振興基本計画への位置づけ



参考事例2 / 人材の質と量上がるオンライン活用

子ども支援者を増やし、社会全体で子どもたちを支える仕組みはつくれる

NPOカタリバが行う不登校の児童生徒向けのオンライン支援事業では、子どもたちを支えたいという人材が日本中(一部海外)から集結し、実務を担当している

| NPOカタリバ オンライン不登校支援プログラム スタッフの属性と倍率

子ども支援担当スタッフ: 44名

活動形態: ボランティアとして週10時間程度活動

担い手: 大学生~社会人若手層

理系文系現役大学生 / 大学院生、塾講師、放課後児童支援員、作業療法士、海外駐在者、学校教員、県庁職員など

応募者881名
採用倍率20倍

保護者支援担当スタッフ: 45名

活動形態: 月に35時間在宅ワーク

担い手: 子育て経験のある40~50代の方

社会福祉士、精神保健福祉士、看護師、キャリアコンサルタント、不登校・発達障害・病児の子育て経験ありの先輩など

応募者300名
採用倍率6.6倍

個別支援計画担当スタッフ: 10名

活動形態: 月に35時間~ の在宅ワーク

担い手: 元教員や専門職

元学校教員、臨床心理士、公認心理師、スクールカウンセラーなど

応募者800名
採用倍率80倍

オンライン支援人材の居住地

| 北海道・東北

北海道3名
青森1名
宮城1名
福島3名

| 中部・北陸

長野1名
静岡4名
愛知2名
岐阜1名
石川1名

| 中四国

岡山1名
鳥取1名
広島3名
香川2名
徳島1名
高知1名
愛媛1名

| 海外

スイス1名
マレーシア1名
タイ1名
オーストラリア1名
ケニア1名

| 関東

群馬1名
茨城2名
埼玉5名
千葉3名
東京29名
神奈川11名

| 関西

滋賀1名
京都1名
奈良2名
大阪8名
兵庫6名
和歌山1名

| 九州・沖縄

福岡7名
佐賀1名
熊本1名
長崎1名
鹿児島4名
沖縄2名