

## 第5回 雇用・人づくりワーキング・グループ 議事概要

1. 日時：令和2年2月4日（火）10:00～11:00
2. 場所：中央合同庁舎4号館2階共用第3特別会議室
3. 出席者：
  - （委員）小林喜光（議長）、大槻奈那（座長）、水町勇一郎（座長代理）、夏野剛、中室牧子、御手洗瑞子
  - （専門委員）石戸奈々子、島田陽一
  - （政府）田和内閣府審議官
  - （事務局）井上室長、林次長、彦谷次長、森山次長、大森参事官、小見山参事官、小室参事官
  - （説明者）文部科学省 田中 初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室長  
文部科学省 松木 初等中等教育局児童生徒課生徒指導室長

### 4. 議題：

（開会）

1. 個別最適化された学びの環境整備について
2. 規制改革ホットライン処理方針について

（閉会）

○大森参事官 おはようございます。

それでは、時間になりましたので、第5回「規制改革推進会議 雇用・人づくりワーキング・グループ」を開催いたします。

委員の皆様方におかれましては、御多用中、御出席いただきまして、誠にありがとうございます。

御出席者に関しまして、本日は小林議長に御出席いただいております。

御手洗委員が遅れての御出席になります。

また、宇佐川専門委員が御欠席ということでございます。

本日の議題は、お手元の進行要領にありますとおり、2点ございます。「個別最適化された学びの環境整備について」「規制改革ホットライン処理方針について」でございます。

それでは、以後の議事進行につきまして、大槻座長にお願いしたいと思います。

よろしくお願い申し上げます。

○大槻座長 ありがとうございます。

皆さん、おはようございます。

それでは、本日の議題に移りたいと思います。

本日は、先ほど事務局より御紹介がありましたとおり「個別最適化された学びの環境整備について」「規制改革ホットライン処理方針について」、この2つのテーマになります。

まずは、議題1「個別最適化された学びの環境整備について」につきまして、今回は、前回のワーキングにおいて、事業者の方々から示された御要望に対しての文部科学省の方々のお考えということで、ヒアリングを行いたいと思います。

御出席いただいているのが、文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室長の田中義恭様、並びに同初等中等教育局児童生徒課生徒指導室長の松木秀彰様にお越しいただいています。

それでは、15分程度をめどに御説明をお願いいたします。

○松木室長 文部科学省の生徒指導室長をしております、松木と申します。

それでは、資料1「不登校児童生徒への支援について」に基づきまして、私から御説明をさせていただきます。

1 ページ目を御覧いただきたいと思いますが、これは昨年の10月25日に初等中等教育局長から出した通知の概要でございます。

「不登校児童生徒への支援の在り方について」と題する通知を昨年出したわけではございますけれども、教育機会確保法という法律があって、そこに基本理念が示されておりますが、それを受けて定めているものでございます。

概要といたしましては「不登校児童生徒への支援に対する基本的な考え方」。

法律でも示されておりますけれども、これを改めて示しております。不登校児童生徒への支援は、「学校に登校する」という結果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、社会的に自立することを目指す必要があります。

この社会的自立というのが、関係者の総意といいますか、ここがゴールであるということが不登校支援の最初でございます。その不登校児童生徒が主体的に自立や学校復帰に向かうように、適切に支援していきますということが書かれてあります。

また、学校等の取組といたしましては、そもそも不登校が起こらないように、魅力ある学校づくりというものを目指す必要がありますが、それと同時に、校長のリーダーシップの下で、「チーム学校」と我々はよく呼んでおりますけれども、教員だけではなくて、外部専門人材でありますスクールカウンセラーとかスクールソーシャルワーカーとの連携協力をして、組織として支援体制を整えるという考え方に立っております。

また、学校以外の機関として、教育支援センターは、教育委員会がほとんど設置者になっておりますけれども、不登校の子供を受け入れて、個別に指導したりといった公的な機関ですし、それから、不登校特例校やフリースクールなどの外部の機関との連携をしながら、多様な教育機会を確保しましょうということを書いております。

また、教育委員会の取組も充実させる必要があります。

教員の資質向上を図るということと、それから教育支援センターの整備充実なども重要であるということを示しております。

左下なのですけれども、この不登校の子供が学校の外で、公的機関、これは教育支援センターとか、フリースクールなどの民間の施設で相談・指導を受けている、学習指導などを受けたときに、指導要綱上出席扱いをすることができるという扱いをしております。出席扱いを認めるための要件というものをここに通知で示しているわけでございます。

ここに4つ並べておりますが、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。

それから、民間施設、フリースクールなどといったところの相談・指導が適切かどうかは、ガイドラインを参考にして判断しましょう。

それから、そういった施設に通所、入所して、相談・指導を受けているということ。

それから、学習成果を評価に反映する場合には、その学校の教育課程に照らして、適切に判断しましょうといったようなことが書いてあります。

その隣になります「民間施設のガイドライン」で、（試案）となっておりますが、これは経緯上試案とはなっておりますが、最終版のもので、これを基に各自治体で適切に基準を定めてほしいというもので示しているものですが、ここでは実施主体がどうか、様々な要件を並べているといったようなつくりになっております。

こういったものを活用して、適切に教育機会を確保し、校長の判断で出席扱いとしていくといったようなことを通知で示しているわけでございます。

次のページを御覧いただきたいのですが、そもそも学校外における学習をどれぐらい出席扱いできているかということも並べたものです。

左側が公的機関であります教育支援センターで、右側がフリースクールになるのですが、2万人近くが教育支援センターで指導を受けているのですが、そのうち出席扱いをされたのが1万6697人で、84.5%でございます。これは非常に高い割合ではありますが、逆に言うと15%ぐらいがしっかり中身を見て、これは出席扱いできないというような判断をしている子がいるということです。

他方、これは前回の事業者からのヒアリングでも、5割ぐらいしか出席扱いがないというような話があったと思いますが、これがこのデータでございまして、4,635人が民間の団体とか施設で指導を受けたのですが、そのうち出席扱いになっているのが半分ぐらいということになっております。ここで両者に差が出ているということになっております。

次のページを御覧いただきまして、我々が不登校児童生徒の支援策としてやっているものの一つなのですが、不登校特例校という制度を設けております。

通常の学習指導要領に基づく教育課程ではなくて、不登校の子供向けにカスタマイズというか、弾力化した教育課程を特別に編成することを認めている制度でございまして。

これは、教育支援センターとかフリースクールとは異なりまして、特例校として指定されたものは、いわゆる一条校という扱いになりまして、この学校で勉強した場合は、出席扱いではなく、出席そのものになるというものでございます。

これは、特区制度から始まって、平成17年の学校教育法施行規則の改正によって全国化

したものでございまして、下の一覧が実際に指定を受けている学校でございます。

現在、12ありますが、今年の4月から東京シューレ江戸川小学校が開校予定でございます。これを含めると13校になるということでございます。

次のページを御覧いただきまして、これも前回話題になりましたけれども、今御紹介した東京シューレ江戸川小学校を設置する際に、この設置基準がもう少し柔軟化したらいいのにというような話が奥地先生からあったと思います。

これが設置基準の御紹介になるのですけれども、国としては、学校設置基準というものを最低基準としてこのように示しているわけでございます。

一番下に書いてあるのは、第8条「校舎及び運動場の面積」とありまして、児童数に応じて、1～240人以下の場合は2,400平方メートル、それから241～720人以下の場合は、大体一人当たり10平方メートルずつ増やしていきまして、721人以上のときは7,200平方メートルというようなものを最低基準として示しています。

ただ、これは絶対かということではなくて、第8条第1項のただし書で「ただし、地域の実態その他により特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りではない」と書いてあって、これを下回ることも事情によっては認めますというような緩い形にしてあります。

東京シューレさんが東京都にいろいろと手続をしていく際に、これは最低基準ですので、東京都は多分これよりも独自に高い設定をしていて、プールを潰さないとその運動場の面積の条件をクリアできないというような状況になったと伺っております。

それをクリアして、ようやく4月から開校ができたということなのですけれども、国の基準は緩いですが、自治体が独自にちょっと高めのを定めるということが、どうしても出てくるということでございます。

それから、5ページ目なのですけれども、こちらは新しく不登校児童生徒が最近かなり増えてきているというデータがあって、これは16万5000人が小中学校でいらっしゃることなのです。中学生が大体27人に1人ぐらいということで、我々が不登校と言う定義は、年間30日以上、これは連続していてもいなくてもいいのですけれども、病気とかけがを除いて、学校に行きたくても行けないというような子供の数ということでカウントしております。

これがどんどん増えていくのですが、地域の偏りがあまりなくて、都道府県で見ると、2倍以上の開きがないです。つまり、全国どこでもこれはしっかり取り組まないといけない課題になりつつあるということでございまして、それを受けて新たにこの補助金を令和2年度の予算で始めようと思っております。

3分の1補助でございますので、当然、この事業に手を挙げていただく自治体については、3分の2をそれぞれの自治体の財政当局と調整をして、予算を確保していただく必要があります。

そういったような仕組みを通じて、各自治体でそれぞれしっかり事業に取り組んでほし

いというような思いもありまして、この事業を立ち上げているわけでございます。

金額としては、1億6600万円ですが、今言ったこの補助金のほうは1億4800万円です。

補助のメニューとしては、赤字で書いておりますけれども「教育支援センターを中核とした教育委員会等と関係機関、フリースクール等の民間団体等の連携」です。しっかり連携をして、子供の状態を関係者が共有して、子供の状況に応じた適切な支援を行うといったような話がありまして、その連携を進めるための補助金でございます。

その下が「フリースクール等の民間団体と連携した保護者学習会や研修等」もサポートするといったようなメニューを考えております。

それから、右のほうは、調査研究で1700万円取っておりますけれども、不登校の子供は6年連続で増加しているのですけれども、家庭の悩みも含めて、学校での悩み、人間関係がうまくいかないとか、対人コミュニケーションスキルがちょっとよくないとか、自分でもよく分からないけれども学校に行きたくない、行けなくなるとか、様々な事情を抱えているというのは分かるのですが、6年連続増加の背景に何があるのだろうかということをしっかり調べたいということで、調査研究を行うということを考えております。

最後のページになりますけれども、これは予算の事業で、スクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカーというようなものを、さらに充実を図るための予算となっております。令和2年度で66億7100万円と大体毎年数億円ずつ伸ばしてはいるのですけれども、さらに充実を図っていききたいということでございます。

スクールカウンセラーというのは、子供の心理の専門家でございますして、臨床心理士が一番多いです。ほかには公認心理師というような方がなります。

カウンセリングを行うわけでございまして、予算積算上は全公立小中学校2万7500校に配置できているということになっておりますが、さらに重点配置を推進しようと思っております。いじめとか不登校、さらに虐待とか様々な要因で苦しんでいる学校のために重点配置をするというような予算をつけています。

右側がスクールソーシャルワーカーでございます。

これは福祉の専門家で、社会福祉士の方とか精神保健福祉士の方がなり、この方々が、様々な背景、例えば家庭が必ずしも裕福ではないとか、経済的事情がちょっとあつたりとか、あとはいろいろな悩みを抱えているというときに、福祉の専門機関への連携などを図っていくような役目を果たすものでございます。

こういったスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーについて、さらに充実を図っていくということを考えております。

以上、簡単でございますが、私からの説明を終わりたいと思います。

○大槻座長 御説明ありがとうございました。

それでは、皆さんからの御指摘、御質問等をいただきたいと思いますが、ちょっと私のほうから2点ほど教えていただければと思います。

1点目は、前回のワーキングでフリースクールの方々に様々な御説明、御要望をいただ

いたのですが、その中で、少しお話にも出ましたけれども、質の担保という話が出て、相互の評価のやり方について、今、3月をめどに検討中ということでした。

この質のところですが、こういった形で彼らがやろうとしている、そして文科省さんも関わっていらしゃると理解しているのですが、この相互評価の仕組みというのは、どれぐらい、どうすれば質の担保ができるとお考えでしょうかというのが1点です。

もう一つは、様々な支援を行っているということでも御説明をいただいたのですが、さはさりながら、フリースクールの点について申し上げますと、やはり実態としてはまだ13校ということで、1校当たり、例えば仮に1,000人ぐらいだとしても、僅か1万3000人ぐらいということで、16万という中だと僅かな比率がこのフリースクールという形になっているかと思うのですが、これはやはり少ないという御認識でしょうか。できない障害となっているようなことは何かあるでしょうか。

○松木室長 まず、フリースクールの相互評価の話でございます。

一般の一条校と言われる学校でございますと、ある意味制度上、質が確保されている。先生は免許を取らないといけませんし、学校校舎や校庭としては面積の基準をクリアしないといけない。それから、使う教材も教科書検定を経た内容を確認されたものを使わないといけないといったような様々なルールの下で行いますから、全国的に質が確保されることとなります。

他方、フリースクールの場合は、完全にそういった制約から逃れているので、自分たちの信念でいろいろな教育を施せるということですが、その質が確保されず、いいフリースクールと悪いフリースクールというのがどうしても出てきます。そういったときに、それをどう見分けるのかというのは、結構難しい問題だと思っております。

公権力サイドでばっさり切って分けるというのがなかなか難しいのですが、そこをある意味ピアレビュー、同僚評価的な形で、自分たちが客観的基準を持って、そこをしっかりとってくれるのであれば、例えば各教育委員会とか学校とかが、これはいいところか、悪いところかということ判断するに当たっては、有効な判断の材料の一つになり得ると思っております。

これは文科省も関わっていて、調査研究事業で進めている話でございますが、出てきたものを見て、しっかりと客観性がまず確保されているというようなところが重要かと思っております。そういったところを見て、また検討する必要があるかと思っております。

それから、もう一つは、4月から13校になります不登校特例校の数でございますけれども、制度創設以来、大体年に1校ぐらいずつしか増えてきていなかったということがあります。

これは、特例でございますので、教育の質が通常的一条校並みに確保されていなければならないといったことで、審査をきっちりやっていく必要があります。それでなかなか手が挙がってこなかったのかと思うのですが、実は最近になりまして、これだけ不登校の子供が増えてまいりますと、不登校特例校を検討してみようかという自治体が最近

急に増えております。

去年の5月では、各教育委員会等に聞いたところ、59ぐらいが不登校特例校をちょっと考えてみたいといった潜在的ニーズはそれぐらいあるということが分かっておりますし、現在、東京シューレ江戸川小学校が4月から確定していますが、それ以外にも実は幾つか既に申請が上がってきていて、今までのペースよりも上がっていくと思います。

そういったような話も受けて、つい最近、こういう「不登校特例校の設置に向けて【手引き】」というのをHPに載せていまして、これは1月に出たばかりなのですが、こういったものを先日も生徒指導主事会議で配ったところなのですが、こういったものを活用してどんどん検討してくださいと周知活動もやっております、せっかくある制度ですので、こちらも積極的に活用していただければと、我々としても思っているところでございます。

○大槻座長 ありがとうございます。

それでは、皆さん。

ありがとうございます。

では、石戸委員からお願いします。

○石戸委員 石戸です。

御説明いただき、ありがとうございます。

「不登校児童への支援の在り方について（通知）」が10月に出了たと思いますけれども、学校によってかなり対応が違うとか、例えば議員さんの口利きがあった場合にのみ出席として認められたといった声もあります。この通知自体がどのぐらい学校現場に浸透しているのか、そして適切に運用されているのか。もしされていないとすると、どのような要件を設定していくと適切に運用されるのかということをお伺いしたいと思います。

もう一点は、2ページ目で教育支援センターと民間の施設での出席の割合はかなり差があります。先ほど質の評価の話がありましたが、この民間団体、民間施設での出席扱いの数が半分にも満たないという理由は、質が原因なのか、ほかにも理由があるのか、この割合を上げていくにはどのような方法があり得るのかということについて教えていただければと思います。

○松木室長 まず、地域によって差が出てしまうということなのですが、これは先ほどの設置基準の話によく似ているのです。国のほうでは、できるだけ現場の裁量などを尊重して、緩い要件しか示さないけれども、現場でちょっと高めに設定してしまうということもありますし、奥地先生をはじめ、よくフリースクールの関係者からよく言われることが、せっかく教育機会確保法が平成28年にできて、そのこと自体知らない現場の人もいるのですよというようなことはよくおっしゃって、周知徹底といったものをしっかりしてほしいということをよく言われております。

登校圧力という言葉をよく使われるのですが、学校は通って当然であるというふうに思って、子供がいろいろ心に苦しい問題を抱えているときに、無理をして学校に行か

せようといったようなことを考える人たちが昔からいて、法律ができたことを機にそれがだんだん変わりつつあります。

休養が必要なケースはしっかり休養させる必要があるのですが、子供が自分からまた学校に行きたいと言ったようなときには支援してあげましょうというような考え方が平成28年の法律でできて、それが徐々に浸透してはいるけれども、まだまだ浸透していないところもあるのですよというようなことをよく聞きます。

ですから、その課題として、やはり周知徹底というのでしょうか、これだけ不登校の子供の数が増えてきていて、もう6年連続なので、平成24年から平成30年まで連続で増えていて、中学生は27人に1人というような状況の中で、各自治体もしっかりとそれを考え始めてくれていると感じますし、それをさらに後押しするものとして、この補助金を立ち上げております。

自治体の中でしっかり予算を確保する必要がありますが、それはかなりのエネルギーを要するわけですが、そういった過程を通じて、自分たちでしっかりとやるのだという認識も広げていくことができるかと思っていまして、これをしっかりと進めていくというのが地域による差といいますか、対応がよい、悪いの差が出ているみたいな状況の改善につながっていくかと思えます。

それから、教育支援センターとフリースクールで出席扱いになっている率が違うということなのですが、2つあると思っています。

やはり質の問題というのがどうしてもあります。奥地圭子さんがやっているような、あれはかなり立派なのですが、中にはそこまでちゃんとしていないというところもあるという話は聞きますし、もう一つ、やはり先ほどの話と同じように、まだ不登校の子供に対して、どう支援するかという考え方の浸透ができていないところもあるかと思って、その2つが複合していると思います。

ですから、先ほど説明したような、その補助金の事業をしっかり活用して、さらに不登校の支援というものを自治体としてしっかりと取り組んでいくという風潮を広めていくといった取組をもって、ここの改善を図っていく必要があるかと思っています。

○石戸委員 ありがとうございます。

○大槻座長 それでは、夏野委員、お願いします。

○夏野委員 やはり同じポイントの、このフリースクールの出席扱いになっている方が47%しかないという点なのですが、先ほどから教育の質の話が出ていたのですが、その運動場の広さとか、教員が教員免許を持っているかどうかとか、そういう外形的な基準が教育の質を必ずしも確保できないので、不登校の人たちが増えているという側面もあって、そのフリースクールの出席扱いをするのを、今までの普通の学校長が認めるか、認めないかは、若干論理矛盾があるのではないかと思うのです。

つまり、学校長は、もともと既存の教育機関の長であり、もともとフリースクールとかそういうものとは対極にいる人がフリースクールの質を判断するのは、かなり難しい。そ



もそもそういうことが分からない人なのでということで、学校長がということが、若干制度的に難しい局面にもう来ているのではないか。

16万人という数字を見ると、今の規模では対応できない規模になっているので、この学校長に判断させるということ以外の質を判断する手はないのかというのが1つ目の質問です。

それから、2つ目の質問は、この16万人を解消するためには、文科省さんとしてはフリースクールと教育支援センターと特例校が、何割ずつを収容するのが目標なのかということをお聞きしたいと思いました。

○松木室長 質の確保の問題ですけれども、学校長が好き勝手というか、自由に判断しているということではなくて、まず、我々としてはそのガイドラインを国から示していて、最初のページの右下にありますので、ここはすごくスペースが限られていたので、1から7まで本当に箇条書きにしかしておりませんが、実際はA4で2ページぐらいの分量がありまして、例えば実施主体だと、法人、個人は問わないけれども、実施者が不登校児童生徒に対する相談・指導等に関し、深い理解と知識または経験を有し、かつ社会的信望を有していることとか、例えばそれぐらいのボリュームずつで、1から7まで定められているのですけれども、これはあくまで国が示したガイドラインで、実際これに基づいて、各学校ではなくて、教育委員会レベルでそれぞれの地域にふさわしいガイドラインというものを定めております。

それらを見て各校長が判断いたしますので、必ずしも校長が独自にいいフリースクール、悪いフリースクールというものを自分の考えだけで決めているというわけではないということでございます。

一つには、最初に出ている相互評価、こういったものがあるとありがたいかと正直思うところです。これはなれ合いになってしまうとまずいのですけれども、この基準に加えて、フリースクール自身が客観的に、例えば相互に評価者が分からないようにして、しっかり見て、これはいいところです、悪いところですというふうになってくれば、それはしっかりとした判断材料になるかと思っていますので、そういったものは活用の余地があるかと思えます。

○夏野委員 ちなみに、教育委員会がガイドラインを示しているのであれば、教育委員会が判断すればいいのではないかと思うのです。

わざわざ学校長にしなければいけないのは、学校として卒業を出すということはあると思うのですけれども、学校長も忙しいので、自分の学校の生徒をちゃんとするのが一番大事な責務である。

そうすると、どうしても自分のところに通ってこないような人は、サイドワークになるのに、例えば3種類のフリースクールに行きたいという要望が来たときには、その3種類のフリースクールを学校長ごとにガイドラインに従って審査をしなければいけないのは、かなり手間だし、負荷だし、正直嫌なのではないかと思うのです。なので、学校長ではな

い仕組みができないのかというのは、どうなのでしょう。

○松木室長 ここなら大丈夫だとか、そうでないというのは、通常は学校と教育委員会がよく連携を図っているので、相談をして決めている実態があると思いますので、そこは我々としてはあまり心配していないところであります。

もう一つの質問の不登校特例校と教育支援センターとフリースクールがそれぞれ何割ずつぐらい子供の受皿となるべきなのかという話でございますが、フリースクールというのは、あくまでボランタリーなところでありまして、財政面でも公的な機関に比べるとやはりそれほどよいとは言えません。ほとんどのケースは、通ってこられる子供から授業料といただきますか、お金を取ってくるわけでございます。

他方、公的機関であります教育支援センターは、割とその面では恵まれていますので、国としてどっちを受皿として伸ばしていくべきかという、教育支援センターのほうかと思っています。

今は、2万人対5,000人で4対1でございますけれども、方向性としては、もっと教育支援センターのほうが増えてほしいという思いはあります。

現在、教育支援センターは、全国で1,300ぐらいありまして、設置している教育委員会は大体6割ぐらいでございます。つまり、4割はまだ設置できていないので、年々少しずつは増えてはいるのですけれども、これをさらに伸ばしていくと、この4対1というのがもう少し5対1、6対1というふうになっていくのが今後の流れかと思っております。

他方、不登校特例校は、全体の割合という意味では、ちょっと少ない13校です。これも年間1校ずつぐらいのペースだったのが、多分もっと増えていきますので、こちらはこちらでしっかり伸ばしていきたいと思いますが、やはり我々が受皿として期待といただきますか、メインとなるべきなのは、教育支援センターかと思っております。

○大槻座長 お願いします。

○彦谷次長 事務局から確認ですけれども、この文科省が出している調査書を見ますと、大体6、7割をカバーしているのですけれども、来ている子供の数は2万人ぐらいしかいないですね。

そうすると、そのカバレッジを広げても、その16万人と比べた場合に、今の6割が10割になっても、今のペースだとそんなにはカバレッジが広がらないような気がするのですけれども、その辺はどのようにお考えなのかということです。

○松木室長 やはりどうしても、中には学校の先生が会いたいと言っても、うちの子には会わせませんというような御家庭もあると聞いています。

そういった家庭もありますし、教育支援センターやフリースクール以外の一般的な相談センターで相談を受けているというお子さんもいますし、あるいは不登校と一部児童虐待がリンクしたようなケースもあって、児童相談所の支援を受けていますという方も実は8,000人近くいらっしゃいます。

そういった様々なケースがありまして、したがってこの16万人中、教育支援センターに

通っている方は2万人になっているのですけれども、当然、こちらも2万人といわず16万人いらっしゃるわけですから、もっと公的機関を頼ってくださいという形で推進していく必要があると思っています。

そのための補助事業を新たに立ち上げて、しっかり進めたいと思っていますので、そこは力を入れていきたいところではあります。

○大槻座長 では、御手洗委員、お願いします。

○御手洗委員 ありがとうございます。

不登校特例校の設置基準についての質問なのですが、今、不登校特例校が認められているところが13校ということなのですが、ほかの委員の先生方からの御指摘もありましたように、不登校児童数に対して数が少ないということに加えて、拝見していて、地域的な偏りが強く見られると思いました。例えば、東北以北などですと、1校もなかったりしているかと思えます。

そこで質問なのですが、不登校特例校の設置基準で、例えば実際は自治体判断、都道府県判断になるかと思うのですが、そこでの基準が厳し過ぎないかというような意見が上がっていないかということと、今、設置基準が校地・校舎の取得の部分で、面積のところについて上がっているかと思えますが、実際は恐らく児童定員数ですとか、専任教員数なども設置基準に入っているかと思えます。

特にこの基準が引っかけやすいというものがあれば、お教えいただきたい。また、特定の都道府県で特に基準が厳しいということはあるかということについてもお伺いしたい。

それから、私立の小中学校の学校設置基準というのは、本来、不登校特例校などが出てくることを想定していなかった時代につくられているものが恐らく多いかと思えます。その地域の学校の過当競争でみんな採算割れするのを防ぐために、ちょっと高めにつくっているみたいなことの想定もあるかと思えますので、不登校特例校の設置基準も通常の私立の小学校、中学校の学校設置基準と同等に扱われるというのが適切であるとお考えかという点についてもお聞かせください。

○松木室長 不登校特例校の基準が厳し過ぎないかという点につきましては、前回、奥地圭子先生の資料の中でも、削った分についてほかで補完が求められるといった記述を拝見したのですが、実質、中学校でいうと、年間授業時数が1,015で、1コマ50分なので、不登校特例校の年間授業時数は平均すると750でございます。2、3割ぐらいの縮減を認めていますので、そんなに厳しくはありません。

要するに、それぐらい授業時数を減らさないと、そもそも学校について行けないというような子供さんが多いので、そこは不登校特例校ということで、この授業時数の削減を許容しておりますので、この制度については、割と柔軟にできています。

ただ、どのようにすれば指定を受けられるのかというノウハウが多分あまりなくて、これまで手が挙がってこなかったのが、先ほど紹介したこの手引を改めて分かりやすく、実際に指定を受けた学校にも協力いただいて、こういう写真なども載せて、このようにカリ

キュラムを組んでいるのですよといったようなものを示していますから、こういったものを使って、さらにこの弾力化された仕組みというものを活用してほしいと思っているところでございます。それが1点目です。

○田中室長 それから、設置基準の全体像を、前回のヒアリングで面積のことがありましたので、その部分を抜き出しておりますけれども、ちょっとほかの部分はどんなことを定めているのか、全体としても大したボリュームではないのですが、簡単に御紹介申し上げますと、一つは1学級の児童数です。これは40人以下とするというものです。

これに関しては、特に不登校特例校であれば、当然、50、60人の学級で1人の先生が見るということで、むしろ逆方向で、少人数でやることが求められると思いますので、これが引っかかるということは通常あり得ないかと思っています。

それから、学級の編制というのがあります。学級の編制というのは、同学年の児童で編制するという原則としていますが、特別の事情があるときは、数学年の児童を1学級に編制することもできるということも規定されております。

それから、教諭等の数というのがございまして、これは1学級当たり1人以上、ある意味当然の基準でございます。しかも、小規模校も想定しまして、教諭等は、特別の事情があり、かつ教育上支障がない場合は、校長、副校長、もしくは教頭が兼ねることもできますし、助教諭、もしくは講師ができる。

つまり、いわゆる教諭ではなくて、校長先生、教頭先生が自ら教えるとか、そういったことも基準上は許容されているところでございます。それから、ほかの学校の先生が兼ねてもいいとなっております。

あと、基準として言えるものとしては、校舎に備えるべき施設として、少なくともこれは必要だというものを3点挙げてございまして、1つは教室、それから図書室と保健室。保健室は、子供の健康管理が非常に大事ですし、図書室は読書活動の推進、読書に親しむという意味でも、別にそんなに大規模な図書室でなくてもいいのですけれども、それは必要。それから、職員室、先生方が職務に当たる場所です。この3つが必要だと言っています。実はこの基準上は、体育館とかが絶対なければいけない、プールがなければいけないと言っているわけではありません。

その他、施設につきましては、特別な事情があれば、他の学校の施設及び設備を使用することもできる。こういったことも前回のヒアリングでもお話が出たかと思っておりますけれども、国の定める設置基準というのは、最低基準という性格でございますので、かなり柔軟というか、緩いものになっているということがございます。

その上で、この不登校特例校13校を見ても、実は結構私立が多いわけです。つまり、公立の場合は、自分たちでその土地、箱を用意して、教諭を用意してやるわけですから、この設置基準というのは恐らくあまり問題にならないです。

恐らく、問題になるとしたら、今までも御指摘いただきましたように、私立のほうなのですけれども、この僅かな12あるいは13校の中には、実は私立が大多数を占めているとい

う現状がございまして、奥地先生からも前回そういう御指摘もございました。

そういう意味でもこの僅かな中では私立が占めているということからも、それほど大きな支障がないのではないかと考えておりますけれども、一方で先ほど松木室長のほうからもありましたように、公立での学校というのは、まさに地域的偏りがありまして、東京とか京都が先進的に取り組んでいるわけです。

そこは先ほど松木室長からもありましたように、自治体のほうでもっと設置しなければならないという機運が高まっておりますし、それを支援するためにもこういった手引もやっていますので、やはり今後公立のほうでしっかりこういったものも増えていくことが望ましいと考えているところでございます。

○大槻座長 どうぞ。

○御手洗委員 ありがとうございます。

今の御説明は、国の学校設置基準かと思うのですけれども、もう少しお伺いしたかったのが、先ほどの御説明にもあったとおり、国での設置基準というのは最低限のところを設けていて、実際は各都道府県の教育委員会とかがそれに加えた設置基準を設けていて、都道府県によってその厳しさが違うと思います。校地・校舎の面積ですとか、児童数とか違うと思うのですけれども、そこが引っかかってしまっているということはないのかというのが質問でございました。

実際、この申請書を学校が単体で出すというよりも、最初に自分の自治体のところの教育委員会に持って行って、少なくとも自分のところの自治体の教育委員会は通るように、多分、一緒に担当の人と申請書をもんだ状態で提出するみたいになるのが大体のパターンなのかと思うのですけれども、その担当者の方のところに行っていった時点で、いや、これでは話にならないよとか、うちの自治体は今そんなに学校をつくらない方針だからみたいなことで却下されているような、国で把握する以前で引っかかっているものが多かったりしないのかということが質問でございました。

○松木室長 不登校特例校につきましては、まず、公立で設置しようと思った場合は、申請者は教育委員会となります。学校ではなくて、これからこういう学校をつくりたいのという形でむしろ教育委員会が手を挙げていきます。その潜在的ニーズが59ぐらいあったというのが先ほど御紹介した数字なのですけれども、私立で不登校特例校を申請してくる場合というのは、自治体の部局を通さずに、学校法人から直接申請が上がってきますので、そこで自治体が間に入って止めるみたいな話はないということでございます。

○大槻座長 よろしいですか。

ほかに何か。

1点、先ほど次長からもあった話の受皿問題なのですけれども、先ほどおっしゃっていただいた16万人の不登校に加え、多分予備軍的な、30日には満たないものの、相当程度不登校になっているとか、連続ではないけれども、不連続で登校されていらっしやらないような児童生徒の方々も含めると、潜在的にはこれはもっと大きな問題なのかという気もす

るのです。

うまくまとまらないのですけれども、その中で、おっしゃっていただいた支援センターでのキャパというか、どれぐらい対応ができて、それを補完するものとして今手を挙げているという56校への期待というか、どれぐらいフリースクールがあれば足りるのか、そのキャパ問題というのがまだ具体的にイメージできないのです。

一部の調査では、そうした予備軍を含めると、その倍ぐらい、16万よりも倍ぐらいあるのではないかなどとも書かれているようですが、そういった規模の問題に対しての何らかの改善措置、最終的に社会に出て行くためにでき得ることは、これらの制度で十分だとお考えでしょうか。何かほかにはできることはあるのでしょうか。

○松木室長 たしか、日本財団の調査で、潜在的不登校の数が30万という報道もありましたけれども、これは我々の定義からすると、不登校にはなっていないので、未然防止の話になります。

よく魅力ある学校づくりという言い方をしているのですけれども、要するに30日ぐらいの長期の欠席になる前に、学校のほうで問題に気づいてあげて対応するためには、スクールカウンセラーという方々の配置をもっと充実させないといけませんし、いろいろ予防策というものが重要だろうと思っております。

受皿として、正確には把握できていないのですけれども、1,300ぐらいしか教育支援センターがないので、そちらも充実させながら、他方で未然防止ということも考えないといけないかと思っているのです。

例えば、広島県だと、教育支援センターを学校の中に設けているということがNHKか何かで、「学校内フリースクール」というふうで紹介された取組がありますけれども、例えば、このように学校にはまだ通えているけれども、ちょっと行きたくないと思い始めている、校舎には入れるけれども、教室には入れないといったような子供のために、学校の中に居場所をつくってあげるといったような取組をしている自治体もあります。

広島だけではなくて、幾つかありまして、例えば、こういった取組などは一つの解決策になるかと思って、注目しているところでありますけれども、まだこれからの課題かと思っております。

○小林議長 非常に単純に、かなり技術論的な対応等を含めて努力されているのはよく分かったのですけれども、もともとこの6年連続で不登校が増えている。例えば、海外ではどういう状況にあるのか。そもそも、この社会病理というか、どうして今こういう状況になっているのか。それがいじめなのか、虐待なのか、貧困なのか、いろいろな原因はあるのでしょうか。今後、そういう根本的な部分をこのまま直さないでいると、常に対症療法的になっていくのではないかという危惧を感ずるのです。

だから、戦後の終わったここ数十年、非常に甘えの構造からきているのか、むしろ非常に精神構造が殺伐としてきているのか、あるいは格差なのか、魅力ある学校といってもそれ自身ができない原因は何なのか、あるいはもっと言えばメンタルに極めて弱くなったの

か、大学生も海外に全然行かなくて非常に内向的になってしまった日本において、そういう全体構造というのをどうお考えでしょうか。

○松木室長 全体構造というところが、まだかっちり見えているわけではありません。

ただ、いろいろ関係者から話を聞くと、人間関係の構築が苦手な子供が多くなったとか、ちょっと発達障害があるような子供も増えてきたのではないかと、ネットの影響があるという方もいらっしゃいます。

様々なことが聞こえてくるわけですが、我々が毎年、問題行動等調査と呼んでいる公的な統計を取っている中では、やはりいじめを除く人間関係と家庭の問題というのが要因として割と多くあがっていて、その次に学校の成績が伸び悩んでいるとか、そういったところまでは分かりますが、それが6年増加の原因というところまでには至っていないので、そういうこともあって、令和2年度予算で1700万円使って、調査研究をやりたいと思っています。

これは、学校とか教育委員会にも協力はいただきつつ、実際に子供の声をストレートに聴けるような仕組みを今考えているところです。例えば、子供が書いた回答内容を大人が見られないような形で調査を委託した業者に出してもらって、それで集計と分析をするといったような、そういうことを今考え始めているところです。

まだ予算が通っておりませんので、先の話ですけれども、そういった要因分析はしっかりして、その全体的構造の把握に少しでも近づけたらと考えているところでございます。

○大槻座長 ありがとうございます。

では、中室委員、お願いします。

○中室委員 ありがとうございます。

規制改革会議の委員として申し上げる範疇を超えているかもしれませんが、私には、先ほど小林議長がおっしゃった、「不登校の原因は何か」というご質問は非常に重要ではないかと思います。不登校が増加する原因をきちんと把握することです。これまで様々な取組をされてきたことはよく理解できるのですけれども、不登校が増加している原因は依然として分からないのに、なぜこうした対策が妥当だと考えられるのか。私は、そこが一番理解できませんでした。繰り返しになりますが、不登校の増加の原因についての現状把握と分析が必要です。

次にその分析の方法論が問題の所在を把握するのに適切かどうかということです。私の知る限り、不登校増加の要因については、国内外で相応の研究蓄積があると理解しています。近年、多くの研究者や実務家が関心を抱いているのは、小1プロブレムあるいは中1ギャップと呼ばれる幼小あるいは小中の「接続」部分ではないかと思います。例えば、幼稚園では比較的自由度の高い活動が認められていた児童たちが、小学校へ入ると規律が重視される集団行動の中で不適応を起こしているのではないかというようなことです。そうすると、先ほどのお話では、不登校の原因の把握として、小学生に「なぜ不登校になったのですか」というヒアリングをするということでしたが、もし、先に述べたように「接続」

に何らかの問題があるとすれば、幼稚園とは異なる小学校の環境に馴染めないという不適応を起こした児童が、自分が不登校になった理由を冷静に分析し、言語化することができるのでしょうか。もし仮に接続部分に問題があるとすれば、小学校の場合は、幼稚園や保育所時点から、中学校であれば小学校のところからデータや情報を収集しなければならないのではないのでしょうか。当事者に対するインタビューというのは、わかりやすくはあるものの、それで問題の所在や本質を理解するというのは、極めて難しいことのように私には思えます。このため、実態の把握、原因の分析を行う際の調査設計については、国内外の研究者や専門家の意見を十分に取り入れ、客観的なエビデンスとなるようにすることが肝要と思われれます。

もう一点、夏野委員のご質問に関連して、不登校の児童を教育する上での教育の「質」をどう把握するかということです。日本は、教育の「質」を要件で判断しがちです。例えば教員が何人いるかとか、運動場があるかとか、学校の敷地面積がどれくらいかということも重要ではありますが、肝心の教育の中身について、どういった教育が行われれば不登校の子供たちの習熟度に合った教育ができ、成長につながるのかという意味での「質」をどう把握するかということです。私の知る限り、海外の研究における「質」の把握は、要件から「中身」にシフトしてきています。日本でもこうした研究を進めるべきではないのでしょうか。

最後の点も先ほどの小林議長の御発言と関係しますが、私はこの問題は「予防」が極めて重要ではないかと思えます。不登校になった後の児童・生徒への介入はコストが高く、本人や家族の精神的な負担も大きいので、不登校にならないよう未然に防止する対策が重要ではないかと思われれます。本日お聞きした対策は予防ではなく、すでに生じてしまっている不登校への対応策に偏っていたように見受けられますが、予防について何か対策されていたり、今後への展望がありましたら御意見をお伺いしたいと思います。

○松木室長 不登校の増加の要因が何かということについての調査研究をするに当たっては、我々もこれから調査の進め方について詳細な検討を行います。当然、我々事務方だけではなくて、有識者の方の御協力も得て、どういった質問をすればよいのかとか、そういったものはしっかり検討した上で調査をしたいと思っております。

それから、教育の質の話でございます。私から全部お答えするのはなかなか難しいのですけれども、不登校特例校で効果を上げているのは、やはりソーシャルスキルトレーニングとか、そういった勉強を教えること以外の部分で、対人関係コミュニケーションスキルを育成するとか、体験学習とか、ある不登校特例校では、あえてちょっと難しい山登りにチャレンジさせて、自己肯定感を上げられるような取組をしております。

割と自己肯定感が下がっているというか、自分が周りから必要とされていないと感じているようなお子さんも増えていて、それを改善するような取組も重要だと言われていて、そういうのを実践しているというのを聞きますので、そういったものはしっかりと予防の取組として、注目していきたいと思っております。



魅力ある学校づくりというふうによって、その対策の一つがこの自己肯定感を上げるための、ソーシャルスキルトレーニングとかであると思っておりますし、そういった取組を進めるということについても考えていきたいと思っておりますし、先ほど紹介したような学校内の教育支援センターの取組と、もう一点注目しているのが、スクリーニングと言われる臨床心理のほうのテクニックです。どうしても先生が見ていて気づかないとか、子供が、例えばちょっと最近欠席が増えてきたなとかというのは漠然と分かるけれども、ちょっと気になるけれども置いておこうと思ったらそのまま不登校になってしまったといったような見逃しがないように、例えば岡山県では、去年の4月に始めたのですが、スクリーニングというものを導入して、各項目を分けて、例えば子供食堂に通っていたらチェックを入れるとか、いろいろな要因にチェックを入れていって、全体で不登校のリスクを7段階ぐらいに分けて評価して、軽い段階から適切な支援を行えるように、丁寧な分析と対応を通じて、不登校が生じないようにしようという取組も始まっていると聞いております。

そういった現場での様々ないい取組というのはだんだん聞こえ始めておりますので、そういったものを国としても吸収して、横展開を図っていくというようなこともちょっと考えていきたいと思っております。

○大槻座長 かなり時間が押してきたのですが、よろしいですか。

では、本日のところは、ここまでとさせていただきますと思います。おかげさまで非常に広くいろいろな問題点や、課題等が、クリアになってきたかと思えます。

引き続き、ワーキングのほうで話し合いを進めていきますので、また御協力をお願いすることもあるかもしれませんが、どうぞよろしくお願いいたします。

ありがとうございました。

(説明者退室)

○大槻座長 それでは、議題2のほうに移りたいと思います。「規制改革ホットライン処理方針について」ということで、まずは事務局から御説明を簡潔にお願いします。

○大森参事官 説明させていただきます。

かかる規制改革ホットラインに関しましては、令和元年12月2日の規制改革推進会議、本会議第2回の会合におきまして、その運営方針が決定されているところでございます。

その運営方針でございますけれども、規制改革のホットラインで受け付けた提案について、関係各省庁に検討を要請し、その回答結果を踏まえて、各ワーキング・グループにおいて処理方針を決定することとなっております。

今回、平成31年2月5日から本年7月31日までの約半年間の間に、規制改革ホットラインに提出された提案のうち、雇用関係につきまして、各省庁から回答を得た後のものにつきまして、添付資料2のとおり、処理方針案を作成しております。

本日、こちらの方針案につきまして、ワーキング・グループにおいて御決定いただきたいと考えております。

なお、かかるホットラインの処理方針の案につきまして、事務局より事前にメールにて、

委員、専門委員の皆様にご確認いただいております。特段の御意見等もなく、お手元の案は、変更等は加えておらず、当初案どおりのものとなっております。

以上でございます。

○大槻座長 ありがとうございます。

人づくり、教育系は、今回のところはなしということですよ。

○大森参事官 失礼しました。

そうでございます。

要望があったものは、雇用関係のみでございます。

○大槻座長 了解です。

もう事前に皆さんのほうには御覧いただいていると思いますので、改めてこちらで深い議論というよりは、違和感がないということであれば、これで進めさせていただきたいと思いますが、これについてございますでしょうか。

よろしいですか。

ありがとうございます。

では、こちらで進めさせていただければと思います。

それ以外に、事務局のほうから御連絡があれば、お願いします。

○大森参事官 次回のワーキング・グループの日程につきましては、追って事務局から御案内申し上げます。

○大槻座長 ありがとうございます。

それでは、本日はこれにて会議を終了させていただきます。

傍聴にお越しの皆さんは、こちらで御退席をお願いします。

委員の皆様は、少し連絡事項がございますので、このままお残りいただければと思います。