

不登校児童生徒への学びの機会保障についての制度的研究
—長野県若槻養護学校の事例を中心に—
Enhancing Educational Opportunities for High School Students
Coping with School Refusal
—Focusing on the Case of Nagano—

岡部敦¹

OKABE Atsushi¹

Abstract

The problem of school non-attendance in Japan has been an ongoing issue since the beginning of the present school education system after W.W.II. However, the background of the problem has changed over time. In recent years, a law to ensure learning opportunities for non-attending students came into effect in 2017, and in addition to various learning opportunities within the framework of public education, initiatives outside the framework of public education, such as free schools are expanding. However, the number of non-attendant students has increased significantly, especially since the lifting of school closures due to the pandemic of COVID19 that began in 2020. In other words, the situation is such that existing schools are generating new non-attendant pupils while diverse selection opportunities for non-attendant students are expanding. Under these circumstances, it is clear that systemic reforms in existing public education are needed. In this report, the author focuses on Nagano Prefecture, which has one of the highest rates of non-attendant students in Japan, to analyze the state of public education in Japan, focusing on what kind of support measures are being taken and, as an example of such support, the efforts being made at special-needs schools for sick and weak children.

キーワード：公教育制度，教育機会保障，生徒指導，不登校，特別支援

Keywords: public school education, educational opportunity, students guidance, school non-attendance, special need education

1. 問題認識

不登校児童生徒の数は、近年著しく増加している。文部科学省が2023年10月に発表した調査報告書によれば、2022年度では、約29万人とされ、コロナ禍以前の2019年の数値である18万人を大幅に上回っている¹。数値が最も高い中学校段階における不登校生徒の割合は、約6%に達している。同報告書では、これらの要因として、本人に関わる状況のうち「無気力・不安」と考えられる事例が、51.8%に達することを示している。この調査発表

¹ 清泉女学院大学

とほぼ同時に、文部科学省は「不登校・いじめ緊急対策パッケージ」を公表し、「誰一人取り残されない学びの保障に向けて」を合言葉に緊急対策を講じた。同時に、それは、内閣府の主導により同年11月に発表された「デフレ完全脱却のための総合経済政策」の中の「不登校・いじめ緊急対策推進事業」として予算措置が行われている。

学校に行けない・行かない子どもたちの存在は、時代によってその要因や特徴が異なるものの、戦後に新たに新制中学校が始まった段階において、すでに不登校の問題は生じていた²。また、1984年の臨時教育審議会では、過度の受験競争によるストレスが原因となり、校内暴力や登校拒否などの問題が発生していることを指摘していた。近年では、2017年に「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（以下、教育機会確保法）」が施行され、公教育の枠の中での多様な学びの機会のほかに、NPOや任意団体によるフリースクールなどの公教育の枠の外での取り組みが広がっている。しかしながら、不登校児童生徒の数は、前述の通りコロナ禍以降、著しく増加している。つまり、不登校の問題を抱える子ども・若者に対する多様な選択機会が広がる中で、既存の学校からは新たな不登校児童生徒を生み出しているという状況にある。こうした状況の中、既存の公教育における制度的な改革が必要であることは明らかである。

本稿では、こうした問題認識に立ち、国内でも不登校児童生徒の比率が高い長野県に焦点をあて、どのような支援の手立てを講じているのか、また、支援の一つの事例として病弱児童生徒を対象にした特別支援学校での取り組みを取り上げ、公教育のあり方について分析を試みる。具体的な方法として、長野県教育委員会（以下、県教委）、長野県（以下、県）が発表した報告書などの文書を中心に、文献調査を通じて、不登校支援の仕組みについて紹介し、支援の事例の一つとして、フィールド調査を行った長野市の若槻養護学校による特別支援学校のセンター的機能および病弱児童生徒の受け入れ校としての不登校対応の実践を紹介し、分析を試みる。

2. 不登校をめぐる国内外での動向と議論

不登校問題は、日本国内だけでなく、国外の教育現場においても課題である。ここでは、筆者がフィールド調査を行った韓国とカナダ（アルバータ州）の事例を取り上げる。韓国では、学校に適応できず登校できない児童生徒の問題を学業中断という用語で表しており、学校に登校できない子ども・若者を学校外青少年と称し、韓国政府の若者政策において重要な課題となっている。2017年段階での小学校での学業中断率は0.6%であり、中学段階では0.7%となっている（宋, 2021, p.11）。この課題への対処として、一つはWeeプロジェクトと呼ばれる取り組みによって、学校内における居場所づくりと、児童生徒の精神的な課題に寄り添う体制がとられている（張, 2021）。もう一つは、代案学校と呼ばれる個別の児童生徒のニーズに応じた教育を提供する施設を設置し、一般の学校への通学が難しい場合に、選択することができる点である。この代案学校には、学校として認可されている認可代案学校と、学校として認可されていないが、枠組みにとらわれない教育内容を提供することが可能な非認可代案学校が設置されている（宋, 2021, pp.55-67）。こうした公教育の枠の外で一般の学校への通学とは異なるオールタナティブな学びの機会を選択することが可能となっている。さらに、これらのオールタナティブな機会を選択するにあたり、学業中断熟慮制を利用し、一定期間の欠席を認められ、どのような方法で学びを継続するのかを考

える猶予期間が与えられる³。このように、韓国では、子ども・若者の学びの場を確保するための多様な選択肢を用意し、さらには、子どもの抱える課題に寄り添うための仕組みを構築している。

もう一つの事例として、カナダ・アルバータ州（以下、アルバータ州）の取り組みについて取り上げる。アルバータ州では、6歳から15歳までの義務教育期間は、児童生徒に就学義務が課せられており、登校しないという行為は、犯罪として扱われる場合がある。この場合は、地方裁判所で審判が下され、少年矯正施設に送致され、少年院内の学校で教育の機会を得ることになる。しかし、実際には、早期離学者(Early School Leaver)と呼ばれる子ども若者問題は、少なくないが、犯罪として扱われる事例は多くない。課題を抱える生徒は、学校に配置されているカウンセラーや、各地区の教育委員会に配置されるアテンダンス・オフィサーによるカウンセリングにより、在籍する学校内の別の教室で授業を受けるか、一般の学校とは異なるオルタナティブ・スクールやオンライン教育を紹介されることで学びの機会が確保されている。韓国と異なるのは、公教育の枠外での学びの機会ではなく、全て公費負担の教育機会が確保されているという点である。こうした、取り組みの基本概念は、「学校を生徒に合わせる(make school fit students)」ことであり、個別のニーズに合わせた教育機会のあり方が重視されている(岡部, 2022)。

これら2カ国での学業中断および早期離学の問題の背景として、日本の不登校と同様、児童生徒の学業に対する関心の欠如が挙げられている。韓国の場合は、学歴志向の強い社会の中でのストレスや、社会経済的格差による自己肯定感の欠如などが背景に存在する。アルバータ州の場合についても、移民や先住民をルーツにもつ生徒が、社会的に排除されることで、学業以外の生活面での厳しい状況への対処を迫られていることにより、学業に関心を示すことができない場合が多い。

これらの点を踏まえて、国内での議論について見ていきたい。国内における不登校問題に関する文献は幅広い分野にわたっている。例えば、医療分野においては、(橘, 2023)が不登校のきっかけについて、学校がきっかけとなったもの、家族の考えによるもの、環境のミスマッチによるもの、過剰適応の結果としての不登校の4つの類型に分けて分析し、家族、学校、医療機関による情報の共有が必要であることを述べている(pp.42-46)。そのうち、学校がきっかけとなったものとして、発達障害に対する教員の理解が十分でなく、該当生徒からの要求に対して、厳しい対処で臨んだために、不登校に陥った事例が紹介されており、教員の不登校問題に対する理解の重要性を指摘している(p.47)。また、生活指導論の分野からは、(松田・佐藤, 2023)により、不登校の発生過程を、子どもと生活環境との相互作用、子どもの生育史における他者経験と発達との関係、学校の管理・支配的体制に対する子どもの過剰反応の結果、集団内の上下関係や暴力的な関係、「自分くずし」と新たな「自分づくり」への一過程の5つに分類している(pp.91-92)。その上で、子どものニーズや要求に基づいて学校のあり方を変革することの必要性について述べている(p.94)。

以上の先行研究から、不登校の複合的要因について示された。中でも、学校および教員の対応が、不登校のきっかけとなる事例が取り上げられている。また、先述の韓国およびカナダの事例からも、個々の子ども・若者の理解の上に、多様な教育機会を保障する取り組みを見ることができた。本稿ではこうした点を踏まえて、不登校支援における学校教育のあり方について検討する。

3. 長野県における不登校問題の現状

長野県における不登校児童生徒数は、文部省（当時）の調査が開始された 1991 年から、継続して上位に位置づいており、2008 年には、小学校の不登校児童生徒数の割合が、1,000 人あたり 5 名と報告され、全国で最も高い数値を示した。この結果を受けて、長野県教育委員会（以下、県教委）は、「不登校対策検討委員会」を設置し、不登校者数を減らすことを最重点課題に位置付けた（神尾・鈴木, 2013）。それから 15 年が経過した 2023 年に文部科学省から発表されたデータによると、長野県の小中学校における不登校児童生徒数の 1,000 人あたり 36.9 人という数値を示しており、都道府県別不登校者数の中で 5 番目に高い。県教委心の支援課は、文科省の調査で得られたデータのうち、長野県に関わる部分を公開しながら、不登校児童生徒数が増加した背景として、「休養の必要性の浸透や、コロナ禍による生活環境の変化により生活リズムが乱れやすい状況、制限のある中で交友関係を築くことなど登校する意欲が湧きにくい状況」である可能性を指摘している（長野県教育委員会事務局心の支援課, 2023）。

こうした状況の中で、県教委は、不登校児童生徒に対する支援として、3つの具体的な方策を発表している。一つ目は、多様な学びの場の充実である。具体的には、すでに県内の市町村が設置している教育支援センターの拡充とフリースクールへの支援を充実させることをあげている。これに加えて、不登校特例校などの設置の検討と校内教育支援センターについて「学びの改革パイオニア校」事業として先進的な取り組みをおこなっている事例を全件に普及させることが挙げられている。二つ目は、不登校児童生徒のサポートガイド「はばたき」の活用である。これは、県教委が、学校における不登校対応についての具体的な手立てを示したガイドブックである。基本的な内容は、2016年に成立した「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（以下、教育機会確保法）」に基づき 2018年に県教委が作成した、「不登校未然防止および不登校児童生徒への支援のための行動指針—児童生徒が自らの進路を主体的にとらえ、社会的に自立するための支援を目指して」に依拠したものである。三つ目は、子供と親の相談員・不登校児童生徒支援加配教員の配置である。これにより、不登校児童生徒の家庭訪問支援・登校援助・学習支援を実施することを意図していた。

4. 長野県教委の不登校支援の仕組み

4.1. 2010年版行動指針の成果と2012年改訂版の発表

県教委は、2010年「不登校対策の行動指針」を策定し、その後の2年間の成果を踏まえて2012年に改訂版を発表した。この行動指針は、2008年の学校基本調査において、長野県の不登校児童生徒数が、小学校で最高位、中学校で第5位の高比率となったことを背景に、県と市町村が一体となって不幸等問題に取り組むための指針として策定したものである。以下では、2012年に公表された改訂版の行動指針の内容について紹介する。

先に公表された2010年の行動指針には、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つの観点を示されていた。第一の未然防止については、授業改善、学級経営、児童生徒理解のための教職員研修、学校と家庭・地域の連携に立った「開かれた学校づくり」が取り組みの項目として挙げられている。第二の早期発見・早期防止については、教職員の意識を高めること、担任だ

けではなく、スクール・カウンセラー（以下、SC）、スクール・ソーシャル・ワーカー（以下、SSW）および特別支援コーディネーターなどとの連携を基盤とした校内チーム支援体制の構築、そして、中1ギャップ緩和のための小中連携が挙げられている。第三のきめ細かな支援では、継続的な校内チーム支援、首長部局および地域の支援ネットワーク構築、保護者支援、キャリア教育の視点からの「不登校生徒の社会的自立支援」が挙げられている。以上の改訂版行動指針では2010年に策定された行動指針が2年間の間に一定の成果がみられ、県内の小中学校における不登校児童生徒数が減少傾向にあることを付け加えた。

2012年の改訂版に示される新たな取り組みの方向性は、基本的に2010年のものを継続しているが、新たに、キャリア教育の概念を取り入れ、児童生徒の社会的自立という項目を加えている。また、長期化した不登校については、経済的、文化的格差や児童虐待、ひとり親世帯の増加などの家庭環境の問題を背景の一つとして捉えている、さらに、発達障害の二次障害として不登校を捉えるべきケースの増加についても触れている。これらの課題について、「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」と地域との連携を図ることを示している。

4.2. 2018年の行動指針

県教委は、2018年に再び行動指針を発表した。タイトルとして「児童生徒が自らの進路を主体的にとらえ、社会的に自立するための支援を目指して」が加えられている。文書の冒頭には、2010年の行動指針により一時的に不登校児童生徒の在籍比率が減少傾向にあったが、その後大きく増加したことが述べられている。また、2016年に成立した「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（以下、教育機会確保法）」に基づき作成された基本指針を勘案し長野県としての現状と課題を踏まえた行動指針を策定したことが述べられている。また、同文書には、県教委によって新たに作成されたこの行動指針が、長野県教育振興基本計画および長野県総合5ヵ年計画へと組み入れられ、長野県子ども・若者支援総合計画との整合性を図ることが示されている。これにより、教育行政と首長部局および福祉部門との連携・協働による支援体制を構築している。

この行動指針での重点事項は、「『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」と「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」の二つである。以下、細かくその内容を見ていく。一つ目の教育実践の見直しについては、以下の6項目を取り組みの方向として掲げている。

- ① 全ての子どもに「自分の居場所」がある学校づくり
- ② 一人ひとりの子供が生き生きと学ぶ授業づくり
- ③ 発達障がい等、多様な児童生徒を包み込む学校づくり
- ④ 多面的・多角的な児童生徒理解の促進
- ⑤ 児童生徒に対する教育相談体制の構築
- ⑥ インターネット適正利用の促進

これら6つの項目は、2010年および2012年の行動指針の内容を基盤とし、さらに細かな指導内容を付け加えたものである。特に、学校づくり、授業づくりの中には、ソーシャル・スキル・トレーニング（SST）や構成的エンカウンターなどの具体的な支援内容が提示されており、日常の授業の方法として、個別指導やグループ別指導、習熟に応じた指導、ICTを

活用した学習などについて提示されている。さらに、6つ目の項目として、生活習慣の乱れを防止するために児童生徒のインターネットの適正利用を推進することが付け加えられている。二つ目の長期化した児童生徒への支援として、以下の4項目を挙げている。

- ① 個々の児童生徒の状況に応じた支援
- ② 家庭への支援
- ③ 多様で適切な教育機会の確保
- ④ 切れ目のない情報共有と支援

これらの項目も、基本的には、2012年の行動指針の内容を踏襲したものであるが、個々の児童生徒の状況に応じた支援として信州ふれあい自然キャンプなどでの体験活動や、動物愛護センターでの動物介在活動などを具体例として示している。また、多様で適切な教育機会の確保では、従来からの、中間教室（教育支援センター）、民間団体（フリースクール等）との協力に加えて、夜間中学の設置についてのニーズ調査の実施が含まれている。

4.3. 長野県子ども・若者支援総合計画

県教委の不登校対策と連動し、首長部局および福祉部局が中心となって、生活困窮家庭における不登校児童生徒や保護者への支援を行ってきた。2018年に長野県は「長野県子ども・若者支援総合計画」を公表した。当初は、県庁県民文化部次世代サポート課が主管となり、長野県子ども・若者サポートネットを立ち上げた。これは、2009年に成立し2016年に施行された「子ども・若者育成支援推進法」19条に基づく事業であり、県内の4つの地区（東信地区、南信地区、中信地区、北信地区）を拠点とする特定非営利活動法人が長野県知事の委託を受けて、子ども・若者サポート事業を推進するための組織である⁴。2023年より、「となりんぐ信州」に名称を変更している。

主な支援の内容は、それぞれの地区で活動する株式会社、NPO、任意団体、公益財団法人などが運営するフリースクールの活動を統括することにある。これらのフリースクールは、学校に登校できない子どもたちに、学習支援、遊び、自然体験、りんご農家などの職業体験、保護者支援などの学びの場を提供している。現在、「となりんぐ信州」の構成団体としてのフリースクールは49施設ある。これらは、県教委の心の支援課と連携し、子どもたちが在籍する学校と連絡をとりながら、フリースクールでの学びを学校の出席日数としている事例もある。2022年のデータによると、こうした民間施設利用者は300人でそのうちの56.3%が在籍校で出席扱いの対応を受けている⁵。

4.4. 不登校児童生徒の学びのサポートガイド

2022年に県と県教委は、「不登校児童生徒の学びのサポートガイド はばたき」を発行し、県の不登校支援の行動指針に沿って、家庭、学校、地域、民間施設が共通認識を持って支援にあたることをねらいとした。この文書では、不登校の児童生徒に関わる大人の理解が未だ不十分であることを指摘し、子どもの視点にたった支援の必要性を訴えている。その上で、不登校児童生徒に多様な学びの機会を保障する仕組みとして、4つの事例を紹介している。以下、紹介する。

事例の1つ目は、不登校支援コーディネーター(以下、不登校支援 Co)とSSWとの連携である。不登校支援 Co は、県内の各地区に設置されている教育支援センターに配置されて

おり、センターを利用する児童生徒の福祉的支援について、SSW と連携を図りながら対処することが可能となる。それに加えて、児童生徒に配布されたタブレット端末を活用し、学校から民間施設にいる不登校児童生徒に授業を配信してもらうことが可能となることを示している。事例の2つ目は、フリースクール等民間施設と連携した支援体制の構築である。教育委員会が地域のフリースクールと連携し、タブレットを貸し出すことで、不登校の子どもたちの学習環境をサポートすることを意図している。さらに、フリースクールを利用する不登校の子どもをバスなどで送迎するサービスも含まれている。加えて、不登校支援 Co が家庭やフリースクールを訪問して子どもの状況を把握し、ニーズに合ったコーディネートを行なうことを意図している。事例の3つ目は、不登校の子ども地域の資源を活用した多様な学びの仕組みづくりである。複数の不登校支援 Co が、不登校の子どもを把握した上で、学校外での体験活動への参加について提案するものである。体験活動の受け入れ先には、農場や牧場など地域の施設や産業がある。事例の4つ目は、不登校の子どもを把握した上で、学校外での体験活動への参加について提案するものである。学校に配置した不登校支援 Co が、不登校傾向の子どもが登校時に安心できる校内の居場所を提供し、オンラインの授業等による学習機会をコーディネートすることが意図されている。また、学校や中間教室（現在は、教育支援センター）の利用が難しい子どものニーズを把握し、学校の居場所の情報を提供する。この中間教室は、県内に 65 ヶ所用意されており、2024 年度には、大規模な教育支援センターの開設が計画されている⁶。中間教室に加えて、特別支援学校も学びの機会保障の現場となることが示されている。さらに、教育委員会に準備した公的施設に不登校支援 Co が訪問し、不登校の子どもをコーディネートする。この公的施設とは、地域の公共施設などのことである。

以上の内容から、2022 年段階の不登校支援の全体像がかなり具体的に示されており、不登校児童生徒のニーズに応じて、学校以外の学びの機会を提供する姿勢が見られる。特に、フリースクールとの連携や地域資源を活用した体験活動に加え送迎サービスまで提供している。しかしながら、これらの対応は、不登校の傾向を示した児童生徒への対応を中心としたものであり、既存の学校における全ての児童生徒を対象とした、予防的な教育活動としての取り組みについては、未だ不明確なままである。以下では、その一つの事例として、特別支援学校における教育活動について見ていく。

5. 不登校支援としての特別支援学校のセンター的機能：若槻養護学校の事例から

5.1. 長野県若槻養護学校の取り組み：副学籍制度

長野県若槻養護学校（以下、若槻養護学校）は、1955 年に若槻小・中学校養護教室として発足した。1971 年に若槻養護学校として設置され、病弱部と重度心身障害児を受け入れる養護学校として発足した。長野県内には、県立の特別支援学校（すべて養護学校という名称となっている）が 18 校あるのに加えて、信州大学付附属特別支援学校と北信地区にある須坂市立須坂支援学校の合計 20 校設置されている。そのうち、病弱部をもつ特別支援学校は、中信地区の松本市にある寿台養護学校と若槻養護学校の 2 校のみであり、重心児童の受け入れを行っているのは、若槻養護学校のみである。重心児童への教育活動は、近隣の国立療養所東長野病院（現在、独立行政法人国立病院機構長野東病院）の重症心身障害児病棟（以下、重心病棟）にて行われており、若槻養護学校は、重心病棟での教育活動を日本

で初めて行った養護学校である⁷。この重心病棟の教室は、現在のぞみ部とよばれている。

若槻養護学校は、小学部6年間、中学部3年間、高等部3年間で構成され、それぞれ小学校、中学校、高等学校の教育課程に沿って授業が行われるが、基本的には、児童生徒の状況に応じて、適宜授業内容等には工夫がなされ、教育課程に準じた教育を提供している。2023年4月現在での同校在籍者数は、小学部6名(2,3,5年に各1名,6年に3名)、中学部が10名(1年5名,2年3名,3年2名)、高等部23名(1年7名,2年8名,3年8名)の合計39名である⁷。在籍している児童生徒は、身体的な疾患を抱える場合と精神的な疾患を抱える場合、両方の疾患を抱える場合がある。それらの疾患により、地域の小中学校に在籍していたが、不登校になり、若槻養護学校に転入する場合もある。また、疾患の状況により、一時的に養護学校に在籍することを前提に、若槻養護学校に在籍しながら、地域の小中学校に副学籍を置く仕組みがとられている。オンラインや、実際に月に1,2回ほどの副学籍校を訪問し、在籍している児童生徒と一緒に授業を受ける機会を設けることで、地域とのつながりを保つことを目的としている。現在、小学部で3名、中学部で7名の児童生徒が地域の小中学校に副学籍を有している。実際に、副学籍校に復学する事例は少なく、2023年度では、疾患が快方に向かったということで1名の小学生が復学している。しかし、児童生徒や保護者にとって、地域の小中学校に復学することができるような仕組みを持ちながら、特別支援学校に通学することで、学びの機会についての選択の幅が与えられる。

養護学校で学ぶ利点は、少人数の環境の中で個に応じたサポートを得られる点にある。例えば、中学部であれば、3年生の在籍者2名に対して教員は2名の配置がある。不登校状態の中で、長い学習の空白期間がある児童生徒に対して、入学時に担任とその他の教員、保護者および本人を対象に、アセスメントを実施し、必要な支援を決め、教科ごとの学習目標を立て、適宜修正を加えながら個別の指導計画に基づく教育を提供している。こうした実践は、県教委が2010年に作成した行動指針に示される「個々の児童生徒の状況に応じた支援」である。

5.2. 若槻養護学校のセンター的機能

特別支援学校のセンター的機能が制度として確立したのは、2007年に学校教育法等の一部を改正する法律が施行された時点である⁸。盲学校、聾学校、養護学校の障害の種別ごとに設置されていた特殊教育から、複数の障害種別を対象とする特別支援学校の制度へ転換された。特別支援教育は、1994年のサラマンカ宣言により提唱されたインクルーシブ教育の概念によるものであり、地域の小中学校等においても、特別なニーズを必要とする児童生徒への支援が必要とされた。その上で、特別支援学校は在籍する児童生徒の教育を行うほか、地域の小中学校等に在籍する障害のある児童生徒の教育について助言援助に努めることが規定された。つまり、障害を持つ児童生徒への支援についての知見を持った特別支援学校の教員が、地域の小中学校を訪問し、直接児童生徒や保護者および担当する教職員へ助言を行う業務が加えられたということである。これが、特別支援学校のセンター的機能である。

このセンター的機能の構想については、2005年の中央教育審議会「特別支援教育を推進するための制度の在り方について(答申)」の中に示されている。以下の通りである。

- ① 小・中学校等の教員への支援機能

- ② 特別支援教育等に関する相談・情報提供機能
- ③ 障害のある幼児児童生徒への指導・支援機能
- ④ 福祉、医療、労働などの関係機関等との連絡・調整機能
- ⑤ 小・中学校等の教員に対する研修協力機能
- ⑥ 障害のある幼児児童生徒への施設設備等の提供機能

限られた調査期間のため、これら6つの機能全てについて検証していくことは別の機会とするが、実際に若槻養護学校がどのような機能を果たしているのかについて見ていく。まず、若槻養護学校では、センター的機能の役割を担っている校務分掌として教育相談部（以下、相談部）が設置されている。教頭が窓口となり、相談部に配置されている2名の教員が対応することになる。

中心的な業務は、県内の東北信地域の247校の小中学校および通級学級からの派遣要請を受け、対応することである。対応の内容は、長期化している不登校児童生徒への直接的な指導、保護者の相談、担当する教員の相談業務などである。このセンター的機能を活用する前提として、地域の小中学校内に、特別支援コーディネーターおよび支援委員会などの組織を設置し、組織的な支援を行う体制を整えた上で、特別支援学校へのセンター的機能の要請を行い、組織としてコンサルテーションを受けることを目指している。しかしながら、実際には、個別の課題への対応を要請する事例が多い。たとえば、若槻養護学校の担当教員が、派遣要請を受けた地域の小中学校に出向き、街頭の生徒の授業の様子を観察し、保護者や本人との面談を行うなどの業務を行うことも多い。さらに、支援の内容によって、スクールカウンセラー、当該学校の教育相談部教員、病院および福祉事務所などとの連携を図りながら、個別支援を実施することもある。担当する2名の教員は、年間で約400回もの学校訪問をおこなっている。また、小・中学校に加え、高校からの支援を受けている。

こうした支援を持続可能なものとするためには、地域の小中学校での特別支援への理解を深め、対処するスキルを持った人材を育成することが不可欠である。その意味では、先に示したセンター的機能6つの項目のうち、⑤の研修協力機能については、重要な位置づけとなろう。

6. まとめと今後の課題

長野県における不登校支援に関わる教育政策、支援組織と特別支援学校の実践を取り上げた。2010年の行動指針の策定から14年経過した現状を見た時、支援体制の整備などが進められ、児童生徒の学びの機会としての選択の幅は広がってきている。しかし、依然として不登校児童生徒の数は増加傾向にあり、コロナ禍以降における増加傾向はさらに顕著である。これまでの支援策には、地域の小中学校において、個々の子ども・若者のニーズを踏まえて、個に応じたサポートを提供することが示されていた。その裏付けとして、教育支援センターの設置や、NPOなどによるフリースクールとの連携が進められたにも関わらず、不登校問題は深刻化している。これは、教育方法、教育内容など学校教育が、児童生徒のニーズに適応しなくなっていることを意味するのではないだろうか。そのような中、個別指導計画を中心に据えて、個に応じた支援を実践している特別支援学校の取り組みには、学ぶべきところが多いと考える。それらを以下の3点にまとめる。

第1に、学びの多様性と選択機会の拡大である。若槻養護学校に見られた特別支援学校

在籍児童生徒の副学籍制度は、通学区域内に設置される通常級の小学校・中学校とのつながりを保ちながら、特別支援学校に籍を置き、学びの機会を得ることで、状況の改善が見られた場合は、地域の学校に復学できる可能性を持たせているという点で、学びの多様性を実現していると見ることができる。また、特別支援学校のセンター的機能により、地域の小学校・中学校への特別支援学校が連携を図り、児童生徒と保護者および教員の特別支援に対する認識が深まることで、就学する場として特別支援学校を選択することへとつながる可能性があるのではないだろうか。

第2に、学習の個別化である。若槻養護学校では、児童生徒一人ひとりに適した学習方法および学習目標を設定するために、アセスメントを徹底して実施している。こうした学習の個別化は、特別支援学校だけではなく、全ての学校種で施行されている学習指導要領にも、個別最適な学びと協働的な学びが、目標として掲げられている。しかし、地域の小中学校において、個別最適な学びを実現するためのアセスメントについてしっかりと実施することは、教員数と生徒数の割合から見ても難しいと言わざるを得ない。

第3に、教員や大人の積極的な介入である。特別支援学校では、児童生徒の強みを見つけ、学習の障害となる課題を明らかにし、必要な支援を決めるという支援をおこなっている。こうした積極的な介入が、児童生徒の学びに対する意欲や関心を持続させることにつながっていると考えられる。

これら3つの項目は、先に紹介した韓国およびカナダでの早期離学者への対応と共通するものであり、不登校に陥っている児童生徒だけでなく、全ての学習者に共通する視点に立ち、特別支援学校に限らず、地域の小中学校においても、実践すべきものである。しかし、先に述べたように、1教員あたりの担当生徒数の割合など、特別支援学校と一般の学校では大きな違いがある。さまざまな対策を講じながら、不登校児童生徒数が増加している現状から、既存の学校の制度的な課題に焦点を当て、改善することが不可欠であると考えられる。

注

- 1 正確には、2019年における小中学校の長期欠席者の総数は24,789名、2022年では、460,648名と報告されており、そのうち不登校と分類されるものは、2019年では181,271名、2022年では、299,048名と報告されている。文部科学省(2023)「令和4年度 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結果について」p.72
- 2 前島(2016)は、学校に行かない子、行けない子について、研究者・専門家での呼び方が変化してきたことを指摘し、戦後の日本の学校教育における不登校の問題の特徴とそれに対する教育政策の動きについて明らかにしている。
- 3 代案学校については、宋(2021)に詳しい。また学業中断熟慮制については、2023年9月に行った韓国調査により、韓国青少年政策研究院院長 Kim Hyuncheol より聞き取った内容である。
- 4 長野県の委託を受けた4つの地区の事業者は、東信地区が特定非営利活動法人侍学園スクオーラ・今人、南信地区が特定非営利活動法人フリーキッズ・ヴィレッジ、中信地区が、特定非営利活動法人ジョイフル、北信地区が、労働者協同組合ワーカーズコープながのであり、そのうち、東信地区は、2012年から活動を開始していた。
- 5 長野県・長野県教育委員会(2022)「はばたき～不登校児童生徒の学びのサポートガイド～Vol.1」
- 6 新たな教育支援センターは、2024年4月に長野市に設置される。この施設は、長野市立七二会小学校笹平分校を回収し活用される。詳細は、

<https://www.city.nagano.nagano.jp/n601000/kosodate/p001548.html> を参照のこと

7 長野県若槻養護学校の web ページ(https://www.nagano-c.ed.jp/wakayou/99_blank001.html)(2024 年 1 月 14 日)に掲載されている学校沿革から令和 5 年度長野県若槻養護学校 学校要覧より (2023 年 12 月訪問時入手)

8 制度として、特別支援学校のセンター的機能が導入されたのは、2007 年の学校教育法の改正以降であるが、地域の小・中学校に在籍する障害児への養護学校からの支援の取り組みは、養護学校が義務教育に含められた 1979 年以降であるとされる。香川邦生・大内進(2021) p16

引用文献

張信愛(2021)「韓国の中学校における教育相談機能の組織化に関する研究—「相談教師」の位置と役割実態の分析から」『学校経営研究』第 46 巻, 38-51.

中央教育審議会(2005)「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」

香川邦生・大内進(2021)『インクルーシブ教育を支えるセンター的機能の充実—特別支援学校と小・中学校の連携—』慶應義塾大学出版会株式会社.

神尾敦男・鈴木俊太郎(2013)「不登校児童生徒数の経年変化とその分析—長野県の不登校指導の方向を求めて—」『信州大学教育学部附属教育実践総合センター紀要『教育実践研究』』第 14 号, 111-120.

前島康男(2016)「登校拒否・不登校問題の歴史と理論—学校に行かない・行けない子どもの言説史—」『東京電機大学総合文化研究』第 14 号, 23-47.

松田充・佐藤雄一郎(2023)「生活指導論における不登校理解を踏まえた学校づくりに関する—考察」『兵庫教育大学研究紀要』第 63 巻, 89-95.

文部科学省(2023)「令和 4 年度児童生徒の問題行動・不登校生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」.

長野県(2018)「長野県子ども・若者支援総合計画～子ども・若者の未来の応援～2018 年度(平成 30 年度)～2022 年度」長野県県民文化部次世代サポート課.

長野県・長野県教育委員会(2022)「はばたき～不登校児童生徒の学びのサポートガイド～Vol.1」.

長野県教育委員会(2018)「不登校未然防止および不登校児童生徒への支援のための行動指針—児童生徒が自らの進路を主体的にとらえ、社会的に自立するための支援を目指して」.

長野県教育委員会事務局心の支援課(2023)「令和 4 年度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 [調査結果の概要]」.

岡部敦(2022)「カナダ・アルバータ州における早期離学問題への対応—カルガリー市教育委員会の取り組み—」横井敏郎編『教育機会保障の国際比較—早期離学防止政策とセカンド・チャンス教育』勁草書房, 111-131.

宋美蘭編著(2021)『韓国のオルタナティブスクール—子どもの生き方を支える「多様な学びの保障」へ』明石書店.

橘雅弥(2023)「ケース示説 不登校 小児科医の立場から」『子どものこころと脳の発達』Vol.14 No1, 41-47.