



「不登校問題対策」に
関する政策提言書

令和 7 年 3 月

名取市議会 民生教育常任委員会

1 検討テーマ

名取市における不登校問題対策について

2 調査に取り組む課題の選定と方向性

宮城県は不登校児童生徒数が全国ワーストの位置にある。本市においても急増とまではいかないまでも減少傾向にもないのが実態である。本市の令和7年1月末現在の不登校児童生徒数は、小学校で129人、中学校で177人である。

そのような中、平成31年4月1日より「心理的要因等により不登校の状態またはその傾向にある児童生徒の教育相談、学校復帰及び自立に向けた支援、学習支援等を行うため」子どもの心のケアハウス（はなもも教室）が設置された。令和5年度末において、登録者数は小学生が4人、中学生が16人の計20人で、延べ来所児童生徒数は924人であった。また、令和6年4月30日現在において、登録者数は小学生が1人、中学生が1人の計2人で、延べ来所児童生徒数は50人であった。

本来、不登校とひきこもりについては切り離せない事象ではあるが、はなもも教室の充実等の観点から、不登校問題の対策を中心に据えることとし、施設規模や支援員数また設置場所等の現状を再考し、解決すべき課題は何かなどについて調査を行った。

3 調査内容及び経過（考察等は次項）

（1）検討テーマ設定の動機

- ① 令和6年5月20日 子どもの心のケアハウス（はなもも教室）を視察。

活動状況や支援員の勤務状況、他組織との連携協力体制、利用状況等について調査を行った。

- ② 令和6年7月2日 熊本県荒尾市 管外行政視察
テーマ 「中学校フリースクールについて」

- ③ 令和6年8月5日 閑上小中学校視察

(2) 所管事務調査の状況

開催期日	調査内容	
3月21日	常任委員会	調査項目及び視察研修の検討・行程作成及び調整
4月	常任委員会	テーマ選定と訪問先の取りまとめ
5月10日	一般会議	① 不登校児童生徒家庭の子どもへの支援・居場所づくりのため、NPO 法人との包括協定締結の提言 ② 子ども若者総合相談センター公設の提言
5月20日	陳情2号 現地調査	高館公民館・高館体育館・増田西児童センター高館分館の移転改築に関する陳情 はなもも教室
5月27日	陳情3号	水泳場建設について
6月10日	所管事務調査	陳情2号および3号聞き取りと取りまとめ
6月28日	勉強会	管外行政視察事前勉強会
7月2日 ～4日	管外行政調査 及び研修視察	2日 中学校フリースクール事業 (熊本県荒尾市) 3日 ヤングケアラーに対する支援 障害者スポーツセンターアレアス (福岡県北九州市) 4日 認知症ライフサポートワーカー養成講座(福岡市)

開催期日		調査内容
8月5日	現地調査	関上義務教育学校訪問、とりまとめ
9月10日	所管事務及び 決算関連箇所 現地調査	市民球場改修工事 不二が丘小学校改造工事 下増田公民館・児童センター改築工事
9月	常任委員会	決算審査事前、意見交換
12月4日	常任委員会 請願1号	1 名取市にパークゴルフ場の早期実現を求める請願の聞きとり 2 新型コロナ感染後の後遺症及びワクチンによる健康被害から宮城県民を救済する施策を求める意見書審査 3 閉会中の継続調査についての審議 ア 引きこもり現象の対応 イ 高齢者福祉の課題 ウ 不登校対策問題
12月16日	常任委員会	1 名取市敬老祝金支給条例の一部を改正する条例の修正案 2 名取市にパークゴルフ場の早期実現を求める請願
令和7年 2月26日	所管事務 現地調査	1 学校給食センター施設管理 2 訪問介護報酬の引下げ撤回と介護報酬の引上げの再改定を早急に行うことを求める意見書審査 3 「不登校問題対策」に関する政策提言書素案について

4 調査結果

① 令和6年度はなもも教室の体制

(通常)

- スーパーバイザー 1名(週4日勤務)
- 心のケア支援員 4名(週4日勤務)

所長：学校教育課長

(派遣)

- けやき支援員(週1回程度)
- スクールカウンセラー 3名(各月1回程度、長期休業期間5回；
閑上小中学校、高館小学校、みどり台中学校より)
- A L T 1名(月2回程度、午後から 閑上小中学校より)

(協力体制)

- 教育委員会学校教育課
- S S W 2名(利用児童生徒に関する相談、月1回程度 教育委員会指導主事を交えて情報交換)
- こども支援課 ○ その他ボランティア

活動状況と成果

- ・市内15校の学校訪問を行うことで、現在の各校の不登校児童生徒の現状や別室登校の状況把握に努め、当該児童生徒が通所した際には、在籍校へ原則連絡をすることにより、学校とのつながりを保つようにしている。また、学校での不登校児童生徒と保護者との面談に加わることで、はなもも教室の様子や各種行事についても知らせることができた。本人だけでなく学級担任も当該児童生徒と一緒に行事に参加しようとする姿勢が見えた。
- ・調理実習や校外学習への参加人数は少ないが、お互いのコミュニケーション醸成に役立ち、学校の担任、S S W、S C、A L T、保護者なども参加してもらうことができた。
- ・母親の送迎で通所していた中学3年生の生徒がバス利用で通所した

いと申し出た。初めてのバス乗車の際には支援員が同行し、乗車の支援を行い、次の日は自力でバスを使って通所することができた。

（施設が近すぎたらできない経験）

- ・ こども支援課の家庭児童相談室と連携をとることで、家庭に課題を抱える保護者が、支援を受けることができるようになった。
- ・ 学習中心の活動を行う雰囲気が出てきて、進んで学習に取り組む生徒の姿が多くみられるようになり、学年末試験を自主的に受けたいと申し出る生徒も増えている。

② 荒尾市管外行政視察報告 別添

③ 関上小中学校

2018 年開校から児童生徒数が増加している。全体的に学区外の児童生徒数の割合は減少し、学区内の児童生徒数が増加している。当初、児童生徒数が少なかったため大規模校を回避したい児童生徒が登校希望する傾向があった。

- ・ 関上小中学校に来る以前より不登校状態であった児童生徒も少なくない。
- ・ 学区外から通っている児童生徒が不登校状態にある場合、はなもも教室に通うのが距離的な課題もある。
- ・ 特別支援学級 29 名中、学区内児童生徒は 7 名である。教員数が足りないため、空き時間に教員免許を持っている教員が学習支援の対応をせざるを得ない状態である。常勤の学び支援教員の加配申請は毎年行っている。震災復興加配 5 名が 1 名になった。全校で 5 名程度の加配が普通に必要である。
- ・ 今後学区外から通学する児童生徒について一部制限を行う。

4 提言する政策

現時点において、市内の不登校児童生徒に対応しているのは子どものこころのケアハウス（はなもも教室）のみである。そもそも教員が足りないという根源的な問題もある。教員を増やしてもらいたいという要求については、常に上げていく必要があるが、今回の委員会の提言としては、現在あるはなもも教室の拡充を図るべきという点に絞られる。こども家庭庁のこどもの居場所づくり支援体制強化事業等（令和7年度概算要求額13億円〔前年度比9億円増〕）の利活用も視野に入れ、現在の施設が市の東部地域にあるので、市の西部地域もしくは市内中心部にも不登校児童生徒に対応する居場所を設置すべきと提言する。

5 添付資料

（1）荒尾市管外行政視察報告

管外行政視察報告書

報告者：熊谷 克彦
佐藤さやか

調査項目：中学校フリースクール事業について

日時：令和 6 年 7 月 2 日（火）午後 1 時から 3 時 30 分

場所：熊本県荒尾市役所

市の概要：総面積：57.37 平方キロメートル

人口：48,821 人（令和 5 年 10 月 1 日現在）

荒尾市は昭和 17 年 4 月 1 日荒尾町・平井村・有明村・八幡村及び府本村の 5 カ町村が合併し市制が執行されている。また、昭和 30 年 7 月 20 日、清里村の一部を編入している。

気象は、年間平均気温 16.3℃、年間積算降雨量は、約 1,780mm で、風向きは北西が最も多く、降雪も少なく、季節風もあまり強くない、温暖な気候と四季の変化に富んだ住みよい風土である。

荒尾市が目指す将来像を「人がつながり幸せをつくる快適未来都市」と定め、「切れ目のない充実した子育て環境をつくる」、「誰もがつながりを持ち、健康でいきいきとした暮らしをつくる」、「雇用の確保と所得の向上で安定した暮らしをつくる」、「あらおファンをつくるとともに、移住しやすい環境をつくる」、「先進的で持続可能なまちをつくる」の 5 つのプロジェクトを推進している。

調査内容：

中学校フリースクール事業について

- （１）実施に至る経緯について
- （２）具体的内容について
- （３）実施による効果について
- （４）今後の課題について

【説明者】

荒尾市議会	議長	濱崎 英利 氏
荒尾市議会	事務局長	田代 英之 氏
教育委員会教育審議員兼学校教育課	課長	大塚 真史 氏
教育委員会教育振興課	課長	満永 一 氏
教育委員会	教育長	浦部 眞 氏

1 不登校支援の背景

荒尾市では、「不登校0」「いじめ見逃し0」の学校づくりを目指し、学校、教真委員会をはじめとした関係機関、保護者、地域との連携を深めて取り組んでいる。

不登校児童生徒のサポート機関として、平成22年度から校外教育支援センターを開設し、学校復帰の支援をしている。（令和4年度の通級者は15名）また、同じく平成22年度から、心の教室相談員を各中学校に1名ずつ配置し、その取組を継続している。さらに、平成23年度からは、教育委員会にスクールソーシャルワーカー（SSW）を1名配置して各学校への支援の充実を図ってきた。

平成26年度に不登校生徒数が過去最多の87名を記録している。この頃、市の中学校では生徒指導上、指導が困難な時期を迎えており、中学校だけでも不登校生徒数は69名となっている。その後、学校が落ち着きを取り戻すのに比例して不登校数も減少するが、平成29年度を境にまた増加傾向に入る。

この頃に増加してきたのが、「何となく行きたくない」といった無気力型の不登校や、発達障害を起因とする不登校、家庭背景を起因とする不登校などであった。

そこで令和2年度、不登校児童生徒の社会的自立を目的に、新規に国・県の指定を受け、当時最も不登校生徒が多かった荒尾第三中学校に校内教育支援センター（ハートフルルーム）を設置した。さらに、同校を荒尾市研究指定校に指定して、取組を市内全校に周知し、令和4年度には市内3つの全中学校へのハートフルルームの設置を行った。また令和6年度より小学校の拠点校として桜山小学校内にハートフルルームの設置を行い、環境備等の準備を進めている。

2 具体的活動内容

○心の教室相談員等連絡会議

年間4回開催。不登校状況の情報交換や学校と心の教室相談員、市SSW、学校と外部関係機関との連携強化を図る。

第1回は各校管理職等、市教委SSW、市すこやか未来課、キッズ・ケア・センター、荒尾市教育委員会担当者、スリースクールソフィア、教育事務所SSW等が参加し、各機関の支援内容について共通理解を図る全体会議を行う。

第2回～第4回は各校管理職等、市教委SSW、教育事務所SSW、教育支援センター指導員、心の教室相談員が参加する研修会を実施している。

○校外教育支援センター（小岱教室）

不登校状態にある児童生徒を対象に、常時2名（全3名）の指導員が午前9時から午後3時まで、学習指導や生徒指導、コミュニケーション能力育成、教育相談等を行い、社会的自立を支援している。本年度は現在12名（中学生10名、小学生2名）が在籍している。（令和6年5月末現在）

○校内教育支援センター（ハートフルルーム）

不登校状態にある子どもたちを対象に、常時2名の指導者（教員免許保有者）が午前8時20分から午後4時20分まで、来室した児童生徒ばかりではなく、自宅にいてなかなか登校できない生徒を迎えに行き、登校を促したり、家庭で教育相談を行ったりするなど「アウトリーチ型」の取組をしている。

支援内容は、小岱教室と同様であるが、普通教室が近くにあるため、学校の生活リズムや学習の雰囲気を感じながら自分たちのペースで活動することができる。また、小岱教室に通級していた生徒が普通教室に戻るための「準備教室」としての機能も果たす。現在、4つのハートフルルームで合計40名が活用している。（令和6年5月末現在）

全てのハートフルルームに1台ずつ公用車を配置している。（荒尾三中は購入、海陽中と四中はレンタル。）家から押し出す力が十分でない家庭に対して、送迎等のアウトリーチ型支援を行う。

公用車はハートフルルームの指導員だけでなく、全ての教職員が利用可能としている。また、ハートフルルーム通級児童生徒だけでなく、全ての生徒の支援に利用することができるようにしている。

全てのハートフルルームに1台ずつ公用の携帯電話を配置している。ハートフルルームに通級する児童生徒が直接ハートフルルームの指導員と連絡をとることができるようにしており、学校に電話をすると先生が電話に出てしまうため電話をかけることが難しいといった児童生徒も気軽に電話をすることができるようになっている。

全てのハートフルルームでそれぞれの中学校区内の小学生の受け入れを行っている。ハートフルルームに通級している中学生の弟妹なども一緒に通級することを想定している。また、小学6年生の最後にハートフルルームに通級することで、中学校入学をスムーズに迎えることができるようにすることも想定している。

指導員は2名ずつ配置している。教員免許および学校での勤務経験、そしてアウトリーチ型支援のための普通自動車免許を必要条件としている。中には養護教諭経験者や管理職経験者もあり、不登校や発達障害等をもつ児童生徒への支援の在り方に精通しているため、担任等への助言も可能となっている。

3 支援の成果と課題

◎ 成果

- ・教育支援センターに通級し、中学校を卒業した生徒の多くが高校に進学し、ほぼ無欠席で登校することができている。
- ・アウトリーチ型支援により、家から出ることが難しかった生徒も通級することができるようになった。
- ・校内教育支援センターの利用が 40 名おり、教室に入ることができない児童生徒の社会的自立に向けた新たな居場所となっている。

● 課題 1

中学校の不校生徒数が減少するのに反比例して小学校の不登校児室数が増加傾向である。

→ 対策

- ・特別支援教育支援員を増員し、（令和 3 年度 43 名→令和 4 年度 47 名→令和 5 年度 50 名）支援の幅を拡げている。
- ・令和 6 年度から桜山小学校内に小学校拠点のハートフルルームを設置する。

● 課題 2

教育支援センターの指導員間での方針の細かな違いが見られることがあった。

→ 対策

- ・定期的に研修会を開くことで指導員間の方針の統一を図る。

質疑：

Q：小岱教室（校外教育教育支援センター）とハートフルルーム（校内教育支援センター）との連携・協力体制は。

A：学校に行くのは難しいという児童生徒は小岱教室に通う。その後次の段階として、中学校にあるハートフルルームを利用しようということになる。徐々に通うことができるように指導している。その間教育委員会、学校との情報共有を行い、なじんできたら学校に行ける連携協力をしている。

Q：少しずつステップアップしていくというイメージであるが、はじめからハートフルルームに通うに事例は。

A：家庭の関係で送迎が困難な方もいる。このような場合は、送迎のあるハートフルルームを利用する場合もある。自宅にいる生徒を迎えにいくことで登校を促すということができると考えている。

Q：生徒を迎えに行く等アウトリーチ型の取り組みは大変すばらしい。その中で先生、指導員の生徒に対する各々の役割は。

A：まず、指導員と先生はしっかりと連携協力体制をとる。指導員は、登校できない生徒を迎えに行き登校を促したりしている。送迎等については家庭の保護者と連絡調整をしている。中学校にハートフルルームがあることにより、中学校の先生がハートフルルームへ行き、授業（補習）を行う場合もある。校内にあるということで学級担任と教科の先生がいつでもルームに行けるという環境にある。このことが安心感の醸成に繋がっていると考えている。

Q：ハートフルルームで、指導員がみている児童生徒数は何人ぐらいか。

A：現在4つのハートフルルームで40名いる。1つのルームで10名程度。常時2名指導員がいる。生徒が来るのは自分のペースでくるので常時10名いるということではない。5～6人程度である。また、一人の指導員が迎えにいけば、もう一人の指導員がルームにいる。2人で連携しながら対応している。

Q：指導員の確保をどのようにしているか。

A：教育委員会では特別支援教育支援員を小学校・中学校に配置している。令和5年度は50名。当初はそこから教員免許をもっている方で、ハートフルルームで指導できそうな方を選抜して2名配置した。また、元校長で本市の指導主事を務めていた方が退職したので指導員をお願いする等、人材の確保に努めている。

Q：アウトリーチ型の支援は素晴らしい。公用車で送迎している児童生徒数は

A：4校全体で40名ぐらいいるが約25名が利用している。また、指導員の考え方でできるだけ自分の力で通うよう指導している学校もある。一方、生徒の求めに応じて送迎している学校もある。公用車は、各学校に1台ずつ配置している。

Q：生徒自身が家から出たくない場合、具体的にどのように対応しているか。

A：学級の担任やスクールソーシャルワーカーが家庭とつながりを持ち、希望を聞きながらハートフルルーム等に誘っている場合もある。粘り強く対応しているが、必ずしも全員ハートフルルームに通えるようになっているということではない。

Q：ハートフルルーム等で何かのきっかけで通えるようになったという具体事例は。

A：具体的な例であるが、ルービックキューブが好きな子がいてハートフルルームでもずっと行っていた。それを周りの生徒が認めて、自分に自信を得て通えるようになり高校に進学した生徒もいる。ハートフルルームに通っている生徒が、自分で時間割を作り自主的に取り組むことができるようにな

った。それを学習にも生かことができるし、高校に進学した場合はいろいろなことができることなど指導している。実際に高校に通うことができるようになっている生徒もいる。生活のリズムを作ることが一番大事である。家から出て、社会の中に触れる。集団の中で行動する。このようなことができるよう少しずつ粘り強く対応する。

Q：小中学校の不登校数 75 名、校内教育支援センターの利用 40 名となっているが、残りの 35 名についての対応は。

A：小学生 34 名、中学生 41 名となっているが、30 日以上欠席の場合は不登校となり、30 日以上の欠席がある生徒でも学校等に通っていたりハートフルルーム等に通っていたりする場合もある。データ上、30 日以上の欠席がある児童生徒は不登校にカウントされる。なお、傾向として小学生で不登校の傾向がある場合、中学生になっても不登校の傾向がある。ハートフルルームがある小学校が、現在 1 校のみである。今後ニーズがあるのかどうか、増やしていけるかどうか探っていきたい。家から押し出す力がないと、小貸教室やハートフルルームに出にくいということがある。スクールソーシャルワーカーや学校の担任の関わりの中で家から出られるような状況をつくらなければならないご家庭もある。また、子供たちが学びに向かう力、学校に行ってみようという気持ちを高めることも大切である。現在、いろいろなケースがあり、こうすれば全部うまくいく、どの子にもあてはまるという指導方法はない。小学校のハートフルルームは増やしていきたいと考えている。

Q：指導員が生徒を送迎する場合、事前の調整を行っていると思うが、家族が立ち会って送り出すのか。

A：携帯電話で生徒や保護者と事前にやり取りをしている。保護者がいなくても生徒を送迎する場合もある。

Q：ハートフルルームで、生徒が今日何をするか、何を勉強するのか、雰囲気づくりなどはどのように行っているか。

A：ハートフルルームでは、学習等、自主的な取り組みを尊重している。教室内で勉強等をする。カードゲームをする。楽しく一緒に過ごす。指導員とお話しをする。このような中でコミュニケーションを取りながら成長を促し、通えるよう導く。

Q：ハートフルルームに通っている生徒の登校やルームでの状況は。

A：生徒が毎日決まって登校しているということではない。生徒のペースに合わせている。過ごし方は勉強やゲーム等、自主的な取り組みを尊重している。

Q：児童生徒の指導要録上、出席扱いにするか否か。

A：ハートフルルームは学校内にあるので出席扱いとしている。小学生も中学校のハートフルルームに行けば出席扱いである。

Q：中学校のハートフルルームに小学生が通うことについて。

A：小学校にハートフルルームが無かったので中学校のハートフルルームに通うということである。小学生の先生が、中学校のハートフルルームに行き児童の様子をみるということも行っている。

Q：児童生徒を送迎するという事業開始にあたって、自宅でのオンライン学習をどのように検討したのか。

A：社会性を身に着け、人との関わりや集団の中での関わり等、自分が社会の中での一員であることを自覚させることも大事である。社会的自立に向けては、オンラインの授業よりハートフルルームの方が効果は高いと考えている。

Q：令和6年度からハートフルルームは、文部科学省の補助金を活用しているが、事業開始当時の財源は。

A：令和2年度からの事業開始時の財源は一般財源である。

Q：児童生徒にはそれぞれの家庭環境があり、それぞれ個性を有している。また、人によっては愛着障害等を有している児童生徒もいると思われる。ハートフルルームの児童生徒にはどのような特質を有しているのか。

A：愛着という視点で考えると課題があると思われる児童生徒もいる。小さな赤ちゃんが生まれて、年齢が離れ、愛着に何らかの支障があるのではないかと感じた生徒もいる。学校の中では、そのような家庭環境について情報を共有して対応している。

考察：

荒尾市教育委員会における不登校への対応は、アウトリーチ型支援という理念で実施している。各中学校にハートフルルームを設置し、教員免許を有している指導員2名を配置している。さらに、公用車を配置し生徒の送迎を行っている。不登校は、児童生徒や保護者が不安や悩みを抱え葛藤している場合もあるのではないかと考えたとき、まずはこの厚い支援は、児童生徒及び保護者への安心感の醸成につながるものと思われる。

特に、教員免許を有している指導員を2名配置していることも重要と捉えたところである。様々なケースがあり、何人がいれば十分ということでないが、教員経験を生かし生徒に寄り添い、自主的な取り組みができるように導いている。児童生徒の成長につなげ、高校にもいけるようになっている例もある。指導員経験を生かした指導が導いたのでないかと思慮する。指導員2名を配置し

きめ細やかな対応を行っていることも成果をあげている要因と思われる。ハートフルルームでの学習やゲーム等を行いながら、人とのつながりやコミュニケーションを学び、自主的な取り組みに向き合いながら成長を促している。ハートフルルームの重要性を認識したところである。

公用車で児童生徒の送迎を行っているが、通いやすい環境整備という視点では大変重要と思われる。公用車で迎えにくるからルームに通うという生徒がいるという実情を踏まえたとき、生徒が社会とのつながりを感じる大変有効な施策と思われる。

不登校については様々な要因があり、今後も増加すると思われるが、その子自身に寄り添い、その子のペースで成長を促し、その子が主体的自立できるよう支援を行い、その子にとっても保護者にとってもアウトリーチ型ハートフルルーム事業は大変有効な施策であると認識をした。本市の不登校児童生徒への対応にかかる有効な施策の一つとして提言等を行っていきたい。

以上



▲研修の様子



▲荒尾市役所前にて