

No. 1224 (2023. 3.14)

不登校児童生徒支援の現状と課題

—不登校特例校について—

はじめに

I 不登校児童生徒の現状

- 1 不登校児童生徒数と不登校の要因等
- 2 不登校児童生徒を対象とした多様な教育機会の概要

II 不登校児童生徒支援施策の動向 —不登校特例校を中心に—

- 1 教育機会確保法の施行と基本指針の策定

- 2 教育機会確保法の施行状況についての検討

- 3 その他の不登校特例校関連施策の動向

III 不登校特例校の現状と設置推進に向けた課題

- 1 不登校特例校の現状
- 2 設置者の財政負担
- 3 教員の適切な配置と人材育成
- 4 高校生を対象とした不登校生徒支援の拡充

おわりに

キーワード：不登校、教育機会確保法、不登校特例校

- 令和3年度、小中学校における不登校児童生徒数は24万4940人に上った。こうした不登校児童生徒を対象とした教育機会の1つに、不登校特例校がある。
- 平成29年2月、不登校特例校の整備を国や地方公共団体の努力義務とすること等を規定した教育機会確保法が全面施行されるなど、不登校特例校の設置推進に係る施策が進められている。
- 不登校特例校では、不登校児童生徒の実態に配慮した教育活動が実施されているが、設置数は全国21校にとどまっており、十分な設置状況には至っていない。不登校特例校については、設置者の財政負担や教員の適切な配置と人材育成、高校生を対象とした支援の拡充等の課題が指摘されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

文教科学技術課 わだ のぞみ 和田 希

はじめに

不登校児童生徒への支援について、初めて体系的に規定した法律となった¹「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」（平成28年法律第105号。以下「教育機会確保法」という。）が平成29年2月に全面施行され、約6年が経過した。休養の必要性を明示した同法の趣旨の浸透や、コロナ禍にあつて学校生活に多くの制限がある中、児童生徒の登校意欲が湧きにくかったこと等を背景に、令和3年度には、小中学校段階における不登校児童生徒数が過去最多となった²（第I章1）。

同法に基づき、文部科学省が策定した「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基本指針」（以下「基本指針」という。）では、不登校はどの児童生徒にも起こり得るものであり、不登校というだけで問題行動であると受け取られないよう配慮することとされている³。他方、不登校によって学習の遅れや進路選択上の不利益、社会的自立へのリスクが発生することがある⁴。このため、特別の教育課程を編成するなど特例的な学校（不登校特例校）や、学校以外の場における多様な教育機会の確保が進められてきた。

そこで、本稿は、増加する不登校児童生徒のための多様な教育機会のうち、特に不登校特例校に着目し、主に教育機会確保法施行後の施策や、報道や文献において指摘されてきた主な課題を整理する。第I章において、不登校児童生徒の現状を概観し、第II章において、教育機会確保法の施行以降の主な施策のうち、特に不登校特例校に係るものを整理する。その上で、第III章において不登校特例校に関する現状と課題をまとめる。

本稿における「不登校児童生徒」については、特に断りのない場合、相当の期間学校を欠席する義務教育段階の児童生徒であつて、学校における集団の生活に関する心理的な負担その他の事由のために就学が困難である状況として、何らかの心理的、情緒的、身体的若しくは社会的要因又は背景によって、児童生徒が出席しない又はすることができない状況（病気又は経済的理由による場合を除く。）にあると認められるもの（教育機会確保法第2条第3号及び関係省令⁵）とする。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和5年2月6日である。

¹ 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「特別な配慮を必要とする子供への指導—不登校児童への配慮—」『初等教育資料』1023号、2022.8、p.11。

² 文部科学省「令和3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の概要」2022.10.27、p.15。<https://www.mext.go.jp/content/20221021-mxt_jidou02-100002753_2.pdf> 小学校には義務教育学校前期課程、中学校には義務教育学校後期課程及び中等教育学校前期課程を含む。

³ 「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基本指針」（平成29年3月31日文科科学大臣決定）p.2。文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afieldfile/2017/04/17/1384371_1.pdf>

⁴ 「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」（令和元年10月25日付け元文科初第698号）<https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1422155.htm>; 山本宏樹「不登校の子どもが直面し得る困難と学校の役割」『教職研修』47巻9号、2019.5、p.90。

⁵ 「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第二条第三号の就学が困難である状況を定める省令」（平成29年文部科学省令第2号）

I 不登校児童生徒の現状

1 不登校児童生徒数と不登校の要因等

文部科学省が毎年実施している「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」（以下「不登校等調査」という。）によると、令和3年度、国公立小中学校における不登校⁶児童生徒数は24万4940人に上り（表1）、前年度（19万6127人）から約25%増加して過去最多となった⁷。在籍児童生徒に占める不登校児童生徒の割合は2.6%（前年度2.0%）となった⁸。不登校児童生徒数増加の背景として、文部科学省は、休養の必要性を明示した教育機会確保法の趣旨が浸透したこと、新型コロナウイルス感染症拡大防止の観点から運動会や遠足、修学旅行などの活動が制限されて児童生徒の登校意欲が低下したこと、臨時休校や再開が繰り返され、児童生徒等の学校を休むことに対する抵抗感が下がったり、生活リズムが乱れたりしたことなどが考えられるとしている⁹。

不登校児童生徒のうち、90日以上欠席した者は13万4655人であり、不登校児童生徒の半数を上回った¹⁰。また、不登校の主たる要因について見ると、小中学校ともに半数近くを「無気力・不安」が占めていた¹¹。なお、不登校等調査とは別に、令和2年度に「不登校児童生徒の実態把握に関する調査」が実施されている¹²。不登校等調査とは調査対象者数等が異なるものの、「最初に学校に行きづらいつ感じ始めたきっかけ」（複数回答）として、「友達のこと（いやがらせやいじめがあった）」「友達のこと（左記以外）」「先生のこと」「勉強が分からない」「身体の不調」「生活リズムの乱れ」「きっかけが何か自分でもよくわからない」という回答が、

⁶ 当該調査における不登校とは、児童・生徒指導要録の「欠席日数」欄及び「出席停止・忌引き等の日数」欄の合計の日数により、年度内に30日以上登校しなかった（長期欠席）児童生徒で、何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にある者を指す（令和3年度）。なお、この調査では、「長期欠席」は、「病気」「経済的理由」「不登校」「新型コロナウイルスの感染回避」「その他」の5つの理由別に集計がなされており、不登校は長期欠席の理由の1つである。文部科学省初等中等教育局児童生徒課「令和3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」2022.10.27, p.65. <https://www.mext.go.jp/content/20221021-mxt_jidou02-100002753_1.pdf> 当該調査では、上記のように年度内に30日以上登校しなかった児童生徒のうち一部を不登校として計上している。ただし、病気による欠席と不登校による欠席の線引きが難しいケースがあること等から、不登校について検討する際には、長期欠席の児童生徒全体という視点から検討する必要性を指摘する意見もある。保坂亨『学校を欠席する子どもたち—長期欠席・不登校から学校教育を考える—』東京大学出版会、2000, pp.49-59.

⁷ 文部科学省 前掲注(2), pp.2, 15.

⁸ 同上, p.2.

⁹ 同上; 秦さわみ・松井聡美「【不登校】小中24万人で最多、9年連続増加 コロナ影響か」『教育新聞』（電子版）2022.10.27; 「社説コロナと子ども 学校外の力も結集して」『朝日新聞』2022.10.28.

¹⁰ 文部科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(6)

¹¹ 同上, pp.83-84. 「無気力・不安」という選択肢が示す内容が漠然としているため、より具体的な内容を明らかにする必要があるとの指摘がある。また、不登校等調査は学校（教員）から見た児童生徒の様子が回答されている結果にとどまるため、児童生徒本人の考えを明らかにして支援を講じることの重要性が指摘されている。『教育新聞』前掲注(9); 「不登校に関する調査研究協力者会議（令和3年第1回）議事要旨」2021.10.6. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/115/gijiroku/mext_00004.html>

¹² 調査時点において、調査への協力が得られた学校に通う小学校6年生又は中学校2年生で、前年度（令和元年度）に不登校であった者のうち、調査対象期間に、学校に登校又は教育支援センターに通所の実績がある者及びその保護者が対象となっている。不登校児童生徒の実態把握に関する調査企画分析会議「不登校児童生徒の実態把握に関する調査報告書」（第1回不登校に関する調査研究協力者会議 資料2）2021.10, p.1. <https://www.mext.go.jp/content/20211006-mxt_jidou02-000018318_03.pdf>

小中学生ともそれぞれ2割以上見られ、不登校の契機が多様であることがうかがえる¹³。

表1 令和3年度の不登校児童生徒数・要因等

	小学校	中学校	小学校・中学校の合計
不登校児童生徒数 (在籍児童生徒数に対する割合)	81,498人 (1.3%)	163,442人 (5.0%)	244,940人 (2.6%)
うち、90日以上欠席している児童生徒数 (不登校児童生徒数に対する割合)	36,010人 (44.2%)	98,645人 (60.4%)	134,655人 (55.0%)
不登校の主たる要因 (不登校児童生徒数に対する割合) 全14区分 ^(注) のうち、上位3区分 (主たる要因1つを選択)	①無気力・不安(49.7%) ②親子の関わり方(13.2%) ③生活リズムの乱れ、あそび、非行(13.1%)	①無気力・不安(49.7%) ②いじめを除く友人関係をめぐる問題(11.5%) ③生活リズムの乱れ、あそび、非行(11.0%)	①無気力・不安(49.7%) ②生活リズムの乱れ、あそび、非行(11.7%) ③いじめを除く友人関係をめぐる問題(9.7%)
学校内外の機関等において相談・指導等を受けた人数 (不登校児童生徒数に対する割合)	54,564人 (67.0%)	101,445人 (62.1%)	156,009人 (63.7%)

* 調査対象は、国公立小中学校（小学校には義務教育学校前期課程、中学校には義務教育学校後期課程及び中等教育学校前期課程を含む。）である。

* 「児童・生徒指導要録」の「欠席日数」欄及び「出席停止・忌引き等の日数」欄の合計の日数により、年度内に30日以上登校しなかった児童生徒数を理由別に調査し、何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にある者（ただし、「病気」や「経済的理由」、「新型コロナウイルスの感染回避」による者を除く。）が不登校として計上されている。

(注) いじめ、いじめを除く友人関係をめぐる問題、教職員との関係をめぐる問題、学業の不振、進路に係る不安、クラブ活動・部活動等への不適応、学校のさまり等をめぐる問題、入学・転編入学・進級時の不適応（以上、学校に係る状況）、家庭の生活環境の急激な変化、親子の関わり方、家庭内の不和（以上、家庭に係る状況）、生活リズムの乱れ・あそび・非行、無気力・不安（以上、本人に係る状況）、該当なしの14区分。

(出典) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「令和3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」2022.10.27, pp.65, 83-84, 86-88. <https://www.mext.go.jp/content/20221021-mxt_jidou02-10002753_1.pdf> を基に筆者作成。

このように、不登校である期間や不登校となった要因・背景等は個々の児童生徒によって多様であることから、支援ニーズも多様であることが指摘されている¹⁴。不登校等調査によると、令和3年度に、教育支援センターやフリースクール（第1章2）等の学校内外の機関等¹⁵において相談・指導等を受けた不登校児童生徒の割合は63.7%であった¹⁶。残りの36.3%の児童生徒は、少なくとも調査で把握された範囲ではいずれの機関においても相談・指導等を受けていないということを意味する。相談・指導等を受けた児童生徒の割合は平成29年度から4年連続で低

¹³ 同上, pp.10-11. 不登校の要因として、学校に行くことが苦しい、通学しようとする心身が不調となるといった事情のほか、家庭の養育能力に課題があって生活環境が整っていないなど家庭が困難な社会経済的状況に置かれている児童生徒も多いとされる。保坂 前掲注(6), pp.37-49; 日本学術会議心理学・教育学委員会排除・包摂と教育分科会「提言 すべての人に無償の普通教育を 多様な市民の教育システムへの包摂に向けて」2020.8.26, p.7. <<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t295-2.pdf>>

¹⁴ 不登校に関する調査研究協力者会議「不登校に関する調査研究協力者会議報告書—今後の不登校児童生徒への学習機会と支援の在り方について—」2022.6, p.7. <https://www.mext.go.jp/content/20220610-mxt_jidou02-000023324-03.pdf>; 「学びの確保 地域差縮小を 不登校支援 広げる選択肢」『日本経済新聞』2022.5.10.

¹⁵ 児童相談所や保健所、病院等も含まれるため、教育関係の機関等に限らない。文部科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(6), p.88.

¹⁶ 同上

下しており¹⁷、その要因の1つとして、不登校児童生徒の増加に対して支援体制が追い付いていないことが指摘されている¹⁸。

2 不登校児童生徒を対象とした多様な教育機会の概要

日本では、義務教育が、憲法第26条に規定する教育を受ける権利を保障するものとして位置付けられている。また、「教育基本法」（平成18年法律第120号）第5条第1項に、「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。」と規定されている。これらの規定を受け、「学校教育法」（昭和22年法律第26号）第16条及び第17条において、就学義務¹⁹に関する具体的内容が規定されている。同法第1条には、「この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする。」と規定されており、これらの学校はいわゆる「1条校」と呼ばれる。義務教育における就学先は1条校である小中学校等に限定されている。1条校である小中学校等は、教育課程を始め、設置者、教員、教材等について法令等によって限定等が付されており²⁰、教育の質や機会を公的に保障する仕組みがある²¹。

一方、不登校児童生徒の個別の事情やニーズに対応した学校外の多様な教育機会として、教育支援センターやフリースクール等の民間施設、自宅における情報通信技術（ICT）等を活用した学習活動が挙げられる（表2の②～④）。例えば教育課程について見ると、学習指導要領に則り教育活動が行われる1条校とは異なり、児童生徒のニーズに応じた自由度の高い活動が実施されている²²。

これらは、正規の義務教育としては認められていない²³。不登校児童生徒が元の学校に在籍している状態で、a) 教育支援センターや民間施設などで指導等を受けた場合や、b) 自宅においてICT等を活用して学習を行った場合には、在籍校の校長が指導要録上の出席扱いとすることができる。その要件は、不登校児童生徒が「自ら登校を希望した際に、円滑な学校復帰が可能となるよう」、a) において個別指導等の適切な支援が実施されていると評価できる場合や、

¹⁷ 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「平成29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」2018.10.25, p.94. <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/10/25/1412082-29.pdf>; 同「平成30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」2019.10.17, p.92. <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/10/25/1412082-30.pdf>; 同「令和元年度 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」2020.10.22, p.89. <https://www.mext.go.jp/content/20211008-mext_jidou01-100002753_01.pdf>; 同「令和2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」2021.10.13, p.87. <https://www.mext.go.jp/content/20211007-mxt_jidou01-100002753_1.pdf>

¹⁸ 「【不登校】急増する不登校児童生徒をどう支援するか 自治体の模索」『教育新聞』（電子版）2022.10.27.

¹⁹ 就学義務制は、学齢期の子供の教育について、特定の教育機関・施設への就学を義務付けるものである。一方、学齢期の子供の教育について、教育の場を特定せずに義務付けるものとして教育義務制もある。結城忠『日本国憲法と義務教育』青山社、2012, p.33.

²⁰ 宮口誠矢「就学義務制の再考」大桃敏行・背戸博史編、荒見玲子ほか著『日本型公教育の再検討—自由、保障、責任から考える—』岩波書店、2020, pp.42-43.

²¹ 高山龍太郎「教育機会確保法の成立過程とその論点」永田佳之編『変容する世界と日本のオルタナティブ教育—一生を優先する多様性の方へ—』世織書房、2019, pp.146-148.

²² 同上

²³ 学校外義務教育の制度構想等をめぐっては、公教育が保障してきたもののうち何を学校外で保障すべきか、学校外の教育を普通教育として認めるための基準や条件はどのようなものであるか等の論点がある。これらの論点や議論を整理した文献として、宮口 前掲注(20), pp.45-48を参照。

表2 不登校児童生徒を対象とした多様な教育機会の概要

一般的な名称	概要	整備状況等
①不登校特例校	<ul style="list-style-type: none"> 学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第56条（第79条、第79条の6及び第108条第1項において準用）又は第86条（第108条第2項において準用）に基づき、不登校児童生徒の実態に配慮した特別の教育課程を編成して教育を実施することができる学校として文部科学大臣が指定した学校。 教育課程の特色として、年間の総授業時間数を少なくする、体験型の学習を多く取り入れる等の工夫がなされている。 	<ul style="list-style-type: none"> 高等学校を含め10都道府県に21校（公立学校12校、私立学校9校）が設置されている^(注)（令和4年度）。 平成28年1月に不登校特例校10校を対象に行われた調査によると、小学生24人、中学生684人、高校生153人が在籍していた（平成26年度）。
②教育支援センター（適応指導教室）	<ul style="list-style-type: none"> 不登校児童生徒の集団生活への適応、情緒の安定、基礎学力の補充、基本的な生活習慣の改善等のための相談・指導を行うことにより、その社会的自立に資すること等を目的として、各自治体の教育委員会等が設置する施設。 主に学習支援や相談・カウンセリング、スポーツ、体験活動等が行われている。 このほか、教育支援センターに通えない児童生徒に対する家庭訪問を実施するなどの多様な機能も期待されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 全国に1,634箇所が設置されている（令和3年度）。 2万5209人が相談・指導等を受け、このうち1万8284人が指導要録上出席扱いとなり、また、348人に通学定期乗車券制度が適用されている（令和3年度）。
③フリースクール等の民間施設	<ul style="list-style-type: none"> 一般に、不登校児童生徒を対象として、学習活動、教育相談、体験活動などの活動を行っている民間の施設・団体。学習指導に多くの時間を使う、居場所としての機能を重視するなど、活動内容等は施設・団体により多様である。 施設・団体の運営形態は特定非営利活動法人、法人格を有しない任意団体、個人で運営する団体・施設等多様である。 文部科学省の調査によれば、会費は平均で月額約3万3000円（平成27年3月）。 	<ul style="list-style-type: none"> 文部科学省により実施された調査では、全国で474の団体・施設が確認された（平成27年）。 9,129人が相談・指導等を受け、このうち4,009人が指導要録上出席扱いとなり、また、243人に通学定期乗車券制度が適用されている（令和3年度）。
④自宅におけるICT等を活用した学習活動	<ul style="list-style-type: none"> 民間の事業者が提供するインターネット上の学習教材を活用して児童生徒が学習を進める方法等がある。 このほか、インターネット上における児童生徒による個別学習等と合わせて、拠点となる学校や自治体の施設から授業をインターネット上で配信する取組を実施する自治体もある。 	<ul style="list-style-type: none"> 1万1541人が指導要録上出席扱いとなっている（令和3年度）。

(注) 高尾山学園小学部及び中学部は合わせて1校として、星槎（さ）中学校及び高等学校はそれぞれ1校として計上している。なお、令和4年4月、西濃学園高等学校が開校している。

(出典) 文部科学省「不登校特例校の設置に向けて【手引き】」2020.1, pp.2, 7, 10. <https://www.mext.go.jp/content/2020_0130-mxt_jidou02_000004552-1.pdf>; 「不登校特例校の設置者一覧」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1387004.htm>; 「互い思い合って絆結ぼう 全日制不登校特例校 西濃学園高の開校式」『中日新聞』（岐阜総合版）2022.4.7; 「別添4 教育支援センター整備指針（試案）」（「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」（令和元年10月25日付け元文科初第698号））<https://www.mext.go.jp/content/1422155_005.pdf>; 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「令和3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」2022.10.27, pp.88-89, 91. <https://www.mext.go.jp/content/20221021-mxt_jidou02-100002753_1.pdf>; 文部科学省「「教育支援センター（適応指導教室）に関する実態調査」結果」2019.5.13, p.18. <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2019/05/20/1416689_002.pdf>; 同「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」2015.8.5, pp.4, 12, 14. <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tyousa/_icsFiles/afiedfile/2015/08/05/1360614_02.pdf>; 「不登校 ネットで「出席」」『読売新聞』2019.12.21, 夕刊; 「不登校等児童生徒支援センター（Growth）の紹介」2023.2.1. さいたま市ウェブサイト <<https://www.city.saitama.jp/003/002/010/p088052.html>> 等を基に筆者作成。

b) での学習活動が行われている場合等とされている²⁴。なお、教育支援センターについては、文部科学省が設置目的や指導内容、指導体制等をまとめた「教育支援センター整備指針(試案)」を参考として示している²⁵が、実際の指針は、教育委員会が地域の実情に応じて作成することが求められている²⁶。法令等による各種の規制を設けて教育機会を公的に保障している 1 条校と比べ、これらの学校外の教育機会は、教育を受ける権利の保障度合いが低い。

こうした中で、公教育の 1 条校の枠内でありながら、不登校児童生徒の実態に配慮した特別の教育課程を編成することができる学校として、不登校特例校²⁷がある²⁸(表 2 の①)。次章以降では、不登校特例校を中心に施策動向(第 II 章)や課題(第 III 章)をまとめる。

II 不登校児童生徒支援施策の動向—不登校特例校を中心に—

1 教育機会確保法の施行と基本指針の策定

平成 28 年 12 月、議員立法により教育機会確保法が成立し²⁹、平成 29 年 2 月に全面施行された。同法は、教育機会の確保等に関する施策に関し、基本理念を定めた上で、国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、基本指針の策定その他の必要な事項を定めることにより、教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進することを目的としている(第 1 条)。

不登校特例校については、国及び地方公共団体は、不登校特例校の整備及び不登校特例校における教育の充実のために必要な措置を講ずるよう努めることが規定されている(第 10 条)。また、学校以外で学習活動等を行う不登校児童生徒への支援として、国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う多様で適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ、当該不登校児童生徒及びその保護者に対する必要な情報提供や助言等を行うために必要な措置を講ずるものとされている(第 13 条)。

同法の規定に基づき、平成 29 年 3 月、基本指針が策定された。基本指針では、基本的な考え方として、不登校児童生徒の支援に際しては、登校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ることなどが示されている³⁰。実施する施策等として掲げられている事項のうち、不登校特例校の設置促

²⁴ 「別記 1 義務教育段階の不登校児童生徒が学校外の公的機関や民間施設において相談・指導を受けている場合の指導要録上の出欠の取扱いについて」「別記 2 不登校児童生徒が自宅において ICT 等を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出欠の取扱いについて」(「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」前掲注(4)) <https://www.mext.go.jp/content/1422155_001.pdf>

²⁵ 「別添 4 教育支援センター整備指針(試案)」(「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」同上) <https://www.mext.go.jp/content/1422155_005.pdf>

²⁶ 「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」同上 フリースクール等の民間施設については、実施主体や事業運営の在り方(著しく営利本位でない等)、学校等との関係(学校との間に十分な連携・協力関係が保たれていること)などをまとめた「民間施設についてのガイドライン(試案)」が参考として示されている。「別添 3 民間施設についてのガイドライン(試案)」(「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」同) <https://www.mext.go.jp/content/1422155_004_2.pdf>

²⁷ 不登校特例校は、「構造改革特別区域法」(平成 14 年法律第 189 号)により設置が可能となり、その後、平成 17 年の「学校教育法施行規則」(昭和 22 年文部省令第 11 号)の改正により全国化が図られた経緯がある。不登校特例校は公立学校・私立学校とも設置されている。「不登校児童生徒の実態に配慮して特別に編成された教育課程に基づく教育を行う学校の概要」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1397860.htm>

²⁸ 滝沢潤「「就学」と「通学」の分離による普通教育機会保障制度の再構築」『教育学研究』88 巻 4 号, 2021.12, p.535. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/kyoiku/88/4/88_532/_pdf/-char/en>

²⁹ 成立までの経緯については、横井敏郎「教育機会確保法制定論議の構図—学校を越える困難—」『教育学研究』85 巻 2 号, 2018.6, pp.186-195. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/kyoiku/85/2/85_186/_pdf> を参照。

³⁰ 「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基本指針」前掲注(3)

進等については、設置の申請に係る指導支援や効果的な取組事例の紹介等を行うことが示されている。あわせて、不登校特例校について、過度に営利を目的とし明らかに教育水準の低下を招くおそれがある場合には認めないことが付記されている³¹。

教育機会確保法制定をめぐっては、フリースクール等を公教育として位置付けることを目指すフリースクール関係組織の動きが起点となっていた。また、超党派の議員連盟において、学校外教育を受ける場合に個別学習計画の認定を受けることで就学義務を履行しているとみなす³²制度も検討された³³。しかし、最終的に成立した法律名からは、検討段階の法案名に含まれていた「多様な」という文言が削除され、「不登校児童生徒が学校以外の場において行う多様で適切な学習活動の重要性」（第13条）を認めるものの、従来からの義務教育制度の枠内で行うことができることを規定するにとどまった³⁴。他方、不登校特例校のほかには教育支援センター、フリースクール等の民間施設における教育活動や学習活動について、法律上での位置付けを得ることができた³⁵。

2 教育機会確保法の施行状況についての検討

同法の附則に基づき、文部科学省に設置された「不登校に関する調査研究協力者会議」及び「フリースクール等に関する検討会議」において、平成30年12月から法の施行状況について検討が行われ、令和元年6月に議論の取りまとめが行われた³⁶。取りまとめは同法の条文ごとに行われており、不登校特例校整備等について規定した第10条の部分では、現状及び課題として不登校特例校の設置数や設置を検討している教育委員会等の数が示されている。また、対応の方向性として、不登校特例校の設置や取組の事例等の周知、設置の申請に係る支援の強化など、公私立における設置促進に向けた方策を検討することや、スクールカウンセラー³⁷及びスクールソーシャルワーカー³⁸の配置を推進することが掲げられた。この後、令和2年1月、文部科学省は不登校特例校の申請の受付や事例等をまとめた手引を公表している³⁹。また、令和2年度以降、文部科学省はスクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーの重点配置の

³¹ 同上, p.5.

³² 個別学習計画案をめぐるとの論点については、高山 前掲注(21), pp.153-154; 喜多明人「子どもの学ぶ権利と多様な学び支援」多様な学び保障法を実現する会・フリースクール全国ネットワーク編『多様な学びを創る—不登校支援から多様な学び支援へ—』東京シュエール出版, 2021, pp.23-25等を参照。

³³ 横井 前掲注(29), pp.187-189.

³⁴ 宮口 前掲注(20), pp.44-45. このほか、教育機会確保法に残された課題等については、永田佳之「オルタナティブ教育、その可能性を拓く 多元的な教育社会の設計に向けて」同編 前掲注(21), pp.622-624等を参照。

³⁵ 高山 前掲注(21), p.146. 教育支援センターの整備等については第11条、フリースクール等の民間施設など学校以外の場における学習活動等を行う不登校児童生徒に対する支援については第13条に規定されている。

³⁶ 不登校に関する調査研究協力者会議ほか「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の施行状況に関する議論のとりまとめ」2019.6.21, p.17. <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afieldfile/2019/07/02/1418510.pdf>

³⁷ 心理に関する高度な専門的知見を有する者として、不登校、いじめ等の未然防止、早期発見、支援・対応等のため、児童生徒等に対して、カウンセリング、情報収集・見立て、助言・援助等を行う職員。「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行等について（通知）」（平成29年3月31日付け28文科初第1747号）<https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/20210119-mxt_kouhou02-2.pdf>

³⁸ 福祉の専門性を有する者として、不登校、いじめ等の課題を抱える児童生徒の修学支援、健全育成、自己実現を図るため、児童生徒のニーズを把握し、関係機関との連携を通じた支援を展開するとともに、保護者への支援、学校への働き掛け及び自治体の体制整備への働き掛けを行う職員。同上

³⁹ 文部科学省「不登校特例校の設置に向けて【手引き】」2020.1, p.2. <https://www.mext.go.jp/content/20200130-mxt_jidou02_000004552-1.pdf>

ための補助を実施しており、この対象に不登校特例校が含まれている⁴⁰。

さらに、令和元年10月、これまでの不登校施策に関する通知を改めて整理した「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」が発出された。この通知では、不登校児童生徒の一人一人の状況に応じて、不登校特例校のほか、教育支援センター、フリースクール等の民間施設、ICTを活用した学習支援など多様な教育機会を確保する必要があること等が示されている⁴¹。

3 その他の不登校特例校関連施策の動向

令和3年1月、中央教育審議会により答申が公表され、義務教育を全ての児童生徒等に実質的に保障するための方策の1つとして不登校児童生徒への対応がまとめられた。当該答申では、教育支援センターの機能強化や自宅等でのICTの活用等とともに、不登校特例校の設置促進等の支援策を講じることなどの提言がなされた⁴²。

また、不登校児童生徒が増加を続け、昨今の新型コロナウイルス感染症の影響やデジタル化の進展など、従来とは異なる教育環境が生じている中、総合的な不登校施策について検討を行うため、令和3年9月、「不登校に関する調査研究協力者会議（令和3年度）」が設置された。令和4年6月、同会議による報告書が取りまとめられ、不登校特例校については、教育的効果を有することがまとめられ、設置数の拡大が求められていることが指摘された。また、この報告書では、併設された夜間部の生徒との交流を通じ学習意欲を高めるなどの特徴的な取組を行う不登校特例校の事例の紹介等が行われている⁴³。

令和5年度予算案には、不登校特例校の設置準備に関する支援（広報やニーズ調査、設置検討及び準備に係る協議会等の設置、プレイルーム⁴⁴設置に係る備品等に関する経費を補助）や不登校特例校の教育の充実に関する調査研究委託に係る経費が盛り込まれている⁴⁵。

III 不登校特例校の現状と設置推進に向けた課題

1 不登校特例校の現状

(1) 特徴

不登校特例校の教育内容等には、不登校児童生徒の実態⁴⁶に配慮した様々な特徴が見られる。

⁴⁰ 文部科学省初等中等教育局「令和2年度予算（案）主要事項」p.52. <https://www.mext.go.jp/content/20200114-mxt_kouhou1-000004025_07-2.pdf>; 同「令和3年度予算（案）主要事項」p.46. <https://www.mext.go.jp/content/20210113-mxt_kouhou1-000012135_07-2.pdf>; 同「令和4年度予算（案）主要事項」p.13. <https://www.mext.go.jp/content/2021118-mxt_kouhou02-000019986_7.pdf>

⁴¹ 「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」前掲注(4)

⁴² 中央教育審議会「「令和の日本型学校教育」の構築を目指して—全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現—（答申）」2021.1.26, pp.46-47. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/content/20210126-mxt_syoto02-000012321_2-4.pdf>

⁴³ 不登校に関する調査研究協力者会議 前掲注(14), p.19.

⁴⁴ 児童生徒が、教室で過ごすことが難しいと感じたときなどに遊び等の活動を行うための部屋としてプレイルームを設けている不登校特例校がある。「不登校の子が自信取り戻す学校」『日本教育新聞』（電子版）2019.1.14.

⁴⁵ 文部科学省初等中等教育局「令和5年度予算（案）主要事項」p.58. <https://www.mext.go.jp/content/20230119-mxt_kouhou02-000027104_8.pdf>

⁴⁶ 不登校特例校は、年間30日以上欠席している不登校児童生徒のほか、欠席が30日未満でも不登校の傾向が見られる児童生徒も対象としている場合がある。福生市教育委員会「福生市教育委員会では不登校生徒用のための新たな学びの場「7組」を開室しました」p.2. <https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/580/r040928refletto.pdf>

教育内容の特色として、例えば中学校の標準授業時数は年間 1,015 時間である⁴⁷ところ、770 時間とする等、総授業時間数を少なくすることや、体験型の学習を多く取り入れる等の工夫が多くの不登校特例校で行われている⁴⁸。また、指導方法についても、習熟度別によるクラス編成や少人数指導の実施が重要視されている⁴⁹。

このほか、外部の機関との連携も実施されている。不登校特例校以外の学校や教育支援センター、フリースクール等の民間施設、自治体の福祉部局等の機関と連携の上、情報共有等を図っているとする不登校特例校もある⁵⁰。

(2) 設置状況

教育機会確保法において整備が国及び地方公共団体の努力義務とされている不登校特例校は設置が促進されているものの、十分な設置状況には至っていない。令和 4 年度時点の不登校特例校の設置数は 10 の都道府県に 21 校（公立学校 12 校、私立学校⁵¹9 校）にとどまっている⁵²（表 2）。このうち 11 校は東京都と神奈川県にあり、1 校もない府県がほとんどである⁵³。

こうした中、不登校特例校の全都道府県等での設置等が、令和 4 年 6 月の「経済財政運営と改革の基本方針 2022」に初めて盛り込まれた⁵⁴。また、令和 5 年度から令和 9 年度を計画期間とする次期教育振興基本計画の策定作業を進めている中央教育審議会の教育振興基本計画部会が令和 5 年 1 月に示した「次期教育振興基本計画の策定に向けたこれまでの審議経過について（報告）」では、「不登校特例校の各都道府県・政令指定都市での 1 校以上の設置を本計画期間内において進め、将来的には、不登校特例校への通学を希望する児童生徒が居住地によらずアクセスできるよう、全国で 300 校の設置を目指す」との文言が盛り込まれた⁵⁵。実際に、定員

⁴⁷ 学校教育法施行規則別表第二 なお、1 単位時間は 50 分である。

⁴⁸ 長谷川智広「京都市における不登校児童生徒への支援に向けた教育委員会の取組」『初等教育資料』1023 号, 2022.8, pp.30-33; 文部科学省 前掲注(39), p.10.

⁴⁹ 「西濃学園中学校について」学校法人西濃学園ウェブサイト <<http://www.seino-gakuen.jp/junior/>>; 文部科学省 同上, pp.10-11.

⁵⁰ 文部科学省 同上, p.12. 不登校特例校を設置するだけでは完全な不登校対策にはならないとして、児童生徒の数や多様性に応じて複数の機関の設置や機能拡充を図り、役割分担を構築することが必要であるとする指摘がある。後藤武俊「地方自治体における不登校児童生徒へのサポート体制の現状と課題—不登校児童生徒を対象とする教育課程特例校を設置する自治体を中心に—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』64 巻 2 号, 2016.6, p.175. <https://tohoku.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=3865&file_id=18&file_no=1>

⁵¹ 私立の不登校特例校（中学校）の平均授業料は、平成 28 年 1 月時点で年額約 47 万 6000 円であった。児童生徒によっては、授業料が高額であるため入学を断念せざるを得ない場合がある。文部科学省 前掲注(39), p.13; 相馬誠一「不登校の問題の本質と教育の流れ」『月刊生徒指導』50 巻 7 号, 2020.6, p.18.

⁵² 「不登校特例校の設置者一覧」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1387004.htm> 高尾山学園小学部及び中学部は合わせて 1 校として、星槎中学校及び高等学校はそれぞれ 1 校として計上している。なお、令和 4 年 4 月、西濃学園高等学校が開校している。「互い思い合って絆結ぼう 全日制不登校特例校 西濃学園高の開校式」『中日新聞』（岐阜総合版）2022.4.7. また、各校の所在地は以下のとおりである。北海道札幌市、宮城県富谷市、東京都大田区・世田谷区・葛飾区・江戸川区・八王子市・調布市・国立市・福生市、神奈川県横浜市・大和市、岐阜県岐阜市・揖斐（いび）郡、愛知県名古屋市、京都府京都市、奈良県大和郡山市、香川県三豊市、鹿児島県日置市。

⁵³ 「不登校特例校の設置者一覧」同上

⁵⁴ 「経済財政運営と改革の基本方針 2022—新しい資本主義へ 課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現—」（令和 4 年 6 月 7 日閣議決定）p.35. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf>; 「不登校特例校 全国に」『読売新聞』2022.7.19.

⁵⁵ 中央教育審議会教育振興基本計画部会「次期教育振興基本計画の策定に向けたこれまでの審議経過について（報告）」2023.1.13, p.51. e-gov パブリック・コメントウェブサイト <<https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000246368>>

を大きく上回る人数の入学希望が寄せられる不登校特例校の事例が報じられており⁵⁶、不登校特例校で学ぶことを希望する児童生徒が多いことが推測される。

2 設置者の財政負担

公立の不登校特例校の設置が十分には進まない理由として、十分な数の教職員確保のための財政負担が大きい点が挙げられる。不登校特例校に限らず一般に、市（指定都市を除き、特別区を含む。）町村立学校の教職員の給与は都道府県の負担とされ⁵⁷、その上で「義務教育費国庫負担法」（昭和27年法律第303号）に基づき、その費用の3分の1を国が負担することとされている。教職員の配置は、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（昭和33年法律第116号）等の規定に基づき、都道府県が定める基準によることとされている。不登校特例校を設置する場合も、加配⁵⁸も含めてこうした国の支援を受けることができる⁵⁹。なお、都道府県が設置する小中学校等の不登校特例校等についても、平成29年の義務教育費国庫負担法の一部改正⁶⁰により、教職員給与に要する経費が国庫負担の対象として追加された⁶¹。

しかし、不登校特例校に在籍する児童生徒に対しては、一般の学校以上に、個々の児童生徒の特性に合わせた手厚い指導が必要となるため、少人数指導を行う学校も多く、一般の学校よりも多い人数の教職員配置が望まれる。不登校特例校における運営上の課題として、教員不足が指摘されており、十分な数の教職員を配置するための予算確保が困難であるという指摘がある⁶²。これに対応するため、一般の学校と同様の水準にとどまらず、教職員給与の国庫負担を上乗せするといった支援の必要性を指摘する意見もある⁶³。

このほか、不登校特例校の設置が進まない理由として、用地確保や施設整備に係る負担が大きいことが挙げられる⁶⁴。こうした点への対応の参考となる例として、廃校施設を活用して開校された事例もある⁶⁵。また、将来的には学校への移行を想定するものの⁶⁶、最初はいわゆる分教室⁶⁷として設置される場合もある。こうした形式で設置を行うことにより、施設整備にかか

⁵⁶ 令和3年4月に開校した岐阜県岐阜市の不登校特例校では、定員の3倍を超える人数の転入学希望があったと報じられている。「特例校、授業時間柔軟に」『読売新聞』2021.11.16。

⁵⁷ 「市町村立学校職員給与負担法」（昭和23年法律第135号）

⁵⁸ 教職員定数は、基礎定数と加配定数から成る。基礎定数とは、教職員定数のうち、学級数や児童生徒数等に応じて機械的に算定されるものである。これに対し、加配定数は、不登校対応等、特別な配慮が必要な政策課題に応じて、毎年の予算折衝の中で措置され、教職員定数に加算されるものである。

⁵⁹ 文部科学省 前掲注(39), p.36。

⁶⁰ 「義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るための公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律」（平成29年法律第5号）

⁶¹ 義務教育費国庫負担法第2条第3号

⁶² 文部科学省 前掲注(39), p.14; 「不登校：小中不登校、最多24万人 学びの場、受け皿どこで 特例校、設置伸び悩む」『毎日新聞』（西部本社版）2022.10.28; 「【不登校特例校】設置が進まない背景にある問題や現場の声」『教育新聞』（電子版）2022.11.30。

⁶³ 「不登校特例校 進まぬ埼玉」『朝日新聞』（埼玉版）2022.11.18。

⁶⁴ 『読売新聞』前掲注(56)

⁶⁵ 「担任も登校日数も生徒が選択 岐阜市の不登校特例校・草潤中」『教育新聞』（電子版）2021.5.26。少子化に伴う児童生徒数の減少等により、全国では毎年300校前後の廃校施設が生じている。文部科学省「令和3年度公立小中学校等における廃校施設及び余裕教室の活用状況について」2022.3.30。<https://www.mext.go.jp/content/20220331-mxt_sisetujo-000012748_1.pdf>

⁶⁶ 不登校特例校は、原則的には学校としての設置が想定されている。文部科学省 前掲注(39), p.36。

⁶⁷ 一般的に本校から分離し、他の建物の一部を使用して設置する教室を指すとされる。法令上は学級として設置される。「<全国初>将来的に学校への移行を見据えた分教室の形の不登校特例校が設置されます」2018.2.23。東京都ウェブサイト <<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/02/23/10.html>>; 同上

る費用を抑えることができる上、速やかに設置することができる⁶⁸。

3 教員の適切な配置と人材育成

不登校特例校における教員について、適切な配置や人材育成が求められている。

不登校特例校に在籍する児童生徒は、長い不登校期間を経て転入することが多いとされる。そのような児童生徒は基礎的な学習ができていないことが多いとされ、学習していない期間も様々であり、個々の児童生徒ごとの学習の進捗状況の差が大きい。また、児童生徒が本格的な学習活動に取り組むまでには時間がかかるケースもある⁶⁹。こうした一般の学校とは異なる状況に対して、教員はそれまで一般の学校において培ってきた経験だけでは十分に対応できないこともあり、日々工夫しながら対応に当たっているとされる⁷⁰。公立であれば、人事異動の結果として不登校特例校に配属となる。不登校特例校の教員の適性には、一般の学校の教員の適性には含まれないものも求められることがあるため、各教員の適性を見定めた上での人材配置や計画的な人材育成⁷¹、教員同士で児童生徒について理解を図る場を設けるなどの工夫が必要であるとの指摘がある⁷²。

4 高校生を対象とした不登校生徒支援の拡充

ここまで、義務教育段階の児童生徒に焦点を当てて不登校児童生徒支援について述べてきた。ここでは、高等学校（以下「高校」という。）段階の生徒の不登校支援について、重要性と不登校特例校の状況を中心に述べる。

(1) 高校生の不登校支援の重要性

高校における不登校生徒数は、小中学校における不登校児童生徒数と比較すると少ない。不登校等調査によると、令和3年度、小中学校における不登校児童生徒数は24万4940人（在籍児童生徒に占める割合は2.6%）に上った（第I章1）。一方、高校⁷³における不登校生徒数は5万985人（同1.7%）にとどまっている⁷⁴。

しかし、高校における不登校支援については、統計に表れる数字以上に対応が必要な状況であるとの指摘がある⁷⁵。不登校等調査には、多くの不登校経験のある生徒に進学・転学先として選ばれる高校通信制課程（以下「通信制高校」という。）の生徒が計上されていない⁷⁶。したがっ

⁶⁸ 「不登校特例校 調布に設置」『産経新聞』2018.3.7; 本山敬祐「不登校特例校の現状と可能性」『教育』916号, 2022.5, p.78.

⁶⁹ 文部科学省 前掲注(39), p.14; 「生徒の自発性を尊重 不登校特例校・草潤中」『読売新聞』（岐阜版）2021.12.29.

⁷⁰ 「【不登校×これからの学校】草潤中の仕組みを当たり前に」『教育新聞』（電子版）2021.11.3.

⁷¹ 『教育新聞』前掲注(62)

⁷² 本山 前掲注(68), pp.79-80.

⁷³ 中等教育学校後期課程を含む。

⁷⁴ 文部科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(6), p.96.

⁷⁵ 酒井朗「高校における中退・転学・不登校」末富芳編著『子どもの貧困対策と教育支援—より良い政策・連携・協働のために—』明石書店, 2017, p.201.

⁷⁶ 平成30年に公表された調査によると、通信制高校における不登校経験者の割合は広域通信制（高校所在地とほかの2つ以上の都道府県からの生徒を募集対象とする。）で66.7%、狭域通信制で48.9%であった。手島純編著『通信制高校のすべて—「いつでも、どこでも、だれでも」の学校— 増補版』彩流社, 2018, pp.16, 34-35; 公益財団法人全国高等学校定時制通信制教育振興会「定時制・通信制高等学校における教育の質の確保のための調査研究」（文部科学省平成29年度委託調査研究報告書）2018.2, p.29. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/content/20210219-mxt_koukou01-000010291_04.pdf>

て、通信制高校に在籍し学校に不適應となっている生徒がいたとしても、この調査では把握できていないことになる。

また、高校では欠席が続くと単位が取得できずに原級留置になったり、それを機に中途退学や転学をしたりする生徒が見られる⁷⁷。令和3年度には、高校の不登校生徒のうち17.5%が中途退学になっている⁷⁸。

令和4年度、高校等への進学率⁷⁹は98.8%に上る⁸⁰。こうした状況の日本において、高校を卒業できないことは正規雇用されることが難しくなって経済的に不安定な生活を送ることを余儀なくされるなど大きなリスクを伴うとの指摘がある⁸¹。

これらのことから、小中学校段階だけではなく、高校における不登校支援についても対応を充実させる必要があるとの指摘がある⁸²。

(2) 高校生を対象とした不登校特例校の設置等不登校生徒支援の拡充の必要性

高校の中には、手厚い指導や教育相談を実施する等の工夫を行い、不登校経験のある生徒を積極的に受け入れている学校が一部に見られる⁸³。他方、表2で挙げたような多様な教育機会において、高校生を対象とするものは少ない。令和4年度時点で、高校段階の生徒を対象とする不登校特例校は全国で4校にとどまる⁸⁴。なお、教育支援センターやフリースクール等の民間施設についても、主な対象は小中学生であることが多い⁸⁵。令和3年度、高校における不登校生徒のうち教育支援センターで相談・指導等を受けた生徒の割合は0.6%、民間団体や民間施設で相談・指導等を受けた生徒の割合は0.6%である⁸⁶。小中学校における不登校児童生徒の場合、前者が10.3%、後者が3.7%である⁸⁷のに比べても、低い水準にとどまっている。不登校特例校のほか、教育支援センター、フリースクール等の民間施設の充実など、小中学校での不

⁷⁷ 日本学術会議心理学・教育学委員会排除・包摂と教育分科会 前掲注(13), p.7.

⁷⁸ 文部科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(6), p.103.

⁷⁹ 中学校・義務教育学校卒業者及び中等教育学校前期課程修了者のうち、高校、中等教育学校後期課程及び特別支援学校高等部の本科・別科並びに高等専門学校に進学した者(就職進学した者を含み、過年度中卒者等は含まない。)の占める比率を指す。「進学率」『学校基本調査』2022.12.21. e-stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-sea/rch/file-download?statInflId=000031852304&fileKind=0>>

⁸⁰ 同上

⁸¹ 酒井 前掲注(75), pp.194-195.

⁸² 同上, p.194.

⁸³ 大場充「多様化する高校教育—チャレンジスクールや通信制高校—」伊藤美奈子編著『不登校の理解と支援のためのハンドブック—多様な学びの場を保障するために—』ミネルヴァ書房, 2022, pp.80-81. 高校を学習認定の在り方から分類すると、学年ごとに履修状況が評価され、課程を修了することで上の学年への進級が認められる高校(いわゆる学年制高校)のほかに、学年による教育課程の区分を設けず、決められた単位を修得すれば卒業が認められる学校(いわゆる単位制高校)がある。また、高校を教育課程の在り方から分類すると、朝から夕方という通常の時間帯に授業を行う全日制の課程を置く高校(いわゆる全日制高校)のほか、夜間等に授業を行う定時制の課程を置く高校(いわゆる定時制高校)、レポートの添削指導や面接指導のほか、テレビやインターネットなどを利用した指導も行われる通信制高校がある。単位制高校は生徒が原級留置になることがなく、各生徒のペースで学習できることから、また、定時制高校や通信制高校は、登校して過ごす時間が短いことから、不登校経験のある生徒を積極的に受け入れる学校に多く採用されている。神崎真実『不登校経験者受け入れ高校のエスノグラフィー—生徒全体を支える場のデザイナー—』ナカニシヤ出版, 2021, pp.8-9; 手島編著 前掲注(76), pp.30-32, 46-47; 酒井 前掲注(75)

⁸⁴ 「不登校特例校の設置者一覧」前掲注(52); 『中日新聞』前掲注(52)

⁸⁵ 神崎 前掲注(83), p.10; 「フリースクール 高校内に設置」『読売新聞』(西部本社版)2022.5.31, 夕刊.

⁸⁶ 文部科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(6), p.109.

⁸⁷ 同上, p.88.

登校支援として行われてきた施策を高校段階でも拡充させていく必要があるとの指摘がある⁸⁸。

おわりに

不登校児童生徒に対する支援を規定した教育機会確保法は、従来からの義務教育制度の枠内で行うことができることを規定するものにとどまった（第Ⅱ章 1）。ただし、この法律において改めて根拠が示され、国や地方公共団体に整備のための努力義務が課された不登校特例校は、1 条校をめぐる諸要件のうち一部を緩和されたものであり⁸⁹、これによって不登校児童生徒の実態に配慮した教育活動を行うことができる学校であるとも言えよう。

このように、1 条校を前提とした公教育⁹⁰の枠組みの中で不登校への対応を図ろうとする取組である⁹¹不登校特例校について、国や地方公共団体は、設置推進を図るとともに、教育実践を蓄積していくことが必要とされている。

⁸⁸ 「【不登校】高校 5 万 985 人 不登校経験者の支援も課題に」『教育新聞』（電子版）2022.10.27; 「校内の居場所で成長促す」『読売新聞』2021.11.18.

⁸⁹ 宮口 前掲注(20), p.44.

⁹⁰ 大桃敏行「日本型公教育の再検討の課題」大桃・背戸編, 荒見ほか著 前掲注(20), p.1.

⁹¹ 滝沢 前掲注(28)