

## 平成 29 年度 第 1 回 浜松市総合教育会議 議事録

開催日時：平成 29 年 7 月 3 日（月）10:00～12:00

傍聴者：2 名 報道関係者：2 名

---

### 次第

- 1 開会
- 2 市長あいさつ
- 3 平成 29 年度の協議事項など
- 4 本日の協議事項
  - (1) 「不登校対策」について
  - (2) 「コミュニティ・スクールの推進」について
- 5 閉会

---

### 1 開 会

#### **市長、教育委員会（6 名）全員出席**

（事務局：企画調整部長 山名）

ただいまから、平成 29 年度第 1 回総合教育会議を開催します。  
会議の開催に先立ちまして、市長からごあいさつをお願いします。

### 2 市長あいさつ

（鈴木市長）

本日は、ご多用の中お集まりいただき、誠にありがとうございます。今回は、教育委員の皆様からご提案がありました「不登校対策」と、昨年度からの継続であります「コミュニティ・スクール」を協議事項とし、ご意見を賜りたいと思います。

不登校については、浜松市だけでなく全国的に大きな課題となっています。不登校の要因には様々なものがあるわけですので、子どもたち一人ひとりに寄り添って対策を講じていくということと同時に、不登校を生み出さないような環境づくり、学校づくりも大事ではないかと思っています。

今日は、様々な観点からご意見を頂戴し、施策の推進の参考にしていただければと思います。どうぞよろしくをお願いします。

（事務局:企画調整部長 山名）

それでは、本日の議題に入ります。ここからの進行は花井教育長をお願いします。

### 3 平成 29 年度の協議事項など

（花井教育長）

それでは、次第に沿って進めてまいります。

次第の 3 「平成 29 年度の協議事項など」について、事務局から説明をお願いします。

**(事務局:企画調整部次長 藤野)**

資料 1 をご覧ください。今年度の会議について、昨年度までの開催状況や事前に教育委員の皆様から頂戴したご意見を踏まえ、以下のとおりまとめています。

まず、開催回数ですが、年 3 回で、本日の後は 9 月と 12 月頃を予定しています。皆様に意見交換をいただく議題のうち、新規のものとしては、「不登校対策」、「子どもと向き合う時間の確保」、「教育の IT 化」の 3 つを予定していますので、3 回の会議に振り分けてまいります。また、昨年度鈴木寛さんをお招きし、コミュニティ・スクールについてお伺いしましたので、「コミュニティ・スクールの推進」を継続議題としています。新規議題についても必要に応じて継続議題とし、議論を深めてまいりたいと考えています。

なお、議題によっては、実践的な取り組みを行っている団体や有識者等をお招きすることについても検討してまいりたいと考えておりますので、ご意見がありましたらお聞かせいただければ幸いです。

**(花井教育長)**

それでは、次回以降の協議事項について、協議のポイントとしたい点、有識者の意見を聞きたい点等のご意見・ご提言がありましたら承りたいと思います。

**(鈴木市長)**

「教育の IT 化」については、現在、慶應義塾大学の中室先生のご指導をいただきながら、タブレット端末を活用した学習応援システムの実証研究を進めているところですので、中室先生のお話を伺ってみたいと思います。

**(石田委員)**

タブレット端末を活用した学習応援システムの検証結果は、いつ頃出ますか。

**(花井教育長)**

9 月末までに検証結果が出る予定ですので、12 月であれば浜松の傾向やどのような点が有効であったかについて具体的にお話いただけるかと思います。

それでは、12 月に中室牧子先生をお招きするということで事務局に調整をお願いしたいと思います。

**4 本日の協議事項 (1) 「不登校対策」について**

**(花井教育長)**

それでは、次第の 4、本日の協議事項 (1) 「不登校対策」についてに移ります。最初に資料 2 について説明をお願いします。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

資料 2 をご覧ください。

「1 概要等」について、教育相談体制の充実や支援員の配置等により、不登校児童生徒の学校復帰や社会的自立に向けた様々な支援を行ってきました。本市の不登校児童生徒数は年々増加し、平成 27 年度に

1,000 人を超え、生徒指導上の喫緊の課題となっています。不登校の主な要因については、児童生徒が適切な人間関係の構築ができないことや、勉強のつまずき、生活リズムの乱れ等があります。また背景として、過保護、放任、育児不安等、保護者側の課題もあります。このように、不登校児童生徒の抱える課題および背景が多様化、複雑化したことが不登校の増加を招いていると考えられます。

「2 本市の現状」(1)不登校児童生徒数の推移について、図表 1 をご覧ください。本市の不登校児童生徒数は年々増加し、平成 27 年度に 1,000 人を超え、平成 28 年度は 1,044 人となっています。(2) 不登校児童生徒数の内訳について、図表 2 をご覧ください。本市の不登校児童生徒数は、中学 2 年生が最も多く、新規の不登校児童生徒数は中学 1 年生が多いという傾向が見られます。図表 3 をご覧ください。年間欠席日数別児童生徒数では、小学生は欠席日数 70 日未満が多く、中学生は欠席日数 70 日未満と 190 日以上が多いという傾向が見られます。次のページをお開きください。平成 28 年度に不登校から復帰した児童生徒は 216 人で、復帰率は 27.9%となります。図表 4 の赤の線で示した復帰率は 2 年連続増加しています。

次に、「3 平成 29 年度の主な取組」(1)未然防止①新たな不登校を出さないために、「対人関係トレーニング」の試行的な実施を行っています。仲間を思いやり、支えるための対人関係能力を実践的に学ぶ「ピア・サポート」というトレーニングを中学校で 5 校、小学校で 11 校計画しており、既に実施している学校もあります。

②良好な家庭環境のために、「子育て勉強会」の試行的な実施を行っています。子どもとのコミュニケーションの仕方や、効果的な褒め方等を学ぶ子育てプログラムについて、2 中学校区の保護者を対象に実施を計画しています。

(2) 初期対応①不登校のサインを見落とさない学校体制について、平成 27 年度に作成した「不登校児童生徒支援マニュアル」のさらなる周知に努めてまいりたいと思っています。このマニュアルは、未然防止、初期対応、自立支援等、学校での取組を示したものです。

②校内での居場所としての校内適応指導教室の設置について、校内適応指導教室は、登校できても教室に入ることができない児童生徒の教室以外の居場所のことで、平成 27 年度に丸塚中学校、平成 28 年度に南部中学校に設置し、各 1 人の指導員を配し、大きな成果を上げています。図表 5、6 をご覧ください。5 は丸塚中学校、6 は南部中学校のグラフです。赤線で示した不登校生徒数は、減少傾向にあります。また、黒の実線の 90 日以上欠席した生徒数、黒の二重線の 190 日以上欠席した生徒数も減少傾向にあることが分かります。

次のページをお開きください。主な取組の (3) 自立支援について、①適応指導教室で学校復帰と社会的自立を支援しています。適応指導教室は、学校に登校できない児童生徒の校外の受入れ先、自立支援の場です。青少年の家や教育会館、協働センター等市内 6 か所に開設し、図表 7 にありますとおり、入級する児童生徒数は年々増加しています。教室別の利用人数は、図表 8 に示してあります。

図表 9 をご覧ください。平成 28 年度に適応指導教室を利用した児童生徒の 48%が、年度内に学校復帰を果たしました。全復帰（学校へ復帰）した生徒 15 人（9%）、併用型（学校に通うようになり、適応指導教室も同時に利用する）の児童生徒 62 人（39%）を合わせて 48%となります。

図表 10 は中学 3 年生の不登校生徒の卒業後の進路状況を示すもので、左側の円グラフが適応指導教室を利用した中学 3 年生の生徒 34 人の進路状況です。全員が進路先を決めています。右側が適応指導教室を利用した生徒を除く不登校生徒 219 人の進路先ですが、家事 7%、その他 5%と、進路先が決まらない

生徒もいます。

②発達障害等の児童生徒の適応指導教室への受入れについて、「発達障害やその傾向のある児童生徒は、集団不適応に陥りやすい」と言われています。平成 27 年度の適応指導教室入級児童生徒の約 75%が発達障害の診断を受けていたり、指導員から発達障害の疑いがあると報告されたりしていました。一部で適応指導教室では支援ができず、引きこもりになったり、多人数になじめず適応指導教室に別室を設置したりしている状況にあります。

次のページをお開きください。「4 考察および課題」について、不登校児童生徒の総数は増えていますが、不登校からの復帰の増加、不登校の継続の減少等、近年良い傾向も現れてきています。この点を更に延ばし、不登校児童生徒数の減少に結び付けるために、以下の 3 点をポイントとしました。

＜未然防止＞ (1) 新規不登校を出さない人間関係作り。「考察」として、温かい人間関係があれば、不登校になるリスクを減らすことができることから、本年度から試行的に実施する「対人関係トレーニング」や「子育て勉強会」の効果が期待できると考えています。「課題」として、本年度の試行結果を検証し、学校でどのような対人関係トレーニングや子育て勉強会を実施していけるか検討する必要があります。

＜初期対応＞ (2) 校内適応指導教室の拡充。「考察」として、市内の中学校に設置した校内適応指導教室は、学校に登校できるが教室に入ることができない児童生徒の受入れの場として大変効果がありました。「課題」として、10 人以上の不登校児童生徒が在籍する小中学校、平成 28 年度ですと小学校 6 校、中学校 30 校、計 36 校がこれに当たりますが、今後設置していきたいと考えています。校内適応指導教室 1 か所に付き教員免許を所持している支援員を 1 人配置しなければならず、人材確保が課題となります。

＜自立支援＞ (3) 適応指導教室の充実。「考察」として、学校に登校できない不登校児童生徒が、校外の適応指導教室を活用し、心を休めながら集団生活をするることにより、適応指導教室入級者の約 5 割が学校復帰を果たし、在級した中学 3 年生の生徒全てが進路先を決めています。適応指導教室の存在意義は大変大きいと考えます。

「課題①」として、適応指導教室が自宅から遠過ぎて通えない不登校児童生徒数の存在や、適応指導教室の入級者が大変多くなり、入級児童生徒にとって良い環境とは言えない教室等の問題があります。適応指導教室の適切な配置と設置数の充実が課題となります。

「課題②」として、発達障害により不適応状況が著しい児童生徒を、現状は適応指導教室に受け入れておりますが、限界があります。既存の適応指導教室への専門的な知識を持った指導員の配置や、さらなる活動場所の確保、または発達障害により不適応状況が著しい不登校児童生徒のための新たな適応指導教室の設置等が課題となります。

**(花井教育長)**

ただ今の説明について、ご質問はありますか。

**(鈴木市長)**

浜松市の不登校の児童生徒数は、全国的にはどのような状況にありますか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

小学校の不登校出現率は浜松市が 0.75%、全国が 0.42%で、中学校では浜松市が 3.35%、全国が 2.83%です。全国と比べて不登校の出現率は高いのですが、長期欠席の出現率で比較しますと、小学校では浜松市が 0.82%、全国が 0.96%、中学校では浜松市が 3.42%、全国が 3.79%で、浜松市は低い出現率となっています。

不登校の児童生徒数は、長期欠席の生徒数から病気による欠席や貧困による欠席等を除いたものとなっています。浜松市では、病気等で欠席してもできるだけ不登校と捉えて対策を考えていますので、不登校の出現率で比較しますと全国より高くなっていますが、長期欠席では低くなっていることから取組の成果が現れていると考えています。

**(鈴木市長)**

浜松市の不登校児童生徒数は年々増えていますが、全国的にはどのように推移していますか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

全国的にも増加傾向にあります。

**(鈴木市長)**

地域的な偏りや、学校ごとの偏りは分析していますか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

生徒数が少ない学校の不登校出現率が低いとは、必ずしも言い切れない部分があります。学校ごとの不登校の人数等を集約し、傾向等を把握して対策に努めており、先ほどの校内適応指導教室を丸塚中学校、南部中学校に設置した件についても、分析を踏まえて設置したものです。

**(安田委員)**

平成 28 年度に南部中学校に校内適応指導教室を設置した際、4 月から開始できず年度途中から開始されたと聞きましたが、その理由があれば教えてください。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

校内適応指導教室の支援員は教員免許を持っている方をお願いしていますが、やっていただける方が見つからず開始が遅れてしまいました。

年間 700 時間、時給 1,000 円という条件の中で人材を確保することが難しく大きな課題となっています。

**(鈴木市長)**

どのように支援員の方を募集されているのですか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

対象の学校等に呼び掛けたり、他の指導員・支援員等の登録等の中から声を掛けたりしてお願いしてい

ます。

(鈴木市長)

教員免許をお持ちで、まだ教員になられていない講師のような方は対象となりますか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

講師の方や、教員を退職された方が主な対象になります。

(安田委員)

どのような経緯で年 700 時間という設定をされたのですか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

支援員の配置を始めた際に、養護教員の補助の方の年間 700 時間、時給 1,000 円という条件になったかたちで決まりました。実際には専門的な資格も求められますので、この条件でやっていただく方を見つけるのに苦労しているのが現状です。

(鈴木市長)

700 時間というのは、1 日当たり何時間の勤務となりますか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

年間の授業日数が 200 日ですので、1 日 4 時間と考えますと 800 時間になるわけですが、学期の始めや終わり、行事等を除きますと、1 日平均で 4 時間、半日ほどです。学校としては午後も授業等がありますので、長い時間勤務できるようにしてほしいという要望があります。

(花井教育長)

既に実質的な協議に入っていますが、本日は学校に登校できる場合、学校に登校できない場合と大きく 2 つに分け、まず、学校に登校はできるけれども教室に入ることができない子どもの学校内における居場所づくりについてご意見、ご提案をいただき、その後、学校にも登校できない子どもの居場所づくりについて協議を進めていきたいと思います。

まずは、学校には登校できても教室に入れない子どもの居場所づくりについて、広くご意見、ご提案をいただければと思います。

(鈴木市長)

学校の環境や人間関係に適応できずに不登校になる場合と、家庭の問題で不登校になる場合とを考えると、後者は対応が難しいと思いますが、前者は様々な対策を講じることができるのではないかと思います。学校に来ることができても教室に行けないというのは、いじめや人間関係が原因となっているのでしょうか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

不登校の要因については、友達との関係といった対人関係の問題によるものと学習の不振、勉強の遅れによるもの、家庭での問題によるものの3つがあるかと思います。

その3つの要因のうち1つの要因で不登校になるというよりは、2つの要因が複雑に絡んだ結果、不登校になるということが各種の調査分析で明らかになっています。

いじめも含めた人間関係の問題で不登校になっている、きっかけはそこにあるということはあるかと思いますが、それに学業の問題や家庭での問題、様々な問題が複雑に絡み合い、教室には入れない状況になっているというところがあります。

(花井教育長)

学校や家庭に係る要因に加え、本人に係る要因というものもあるのではないかと思います。それについてもご説明をお願いします。

(指導課 教育総合支援担当課長)

友達関係と学業の不振、先生との関係性の問題等に加え、本人に無気力の傾向があったり集団に対する不安が強かったりすることが、要因となっていることもあります。

(太田委員)

浜松市の傾向として、小学校低学年でも不登校になっているということがあります。幼稚園や保育園では自由に行動できていたことが、小学校に入ると集団で行動しなければならなくなり、環境に馴染めない等が主な要因です。私が実際に学校に入ってみて感じたことは、小学校1年生に対しての支援がとても大事であるということです。

担任の先生だけではなく、いろいろな人たちが子どもたちを手厚く見ていけば、低学年のうちは見過ごされがちな発達障害についてもしっかりと対策を講じることができます。そうすることで、高学年や中学校になってからの不登校や学級崩壊等が減るのではないのでしょうか。

先ほど人材確保が課題として挙げられましたが、小学校1年生への支援であれば、教員免許を持っていない方も教員をサポートするかたちで加わることができるのではないかと思います。

(浜松市長)

小学校低学年に対する支援として、本市では1・2年生の1学級が30人以下となるような少人数学級編制を進めていますが、その効果は現れていますか。

(花井教育長)

30人学級編制については、教師がよりきめ細かに子どもたちの様子を察知し対応することができるようになりましたので、効果は現れています。

(太田委員)

効果は現れていると思いますが、問題を抱えた子どもが増えており、対応しきれない部分が出てきて

いるという現状があります。教室を抜け出してしまいうような子がいると、担任はその対応にかかりきりとなり、授業が成り立たなくなってしまう。担任をサポートする方が 1 人付くだけで、授業の進み方等が変わってきます。実際の現場を体験し、小学校 1 年生への支援の重要性を実感しました。

**(渥美委員)**

私は、不登校の問題の根底には幼少時教育があると思います。日本の場合は保育と幼稚園とが分かれており、行政の管轄も厚生労働省と文部科学省とに分かれています。

私が教育委員になって勉強をさせていただいたことと私の人生経験からすると、2 歳から 6 歳が人間の成長にとって非常に大事な時期になります。社会人でも入社して 2 年目から 6 年目ぐらいが基礎的な部分が身に付く最も大事な時期だと言われています。

昔は家庭内に兄弟が何人かいて、おもちゃ等の取り合いをしながら我慢をすることを覚えました。ところが今は、昔よりもはるかに子どもをかわいがるところがあって、我慢するということが十分に教わっていません。当然、幼稚園、保育園でも一生懸命先生が教えてくださいますが、そこに不登校の原因となる部分があるのではないのでしょうか。

不登校問題の根底には、家庭教育や幼少時教育、保育・幼稚園の教育があり、小学校に入った時に対応しきれずに、多くの子どもたちが面食らってしまいます。例えば、初めて保育園に行く時に親と離れるのが嫌だとなることがありますが、同じ保育園に兄弟がいれば安心して通えるといったことがあります。おそらく小学校でも似たようなことが起こりますので、子どもの実態をよく見極めて対応していく必要があるだろうと思います。

今、中学校を中心に不登校対策が行われていますが、もう少し前の時期から対策を始めれば、その労力に比して効果は出てこないだろうという意見を持っています。

**(石田委員)**

太田委員、渥美委員がおっしゃる部分については並行して進めていくべきですが、既に不登校になってしまった子ども、まずは学校へ行ける子どもへの支援について見てまいりますと、校内適応教室は 2 か所しか設置されていませんが、それ以外の学校では保健室や図書館等が居場所となっているのですか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

平成 27 年度は、小学校で 51 校 91 人、中学校で 43 校 179 人、合計で 94 校 270 人の児童生徒が保健室等の教室ではない部屋で過ごしています。小学校で約 5 割、中学校で約 9 割の学校が別室で対応している現状があります。

**(石田委員)**

別室で過ごす場合は大人が付いているのか、学習をしているのか、その辺りも教えてください。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

授業のない教員や支援員、養護教諭等が各学校で工夫しながら対応しています。

別室にいるからといって何もしないということではなく、できるだけ学習に取り組めるような促しや

支援等はしていますが、実際には難しい部分もあるかと思います。

(石田委員)

理想のかたちとしては、校内適応指導教室をできるだけ各校につくっていくという見解ですね。

(指導課 教育総合支援担当課長)

はい。専門の支援員がいる校内適応指導教室が各学校に少しでも増えることが一番だと思っています。

(石田委員)

考察および課題で人材確保が課題とありましたが、なぜ人材が集まらないのですか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

実際には勤務条件が大きなネックになっていると思います。

退職教員や講師の方々の様々な受入れ先の中で、年間 700 時間で時給 1,000 円、1 年間働いても 70 万円という校内適応指導教室の支援員の勤務条件は、かなり厳しいものがあります。

(鈴木市長)

700 時間以上勤務していただくことは可能なのですか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

700 時間が上限です。

(鈴木市長)

なぜ上限が決まっているのですか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

制度導入時、養護教諭の補助の勤務条件を元にしたということがあり、他の支援員等も同様の条件になっています。例えば、教員免許を持っている指導員は年間 800 時間で時給 1,000 円です。

(鈴木市長)

必要であるならば 700 時間の上限は設けず、適切な時間数と待遇にするべきです。

(指導課 教育総合支援担当課長)

今の条件が現状に合わないというところも課題としてありますので、今後見直しをしていきたいと考えます。

(鈴木市長)

支援員等に携わっていらっしゃる方は、若い方と退職された教員の方とどちらが多いのですか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

退職された方が多いです。

(安田委員)

若い人で教員になりたい人が少なくなってきました。講師の欠員を今いる人員で何とかカバーしてやり繰りしている学校もあるような状況です。

(花井教育長)

様々な経験をお持ちの退職された教員の方が教室での過ごしづらさを抱える子どもに接するという部分では、現状は非常に良い形であると思っています。

(石田委員)

退職して間もない 60 代前半の方が半日の勤務では、少しもったいない気がします。学校に行けない子どもたちの家庭訪問等をお願いしても良いのではないかと思います。

時給等の待遇も改善されることができれば、人材確保の課題も少しは解決できるかと思っています。

(安田委員)

先ほど教員免許が必要な他の支援員の方と金額的には同じ待遇であるとのことでしたが、主となる教員等のサポートをする支援員と、適応指導教室という 1 つの教室をある意味任されてしまう支援員では、責任は異なるのではないかと思います。年間 700 時間が上限で 1 日 3、4 時間という勤務時間で、午後の勤務はできないという制約も改善する必要があるのではないのでしょうか。

市長が「広報はままつ」6 月号のコラムでシェアリングが社会を変えるというお話をされていましたが、正規の手厚い支援と併せてシェアリングで短時間の支援をしていただける方にもお願いし、両輪の体制とする方法を考えてはどうかと感じました。

(鈴木市長)

そうですね。ボランティアのようなかたちになるかもしれませんが、教員免許を持っていない方にも支援していただくことができれば良いですね。

(花井教育長)

子どもにとってどのような関わりが良いかということを少し弾力的に考えながら進める必要がありますね。

(鈴木市長)

上限 700 時間で午後は勤務できないとなると、適応指導教室で過ごす子どもは 3 時間ぐらいで家に帰ることになりますか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

支援員は帰りますが、その後も学校に残っている児童生徒もいますので、他の支援員やスクールヘルパー、授業のない教員が対応しています。

**(鈴木委員)**

先ほど浜松市は長期欠席の出現率が低いとのことでしたが、不登校の効果的な対策を考えた場合には、未然防止と初期対応にまず手を付けなければならないと思います。

小学校の時に教室以外の居場所がなく登校できなかつた子どもが、中学校に進学し別室で学習する環境があったことで徐々に教室で過ごすことができるようになったケースもあります。教室のドアが大きな壁であるように感じる不登校の子どもにとって、クッションとなる場所がつけられることは非常に良いことであると思います。700 時間で時給 1,000 円という待遇で退職された先生が働くという待遇面を改善することが目の前の子どもを救うために必要なことであると思いました。

先ほど未然防止の中のピア・サポートという取組が試行的に実施されるとのことでしたが、実証する学校はどのように選ばれたのですか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

当初、小中学校に公募する予定でしたが、既に昨年度までに取組を進めていた学校が自主的に手を挙げて決まりました。

**(鈴木委員)**

ピアサポートを各学校で試行的に実施されるのも良いですが、教育センター等で教職員向けの研修として計画されているようなことはありますか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

そのようなテーマでの研修は行われていませんが、今後教育センターと連携を図り、そういった研修の場を持つことも検討していく必要があると思っています。

**(鈴木市長)**

支援員の待遇について、財政措置が必要になることもあるかと思いますが、どのようにするのが一番効果的か検討してください。

ところで、不登校対策で非常に効果的な取組や先進的な取組をしている所はありませんか。

**(花井教育長)**

埼玉や岡山の取組について視察し、同じものをそのまま適用できない部分もありますが、平成 27 年度から 3 日欠席した場合には不登校のサインとして対応し、アプローチするといった初期対応の取組を実践しています。

**(鈴木市長)**

浜松市ではなぜ適用できないと判断したのですか。他の自治体でできるものが浜松市でできないはずがないと思います。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

実際に市を挙げてピア・サポートに取り組んでいる地区もあると聞いています。市の規模にもよるかと思いますが、学校数もあまり多くなく、市全体で徹底して取り組む体制が取りやすいといったことがあるかと思いますが。

**(鈴木市長)**

区単位に分ければ、浜松市でも小さな市と一緒にできるはずですが。規模の大小は適用できない理由になりません。

**(渥美委員)**

例えば成功している取組では、対策委員会という体制を設けて、専門家や教員がチームを組んで対応しているものがあります。教員免許を持っている指導員 1 人が全てに対応することに基本的に無理があり、負担も大きいと思います。

なぜ浜松市はそういう体制を取れないのか、あるいは研究をしたけれどもデータほどうまくいっているわけではないということであれば、それをご紹介いただきたいと思います。

ただ、不登校の抜本的な対策に成功したところはあまりないのではないかと思います。成功していない対策は抜本的なものではないから、効果も抜本的ではないのではないかとといった視点で分析してみるのも必要ではないかと思います。

例えば、幼少時教育から中学 3 年までを 1 つの流れとして、担当者がずっとその子を見るという体制はとれないのか。あるいはやってみただけ駄目だったのか。全国でそういうことをやって、成功しているのかいないのかという視点で見えていかないと、抜本的対策にならないと思います。

それからもう 1 つは、退職した方が年間 100 万円以下で生活を支えることは、いくら退職金をもらっていたとしても難しく、おそらく他の仕事に就いてしまうと思います。もう少し魅力ある収入についても考えていかなければ、毛嫌いをされる職種になってしまいます。

**(鈴木市長)**

もう一度伺いますが、全市的に効果を上げているのはどのくらいの規模の自治体ですか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

岡山県の総社市が教育委員会全体でピア・サポートを研修として取り上げ、効果を上げていると聞いています。市長がご指摘のとおり、規模の大小ではなく対応の仕方であると思います。

本年度から 16 校で試験的にピア・サポートに取り組んでいますので、効果測定等も検討しながら、今後の方向性、対策等も検討していきたいと思っています。

(鈴木市長)

既に他都市で効果を上げている事例があるのであれば、どんどん取り入れるべきです。予算がかかるようであれば、必要に応じて検討していかなければなりません。

(鈴木委員)

今年度のピア・サポートの取組の効果測定というお話が出てきましたが、今年度から実績のある専門家の方をお招きしたのですから、改めて効果を測定するよりもすぐ実践していくことのほうが重要なのではないかと思います。

(鈴木市長)

そうですね。いろいろな所で効果が出ている取組の効果を改めて測定するよりも、どんどん実践するべきです。

(石田委員)

実践してマイナスになることはないと思いますが、どのようなやり方が一番効果が上がるのかを検証したり、学校の特徴、校長先生のご意見等を尊重したりしながら進める必要もあるのではないかと思います。

(渥美委員)

今ここで市長や教育委員がおっしゃったことが、現実になぜできないのか、できていないのか、教育に携わろうとする主体において問題があるとするならば、そこをきちんとあぶり出し原因と対策を突き止めていただきたいと思います。

(鈴木市長)

私もそう思います。

(花井教育長)

それでは、今度は登校への不安が高く、学校へ登校できない子どもの学校以外の居場所について、ご意見、ご提案があればいただきたいと思いますがいかがでしょうか。

(石田委員)

3 ページの地図を見ますと、南区の不登校児童生徒数は 138 人とありますが、この子たちはどこの適応指導教室に通っているのですか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

南区には適応指導教室がありませんので、JR 等の公共交通を利用し、中区の「くすのき」や「ふれあい」、西区の「とびうお」等を利用しています。

(石田委員)

北区の子どもは、ほとんどが「オレンジ」に通っているのですか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

北区の引佐、三ヶ日地区の子どもにとって「オレンジ」は遠く、通うのに困難があります。西区のフラワーパーク内に適応指導教室が設置できれば、北区や庄内地区の子どもが利用しやすくなります。また、北区細江町の「みをつくし会館」や気賀の商工会に適応指導教室を設置できれば、バス路線や天竜浜名湖線等の利用ができますので、この2か所への設置を検討しているところです。

(鈴木市長)

今、北区にそういった問題があるのならば、早速取り掛かるべきです。

居住する区に関係なく最寄りの適応指導教室へ通えるのですから、公共交通網の利便性を考慮して設置場所を検討する等、計画的に進めていただきたいと思います。

(指導課 教育総合支援担当課長)

フラワーパークは昨年度から設置を検討しており、理事長の塚本さんから「設置するようなら協力したい」ということを聞いています。

(鈴木市長)

そのような状況であれば、1か月もあればできるのではないですか。スピード感がありません。なぜ1年も2年も掛かっているのですか。お金が足りないならきちんと用意しますので検討してください。

(石田委員)

先ほど、北区細江町のほうは既存の建物の一部を利用するというのですが、フラワーパークはどのような状況ですか。

(指導課 教育総合支援担当課長)

フラワーパークも既存の建物の一部を利用するかたちです。十分な広さがあり「花育」を実践できる環境も整っています。

(花井教育長)

私が塚本理事長とお話した際にも、子どもたちが草花を育てて表情も豊かになっていくとのことでしたので、ぜひ積極的に取り組んでいきたいと思っています。

(鈴木市長)

そういったことでしたら、いつまでに設置するか決めてしまったらどうですか。評論家みたいなことを言っているだけでは前に進みません。

**(安田委員)**

適応指導教室に通うことが難しいというのは、小学校からよく聞く話です。中学生にとっては通って一生懸命やれる場所が必要だと思いますので、適応指導教室の配置を増やすことと併せて、校内適応指導教室の配置も増やす必要があると思います。特に不登校児童が 10 人以上いる小学校 6 校の内、1 校でも年度途中からでも良いので設置ができればと思っています。人材確保の問題はあろうかと思いますが、せっかくこの場で議論をしたのならば、今年度末あるいは来年度早々には成果をご報告いただけるようになればと思います。

**(鈴木市長)**

こういった問題こそ、コミュニティ・スクールのテーマにふさわしいのではないのでしょうか。学校と地域と一緒にあって、地域を挙げて不登校をなくす取組をすることができるのではないかと思います。

**(鈴木委員)**

適応指導教室の指導員の方の処遇や賃金についても検討する必要があります。適応指導教室の指導員には、校内適応指導教室とはまた違った資格が必要になりますか。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

教員免許をお持ちでない方もいらっしゃいます。時給 1,200 円で年間約 80 万円の条件でお願いしています。

適応指導教室を利用している児童生徒の中には、発達障害等によって不適応の状況が激しい子どもがいます。暴言・暴力や発達障害の症状への対処には専門的な知識が必要となりますので、現状では配置できていませんが、教員免許以外にも特別支援教育の知識やスキルを持った支援員が必要ではないかと思っています。

**(石田委員)**

今まで学校内と学校外の居場所について話を進めてまいりましたが、実際にはどちらにも属さない子どものほうが多いです。学力の保証やスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーの人数が充足しているのかどうかといった問題も、ここで議論するかどうかは別として気になっています。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

不登校の子どもたちについては、学校内や学校外の居場所に属さない、いわゆる引きこもってしまっている児童生徒も数多く存在しています。そういった場合には専門的なアプローチが必要であり、課題として認識しています。

**(石田委員)**

アメリカでは、不登校児童生徒に対してホームスクーリングやホームエデュケーションといった学習の機会を設けていますが、日本でも ICT を利用した学習機会の提供が必要になってくるのではないかと思います。

**(指導課 教育総合支援担当課長)**

ご指摘のように、引きこもっているということは学習の機会がないということになりますので、そういった子どもに対する学習の保証は大変大きな課題であり、今後取り組んでいかなければならないと思っています。

**(安田委員)**

先ほどの校内適応指導教室の話と少し重なる部分がありますが、私は二十数年前に不登校担当教員として勤務したことがあります。校内の教員のうち 1 名が 1 年間の期限付きで、専任となるものだったと記憶しています。フルタイムで勤務し、校内適応指導教室のような場所で指導したり家庭訪問に出向いたりして、一定の成果を上げました。

その制度は数年で廃止されてしまいましたが、浜松市で復活させてみてはどうでしょうか。不登校の子どもが一番多い学校に専任教員を配置し、不登校の予備軍となりそうな子どもにも目を配りながら責任を持って取り組み、1 年でどんな効果が出るのか成果を求めることもあっても良いのではないかと思います。

**(花井教育長)**

そういった場合に、教員の適性や年齢等ふさわしいものがありますか。

**(安田委員)**

先ほどのピア・サポートの研修もそうですが、やはりやってみたいという気持ち強い教員は勉強熱心です。どのような人が合うのかは少し難しいですが、現場を全く知らない新卒の講師やいろいろな経験をした退職教員も良いと思います。成果を求める代わりにそれなりの報酬は用意しなければならないと思いますが、成果主義のような手法を取り入れても良いのではないかと思います。

**(太田委員)**

実際に適応指導教室を回ってみると、不登校の子どもがそこで過ごす時間がいかに充実しているかを実感することができます。校内適応指導教室と同じで、時給 1,200 円では半分はボランティアではないかと思うぐらいに、指導員の方が非常に一生懸命取り組んでくださっています。浜松に適応指導教室があることは浜松の誇りになるのではないかと思うぐらいに良い取組ですので、指導員の方が少しでも働きやすい環境になればと思います。

また、中学校で不登校になるのは、発達障害もあると思いますが、勉強のつまずきで学校へ行くのが嫌になってしまうという子も多いと思います。先ほど市長がコミュニティ・スクールと絡めればどうかとおっしゃいましたが、放課後に勉強を見てあげたりすることでやる気になって勉強が面白くなる子もいると思います。

**(石田委員)**

今回のこの議題については、一昨年度に私たちが策定した「浜松市教育推進大綱」の 2 項目にも不登校児童の支援ということで掲げています。

それから今年の 2 月に「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」が施行されました。本当に良いタイミングで、市長にもご理解いただいて、取り上げていただいたことに感謝申し上げたいと思います。

**(渥美委員)**

私がこの問題について最後に申し上げたいのは、不登校の子どもの対応については、家庭を抜きにしては十分な効果は得られないだろうということです。今ここで議論したいろいろな対策にいかに関わっていただくかが重要です。おそらく中学から一生懸命やるのでは遅く、初期対応ではないけれども、もっと早い段階に関心を持っていただく必要があります。そのための専門家が保護者の方に働き掛けができるような体制をつくっていかなければ、抜本的な対策にはならないと思います。

**(花井教育長)**

そろそろまとめに移りたいと思います。まず、未然防止、初期対応では、幼児期からの教育課程での取組も必要ではないかというお話がありました。

また、実際に成果を出している取組がありますので、今年度から取り入れていくピアサポートについても積極的に実践していくということで、お話をいただきました。

また、校内適応指導教室の支援員の年 700 時間という勤務の制約についても、実態に合わせて増やして行く方向で検討していくということがありましたし、シェアリング等のいろいろなアイデアもいただきました。

次に、学校へ来られない子どもの適応指導教室については、交通の便が良く通いやすい場所への増設ということで、具体的には北区やフラワーパークにスピード感を持って設置をしていければということがありました。

また、担当教員を充てて成果を求めてはどうかといったご意見や、学校だけではなくて家庭にも大きな問題があるというようなご意見もありました。

この後、コミュニティ・スクールの推進について少しお話いただくわけですが、コミュニティ・スクールという観点からも、もっと地域全体を挙げて取り組んでいくべきというお話もいただきましたので、場合によってはまたどこかのタイミングで不登校について取り上げていければと思っています。

**4 本日の協議事項 (2) 「コミュニティ・スクールの推進」について**

**(花井教育長)**

それでは、本日の協議事項の (2) 「コミュニティ・スクールの推進について」に移りたいと思います。資料 3 について説明をお願いします。

**(教育総務課 学校・地域連携担当課長)**

「1 概要等」について、第 3 次浜松市教育総合計画に基づき、地域とともにある学校づくりを目指すため、学校、地域、保護者が連携し、学校運営を進める仕組みであるコミュニティ・スクールについて、推進モデル校での実施検証を行っています。

「2 これまでの主な意見」については、平成 28 年度第 3 回会議でいただいたご意見です。4 点ありま

す。

- 1 点目、制度導入時における自治会の多忙感や、学校の負担の増加に対する対応。
- 2 点目、学校と地域をつなぐコーディネーターの活用。
- 3 点目、地域の理解・協力を得るための働きかけ。
- 4 点目、学校を支える教育委員会と、地域をサポートする市長部局との連携。

「3 本市の現状と課題」の現状については、平成 28 年度からコミュニティ・スクール推進モデル校に運営協議会を設置し、運営方法等に関する検証を行っています。本年度はその 2 年目になります。推進モデル校運営協議会を各校で年 4 回程度開催し、学校運営の基本方針や教育活動等について協議しています。平成 28 年度の選定校は 4 校で、萩丘小、富塚小、富塚西小、富塚中学校です。これに加えて、本年度新たに 4 校選定しました。砂丘小、北浜南小、水窪小、笠井中です。本年度は合計 8 校のモデル校を選定しました。

次の 3 点が課題です。

- 1 点目、モデル校の取り組みを充実させるための、モデル校同士の情報共有や地域コーディネーターの育成が必要であること。
- 2 点目、推進モデル校運営協議会の設置及び活動に対する保護者・地域等への周知が不足していること。
- 3 点目、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」）及び社会教育法の改正を受け、学校運営協議会と地域学校協働活動の一体的推進の検討が必要である。以上が課題となっています。

「4 先ほどの課題に対する主な取り組み」について、これも 3 点挙げました。

- 1 点目、地域コーディネーターの育成の一環として、研修会の開催や推進モデル校同士の情報交換の場を設定し、運営協議会における地域コーディネーターの役割を確立してまいります。
- 2 点目、モデル校の保護者や地域住民に、コミュニティ・スクールに関するリーフレットを作成し配布します。
- 3 点目、地教行法の改正に伴い、学校運営協議会規則の制定（コミュニティ・スクールの本格導入）に向けた制度設計を行い、第 3 次浜松市教育総合計画 後期計画（平成 32 年度～平成 36 年度）へ反映します。

「5 本日の協議のポイント」ですが、本格導入に向けての課題と今後の取り組みをご協議くださいますと幸いです。

**（花井教育長）**

それでは、ただいまの説明についてご質問を伺ってから、ご意見、ご提案をいただきたいと思います。まずご質問はありますか。

**（鈴木市長）**

中学校は推進モデル校にならないのですか。

**（花井教育長）**

平成 28 年度は富塚中学、今年度は笠井中学でも実施します。

**(鈴木市長)**

校内適応指導教室が開設されている丸塚中学や南部中学を推進モデル校として、不登校対策で地域と連携することもできるのではないのでしょうか。

**(石田委員)**

そういう視点ですと、ちょうど笠井中学校が先ほどの未然防止でピア・サポート（対人関係トレーニング）の試行的な取組をしています。

**(花井教育長)**

では、ご質問がなければコミュニティ・スクールについてのご意見・ご提案をいただきたいと思います。先ほど資料にありましたとおり、資料の「5 本日の協議ポイント」に沿って進行をしてみたいと思います。本格導入に向けての課題と今後の取り組みについて、いろいろとご意見をいただければと思っています。

**(鈴木委員)**

コミュニティ・スクールの推進モデル校を見学し、自治会や PTA、青少年育成会議といった既存の団体を 1 つにまとめたものがコミュニティ・スクールの運営協議会であるというイメージを持ちました。

自治会の中で役を割り振られてコミュニティ・スクールの運営協議会に参加される方にとって、内容や計画等が他の組織と似通っている部分があるので、きちんとすみ分けをして分かりやすくする必要がありますと思います。

**(花井教育長)**

活動内容のすみ分けや分かりにくさがあるのではないかというご意見について、今、取り組んでいることはありますか。

**(教育総務課 学校・地域連携担当課長)**

学校評議員制度と学校運営協議会について、ほぼメンバーが一緒に学校の課題を取り上げるのであれば、うまく整合させたらどうかという声をよくお聞きしますので、現在、教職員課とも話し合いの場を持っています。

**(石田委員)**

いろいろな用語や言葉が羅列され市民にとって分かりづらい仕組みとならないよう、浜松型コミュニティ・スクールを考えるのであれば、もう少し市民に分かりやすい言葉に換えて進めるということも必要ではないかと思います。

**(渥美委員)**

教育は文部科学省という国の管轄の中で物事が動いている部分がありますが、私は浜松市独自のコミュニティ・スクールを打ち立てていく姿勢が必要だろうと思います。もちろん大きな方針に逆らうことは

できないにしても、市独自の工夫の余地は多分にあるのではないのでしょうか。

それから、地域の人の参加を求めていくとなると、コミュニティ・スクールに参加しやすい仕組みをつくっていく必要があると思います。

また、命令的な上意下達の組織ではなく、緩やかな連携といいますか、あなたの能力を活かしてもらえませんか、一部だけでも結構ですという組織をつくっていただきたいと思います。

それから、万が一事故が起こったときのために保険制度をしっかりと構築していただきたいと思います。安心して参加していただける仕組みを構築することが必要だろうと思います。

最後に、学校施設の管理責任者は校長になりますが、校長とコミュニティ・スクールが利用する場合の管理責任をしっかりと分けて、何から何まで校長が管理することは難しいですので、そこも仕組みとして責任のすみ分けをしていかないと、学校とコミュニティ・スクールの組織との間のあつれきを生んでしまうこともありますので、十分考慮する必要があるだろうと思います。

#### (安田委員)

市民に分かりやすい言葉を用いるという点について、内容を浜松独自のものとするのは良いと思いますが、名称については文科省が使う言葉を使ったほうが良いと思っています。

それはなぜかと言うと、浜松で当たり前のように用いられる「発達支援学級」という名称は他都市では用いられず、「特別支援学級」という名称が一般的です。無理して言葉を換える必要はないのかなとは思っています。

推進モデル校でぜひ検証していただきたいのは、中学校区で実施した学校と単体で実施した学校の違いです。私は中学校区を 1 つの地域とし、地域ぐるみで実施したほうが良いのではないかと考えています。浜松は小中一貫教育を進めていますので、既に実施されている各中学校区での連絡会等にコミュニティ・スクールの構想を入れていけば、単体よりも良い取組ができるのではないかと考えています。

こういった新しいものを取り入れるに当たって、先ほどすみ分けという話がありましたが、乱暴な言い方をあえてするならば、既存のものをなくしてしまうことも必要なのではないのでしょうか。健全育成や学校評議員等をなくして、コミュニティ・スクール一本だけとすることも考えてはどうかと思います。それでも必要な組織があればコミュニティ・スクールの下部組織に組み込む等の対応も考えられます。良いことをどんどん追加し、どれもかじっただけになってしまうよりも、思い切ってやめてしまうということも考えてはどうかと思います。中学校区単位で実施すれば、協働センターとタッグを組んで自治会等を巻き込むことができるのではないかと考えています。

#### (鈴木市長)

運営協議会ではどのようなテーマが話されているのですか。

#### (安田委員)

私が見学したところでは、子どもたちの支援という視点でいろいろなボランティアが始まっていますので、土曜学習のボランティア募集や実際に活動をしてみてどうだったか、コーディネーターの方が中心になって学校と地域との調整をしているように感じました。

(鈴木市長)

私のコミュニティ・スクールのイメージは、学力のフォローや不登校といった問題を投げ掛けて地域の皆さんと連携して課題解決に取り組んでいくというものです。

運営協議会の構成員は、充て職が多いのですか。

(教育総務課 学校・地域連携担当課長)

5 人から 10 人ぐらいの構成員の構成としては、自治会長という充て職もありますが、元校長先生や地域でボランティア活動に携わっている団体のリーダーの方もいます。

(鈴木市長)

それはこちらから声を掛けてお願いするのですか。

(教育総務課 学校・地域連携担当課長)

まず学校長から推薦をいただき、その方たちに委嘱をしています。公募はありません。

(鈴木市長)

公募の委員がいらしたほうが良いと思います。

(花井教育長)

ご協力いただける内容について投げ掛けをする等、様々な公募方法があると思います。

(太田委員)

子どもの成長にとって、家庭や学校だけでなく地域で育てられていくことがとても大事になります。コミュニティ・スクールであまり力を入れすぎてはいけなけれども、地域を巻き込んで子どもたちを育てていくということは非常に大事だと思います。

学校の先生は数年単位で異動してしましますが、地域の人は子どもをずっと見守ることができます。不登校の子どもが地域で気にかけてもらえるようなことも、コミュニティ・スクールになるのではないかと思います。

あまり形で入るのではなくて、今地域でやっていることから自分たちは何ができるのか考えていくことも必要だと思いました。

(石田委員)

コミュニティ・スクールに関する、鈴木寛さんと金子郁容さんの著作を読み、この構想が実現すればすばらしい社会になると思いました。

アメリカ、イギリスでは既に導入されていて、イギリスの例を挙げさせてもらいますと、地域によって協力者がいないところと豊富なところとの差が出てしまい、学力に関してもテストの成績を全部インターネット上で見られるようになっていきます。保護者は自分の職業や住所を変えても教育環境が整っている学校の地区に移り住むという現象が起きているそうです。

浜松もコミュニティ・スクールが進むことによって学校の格差や地域の格差が起こらないように、全体をバランスよく推進していく必要があると思います。

現在はコミュニティ・スクールの推進を学校と地域と教育委員会の 3 輪でやっているようなイメージを受けます。地域をサポートする行政側の市長部局も協力して、4 輪で動いて行ったほうが良いと感じています。

(花井教育長)

それでは最後に市長、お願いします。

(鈴木市長)

コミュニティ・スクールの取組がある程度進んでから中身も含めて検討していく必要があると思います。また新しい何か面倒くさいものができたという感覚になると絶対うまくいかないの、安田委員がおっしゃったように、コミュニティ・スクールを核にして、既存の組織を傘下に入れる等位置付けを大事にしていかなければなりません。

ぜひ根本的な問題をテーマにして、地域の皆さんに自分たちの課題として認識してもらい、どう関わってもらうかを検討する場としていただきたいです。地域の行事に参加するといったことも良いですが、学力をどうやって上げていくか、不登校をどうやって減らしていくか、いじめをどうやって未然に防ぐかといった問題について地域の人に関わっていただきたいと思っています。

(花井教育長)

皆様から貴重なご意見をいただきましたので、今後の推進に生かしていただきたいと思います。それでは、時間となりましたので、事務局にお返しします。

## 5 閉会

(事務局：企画調整部長 山名)

ありがとうございました。

次回の 9 月開催に向けて、準備を進めてまいります。

それでは、本日はこれもちまして、第 1 回総合教育会議を閉会します。