

令和6年3月25日

豊川市議会議長 早川 喬俊 様

市民文教委員長 佐々木 和美

市民文教委員会所管事務調査報告書

市民文教委員会の所管事務についての調査結果を報告いたします。

1 調査項目

(1) 不登校児童・生徒に対する支援について

本市において、令和4年に「第3期豊川市教育振興基本計画」等でいじめ・不登校などへの対応が示された。今後、本市においても家庭や地域、学校において子どもたちが誰かに相談できるような支援体制のための取り組みが重要な課題と考え、調査を行いました。

(2) インクルーシブ教育における各種教育事業について

2010年、文部科学省から正式にインクルーシブ教育理念が示された。本格的なシステムの構築や、障がいの有無にかかわらず、すべての子どもたちが地域の学校に通い、多様性を尊重する共生社会に向けた取り組みについて、今後、本市において児童・生徒たちだけでなく、教師や指導員、教育機関にとって見識が広がり、教育のスキルを向上させるためにも重要な課題だと考え、調査を行いました。

(3) コミュニティ構想について

本市では、町内会加入率の低下抑制のため、ICTを活用した地域コミュニティの活性化や利便性の向上等を図るために、令和5年より町内会電子回覧板「結ネット」を運用開始している。しかし、地域の課題でもある、役員の担い手の確保が難しい町内会もあるため、今後、役員の担い手不足の解消や地域づくりをより良いものにするために考え、調査を行いました。

2 調査内容

別紙（調査経過）のとおり、先進都市の視察内容を踏まえて、委員間での意見交換会を行いました。

3 調査結果

(1) 不登校児童・生徒に対する支援について

本市の状況

昨年度は全国で小中学生はおおよそ 30 万人と過去最多となっているなか、本市は、全国平均に比べてやや下回っているが、憂慮する事態と受け止め、教育振興基本計画に基づき「豊かな心と健やかな体を育み教育を実現します」を基本目標とする豊川市不登校対策委員会の取り組みの推進など、様々な施策を行っている。いじめ・不登校などへの対応では、学校や家庭、関係機関での連携を行いながら、早期発見、早期対応のために取り組んでいるところである。その中で、今後の不登校児童・生徒に対する新たな支援対策について、今後の教育課程で取り入れ、展開することが望まれる。

先進都市の状況

◎東京都調布市 視察日：令和5年8月3日

1) 不登校特例校分教室「はしうち教室」について

①事業開始の経緯・背景

平成29年、調布市が不登特例校分教室の設置について提言書を纏めている。当時、調布市における不登校生徒数は約100名（出現率約2.5%）、不登校児童に対する支援の充実を求める声が高まってきた調布市は、これまでも第七中学校に「相談教室」を設置して教科指導の充実を図るなど指導を行ってきたが、より一層きめ細かな支援体制や学習指導などの機能を一層拡大し、より多くの不登校児童に対して充実した支援を行うことを強く求めたことが事業開始の経緯である。

②事業の内容・特徴

分教室在籍生徒数は定員45名（各学年15名）とし、教員は現役の正規職員が配置されていることも大きな特徴である。

「はしうち教室」の特徴として挙げられるのは、

- ・小集団の学級編制（2クラス）
- ・通常の中学校の授業時数よりも少なくした授業時数
- ・午前3単位、午後2単位時間を基本とした時間割
- ・各々の学習状況に対応した個別学習の授業
- ・得意とする表現方法を高める「表現科」の授業
- ・社会性を育む「コミュニケーション・スキル・トレーニング（CST）の授業

であり、不登校児童が社会に羽ばたく準備をする授業が取り入れられており、非常に個性豊かである。

③事業の成果

卒業後は、定時制高校、通信制高校、専修学校など様々であるが、生徒や保護者からは、相談学級とは違い、個々の能力やスキルに合った授業をすることで意欲的に登校することができたことは非常に良かったなどの声があり、一定の成果を上げている。

④課題と今後の方針

開校して5年が経過し、様々な課題はあるが、まだ検証しきれてはいない。

「はしうち教室」にも来られない不登校児童をどのようにして登校できるようにするか、登校を促すだけでなく他の方法はあるのか、配置された教職員（正規職員）に対して、配置後に特別な指導教育をしておらず、今後どのようにするかなど、課題は多々あるが、非常に前向きに取り組まれている。

2)不登校児童・生徒支援プロジェクト SWITC Hについて

①事業開始の経緯・背景

平成 17 年から東京学芸大学と連携し、不登校児童・生徒の支援活動を行っている。

SWITC Hとは、

Supports for students' Well-being, Independence and Tenderness in Cyofu の頭文字をとったものであり、不登校の子どもを含む、調布市のすべての子どもの幸せ、自立、やさしさを支えていきたいという願いを表している。

②事業の内容・特徴

「メンタルフレンド事業」「テラコヤ・スイッチ事業」を展開

メンタルフレンド事業は、「大学生と子ども」との関わり合いで、比較的年代の近い大学生や大学院生との関わりによって子どもの精神的な成長や回復が期待される訪問型（週に1．2回、費用は無料）事業である。

テラコヤ・スイッチ事業は、学校を長く休む又は休みがちな子どもを対象に調布市教育会館の研修室で毎週1回開催する小集団事業であり、大学生や大学院生と遊んだり学んだりすることで、物事への興味や関心を広げる手助けをしている。

【対象年齢】

メンタルフレンド → 小学4年～6年生、中学生

テラコヤ・スイッチ → 小学4年～6年生、中学生

③事業の成果

成果は上がっていると思われるが、不登校児童・生徒のSWITC H事業での変化を明確な数値で表すことは困難である。

④課題と今後の方針

大学生・大学院生が不足しており、事業継続のひとつの鍵である。

成果は上がっていると思われることと、テラコヤ・スイッチでは対象年齢を小学校1年からにすることも検討している。

早い段階から不登校児童を減らすことにおいて、重要ではないかと思う。

3) 不登校児童・生徒への訪問型支援「みらい」について

①事業開始の経緯・背景

不登校児童・生徒の一人一人にあったより良いサポートが出来ないかと考え、2022年に事業をスタートした。

②事業の内容・特徴

調布市立の小学校・中学校に在籍する不登校児童・生徒を対象に、訪問型サポートを実施（自宅もしくは児童が立ち寄れる場所）。

教育支援コーディネーター、心理士、スクールソーシャルワーカーが悩み事の相談や学習支援をすることで、児童の精神的な不安を少しでも解消できるよう支援を行っており、現在は支援員3名である。

③事業の実績・成果

令和4年の「みらい」利用実績は小学生4名、中学生20名であった。成果については、始まったばかりの事業であるため評価は難しい。

④課題と今後の方針

支援員数がまだまだ少なく、利用人数が増えた際に対応できるかが問題である。教職経験者などの採用を更に積極的に進めていく。

【総評】

今回、不登校に対する支援の取り組みを視察目的として調布市を訪れました。調布市の「不登校特例校分教室」について、本市でも設置の検討をしていただければと思います。教員は正規職員や教育支援員、専門職が配置されていることで、不登校児童・生徒の個々のスキルに合った授業が取り入れられ、また、大学生が支援活動に関わることで少しでも物事への興味や関心を持ってもらい、人との関わりを行うことで少しでも精神的な成長へと繋げる支援はとても素晴らしい取り組みだと感じました。しかし、課題も多くあることも分かりました。本市の今後の「不登校特例校分教室」への取り組みには、大きな課題がいくつもあります。その課題解決には、一部署だけでなく、子どもたちに関わる関係各部署との連携が必要であります。そのためには、全体でしっかりと考えて

いく必要があります。

(2) インクルーシブ教育について

本市の状況

本市のインクルーシブ教育の取り組みでは、第3章基本目標にある施策に掲げている、配慮を必要とする児童生徒への特別支援教育コーディネーターが中心となる「個別の教育支援計画」、また、障害の有無に関わらず児童生徒と一緒に学ぶことができるインクルーシブ教育の構築の観点から、「通常学級に在籍する特別支援の必要な児童・生徒に対する研修」、「通級指導教室運営」は、インクルーシブ教育のシステム構築にあたり、重要な役割を担うと考える。

先進都市の状況①

東京都調布市 視察日：令和5年8月3日

1) 計画策定の目的、基本理念、方針、第1期からの変更点など

共生社会の実現に向けてすべての子どもが可能な限り『共に学ぶ』ことを追求し、一人一人の教育的ニーズに最も的確に応える指導が提供できるよう、多様で柔軟な仕組みを整備するインクルーシブ教育システムの構築を基本的な考えとし、特別支援教育の推進をさらに充実することが目的であり、『どの子どもも十分な教育を受けることができ、共に学び、共に生きる社会を目指し、すべての学校、すべての学級で特別支援教育を推進』を基本理念に掲げ、4つの基本方針のもと、調布市は第2期計画を進めていく。

2) 特別支援教育・インクルーシブ教育に係る施策や取り組み

①児童・生徒に対する取り組み

会計年度任用職員やスクールサポーター制度を利用して最低でも1人/校を目安に人員配置をしている。

②教職員や組織体制に対する取り組み

インクルーシブ教育システム構築のため、すべての教員は、特別支援教育に関する一定の知識・技能を有していることが求められると文部科学省からも通知があることから、調布市においても教職員の研修を充実させている。

③学校の施設環境整備の取り組み

調布市基本方針のひとつに、どの子どもも安全で安心して学ぶことのできる学校に、という文言があり、インクルーシブ教育システム構築の一環としてバリアフリーの整備を掲げている。

④保護者、地域に対する取り組み

多くの人が関わってすべての子どもたちのために協力することを方針とし、教育

相談・就学相談の充実を掲げ、関係機関との連携を推進している。

先進都市の状況②

兵庫県尼崎市 視察日：令和5年11月6日

【尼崎市の教育行政の特徴と状況】

尼崎市は、市立幼稚園9、小学校41、中学校18、市立高等学校3、市立特別支援学校1と、私立幼稚園、法人保育園、公立保育園が市立よりも多い。

〈あまっ子ステップ・アップ調査（平成30年～）〉

- ・小学校1年生～中学2年生を対象に毎年調査。
- ・データの紐づけをし、経年変化の調査を行う。
- ・学校は児童生徒の学力と学習状況を把握することで、一人一人に応じた指導の充実や学習状況の改善を図る。
- ・教育委員会は教育施策の成果と課題について検証し、その改善を図ることで教育活動に関する継続的な検証改善サイクルを確立する。

〈学力向上推進チーム訪問〉

- ・尼崎市教育委員会指導主事により各学校へ学期ごとに実施。

〈いじめ防止生徒指導担当による学校訪問〉

- ・各校のいじめ防止等に関する取り組み状況の確認や授業参観の実施。
- ・警察や民間業者等との連携、モラル授業の実施状況の確認。
- ・いじめの未然防止、早期発見と迅速な対応、児童生徒の様子を情報共有。

〈こども教育支援課による学校訪問〉

- ・不登校対策や教育相談を行う。

〈いくしあ設置（令和元年10月～）〉

- ・教育相談等を専門的に行う子どもの育ち支援センター。

【あまっ子方針】

〈基本理念〉

すべての支援の必要な子どもたちの自立と社会参加に向け、関係機関との連携を勧め、学校園全体で一人ひとりの教育的ニーズに応じた指導支援を行うとともに、誰もが多様性を理解し尊重し支えあう共生社会の担い手となる子どもたちの育成を目指す。

〈6つの重点目標〉

(1) 就学前・小・中・高等学校における支援体制の整備と充実

- ・合理的配慮の提供とその基礎となる環境整備の充実
- ・医療的ケアをはじめとした個別の支援計画や指導計画の作成と引継ぎ

- (2) 早期からの相談支援と個に応じた適切な就学相談の推進
 - ・継続的な支援のための「いくしあ（尼崎市子どもの育ち支援センター）」等との連携
 - ・発達や適応にあわせた柔軟な学びの場の見直しや教育相談の実施
- (3) 学校園間および関係機関の連携（縦と横の連携）
 - ・生徒が一貫した支援が受けられるように関係機関とネットワークを形成
 - ・各学校間での縦の連携に加え福祉部局等の横の連携も強化
- (4) あまよう特別支援学校の専門性の向上とセンター的機能の充実
 - ・自立活動の充実やキャリア教育の視点に立った取り組みの推進
 - ・教員の専門性の向上や市立学校園への支援（専任コーディネーター）
- (5) 教職員の専門性の向上
 - ・教育委員会による研修とネットワークの構築
 - ・各学校園での校内研修や専門的な支援体制の構築（巡回相談）
- (6) 特別支援教育についての理解・啓発
 - ・すべての児童生徒が多様性を理解し、協働して生活する態度の育成を目標に各種の取り組みを行う。

〈6つの重点目標下での取り組み〉

- (1) 就学前・小・中・高等学校における支援体制の整備と充実
 - ・支援員の全校配置や介助員増員、主席指導主事を配置し支援を充実
 - ・医療的ケアの必要な生徒の支援に向けて医療的ケアガイドラインを制定
- (2) 早期から相談支援と個に応じた適切な就学相談の推進
 - ・いくし等と連携した就学時面接の質問内容の見直しとアフターフォロー
 - ・5歳児保護者向けの説明会に加え、来年から4歳児保護者向けの説明会を実施
- (3) 学校園間および関係機関の連携（縦と横の連携）
 - ・在籍校園における実態調査票の作成など私立幼稚園保育所との連携強化
 - ・尼崎市における教育・家庭・福祉の連携マニュアルの作成
- (4) あまよう特別支援学校の専門性の向上とセンター的機能の充実
 - ・全教職員を対象とした夏季研修やオンラインによる研修の実施
 - ・市内の肢体不自由学級への定期的な訪問や教育委員会と連携した巡回相談の実施
- (5) 教職員の専門性の向上
 - ・職階研修、管理職研修、年次研修や研究会と連携した研修会の実施
 - ・ハンドブック作成のための教員によるワーキンググループの立ち上げ
- (6) 特別支援教育についての理解・啓発
 - ・市の取り組みについて情報発信（市のホームページ等）

- ・講演や研修の情報発信や共同学習の更なる充実

【感じた尼崎市の課題】

- ・対応できる教員等の人員不足
- ・指導に必要な不可欠な専門知識の取得
- ・特別支援教室の不足等の環境整備

【課題への対応策】

- ・人的資源の拡充
 - 令和5年度に特別支援教育支援員を10名増員し各校1名配置を実現
 - 生活介助員を令和5年度は11名増員し通常の学級在籍者へも拡大
- ・特別支援教育コーディネーター等の活用
 - 通常の学級の担任等様々な立場の教職員の特別支援教育に関する専門性の向上
- ・通級指導教室の拡充
 - 令和5年度新規拠点校として小学校7校、中学校3校
- ・児童生徒の障害の重度化や多様化への対応や医療的ケア児への支援
 - 教育、保健、福祉、医療、地域等との連携による一貫した支援の充実

先進都市の状況③

大阪府吹田市 視察日：令和5年11月7日

1. 吹田市の教育理念、特別支援教育の理念、目指す姿について

『今 吹田市から 未来（あす）の力を
生命（いのち）がかがやき ともにつながり
未来（あす）を拓く 吹田の 教育』

- ・特別支援教育理念
 - 『ともに学び、ともに育つ』
- ・人権教育—全ての子供の学習権を保障する

2. 事業内容・特徴について

①児童・生徒、保護者に係る取り組み

「適切な学びの場への見直し・変更」について、該当児童生徒、及び該当保護者と丁寧話し合を行い、学びの場を決定する。本人・保護者から合理的配慮の申出を受けた場合は、「個別に必要とされる」一人ひとりの教育的ニーズに応じて、個別に検討して「必要かつ適切な変更及び調整」を行う。

②教育委員会・学校の組織体制、教員に係る取り組み

- ・全ての教員が「社会モデル」の考え方を理解する必要がある。
→不自由さ、生きづらさは個人ではなく、社会的障壁が作り出すもの。
「障害の社会モデル」・・・障害によって生み出される障壁が個人の心身機能の問題ではなく、社会（モノ、環境、人的環境等）のあり方によって生み出されているという考え方
- ・子供たちの多様性を尊重できる教職員の育成
→教職員研修の実施、教職員研修動画の提供
継続的に取り組む為の、研究会の設置「インクルーシブ教育研究会」

③学校の施設環境整備に係る取り組み

- ・合理的配慮についてのチェックリストの実施（2000項目から38項目選定）
- ・研究推進校の設置（R4 中学校1校、小学校2校、R5 小学校2校）
- ・「インクルーシブな学校づくりハンドブック 2022」の作成
- ・令和6年度・・・新たな教育支援教室も開室→各校の校内教育支援教室へ広げる
（「社会モデル」の視点に基づくインクルーシブ最先端の場）

④地域、医療・福祉等関係機関との連携に係る取り組み

- ・産・学・官連携・・・学びプラネット合同会社、吹田市教育委員会、東京大学大学院教育学研究科附属バリアフリー教育開発研究センター

3. 課題と今後の展開

「インクルーシブ教育」「社会モデル」の共通理解（教育委員会、教職員）
インクルーシブ教育に関わる取組をこれまで吹田市で取り組んできた市民教育とリンクさせ、「社会モデル」の考え方を根付かせる。

【総評】

今回の視察では、教育委員会の方々から説明をいただきました。特別支援教育・インクルーシブ教育計画策定の目的、基本理念・方針をはじめ、システム構築にあたっては、各学校の基本理念である「どの子どもも十分な教育を受けることができ 共に学び、共に生きる社会を目指す」、「自立と社会参加に向けて一人ひとりの教育的ニーズに応じた指導支援を行い、誰もが多様性を理解し尊敬し支えあう共生社会の担い手となる子どもたちの育成を目指す」、「ともに学び、ともに育つ」の実践により、子どもたちが障害の有無に関わらずすべての児童生徒が多様性を理解し、協働して生活する態度を育成し、同じ学

びの機会を持てるようにされています。また、特別な支援が必要な生徒に対する支援を行い、個別ニーズに合わせた教育環境を構築し、各関係機関が連携することにより、就学時相談、教育相談（いじめ防止・不登校対策）への支援とつながっています。

しかし、教員の不足や専門知識取得の取り組み、教室不足等の環境改善など、多くの課題があると感じました。

豊川市においても、支援を必要とする児童生徒が増え、クラス数が増えたことや、教員不足は大変難しい課題であると感じました。インクルーシブ教育は、設備の提供や研修、予算等の制限がある一方、子どもたちにとって大変重要であり、教育をより良いものにしていくため、豊川市においても今後もしっかりと取り組んでいく必要があります。

(3) コミュニティ構想について

本市の状況

本市の地域コミュニティでは、令和5年度より豊川市地域コミュニティICTを導入し、町内会等の役員の担い手不足、役員の事業運営の充実化、住民の参加促進や町内会活動等の活性化するために、豊川市地域コミュニティICT活用促進事業への補助制度を行っている。

その他、町内会等の運営について、日頃悩んでいる課題の解決に向けて、令和2年から町内会アドバイザー派遣事業を行っている。

先進都市の状況（東京都 武蔵野市）

東京都武蔵野市 視察日：令和5年8月4日

1. 武蔵野市コミュニティ構想とは

昭和44年、国民生活審議会のコミュニティ問題小委員会のメンバーであった佐藤竺教授、松下圭一教授の二人が長期計画策定に関わったことが構想の提起の背景にある。

当時、町内会の上下関係、行政の末端組織としての町内会という位置づけに疑問を呈した松下教授の考察が色濃く反映されている内容で、市民の市政参加とコミュニティについての考え方を示している。行政が市民の市政参加の仕組みを作ること、市民参加の過程において、市民自身が地域生活の基礎単位を生み出していくことを目指す指針。

<コミュニティ構想抜粋>

・コミュニティは、市民自身が長期の自治活動の過程でつくるものである。

したがって上からの制度的強制ではない。

・コミュニティは、地域の特性、市民交流のチャンスなどによって生まれてくるもので

あり、開かれた開放的都市空間をなしていく。したがって閉じられた閉鎖的空間ではない。

- ・コミュニティは、市域全体の計画的な市政水準上昇の結果として生まれる。
したがって、特定地域への重点施策はおこなわない。
- ・市民のコミュニティづくりのために、市は市民施設、生活道路さらに緑のネットワークの適正な計画的行政によってそれに協力する。このため市民参加によって「市民施設長期計画」を策定する。

以上のことから、市民は地理的にも生活的にも閉鎖性を持たず、多様な市民によってコミュニティは担われ、開かれたものでなければならない。武蔵野市はこれに対し、市民施設を平等に、また地域の特性に応じて適切に配置し、市民自身のコミュニティづくりをバックアップすべきである。

2. コミュニティ施策について

コミュニティセンター（コミセン）を中心としたコミュニティづくりについて

・コミセンとは

○公設民営の多目的、多世代交流施設であり、コミュニティづくりの拠点として設置

○武蔵野方式といわれる「自主三原則」のもとに市民の手で運営されている。

自主三原則・・・自主参加、自主企画、自主運営

公設民営とは・・・公共施設をボランティア市民（コミュニティ協議会）が「自主三原則」に基づき運営。行政は協議会の要望に基づいて活動費やコミュニティセンターの管理運営費を出す。（金は出すが口は出さない）

【総評】

今回の視察では、武蔵野市にコミュニティの取り組みを伺いました。武蔵野市のコミュニティの取り組みや導入背景では、町内会の上下関係や行政の末端組織としての町内会という位置づけが問題とされ、市民の市政参加、コミュニティについて考え、市民自身が地域生活に密着し、地域特性を活かした市民交流の場が、地域づくりには必要だと感じました。本市においても、地域づくりに課題がありますが、武蔵野市の取り組みや考え方は一つの参考となり、地域の活性につながると感じました。

4 市民文教委員会からの提言

(1) 不登校児童・生徒に対する支援について

不登校児童生徒数は依然として高水準であります。豊川市では、早期発見・早期対応、適応指導教室の「さくらんぼ」、スクールカウンセラーやICTを活用した学習支援と施策はあり、全国的に不登校の数は多少少ないですが、現状において不登校児童生徒がいる

のは確かであります。

今回、調布市での不登校特例校分教室において、小集団学級、社会性を育むトレーニングや、相談学級ではない個々に合った授業などを行っていました。不登校の子どもたちに教育の場をしっかりと提供し、社会に出て役に立つ生きる力を養う場づくりは必要だと感じました。

将来、子どもたちが社会に貢献できることは、社会にとって大きな財産だと思います。不登校問題は学校、家庭、地域だけでは解決にはなりません。本市においても、全国各地の自治体や学校現場での取り組み状況の把握を行い、子どもたちの取り巻く環境の改善に努めていただきたいと思います。

(2) インクルーシブ教育における各種教育事業について

文部科学省の「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」

インクルーシブ教育は、多様な子どもたちが、障害の有無にかかわらず、すべての子どもが共に学び合う教育と示されています。多様な子どもたちが共に学ぶインクルーシブ教育を実践するためには、子どもたち一人ひとりに合った合理的配慮が必要ですが、合理的配慮をするには、専門性のある教員や支援員、また、基礎的環境整備の充実が必要とされます。

本市でも、「障害の有無に関わらず児童生徒と一緒に学ぶインクルーシブ教育システム構築の観点から、「教職員の特別支援教育への理解を深めます」といった計画、施策をされています。

このインクルーシブ教育においては、子どもたちや保護者にも障害に対する理解を求めていくことが大切だと考えます。共生社会を進めていくためにも、教育環境をより過ごしやすく、より良い環境づくりに努めていただきたいと思います。

(3) コミュニティ構想について

全国的に地域のコミュニティの希薄化が問題となっています。本市においても、地域コミュニティが弱体化し、深刻な問題になっています。役員の担い手不足も挙げられますが、核家族化によって地域とのコミュニティが取りにくい環境も指摘されます。地域のことは自分たちで行うことも必要だと思いますが、それには限界があります。行政の関わりも必要になってくると思います。こうしたなかで、地域コミュニティづくりの検討も進めて行くべきであると考えます。地域コミュニティを次世代に繋げていくために、より良い環境をつくる検討をしていただきたいと思います。

別紙

<調査経過>

令和5年6月6日（火）

調査事項、視察項目の決定

令和5年8月3日（木）～8月4日（金）

視察の実施

- 1日 東京都調布市 「不登校児童・生徒に対する支援について」
「インクルーシブ教育について」
- 2日 東京都武蔵野市 「コミュニティ構想・施策について」

令和5年9月25日（月）

調査事項、視察項目の決定

令和5年11月6日（月）～11月7日（火）

視察の実施

- 1日 兵庫県尼崎市 「あまっ子方針（インクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育のあり方）について」
- 2日 大阪府吹田市 「インクルーシブ教育・特別支援教育推進事業について」

<意見交換会>

令和6年3月11日（月）

市民文教委員会終了後