

研究ノート

日本と G7 参加国の不登校対策の検討

Study of measures to school non-attendance in Japan and G7 participating countries

矢野 善教

Yoshinori Yano

【要約】

日本の不登校児童生徒は 2023 年度も 10 年連続で最多を更新している。本研究は、G7 に参加する 6 カ国の不登校の状況や支援策を概観しながら、日本の不登校支援策の課題を検討し、子どもの就学に対する学校と家庭の立場、不登校予防支援の枠組みや行動支援のあり方について、日本の今後の展開の参考となる点を考察した。

【キーワード】

不登校支援対策、教育施策、主要国、積極的行動支援

I. 問題と目的

1. 日本の不登校の現状

日本の子どもたちの学校出席率は、OECD 加盟国の中でも非常に高い（笹尾・宇田、2019）。2015 年実施の PISA 報告書によると、「直前 2 週間で丸 1 日以上学校を欠席したことがある」割合の OECD 平均は 20% である。それに対し、日本は 2% と、OECD 参加国・地域のなかで最低の数字である。それにも関わらず、日本では不登校が増加し大きな教育的な課題として捉えられていることを、イギリスの BBC News が 2019 年に「Why so many Japanese children refuse to go to school」という記事で報じた。本記事の中で「不登校」を「futoko」、ひきこもりを「hikikomori」と表記しながら、教育システムの反映である可能性に触れた。日本の不登校問題は、他の国とは異なる教育的背景を持った特異的な問題であることがうかがえる。

日本の不登校児童生徒は 2023 年度に 299,048 万人と、10 年連続で最多を更新した（文部科学省, 2023）。また、長期欠席児童生徒も小中学校において前年度比 46,898 人増の 460,648 人が報告された（文部科学省, 2023）。不登校は「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、登校しないあるいはしたくともできない状況にあるために年間 30 日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いたもの」と定義される（文部科学省, 2003）。この「病気や経済的な理由による者を除いたもの」という部分については注意が必要である。学校は学校長の判断により児童生徒が不定愁訴を訴えたときに、医師から何らかの診断名が付いた場合、その児童生徒の欠席を病欠と報告する可能性がある。「何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景」がその児童生徒にあったとしても、不登校として認定されていない可能性がある。2022 年度の不登校児童生徒を除いた長期欠席者は 161,600 人に上るが、この中に「登校したくても

できない」児童生徒が含まれているとしたら、不登校支援を必要とする実際の児童生徒数は、報告されている不登校児童生徒数よりも多いことになる。また、新型コロナウイルス感染回避により 30 日以上登校しなかった児童生徒数は 20,905 人存在し（文部科学省、2022）、不登校行動とは異なる教育的な課題も出ており、今後の動向に注視が必要である。

文科省の調査発表による不登校児童生徒数は学校や教育委員会の回答でもあり、日本財団（2018）は、実際に不登校支援を必要とする子どもの実態に迫るために、現中学生及び中学校を卒業した 22 歳までの合計 6,500 人を対象とした調査を行った。その結果、推計約 33 万人の中学生が不登校傾向にあると報告した。不登校には至っていないものの、中学校生活に困難を抱えている不登校予備軍は現実によく存在することが示されており、不登校支援の範囲について再考が必要だろう。

不登校対策は近年、様々な法律や通知が發布されている。文部科学省は、2015 年度に「フリースクール等で学ぶ不登校児童生徒への支援モデル事業」を予算化し、公民連携型の、学校外でも不登校児童生徒の教育機会を認める流れを作った。2017 年 4 月より施行された「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）」の第 8 条から第 13 条では、不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等が初めて法律上に明記され、全児童生徒への不登校予防的な支援、教職員や福祉・心理等関係機関の役割、教育支援センター（適応指導教室）の役割、学校外での教育の機会確保等が明記された。そして、2019 年 10 月には「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」（文部科学省、2019）が発出され、「「学校に登校する」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」との方針が明示され、学校や教育のあり方に対する姿勢は大きな転換を迎えつつある。

そこで、本研究では G7 主要国首脳会議参加国の不登校の実態や支援策を概観し、①不登校の定義の有無、②不登校対策に関連する法整備、③不登校児童生徒に対する教育的配慮の有無、④不登校児童生徒に対する支援の方針を整理することにより、日本の不登校支援対策の課題を検討していくことを目的とする。

2. G7（主要国首脳会議）参加国の不登校支援対策の現状

G7（主要国首脳会議）参加国と日本の義務教育の年限は表 1（ユネスコ統計研究所（UNESCO Institute for Statistics）のデータベースを基に各国の義務教育の状況を整理した）のように 1～3 年の差がある。本章では、アメリカ、カナダ、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアの不登校対策の状況を整理する。

表 1 教育に関する基本情報

| | 日本 | アメリカ | カナダ | イギリス | フランス | イタリア | ドイツ |
|--------|-------|------|-------|---------|------|------|-------|
| 義務教育 | 開始年齢 | 6 | 6 (7) | 5 | 6 | 6 | 6 |
| | 年限(年) | 9 | 12 | 10 | 11 | 12 | 9 |
| | 修了年齢 | 14 | 17 | 15 (16) | 16 | 17 | 15 |
| 前期中等教育 | 開始年齢 | 12 | 12 | 12 | 11 | 11 | 10 |
| | 年限(年) | 3 | 3 | 3 | 4 | 3 | 5 (9) |

(1) アメリカ

アメリカでは、不登校は、school refusal behavior（登校拒否行動）や school absenteeism などと表現され、理由を問わず年間 15 日以上欠席がある長期欠席児童が当てはまり、759 万人（15%）ている（連邦教育省、2016）。アメリカの学校においては「Average Daily Attendance：ADA（毎日の平均出席者）」という指標を用いて、出席率を示しており、The Every Student Succeeds Act（ESSA：2015 年）によって、学校は教育の質を客観的な指標を用いて公表するよう求められている。また、出席率のみでなく、長期欠席児童生徒数についても国に報告することが求められ始めている。

また、各州に制定される義務教育法の中に就学義務について明記されている。基本的に、子どもには「学校出席義務」が存在し、親が子どもを定期的に学校に登校させない場合、法的な措置が取られることがある。佐々木（2003）によると、学校に出席したと認める規程は、5 つに大別できる（①就学先を公立学校に限定している規程、②公立学校・私立学校の双方を就学先としている規程、③公立学校・私立学校・ホームスクールを就学先としている規程、④就学先を単に学校としている規程、⑤就学先を定めず授業（instruction）を受けねばならないとしている規程）。アメリカの場合、学校による家庭教育支援（Home Schooling）が法的に認められていることが大きな特徴だろう。150 万人以上が利用している。宇田（2017）はそれに伴い、小・中学校から登録可能なバーチャルスクール（Virtual School：VS）も盛んであると述べている。

アメリカでは不登校児童生徒へのサポートとして「積極的行動支援（Positive Behavior Interventions and Support：PBIS）」が用いられている。Kearney & Silverman（1990）は不登校を行動問題として捉え、登校拒否行動（School Refusal Behavior：SRB）として表現した。「PBIS」は、行動分析学に基づき、学校や福祉施設的环境を整備し、子どもや利用者の望ましい行動を増やし、望ましくない行動を減らすアプローチである。PBIS による支援は 3 層構造となっており、学級や学校の全児童生徒の支援を「第 1 次支援」、第 1 次支援を用いても問題行動を示す可能性が払拭できないと考えられる場合に小集団に対する支援を展開する「第 2 次支援」、そして個別的介入の「第 3 次支援」へと順次支援を展開していく（Sugai & Honer, 2002）。アメリカの PBIS センターでは 2022 年に「School Refusal: Assessment and Intervention」と題する特集を組むなど、不登校に対する PBIS を積極的に展開し始めている。

(2) カナダ

カナダの不登校定義話？法律も？カナダでは不登校や学業の遅れが問題となった場合、学校や教育機関は、①個別のサポートプランの策定、②教育サービスの提供、③特別なニーズへの対応、④家族との協力といったアプローチを取る。

カナダはピアサポート（peer support）の発祥の地であり、Carr, R.（1984）は、中高生は仲間との関係、将来の職業の選択など、様々な悩みや問題の約 80%を生徒同士で相談し、解決しているということを明らかにした。それを踏まえ、自助（セルフヘルプ）を基本とし、生徒がお互いに助け合える（ピアヘルピング）ように指導し、仲間として互いの悩みを受け止め、解決していく力を身に付けさせることで、悩みを持つ子どもが減少すると考えた。カナダではピアサポートが不登校対策にも大きく導入されている。また、カナダにおいても PBIS が導入されている。

(3) イギリス

小阪（2020）によるとイギリスでは、長期欠席者は全体の約 1 割である。イギリスでは、義務教育期間中、子どもは法的に学校に通うことは義務とされる。親は子どもの出席を確保しなければならず、親が子どもの出席を確保しない場合、地方教育機関は警告や罰金の科白を発行することができ、最終的には、親に対して法的な措置が取られる可能性がある。また、教育水準局（Ofsted）によると、家庭教育（home education）を受けている子どもの数は、2018 年度で 58,000 人、前年より 27% 増加するなど大きく割合が増えている。また、イギリスには「パストラル・ケア」という日本でいう生徒指導の概念があり、1950 年代後半から普及し始めた。Johnson, D（1980）はパストラル・ケアの概念として「学校が取り組む生徒への福祉の諸機能の総称」と述べており、長期欠席者への支援についても支援を展開している。また、子どもたちの発達に着目するとともに、虐待や両親の離婚など様々な育ちの問題を背景に、愛着に課題を持ち、社会的・情緒的・行動的に困難を抱える子どもたちを支援することを目的とした学校を挙げての取り組みである「Nurture Group」があり、教育機関としての一翼を担っている。虐待や発達障害と不登校の関連性を鑑みる上で、学校を挙げての取り組みである部分が特徴的である。

不登校支援対策としては、専門職である「教育福祉担当官（Educational Welfare Officer：EWO）」が、学校と生徒や家族の間に連絡を取りながら、親や生徒と協力して不登校生徒の問題に対処する役割を担っている。EWO は教育機関と協力して、生徒のニーズに合った対応を提供する。また、一部の地域では、不登校児童生徒向けにオルタナティブ・プロビジョンが用意されており、通常の学校環境から外れた形で、柔軟な学習環境プログラムを提供している。

(4) フランス

フランスは 1882 年より月 2 日以上医師の診断のない休みがある生徒に対し、教育委員会が学校側に対応を求めている。フランスでは、教育義務法（Loi sur l'obligation scolaire）に基づき、不登校が問題となった場合、教育機関や地方行政当局が介入し、解決策を模索することとなっている。不登校が深刻な問題となり、家庭の事情などが絡む場合には、教育保護司法（Assistance Éducative）が適用されることがあり、子どもの権利を守りながら、適切な教育環境を確保するための手続きが取られる。児童生徒が特別な教育ニーズを持つ場合には、個別の教育プラン（Projet Personnalisé de Scolarisation：PPS）が策定されることになる。これも法的なものであり、不登校や障害を抱える児童生徒が最適なサポートを受けられる個別の教育プランである。

安發（2023）の調査によると、フランスでは、子どもの欠席について原因を理解し方法を提案する役割を親ではなく学校に求めているという。その結果、学校に行かないことは、成績の悪化や調子の悪さのように「行動の変化」として理解され、改善まで専門職が対応すると言い、行動論的アプローチがうかがえる。さらに、長期欠席に対し、「学校によるネグレクト」という言葉が用いられ、いわゆる「教育ネグレクト」の枠組みで捉えられているとの指摘を展開している。

(5) ドイツ

ドイツの不登校は「怠学」「回避行動」「登校拒否」などと分類されており、「非合法的な不就学」と定義づけられている。ドイツの教育行政「国家の学校監督」（連邦基本法第 7 条 1 項）に基礎づけられるが、教育・文化政策は「文化高権（Kulturhoheit）」の原則に基づき 16 ある州の権限に帰属するため、学校監督を行う国家とは州を指す（園山・辻野・有江・中丸, 2021）。子どもたちは、義務教育法に規定される「登校義務」という制度により、学校に登校することが法的に求められている。親や保護者には、子どもが定期的に学校に通うサポートをする責任が課せられている。

辻野（2020）によると、ドイツでは「半日授業（午前中または午後の早い時間に授業が終了する）」を導入しており、教員は「授業」の専門家という位置づけである。不登校には、学校心理職、学校ソーシャルワーカー、警察といった専門職が携わり、特に、警察の介入があることに特徴がある。ドイツの公教育の目的は「授業」に特化しており、それ以外の問題は多職種連携により問題解決を図ることになっている。

(6) イタリア

イタリアの教育は教育法に基づき、不登校の生徒に対しても教育権が保障されている。教育法では、学校教育の普遍性と包摂性を強調しており、全ての子どもが教育を受ける権利を有しているとする。また、本法律では、学校と家庭が協力し、生徒の教育に対する権利を確保することを求めている。不登校児童生徒に対しては、学校と家庭が連携して、生徒に最適なサポートを提供することが期待されている。神戸新聞（2023）はイタリアのひきこもりについて記事化しており、日本と同様に家族主義の国家であるため、不登校およびひきこもりの数が多く存在している。

3. 今後の日本における不登校支援対策の展望

本研究では G7 参加国における不登校支援対策と教育の制度について概観してきた。目的の①「不登校の定義」は、定義付けをしている国と定義自体が存在しない国が見られた。不登校は「親が子どもの教育を受ける権利を剥奪している」という根拠により、アメリカやドイツのように、法的な措置を講じる国も存在していた。また、フランスのように、子どもの不調は個人的なものではなく教育政策の結果と捉えられ学校に調整を求め、学校に合わない子どもがいるのではなく、学校に全ての子どもに対応し子どもの権利を守るといった公教育に対する考え方の違いも見られた。

日本でも学校教育法において保護者に対して「通学するよう督促することと、それに従わない場合は、10 万円の罰金が科される」が規定されている。学校教育法施行令（1953）第 20 条に「学校長による教育委員会への報告」、第 21 条に「教育委員会による保護者への督促状の送付」の制度が制定されており、各自治体で作成する教育委員会規則には、学校長による「出席の督促」も掲げられている。ただし、この制度の実行度の確認は実施されていない。教育機会の確保の柔軟性は見られるようになったが、それが誰の責務として行われるのか曖昧であり、日本では学校のみではなく、親の対応によって子どもの権利の保障の程度が左右されるリスクがあると言える。

アメリカやカナダにおいて実施されている PBIS は日本においても不登校支援に適用さ

れている。PBIS や SWPBS などのポジティブ生徒指導は、罰による指導を極力避けて、好ましい行動に着目して強化するものであり、特に、PBIS におけるティア 1（学級または学校の全児童生徒が対象の「第 1 次支援」）の実践は、学校雰囲気の改善に寄与するとのエビデンスが報告されており（Simonsen, B & Myers, 2015）、不登校予防の取り組みとして注目されている。

個別の子どもの問題に応じて教育を受ける機会を最適な形で受けられるよう調整していくことは未だ難しさがあるだろう。日本では発達障害のある児童生徒の不登校との関連が多くの調査から指摘されているものの、「適応指導教室に通えない子も多く、学習機会の喪失だけでなく、ひきこもりのリスクを防ぐために居宅訪問型児童発達支援の対象の拡大が必要であり、また、保育所等訪問支援の対象を、児童自立支援施設や少年院にも拡大することが重要」である（日本発達障害ネットワーク、2021）という現状がある。それというのも、アメリカやカナダでは認められている「ホームスクーリング」について、日本の義務教育では認めておらず、公立学校・私立学校・フリースクール、教育支援センターなど何かしらの教育機関での対応が求められている。しかし、近年は教育機会確保法の制定やコロナ禍における教育対策として ICT での学習を推進するフリースクールやオルタナティブスクールも存在し、出席日数としてカウントされている。多様な学びの確保という流れの中において、学校外の教育の重要性は高まりを見せ、ホームスクールは日本においても無視できない教育形態である。

以上のように本研究では海外の教育体制を概観してきた。その中で、日本には見られない制度や方針が立てられていたり、独自の役職を配置していたりするなど日本の制度体制構築においても参考になることが多々見られた。今後は、本研究の発展として日本と海外の制度との比較を多角的に行うとともに、アメリカで開発され日本においても展開し始めているポジティブな生徒指導に代表される行動論的アプローチの展開について考察を深めることが重要である。

文献

- 安發明子（2023）『フランスの不登校支援に関する研究：予防的アプローチと包括的支援』対人援助学会
- BBC News（2019）『Why so many Japanese children refuse to go to school』<https://www.bbc.com/news/world-asia-50693777>.amp
- Carr, R.（1984）『The theory and practice of peer counselling』*Educational and Vocational Guidance*, 42, 1-10.
- Center on PBIS（2022）『School Refusal: Assessment and Intervention』
- Department of Education（2016）『Chronic absenteeism in the nation's schools：A hidden educational crisis』
- Gottfried, M.A., & Hutt, E. L.（2019）『Understanding and addressing student absenteeism』Harvard Education Press.
- Kearney, C. A. & Silverman, W. K.（1990）『A preliminary analysis of a functional model of assessment and treatment for school refusal behavior』*Behavior Modification*, 14, 340-366.
- 神戸新聞 NEXT（2023）『<https://www.kobe-np.co.jp/news/sougou/202211/0015830579.shtml>』
- 小阪肇（2020）『「イギリス」文科省 諸外国の教育動向 2019 年度版』明石書店
- 栗原慎二・石井眞治・神山貴弥・沖林洋平・井上弥（2009）『児童・生徒のための学校環境適応ガイドブック－学校適応の理論と実践－』協同出版
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課（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』
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課（2022）『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』
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課（2021）『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』
- 文部科学省（2019）『不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）』
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課（2018）『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』
- 文部科学省（2016）『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』
- 文部科学省（2003）『今後の不登校への対応の在り方について』
- 日本発達障害ネットワーク（2021）『社会保障審議会障害者部会 第 110 回（R3.5.17）資料 4』 <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000779716.pdf>
- 日本財団（2018）『不登校傾向にある子どもの実態調査』
- PBIS Center（2022）『School Refusal: Assessment and Intervention』
- 笹尾幸夫・宇田光『PISA2015 の調査結果から読み取る我が国の理科教育に関する一考察』南山大学教職センター紀要, 4, 1-16.
- 佐々木司（2003）『アメリカ 50 州現行義務教育制度の法規定分析』研究論叢. 芸術・体育・教育・心理, 53, 111-124.
- Simonsen,B & Myers, D（2015）Classwide Positive Behavior Interventions and Supports : A Guide to Proactive Classroom Management（=2020, 宇田光・西口利文監訳, 有門秀記・市川哲・川島一晃・高見佐知・福井龍太・松山康成「ポジティブ生徒指導・予防的学級経営: いじめ、不登校、学級崩壊を予防する問題解決アプローチ」明石書店.
- 園山大祐・辻野けんま・有江ディアナ・中丸和（2021）『国際比較に見る COVID-19 対策が浮き彫りにした教育行政の特質と課題—フランス, スペイン, ドイツ, 日本の義務教育に焦点をあてて—』日本教育行政学会年報, 47, 25-45.
- Sugai,G & Honer,R.（2002）『The evolution of discipline practices: School-wide positive behavior Supports』*Child & Family Behavior Therapy*, 23-50.
- The Every Student Succeeds Act（ESSA）（2015）
- 辻野けんま（2020）『ドイツ公教育の射程と教員の「教育上の自由の現状に関する研究』科学研究費助成事業研究成果報告書
- 宇田光・西口利文・市川哲・工藤弘・松山康成・有門秀記（2023）『ポジティブ生徒指導の動向（8）—登校力を高める PBIS と不登校への階層的支援モデル（PISA）』日本教育心理学第 65 回総会発表論文集, 82-83.
- 宇田光・市川哲・工藤弘・溝口哲志・森本晃介・有門秀記・松山康成（2022）『ポジティブ生徒指導の動向（7）—登校力を高める PBIS と不登校への階層的支援モデル（PISA）』日本教育心理学第 63 回総会発表論文集, 82-83.
- 宇田光（2017）『米国における学校安全への対応（2）—ホームスクールと交通安全を中心に—』南山大学教職センター紀要, 2, 20-33.
- ユネスコ統計研究所（UNESCO Institute for Statistics）