

千葉県不登校児童生徒の教育機会の確保を支援する条例

千葉県議会事務局政務調査課

千葉県は、「千葉県不登校児童生徒の教育機会の確保を支援する条例」を制定した（条例第17号として、令和5年3月17日公布、同年4月1日施行）。

不登校の児童生徒に特化した教育機会の確保を支援する条例の制定は、都道府県では全国初。不登校児童生徒の状況に応じた施策を総合的に推進することで、社会的に自立できるようにすることを目指す。

1 はじめに

議員提案による「千葉県不登校児童生徒の教育機会の確保を支援する条例（以下「本条例」という。）」は、令和5年2月定例県議会において全会一致で可決され、令和5年3月17日に公布、同年4月1日に施行されました。

本稿では、本条例の立案を支援した立場から、立法者意思を推察して、本条例の制定に至った背景や経緯などを紹介します。

2 条例制定に至った背景と経緯

義務教育としての普通教育は、児童生徒の持つ能力を伸ばし、社会で自立的に生きる基

礎を培うものとして極めて重要であり、学校教育は、児童生徒の心身の発達に応じて体系的・組織的に行われ、義務教育の水準の確保に大きな役割を果たしてきました。

これは、今後も、義務教育における重要な柱として変わるものではありません。

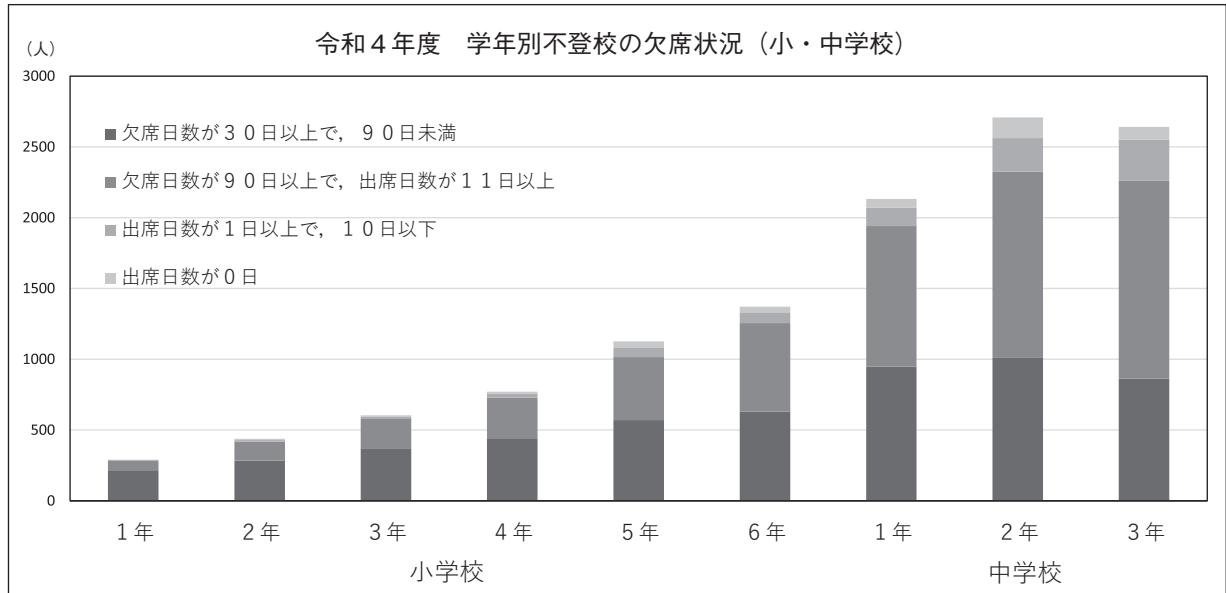
しかし、社会状況の変化や児童生徒の抱える課題の複雑化、深刻化等に伴い、近年は、全国的に不登校児童生徒が増加している状況となっており、国では、平成28年に「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律（以下「教育機会確保法」という。）」が制定され、各種取組が行われてきました。

しかしながら、現在も不登校児童生徒の増加傾向は続いており、本県においても、令和4年度の小中学校の不登校児童生徒数は、公立学校で1万2082人と、10年連続の増加、過去最多となり、このうち、学校内外の専門的な相談機関等から、相談・指導等を受けていない者が約4割存在する状況となっています。

こうした中、本県議会では、超党派による「千葉県議会フリースクール等教育機会確保議員連盟」を設立し、不登校児童生徒の教育機会の確保に向け、条例の必要性を含めた調査研究を行ってきました。

その調査研究等を踏まえ、自由民主党千葉

図表 千葉県における令和4年度の公立小中学校不登校児童生徒の状況（学年別）



（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」から）

県議会議員会に、不登校児童生徒の教育機会の確保を支援するための条例の制定を目的としたプロジェクトチーム（以下「PT」という。）が設置され、本条例の具体的な検討が始まりました。

PTでは、県内の不登校児童生徒の状況やフリースクール等の活動状況などを踏まえつつ、条例制定に当たっての課題を整理しながら条例案の検討が進められました。

その後、執行部等との協議やパブリックコメントなどを経て、令和5年2月定例県議会に議員発議条例案として提出されるに至ったものです。

3 条例の特徴

本条例は、全15条で構成し、「基本理念（第3条）」、「県の責務（第4条）」、「各主体の役割（第5条）（第8条）」、「基本方針（第10条）」、「情報の提供等（第11条）」、「相談体制の整備（第12条）」、「学校以外の場における学習活動等の状況の継続的な把握（第13条）」、「県民の理解の促進（第14条）」及び「千葉県不

登校児童生徒支援連絡協議会（第15条）」を施策の基本的な事項の柱として規定しています。

以下、条例の主なポイントについて説明します。

（1）目的（第1条）

本条例の目指すところは、不登校児童生徒が社会的に自立できるようにすることです。

以前は、不登校は登校拒否と呼ばれて問題行動の一つと捉えられていた時期もあり、学校に登校させ、学校生活に適応させることが不登校対策とされてきましたが、現在は、不登校児童生徒への支援は、学校に登校するという結果のみを目標とするのではなく、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、との考え方に変わってきています。

このため、第1条では、本条例の目的として、不登校児童生徒の教育機会の確保に関し、基本理念を定め、県の責務や関係者の役割を明らかにするとともに、県の実施する施策について必要な事項を定めることにより、不登校児童生徒の状況に応じた施策を総合的に推進し、もって不登校児童生徒の将来における社会的自立に資する旨を定めています。

(2) 基本理念(第3条)

第3条では、不登校児童生徒の教育機会の確保について基本となる考え方を掲げています。

第1号では、まずは不登校が生じないような学校づくりが大切であるとして、不登校児童生徒に限らず、全ての児童生徒が豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられるような学校運営を図ることとしています。

第2号では、第1条の目的にもあるように、不登校児童生徒への支援に当たっては、不登校児童生徒の主体性を尊重し、学校に登校できるようにすることのみを目標とするのではなく、将来の社会的自立を目指すこととしています。

これは、子どもの成長の過程において学校教育が必須ではなく、他の道をたどったとしても、将来、社会的に自立することが重要であって、そのために学校以外の場においても教育機会を確保する必要があるとの考え方を基本理念として明示して規定したものであり、本条例の特徴の一つとしています。

また、社会的自立を目指すには、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて考えることが大事であり、当該児童生徒や保護者を追い詰めることのないように配慮しなければならぬことから、不登校児童生徒の主体性を尊重することとしています。

第3号では、不登校の理由や、どのような

支援が必要なのかは、児童生徒それぞれ異なることから、一人一人の児童生徒に対応した多様な学習の機会が用意される必要がある、という考え方を規定したものです。

(3) 県民の役割(第8条)

不登校児童生徒への支援については、学校だけが教育の場ではないという考え方は徐々に広がってきてはいますが、まだ十分に理解が浸透している状況ではなく、そのために苦しんでいる不登校児童生徒、保護者も少なくありません。不登校児童生徒の約4割が相談・支援を受けていないことも、こうした理解が進んでいないことの表れとも考えられます。

このため、学校だけが教育の場ではないことを県民に理解していただくことは、不登校児童生徒への多様な教育機会の確保を図る上で非常に重要であることから、第8条において、県民に期待する役割として規定したものです。

なお、第14条において、県は、不登校児童生徒の教育機会の確保の重要性について県民の理解を深めるよう必要な措置を講じることとしています。

(4) 基本方針(第10条)

第10条は、県が不登校児童生徒の教育機会の

確保に関する施策を総合的に推進するため、基本方針を定めることを規定しています。

教育機会確保法では、国は「基本指針」を定めることとしています。国は「基本指針」を定めることとは規定していませんが、地方公共団体が指針等を定めることは規定していません。また、本条例で、独自に、県が自らの進むべき方向を示す「基本方針」を定めることとしたものです。

併せて、不登校児童生徒に多様な教育機会を提供し教育機会を確保するには、様々な関係者との連携が必要であることから、基本方針を定めるときは、第15条で設置する連絡協議会における協議を経なければならないとしています。

(5) 千葉県不登校児童生徒支援連絡協議会(第15条)

不登校児童生徒に、学校以外の場を含む多様な教育の場を提供し、教育機会を確保していくためには、県だけではなく、不登校児童生徒の支援に関わる様々な関係者の密接な連携が不可欠となります。

このため、第15条では、県及び市町村の教育委員会、学校、児童生徒の保護者、フリースクール等、学識経験者などの関係者で構成される千葉県不登校児童生徒支援連絡協議会

を設置し、基本方針の策定時の協議や施策を円滑に実施するための連絡、協議を行うものとししました。

4 条例施行後の取組

本条例の施行を受け、県教育委員会において、県及び市町村の関係者、小中学校の校長、保護者、フリースクール関係者並びに学識経験者の15名で構成する「千葉県不登校児童生徒支援連絡協議会（以下「連絡協議会」という。）」が設置され、第1回会議が開催されました。

会議では、本条例に基づく基本方針の策定に向けた議論が交わされ、不登校児童生徒が県内どこかの地域に居住していても、一人一人の状況に応じた適切な支援が受けられるよう環境を整えていくことが必要との共通認識を得ました。今後、連絡協議会での議論を深め、令和5年度内に、基本方針の原案をまとめることとしています。

また、県教育委員会では、不登校児童生徒に対する効果的な施策を検討するに当たり、その実態を把握するため、不登校となる要因や支援ニーズなどについて、不登校児童生徒約1万人及びその保護者を対象とした調査を実施するほか、県内で活動するフリースクール等の民間団体・施設約100団体を対象と

した、活動の実態、学校や家庭との連携状況、運営上の課題などに関する調査を実施することとしています。

5 課題と今後の展望

令和6年度からは、連絡協議会における議論を踏まえて策定する基本方針と実態調査によって得られた基礎資料を柱として、不登校児童生徒の教育機会の確保のための効果的な施策を検討していきます。

本県の不登校児童生徒は増加を続けており、そのスピードに支援が追い付いていないという指摘があることから、今後は、質、量ともに学校以外の教育の場を充実させていく必要があり、そのためには、本条例の基本理念である関係者の密接な連携が重要です。公的施設である教育支援センターや学びの多様な化学校（不登校特例校）の整備を進めるとともに、民間のフリースクール等とも相互に協力・補完することで、不登校児童生徒一人一人の状況に応じた教育機会の確保に努め、本県の不登校児童生徒を誰一人取り残さないという強い決意の下、将来の社会的自立に向けた支援に取り組んでいきます。

