

令和6年6月

教育行政について

- ・増加し続けている不登校児童生徒数であるが、上田市の状況はどうか。また、不登校傾向にある子どもたち(隠れ不登校)の数は把握しているか。
- ・不登校について教育委員会の議事録を見ても10年協議されていないが、どこでどのような議論を行っているか。
- ・学校のプールについて

◆18番(井澤毅君)

議長の許可をいただきましたので、通告に従い上田市の教育行政について、順次質問させていただきます。

少子高齢化が進む日本では、15歳未満の子供の数は40年以上減少を続けています。一方で、そのような状況下においても**不登校児童生徒数は毎年増加**し続けています。昨年10月の文部科学省の発表では、令和4年度の全国の不登校児童生徒数は29万9,048人で、前年度から5万4,108人、22.1%増加し、過去最多となってしまいました。これは10年前と比較すると、小学生は3.6倍、中学生は2.1倍の増加とのこと。

上田市においても同じ傾向となっています。過去の答弁をまとめると、平成30年、小学校で94人、中学校で180人、合計274人、それが**令和4年では合計500人を超え、さらに増加傾向**とのことでした。**僅か4年で約2倍に増えてしまったこと**になります。大変驚きの数字となっています。

そこでお伺いします。まず、直近の令和5年度の不登校児童生徒数の状況はどうか。また、これまで市は、不登校の児童生徒を増加させないために、どのような対策を講じてきたのか。その対策は有効であったかお伺いします。

また、**不登校児童生徒の3倍以上とも言われている隠れ不登校**とも呼ばれる不登校傾向にある子供たちの数は把握しているか。

以上お伺いし、最初の質問とさせていただきます。

◎教育長(酒井秀樹君)

不登校に関してご質問をいただきました。

まず、年間30日以上欠席のある令和5年度の不登校児童生徒数について、速報値ですが申し上げます。小学生は229人、全児童に占める割合は3.06%、前年比61人の増加です。中学生は325人で、全生徒に占める割合は8.53%、前年比マイナス8人、合計は**554人で、全児童生徒に占める割合は4.9%、前年比プラス53人**という状況でございます。

次に、不登校児童生徒を増やさないため、市がどのような対策を講じてきたかという点についてお話をします。

教育委員会では、3つの段階、3つの方向から支援、対策を講じてきました。まず段階です。これは、不登校になっているお子さんが現在どんな状況かを学校の側が把握するために考え

ています。1つ目として、学校に行くのが何となく苦しい段階、2つ目として、外部からの刺激が苦しくなってしまう段階、3つ目として、外に出る気持ちは出てきたが不安でいっばいの段階です。それぞれの段階で対応の仕方や支援の仕方は異なり、また一人一人によってその効果も異なりますので、3つの方向からその子にとってどんな支援が有効なのかを確かめ、試行錯誤を繰り返しながら行ってきております。

例えば外に出る気持ちが出てきた段階の支援として、その子が外に出られる状況として、どんな場所なのか、どんな時間なのか、どんな人となら会えそうなのかと3つの方向から支援の方向を探ります。

その方向は、やはり児童生徒に応じて千差万別です。児童生徒の状況に応じて、場所については教室以外に特別教室、あるいは学校に入れないう児童生徒には教育相談所やふれあい教室、子供の困り感に寄り添った場所が提供できるようにしております。さらに、令和4年度には民間施設等に関するガイドラインを策定し、民間施設との連携の運用も開始しております。時間については、午前中登校ができるお子さん、お昼の登校ができる子、午後の登校や放課後、夜の登校など、これも学校や相談所で子供の困り感に寄り添いながら支援を行ってきております。人については、上田市では県の相談員のほか、市内全ての小中学校にこころの教室相談員を配置しております。また、お子さんだけでなく、その保護者も苦しんでいらっしゃる場合が多くありますので、そんな保護者や子供に対してスクールソーシャルワーカーを派遣し、不安なお子さんの気持ちに寄り添ったり、子供や家庭に寄り添ったりする支援を行ってきております。様々な角度から集めた情報を校内の支援会議で検討し、今どの段階でどんな支援が有効で、どんなことを求めているかなど、方向をいつにして支援をしているというのが実情です。また、学校では教育相談所や福祉課など、市の他の部局とも連携をしながら支援対策を行っていらっしゃるところでございます。

これらの対策が有効であったかということですが、不登校に至る要因は一人一人異なり、また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ところにあると思っております。どの部分を見て有効であったか否かを判断することは難しいというのが実情です。しかし、不登校支援に終わりはございません。不登校の児童生徒数など明らかとなる数値は真摯に受け止めながら、児童生徒の実態を把握し、対策の有効性を常に検証し、支援と対策の充実を図っていくことが何よりも大切なことと考えております。

次に、隠れ不登校と呼ばれる不登校傾向にある子供たちの数を把握しているかということについてです。勉強不足で大変申し訳ないのですが、私自身この隠れ不登校という言葉が今回初めて知りました。先ほど申し上げたように、不登校は特別なお子さんになるわけではなく、成長の過程の中で心に感じる不安感や困り感、そういった心の寂しさを十分に解消できなくなったとき、行動として登校できなくなると考えています。そして多くの場合、そんな不安感を抱え行動できなくなる自分自身を責め、ますます苦しくなっていくお子さんを私自身たくさん関わり、胸を痛めてきました。それは、前触れがあつて始まるものではなく、

困っていることそのものをお子さん自身が胸に秘めているため、周囲の大人が僅かな表情の変化から推しはかるしかないのではないかなと捉えています。ですから、隠れ不登校という状態があり、その数がどれくらいであるかという点については把握できていないのが実情です。ただ、教育委員会としましては、何となく教室に入れず不安を抱えている児童生徒が心を開ける場所として、こころの教室相談員を各校に配置し、相談室を配置したり、校長室や保健室、職員室にいつでもどうぞという札を掲げたりするなど、不登校にならないように、困り感に気づけるように対応しているところでございます。

以上でございます。

◆18番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。令和5年度の不登校児童生徒数というのが554人、全体の約4.9%、昨年と比較すると53人増えているということが分かりました。

それと、2問目の私がお聞きしたのは、これ増加させないための対策、要は未然防止のために何をやってきたかということをお伺いしたのですけれども、今お答えいただいた3段階の対策というのは、もう既に不登校になってしまったお子さんに対してのことなのかなとちょっと思いました。またこの後質問するので、それについては結構でございます。

それと、隠れ不登校については、言葉も初めて聞いたし、把握はしていないということも分かりました。

次の質問に移ります。不登校の子供たちが増え続けている現在、とても大きな教育課題であると私は思っております。ですが、この問題に対してのこれまでの市の対応に大変疑問を感じているところでございます。教育委員会の議事録を見る限り、10年以上遡ってみても一度も協議されていません。また、市長と教育長が地域の教育の問題やあるべき姿をしっかりと共有して教育施策を推進するため設置された総合教育会議の議事録を見ても、令和3年の7月と11月の会議で検討されているだけでございます。特にこの近年、大変増加し続けている状況下において、令和4年度も令和5年度も令和6年度も議事録を見る限り不登校についての議論はされていません。また、上田市の小中学校のあり方検討委員会においても、会議録を見る限り不登校の児童生徒を未然に防ぐという観点での協議はされていないと思えます。

そこでお伺いします。大変大きな教育課題である不登校対策について、市はどこでどのような協議、検討を行っているかお伺いします。

また、不登校児童生徒を受け入れる学びの多様化学校、いわゆる不登校特認校について、国は全国300校の設置を目指していますが、上田市はこの設置についてどのように考えているか。

以上をお伺いいたします。

◎教育長（酒井秀樹君）

不登校は、議員ご指摘のとおり、教育委員会にとって大変重要な教育課題であると捉えております。協議、検討の状況でございますが、公の協議としましては、直近では令和4年度に不登校対策としまして、先ほども申し上げました民間施設に関するガイドラインの策定に当たり、教育委員会、総合教育会議で協議、検討を行ってきた経過がございます。不登校対策の協議、検討については、主には教育委員会内、もしくは教育委員会と市内の全小中学校の教員で構成する不登校対策指導委員会で行われており、会議では各校の取組状況の検証や教育相談所や校外中間教室の運営方針等を検討しております。

次に、学びの多様化学校についてです。不登校は上田市のみならず、全国的な教育課題であり、国において令和5年3月に不登校対策を総合的に進めるためのプランが策定されております。このプランにおいて、不登校児童生徒の学びの場として学びの多様化学校の設置も示されておりますが、上田市では現在、学びの多様化学校の設置は検討しておりません。いずれにいたしましても、議員ご指摘のとおり、不登校児童生徒が増加している状況にありますので、教育委員会では国のプランの内容も踏まえ、様々な方策を引き続き研究していきたいと考えております。

以上でございます。

◆18番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。不登校については、不登校対策指導委員会での検討を行っているということですね。学びの多様化学校については、設置は検討していない、考えてはいないというご答弁だったと思います。

先ほどから出ている不登校児童生徒を支援する民間施設等に関するガイドライン、これを上田市は令和5年3月に策定されていますけれども、さっきから言っているように、これはあくまで不登校になってしまった児童生徒への支援策であると思います。未然防止につながるものではありません。ですので、この不登校の児童生徒の増加に対する歯止め策、そういったことにはつながらないというふうに考えております。

次の質問に移ります。令和元年9月の定例会でも確認しましたが、通学区域について伺います。増加を続ける不登校児童生徒ですが、不登校にならないようにする未然防止が大事であると強く感じています。先ほどの隠れ不登校とも呼ばれる不登校傾向にある子供たちもそうですが、不登校にならないための選択肢の一つがほかの学校へ転校するということだと思います。前回確認したときは、令和元年で小学校が164人、中学校が62人、合計226人の子供たちが指定された学区外に就学しているとのことご答弁でした。

そこで伺います。小中学校の通学区域は、上田市立小・中学校の通学区域に関する規則に明記されているが、何らかの理由で指定された学区外に就学している児童生徒の状況はどうか。また、学区外に就学するためには、学区外就学許可基準に基づいて適正と認められた場合に限り許可するということがよいか。実態もそのとおりになっているか。その確認はどのように行っているか。

以上、お伺いします。

◎教育長（酒井秀樹君）

学区外にある小中学校へ就学を希望し、就学指定校変更届を教育委員会に提出し、許可された児童生徒数は、**昨年度 221 人**となっております。その主な理由ですが、**保護者が共働き等のため、放課後子供の面倒を見てくれる学区外にある祖父母宅等の学区に通わせたい**という理由が最も多く 78 件、続いて心身の事情等が 58 件、年度途中の転居が 39 件となっております。

許可の決定につきましては、**教育委員会が定める学区外就学許可基準に基づき適正と認められた場合に限り許可**しております。実態とも一致していると認識しております。

確認につきましては、**教育委員会が保護者から事情等を直接お聞きするとともに、在籍学校長から意見聴取**を行うことで確認をしております。

以上でございます。

◆18 番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。何らかの理由で指定された学区外に就学している児童生徒は合計 221 人というご答弁でした。令和元年度に比べて、226 人ですので、ほぼ横ばいというか、変わりがないなということが分かりました。

それと、学区外通学について、許可基準以外の理由でほかの学区外に通っている人がいるというような話もお聞きしたもので、ちょっと一応そのことについてお伺いしましたけれども、適正に判断されているということが確認できたので、安心しました。

先ほども述べさせていただきましたが、増加し続ける不登校児童生徒への対策としては、未然防止が大事だと強く感じています。

そこでお伺いします。**不登校の未然防止という観点から、フリースクールや学びの多様化学校の前段階の選択肢の一つとして、特色のある教育活動を行う小規模校への転校を認める小規模特認校制度の導入は有効と考えるがどうか。**

小規模特認校制度を導入することにより、同時に**小規模校のデメリットとして指摘されている児童生徒数の問題も改善されると考えるがどうか。**

以上、お伺いします。

◎教育長（酒井秀樹君）

小規模特認校のことについてお尋ねがありました。小規模特例認定制度は、学校選択制の一つである特認校制を小規模校で実施するもので、学区外からの登校も認められる制度でございます。児童生徒数が少ないという特性を生かし、一人一人に合わせたきめ細かい指導や関わりが可能なこと、学校の特色を生かし、その特色を求める児童生徒が登校して学びを深めることができることが小規模特例認定校の最大のメリットと考えております。その一方、

児童生徒が区域外から安全に毎日通学することができるかなどの危惧される部分もございます。

続いて、不登校の未然防止という観点から、特例認定制度の導入という部分につきまして、全ての子供たちにとって最善な学び、最善な利益は何かという視点に立ち、フリースクールや学びの多様化学校とともに、先進市の状況やその有効性を含め、慎重に考えていく必要があると考えております。

小規模特例校制度を導入することにより、小規模校の児童生徒数の問題改善につながるというご意見について見解を申し上げます。不登校の要因につきましては、先ほど申し上げましたように、児童生徒によって様々であり、複数のケースが複合的に絡み合っている場合も多く、個々の状況を把握する中で、その状況や心の変化に応じた支援、あるいは設備を必要とすることになります。また、不登校児童生徒にとっても、その支援、設備が本人にとって最適な方法になるかどうかは、本人や家族、学校の中で慎重に話し合いを行った上で判断していかなければならないかと思っております。小規模特例認定校に不登校の未然防止や不登校児童生徒の学びの場というような役割の一端を担わせることによって、最初に申し上げた小規模特例校の学校としてのよさという部分が失われないかどうか、慎重に検討しなければならないものであるというふうに考えております。

以上です。

◆18番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。酒井教育長のお考えはいろいろあると思うのですが、教育長が替わったからといって、これまでの教育方針をいきなり転換することは難しいのだろうなというちょっと思いもしているところでございます。

また、不登校問題と小規模特認校の議論を結びつけて行うのは好ましくないという考えもあることは理解しているところでございますが、先ほども言いましたけれども、上田市においては不登校児童生徒に対することに関して、先ほど言った不登校児童生徒を支援する民間施設等に関するガイドラインの策定を行っている程度であって、未然防止につながるものについては、具体的に私が見る限りはないのです。あまり比較してはいけないのですが、**松本市教育委員会では不登校児童生徒への支援に関する基本方針を策定して、その中では新たな不登校を生まないという視点による対応として、1、未然防止、不登校を生まない学校づくり、2、早期発見、早期支援の取組、不登校の兆候を把握**という内容で、未然防止についてしっかり検討されて対策されていることがよく分かります。先ほど私がお伺いした隠れ不登校、不登校傾向にある子供たちの数を把握しているかという最初の質問ですが、こういったことについては上田市の教育委員会は把握されていないというご回答だったと思っておりますけれども、やっぱりその部分をしっかり対応していかないと、不登校児童の増加というのは防げないのではないかなと思っております。

次の質問に移りますけれども、令和3年3月に策定された上田市小中学校のあり方に関

する基本方針では、小規模特認校制度については、一部の学校に転入を認めることは、ほかの学校の児童生徒の減少に結びつくことになるため、多くの学校が小規模化している上田市での導入には慎重な意見がありましたと書かれています。他自治体の例を見ましても、小規模特認校制度を導入したからといっても、転入を無制限に行うわけではなくて、また困るほど転入生が集まるわけではございません。何より上田市には、現実として500人を超える不登校児童生徒が存在しているわけです。小規模特認校制度を検討するに当たり、子供たちの取り合いになるような議論にするべきではないと考えます。見解をお伺いします。

◎教育長（酒井秀樹君）

上田市の小中学校のあり方に関する基本方針についてご質問をいただきました。

全国的に少子化が進行する中、上田市でも小中学校の児童数が減少し、先ほども申し上げましたとおり、学校も小規模化していく現状を課題と捉え、未来を担う上田市の子供たちにとって真に望ましい教育環境とは何かという視点に立ち、学識経験者や教育関係者、保護者の代表などで構成する上田市小中学校あり方検討委員会で論議を重ねて策定したものです。このため、不登校対策を念頭に置いた内容ではないことをまずご理解いただけるとありがたいです。小規模特認校制度は、この基本方針の中で望ましい学校規模を確保するための方策の一つとしてお示ししております。

検討委員会の中では、小規模特認校制度について子供たちの取り合いになることを懸念する意見もございましたが、子供たちにとって真に望ましい教育環境は何かを主眼として議論を重ね、市内の学校が半数近くが小規模化しているという現状を踏まえ、上田市全体の学校の在り方という観点から、取り合いになってしまうというようなご意見をいただいております。なお、先ほどの答弁で申し上げましたように、不登校対策と小規模特認校制度は重ねて考えられる面もございますが、教育課程をどう編成するか、重ね切れない部分もあり、別に議論で行ったほうがいいのかというふうに考えております。

以上です。

◆18番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。令和5年の実績で554人の不登校児童生徒がいるというこの現実に対して、酒井教育長はご就任されたばかりですけれども、これからまたしっかりご検討いただきたいなと思っております。

次に、学校のプールについて伺ってまいります。近年の地球温暖化の影響による**猛暑、酷暑による熱中症の危険から、夏にプールの授業が実施できない**という現実があります。暑いからプールに入るとい時代から、暑過ぎてプールに入ることができないという時代になってしまいました。また、**プールの老朽化に伴い、維持管理費も莫大**にかかるなど課題が多いと聞いています。

そこで、順次お伺いします。学校施設において維持管理費が最も高いのはプールであると

思われるかどうか。また、**平均的な学校のプールの建設費及び維持管理費**はどの程度か。

市内小中学校におけるプールの老朽化の状況はどうか。また、耐用年数を超えたプールの状況はどうか。

以上、お伺いします。

◎教育次長（小野沢和也君）

学校のプールについて何点かご質問いただきました。順次答弁申し上げます。

まず、学校施設において維持管理費が最も高いのはプールであると思われるがどうかというご質問でございますが、学校施設において最も維持管理費が高い施設でございますが、やはり建物と設備の規模、種類の多さから、校舎棟であると認識をしております。しかしながら、年間の稼働日数を勘案しますと、議員ご指摘のとおり、小中学校のプールの維持管理費は非常に割高でありまして、その多数が未改修で老朽化が著しい状態にあるため、毎年まとまった営繕を実施する必要性が生じている状況でございます。

次に、**平均的なプールの建設費**につきましては、直近約10年間に建設されたプールの平均で申し上げますと、おおむね**1億5,000万円程度**となっておりますが、今後は昨今の資機材や人件費の高騰から、さらに高額となることが予想されるところでございます。また、既存プールの**保守点検業務及び営繕**に要する費用といたしましては、令和元年から令和5年度の5か年の平均でございますが、**小学校全体が年間で1,520万円、中学校全体で830万円、合計2,350万円**となっております。

続いて、市内小中学校におけるプールの老朽化の状況、また耐用年数を超えたプールの状況というご質問でございますが、前段の答弁で申し上げましたように、未改修のプールは老朽化が著しいのが現状でございますが、特にろ過循環器全体を更新する必要性が生じる場合ですと、多額の工事費に加え、工期も比較的長くなりますことから、適切な時期に予算の計上を行い、次の年のプール開きまでに対応をしている状況でございます。

次に、プールの耐用年数は、国が示す減価償却資産の耐用年数によりますと30年とされておりまして、**建設から30年以上が経過したプールは、市内の小中学校では15校、中学校では4校の計19校**となっております。教育委員会といたしましては、限られた予算の中、効率よく効果的な営繕を実施することで、学校のプール運営に支障を来す事態とならないように努めているところでございます。

以上でございます。

◆18番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。一番高い施設ではないけれども、最も割高になっているのがプールということが分かりました。また、それぞれの質問についてご回答いただきまして、大変プールの維持管理していくことが大変だという状況はよく分かったところでございます。

続けて質問させていただきます。小中学校における**水泳の授業時間**はどの程度行われてい

るか。また、令和5年度の**学校のプールの使用状況**はどうか。そのうち、暑さが原因で水泳の授業が行えなかった日はどの程度あったか。また、**中止の判断基準**はどのように行っているか。それは市内の学校全て同じであるか。

以上、お伺いします。

◎教育長（酒井秀樹君）

プールについてご質問をいただきました。

初めに、小中学校の水泳の授業時間ですが、学習指導要領では明確に定められてはおりません。**年間10時間程度**を目安として実施しており、暑さが原因で中止した際には、振替により授業時間を確保するという形で行っております。

学校プールの使用状況ですが、学校によって違いはあるものの、昨年度は**小学校では年間平均23日、中学校では部活動で利用している部分も含め、年間平均42日**となっております。以前は多くの小学校が夏休み中に学校のプールを開放しておりましたが、猛暑、酷暑の影響により開放しない学校が増えており、昨年度、**夏休みに開放した小学校は2校**という状況でした。

次に、暑さが原因で水泳の授業が行えなかった日数ですが、授業の中止はそれぞれの学校長の判断によるもので、教育委員会への報告案件ではございませんが、中止した日があることを承知しております。細かな日数については把握しておりません。また、授業中止の判断基準は、国の通知に基づき、全ての学校で暑さ指数を基準とはしておりますが、学校ごとに気温、水温等状況を加味した上で判断している状況でございます。

以上でございます。

◆18番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。小中学校における水泳の授業時間、大体10時間程度というお話だったと思います。プールの使用状況は、小学校23日、中学校は部活動を含めて42日ということで、また夏休みのプール開放は、昨年は2校のみが行っただけだということが分かりました。いずれにしても、本当に近年の異常な暑さによって、屋外のプールでの水泳の授業というのが難しくなっているという状況は、私も聞いているところでございます。

そこで、次の質問に移ります。近年の地球温暖化の影響による猛暑、酷暑により、屋外プールの使用が困難であることや水道代、水質維持のためのろ過器の稼働費、薬品代等、**高額な維持管理費**を考えると、学校ごとにプールを設置する必要性について疑問を感じるところでございます。アクアプラザ上田などの**既存施設の活用**や**今後新規に建設**するのであれば、**複数校で共有できる屋内温泉プールの建設**、もしくは既に多くの自治体で行っているように、**水泳の授業の専門性、安全性の面からもスイミングスクールなどの民間委託**なども検討していかなければならないと考えます。既に学校外のプール利用の転換をした自治体の状況を見ると、**ハード面、ソフト面、多くのメリット**があることが分かります。

そこでお伺いします。上田市として、今後の水泳の授業及びプールの在り方に関してどのような検討を行っているか。行っていないのであれば、早急に検討していくべきと考えるかどうか、お伺いいたします。

◎教育長（酒井秀樹君）

プールの在り方についてご質問をいただきました。

教育委員会では、これまで水泳の授業やプールの在り方に関して方針を定めるような検討は現在のところ行っておりません。しかしながら、議員からご提案いただいたとおり、既存施設や民間施設の活用を考えることも一つの考えであると感じております。移動手段や授業時間の確保、また防火水槽として機能を有する学校プールの在り方を検討していく上に様々な課題がございます。プールの老朽化が進んでいることや維持管理費の問題など、現状をしっかりと受け止め、民間プールで水泳授業を行っている自治体の状況もお伺いしながら、教育委員会においても何らかの検討を開始しなければならない時期に来ていると考えております。

以上でございます。