

不登校・ひきこもりの子供支援に関する政策評価に係る研究会の開催について

令和 3 年 4 月 14 日
総務省行政評価局長決定

1 目的

令和3年度に実施を予定している「不登校・ひきこもりの子供支援に関する政策評価」に関し、評価の在り方、方法等、特に政策の効果の発現状況の把握方法について有識者に議論いただき、その意見を聴取するため、「不登校・ひきこもりの子供支援に関する政策評価に係る研究会」（以下「研究会」という。）を開催する。

2 構成員

研究会の構成員は、別紙のとおりとする。研究会には、必要に応じて関係者の出席を求めることができる。

3 公開

研究会は、当事者又は第三者の権利、利益を害するおそれがあることから原則非公開とするが、会議終了後に配付資料を公表するとともに、速やかに議事概要を作成し、これを公表することとする。ただし、座長が必要と認めるときは、配付資料を非公表とすることができる。

4 庶務

研究会の庶務は、総務省行政評価局評価監視官（財務、文部科学等担当）において処理する。

5 その他

前各項に定めるもののほか、研究会の運営に関する事項その他必要な事項は、研究会において別に定める。

以上

不登校・ひきこもりの子供支援に関する政策評価に係る研究会構成員名簿(案)

(五十音順・敬称略)

いとう みなこ 伊藤 美奈子 奈良女子大学大学院生活環境科学系臨床心理学領域教授

こが まさよし 古賀 正義 中央大学文学部教授

せりざわ さちこ 芹澤 佐知子 習志野市政策経営部次長

ふかや たけし 深谷 健 武蔵野大学法学部政治学科教授

【座長】ほった さとこ 堀田 聰子 慶應義塾大学大学院健康マネジメント研究科教授

わたなべ ゆりか 渡辺 ゆりか 一般社団法人草の根ささえあいプロジェクト代表理事
(名古屋市子ども・若者総合相談センター総括責任者)

「子供・若者育成支援推進大綱」 の実効性を高める政策評価



古賀 正義（中央大学）

目次

- 1 「子供・若者育成支援推進大綱」における政策評価の導入
- 2 子供・若者問題における支援評価の難しさ
- 3 地域ネットワーク型支援体制推進への寄与
- 4 計画実行・評価と説明責任の明確化へ向かって

1 「子供・若者育成支援推進大綱」 における政策評価の導入

- 2016年（平成28年）の規定
- 子ども・若者育成支援推進法（平成21年法律第71号）第8条第1項の規定に基づき、子ども・若者育成支援策の推進を図るための大綱として、「子供・若者育成支援推進大綱」を定める。・・・
- （関係施策の実施状況の点検・評価）
- 本大綱に基づく子供・若者育成支援策の実施状況について、有識者や子供・若者の意見を聴きながら点検・評価を行う。
- （大綱の見直し）
- 本大綱については、おおむね5年を目途に見直しを行う。

「子ども・若者育成支援推進法」

平成22年（2010）に施行された「子ども・若者育成支援推進法」は、教育、福祉、雇用等の関連分野における子ども・若者育成支援策の総合的推進と、二一トやひきこもり等困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図ることの二つを主な目的としている。とりわけ、二一トやひきこもり等に対して関係機関が現場レベルにおいてより一層連携して支援する地域協議会の仕組みが定められたことが特色となっている。

<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/h19-2/html/1.html>

「子供・若者育成支援推進大綱」2021年4月

- (1) 施策の点検・評価
- 大綱に基づく施策全体の点検・評価に当たっては、子供・若者の多様な課題の複雑化・重層化、孤立・孤独・子供・若者イノベーションの観点から設定する。
- ① 子供・若者の意識に関するデータ
- ② 子供・若者の意識調査から、自己有用感、自己有る場所等に関するデータを抽出する。
- ③ 子供・若者を取り巻く状況に関するデータ
- ④ 1において掲げた現状・課題に関するデータから、子供・若者を取り巻く状況を理解する。不登校者数、高等学校の中途退学率、若年無業者・フリーターの割合等を抽出する。
- ⑤ 若法に基づく計画・機関等に関するデータ
- ⑥ 地方公共団体における子ども・若者計画の策定状況、子ども・若者支援地域協議会、子ども・若者総合相談センター及び関係機関の整備状況
- ⑦ 他の法律に基づく基本計画・大綱等における子供・若者育成支援に関するデータ
- ⑧ 年等に分り、各分野において法に基づき、大綱の策定が進展とともに、その中に指し示す各分野の指標等に関する抽出・整理する。

子供・若者インテックスポードの試み

- 子供・若者インテックスについては、内閣府において各省庁と協議の上、令和3年版子供・若者白書において設定するとともに、これらをもとに、「子供・若者インテックスポード」を作成し、同年版以降の同白書やホームページ等で広く公開する。
- それらを参考に、有識者や子供・若者の意見を聴きつつ、総合的・多面的に点検・評価を行い、施策の改善・充実を図るPDCAサイクルを回すことにより、社会総掛かりで子供・若者育成支援を推進する。
- また、個々の施策の点検・評価に当たっても、各指標とのつながりを意識するとともに、数値だけでなく、定性的な事実（企画・実施過程における子供・若者を始めとする多様な視点・意見の反映、受託団体等の担い手の意欲を引き出す取組等）を把握しつ行う。
- （「子供・若者育成支援推進大綱～全ての子供・若者が自らの居場所を得て、成長・活躍できる社会を目指して～」p18-19）

事務局配布資料と同様

3. 施策の推進体制

P17-19

▶ 子供・若者の多様化や課題の複雑化、孤独・孤立やWell-beingの観点等を踏まえ、**多様なデータ（子供・若者の意識や状況、支援計画・機関の整備状況、他の大綱・基本計画における関連指標等）からなる参考指標（子供・若者インデックス）を新たに設定**。それらを可視化した子供・若者インデックスボードを作成し、総合的・多面的な評価を充実するとともに、**社会全体での支援推進に活用**。

* 子供・若者インデックスとして想定している指標の例（子供・若者の意識関連）

<p>自己肯定感・自己有用感 自分は役に立たないと強く感じる 今の自分が好きだ チャレンジ精神 うまくいくかわからないことにも意欲的に取り組む</p>	<p>充実感 今の生活が充実している 希望 自分の将来について明るい希望を持っている 社会貢献 社会のために役立つことをしたい</p>
<p>49.9% 44.8%</p>	<p>68.9% 59.3% 70.8%</p>

家族・親族

<p>・居場所（ほっとできる場所、居心地の良い場所など。以下同）になっている 家庭（実家や親族の家を含む） 自分の部屋</p>	<p>75.6%(79.9%) 85.3%(89.0%) 58.8%(59.8%) 77.4%(78.4%) 73.7%</p>
<p>・何でも悩みを相談できる人がいる ・困ったときは助けてくれる ・親（保護者）から愛されている</p>	<p>48.1%(49.2%) 57.7%(57.7%) 65.6%(65.0%)</p>

学校

<p>・居場所になっている ※卒業した学校を含む</p>	<p>48.1%(49.2%) 57.7%(57.7%) 65.6%(65.0%)</p>
<p>・何でも悩みを相談できる人がいる ・困ったときは助けてくれる ※上記2項目は、学校で出会った友人についての回答</p>	<p>57.7%(57.7%) 65.6%(65.0%)</p>

職場

<p>・居場所になっている ※過去の職場を含む</p>	<p>35.1%(39.2%) 33.6%(31.1%) 51.6%(50.6%)</p>
<p>・何でも悩みを相談できる人がいる ・困ったときは助けてくれる</p>	<p>33.6%(31.1%) 51.6%(50.6%)</p>

地域

<p>・居場所になっている ※現在住んでいる場所やそこにある施設等</p>	<p>53.3%(58.5%) 18.5%(18.2%) 27.4%(26.4%)</p>
<p>・何でも悩みを相談できる人がいる ・困ったときは助けてくれる</p>	<p>18.5%(18.2%) 27.4%(26.4%)</p>

インターネット空間

<p>・居場所になっている</p>	<p>56.6%(62.1%) 23.7%(21.3%) 23.3%(21.8%)</p>
<p>・何でも悩みを相談できる人がいる ・困ったときは助けてくれる</p>	<p>23.7%(21.3%) 23.3%(21.8%)</p>

※上記の数値は、そう思う、どちらかといえばそう思うの合計値であり、13歳～29歳の全体値。
令和元年度内閣府「子供・若者の意識に関する調査」のデータ（括弧内は平成28年度のデータ）

▶ **大綱の期間はおおむね5年（令和3～7年度）としつつ、社会情勢、政策動向等に応じ適時改定**。

3年目に中間評価を新たに実施。政策的に関連の深い他の大綱等の見直し状況を踏まえ終期を判断。

定性的な事例評価

事務局配布資料と同様

子ども・若者支援地域協議会における取組・支援事例

資料 5-10

調査の概要

内閣府では、調査研究として、平成29年に、全国の子ども・若者支援地域協議会を設置する都道府県、市区町を対象に、取組・支援事例等についてアンケート調査を行い、その結果を取りまとめ、地方公共団体にフィードバックするなどしている。以下は、当該アンケート調査により把握した地方公共団体における取組、支援の事例である。

- 協議会の構成機関に相談員として協力いただき、幅広い分野に対応した相談会を開催している。これまではどこにも繋がっていない方が相談機関に繋がるきっかけとなっている。

- 出張個別相談会を実施し、被支援者の掘り起こしを図っている。小学校6年生・中学校3年生の卒業時にメッセージ付きリーフレットを配布するなどして周知広報している。

- 中学校の生徒・保護者などに学校の選び方や違いを知ってもらい、進路決定に役立ててもらうため、市主催の「定時制・通信制等同学校相談会」を開催している。

- 若者による社会参加を促す場所の構築を目指し、グループワークを中心とした議論を行い、若者の思いに触れ、若者とともに考える機会を持つようになっている。

10

- 町内の個人事業主、企業、商店、農家などに協力いただき、地域におけるジョブ・トレーニングの場を提供している。

- 民生委員の協力により、ひきこもりの者に関する情報を協議会で共有し、対応方法の検討や支援を行っている。

- 実務者や保護者に、対象者への支援情報が一元化した市の支援システムを周知している。

- 単一機関での対応が困難な事例についての検討会議を開催し、進捗状況や各機関の役割分担を確認している。

- 被支援者とその家族の強みや活用可能な地域の社会資源、具体的な支援方法などについてグループで議論して共有している。

13

評価のレベル

- ① 全国レベル
- 内閣府によるインテックスボードの試み
• (既存のデータ中心に、評価の一人歩きではなく、客観的総体的な支援推進の進捗状況を提示する)
- ② 自治体レベル (都道府県・市区町村)
- インテックスボードを参考として、支援体制の進捗状況を把握
• (地域支援協議会の設置や施策実施状況などを明示し、より前進している自治体は表彰を行う予定)
- ③ 実践者レベル
- NPOなど支援団体・機関による支援の実態を把握
• (すでに実施された推進の進捗を提示し、表彰などを行う予定) インテックスボードの諸指標から

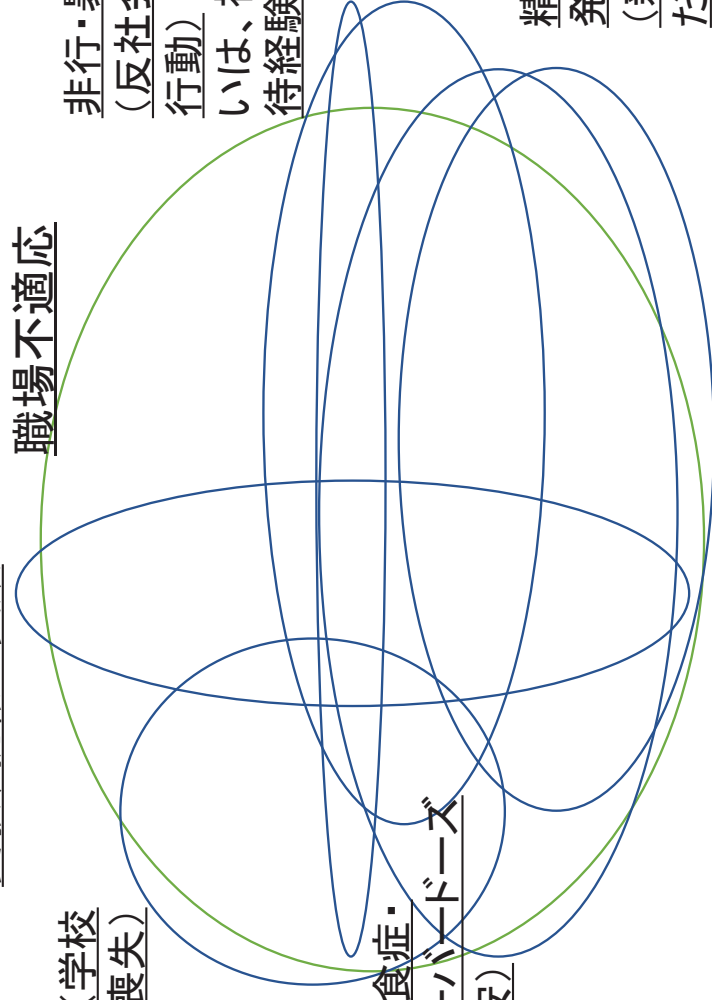
2 子供・若者問題における支援評価の難しさ

- 従来の青少年問題と異なる「社会的排除」時代の問題性
- (Room, G.1995)
① 多面的で複合的な原因を探る
② 地域・年齢・性別・状況・個人の問題
③ 問題の背景・要因・結果を明らかにする
④ 問題の解決策を提案する
⑤ 問題の予防策を提案する
⑥ 問題の発生を防止する
⑦ 問題の発生を軽減する
⑧ 問題の発生を回避する
⑨ 問題の発生を抑制する
⑩ 問題の発生を排除する
- 「不利益」(困難)の理解が必要
① 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
② 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
③ 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
④ 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
⑤ 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
⑥ 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
⑦ 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
⑧ 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
⑨ 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
⑩ 問題の原因と結果とは裏表の関係にある
- 「自己責任」だけの支援
① 自己責任だけの支援
② 自己責任だけの支援
③ 自己責任だけの支援
④ 自己責任だけの支援
⑤ 自己責任だけの支援
⑥ 自己責任だけの支援
⑦ 自己責任だけの支援
⑧ 自己責任だけの支援
⑨ 自己責任だけの支援
⑩ 自己責任だけの支援
- 「不利」の感覚
① 不利の感覚
② 不利の感覚
③ 不利の感覚
④ 不利の感覚
⑤ 不利の感覚
⑥ 不利の感覚
⑦ 不利の感覚
⑧ 不利の感覚
⑨ 不利の感覚
⑩ 不利の感覚
- 「まなと」の感覚
① まなとの感覚
② まなとの感覚
③ まなとの感覚
④ まなとの感覚
⑤ まなとの感覚
⑥ まなとの感覚
⑦ まなとの感覚
⑧ まなとの感覚
⑨ まなとの感覚
⑩ まなとの感覚
- 「能」の感覚
① 能の感覚
② 能の感覚
③ 能の感覚
④ 能の感覚
⑤ 能の感覚
⑥ 能の感覚
⑦ 能の感覚
⑧ 能の感覚
⑨ 能の感覚
⑩ 能の感覚
- 「他」の感覚
① 他者の感覚
② 他者の感覚
③ 他者の感覚
④ 他者の感覚
⑤ 他者の感覚
⑥ 他者の感覚
⑦ 他者の感覚
⑧ 他者の感覚
⑨ 他者の感覚
⑩ 他者の感覚
- 「出」の感覚
① 出の感覚
② 出の感覚
③ 出の感覚
④ 出の感覚
⑤ 出の感覚
⑥ 出の感覚
⑦ 出の感覚
⑧ 出の感覚
⑨ 出の感覚
⑩ 出の感覚
- 「支援」の感覚
① 支援の感覚
② 支援の感覚
③ 支援の感覚
④ 支援の感覚
⑤ 支援の感覚
⑥ 支援の感覚
⑦ 支援の感覚
⑧ 支援の感覚
⑨ 支援の感覚
⑩ 支援の感覚

ひきこもりにみる問題の複合性・多重性・出来事性

東京都青少年治安対策本部(2008)19事例のひきこもり家族聞き取り調査から

受験、就職の失敗



不登校(学校
経験の喪失)

非行・暴力
(反社会的
行動) ある
いは、被虐
待経験

リストカット・拒食症・
容姿恐怖・オースタードーズ
(実存への不安)

精神疾患
発達障害
(親、きょう
だいを含
め)

いじめ、友人関係
の困難(対人不安)

ひきこもり事例 優等生と挫折

	<p>中3夏から引きこもりがち。勉強についていけなくなつて学校を休む。たまに行っても友達の輪に入れなかつた。担任の強引な働きかけも傷を残した。高校進学したが、1か月もしないうちに通えなくなり、高校1で退学。20歳まではかなり荒れていた。知人のつてで就職するも、退職。</p>	<p>家族会で話を聞きつけて1年ほど前からある会に参加。カウンセリングも受けている。その前にクリニックに行っていたが、全く現場を知らないので話ができなかった。親同士のかわりは家族会がメイン。楽の会はたまに行く程度。両方行っている人は珍しい。</p>
--	---	--

不登校(学校
経験の喪失)

いじめ、友人関係
の困難(対人不安)

職場不適応

非行・暴力
(反社会的
行動)

精神疾患
発達障害
(きょうだい、
親も含む)

子供若者インテックスの必要性

- ひきこもり問題に典型的なように、周囲からは動機や現れの意味がわからなく、日常生活が自己否定や孤立に苦痛を感じ続ける場合、少なくなない。家庭内で「本人自身をダメな自己否定」(自己肯定感の喪失)との対話を際限なく繰り返す。
- それゆえ、問題の現れからみて、コミュニケーション能力の欠如や発達障害の疑いなどにも、本人自身の問題、「個人化した病」だけを繰り返す指摘し、解決や回復(レリジエンス)はできない学校も含めて、社会環境(居場所、インターネット、相談できる他者など)の整備こそが鍵

(古賀正義、2016「学校空間における排除と差別」『排除と差別の社会学』有斐閣)

「問題」の発見と深化のレベルに応じた支援が必要になってくる
もやもやとした **いやな気分＝「トラブル感覚」**からはじまる支援の
必要性（相談情報発信、支援環境整備、支援体制づくり）

第3章 若者が社会的に自立し活躍できる社会の実現に向けた仕組みづくり

第2章において、悩みを抱える若者や家族にとって、「支援を受けた方が望ましい状況にあるが、その必要性を認識していない段階」、「支援の必要性は認識しているが、相談先を見つけてことができないう段階」、「支援機関等に相談したが、適切な支援につながらない段階」それぞれの段階における、適切な支援を受けるに際しての阻害要因について言及した。様々な体験を通じて豊かな社会性を育める時期に、若者が長い間、悩みを抱え、自分らしい社会的自立を阻まれることは、本人のみならず、社会にとっても、将来における大きな損失になることを認識する必要がある。

悩みを抱える若者も含め、全ての若者が、早期に社会的に自立し活躍できるよう、前章のそれぞれの段階での阻害要因を解消し、適切な支援機関等につながらるための方策について、「情報発信の充実」、「支援環境の整備」、「支援体制の充実」の各視点から施策を提言する。

東京都青少年問題協議会・第31期具申
「生きづらさを抱える若者の社会的自立に向けた支援について」(2018)

だが、教育的な支援・指導評価の困難さ

- ① 支援者の課された問題解決の任務の境界があいまいになりやすい(無境界性)。
- ② 教育支援にはきりがつかない(無限定性)。課題を抱えた生徒には、どこまでも支援していかねない。
- ③ 支援者個人の自己責任によって進める職務が非常に多い(自己裁量)。
- ④ 教育実践家はケースバイケースなので、臨機応変で反省的におこなう必要がある(反省的実践家)。
- ⑤ 短期長期の教育目標があり、成果のみえる化が難しい(教育効果の曖昧さ)
- ○ 評価の実効性と評価の形骸化とのせめぎ合いが常にある

3 地域ネットワーク型支援体制推進への寄与

子ども・若者支援地域協議会を 設置しましょう

◆ 様々な困難を有する子供・若者への支援が求められています

- 子供・若者を取り巻く環境はそれぞれ異なり、抱える困難な状況は、経済的な困窮、いじめ、不登校、ひきこもり、障害、虐待など、非常に多岐にわたります。
- こうした困難な状況の中には、様々な要因が相互に影響し合い、複合的で複雑な様相を呈しているものもあるため、個々の状況に応じたきめ細かな支援が必要です。

- ・ 15歳～39歳の若年無業者数 約77万人（平成28年）
→ 15歳～39歳人口の2.3%が無業者※1
- ・ 15歳～39歳の広義のひきこもりの推計数 54.1万人（平成27年）
→ 15歳～39歳人口の1.57%が広義のひきこもり（該当※2）



※1 総務省「労働力調査」
※2 内閣府「若者の生活に関する調査」

年齢階層で途切れることなく継続した支援を行う「縦のネットワーク」と、様々な分野の関係機関・団体が有機的に連携する「横のネットワーク」を機能させて、子供・若者を支援する必要があります。

「子ども・若者育成支援推進法」
第19条 地方公共団体は、関係機関等が行う支援を適切に組み合わせることによりその効果的かつ円滑な実施を図るため、単独で又は共同して、関係機関等により構成される子ども・若者支援地域協議会（以下「協議会」という。）を置くよう努めるものとする。
→地方公共団体に子ども・若者支援地域協議会の設置の努力義務が課されています。

◆ 協議会では様々な分野の関係機関・団体が連携します

子ども・若者支援地域協議会の構成機関の例

分野	団体	個人
教育	教育委員会、教育センター、学校（大学を含む）	校長、教員、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラー、特別支援教育コーディネーター
福祉	福祉事務所（家庭児童相談室を含む）、社会福祉施設、児童相談所、発達障害者支援センター、ひきこもり地域支援センター	保育士、家庭相談員、民生委員・児童委員、社会福祉士
保健医療	精神保健福祉センター、保健所、市町村保健センター、病院、診療所、心理相談所	医師、看護師、保健師、心理職、精神保健福祉士
矯正更生保護	保護観察所、少年鑑別所、少年サポートセンター	保護司
雇用	地域若者サポートステーション事業を運営しているNPO等の団体、ハローワーク、職業訓練機関、シヨブカフェ	キャリア・コンサルタント
総合相談等	子ども・若者総合相談センター（少年補導センター、青少年センター等を含む）、子ども・若者の支援に携わるNPO等	少年補導委員

◆ 関係機関・団体が集まり、顔の見える関係を作ります

代表者会議

- ・ 運営方針の決定
- ・ 代表者レベルでの連携

実務者会議

- ・ 地域の実態把握、情報交換
- ・ ケースの定期的な進行管理

ケース検討会議

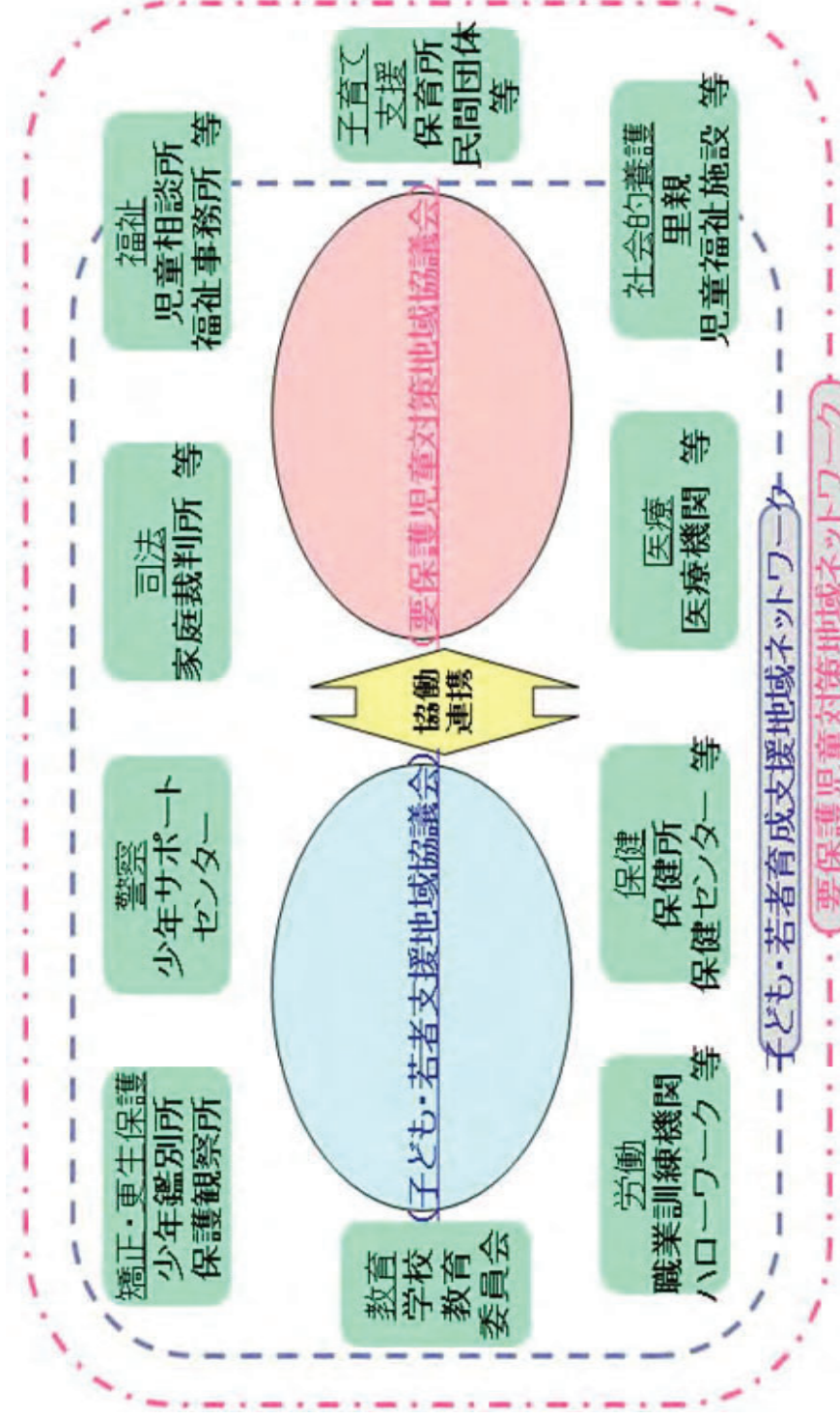
- ・ ケースごとの状況把握



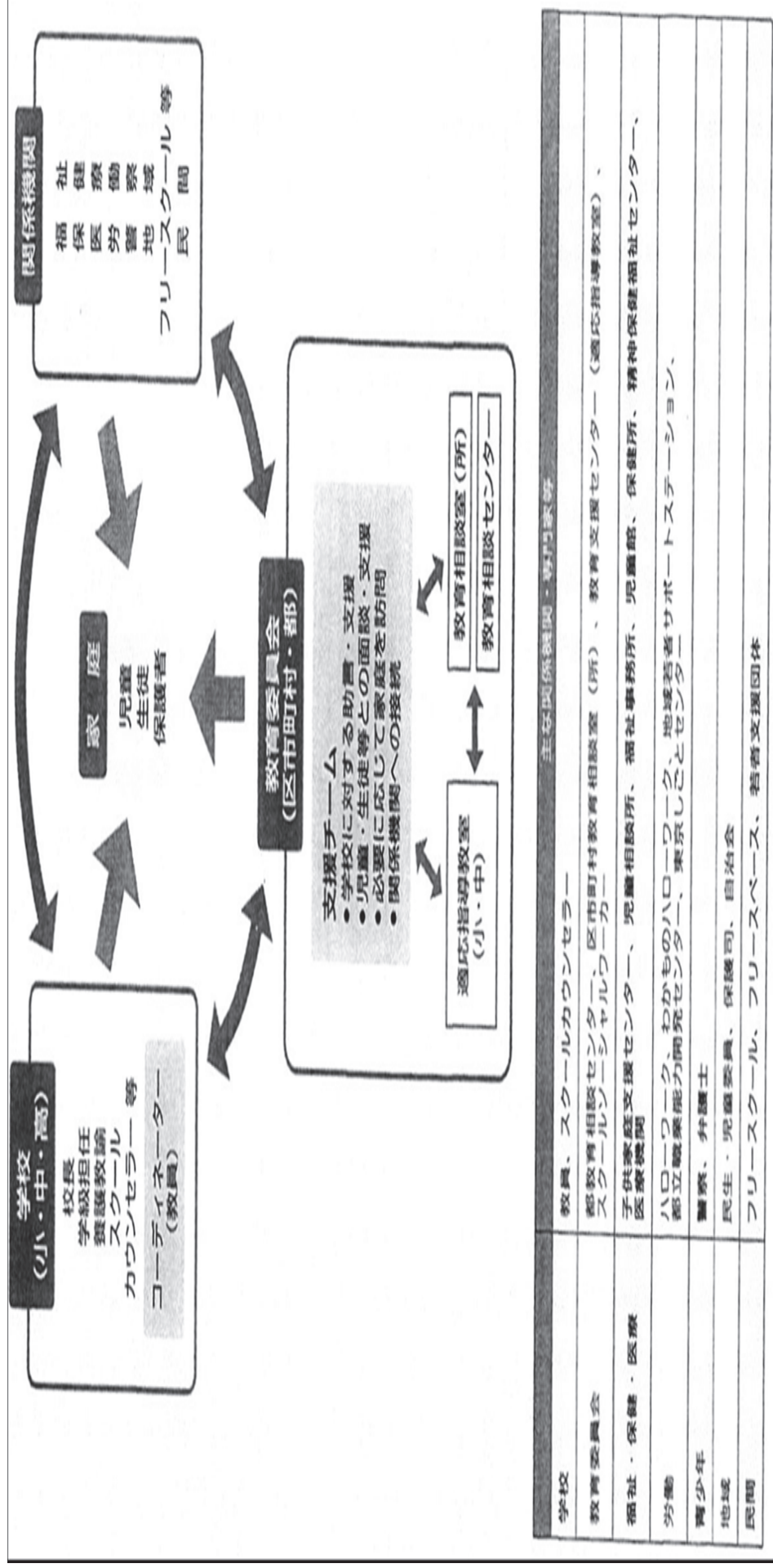
- **調整機関** ※構成機関等の中から1つの機関又は団体を指定できる。
協議会に関する事務を総括するとともに、必要な支援が適切に行われるよう、構成機関等が行う支援の状況を把握しつつ、必要に応じて他の構成機関等が行う支援を組み合わせるなど構成機関相互の連絡調整を行う。（子ども・若者育成支援推進法第21条）
- **指定支援機関** ※構成機関等の中から1つの団体を指定できる。
調整機関と連携し、構成機関等が行う支援の状況を把握しつつ、相談、助言、指導等の支援を行う。（子ども・若者育成支援推進法第22条）

内閣府の子ども・若者支援地域協議会の事例
 = 地域ネットワーク支援の要請

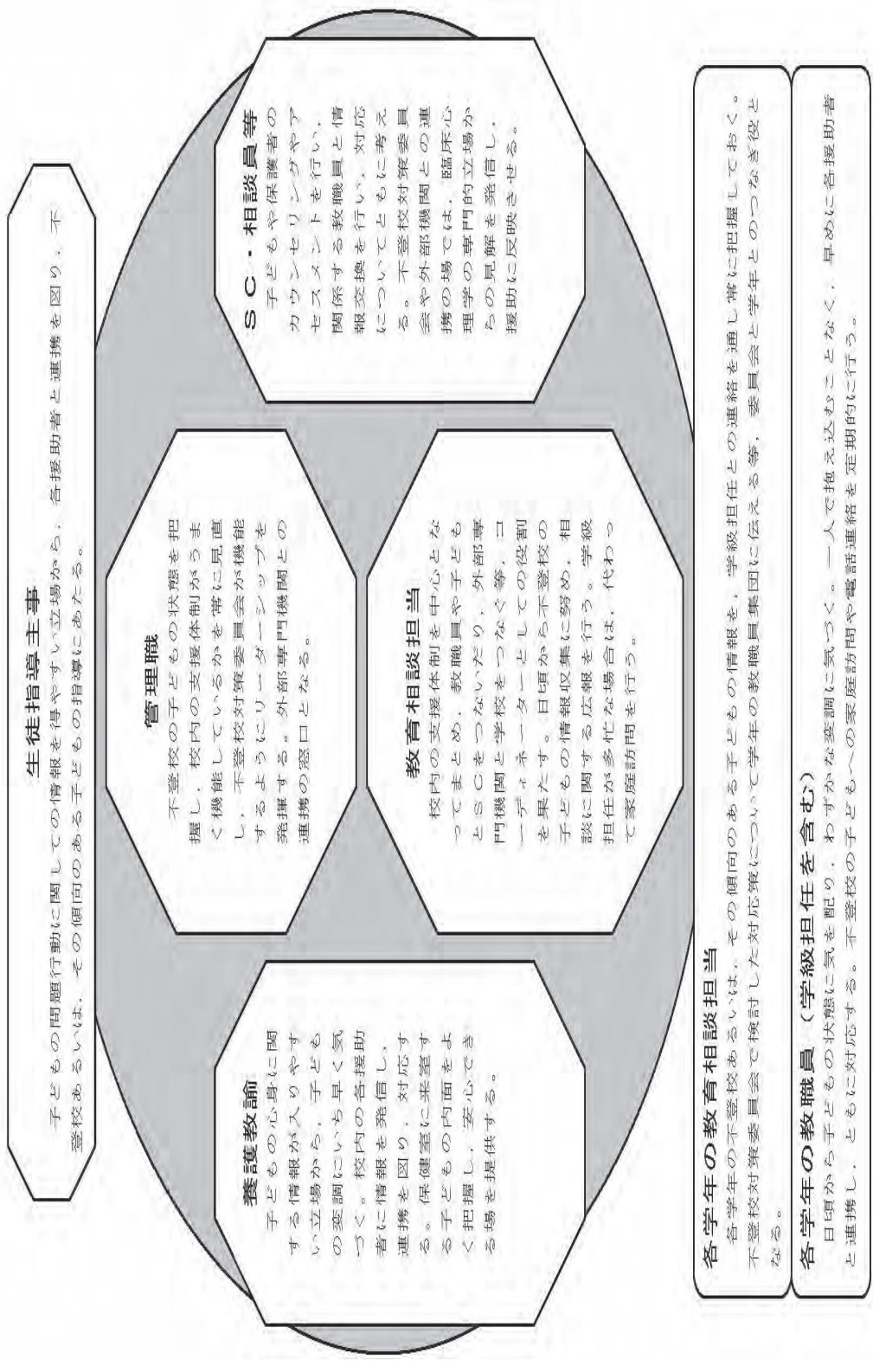
→ 要保護児童対策地域協議会との協働・連携イメージ



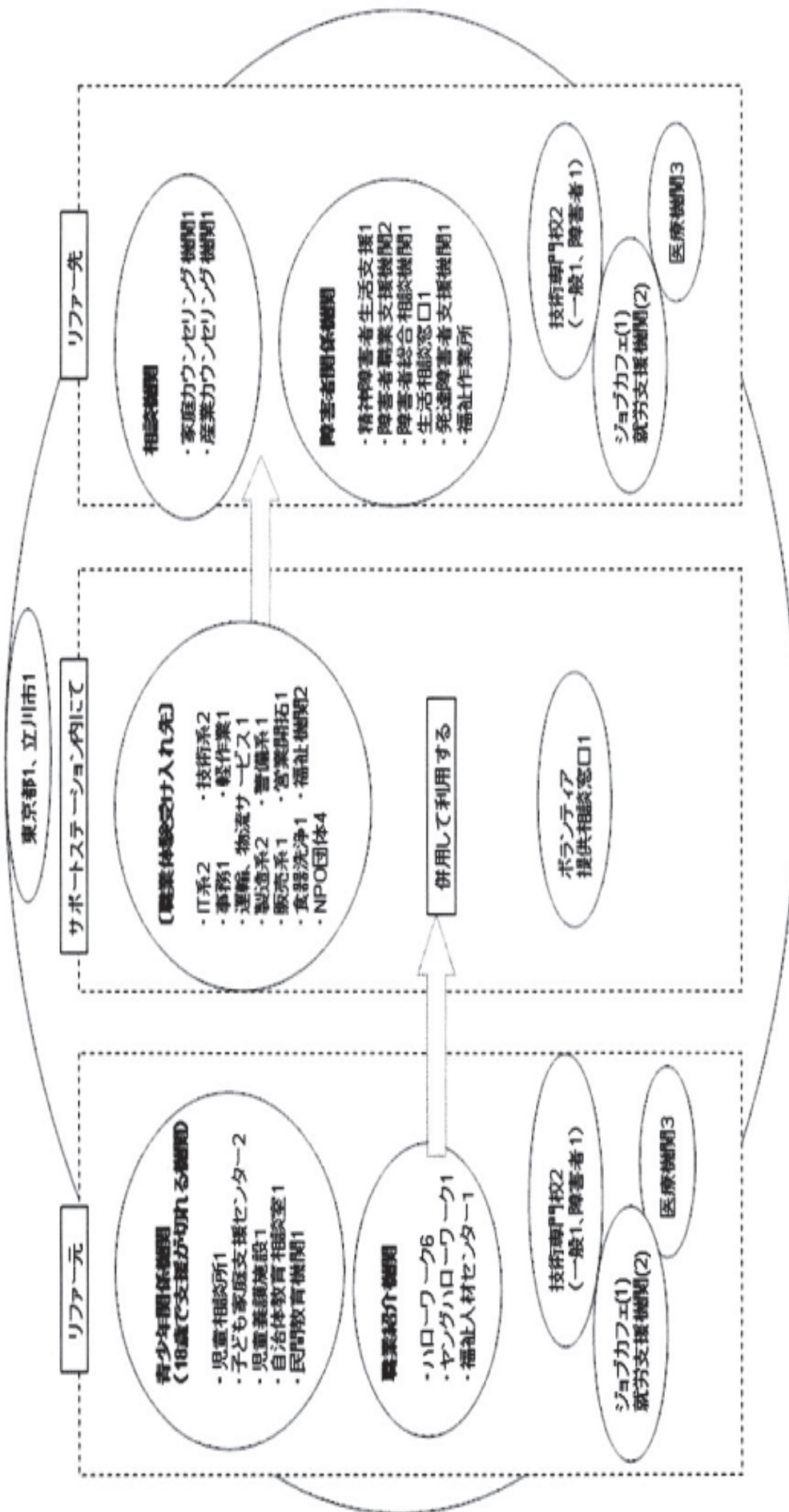
東京都・高校中退者支援の事例



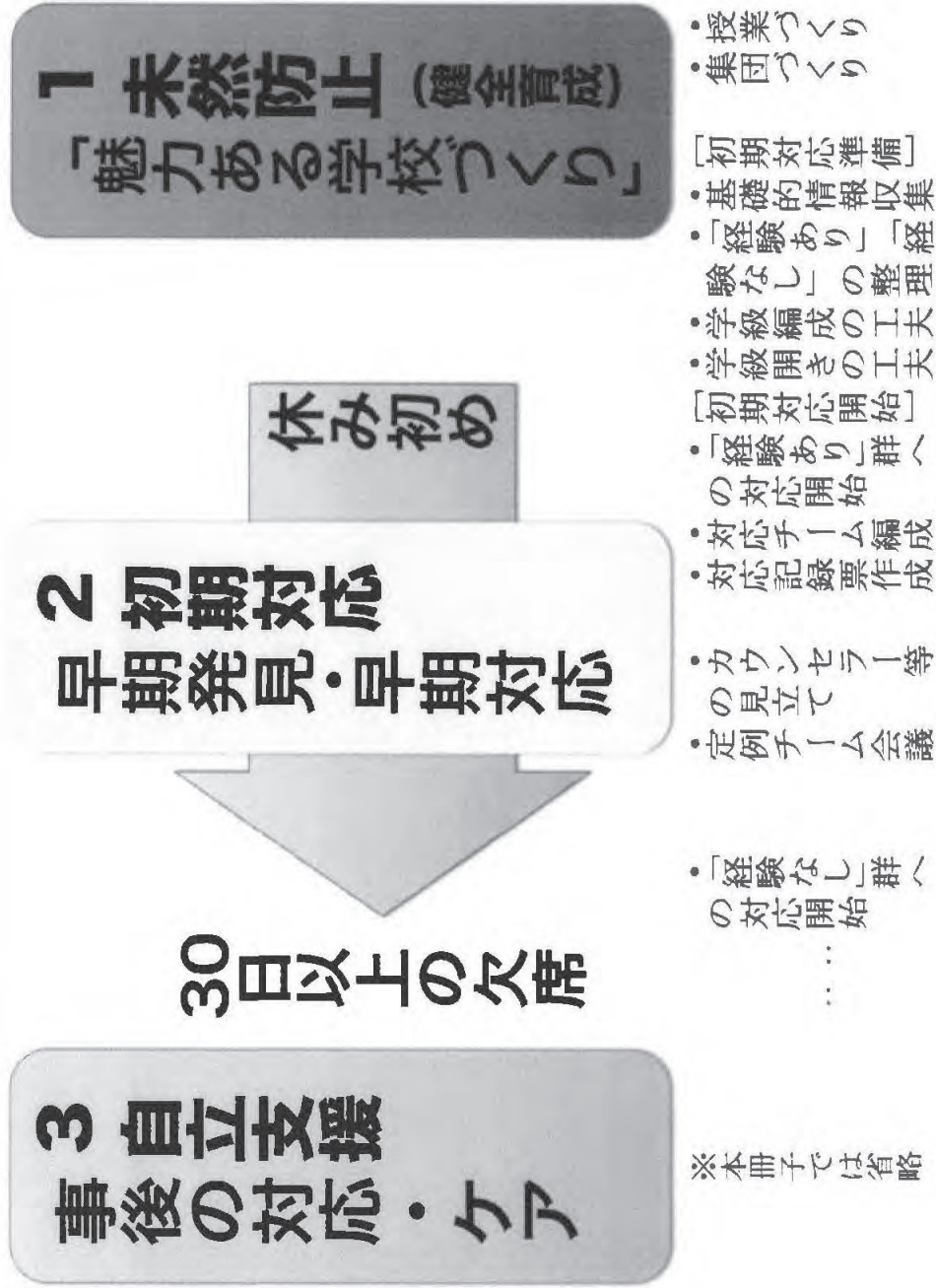
○ 校内支援チーム（不登校対策委員会）の組織と各援助者の役割（中学校の一例）



立川市の地域支援ネットワーク



不登校 = 問題のレベル把握と対応



例えば、**ネットワーク組織**として、諸機関・施設（学校など）を評価し位置づけなおすと、

- 第1には、関係者相互のコミュニケーションやアドバイス、キャリア（経歴）などを大切にする水平的でフラットな結びつきを重視するようになる。
- 第2には、支援課題の特徴に即して、それぞれの集団や組織の壁を越えて協働できるつながりをみつけるようになる。
- 第3に、ネットワークの力を通じて支援の資源や人材、情報を動員できると考えるようになる。
- 第4には、ネットワークを伴う他との比較から、支援課題達成の現状を相互に評価することができるようになること。
- 第5には、組織での柔軟な変化しつつある出来事を大事にみることができるようになること、などである。

ネットワークは、協力・連携だけを生むのではなく、利害の葛藤や調整・棲み分けの方法も生みだいに生み出すことに注意したい

・4 計画実行・評価と説明責任の明確化へ向かって

「社会関係資本」の獲得による社会参加

- ・社会者同士の総和に「デュエーション」による「社会関係資本」の獲得による社会参加。社会者同士の総和に「デュエーション」による「社会関係資本」の獲得による社会参加。社会者同士の総和に「デュエーション」による「社会関係資本」の獲得による社会参加。
- ・個人や価値を超越する能力を必要とする。個人や価値を超越する能力を必要とする。個人や価値を超越する能力を必要とする。
- ・不登校や学習障害など、従来の教育では対応が難しい子どもや若者のための新たな行動特性の

不登校への対応に当たって

1. 将来の社会的自立に向けた支援の視点

不登校の解決の目標は、子どもたちの将来的な「社会的自立」です。
また、不登校は「心の問題」のみならず「進路の問題」であるとの認識に立ち、各学校は、進路形成に資する学習支援や情報提供等を積極的に行うことが重要です。

5. 保護者の役割と家庭への支援

保護者がその役割を果たすことができるよう、
学校と家庭、関係機関の連携は不可欠です。
その際、保護者への働きかけが保護者を追い詰めることがないよう、
保護者との共通する課題意識の下で対応することが大切です。
保護者の支援のために気軽に相談できる窓口や保護者同士のネットワークづくりへの支援、
さらには、保護者と学校関係者等が相互に意見交換する姿勢も大切です。

2. 連携ネットワークによる支援

多様な問題を抱えた子どもは顕著に応じたきめ細かな支援が必要です。
児童生徒の状態や必要としている支援を
適切に見極め（「アセスメント」を行う）、
適切な支援と多様な学習の場を提供する
（社会的自立に向けての進路の選択性を広げる支援）ために、
学校、地域、家庭で密接な連携をとることが重要です。
また、学校や教育行政機関と民間施設やNPOなどの
積極的な連携・協力が重要です。

3. 将来の社会的自立のための 学校教育の意義・役割

義務教育段階の学校は、社会性の育成や生涯を通して学び続けるための
学力を育てる学習支援の場として、重要な意義・役割があります。
まず、学校教育の充実に資するための取組と学校生活に起因する
問題の解消に向け、教職員一人一人の教員としての努力が必要です。

4. 働きかけることや関わりを 持つことの重要性

主体的な 社会的自立や学校復帰に向けて、関係の者が状況をよく見極め、
適切な働きかけをすることが重要です。
児童生徒の状況を理解しようとするだけでなく、
必要として いる支援を行わずに待つだけでは状況の改善にはなりません。

5つの 視点

評価の時代と説明責任

古賀正義

中央大学教授

世の中あけて「評価の時代」である。いまや、どのような教育実践にも組織活動にも、評価は避けて通れない。客観的に評価しきれないことが多々あるといくらわかっていても、何とか組上^{さしあがり}にあげ、評価を活かしていかなければならぬ。こうした説明責任の気が広がっている。

かくいう筆者も、昨年来、総務省が初めて行った「少年の非行対策に関する政策評価」の研究協力者として、この作業に携わってきた。新聞紙上で「非行対策効果

薄い」朝日、二〇〇七年二月三〇日」という見出しとともに、再犯率の低下に取り組み大阪や山形の事例が紹介されていたのをご覧になった方もいるだろう。

この研究ではこれまで啓発的な育成運動に依存して、きまだれに行われてきた活動を総合的に整理分類し、過去五年間の非行やいじめなどの発生状況と結び付けてみるという試みが行われた。統計的な関係は断定しにくいので、「適度な評価」という手法で、効果の程を推計したのである。

先の見出しではわかりにくいですが、いじめや薬物防止など具体的な課題が設定されている実践では効果が高く、防止活動のリターシッブをとる組織体制が明確なほど有効であるという結論であった。印象論だけでは見えにくい点ごとの対応の差異が浮き彫りになって、興味深い結果であった。

こうした評価が行われると、たいてい効果が薄いとされた部署や活動が積玉に上がる。成果主義の文脈で、これまでの実践が意味を失ったように感じる現場の方もいることだろう。何かかしようと、説明に汲々とする人たちが現れてくる。これが困る。

評価はいつでもオールマイティではない。すべての立場の人を納得させる評価などない。時代や地域に応じて、評価すべき課題さえ

違ってくる。

むしろ評価は、慣習化して見えにくい課題や問題を掘り起こすためにこそある。例えば、部署ごとに非行防止ポスターを作成して、なぜか安心してしまうというのでいいのだろうか。これまで長く実践してきたことを振り返ってみることが必要なのである。

だから、もちろん量的な分析だけでなく、活動の「質」を理解する方法もあろう。アンケートや

聞きとり、観察など多様な評価方法が、これからは、層活用されていくことになるだろう。

もちろん組織のリストラや昇進などにこうした資料が利用されるケースもないとはいえない。だが、それを恐れるあまり評価の重要性まで見失ってはなるまい。外部からの第三者評価を忌避していい時代ではないのである。

実は少年院や刑務所の職員の方々も、日々「評価」を実践している。施設内の少年や受刑者を社会復帰させるためには、表面的でない内面からの社会性・市民性の獲得を推進し、正確に評価して、出所時期を確立していかななくてはならない。「評価」はここでも継続的な矯正や改善の実践を推し量るための重要なものさしなのである。

いかにすれば、評価する人は評

価もされるのだ。この相互関係こそが重要なのである。それゆえ、評価を実施する上での仕組みを理解することだけでなく、評価を受け止めるための体制を作りあげていくことも重要だといえる。

感情的にならず、実践のフィードバックとして淡々と評価を受け止めることのできる姿勢や雰囲気、職場のなかに作り出していきたいものである。そうでないと手先の説明のための評価だけが一人歩きすることも警戒される。とりわけメディアの断片的な評価情報に振り回されると大変である。

とはいえ、時として学生の授業評価に「喜一憂し」「評価」を真剣に考える意義を改めて感じているのは、筆者も同じなのである。



こが まさよし

教育社会学部教授

中央大学文学部教育実践、教育文化など育成支援の
古少年の非行対策、教育文化など育成支援の
方法、キャリア教育実践、問題行動からみた
学校現場（教育出版）（教育出版）（教育出版）
エッセイ「アフォー」(金子由樹)など

刑政時評／評価の時代と説明責任（平成19年4月、刑政118巻4号） 167

刑政時評／評価の時代と説明責任（平成19年4月、刑政118巻4号） 167

・ **評価の時代と説明責任** (古賀、『刑政』2006年)

- ・ 世の中あげて「評価の時代」である。いまや、どのような教育実践にも組織活動にも、評価は避けて通れない。客観的に評価しきれないが多々あるといくらわかっていても、何とか姐上(そじょう)にあげ、評価を活かしていかねばならない。こうした説明責任の気分が広がっている。
- ・ かくいう筆者も、昨年来、総務省が初めて行った「少年の非行対策に関する政策評価」の研究協力者として、この作業に携わってきた。新聞紙上で「非行対策“効果薄い”」(朝日、二〇〇七年一月三〇日)といった見出しとともに、再犯率の低下に取り組み大阪や山形の事例が紹介されていたのをご覧になった方もいるだろう。
- ・ この研究ではこれまで啓発的な育成運動に依存して、さみだれに行われてきた活動を総合的に整理分類し、過去五年間の非行やいじめなどの発生状況と結び付けてみるという試みが行われた。統計的な関係は断定しにくいので、「施策群評価」という手法で、効果の程を推計したのである。
- ・ 先の見出しではわかりにくいのが、いじめや薬物防止など具体的な課題が設定されている実践では効果が高く、防止活動のリーダーシップをとる組織体制が明確なほど有効であるという結論であった。印象論だけで、みえにくい県ごとの対応の差異が浮き彫りになって、興味深い結果であった。
- ・ こうした評価が行われると、たいてい効果が薄いといわれた部署や活動が槍玉に上がる。成果主義の文脈で、これまでも実践が意味を失ったように感じる現場の方もいることだろう。何とかしようと、説明に汲々とする人たちが現れてくる。これが困る。
- ・ 評価はいつでもオールドマイティではない。すべての立場の人を納得させる評価などない。時代や地域に応じて、評価すべき課題さえ違ってくる。
- ・ むしろ評価は、慣習化して見えにくい課題や問題を掘り起こすためこそある。例えば、部署ごとに非行防止ポスターを作成して、なぜか安心してしまおうというのだから、これまでも長く実践してきたことを振り返ってみることが必要なのである。

支援評価の今日的な課題

- ①いじめなど個別の課題が先鋭で重ければ重いほど、総合的な広い問題群と支援戦略とを結び付ける視点は形成されにくい。
- ②支援の評価が制度的政策的な目標に向かうと、問題を一義的にとらえた効果測定の視点がかりが強まる傾向も少なくない。
- ③社会参加へ向かうための関わりの履歴や意思決定のあり方など困難を有する子供若者＝当事者の認識にまで踏み込んで、問題と支援の相互関係を構造的に読み解く臨床的な理解が問われている。

発表者の関連文献

- 広田照幸、古賀正義、伊藤茂樹編、2012a『現代日本の少年院教育—質的調査を通して』、名古屋大学出版会、286-319
- 古賀正義、2013b「ソーシャルスキルとは何か—困難高校卒業後の就職をめぐるエスノグラフィ」『現代思想』(特集・就活のリアル)41巻5号、133-142頁
- 古賀正義、2015「高校中退者の排除と包摂—中退後の進路選択とその要因に関する調査から—」、『教育社会学研究』第96集、47—67頁
- 古賀正義、2016a「高校中退者問題と格差社会」志水宏吉ほか編『第2巻社会のなかの教育』岩波書店
- 古賀正義、2016b「学校空間における排除と差別」好井裕明編『排除と差別の社会学』有斐閣
- 古賀正義、2017「偏位する「社会的孤立」—その意味と課題」内閣府『子供若者の意識に関する調査報告書』140-145
- 古賀・石川編著、2018a『ひきこもりとその家族の社会学』世界思想社
- 古賀正義、2018b「学校と子ども・若者支援」稲垣恭子、内田良編著『教育社会学のフロンティア2 変容する社会と教育のゆくえ』岩波書店
- 古賀正義、2018d「児童生徒理解とNPO・地域社会とのネットワーク」『現代社会の児童・生徒指導』放送大学振興会

子供・若者育成支援推進大綱 概要

～全ての子供・若者が自らの居場所を得て、成長・活躍できる社会を目指して～

子供・若者育成支援推進法（H22年施行）に基づき、総理大臣を本部長とし全閣僚で構成する「子ども・若者育成支援推進本部」にて策定。H22,27年度に続く第3次の大綱

1. 子供・若者を取り巻く状況

法施行後10年が経過。教育、福祉、医療、雇用等の関係分野間の連携が進むなど一定の成果が見られる一方、コロナ禍の中、子供・若者の不安は高まり、状況は深刻さを増している。（別添参照）

【1】社会全体の状況（子供・若者の健全育成に関連する主な社会課題）

生命・安全の危機 P2

孤独・孤立の顕在化 P2

低いWell-being P2

格差拡大への懸念 P3

持続可能で多様性・包摂性ある社会づくり P3

リアルな体験の充実とデジタル・トランスフォーメーション（DX）の両面展開 P3

成年年齢の引下げ P3

人権・権利の保障 P4

ポストコロナ時代における国家・社会の形成者の育成 P4

【2】子供・若者が過ごす「場」ごとの状況

家庭 P4-P6

虐待、貧困、ひきこもり、ヤングケアラー等が社会問題化。コロナ禍は、困難を抱える家庭に特に深刻な影響を与える一方、「増えた家族との時間を保ちたい」とする者が多いなど、家族観の前向きな変化も

学校 P6-P8

特別支援教育や日本語指導が必要な者が増加するなど、児童生徒は多様化。自殺、不登校、いじめなど、生徒指導上の課題が深刻化。学校現場の負担は年々増大

地域 P8-P9

近所付き合い合いの減少など住民のつながりの希薄化、地域活動の担い手の高齢化・固定化等が指摘される一方、コロナ禍で若者の地方移住への関心が高まり、都心部からの転出の動きも

情報通信環境（ネット空間） P9

教育や行政、医療などあらゆる分野でデジタル化が加速し、ネットの利活用が進む一方、SNSに起因する犯罪被害、誹謗中傷等の被害も深刻化

就業（働く場） P10-P11

近年、若者の失業率や平均賃金、非正規雇用者の割合等は改善傾向にあったが、若年無業者（ニート）の増加などコロナ禍で悪化が懸念。一方、テレワークが急速に普及するなど、新たな働き方の動きも

2. 子供・若者育成支援の基本的な方針・施策

① **全ての子供・若者の健やかな育成** P12
幼年・若年期を健やかに過ごすことができ、かつ人生100年時代を幸せ（Well-being）に生き抜く基盤を形成できるよう、育成

② **困難を有する子供・若者やその家族の支援** P13
困難な状態を速やかに克服・軽減しつつ成長していけるよう、家族を含め、誰ひとり取り残さず、非常時にも途切れることなく支援

③ **創造的な未来を切り拓く子供・若者の応援** P14
長所を伸ばし、特技を磨き、才能を開花させ、世界や日本、地域社会の未来を切り拓けるよう、応援

④ **子供・若者の成長のための社会環境の整備** P15
家庭、学校、地域等が、Well-beingの観点からより良い環境となるよう、支援の機運を高め、ネットワークを整え、活動を促進

⑤ **子供・若者の成長を支える担い手の養成・支援** P16
専門人材から身近な大人、子供・若者自身や家族に至るまで、多様な担い手を養成・確保し、支援

自然・文化体験の充実と1人1台ICT環境の有効活用、少人数学級の実施、健康・安全教育、消費者教育の推進、社会形成に参画する態度、若者の雇用安定化 等 P12-13,P20-26

担当大臣のリーダーシップの下での孤独・孤立対策、自殺、虐待、貧困等への対策、複合的課題への包括的支援、SNS相談やアウトリーチの充実、SOSを出し、受け止める力の育成 等 P13-14,P27-36

STEAM (Science,Technology,Engineering,Art,Mathematics)教育、起業家教育、“出る杭”の応援、地方移住、地域貢献活動の促進 等 P14-15,P37-40

多様な居場所づくり、子育て支援、家庭教育支援、地域と学校の協働、ネット利用の適正化、働き方改革、テレワーク、子供・若者への投資の推進 等 P15-16,P41-44

企業等の参画促進、教師の資質能力の向上、専門や地域を超えた共助の推進、先端技術・データ活用 (Child-Youth Tech) 等 P16-17,P45-46

※子供・若者を取り巻く状況の変化を的確に捉え、新たな課題（アジェンダ）の設定、調査・検討、新規施策の実施等を適時・適切に行う 2

▶子供・若者の多様化や課題の複雑化、孤独・孤立やWell-beingの観点等を踏まえ、**多様なデータ**（子供・若者の意識*や状況、支援計画・機関の整備状況、他の大綱・基本計画における関連指標等）**からなる参考指標（子供・若者インデックス）を新たに設定**。それらを可視化した子供・若者インデックスボードを作成し、総合的・多面的な評価を充実するとともに、**社会全体での支援推進に活用**。

*子供・若者インデックスとして想定している指標の例（子供・若者の意識関連）

<p>自己肯定感・自己有用感 自分は役に立たないと強く感じる 49.9% 今の自分が好きだ 46.5% (44.8%) チャレンジ精神 うまくいくかわからないことにも意欲的に取り組む 51.9%</p>	<p>充実感 今の生活が充実している 68.9%(69.5%) 希望 自分の将来について明るい希望を持っている 59.3% 社会貢献 社会のために役立つことをしたい 70.8%</p>
--	--

家族・親族

<p>・居場所（ほっとできる場所、居心地の良い場所など。以下同）になっっている 家庭（実家や親族の家を含む） 自分の部屋 75.6%(79.9%) 85.3%(89.0%) ・何でも悩みを相談できる人がいる 58.8%(59.8%) ・困ったときは助けしてくれる 77.4%(78.4%) ・親（保護者）から愛されている 73.7%</p>
--

学校

<p>・居場所になっっている ※卒業した学校を含む 48.1%(49.2%) ・何でも悩みを相談できる人がいる 57.7%(57.7%) ・困ったときは助けしてくれる 65.6%(65.0%) ※上記2項目は、学校で出会った友人についての回答</p>

職場

<p>・居場所になっっている 35.1%(39.2%) ※過去の職場を含む ・何でも悩みを相談できる人がいる 33.6%(31.1%) ・困ったときは助けしてくれる 51.6%(50.6%)</p>

地域

<p>・居場所になっっている 53.3%(58.5%) ※現在住んでいる場所やそこにある施設等 ・何でも悩みを相談できる人がいる 18.5%(18.2%) ・困ったときは助けしてくれる 27.4%(26.4%)</p>

インターネット空間

<p>・居場所になっっている 56.6%(62.1%) ・何でも悩みを相談できる人がいる 23.7%(21.3%) ・困ったときは助けしてくれる 23.3%(21.8%)</p>

※上記の数値は、そう思う、どちらかといえばそう思うの合計値であり、13歳～29歳の全体値。
令和元年度内閣府「子供・若者の意識に関する調査」のデータ（括弧内は平成28年度のデータ）

▶大綱の期間は**おおむね5年（令和3～7年度）**としつつ、**社会情勢、政策動向等に応じ適時改定**。
3年目に中間評価を新たに実施。政策的に関連の深い他の大綱等の見直し状況を踏まえ終期を判断。

別添

参考データ

【自殺】児童生徒の自殺者数



[警察庁自殺統計原票データより厚生労働省作成]

【いじめ】いじめの認知件数



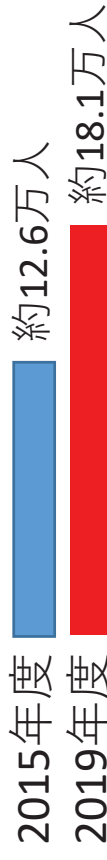
[文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」]

【児童虐待】児童相談所における児童虐待相談対応件数



[厚生労働省「福祉行政報告例」]

【不登校】小・中学校における不登校児童生徒数



[文部科学省「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」]

【貧困】18歳未満の子供の相対的貧困率



[厚生労働省「国民生活基礎調査」]

【若年無業者】15～39歳人口に占める無業者の割合



[総務省「労働力調査」]

【SNS被害】SNSに起因する事犯の被害児童数



[警察庁「少年非行、児童虐待及び子供の性被害の状況」]

【近所づきあい】現在の地域での付き合いの程度



※「付き合い合っている」と回答した割合

[内閣府「社会意識に関する世論調査」]

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基本指針（概要）

（平成29年3月31日文科科学大臣決定）

1. 教育機会の確保等に関する基本的事項

- 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の意義・現状
- 基本指針の位置付け
- 基本的な考え方
 - ・ 不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等
 - ➡ ◆魅力あるより良い学校づくりを目指すこと
 - ◆不登校というだけで問題行動であると受け取られないよう配慮すること
 - ◆不登校児童生徒の社会的自立を目指すこと
 - ◆不登校児童生徒の意思を十分に尊重しつつ、個々の児童生徒の状況に応じた支援を行うこと
 - ◆就学に課題を抱える外国人の子供に対する配慮 等
 - が必要
 - ・ 夜間中学等における就学の機会の提供等
 - ➡ 設置の促進や多様な生徒の受入れを推進することが必要
 - ・ 国、地方公共団体、民間の団体その他の関係者の相互の密接な連携の下で施策を実施

2. 不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等に関する事項

- 児童生徒が安心して教育を受けられる魅力ある学校づくり
 - ・ 魅力あるより良い学校づくり
 - ・ いじめ、暴力行為、体罰等を許さない学校づくり
 - ・ 児童生徒の学習状況等に応じた指導・配慮の実施
- 不登校児童生徒に対する効果的な支援の推進
 - ・ 個々の不登校児童生徒の状況に応じた支援の推進
 - ➡ 不登校児童生徒や保護者の意思を尊重しつつ、状況把握及び関係機関等との情報共有などの継続した組織的・計画的な支援の推進 等
 - ・ 不登校児童生徒に対する多様で適切な教育機会の確保
 - ➡ 不登校特例校・教育支援センターの設置促進、教育委員会・学校と民間団体の連携、ICT等を通じた支援や家庭訪問、多様で適切な学習活動の重要性及び休養の必要性 等
 - ・ 不登校等に関する教育相談体制の充実
 - ➡ 教員やスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、関係機関が連携した体制構築の促進 等

3. 夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学の機会の提供等に関する事項

- 夜間中学等の設置の促進等
 - ・ 設置の促進
 - ➡ ニーズの把握や設置に向けた準備の支援、法第15条に基づく協議会の設置・活用、広報活動の推進
 - ・ 既設の夜間中学等における教育活動の充実
 - ・ 自主夜間中学に係る取組
- 夜間中学等における多様な生徒の受入れ
 - 義務教育未修了者に加え、外国籍の者、入学希望既卒者、不登校となっている学齢生徒など、多様な生徒の受入れを図る

4. その他教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進するために必要な事項

- 調査研究等
- 教材の提供その他の学習支援
- 国民の理解の増進
- 相談体制等の整備
- 人材の確保等