

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(第1回)

議事概要

1 日時：令和3年4月19日(月)15:00~17:00

2 場所：WEBによる開催

3 出席者

- ・ 構成員 堀田座長、伊藤構成員、古賀構成員、芹澤構成員、深谷構成員、渡辺構成員
- ・ 総務省 佐々木大臣官房審議官、評価監視官(財務、文部科学等担当)室

4 配付資料

- ・ 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
- ・ 「子供・若者育成支援推進大綱」の実効性を高める政策評価
- ・ 子供・若者育成支援推進大綱(概要)
- ・ 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)

5 概要

(1) 事務局から、「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」の目的及び今後のスケジュールについて説明が行われ、堀田構成員が本会議の座長に指名された。

(2) 古賀構成員から、子供・若者育成支援推進大綱における評価の現状と課題について、資料「「子供・若者育成支援推進大綱」の実効性を高める政策評価」に基づいて説明が行われた後、質疑応答が行われた。主な質問・意見は以下のとおり。

- 子供、学生を取り巻く環境を細分化していくと、都市部やそうでない地域など、地域によって状況は区々だと思うが、そうした点はこの分野では論点になるのか。
 - ← ひきこもりの場合、東京都だと各自治体でひきこもりの相談窓口を整備し、親が当該窓口を訪問している。これに対して島根県は、ブロック単位で窓口を設置していて、距離的に非常に広範囲となっているため、巡回相談という形にならざるを得ない。加えて、島根県では雇用窓口が少ないため、働きたいけど働けないからひきこもりになってしまうケースもあるなど、発生の状況が東京都とかなり異なる。このため、地域差は大きな論点となる。
- 顔が見えるということは大事である場合もあれば、難しくなってしまうこともあるように感じたがいかがか。
 - ← 医療関係や教育機関の職員間では、お互いに顔が見えないと困ることになる。一方、利用者にとって、例えば、ハローワークにおいて顔の分かる支援者がいるか次第で改善に進むケースもあれば、職員が入れ替わると、ひきこもりの人は行かなくなってしまい、支援が立ち止まり、ダメになるケースもあるなど、顔が見える場合(属人化と呼ぶ)が良い時も悪い時もあるということが大きな課題となっている。
- 教育機会確保法の成立により、学校復帰を唯一の目標としないとされたが、何を目指したらよいかについては、各現場で混乱しているように思っている。

また、評価に当たっては県、学校、関係諸機関の在り方が異なるため、平均値で指標を定めにくい。どこを切り取ったら何が見えるのか、実際に評価・調査する際の難しさなどについて伺いたい。

← 評価というと、制度のチェック機能の方が強調されてきた。それも大事だが、施策に参加する人たちの目安になるものがあつたらよいと思う。数字のインデックスも取りながら、同時に意識レベル・主観的に感じている部分も取り上げる。また、運営主体の方々が感じている部分を拾っていく作業もケースとして必要。

(3) 本テーマに関する意見交換が行われた。主な意見は以下のとおり。

- この分野においては、当事者がどのように次のステップに向かえるか、という点が一番大事だとすると、一概に全ての事業を政策評価として捉えるよりも、その目的に照らした個別のロジックモデルが描けて、個別の事象が把握できるようなものを積み重ねていく、という方法もあるのではないか。
- 「社会的自立」という目標は、人が持つ能力や資質によっても形が変わるものであり、また、どのようにはかつたらよいのか悩ましい。対象も含め、絞り込みが難しい。
- 社会的自立とは、子供が大人になる発達モデルに依拠しながら論を立てていくときのもので、大人になるというイメージが背景にある。しかし、様々な社会参加の形がある中で、それらは余り説得的ではなくなっていると思う。何を目標として考えるべきか、社会参加が何を個人に与えるのか、その成果は何か、というところを考える必要があり、その視点に立った上で、様々な不登校生徒の社会参加の形態について評価されなければならない。フリースクールのような場で行う活動に意味がある場合もあるし、オンラインなどの e-learning など、様々な媒体での社会参加の何が不登校生徒のフォローアップになっていくか、我々の視野を広げて考える必要がある。
- 行っている支援について、どうすればもっとブラッシュアップできるかという議論が現場において不足しているという印象がある。今の取組をもう少し良くするにはどうすればよいかといった、現場の人が前向きに考えていけるような評価が現場の人の力になるのではないか。
- 「自立」にスポットを当てすぎると、何ができることになったかばかりが取り上げられ、支援者のプレッシャーにつながる。
- 本人がどのくらい社会参加や学習ができるようになったかという指標（適応指標）と、どれだけ支援を必要とする子が脅かされていない状況になったかという指標（リスク指標）をセットで考えないと、本来の彼らの自立は立ち行かない。また、支援を必要とする子がどのくらいの人たちとつながりを持てているかも重要で、いざという時に助けを求められることができるような、関わりを持てる人数も測ろうとしている。ただし、これらの指標は主観的な評価となりやすいため、客観性などに課題がある。
- 通信制の高校の場合だと、最低では1年に5日間程度スクーリングに行けばよいといわれる。このため、登校と単位取得は一致なくなってきており、課題さえやっていれば、学校に行く必要性はなくなっているともいえる。高校と義務教育の学校で通学の必要性がかなり違うことをどう理解していくか。こうした義務教育の通学の必要性について、学力の育成・向上に必要なだからとだけでは言えない。不登校生徒がたくさん進学する東京都のチャレンジスクールでは、中学時代はほとんど通学していないにもかかわらず、自分で学習して難関大学に入るといって人が

出ている。学校に行くことは、学力の問題よりも、対人関係の様々な資源や能力を伸ばすという点から意味がある。通学しない場合、そのことが後々、後遺症となって戻ってくるケースが多く、果たして通学できていないことを良しとしてよいのかと感じる。義務教育段階の特殊性を位置付けた上で、通学することの価値や利益、あるいはそれを代替にしているものとの重さを比較しながら検討していくという作業が必要ではないか。

- 不登校になった場合、個人が居場所を自由に選択できることは重要で、一つの価値としてあるのかもしれないが、社会全体としてこの分野の政策の目的をどう考えるかということもある種一つの価値として考えないといけない。義務教育の政策目的と照らしたときに、そこに合わない人たちが出てくるという問題があるのであれば、その問題にどのように対処していくのかという指摘はできると思う。
- 新しい事業や制度ができると、国が全国の好事例を横展開することがある。参考になることもあるが、地域事情によってできることに差があり、また、どういう若者を応援したいのか、自分たちの強みが何かなどは地域によって様々ではないかと思うと、横展開の難しさはあると感じる。
- 義務教育段階の特殊性というのはそのとおり。集団の経験や同年代の仲間と何かを成し遂げたという経験から排除されてしまった者が、何年後かにどのくらい生きづらいかというのはよく分かる。一方で、無理に学校に行った者たちが、自分に合わない環境で痛めつけられて何十年も恨んでいるというのもよく聞く。今はかなり難しい時代で、全てが個別性という中で、個別性の声をどこまで聞き取れるか、支援者の力量が高くないと、真の応援ができない。支援者が評価で励まされるのは、個別性や多様性について追求したことを「いいね」と言ってもらいたいことだ。
- 人と関わらないというデメリットは大人でさえもあるところ。そこを小中高生でどう考えていくかというのは、評価の方法を走らせつつも、しっかりした問題として考えていかなければならない。

—以上—