

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2回)

議事概要

1 日時：令和3年5月21日(月)16:00~18:00

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、芹澤構成員、深谷構成員、渡辺構成員
- ・ 総務省 評価監視官(財務、文部科学等担当)室

4 配付資料

- ・ 調査設計の考え方について

5 概要

(1) 事務局から、調査設計の考え方について説明が行われた後、意見交換が行われた。主な意見は以下のとおり。

- 評価の視点となる「地域において選ぶうる選択肢の中から、児童生徒一人ひとりにとっての最適な居場所や教育の機会の確保ができていないか」という「最適な」ということをどう捉えるかが議論として残るが、いずれにしても学校に行かなくてはいけないということを前提としない、いわゆるオルタナティブを確保する方向に持っていくということで評価を考えていけばよいと思う。
- 別の論点だが、そもそもコロナ禍であれば学校に行けない、オンラインで対応する、というように、コロナ禍の前と後で状況が違ってきていると思うので、そういった多様性を持った在り方をどう考えていくかが論点の一つとしてあると思う。
- 原因が分かって、体制がしっかりと整備されていて、施策がどういう風に取り組みされているか、それによって全体のゴールにどうたどり着いているかという一本の筋が見えると、議論しやすいと思う。
- 各取組による効果と目標との因果関係を最終的にみていくのであれば、例えば、ケース検討会議の充実状況によってどう変わっていくのか、不登校・引きこもりの子供の改善につながっているのか、充実していないのであればつながらないのかというように、場合分けのロジックが描けると、上手くいっているケースとそうでないケースのストーリーが描けると思う。また、個別のフェーズごとのデータを取ってきて、どのような状況が把握するという作業はできると思う。
- 「原因分析」、「関係機関との連携による支援方策の検討」、「フォローアップ」という3つの個別の要素と並行して、全体としてのマネジメントプロセスがきちんできているかということも4つ目の要素として足して、因果関係をみるということも、少数の事例でもできればよいと思う。
- 「地域において選ぶうる選択肢の中から」というのは大事なポイントであり、地域によって選ぶうる選択肢には差がある現状。地域の差も含めての評価となるのか、あるいは県内で十分にできていけばよいという評価になるのか。例えば、フリースクールの数を見ても、地方と東京都では全然違うので、その辺をどのように考えて評価するのか検討する必要がある。

- 政策評価という仕組みの中で、3つの構成要素を考えていくと、イニシアティブをとっていく中核となる組織（子ども・若者支援地域協議会等）が機能していることが大事だと思う。
- 「地域において選べる選択肢の中から、児童生徒一人ひとりにとっての最適な居場所や教育の機会の確保ができているか」は、アウトカムというよりは手段の話だと思う。どこに焦点を絞ってアウトカムとして掲げていくかが非常に難しい。
- 個々のケースのマネジメントをよくしていきたいという観点なのか、政策評価として見たときにどういう仕組みを作っていくという観点なのかというところが、まだ見えづらい。原因分析、支援方策の検討、フォローアップという、取組をよくしていくためのケースマネジメントの形で整理されているのか、これと同時に、このプロセスの中で子どもや親、あるいは支援者自身がどのように考えているのかについても、調査の中でアンケートを行うことも検討し、もう少し整理して、分かりやすくしていくことが非常に重要だと思う。
- 3つの構成要素のうちの、「原因分析」の前に、児童生徒に対し正確なアセスメントをするために、支援する担当者が本人・保護者と信頼関係を築けているか、意向をしっかりとくみ取れているかという0番の要素があると思う。また、「フォローアップ」の後に、コーディネートしたりするキーパーソンとなり得る人材が地域の中で育成できているかどうかという4番の要素があると思う。
- 「個々の不登校児童生徒の状況に応じた必要な支援を実施」、これは「個別性」と捉えていて、「学校以外の関係機関との連携による支援を実施」というところは、「連携性」、「学校以外の場での支援の重要性」は「多様性」という三本柱だと理解している。さきほどの0番から4番までの構成要素を、これら三本柱の論点でみていくと思う。
- 今回、義務教育段階の子供達にとっての最適な居場所や教育の機会の確保を見ていくが、結果として、その一人一人がどんな状態であることを目指そうとしているのか。義務教育段階でそれらが確保できているということが、子供達にとってどういう手がかりを得ていることになるのかと疑問に感じる。また、この目標を実現するための3つの構成要素は手段的なものになると思うので、結果的にどういう状態を生みたいのか、あるいは生まないようにしたいのかというところを整理したほうがよい。
- 「地域において選べる選択肢」ということでよいのだろうかと思う。「選択肢が当事者に届いていない」、「選択肢が存在していない」及び「選択肢を生み出し続けようとしている」という観点も重要。
- 「最適」について、たくさんの選択肢と可能性がある中で、居場所や教育の確保ができていのかと捉えることも可能。
- この政策分野のアウトカムは何か、最適な居場所とは何か、そしてそれは本当に地域の中にあるのか、誰でも目に見える分かりやすい選択肢なのか。我々支援者や行政、色々なセクターが、居場所として提示しているものが、当事者の方達にとっては居場所ではないかもしれないなと思ったので、もう少し当事者レベルの立場に立った表現をしたほうがよいと思う。
- 多様性が担保されている現在、支援を通して、最終的に当事者が人生に対して絶望していない状態になったかどうか、未来に希望が持てるかどうか、社会を信じられるようになったかどうかというところを聞ければよいと思う。
- 学校に行けず苦しんでいる時はなかなか自分のことを肯定的に語れないが、不登校となった時

間に意味があった、この経験のおかげで人に優しくなれた、自分を見つめるようになったというように意味付けができたときには、過去を受け止められているし、将来にも目が向いていると実感するケースがすごく多い。指標としては測りにくいけど、過去、現在も含め、どのように意味付けができるようになったかというのはすごく大きな要素だと思う。

- 当事者の考えや価値観が、周囲や世界とずれていると苦しいと思う。当事者の意識プラスその人の周りの家族、社会の価値観など、それ自体の多様化をしないと苦しいままになると思うので、そこも含めて測れないかなと思う。
 - 政策評価やEBPMという観点からは、行政側の限られたリソースの中で、いかにパフォーマンスを発揮できるかという視点は、評価という意味で大事だと思う。
 - 漠然とした抽象的な目標を掲げると EBPM からどんどんかけ離れていくため、どこか具体的なものを測っていくことにしないと、EBPM 的でないエビデンスになってしまう可能性がある。
 - アウトカムをはっきりさせた上で、具体的にどういうデータを取ってくるかということだと思う。目標を「地域の中のいろいろな選択肢の中から、最適な居場所、教育の機会を十分に提供できているか」とした上で、情報やいろんなリソースを確実に子供や保護者、家族に届けられているのかという観点でみるということであれば、いくつかの視点が出てくると思う。
 - ある地域で行われている取組が、その地域の子供達にとってどのような効果を果たしているのかということがやはり必要だと思う。現在、不登校、引きこもりを経験している子供達に直接聞いてみるということは現実的でないし、有効でもないという話はあったが、他方で、その地域で暮らしている子供達が希望を持っているのか、あるいは自分が困ったときに誰に相談すればいいかというところが見えているかどうかということと組み合わせて見ないと、個別の取組を行ってさえいけばよいとは言えないと思う。
 - マネジメントのプロセスがきちんと回っているかというところを捉えることが重要だと思う。個々の取組でこれができているかどうかを確認するよりも、個別のケースのレベルと地域全体のレベルで、そういったことを振り返るプロセスというものがあるか、その中で、資料でリストアップした項目は充分吸収できるのではないかなと思う。
 - 一つの要素だけでも十分なボリュームがあるくらい大きなテーマで、調査を本格的に行うとかなり大変だと思う。関連性というものを考えながら絞り込んでいくという作業は、その論点を見つけることによってそこから全体像を段々拾い上げていけるので、対象をどこにするのかという議論はあるが、全体をぼわっと調査するよりも入口をまず狭くするというのは方向性としてはありだと思う。
 - 今は萌芽的な段階だと思うので、今回の調査でどこまで何をするか、逆にいうと、アウトカムの設定もどうしたらよいか分からないので、今回はここに焦点を当ててやってみる。提言の中で、こんなことをこれから検討していく必要があるが、一気に難しいのでパイロット的にここに焦点を絞って調査をする、というような形のロードマップを含んでおく、あるいはそのロードマップをきちんと検討する必要があることを含んでおくのは大事だと思う。
- (2) 事務局から、生徒・家族などの当事者や支援者に対し、アンケートやヒアリングをすることが可能か、また、どのようなデータを取るべきか、構成員に聴取した。主な意見は以下のとおり。
- 政策評価という観点で見たときに、原因については、客観的なデータを取ることのメリットはあまりないと思う。むしろ、アウトプット指標になるかもしれないが、チーム学校のアセスメン

トの機能や、関係機関との連携がどれだけ保たれているのか、支援機関の数や種類、連携している回数など、どのように介入していくかというところのデータを取ることができればよいと思う。

- 当事者の気持ちというのは何らかの形で聞いたほうがよいと思うが、それもどのくらいの規模でやることに意味があるのかというのを考える必要がある。
- 政策評価という観点からデータは必要で、一番取りやすいのは支援者からだと思う。直接、子供や保護者に聞く方法も時には必要と思うが、評価の中身としてみたときに、大きいデータを取っていくという観点では、支援者から取るのが現実的ではないか。
- きちんとしたデータを取りながら、気になった数字を持った支援機関や地域に対して直接聞きに行くという方法もある。例えばボランティア活動数が多いとか、他と比較して数字が飛び抜けているところにヒアリングする一方で、子供達が学校復帰しないまでも、こういう場所にたくさん通っているという地域があったときに、そこには本人にインタビューするなど深掘りする形での調査ができればよいと思う。
- 支援者でも当事者でも、個別にヒアリングする際には、それなりに焦点を絞っていくことが重要。調査すること自体にもコストがかかるので、全体像を把握した上で、「最適な居場所と教育の機会を確保」という目的に照らして、どのくらいまでデータが取れそうかというところを一旦パイロット的に調査し、より具体的に落とし込むような調査ができると、最終的に支援者、当事者の話にたどり着けると思う。
- 全国の適応指導教室から特徴的なところをピックアップして、ヒアリングをして、全体を把握するという調査を20年前にしたことがあるが、とても大変だった記憶がある。全部を対象にして聞いても回収率は決して100%に届かない中でどうしたらよいのかすごく悩んだが、それでも全体的な動向や、子供からみた評価と支援者・スタッフからみた評価が必ずしも一致しないということが見えてきて興味深い調査だった。
- 本人に聞く場合、苦しんでいる時には聞きにくいので、後から振り返ったときにどう見えるのかという聞き方もある。調査設計にも色々なパターンがある中で、どの方法を選ぶのかということは、何を聞くかにもよると思うので、そこを整理する必要がある。

—以上—