

不登校・ひきこもりの子供支援に関する政策評価（調査の考え方）

評価の対象とした政策

本政策評価においては、義務教育段階における不登校の児童生徒（※）に対してとられている支援に関する関連施策・事務事業を評価の対象とする。

（※）特に習い事に通う、友達と交流するといった外との交流がなくなっている不登校かつひきこもり状態の児童生徒には、複数の支援機関と連携した慎重な対応が必要と考えられる。



不登校に対する支援の基本的な考え方等については、

●子ども・若者育成支援推進法に基づく「子供・若者育成支援推進大綱」

→ 不登校問題に対しては、未然防止、早期発見・早期対応につながる効果的な取組等を、民間団体を含めた関係機関等と連携しながら推進する。

●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に基づく基本指針

→ 不登校というだけで問題行動であると受けとられないよう配慮し、児童生徒の最善の利益を最優先に支援を行うことが重要

→ 不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の不登校児童生徒の状況に応じた必要な支援が行われることが求められるが、支援に際しては、登校という結果のみを目標にするのではなく、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。



- 大綱は、平成22年7月、28年2月、令和3年4月と3次にわたる改訂
- 確保法に基づく基本指針は、平成29年3月に策定



基本的な考え方等が示されてから4年以上の年数が経過しており、
支援現場において大綱や指針に基づく支援が定着しているかどうかを
はかる観点から、把握する効果を次のように設定



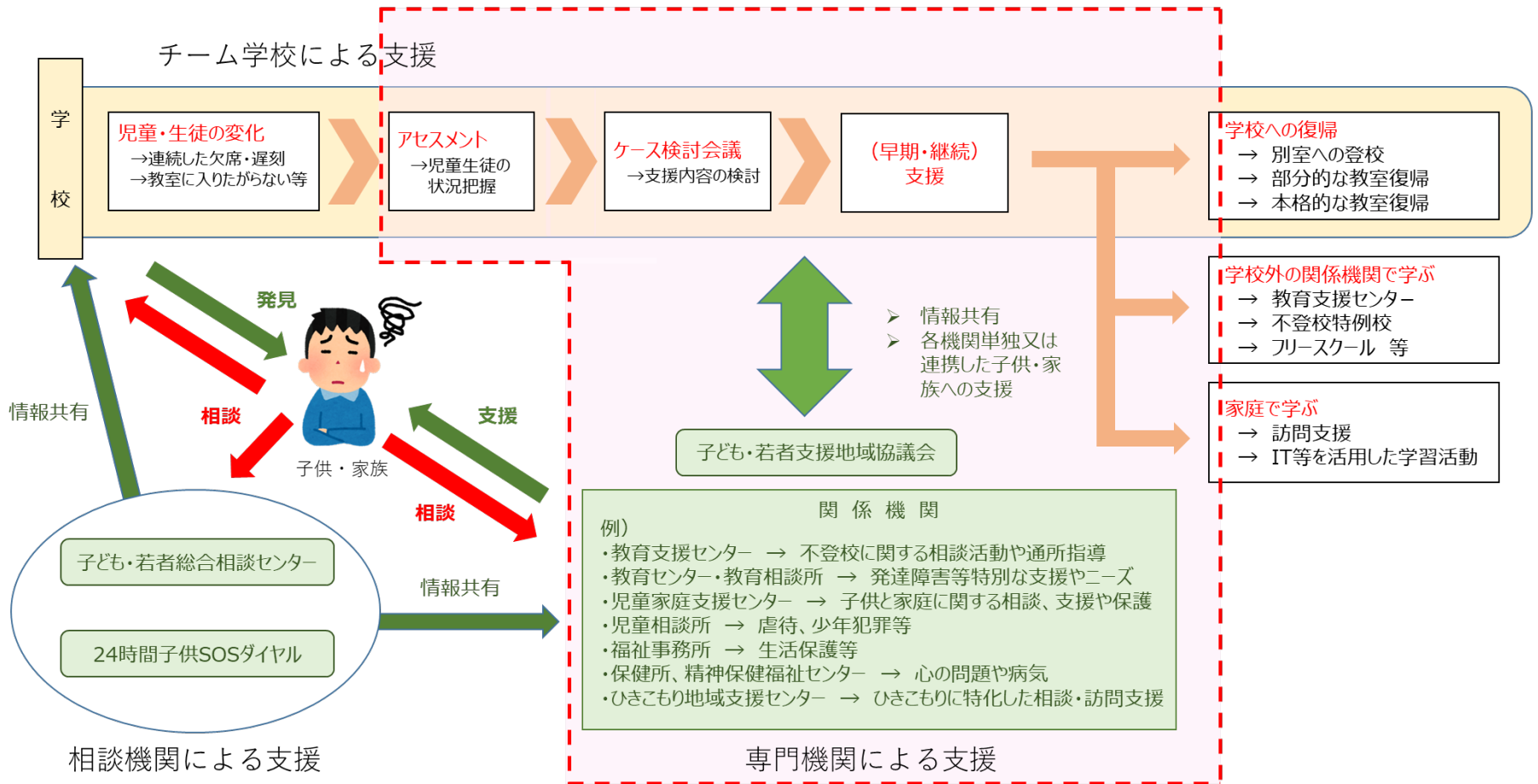
把握する効果

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が確保されているか。

不登校に対する支援の流れ

評価対象範囲

キーワードは「一人ひとりにとっての最適な居場所や教育機会の確保」



地域において選ぶる選択肢の中から、
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が確保されているか。

政策効果の把握の手法

評価を行うに当たっては、不登校に対する関連支援施策等ごとに、有効性等の観点から、

i) 効果の発現状況を把握する上で適切な成果目標が設定されている場合には成果目標及びそれに対する実績を把握する。

→ ただし、「地域において選び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が確保されているか。」という効果を把握するには、現状、把握されている

- ・「不登校児童生徒数」
- ・「相談件数」

だけで評価するのは難しい。

→ 一方で、当該効果の達成水準を直接はかる定量的な指標を新たに設定することも難しい。

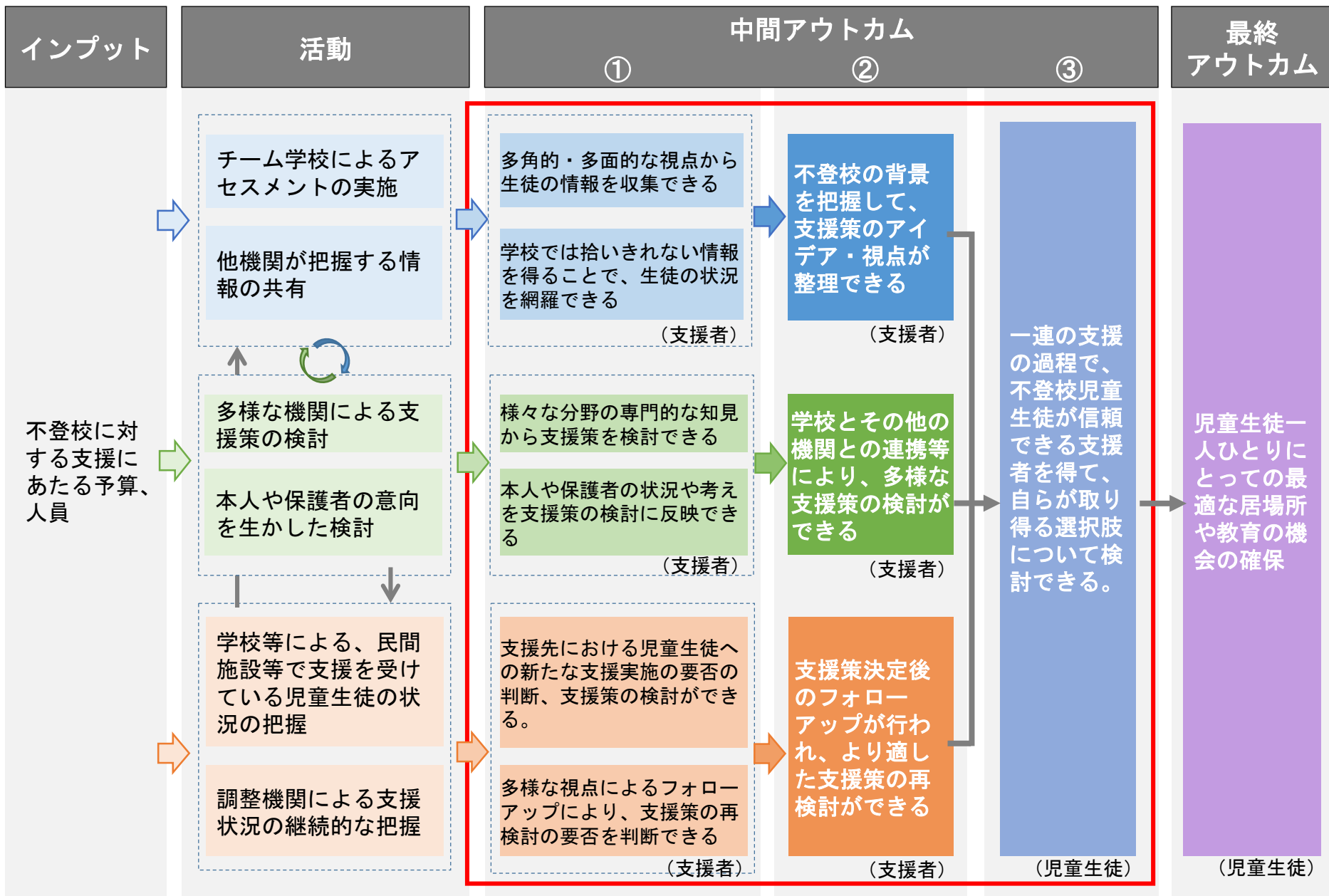
ii) 成果指標が設定がされていない、又は設定自体が難しい場合でも、

児童生徒を支援するプロセスの中において、個別の取組の効果を把握できるものを積み重ねていくことが、ひいては児童生徒一人ひとりにとっての最適な居場所や教育機会の確保という成果につながると考えられる。

→ 個別の取組の効果をそれぞれ把握する。

→ アンケートも活用し、支援施策に関する効果等を把握する。

(支援者のほか、当該支援者を通じて児童生徒本人に対してもアンケートを行うことを検討)



中間アウトカムの効果の発現状況について検証

把握する個別の取組の例とその効果

把握する個別の取組	把握する効果
<p>➤ 「チーム学校」によるアセスメントが機能している。</p>	
<p>✓ 相談を受ける体制（相談することができる教師等、相談場所、相談後の対応の流れの周知）がある。</p>	<p>相談する場所・方法が事前に周知され、児童生徒・保護者が安心して相談できているか。</p>
<p>✓ 教育委員会等と連携がとられ、SC・SSW等の専門家の協力が得られている。</p>	<p>SC・SSW等に相談できる環境を整えることにより、教育・心理・福祉など多様なアセスメントの確保ができているか。</p>
<p>✓ 担任や養護教諭、SC・SSWなど複数の者が集い、事前の情報共有やアセスメントが定期的実施されている。</p>	<p>担任の視点のみではなく、異なる知識や経験を持つ複数の教員、SC、SSW等の専門家からの視点や知見により、潜在化している原因を発掘することで複数の支援策の検討につながっているか。</p>
<p>✓ 学校又は教育支援センター等による家庭訪問が行われるよう連携が取れている。</p>	<p>児童生徒・保護者との信頼関係を構築し、児童生徒の最新の状況の把握ができているか。</p>
<p>➤ 学校以外の機関が有する不登校児童生徒の情報が共有されている。</p>	
<p>✓ 児童相談所、市町村、子ども・若者支援地域協議会等が持つ情報を共有する仕組みがある。</p>	<p>学校が他の関係機関が持っている情報を得ることにより、児童生徒・保護者等のより詳細な状況を把握できているか。</p>



不登校の背景を把握して、支援策のアイデア・視点が整理できている。

把握する個別の取組	把握する効果
<p>➤ 多様な機関による支援策の検討が行われている。</p>	
<p>✓ 地域において、関係機関と連携して個別ケースを検討する仕組み（子ども・若者支援地域協議会等）があり、支援に必要な分野（教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、民間団体等）の機関が参加している。</p>	<p>地域における様々な機関がネットワークを形成し、一つの支援機関では対応できないケースが当該ネットワークに諮られ、多様な視点から支援策の検討が行われているか。</p>
<p>✓ 関係機関が互いの業務内容（支援内容）を把握している。</p>	<p>問題を抱えた児童生徒について把握した機関が、最適な支援機関を推測し、当該機関を交えた個別ケース検討が行えているか。</p>
<p>✓ 個人情報の取扱を整理するなど、情報を共有するための仕組みができている。</p>	<p>関係機関が持つ児童生徒の情報が共有された上で、個別ケースの検討が行われているか。</p>
<p>➤ 本人や保護者の意向を生かした検討が行われている。</p>	
<p>✓ 児童生徒や保護者に対して、不登校への理解や不登校児童生徒向けの支援内容等の情報が提供されている。</p>	<p>児童生徒や保護者が、不登校になった場合の支援の内容を承知した上で、支援の意向を表明できているか。</p>
<p>✓ 家庭訪問による本人や保護者の状況や考え方の最新状況が把握できている。</p>	<p>児童生徒・保護者との信頼関係を構築し、児童生徒の最新の状況の把握ができているか。</p>



分析結果を踏まえ、学校とその他の機関との連携等により、最適な支援方策の検討ができている。

把握する個別の取組	把握する効果
<p>➤ 学校等が民間施設等の支援先での児童生徒の状況を把握し、支援策の再検討ができています。</p>	
<p>✓ 不登校児童生徒の学習の進展具合、施設等でのなじみ具合等の情報について、定期的に会議を開催したり、文書などでやりとりが行われている。</p>	<p>学校と学校外の支援機関との間で、より適した支援の再検討に足り得る情報の共有ができていますか。</p>
<p>✓ 子ども・若者支援地域協議会等の場で、支援先の児童生徒の状況の検証・見直しを行う機会が持たれている。</p>	<p>児童生徒の支援先での状況を踏まえた、支援効果の現状認識と複数の視点によるより適した支援策の検討ができていますか。</p>
<p>➤ 不登校児童生徒の支援状況について、継続的に把握している機関が存在する。</p>	
<p>✓ 子ども・若者支援地域協議会等を構成する機関の中に、児童生徒への支援の現状を把握し、必要に応じて支援策の再検討をするために関係機関と調整する役割を担う機関が存在する。</p>	<p>必要に応じて、関係機関との再協議を促すことができていますか。</p>



支援策決定後のフォローアップが行われ、必要に応じてより適した支援策の再検討ができています。

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における各構成員からの意見

【評価の対象とする政策について】

- 「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、どのようにはかったらよいのか悩ましい。対象も含め、絞り込みが難しい。
- 学校への登校は対人関係の様々な資源や能力を伸ばすという点から考えて意味がある。
- 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大事
- 学校に行くことのみが前提とされない、いわゆるオルタナティブを確保することを評価したらよいのではないか。多様性を持った在り方をどう考えていくのかが論点の一つとしてある。

【評価手法について】

- 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。
- インデックスはしっかり取り、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とよいのではないか。
- 不登校の当事者、本人に意識を聞く場合には、本人等の状況が安定してから、一山越えてから、支援の状況を後から振り返ったときにどう見えるのかを聴くのがよいのではないか。
- 個別の支援の段階ごとにデータを取ってきて、どういう状況なのかを把握することはできる。
- 当事者がどう次のステップに向かえるかが大事だとすると、一概に全ての事業を行政の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。
- 個別の取組の有無だけではなく、それらの取組が、その地域の子供たちにとって何らか機能できているかを見る必要がある
- 最終的に因果関係を見ていくのであれば、例えば、ケース検討会議の充実状況によって不登校児童生徒の改善につながっているのかいないのか、うまくいっているケースとそうでないケースで場合分けのロジックが描けると、どこまで定量的かはともかくとしてストーリーが描ける。

【把握する効果等の例について】

- イニシアティブをとっていく中核となる組織なり仕組みが機能していることが大事
- 支援の核とな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を見るのも一つの方法
- 正確なアセスメントのため、支援者が本人・保護者と信頼関係を築けているか、意向をくみ取れているかを見るとよい。
- 個々の不登校児童生徒の状況に応じた必要な支援を「個別性」と、学校以外の関係機関との連携による支援を「連携性」と、学校以外の場での支援を「多様性」と捉えることができる。
- 支援者が励まされるのは、個別性や多様性について支援したことを「いいね」と言われること。
- 「最適」な支援が何を指すのかについては、たくさんの選択肢と可能性が見えていることと捉えることもできる。
- 児童生徒の意識のほか、不登校児童生徒への支援の多様化の状況を把握できないか。
- 不登校の原因は複合的なものであり、優先度の高い原因から取り除いていく作業になっている。このため、原因の分析を繰り返していくことがこのタイプの課題では重要

【調査を行う上での視点について】

- 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大事
- チーム学校のアセスメント機能や関係機関との連携がどの程度保たれているのか、支援機関の数や種類、連携している回数といったどのように介入していくかというところのデータがとれないか。
- 学校組織では外部との連携を見越した役割分担が進んでいない場合があり、組織と各支援機関をつなぐ役割を担う者がいないと情報の共有や活用が難しい。いわゆる「架け橋人材」が必要
- 当事者目線に立った時に、支援する側、される側ではなく、保護者やほかの子供から等から得られる情報も交えて分析していくという視点があればよい。
- 不登校は、学校が初発となるものであり、学校が連携のための仕組みを持っていないとスタートラインに立てない。
- 個別のケースについては、その背景事情の分析は大事だが、多様でもあり、その問題自体は一般化しない方がよい。他方で、制度や体制の整備については、各自治体で共通の要素があるはずで、そこは拾っていくべき。

【全体を通じて】

- 「不登校・ひきこもり」という難しい題材について政策評価を試みること自体に意義がある。今回を入口とし、最終アウトカムの評価手法やロジックモデルの検証について、継続的な議論を行っていくことが重要

【参考】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

- 令和3年度に実施予定の「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等について有識者の意見を聴取するため、研究会を実施。
- 本調査における評価対象、評価手法、把握する効果、調査を行う上で持つ必要のある視点等を議論。

構成員

【座長】 堀田 聡子 (ほった さとこ)	慶應義塾大学大学院健康マネジメント研究科教授
伊藤 美奈子 (いとう みなこ)	奈良女子大学研究院生活環境科学系臨床心理学領域教授
古賀 正義(こが まさよし)	中央大学文学部教授
芹澤 佐知子(せりざわ さちこ)	習志野市政策経営部次長
深谷 健(ふかや たけし)	武蔵野大学法学部政治学科教授
渡辺 ゆりか (わたなべ 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)

開催概要

#	開催日時	議題
1	4月19日	・ 今後の研究会での議論の進め方について
2	5月21日	・ 調査設計の考え方について
3	6月18日	・ 研究会報告書の素案について
4	7月5日	・ 研究会報告書の最終案について