

第2 評価の対象とした政策の概要等

1 不登校児童生徒への支援に関する政策の背景・概要

(1) 教育機会確保法と基本指針に係る政策の背景・概要

教育機会確保法は、不登校児童生徒数が増加すると同時に、背景要因も多様化・複雑化している状況に対応するため、教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進することを目的として、平成28年12月に成立したもので、これにより、不登校児童生徒への支援が初めて体系的に法律で規定された。

教育機会確保法では、不登校児童生徒を支援することは国及び地方公共団体の責務であり、児童生徒の状況把握や、個々の児童生徒の状況に応じた支援等に努めることが明記されているほか、児童生徒の休養の必要性や学校以外の場における多様で適切な学習活動の重要性が示されている。

また、文部科学省は、平成29年3月に、教育機会確保法に基づく基本指針を策定している。基本指針では、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し、児童生徒の最善の利益を最優先に支援を行うことの重要性とともに、支援に際して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性が示された。

なお、不登校児童生徒に対する効果的な支援の推進施策として、具体的には、次の事項等を行うこととされている。

① 個々の不登校児童生徒の状況に応じた支援の推進

ア 学校や教育委員会による家庭訪問等を含めた状況把握の推進

イ 学校や教員がスクールカウンセラー（以下「SC」という。）やスクールソーシャルワーカー（以下「SSW」という。）等の専門スタッフ等と不登校児童生徒に対する支援等について連携・分担する「チーム学校」⁷体制の整備や、関係機関等を交えた組織的・計画的な支援の推進

② 不登校児童生徒に対する多様で適切な教育機会の確保

ア 児童生徒の状況に応じた細やかな支援を行うために、教育委員会・学校と民間団体とが連携し、相互に協力・補完し合いながら支援を行う取組を推進

イ 児童生徒の意思を十分に尊重し、状況によっては休養が必要な場合があることも留意しつつ、学校以外における学習活動の重要性も踏まえて個々の状況に応じた学習活動等が行われるよう支援を充実

ウ 児童生徒の保護者に対し、支援を行う機関や不登校児童生徒の保護者の会などに関する情報提供を促すほか、指導要録上の出席扱いや通学定期乗車券の取扱制度等の周知を徹底

⁷ 校長のリーダーシップの下、カリキュラム、日々の教育活動、学校の資源が一体的にマネジメントされ、教職員や学校内の多様な人材が、それぞれの専門性をいかして能力を発揮し、子どもたちに必要な資質・能力を確実に身に付けさせることができる学校のこと。

③ 不登校等に関する教育相談体制の充実

教員やSC、SSW、関係機関が連携し、不登校等に対して早期からの支援を行うことができる教育相談体制の構築を促進

(2) 子若法と大綱に係る政策の背景・概要

子若法は、ひきこもりや不登校など、こども・若者の抱える問題が深刻化していることを踏まえ、こどもや若者の健やかな育成、社会生活の円滑な営みを可能とするための支援を推進することを目的として、平成21年7月に成立した。

また、子若法では、こども・若者への支援について、国及び地方公共団体の関係機関相互の密接な連携並びに民間団体及び国民一般の理解と協力の下に、関連分野における総合的な取組として、次の事項等を行うこととされている。

① こども・若者育成支援施策の総合的推進のための枠組み整備

ア 国の大綱、地方公共団体における計画やワンストップ相談窓口等の枠組みを整備

イ 関係分野の法律とあいまって、こども・若者の育成支援施策を推進

② 社会生活を円滑に営む上での困難を有するこども・若者を支援するためのネットワークを整備

ア 関係機関等において相談や助言又は指導の実施

イ 地方公共団体が単独又は共同で設置する「子ども・若者支援地域協議会」(以下「子若協議会」という。)において支援内容の協議、情報の交換

ウ 国において調査研究、人材の養成、情報の提供、助言等の支援

子若法に基づき、令和3年4月に策定された第3次の大綱では、不登校児童生徒への支援について、不登校の未然防止、早期発見・早期対応のため、以下の取組等、学校内外において、個々の状況に応じた段階的な支援策を講ずるとしている。

- ・ SCやSSWの配置時間等の充実による相談体制の整備
- ・ アウトリーチ⁸型支援を含む不登校支援の中核となる教育支援センターの機能強化
- ・ 教育委員会・学校とフリースクール等の民間団体とが連携し、相互に協力・補完し合いながら不登校児童生徒に対する支援を行う取組の充実
- ・ 自宅等でのICTの活用等による多様な教育機会の確保

⁸ アウトリーチとは、大綱において、「困難を有する子供・若者やその家族への支援に際し、それぞれの状況や要因(精神疾患等を含む。)に応じ、支援を行う者が家庭等に出向き必要な相談、助言又は指導を実施する」こととされている。

2 政策効果の把握等

(1) 効果把握の対象とする支援の流れ

基本指針や大綱等において、不登校児童生徒への支援に際して、学校は、あらかじめ、教員だけでなく、SC、SSWといった専門スタッフも交えた「チーム学校」としての体制を整備するとともに、教育支援センターや児童相談所等の各分野の関係機関等と連携し、早期発見・早期対応を行うための教育相談体制を構築することが必要とされており、各段階における取組は、基本指針のほか、文部科学省の各種通知等を踏まえると、おおむね以下のような流れで行われている。

ア 学校内の関係者は、児童生徒の情報を共有し、早期から児童生徒の変化や気になる事例の洗い出しを組織的に検討するための会議（スクリーニング会議）を定期的に実施している。

スクリーニングを経て、学校は、必要に応じて関係機関等とも連携しながら、家庭訪問や電話連絡等を通じて、対象となる児童生徒の情報収集、状況把握（アセスメント）をし、関係者間で情報を共有する（次図の（ア）参照）。

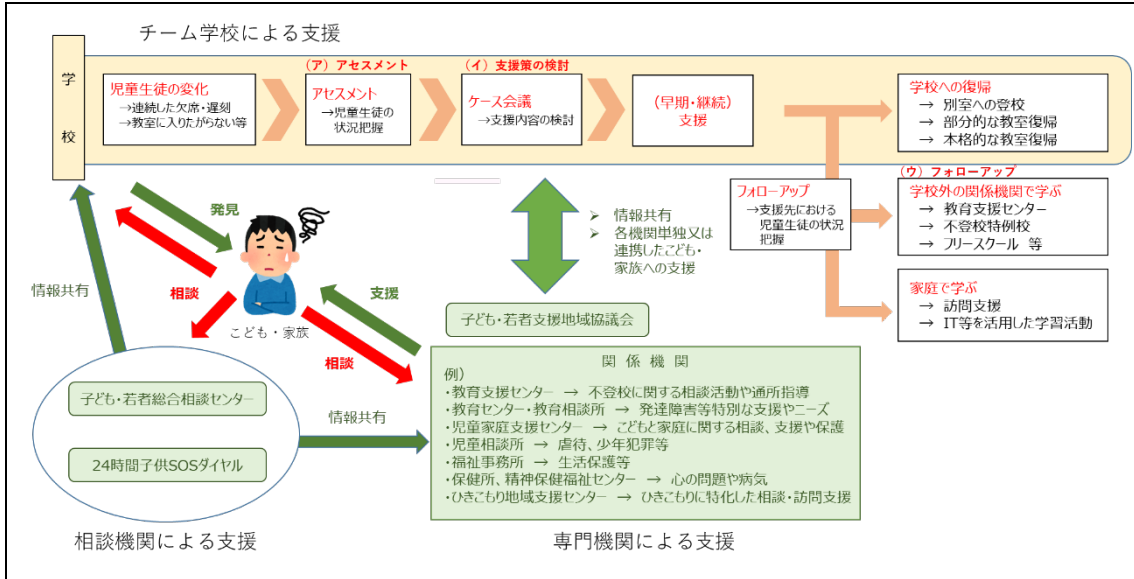
イ 学校は、アセスメントを行う中で、児童生徒やその保護者がどのような支援を希望しているのかなどの意向も確認しつつ、ケース会議⁹において、関係機関等も交えて個々の児童生徒の状況に応じた具体的な支援策を検討する（次図の（イ）参照）。

ケース会議については、学校において開催される場合もあれば、学校からの相談を受け、子若協議会等において開催される場合もある。

ウ ケース会議を経て支援方針が決まり、不登校児童生徒が学校以外の場所に通うようになって以降は、学校や関係機関等が、その支援状況や児童生徒の今後の意向や悩み等を把握した上で、より良い支援策がないかフォローアップを図っていく（次図の（ウ）参照）。

⁹ ケース会議とは、アセスメント結果を踏まえ児童生徒が抱える課題の解決に有効な支援を検討し、支援目標や方法を決定する会議であり、「生徒指導提要」（令和4年12月文部科学省）では、「休みが続く児童生徒個々の状況や支援ニーズについては、日頃の状況をよく把握している学級・ホームルーム担任や養護教諭、生徒指導担当教諭や教育相談コーディネーター等とともに、SC、SSW等とも連携の上、ケース会議において、児童生徒や学級への的確なアセスメントを行い、支援の目標や方向性、具体的な対応策などを検討するなどして、実効的なチーム支援の体制を構築すること」とされている。

図 不登校児童生徒への支援の主な流れ



(注) 1 当省の調査結果等に基づき作成した。
 2 図中の (ア) ~ (ウ) は、「図：ロジックモデル」(後述) の中間アウトカムの欄に記した (ア) ~ (ウ) と連動する。

(2) 不登校・ひきこもりの子ども支援に関する政策効果の把握

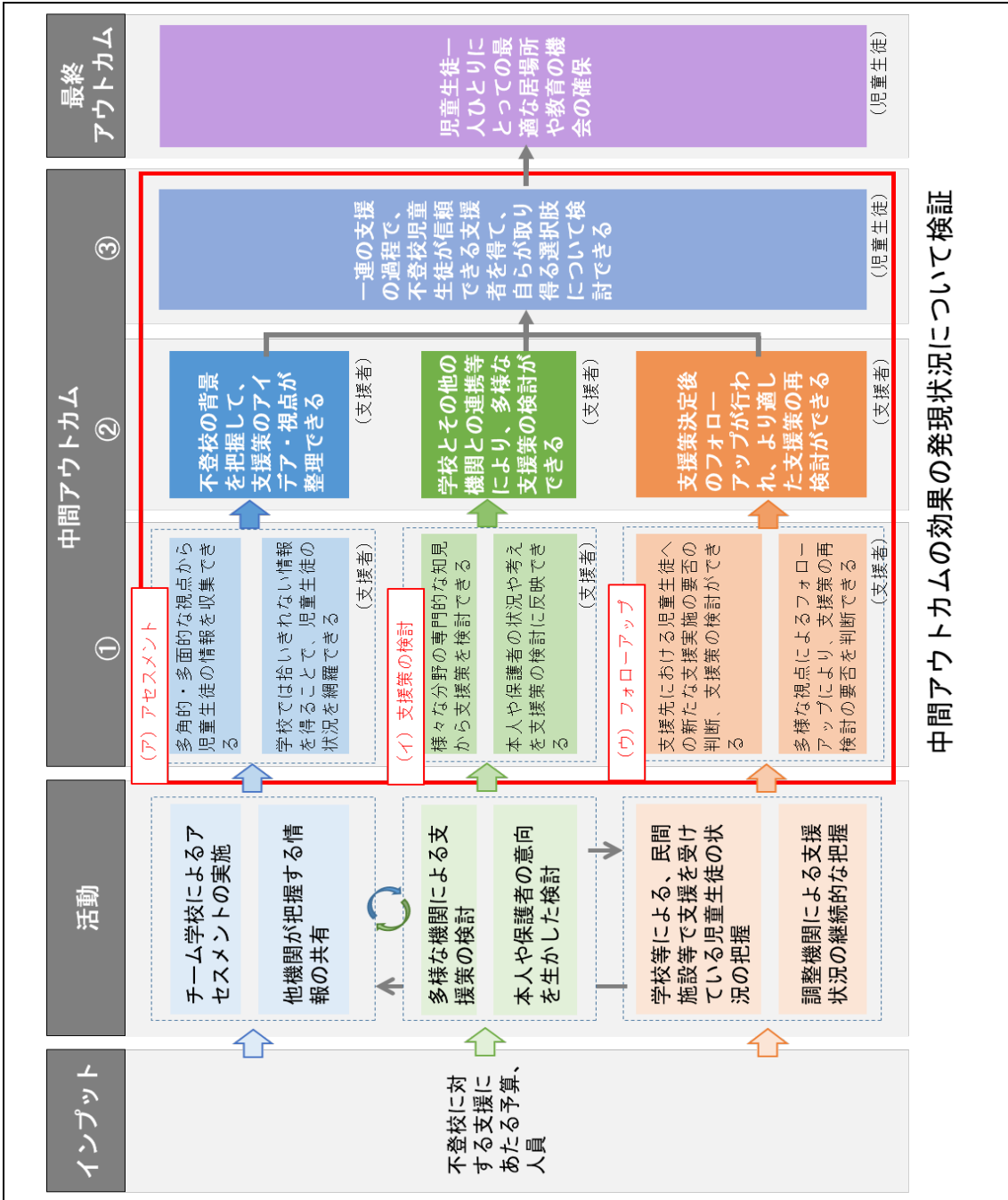
法律や基本指針、大綱等において、「児童生徒の状況に応じた支援」、「関係機関と連携した支援」、「学校に加えて、学校以外の場での支援の重要性」といった不登校児童生徒への支援に係る基本的な考え方が示されているものの、その支援施策は複雑かつ広範にわたっている。また、各府省が不登校支援に係る支援事業等で設けている成果指標¹⁰は多くなく、ある施策がその目的を達成するに至るまでの論理的な因果関係を明示したロジックモデル等が明確になっているわけではない¹¹。

このため、本政策評価では研究会を開催し、最終アウトカムの設定やどのように効果測定を行っていくかについて、検討を行った。その結果、研究会では、成果指標が設定されていない、又は設定自体が難しい場合でも、児童生徒の各支援段階における個別の取組の効果が把握できるものを積み重ねていくことが、ひいては最終アウトカムにつながると考え、調査の考え方を整理し、試案として、次図のロジックモデルを作成した。

¹⁰ 文部科学省は、令和4年度行政事業レビューシート(いじめ対策・不登校支援等総合推進事業)において、その事業目的を「(略)不登校児童生徒に対する教育機会の確保が求められている。このような状況を踏まえ、いじめや不登校の未然防止、早期発見・早期対応、教育相談体制の整備等を図る」こととしている。また、同レビューシートにおいて、その成果目標を「不登校児童生徒数に占める、学校内外の機関等で相談・指導等を受けたものの割合」と設定し、目標を70%以上としている。

¹¹ 不登校児童生徒数、相談件数、相談・指導等を受けた児童生徒の割合といった指標のみでは、「児童生徒の状況に応じた支援」等が実現しているかどうかを評価することは難しい。

図 ロジックモデル



(注) 当省の第24回政策評価審議会(令和3年7月19日開催)の資料を基に作成した。

本政策評価では、このロジックモデルに基づき、政策の構成要素である個々のアクティビティ(行政の活動)に相当すると考えられる、関係機関等による各支援段階における個別の取組を実地に調査して実態を明らかにした上で、調査対象とした学校等に在籍する児童生徒やその保護者にアンケートを配布し、各支援の受け止め状況を把握・分析することで、政策効果の把握を試みることにした。