

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 15 日現在

機関番号：32689

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2015～2016

課題番号：15H06701

研究課題名(和文) 地方分権時代における不登校支援の再編 福祉・教育の連携モデルの探求

研究課題名(英文) Reconstructing Student Non-attendance Support in the Devolution Era: Exploring a Social Welfare and Educational Cooperation Model

研究代表者

樋口 くみ子 (HIGUCHI, KUMIKO)

早稲田大学・総合研究機構・招聘研究員

研究者番号：00758667

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は地方自治体が設置運営する適応指導教室を対象に、地方分権時代における不登校の公的支援の再編のあり方を解明することにある。この目的のもと、教育委員会を対象に全国規模の質問紙調査などを実施した。分析の結果、教室の設置状況の推移を見た場合、経年的には自治体の規模を問わず何らかのかたちで設置する割合が増加していた。その背景には自治体の自助努力に加えて、市町村規模での広域圏設置が増加し、さらに小規模な自治体を多く抱える都道府県が一貫して広域圏の教室を設置し続けている点にあった。また、不登校支援のあり方は主に教育部局が中心で、福祉・教育の連携に基づく編成を行う自治体は少数であることが判明した。

研究成果の概要(英文)：This study examines the reconstruction of public support systems in relation to student non-attendance in the devolution era. To clarify this aim, I focus on the role of educational support centers (ESCs) which are funded by local governments and cater to those students. I administered several nationwide questionnaires in 2007 to 2016 that resulted in three major findings. First, ESCs have been expanded throughout the nation in both urban and rural areas. Second, efforts have not only been singular in this development but also a collaboration between neighboring local governments and prefectural boards of education. The third finding indicates that public support systems tend to be structured by education commissions, and only a few local governments are cooperating fully with educational support in a human services initiative. It is this cooperative model that this research will explore as an effective support system for student school non-attendance stem from poverty and truancy.

研究分野：社会病理学

キーワード：不登校 貧困 教育と福祉の連携 行政 教育支援センター 教育保障 教育機会確保法

1. 研究開始当初の背景

1970年代以降の日本の不登校は、人々が公教育から撤退する私事化現象として立ち現れてきた(森田 1991)。こうしたなか 1980年代から 1990年代にかけて中流家庭を中心に活発化した不登校の当事者運動では、学校に行かないことをめぐり公教育機関が個人に介入することは個人の人権を侵害するものだと積極的に批判し、フリースクールなどの民間施設を設立していった。また、教育社会学的な不登校研究の多くは民間施設を主な対象に、そこにみられるオルタナティブ教育の可能性や新たな公共性の芽生えなどを解明してきた(菊地・永田 2001)。

ところが高度経済成長期に形成された日本型福祉社会が機能不全となるなかで、中流家庭の没落と貧困層の拡大が生じ、2000年代には貧困問題とともに「子どもの貧困」問題が浮上してきた(浅井ほか 2008)。この変化は不登校においても例外ではない。近年の不登校傾向として学校に行きたくとも行けず精神的疾患を抱える中流家庭の子どもが減少し、登校意欲が低下した子どもの増加が指摘され、階層的要因との関連が示唆されている(例えば保坂 2009)。このように、今日的な不登校研究を行う上ではオルタナティブ教育や新たな公共性を構築するような当事者運動に関する研究だけでなく、子どもの教育とその保護者の福祉的支援の双方を視野に入れた社会的弱者に対する支援を検討する必要がある。

そこで筆者は社会的弱者に対する支援の可能性を模索すべく、不登校の公的支援の中心を担う学外支援施設「適応指導教室」事業に着目してきた。適応指導教室は 1990 年以降、旧文部省により地方自治体での設置が進められ、現在、全国 1,200 箇所以上設置されている。月額平均四万円の利用料を要し大都市部に設置が集中する民間施設に対し(吉田編 2003)、適応指導教室は基本的に無償で小規模な市町にまで広く設置され、経済的・地理的にも幅広い層の子どもに開かれてきた。

筆者のこれまでの研究では、大きく四つの成果が得られている。第一に、全国規模の量的調査を行った結果、地方自治体レベルの適応指導教室事業において、「学校復帰」を促進するという文科省の意図通りに実践が行われているケースは少数派で、「心の居場所から学校復帰」「心の居場所から進学就職」「心の居場所」支援を目的とする教室群が主流であることが明らかになった(樋口 2013)。第二に、これら四種類の支援ごとに自治体を選出し聞き取りを行った事例調査からは、その類型差が生じる背景には自治体内の部局構成が大きく影響していることが示唆された。第三に、この事例調査の対象となった自治体においては、部局の再編は地方分権が進むなかで行われ、兼任辞令をもって福祉部局のスタッフ主導で支援を行うケースもあれば、教育部局のスタッフ主導で行うケースも

あることが浮かび上がってきた。最後に、福祉部局のスタッフ主導の支援が行われる場合、養育スキルの支援といった親の支援と子どもの教育支援が同時に行われることが判明した。

これらの研究によって、諸資源に乏しい社会的弱者に対する支援を検討するうえで、公的支援としての適応指導教室は大きな可能性を秘めていることが示唆された。そのうえで次なる課題として、地方分権時代において不登校支援がどのような力学のもとでいかに再編されているのかを全国的な視野を含めつつ解明することが重要な課題として浮かび上がってきた。果たして地方自治体の再編のなかでどのような力学が働くことでそれぞれのケースの諸部局編成がなされるのか、また、そこで得られた知見をどこまで一般化できるのか。本研究の研究課題は、以上の点を丹念に分析していくことにある。

2. 研究の目的

本研究では複数の領域の力学がせめぎ合う自治体に着目し、適応指導教室を中心とした不登校支援の再編のあり方を解き明かすことで、教育の力学が強くなる学校とは異なる福祉・教育の効果的な不登校支援の連携モデルを提示することを目指した。

具体的には以下の(1)-(3)の課題に取り組んだ。

- (1)市町村合併が不登校支援に及ぼす影響：自治体の不登校支援の再編を検討するうえで、自治体内の力学に目を向ける以前の前提として、「平成の大合併」が不登校支援に及ぼす影響もおさえておく必要がある。具体的には、公的な不登校支援のなかでも中核を担ってきた「適応指導教室」の設置状況を指標として、それが市町村合併のなかでどのように変化したのかを検証した。適応指導教室は基本的に自治体内に暮らす子ども達を対象としている。そのため、例えば市町村合併で未設置自治体数が減少すれば、機会的にはより多くの地域の子供達に開かれた支援となると言える。
- (2)不登校支援を形成する力学の解明：自治体内の不登校支援の再編には少なくとも自治体の置かれた状況や諸部局の力関係が影響していることが推察される。そこでこの課題に取り組むうえで、自治体に関する資料や不登校支援の再編に携わった人物を中心に実施した聞き取り調査をもとに検証した。
- (3)全国的な再編の傾向と支援の効果検証：ここでは自治体の不登校担当者を対象とした質問紙調査をもとに、(2)で明らかになった力学がどの程度一般化でき、更にはその結果形成された不登校支援の連携パターンのうち、いかなる支援のパターンがもっとも効果的な支援をもたらしているのかを検証した。

3. 研究の方法

(1) 市町村合併が不登校支援に及ぼす影響：

47 都道府県教育委員会を対象に質問紙調査票を送付し、適応指導教室を設置している自治体の照会調査を行った。未回収の自治体については電話調査を行い 100%把握した。調査票の作成にあたっては、経年的な比較が可能になるよう、2007年9月-12月に同じ対象に実施した質問紙調査と同じ質問項目を用いた。なお、この調査は2年目に実施する(3)の質問紙調査で調査対象を選定する際に用いる自治体リストの作成も兼ねて実施した。

(2) 不登校支援を形成する力学の事例調査：

自治体によって不登校支援の再編のあり方は多様なことが想定される。そのため、その力学の解明にあたっては、円滑に調査を進めるために、すでに再編に関わった諸部局や担当者がある程度把握できている四つの地方自治体を引き続き調査対象とした。これらの自治体はそれぞれ異なる不登校支援を構築しているため、そこで得られた知見は続く(3)の質問紙調査の仮説生成のための手がかりにもなると言える。四つの地方自治体では聞き取り調査は既に終わっているため、自治体再編に関する資料収集を行った。

(3) 全国的な再編の傾向と支援の効果検証：

ここでは(2)の事例研究を通して得られた手がかりを元に質問紙調査票を作成し、地方分権時代における全国的な不登校支援の再編のあり方とそれが社会的に弱い立場にいる保護者・子ども達の支援に及ぼす効果を把握すべく、全国の適応指導教室を設置する1,068自治体からランダムサンプリングした500の自治体に質問紙調査を実施した。

4. 研究成果

(1) 市町村合併が不登校支援に及ぼす影響：

ここでは具体的には、公的な不登校支援のなかでも中核を担ってきた「適応指導教室」の設置状況を指標として、それが市町村合併のなかでどのように変化したのかを検証した。調査結果をもとに分析を進めた結果、以下の ~ の知見を得ることができた。

適応指導教室の設置形態

まず、適応指導教室の設置を考えるうえでは、例えば現在の文部科学省による「整備」政策にて進められているような、一自治体に一つの適応指導教室を設置するという学区的な思想ではとらえ難いことが明らかになった。

教室の設置パターンは具体的には四つある。以下、図1をもとにその詳細を見ておきたい。まず、設置パターン1として、A市・B市・D市・G市・H市・J市のように、市町村が自ら設置している適応指導教

室がある。こうしたなか、とりわけ規模が小さい自治体が数多く存在する県などでは、適応指導教室の設置パターン2として、X県のように、県が率先して適応指導教室を県内各地に設置し、適応指導教室を独自に設置していないC・E・F市はもとより、市町村を超えて県内の不登校の子どもが通えるようにしているケースがある。この場合は、すでに自治体内に適応指導教室があるA・B・D市の不登校の子どもにとっては、「選択肢」のひとつとして県の適応指導教室に通うことができる。

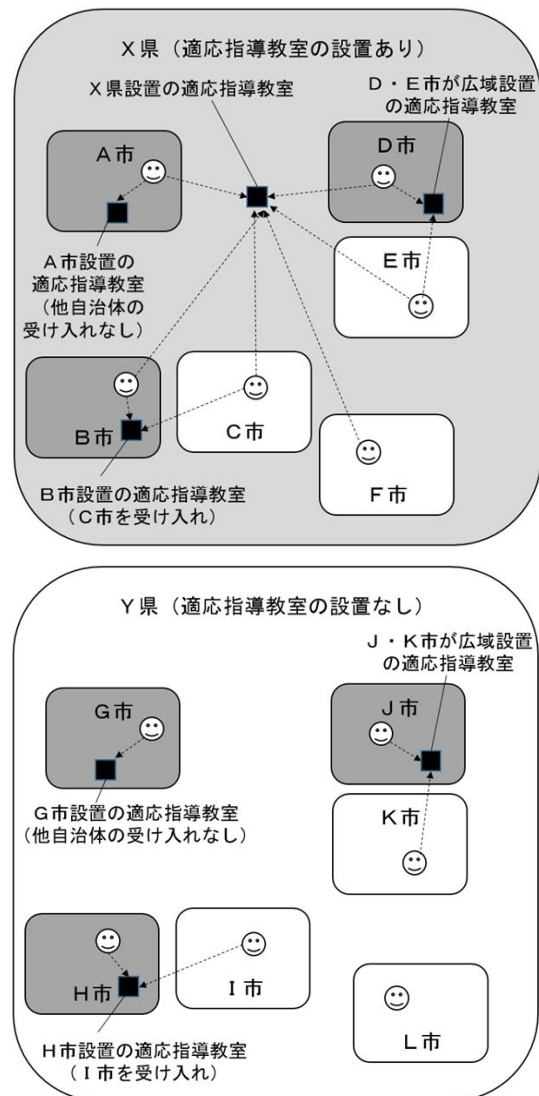


図1 適応指導教室の設置パターン

また、とりわけ郡部の自治体によっては通常の事務に関して広域圏事務協定を結んでいるケースも少なくなく、それとの関わりでD・E市やJ・K市のように広域圏として共同で運営費を出し合い適応指導教室を設置する設置パターン3がある。

さらに、B市とC市間、H市とI市間の関係のように、運営費の分担を求めるとは限らないかたちで、適応指導教室を独自で設置しているB・H市でC・I市の子どもた

ちの受け入れを行う、設置パターン4がある。(主な発表論文等・雑誌論文)

全体的な設置状況の推移

教室の設置状況の推移を見た場合、経年的には自治体の規模を問わず何らかのかたちで設置する割合が増加していた。その背景には自治体の自助努力に加えて、市町村規模での広域圏設置が増加し、さらに小規模な自治体を多く抱える都道府県が一貫して広域圏の教室を設置し続けている状況があった。

市町村合併による影響

市町村合併の影響としては旧自治体が設置していた適応指導教室を引き続き運営する傾向にあり、合併を経験していない自治体よりも教室数が増加することなどが浮かび上がってきた。

(2)不登校支援を形成する力学の事例調査：

四市を対象にした事例調査からは、まず、大きな自治体に小さな自治体を吸収合併するかたちの市町村合併を経験しているかどうかによって、大きく不登校支援が異なることが浮かび上がってきた。前者の経験のある自治体においては、自治体再編のなかで、不登校支援体制を大幅に変更する動きが見られた。そのなかでは、最小限の予算で最大限の支援を図ることが試みられていた。そして、その一環として市内の公的諸機関との連携が図られていたが、この際、市内にいかなる類の諸機関があるのかによって、自治体間の支援内容の差異が生まれていた。

例えば、福祉部局が中心となって不登校支援を形成したB市内には周辺自治体を統括する福祉施設が比較的多くみられ、母子の健康指導や生活困窮家族などを支援する地域の保健福祉事務所、看護・公衆衛生専門学校、労働相談を扱う地域の労政事務所があった。他方で、教育部局が中心となって不登校支援を形成していたA市にはそういった福祉施設はない代わりに周辺自治体を管轄する地域の教育センターが設置されていた。このセンターでは、教員の研修や、県内の高校生を対象とした宿泊型の体験学習・実習活動サービスなどを提供していた。B市にも教育関連の施設として地域の教育事務所があったが、A市ほど大規模のものではなく、業務内容としては地域の進路相談会や教育指導などを行っていた。民間施設に関しては、両市ともに認定NPO法人が運営するフリースクールが各1校ずつあった。しかし、A市のフリースクールは受け入れ年齢が小学生～40歳未満と幅広く、支援内容も居場所・個別訪問・自立支援を中心とするのに対し、B市のフリースクールは小中高生対象の自給自足式の集団生活を営む施設で、高卒認定指導、サポート校としての支援も含まれていた。このように両市が持つ資源は大きく異なり、それぞれの市において関連組織と

の連携も考慮しながら不登校支援を再編していくうえでは、A市では生徒指導関連の支援へ、他方でB市では子育てや就労支援を含む福祉的支援へと分岐していったと推察される。(主な発表論文等・学会発表)

(3)全国的な再編の傾向と支援の効果検証：

全国的な不登校支援のあり方として主に教育部局を中心に編成されていることが判明した。職員は退職校長、指導主事といった教育の専門家からなることが多く、それに次いで臨床心理士も比較的多くみられた。他方で、保健師などその他の専門家はほとんどみられなかった。

他機関との連携については、主に公立小中学校が中心となり、次いで児童相談所、病院との連携が試みられていることが浮かび上がってきた。

支援の効果に関しては、一般的には子どもの貧困が増加しているにもかかわらず、貧困を始めとした諸困難を抱える子どもたちの適応指導教室利用の割合が減少していることが浮かび上がってきた。

以上の結果から、(2)の事例調査の対象となった自治体のうち、福祉部局を中心とした支援を行うB市の事例は全国的にはごく少数派であることが判明した。この点をふまえるとB市の事例は、決して一般化できるものではない。しかしながら、非行系の不登校子どもや貧困を背景とした不登校の子どもをより多く包摂できる点において、福祉・教育の連携モデルの具体例を示すうえで重要かつ先駆的な事例であるといえる。

<参考文献>

- 森田洋司、1991、『「不登校」現象の社会学』学文社。
- 菊地栄治・永田佳之、2001、『オルタナティブな学び社の社会学』『教育社会学研究』第68巻、pp.65-83。
- 浅井春夫ほか、2008、『子どもの貧困』明石書店。
- 保坂亨、2009、『“学校を休む”児童生徒の欠席と教員の休職』学事出版。
- 吉田靖編、2003、国立教育政策研究所、『オルタナティブな学び舎の教育に実する実態調査報告書』平成14年度政策研究機能高度化推進経費研究成果報告書。
- 樋口くみ子、2013、『教育支援センター(適応指導教室)の四類型』『青少年教育研究センター紀要』第2号、pp.50-59。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

樋口くみ子、『教育支援センター(適応指導教室)の『整備』政策をめぐる課題と展

望』、『<教育と社会>研究』、査読なし、
第26号、2016年、pp.23-34.

〔学会発表〕(計 2 件)

樋口くみ子、「地方分権時代における教育
支援センター(適応指導教室)の支援の構
築過程」、日本教育社会学会第68回大会、
2016年9月17日、名古屋大学(愛知県・
名古屋市)。

Kumiko HIGUCHI, Toward Inclusive Alte
rnative Learning Spaces: A Qualitativ
e Study of Japan's Educational Suppor
t Centers, Third ISA Forum of Sociolo
gy, 2016.July.12, Vienna(Austria).

〔図書〕(計 1 件)

日本社会病理学会監修、高原正興・矢島正
見編著、樋口くみ子、竹川郁雄、岡邊健、
三浦恵子、魁生由美子、中村正、梅田直美、
田島博美、妻木進吾、高梨薫、『関係性の
社会病理』、2016年、学文社、総頁数 224
頁。

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

樋口 くみ子 (HIGUCHI Kumiko)

早稲田大学・総合研究機構・招聘研究員

研究者番号：00758667

(2) 研究分担者

該当なし

(3) 連携研究者

該当なし

(4) 研究協力者

該当なし