

不登校問題の変容と支援システムの再編成に関する研究

○酒井朗（大妻女子大学）
○保坂亨（千葉大学）
○木村文香（江戸川大学）
○伊藤秀樹（東京大学大学院）

○川畑俊一（ルーテル学院大学大学院）
加藤美帆（お茶の水女子大学）
伊藤茂樹（駒澤大学）

1. 研究のねらい

「格差社会化」が進行していると言われる中で、「子どもの貧困」の問題が指摘され始めている。不登校問題についても、家庭の劣悪な社会経済的背景に起因して怠学傾向や非行傾向の見られる不登校に注目が集まっている。このタイプを保坂（2000）は脱落型不登校と命名した。

振り返ってみれば1980年代から1990年代にかけて、不登校は優等生の息切れ型、神経症型が主たるタイプとされ、対応策が図られてきた（学校の心の居場所化、スクールカウンセラーの導入。）

本報告では、ある地域での詳細なデータ分析から、現状では脱落型不登校が一定数を占めていることを明らかにした上で、その認知が社会的に進み、不登校支援の在り方に新たな側面が加わりつつあることを報告する。

最後に、過去にも脱落型不登校が一定数を占めていた可能性が高いことを示した上で、それにもかかわらず90年代になって強化された不登校対策が神経症型を範型として対応策が図られたのかを批判的に検討する。

【リサーチクエスチョン】

- ①現在の不登校（長期欠席）はどのような質の問題であるか。「複合的な背景」で生じるとされることが多いが、その中にいわゆる「脱落型」不登校はどの程度占めているのか。（現状の実態把握）
- ②このことが社会的に認知されて、不登校支援のあり方はどのように変化してきたか。
- ③経年変化で見た場合、脱落型不登校は近年になって急激に増加したと考えるべきか。それともこれまでも一定数を占め続けたと考えるべきか。
- ④もし脱落型不登校が過去にも一定数を占めていたとすると、なぜその実態が看過され、神経症型不登校を範型として不登校対策が構想されたのか。

2. 「脱落型不登校」の現状

脱落型不登校の実態を明らかにするために、A県において下記の2つの調査を実施した。

【欠席調査1】横断調査（2005・06年実施）

小学校欠席調査は、対象となった県内16校の小学校において1999年度から2003年度まで、中学校欠席調査は、対象となった県内8校の中学校において2000年度から2004年度まで、全児童生徒の5年間の欠席を出席簿から調査した。

結果（図表は当日）

- ① 学年進行で出席状況はよくなっていく。（小1の17.6%に対し、中3の44.5%が皆勤である。）
- ② 一部欠席を増やすものがある。（二極化と中1ギャップ現象。）
- ③ 学校間格差がある。（生徒指導上の落ち着いた学校と荒れた学校。）
- ④ 年間欠席30日ではとらえきれない多欠席群が存在する。（年間10日で見ると小中学校ともにおよそ1割。）

【欠席調査2】縦断調査（2007年度実施）

（1）小学校

2006年度に卒業した小学6年生633名（7校）を対象として、6年間すべての欠席を調査した。その際、学級担任から社会経済的要因（就学援助等）についての情報を得た。なお、この社会経済的要因があつて10日以上欠席しているものを「脱落型」の多欠席とした。

結果

- ①全体：欠席調査1と同様の結果が得られた。
- ②「脱落型」多欠席：調査対象の児童の中で社会経済的要因を抱える児童は633人中58人（約9%）であった。このうち小6の時点で10日以上欠席をしていた児童は59人、うち「脱落型」多欠席は35人（約60%）になる。さらに30日以上長期欠席では「脱落型」不登校は77%にもなる（表は当日）。

（2）中学校

2006年度に卒業した3年生202名（2校）を対象として、3年間すべての欠席を調査した。その際、学級担任から社会経済的要因（就学援助等）についての情報を得た。なお、この社会経済的要

表 1 学級担任からみた社会的経済的要因（中学校）

調査対象である全生徒	202 人	中 3 の欠席日数が 10 日以上	26 人
うち社会経済的要因を抱える生徒	87 人	うち社会経済的要因を抱える生徒	20 人
(%)	43.1%	(%)	76.9%

表 2 欠席日数ごとに占める社会経済的要因を抱えた生徒の割合

	0 日	1-4 日	5-9 日	10-19 日	20-29 日	30 日～
中 3	67 人	83 人	26 人	13 人	2 人	11 人
うち社会経済的要因	18 人	35 人	14 人	9 人	2 人	9 人
出現率	26.9%	42.2%	53.8%	69.2%	100.0%	81.8%

因があつて 10 日以上欠席しているものを「脱落型」の多欠席とした。

結果

①全体：欠席調査 1 に比べて、中 1 から中 3 にかけて皆勤のものが減っている。郡部の小規模・少人数の中学校（1 校）が社会経済的要因の調査ができずに調査対象から除かれ、都市部の中学校（2 校）だけになったためと考えられる。

②「脱落型」多欠席：調査対象の生徒の中で社会経済的要因を抱える生徒は 202 人中 87 人（約 43%）であつた。中 3 の時点で 10 日以上欠席をしていた生徒は 26 人、うち「脱落型」多欠席は 20 人（約 77%）になる（表 1）。さらに 30 日以上長期欠席では「脱落型」不登校は 82%にもなる（表 2）。

考察：経済格差の視点を入れた調査研究の必要性

貧困問題は、高度経済成長期以前には教育学研究の主要な関心事であつた。文部省の『公立小学校、中学校長期欠席児童生徒調査』（1953-59）がその代表的なものと言えよう。そこでは理由別に加えて保護者の職業別などの集計があり、社会経済的要因からの分析がなされている。ここから就学援助体制が整えられて、長期欠席率の減少につながつたと考えられる。

近年の二極化論争によって、日本社会の貧困層が注目され、さらには子どものいる家庭の貧困問題が取り上げられるようになってきている。数少ない先行研究では、児童相談所の浅野房雄（1990）が、小学校において欠席が多い児童には経済状態が厳しい家庭が多いことを報告していた。また、福祉現場から池谷秀登（2008）は、都内のある自治体では、要保護世帯から 1 割以上、および準要保護世帯から 3%以上の不登校児童生徒が出ており、一般世帯の出現率を大きく上回ることを明らかにしている。

今後はこうした経済格差を切り口にした長期欠

席、不登校調査が必要になってくるだろう。同時にこうした視点から、2008 年度から全国で活用事業が始まったスクールソーシャルワーカーの実践が注目される。

3. 不登校の捉え方の変化とスクールソーシャルワーカー活用事業

文部科学省が 2008 年度に実施した「スクールソーシャルワーカー（以下 SSWer）活用事業」によって、全国の約 350 地域に SSWer が配置されることとなった。ここでは、不登校支援の中で重要なアクターとなりつつある SSWer に関し、下記の 3 点について検討する。

- ①SSWer 活用事業は文部科学省の不登校の捉え方のいかなる変化のもとで実施に至つたのか。
- ②SSWer 制度は各自治体においてどのような形で導入されたのか。
- ③各自治体は SSWer 制度を導入するにあたり、子どもたちの置かれた状況について、どのような認識をもっていたのか。また、SSWer を導入することで支援の枠組みはどのように変化したのか。

①文部科学省の不登校の捉え方

文部科学省における SSWer 活用事業の推進役であつた岡本泰弘は、岡本（2008）において活用事業の導入経緯についての認識を述べている。以下にその概要を記す。

近年増加傾向を示すいじめ、不登校、暴力行為、児童虐待に関する問題の背景には、家庭の問題や、発達障害の疑いなどで医療的なケアを必要とするケースが目立つようになってきている。そのため、子どもたちの問題行動については、従来の「心の問題」とともに、家庭や友人関係などさまざまな環境の問題が複雑に絡み合っていると考えられる。そこで、学校内外の枠を超えて多様な関係機関な

どとの「つなぎ」役のできる、コーディネーター的な存在として、SSWer に期待している。

期待する SSWer の職務としては、①問題を抱える児童生徒がおかれた環境への働きかけ、②関係機関等とのネットワークの構築・連携・調整、③学校内におけるチーム体制の構築・支援、④保護者、教職員等に対する支援・相談・情報提供、⑤教職員等への研修活動の 5 つが挙げられる。これらの職務を遂行する上では、教育と福祉の両面に関する幅広い知識・技術をもつ者が SSWer としてふさわしいと考えている。

以上の言明からは、文部科学省における不登校の捉え方に 2 つの変化があったと考えられる。

第一に、不登校児童・生徒に対し、「心の問題」への支援にとどまらず、家庭環境に対する福祉の視点をもった働きかけの必要性が認識されている。

第二に、スクーリング・サポート・ネットワーク (SSN) 整備事業から継続した流れとして、学校外の関係機関との連携による、チームでの支援が目指されている。ただし SSWer 活用事業では、連携の対象として、児童相談所や福祉事務所など、適応指導教室にとどまらないより幅広い連携機関が想定されていることが新たな特徴となる。

②各自治体における SSWer 制度の導入について

配置形態については、多くの自治体で、教育委員会、教育事務所、中学校区に SSWer を配置し、学校からのニーズがあった際に学校に派遣する (派遣型) という形態をとっている。

人材としては、社会福祉士、精神保健福祉士といった福祉の専門家に加え、臨床心理士や教職経験者など、自治体によってさまざまな人々が SSWer として活用されている。

③各自治体の状況認識と支援の枠組みの変化

この課題について検討するために、SSWer 制度を導入した 3 つの自治体を取りあげ、事例報告を行う。

とりあげる自治体は、西日本の A 自治体、関東の B 自治体・C 自治体である。インタビュー調査の実施時期は、2008 年 3 月～2009 年 3 月である。

インタビュー対象者は、A 自治体では都道府県レベル教育委員会の担当指導主事と制度の導入に携わった SSWer のスーパーバイザー、B 自治体では、SSWer を派遣し、スーパーバイザー的な役割を担っている教育相談センターの担当心理技術職員、C 自治体では、都道府県レベル教育委員会の担当指導主事と派遣型 SSWer であった。

各自治体における SSWer は、学校配置型の並行

実施もあるものの、いずれの自治体も派遣型での配置が、数の上でもメインであった。

1) 子ども達が置かれている状況への認識

【A 自治体】

経済的な格差が大きいという地域特性がある。学校現場においても、金銭的な問題について扱わねばならない場面がこれまでもあったが、学校関係者にとって話題にしづらい問題だった。同時に、「遊び型非行」への対応が課題となっていた。多職種 (警察、弁護士、臨床心理士など) で連携をとりつつ対応を進める中で、これまでとは異なる対応の必要性が感じられてきた。以上の、金銭的な問題への対応、「遊び型非行」の未然防止・初期対応の重要性から、家庭の問題にも着手できる、福祉的支援の必要性に注目した。

【B 自治体】

A 自治体と同様、経済的格差の大きい地域特性をもち、家庭の養育力が低く、養育ネグレクトともいえる状況がある。これまで、学校で生じる子ども達の問題に関しては、教育相談センターが主体的に取り組んできたが、家庭や子ども本人からの申し込みがないと動くことができなかった。実際には、地域特性的な問題から、学校や関連諸機関の依頼で動くべき場面も多く、機関連携のあり方を見直す必要性を感じていた。

【C 自治体】

スクールカウンセラー (以下「SC」と表記) が、学校内の相談室における「待ちの姿勢」のカウンセリングにおける対応では解決できない問題が多く、家庭訪問や関係機関との連携を試行錯誤する中で、既にソーシャルワーク的な対応を行っていた。しかし実際には、SC が学校の外に出る活動は、「校長の許可の下、単独ではない形で行わなければならない」という制約があり、SC の枠組みでは対応しきれない問題が多いと感じられてきた。

2) 各自治体の支援の枠組みの変化

【A 自治体】

SSWer は、社会福祉士の有資格者が最も多く、精神社会福祉士、臨床心理士が続く。彼らは小学校をフィールドとして福祉的支援を行っている。新しい職種が学校に入り、アウトリーチすることで、掘り起こせた問題が多くあった。

【B 自治体】

社会福祉士の資格を持つ教員 OB と臨床心理士が SSWer として稼働していた。問題解決の枠組み自体の変化はなかったものの、これまで本人や家庭からの問題提起を待たねばならなかったケースへの家庭訪問も含めた対応が容易になり、機関連

携、つまり支援ネットワークの強化ももたらした。

【C自治体】

もともとSCが機能していた地域であり、既に、地域での支援ネットワークが構築され、機能していたと考えられる。しかし、そのネットワークの利用には、SCという立場では積極的な関わりをもつことが、制度上、困難であり、それがSSWer制度の導入によって、解決されたといえることができる。つまり、支援の枠組み自体は、人の動き方も含めて変化しておらず、SCとSSWerの役割が明確化されたと考えることができる。SSWerは、全てSC経験者の臨床心理士であった。

以上のようにSSWerの導入によって、問題解決に向けた支援のネットワーク化が促進されたといえる。もちろんSCが配置されていた従来の体制でもこうしたネットワーク化の動きは見られたが、そうした事例でも新たな職種へと名称が変更されたことで、ネットワーク化の動きが制度化されたといえよう。

4. 地域で支える不登校問題—子ども家庭支援センターの機能、配慮を要する家庭への支援—

不登校問題に対する認識が変化する中で、児童福祉の領域においてもこの問題に積極的に関与していこうとする動きが見られる。たとえば「不登校」には「家庭生活に起因するもの」があると考えられるが、このうち、配慮を要する状態や症状を示す保護者の存在については、教育機関だけの支援では限界があることがある。

特に虐待が疑われる場合には、地域の中で「子ども家庭支援ネットワーク」の構築が求められている。福祉や保健などの「教育」の周辺の機関と連携し、それぞれの機関の機能を生かして、その家庭の抱える課題に取り組んでいくことが必要となってきた。

配慮を要する家庭の場合は、問題も多様で複雑であるが、支援策も多様にある。連携ができる機関の機能を理解するとともに、役割分担の明確化も求められている。

ここでは、東京都の子ども家庭支援センターの取り組み状況について報告する。

①子ども家庭支援センターの役割

東京都では、平成6年に「子ども家庭支援システム」をつくることの重要性が指摘された。そして、平成13年には児童虐待問題も含め、地域で発生する問題はまず身近な機関である区市町村が主体となって、関係機関との連携により対応していく体制を確立していくことが求められた。(東京都児童

福祉審議会における審議経過より)

これにより、一次相談機関として子ども家庭センターが位置づけられ、二次相談機関の児童相談所との役割分担の整理が行われた。現在都内では、各区市町村に1か所程度の「子ども家庭支援センター」が設置されている。

子ども家庭支援センターの事業のうち、要支援家庭サポート事業は、配慮を要する家庭に対して見守りや虐待防止に向けた相談・指導などを行っている。

また、平成16年の児童福祉法改正以降、虐待を受けた子どもをはじめとする「保護を要する子ども」に関する情報の交換や支援を行うための協議の場として、「要保護児童対策地域協議会」が各自治体に設置されることになった。東京都では子ども家庭支援センターが、ケース受理会議や基本調査、関係機関との連絡を行い、ネットワーク会議を主催している。

②子ども家庭支援センターの不登校問題への対応

2009年7月に、都内の3つの子ども家庭支援センターにおいてインタビュー調査を行い、不登校問題の対応事例について伺った。以下に3つの事例について報告する。なお、各事例は個人情報に配慮して修正を加えている。

【事例1】小学5年のAさんは、半年以上登校していない。担任が母親(母子家庭)に何回連絡を入れても「学校に行くといじめにあう」と事実でないことを繰り返し主張する。家庭訪問をしても、被害的なことをまくしたて、話し合いにならなかった。その時、夏なのに雨戸を締め切っていたことが気になり、校内会議を経て子ども家庭支援センターに相談を行った。

⇒経過や母親の言動から、精神疾患を疑い児童相談所、保健所にもネットワーク会議に参加を要請。
⇒母親は要医療状態と判断され、実家の親が保護者となり、精神科病院への入院を検討。合わせてAさんは児童養護施設に保護されることになった。今では施設の子たちと元気に地元の学校に通っている。母親の症状の回復を待つて再統合が計画されている。

【事例2】小学校1年生のB夫くん。入学式の日だけ母親と一緒に登校したが、その後登校できていない。学校から相談を受けた際に、母親が精神科の疾患を持っており、また離婚していることが分かった。担任とソーシャルワーカーが家庭訪問をおこなった。

⇒母親は子どもを学校に行かせたいが、朝は自分

の調子が悪く、送りだせない状態にあった。また B 夫君も母親のそばを離れたがらないことが分かった。更に、十分に食事を作ってあげられないことを嘆いていた。

⇒精神障害者に対する家事援助サービスや区のボランティア制度を組合せ、家庭生活支援の仕組みを考えた。B 夫君はまだ週の半分くらいしか登校できないが、放課後遊べる友達ができたようだ。

【事例 3】 C 区は主任児童委員が地域のパイプ役になっている。担当地区の学校にまめに顔を出しては、校長たちと情報交換を行っている。一方、子ども家庭支援センターとも月に一回は連絡会が行われ、情報の共有や見守りの報告が行われる。虐待の疑いや不登校の問題についても、「学校だけではなく地域の問題」として意見交換を積極的に行い、早期発見・早期対応に努めている。ただし、すべてに対応できているわけではない。

5. 児童福祉関係機関における不登校相談事例の増加

前節でみたように東京都では子ども家庭支援センター事業の必要性が平成 6 年に指摘され翌年から開始されてきた。そして、平成 16 年の児童福祉法の改正により児童相談が区市町村の業務として明確化されたのを機に機能充実が図られ、要保護児童に対する支援ネットワークの中核機関として役割が拡大している。

不登校問題は「育成相談」の 1 つとして位置づけられている。東京都福祉局少子社会対策部が平成 17 年 3 月に発行した『子ども家庭支援センターガイドライン』では、不登校問題の変質について下記の指摘がある。

「不登校については、各教育委員会において、教育相談の実施、スクールカウンセラーの配置、適応指導教室の整備等の対策がとられています。これまで、不登校相談への対応は、保護者や子どもの心理的・教育的な支援が中心となってきました。しかし、不登校の背景には、心理的・教育的な問題だけではなく、家族や家庭の環境に関する問題も多くあります。このため、不登校であれば直ちに教育相談等につなげば良いと短絡的に結論を出さずに、背景をきちんと分析し、どう支援すべきか判断しています。ケースの状況により、カウンセリングは教育相談やスクールカウンセラーが行い、家族や家庭環境に関する調整はセンターが行うなど、役割分担を行う必要があります。

長期欠席やいわゆる引きこもりについても、精神疾患や児童虐待が背景となっている場合があり、子どもの状況や家庭の問題等を把握したうえでの

対応が必要です。」

子ども家庭支援センターなどの児童福祉関係機関で不登校問題に対応する事例も増えている。近年の都内児童福祉関係施設での不登校相談件数の推移は下記の通りであり、不登校相談率は急増している。

表 3 都内児童福祉関係施設での不登校相談件数の推移

	不登校 相談件数	不登校数 (小+中)	不登校 相談率
平成 17	721	9232	7.8%
平成 18	1090	9776	11.1%
平成 19	1549	9923	15.6%

「区市町村児童家庭相談統計」「学校基本調査」より作成

6. 脱落型不登校の経年変化

以上に見てきたように、現状において脱落型不登校が一定数を占め、彼らに対する支援に福祉的対応が強化されつつある。それは教育委員会内部において SSWer の配置がなされたり、児童福祉機関の対応が拡充されるなどの動きとして現れている。

だが、我々は脱落型不登校が近年になって増加し、それに応じて対応に変化がみられると考えてはならないように思われる。社会格差の問題や子どもの貧困の問題が以前から存在していたのと同様に、脱落型不登校の問題も以前から存在した。

このことを示す資料として「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」の登校拒否（不登校）調査の一部として調査されている「不登校状態が継続している理由」を用いる（表 4。詳細なデータは当日配布）。

選択肢のうち、「不安など情緒的混乱」は神経症型不登校に、「あそび・非行」は脱落型不登校に相当すると考えられる。また、「無気力」には両方の型が混在しているとも考えることもできるし、脱落型とみなすことができるかもしれない。

1988 年度から 2005 年度までの変化を見ると、「複合」の増加が 2003 年度まで顕著である。「不安など情緒的混乱」はそれほど大きな変化はない。また、「遊び・非行」はむしろ 90 年代初頭までの方が多い。さらに、当初は「無気力」がかなりの割合を占めていた。

この表から明らかなのは、本統計が取られ始めた当初から、神経症型不登校と分類しうる不登校（登校拒否）は一部にすぎず、当初から脱落型不登校が一定割合を占めていたことである。

表4 不登校状態が継続している理由の経年変化（％、抜粋）

	学校生活上の影響	あそび・非行	無気力	不安など情緒的混乱	意図的な拒否	複合	その他
1990	7.7	19.9	28.1	23.2	4.4	12.9	3.9
1995	9.7	13.0	25.5	24.9	4.5	19.6	2.8
2000	7.8	13.3	20.9	24.1	5.2	24.4	4.3
2005	7.4	9.8	23.1	29.8	5.3	19.9	4.8

各年度の「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」より作成

7. 1990年代の不登校対策に対する批判的検討

1980年代後半から90年代初頭にかけての不登校（登校拒否）問題をめぐる議論では、学校ストレスからくる神経症型不登校が典型とされた。それに基づいて心理的対応の必要が叫ばれ、学校の変革が求められた。そもそも不登校は、学校基本調査の長期欠席の分類名では、平成9年度まで「学校ざらい」であった。

平成4年の調査研究協力者会議報告書が出された当時、不登校・登校拒否は、神経症的不登校が典型的なタイプであるとの理解が支配的であった。それは、教育相談にあたる相談員からも、不登校経験者や支援者からのクレーム申し立てによっても、そのような問題として理解されてきたのであった。

脱落型不登校が社会的に認知され始めた現段階から振り返ってみれば、90年代の不登校問題の捉えは、1つの社会的構築物であったと言うことができる。そこでは脱落型不登校はほとんど看過され、対応策の方針策定には反映されなかった。

諸外国では、不登校問題はむしろ怠学問題として理解され、対応が検討されてきた。

たとえば、イギリスでは、2007年6月にブラウン首相が、それまでの教育技術省から高等教育部門を切り離して、子ども関連のサービスを管轄する児童・学校・家庭省（Department for Children, Schools and Families）を設置した。同省の2008年度年次報告書における長期欠席問題の扱いを見てみよう。同報告書では、この問題に関連して2つの表現がなされている。1つは、persistent absentees（常習的欠席者）、もう1つは、persistent truancy（常習的怠学）という表現である。それぞれの言葉が登場する個所を紹介しておこう。

◆出席と欠席

常習的欠席者は往々にして教育上の達成度が低いことが多い（Persistent absentees are more likely to have poor educational outcomes）。しかし、公立中等学校では、その割合は2006－2007年間に約6%減

少した。保護者は学齢期にある子どもに対してフルタイムの十分な教育を受けさせることを保証する責任がある。

◆青少年対策本部 youth taskforce

大半の青少年は10代を謳歌し、成人の生活へと順調に移行していく。だが、一部の子どもたちは、それまで抱えていた問題を高じさせたり新たな問題を生じさせたりして、彼らやその保護者たちへのサポートが必要となる。無視できない数の子どもたちがアルコールや非合法ドラッグや常習的な怠学やその他の不適切・非社会的な行動でトラブルを生じさせ、近隣と重大な問題を生じさせている。

ここでは、常習的欠席者は学力が低いこと、あるいは怠学者がアルコールや飲酒などの問題行動を生じさせる危険性が高いことが指摘されている。

こうした理解の枠組みと比較すると、90年代の日本の不登校理解と対応が際だった違いを示しており、むしろ近年になって理解の共通化が図られつつあるとも言える。不平等問題や子どもの貧困問題が諸外国と同様に日本にも確実に存在することが理解されるようになったことと同様である。

なお、脱落型不登校に対して、福祉的な支援を含めて、学校外の機関を交えた対応が積極的に図られつつある現在の動きは、今後積極的にサポートしていく必要があるだろう。

SSWerは必ずしも順調に展開しているとはいえないが、不登校問題への福祉的対応の必要性は無視できない。危惧されるのは、現状認識の変化に即して怠学に対する懲罰的な観点からの対応が図られることである。

担当 1,5,6,7: 酒井、2: 保坂、3: 木村、伊藤（秀）、4: 川畑

資料は当日配布