

不登校・ひきこもり対策調査特別委員会報告書

不登校・ひきこもり対策調査特別委員会の調査・検討結果について報告する。

本委員会は、不登校・ひきこもり対策に関する諸施策について調査・検討するため、令和元年十二月十七日に設置され、付議事件「不登校・ひきこもり対策に関する諸施策について」を受け、「不登校・ひきこもりの現状及び対策について」を調査項目とした。

調査項目について、県関係部局から県施策の概要及び県内の現状を聴取するとともに、参考人意見聴取を実施した。参考人として招致したのは、社会福祉法人わたげ福祉会理事長の秋田敦子氏、認定特定非営利活動法人 Switch理事長の高橋由佳氏の二人である。

なお、予定していた県内調査及び県外調査については、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の状況を鑑み、実施を見送った。

調査結果の概要は、次のとおりである。

一 現状と課題

1 不登校の現状及び支援等について

(一) 不登校の現状、背景、要因

「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」（以下「教育機会確保法」という。）が、平成二十八年十二月に公布され、本県においても取組を進めているところであるが、平成三十年度の県内の不登校児童生徒数は、小学校九百四十八人、中学校二千九百十九人、高

等学校千六百二十四人で、いずれも前年度より増加している。不登校の背景、要因等については、「平成三十年度における宮城県長期欠席状況調査」では、不安などの情緒的混乱や親子関係をめぐる問題、いじめを除く友人関係などが挙げられるが、個々の児童生徒の状況が異なることから、多様化・複雑化しており、限定することは困難である。また、震災の影響については、震災の影響があると思われるとの回答は、年々減少しているものの未だに見られる。

(二) 不登校に係る支援と課題

(1) 不登校の要因の早期把握、解消

不登校の要因や背景については家庭環境も含めて、個々の児童生徒の状況が異なっていることから、児童生徒一人一人が抱える要因を的確に把握し、早期にかつ丁寧にもその要因の解消に努めていくことが必要である。

本県では、教育庁内に横断的な組織である「心のケア・いじめ・不登校等対策支援チーム」を設置したほか、適応指導教室にアウトリーチ機能を加えた、みやぎ子どもの心のケアハウス運営支援事業による横断的・総合的な支援や、心のサポートアドバイザー、児童生徒の心のサポート班を、不登校児童生徒や保護者、学校へ派遣し、地域内の児童生徒、保護者及び教員の不登校に関する相談に当たるとともに、学校への指導・助言等も行っている。さらに、直接、家庭や学校を訪問し、学習支援等を行う訪問指導員も配置している。また、保護者同士や教育機関関係者と不登校について共に考えることができる機会を確保するため、各教育事務所において、在学青少年育成員と事務所カウンセラーが企画して開催する保護者対象の懇話会が、令和元年度内に合計二十回開かれていた。

今後の取組として、令和二年度には、仙台市、七ヶ宿町を除くほぼ全ての市町村に設置することとなる「子どもの心のケアハウス」が、不登校児童生徒への支援の中核である教育支援センターとしての機

能を十分果たすことができるよう検討を行う。

(2) 新たな不登校を生まない支援

不登校児童生徒への支援については、不登校が続いている児童生徒への支援の充実のほか、新たな不登校を生まない支援が必要である。

このため、国の事業として「魅力ある学校づくり調査研究事業」を、県の事業として「みやぎ『行きたくなる学校づくり』推進事業」を行うとともに、高等学校においては、「魅力ある県立高校づくり支援事業」を展開している。

(3) 支援に関わる人材

加配教員等の活用により、学校・学級復帰において成果を上げている学校も多いが、いずれの学校も人手不足であり、対応に苦慮している。

本県としては、全ての学校において「いじめ対策・不登校支援担当者」を任命するとともに、拠点となる学校に安全担当主幹教諭を配置している。また、児童生徒支援教員を加配するほか、全ての学校にスクールカウンセラーを配置・派遣し、スクールソーシャルワーカーについては、全市町村教育委員会及び三十六の県立高等学校に配置している。さらに、フリースクール、特定非営利活動法人など関係機関との連携については、各教育事務所に設置する不登校支援地域ネットワークセンター連絡協議会の場において、地域内のフリースクール等民間団体と不登校支援の在り方について情報共有をするとともに、意見を交換し連携強化に努めている。また、児童生徒の心のサポート班が主たる民間団体を直接訪問し、情報共有に努めている。

今後の取組として、加配教員を効果的に活用し、校内における教室で過ごすことに困難を抱える児童生徒の居場所を学校内につくるとともに、自立支援の充実を図る。また、スクールカウンセラー、ス

クールソーシャルワーカーに係る市町村教育委員会と連携した研修体制の充実を図る。

2 ひきこもりの現状及び対策等について

(一) ひきこもりの現状、背景、要因

ひきこもりの推計数は、平成二十八年九月内閣府公表の「若者の生活に関する調査報告書」によると、満十五歳から満三十九歳が全国で五十四万千人、その結果に基づく宮城県推計数は約一万三百人となっている。また、平成三十一年三月内閣府公表の「生活状況に関する調査報告書」によると、満四十歳から満六十四歳が全国で六十一万三千人、その結果に基づく宮城県推計数は約一万千二百人となっている。

ひきこもりの期間は、十五歳から三十九歳の「七年以上」が三四・七%、四十歳から六十四歳の「七年以上」が四六・七%で、ひきこもりの長期化がみられる。

なお、宮城県ひきこもり地域支援センターが開設された平成二十六年一月から平成二十七年年度末までの来所相談のうち、八十七事例を対象にまとめた結果、ひきこもりの開始年齢は十八歳以下が累計で三十六人、全体の四一・四%、また、不登校歴がある人が五十四人、六二・一%となっている。

ひきこもりの背景、要因は、十五歳から三十九歳は「不登校」、「職場になじめない」が最も多く、四十歳から六十四歳は「退職」が最も多くなっている。

(二) ひきこもりに係る対策と課題

(1) 早期に発見し、必要な支援機関に繋げる体制の構築

ひきこもり状態にある人は、自ら相談に赴くことが少ないため、把握が難しく、早期に相談に繋がりにくい状況であることから、早期に発見し、必要な支援機関に繋げる体制の構築が必要である。

本県では、宮城県ひきこもり地域支援センターを平成二十六年一月に精神保健福祉センター内に設置し、平成二十七年八月には南支所を仙台市内に設置しており、電話相談、面接相談、家庭教室、居場所

支援、各種啓発活動を行っている。また、福祉事務所設置自治体である各市が、自立相談支援センターを設置しているほか、県内町村向けには県委託により三箇所が設置されており、訪問支援等を含め、生活保護に至る前の段階から早期に支援を行っている。また、子ども・若者支援地域協議会、子ども・若者総合相談センターにおいては、関係機関等のネットワークの構築、強化を進め、各地域における支援体制の充実を図っている。

今後の取組として、引き続き、ひきこもり地域支援センターにおける相談や家族教室、自立相談支援センターにおける相談等支援体制の充実を図っていくとともに、地域のひきこもり状態の人を早期に見し、適切な支援機関につなぐために、民生委員・児童委員、地域包括支援センター職員等を、ひきこもりサポーターとして新たに養成していく。

(2) 段階に応じた支援

ひきこもりに対する支援は、当事者の年齢やひきこもりの期間、状態等により異なる。家族支援から始まることが多いが、当事者支援、就労準備及び就労支援など、段階に応じた支援の充実が必要である。

本県では、宮城県ひきこもり地域支援センターにおいて、家族教室を月一回程度実施し、講話や勉強会を行いながら、家族同士が交流を持っている。また、就労支援の取組として、宮城県若者自立支援ネットワーク、みやぎ若年者就職支援センター、地域若者サポートステーションを設置し、ひきこもり状態にある若年無業者への就職支援、就業体験、相談等の支援を行っている。

今後の取組として、自信回復と精神的自立を促し、社会活動の準備等を行う場を身近な地域に設置していくため、県内二箇所モデル事業として新たな居場所を設置する。

(3) 切れ目のない支援体制づくり

ひきこもりに対する支援は、長期的かつ継続的に関わる支援者が必要であることから、支援者支援や

関係機関と連携した切れ目のない支援体制づくりが必要である。

また、「八〇五〇問題」に代表される、中高年のひきこもりに対する支援は、家族の孤立や介護、経済的問題なども絡みあっていることから、介護、生活困窮、コミュニティ支援等の関係部署が連携して取り組んでいく必要がある。県内においても、四十代以上やひきこもりの期間が十年以上の長期にわたる人もおり、高齢化・長期化している状況である。

本県では、今後の取組として、相談に繋がっていない家庭も存在すると思われることから、民生委員や地域包括支援センターの職員等をひきこもりサポーターとして養成し、ひきこもり状態にある人を早期に発見し、適切な支援機関につないでいく体制を構築していく。また、ひきこもり状態にある人の孤立を防止するとともに、自立等への支援を行っていくため、関係機関が情報共有・連携した支援体制を構築していく。

(4) 地域でひきこもり支援を継続的に担う人材と段階に応じた社会資源

地域でひきこもり支援を継続的に担う人材と段階に応じた社会資源が不足していることから、人材確保とスキルの向上、社会資源の充実に向けた取組が必要である。

本県では、宮城県ひきこもり地域支援センターによる、市町村や相談支援事業所等の支援関係者向けの研修会を実施している。

今後の取組として、地域人材としてひきこもりサポーターの養成を行うとともに、ひきこもり支援従事者の人材育成として、市町村職員や自立相談支援センター職員を対象として研修を実施し、アドバイザーの派遣により、市町村職員等のひきこもり支援従事者への助言や同行支援等を行い、ひきこもり支援従事者の資質向上を図っていく。

(5) 教育機関との連携

ひきこもり当事者には、不登校経験者が多く見られることから、教育機関との連携が必要である。本県では、「心のケア・いじめ・不登校等対策支援チーム」、日常的、定期的な情報交換会及び子ども総合センターによる事例交換会などで教育機関と連携を図っている。

二 参考人からの意見聴取

1 社会福祉法人わたげ福祉会理事長 秋田 敦子 氏

秋田氏からは社会福祉法人わたげ福祉会の取組や不登校・ひきこもりの要因等について説明を受けた。

(一) 社会福祉法人わたげ福祉会の支援の流れ

不登校・ひきこもりの相談は、本人からではなく、家族や地域の方、区役所などから連絡がある場合がほとんどである。本人が支援の場に出てくるまでは時間がかかるが、家族の個別面談や家族教室などの家族支援を行っていく中で、本人の姿が見えてくる。

支援の流れは、「ステップⅠ 家族支援中心」、「ステップⅡ 家族支援継続、アウトリーチの開始」、「ステップⅢ 本人支援中心」の三段階に分かれている。これらの三つのステップを本人と家族の状況に合わせて、長期的、トータル的な支援として行い、その実践の場が居場所である。

支援の目的は自己肯定であり、回復のストーリーをそれぞれが描くこと、想像力を身につけることが大事であると述べた。

(二) 不登校・ひきこもりの要因

不登校・ひきこもりになる要因は皆違っており、時がたてばたつほど状況は深刻化する。不登校・ひきこもりの要因を五つに分けると、「体や心の病気」、「本人の特性・性格」、「環境」、「対人関係」、「原因がはっきりしない失敗や挫折・傷つき・頑張り過ぎ」である。

東日本大震災の時は不登校が多かったが、実際には地震の影響だけではなく環境が要因ではないか。今の社会ではゲームやネット、通販などひきこもりやすい環境ができていと述べた。

(三) 中間就労及び地域のネットワークについて

支援を行う上で、一番難しい部分は中間的就労であり、本人に障害がなければ自分の力でバイトなどをするしなければならず、潰れてしまう。公的支援があれば良い。回復し、地域に出て行くためには地域ネットワークが必要であり、提供者、企業との連携が必要であると述べた。

(四) 家族支援について

支援において大事なものは家族である。家族の苦しさも計り知れないものがあるため本人に対しての支援だけではなく、同時進行で家族への支援の在り方にも目を向けていくことが不可欠である。家族の力を借りることが必要であり、エネルギーのない家族のエンパワーメントを高める役割も、支援者が担っていかねばならない。

また、家族が不安を感じた時にすぐに行けるような窓口、一緒に遊んだり、来やすい雰囲気がある、行政よりも民間の中でサロンのような、誰でも入れるような、相談しやすいところがあればよい。トータル的に人としてみんな困っていることがあれば相談できるような窓口があればよいと述べた。

(五) 学校との連携について

不登校は学校で、ひきこもりは福祉で、ではなくて一緒の問題であり、横のつながりにした方がよい。今の教員は大変で、学校にお任せではなく、家族の部分、学校の部分を役割分担する、学校との連携はそういうことである。地域と学校の連携は守秘義務や段取りなどで課題があり、時間をかけて少し緩やかに、雑談ができる程度でもよいと述べた。

高橋氏からは認定特定非営利活動法人Switcchの取組や、包括的な地域支援体制について説明を受けた。

(一) 認定特定非営利活動法人Switcchの取組

認定特定非営利活動法人Switcchは、平成二十三年に障害福祉サービス事業としてスタートした。個別伴走型支援であり、一人一人メニューが違う。障害のある方、社会的弱者も健康な人も、いろいろな方が一緒に共に豊かな生活をできるような社会を構築するという理念で活動している。福祉の制度に該当しないとセーフティネットとしては機能しないということがあり、自主事業であるが寄附金や助成金を使って解決する枠組みを作っていると述べた。

(二) データから見るひきこもりの現状

ひきこもりは全国で百十五万人おり、きっかけは様々で、条件が重なれば誰もがなり得る。精神疾患の未治療のものや、発達障害に移行している、発達障害を抱えている児童生徒が見過ごされ、高校で問題が浮き彫りになる。また、発達障害の傾向を持ちながら診断を受けていない若者が増加傾向にある。

他に、ひきこもりの要因として、本人に問題が起きているというよりも、環境要因から問題が起きている。子供ではなくて大人の課題である。貧困と生活困窮、生活保護、虐待やネグレクトなど家族の問題が起因していることが多い。

自尊感情には基本的自尊感情と社会的自尊感情の二つがあり、バランスを取りながら社会生活を営むが、環境要因により基本的自尊感情が低い場合は、社会的自尊感情を高めていくことをしていくようなスキルや枠組みが必要であると述べた。

(三) アウトリーチ支援と早期介入

アウトリーチ支援はもっと強化するべきである。小学校の低学年の時に適切な支援や、サポートを受ける、何か手だてをしていくという早期介入が重要である。不登校・ひきこもりになってから対処療法で何

かするといふよりも、こういった時期に何か予防的なもう一つのスキームで支える仕組みを学校の中につくっていく必要がある。

精神疾患の予防については予後が悪くなるなどのエビデンスはあるものの、不登校とひきこもりについては、これは予備群で、これは予防で、介入前と介入後でどう変わったかというのを測ることが難しい。内閣府からの社会的インパクト評価のような指標が使えないかと述べた。

(四) 包括的な地域支援体制、サードプレイスについて

包括的な地域支援体制が重要である。地域というのは、リカバリーリソースであり、回復できるリソースをたくさん秘めている。専門職とか専門家だけではなく、地域の住民、地域の力を借りることが重要である。顔の見える関係で、この地域の方が見守っているんだというのがあれば、安心安全な地域になる。地域の中にある普通のリソースをいかに居場所として機能させていくかが重要で、子どもたちのサードプレイスとなる。

Switcchの例では、学ぶ場として、近隣の農業法人での実習を勧め、サードプレイスとして機能した。都市部より地方の一つの強みを生かした事例である。

また、柴田町の生涯学習課の協働教育事業は、地域との協働がうまく機能している例であると述べた。

(五) 学校における支援

教員は、カウンセラーやソーシャルワーカーに頼る前に、何とか自分で担任として責任を持ってこの子を助けたい、解決したいという思いが強く、疲弊している教員もいる。誰かに相談したり、チームで解決するなど、教員が一人で抱え込まない仕組みを学校の中で構築することが重要である。

また、スクールソーシャルワーカーが一人で解決できるケースもほとんどなく、学校の中にキーパーソンとなる人物が配置されていることが重要である。あわせて、クラスを少人数制にし、手厚いサポート支

援でSOSをキャッチしていくことも必要ではないか。同時に、教育格差をなくし、高校の無償化を行って欲しい。加えて、学校外のみならず、学校の中にもフリースクールをつくることでサイドプレイスとして機能するのではないかと述べた。

(六) 切れ目のない支援

特定非営利活動法人TEDICが、子ども・若者総合相談センターを運営し、Switchなど関係機関と連携して、零歳から二十九歳までワンストップで切れ目のない支援を行なっている。これは、学校や、福祉、家族などと情報を共有しながら、途切れのない支援体制を取っていくというものである。

就労支援については、企業との関係性が重要であり、Switchにおいて関係性を作った後に、雇用につながる場合が多い。また、就労後、OB会のようなフォローアップの会を行っていると述べた。

(七) 連携について

行政との連携などで課題となっていることは、児童生徒の人権侵害の部分について、児童相談所は多数案件を抱えていて多忙なため、もう少し地域とか社会資源を信頼してもらい連携できればと考えている。

また、横断的なネットワークづくりについては、守秘義務などどうしてもセンシティブなものが入ってくるので、そこをすぐにとるのは難しいのではないかと述べた。

三 総括・提言

これらの調査結果及び教育機会確保法を踏まえ、本委員会は「不登校・ひきこもり対策の課題及び諸施策」について、次のとおり取りまとめた。

1 不登校の現状及び対策等について

不登校の相談は本人からではなく、家族や地域支援者、行政などから行われる場合が多いことから、アウ

トリーチ機能の更なる強化が求められている。また、不登校からひきこもりになることも多く、時間が経つほど状況は深刻化するため、予防及び早期発見・介入が重要である。

学校においては、これまで様々な取組が進められており、一定の成果を上げているものの、不登校児童生徒は増加しており、新たな取組が求められている。しかしながら、支援人材は依然不足しており、体制の改善・強化とともに、地域資源の活用も検討するべきである。

同時に、予防及び早期発見・介入並びに支援全体において重要な役割を持つ家族等への支援も拡充するべきである。

(一) 予防、早期発見・介入及びアウトリーチ機能の強化

発達障害や家庭環境の問題など、不登校となる要因を抱えている児童生徒が、小学校低学年時などの早期に、適切な支援等を受けられるよう、医療・保健・福祉・教育の各分野において、様々な支援機関同士や地域支援者等が連携したアウトリーチを実施するなど、体制の強化を図るとともに、その効果についても評価を行うこと。

(二) 学校における支援

児童生徒にとって身近な支援者であり、普段の状態を把握できる教員から、専門家であるスクールカウンセラー等へ適切な連携が図られるよう、役割分担の明確化など体制の改善を図ること。

(三) 地域資源の活用

地域協働事業の推進や居場所となるサードプレイスの創設、地域支援者の育成など、地域資源を活用できる環境整備を行うこと。

(四) 家族等に対する支援

内容にかかわらず相談できるような、家族等にとって身近な相談窓口を地域で整備するなど、不登校

の相談支援の拡充を図るとともに、家族等に対する支援を重視した取組を行うこと。

2 ひきこもりの現状及び対策等について

ひきこもりの相談は、不登校の場合と同様に、本人からではなく、家族や地域支援者、行政などから行われる場合が多いことから、相談体制とアウトリーチ機能の更なる強化が求められている。また、不登校からひきこもりになることも多く、時間が経つほど状況は深刻化するため、不登校の予防を含めた早期発見・介入が重要である。

また、一般的にひきこもりからの回復のプロセスは、支援機関への相談後、ボランティア参加などの地域での居場所確保、就労支援などの社会参加といった段階を経るため、居場所となるサードプレイスや地域での就労支援など、段階的かつ包括的な地域支援が必要であり、地域支援の新たな取組が求められている。あわせて、「八〇五〇問題」に象徴されるひきこもりの長期化に対しては、支援の長期化を踏まえた、切れ目のない支援体制を整備する必要がある。

同時に、予防及び早期発見・介入並びに支援全体において重要な役割を持つ家族等への支援も拡充するべきである。

(一) 予防、早期発見・介入及び相談体制、アウトリーチ機能の強化

不登校や発達障害、家庭環境の問題、退職など、ひきこもりとなる要因を抱えている者が、早期に、適切な支援等を受けられるよう、医療・保健・福祉・教育の各分野において、様々な支援機関同士や地域支援者等が連携したアウトリーチを実施するなど、体制の強化を図るとともに、その効果についても評価を行うこと。

(二) 段階的かつ包括的な地域支援

地域協働事業の推進や居場所となるサードプレイスの創設、地域支援者の育成など、地域資源を活用

するとともに、地域での就労支援など、段階的かつ包括的な地域支援が行われるような環境整備を行うこと。

(三) 切れ目のない支援

ひきこもりが長期化している人が学齢期、成人期のそれぞれの段階において、必要なサービスを受けることができるよう、医療・保健・福祉・教育の各分野において、様々な支援機関同士や地域支援者等が連携を図り、切れ目のない支援を行う体制を整えること。

(四) 家族等に対する支援

内容にかかわらず相談できるような、家族等にとって身近な相談窓口を地域で整備するなど、不登校の相談支援の拡充を図るとともに、家族等に対する支援を重視した取組を行うこと。

なお、冒頭でも述べたとおり、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の状況を鑑み、県内調査及び県外調査を実施しなかつたため、調査を尽くすことができなかった。したがって、今後、機会を捉えて特別委員会を設置し、改めて調査・検討を行う必要があると当委員会では考える。

以上、これらの提言が今後の関係施策に十分反映されることを期待して、報告とする。

令和二年十一月二十日

宮城県議会不登校・ひきこもり対策調査特別委員長 岸 田 清 実

宮城県議会議長 石 川 光 次 郎 殿