

# 不登校支援における連携の展開

## —スクーリング・サポート・プログラム（SSP）とスクーリング・サポート・ネットワーク整備事業（SSN）の検討から—

山田銀河

Development of the cooperation to support non-attendance children:  
By reviewing the Schooling Support Program (SSP) and the Schooling Support Network (SSN)  
project

Ginga YAMADA

This article argues how the cooperation of institutions which support non-attendance children has been developed through the Schooling Support Program (SSP) and the Schooling Support Network (SSN) project. Before these two projects were implemented, even public institutions such as schools and boards of education did not cooperate sufficiently. The SSP suggested the necessity of cooperation among adaptation classes and relevant organizations. The SSN project developed regional networks throughout Japan and realized the cooperation. Some people say that the SSN project advanced cooperation between public institutions and private organizations such as NPO or free schools, but in fact few cases are reported in which the public institutions worked on the support together with the private organizations. So I think that these two projects mainly served to develop the cooperation between public institutions.

### 目次

- |  |   |
|--|---|
| 1. はじめに  | 4. 「スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業（SSN）」の検討                                   |
| 1-1. 背景  | 4-1. 広域 SSC の取り組み   |
| 1-2. 問題関心  | 4-2. 地域 SSC の取り組み   |
| 1-3. 本稿の構成   | 4-3. 民間団体との連携   |
| 2. 不登校支援における連携                                       | 4-4. 小括   |
| 2-1. 連携状況  | 5. おわりに   |
| 2-2. 連携とは何か  |   |
| 3. 「不登校児童生徒の適応指導総合調査研究委託—スクーリング・サポート・プログラム（SSP）—」の検討 | 1. はじめに   |
| 3-1. 委託先の決定  | 1-1. 背景   |
| 3-2. 研究集録の分析   | 不登校児童生徒への対応は、教員、家族、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、適応指導教室（教育支援センター）、フリースクール等 |
| 3-3. 小括  |   |

様々な方面から行われている。単独での対応が困難なケースがあるため、連携ネットワークによる支援の重要性・必要性が指摘されている（たとえば田嶋編 2010）。

国の対応としても、学校が不登校対応を関係機関と連携して行うという発想は 1992 年の文部省通知「登校拒否問題への対応について」において示された。2003 年の文部科学省の通知「不登校への対応の在り方について」においては、「連携ネットワークによる支援」は基本的な考え方の一つとされており、支援の際に“公的機関のみならず、民間施設や NPO 等と積極的に連携し、相互に協力・補完し合うことの意義が大きいこと”や、教育委員会は“ネットワークづくりや、その中核的な機能の整備充実に努める必要があること”が示されている<sup>1</sup>。

「スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業」（以下 SSN 事業）は、学校・家庭・関係機関が連携した地域ぐるみのネットワークを全国的に構築することを意図して、2003 年度から 2006 年度まで行われた。SSN 事業は 1999 年度から 2002 年度に行われた「スクーリング・サポート・プログラム」（以下 SSP）を強化した取り組みであった<sup>2</sup>。

## 1-2. 問題関心

1992 年の通知以来、不登校支援を連携して行うことの必要性は折に触れて語られており、不登校に関する調査研究協力者会議が 2016 年 7 月にまとめた「不登校児童生徒への支援に関する最終報告」でも、学校と家庭、関係機関、民間施設の積極的な連携を求める姿勢は随所に見受けられる。

ここで気になるのは、こうした通知や提言を受けて、これまでどのような連携が実現してきたのかということである。その実態を明らかにすることで、通知や提言がそれぞれどのような意義を持っていたのかを論じることができるだろう。

SSP と SSN 事業は、個別の事例研究を除いてこれまであまり取り上げられておらず、どのような事業であったのか不明な点が多い。ただし、先行研究において SSN 事業は文部（科学）省の不登校対策の変遷を整理する中で、官民連携のネットワーク作りを行う事業として触れられてきた<sup>3</sup>。

森田は SSN 事業について次のように述べている。

“文部科学省（文部省）は、学校内という枠内をこえて、フリースクールを含む民間施設が必要とする経費を、国が補助するという仕組み（SSN）を整備した。その結果これ以降、「不登校」に関する研究委託という形式のもと、行政機関によるフリースクールへの教育施策上の支援が、積極的に実施されていくことになる”（森田 2007：174 頁）。鈴木も、SSN 事業などの取り組みをあげて“不登校対応施策において文部省が学校や教育委員会だけでなく、適応指導教室や民間団体、NPO を重視してきたことが明らかである”（鈴木 2007：57 頁）と述べている。しかし、森田も鈴木も、SSN 事業で実際にどのような連携が行われたのかについては触れていない。

むしろこれらの事業における民間団体の比重は限定的だったのではないだろうか。というのも、SSN 事業の開始から 10 年以上がたった現在、必ずしも官民の連携ネットワークは整備されていないように思われるからだ。例えば 2011 年時点で札幌市はフリースクールとの連携姿勢は見せているものの体制としては不十分であった（北大不登校調査チーム 2011）。また、文部科学省が 2016 年 2 月に行った「フリースクール等との連携に関する実態調査」によれば、現在フリースクール等が所在する全国 288 の市区町村教育委員会のうち、半数以上の 153 市区町村教委が、「特に連携の取組を行っていない」と回答している<sup>4</sup>。

SSN 事業が官民連携を推進したものであったのかどうかを検証するためにも、SSN 事業によって実際にどのような連携ネットワークが構築されていたのか、SSP や SSN 事業を経て不登校支援にどのような変化が起きたのかということは検討する必要がある。

## 1-3. 本稿の構成

以下では、まず第 2 章で SSP や SSN 事業が始まる以前にはどのような連携が行われていたのかを先行研究から検討し、学校と適応指導教室のような公的機関同士であっても連携は緊密ではなかったことを示す。

第 3 章では SSP、第 4 章では SSN 事業の概要を描き、SSP において学校・家庭・関係機関の連携の重要性が提起されたこと、SSN 事業ではその課題に取

り組んでネットワークが作られたことを示す。民間との連携は活発には行われなかったことから、これらの事業の意義は公的機関の連携体制を整えたことにあると考えられる。

## 2. 不登校支援における連携

### 2-1. 連携に関する状況

#### ○1990年代

不登校対応を関係機関と連携して行うという方針は、1992年の文部省通知「登校拒否問題への対応について」において示された。

この通知では、学校が関係機関と日頃から連携することが大切であるということが示されている。連携相手としては“適応指導教室、教育センター、児童相談所などの公的機関が適切であるが、公的な指導の機会が得られないあるいは公的機関に通うことも困難な場合で本人や保護者の希望もあり適切と判断される場合は、民間の相談・指導施設も考慮されてよい”と述べられている<sup>5</sup>。

こう見ると公的機関と民間施設の扱われ方の差が目立つが、1990年代には公的な関係機関であっても連携体制が整っているわけではなかった。

石田と服部が全国337の適応指導教室に対して行った調査（183教室が回答）では、原籍校に対して「出欠」を連絡しているのは73.1%、「行動の記録」は42.7%、「学習の記録」は25.7%となっていた。また原籍校の担当者と定期的に連絡を取っているのは41.2%であったことから、“児童生徒の課程修了・卒業認定に必要な「平素の成績を評価」する際の根拠や、進学等の原簿となる指導要録の内容と関わる問題であると考えられる”（石田、服部 1995:234頁）と述べられている。

また、石田が全国663の市教委に行った調査の結果（437市教委が回答）、適応指導教室を設置している225の市教委のうち、適応指導教室の年間指導計画を承認したり報告を受けたりしているのは49.8%であり、入級の何らかの基準を定めているのは58.2%であった。児童生徒の原籍校との連携状況もまちまちである。1992年の通知により、学校外で児童生徒が相談・指導を受けている場合も指導要録上

は出席扱いとすることができるようになったが、原籍校が指導要録を記入する際に、56.0%の市教委は原籍校の校長に任せており、市内で統一した手続きを行っているのは36.9%であった（石田 1997）。

こうした結果から、学校、教育委員会、適応指導教室の関係は決して緊密ではなかったことが明らかとなっている。

#### ○2000年代

2000年代初頭における不登校支援の連携状況について述べたものに、濱野（2002）、岸本（2003）、酒井（2014）がある。

地域社会における不登校支援機関とそのネットワークに着目した濱野は、支援機関の多寡やネットワークの発達度の地域差を明らかにした。鳥取県と鹿児島県と東京都の一自治体とその隣接自治体を対象とした調査の結果、いずれも公的機関同士の連携は密であった。公的機関と民間機関の紐帯は強くないが、鹿児島県B市のフリースクールの主催者が元適応指導教室の指導員であったため行政関係者やカウンセラーと強い紐帯を持っていたり、東京都C区では公的機関が民間の情報を得ていて必要に応じて相談者に情報を提供していたりと、公式のネットワーク以外にパーソナルなネットワークや緩やかなつながりの存在が明らかになった。

岸本は連携の不十分さを指摘している。政府セクターによる不登校対応の課題として、“ほとんどの教育支援センター（適応指導教室）では、他市町の児童・生徒、私立学校に在籍する児童・生徒、ADHD等の発達障害や精神障害のある児童・生徒、外国籍の児童・生徒、非行傾向のある児童・生徒は受け入れられないことが多い”こと、“公的機関と民間団体との間で情報が十分に共有されていないため、公的な窓口の相談者が、フリースペース・フリースクールや親の会といった地域のNPO等を紹介している所は少ないといわれる”こと等をあげている（岸本 2003:34頁）。岸本によれば、官民の連携が不十分であるだけでなく、教育支援センターと学校という公的機関同士であっても、児童生徒の受け入れ態勢が整っていないとされている。

酒井は自身が不登校対策委員会の委員長を務めた

首都圏のP区において2004年から2006年にかけて自治体内の関係機関に聞き取りを行った。それによると、P区には不登校にかかわる支援機関として教育相談所、適応指導教室、情緒障害学級、児童館、NPO／フリースクールがあり、各関係機関にケースをつなげるための「教育相談総合窓口」が開設されていたが、2004年度の窓口での相談件数は小中学生で合わせて14件しかなかった。すなわち、生徒・保護者や学校は各機関に直接連絡をしていたのであり、“さまざまな機関が援助の手を延ばしてはいたものの、それらは相互に孤立し、援助のネットワークにさまざまな綻びがあった”のである（酒井 2014：66頁）。各機関がばらばらに支援をしているばかりか、さらに児童生徒や保護者の自主性が尊重されていたために、かえって不登校児童生徒の半数はいずれの相談機関、支援機関にもつながっていないという状況が起きていた。

これらから、SSN事業が始まる2003年前後では、学校と支援機関や、支援機関同士の連携には地域差があったことが示唆される。SSPを経ても支援機関の連携体制が整ったわけではなく、それゆえSSN事業ではネットワークづくりが目指されたのだと考えられる。

## 2-2. 連携とは何か

文部（科学）省は、1992年と2003年の通知いずれにおいても、連携が具体的にどのようなものであるかを明示していない。したがって何をもちて連携と判断するかを明確に示すことはできないが、以下のことは連携というものを考える上で参考になるだろう。

文部科学省が2015年に教育支援センター（適応指導教室）に対して行った全国調査では、学校や教育委員会との連携の項目がいくつか挙げられている。センターと学校との連携の項目として、児童の通級の実践や支援の状況等に関する情報共有や、児童生徒の支援会議への双方の参加、学校のプリントの活用、進路指導について教職員とセンター職員の協議といったことが挙げられており、連携行動として情報の共有や会議への参加といったことが想定されている。教育委員会との連携も同様で、文書や訪問に

よる情報共有、支援会議への双方の参加、不登校対策の会議や研修への参加などが挙げられている。

上述の「フリースクール等との連携に関する実態調査」においては、教育委員会による連携の取組についての項目は大別して、教育委員会職員の視察、事業や会議の共同・委託、施設の提供、学校とフリースクール等との情報共有の促進といったことがあげられていた。

しかし、こうした行動が果たして連携であるのか少し疑問がある。そこで、連携が行われる目的、目標に着目することが重要ではないか。

医療・保健・福祉の複合領域の実践に関して、山中は「連携」を“援助において、異なった分野、領域、職種に属する複数の援助者（専門職や非専門的な援助者を含む）が、単独では達成できない、共有された目標を達成するために、相互促進的な協力関係を通じて行為や活動を展開するプロセスである”（山中 2003：5頁）と定義している。他の領域であるとはいえ、これは“一人のクライアントに対して単独の専門職や援助者のみが援助を提供するのではなく、多様な専門職あるいは非専門的な援助者ら複数人が援助を提供すること”（同：1頁）に関して述べていることであり、不登校児童生徒への支援にも通じるところがある。単独では達成できない目標とは、この場合第一には不登校児童生徒への支援である。それをより細かく見れば学校復帰のため、人手不足や専門的知識不足の克服のためなど、様々な目標が存在していると思われる。連携を考える際には、この目標に着目する必要がある。

こうしたことを念頭に置いて、以下ではSSPやSSNでどのような連携が行われたのかを検討していく。

## 3. 「不登校児童生徒の適応指導総合調査研究委託—スクーリング・サポート・プログラム（SSP）—」の検討

『中等教育資料』の2002年1月臨時増刊号は1999年度・2000年度における全国のSSPの研究集録となっている。それによればSSPの趣旨は“不登校問題に対応するため、適応指導教室や民間施設などにお



ける継続的な活動又は様々な体験活動を通じた適応指導による学校復帰のための支援方策に係る調査研究を委託する”(文部科学省 2002:186 頁)ということである。

調査研究の内容は、「①継続的適応指導:教科指導、個別カウンセリング、集団活動など、継続的な適応指導の在り方」と「②体験的適応指導:自然体験や社会体験など、自立性や意欲を高め、集団への適応力を培う活動を通じた適応指導の在り方」の2つがある。

2000 年度の調査研究対象施設は 635 施設であり、うち民間施設は 36 カ所だった。民間施設の内訳は、北海道 7 カ所、静岡県が 5 カ所、東京都、神奈川県、高知県が 3 カ所、新潟県、山梨県、和歌山県、福岡県が 2 カ所、青森県、栃木県、千葉県、兵庫県、奈良県、鳥取県、岡山県が 1 カ所であった(計 16 都道府県)。調査研究は 2 カ年で委託されていたが、委託を受けた民間施設数が 2002 年度も 36 カ所であることから、民間への委託は同一施設で 4 年間継続されたものと思われる。

### 3-1. 委託先の決定

趣旨においては民間施設への委託が記述されていたものの、実際に委託を受けた民間施設は全体の 5% であった。委託先の機関はどのようにして決定されたのだろうか。

「東京シューレ」の主催者である奥地は SSP に応募したものの、“『団体説明書に、明確に『学校復帰を目的』と書いてない』”という理由で対象外とされた(奥地 2005:172 頁)。また、“民間に知らせる行動をとった県は、ごくわずかで、”中には文部省の方針と異なって“『お金は民間に出す方針は全くありません』”と言い切る県教育委員会まであったと述べている(同:173 頁)。

一方、神奈川県で「フリースペースたまりば」を運営している西野は、SSP が始まる前の 1997 年ごろ、教育委員会から“『『たまりば』のようなやり方をしているのかを調べてみてほしい』”と打診されている(西野 2006:112 頁)。東京シューレ同様こちらも学校復帰を目的とはしていないが、その後委託を受け

ている。これらのことから、民間施設の活用方針や SSP の捉え方が都道府県によって異なっていたことがうかがえる。

朝日新聞社が 1999 年に全国の教育委員会を対象に行ったアンケートでは、研究委託先を選ぶ都道府県教委のうち少なくとも 26 府県は、委託先を文部省に推薦した時に民間施設を含めなかったことが分かった。理由としては民間団体が学校復帰を目的にしていなかったことが挙げられている<sup>6</sup>。また朝日新聞の別の記事で、埼玉県教委が民間団体に委託の打診をしなかった理由が“民間団体の実態を把握し切っておらず、限られたフリースクールに委託することになれば、公平感を欠くことになる”<sup>7</sup>と説明されている<sup>8</sup>。本記事によると、“県教委が委託を打診したのは九十二市町村教委だけ”であり、最終的に“大宮市や上尾市など十四市町教委の管内にある十七教室”が SSP の委託対象となっている。打診先が全て委託を受けるわけではないことがわかる。

これらのことから、SSP の研究調査の委託先の決定は、都道府県教育委員会が何らかの判断に基づいて支援機関に告知・打診を行い、それをうけて支援機関が応募し、都道府県教育委員会が何らかの判断で選定した支援機関を文部省に推薦する、という形で行われていたと考えられる。つまり、委託先の決定には告知・打診の段階と選考の段階で二重の審査が存在していたと考えられる。その際の判断基準は都道府県によって異なっていたため、民間施設の中でも告知・打診段階ではじかれるものもあれば、選考の段階ではじかれるものもあった。

無作為抽出ではなく二重の審査が行われたということは、各都道府県の中でも「望ましい」支援を行っている支援機関に委託されたということであるから、報告される適応指導教室の取り組みは当時の平均的な支援よりも高い水準となっている可能性がある。したがって、もし 2-1 で見た 1990 年代の適応指導教室の状況よりも連携が密になされているとしても、それがすべて SSP の成果であるとは言い切れないことに留意が必要である。

### 3-2. 研究集録の分析

各都道府県の調査結果は、「継続的適応指導」と「体

験的適応指導」の実践報告と、「課題及び問題点等の分析」から成る。実践報告はそれぞれ児童生徒の不登校の継続理由別に記述されている。その分類は、①学校生活上の理由、②あそび・非行、③無気力、④不安など情緒的混乱、⑤意図的な拒否、⑥複合というように、「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」における分類が用いられている。

今回は「継続的適応指導」と「体験的適応指導」の2つの実践報告と「課題及び問題点」における、学校・家庭・関係機関・民間団体との連携の有無を分析する。前二者については報告書中に「〇〇と連携して」などと明確に連携の言葉が用いられている場合以外にも、学校での受け入れ態勢の整備、担任や保護者との定期的な連絡・訪問など、複数の援助者の協力的行動が見られた場合にも連携があったとみなした。「課題及び問題点」については、今後連携が必要だとする記述の有無を記録した。

関係機関とは、他の適応指導教室や教育委員会や教育相談室、児童相談所、スクールカウンセラー、医療・福祉機関など、民間団体とは、不登校支援を行う民間団体である。同一都道府県内で連携の語が複数記載された場合があったが、資料の制約上連携の深さを分析することはできないため、1回以上は一律に「有り」とみなし、記載の有無だけを記録した。

研究集録を見ると不登校の継続理由によって児童生徒への指導方法は使い分けられていたようであるが、継続理由の分類は容易でないケースもあり（複合というカテゴリがあるように）、また指導の在り方は今回の関心からはずれる部分も多いので、継続理由別の分析は行わなかった。

このようにして連携の有無を分析した結果が次ページの表1である。

一見して「体験的適応指導」はSSP委託先が単独で行うことが多く、「継続的適応指導」は比較的連携して行われたことがわかる。学校との連携は、学校での受け入れ態勢の整備、担任との定期的な連絡・訪問が主であり、その他「心の教室相談員」<sup>9</sup>や養護教諭との連携が挙げられていた。家庭との連携はやや少ないが、保護者が連携相手というよりも不登校児童生徒同様に指導の対象とみなされているような

報告が散見された。

何らかの連携はほとんどの都道府県で報告されているが、それでも学校・家庭・関係機関との連携は課題とされている。医学や心理学の専門家との連携体制が指導上求められたり、学校復帰の適切なタイミングを見極めたりするために必要であるというものが多いが、学校や家庭との課題に関しては、適応指導教室に子どもを預けたことで教員や保護者が安心してしまったり関心が薄れてしまったりするケースがいくつかの府県で課題としてあげられていた（例えば岩手県、京都府、奈良県）。ここにおいて連携は、学校や家庭などの当事者が関係機関とともに支援に継続的に関わるための仕組みとして求められている。

適応指導教室と学校、適応指導教室と家庭、といった1対1の連携関係は見受けられたが、適応指導教室のある市内の学校同士や、委託先の機関による協議会など支援機関3者以上のネットワークは、神奈川県（連絡会議）、三重県（調査研究連絡会議）、福井県（県内の適応指導教室合同の宿泊体験学習）、京都府（学校連絡会）、山口県（スクーリング・サポート協議会）、の5例を確認できた。こうしたネットワークづくりの例は少数であったが、ネットワークづくりの必要性自体はいくつかの県で課題とされており、“不登校児童生徒の様態が複雑化・多様化する現状において、医療、福祉機関等とのネットワークの構築をいかにするか”（京都府）、“県内の関係適応指導教室の交流を深めるとともに、相互に援助できるような連携を検討していく必要がある”（愛媛県）など、SSN事業につながる課題認識が見受けられた。

民間施設との連携については石川県を除いて報告されておらず<sup>10</sup>、また連携が必要だという報告もなかった。ただし、SSPを民間にも委託していた16都道府県のうち、東京都、新潟県、岡山県では民間施設での事例が報告されており、東京都では公立の機関の相談員からの紹介を受けたり、学校の通級指導学級と民間施設の間の連絡を取ったりした例が報告されている。新潟県では民間施設と不登校の当事者、学校（担任等）の三者会談が状況によっては有効であることが報告されている。

## 不登校支援における連携の展開

## 3-3. 小括

SSP を委託された適応指導教室が学校や関係機関と連携しながら指導を行ったことが多くの都道府県で報告されていたが、学校や家庭の協力を得られず

に課題が残っていることも報告されていた。また、SSP を委託された機関同士が連携した例は少数で、支援のネットワークはあまり作られなかった。不

表 1: SSP 委託先の外部との連携状況<sup>1)</sup>

都道府県	委託数	継続的適応指導				体験的適応指導				課題			
		学校	家庭	関係機関	民間団体	学校	家庭	関係機関	民間団体	学校	家庭	関係機関	民間団体
北海道	21	○	○				○			○		○	
青森県	7	○										○	
岩手県	10	○		○						○	○		
宮城県	12					○				○			
秋田県	9			○						○	○	○	
山形県	6	○		○		○				○	○		
福島県	6												
茨城県	14					○						○	
栃木県	15	○	○					○				○	
群馬県	13	○	○							○	○	○	
埼玉県	15	○		○						○	○	○	
千葉県	29	○	○	○									
東京都	56	○	○	○								○	
神奈川県	23											○	
新潟県	10	○		○						○	○	○	
富山県	7	○		○						○			
石川県	10				○					○	○		
福井県	22		○					○		○			
山梨県	6	○										○	
長野県	7	○								○	○	○	
岐阜県	13	○	○	○						○		○	
静岡県	18	○										○	
愛知県	29	○		○				○		○		○	
三重県	17	○	○	○						○	○		
滋賀県	11	○									○		
京都府	9	○		○						○	○	○	
大阪府	25	○											
兵庫県	39	○		○						○		○	
奈良県	9			○						○	○	○	
和歌山県	10												
鳥取県	7									○			
島根県	3		○							○	○	○	
岡山県	17		○	○		○				○		○	
広島県	5	○					○			○			
山口県	8									○	○	○	
徳島県	9	○	○										
香川県	7	○								○			
愛媛県	4	○										○	
高知県	16	○	○	○						○	○	○	
福岡県	20									○			
佐賀県	9	○				○				○	○	○	
長崎県	7	○						○		○	○	○	
熊本県	2							○		○	○	○	
大分県	8	○								○	○	○	
宮崎県	12	○		○						○		○	
鹿児島県	6	○		○				○				○	
沖縄県	10	○		○								○	
	628	32	12	19	1	5	2	6	0	31	19	30	0

十分な連携はこの2か年のSSPの限界でもあるが、一方で連携の必要性、特にネットワークの必要性が提起された点は、のちのSSNにつながる成果であったと考えられる。

石田(1997)が調査した時点では教育委員会が適応指導教室の活動を十分に把握しているとは言い難かったが、SSPの実施や委託先の審査の過程で必然的に把握が行われる。教育委員会と適応指導教室という公的機関同士の関係強化もSSPの成果だったと考えられる。

#### 4. 「スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業(SSN)」の検討

文部科学省の事業評価書<sup>12</sup>によれば、不登校の様態が多様化する中、“教育支援センター等の既存の相談機関の利用状況を踏まえると、必ずしも十分な支援が行き届いているとは言い難い状況である”ことから、“不登校児童生徒の早期発見・早期対応をはじめ、より一層きめ細かな支援を行うため、教員や指導員の研修、家庭への訪問指導など、不登校対策に関する中核的機能(スクーリング・サポート・センター)を充実し、学校・家庭・関係機関が連携した地域ぐるみのサポートシステムを整備する”ことがSSN事業の趣旨である。

ネットワークを構築するだけでなく、“各都道府県の地域ネットワークにおいて、学校、教育支援センター(適応指導教室)、関係機関(青少年教育施設、家庭児童相談室、病院、保健所等)、民間施設・NPO等が連携した効果的な不登校対策のネットワークの在り方について、地域の実情に応じた研究”を行うことが意図されている。

スクーリング・サポート・センター(以下SSC)は、各都道府県に一つの広域SSC(教育センターや適応指導教室などを想定)とその下に地域SSC(市区教育センターや適応指導教室を想定)が約400カ所設置され、それぞれが広域ネットワークと地域ネットワークの中核となることが想定されている(図1)。SSPと異なって、SSN事業ではあらかじめ委託先が文部科学省によってある程度定められていたようである。

この事業は、“学校・教育支援センター・関係機関等における情報交換・合同活動の推進、教員・指導員への研修の機会の充実等、一定の効果が得られている”とされている。一方で課題は、“市町村を超えた連携による支援、訪問指導の人材確保及び研修・マニュアルの整備、保護者への支援、不登校児童生徒の自立に向けた支援等”であったとされている。

以上が文部科学省による説明である。SSN事業は、SSCを中心とした地域ぐるみのサポートネットワークの整備、効果的なネットワークの在り方の研究が行われることになっており、SSPの取り組みを前進させるものだと考えられる。しかし、実際にどのようなネットワークが形成されたのかは明らかではない。

以下では、広域SSCと地域SSCによって実際に形成されたネットワークの実態を明らかにし、SSPの課題であった学校・家庭・関係機関との連携と、支援機関同士の連携の2つについて分析を行う。

ただし、今回入手できている資料は、都道府県によるSSN事業の報告書が5つ、市のものが1つ、SSNの事例に触れている論文が3つと、量的に不十分である。そのことに留意しつつ、SSN事業の実態を部分的にでも明らかにしていきたい。

##### 4-1. 広域SSC

モデル図に示された広域SSCとしての役割が典型的に果たされたのは北海道であった。

北海道立教育研究所は広域SSCとして、関係機関との連携を図りつつ道内14の地域SSCの地域ネットワークづくりを支援してきた。具体的な取り組みとして、不登校に関する基礎的な調査研究、教員及び適応指導教室の指導員等を対象とした研修、地域SSC及び適応指導教室に対する支援、専門家人材バンクづくりが挙げられている。その際広域SSCの担当者が沖縄県のSSN事業を視察しており、“ネットワークの充実に関する調査研究”を柱とした取組を推進し、特に県内地域SSCの担当者に対する研修の充実に力を注いでいる”と沖縄県の取り組みを紹介している(北海道立教育研究所2005:35頁)。

その沖縄県では、SSPの成果を踏まえて、適応指導教室から枠を広げた学校・地域・専門機関等との



## 不登校支援における連携の展開

連携を実現するために SSN 事業が実施された。県立総合教育センターが広域 SSC を担い、「県内地域 SSC 担当者等研修会の充実」に取り組んだ。“県内の地域 SSC 担当者や適応指導教室担当者が一堂に会し研修を深めることによって連携を密にするとともに、講

義・演習を通して、相談活動や適応指導教室での日常の実践に生かすことのできる知識・技能の習得をめざす”ことを目的として、6 日間の研修が行われた（沖縄県立総合教育センター 2004:3 頁）。

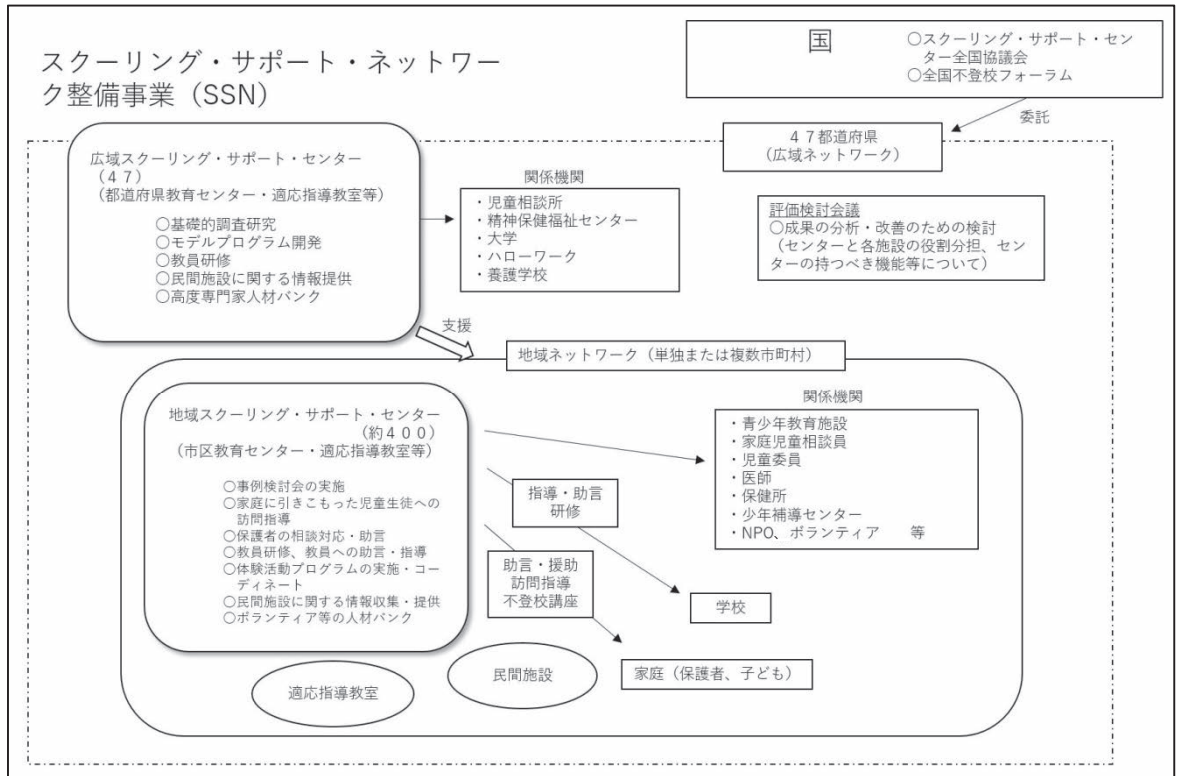


図1: SSN 事業のモデル図（文部科学省の事業評価書を元に筆者作成）

教員や指導員への研修は、報告書を見る限り青森県では行われなかった。青森県総合教育センターは広域 SSC として 2005・2006 年度の調査研究の報告書をまとめているが、研究の主題は“自然体験や社会体験など、自己肯定観と自己存在感を高め、集団への適応力を培う活動を通じた適応指導の在り方”であった（青森県総合教育センター 2007:3 頁）。これは「モデルプログラム開発」にあたる取り組みだったと考えられる。

このような研修やモデルプログラム開発といった取り組みは、各支援機関が個別に効果的な支援を研究していた SSP の段階から、専門性の高い知見を各支援機関に安定して提供する段階へと前進したもの

だと考えられる。例えば沖縄県では適応指導教室の指導員の多くが毎年代わるため継続的な指導・援助に課題があったが、毎年定期的に研修を行うことで、指導員の力量を安定させることが可能になる。

しかし、研修等はややもすると一方的で、連携というには双方向性に欠ける。沖縄県で行われた研修の内容は「構成的グループエンカウンター」や「子どもの発達課題と不登校児童生徒の理解について」など、子どもとの向き合い方に関するものが多く、学校や保護者との連携の仕方などは主題とされていない。こうした研修自体は連携というよりもむしろ前線の支援者に対する後方支援の取り組みであると考えられる。

岡山県総合教育センターは、その広域 SSC としての役割と課題について、次のようにまとめている。

地域 SSC が不登校児童生徒・保護者・学校に対して直接的な支援を行うのに対して、広域 SSC は地域 SSC にとって有益な情報の提供と専門的な見地からの助言を行う「リソースセンター」「コンサルテーションセンター」としての役割のあることを明確にした。その一方で、行動レベルでの連携をどのように展開するかが課題となった。(渡辺、山崎、竹内 2007: 3 頁)

今回取り上げたいいくつかの取り組みを見る限りではあるが、岡山県だけでなく、広域 SSC は不登校児童生徒や保護者に対する直接的な支援よりも、「リソースセンター」「コンサルテーションセンター」として後方支援を行う傾向があった。それ自体は必要な役割であるものの、行動レベルでの連携が課題となるのである。

では広域 SSC は後方支援のみを行っていたのかというと、そうではない。石川県や徳島県では、「リソースセンター」や「コンサルテーションセンター」の役割を越えたネットワーク作りの行動が見られ、徳島県では広域 SSC が前線に出たことが示唆されている。

徳島県では、鳴門市教育研究所内に設置された適応指導教室「うず潮教室」(常勤1名、非常勤1名)が地域 SSC と広域 SSC を兼ねていた。報告されている活動は以下の5点。

①鳴門市教育委員会不登校問題対策協議会において事業計画説明、②鳴門市不登校問題連絡協議会において市内各小中学校・鳴門工業高校の不登校問題担当教師に事業説明、③地域 SSC を訪問し、広域 SSC に対する要望を確認する、④県教育委員会学校政策課と上記の要望について検討し、各学校・家庭への訪問時の注意点を確認する、⑤県内適応指導教室情報交換会において広域 SSC における訪問指導員の活動内容を確認する。

①において訪問指導員の職務内容は“適応指導教室の指導員やカウンセラーの資質向上のために適切な指導助言を与える”、“不登校児童生徒に関わって

いる指導員、カウンセラー、教師、保護者のサポートを行う”などと説明されており、不登校児童生徒に対応する者に指導助言を行うというやはり後方支援的なものであった。しかし③④の結果、訪問指導員は基本的に各教室の要望に応えることができることとされた。それによって、通級生のカウンセリングや適応指導教室の活動や行事への参加などの形で、広域 SSC もまた不登校児童生徒に直接関わることになったと考えられる。

また、地域 SSC への訪問によって、訪問指導員を媒介とした広域ネットワークが構築された。ほかにも適応指導教室合同行事や県内適応指導教室情報交換会を開催したり、鳴門市児童福祉課と情報交換を行ったりと、市教育研究所を中心とした適応指導教室間の交流・連携・ネットワーク化に取り組んだ。石川県では6カ所の県立適応指導教室「やすらぎ教室」が地域 SSC となり、その中の「やすらぎ金沢教室」が広域 SSC を担った。主な取り組みとして“他の適応指導教室とのネットワークづくり、外部専門機関や教育機関との連携、体験的プログラムにおける民間講師の依頼、医療相談会の開催、研修員の地区別合同研修会の開催、県立適応指導教室の合同合宿、関係機関に対する情報提供など”があげられている(高 2007: 63 頁)。

広域ネットワーク作りの取り組みはいくつか存在していた。しかし、文部科学省の事業評価書において市町村を越えた連携が課題とされていたことから、多くの都道府県では研修等の後方支援にとどまっていたのではないと思われる。研修の場を媒介として各支援者が連絡を取り合うようになるということもあるだろうが、市町村単位を超える連携には広域の視点を持った都道府県レベルの組織が仕組みづくりを主導する必要がある。

#### 4-2. 地域 SSC の取り組み

北海道立教育研究所による地域 SSC の事例集は地域 SSC の取り組みを「学校との連携協力」「地域ネットワークづくり」「地域支援チーム等による支援」の3つにまとめている。ここではその3つの観点をを用いて、いくつかの地域 SSC の取り組みを整理したい。

## 不登校支援における連携の展開

### ○学校との連携協力

北海道の地域 SSC は、不登校の理解を図るために教職員向けの研修会や保護者向けの講演会を実施するといった教職員や保護者への後方支援にとどまらず、教職員向けに適応指導教室見学会を行い、指導員と教職員の交流とその後の日常的な連携を実現している。また、学校から毎月提出される欠席状況調査票を用いて地域 SSC が不登校傾向の児童生徒の状況を把握したり、学校と共に生徒のアセスメントを行ったりしたことで、共通理解に基づいた支援を行った。こうした取り組みは、学校と適応指導教室が連絡を取り合うというような簡単な連携よりも積極的な行動連携のひとつのあり方である。

高は、石川県の「やすらぎ金沢教室」では、地域 SSC となって 2 年目に教室の運営方法や支援体制が整ったことで外部機関・学校・保護者との連携がスムーズになり、“預かった教室が子どもの支援を一手に引き受けるのではなく、それぞれの立場から協働して子どもたちを支援する体制にシフトすることができるようになった”と述べている(高 2007: 63 頁)。

これら 2 例からは、学校や保護者と適応指導教室が協働で支援に取り組んでいることがうかがえる。これはまさに SSP で課題とされていたことであった。

### ○地域ネットワークづくり

北海道では、フリースクールを含め日常的に連携する関係機関の不登校対策協力者会議が新規に開催されたほか、就学指導委員会や児童虐待防止ネットワーク協議会、児童問題連絡会等、既存の組織に不登校対策協力者会議としての機能を付加した事例が報告されている。

既存の組織やネットワークを活用した例は他にもある。宮城県の 7 つの地域 SSC のひとつである仙台市教育委員会は、地域連携の実施母体として仙台市不登校支援ネットワークを組織した。参加団体は市民団体や民間企業、大学などが含まれており、教育委員会が従来から他の諸事業で培ってきた“地域連携の接点や力となってくれる既存の人的・社会的資源の基盤”が活用された(佐藤 2007: 208-209 頁)<sup>13</sup>。沖縄県の中頭地区では既に地区相談員連絡協議会が

あり、市町村単位を超えた横の連携を強化するためにこの協議会の充実が図られた。

### ○地域支援チーム等による支援

北海道では、前項のネットワークを土台とした地域支援チームの形成、複数の適応指導教室間や民間フリースクールとの連携によって、不登校児童生徒を対象とした体験活動や訪問指導などが行われた。保護者間のネットワーク作りの支援も行われた。

「やすらぎ金沢教室」は地域 SSC 事業として、“地域内の学校訪問、地域内の市町立の適応指導教室や児童相談所や病院、心の健康センターや県立発達障害支援センター等の外部専門機関との連携、学習支援ボランティアやスーパーバイザーなどの外部人材の活用、不登校の子どもを抱える親の会(年間 7 回)の開催”などに取り組んだ(高 2007: 63-64 頁)。

大阪府 A 市の SSN 事業の取り組みでは、適応指導教室、提携学校、教育研究所などが会議や共同研究、体験活動プログラムの実施を通して連携し、地域ぐるみのネットワークを形成していた(中村 2007)。

仙台市では、仙台市不登校支援ネットワークによって“各種の催しや研修会・講座、自然体験活動、職場見学や職場体験等の社会体験活動、研究支援活動、広報活動、IT 学習支援活動”などが行われた(佐藤 2007: 211 頁)。

このように、適応指導教室と外部人材からなるチームなりネットワークなりによる体験活動や学習支援などを行った例がいくつかある。SSP の時点で「体験的適応指導」はほとんど適応指導教室が単独で実施していたことを考えると、SSN 事業では「体験的適応指導」における適応指導教室と関係機関との連携が強化されたと考えられる。

## 4-3. 民間団体との連携

はじめに見たように、これまで SSN 事業はフリースクール等も含めた官民連携を推進したものとみなされてきた。SSN 事業のモデル図においても、民間施設は連携相手として地域ネットワーク内に記されていた。しかし、北海道ではフリースクールを含めて連携を行った例が報告されていたものの、地域ネ

ットワークにフリースクール等の民間団体が含まれている例は少ない。

このことの理由はいくつか推測できる<sup>14</sup>が、実際上の問題として、多くの地域にフリースクール等が存在していなかったからではないだろうか。

文部科学省が2015年に実施した「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」によれば、現在フリースクール等の民間団体は474あるが、岩手県や福井県など5県が1カ所である一方で東京都には54カ所であるように、分布は地域差がある。また474カ所のうち65.2%は2000年以降に設立されたものである（文部科学省 2015b）。

本山は全国にフリースクールと適応指導教室がそれぞれ436カ所、1257カ所設置されているとしたうえで、全国1745の市区町村のうち772市区町村（44.2%）はフリースクールも適応指導教室もどちらも設置されていないことを明らかにした（本山 2011: 23 頁）。フリースクールが設置されているのは228市区町村（13.0%）にすぎない<sup>15</sup>。このような偏在状況は2003年ごろも同様だったかあるいは一層際立っていたのではないか。したがってその当時、担当する地域内に連携可能な民間団体が所在していたSSCは限られていたと思われる。

#### 4-4. 小括

SSN事業では、SSPで課題とされた学校・家庭・関係機関の連携や、支援機関同士の連携に進展が見られた。広域SSCは広域のネットワーク作りの役割を持っていたが、実際は主に研修等で地域SSCへの後方支援を行っていた。一方地域SSCは地域ネットワークの構築と協働による支援を行っていた。特に「体験的適応指導」に関する連携がSSPの頃に比べて進展した。

SSN事業は通知における基本的な考え方の「連携ネットワークによる支援」を充実させるものとして成果をあげたと考えられる。しかし、官民の連携を推進した事業であったとまでは言えない。

#### 5. おわりに

SSPは学校と適応指導教室の連携の必要性を提起し、SSNはその連携と地域ネットワークづくりを実現した。官民の連携は地域差があるものの、少なくとも公的な支援機関と学校の連携が図られるようになったことが、これら2つの事業の成果であったと考えられる。ただし、今回明らかにできたのは事業のごく一部であることから、今後より多くの資料を検討していくことが必要である。

文部科学省が行った「教育支援センター（適応指導教室）に関する実態調査」の結果によれば、通級の実績や支援の状況に関して、定期的な文書により学校との情報共有を行っている適応指導教室は90.7%であり、教職員との面談を通じた情報共有は80.0%である。また96.0%の適応指導教室は教職員によって不登校児童生徒や保護者に紹介されている（文部科学省 2015a）。これは石田（1997）が明らかにした1990年代後半の連携状況から考えれば相当の進展である。このことに対してSSPとSSN事業が直接どの程度寄与したかを測ることはできないが、延べ8年間の事業が学校と適応指導教室の連携体制を整備したと考えてよいだろう。

#### 註

<sup>1</sup> 文部科学省ウェブページ「不登校への対応の在り方について」

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/04121502/021.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121502/021.htm) 最終閲覧日：2016年6月30日

<sup>2</sup> 「不登校問題に関する調査研究協力者会議」の第一回会議にて事務局は“スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業といったような形で、従来のSSPプログラムを強化するといったようなことで、現在概算要求をさせていただいているところがございます”と説明している。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/021001](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/021001) 最終閲覧日：2016年6月30日

<sup>3</sup> 例えば元文部科学省視学官の森嶋昭伸は“官民が連携した地域ネットワーク作りを進めている”ものとしてSSN事業を説明している（森嶋 2010: 104 頁）。

<sup>4</sup> フリースクール等に関する検討会議の第10回の配布資料の中で結果が公開されている。



[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/107/shiryo/1372782.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/107/shiryo/1372782.htm) 最終閲覧日：2016年8月1日。

<sup>5</sup> 文部科学省ウェブページ「登校拒否問題への対応について」

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/t19920924001/t19920924001.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t19920924001/t19920924001.html) 最終閲覧日：2016年8月5日。

<sup>6</sup> 「保障されぬ学びの場 教委「施設把握せず」 不登校対策」朝日新聞朝刊【西部】1999年4月8日。

<sup>7</sup> 土方（2011）は、あるフリースクールが公教育化すると、公教育化しなかったフリースクールは公的なお墨付きを得ていないことで経済的援助や社会的信用を得にくくなるということを指摘しているが、ここで懸念されている不公平感とはこのようなことと同様であろう。

<sup>8</sup> 「民間は対象外に フリースクール、国の財政支援受けられず / 埼玉」朝日新聞朝刊 1999年7月8日。

<sup>9</sup> 「心の教室相談員」活用調査研究委託調査研究が平成12年度に7749校で実施され、約8300人が学校に配置されていた。約39%が教職経験者、教育相談員・カウンセラーが約14%、非常勤講師など学校関係者が約8%であった（文部科学省 2002：6頁）。

<sup>10</sup> “いじめに遭い、保護者の意向で不登校になった。適応指導教室とフリースクールをうまく利用し、特に適応指導教室の行事に参加して孤立感をまぬがれた”（文部科学省 2002年：238頁）という例が報告されているのみである。

<sup>11</sup> 委託先は民間団体もあったが、結果的にこの表は適応指導教室と学校・家庭・関係機関・民間団体と連携していたかどうかを示すものとなっている。

<sup>12</sup> 文部科学省「事業評価書 - 平成16年度新規・拡充事業、継続事業、及び平成14年度達成年度到来事業 -」

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/1356615.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/1356615.htm) 最終閲覧日 2016年6月30日。

<sup>13</sup> このネットワークの中心的団体の一つとなった市民団体の仙台シニアネットクラブは、平成10年に結成された高齢者によるボランティア団体である。

<sup>14</sup> “文科省にとっては、学校設置主体が有する公共性・継続性・安定性が高次かつ第一義的価値であった”（荒井 2008：40頁）ため、この当時教育行政は

民間との連携についても消極的だったのではないかと。あるいは、民間団体の側に、行政との協働によって自らが「行政の下請け化」（平塚 2003）することを避ける意図があったのではないかと。しかしあくまで推測であるため、確かめるには当事者への聞き取りが必要である。

<sup>15</sup> 本山（2011）24ページの表3より計算。「フリースクールと教育支援センター（適応指導教室）の両方」がある市区町村は201あり、フリースクールのみがある市区町村は17あった。

## 参考文献

- 青森県総合学校教育センター『平成17・18年度文部科学省「スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業（SSN）」調査研究実践報告書』、2007
- 荒井英治郎「中央政府における教育政策決定構造の変容：「教育の供給主体の多元化」をめぐる政策過程に着目して」『教育學研究』75巻、1号、2008年、34-45頁
- 石田美清「市教育委員会における教育相談事業と不登校対策」『鳴門教育大学研究紀要教育科学編』12巻、1997年、117-124頁
- 石田美清、服部成男「不登校児童生徒の就学問題と教育保障：適応指導教室の調査を通じて」『日本教育行政学会年報』21巻、1995年、223-236頁
- 沖縄県立総合教育センター『広域・地域SSCの充実に関する調査研究—ネットワークの充実をめざして—報告書』2004年
- 奥地圭子『不登校という生き方 教育の多様化と子どもの権利』NHKブックス、2005年
- 岸本幸子「NPOが担う公共サービスの現状と課題—不登校をめぐって(特集 新たな公共経営と民間活用)」『地域政策研究』25巻、2003年、30-37頁
- 高賢一「やすらぎ金沢教室の成果と課題(2)」『金沢星稜大学論集』40巻、3号、2007年、61-66頁
- 佐藤静「スクールカウンセリングの創造(6)：不登校支援における地域連携の取り組み」『宮城教育大学紀要』42巻、2007年、205-215頁
- 酒井朗『教育臨床社会学の可能性』勁草書房、2014年

- 鈴木希望「不登校支援における大学生スタッフの役割について」『教育論叢』50巻、2007年、55-64頁
- 田嶋誠一編『不登校 ネットワークを生かした多面的援助の実際』金剛出版、2010年
- 西野博之『居場所のちから 生きてるだけですごいんだ』教育史料出版会、2006年
- 中村健「不登校児童生徒への支援ネットワークの構築に関する実践的研究：大阪府 A 市スクーリング・サポート・ネットワーク整備事業の取組から」『同志社法學』59巻、2号、2007年、827-849頁
- 鳴門市教育委員会『平成18年度文部科学省指定一スクーリング・サポート・ネットワーク（SSN）整備事業一』2007年
- 濱野玲奈「社会的・文化的現象としての不登校に関する質的研究-地域社会における不登校支援機関とそのネットワークに着目して」『研究助成論文集』38巻、2002年、181-189頁
- 土方由紀子「フリースクールの公教育化についての検討：「多様化」言説の陥穽」『奈良女子大学社会学論集』18巻、2011年、197-211頁
- 平塚眞樹「「市民による教育事業」と教育の公共性：「行政改革」下における教育 NPO の形成に着目して」『社会志林』49巻、4号、2003年、34-67頁
- 不登校に関する調査研究協力者会議「不登校児童生徒への支援に関する最終報告」2016年
- 北海道立教育研究所『不登校児童生徒の支援に関する研究～地域 SSC を中核とした実効性のある支援を実現するために～』2005年
- 北海道立教育研究所『不登校児童生徒の支援に関する研究～地域ネットワークづくりと支援チームによる取組の充実のために～』2006年
- 本山敬祐「日本におけるフリースクール・教育支援センター（適応指導教室）の設置運営状況」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』60巻、1号、2011年、15-34頁
- 森嶋昭伸「文部科学省による不登校理解の変遷」田嶋誠一編『不登校 ネットワークを生かした多面的援助の実際』金剛出版、2010年、100-106頁
- 森田次朗「現代日本における「欧米型」フリースクールの変容に関する社会学的考察-京都市における事例 Z をとおして」『京都社会学年報』15巻、2007年、169-184頁
- 文部科学省「特集 平成11・12年度不登校児童生徒の適応指導総合調査研究委託-スクーリング・サポート・プログラム-研究集録」『中等教育資料』51巻、2号、2002年、185-335頁
- （2015a）「教育支援センター（適応指導教室）に関する実態調査結果」、2015年
- （2015b）「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」、2015年
- 山中京子「医療・保健・福祉領域における「連携」概念の検討と再構成」『社会問題研究』53巻、1号、2003年、1-22頁
- 渡辺淳一、山崎克磨、竹内悦子「スクーリング・サポート・ネットワークにおける三つの取り組み—その意義と課題—」『岡山県総合教育センター研究紀要』2007年