

児童相談所の業務分析から スクールソーシャルワークの必要性を探る

A Study of the Necessity for the School Social Work who sees from Operating Analysis of Child Guidance Office

内 田 宏 明*

Hiroaki Uchida

本論文の目的

少子化が加速度的に進行する社会状況にあって子どもの数が少なくなったにも拘わらず、子どもたち一人一人がその個人としての尊厳を大切にされ、健やかな成長発達を保障されているとは言い難い現実が今日横たわっている。不登校の小中学生は全国で12万人を上回っており、いじめや体罰なども今もって大きな問題であり、親族からの身体的虐待や他者からの性的犯罪の被害も年々エスカレートしてきている。この状況の中、国レベルにおける児童福祉施策は児童相談所の児童虐待への対処能力の強化と、被虐待児への社会的養護体制の充実に傾注している。この二方面に関しては充実が図られていると見ることはできるが、施策が年齢的には乳幼児期に絞り込まれる傾向が見える。その中で2005（平成17）年4月の改正児童福祉法の施行により、都道府県管轄の児童相談所から市町村へ相談が移行されることとなる。市町村において子ども自身のニーズを捉えた上での施策立案、及び学齢期における子どもへの相談援助体制の充実がさらに求められる状況である。

この状況の中で、不登校相談は今後どのような体制で行われることになるのであろうか。本論文は、不登校の現状を統計的に捉えたうえで、その

状況に対する国レベルでの施策（厚生労働省及び文部科学省）、加えて児童相談所の取組状況について確認をし、今後求められるスクールソーシャルワークという相談援助方法の必要性を探ることを目的とする。

1. 不登校の現状

現在、文部科学省の「不登校」に関する統計調査は、「不登校」¹⁾を理由として年度内に30日以上欠席した児童生徒の数を基準としている。この基準は過去数回変化しており、平成3（1991）年以前は50日以上が基準となっており、理由の「不登校」という名称も平成9（1997）年以前は「学校嫌い」であった。基準の変化によるぶれも若干はあるだろうが、昭和49（1974）年以降一貫して増え続けていたが、平成14年度突如減少に転じた（表1）。この現象について文部科学省はスクールカウンセラー、適応指導教室などの取組が功を奏したとしている。しかしながら、不登校の児童生徒数は少子化傾向が続く中であっても増え続けてきたため、全体に占める割合は依然として高く、中学校においては100人中約3人の比率である（表2）。これは中学校の全クラスに1人は不登校の生徒がいることを示す。

学年ごとに見てみると、学年が進むごとに不登

*社会福祉学部実習助手

表1 不登校児童生徒の推移 (30日以上)

(人)

(年度)	H4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
小学校	13,710	14,769	15,786	16,569	19,498	20,765	26,017	26,047	26,373	26,511	25,869
中学校	58,421	60,039	61,663	65,022	74,853	84,701	101,675	104,180	107,913	112,211	105,383
計	72,131	74,808	77,449	81,591	94,351	105,466	127,692	130,227	134,286	138,722	131,252

文部科学省「生徒指導上の諸問題の現状について」より

表2 全児童生徒中の不登校比率

(%)

(年度)	H4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
小学校	0.15	0.17	0.18	0.20	0.24	0.26	0.34	0.35	0.36	0.36	0.36
中学校	1.16	1.24	1.32	1.42	1.65	1.89	2.32	2.45	2.63	2.81	2.73

文部科学省「生徒指導上の諸問題の現状について」より

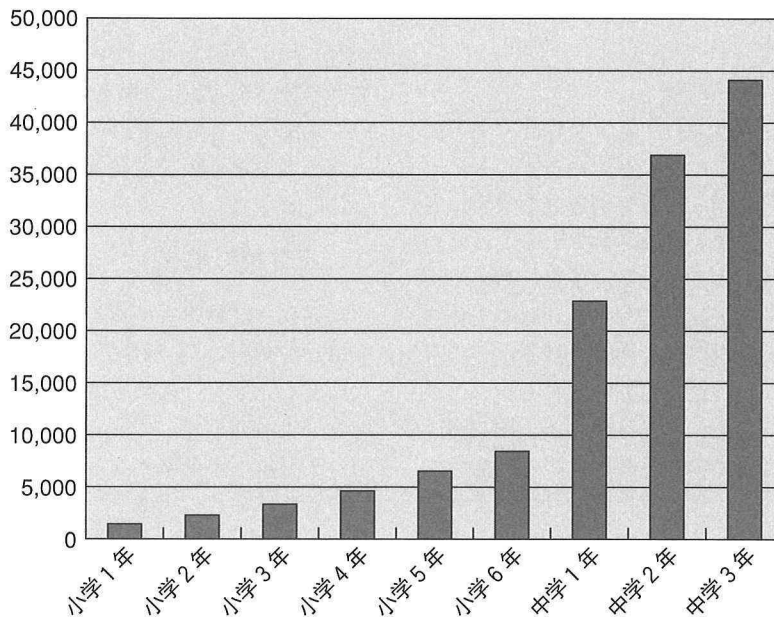


図1 学生ごとの不登校数 (平成14年度)

文部科学省「生徒指導上の諸問題の現状について」より

校数が増えることが顕著であり、特に中学校に進学すると激増する(図1)。更に前年度から不登校が継続している人数も学年が進むごとに増加するが、中学に進学してから新たに不登校となる生徒が多いために中学校1年では継続者の比率が大きく落ちている(表3)。これらから不登校は中学校においてより顕著な課題となることが明らかで、特に中学3年においてピークを迎える課題で

あることがわかる。

ところでこの不登校の児童生徒数に関しては、その数の捉え方に関して様々な議論が存在する。主な論点の一つは、学校内の保健室登校や相談室登校、あるいは学校外の適応指導教室、教育センター、児童相談所、さらには民間のフリースクールに通っている場合を学校の出席日数としてカウントするか否かの判断は学校長に委ねられてい

表3 学年ごとの不登校数及び前年度からの継続数

区分	小学1	小学2	小学3	小学4	小学5	小学6	中学1	中学2	中学3
14年度不登校数	1,334	2,203	3,153	4,486	6,397	8,189	22,627	36,905	43,951
うち前年度から継続		759	1,222	1,931	2,831	4,160	7,655	19,657	29,276
%		34.5	38.8	43.0	44.3	50.8	33.8	53.3	66.6

文部科学省「生徒指導上の諸問題の現状について」より

て、必ずしも各学校で統一されていないし、操作も可能であることである。二つ目は、文部科学省が学校基本調査において把握する年度30日以上長期欠席児の理由分類「病気」「経済的理由」「不登校」の境界線が曖昧であることである。保坂は独自の調査により、「病気」と分類されたケースの相当数が「不登校」なのではないかと指摘し、不登校の者のみに着目するのではなく長期欠席を捉えなければ問題の本質に迫れないとしている²⁾。三つ目には、30日と設定した基準の意味に関してである。森田は、実際に欠席に至らなかった「登校回避感情」を抱えた子どもを含めて捉えなければ、不登校から提起される課題の裾野が理解できないとしている³⁾。これらの指摘は数字の増減だけに関心を取られることに警鐘を鳴らしている。

2. 近年の厚生労働省施策の流れ

(1) 不登校施策充実期

① 児童相談所運営指針の適用

厚生労働省施策として不登校に対応する中心的機関は児童相談所であった。その児童相談所運営の標準化を意図する児童相談所執務提要が平成2(1990)年3月5日付児発第133号通知によって廃止され、児童相談所運営指針が新たに適用された。この改定において「特筆すべきこととして、1989(平成元年)に国際連合においてコンセンサス採択された児童の権利に関する条約の内容を、指針に反映させ⁴⁾、児童最善の利益の確保や児童の意見を聴取しそれを尊重する規定が盛り込まれた。この段階ではわが国において同条約は批准されていなかったことを考えると、時代を先駆けた改定であったといえる。またこのタイミングで、老人福祉法等の一部を改正する法律が成立しており、それにおける市町村への措置権移管、地域福祉理念の展開が意識された改訂でもあった。

その際、それ以前に「長欠・不就学相談」としていた相談種類は、「不登校相談」となり、引き続き「育成相談」の項目に位置づけられた。ここでは「不登校相談」を「いわゆる登校(登園)拒否等学校教育法に基づく学校(幼稚園を含む。)及び児童福祉法に基づく保育所に在籍中で、登校(園)できない、していない状態にある児童に関する相談。非行や精神疾患、養護問題が主である場合等にはそれぞれのところに分類する」と説明している⁵⁾。これはただ単に用語の変更という問題ではなく、今まで不就学という子どもの意思・状態というよりは家庭の経済状態が主な背景にある問題と、不登校がここにおいてようやく区分されたのだと考えられる。これは「不登校」という現象に対する認識自体を改め、それに対応する相談援助内容も見直しを図ったことを意味する。柏女はその点を、「児童相談所の援助理念は児童の自己実現に対する支援であり、社会適応を目的としているわけではない」「必要に応じ、児童が生活する環境それ自体に児童の代弁者として働きかけていくことも、児童相談所の重要な使命と認識する⁶⁾と端的に表現している。

② 「ひきこもり・不登校児童福祉モデル事業実施について」

児童相談所、家庭児童相談室等への相談の急激な増加の中、不登校施策の充実を図る意図で、平成3年4月11日付児発第358号児童家庭局通知「ひきこもり・不登校児童福祉モデル事業実施について」が出された。この目的は、「不安、無気力、かん黙、心身症状等の状態にある児童に対し、教育分野との連携を図りつつ、児童相談所や養護施設、情緒障害児短期治療施設等の機能を充分活用し、児童及びその家族に対する総合的な援助を行うため」「自主性、社会性の伸長、登校意欲の回復、家族機能の回復を図り、もってこれら

児童の福祉の向上に資すること」とされた。これは先に挙げた柏女の援助理念に比するとやや社会適応、治療発想に傾いた感のあるもので、「環境それ自体に児童の代弁者として働きかけていく」点には欠けていると言わざるを得ないものであった。ここにおいて示されたのは以下3事業である。

a. ふれあいの心の友訪問援助事業（メンタルフレンド派遣事業）

児童福祉司の指導の一環として、その助言・指示のもと兄・姉に当たる世代の大学生を家庭に派遣し、ふれあいを通じて児童の福祉向上を図る。

b. 不登校児童宿泊等指導事業

児童相談所等の指導の一環として、児童相談所及び児童福祉施設に宿泊又は通所させ、集団的に生活指導、心理療法、レクリエーション等を実施し、児童の福祉の向上を図る。

c. ひきこもり・不登校児童福祉教育連絡会議

都道府県に關係機関（児童相談所、家庭児童相談室、児童委員、児童福祉施設、教育委員会、学校、保健所、医療機関等）相互の密接な連絡・調整を行うために設置。

いずれの事業とも社会的な関心を集め始めた“ひきこもり”と“不登校”をセットして事業化がなされている。当時、児童養護施設等児童福祉施設への入所措置が比較的多く取られていた中では、在宅生活を支援するホームヘルプ的形態の a. ふれあいの心の友訪問援助事業、ショートステイ・デイサービスの形態の b. 不登校児童宿泊等指導事業の導入は、地域福祉理念の浸透と相まって画期的であったと評価できる。また、当初は児童委員、後に主任児童委員の積極的参加を求めていく⁹⁾ c. ひきこもり・不登校児童福祉教育連絡会議は地域のネットワークによるサポート構築を図ったものだしということができよう。事実、この事業導入以降は不登校を理由とした児童福祉施設入所数ははっきりと減少に転じている（表4）。しかしながら、先に指摘した社会適応、治療発想に傾いた事業であることは否めないところがあった。

③「養護施設における不登校児童の指導強化について」

②に合わせて、同じく平成3年4月11日付児発第358号児童家庭局通知「養護施設における不登校児童の指導強化について」が出され、不登校を理由とした入所が増えていた児童養護施設（表2-4）への下記の加算制度の創設により、財政的なてこ入れが行われた。

a. 「不登校児指導費」加算創設

対象児童の特別な指導を行うための人員配置等に対する加算。

b. 「不登校児童等治療室」整備加算創設

対象児童に対して福祉的対応を図るための施設整備のための加算。

この目的としては、「養護に欠ける不登校児童を入所措置し、家庭生活における葛藤から保護し、施設職員との信頼関係のもとに、生活訓練、奉仕活動体験等の生活指導を行うことに加え、カウンセリング等の心理療法を行うことにより、児童の福祉向上を図るもの」とされている。ここで言う対象は「不安、無気力、孤立等の状態を示し、又は心身症状を訴え、継続的かつ断続的に登校しない」「家庭的要因により不登校に陥っている児童」とされ、発達障害、精神障害等に加え、「学校生活に不登校の原因があるもの」は対象から除かれている。これは施設としては学校自体の問題状況にはタッチできないという認識に基づくものとも想像され、地域のサポートネットワークの構築という観点からやや外れた発想なのではないかと言うこともできる。

(2) 不登校施策収束期

① 平成9年度児童福祉法改正と児童相談所運営指針の改定

平成9年度の児童福祉法の改正を踏まえて、平成10年3月31日付児発247号通知により児童相談所運営指針が改定された。この際に「各種相談の対応の基本」中の「不登校に関する相談」について、以下のような詳細な説明が付された⁷⁾。

「あくまで登校していない児童本人又はその保護者からの相談に基づき援助活動を開始することを原則とする。登校していない児童であっても、保護者により児童の様態に合った適切な監護が行われているか、又はそれを期待しえる場合には、児童相談所は介入すべきではない。つ

表4 児童相談所、育成相談のうち不登校相談の件数

年度		児童相談所受付相談					不登校相談のうち	
		総数	育成相談総数	構成比	不登校相談数	構成比	施設入所	入所率
S53	1978	251,771	67,918	27.0%	4,840	1.9%	396	8.2%
S54	1979	249,429	65,048	26.1%	4,689	1.9%	365	7.8%
S55	1980	249,168	61,788	24.8%	4,807	1.9%	406	8.4%
S56	1981	251,853	58,671	23.3%	5,088	2.0%	412	8.1%
S57	1982	254,384	57,399	22.6%	5,596	2.2%	438	7.8%
S58	1983	249,090	54,854	22.0%	5,643	2.3%	487	8.6%
S59	1984	249,402	55,805	22.4%	6,267	2.5%	451	7.2%
S60	1985	252,049	56,884	22.6%	6,362	2.5%	472	7.4%
S61	1986	249,791	58,401	23.4%	6,900	2.8%	508	7.4%
S62	1987	249,046	57,434	23.1%	7,209	2.9%	524	7.3%
S63	1988	249,949	56,481	22.6%	7,427	3.0%	507	6.8%
H01	1989	259,853	60,878	23.4%	8,378	3.2%	526	6.3%
H02	1990	275,378	62,512	22.7%	13,933	5.1%	587	4.2%
H03	1991	275,135	60,725	22.1%	14,210	5.2%	531	3.7%
H04	1992	276,416	61,675	22.3%	15,117	5.5%	485	3.2%
H05	1993	280,728	62,561	22.3%	14,419	5.1%	475	3.3%
H06	1994	291,248	66,207	22.7%	15,728	5.4%	431	2.7%
H07	1995	312,987	74,487	23.8%	16,600	5.0%	412	2.5%
H08	1996	317,455	73,760	23.2%	16,828	5.3%	349	2.1%
H09	1997	326,515	70,995	21.7%	16,015	4.9%	337	2.1%
H10	1998	336,241	70,881	21.1%	15,211	4.5%	269	1.8%
H11	1999	347,833	69,108	19.9%	13,136	3.8%	195	1.5%
H12	2000	362,655	68,324	18.8%	12,296	3.4%	176	1.4%
H13	2001	382,016	67,568	17.7%	11,470	3.0%	167	1.5%
H14	2002	398,552	63,855	16.0%	10,234	2.6%	139	1.4%
H15	2003	345,012	66,165	19.2%	10,948	3.2%	118	1.1%

厚生労働省統計より筆者作成

まり、登校していないという事実だけでは法25条の通告対象とはなりえないことに留意する必要がある。ただし、保護者が児童の様態に応じた適切な監護を行わないか又はそれを期待し得ない場合にはこの限りではなく、例として次のようなものがあげられる。

1. 家庭内暴力や自殺企図、強度の摂食障害、自身を傷つけ又は他人に害を及ぼすお

それがあり、保護者により適切な対応がなされていない場合

2. 児童が保護者から虐待等を受けているか、受けているおそれのある場合」

このような説明が加えられた要因としては児童虐待の一つと考えられる登校禁止との混同を避け、不登校が児童福祉法第25条に定める不適当な監護をなす保護者を発見したものに対する通告義

務についての誤解を避ける意図があったものと思われる。ここにおいてあえて注意を促すということは、それ以前に実際に不登校の子どもの保護者に対して「子どもを学校に行かせていない」という批難が少なくなかったことが予想される。

また、同じく児童福祉法改正に対応した、平成10年2月24日付児発第95号通知「児童養護施設等の一部を改正する法律の施行にかかる留意点について」の児童自立支援施設の入所対象の説明においても似たような不登校に対する留意事項の記載が認められる。

「いわゆる不登校児又は登校拒否児若しくは高校中退者について、学校に行っていないこと又は高校を中退したことを理由として入所の対象とはならないものであり、これらの点について、児童及びその保護者、児童相談所、児童自立支援施設等の関係者に誤解を生じることのないよう、特に留意し、周知徹底を図りたい」

実は、児童福祉法の改正前において、教護院を児童自立支援施設に改称し、その対象も拡大することについて、当時の厚生省が不登校、高校中退者をも対象とするようなニュアンスの説明を行っていた。これに対してわが国のフリースクールの先駆けである東京シューレなどが中心となって「不登校を理由に施設措置するのは許せない」と反論のソーシャルアクションを展開し、ついに衆議院の付帯決議に「不登校であることを理由として児童自立支援施設への入所措置が行われることのないよう」という文言が入ったことが背景にある⁸⁾。これらの経緯があったためか、厚生労働省が不登校施策に対して消極的になったのではないかとの印象がぬぐえないような動きがこの後に生じてくる。

② 「家庭支援体制緊急整備促進事業の実施について」

平成11年6月18日付児発第519号通知「家庭支援体制緊急整備促進事業の実施について」が出され、「ひきこもり・不登校児童福祉モデル事業実施について」は廃止となった。この意図は、「近年、児童や家庭を取り巻く変化により児童虐待、少年非行、ひきこもりの増加等、児童問題が複雑、深刻化し、児童相談所等への相談の増加が著しい」ことがあげられている。ここには新たに

“児童虐待”が入れているが、“不登校”という文言はなくなっている。また、下記3事業に関しても“不登校”の文言が削除されたり、“ひきこもり”に置き換えられたりしている。

- a. ふれあいの心の友訪問援助事業
- b. ひきこもり等児童宿泊等指導事業
- c. ひきこもり児童福祉教育連絡会議

平成10年度の時点では児童相談所における不登校相談数は、平成8年度のピークは越えたものの大幅に減少したとまでは言えなかった。しかし、この通知を受けた平成11年度以降は相談件数が眼に見えて減少に転じている(表2-4)。これは虐待、引きこもりへの児童相談所の業務シフトと同時に、文部科学省の不登校施策の積極展開も背景となっている。

③ 「児童福祉法による児童入所施設措置費等 国庫負担金交付要綱等の改正点及びその運用について」

平成11年4月30日付児家第32号児童家庭局児童家庭課長通知において、「不登校児童指導費」が「心理療法担当職員雇上費加算」に吸収された。不登校対応から、被虐待児ケアへ明確に衣替えしたことがうかがわれる。実際、平成11年度には不登校を理由とした福祉施設入所はピークであった平成2年の3分の1ほどの人数となってきた(表5)。

④ 「家庭訪問支援事業の実施について」

平成14年4月30日雇児発第0430004号通知「家庭訪問支援事業の実施について」が出されたが、これは児童相談所ではなく、市町村の事業として設定されている。この事業の対象は、「子育て不安」「軽度被虐待経験」「ひきこもり」「児童福祉施設退所後のアフターケアを必要とする」などの課題のある家庭である。養成されたボランティアである「家庭支援員」を派遣してその育児相談・支援等にあたるのが事業目的とされているが、この制度設計の中では依然13万人を越えていた不登校については組み込まれていない。

⑤ 社会保障審議会児童部会報告書

児童虐待防止法の改正をにらんで、2003年6月に「児童虐待の防止等に関する専門委員会」報告書、同10月に「社会的養護のあり方に関する専門委員会」報告書、同11月に児童部会報告書が出さ

表5 文部科学省不登校対策の実績動向

	小中不登校 総数	適応指導教室			スクール カウンセラー 配置校数	教育相談の不 登校相談件数	市町村教育 相談総件数
		設置数	利用数	利用率			
1991年	66,525	133	3,562	5.4%	—		
1992年	71,776	225	5,444	7.6%	—		
1993年	74,432	372	5,996	8.1%	—		
1994年	77,028	472	5,603	7.3%	—		
1995年	81,038	542	6,574	8.1%	122		
1996年	93,667	698	8,144	8.7%	434		
1997年	104,727	714	9,529	9.1%	840		
1998年	126,022	804	12,168	9.7%	1,368		
1999年	128,431	883	13,089	10.2%	1,698	58,242	498,423
2000年	132,349	928	13,880	10.5%	1,900	62,539	554,330
2001年	136,630	991	14,296	10.5%	4,131	56,614	586,643
2002年	131,252	1,031	14,365	10.9%	5,500	39,582	640,097

文部科学省統計より筆者作成

※いずれも小中学校分の統計である。教育相談の不登校相談件数に関しては都道府県所管のみ。

れた。ここにおいて児童相談所の育成相談についての再編の提案がなされ、不登校相談は市町村に移管する方向性が出された。これを受けて児童福祉法が改正される見込みであり、基本的に児童相談所の役割から不登校相談がなくなっていく。

3. 児童相談所の相談援助

(1) 児童相談所における不登校相談受付数

前節でもふれてきたが、児童相談所における不登校相談受付数を表2-2から再度確認すると、昭和53年から増えてきた相談数が、平成2年「ひきこもり・不登校児童福祉モデル事業」が実施されると一気に約14,000件に増加した。その後、平成8年の約17,000件をピークに児童福祉法が改正された平成9年に減少に転じ、「ひきこもり・不登校児童福祉モデル事業実施」が廃止された平成11年には約13,000件と激減し、その後も減少し続けている。また、不登校を理由とした児童福祉施設入所は昭和53年以来増加していたが、平成2年の「ひきこもり・不登校児童福祉モデル事業」を機会に減少を続けている。これを時期で区分すると、以下のように捉えることができる。

①平成2年まで：施設措置の時期

②平成2年から平成11年まで：ひきこもり・不登校児童福祉モデル事業による在宅サービス充実の時代

③平成11年以降：収束の時期

一方この間、第1節で見たように不登校の子ども数は平成13年まで増加し続けていた。このことを考えると児童相談所における相談受付数及び施設措置数は、子どもの現状を反映しているというよりは、政策的な方向性（文部科学省の政策を含めて）に強く影響を受けていると見ることができる。また、この間、次節で見るように文部科学省は不登校施策を積極展開してきているので、児童相談所はそれが整っていない時期に補足代替的に相談を受け付けてきたとも受取れてしまう。それでは、児童相談の相談援助実践の内容とはどんなもので、どのような特徴を持ってきたのだろうか。以下で確認していく。

(2) 児童相談所における不登校相談の位置づけ

表2-2のように不登校相談受付は平成8年に最大で総数の5.3%と約20件に1件以上を占め、決して少ない構成比ではなかった。しかし、直近の平成14年には2.6%を占め、約40件に1件と半

減している。また、不登校相談が位置づけられている育成相談分野も全体での構成比は年々減少してきている。相談受付件数からみると確実に、児童相談所の業務から不登校相談及び育成相談全体の位置づけが軽くなってきているようである。

一方、1995年に行われた調査によると児童相談所の職員が各種相談に要する時間について不登校相談は、他の育成相談とは異なった特徴を持っている⁹⁾。それは、不登校相談は養護や非行相談と同様に、相談件数の割合に比べて業務時間に占める割合が極めて高いという点にある。相談分類別に業務時間を指数で表し心身障害相談を1としたとき、不登校相談は6.5であり、他の育成相談の1.3とは大幅に異なり、養護相談の5.4、非行相談の7.0に近い。つまり、児童相談所の不登校相談は1件受けてしまうと時間が取られて手間のかかる相談だということがわかる。また、不登校相談の時間配分については心理療法・カウンセリングが約2割を占め、心理判定員の全業務時間のうち23.1%を占める相談となっている。また課長等管理職の業務の中でも不登校相談の構成比は高い。児童福祉司の業務構成比は、養護相談が31.6%、不登校相談が9.9%であり、不登校相談に関しては心理判定員に比べて関わる時間が短い。これらから児童相談所の不登校相談には長時間を要する言わば手間がかかる相談種別であり、心理職関与が強いという特徴を持つことが判明した。

(3)『児童相談事例集』に見る児童相談所の不登校相談援助実践

『児童相談事例集』は厚生労働省が1949年から毎年発行を続け、「児童相談の質的側面の変遷」¹⁰⁾を良く示しているとされる。不登校相談が多かった時期(1994~1996年にかけて)の不登校に関わる実践事例をこの『児童相談事例集』の第28集(1997)、第29集(1998)、第30集(1999)¹¹⁾から数例ピックアップして心理判定員及び児童福祉司の援助内容の要点のみを確認していく。

◇第28集(2例)

①埼玉県浦和児童相談所「機能不全家庭で生じた不登校児を援助する」

- ・ケース概要：中学3年男子。中3年から過失傷害事件といじめをきっかけに不登校。幼少

時の虐待・ネグレクトを含む多問題家族が背景に存在する。

- ・心理判定員の援助内容：「心の傷をいやし」ながら「人間への信頼回復」を図る。通所の予定を本児が応じず、家庭訪問をし、一緒にゲームをしながら関係を形成する。高校進学希望に応じ、情報提供などの支援及び学校との連携を図る。通所するようになってからはスクウィークル、コラージュ、卓球などで交流。夏キャンプにての指導。引きこもるとまた、家庭訪問して交流。

- ・援助期間：中3の6月から2年2ヶ月間

②神奈川県厚木児童相談所「不登校児童・生徒への援助—児童相談所における多面的な援助活動について」(複数ケースの分析)

- ・心理判定員の援助内容：個別面接・家族面接を基本として、グループ活動や家族キャンプ、メンタルフレンドの派遣など子どもの状態に合わせて様々な試みを組み合わせて行う。

◇第29集(8例)

①香川県中央児童相談所「子どもの権利を守るために」

- ・ケース概要：中学1年男子。不登校状態で、恐喝、暴行、窃盗行為等の触法行為が多発。両親は離婚、親権者の母親も家出し男と同棲。

- ・心理判定員の援助内容：判定面接。

- ・児童福祉司の援助内容：母親との関係形成。家庭裁判所調査官、警察との連携。一時保護措置。兄弟との折衝。学校、地域住民への対応。

- ・援助期間：中1の11月から2年間

②東京都児童相談センター「多問題家族における不登校児へのアプローチ」

- ・ケース概要：小学5年の女子。小学校入学当初から断続的に不登校。両親ともに精神的な問題があり、生活保護需給。

- ・心理判定員の援助内容：月1回の訪問指導。

- ・児童福祉司の援助内容：家庭訪問。母親との面談、支持、説得。父親への対応。学校、福祉事務所、保健所、児童委員、警察との連携。一時保護措置。児童養護施設入所措置。

- ・援助期間：小1の5月から4年間。
 - ③大阪府堺子ども家庭センター「子どもを長期間登校させなかった事例へのアプローチ」
 - ・ケース概要：母親が学校と対立し、中学3年女子、中1男子を長期間登校させない状態になっている。
 - ・心理判定員の援助内容：児童福祉司とチームを作って対応。学校、市教育委員会との連携。父親、母親、本児との電話での接触。父親との面談。本児の心理検査（ロールシャハ、バウム）。フリールーム通所。
 - ・援助期間：中1の6月から約2年間
 - ④三重県北勢児童相談所「接近困難な家族へのアプローチ」
 - ・ケース概要：小学6年女子。父親からの被虐待の疑い。養護施設の入退所を繰り返す。小6より不登校。あわせて、火遊び等の虞犯行為による警察通告。
 - ・心理判定員の援助内容：判定面接。
 - ・児童福祉司の援助内容：警察、学校、家庭裁判所調査官との連絡。地域住民から情報収集。地域の関係者（教育、福祉、行政）との処遇会議実施。精神科から情報収集。家庭訪問。本児との関係形成。母子と面接。一時保護措置。不登校児ということで情緒障害児短期治療施設に入所措置。
 - ・援助期間：小6の9月から1年間
 - ⑤埼玉県熊谷児童相談所「引きこもりを続ける親子の事例」
 - ・ケース概要：中学1年女子。中学から全く行っていない不登校状態。母子家庭。父親は自殺死。精神疾患が疑われる母親は学校からの働きかけを拒否。
 - ・児童福祉司の援助内容：警察、保健所、医師との連携。家庭訪問。母親の傾聴面接。弁護士のところへ同行。通所によりメンタルフレンドの学習指導。適応指導教室の紹介。
 - ・援助期間：中1の6月から2年9ヶ月
 - ⑥岡山県中央児童相談所「対人不安が強く、接近困難な事例への関わり」
 - ・ケース概要：16歳男子。中学1年より不登校。不安・抑うつ症状、被害妄想、母親への独占欲にみられる退行、家庭内暴力。旧家で
- 両親とも高学歴。父親は本児にかかる期待が大きい。本児は学業、運動とも秀でたところはなく、優秀な姉と比較される局面もあった。
- ・児童福祉司の援助内容：両親との面接・助言。家庭訪問。家族面接。精神科医との連携。父親・祖母が本児に対して価値を押し付けていたことに気づく動機づけ。
 - ・援助期間：中1の3月から2年間
- ⑦奈良県中央児童相談所「手紙と襖越しの面接を繰り返した不登校事例」
 - ・ケース概要：中学1年男子。中1の5月以降不登校。母親に対して、家庭内暴力が生じる。農村の旧家。
 - ・心理判定員の援助内容：家庭訪問し、襖越しの面接にて本児との関係形成。手紙のやり取り。
 - ・児童福祉司の援助内容：学校と家庭との連絡を取り、本児への認識を共有。家族面接。家庭訪問。精神科医との連携。
 - ・援助期間：中1の6月から2年9ヶ月
- ⑧福井県中央児童相談所「子どもにしがみつくと母親-関係機関の連携による援助-」
 - ・ケース概要：中学3年男子。中1の2学期から不登校。中程度の知的障害があり、不登校となってから母親に対して家庭内暴力が生じる。母親は未婚。
 - ・心理判定員の援助内容：判定面接。
 - ・児童福祉司の援助内容：家庭訪問。家庭相談員、民生児童委員、主任児童委員、学校関係者とのネットワーク形成。母子面接にて関係形成。頻繁な電話対応。警察、婦人相談所との連携。一時保護措置。知的障害児施設入所措置。
 - ・援助期間：中1の12月から約2年間
- ◇第30集（2例）
- ①静岡県賀茂児童相談所「施設入所初期の不安への対応」
 - ・ケース概要：中学1年女子。小4から不登校。内弁慶で甘えっ子で、おばあちゃん子。知的な問題はない。母親は過干渉、父親は無責任。
 - ・心理判定員の援助内容：判定面接。

- ・児童福祉司の援助内容：学校訪問。家庭訪問。母子との面接。親子キャンプ。施設見学。一時保護措置。虚弱児施設入所措置。施設との連携。入所後の両親に対するアフターフォロー。

- ・援助期間：小6の4月から2ヶ月間

②大阪府吹田子ども家庭センター「いじめを恐れて保護を求める児童・家族への援助―被害の深刻さと家庭基盤の弱さから施設入所に至った事例―」

- ・ケース概要：中学2年男子。地域の非行グループからいじめを受け不登校。優秀な妹にコンプレックス。母親は精神的に不安定。

- ・心理判定員の援助内容：判定面接。

- ・児童福祉司の援助内容：一時保護入所措置。施設見学。情緒障害児短期治療施設入所。家庭引取りに向けた調整。

- ・援助期間：中2の9月から約1年間。

◇考察

以上12例を概観してみるとただ単に不登校が課題になっているだけでなく、養護問題、非行問題、知的障害や親の精神障害などが複合しているケースが多く、これがある意味、児童相談所が対応する不登校相談の特色となっているとも考えられる。また、一つ一つのケースへの関わりが実に長い期間に及んでいることがわかる。児童福祉司は子どもの環境にある複雑な問題、特に家族の問題への対処や多機関、地域住民との連携に大きな労力を裂いている。また、一時保護や入所措置を有効な方法論として方針立てるとき、ケースに積極関与しているようである。一方、心理判定委員は判定のみに限定した関わりもあるが、子どもとの関係形成や様々な心理療法を活用したセラピックな関わりに多くの時間を割いているようである。また、非行や養護問題が大きいときは、家庭訪問や家族との調整などに主担当として中心的な役割を負っているようである。このような心理職中心となる援助の場合、学校自体にカウンセラーが配置されていく中では、児童相談所から学校へと援助の舞台が容易に移行できるのではないかと考えられる。次節で見るようなスクールカウンセラーの急激な配置が、児童相談所の不登校相談を減らしていく要因はここにもありそうであ

る。

学校との関わりに着目すると、学校では手におえず児童相談所にある意味“丸投げ”したかのようなケースが目立ち、相談の受理後は児童相談所の方から学校に連携を呼びかけているようである。逆にクラス内のいじめや教師との関係の問題など、学校の中に不登校の要因があるケースはここでは取り上げられておらず、取り上げられるケースは主に本人や家族の課題に焦点が当てられているのも大きな特徴であろう。学校内部の課題は児童相談所にはなかなか持ち込まれないのではないかとも考えられる。学校という子どもにとって極めて大きな社会環境を、子どもにとっての“適所 (niche)”¹²⁾としていくような働きかけはここではあまり見られなかった。しかしながら、この点が子どもの権利を守るソーシャルワーカーには大きく求められるところである。

ここでみた児童相談所の実践の中で、神奈川県取組は「ひきこもり・不登校児童福祉モデル事業」を全面的に活用した上で、複数の実践の評価、検証、体系化までを行っており注目に値する。事項で更に神奈川県児童相談所の不登校相談援助を見ていく。

(4) 神奈川県児童相談所の不登校相談援助実践

◇援助方法の方針

神奈川県職員である坂野¹³⁾は不登校の要因を「本人と家族と学校と社会の要因が複雑に絡まった過程の中」にあると認識した上で、「不登校児が、再び仲間や社会の中で居場所を見つけ、自分らしく生きることを発見し、目的に向かってチャレンジできるようさまざまな援助が必要になる」として、以下のような援助方法を提起している。

①完全不登校で外部の人とは全く会えない段階の援助

- ・目標：子どもが安心して家の中で生活できるようにする
- ・親が協力して子どもを支えられるように、特に母親の不安を受け止め、父親を含めて親グループへの参加を援助する。
- ・学校コンサルテーションにより、学校の中で担任を孤立させないよう援助する。

・親と教師の合同面接を設定し、共通目標の確認を働きかける。

②完全不登校で、外部の特定の人となら会える段階の援助

・目標：子どもが安心できる第三者であるセラピストと個人的な信頼関係を深める。
・本人が望めば、メンタルフレンドを家庭に派遣し外部の第三者との繋がりを広げる。

③グループ参加ができる段階の援助

・目標：仲間作り。
・不登校の子どもグループ、親子キャンプなどに参加し、子どもの活動スペースを広げていく。
・グループでの活動は子どもの自発性・能動性を最大限発揮できるもの。
・心の居場所作りが重要。

④再登校の援助

・目標：子どものチャレンジを見守る。
・子どもがチャレンジしようとしている心の過程を支持する。
・親や教師と合同面接をし、過剰な期待で動揺しないよう、相互の信頼関係を安定的に確立する。
・親は親グループの中で、混乱期の親へのよき理解者の役割を取りながら、自身の心の整理をしていく時期。

◇学校コンサルテーション

1989年から小田原児童相談所¹⁴⁾は学校との連携から更に突っ込んで、不登校児童生徒連絡協議会を主体として学校のアドバイザー役を担う学校コンサルテーション事業に取り組み始めた。ここにおいてコンサルタントと位置づけられたのは精神科医であり、児童相談所と青少年相談センターが関係機関としてサポートした。学校を会場として、原則全教員が参加した。ここでポイントとしたのは、担任教師の個人的問題に関わるのではなく、あくまでも問題を焦点とすることであった。これにより、担任教師が周囲から支えられ、児童生徒に対するキーパーソン機能を安定的に発揮でき、親との関係を円滑になっていったと評価されている。

◇メンタルフレンド訪問援助事業

神奈川県の子供相談所で積み上げてきた実践の

中から、嶋田¹⁵⁾はメンタルフレンドの効果として、以下の点を挙げている。

①信頼関係の体験学習をすることで、対人スキルの向上、自信回復につながる。

②同性のメンタルフレンドの場合、同性モデルとなり自己同一性の回復に貢献。

③過去の不健康な自我防衛パターンからの脱却と新たなものを身につける時の手助けとなる。

④共感性の開発、感情表現の学習、ソーシャルスキル獲得の機会の拡大。

⑤活動範囲、行動範囲の拡大と社会性の伸長。

⑥学習援助によって、遅れを取り戻し、登校を再開したり、進路を選択し社会への再復帰を試みるなどの行動の変化。

⑦不登校状態が長期化することで不健康になりがちな家庭に、社会の風を持ち込み家庭に安定感をもたらす。

◇状況に応じた援助方法の選択

先にも見た厚木児童相談所¹⁶⁾では、状況に応じた援助方法の選択実態を明らかにするために7人の心理判定員に対するアンケート調査を実施した。グループ活動、メンタルフレンド、個人面接を選択する状況に関する結果を以下のようにまとめている。

①グループ活動、メンタルフレンドの活用状況

・第1：ある程度一対一の関係が取れること。対人関係の幅を広げる目的で活用。

・第2：ある程度外へ関心が向き始めていること。

・第3：家庭基盤が安定していること。

・基本的には、一対一の関係の安定を図る段階でメンタルフレンドを活用。続いて、人間関係の幅を更に広げたいときにグループ活動を活用。

・一対一関係の緊張が高く、距離を置いた関係に緊張が低い場合には、グループ活動を先行させる。

②メンタルフレンドの活用状況

・親からの分離がテーマのとき、兄・姉的役割を期待。

・家族の関係が複雑な場合、活用を避ける。

③グループ活動活用状況

- ・ 家族の関係が複雑な場合、安心の場・安らぎの場として活用。
- ・ 本人がグループの水準にあってることが前提となる。

④個人面接のみ活用の状況

- ・ 過程基盤が不安定、対人緊張が強い状況。
- ・ 担当者との関係形成が重要な時期。

◇考察

神奈川県児童相談所における援助方法論は、不登校相談における心理職による援助の到達点を一定示していると評価されるものである。他の相談種別では適用しないような、不登校独特の援助方法が高められていると言えよう。ただし、心理職の援助方法であるゆえに、治療的な発想が強いという事実は指摘できる。養護性、非行性が強いケースや、家庭との連携が図り難いケースでは子どもの真の課題に到達できない場合もあるであろう。特に学校要因のケース（いじめ、教師との対立等）に関しては、この学校コンサルテーションの方法でどこまで子どもの環境改善が図れるのかが見えてこない。

神奈川県のみならず他の児童相談所も、児童福祉司については不登校相談独自の援助方法が見えてこない。養護性や非行性が強い場合、施設入所に結びつける場合は、旧来から培ってきた養護相談の方法論が生きるため活躍がはっきりと確認できる。ただし、大多数の不登校は養護、非行の問題とは言えず不登校相談は育成相談に位置づけられているのである。不登校を主たる事由とした施設入所は激減していることを考えると、もともと心理職関わりが大きかったところであるのに、さらに児童福祉司の関与が低くなっているのではないのか。精神科医、心理職主体の学校コンサルテーションと合わせて、本来ならば児童福祉司がソーシャルワークの方法論からの実践を積み上げることが必要だと考えられる。そうでなければスクールカウンセラーの配置とともに、心理職中心の児童相談所における不登校援助は代替され、スクールソーシャルワーカー不在の中、不登校の子ども達への福祉的（ソーシャルワーク）視点がどこにも担保されなくなる危険性が生じることになる。平成17年4月1日からの児童相談所の相談が市町村に移行される中、不登校相談については純

粋に教育相談としてのみ扱われることが多くなるだろう。そうであるならば、今後ますます学校へのスクールソーシャルワーカーの配置が極めて重要な課題として提起されてくるのではないかと。

4. 近年の文部科学省不登校施策の要点

ここまで児童福祉分野における不登校相談援助を確認してきたが、ここでは近年の文部科学省不登校施策について要点を確認していくことにする。

(1) 不登校に対する認識

文部科学省の近年の不登校（登校拒否）に対する認識を『生徒指導資料集』、「調査研究協力者会議」報告書や通知文の中に探り、時期ごとに区分して捉えると以下ようになる。

① 登校拒否は病気である（1970年代～1980年代）

1971年に作成された『生徒指導資料第7集』¹⁷⁾において、登校拒否は「客観的には、本人にもその周辺の条件にも登校を妨げる理由がないのに、学校を長期にまたはきわめてしばしば欠席してしまう状態を指し」「大部分の真の登校拒否は、神経症のものまたは性格異常のものと考えてさしつかえない」とされている。登校拒否をごく一部の異常性を有する子どもの病的問題と捉えていたことがはっきりとここには表れている。

また、1983年に作成された『生徒指導資料第18集』¹⁸⁾には、登校拒否は「主として何らかの心理的情緒的な原因により、客観的に妥当な理由がみいだされないまま、児童生徒が登校しない、あるいはしたくてもできない状態にあること」とあり、やや広く捉える修正がなされているが、依然として子ども本人の内面に主な要因があるとしている。

② 登校拒否はどの子にも起こり得る（1992年～2002年）

1992年3月に文部省が召集した学校不適應対策調査研究協力者会議が報告書「登校拒否（不登校）問題について—児童生徒の心の居場所作りを目指して—」を発表した。これは従来の文部省の不登校認識を基本的に転換することを示すものであった。同報告書に記された「登校拒否問題への

対応の基本的視点」を以下の5点にまとめている。

- ・第一は、登校拒否はどの子にも起こりうるものである、という視点にたつて登校拒否をとらえていくことが必要であるということである。
- ・第二は、いじめや孤立など友人関係の中で起る子ども同士の葛藤、学業の不振、児童生徒の教師に対する不信感など、学校生活上の問題が起因して登校拒否になってしまう場合がしばしばみられることに留意する必要があるということである。
- ・第三は、学校、家庭、関係機関、本人の努力等によって、登校拒否の問題はかなりの部分を改善ないし解決することができるということである。
- ・第四は、子どもの自立を促し、学校生活への適応を図るために多様な方法が検討される必要があるということである。
- ・第五は、子どもの好ましい変化は、たとえ小さなことであってもこれを自立のプロセスとしてありのままに受け止め、積極的に評価することである。

この中では明確に「登校拒否を一種の克服困難な病状である」ととらえることは適切でないとの認識を持つことが必要である」と、登校拒否の要因を個人的な病理であるとしていた認識が転換されている。また、「あくまで児童生徒の学校復帰を目指して支援策が講ぜられる必要がある」と繰り返し注意しながら、一方では「何が何でも学校に行かなければならないという義務感」がかえって状態を悪化させてしまうことも少なくないとの認識を示している。そして、「学校への復帰が困難であるような場合、当面学校の指導以外の他の適切な指導の方法が検討される必要がある」と多様な支援を柔軟に行う方向も打ち出された。

相談支援体制に関しては、教育センターなど「教育相談機関」の整備・スタッフの充実を求め、加えて多様な支援策として、「適応指導教室」「学校内適応指導」「訪問指導」「自然体験活動・集団宿泊活動」などが挙げられている。また、あくまで学校復帰を前提とした上で当面民間施設における適応指導の機会も考慮すると、支援

の幅を更に拡大している。

この報告書には「登校拒否」という用語についての認識も示されている。「不登校」という用語が「単に登校しないという状態をさすものであるから、病気や経済的な理由により登校しない場合も含まれてしまうことになりかねない」から、「登校拒否」と表現するとしている。しかしながら、この報告書以降は、「不登校」の用語が学校、行政において一般的になっていった。

当時大きな反響を呼んだこの報告書の内容は、平成4年9月24日付文初中330号文部省初等中等教育局長通知「登校拒否への対応について」で行政に、1997年3月発行の『生徒指導資料第22集 登校拒否問題への取組について』で学校現場へ徹底されていった。

③ 柔軟路線へのバックラッシュ（2003年～）

1992年の報告書から10年経過したことを契機として、2002年9月に不登校問題に関する調査研究協力者会議が文部科学省により招集され、翌2003年4月には早くも報告書「今後の不登校への対応のあり方について」が出された。前回の調査協力者会議が3年もかけて報告書を仕上げたのに比べて、今回の約半年の審議は極めて短いものであった。

今回の報告書においては、前回1992年の報告書における基本認識を踏襲するとはされているが、下記に示す点などで1992年以前の不登校を子ども自身や家庭に主なる要因を求める認識に戻ったのではないかと感じさせる。

- ・不登校が増加している実態の背景として、最初に「近年の子どもたちの社会性等を巡る課題、例えば、自尊感情に乏しい、人生目標や将来の職業に対する夢や希望等を持たず無気力な者が増えている、学習意欲が低下している、耐性がなく未成熟であるといった傾向が指摘されている」と子どもを否定的に捉えるような認識を示している。
- ・続いて、「学校に行かなければならないといった義務感や学校に行かないことに対する心理的負担が薄れてきている傾向も指摘されている」と、前回報告書の登校の強要がかえって子どもと親を追い詰め状況を悪化させるとした認識を暗に批判している。

表6 相談、指導、治療を受けた機関等

		(年度)	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
学校外	教育支援センター		12,168	13,089	13,880	14,296	14,365
	教育センター等		13,000	10,613	10,633	10,435	9,479
	児童相談所・福祉事務所		8,695	8,352	8,266	8,180	7,678
	保健所・精神保健福祉センター		661	651	845	914	903
	病院、診療所		7,889	8,049	8,639	9,167	8,645
	上記以外		4,420	3,880	3,922	4,150	4,017
学校	養護教諭		—	18,146	22,232	25,043	24,151
	スクールカウンセラー、心の相談員		—	24,041	32,134	36,511	37,129

文部科学省統計より筆者作成

- ・保護者に対しても、「無責任な放任や過保護・過干渉、育児への不安、しつけへの自信喪失など、家庭の教育力の低下が指摘されている」と否定的な認識を示した上で、「学校に通わせることが絶対ではないとの保護者の意識の変化等」について暗に批判している。
- ・不登校との関連で新たに指摘されている課題として、学習障害(LD)、注意欠陥/多動性障害(ADHD)が不登校に至る事例が少なくないこと、親のネグレクトと考えられる登校禁止の事例があったことなど、やはり発達障害という子ども自身の問題や親の問題を強調している。
- ・社会的自立のための学校教育の意義・役割を強調し、前回報告書で見られた学校要因による不登校についての指摘がなくなったこと。
- ・援助としての「待つ」ことを批判し、「働きかけること」「関わりを持つこと」を強調している。

今回の報告書は、早くもパンフレット「不登校への対応に当たって」が2003年6月に作成され、各学校に配布された。今後、『生徒指導資料』により更なる趣旨徹底が図られることになるであろう。これに合わせる様に2002年度に不登校数が減少に転じたことがマスコミを通じて大々的に報道された。学校現場や地域において不登校の子どもと、その家庭が再び問題視される傾向を強め、登校に向けての指導が強化されることによって追い詰められるようなことがないように注視しなければ

ならない状況に入ったといえよう。

(2) 現在の中心的な不登校施策

① 教育相談センター

教育委員会が所管する教育センター等の教育相談機関は2002年現在で都道府県所管が235箇所、市町村所管が1,968箇所設置されている。年間の相談件数はそれぞれ、144,735件、640,097件であった。設置数、相談件数とも都道府県は減少、市町村は増加傾向にある。これらの相談のうち、不登校に関する相談は極めて多く、2002年度の都道府県所管においては、小学生に関しての26.9%、中学生に関しての44.1%を占めている¹⁹⁾。

この教育相談センターについては先にふれた1992年の報告書において、不登校相談における役割が強調され、退職教員がほとんどである相談職員の体制を整備する必要が訴えられている。しかしながら、適応指導教室が順次整備されるに従い、不登校相談件数は減少してきている(表6)。

② 適応指導教室

適応指導教室は「学校生活への復帰を支援するために様々な指導・援助を行う」ことを目的として、基本的に学校外に都道府県あるいは市町村の教育委員会により設置される。1990年度から全国26箇所に委託設置され始め、2002年度には全国に1,031箇所となり、年間利用者14,365人となり、あっという間に教育センターや児童相談所を抜いて学校外施設で最も不登校の利用者が多くなっ

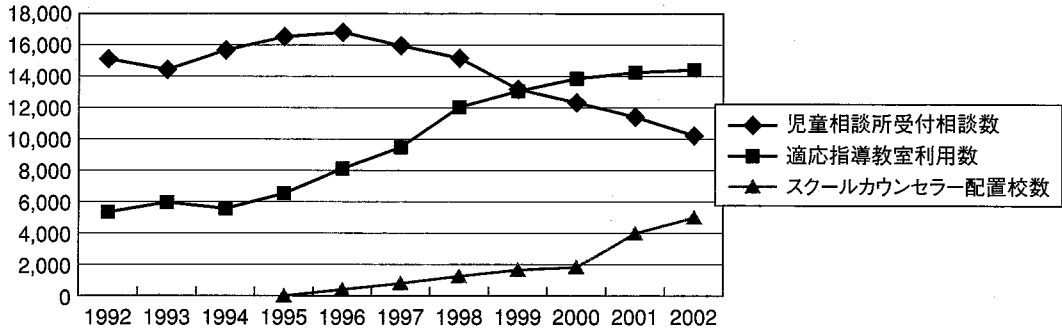


図 2

た。ただし、1992年の報告書において既に、「指導員は退職した管理職が多いが、登校拒否問題や教育相談についての指導や対応の経験の程度はまちまちであり、このため教科指導にのみウェットが置かれ、教育相談の対応が不十分なケースもみられる」との指摘があった。それにも拘らず利用者が伸びる大きな要素は、通所すれば学校の“出席扱い”になるという点が多かったのではないだろうか。このことが子どもと親の不安を和らげる意味は大きかったであろう。2002年の報告書ではこの適応指導教室更に積極的な設置を進めることがうたわれ、「教育支援センター」と改称した上で不登校児指導の拠点施設及び地域資源のネットワークの中核に位置づける方向が示されている。

③ スクーリング・サポート・ネットワーク (SSN) 事業

2003年度予算事業として新規に立ち上げられた、不登校時の早期発見・早期対応のためのネットワーク事業である。この中で適応指導教室（教育支援センター）をスクーリング・サポート・センター（以下SSC）として位置づけ、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が目指されている。初年度として、広域SSC（都道府県・指定都市）60箇所、地域SSC 400箇所を整備する予算が計上されている。

④ スクールカウンセラー、心の教室相談員

スクールカウンセラーは1995年度からモデル的に配置が始まり、2003年度の配置目標は7000校になっており、将来的には中学校には全校配置が目指されている。ただし、1校あたりの勤務は週8時間であり、つまりは週1日しかない基準となっている。その隙間を埋めるために、1998年度

からは退職教員などを中心に心の教室相談員を委嘱し、中学校に配置し気軽に悩み事が話せ、ストレスが解消できるような体制を整備してきている。

2003年の報告書ではスクールカウンセラーに極めて大きな効果を認めているが、以下のような注文がつけられている。

「校長のリーダーシップの下、児童生徒への対応を考える上で必要な情報については、プライバシー等に配慮しつつ関係教職員と共有し、連絡を密にすることや、児童生徒のほうから相談に来ることをただ待つのみならず、場合により、学級担任や養護教諭等から得た情報を基に、不登校に関する取組に積極的に関わっていく姿勢が求められる」

子どもがスクールカウンセラーに打ち明けた話が、校長の指揮の下で教職員に共有されてしまうとしたら、安心して悩み事を話せるだろうか。大きな疑問が生じるところである。

5. 教育分野と社会福祉分野の縦割りから生じる課題

以上見てきたように不登校の子どもたちを巡って、児童相談所を中心とした児童福祉施策と、学校教育施策は各々全く別系統で進んできた。両者が連携を取るにしても、児童相談所は学校コンサルテーションといい、一方で教育委員会ではスクーリング・サポート・ネットワークといい、お互いに主導権は譲らない。また、教育行政における不登校相談体制が整うにつれ、児童相談所の相談受理件数は減少の一途をたどっている（図2）。教育側の寡占と、福祉側の放棄と言ったら

いいすぎであろうか。

かつて右田が指摘したことが未だ実現されないのはどうということだろう。

「主体の全面的発達を保障促進するため、①児童そのもの、②児童の生活基盤としての家庭、③家庭の営みの場としての地域社会に対する施策・制度が、児童を中心に包括的に体系化されなければならない。したがって、児童・家庭・地域社会を切断させるような制度体系ではなく、領域的に見て少なくとも福祉・教育・医療の三領域が密接に関連しながら包括的に問題に対応する制度やサービスの体系化・組織化がなされなければならない」²⁰⁾

官僚や専門家が、自分のセクション・領域の中でいかに深く考えてもこの問題の解消は見られないだろう。ここで最も必要とされるのは、不登校というのは教育あるいは福祉の施策上の問題ではなく、本質的にはその経験をする子ども自身の人生の問題であるという認識ではなかろうか。

教育と福祉の断絶は古くから指摘されてきている問題である。旧来から教育福祉論を主張してきている小川は²¹⁾「教育福祉は、今日の社会福祉とりわけ児童福祉サービスのなかに、実態的にはきわめて曖昧なままに放置され、結果的には軽視され剥奪されている子ども・青年さらに成人の学習権・教育権保障の体系化を目指す概念である」と述べており、教育福祉の概念が学習権・教育権の保障にターゲットを縛った教育学サイドからの福祉サイドへの投げ掛けであることが示されている。また、主なる対象として「保育一元化問題や障害者・夜間中学・被差別部落問題、さらに養護や教護の問題など、教育と福祉をめぐる問題」をあげており、「社会福祉とくに児童福祉のサービス対象とされている要保護児童のうえに端的にあらわれている」と問題提起している。このことから教育福祉論の対象は主には要保護児童と認識されており、ウェルフェアからウェルビーイングへと転換しつつある、現在の児童福祉の枠組み以前に想定されたものであることが推察される。これに関して鈴木は、「教育福祉論における80-90年代の空白をどう埋めるのか」²²⁾との表現をしている。従って、国連子どもの権利委員会が反省を促しているニーズ基盤型アプローチ²³⁾に依拠する論

と解釈することが可能であろう。この意味で、国連子どもの権利委員会が提起する権利基盤型アプローチつまり、教育及び福祉全体を包括した子どもの権利保障に議論は発展していないと見える。

不登校という子どもからのメッセージを受け止めるとき、「学校福祉」²⁴⁾という視座を持ち、その方法論としてのスクールソーシャルワークの導入を目指すことがやはり重要であろう。「学校福祉」の対象は学校に所属する全ての子どもであり、従って義務教育年齢においては全ての子どもである。時間的にも、空間的にも、また人間関係においても、価値観に関しても、年齢期にある子どもの生活の要素を大きくめぐり取る“学校”という社会制度に対して、福祉の観点から課題点を洗い出し、取り組むことが子どもの権利保障の点から不可欠と言えよう。しかしながら、許斐が再三指摘するように「学校あるいは教育の問題に厚生省を立ち入らせないという文部省の強い姿勢を推察することができる。厚生省が少しでも教育の問題に触れようとすると、常に文部省との軋轢が生じる」²⁵⁾という事態の改善は未だ見られていない。理念上の空中戦に留まらず、子どもの現実とそれに取り組み実践の営みの中から、今後の「学校福祉論」の積み上げ及び、スクールソーシャルワーク実践の進展を図っていかなければならない。

<引用文献・注>

- 1) 文部省の定義する不登校とは、「何らかの心理的、身体的、あるいは社会的要因や背景により、子どもが学校に行かない、あるいは行きたくても行けない状態にあること（ただし、病気や経済的な理由によるものを除く）をいう」である。
- 2) 保坂亨（2000）『学校を欠席する子どもたち』東京大学出版会。保坂は学級担任の指導記録の記載を分析して、学校基本調査と比較した。
- 3) 森田洋司（1991）『「不登校」現象の社会学』学文社
- 4) 柏女靈峰（1997）『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房、pp.184-209。柏女はこの当時、厚生省児童家庭局企画課において児童相談所運営指針策定に当たった。
- 5) 厚生省児童家庭局企画課監修（1990）「表-2 受け付ける相談の種類及び主な内容」『児童相談所運営

- 指針』p.41
- 6) 「主任児童委員の設置について」(平成5年3月31日児発第283号通知)の中で主任児童委員にひきこもり・不登校児童福祉教育連絡会議の参加が求められている。
 - 7) 厚生省児童家庭局企画課監修(1998)「相談の種類とその対応」『児童相談所運営指針(改訂版)』pp.19-21
 - 8) 「改正で現場はどう変わったか」(1998.6.1)『不登校新聞第3号』不登校新聞社
 - 9) 柏女霊峰・中谷茂一・網野武博・林茂男(1997)「児童相談所専門職員の執務分析」『日本愛育総合研究所紀要』No.33, pp.173-194
 - 10) 柏女霊峰(1997)『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房, p.85
 - 11) 厚生省児童家庭局監修『児童相談事例集』第28集(1997)、第29集(1998)、第30集(1999)、日本児童福祉協会
 - 12) カレル・ジャーメイン著、小島蓉子訳(1992)「治療モデルから生活モデルへ」『エコロジカル・ソーシャルワーカーカレル・ジャーメイン名論文集-』学苑社, p.191
 - 13) 坂野啓三(2002)「不登校相談の援助活動」町田清・坂本健編著『児童相談所援助活動の実際』ミネルヴァ書房, pp.147-153
 - 14) 坂野啓三(2002)「学校コンサルテーション事業」町田清・坂本健編著『児童相談所援助活動の実際』ミネルヴァ書房, pp.220-224
 - 15) 嶋田康子(2002)「メンタルフレンド訪問援助事業」町田清・坂本健編著『児童相談所援助活動の実際』ミネルヴァ書房, pp.224-229
 - 16) 金子譲他(1997)「不登校児童・生徒への援助」厚生省児童家庭局監修『児童相談事例集』第28集, 日本児童福祉協会, pp.72-84
 - 17) 文部省(1971)『生徒指導資料第7集』大蔵省印刷局
 - 18) 文部省(1983)『生徒指導資料第18集』大蔵省印刷局
 - 19) 文部科学省2003年12月発表「生徒指導上の諸問題の現状について」
 - 20) 右田紀久恵(1974)「児童福祉制度の現状と問題」一番ヶ瀬康子編『児童福祉論』有斐閣, p.156
 - 21) 小川利夫(2001)「教育福祉とは何か」小川利夫・永井憲一・平原春好編『教育と福祉の権利』勁草書房, pp.2-3
 - 22) 鈴木庸裕(1999)「学校ソーシャルワークの創造と生活指導論の転換(1)―学校福祉とエンパワメントの視点から―」『福島大学教育学部論集 教育・心理部門』第66号
 - 23) 平野裕二(2004)「子どもの権利条約の実施における『権利基盤型アプローチ』の意味合いの考察」子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究』第5号, 日本評論社, pp.78-85
 - 24) 「学校福祉」が日本の歴史上初めて登場するのは、昭和25年10月に厚生省児童局によって作成された児童福祉法改正試案に記載されている学校への「学校児童福祉員」の配置構想においてである。
 - 25) 許斐有(2001)『子どもの権利と児童福祉法 増補版』, 信山社, p.33