

## 教育・保健・福祉に関するネットワーク - S県における学校と外部機関との連携に関する調査研究 - (第 報)

石戸教嗣 総合教育科学講座  
馬場久志 教育心理カウンセリング講座

キーワード：連携、教育・保健・福祉、ネットワーク、不登校

### 1. 教育・保健・福祉に関するネットワークの現状と研究課題

石戸教嗣

#### 1-1 問題の所在

本研究は、学校と学校外の専門諸機関との連携の実態に関する調査研究である。

近年、学校だけでは解決できない問題が多くなっている。それらは、つぎのような諸要因が相互に絡み合うことで、学校内での指導・働きかけ・相談では対処できない問題となっている。すなわち、それらは、家族の地域からの孤立化、家庭の経済的不安定化、それに伴う家族関係の脆弱化、学校の地位の相対的低下などによって、子どもだけでなく保護者との対応にも困難をもたらしていると考えられる。また、外からは問題がないように見える家族が、内部で深刻な課題を抱えていて、学校側と家庭との認識にずれがある場合もある。だが、このような問題に対応できる専門スタッフが配属されているのは稀である。これらの問題への対応に追われて、教師の多忙化が加速されている。

このような状況において、多くの学校はその問題の解決に向けてさまざまな努力を重ねている。それは通例、つぎのような段階をたどる。まずは、担任教師が個別の面談、家庭訪問などさまざまな仕方でも解決を試みる。だが、それで解決しないことが通例である。つぎのプロセスは、管理職に相談したり、養護教諭やスクールカウンセラーと相談する。そのつぎには、校務分掌に沿ってそのケースに当たるチームが校内で作られ、子どもや家庭と対応する。そして、それでも解決が図られないとき、学校はやむにやまれずに外部に助力を求める。その問題の特殊性や、その時々にかかる事態への対応に追われ、校内で打つ手も尽き、接触を試みていると思われる。

従来の日本型企業社会の基盤が失われた現在、これらの問題において子どもの福祉の弱体化が顕著に示されている。そして、そのしわ寄せが学校に及んでいると考えられる。

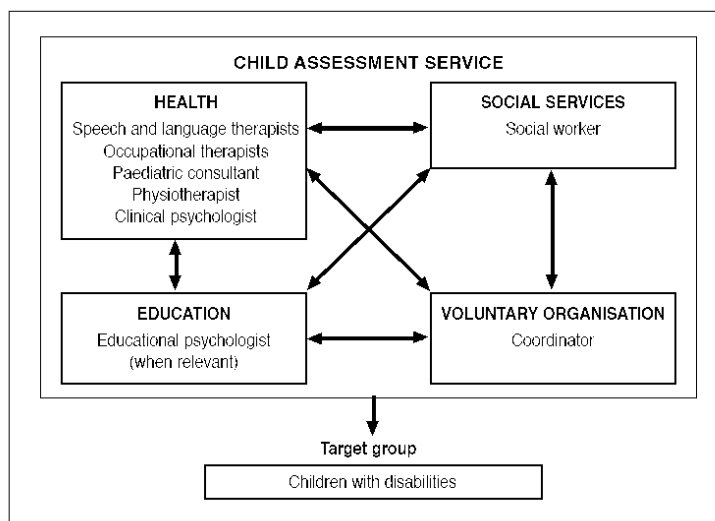
他方で、日本の学校は、伝統的に子どもの生活全般と関わるといって生活指導機関としての性格を持ってきた。そのために、本来ならば福祉機関が対応すべき事柄にも学校が抱え込むことにもつながっている。

日本の学校におけるこのような、そのケースごとのアドホックな連携活動は、欧米において学校と専門機関との連携が恒常的なシステムとなっているのとは対照的である。また、それに差し向ける予算・人員の規模の桁の違いがある。これに関しては、わが国の福祉システムの立ち遅れ、特に「人生前半の社会保障」の立ち遅れが指摘されている。(広井 2009:62)

欧米において、子どもの福祉は、多様な分野の機関・組織が子どもを取り巻く形で相互に連

携する形で展開される。たとえば、(宮本 2004:116)は、「・・・ソーシャルワーカー、カウンセラー、サイコロジストの間には、互いに近接の専門領域と共通する部分が多くあり、仕事のボーダーレス化が進んでいる。・・・彼らは、学校全体を積極的に組み込んだ広範な組織的活動への認識が高く、学校精神保健にかかわる学校教職員(school personnel)としての共通意識が強い。」と指摘している。これは、1980年代以降の米国のソーシャルワークの分野において「ジェネラリスト・アプローチ」の方向が提唱され、その考え方が浸透しているためであろう。すなわち、子どもの問題に限らず、ソーシャルワーカーは、個別専門の枠にとらわれず、幅広い視野をもって、家庭・地域・組織との関わりの中で活動すべきという考え方である。(Gibbs, Locke and Lohmann 1990)

そして、このような広い視野を共有することによって、子どもの福祉に関わる専門家同士が連携し合うことも可能となる。それは、いわゆるマルチ・エージェンシー・ワーキング (multi-agency working) と呼ばれる連携関係である。(図表 1-1 参照)これに対して、わが国の現実は、子どもの問題を内部で処理できない学校が外部に支援を求めるということが「連携」となっている。言いかえるならば、学校が子どもの問題を「発見」する場としてだけでなく、その「解決」までの仕事も負わされている。学校が抱える困難は、その問題の多くは専門的知見からの判断が必要であるにもかかわらず、もっぱら学校内部での対応が求められることに起因している。



図表 1-1 マルチ・エージェンシー・ワークの一例 (Willkin et al, 2002, p.31)

この現状に照らして、たしかに、マルチ・エージェンシー・ワーキングは、子どもの福祉を充実させるうえで、また、問題を学校だけが抱え込まないためにも、目指すべき一つの方向である。しかし、欧米でもそうであるが、そのモデル通りにはいかないのが現実である。なぜなら、一つひとつのケースは固有な独自性を持っているからである。ケースを連携のモデルに合わせる場合、問題事象への対応は、組織間の関係のマニュアル化に沿ってなされる恐れがある。

「組織」から見るならば、子どもはその客体である。子どもがその組織に包摂されるか、あるいは排除されるかは、組織が決定する。これは、「連携」が組織間で作られるときも同じである。連携する組織において、子どもは「ニーズを持つ子ども」という存在となる。そのニーズ

の存在が確認されるとき、既定の手順に沿って、子どもは「処遇」されていく。もちろん、このような手続きにおいて、子どもの状況が改善されることは大いに期待できる。その過程で出会う専門家の働きかけによって、保護者や子どもが心を開くこともあるだろう。だが、このような組織志向的な連携だけを目指すならば、そこでは、問題を抱える子どもはいつまでも「客体」であり続けるだろう。

また、別の観点から言うならば、そのような組織的連携によるケースの扱いにおいては、膨大な時間・手間・金がかかるのも事実である。図表 1-1 に示すように、欧米での専門機関会議では、一つのケースを審議するために、10 数人の専門家が集まることもある。そこまでの充実した体制はわが国では作ることができないのが現状であるが、そこでは、問題を抱える保護者と子どもは、権限と知識において圧倒的な力を持つ専門家集団を前にして、かえって萎縮したり、弱者化する恐れがある。

われわれの問題意識は、ジェネラリスティック・アプローチとマルチ・エージェンシー・ワーキングを志向しつつも、本来のネットワーク的視点に立ち戻って「連携」を考察することにある。どんなケースもそれ固有の条件から成っているため、予め問題の解決は見通しが立てにくい。ネットワーク的視点とは、そういう不確実さに対応する柔軟さを備えた連携を模索するためである。

## 1-2 研究の関心と方法

これまでの「連携」研究は、いくつかのタイプに分けることができる。最も多いのは、「特別支援教育」の開始に伴い、コーディネーターが外部といかに連携するかについてのものである。つぎに、虐待などの個別の問題について、学校が外部の専門機関との関係をいかに作っていくかに関する研究がある。(これらには、教育の側からよりも、福祉・医療の側からの研究も含まれる。)また、県などの地域を単位として、その地域全体を一つの教育ネットワークとしてとらえるアプローチもある。

本研究は、個々の学校がこれらの問題について連携を探索している側面に注目し、研究手法としてもそれらの探索活動の実態を明らかにすることを狙った。したがって、個々の学校がいかなる組織を形成すべきかというモデル図を新たに付け加えるのではなく、日々流動的にそれらの探索的な活動がいかになされているかを明らかにすることを研究の一つの方針とした。

実際に、「連携」と言っても、その様態は、恒常的な組織間組織から、その問題事例において一時的に模索されただけの関係、までを含み、さまざまである。また、そこに関わる人の役割という次元でも、フォーマルな職務として連携が位置づいている場合から、その事例の緊急性や特殊性のために職務規定にはない変則的な形で関わる場合もあるだろう。

したがって、本研究においては、「連携」を教員・学校の日常的活動の視点からとらえるために、あえて、広い範囲でとらえることとした。すなわち、一時的・例外的に形成された関係も含めて「連携」と呼ぶことにした。

「ネットワーク」という概念は、フォーマルな組織となった「連携」を指す場合もあるが、本来は、偶発的に作られる「つながり」を指す。それは、組織原理とは違う次元で作られる関係を記述するための概念であり、そういう意味で、本研究は学校と外部機関とのネットワーク関係を探るものである。

最初是不確定なネットワーク関係であったものが、経験を積み、そこにおいて成功例を重ね

るとき、その関係を組織として永続化させることになるのは、自然な流れであろう。したがって、本研究は、組織と組織の関係を整備し、それを包括する新しい組織を作ること否定するものではない。むしろ連携の充実した制度・組織を志向するものである。だが、それは、フォーマルな手続きと権限によって規定されるという意味で、新たな官僚的組織になる場合もある。学校と外部機関の「連携」は、縦割りの組織を横断するものでなければならないだろう。

これらのことから、本研究の問題関心は、フォーマルな学校組織が内部的な活動の限界に直面したとき、どこまで外部に開かれ、外部と柔軟な関係を作ることができるかということにある。学校が外部に開かれると言うとき、以下の調査の結果の考察でも示されるように、学校の上位機関である教育委員会は、単に指示を仰ぐ機関ではなくなる。ネットワークという視点からは、学校にとって教育委員会は、類似事例についての情報を持ち、他の機関への仲介をとるネットワークのハブ機関として位置づくことになる。これは、ネットワーク・ガバナンス研究において、行政機関を官僚組織の統制機関としてではなく、ネットワークの運営に必要な管理者的な役割（ネットワーク・マネジメント）を果たすアクターとしてとらえる見方と重なる。（落合 2008）

本研究において、「外部」と呼ぶのは、いくつかの層から成っている。

まず、教育システム内部で、個々の学校から見て「外部」というレベルがある。このレベルでの外部機関の代表的なものは、教育委員会である。また、地域の教育相談所もあるだろう。第二レベルでの外部機関は、教育システム外部の公的な組織である。これには、たとえば、福祉システムでの児童相談所、医療システムでの病院、法システムでの警察などがある。また、地域の民生委員や児童委員もこれに含まれる。第三レベルの外部機関は、地域で活動するNPOなどの任意団体である。

学校は公的組織であり、その活動には法的根拠が求められる。しかし、子どもはそういった法的領域を超えた存在であり、これらの形式的領域区分を超えて関わることが求められる。実際に、民生委員や児童委員は単に公的な活動範囲を超えて、問題を抱える他の家庭と生活ぐるみで関わっているケースも多い。このような事情は、教師も同様である。似たような問題の子どもであっても、教師によっては、学校内の他の教師との協力を求めず（得られず）に、したがって外部機関との連携もなく、丸抱え的に関わっている場合が多い。

「連携」を組織志向からネットワーク志向への変化の文脈においてとらえるとき、それは日本の教育の流れにおいては以下のように位置づけることができる。

日本の教育界で「連携」という語が公的に登場したのは、1970年代における「学社連携」の政策においてである。これは、それまで教員団体も含めて学校と地域の関係を「地域に根ざす教育」として築いてきた流れを基盤としていた。これを第一段階とすると、第二段階は、1990年代の「学社融合」の時期である。この第二段階の時期では、いわゆる「ゆとり教育」を進めるうえで、学校と地域の相互交流が重視された。

ところが、2000年代に入って、「ゆとり教育」が「学力重視」に方向転換されることによって、「学社融合」の動きは鈍くなる。同時に、この時期は、すでに述べたように、格差社会化が進むことによって、新たな貧困が社会問題となり、それによって家庭の教育力が低下し、さまざまな問題が発生した。他方で、地域の結束力の弱まりの中で、地域の社会関係資本としての学校の役割は相対的に高まってきている。その中で、コミュニティ・スクール（地域学校運営協議会）を導入する地域も増えてきている。このとき、現在は、学校が地域のネットワークの

重要なハブとなるなかで、学校と外部機関との「連携」が模索されている段階としてとらえることができる。すなわち、この第三段階において、「連携」は学校と教育システム外部とのネットワーク化の段階に入ったと考えられる。

### 1-3 調査と結果の概要

学校が模索している外部との「連携」について、ここまでその実態やいくつかの流れを検討してきた。本研究は、以下に、本章を含む8つの章を通して、学校と外部機関との「連携」をより具体的な問題に沿って考察していく。それらが基づく調査は、以下に示すプロジェクトとして取り組まれたものである。

・調査チーム：平成20・21年度埼玉大学教育学部「人間形成ネットワーク」の一環として、「教育・保健・福祉の連携・統合」という調査プロジェクト・チームが以下のメンバーによって構成され、調査を行った。

石戸教嗣（総合教育科学講座）（代表）・戸賀沢亮子（埼玉県立富士見高等学校・本学部非常勤講師）・中下富子（学校保健講座）・馬場久志（教育心理カウンセリング講座）・坂西友秀（教育心理カウンセリング講座）・宗澤忠雄（社会科教育講座）・山中冴子（特別支援教育講座）  
（50音順）

・調査方針：上に述べた実態を視野に入れつつ、本研究がとった方法は、予め一定の枠組みで定義した「連携」について尋ねるのではなく、「学校だけで解決できない子どもの問題」として各学校が抱えた事例をアンケートで収集し、聞き取るというものである。そして、収集された各事例から、問題別にその解決のプロセスにおいていかなる連携が探られたかを考察するものである。

#### ・調査の公表・まとめ

本調査は学校と外部機関との連携に関わる多岐の問題を対象としているため、第報～第報に分けて報告する。しかし、各章で扱うデータは共通であり、いずれも以下の「調査の概要」で示すデータを基礎数としている。そのため、図表番号は、第報～第報にまたがって、「図表\* - \*\*」という通し番号で表記する。

第報～第報の8つの章は、本研究に参加したメンバーがそれぞれ専門とする問題別に本調査のデータを考察したものである。したがって、8つの章の各論考は、各執筆者の独自の見解に基づくものである。

・調査の概要：本研究は、以下に示すアンケート調査とインタビュー調査から成る。

#### <アンケート調査>

\* 調査対象：S県の公立小中学校の校長・教諭・養護教諭（なお、この調査は特定の地域の「連携」の問題点・課題を探るものではなく、むしろ日本の学校が直面している課題としての連携

を問題としている。そのため、以下の各報告では、調査対象となった県を固有名ではなく、S県と表記する。ただし、連携の事例として特定の実践・組織を紹介する場合は、固有名称を用いることがある。）

\* 調査校の抽出：S県の人口上位の6市の小中学校から、小学校75校、中学校75校を無作為に抽出。小学校教諭は3年1組・6年1組、中学校教諭は2年1組の担任に回答を依頼した。

\* 調査対象数：（図表1-2）

図表1-2 調査対象数

	校長	教諭	養護教諭	計
小学校	75	150	75	300
中学校	75	75	75	225
計	150	225	150	525人

\* 調査期間：2010年12月～2011年1月

\* 調査方法：調査対象校の校長宛に、校長、教諭、養護教諭宛のアンケート依頼文と返信用封筒を同封し、郵送した。

\* 回収数：（図表1-3）

図表1-3 アンケート回収数（校種職種とも不明1通、事例分類ができない回答3通を除く）

	校長	教諭	養護教諭	不明	計	(回収率)
小学校	42	79	31	0	152	(51%)
中学校	35	33	33	0	101	(44.4%)
不明	1	0	0	1	2	
計	78	112	64	1	255	(48.6%)
(回収率)	(50.7%)	(38.0%)	(42.7%)		(48.6%)	

\* 調査項目は以下の2つから成る。

項目A：過去5年間で、学校内だけで解決できないと感じた子どもの問題について

・あらかじめ提示した以下の10項目群から子どもの問題を「ある・ない」で選んでもらう。（一人の子どもの問題が多岐にわたる場合はすべての問題番号を選んでもらう。）

不登校の子ども、子どもの虐待、特別支援教育の必要な子ども、非行・いじめなどの問題行動を持つ子ども、学力の問題をもつ子ども、保護者対応、家庭の経済的問題をもつ子ども、外国人の親を持つ子ども、保護者の病気が子どもに与える影響、その他、学校だけでは解決できない子どもの問題

・簡単にその問題内容を記述してもらおう。

項目 B :

上の各事例において、学校以外の機関・組織・人と関わったかどうかを「ある・ない」で回答してもらい、「ある」の場合、連携先を以下のリストの中から挙げてもらう。

1 教育相談室, 2 教育委員会, 3 適応教室や通級教室, 4 教育センター, 5 児童相談所, 6 家庭相談室・子ども(児童)支援課, 7 病院・クリニック, 8 医療センター, 9 福祉課, 10 障害福祉課, 11 福祉事務所, 12 保健センター, 13 保健所, 14 警察, 15 家庭裁判所, 16 法務局, 17 ハローワーク, 18 就労支援センター, 19 弁護士, 20 スクールカウンセラー, 21 スクールソーシャルワーカー, 22 民生委員, 23 保護司, 24 国際交流協会, 25 地域の日本語教室, 26 大学の相談機関, 27 その他

学校外の機関・組織・人と関わらなかった場合は、それによって困ったことを記述してもらう。

\* 回答事例数 (図表 1-4)

総 669 事例 (小学校 370 事例, 中学校 294 事例, 校種不明 5 事例)  
(なお、「問題がない」という回答は 7 人であった。)

図表 1-4 回答事例数

	校長	教諭	養護教諭	不明	計
小学校	127	148	95	-	370
中学校	119	80	95	-	294
不明	-	-	-	5	5
計	246	228	190	5	669

\* 子どもの問題の内訳 (図表 1-5, 1-6)

・学校だけで解決できないと感じた子どもの問題の内訳として、小中学校あわせて最も多かったのは、「不登校」245 事例 (小学校 20.6%, 中学校 25.8%) であった。続いて、「保護者対応」143 事例 (14.1%, 12.1%)、「被虐待」129 事例 (14.1%, 9.3%)、「非行・いじめなどの問題行動」128 事例 (8.6%, 16.2%)、「特別支援教育が必要」126 事例 (13.0%, 10.0%) であった。

図表 1-5 子どもの問題の内訳 (事例延数)

	不登校	被虐待	特別支援教育	非行・いじめ	学力問題	保護者対応	家庭の経済的問題	外国人の親とのコミュニケーション	保護者の病気	その他	計
小学校	124	85	78	52	45	85	57	26	29	21	602
中学校	119	43	46	75	24	56	40	16	19	24	462
校種不明	2	1	2	1	-	2	1	-	-		9
計	245	129	126	128	69	143	98	42	48	45	1073 事例

図表 1-6 子どもの問題の内訳（率）

	不登校	被虐待	特別支援教育	非行・いじめ	学力問題	保護者対応	家庭の経済的問題	外国人の親とのコミュニケーション	保護者の病気	その他	計
小学校	20.6	14.1	13	8.6	7.5	14.1	9.5	4.3	4.8	3.5	100%
中学校	25.8	9.3	10	16.2	5.2	12.1	8.7	3.5	4.1	5.2	100%

\* 連携した機関 （図表 1-7、1-8）

・学校だけで解決できないと感じた子どもの問題があった場合、最も多かった連携先は、「市町村教育委員会」で、669 事例のうち、215 件（小学校 31.6%, 中学校 33.3%）であった。続いて、「教育相談室」193 件（30.5%, 27.2%）、「児童相談所」172 件（25.9%, 25.9%）、「民生委員・児童委員・主任児童委員」132 件（20.5%, 19.0%）、「スクールカウンセラー」130 件（14.9%, 25.5%）であった。

図表 1-7 連携した機関（機関数）

	教育委員会	教育相談室	児童相談所（一時保護所を含む）	民生委員・児童委員・主任児童委員	スクールカウンセラー	教育支援センター（適応指導・通級教室）	病院・クリニック	警察
小学校	117	113	96	76	55	65	52	23
中学校	98	80	76	56	75	54	43	67
計	215	193	172	132	130	119	95	90

子育て支援課	福祉課	家庭児童相談室・支援課（子ども・障害）	特別支援学校	小学校	中学校	保健センター	家庭裁判所
33	21	30	25	7	17	11	5
19	20	11	9	17	5	10	16
52	41	41	34	24	22	21	21

スクールソーシャルワーカー	医療センター	保護司	その他（注）	計
20	13	3	49	831
0	5	10	35	706
20	18	13	84	1537

（その他に含まれる機関は、つぎのものを含む。（県教育センター、障害福祉課、保健所、福祉事務所、法務局、ハローワーク、就労支援センター、弁護士、国際交流協会、地域日本語教室、保育所（園）・幼稚園、フリースクール、大学の相談機関、その他 NPO など）



図表 1-8 連携した機関（率）（母数は小学校 370 事例、中学校 294 事例、計 669 事例）

	教育委員会	教育相談室	児童相談所（一時保護所を含む）	民生委員・児童委員・主任児童委員	スクールカウンセラー	教育支援センター（適応指導・通級教室）	病院・クリニック	警察
小学校	31.6%	30.5%	25.9%	20.5%	14.9%	17.6%	14.1%	6.2%
中学校	33.3%	27.2%	25.9%	19.0%	25.5%	18.4%	14.6%	22.8%
計	32.1%	28.8%	25.7%	19.7%	19.4%	17.8%	14.2%	13.5%

子育て支援課	福祉課	家庭児童相談室・支援課（子ども・障害）	特別支援学校	小学校	中学校	保健センター	家庭裁判所
8.9%	5.7%	8.1%	6.8%	1.9%	4.6%	3.0%	1.4%
6.5%	6.8%	3.7%	3.1%	5.8%	1.7%	3.4%	5.4%
7.8%	6.1%	6.1%	5.1%	3.6%	3.3%	3.1%	3.1%

スクールソーシャルワーカー	医療センター	保護司	その他
5.4%	3.5%	0.8%	13.2%
0.0%	1.7%	3.4%	11.9%
3.0%	2.7%	1.9%	12.6%

\* 学校内では解決できないと感じたが、外部機関と連携しなかった事例（図表 1-9、1-10）

- ・ 小学校、中学校において、学校だけで解決できないと感じた子どもの問題のうち外部機関と連携が取れなかった問題は、小学校では 13.8%、中学校では 9.5%であった。

図表 1-9 連携の有無

	あり	なし	計（事例数）
小学校	319	51	370
中学校	266	28	294
不明	4	1	5
計	589	80	669

	あり	なし
小学校	86.2%	13.8%
中学校	90.5%	9.5%

図表 1-10 学校内では解決できないと感じたが、外部機関と連携しなかった事例の問題別内訳

	不登校	被虐待	保護者対応	非行・いじめ	特別支援教育	学力問題	家庭の経済的問題	外国人の親とのコミュニケーション	保護者の病気	その他	計(事例数)
小学校	18	6	16	8	4	7	12	7	2	4	84
中学校	11	1	7	5	4	1	5	3	0	0	37
計	29	7	23	13	8	8	17	10	2	4	121

	不登校	被虐待	保護者対応	非行・いじめ	特別支援教育	学力問題	家庭の経済的問題	外国人の親とのコミュニケーション	保護者の病気	その他	計
小学校	14.5%	7.1%	18.8%	15.4%	5.1%	15.6%	21.1%	26.9%	6.9%	19.0%	14.0%
中学校	9.2%	2.3%	12.5%	6.7%	8.7%	4.2%	12.5%	18.8%	0.0%	0.0%	8.0%

<インタビュー調査>

\*対象者・対象数： アンケート調査においてインタビューに応じる意思があると回答した人

図表 1-11 インタビュー調査対象者

	校長	教諭	養護教諭	計
小学校	1	1	1	3
中学校	2	0	2	4
計	3	1	3	7人

\*調査方法： 対象者と電話で訪問日・時間・場所を打合せ、約1時間の聞き取りを行った。(その際、対象者の了解を得たうえで録音も行った。)

\*インタビュー調査期間：2011年1月～5月

\*本調査のデータについて：本調査で挙げられた事例は、校長・教諭・養護教諭が同一校の場合、事例内容が重複している可能性がある。したがって、厳密には職種ごとの集計・分析をしなければならないが、集合体としての学校全体の傾向を把握するために事例を一括して考察する。このような扱いにはつぎのような諸点も考慮した。すなわち、1)回答を求めたのは、過去5年間の事例であり、同一校であっても回答者間の勤務年数の違いがあり、前任校の事例が多く含まれていること、2)実際の回答を見ても重複していると判断できる回答はさほどないと思われること、3)仮に重複している事例があっても、職種の違いによって認識・理解が異なることが考えられる。これらのことから、本論考では、職種にまたがって事例を見ていく。

また、小学校と中学校の抽出率の違い、校長・教諭・養護教諭の抽出率の違いによって、それらの間の実数比較、率比較は厳密にはできない。したがって、本報告では、問題別に各事例の記述内容を中心に考察する。数量的な考察を行う場合であっても、統計的有意性の有無よりも、問題間あるいは問題内部での相対的な比較に意味があると思われる場合にとどめる。

#### 引用文献

- Atkinson, Anne Wilkin, Alison Stott, Paul Doherty, and Kay Kinder, Multi-agency Working: a detailed study, Mary, NFER, 2002
- 落合 洋人「ネットワークマネジメントを基礎としたガバナンス概念の構築に向けて：ロッド・ローズのガバナンス論の批判的考察から」『同志社政策科学研究』10(1), 2008
- 宮本義信『アメリカの対人援助専門職-ソーシャルワーカーと関連職種の日米比較』ミネルヴァ書房, 2004

#### 参考文献

- Gibbs, P., Locke, B. and Lohman, R. ,Paradigm for the Generalist Continuum, in: Journal of Social Work Education, 3, 1990
- ハヤシザキ カズヒコ , 中島 葉子 , 山崎 香織 [他]「ニューカマーの子どもに関わる<連携・協働>の地域比較研究--東海地域の外国人集住都市におけるマルチ・エージェンシー・ワークの事例研究より」教育実践研究（福岡教育大学教育学部附属教育実践総合センター）（17），2009
- 広井良典『グローバル定常型社会』岩波書店, 2009
- 国立教育政策研究所生徒指導研究センター『学校と関係機関等との連携』東洋館出版社, 2011

## 2. 不登校問題をめぐる学校と外部機関の連携

馬場久志

### 2-1 調査結果に見られる連携の現状

#### (1) 調査結果の特徴

学校内だけで解決できないと感じた子どもの問題として、不登校の問題を選択肢の一つに設定し、問題の内容特徴や、その問題に対する校外の連携先の有無などについて、小中学校の校長・教諭・養護教諭に尋ねる質問紙調査を実施した。その結果から、不登校問題に関わって少なくとも次の3点の特徴が読み取れる。

第一に、今回の調査回答のうち不登校に関わるものは特に多い。

問題の選択肢は、不登校、被虐待、特別支援教育が必要、非行・いじめなどの問題行動、学力の問題、保護者対応、家庭の経済的問題、外国人の親とのコミュニケーション、保護者の病気による子どもの学校生活への支障、その他が設けられた。その結果、図表2-1にあるように、得られた全669事例のうち約37%の245事例が、不登校の問題を含むとしている。これは選択肢として用意された「その他」を除く9個の問題のうち最多である。うち不登校単独の問題としたものが122事例、不登校を含む複数の問題を選択し複合的問題としたものが123事例であった。学校内での児童生徒指導上の問題は多岐にわたるが、その中で「学校内だけでは解決できない」問題として、不登校問題が強く認識されていることがわかる。

図表2-1 問題の所在と連携先の有無

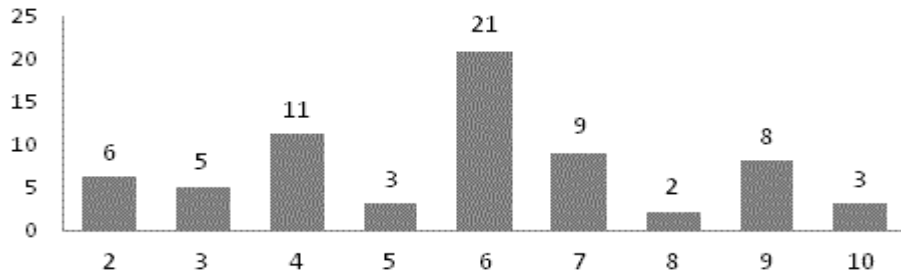
	事例数	連携先の有無	
		連携先あり	連携先なし
不登校を含む	245	215	30
（内訳）不登校のみ	122	105	17
不登校との複合	123	110	13
不登校を含まない	424	373	51
合計	669	588	81

不登校の問題のみが単独に挙げられた回答事例については、内容の記述では「子どもの様子が全くわからない」と接点のなさを述べたもの、「5年生のはじめは登校できた。しかし5月過ぎからまた不登校」など経過を述べたもの、「登校したいのだが、いざとなるとできない。」など状況を述べたものが見られる。複合的問題とした回答事例に比べると、子ども本人の問題を述べたものが多い。

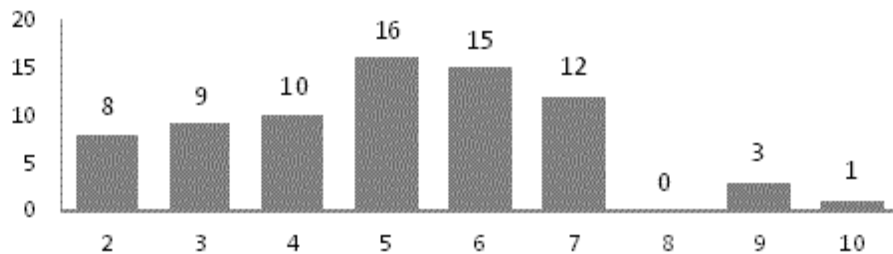
図表2-2に示されるように、不登校を含む複合的問題として回答された123事例において、同時に挙げられた問題数は、2個から9個にわたる。挙げられた問題の個数ごとに選択傾向を見ると、異なる特徴が見出される。図表2-3から図表2-5は、それぞれ不登校を含んで2個、3個、4~6個の問題を同時に挙げた回答について、不登校以外に選んだ問題の内訳を示したものである。

図表 2 - 2 不登校を含む問題選択数

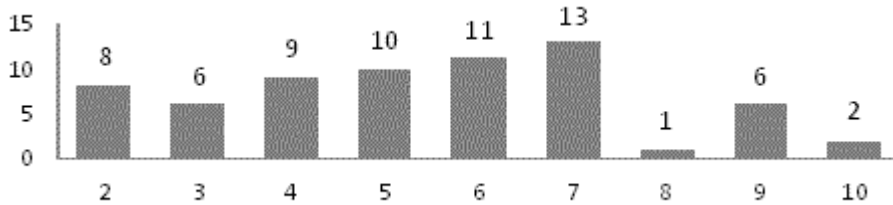
問題選択数	2	3	4	5	6	7	8	9	計
回答数	68	33	13	5	3			1	123



図表 2 - 3 選択された問題（不登校を含めた 2 問題に及ぶ事例）



図表 2 - 4 選択された問題（不登校を含めた 3 問題に及ぶ事例）



上表の横軸は問題の番号 縦軸は事例数

- 2 被虐待 3 特別支援教育が必要 4 非行・いじめなどの問題行動 5 学力の問題  
 6 保護者対応 7 家庭の経済的問題 8 外国人親とのコミュニケーション  
 9 保護者の病気による学校生活への支障 10 その他

図表 2 - 5 選択された問題（不登校を含めた 4 ~ 6 問題に及ぶ事例）

各図の比較からうかがえるように、不登校を含め 2 つの問題とする回答は 3 つ以上とは異なる特徴をもち、保護者対応を挙げるものが多い。全 21 事例のうち 13 事例から得られた回答が、「小学校の不満から中学校への批判に変化」「祖父母が学校に対して批判的」「本校の指導を不満に思い」「学校批判」「保護者の考え方及び、苦情に対して苦慮」「連絡も無視されてしまう」「担任との問題であるという保護者からの話」「保護者の感情が不安定」「親が学校との接触を拒否」「保護者が学校に批判的」「保護者が担任への不信」「学校に対する親の信頼度が低い」「家庭訪問も拒否」となっており、

保護者との関係不調が中心の問題になっている。

不登校を含めて3問題を選んだ回答は、多くが学力・保護者対応・家庭経済のいずれかを含む。この3者がどれも含まれないという回答は33回答中の6回答に過ぎない。保護者の問題のうち家庭の事情が中心の問題になっている。

4～6問題を選んだ回答には、学力問題がさらに顕著に指摘されている。問題選択数の多い複合的問題の様相をもち、子どもの学びの生活が阻害されているという認識がうかがえる。

不登校への学校の認識には、学校と子ども・保護者の関係に焦点化されているものから家庭の生活基盤に関わるものまでさまざまであるが、総じて保護者との関係が重要な部分を占めているといえる。

第二に、解決あるいは改善に至らなかったと推察される回答が多い。

本調査では問題の解決について直接問うてはいないが、「登校したいのだが、いざとなるとできない。」「4月のときから休みがちだったが、5年生のはじめは登校できた。しかし5月過ぎからまた不登校となった。」「親のために不登校が改善されない。」「6年生の半ばから休みがちとなり、卒業まで欠席が続いた。」「ぜんそくを理由に欠席することが多かった。学校としては、病気ということでもうすることもできなかった。」という回答がかなり多く、学校からの有効な支援が何なのか見いだせないまま推移している様子が見られる。特に「親が学校との接触を拒否」「母の精神的不安定」「親の養育姿勢に問題」など保護者に問題の要因を求める見方が数多く見られる。

他方で、好転したことが記述上見られる回答は、3事例程度である。「全て保護者の今後の対応について、相談し、共有していった。」は特別支援教育と学力の問題を併合した事例である。「少しずつ保健室登校ができるようになったが、長期戦」という事例はスクールカウンセラーとの連携が機能した。「適応教室に登校するようになった。本人は居心地がよさそうだった。」というものもあり、これらは保護者との協調や子どもの気持ちの安定をとりあげているが、全245事例中での少数例である。

断っておかなければならないことは、不登校の問題で何をもって解決への方向とするかについてである。短期的には子ども自身がさまざまな負の心身状態から解放されること、長期的には自分らしい生き方を獲得することと言うべきであるから、登校状況を基準にして改善に向かったか否かという記述を、子どもにとって望ましい事態の変化として単純に置き換えることはできない。しかし少なくとも、学校の視点からも問題が解消されなかったととらえられていることは、子どもや保護者にとっても事態が好転しないことであると言ってよいだろう。

第三に、連携先や連携の有無にいくつかの傾向が見られる

連携先の内訳については、図表2-6に示される通りである。連携先はさまざまであるが、事例の半数近くで教育相談室との連携が挙げられている。スクールカウンセラーはおよそ三分の一の事例で挙げられているに過ぎず、一般に想定されているほどには多くない。

事例ごとに挙げられた連携先の数は、図表2-7の通りである。不登校を含む問題については最大12の連携先から連携先のない30事例まで分布している。

連携に関する一般的な予想として、問題が複合していると連携先が多いことが考えられる。本調査結果においても、不登校に限らず連携先の挙げた全回答事例を対象に問題数と連携先数の相関係数を算出すると、 $r=0.39$  という高い相関係数が得られた。ただし必ずしも関連する問題数との直線的な対応があるのではなく、連携先が10か所以上などかなり多い事例は特定の学校に偏る様子も見られる。問題に規定されるというよりは、学校の考え方が連携数に反映しているこ

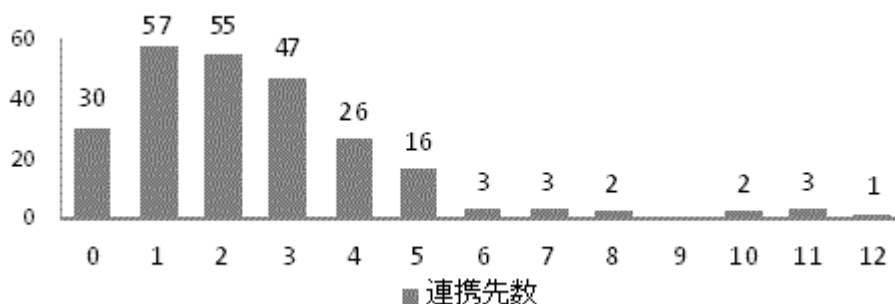
とも示唆される。

連携先にさまざまあることをふまえ、不登校問題について校外連携の特徴を見るときに、裏返して連携先がないとする回答の傾向から示唆が得られる。図表 2 - 1 にあるように、不登校を含む問題とされた 245 事例に対して、連携先のなかったものが 30 事例ある。不登校単独問題で 122 事例中 17 事例、不登校を含む複合的問題で 123 事例中 13 事例であった。これは、調査の全事例において連携先のなかった他の諸問題の事例と比べて大きく異なるものではない。しかし、不登校問題が学校だけで解決できない問題として強く意識されていると考えられることに鑑みると、他の諸問題よりも連携先が求められてよいのであるから、連携先を見出すことに困難があると受け止めてよいだろう。

特に、不登校の問題のみ回答されている事例及び不登校に「保護者対応」が加わり 2 問題が回答されている事例で、連携先のないものが比較的多い。前者は 122 事例中の 17 事例で約 14%、後者は 21 事例中の 5 事例で約 24% となっている。記述においても、例えば「本人に会えないと支援の手がだせなかった。たぶん一度も会えないまま卒業していくと思う。」などの回答に支援への手詰まり感が見られる。

図表 2 - 6 不登校を含む事例の連携先（各事例につき複数回答）

不登校を含む事例数 245 事例（そのうち連携先を挙げたもの 215 事例）			
教育相談室	111	中学校	13
教育委員会	68	小学校	11
スクールカウンセラー	66	保健センター	11
適応指導・通級教室など	61	スクールソーシャルワーカー	9
民生委員・児童委員等	51	医療センター	8
児童相談所等	49	フリースクール	7
病院・クリニック	34	特別支援学校	7
警察	23	家庭裁判所	6
子育て支援課	23	障害福祉課	5
家庭児童相談室など	16		
福祉課	14	その他	19



図表 2 - 7 不登校を含む問題の連携先数

## (2) 連携の現状

2012年9月に発表された2011年度の全国の小中学校における不登校児童生徒数は、小学校22,622人(前年度より159人増加)、中学校94,836人(前年度より2,592人減少)の合計117,458人(前年度より2,433人減少)で、全児童生徒数に占める不登校児童生徒数の割合は、小学校0.33%(前年度は0.32%)、中学校2.64%(前年度は2.73%)である(文部科学省2012より)

この数値は少々の増減はあっても大きく動いてはいない。中学校でも3%足らずという統計上の割合を考慮すると、統計への報告に至らない、あるいは他の問題に含められている不登校に類する問題が多くあることがうかがわれる。『学校基本調査』(文部科学省)における不登校児童生徒は、「何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、登校しないあるいはしたくともできない状況にあるため年間30日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いたもの」として認定される。これだけの要因や背景が並記されていることを見ても、不登校問題が多くの問題と重なり合うことが推し量れるが、この定義で除外されている病気や経済的な理由についても、不登校問題から切り離しがたい。心身の不調から医師の診断を受けて病気欠席となることや、保護者の生活事情を背景とする登校困難の中には、不登校問題と見なすべきものもある。そうしたさまざまな問題が混在する不登校問題は、学校にとって対応が一通りに確立しない難しいものである。

本調査で、問題の所在を不登校単独(問題選択肢1)ととらえた回答には、教員に起因するものやさまざまな理由から学校生活を拒否するものが含まれるとみられる。こうした事例では学校や教員への不信感が強いことが多く、学校の対応の困難が推察される。このことから、学校と保護者の関係が膠着し、結果として本調査回答に多く見られるように、保護者の否定的要因を挙げて改善が困難と断言する傾向がある。本来、こうした関係においてこそ校外の連携に期待されるが、連携先を見出し得ない回答が約14%と少なくはない。

保護者側に原因を求められる不登校について、経済・生活困難の問題と養育不十分ひいてはネグレクトの問題は隣接する問題であるが、ネグレクトが想起される(問題選択肢2)となると多様な連携のとり方が試みられるものの(面接調査からも専門機関だけでなく地域の人脈活用などが挙げられている。)生活困難の問題(問題選択肢7)とされるときには、連携が比較的低調となっている。例えば「子育てに無関心である。…食事をしていない様子であったので」と虐待と見なし、民生委員・子育て支援課・児童相談所へと動いた事例がある一方で、「母に経済力がなく、本人にあまりかまわない」と似たような状況でも、連携先はないという事例もある。学校が保護者の養育に積極的に踏み込むか否かの判断に、虐待という観点が影響することが示唆される。

総じて不登校の問題については、連携のあり方は不十分であると言える。子どもとの関係もさることながら保護者との関係が不調ということを重大な特徴としてもち、実態把握と問題の本質的理解ができず有効な手立てを講じられないという事例が散見される。以下に、この現状から留意すべき点について論じる。

## 2-2 不登校問題における連携の留意点

### (1) 不登校問題特有の難しさ

多くの場合、不登校は保護者と学校のコミュニケーション不調を伴う。それにはたいてい問題の本質にも関わる原因があるのだが、この不調の克服を回避して校外との連携に委ねることにより、事態をさらに悪化させたり、子どもと保護者を追い詰める状況を生む恐れがある。例えば、



連携先の回答で5番目に多い民生委員等への協力依頼は、場合によっては保護者を追い詰め、学校への不信を助長しかねない。周囲への不信と自責の念にとられる保護者にとっては、支援のネットワークが追及のネットワークになる危険性に留意しなければならない。

また学校へ子ども・保護者が求める救いのわかりにくさ（あるいは求めていない）という、不登校問題の特殊な態様を考慮する必要がある。学校の働きかけに応えなかったり拒否する保護者の対応は、働きかけを基準に見れば非協力的に過ぎないが、保護者にとってそうした対応には保護者の要望や何らかの考え、苦境にいるところをわかってもらいたい気持ちなどが潜在的に含まれていることがある。学校の価値観や規範を離れ、保護者の視点に立つことにより、保護者の求めや意思を受け止められるかもしれない。だが調査回答の記述を見る限り、学校教員にとってこのことは容易ではない。

### (2) 問題理解のための連携の必要

問題解決以前に、必要なのは問題への理解を深めるための連携である。本調査においては、多くの回答が、解決への阻害要因を保護者のあり方に求めている。しかし保護者との接点がなかなかできないという多くの回答から見ると、学校から認識されている保護者の実態は必ずしも正確なものではない。ここに問題理解の一つの課題があるだろう。当該児童生徒・保護者の個別問題について理解するために、接点をもつ校内外の人的資源を活用することが求められる。また不登校の問題については、その一般的理解についても十分ではなく、特に校外の多種の関係者から学ぶことが必要である。校外の関係者においても考え方は一様ではなく、そのため一つの連携先に固執することは好ましくない。

その上で、保護者を巻き込んだ連携モデルの構築が、不登校問題の多くの場合に必要なのではないだろうか。保護者自身を支援する関係と、子どもと一緒に守り育てる関係とを位置づけた二重の連携が求められよう。学校の独りよがりでない連携形成のために、当事者から見た学校（校外・校内）連携への評価を受け入れる構えがあると、有効な検証となるのではないだろうか。

### (3) 担任教員を適切に支える連携の必要

学級の児童生徒が不登校になったことでの教員としての自問・自責、子ども・保護者への働きかけが届かない歯がゆさ、責任感が災いする不適切な対応による問題のこじれ、担任を追い詰める雰囲気など、不登校問題に特有の担任教員のストレス状況がある。

一つの背景には、2003年5月に文部科学省が初等中等教育局長名で発した「不登校への対応の在り方について」という通知がある。これは、不登校問題は子どもの社会的自立の問題だと述べ、問題には学校生活に起因するものもあるとする、従来より踏み込んだ積極的な考察がなされたものではあるが、それと合わせて教員の「適時・適切」な対応を強調したものである。その結果、次のような現象が見られるようになった。「この通知により、この頃各地で強まっていた学校復帰への圧力はますます強まることとなった。いわゆる『適時・適切な対応』というかけ声の下、とにかく家庭訪問なり電話なり働きかけたということが、担任教員の実績として求められる傾向が生まれている。」(馬場 2010) 担任教員が、せかされることなく子ども本人とも保護者とも時間をかけて関係形成を図る猶予は、確保されなければならない。担任教員に見通しと安心をもたらす環境づくりとしての校内外の連携形成も必要である。

引用文献

文部科学省『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結果速報値』, 2012  
馬場久志「不登校の子どもを守る」『教育』第 772 号, 国土社, 2010

(2012 年 11 月 12 日提出)

(2013 年 1 月 11 日受理)