

教育民生委員会所管事務調査報告書

【はじめに】

子どもへの虐待のニュースは後を絶たず、子どもの貧困は深刻化し、学校のいじめ問題は低年齢化している。さらに、不登校の児童・生徒は年々増えており、学校以外の居場所や学習保障を求める声は全国で広がっている。また、15歳～39歳の若い世代の死因の1位が自殺というような国は、先進国では日本だけである。内閣府の調査では、自宅に半年以上閉じこもっているいわゆる引きこもりについて、40歳～64歳が61万3千人で、15歳～39歳の54万1千人を上回る数字が平成31年3月に明らかになった。

平成元年11月、国連で子どもの権利条約が採択され、日本政府も平成6年にこれを批准している。しかし、平成31年2月に国連から、児童虐待や貧困への対策をはじめ、子どもが自由に意見を表明する権利の保障や競争的な教育システムから子どもを開放することなどについて対応を強化するよう勧告がなされている。

亀山市では「18歳まで切れ目ない支援、子育てしやすいまち」をうたい、様々な施策がなされてきた。教育民生委員会では、子どもが生まれてから青少年までの一貫した支援体制が必要であり、特に引きこもりや青少年の自殺の問題もあることから、義務教育を終えた青少年の相談支援体制の整備が喫緊の課題との認識を持った。

以上のことから、「青少年の自立支援」をテーマに設定し、青年期に着目しつつ、子どもが、生まれてからその発達段階に応じて学び、体験しながら成長し、自己肯定感をもって生きていける、また、生きていたいと思える社会を作るためには何が必要か、調査研究を行い、検討した結果をここに報告する。

【現状把握】

●健康福祉部長寿健康課

母子保健では、安心して妊娠、出産、子育てができる環境を整えるための様々な支援を行っている。妊娠された方にとっては、妊娠届や健康手帳の交付、出産後の赤ちゃん訪問など、行政が関わる最初の入り口となり、その後の信頼関係に大きく影響する部分であるため、丁寧な対応、顔の見える関係づくりに力を入れている。

母子の健やかな育ちを支援するためには、利用しやすいきめ細かな保健医療サービスを提供するとともに、地域での子育てを支援する必要がある。亀山市でも、より安心できる環境を整え、関係機関との連携を図り、妊娠期から乳幼児のいる子育て家庭を支援するため、平成30年4月に子育て世代包括支援センターを設置した。

子育て世代包括支援センターでは、顔の見える支援者として、対象者や家族との関係づく

りに取り組みながら支援を行っている。特に、予防的な支援の取り組みの一つとして、乳児健康診査では、医療機関と市の母子保健担当が速やかに情報を共有し、迅速かつ的確な支援を行っている。そして、1歳6か月健診や3歳児健診へとつなぎ、その後も育児相談や健診後のフォロー教室、入園後の園との連携など、切れ目のない支援を行っている。

●健康福祉部子ども未来課

青少年の自立支援については、発達障がいや人間関係、社会的な生活の中での挫折等、様々な要因により不登校や引きこもり等になる可能性があるが、幼少期から関わり、その子の特性を理解しておくことが、有効な支援につながるという考えのもと、主に0歳から18歳を対象として事業を行っている。

「児童家庭支援事業」では、「子ども総合相談」を設置し、子どもに関する相談窓口の一元化と機能充実に努めており、専門スタッフが相談を受け、医療・保健・福祉・教育等の各関係機関と連携して対応している。

「療育相談事業」では、小学校入学に向け、就学前の子どもへの療育と保護者支援を行うなど、早期対応を行っている。また、市内での療育が行えるよう三重県立子ども心身発達医療センターと連携して、理学療法士等の専門職を派遣してもらっている。

「地域連携推進事業」では、幼児健康診査（1歳半・3歳）の内容を充実させており、健診当日、発達に課題があると判明した際は、臨床心理士等専門職がその場で相談対応（ワンポイントアドバイス）を行っている。

保育所・幼稚園への技術支援としては、園への巡回相談や指導、個別指導計画の共同作成、コーディネーター研修などを行っており、新任の保育士・幼稚園教諭や加配保育士、介助員の他に、学校教職員も参加している。

また、義務教育の前後に連続性を持たせるため、教育委員会と兼務の教員（指導主事）を配置し、発達や不登校、虐待等、子どもに関わる相談と支援を行っている。

特別支援教育への取り組みとしては、特別支援教育連携協議会への参画をはじめ、コーディネーター連絡会で情報交換や学習会、学校に出向いての研修会等を行っている。また、切れ目ない支援を受けられるよう、園や学校、サービス事業所などの各機関で、スムーズに情報を引き継ぐための「にじいろのーと」を活用している。

義務教育後については、高等学校や特別支援学校、青少年総合支援センター等との連携を図っている。特に、青少年総合支援センターの職員がケース会議や相談に関わることで、18歳以降の支援につなげるようにしている。

「要保護児童対策事業」では、亀山市要保護児童等・DV対策地域協議会調整機関として関係機関と連携しながら、要保護児童や児童虐待の対応を行っている。要保護児童について

は、台帳管理によって情報を共有し、定期的なケース会議を行っている。

●教育委員会事務局生涯学習課

青少年総合支援センターでは、現在支援員2名（メンタルコーチ、認定心理士）を配置し、学校や行政、関係機関と連携をとり、様々な課題を抱える青少年に対して、カウンセリングやグループワーク、就労支援等を通じて自立を促す支援活動を行っている。原則として、義務教育修了から25歳ぐらいまでを対象としているが、現実的には、25歳を超えても支援を行う事例もある。

支援活動の中の「カウンセリング」では、発達障がいや対人関係、家族に対するケアも含めた一人ひとりの状況に応じた総合的な取り組みを行っているが、必要に応じて関係機関との密接な連携のもとで進めている。

「グループワーク」では、ある程度外部とのコミュニケーションがとれるようになった支援対象者が、他者と協働作業を行うことで社会参画に向けた基礎的なルールを習得することや、作業達成により自己肯定感を高めることを目的に実施している。

「就労支援」では、様々な支援の結果や支援対象者の状態を考慮して、就労に対するアドバイスなどを行っている。場合によっては支援対象者の個性や状態に合わせたアルバイト先などを探して紹介することもある。

児童・生徒への支援体制として、学校や適応指導教室と密接に情報共有を図っており、平成25年からは支援員が適応指導教室に常駐している。また、子ども未来課とは、事例に応じたケース会議に支援員が参加して、家族のケアなども含めた支援の方法を共有する等、一体的な支援体制を図っている。

また、原則、通常業務として市内小中学校訪問は行っていないが、必要に応じて、学校訪問や家庭訪問を行って支援を行う場合がある。

●教育委員会事務局学校教育課

不登校に関する取り組みについて、各学校では、特別支援教育コーディネーターを中心とした相談体制や支援体制を充実させ、保育園・幼稚園・認定こども園、小学校、中学校間の情報交換や福祉等関係機関との連携による個々の実態に応じた支援を充実させている。

教育委員会においては、教職員の「不登校についての研修会」及び「事例検討会」を実施しているほか、「ふれあい教室」では、不登校児童・生徒及び保護者への相談・支援を行っている。また、青少年総合支援センターと連携して、引きこもり状態の児童・生徒への支援（家庭訪問など）や個別の事案に関する関係者会議を実施している。

特に、「ふれあい教室」は、不登校児童・生徒や保護者・学校関係者に対して相談活動を

行うとともに、当該児童・生徒の社会的自立を支援することを目標とし、その方針は、「その子のありのままを受け止め、安心して過ごせる居場所と時間を保障すること」、「自発的な活動を重視し、必要に応じてその活動を援助することによって自主、自立の力を育むこと」、「電話や面接などによる教育相談を実施したり、専門家との教育相談の機会を設けること」、「学校・家庭・専門機関との連携を密にし、相互理解のもとに、学校復帰に向けての援助を行うこと」、「児童生徒の自発的な進路形成に関わる支援・相談を行うこと」としている。具体的な活動としては、学習活動やスポーツ活動、ソーシャルスキルトレーニング、作業活動、校外活動、その他OB会、OB保護者会等を行っている。

通級状況については、通級児童・生徒の在籍校に報告するほか、ふれあい教室の活動の様子を知らせるふれあい通信や、教職員向け通信の配布も行っている。

また、鈴鹿医療科学大学やボランティア団体（特定非営利活動法人亀っ子サポート）等との連携も行っている。

【行政視察】

調査・研究テーマに沿った先進地である神奈川県川崎市、東京都日野市の取り組み内容や課題について、7月3日、4日に視察した。

1. 神奈川県川崎市

●川崎市子どもの権利に関する条例（平成13年4月1日施行）

子どもが安心して自分らしく生き、社会に参加しながら成長していけるよう、市民が中心となり約2年間、200回を超える会議や子どもたちとの意見交換を行い、市長に答申する骨子案を練り上げた。その案を尊重して作られた条例は、制定後も子どもの権利委員会が子どもの声を聴き、定期的に検証を行っている。

●川崎市子ども夢パーク（平成15年7月オープン）

「川崎市子どもの権利に関する条例」を具現化するため、①子どもが安心して集い活動できる拠点 ②自然の素材や道具を使い、遊びを作り上げていくことができるプレーパーク ③主に学校の中に居場所を見いだせない子どもや若者が育ち学ぶ場である「フリースペースえん」を3本柱とする公園を整備した。

「フリースペースえん」では、毎日ご飯を作って食べている。一緒に作り、食べることで、本音で話し、相談もしやすい。子どもにとって遊ぶことは生きることである。パークで刃物や火を使うときも、大人は禁止するのではなく、さりげなく見守っており、安心である。食べることや道具を使ってもものを作るなど、暮らしを大切に活動をし、いろいろな人と出

会うことにより自己肯定感が高まるとともに、コミュニケーション能力や助け合い、危機意識などが醸成される。また、このように日常的に大人と子どもが出会える場所があると、言葉で発することができない子どものSOSをキャッチすることができる。

2. 東京都日野市

平成20年度の主要事業に「格差是正」を掲げ、生活保護や福祉制度の狭間の方に対する「あんしん生活総合窓口」として「セーフティネットコールセンター」を開設している。平成23年には「ひとり親相談」を、平成27年には、生活困窮者自立支援法施行に伴い「自立支援」も追加され、福祉の初期総合相談窓口として機能している。

「ひきこもり対策支援事業」については、個別相談や出張個別相談、家族の集い、セミナー等を市外在住者も対象として、定期的に行っている。セミナーは元当事者の話を聞いたりDVDを上映したりして、当事者だけでなく、興味のある人も対象としている。当事者に対しては、貧困に陥る前に、人間関係を作り、支援につながるように、アウトリーチ（ただ待つのではなく、直接出向いて、必要とされる支援に取り組むこと）も活用している。

相談窓口が一元化され、相談会やセミナーなど、相談機会を増やすことで、支援が体系化されている印象であった。

【意見交換会】「不登校・引きこもりの現状と課題等について」

●平成31年4月22日開催 特定非営利活動法人フリースクール三重シューレ石山理事長との意見交換

何より大切にしなければならないのは、子どもの自己肯定感であり、そのためにどのような関わりが必要かということについて具体的なお話を伺った。また平成28年施行の「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。）によって文部科学省の方針が変わり、不登校については問題行動ととらえず、学校・家庭・社会が子どもに寄り添い、共感的理解と受容の姿勢を持つことが自己肯定感を高めるためにも重要ということが通知されていることや、残念ながらそれが現場には伝わっていない状況もあることが紹介された。意見交換では、教育機会確保法について深め合い、子どもたちの居場所についても意見を交わした。その際、引きこもりの方の心情について質疑があり、石山理事長の体験から話していただいた。教育機会確保法の精神は青年期にも影響する考え方であり、地域社会にも周知されるべきであるという思いを共有した。

●令和元年5月23日開催 特定非営利活動法人亀っ子サポート・KHJ三重県支部みえオ

レンジの会の方との意見交換

亀っ子サポートの実際の相談や支援活動について説明していただいた。特に引きこもり当事者家族の会であるオレンジの会の方と連携し、当事者や家族の対話の場、サポートする方とつなぐ場として、対話集会を開催している。また、学習支援にも様々な形で取り組み、最近では学習生活支援として、家庭訪問型の取り組みも始められたとのことであった。

みえオレンジの会は、当事者・家族ならではの悩みを話し合える場を作り、それとは別に定期的に相談会を開いていることや、当事者や家族の居場所づくりの取り組みについて説明していただいた。さらに、当事者の親としての経験も話していただき、長い経過の中での悩み、苦しみをわずかでも共有することができ、有意義であった。診断名や症状名が特定されない間の悩み、特定された後も学校や社会に認知されておらず、本人、家族とも大変だった悩みについても伺うことができた。医療はどんどん進み、変わっていくので、正しい情報の周知が必要という思いを強くした。また、当事者や家族は大変な暮らしの中、必要な情報をキャッチできないこともあり、情報の発信についてはまだまだ工夫の余地があると感じた。

【検討結果のまとめ】

教育民生委員会として、調査・研究テーマに掲げた「青少年の自立支援」について、9回にわたり協議し、検討した結果の課題・問題点は、次のとおりである。

1. 居場所について

- ①学校現場では、児童生徒の個々の状況に応じた学習、相談、居場所等の環境が十分に整っていない。
- ②義務教育を終えた青少年の居場所が確保されていない。
- ③子どもたちの成長・発達にとって、遊びは大切であるが、安心・安全で魅力ある遊びの場が、不十分である。

2. 学習支援について

- ①不登校等の子の学習の機会として、「ふれあい教室」等があるが、そこにも通えない子もおり、不十分である。
- ②学習支援事業は重要な取り組みであるが、参加人数が少ない。

3. 相談支援体制・情報提供について

- ①義務教育を終えると、相談・支援につながりにくい。
- ②現在ある相談支援体制に関しても、子どもから高齢者まで幅広い世代に周知されて

いない。

③ライフステージに応じた相談支援体制が、きめ細かなものとはなっていない。

4. 子どもの権利等に関する認識について

①不登校は問題行動である、不登校児童生徒は学校復帰を行うべきという考え方が、まだまだ本人、家族、学校関係者、地域に根強くある。(教育機会確保法の趣旨・内容が全て本人、家族、学校関係者、地域に浸透していない。)

②亀山市では、子どもを権利の主体として尊重し、守る意識の醸成が不十分である。

よって、教育民生委員会として、青少年の自立支援について、下記のとおり市長に対し提言を求める。

記

1. 居場所について

①学校現場で、児童生徒の個々の状況に応じた学習、相談、居場所等の環境を十分に整えること。

②義務教育を終えた青少年の居場所を確保すること。

③子どもたちの成長・発達にとって、遊びは大切であることから、安心・安全で魅力ある遊びの場を提供すること。

2. 学習支援について

①不登校等の子の学習の機会として、「ふれあい教室」等があるが、そこにも通えない子もいるため、アウトリーチ(ただ待つのではなく、直接出向いて、必要とされる支援に取り組むこと)を含め、確保し、サポートすること。

②学習支援事業は重要な取り組みであるが、参加者が少ないため、ネーミングも含め、気兼ねせずに参加できるような体制にすること。

3. 相談支援体制・情報提供について

①子どもから高齢者まで幅広い世代に相談支援体制やその内容について、パンフレットなどを利用して周知すること。

②ライフステージに応じた相談支援体制を、きめ細かなものにする。

③様々な体験を通して、自己肯定感を高められる機会を設け、必要な方に提案するこ

と。

4. 子どもの権利等に関する認識について

- ①不登校は問題行動である、不登校児童生徒は学校復帰を行うべきという考え方が、
まだまだ本人、家族、学校関係者、地域に根強くあるため、教育機会確保法の趣旨・
内容を周知すること。
- ②（仮称）子どもの権利条例を制定すること。