

子供たちの教育相談の充実について（中間報告）（素案） ～学校の教育力を高める組織的な教育相談体制づくり～

第1章 はじめに～本協力者会議の基本姿勢～

1 本協力者会議の審議経過と報告のねらい

本協力者会議は、文部科学省初等中等教育局長の諮問機関として、平成27年12月に発足し、子供たちの悩みや不安を受け止めて相談に当たることや子供たちが置かれている環境に適切に働き掛けて子供たちの状態を改善する観点から、(1)教育相談体制の今後の方向性について、(2)スクールカウンセラー（以下「SC」という。）及びスクールソーシャルワーカー（以下「SSW」という。）の役割の明確化について、(3)教育相談体制の充実のための連携の在り方について、調査研究を行う役割を与えられた。

これまで、教育相談に関する調査研究については、教育相談等に関する調査研究協力者会議の平成19年7月報告「子供たちの教育相談の充実について」（以下「平成19年報告」という。）、平成21年3月報告「子供たちの教育相談の充実について」（以下「平成21年報告」という。）があり、それぞれ、教育相談活動の充実に関する基本的な視点や取組の指針となる提言自体は今でも変わらぬ妥当性がある。

しかしながら、いじめや自殺などが後を絶たず、小学校における暴力行為の件数は右肩上がりの状況が続いており、小・中学校の全児童生徒数に占める不登校児童生徒数の割合も増加傾向にある。

平成26年1月に、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行されるなど、国を挙げた子供の貧困対策が求められ、さらに、平成27年12月21日の中央教育審議会答申（以下「チーム学校答申」という。）において、学校や教員が心理や福祉等の専門スタッフ等と連携・分担する「チームとしての学校」の体制を整備し、学校の機能を強化していくことが重要であると提言されている。

このような現状を踏まえ、これまでの教育相談に関する提言に、新たに付加すべき点がないかを今一度検証することが必要である。

本協力者会議は、現状と課題をできる限り実証的・客観的に検証すること、様々な立場から実践に携わっている関係者からヒアリングを行うなど幅広く意見を聴くことに特に配慮し、検討を進めてきた。また、国民の幅広い理解と協力が得られるよう、会議を公開するなど、開かれた会議運営に努めてきた。

本報告は、学校や教育関係者等における取組の充実にあ資するための指針となる提言を盛り込んでいる。各教育委員会や学校等において関係者が本報告を活用し、今後の教育相談に関する取組の更なる充実を図ることを期待したい。

2 教育相談施策の変遷

(1) SCについて

いじめ、不登校などの子供たちの問題行動等への対応に当たっては、子供たちの心に働き掛けるカウンセリング等の教育相談機能を充実させることが必要であるとの認識の下、平成7年度に「スクールカウンセラー活用調査研究」（都道府県・政令指定都市対象の委託事業）が創設された。調査研究の委託事業においては、心理学の領域に関する大学院レベルの知識及び実践研究を通じて臨床経験を有する者という専門性と、子供たちにとっては、評価者として日常接する教職員とは異なることで、教職員や保護者には知られたくない悩みや不安を安心して相談できる存在であること、教職員にとっては、子供たちやその保護者と教職員との間で第三者としての架け橋的な仲介者の役割を果たしてくれる存在であることが高く評価された。

平成13年度からは、同調査研究の成果を踏まえ、また、平成10年6月30日の中央教育審議会答申「新しい時代を拓く心を育てるために」の中でも、「スクールカウンセラーの果たす役割は極めて重要であり、子どもたちの心の問題の多様化・複雑化という状況を踏まえると、すべての子どもがスクールカウンセラーに相談できる機会を設けていくことが望ましい」と提言されていることに鑑みて、「スクールカウンセラー等活用事業」として、都道府県・政令指定都市を対象とする補助事業が開始された。

「チーム学校答申」においては、「子供たちの問題行動の背景には、多くの場合、子供たちの心の問題とともに、家庭、友人関係、地域、学校など子供たちの置かれている環境の問題があり、子供たちの問題と環境の問題は複雑に絡み合っていることから、単に子供たちの問題行動のみに着目して対応するだけでは、問題はなかなか解決できない。学校現場で、より効果的に対応していくためには、教員に加えて、心理の専門家であるカウンセラーや福祉の専門家であるソーシャルワーカーを活用し、子供たちの様々な情報を整理統合し、アセスメントやプランニングをした上で、教職員がチームで、問題を抱えた子供たちの支援を行うことが重要である。」と提言されている。

また、平成27年12月21日に子どもの貧困対策会議で決定された「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」（以下「すくサポ」という。）においては、全ての子供が集う場である学校をプラットフォームとして、「チームとしての学校」の観点から、子供やその家庭が抱える問題へ対応するべく、スクールソーシャルワーカーの活用により、学校と福祉部局が連携して子供が置かれた様々な環境に働きかけ、問題を解決していく体制の整備や、貧困対策のための重点加配等、配置の拡充を行うとともに、スクールカウンセラーについても、児童生徒の感情や情緒面の支援を行っていくため、貧困対策のための重点加配等、配置を拡充する」として、平成31年度までにSCを全公立小中学校（約27,500校）に配置するという目標が掲げられ

ている。

- (※) なお、「スクールカウンセラー等活用事業実施要領」（平成27年4月1日改訂）において、地域や学校の実情を踏まえ、合理的であると認められる場合は、心理臨床業務等について一定の経験を有する者を「スクールカウンセラーに準ずる者」として任用できるとしており、「スクールカウンセラーに準ずる者」も、学校においては、「スクールカウンセラー」と呼ばれていることから、本報告書においては「スクールカウンセラーに準ずる者」も「スクールカウンセラー」に含まれるものとして整理する。

(2) SSWについて

いじめ、不登校などの子供たちの問題行動等の背景には、子供たちの心の問題とともに、家庭、友人関係、地域、学校など子供たちの置かれている環境の問題もあり、子供たちの問題と環境の問題が複雑に絡み合っている。そのため、子供たちの心に働き掛けるカウンセラーのほかに、子供たちの置かれている環境に働き掛けて子供の状態を改善するため、学校と関係機関をつなぐソーシャルワークを充実させることが必要であるとの認識の下、一部の自治体（群馬県、大阪府、香川県、熊本県など）における取組を参考として、平成20年度に「スクールソーシャルワーカー活用事業」（都道府県・市町村を対象とした調査研究委託事業）が創設された。

この委託事業においては、SSWは福祉の専門家として、社会福祉士や精神保健福祉士の資格を有する者を基本としつつ、過去に教育や福祉の分野において活動経験の実績等のある者もSSWとされた。

この調査研究が始まったことで、一部自治体での取組が一気に全国的な広がりを見せた。これは、それまで学校現場において不足していた関係機関との連携に関する知見や技能をSSWがカバーできることが示され、学校におけるSSWへのニーズが高まったと考えられる。

このニーズの高まりを背景として、平成21年度からは、「スクールソーシャルワーカー活用事業」として、都道府県・政令指定都市・中核市を対象とする補助事業が開始された。

SSWも、(1)で記述したとおり、チーム学校答申において、その活用が重要であることが提言されており、また、すくサポにおいても、特に貧困対策における重要性から、配置拡充が求められており、平成31年度までにSSWを全ての公立中学校区（約1万校）に配置するという目標が掲げられている。

- (※) なお、「スクールソーシャルワーカー活用事業実施要領」が平成27年4月1日に一部改正され、それまで、SSWの選考について、「社会福祉士や精神保健福祉士等

の福祉に関する専門的な資格を有する者が望ましいが、地域や学校の実情に応じて、福祉や教育の分野において、専門的な知識・技術を有する者又は活動経験の実績等がある者」のうちから行うものとされていたところ、「原則として、社会福祉士や精神保健福祉士等の福祉に関する専門的な知識を有する者のうちから行う」こととされた。

(3) 「活動方針等に関する指針」について

「平成21年報告」は、①SCについて、②SSWについて、③教育相談体制の充実のための連携の在り方について、④電話相談について、を中心的なテーマとして、平成20年4月から平成21年3月までの1年間に14回の審議を行い、SC及びSSWの効果的な活用のための「活動方針等に関する指針」（以下「ビジョン」という。）の作成等を教育委員会に求めるなどの内容の報告書がまとめられた。

その後、「平成22年度第1回都道府県・指定都市生徒指導担当指導主事連絡会議での研究協議の結果について」（平成22年7月16日付け22初児生第15号文部科学省初等中等教育局児童生徒課長通知）（以下「平成22年通知」という。）において、学校、SC、SSW、教育委員会の役割分担を含め、SC及びSSWの効果的活用について、ビジョンとして策定し、各教育委員会において明文化し公表することが不可欠であるとされた。

3 ビジョンの在り方について

SC及びSSWに求められる学校のニーズが多様化する中で、SC及びSSWを学校組織の中で有効に機能させるためには、SC及びSSWの職務内容を、地域や学校の実情に応じて明確にすることが重要である。教職員、SC、SSWがそれぞれの役割について共通理解を図ることで、学校での教育相談が円滑になるとともに、SC及びSSWにとっても働きやすい環境となる。

また、学校によって様々な判断で実施されている教育相談が、SCによるカウンセリングやコンサルテーション、SSWによるアセスメントやプランニング、養護教諭やその他の教職員による日常的な支援など、それぞれの役割を明確化することにより、一定の水準を保つことができるなど、教育相談の質の向上が期待できる。

さらに、教育相談体制を有機的に機能させるためには、教職員、SC、SSWのそれぞれの役割を踏まえた連携・協力体制等を構築するコーディネーター役の教員を位置付け、組織的に活動を進める必要がある。

そのために、明確化すべき内容としては、以下の内容が挙げられる。

「活動方針等に関する指針」に盛り込むべき内容

○SC及びSSWの活用のねらい

- ・ S C及びS S Wを活用することのねらい
- ・ 配置方法のねらい、趣旨
- S C及びS S Wの職務内容
 - ・ S C及びS S Wと学校の職務内容、役割分担
 - ・ 勤務形態
- 校内の教育相談体制
 - ・ 校務分掌への位置付け
 - ・ 相談室の整備・運営
 - ・ コーディネーター役となる教育の位置付けと役割
 - ・ 管理職、生徒指導主事、養護教諭等との連携
- 教育相談に当たっての留意点
 - ・ 守秘義務と情報共有
 - ・ 小学校、中学校の連携
 - ・ 関係諸機関との連携
 - ・ 緊急支援が必要な場合の対応
 - ・ 家庭訪問の方法

各教育委員会におけるビジョンの策定状況を把握したところ、いまだにビジョンが策定されていない又は策定されていても関係する事業の実施要領等を用いた形式的な内容にすぎないなど、現行のビジョンは、S C及びS S Wの効果的な活用に資するものとはいえない状況にある。そのため、S C及びS S Wにどこまでの役割を求めるのかは地域の事情によって異なるという事実を留意しつつ、各教育委員会におけるビジョンの内容を集約したガイドライン（素案）を示すこととした。ガイドライン（素案）は、各教育委員会がビジョンを策定する場合の必要最低限の情報を盛り込んでいる。各教育委員会においては、ガイドライン（素案）を参考とし、S C及びS S Wに求める役割を勘案して、地域の実情に応じてカスタマイズしたビジョンを策定されたい。

（以下の項目は、引き続き、検討の上、中間報告で取りまとめる。）

校内体制における位置付け

担うべき職務内容

（以下の項目は、引き続き、検討の上、最終報告で取りまとめる。）

教育相談体制の今後の方向性について

教育相談体制の充実のための連携の在り方