

地方都市における子どもの貧困対策としての教育保障の展開

北九州市立大学基盤教育センター・地域創生学群専任講師 寺田千栄子

北九州市立大学基盤教育センター・地域創生学群准教授 坂本 毅啓

下関市立大学経済学部教授 難波 利光

目次

1. 関心の所在
 2. 調査の概要と倫理的配慮
 3. 調査結果
 - 3-1 一般社団法人 ストリート・プロジェクト
 - 3-2 特定非営利活動法人 山科醍醐こどものひろば
 - 3-3 大牟田市社会福祉法人地域公益活動協議会
 - 3-4 滋賀の縁 創造実践センター
 - 3-5 糸満市学習等支援事業「いまなび」
 - 3-6 福山市子ども健全育成支援事業
 - 3-7 姫路市学習支援事業
 4. 結果の考察
 - 4-1 社会的自立を意識した学習支援の展開
 - 4-2 スクールソーシャルワーカーの活用
 - 4-3 制度の狭間にある課題へのアプローチ
 5. 結語
- おわりに

1. 関心の所在

近年、わが国における子どもの貧困状態について多くの議論がなされている。2014（平成26）年、厚生労働省による「国民生活基礎調査」によると、子どもの相対的貧困率は16.3%に上ると報告されており、深刻な状況にあると考えられる。このような状況は、北九州市においては20%以上25%未満、下関市においては30%以上35%未満となっており、関門地域においても同様である。このような子どもたちを取り巻く状況の改善は急務の課題であると考えられ、官民を問わず様々な対策が講じられはじめた。特に、子どもの貧困対策としての学習支援事業は、全国的に増加傾向にある。この背景には、2013（平成25）年に成立した「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が影響していると考えられる。この法律の施行に伴い閣議決定された「子どもの貧困対策大綱」において、貧困世帯の子どもへの教育支援が位置付けられた。加えて、2015（平成27）年度より開始された「生活困窮者自立支援制度」の開始により学習支援が任意事業とされたこともあり、全国的に学習支援

事業が広がりを見せていると考えられる。

そもそも貧困と教育機会については、これまでも多くの先行研究によりその関係性が指摘されてきた。例えば岩田（2007）は、「ホームレスなどの貧困や社会的排除にさらされる危険性が高い『不利な人々』の背後に低学歴がある」と指摘している。また、村松（2016）は、「子どもの貧困の問題と、教育機会の均等の問題は密接に関係し、貧困の再生産や連鎖を防ぐためには、福祉・教育政策双方から、貧困世帯の子どもの教育・進学を支援し、教育機会の不平等を是正する対策を講じる必要がある」と述べている。このように、子どもたちの教育の機会を保障していくことはわが国にとって未来への投資でもあり、貧困状態に陥ることを未然に防止していくことが期待できる。これらを通して、子どもたちの教育を保障していくことは、広義の福祉政策の一環としても大きな意義があると考えられる。これらを踏まえて、本稿の目的は子どもの貧困対策としての教育保障の方向性や展開について、先行的に取り組まれている地方都市の実践からモデルを示していくことにある。

2. 調査の概要と倫理的配慮

先行的に事業に取り組んでいる地方自治体や民間団体（特定非営利活動法人；NPO）等をリストアップしてヒアリングを実施した。リストアップには地方都市として政令市および中核市、そして小規模市から列挙し、各団体・組織が取り組んでいる内容や課題を分析することを通して、効果的な教育保障に向けた取り組みを検討した。

調査内容は、事業の内容、取り組むに至った経緯、成果、今後の課題などについてヒアリングを行った。調査に当たっては倫理的配慮として、担当者に研究テーマの説明やヒアリング内容の取り扱いについて説明をし、同意を得た上でヒアリングを行った。

3. 調査結果

調査結果については、以下の通りである。ヒアリング内容及び提供資料を基に内容を構成した。参考した提供資料については、注釈にて明記した。

3-1 一般社団法人 ストリート・プロジェクト（福岡県福岡市）

福岡市は、九州の北部に位置し、九州最大の都市である。九州地方における経済・交通・文化の中心となっており、アジアとの玄関口でもある。近年は国内外からの人口流入も多く、多様な子どもたちが生活をしている。

ストリート・プロジェクトは、福岡市において若者の夢の実現や自立を支援するための活動を行っている。経済的困窮や人間関係の問題などが原因で学習機会を失った結果、就職や進路の選択肢が限られ、自己肯定感も低くなりがちな状況に生きづらさを感じ、学校や家庭に居場所を感じにくい青少年、その他社会的弱者一般を対象に「好きなことで食べていけるようになる」ための経済・教育及びメンタルの側面から支援を実施する。

主な活動内容として、4つの活動を紹介する。無料塾 学び舎 1525：高校の進学や、専門学校・大学への進学や資格試験の受験を断念していた若者に無料の学習指導を実施している。進学や高等学校卒業程度認定試験や准看護師の資格取得を実現し、経済的な自立を目的としている。また、英検・漢検の資格取得、小中学校の学び直しも可能であり、県立高校通信制課程在籍生の補習サポートなども実施している。たまごの会：多様な職種の人や、その仕事に就くための勉強をしている学生から、その仕事に就いた動機、やりがい、苦労話などについて話を聴き、就職または自営を始めるまでにすべきことや心構えについて学ぶ場を提供するなど、キャリア教育を実施している。おうちごはん：すべての取り組みにおいて食事を提供し、「一緒に食べる」体験を提供している。家庭的な雰囲気の中で、居場所を作ることを目的とし実施している。一人暮らしのサポート：これから一人暮らしを行う若者のために、家電製品などの必要物品を給付するなどの支援を実施している。¹

この団体の特徴は、理事長の思いが即応性を持ち団体の活動に反映することが出来ている点である。これは、この団体が寄付を中心に資金を調達しており、自治体等からの助成を受けていないことから実現できているものと考えられた。

3-2. 特定非営利活動法人 山科醍醐こどものひろば（京都府京都市）

京都市にある山科醍醐地域は、京都市の東部、滋賀県との府県境界に位置する。山科区と伏見区の醍醐地域を合わせて、人口約19万人のこの地域には、約3万人の子どもたち生活している。この団体は、本来「山科醍醐親と子の劇場」として、山科醍醐地域における親子劇場を中心に、親子で文化に触れる機会を創出することに取り組むことを目的とし設置された。その後、会員にとどまらずより多くの地域の子供達と共に活動を作るべく、現山科醍醐こどものひろばとして再スタートをしている。

現在は地域密着型で活動エリアを限定し、そこにある子ども様々な問題に対応すべく多様な事業を展開している。とりわけ子育てサポート事業の一環として子どもの貧困を抱える家庭に「学習サポートのびのび」のサービスを提供している。

「学習サポートのびのび」は、発達課題、不登校、家庭的課題（子どもの貧困、ネグレクト）などの課題を抱え、自己肯定感が低い子どもたちに、サポーターがマンツーマンでかわり、生活支援・学習支援・余暇支援の取り組みを行い、自己肯定感を高めることを目的としている。また、法人内のほかの事業に参加したり、本法人以外の団体（ユースサービス協会、小学校等）とネットワークを作ったりして、力をつけた子どもたちの世界を広げることにも目指している。のびのび@らいふ、のびのび@ら～にんぐ、のびのび@ほーむ、のびのび@ひろば、のびのび@きゃんぷ、のびのび@たいむ、のびのび@だいが、だいが中3勉強会など、多様な支援を展開している。この活動では、これまで多くの子ども達へ支援がなされており、利用していた中学生全員が高校へ進学をするという効果を上げている。²

この団体の特徴は、地域密着型で多様な支援を展開しているところにある。地域に密着したこの形態は、学校や行政などからの認知度も高く、連携も積極的に行われていた。また、周辺に大学も多く、授業に招かれ実践を交流する場などが多くあり、学生のボランティアなどを集めやすい環境にある。一方で、利用する子ども達を取り巻く課題は多様化してきており、専門的な見地を得ながら支援の継続をしていくことが今後の課題であると挙げられていた。

3-3 大牟田市社会福祉法人地域公益活動協議会（福岡県大牟田市）

福岡県大牟田市は、福岡県の最南端に位置し、熊本県と隣接をしている。かつては炭鉱のまちとしても知られ、エネルギー革命のあおりを受け市民の生活も大きく変化を遂げてきた歴史を持つ。超高齢化が福祉課題として知られているが、子どもたちの貧困における課題も深刻な状況である。

これらの地域課題に対応すべく、大牟田市社会福祉法人地域公益活動協議会は 2015（平成 27）年に設立された。主に生活困窮者自立支援法の施行や介護保険制度の見直しなど、時代に見合ったふさわしい社会福祉法人を目指すために、大牟田市内の 16 の社会福祉法人が有志で集まり協議会を設立し、生活困窮者レスキュー事業などを展開している。この生活困窮者レスキュー事業は、制度のはざまに存在する課題や生活困窮等新たな福祉課題等に対し、社会福祉法人が柔軟に対応し地域のセーフティネットの役割を担うことを目的に創設された。事業は 5 法人から選出された運営委員および事務局を担う大牟田市社会福祉協議会を中心に運営されている。活動資金は、各法人に所属する会員からの会費で拠出されている。

2016（平成 28 年）度の活動内容として、生活保護受給等や貸付金が出るまでのつなぎとして食糧支援、生活保護受給等や貸付金が出るまでのつなぎとしてつなぎ資金を貸し付け、ごみ屋敷の清掃やごみの処分費用について支援、その他制度の狭間にある課題への支援など多岐に渡る活動などが実施された。これらの活動の本質は、各法人が経営する社会福祉施設が地域の生活困窮者の身近な相談相手となり、市役所、地域包括支援センターなどの公的機関や、市社会福祉協議会や校区社会福祉協議会・民生委員児童委員協議会などの地域福祉の組織等と連携し、経済的援助を含めた即応性のある対応を図るとともに継続的な支援を行う点にある。³

この取り組みの特徴は、生活困窮者への制度のはざまの支援を、スピード感を持って実施できる点にある。これは、団体の意思決定の仕組みを簡素化し、機動性を持った対応ができるような仕組みを整備していることから実現を可能にしていると考えられた。現在はモデル的に試行されており、今後の活動の拡充にさらなる期待が望まれた。

3-4 滋賀の縁 創造実践センター（滋賀県）

滋賀県は、近畿地方北西部に位置し、琵琶湖を取り囲むように 13 市 3 郡 6 町が位置する。滋賀の縁創造実践センターは、滋賀県内の民間福祉関係者が枠を超えてつながり、地域住民とともに社会とつながっていない人々を支援する仕組み人々の縁を紡ぎなおし、生き生きと地域の中で暮らせるよう支援する仕組みと実践を滋賀県下で作っていくための推進母体として 2014(平成 26)年に設立された。背景には社会的孤立や生活困窮の問題があり、もとより地域福祉の実践者として位置づけられていた滋賀県社会福祉協議会が事務局となっている。

主な事業としては、子ども食堂を中心とした縁・共生の場づくり、課題解決のためのネットワークづくりを実施している。また、社会福祉施設のスペースを利活用したモデル事業が行われており、不登校等しんどさを抱える子どもの夜の居場所であるフリースペース、要養護児童の自立支援、重症心身障害者の入浴支援、引きこもり状態にある人と家族の支援、生きづらさを抱える人の働く場づくりなど、制度の狭間となっていたり支援の届いていなかったりする課題に対して取り組みを行っている。

特徴的な取り組みとしては、子ども食堂の設立希望者に対して助成金を支給している点である。地域の中には、潜在的に「子どもたちのために何かしたい」と思っている人も少なくない。そのような思いを後押しすべく、スタートアップ資金として支給を行っている。これらの成果として、滋賀県内には 44 か所と多くの子ども食堂が（2016（平成 28）年時点で）存在する。⁴ これらが継続的に活動できるよう支援していくことが、今後の課題となってくる。

3-5. 糸満市学習等支援事業「いまなび」

沖縄県の沖縄本島南部に位置する糸満市は、人口 6 万人程の小規模な地方都市である。西部に公務員官舎があり、市全域で見ると住民の生活には開きが見られる。市全体の被保護率は 19%（2014（平成 26）年度平均）である。貧困の連鎖は起きており、中卒の学歴が繰り返され、中学校を卒業した後に高校へ進学しようという目標を保護受給世帯でくらす子ども達に持ってもらうことも困難な状況があった。中卒では将来の職業選択の幅が限られるため、その選択肢の幅を広げるためにも高校進学へと目標を持ってもらいたいが、親がその選択肢を提供できない現状があった。この貧困の連鎖を断ち切ることを目的として、2012（平成 24）年 5 月から、モデル事業として集合型学習支援の事業に取り組んできた。

2016（平成 28）年度は、一般社団法人教育振興会に委託して、実施している。対象は市内在住で経済的に困窮している家庭に属する中学 1 年生から 3 年生である。場所は糸満市の西部に開室している。時間は月曜日から金曜日までの平日のうち、週 2 回、15 時から 21 時までの間利用することが出来る。費用負担は無料であり、定員は 30 名である。直接的に学習を指導する支援員が 2 名、全体を統括している委託先の責任者が 1 名、それとは別に市の社会福祉課の支援相談員が 1 名配置されている。毎回の参加者は、だいたい 10 名から

15名程度である。

特徴的な取り組みとしては、地場産業に応じたキャリア教育の展開が挙げられる。具体的には糸満市には漁師町があり、漁業が盛んである。実際に漁師に来てもらい、具体的な仕事内容や経費、そして所得等まで学ぶ。その上で実際に海釣りに参加している。これは子ども達に住み慣れた地域で生きていく術を教えると言うことと同時に、地域の産業の担い手をどう育てていくのかへとつながっている。

今後の課題としては、中学校卒業後のフォローが出来ていないが高校へ進学しても継続的な支援が必要、定員は30名だがもっとニーズがあるのではないか（現在はほとんどが母子、無就労世帯）、教育機関との連携によるより手厚い支援が必要、といったことが挙げられた。⁵

3-6 福山市子ども健全育成支援事業

福山市は広島県東部に位置し、隣接する尾道市とともに広島第二の経済圏を形成する中心的な地方都市である。人口は約47万人（2017（平成29）年1月時点）である。

生活保護の支援に長年携わった経験から、貧困の連鎖を感じたケースワーカーからの発案で、子どものいる生活保護受給世帯に実態調査を2009（平成21）年に実施した。その結果、生活保護受給世帯に属する子どもと、それ以外の子どもとの間に明確な格差が明らかとなった。これを踏まえて、まずは高校進学への支援ということで、2010（平成22）年度から市の直営方式にて集合型学習支援を開始した。

2016（平成28）年度には、子ども健全育成支援事業という枠組みで、生活保護の受給世帯を含む生活困窮世帯の子どもとその保護者に対して、貧困の連鎖を断ち切るべく、進学や就労に向けた支援、学習、環境の整備等、次世代育成支援等を展開している。支援体制としては、専門知識を持つ「家庭・教育支援員」及び「家庭訪問員」、「教育アドバイザー」を配置している。具体的な支援内容としては 児童・生徒登校支援、高等学校等進学支援、子どもの居場所を兼ねた学習支援、高校中退防止支援を行っている。さらに連携体制構築のために教育委員会、福祉部、児童部が連携してアウトリーチ担当者会議を随時実施し、効果的な子どもおよび保護者支援につないでいる。

これまでの事業を通して、担当者としては次のような見解に至っている。経済的・生活的自立だけでなく社会的自立の視点を重視すべき、貧困の連鎖が確実に続いていることを認識する、主体的に自分が選び取れる自律を獲得させる（知らないことは思いつかないし、経験の無いことは選択肢に入りにくい）、本人の努力を超えたりリスクに対しては社会が対応するという制度の役割が重要、という4点である。なお、今後の課題としてはボランティアの確保が挙げられる。特に近隣の大学との連携も過去にあったが、現在は途絶えており、新たな連携に向けた関係づくりを検討する必要があるとのことであった。⁶

3-7. 姫路市学習支援事業

姫路市は兵庫県西部に位置し、兵庫県西部一帯の播磨地域の中心都市である。人口約 53 万人（2017（平成 29）年 2 月時点）の中核市である。

姫路市における学習支援事業は、生活保護に携わっているケースワーカーの間で、高校進学支援を中心とした学習支援の必要性が提起されてきた。2013（平成 25）年度に、生活保護制度の中でセーフティネット補助金を活用し、生活保護受給世帯へ訪問型の学習支援を開始した。これにともなって中学校教員免許を有するもと公立中学校教諭を嘱託職員として 1 名採用した。さらに生活保護地区担当ケースワーカー有志によって、夏休みや浮流休み等の長期休暇期間に学習会を実施した。

2014（平成 26）年度からモデル事業を開始し、NPO への委託による集合型学習支援事業を開始した。対象は生活保護受給世帯及び生活困窮世帯に属する中学生 30 名であった。2015（平成 27）年度からは本格実施となり、前年度のモデル事業の実績から委託予算を倍に増額した。これにより集合型支援の定員を 45 名に増員し、各学年 15 名ずつとなった。これとは別に個別訪問型事業支援員を嘱託職員として増進した。2016（平成 28）年度は、集合型学習支援の学年別定員を変更し、定員枠を柔軟に運用することとした。集合型学習支援では毎週 1 回 90 分の授業を行っている。長期休暇中はや定期テスト前は週 2 回としている。保護者への受験情報提供や教育相談の実施、お楽しみ会の開催や清掃ボランティア活動などの居場所づくりや社会参加経験の場も提供している。講師には有償の大学生ボランティアも参加している。個別訪問型支援事業支援員の内 1 名を任期付きフルタイム職員（学習支援専門のケースワーカー）として採用し、支援対象者に合わせ訪問時間を柔軟に対応できるようにした。

成果としては、高校への進学実績だけでなく、社会性の向上や学校生活の安定、支援員からの保護者への働きかけによる学習環境の改善などが見られた。今後の課題としては、開催場所・訪問支援の範囲拡大、参加をすすめるための広報の工夫、支援拒否などによって介入できないケースがある、事業の継続性のための予算の確保が必要、といった点が挙げられた。⁷

4. 結果の考察

4-1. 社会的自立を意識した学習支援の展開

今回の調査においては、多くの自治体や NPO などが学習支援事業に取り組んでいることが明かとなった。この背景には、2013（平成 25）年「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の成立がある。法律の施行に伴い閣議決定された「子どもの貧困対策大綱」において貧困世帯の子どもへの教育支援が位置付けられたこと、2015（平成 26）年度より開始された生活困窮者自立支援制度の開始により学習支援が任意事業とされたことが追い風となり、全国的に学習支援事業が広がりを見せている。そもそも学習支援は、貧困世帯の自立を促す福祉施策として開始されたが、近年では子どもの健全育成や学びの充実など、教育施策としても重要な位置づけになってきている。今回の調査で先進的に学習支援事業を実施し

ていた団体から、これらの重要性を踏まえた事業を展開していくための示唆を得ることができた。

まず、学習支援事業は地域密着型で展開していくことに有効性があると考えられた。例えば、京都府京都市にある NPO の山科・醍醐こどもひろばでは、山科・醍醐地域の小中学生と対象者を明確にし、学習支援事業を展開していた。この団体は、1980 年より山科・醍醐地域において子どもをはじめとする市域住民の文化芸術活動に寄与してきた。長年地域に資する活動してきたことによって培われた信頼を活かし、現在は生活困窮世帯にかかる学習支援事業なども実施するようになった。山科・醍醐地地域での長い活動実績は、地域の課題を明確にアセスメントすることにつながっており、地域の特性に応じた柔軟な事業の運用が可能としていた。また、子どもたちと日常的に接する学校教育現場とも、良好な連携を行うことが出来ていた。子どもの教育の保証の中核を担う学校は、日常的なかかわりを通して子ども達の支援を要する状況や変化に気づきやすい場であるといえる。学校と日常的に連携をすることで、行政では把握が出来ない支援が必要な子どもへのアウトリーチが可能となることが考えられた。

次に、なるべく早期に子どもたちへ介入し継続的な支援が展開することに有効性があると考えられた。学習支援事業の目的は、高校進学だけではなく、居場所や多様な毛権を提供することにより、経済的自立、社会生活における自立、日常生活における自立を目指すところにある。一般的に学習支援が実施される中学生では、ある程度の自我が形成され生活スタイルも確立していることが多く、学習などの生活習慣を再定着させていくことは極めて困難である。そのためには、なるべく早期から学習支援事業を開始することが必要である。また、山崎（2014）は、経済的困窮世帯と密接なかかわりがあるネグレクトにおいても、支援が早期介入することで不登校や非行など子どもの二次的行動を未然防止につながる事が明らかとしている。このように子どもを取り巻く課題に早期に支援介入していくことで、成長に合わせて継続的に支援を実施することができ、子ども達への自立の促進へとつながっていく。また、そのためには学習支援にとどまらず、生活全体の包括的な支援を展開していくことが重要である。子どもたちが安心して学習に取り組めるようになるためには、その基盤となる基本的な生活が安定することが重要である。安心して生活できる環境は、日常的な生活習慣だけでなく、子どもたちの自尊感情や自己肯定感を高めることにつながっていく。学習の支援にとどまらず、保護者への働きかけを含めた生活全体への支援を行っていくことが重要である。例えば、沖縄県那覇市において子どもの居場所運営支援事業の補助金を受ける 16 団体のほとんどが学習支援事業に多様な生活支援を実施している。これは、単に食事提供にとどまらず、社会生活に必要な知識の伝達や社会性の醸成など、子ども達の社会的自立を目指すうえで有効であると考えられた。

最後に、学習支援においてもキャリア支援を位置付けていくことは、重要な視点である。子どものサイドに立てば、子ども達の将来の職業選択の幅を広げることの支援である。そして生活に困窮している世帯においては、親から職業選択の提供をすることは困難を伴うことが多い。また地域のサイドに立てば、地域の産業の担い手を育成するということでも

あり、投資論的立場からは将来の納税者や学習支援の支援者（ボランティアを含む）を育成するという点でもある。地域から暖かい支援を受けて育った子どもは、その恩を返そうと支援の担い手になろうとすることが多い点は、地域において将来必要となる貴重な人材を育てているという点は看過すべきではない。

4-2 スクールソーシャルワーカーの活用

わが国において子どもたちの教育を保障する役割は、学校教育現場が中核を担っている。しかしながら、貧困世帯における不登校の発生率は高率であるとの指摘も多く、教育の機会を逸している子どもたちも少なくない。このような子どもたちの教育を保障していくための専門職が、スクールソーシャルワーカー（以下、SSWr と記す）である。門田（2008）は「学校ソーシャルワーク（social work in school）は、児童生徒の等しく教育を受ける権利や機会を保障していくことを目的としたソーシャルワークの専門的援助活動である。学校ソーシャルワークでは、児童生徒が教育の機会均等が侵害された状況にあるとき、その状況改善に向けて取り組んでいく」とし、SSWr は学校教育現場において子どもたちの教育保証を行っていく専門職であることが示されている。わが国では 2008（平成 20）年度の文部科学省「SSWr 活用事業」において、SSWr の本格的な活用が全国的に進められた。2014（平成 26）年度には、「子どもの貧困対策に関する大綱」において総合的な子どもの貧困対策の推進を打ち出した。これは、すべての子どもが集う場である学校を、子どもの貧困対策のプラットフォームとして位置づけ、貧困の連鎖的様態を断ち切ることを目的としている。そのために、きめ細やかな授業の推進を基本とした学校教育における学力の保証、地域における学習支援を中心とした学習支援の充実、教育相談の充実を目指し、そのつなぎ役としても SSWr に大きな期待を寄せている。

今回の調査において、SSWr が効果的な活用されている事例を見ていくことにする。まず、福岡県大牟田市における実践である。大牟田市は、世代を問わず地域福祉に積極的に取り組んでいる自治体の一つである。貧困世帯の支援において特徴的であるのが、市内の社会福祉法人が有志で集まり大牟田市社会福祉法人地域公益活動協議会を組織し、「生活困窮者レスキュー事業」を展開している点である。この事業では、生活保護受給等や貸付金が出るまでのつなぎとして「つなぎ資金」の貸し付けや食糧支援など、既存の制度では対応できなかった狭間への経済支援を行っている。ここでは、事業へのつなぎ役に注目し、話を展開していきたい。この事業は、会員が地域住民の生活困窮などの初期相談を受けた場合、社会福祉協議会の総合相談の窓口である「生活支援相談室」へとつなぐことで支援が開始される仕組みである。これらが効果的に動いていくには、地域住民のニーズをアセスメントし、対象者をスクリーニングすることが必要になると考えられる。しかしながら、このアセスメントにおいては一定の知識や価値を中心とした専門性が必要である。とりわけ、支援を要する子どもたちをスクリーニングしていくには、子ども達が日常を過ごす場である学校教育現場でアウトリーチを行っていくことが重要であると考えられる。大牟田市においては、SSWr がアウトリーチを実践し、支援が必要な子どもを適切にスクリーニングし、

支援へのつなぎ役を担っていた。

前章で取り上げてはいないが、沖縄県那覇市での事例を紹介しておく。沖縄県は、全国に比べて深刻な子どもの貧困に関する状況であり、県を挙げて「沖縄子どもの貧困緊急対策事業」に乗り出している。この事業では、子どもの貧困対策支援員の配置と子どもの居場所の運営支援が大きな柱となっており、子どもの貧困対策支援員の配置については那覇市がモデルとなり進められたものである。那覇市ではこの支援員のうち SSWr を「寄り添い支援員」と名付け、経済的困窮家庭や不登校等から将来貧困につながる可能性がある小中学生に対して、社会福祉士や精神保健福祉士の有資格者が直接支援を行っている。那覇市においても、大牟田市同様に SSWr がアウトリーチを実践し、支援が必要な子どもを適切にスクリーニングし、支援へのつなぎ役を担っていた。

学校教育現場は日常的に子どもと関わる場である。ソーシャルワークの視点を持つ SSWr が学校教育現場に位置付けられることで、支援を要する子どもたちに対してアウトリーチすることを容易にし、実際の支援介入へとつながっていく可能性が示された。また、学校ソーシャルワークでは、社会不正義な状況にある子どもたちの状況を改善するために、ミクロレベル、メゾレベル、マクロレベルの 3 つの視点から支援を展開していく。これらの視点を持った SSWr がミクロレベルの個別支援にとどまらず、メゾレベルの地域内での支援体制を構築や、マクロレベルでの制度や施策の改善を求めて取り組んでいくことで、経済的困窮世帯の子ども達が過ごしやすい社会を作ることにも寄与していくことができる可能性が示された。

【表 1】「スクールソーシャルワーカー活用事業」の配置形態

	活動内容	利点	欠点
派遣型	教育委員会もしくは教育事務所に配置され、そこを拠点に対象となる小・中学校からの派遣要請に応じて学校訪問等を行う コンサルテーションやケース会議などを中心とした間接的支援を専門的に行う。 直接的に対象児童生徒とかかわりを持つことは少ない。	多くの小・中学校で SSWr を活用することが出来る。 直接的な支援の大半は学校教職員が担うため、効果的な活用をすることが出来る場合には、教職員個々の資質向上につながる。 必要な時にだけ SSWr を活用することが出来る。	学校現場の一員というよりは、お客様の扱いをされるため、教師との密接な関係形成が図り難い。 対象となる小・中学校が多いため、全体的に広く浅くかわらざるを得ない。 問題を抱える児童生徒の早期発見・未然防止が間接的支援の範囲でしか対応することが出来ない。
指定校配置型	教育委員会や教育事務所によって選定された特定の小学校や中学校に配属されて活動を行う。 あらかじめ設定された勤務日に常駐して、教師、児童生徒、保護者などに直接的支援を行う。 学校・家庭・関係機関との連携を直接的に行う。	学校に密着した活動が可能になるため、教師や児童生徒と密接なかかわりをする事が出来る。 学校現場の一員として活動することが出来る。 勤務日であれば、いつでも気軽に相談をすることが出来る。	配置校以外の小・中学校は活用することが出来ない。 活用方法を誤れば、教職員が SSWr に依存する傾向を作ってしまう。 コストがかかるため、人材を増やしがたい。
中学校区・拠点巡回型	教育委員会により選定された特定の中学校区に配置され、その中で SSWr が活動を行う。 担当する各小・中学校の児童生徒に直接支援をする。 学校・家庭・関係機関との協働支援を直接的に行う。	小・中連携を意識した支援活動が可能である。 拠点校と対象校で実態に即した異なる動きをすることが出来る。 各対象校観の相互作用を図ることが出来る。 、 、 と同じ。	対象校以外の小・中学校は活用することが出来ない。 教師が SSWr に児童生徒対応を委ねる傾向を作ってしまう。 SSWr の担当ケースが過重負担となる状況が生じる。

出典：門田光司・奥村賢一『スクールソーシャルワーカーのしごと』から抜粋したものを筆者が編集

その一方で、今回の調査において、SSWr が効果的に活用されていない自治体も見受けられた。その一因として、SSWr の役割や配置の在り方などが不明瞭であることが考えられた。今回の調査において SSWr が効果的に活用できていたのは、所有する資格の違いが影響していることが考えられた。SSWr の所有資格の割合について、土井（2016）の調査では社会福祉士が 50.7%、精神保健福祉士が 24.6%、教員免許が 28.8%となっており、わが国におけるソーシャルワークの専門職である社会福祉士や精神保健福祉士を有している SSWr は全国において 5 割程度にとどまっていることが分かる。この所有資格の違いについて駒田ら（2015）は、社会福祉士・精神保健福祉士を有している SSWr は所有しない群に比べ、メゾレベル・マクロレベルの実践が有意に行われていることを明らかにしている。これらの実践の差は、子ども達の過ごしやすい社会環境づくりに影響を及ぼすものと考えられた。また、今回の調査において SSWr の配置形態を、配置型もしくは中学校区・拠点巡回型の形態で配置している自治体は、民間の団体を含めた社会資源を有用に活用し、メゾレベル・マクロレベルの支援が積極的になされていることが考察された。門田ら（2009）は、わが国の代表的な SSWr の配置形態とその利点及び欠点を表 1 のように述べている。

指定校配置型および中学校区・拠点巡回型で活動する SSWr は直接支援が可能であるが、派遣型の SSWr は間接支援が中心となり、アウトリーチを困難にすると考えられる。その際、学校教育現場においてアウトリーチの役割を担うのは教職員である。派遣型の SSWr には、教職員が子どもたちの経済的困窮にかかる課題を発見し適切な支援につなぐことができるよう、研修等後方支援を行っていくことが求められる。

山口県では、2008（平成 20）年度より SSWr の活用が進められている。山口県の SSWr の配置については、登録派遣制度という独自の形態をとっている。この登録派遣制度とは、社会福祉士および精神保健福祉士の資格取得等の一定の要件を満たす者が各教育委員会に SSWr として登録をし、派遣要請に応じて支援を行う仕組みである。下関市においては、8 名の SSWr が登録し活動を行っている。一方、北九州市では派遣型を中心に SSWr が配置されており、近年拠点型の配置も進められ始めた。先に示したように、SSWr を派遣型で配置することの欠点として、問題を抱える児童生徒の発見・未然防止が困難となることが指摘されている。このことは、山口県における登録派遣制度においても同様の課題であると考えられる。これらの体制の下では、問題を抱える児童生徒の未然防止・発見は、日常的に子どもたちと関わっている教職員に委ねられることになる。対応する教職員によっては、未然防止や発見を行うことが難しいことも考えられる。

これらの課題を克服するためには、問題を抱える児童生徒の未然防止・発見のための仕組み作りが必要である。そのために、スクリーニングシートの活用、研修によるソーシャルワークの価値の共有などが有効であると考えられる。スクリーニングシートに関しては、教員が気づきにくい福祉的課題を、一定の項目に沿って回答することで視覚的に理解しようとする仕組みである。スクリーニングシートに沿ってアセスメントを行うことで、教員の「支援が必要かもしれない」という気づきへとつながることが期待される。間接支援を

行う SSWr の配置形態を採用している自治体においても、この気づきを適切な支援へとつないでいけるような仕組みを整備していく必要がある。また、より敏感に子ども達の課題に気付いていくには、課題のアセスメントにおいて一定の価値を持つことが望ましいと考える。ソーシャルワークは人権と社会正義を基盤とし、貧困状態にある子ども達の支援においても欠かせない視点であると考え、学校教育現場においてこの価値を浸透できるよう、SSWr は研修等間接支援を行っていくことが望まれる。合わせて、リスクマネジメントの視点の共有も必要である。貧困状態の課題においても、生命の危機等すぐに支援が必要なものと、時間をかけてゆっくり解決していくことが望ましいものが存在する。教員がリスクマネジメントの視点を持つことで、すぐに支援が必要な子どもへ手が届きやすくなるものと考えられる。

SSWr による直接支援が難しい状況下においては、支援における大きな役割を教員に委ねるしかなく、過重の業務負担を強いることになる。自治体として継続的に支援を行っていくには、これらの取り組みと同時に SSWr の配置や増員を含めた教育相談への支援における体制を拡充していく必要があると考える。

4-3 制度の狭間にある課題へのアプローチ

経済的困窮の支援においては、行政をはじめとした諸制度を活用し行われることが一般的である。しかしながら、制度を活用していくには一定の基準や手続きがあるために、対象として当てはまらないなどの「制度のはざま」や支給されるまでに相応の時間を要するなどの「時間的是ざま」が存在する。このような状況においては、自治体での取り組みや既存の制度の活用だけでなく、民間での取り組みを活用していくことが有効であると考えられる。今回の調査においても、この制度のはざまを意識する先行的な取り組みが行われていた。

例えば、先述した大牟田市社会福祉法人地域公益活動協議会の取り組みは、経済的支援に特化し、制度のはざまを補完する支援を実施していた。この団体は、生活困窮者自立支援法の施行や介護保険制度の見直しなど、時代に見合ったふさわしい社会福祉法人を目指すために、大牟田市内の社会福祉法人が有志で集まり協議会を設立し生活困窮者レスキュー事業を展開している。この事業の役割は、制度のはざまや生活困窮等新たな福祉課題等に対し、法人が柔軟に対応し地域のセーフティネットの役割を担うことにある。平成 28 年度の活動内容として、生活保護受給等や貸付金が出るまでのつなぎとして食糧支援を実施する、生活保護受給等や貸付金が出るまでのつなぎとしてつなぎ資金を貸し付けする、ごみ屋敷の清掃やごみの処分費用について支援する、その他制度の狭間への支援など多岐に渡る。この事業の本質は、法人が経営する社会福祉施設が地域の生活困窮者の身近な相談相手となり、市役所、地域包括支援センターなどの公的機関や、市社会福祉協議会や校区社会福祉協議会・民生委員児童委員協議会などの地域福祉の組織等と連携し、経済的援助を含めた即応性のある対応を図るとともに継続的な支援を行う点であると考えられた。

また、滋賀県にある滋賀の縁は、民間福祉関係者が枠を超えてつながり、共生の場づくりや問題解決のネットワークづくりなどを試行的に実施している。取り組みの一つである「フリースペース」は、制度では対応できない子どもの夜の居場所づくりを可能にしている。地域には、様々な事情から学校に行くことが出来なくなっていたりや、大人に甘えることが出来ない状況にある子どもたちがいる。この取り組みでは、こうした子どもたちが保護者の承諾のもと、安心して、信頼できる大人と夕刻を過ごせる場所を提供している。この場所については、県内の6つの社会福祉施設を活用し、夕食や風呂、送迎などの日常生活とその空間を提供している。この社会福祉施設は高齢者分野や障害者分野など施設の機能を制限しておらず、地域で子どもたちを支えていく仕組みが構築されている。また、利用に際しては家庭児童相談室やSSWrがつなぎ役となり、支援につなげている。この事業の特徴は、既存の地域にある社会福祉施設が、各々の機能を持ち寄り新しい機能を創出した点にある。

この2つの取り組みの共通点は、事務局を社会福祉協議会が担っているところである。社会福祉協議会基本要綱には、社会福祉協議会の7つの機能を示している。住民ニーズ、福祉課題の明確化、住民活動の推進機能、公私社会福祉事業の組織化、連絡調整機能、福祉活動、事業企画及び実施機能以上3つが基本的機能であり、調査研究、開発機能、計画策定、提言、改善運動機能、広報、改善運動機能、福祉活動、事業の支援機能以上の4つは基本機能を支える関係にある。先述した2つの取り組みは、社会福祉協議会が本来持つこれらの基本機能を活用し、既存の民間福祉関係者をつなぎなおすことで新たな価値を見出していると考えられた。

5. 結語

これまで多くの先行研究で指摘されてきたように、子どもの貧困は見えにくい。さらに近年の貧困に関する研究では、貧困とは単に経済的に困窮していて物が買えないなどということだけではなく、健康や障害、学力と進路、社会とのつながりといったような指標とも関連し、これらが重なり合って生活に影響してくるものであることも明らかになりつつある。この様な状況に関して、本論では貧困の再生産や連鎖などの予防的な観点を踏まえ、福祉・教育政策双方から地方都市における貧困世帯の子どもへの教育保障への対策を分析してきた。その結果、学習支援については生活支援と一緒に展開し、将来の社会的自立を目指すこと、教育保障への環境整備を行う専門職であるSSWrを有効に活用していくこと、制度の狭間となっていて支援の届いていない課題に対して取り組みを行っていくことについて有効性があることを示した。子どもの教育の保証は、子どもの育ちの保証でもあり、制度や政策の改善と同時に、その狭間にある課題にも目を届けることが必要である。また、子どもへの支援は、不登校や非行・発達障害など表面化しやすい課題に対処的に支援しがちであるが、子どもの貧困のように見えにくいものを理解しようとする姿勢が支援者に求められている。

一方で、本研究において得た学校ソーシャルワークへの示唆については、事例研究を含めたより詳細かつ広範囲にわたる研究が必要であると考えている。そのため、この分野での研究が今後さらに推進されることを願うとともに、筆者自身もさらに研究に取り組んでいきたいと考えている。

おわりに

本論では、地方都市において取り組まれている子どもの学習支援をはじめとした教育保障について、子どもの貧困対策として取り組むという観点から分析を進めたものである。そこには単に学力が向上すれば良い、あるいは無料塾のように経済的負担がなくて学べる場所があれば良いというものではない。また、子どもの貧困対策大綱において指標化された関係からも「高校進学率」にばかり目が行きがちであるが、今回のヒアリング結果からも複数出てきているように、「高校卒業まで」あるいはその先の「高等教育機関への進学・卒業まで」、そして「就職して自律した生活ができるようになるまで」を視野に入れることが支援に必要なのではないだろうか。そのように、一貫して寄り添い続ける主体、それも安定的かつ継続的に存在することができる主体が存在してこそ、貧困から抜け出すことを目指した教育の保障できないと考えられる。

最後に、ご多忙な中、ヒアリングにご協力いただいた方々に、この場をお借りしてお礼を申し上げたい。また、本論の分析内容から、ご協力をいただいた全ての団体・組織を取り上げることができなかった。この点については深くお詫び申し上げたい。本論で取り上げることができなかったヒアリング内容については、今後の継続的な研究活動の中で改めて貴重なデータとして活用させていただきたい。

本論は、平成 28 年度関門地域共同研究における採択テーマ「政令市および中核市における子どもの貧困に対する自治体施策に関する研究」(代表研究者：難波利光)として助成を受けた研究成果の一部である。

注

- 1 機関紙「ストプロ通信」を参照。
- 2 特定非営利法人山科醍醐こどもの広場「第 17 年度(2015 年度)活動報告書」ならびに平成 27 年度京都府「ひとり親家庭の子どもの居場所づくり活動レポート」を参照。
- 3 説明資料「大牟田市社会福祉法人地域公営活動協議会～社会福祉法人の新たなスタート」ならびに平成 28 年 12 月会員向け報告資料「平成 27 年度 大牟田市社会福祉法人地域公益活動協議会活動状況について」を参照。
- 4 平成 28 年 12 月説明資料「『おめでとう』から『ありがとう』まで一人ひとりだれもが大事にされる地域を目指して～分野をこえて、協力しあえるしくみづくり～」ならびに平成 28 年 12 月「滋賀のひとり親家庭子育て実態調査 報告書」、「2015 えにし実践報告書」を参照。
- 5 「糸満市学習等支援事業実施要綱」、「複素保健福祉概要」(糸満市福祉事務所)を参照。

- 6 福山市生活困窮者自立支援センター（2016）『福山市子ども健全育成支援事業』、及び小野裕之（2017）「子どもたちを孤立させない地域づくりに向けて」（第3回広島県東部児童福祉研究会報告資料）を参照。
- 7 提供された説明資料「学習支援事業について」を参照。

参考文献

- 岩田正美（2007）『現在の貧困 ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新書。
- 村松智史（2016）「貧困世帯の子どもの学習支援事業の成り立ちと福祉・教育政策上の位置づけの変化 行政審議，国会審議，および新聞報道から」『社会福祉学』Vol.57-2，日本社会福祉学会。
- 門田光司（2008）『学校ソーシャルワーク入門』中央法規。
- 土井幸治（2016）「全国におけるスクールソーシャルワーカー事業の実態に関する調査報告」『学校ソーシャルワーク研究（報告書）』，日本学校ソーシャルワーク学会。
- 門田光司・奥村賢一（2009）『スクールソーシャルワーカーのしごと』中央法規出版。
- 駒田安紀・山野則子（2015）「社会福祉士・精神保健福祉士資格所有状況による実践の差の検証 効果的スクールソーシャルワーカー配置プログラム構築に向けた全国調査より」『学校ソーシャルワーク研究』第10号-37，日本学校ソーシャルワーク学会。
- 株式会社三菱総合研究所人間・生活研究本部（2015）『厚生労働省 平成26年度セーフティネット支援対策事業補助金（社会福祉推進事業） 「生活困窮世帯の子どもの学習支援事業」実践事例集【速報版】』
- 志賀信夫（2016）『貧困理論の再検討 相対的貧困から社会的排除へ』法律文化社。
- 志賀信夫・畠中亨（2016）『地方都市から子どもの貧困をなくす』旬報社。
- 山崎千栄子（2014）「ネグレクトされている学齢期の子どもの特徴と学校における支援の必要性 要保護児童対策地域協議会への質問調査の考察より」，久留米大学文学部紀要 社会福祉学科編第14号。