

第2章 神奈川県における子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業

この事業には、次の4つの特徴があり、これらを組み合わせて実施することで、支援効果を高めている。

- 1 子ども支援員の配置
- 2 当事者・支援者・関係機関の調査
- 3 プログラムの策定と学習支援・居場所づくり
- 4 プログラムの効果測定

1 事業の4つの特徴

(1) 子ども支援員を、すべての県の保健福祉事務所に配置（詳細は第2章-④）

平成22年4月から県の保健福祉事務所（所管域：町村）6か所に、生活保護制度と子育て支援について専門的知識をもつ子ども支援員を配置した。

子ども支援員は、学校等関係機関との連携・協働を通し、家庭訪問等により積極的に子どもや親（養育者）に寄り添いながらアウトリーチ型の支援を展開する。



(2) 当事者、支援者、関係機関の調査（詳細は第2章-③）

生活保護受給者、ケースワーカー、関係機関のそれぞれの状況、考え及び支援ニーズを調査し、子どもの健全育成プログラム策定の基礎資料とするため、アンケート調査等を実施した。



(3) プログラムの策定と学習支援・居場所づくり（詳細は第2章-⑤、⑥、⑨）

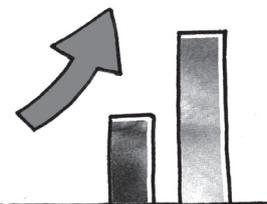
福祉事務所のケースワーカー等が子どもの支援を行う上で活用するための手順や留意点、関連する情報を集めた支援の手引書にあたる子どもの健全育成プログラムを策定した。

併せて、県の保健福祉事務所（所管域：町村）4か所で、生活保護受給世帯の子どもを対象に学習支援・居場所づくりの取り組みを行い、そのノウハウをプログラムとして共有した。



(4) 効果測定の実施（詳細は第2章-⑦）

プログラムの実施にあたり、評価指標を検討し、進学や就職、家庭環境の改善等、プログラム実施による支援効果を検証し、プログラムの改善につなげた。



2 子どもの健全育成プログラム策定プロジェクト会議

生活保護受給世帯の子どもを支援するには、生活保護担当だけでなく、様々な担当部局と連携する必要が出てくる。そこで、福祉、教育、子ども、青少年、雇用担当の部局横断的なプロジェクトチームを設置し、そのチームで事業を進めた。

さらに、事業を効率的に進めるため、会議体を機能毎に次の3つに分けた。

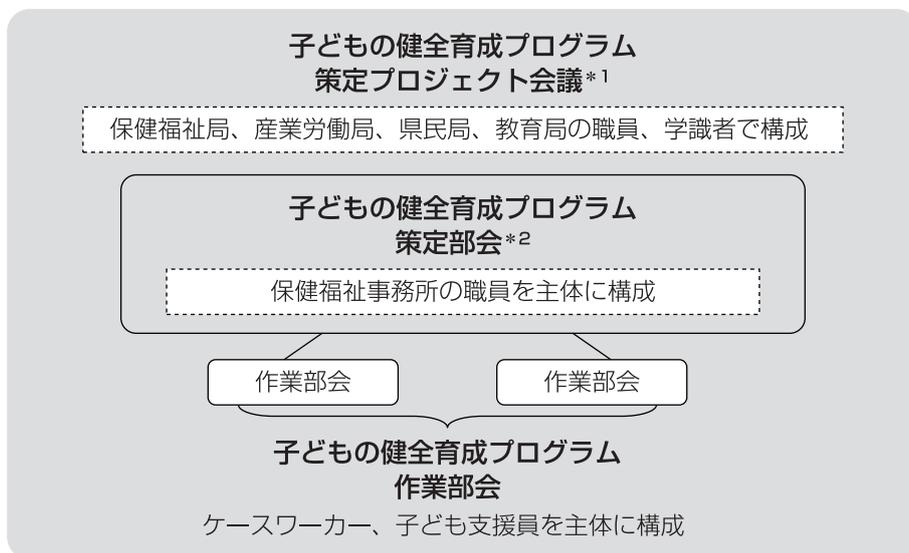
- 策定プロジェクト会議（意思決定）…… 福祉、教育、子ども、青少年、雇用担当部局
- 策定部会（実践）…………… 保健福祉事務所生活福祉課長、査察指導員、ケースワーカー、子ども支援員
- 作業部会（プログラム検討）…………… ケースワーカー、子ども支援員

(1) 設置目的

生活保護受給世帯の「子ども」の成長や抱える課題を把握し、健全な育成環境の整備に向けて組織的に支援するためのプログラムを策定するため、保健福祉事務所の職員を中心に、保健福祉局、産業労働局、県民局、教育局の職員、学識者をメンバーとした部局横断的なプロジェクトチームを平成22年5月に設置した。

会議は、チーム全体で検討を行う「子ども健全育成プログラム策定プロジェクト会議」、保健福祉事務所主体に各プログラムを効率的に具体化するための「子ども健全育成プログラム策定部会」の二部構成とし、平成23年度にプログラムの策定にかかる作業効率を高めるため2つの作業部会を設置した。

〈子どもの健全育成プログラム策定プロジェクト会議構成〉



*1:平成23年8月に、全体会から名称変更 *2:平成23年8月に、検討会から名称変更

(2) 会議の内容

① 4年間の流れ

1年目（平成 22 年度）

目的・進め方の議論と、課題の洗い出し・共有

- ・ 支援を何のためにやるか、どう進めるかを議論
- ・ 支援イメージの共有、目指すゴールの設定
- ・ 支援課題の洗い出し・共有
- ・ 生活保護受給者（当事者）についての予備調査
- ・ プログラムのニーズの議論と優先順位付け
- ・ 中学生、高校生対象の2本の先行プログラムの策定

2年目（平成 23 年度）

プログラムの策定・改訂、調査の実施

- ・ 0歳～若者対象の4本のプログラムを策定
- ・ プログラム見直しの仕組み作り
- ・ 生活保護受給者（当事者）、ケースワーカー（支援者）、連携先（関係機関）の調査
- ・ プログラムの効果測定の実行

3年目（平成 24 年度）

プログラムの効果測定、普及推進、学習支援・居場所づくりの実施

- ・ 効果測定の意義・目的・評価指標を議論
- ・ プログラム見直し
- ・ シンポジウム開催
- ・ 学習支援・居場所づくりを4か所で実施（一部は平成 23 年度から）

4年目（平成 25 年度）

普及推進、支援体制の確立、学習支援・居場所づくりの課題共有

- ・ 市福祉事務所対象の子ども支援研修（一部は平成 24 年度から）
- ・ 他部局、関係機関と連携した支援体制の確立
- ・ プログラムの効果測定
- ・ プログラム見直し
- ・ 学習支援・居場所づくりの実施、課題共有
- ・ まとめ

②開催状況

〈平成 22 年度〉

策定プロジェクト会議を2回、策定部会を7回開催した。

会議	開催年月日	議 題
第1回 策定プロジェクト 会議	平成 22 年 6月14日	事業、プログラム、スケジュールについて ・福祉事務所、教育部局、青少年、雇用部局にどのような課題があり、どのような取り組みをしているかについて共有すると共に、連携の仕組みを作った。
第2回 策定部会	平成 22 年 8月2日	支援者側からみた課題整理（演習） モデルプログラムの選定 ・支援にあたり困難に感じていることなど、課題を洗い出すため、支援者側からみた課題を整理した。
第3回 策定部会	平成 22 年 8月18日	世帯の基礎情報の集計、支援者側からみた課題整理について ・子どものいる生活保護受給世帯の基礎情報収集の流れを確認した。 ・支援者側からみた課題整理については、関わりの量・傾向をつかみ、良い事例を今後のケースワークのヒントとすることとした。
第4回 策定部会	平成 22 年 9月13日	世帯の基礎情報の集計経過報告、プログラムの検討について ・プログラムの策定にあたり、検討のポイントを議論した。
第5回 策定部会	平成 22 年 10月18日	高校進学等支援・高校生支援プログラムの検討、次年度調査について ・プログラムの目的、対象、使い方、役割分担、改定方法の基本的な考え方をすり合わせた。 ・実態把握、アセスメント、マッチングなど普段行っている支援をプログラムに落とすこととした。
第6回 策定部会	平成 22 年 11月29日	プログラムの策定、基礎情報の収集結果報告（速報値）、平成 22 年度報告書の構成について ・プログラムの構成について、実施要領本体は最小限にし、支援ツールを付けることとした。 ・プログラムに書いてあること全てが必須ではなく、必要に応じて活用することとした。
第7回 策定部会	平成 22 年 12月13日	高校進学等支援プログラムの最終確認、高校生支援プログラムの検討、今後の会議について ・プログラムは、世帯の自立より子ども本人を中心に考えることとした。 ・文面や両プログラムの整合性を検討した。

会議	開催年月日	議 題
第8回 策定部会	平成23年 1月31日	プログラム案の確定、平成22年度報告書案について、次年度の調査とプログラム策定について ・ アセスメントシートの使い方を整理することとした。 ・ 次年度の調査における個人情報の扱いを検討することとした。
第9回 策定プロジェクト 会議	平成23年 2月14日	事業報告、次年度の事業計画 ・ 平成22年度にまとめた内容を事業報告として全体で共有した。また、今後も関係部署と協力し、ノウハウを共有化することとした。 ・ 次年度は、プログラムの対象世帯像をデータで起こし、関係機関がどう向き合っているかを調べる。 ・ プログラムを活用し、関わり方の質的評価をしていく。
第10回 策定部会	平成23年 3月25日	東日本大震災の影響により、開催中止

〈平成23年度〉

策定プロジェクト会議を2回、策定部会を8回開催した。また、各プログラム作成のため、2つの作業部会を月1回程度開催した。

会議	開催年月日	議 題
第1回 策定部会	平成23年 4月25日	調査、プログラムの試行実施、プログラム策定について ・ 調査における個人情報の扱いを確認した。 ・ 欲しい、使いたいプログラムを各所から出し、何を策定するか、次回議論することとした。
第2回 策定部会	平成23年 5月27日	プログラム策定、調査について ・ 作業部会を結成した。 ・ 調査の作業を説明した。
第1回 策定プロジェクト 会議	平成23年 6月27日	平成23年度の取り組みについて ・ 作業部会の進め方を報告した。(6～7月にたたき台作成、意見集約等。12月に確定。) ・ 調査委託先と調査手法の報告、協力依頼を行った。 ・ 関係各課から情報提供。
第3回 策定部会	平成23年 7月27日	会議体について、プログラム策定について、調査の進捗状況報告 ・ 新たに作るプログラムの要領について検討した。 ・ プログラムの方向性は本部会での議論を受け、作業部会で詰めることとした。
第4回 策定部会	平成23年 8月31日	調査の進捗状況、プログラム策定について ・ アンケート調査の中間報告、ヒアリング調査の内容確認をした。 ・ 各プログラムの要領・ツール等の内容を検討した。

会議	開催年月日	議 題
第5回 策定部会	平成23年 9月27日	調査、プログラム策定、策定部会の進め方について ・アンケート調査の回収状況を報告した。 ・プログラム内容がすぐわかるよう、プログラムの名称を再検討した。
第6回 策定部会	平成23年 10月31日	各プログラムの最終提案・意見集約、既存プログラムの修正・意見集約について ・各プログラムの名称を確定した。 ・既存プログラムの修正を検討した。 ・ヒアリング調査の実施状況を報告した。
第7回 策定部会	平成23年 11月28日	プログラム全体の修正・検討 ・プログラムの主な修正意見と修正案について検討し、関係各課への確認依頼日程等を確認した。
第2回 策定プロジェクト 会議	平成23年 12月26日	調査速報報告、プログラム、平成23・24年度の取り組みについて ・調査結果速報を実態、意向の客観的資料として活用することとした。 ・調査結果を踏まえ策定した各プログラム案を説明し、関係各課へ確認を依頼した。 ・今後はプログラムの推進と効果測定方法検討へと進めることとした。
第8回 策定部会	平成24年 2月27日	平成23年度事業、調査の集計・分析状況、プログラムの効果測定について ・平成23年度の取り組み状況報告。 ・試行実施したプログラムの効果測定の内容について検討した。

※作業部会の開催状況

子どもの育ち支援 プログラム	中学卒業後の社会生活支援 プログラム
平成23年7月6日	平成23年6月13日
平成23年7月25日	平成23年7月12日
平成23年8月8日	平成23年8月11日
平成23年9月7日	平成23年9月8日
平成23年10月11日	平成23年10月4日

〈平成 24 年度〉

策定プロジェクト会議を 2 回、策定部会を 4 回開催した。

会議	開催年月日	議 題
第 1 回 策定部会	平成 24 年 4 月 23 日	<p>中学卒業後の進路状況について、平成 24 年度のスケジュールについて、プログラムの効果測定方法について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・プログラムの評価をどうするかを議論した。
第 1 回 策定プロ ジェクト 会議	平成 24 年 5 月 28 日	<p>平成 23 年度の事業報告（子ども支援員の活動状況、子どもの自立支援推進についての調査、効果測定結果の速報値）、平成 24 年度のスケジュールについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・関係各課、相模原市から事業等の情報提供
第 2 回 策定部会	平成 24 年 8 月 27 日	<p>学習支援・居場所づくり事業の実施状況、効果測定について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各保健福祉事務所が学習支援・居場所づくり事業について実施状況を報告し課題を共有した。 ・平成 23 年度の効果測定結果をふまえ、各プログラムの効果測定案を検討した。
第 3 回 策定部会	平成 24 年 10 月 29 日	<ul style="list-style-type: none"> ・各プログラムの効果測定の修正案を再検討した。 ・プログラムの修正について、作業割り振りをした。 ・学習支援の課題のうち学習支援の場で本気で勉強したい子どもと遊びたい子どもが混在するという課題、場をどう作っていくのかについて議論した。
第 2 回 策定プロ ジェクト 会議	平成 24 年 12 月 25 日	<p>平成 24 年度上半期の実施事業について、学習支援・居場所づくり事業の実施状況について、各プログラムの改訂と効果測定について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学習支援について状況報告し、生活保護受給世帯以外の子どもが参加を希望する場合の対応を各所検討した。 ・プログラムの改訂案を提案。全プログラムに共通して、アセスメントは通常のケースワークの範囲内で行うものとした。 ・年度内に効果測定を実施することとした。
第 4 回 策定部会	平成 25 年 2 月 29 日	<p>学習支援・居場所づくり事業の実施状況及び課題、各プログラムの改訂と効果測定の実施について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学習支援について、年度途中での廃止ケースの取扱いなどの課題を共有した。 ・効果測定は年度末時点の状況で実施することとし、継続的な評価が必要であるとの共通認識を得た。

〈平成 25 年度〉

策定プロジェクト会議を 2 回、策定部会を 4 回開催した。

会議	開催年月日	議 題
第 1 回 策定部会	平成 25 年 4 月 22 日	<p>中学卒業後の進路状況、平成 24・25 年度の事業について、プログラムの改訂と効果測定について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学習支援等居場所づくり企画支援プログラムについて、平成 24 年度の委託結果をふまえ、ツールを追加することとした。 ・学習支援と教育（学校）との連携について議論した。 ・効果は進学のような成果的な評価だけでなく、子どもがどう変わったか、質的な変化を見ることとした。
第 1 回 策定プロ ジェクト 会議	平成 25 年 5 月 27 日	<p>平成 24・25 年度の事業、プログラムの改訂と効果測定、報告書骨子案について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子どもが生まれた時からの支援が大事だとの意見が出た。 ・色々な居場所の形があっていいとの意見が出た。 ・効果測定は子どもや保護者の変化を大切に拾っていくという視点で行った。 ・報告書は、新たに子どもの健全育成に取り組む自治体等にノウハウを提供する目的で作ることとした。
第 2 回 策定部会	平成 25 年 8 月 26 日	<p>プログラム支援状況、学習支援・居場所づくり事業の実施状況、報告書について、平成 24 年度効果測定結果、今後について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各保健福祉事務所で実施しているプログラム、学習支援・居場所づくり事業について、実施状況の報告と課題の共有をした。 ・効果測定の結果、当事者の行動が良い方向に向かっていると支援者が評価していることが明らかになった。
第 3 回 策定部会	平成 25 年 10 月 28 日	<p>プログラム支援状況、学習支援・居場所づくり事業の実施状況、報告書について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各保健福祉事務所で実施しているプログラム、学習支援・居場所づくり事業について、実施状況の報告と課題の共有をした。 ・報告書で事業の効果や特徴がわかるよう表現を工夫することとした。
第 2 回 策定プロ ジェクト 会議	平成 25 年 11 月 25 日	<p>平成 25 年度（上半期）の実施事業（モデル事業の取組み状況、プログラム活用状況）、報告書の作成について、今後の進め方について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学習支援で子ども同士の横のつながりが出てきたなどについて各所から状況報告した。 ・報告書案について関係各課に意見照会した。 ・モデル事業終了後も会議、プログラムの改訂・効果測定・普及推進をはじめとした子ども支援は継続していくことで合意した。
第 4 回 策定部会	平成 26 年 1 月 27 日	<p>プログラム支援状況、学習支援・居場所づくり事業の実施状況、事業報告書について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学習支援の見学会開催など各所から状況報告と課題の共有をした。 ・通信制高校生の就労支援が課題として挙げられた。 ・他機関連携について議論した。

(3) 策定プロジェクト会議の意義と効果

東海大学 健康科学部 小林 理 准教授（児童福祉）

策定プロジェクト会議の最も大きな意義は、会議の構成メンバーによる二つの意義がある。それは、メンバー構成が支援の現場で実践に取り組むケースワーカー、子ども支援員等の専門職によるということ（当事者性）と、これまで制度や行政体系で分断されてきた専門性が多領域からの参加により行われていくこと（多領域専門性）である。この二つの意義は、それぞれ次のような効果を生むこととなった。

①当事者性による効果

策定の会議は、膨大な時間を福祉事務所の担当者を中心とする検討会によりすすめられた。神奈川県知事の重点政策である「安心八策」の一つとして立ち上がった本プログラムであるが、実効性あるプログラムとなるためには、最前線で支援に取り組むケースワーカーや子ども支援員が日常的に目の当たりにする課題を明確化していくことが必要となった。トップダウンの施策の実行でなく、ボトムアップの支援方法の構築のプロセスが求められた。他方で、伝統的に生活保護行政は、世帯主への対応が業務の中心であり、日常的な業務のなかに子どもの学習や進学の状態についての視点をあわせもって支援を進めることは、大きな負担の増大となる。したがって、どういう場面で何ができるのかは、現場の最前線のケースワーカーや子ども支援員の視点から構築していくこととなった。

多忙な業務の合間をぬって、自らの仕事を拡げていく作業をすることは、多くの困難と直面することはいうまでもない。しかしながら、日頃、経験的に世帯における子どもの状況や親子関係の状況から支援課題をつかんできた個々の視点は、あらためて検討会をもつことにより相対化された。結果的に、何をどのように支援しなければいけないかは、今回の会議の中で、実践者同士の知識の共有化の中で構成されることとなった。現場の当事者の視点から構成されることで出来上がった支援方法は、もう一つの側面で、ケースワーカーや子ども支援員による支援方法・評価指標をばらつきのない共通のかたちにするとともに、支援水準の向上の効果を持った。

②多領域専門性による効果

本プログラムが取り組む課題は、伝統的にわが国の社会福祉プログラムが抱えてきた法制度ごと所管ごとの対応の取り組みづらい特徴をもっていた。本プログラムの検討は、生活保護の専門職だけでは、十分な具体化が難しく、児童家庭福祉等の他の社会福祉専門職、教育等の社会福祉以外の専門職の視点を入れて取り組むこととなった。策定会議は、こうした視点を取り入れる際の重要な機会となっただけでなく、具体化されすすめる支援方法の共有の機会ともなった。

他専門職による共有の効果は、より広く深化させていくことが必要であるが、地域における「健全育成」というより普遍的なしくみのためには、法令や所管行政体系の垣根を越えた支援の展開が期待される。