

第3章 学識経験者の考察

本県の事業に関して、「子どもの貧困の現状と課題」「自立支援プログラム策定の意義」「今後の子ども支援」という3つの観点から、事業に参画していただいている学識経験者に、各専門分野からの考察をいただいた。

1. 子どもの貧困の現状と課題

首都大学東京 都市教養学部 岡部 卓 教授（公的扶助）
首都大学東京大学院 博士後期課程 三宅 雄大

2013年のUNICEF Innocenti Report Card 11によれば、日本における子どもの貧困率（Child Poverty Rate）¹は14.9%（2010年時点）となっており、この数値は南欧諸国に並ぶ高い数値であった（ワースト9位：22/31カ国）。同様に、子どもの剥奪率（Child Deprivation Rate）²も7.8%と、南欧諸国と並ぶ高い数値であった（ワースト11位：20/31カ国）。また、先行研究からは、日本においても「貧困の世代間連鎖」—2世代以上にわたる貧困状態の継続—が生じていることが明らかにされてきている。この世代間連鎖は、わが国最後のセーフティネットである生活保護受給世帯内においても生じていることが指摘されている。

上記の「貧困の世代間連鎖」に対して、わが国においては次の取り組みが行われている。各自治体では、神奈川県取り組みをはじめとして、生活保護受給世帯の子どもに対する学習支援（e.g. 東京都江戸川区の「江戸川中3勉強会」や、埼玉県の「アスポーツ事業」）が展開されつつある。これらの事業は福祉事務所職員や、ボランティア（e.g. 教員OB、大学生など）の活用によって成り立っている。他方、国レベルでは、2013年6月に「子どもの貧困対策法」が制定され、続く12月に「生活困窮者自立支援法」が制定されている。「子どもの貧困対策法」では、政府の責務として、子どもの貧困対策に関する大綱（子どもの貧困対策の方針や、子どもの貧困率等の各種指標の改善など）を定めることが規定された。また、「生活困窮者自立支援法」では、「貧困の世代間連鎖」防止を目的として、貧困状態にある子どもに対する学習支援を実施することが規定されている。

以上のように、「子どもの貧困」に対する社会的関心の高まりと、それに伴う政策的な対応がなされ始めている現状がある一方で、そこにはいくつかの課題が指摘できる。第1に、貧困状態に生活する子どもを問題化する用語（「子どもの貧困」）には、「誰」が含まれるべきか—どの世帯の子どもか？ 養育者は含むのか？—を再検討する必要がある。例えば、「子どもの貧困」には生活保護受給世帯も含むのか否かは重要な論点であろう。それというのも、生活保護受給の有無によって、得られる給付・サービスには相違が生じ、また、なしうること（貯金、大学進学等）には制限がかかる。そのため当然に、生活保護受給世帯とさらに広く貧困状態にある世帯とを単純にひとくくりに議論することはできない。

第2に、「貧困の世代間連鎖」解消の「方法」として「学習支援」に過度な焦点が当てられて

1. OECDの定義によると、「相対的貧困率」とは、等価可処分所得の中央値の半分に満たない世帯員の割合を意味する。ここでいう「子どもの貧困率」は、「相対的貧困」状態にある子ども（17歳以下の者）の割合を示している。
2. OECDの定義によると、1～12歳の子どものうち、既定の8項目（e.g. 本、インターネット、誕生日などの行事を祝う機会など）のうち2項目以上欠けている子どもの割合を示している。

いることである。確かに、貧困の世代間連鎖が生じるメカニズムにおいて「学校教育（学歴）」の果たす役割は小さくない。しかしながら、「貧困の世代間連鎖」が生じるメカニズムにおいても、子ども自身の生活においても「学校教育」のみが重要なわけではない。世帯における生活環境や学習環境、養育者・子どもの関係性、学校生活など、「学習支援」以外にも配慮すべき点は考えられる。

以上のように、「子どもの貧困」に対する社会的関心の高まりと、それに対する自治体・国家レベルでの政策的対応が行われている一方で、そもそも「子どもの貧困」に「誰」を含むのか、そしてこの問題に対して適切な対応していくにはどのような「方法」が採られるべきかに関しては、これから取り組まれるべき課題であると言えよう。

2. 生活保護における自立支援プログラム策定の意義

(1) 公的扶助の視点から

首都大学東京 都市教養学部 岡部 卓 教授（公的扶助）
首都大学東京大学院 博士後期課程 三宅 雄大

自立支援プログラムの導入は、生活保護に何をもたらしたのか。以下、その意義と課題を以下それぞれ3点ずつ提示する。第1に、「自立」概念の捉え直しが行われたことである。従来、支配的であった「自立（independence）」では、自身が働いて得た所得あるいは資産によって他者に頼ることなく生活すること（経済的自立）を意味していた。これに対して、近年、社会福祉法や「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」最終報告書（2004年）において、「自立」の捉え直しが進んでおり、各種の給付や対人サービスを活用しながら「自己選択・自己決定」に基づき生活する「自立（autonomy）」をも含意するに至っている。また、第2に、自立支援プログラムによって、支援の内容・方法・手順の標準化が図られていることである。この標準化によってワーカー個人が担ってきた対人援助を組織的・体系的・継続的に行う方向へ向かう契機となっている。第3に、従来、自立の「成果（outcome）」指標を十分に持ち得なかったが、自立の到達度を測る考え方と指標の開発の必要性が認識され始めたことである。これにより、利用者・支援者による評価を総合的に行う契機となり、また生活保護財源の有効活用について広く一般国民・住民に周知理解を得る契機にもなると考えられる。

以上3点の意義が指摘できる一方で、以下に示す3点の課題も指摘できる。第1に、先述の通り「自立」概念の問い直しが行われている一方で、政策・実践の場において「自立」概念が錯綜していることである。第2に、自立支援プログラムが導入されて、利用者が「自己選択・自己決定」を行う仕組みが出来上がったにもかかわらず、提供されるプログラムは質・量ともに十分用意されていないことである。第3に、評価システムが確立過程にあることである。評価システムの確立に取り組んでいる自治体はいまだ少数である。プログラム利用者の利益と効率性を兼ね備えたものにしていくために、評価指標の開発・修正を行っていく必要があるだろう。

さて神奈川県においては、生活保護受給世帯の子どもとその養育者を対象とした「子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業」が実施されている。上述の意義や課題を踏まえて、神奈川の「子どもの健全育成プログラム」が有している意義を指摘するならば以下の点があげられる。

第1に、神奈川の「子どもの健全育成プログラム」においては「経済的自立」のみを意図していないことである。このことは「自立」概念が錯綜している現状において、養育者・子どもにとって「自立」とは何を意味するのかを再検討する契機となり得る。これと関連して第2に、子どもの

発達（学校）段階ごとに多様なプログラム（「子どもの育ち支援プログラム」「学習支援等居場所づくり企画支援プログラム」等）が開発され利用者に提供されていることである。第3に、評価指標の開発を通じて評価システムの確立に取り組んでいることである。神奈川県では、利用者の利益とプログラムの有効性の両方に配慮すべく、「進学率」等の指標ではなく、より利用者（養育者・子ども）の生活に即した指標（例えば、利用者の制度理解や、養育者 - 子ども間の会話状況など）を開発している。

今後は、以上に示した神奈川県「子どもの健全育成プログラム」の到達点と意義を踏まえつつ、その課題を検討し、よりよいプログラム・評価指標の開発（修正・改善）を行っていく必要がある。

(2) 児童家庭福祉の視点から

東海大学 健康科学部 小林 理 准教授（児童福祉）

①子どもの貧困対策における意義

近年、先進国における子どもの貧困の発見（再発見）が取り上げられている。わが国の児童家族関係社会支出の対GDP比は、スウェーデン、英国、フランスの3分の1であり、アメリカに次ぐ低水準の国際的位置にある（OECD, 2010）。家族関係社会支出の差は、各家庭の自助努力の大きさを示すものであり、世帯のもつ体力（資力や諸資源の活用状況等）に依存した子どもの福祉の状況をさす。わが国では、どの世帯に生まれ育ったかにより、子どものライフコースの選択範囲に影響が出る可能性がある。被保護世帯を対象とした子どもの学習・進学支援は、こうした格差に焦点化して取り組む。制度・施策の資源やエネルギーを集中的に対象へ注ぎ込むことができる。これにより子どもの貧困に効率的・効果的に政策資源を向けることが可能となる。

②児童家庭福祉制度・施策における意義

生活保護における自立支援プログラムは、わが国の生活保護制度と児童家庭福祉制度との制度間の連携の意義をもつ。子どもが生まれ育った世帯の貧困の課題は、生活保護と児童家庭福祉両制度の間にこぼれてしまう状況があった。

児童家庭福祉制度の背景では、1947（昭和22）年に児童福祉法が制定されるが、法の理念が「すべての児童」を対象とした法律として制定されていたにもかかわらず、実態的な施策の焦点は、「震災孤児」「引き揚げ孤児」対策であった。このことは、児童福祉法上の要保護の考え方を「保護者のいない」児童を最優先として取り組むことをさし、地域の多くの低所得家庭の子どもの環境における課題は、優先順位が下がる結果となってきた。

また、生活保護制度の背景では、児童の福祉は、民法上の扶養義務を背景として保護者世帯の一部として捉えられてきた。世帯単位の保護は、世帯内の親子関係をそのまま包含して世帯主の生活として把握し対応する。ゆえに、保護者の就労状況や経済状況に従属するかたちで子どもの生活が扱われざるを得ない。また、ケースワーカーの担当ケース数の実情を鑑みれば、子どもに支援の視点とエネルギーを向けることは困難であった。

自立支援を子ども支援として取り組む意義は、歴史的に、制度間に抜け落ちてきた課題に取り組む意義を持つものである。

③健全育成の今後の意義

神奈川県が、本プログラムを健全育成として取り組む意義は重要である。「健全育成」は、児童福祉法第1条等に規定される概念である。政策的には、対象を限定しない「すべての児童」への施策として、放課後児童対策等により展開されてきた。現状は、被保護世帯の児童を最優先の支援対象として取り組むが、地域の子どもの生活で、「保護されている」／「されていない」の垣根は望ましくない。生まれ育った環境の格差に取り組むために、将来、地域の子どもの垣根のない支援となることに意義があるといえる。

(3) 教育の視点から

首都大学東京 都市教養学部 西村 貴之 助教 (教育学)

①「努力の及ばぬ家庭的要因」へのアプローチ

貧困状態に置かれている世帯の子どもの教育を受ける権利が、90年代以降生じた社会経済の変容によって脅かされている。OECD加盟国の中でも教育への公的支出の割合は低く私費負担が高い日本において、貧困状態に置かれている世帯の子どものは、義務教育卒業以降の進路選択に大きな制約を受けている。本プログラムは、このような世帯に対して教育に必要な経済的支援を行うことだけではとりこぼしてしまう点を克服する試みとしての意義がある。

本プログラムでは子どもの支援期間を、0歳から高等学校卒業時の年齢（18歳から概ね20歳まで）に設定しており、当該受給世帯の子どもの年齢にあわせた支援プログラムが用意されている。発達段階や学校段階に応じた細やかな支援を可能としており、例えば中学3年時において、子どもの希望に傾聴したうえで経済的な手立てを含めた情報を学校と連携しながら収集・提供し、進路実現が叶うよう見守る体制が整えられている。

また、本プログラムの支援は、スナップショット的にある（年齢）時期のみに支援を限定するのではなく、保護者の置かれている状況しだいでは受給状況が長期化した場合でも、その期間当該子ども（およびその保護者）に対して継続的な支援が可能な体制になっている点も特徴である。当該世帯の状況をよく知っているケースワーカーや子ども支援員が、保護者や子どもとの間に信頼関係を形成しながら必要なタイミングで支援の手をさしのべることができる。また、情緒的な関わりを長期的に可能とするため、本プログラムは、受給世帯の子どもの努力の及ばぬ不利な教育環境の改善とともに子どもの学びに対する意欲を高める点で意義がある。

②学校機関が介入することが難しい家庭へアプローチ

個人情報保護の観点からあるいは学校現場の多忙化状況から、公立学校の現場が子どもの私的領域（家庭）に介入することに対して制約を受けているところが少なくない。私が調査にうかがったある公立高等学校定時制課程では、生徒（および保護者）自身が話した内容以外に教師が積極的に生徒の情報を収集することが自治体の個人情報保護の規定の適用を受けて禁止されており、生徒指導上必要な情報を得られないままに生徒指導を行わなければならない苦勞を抱えていた。

先述のとおり教育に対する私費負担が大きく、ある種の集団主義的な平等意識の強い日本において、経済的な困窮については当該保護者や生徒も教師に相談しづらいため、学校において貧困は可視化されにくい（授業料未納や就学援助を受給している世帯の子どもについては担任や管理職や事務は知り得ても、教職員集団として把握しているとは限らない）。また、可視化されたと

しても、学校教育は貧困状態に置かれている子どもをターゲットにした教育実践を行いにくい。公立学校では分け隔てなく平等に教育を受ける機会を保障することを前提に、低学力の子どもの学力向上の支援という視点で実践（ユニバーサル的な実践として）を展開しえても、学力格差の背景である経済的困窮を視野に入れた教育実践（ターゲット的な実践）を展開することは難しい。

本プログラムは当該子どもに関係する機関の連携を前提に設計されており、教師が当該子どもに対する指導を展開していく際に受給世帯の状況を把握できる立場にあるケースワーカーや子ども支援員と情報を共有し協働できることは、こうした学校教育のもつ限界を克服できる点で意義がある。

③今後の展開における課題

以上のように本プログラムは子どもの育ちに関わる意義があるが、実施していく過程で次のような課題を考えていく必要がある。

ア 教育達成をどのように考えるか。

受験競争に平等に参加することができる条件（学力や意欲）を整えるということに傾斜してしまうことへの危惧。受験偏差値の高い学校に合格することが評価軸になってはならない。大人になっていくために必要な力とは何かをつねに子どもを中心に考えていく姿勢が必要である。

とりわけ生活保護を受給している世帯の子どもは、そうでない世帯の子どもと比べて、就学において失敗が許されないという制約の中で教育を受けている（例えば、高校中退してしまうと、再入学時に生業扶助を受けることができない）。それゆえに、支援の在り方しだいでは自己有用感をかえて低めてしまうことになりかねない。当該子どもにとって望ましい教育とはどのようなものなのかについて、福祉の専門職も常に問い続ける姿勢は求められる。

イ 教育と福祉をつなぐ実践の模索

②で述べたように、学校現場は福祉の専門職とつながることで学校だけではフォローできない子どもの個別支援を手厚く行えるようになる。受給世帯の中には、子どもや保護者自身では解決できない生き難さを背負っている世帯が少なくない。複雑な問題を解決していくために、①に挙げた教育達成についての議論（一定の合意形成）を踏まえた教育実践を教育と福祉の専門職が協力しあって編み出していく方法を具体的に模索していく必要がある。学校教育は教師が、家庭支援（場合によって家庭教育）は福祉専門職がという単純な役割分担以上の連携のあり方が必要になるかもしれない。いずれにしても、それは本プログラムを行っていく過程で実践知をつくっていくことになる。

3. 今後の子ども支援に向けて

首都大学東京 都市教養学部 岡部 卓 教授（公的扶助）
首都大学東京大学院 博士後期課程 三宅 雄大

今後の「子ども支援」のあり方を考えるにあたって、以下に示す3つの問いに答えていくことが重要だと考えられる。すなわち：①「だれを」支援するのか（支援対象）、また、②「何のために」

支援をするのか（目的）、そして、③「どのようにして」支援するのか（方法）である。

①に関しては、「子ども支援」の対象は言うまでもなく「子ども」である。しかしながら、留意すべき点としては、「子ども」の生活はほとんどの場合は養育者による部分が大きいと考えられる。また、その他の世帯構成員（e.g. きょうだい等）の及ぼす影響も少なくないだろう。したがって、今後展開されていくべき「子ども支援」は、子どもを支援対象の軸に据えながらも、「世帯構成員（特に主たる養育者）」への支援をも含む支援であるべきであろう。

②に関しては、子どもの「現在—未来」という時間軸から支援の目的を考えていくことができる。子どもを「現在」という観点からとらえるならば、支援の目的は、現在における子どもの「健康で文化的な最低限度の生活」を保障すること、そしてかれらの「内在的可能性」を育てていくことにあると言えよう。他方で、子どもを「未来」という観点からとらえるならば、支援の目的は、子どもが将来的に貧困状態から脱することができるようにすること—教育機会の提供、生きる力の涵養—にあると言えよう。

ただし、以上の2つの観点に基づく目的は相互排他的ではないことに留意が必要である。「現在」における子どもへの支援は、「未来」に向けた支援の基盤となりえ、また「未来」に向けた支援が「現在」における支援の助けとなりうる。したがって、子どもの「現在—未来」には多分に重なりがあると考えられる。重要なのは、子ども自身を支援の「目的」としてとらえ、別の目的の「手段」—貧困の世代間連鎖解消の「手段」、将来の日本の経済成長の「手段」など—としてとらえないことである。

したがって、今後展開されていくべき「子ども支援」とは、「現在—未来」両時点を切り離すことなく両時点における子ども自身を支援の目的とする必要があるだろう。

最後に、③に関しては、少なくとも現時点では、適切な支援方法は発展の途上にあると言えよう。そこで、以上の「支援対象」と「目的」を踏まえると、少なくとも以下2点が指摘できる。第1に、子どものみならず養育者等の世帯構成員をも支援対象に含めて支援方法を考えていく必要がある。第2に、子どもの「現在—未来」の両観点を踏まえて、現在において子どもが「子どもとしての生活」を送れるように養育環境の整備や学校生活の継続性のサポート等を行う必要がある。また、将来に向けて、子どもが「学ぶ力」や「生きる力」を養っていくことができるように学習支援や進路選択に対する支援を行っていくことが必要である。

神奈川県「子どもの健全育成プログラム」は、支援対象に養育者を含んでいる点や、子どもの発達段階に応じた支援プログラム、学習機会や就学機会を拡充するための支援プログラムを提供することで子どもの「現在—未来」の両時点へ配慮している点で、先駆的な取り組みだと言える。また、プログラムの評価指標を開発することで、プログラムの効果と課題を明らかにすることで、支援方法の改善を行うことを可能としている点でも評価に値する。

勿論、ここでの評価はあくまでも「現時点」におけるものである。引き続き、今後も子どものwell-beingの最大化を図る営為として、「何のために」「だれを」「どのようにして」支援していくのかを絶えず問い続けながら、策定されたプログラムや評価指標を運用しまた改善していく必要があるだろう。