

内閣府沖縄振興審議会（意見）

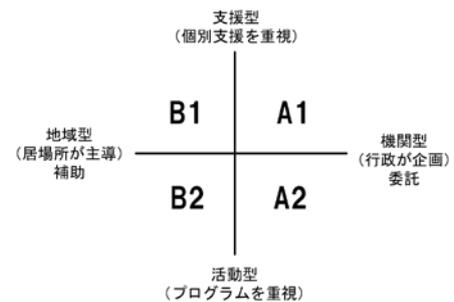
内閣府子どもの貧困緊急対策事業の有効性と今後の展開

主旨 2015年末から開始された内閣府子どもの貧困対策事業のうち、子どもの居場所運営補助および貧困対策支援員設置事業は有効性が高く、いくつかの工夫をすることを条件に恒久化を図るべきである。なお、以下の説明は、本職が2016年～2018年に実施した研究結果をベースにしている。

説明 子どもの貧困率が29.9%と全国の倍という沖縄県の小中学生調査の結果を受けて、上記補助事業が開始された。問題を深刻に受け止めた市町村は急ぎ子どもの貧困対策支援員を採用あるいは支援が可能な委託先を選定、また、補助が必要な居場所を選定・公募した。2018年度末には29市町村に支援員が配置され、143ヶ所の居場所が補助を受けて運営をしている。筆者は沖縄県の協力を得て2016年度からそれらの運営実態を調査しており、いくつかの課題と今後の方向性を確認している。

・居場所の有効性、課題と方向性

子どもの居場所は、家や学校に居場所がない子どもにとって安寧の場とともに、自己肯定感を呼び起こす貴重な経験の場となり、大変有効であることが明らかになった。不規則就労や離別による親の不在やネグレクト・暴力など自宅が安寧の場ではない、成績不振や発達障害、いじめなど学校にも楽しみが見いだせないといった直接的な課題を抱えた子どもだけの場ではなく、その予備軍とも言える子どもたちの発見の場となっている。一方、現状は4つのタイプに分かれており、多くが単機能のB2タイプとなっていた。



課題を挙げる。① 居場所の存在が知られるにつれ、深い課題を抱えた子どもたちが多く来るようになった。本来であれば行政（要保護児童対策協議会）の事案ともなるが、本人との信頼関係から実際の支援は当該居場所のスタッフが関わる。2019年度に沖縄県が人件費を乗せて10ヶ所程度の拠点整備を図ることになったが、本島北部、離島での人材確保が今後の課題となる。② 居場所は自己完結しているところが多く、周囲の諸機関との連携が取れているところは極めて少ない。小中学校はもちろん児相や市町村の家庭児童相談員ですら繋がっていないところが多数ある。問題発見機能や継続的の見守り機能など居場所の良さを活かすため、地域の資源として育てていく体制づくりが課題である。③ 補助を受けず有志により自腹や寄付で食堂や学習支援を始めるところが数多く現れた。それらの居場所の中には地域との関係づくりに成功している例もあり、補助を受けた場との棲み分けが課題となってきた。

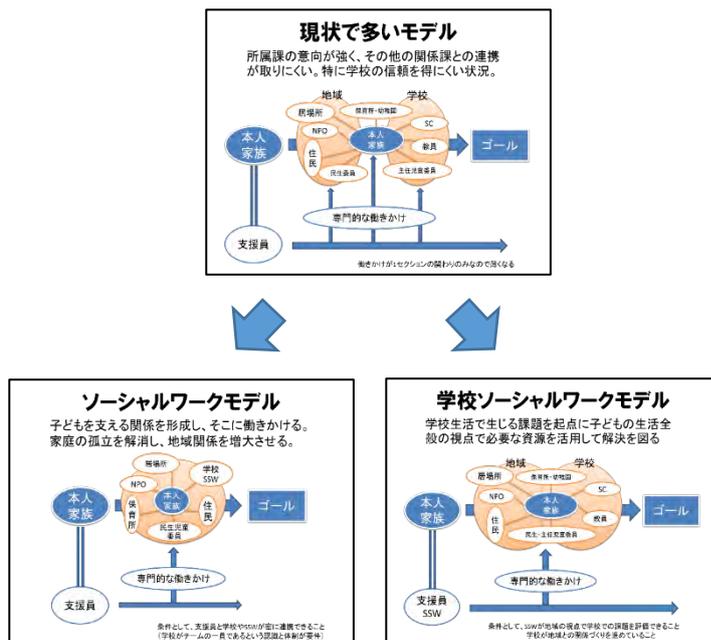
以上の点から、今後の居場所は、① 地域の子どもの相談や支援の拠点となるAタイプ、子どもが気軽に通って問題を早期に発見できるBタイプに事業を整理する、② 居場所の体制強化に役立つ情報の共有や相互の研鑽の機会を設けるために社会福祉協議会などの協力を得て市町村ごとの協議体を形成する、③ 貧困対策支援員やスクールソーシャルワーカーが有効な資源として活用できるように、役割機能が異なるAとBの連携および学校、その他の関係機関との情報交換会を校区ごとに位置づけて支援力強化につなげる、ことを提案したい。①は拠点型子どもの居場所運営事業、②は居場所の連絡会運営支援事業として実施されたが、③については今後の課題でAタイプの機能として発揮できるかがカギとなる。

・ 貧困対策支援員の今後について

当職がまとめた貧困対策支援員の現状に関する研究成果によれば、ほとんどの貧困対策支援員が子どもとの関わりにおいて支援の必要性和効果を実感しつつ以下の点が考察された。

- (1) 事業開始後3年が経過して、スキルの高い支援員ほど実績を上げており、周辺の関係者からも信頼が深まり、その流れで担当行政職員との関係性も向上していることが伺える（専門性の保持）。
- (2) 学校と地域との板挟みにあったり、専門的な相談に繋がらない背景には、行政担当課職員の縦割り意識の影響がある。特に福祉・子育て配置となった支援員が学校との関係作りができず、教員から信頼される相談者となれていないことが伺えた（行政のビジョン）。
- (3) 子ども・親・学校・居場所等地域資源との偏らない関係づくりを行う姿勢を貫き、それらと粘り強く協議を行っている支援員は成果を収めている（一定の職務独立性）。
- (4) 圏域内の他市町村の支援員との学び合いが出来ている支援員は、行政に対しても説明する力を持ち、また、その後ろ盾として支援コーディネーターの存在が生きている（支援員間の協議・研鑽）。
- (5) CSW をベースとした活動では居場所連携が中心となり、SSW をベースとした活動では学校連携を主としている。子どもや親へのアプローチが多少異なるものの、しっかりしたモデルのもとでの活動が成功の要因となっている（モデルの重要性）。
- (6) SSW モデル（Z市の教育関連課、中部3市村と、北部1村、南部1市）では学校が開かれることで福祉連携がうまく行きつつあり、面的に支援を拡げる可能性は高い。（SSW 活用事業との関係整理）
- (7) CSW モデルは地域にある程度の基盤を確保しなければ始められない。地域の居場所や住民、企業などの人の支援の輪が繋がった時にはSSW モデルにはない子どもや家族の支えが提供できる（社協CSW との連携整理）。
- (8) 行政の縦割りをうまく解決するため、教育セクション、子育てセクション双方に支援員を配置してその連携を進めている市町村がある（縦割り解消の必要性）。

これらのことから、以下のことが提起できるだろう。



- ① 子どもの貧困対策に関する市町村行政のスタンスを改めて確認する【(1)(2)(8)関連】。
- ② 貧困対策支援員のモチベーション向上のために、「支援員及び子供の居場所の活動支援事業」による圏域ごとの情報交換と研鑽の機会を提供する【(3)(4)関連】。
- ③ 貧困対策支援員配置の効果を向上させるために、市町村で支援モデルの検討を進める【(5)関連】。
- ④ ③の前提として、スクール・ソーシャルワーカー活用事業との整合、コミュニティ・ソーシャルワーカーとの関係性整理を行う【(6)(7)関連】。

2019年6月14日 島村 聡

内閣府沖縄振興審議会（課題認識）
内閣府子どもの貧困緊急対策事業に関わって

主旨 沖縄県の小中学生調査の結果を受けて、2015年末から開始された内閣府子どもの貧困対策事業に関わった。そこで見えてきたのは、幼少期から本来すべき唯一無二の経験の機会を逸している子どもたちの多さと、これに対処する政策の立ち遅れである。

説明 2018年沖縄県県民意識調査で子どもの貧困率29.9%についてどう思うか/P403と訊ねたところ・もっと少ないと思う 9.6%・このくらいだと思う 35.8%・もっと多いと思う 52.7% という結果となり、ようやく沖縄県民にとって貧困が身近な問題として受け止められてきた。この間、沖縄県子どもの貧困対策計画に基づく応急的施策を次々と実施してきたが、教育と福祉、保健、医療の縦割りが課題解決のための壁となり、情報共有や補完的役割を果たせないために施策が効果を発揮できていない。地域を巻き込んでお互いが開くということについて真摯に取り組んでいくべきである。

① 学校を開きやすくする

沖縄の世帯所得は300万円未満が55%を占め、全国とはかなり異なる低所得中心型の構成となっている。こうした経済的貧困は、幼少期の唯一無二の経験をすることなく過ごすいわゆる文化的貧困を引き起こし、社会的繋がりが狭隘かつ希薄なまま中学卒業を迎える多くの子どもを生みだしている。進路未決定者が全国一多く、ひきこもりやニートにもつながり、低学歴から低所得の生活へと繋がってしまう。社会とのつながりや文化的経験を地域との連携で実現する取り組みを加速化させたい。

※いわゆる「コミュニティスクールモデル事業」を県教育庁が主導して行ってきたが、実際にその成果を活かして地域住民が関わることの出来ている学校は極めて少ない（モデルのみで終了）。教員の疲弊を防ぐためにも、地域の力を活かした支え合いを呼び込んで、社会的孤立を経験している子どもたちが地域とのつながりの大切さを感じられるように開かれた学校運営としていくための抜本的な改革が必要である。

※そのための一案として、沖縄県で進めている拠点型の居場所を学校連携の窓口とすることを提案したい。課題を抱えた子どもに対応する際に、学校や親との信頼関係が築けるようなスタッフを配置し、一方で地域の各所にある居場所を活用しながら子どもの安定をはかることができる社会資源を整備していくことが重要である。

② 社会課題に対応する

国民の経済力がある一定の水準にあるときには「画一的対応」により教育水準を上げ、それがそのまま経済的水準の向上に繋がる。沖縄県は長きにわたり一人あたりの県民所得が

最下位前後であり、この図式が当てはまっていなかった。高校進学率 96.9%、大学進学率 39.5%でもに最下位はそれを表す。高校レベルの学力を備えないまま不本意入学をする例が散見され、中退率が 2.2%と高い（いわゆる定員内不合格者の存在も指摘される）。そのようなときに「画一的」教育は困難となり、高校の現場では何を身に付けさせるのか、どのように評価をするのか頭を痛めている。高等教育をこのような生徒にどのように保障しているのか、単に本人の能力の問題として片づけて良いのかが課題となっている。

※大学進学率の低さは経済的問題だけではなく、そもそも基礎学力が追いつかず、大学という発想が浮かばないことも大きな要因である（競争倍率はあるが定数は満たせないこともある）。大学において「社会課題」を意識させることに注力をしているが、社会的存在としての自分が体験的に理解できず、興味関心に基づく学びに繋がらない。

※本学の奨学金授与率は 75%（全国 48.2%：H28 日本学生支援機構「学生生活調査」）と高い。沖縄県ではお金を借りて高等教育を受けることを選択せざるを得ず、低賃金の中から卒後の返済に窮する例がしばしば報じられる。本学では児童養護施設からの入学者の学費を免除しているが、それだけでは入学に結びつかない。高等教育無償化施策がこの懸念を払拭できるかが大きい。

※職業体験型のキャリア教育が進められ、小学校ではジョブシャドウ、中学校では職場に出向いてのキャリア教育が行われている。職業体験という意義はあるが、本来の目標は如何に社会課題を感じ、問題意識を持って取り組みを始めるかにあるのではないか。例えば地元の青年会として地域活性化のプロジェクトに関わっていくような体験は地域の課題を身をもって感じるものとなる。こうした体験を積んだ受験生は高い自己表現力を発揮している。

③ 親を補佐する

子どもに学びのきっかけとなる体験を幼いときから提供する、子どもが自ら学びたいと感じたときにその機会を提供する。これらは従来親の責任とされてきたものだが、経済的な課題を抱える沖縄の多くの家庭では親の長時間労働や夜間就労、疾病、孤立により、これがうまく機能していないため、学齢期に培われる興味関心について調べたり尋ねたりする習慣がつかない。家庭を補佐してあるいは家庭に代わってこの機能を保障することが課題となる。家庭の補佐とは子どもと向き合う時間を作り、場合によっては向き合い方を伝えることである。生活基盤、収入、保育が確保され、初めて子どもの教育に目を向けることができるのであり、そのような条件が揃っても向き合うことが難しい世帯にはともに子どもと接する伴走者が必要である。

※伴走はスクール・ソーシャルワーカー（SSW）が本来になうべき領域であるが身分が不安定（現在、文科省で学校教育法上の正職員配置が検討されている）で浸透せず、内閣府補助事業によりおかれた「子どもの貧困対策支援員」がその代役として動く市町村が現れ、相当の実績を残している。しかし、SSWのような学校と福祉を効果的に連携させる仕組みが弱く、この充実が課題となっている。

※現在、沖縄県の 20 名の SSW は県教育事務所所属となっている。社会福祉士等の有資

格者が少なく、研修機会も少ない。配置を受けた市町村教委の配下でないこともあり、市町村のほかの類似職種との役割分担が難しい。小中学校を巡回するのであれば、各々の市町村教委に再配置すべきであろう。

※同補助を受け民間団体が積極的に取り組んでいる 143 ヶ所の「子どもの居場所」において親子が気兼ねなく無料で食事提供や学習支援、場合によっては生活支援を受けることが可能となった。これを分析すると子どもや家庭の個別支援をしているタイプと地域の住民中心に広く子どもたちを受け入れているタイプに分かれることが分かった。沖縄県では前者を拠点型として位置付け、後者のタイプと連携して子どもたちの状況に合わせた支援の輪を広げている。この施策は全国にも例がない充実ぶりで、子どもを支える社会資源の乏しいわが県では今後の発展強化が強く望まれる。

④ 予防的・個別的・継続的に対応する

しかし、これらはいくまで応急的対応であり、根本的な問題解決のための体制を整えることがこれから先の課題となる。このような負の連鎖を防ぐカギは、「予防的・個別的・継続的対応」である。「沖縄県妊娠期からつながる仕組み検討委員会」では、妊産婦の時期から課題を抱えた母親を産科医師が発見し、市町村保健師に伝達した上で訪問相談に結びつける沖縄版ネウボラを提唱し、現在、県が市町村に波及させる作業を行っている。ここで把握された子どもが成人していくまでしっかりとフォローを続けることが、大きなカギとなる。また、乳幼児期に親の離婚や疾病、失業などでネグレクト状況になった子どもの把握は保育所、小児科医から、児童生徒期は学校からの情報伝達が必要な意味を持つ。現時点では妊娠期から出産時～入学前検診までが情報連携の限界点となっていて、これを成人期まで延ばすこととその相談の受け皿を子育て世代包括支援センターと地域子ども家庭支援拠点、教委の教育相談部門によって構築することができれば大きな課題の解決に繋がる。

※18 歳までは児童相談所が第一義的に虐待など問題解決の主体として関わっているが、沖縄県では貧困層が厚すぎて問題が露見するときには相当深刻化してしまっている。また、市町村の要保護児童対策協議会についても事後的対応となることが指摘され、虐待ケースの困難性、組織間における児童虐待への認識差、コーディネーター（調整者）の専門性、（協議会の）マネージメントについて課題が多くあるとともに、教育委員会の参加がないこと（教育委員会には独自の専門家チームがあることも影響している）、社会的サービスの絶対的不足が指摘されている（石川 2013）。幼少期から成人に至るまで予防的に関わる仕組みづくりが必要である。

※H29 未就学児調査から保育所の利用率は低所得世帯ほど低い。認可外保育所に頼る傾向が全国に比して高く低年齢児ほどその傾向が高い。また沖縄独特の就学前幼児教育（就園率 68.7%）が影響して 3 歳児 4 歳児が保育所にも幼稚園にも行かない傾向がある。民間学童に依拠することから保育料が全国の倍という状況もあり、利用が出来ない家庭も多く存在する。これらの社会資源を利用しやすい環境整備が社会的孤立や文化的貧困の予防につながる。