

# 居場所としての学習支援事業の意味 - 金沢市「子どもの学習支援事業」に対する考察から -

著者	森山 治, 神崎 淳子
著者別表示	Moriyama Osamu, Kanzaki Junko
雑誌名	金沢大学経済論集
巻	40
号	1
ページ	35-53
発行年	2019-12-20
URL	<a href="http://doi.org/10.24517/00056586">http://doi.org/10.24517/00056586</a>



# 居場所としての学習支援事業の意味

—— 金沢市「子どもの学習支援事業」に対する考察から ——

森 山 治\*  
神 崎 淳 子\*\*

## 目 次

はじめに（研究の目的）

I 学習支援事業とは

II 金沢市における学習支援事業

III 学習支援事業と居場所

IV 今後への課題

おわりに

## はじめに（研究の目的）

貧困の連鎖という言葉が使われて久しい。それにあわせて様々な子どもの貧困防止対策がとられている。古くは「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（2004.12）で、「貧困の再生産」の防止という言葉が使用され<sup>1)</sup>、「生活支援戦略」中間のまとめ（2012.7）では、基本目標に『生活困窮者が経済的困窮と社会的孤立から脱却するとともに、親から子への「貧困の連鎖」を防止することを推進する』と定められた<sup>2)</sup>。こうした貧困の連鎖を防止する具体的な手段として役割を担っているのが学習支援事業といえる。

金沢市においても2012年度から「生活保護世帯における貧困の連鎖の防止」を目的とした金沢市生活保護受給世帯の子どもの学習支援事業が開始され、本論文執筆者の森山は、事業の準備段階から現在まで関わりを続けている。

他方、総務省「生活保護に関する実態調査」結果報告書（2014.8）では、被保護世帯の子どもに対する学習支援が、貧困の連鎖を防止するうえで重要な取

り組みであることを認めながらも、子どもの学習支援等事業の的確な見直し及び改善を図る観点から、『国、各福祉事務所等における適切な事業効果の検証及びその結果に基づく的確な事業の見直しが可能となるよう、①事業の達成者等の事業効果を検証するための指標の内容、②高校進学後の在籍状況等を加味した事業効果の検証、検証結果に基づく見直しの手順・方法等について、その目安を保護の実施機関に示すこと』ことが所見としてまとめられている<sup>3)</sup>。

森山は2017年度から共同執筆者の神崎と、金沢市生活保護受給世帯の子どもの学習支援事業の立ち上げ当初からの関係者に対してインタビュー調査をおこなってきた。本論文では、インタビューで得た関係者の意見を基に、事業成立の経緯、現状についての整理をおこない、事業の課題について言及する。

なお、本論文では、金沢市の学習支援事業の対象となっている中・高校生のことを特別の理由が無い場合「子ども」と表記する。

## I 学習支援事業とは

### (1) 学習支援事業の歴史

生活保護児童を対象とした学習支援活動は、元々は福祉事務所地区担当者による自主的事业として行われてきた系譜がある。例えば、1986年東京都江戸川区で開始された「江戸川中3勉強会」は、当初一人の生活保護担当者によって開始された事業が発展・継続したものである。

従前の生活保護制度では生活保護世帯の子どもが高校へ進学するには世帯分離が条件となっていた。2005年度から生業扶助のなかに高等学校就学費が組み込まれたことにより進学要件は緩和されたが、生活保護制度が最低限度の生活保障を満たすものでしかないとしても、2005年度には我が国の高校進学率は96.5%となっており、例えば、家族背景・経済条件に困難条件を抱えている児童養護施設に入所中の子どもたちの高校進学策と比較しても、施設入所児に対しては1989年に「養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」(児発第二六五号の六各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省

児童家庭局長通知)が通知されており、大変遅い対応であったと言わざるをえない。

生活保護児童を対象とした高校への進学が具体的な政策として取り上げられたのは、2003年8月に発足した「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」である。同委員会は2004年12月に報告書を提出したが、報告書では教育支援の在り方として、『被保護世帯の子供が高校就学する場合、現状では、奨学金、就学のために恵与される金銭、その他その者の収入によって教育費を賄うことができる場合にのみ、就学しながら保護を受けることができるとなっている。しかし、高校進学率の一般的な高まり、「貧困の再生産」の防止の観点から見れば、子供を自立・就労させていくためには高校就学が有効な手段となっているものと考えられる。このため、生活保護を受給する有子世帯の自立を支援する観点から、高等学校への就学費用について、生活保護制度において対応することを検討すべきである。』とまとめている<sup>4)</sup>。その結果を受けて、2005年度より生業扶助に高校就学費が組み込まれた。加えて2005年度から実施された自立支援プログラムにおいて、「高校進学等支援プログラム」が制度化された。

なお付け加えると、2004年度・2005年度には、「生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業」が実施され、北海道内において生活保護受給率が高く、母子家庭の比率が高い釧路市がモデル実施自治体の一つとして選ばれた。釧路市は2年間のモデル事業を経て2006年度には「釧路市生活保護自立支援プログラム」を実施し、その後「高校進学希望者学習支援プログラム」(2008.1～)として発展させている。このようなモデルケースとして、京都市北区「北区中3学習会」(北福祉事務所とBBS(Big Brothers and Sisters Movement)会によって成立)も2009年から自立支援プログラム(京都市ユースサービス協会委託)として実施している。

その後制度は2009年7月から子どもの健全育成事業に学習支援費が創設され、2011年度からは「社会的な居場所づくり支援事業の実施について」に基づき、「社会的な居場所づくり支援事業」(セーフティネット支援対策等事業費補助金)として再編され現在に至っている。

## (2) 学習支援事業の政策変化(高校進学から居場所づくりへ)

生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書では、教育支援に取り組む意味は、「貧困の再生産」の防止が目的であり、子どもの自立や就労を促す手段として高校就学を考えていた。

2010年7月に民主党政権(2009～2012)下で出された「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」では、学習支援・社会性の育成の充実として、貧困の連鎖を防止するには、子どもの学力向上や進学支援にとどまらず、多様な地域の大人たちや同世代の子どもたちと出会い、関係を継続していくことのできるような環境整備の必要性が述べられている。具体的には、学業や進学に課題を抱える生活保護受給者の子どもを対象に、「学習支援・社会性の育成」という視点で社会的な居場所の必要性が主張されている<sup>5)</sup>。

2018年に改正された生活困窮者自立支援法においても、2019年4月から子どもの学習支援事業は、これまでの学習支援に加え、「子どもの学習・生活支援事業」として、生活困窮世帯における子ども等の生活習慣・育成環境の改善に関する助言、生活困窮世帯における子ども等の教育及び就労(進路選択等)に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整が加わった。生活習慣・育成環境の改善にあたっては、家庭への支援、生活習慣の形成・改善支援に加えて、学校・家庭以外の居場所づくりが柱となっている。

学習支援事業は単に貧困の連鎖の防止を目的とした高校進学支援(現在は中退防止も目的に含まれる)のみではなく、社会的な居場所づくりへと事業の比重が移動していると考えられる。

## (3) 社会的な居場所とは何か

学習支援事業の目的が社会的な居場所へと事業の比重が変化するなかで、先行研究において「居場所」がどのように歴史的・分野別に整理されてきたのかを改めて確認することは必要である。なお、居場所の概念、先行研究については、中藤(2017)に詳しく紹介されている<sup>6)</sup>。本論では、先行研究から子どもの居場所に対する政策動向、居場所の概念整理について3つの先行研究を踏まえることとする。

降旗(2015)は、子どもの居場所についての政策は、子どもの貧困問題対策としての福祉政策と自立をめざす生涯学習社会の説明として教育政策の中に見いだす二つの立場があるとしている。教育政策においては、成長力・競争力を一層高めるための「自立」の場として子どもの居場所が期待されていると整理し、そうした成長・競争型社会から取り残された結果として貧困状況に置かれた子どもへのセーフティネットとしての子どもの居場所論が期待されていると整理している<sup>7)</sup>。

太田(2015)は、先行研究を元にアジュールとアイデンティティという言葉キーワードとしながら、「社会的居場所」と「人間的居場所」に整理し、「社会的居場所」は他人によって自分が必要とされている場所、「人間的居場所」は自分を取り戻すことができる場、庇護的な扱いを受けて安心できる場と整理している。両者の共通性は、社会的であれ人間的であれ、自分が自分であることを確かめることができる環境(居場所)を指し、これが確認されたときにその人は社会の中で生きているという証を手にし、幸福感・満足感が得られるのだと言及している<sup>8)</sup>。

阿部・鈴木(2018)は著書の中で、鈴木はドロップアウト傾向の子どもたちが求める居場所は「そこに居て許される場所」と断言する。そのうえで我が国には誰もが行くことが出来、高校生になっても行ける学童施設が不在であると言及する。阿部はアメリカのYMCAを例に、大人の目もあり、いろいろな子どもがたまる場を鈴木との対談のなかで紹介している<sup>9)</sup>。鈴木は貧困や家出少女、触法少年の取材を積み重ねてきたルポライターであり、実践的経験に基づき研究者とは異なる視点で阿部と対談をしているのであるが、「そこに居て許される場所」が居場所であると断言する鈴木の見解は、太田のように「居場所」の概念整理はされていないものの、教育哲学者である太田と同様に「自分が自分であることを確かめることができる環境」が居場所であると言及していると考えられる。

なお、「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」では、社会的居場所の定義として「社会とのつながりの中で、人々が、自分が受け入れられ、自分であることが尊重されると感じることでできる場所」と定義している<sup>10)</sup>。

本論文では「居場所」の定義については太田の概念に依拠し、学習支援事業の空間が、太田が整理するように、子どもたちにとって、自分が自分であることを確かめることができる環境(居場所)であり、これが確認されたときに、子どもたちが社会の中で生きているという証を手にし、幸福感・満足感が得られる場であると位置づける。

## II 金沢市における学習支援事業

まずはじめに金沢市における学習支援事業の成立過程について、当事者からのインタビュー調査を参考に整理をおこなうと次のとおりである。

### (1) 導入経緯

2012年度からの事業化に向けて、金沢市生活支援課から森山へ相談があったのは2011年12月であった。事業の目的は、「生活保護受給世帯の子ども(中学生)に対し、進学支援等に取り組み子どもの将来的な自立を図る」というものであった。森山への依頼内容は、学習支援の主体となる学生ボランティア(有償)への協力を求めるものであり、森山と、学校教育学類原田克巳准教授への相談であった。

事業開始時の市役所担当者濱田氏によると<sup>11)</sup>、そもそも金沢市が学習支援事業を開始したきっかけは厚生労働省からの打診であったという。当時は2008年に発生したリーマンショックの影響もあり、金沢市でもいくつか生活困窮者に対する自立支援事業が行われていた。市長・副市長が学習支援事業に対して理解があったため、予算要求を目的とした事業計画を2011年11月に作成している。

その後、議会への説明や承認の段階でも、事業計画に対する反対意見などが無かったため予算は無事確保され、翌年3月末には実施要領が定まり、事業は2012年4月から暫定的に市直営事業としてスタートし、2ヶ月の施行期間中は市職員によるボランティアとして土曜日に運営された。平行して2012年4月には関係者が初めて集まり「子どもの学業支援事業関係機関連絡調整会議」が開催された。6月には学生ボランティアに対する「学習支援ボランティア講習会」が開催され、7月から金沢市社会福祉協議会による委託事業

として正式に開始された。

金沢市社会福祉協議会への事業の委託について、金沢市社会福祉協議会の地氏は、前年度の予算段階から、業務委託で進めたいという打診が金沢市からあったと話す<sup>12)</sup>。市社協としては保育所関連の事業経験はあったが、子育て世代や子どもとの関わりはなく、学習支援事業のベースとなる事業があったわけではなかったという。そのような状況において市社協が事業に関わった理由には貧困世帯が増加しているとの実感があったからという。事業開始当時、社会福祉協議会で実施している生活福祉資金貸付制度が、リーマンショック以降連帯保証人がいなくなり借りやすくなったこと、失業者が増加したこと等を理由に、それまで年間10件程度だった制度利用者が、制度改正以降1200件に増えたことから生活困窮者支援の必要は感じていたこと。貸付理由に高校以上への進学を目的とした世帯が増えていることから、子育て世帯への支援制度にも取り組む必要が社会福祉協議会にもあると考えていたと話す。

ちなみに本事業は2015年度から生活困窮者自立支援法が開始したことにより、金沢市社会福祉協議会の受託事業となっている。以上の経過から学習支援事業の運営は計画当初から社会福祉協議会への委託を想定し、計画されていたと考えられる。受託先である社会福祉協議会も事業の社会的必要性を認めた結果の受託と考えられる。

## (2) 大学生ボランティアと通級教室方式

次に学習運営に対して大学生の関わりであるが、濱田氏は事業計画を作成する段階で入庁3～4年の若手職員と一緒に議論をおこない、大学生を学習ボランティアとして授業に関与する経緯を次のように説明している。『塾形式や学校OBによる指導という形をとると、学校教育の延長線上ということになる。学校の延長では、これまで子どもが持っている学習イメージを払拭できない。身近なお兄さん、お姉さんとして関われる指導者が良いということや、大学生ボランティアに運営に関わってもらおうというアイデアが出てきた』。

学習支援事業の学習運営方法については全国各地で大学生による対応、教員OBによる対応、学習塾への委託といった方法がとられている。石川県内においても、表1に示すとおり、各市町によって運営方法は様々である。金沢



表1. 子どもの学習支援事業 石川県内実施状況

2018年3月現在

市町名	運営団体	運営形式		講師			その他
		教室形式	派遣形式	教員OB	学生	その他	
金 沢 市	市社協	○			○		
七 尾 市	直営	○	○	○			ひとり親事業と一体実施
小 松 市	直営	○	○	○	○	○	ひとり親事業と一体実施
輪 島 市	未実施	—	—	—	—	—	—
珠 洲 市	直営	○		○			ひとり親事業と一体実施
加 賀 市	市社協、 一般社団 法人	○		○	○	○	
羽 咋 市	直営		○	○	○	○	
か ほ く 市	直営	○		○	○	○	ひとり親事業と一体実施
白 山 市	NPO		○			○	
能 美 市	直営	○		○			ひとり親事業と一体実施
野 々 市 市	NPO	○			○	○	

【県：8町】

市町名	運営団体	運営形式		講師			その他
		教室形式	派遣形式	教員OB	学生	その他	
川 北 町	町社協	○		○	○		ひとり親事業と一体実施
津 幡 町	町社協						
内 灘 町	町社協						
志 賀 町	町社協						
宝達志水町	町社協						
中 能 登 町	町社協						
穴 水 町	町社協						
能 登 町	町社協						

出所：金沢市社会福祉協議会

市の場合、石川県内の4年制大学11大学(当時)のうち、6大学(金沢大学、金沢美術工芸大学、金沢学院大学、金沢星稜大学、北陸大学、北陸学院大学)が金沢市内に設置されているといった地理的条件にあったため、大学生ボランティアに協力を得る条件が整っている地域であるといえる。本事業の学習ボランティアについては、子どもたちの社会背景、家族背景を考慮し、社会福祉・社会保障・教育学等を専攻する学生に限定してボランティアを募集している。

石川県内他市においても金沢市と同様に大学生ボランティアの協力による

学習支援事業を計画した経緯があるが、大学が所在しない市町では事業に協力する学生の安定的な協力が得られない状況にあり、他の運営方法を選択せざるを得ない状況にある<sup>13)</sup>。

大学生ボランティアは金沢大学地域創造学類3年生7名・教育学研究科院生5名の登録によりスタートし、2013年度から金沢星陵大学学生も加わり、表2に示すように一定人員を維持し現在に至っている。

次に子どもたちが会場に通所して学ぶ方法を仮に「通級教室方式」と呼ぶが、表1にあるとおり、市町によって通級教室方式と、ボランティアが家庭を訪問する派遣方式の

いずれか又は両方を採用している。金沢市でも別制度として2012年度からひとり親家庭の子どもを対象とした派遣方式の「学習支援ボランティア事業」(金沢市母子寡婦福祉連合会委託)を実施している<sup>14)</sup>。

通級教室方式を採用した理由として濱田氏は次のように述べている。『ケースワーカーとしての仕事をしながら、「勉強をする場所がない」という話や状況を見てきた。また、親の代わりに窓口申請にきて、そのまま色々と自分の身の回りの話をしていく子どももいる。子どもと話をしていると、身近な大人が不在であったり、話を聞いてもらいたいと思っているがその機会がない子どもがいた。家事や学校から離れて、将来について考えるという場が無いということを認識していた。』

また本事業へ計画当初より関与している熊谷有希子氏は、通級教室方式の意義を次のように述べている<sup>15)</sup>。

『市が主導でスタートした事業ではあるが、困難を抱えている子どもたちが、どこか家庭以外の場所に出て来られるのであれば、居場所をつくりたいという考えがあった。学校には先生、家庭には親しかいない。家族以外の大人と関わる場所が必要だと思った。学校という組織は子供にとって流れに併せて行動するところ。先生や授業の進みかたにあわせてついていかなければいけない。学習支援事業では、学習をテーマに自分のことを話すことができる。

表2. 大学生ボランティア登録者数

	ボランティア登録者数
2012年度	14人
2013年度	24人
2014年度	27人
2015年度	33人
2016年度	35人
2017年度	44人
2018年度	44人

出所: 子どもの学習支援事業資料  
(各年度版)より森山作成

自分の家族以外との関係性をつくることは子どもの成長のために意義がある。家族や学校といった日常の世界以外の大人との二者関係というものを持っていない子どもが多い。所得階層が低くなると、階層や地域との関わりが限定されてくるので、家族などとは違う感覚の大人がいるということを知ってもらう意味がある。例えば、町会費の支払いが滞っていて、町内行事に参加できていなかったり、大人との関わりが持ちづらい状況もある。町の行事に参加できなかったり、部活に参加できなかったりする、そういった子どもの居場所になる。学習支援事業には不登校の子も通って来ている。不登校の児童は、なおさら二者関係を築く事が難しい。大学生のお兄さん、お姉さんにたわいもない話を聞いてもらえる関係をつくることに意義があると思っている。塾ではないので、勉強をするということを目的とするだけでは十分ではないと考えている。勉強中心でなく、その場に来て過ごすという活動中心というほうがいいなと思っていた。』

濱田、熊谷両氏の言葉にあるとおり、学習支援事業の対象となる子どもたちは、日常生活のなかでの子どもたちの居場所の無さ、家族・教員以外の大人との関係の希薄さといった子どもたちのおかれている社会環境を理解することが出来る。森山も参加する企画・運営ミーティングにおいて報告される個別事例の中にも、母親にかわって食事の支度をおこなったり、兄弟の世話をしている子どもの状況が報告されている。その子どもたちにとって、学習支援は単なる勉強の場ではなく、太田の言うように、自分が自分であることを確かめることができる環境になっていると考えられる。

### (3) 事業内容・予算規模

2018年度現在の事業内容は次のとおりである。

#### ①. 学習支援教室

土曜日(月2回午前・午後、計26回)、金曜日(毎週夕方、計49回)、水曜日(毎週夕方、計9回)、夏休み教室(月・水午後、計12回)開催。但し水曜日は自己学習のみ。2018年度途中から実施。

#### ②. 学習支援ボランティア説明会(12回)、学習ボランティア講習会(7回) 新規大学生ボランティアに対する説明会及び講習会

## ③. 学習支援便りの発行(月1回, 計12回)

対象世帯向けに新規参加を促し、継続的な参加を図るため、大学生ボランティアによって作成され、配布される。

## ④. 交流イベント(4回程度)

中学生(小学生兄弟等の参加可能)・大学生・職員等との交流。

## ⑤. 企画・運営ミーティング(4回)

大学教員、教育専門家がアドバイザーを務め、事務局・学生から個別のケースについて報告がおこなわれる。アドバイザーからは運営上の課題に対する助言やボランティアへのアドバイス等といった意見交換をおこなう。

事業内容は、学習支援教室を開催するだけでなく、高校へ進学した者への中退予防を視野に入れた卒後フォロー、大学生ボランティアに対する教育やアドバイス、子どもたちと大学生、事務局職員等との交流、大学生による月一回のたよりを作成し、対象家庭へ配布するとした利用者拡大への取り組み等多義に渡っている。

表3は事業登録者数、事業の対象となる中学生数をみたものである。事業登録者数自体は対象者数と比較して決して多いとは言えない。事業に関わり実感したことは、中学生は部活動に忙殺されているという現実であった。平日に加えて土日も部活動を行っていることが多い。その為か3年生の夏に部活動を引退してから学習支援事業に初めて参加する中学生は多い。従って実際の事業参加者数は表3に示す登録者より少ない。表4は高校進学者数をみ

表3. 事業登録者数

	参加登録者数			備 考	市内対象中学生数		
	中 学 1 年生	中 学 2 年生	中 学 3 年生		中 学 1 年生	中 学 2 年生	中 学 3 年生
2012年度	2人	10人	7人	体験参加小6年生2人	24人	21人	22人
2013年度	5人	3人	10人	高校生参加2人	21人	29人	22人
2014年度	2人	5人	3人	高校生参加4人	27人	25人	33人
2015年度	3人	4人	6人	高校生参加7人	22人	28人	23人
2016年度	4人	7人	12人	高校生参加8人	25人	25人	24人
2017年度	1人	6人	12人	高校生参加12人	19人	22人	23人
2018年度	6人	3人	11人	高校生参加20人	16人	19人	26人

出所. 子どもの学習支援事業資料(各年度版)より森山作成

たものである。事業登録者は100%の進学率であるが、対象となる中学生全体の進学率も決して低いとは言えない。絶対的な有意差があるとはいえない。

本事業では2013年度から自主的に高校進学者に対するフォローアップをおこなっているが、高校を中退したものは、2014年度1名、2018年度3名である。

以上の事業内容に対して金沢市から支出される年間予算は440万円であり、2012年度から予算規模に変化はない。そのうち事業費(大学生謝金, 子どもへの交通費補助, 消耗品, 保険料, 保護者との通信費等)として支出された金額は231.6万円であり, 残り208.4万円が社会福祉協議会職員の人件費(積算根拠は新卒者0.5人分)となっている(2017年度)。学習支援事業に対する国の補助基準額は人口規模毎に決まっているため, 事業規模を拡大することは社会福祉協議会の負担となる。現在でも社会福祉協議会の職員は, 事業担当者として3名, 補助をおこなうローテーション職員を5名配置している。職員全員が兼務であり学習支援の時間は残業で対応している。その人件費の部分は社会福祉協議会の持ち出しになっている。職員の役割はボランティア学生と生徒のマッチング業務, 教室の管理運営等であり土曜日も2人職員を配置している。また教室開催時は2名の職員が安全のため同一建物内で待機している。

表4. 高校進学者数

	事業利用者	全体
2012年度	7人/7人	20人/21人
2013年度	10人/10人	21人/22人
2014年度	3人/3人	30人/33人
2015年度	6人/6人	20人/23人
2016年度	12人/12人	23人/24人
2017年度	12人/12人	23人/23人
2018年度	11人/11人	26人/26人

出所: 子どもの学習支援事業資料(各年度版)より  
森山作成

### Ⅲ 学習支援事業と居場所

#### (1) 通級教室方式の意義

学習支援の場に通うという行為が伴うことで, 学習以外に子どもたちにとってはどの様な意味があるといえるのであろうか。前述の熊谷氏と学習支援に大学生ボランティアとして参加した大橋・大田両氏への調査からは次の意義が認められる。

熊谷氏は通級教室方式による学習支援事業は、自分の家族以外と関係性をつくる場所として確保され、それが子どもの成長に意味があると述べている。大橋・大田両氏は、事業に参加する中学生は、勉強を目的とする子どもの他に、大学生に会いに来る(話をしにくる)という子ども、勉強は出来るが親から認めてもらえず心のバランスがとれない子ども、教師との関係がうまくいっていない子ども、兄弟が多く家事が得意だが勉強は不得意な子ども、不登校の子ども、障害のある子どもといったさまざまな理由や条件を抱えた子どもたちと出会ったと述べている<sup>16)</sup>。

学習支援事業の目的は進学支援を前提としているが、実際には子どもたちは大学生にたわいもない話を聞いてもらえる機会を提供してもらい、家族や教員とは異なる大人との関係をつくる場になっていること。通うという行為が伴うことで、家から出る時間を保護者から認められる。外出することで子どもにとっては自由な時間が出来ること。事業が行政主導であることも保護者にとって安心感を与え、交通費の補助もあるため金銭的な負担の心配もいらないことも子どもたちの参加の後押しをしている条件をつくっている。

そして事業の最も意義のあることは、子どもが「通い続けている」ということである。事業は強制力を持たないものであるから、子どもにとってはその場に行っても行かなくても良いところである。

従って、学習支援の場に通うという行為は、勉強を目的としていてもいなくとも、学習支援の場が子どもなりに社会的な居場所として意味を持っている場となっているということである。

## (2) 事業評価・検証の困難さ

居場所とする意義を別として学習支援事業の成果について数値で評価するのは困難な課題である。一つには短期的な評価が難しい。まず最初に費用対効果を求めるのであれば7年間での平均市内対象中学生数が70.9人であるのに対し、年平均参加登録数は17.4人にすぎない。この数は事業対象者の1/4に満たない数値である。その間一人あたりにかかった経費を単純に年間予算で割ってみると約252,873円である。しかし登録した中学生がまんべんなく事業に参加しているとはいえないため、実際に一人あたりの中学生にかかる経

費はこれ以上の額と考えられる。事業参加者の割合及び一人あたりの中学生にかかる年間経費をみたときに、はたして効率のよい事業と言えるかは疑問である。逆に1/2の経費を負担する市の年間予算額は1721億円(一般会計・2019年度当初予算)であり、市の年間予算額からみれば学習支援の予算は神経質になるほどの大きな額とはいえないことも事実である。

次に、国が当初事業の目的としていた高校進学であるが、7年間の事業利用者61人はすべて高校へ進学しており、進学率だけで言えば100%である。国が求める当初目的は達成されている。しかし、事業を利用していない中学生111人のうち、高校進学者は102人(91.9%)であり、圧倒的に有意差があるとは言えない<sup>17)</sup>。あわせて進学率100%という結果が事業の成果に直接結びついたという根拠は無いのである。

3つ目に高校中退を防止するという視点から事業をみると、金沢市の学習支援事業では2013年度から、中学生時に事業を利用していた者を対象として継続的な支援をおこなってきたが、そのうち高校中退者は2014年度1人、2018年度3人の4名である。2018年度は中途退学者が多いものの他年度の子どもたちはほぼ無事に卒業までたどり着いている。

参考までに2017年度の都道府県別高校中途退学率をみると、全国平均1.3%、石川県は1.4%である。課程・学科別中途退学率では、全日制普通科、全日制専門学科、全日制総合学科、通信制、定時制の順に中途退学率は高くなっている<sup>18)</sup>。学習支援に通う子どもたちの進学先は、全日制普通科、特別支援学校、定時制等と多義に渡っているため、進学後さまざまな理由によるつまづきを考えると、アフターケアをおこなう意義は高いと考えられる。また、我が国の進学率からすれば、高校卒業という学歴は最低学歴と言っても過言では無い状況にもある。低学歴者ほど非正規雇用となりやすい傾向があるとされているが、学歴の向上や資格・免許の取得が、正規雇用へと結びつき、貧困の連鎖を防止する一つの手段ともなり得るのである。参考までに森山は函館で第2種福祉事業の自立援助ホーム<sup>19)</sup>の運営を手伝ってきたが、ホームに入所する子どもたちには、生活支援を受けながら高校へ再入学し、その後さらに進学する者、就職する者といった経路をたどる者もいる。いずれも社会で経済的に自立した生活を営むことを目指しているのである。

#### IV 今後への課題

課題については事業に参加する子どもたちに関係するもの、大学生ボランティアに関係するもの、事業自体に関わるものに分けられる。

##### (1) 子どもたちに関係する課題

前節で述べているように事業に参加する子どもたちの数は、事業対象者の1/4程度にすぎない。事業の宣伝として、事業開始当初より、大学生作成による月1回の学習支援便りを発行し生活支援課の地区担当者から各家庭へ配布をしている。年2回程度開催される交流イベントには小学生等の兄弟姉妹が参加出来る機会を設けている。

しかし一番の障壁理由としては、前述のとおり中学生の部活動が忙しいことがあげられる。金沢市内の多くの中学生はスポーツを中心とする部活動に参加しており、3年生の夏頃までは土日を含めた生活スケジュールの中心に部活動が据えられている。従って、学習支援活動に参加する時期が3年の夏休み後からとなる子どももいる。中学生の生活スケジュールが部活動を中心に動いている現状では、仮に部活動を途中で辞めることは集団からの逸脱とみなされ、学校での居場所を失うことにもつながりかねない。子どもにリスクが生じる恐れがあり難しい課題と言える。教員の働き方改革等で部活動自体の見直しが行われることに個人的には期待感を持つが、現在の部活動が学校関係者や父母から肯定されているのであれば、改善は困難といえるであろう。

次に、中学生以上を学習支援の対象とする課題である。勉強へのつまずきは抽象的思考を求められる小学校高学年からであり、前述の中学期の部活動による多忙さを考慮すると勉強のつまずきは中学期に拡大していくことが考えられるため、本来であれば小学校高学年向けからの支援が望ましいと考えられる。しかし、対象を拡大することは、事業のにない手を含めた事業規模の拡大を意味しており予算的な課題も生じてくる。この事は、他事業との連携を踏まえても同様の課題は生じると考えられる。

最後に、事業につながらない子ども達に対する課題である。金沢市内では金沢市による学習支援事業の他、市民やNPOによる子ども食堂や居場所づく



りの活動などが表5に示すとおり活動している。これらの活動とつながることによって、社会的居場所が確保されたり、支援に結びつくことが望ましいのであるが、これらの活動は利用者に対して強制力が働くものではないため、情報収集能力が乏しかったり、外部との接触に消極的であると何処にもつながらない問題が生じてくる。そうした者が少なくなるためには、対象者向けの積極的な宣伝と関係機関の横のつながりを強めていくしか方法が無い。

表5. 金沢市子どもへの支援活動団体・グループ  
(学習支援実施を含む)

団体名又はグループ名
かなざわっ子nikoniko倶楽部 (NPO法人ささえる絆ネットワーク北陸)
みどりファミリー倶楽部
平和子ども食堂
キッズカフェ (NPO法人 子育て支援はぐはぐ そのままでいいよ)
大徳地区更生保護女性会寄り場所
はびすまサークル(金沢南健康友の会) 学習サポート寺子屋みのり
LYHTY SCHOOL IRORI
おおくわ子ども食堂
円光寺子ども食堂
社会福祉法人花木蓮 もろえみんなの食堂
永井善隣館 あしがる子ども食堂

出所: 金沢市社会福祉協議会資料及びインターネット検索により森山作成

## (2) 大学生ボランティアに関係する課題

事業に参加する大学生は、卒業後教員や保健・医療・福祉業務の多い地方公務員等になる学生が多いため、自身にとって将来のキャリア選択における福祉や教育の現場での擬似的なやりがいや価値観の確認が可能となり、キャリア選択の際の有効な材料となっていると考えられる。

しかし学習支援事業は勉強を教えることだけが目的ではない。加えて子どもたちの家庭背景等いろいろな問題を抱えている子どもたちも多い。大学生が身近な大人としての存在であればあるだけ、子どもたちは関係性のとれた大学生に対して家庭の事情や悩みを話しかけてくる。子どもたちの話す内容(例: 子どもたちの家庭の情報など)によって大学生は守秘義務が求められる。話の内容によっては、大学生の心に負担として残る内容もある。インタビュー調査において子どもたちのリストカット経験の話がだされたが、こうした話を子どもからされることは、大学生にとっては精神的な負担となるその典型である。想定される大学生の負担に対しては、事前教育が重要である他、個

別の担当ケースに対してのアドバイス、心の負担を軽減するためのアフターケアも必要となってくる。それでも大学生に対してのケアは十分だとは言えないかもしれない。

### (3) 事業に関係する課題

金沢市ではこれまで2つの学習支援事業が別々に運営されてきたが、2019年度から子どもの学習総合支援事業として形式上再編された。しかし、拠点型事業(生活保護世帯・生活困窮者世帯を対象)は金沢市社会福祉協議会に委託、派遣型(ひとり親世帯を対象)は金沢市母子寡婦福祉連合会に委託するとした従前のままであり、大学生ボランティアの募集も別々におこなっている。唯一新規の学習支援ボランティアに対する講習会が金沢市社会福祉協議会主催として合同に開講されたが、講習後のミーティングやアフターケアは別々に対応する状況にある。これでは従前どおりの縦割り構造であることにかわりはない。

また、2019年7月から非営利で活動している学習支援活動に対して、「地域拠点型学習支援補助金交付事業」(所管:子ども未来部子育て支援課)として上限20万円を限度とした事業が開始されている。その他、児童養護施設に入所する学習支援は県の事業として実施されている。

### おわりに

社会的な居場所としての学習支援事業は、さまざまな問題を抱える子どもたちにとって、強制されない場としての意義は認められる。しかし事業の開始から9年が経つが課題も多く残されている。今後も引き続き課題解決に向けた取組を事業が継続する限り関係者との協力により取り組む必要がある。また、事業の評価にあたっては長期的な視点を持ち、可能な限り事業に参加した子どもたちへの追跡調査をおこなうことで、子どもたちが社会の一員として生活をおこなっていることを確認していく必要がある。

著者リスト

- \* 森山 治 金沢大学経済学経営学系教授
- \*\* 神崎淳子 金沢星稜大学専任講師

註

- 1) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」2004.12  
教育支援の在り方において、「貧困の再生産」の防止の観点から見れば、子供を自立・就労させていくためには高校就学が有効な手段となっているものと考えられる。と記述されている。
- 2) 厚生労働省「生活支援戦略中間のまとめ」2012.7
- 3) 総務省「生活保護に関する実態調査結果報告書」2014.8 217～219頁
- 4) 1)に同じ
- 5) 生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」2010.7 4～5頁
- 6) 中藤信哉『心理臨床と「居場所」』創元社2017
- 7) 降旗信一「子どもの居場所づくりをどう進めるか」『居場所の喪失これからの居場所』学分社2015
- 8) 太田明「居場所がないということ」『居場所の喪失これからの居場所』学分社2015
- 9) 阿部彩・鈴木大介『貧困を救えない国日本』PHP研究所2018
- 10) 5)に同じ。
- 11) 本研究は金沢大学人間社会研究域「人を対象とする研究」に関する倫理審査委員会の承認を受けている。  
濱田大輔氏(調査当時金沢市福祉局障害福祉課在籍。2017年度末退職)に対するヒヤリングは2017年12月21日に実施。
- 12) 地優氏(金沢市社会福祉協議会地域福祉課)に対するヒヤリング調査は2017年9月15日に実施。
- 13) 森山が相談をうけた加賀市の学習支援事業においても教員OB、NPO職員に加えて金沢大学の学生の協力も得て事業をおこなっていたが、学生の継続的な参加は加賀市と学生の居住地が離れていることもあり、継続に困難が生じている。なお、金沢市以外に所在する大学は、野々市市(2大学)、かほく市、内灘町、白山市であった。2018年に小松市に大学が開校されたため、現在は12大学となっている。
- 14) 1997年度からひとり親家庭の児童を対象とした「ホームフレンド事業」(総務福祉課所管)が開始されていた。同事業を改編するかたちで中学生を対象とした「学習支援ボランティア事業を」を派遣方式で開始した。
- 15) 熊谷有紀子氏(金沢市教育プラザ研修相談センター所長)に対するヒヤリング調査は2017年12月21日に実施。

- 16) 大橋葵氏(金沢大学大学院地域創造学専攻2016年3月終了), 大田健志氏(金沢大学地域創造学類福祉マネジメントコース2015年3月卒業)に対するヒヤリング調査は2017年6月18日に実施。
- 17) 2018年度石川県の高校進学率は99.4%(通信制含)である。平成30年度石川県学校基本統計 いしかわ統計指標ランド[http://toukei.pref.ishikawa.jp/search/detail.asp?d\\_id=3524#detail](http://toukei.pref.ishikawa.jp/search/detail.asp?d_id=3524#detail) 2019.9.17閲覧
- 18) 文部科学省「平成29年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸問題に関する調査結果について(その2)」
- 19) 自立援助ホームとは、児童福祉法第6条の3、児童福祉法第33条の6「児童自立生活援助事業」として第2種社会福祉事業に位置付けられる事業。入所者は、何らかの理由により家庭にいられなくなり、働かざるを得なくなった原則15歳から20歳までの者に暮らしの場を与える施設である。森山は函館市にある自立援助ホーム「ふくろうの家」の設立準備から関係を継続して持っている。

#### 参考文献

「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」2010年7月

中藤信哉『心理臨床と「居場所」』創元社2017

降旗信一「子どもの居場所づくりをどう進めるか」『居場所の喪失これからの居場所』学分社2015

太田明「居場所がないということ」『居場所の喪失これからの居場所』学分社2015

阿部彩・鈴木大介『貧困を救えない国日本』PHP研究所2018

長峯純一『費用対効果』ミネルヴァ書房2014

調査にご協力いただきました方々に感謝申し上げます。

本研究は基盤研究B「条件不利性を抱える人々に向けた「中間的労働市場」創出の可能性に関する国際比較」(代表: 武田公子)による研究成果の一部である。