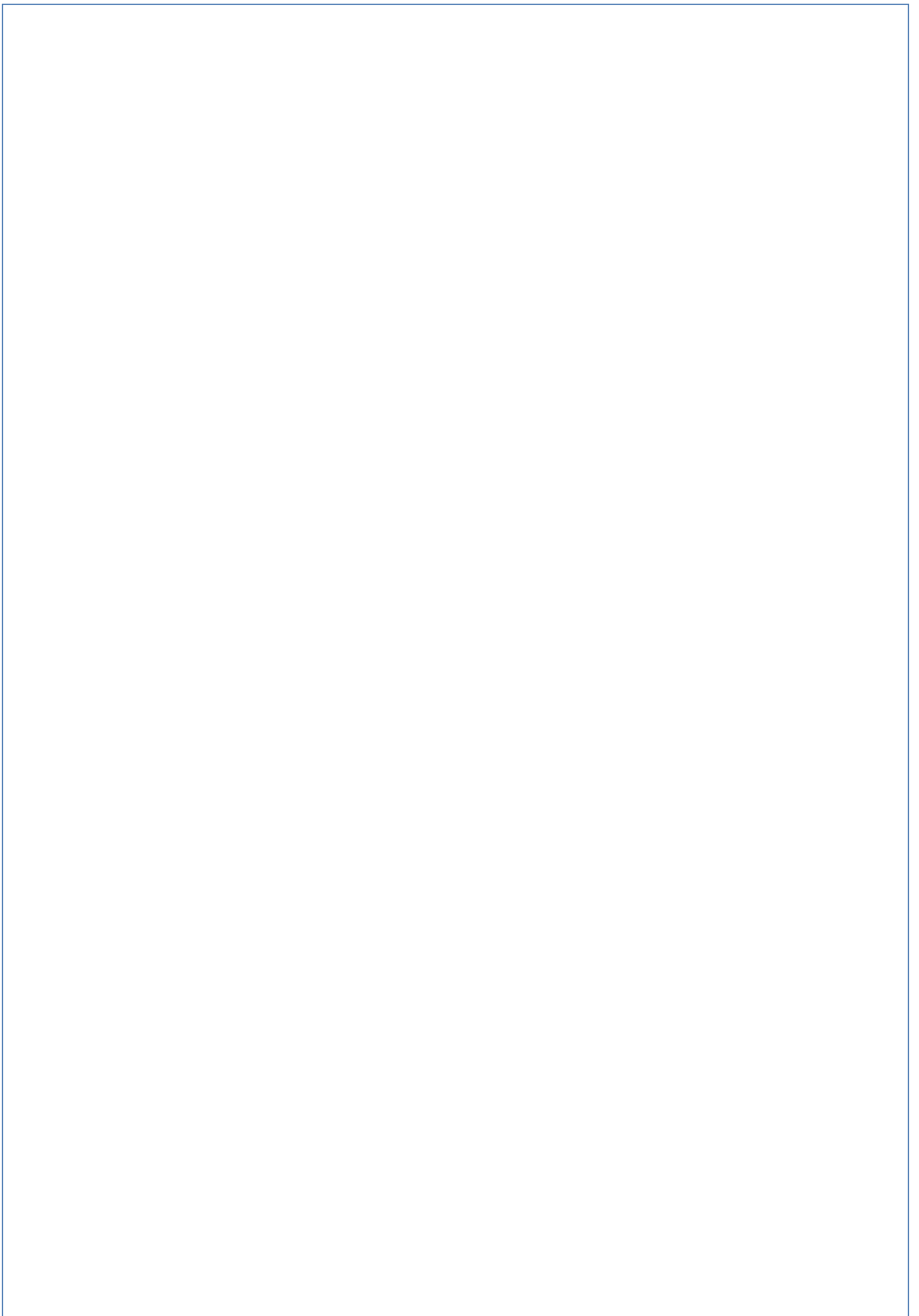


子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト最終報告書

「地域は子どもの貧困・社会排除にどう向かい合うのか  
— あらかわシステム」

平成 23 年 8 月

公益財団法人荒川区自治総合研究所



## はしがき

荒川区のシンクタンクである荒川区自治総合研究所は、研究プロジェクトの1つである「子どもの貧困・社会排除問題」について、平成 22 年春に『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト中間報告書』（以下、『中間報告書』）をとりまとめ、刊行いたしました。それは幸いなことに各方面からご好評を頂き、その中で行った提案のいくつかは平成 22 年度から区の施策として取り組まれています。本研究プロジェクトでは、実践に向けてそれらをさらに発展させるべく、鋭意調査研究を進め、ここに『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト最終報告書「地域は子どもの貧困・社会排除にどう向かい合うのかーあらかわシステム』」を公刊する運びになりました。

荒川区は基礎自治体のなかでは真先に子どもの貧困・社会排除問題を意識し、庁内に検討委員会を立ち上げ、この問題に積極的、かつ組織的に取り組んできたところではありますが、当研究所でも子どもの貧困・社会排除の実態の解明とそれに対する総合的対策モデルとしてのあらかわシステムの構築を模索してまいりました。

当研究所では外部の専門的研究者を客員研究員として迎え、また区政の責任者、現場の実務者にも参加してもらい、研究員ともども科学的知見と実務経験のコラボレーションを基軸に、「地域は貧しい子どもを救えるか」という問題意識を共有しながら、調査研究を行って参りました。その際に何よりも留意したのは、区の研究所としては当然のことではありますが、サプライサイド（行政サービスの提供者側＝区）ではなく、デマンドサイド（行政サービスの受益者側＝区民）で問題を考えていくという姿勢でした。このため、個人情報の問題などデリケートな制約条件はありましたが、ケース・スタディを行うなど現場の職員と一緒に取り組みを進めた結果、本報告書が出来上がりました。

本報告書ではだれの間から見ても深刻なケースの世帯と子どもに焦点をあてて取り上げたほかに、公的支援を受けて就労力を高めているケースや公的支援を得て子どもに一層の教育を受けさせているケースも取り上げております。また、従来の政策・施策の域を越えて、基礎自治体の理念（区民の幸せ、荒川区民総幸福度（GAH）の向上）、組織のあり方、人材育成などを論じています。非常に広い視野においてこの問題に取り組もうというスタンスも本報告書の特徴であり、子どもの貧困・社会排除問題に対する基礎自治体経営論たる性格をもつものとなっております。

1 年半に及ぶ研究プロジェクトにおいて、ご繁忙の中で調査研究に御尽力頂き、また『中間報告書』と最終報告書のとりまとめにご協力下さった客員研究員の先生方、区政の関係者の方々に深甚の謝意を表します。また、非常にデリケートな調査にご協力をして頂いた皆様に厚く御礼を申し上げます。

本報告書の取りまとめの段階で、3 月 11 日に東日本大震災が起これ、多くの人々が亡くなりました。また原子力発電所の事故の影響も加わり、未だに多くの人びとの生活基盤が崩壊しております。痛みしい限りであり、亡くなられた方々に哀悼の意を表しますとともに、被災地が一日も早く復旧、復興することを心から祈念いたします。

今般の大震災はまことに悲惨であり、暗澹たる気持になりますが、そうしたなかにあっても、人びとのあいだの強い絆、連帯、人びとの懸命な支援活動、基礎自治体スタッフなどの親身な献身的な行動など感動的場面も多々ありました。そして、かかる人間活動こそが、明るい将来へとつなげる決定的要素

になると確信しております。それらはまた、子どもの貧困・社会排除問題の調査研究のなかにおいても垣間見ることができ、問題解決のための重要な要素となると考えます。

平成 23 年 8 月

公益財団法人荒川区自治総合研究所理事長、荒川区長  
西川 太一郎

# 目 次

I	子どもの貧困・社会排除問題とは何かー中間報告書から最終報告書へー	1
1	研究の意義	1
2	中間報告書について	2
3	最終報告書の特徴	14
	(1) カテゴリーI とカテゴリーII の識別	14
	(2) 世帯と子どもの貧困・社会排除	15
	(3) 主要問題の構図	15
	(4) 子どもの貧困・社会排除のコンセプト	16
	(5) 組織・人材と政策・施策	16
	(6) 荒川区民総幸福度 (GAH) との関連について	17
4	最終報告書の構成	18
II	複合的貧困の様相	20
1	子どもの貧困・社会排除の世帯におけるリスクと決定因子	20
	(1) 子どもの貧困・社会排除の世帯におけるリスク	22
	(2) 子どもの貧困・社会排除の世帯における決定因子	24
2	保護者・世帯の抱えるリスクと決定因子	26
	(1) 世帯類型	26
	(2) 疾患・疾病等の問題ー心の健康問題	30
	(3) 貧困の連鎖	30
	(4) 若年出産をした世帯	31
	(5) 外国人世帯	32
	(6) 就労状況・就労力問題	34
	(7) 養育状況・養育力問題	38
	(8) 支援の有無ー生活保護世帯を考える	38
3	子どもの貧困・社会排除の様相	42
	(1) 学力不足	43
	(2) 不衛生	44
	(3) 食生活不全	44
	(4) 児童虐待	46
	(5) 不登校	48
	(6) 問題行動	49
	(7) 非行ー可能性としての子どもの貧困・社会排除の様相	50
III	複合的貧困にどう立ち向かうのか	52
1	人的・組織的体制の構築	52
	(1) 早期発見	57
	(2) ケースワーカーの配置と能力の一層の充実	63

(3) 支援部署の一層の連携 .....	65
(4) (個別) ケース会議の一層の活用 .....	66
2 個々の具体的取り組み .....	70
(1) 保護者の就労意欲の醸成 .....	70
(2) 養育力の向上 .....	72
(3) 子どもの生きる力の育成 .....	73
(4) 「早寝・早起き・朝ごはん」推進運動 .....	74
IV 生活向上の2つの方向性ー就労力拡充支援受給母子世帯等ー .....	76
1 就労力拡充支援 .....	77
(1) 就労力拡充支援受給母子世帯のプロフィール .....	77
(2) 仕事と家庭の両立支援 .....	84
(3) 地域の雇用の創出 .....	85
2 教育・進学支援 .....	86
(1) 就学・修学支援受給母子世帯のプロフィール .....	86
(2) 子どもの教育・進学と問題点 .....	91
(3) 高校生に生ずる問題 .....	100
V あらかわシステム .....	107
1 あらかわシステムとは .....	107
2 ドメイン・目標・指標 .....	109
(1) ドメインや「子どもの貧困・社会排除問題」視点の共有 .....	109
(2) 目標・指標の設定 .....	109
3 組織・人材 .....	112
(1) 組織体制の強化 .....	112
(2) シグナル発見の仕組みの構築 .....	113
(3) 人材の強化 .....	114
4 社会関係資本（地域力） .....	115
5 多様な政策・施策 .....	116
(1) 既存の政策・施策の特徴 .....	116
(2) あらかわシステムの構築に向けた政策・施策の方向性 .....	119
6 子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けて .....	125
巻末資料 .....	145
引用参考文献・資料 .....	155
子どもの貧困・社会排除問題に関する研究会名簿、ワーキング・グループ名簿 .....	160

# I 子どもの貧困・社会排除問題とは何かー中間報告書から最終報告書へー

## 1 研究の意義

経済情勢や産業構造の変化を受けたワーキングプアや非正規雇用者の増加にみられるように、格差社会が垣間見えている。保護者・世帯の経済的貧困は、より弱い立場にある子どもに対しては、人格や学力の形成の面でマイナスの影響を及ぼしかねない。こうした状況は、子どもたちの明日への希望をも奪いかねない深刻な状況である。

荒川区では、平成 16 年の西川区長の就任当初から「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメインを標榜し、『荒川区基本構想』でも「幸福実感都市あらかわ」を掲げて 6 つの都市像（生涯健康都市、子育て教育都市、産業革新都市、環境先進都市、文化創造都市、安全安心都市）を描いている。また『荒川区基本計画』並びに『荒川区実施計画』でも「幸福実感都市あらかわ」を目指す立場から様々な事業が計画化されている。区民の幸せの向上という観点からも、子どもの貧困・社会排除状態は解消されなければならない。

このような問題意識から、荒川区は基礎自治体としていち早く子どもの貧困・社会排除問題に組織的に取り組み始めた。荒川区では全庁的なプロジェクトとして、平成 21 年 5 月に「荒川区子どもの貧困問題検討委員会」第 1 回を開いた。厚生労働省によって初めて日本の相対的貧困率が公表されたのが同年 10 月であったことを考えても、荒川区の取り組みの先駆性をうかがうことができる。

上記の検討委員会で議論する中で、本課題の要因は多面的で根深く、中長期的に継続し検討していく必要があることが明らかになったため、平成 21 年 10 月の本研究所の発足と同時に研究プロジェクトとして取り組むことになった。プロジェクトでは、研究会とワーキング・グループで議論を重ねた。研究会では、当分野の研究者・専門家にご参画いただき、他方、ワーキング・グループでは区役所の関係部署の職員に参集いただいた。

子どもの貧困・社会排除問題は、世帯の経済状況が大きな発生要因であることはもちろんであるが、その背景には、親の養育力の不足、就労や精神面での不安定、社会からの孤立など様々な要因が複雑に絡み合っている。基礎自治体は、子どもたちが未来に向かって夢や希望を抱けるような地域社会を築いていく役割を担っており、研究所が、本課題に取り組むにあたっては、同様な立場から、複雑に絡み合った子どもの貧困・社会排除を発生させる原因を一つひとつ丁寧に解きほぐし、子どもの貧困・社会排除問題の解消に資する事例や既存施策を検討していくことが求められる。

## 2 中間報告書について

最終報告書は『中間報告書』<sup>1</sup>を拡大・深化させたものであり、最終報告書を取りまとめるにあたり、その冒頭において『中間報告書』の内容に触れておきたい。『中間報告書』は、平成22年3月の刊行であり、研究プロジェクトがスタートして半年経つか経たないかの時期に子どもの貧困・社会排除問題に取り組み、書き上げたものである。『中間報告書』の構成は、以下のとおりである。

- 荒川区の基本姿勢と取り組みの経緯
- 荒川区の子どもの貧困・社会排除問題の構造
- 調査研究の方法と結果概要
- 政策・施策の枠組みと方向
- 今後の検討課題及び検討の進め方

まず、この構成に従って『中間報告書』の内容をごく概略的に説明する。

### ●荒川区の基本姿勢と取り組みの経緯

ここでは、子どもの貧困・社会排除問題に関する荒川区の基本姿勢と取り組みの経緯に関して記述した。荒川区は、「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメイン（事業領域）を掲げ、区民の幸せの向上に取り組んでいるが、不幸な人々をできるだけ減らすという意味において、子どもの貧困・社会排除問題の解消は緊急に取り組むべき課題であること、また、明日を担う子どもたちの健やかな成長、さらには明日への希望や将来の可能性をも奪いかねないこの問題に全力を挙げて取り組んでいく必要があることを強調した。

荒川区の取り組みの経緯は、国内外の動きと対比する形で年表により表示した。この年表は最終報告書の巻末資料の中にも記している。（巻末資料 1）。

### ●荒川区の子どもの貧困・社会排除問題の構造

ここでは、荒川区の子どもの貧困・社会排除問題の構造を、荒川区のデータに基づいて取り上げた。

まず、荒川区の世帯、人口等の状況を記述した。荒川区の世帯数・人口、世帯の所得別構成は最終報告書にとっても不可欠なデータであるので、最新のデータに手直しして、再掲する（表 1、表 2 参照）。

---

<sup>1</sup> 一般財団法人荒川区自治総合研究所（2010）『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト中間報告書』。



表 1 荒川区の世帯数人口

人口総数 (A+B)	18歳未満 人口(a+b)	住民基本台帳					外国人登録	
		世帯数	人口(人)			人口(人)		
			総数(A)	男	女	うち18歳 未満人口 (a)	外国人 登録人口 (B)	うち18歳 未満人口 (b)
204,604	27,184	95,665	188,866	94,570	94,296	25,494	15,738	1,690

※ 平成 23 年 3 月 1 日時点。

※ 出典：荒川区区民生活部戸籍住民課データをもとに作成。

表 2 荒川区における所得別世帯数

総所得金額 (世帯合計)	全世帯数		18歳未満の子どもが いる世帯数		母子世帯数		全世帯数に占める 母子世帯数の割合
	世帯数	構成割合	世帯数	構成割合	世帯数	構成割合	
～100万円	36,586	34.8%	2,359	14.1%	585	31.7%	1.6%
100～200万円	15,351	14.6%	1,457	8.7%	522	28.3%	3.4%
200～300万円	13,671	13.0%	1,955	11.7%	341	18.4%	2.5%
300～400万円	10,392	9.9%	2,271	13.6%	153	8.3%	1.5%
400～500万円	7,766	7.4%	2,131	12.8%	97	5.3%	1.2%
500～600万円	5,689	5.4%	1,796	10.8%	62	3.3%	1.1%
600～700万円	4,213	4.0%	1,271	7.6%	44	2.4%	1.0%
700～800万円	2,901	2.7%	916	5.5%	13	0.7%	0.4%
800～900万円	2,170	2.1%	658	3.9%	6	0.4%	0.3%
900～1,000万円	1,530	1.4%	490	2.9%	3	0.2%	0.2%
1,000万円～	4,956	4.7%	1,401	8.4%	19	1.0%	0.4%
総世帯合計	105,225	100.0%	16,705	100.0%	1,845	100.0%	1.8%

※ 平成 22 年 7 月 1 日現在の課税状況により集計した。また、年齢判定日は、平成 22 年 1 月 1 日とした。

※ 総所得金額とは、事業、給与、年金、不動産、株式配当等の所得の合計で経常的性質の強い所得である。(土地や株式の譲渡等の所得を含まない。) 未申告者については、総所得金額をゼロとして集計した。

※ ここでいう母子世帯とは、①特別寡婦控除適用者(合計所得 500 万円以下)、及び②寡婦控除と扶養控除(特定またはその他)の適用があり、世帯主との年齢差が 15 歳以上の世帯員を有する合計所得 500 万円超の者である。

※ 出典：荒川区区民生活部税務課データをもとに作成。

次に、「子どもの貧困・社会排除問題の背景」として、荒川区の生活保護の状況・推移、母子世帯、就学援助などの動向、労働市場の推移を取り上げた。

Ⅱで触れるが(表 17 参照)、荒川区でも他の基礎自治体と同じく、人口に占める被保護者数の割合である生活保護率は、上昇傾向にある。また、一定所得額以下の世帯について小・中学校の給食費、学用品費、移動教室費等の一部を補助する就学援助の認定率は、平成 4、5 年以降上昇し、平成 16 年以降はほぼ横ばいの状況で推移している。これらの数値はいずれも貧困の指標としての性格を持っている(図 33 参照)。

労働市場については、荒川区・足立区を所管するハローワーク足立の有効求人倍率は下降傾向にあり、就労はますます難しいものになっている。最終報告書では、これらのデータを最新のデータに更新した(巻末資料 2)。

なお、本報告書の表 2 と図 15 から判るように、また多くの研究や調査から判明しているように母子世帯は貧困リスクの高い世帯類型であり、子どもの貧困・社会排除問題にとって、母子世帯は象徴的な

家庭である。

貧困のコンセプトは、一般に貧困線の問題として理解される。貧困線とは、どこまでが貧困であり、どこからが貧困でないという線引きである。貧困線という用語は、20世紀初頭には既にラウントリーが使っていた。貧困線の線引きには2種類の方法があり、1つは、ラウントリー(1908)が行ったもので、綿密に最低生計費を算出し、それを用いて貧困線とする方法<sup>2</sup>である。

今日広く支持されているのは、もう1つの線引きである。それは、人々の所得分布に線引きをする方法である。例えば、厚生労働省(2009c)は「等価可処分所得(世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得)の中央値に満たない世帯員の割合」を相対的貧困率と定義している<sup>3</sup>。

このような貧困のコンセプトを踏まえつつ、『中間報告書』では、関係者それぞれの判断で子どもの貧困・社会排除が濃厚にみられると思うケースを挙げ、共通する特質を導き出すという方法で子どもの貧困のコンセプトについて議論し、図1のように示した。子どもの貧困・社会排除問題は経済的な貧困をベースに精神病理、社会病理などの非経済的要因が絡んだ複合的事態であることから、経済的貧困と複合的貧困を調査対象とし研究を行った。

図1 子どもの貧困のコンセプト

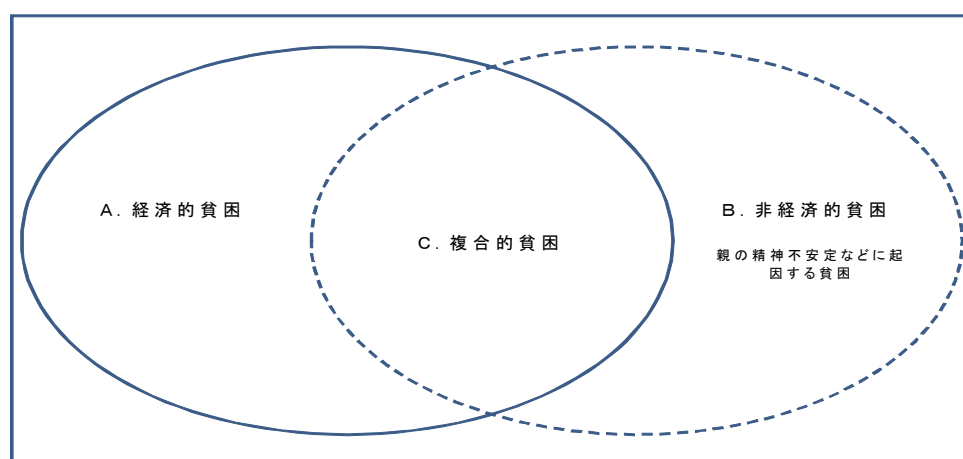
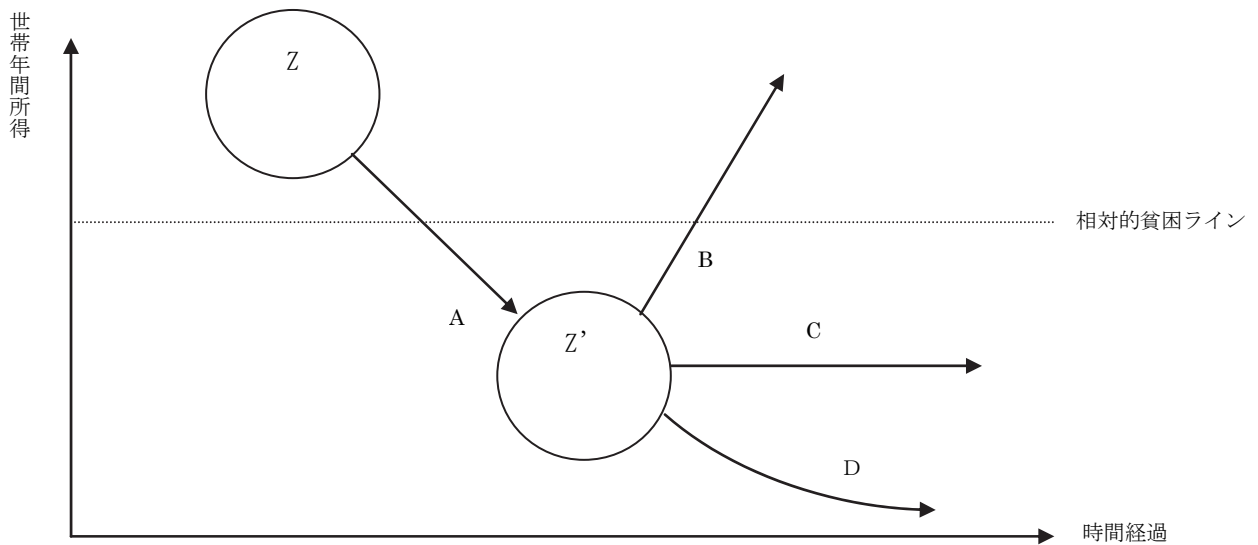


図2は、貧困世帯の時間的推移のパターンを示す概念図である。重度の貧困のケースでは、ほとんどの場合、保護者の就労力が非常に弱い。このため、世帯の所得が増加せず、図2でいえば、Bの方向になかなか進まない。様々な支援があつたとしても、CあるいはDの方向に推移する。

<sup>2</sup> Rowntree, B. S. (1908) *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan and Co.:長沼弘毅 訳(1959)『貧困研究』、ダイヤモンド社。

<sup>3</sup> 厚生労働省による相対的貧困率の定義は、厚生労働省のHPに拠る。厚生労働省(2009c)「相対的貧困率の公表について」。(http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html)

図 2 貧困世帯の時間的推移のパターン（概念図）



また、子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けた支援メニューに触れるとともに、子どものライフステージや支援部署別に子どもの貧困・社会排除の解消に資する施策を整理した。

## ●調査研究の方法と結果概要

ここでは、調査方法や調査結果の概要を述べた。国、都道府県の場合とは異なり、基礎自治体である区は、子どもや保護者に対して、幅広くかつ日常的な接触面（インターフェイス）を持っている。例えば、子どものライフステージごとに保育所、幼稚園、小学校、中学校などが関与しており（高等学校は東京都の所管になるため、小中学校に比べ区の日常的な接触は乏しくなる）、また様々な支援部署が子どもや保護者と直接に接している。

『中間報告書』の調査研究では、この接触面を活用してケース・スタディを行った。ただ、調査の実施にあたっては、個人情報保護、プライバシーへの配慮、その他の理由<sup>4</sup>から、該当すると思われる子どもや保護者に直接接触することは避け、そうした人たちと日頃頻繁に接触している保育所、幼稚園、小学校、中学校、学童クラブ、子ども家庭支援センター、母子生活支援施設、保護課（現在は生活福祉課）、保健所などの担当者、スタッフと面接を行い、情報を収集するという方法を採用した。

担当者、スタッフの話を傾聴する姿勢を貫き、研究プロジェクト側が予め用意したコンセプトや枠組みに相手を誘導しないよう努めた。担当者、スタッフの話を整理する際には、図 3 のようなフェイスシートを用い、「デモグラフィックな属性（保護者と子どもの人的属性、例えば年齢、性別、国籍）」「原因変数」「状況変数」「切望変数」を把握した。

<sup>4</sup> 例えば、聴き取りを行うことで過去の辛い経験をフラッシュバックさせてしまう危険性が想定される。

図 3 ヒアリングフェイスシート

	ケース No.				
日時 年 月 日	デモグラフィック な属性	原因変数	状況変数	切望変数	その他
訪問場所	家庭  子ども				
対応者					
関係者のコメント					

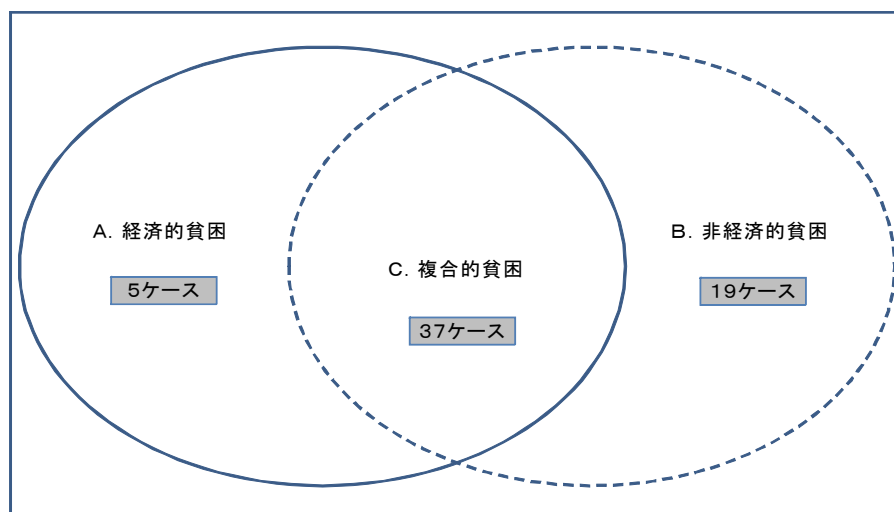
子どもの貧困・社会排除という事態は、ケース・バイ・ケースの様相が濃く、全体性、ストーリー性が重要であり、それゆえ当問題の解明にとって、ケース・スタディは有用な手段である。しかしながら、報告書においてケースを取り上げ、そうした全体性、ストーリー性を明らかにしようとする、たちまち個人情報やプライバシーの露呈というリスクが生じる。ケース・スタディによって得るものは非常に大きかったが、『中間報告書』では（また最終報告書でも）、特定のケースを具体的に記述することは避け、むしろ、ケースに共通する傾向等を指摘し、議論することとした。

聴き取り調査の結果、61 のケースを収集することができた。61 ケースのうち、5 ケースが経済的貧困、19 ケースが非経済的貧困、37 ケースが複合的貧困であり、今回の調査結果に限って言えば、複合的貧困が多かった（図 4 参照）。

『中間報告書』では、荒川区、東京都、厚生労働省などが公表するデータを援用しているが、最も重視しているのは、これら経済的貧困及び複合的貧困を合わせた 42 のケース・スタディの結果である。なお、ケース・スタディでは、ヒュックスハム（2003）が提言するようなアクション・リサーチ<sup>5</sup>につなげることを意識しつつ行った。アクション・リサーチとは、集団が持つ知識の集約、調整、巻き込み、絆の強化、相互学習行動などの機能を利用して、研究者が研究対象と共に実際の問題解決を図りながら、集団的に社会状況や行動を変革しようとする一種の社会工学（ソーシャル・エンジニアリング）である。子どもの貧困・社会排除問題の解決策を考えるにあたり、本手法は 2 つの理由で有効性が高い。1 つは、特に複合的貧困の場合、様々な支援部署が支援に関与しているためである。複数の支援機関の力、つまり集団の力、グループ・ダイナミクスを利用することで、世帯を継続して支える支援策を練ることができると思われる。もう 1 つは、行政組織の改革案を考える上で有益なためである。本課題に関与する支援部署の職員がワーキング・グループで議論を行うことで、支援部署間の連携など、行政組織内の改革の方策を導きだすことができると思われる。

<sup>5</sup> Huxham, C. (2003) “Action Research as a Methodology for Theory Development”, *Policy and Politics* Vol.31. No.2., Policy Press.

図 4 子どもの貧困のコンセプトに基づく調査事例の内訳



調査結果は以下のとおりである。42 ケースについて、デモグラフィックな属性、原因変数、状況変数に基づき整理を行った（表 3、表 4、表 5 参照）。

表 3 デモグラフィックな属性の結果

世帯状況と保護者の国籍		計	構成割合
世帯類型	母子世帯	30	72%
	父子世帯	3	7%
	両親あり	8	19%
	親なし	1	2%
		42	100%
国籍	日本国籍	34	81%
	外国籍	8	19%
		42	100%

(n=42)

表 4 原因変数の集計結果

原因変数	計	全ケース数に占める割合
親の就労の不安定(就職できない等)	35	83%
親の就労の不安定(自己都合)	3	7%
親の就労の不安定(子ども・親族の世話等)	1	2%
子どもの就労の不安定	1	2%
親の養育力不足	16	38%
親の精神不安定(精神的疾患含む)	9	21%
親の異性関係(異性依存等)	5	12%
親の浪費癖	3	7%
親のアルコール依存	2	5%
親の不十分な日本語能力	7	17%
親の多忙によるコミュニケーション不足	6	14%
親族の介護等	2	5%
親の不仲	2	5%
親子の不仲	1	2%
配偶者暴力	4	10%
貧困の連鎖(親からの虐待の連鎖等)	3	7%
遺棄	1	2%
公的サービスを享受できない	3	7%
公的サービスについての情報不足	1	2%
養育費の未払い	2	5%

(n=42)

表 5 状況変数の集計結果

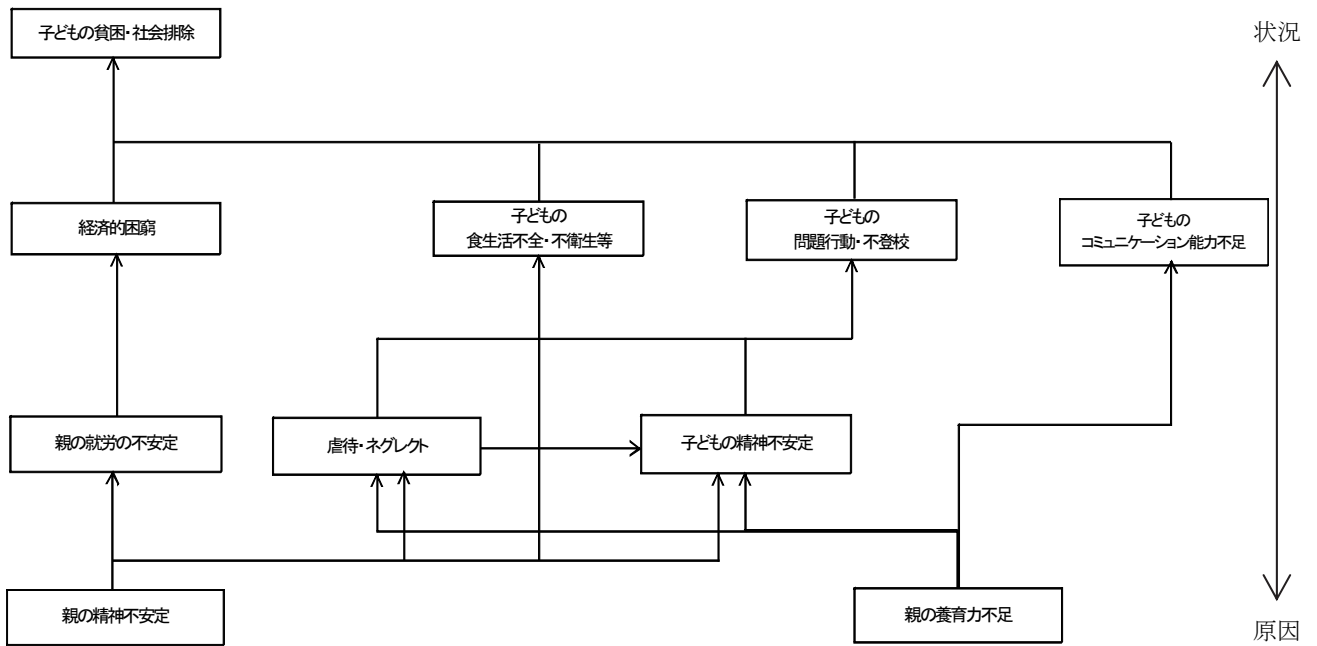
状況変数	計	全ケース数に占める割合	
家庭	経済的困窮	38	90%
	生活保護受給	14	33%
	食生活不全	8	19%
	親による虐待(ネグレクト含む)	6	14%
	親の異性関係(異性依存等)	5	12%
	貧困への転落可能性	4	10%
	親の無関心・愛情の欠如	2	5%
	親族等からの援助なし	2	5%
	住宅の困窮	1	2%
	社会からの孤立	1	2%
子ども	不衛生(服装の乱れ等)	5	12%
	子どもの不登校	5	12%
	子どもの問題行動	5	12%
	子どもの精神不安定	4	10%
	子どものコミュニケーション能力不足	3	7%
	子どもの生活の乱れ(遅刻等)	2	5%
	子どもの学力不振	1	2%

(n=42)

『中間報告書』では、42 ケースの因果関係の類型化を試みたが、ケース数が限られていることや、ケースによって聞き取りの量や質にばらつきがみられたことから、類型化にまでは至らなかった。ただし、42 ケースという限られた事例の中でも因果関係に類似性がみられるケースが幾つかあったため、そのような事例を複合的貧困の例として8つ示した。

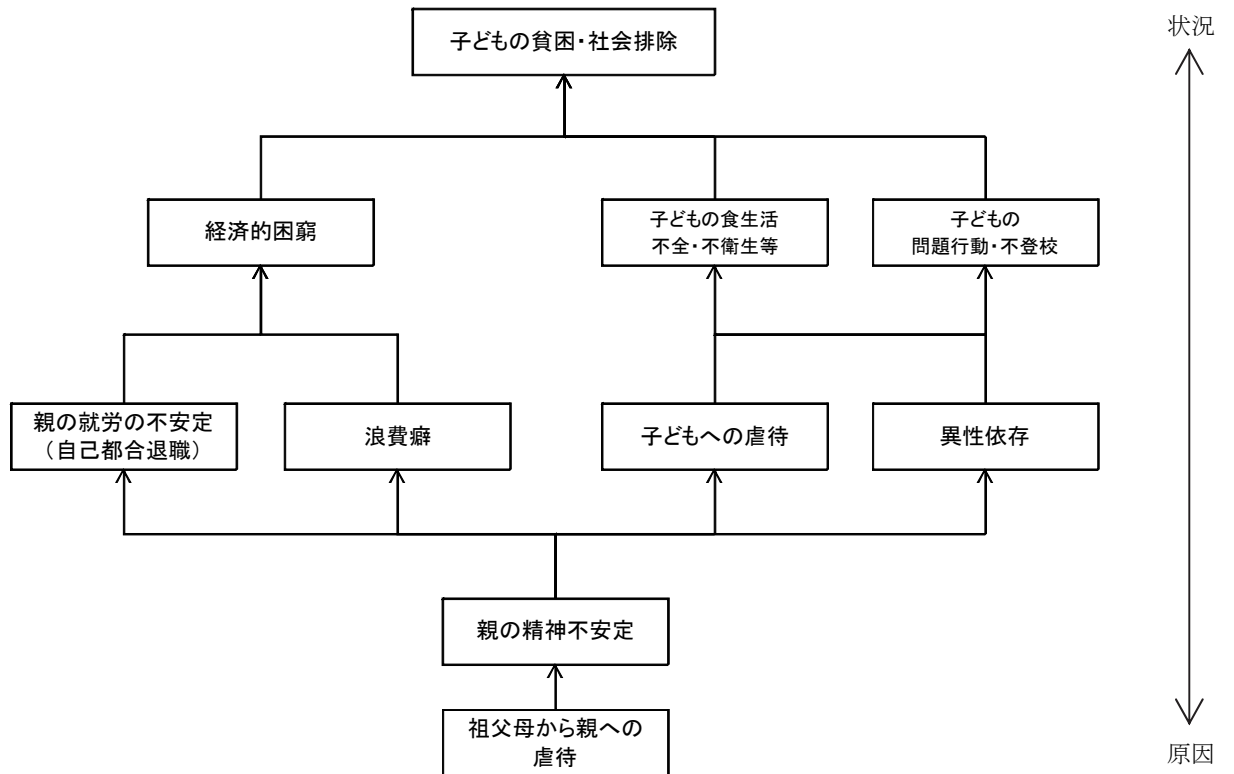
■複合的貧困例①（親の精神不安定に起因する子どもの貧困・社会排除例）

図 5 複合的貧困例①（親の精神不安定に起因する子どもの貧困・社会排除例）



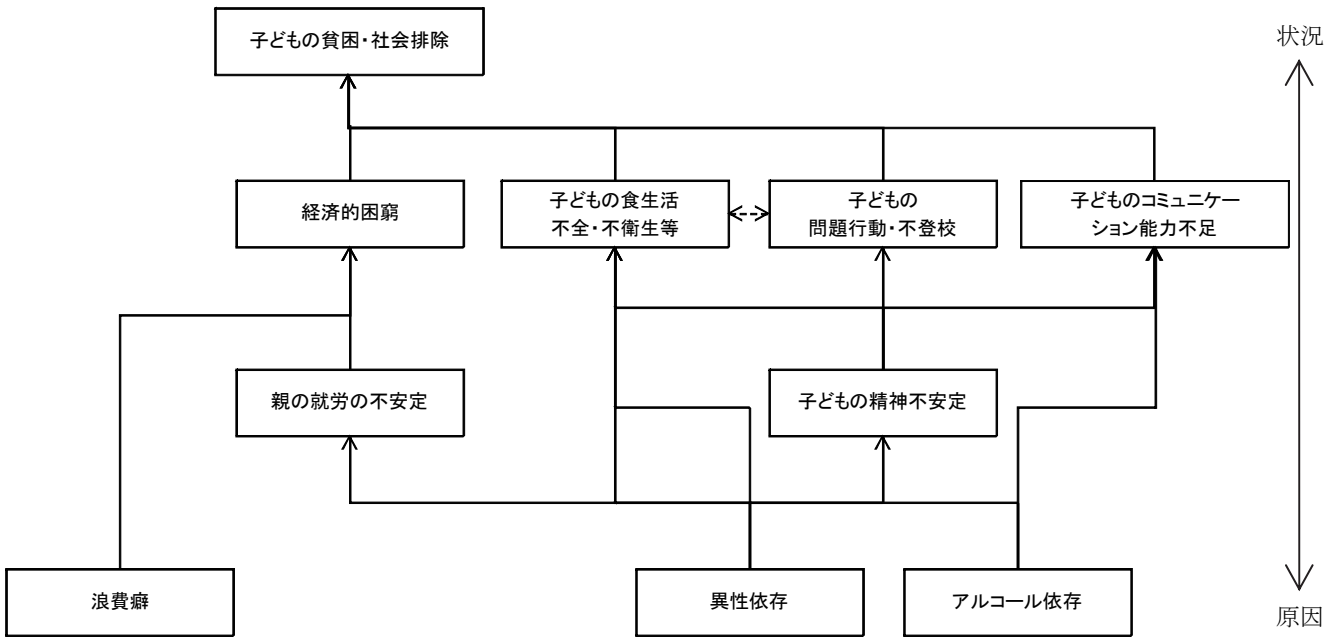
■複合的貧困例②（虐待の連鎖による子どもの貧困・社会排除例）

図 6 複合的貧困例②（虐待の連鎖による子どもの貧困・社会排除例）



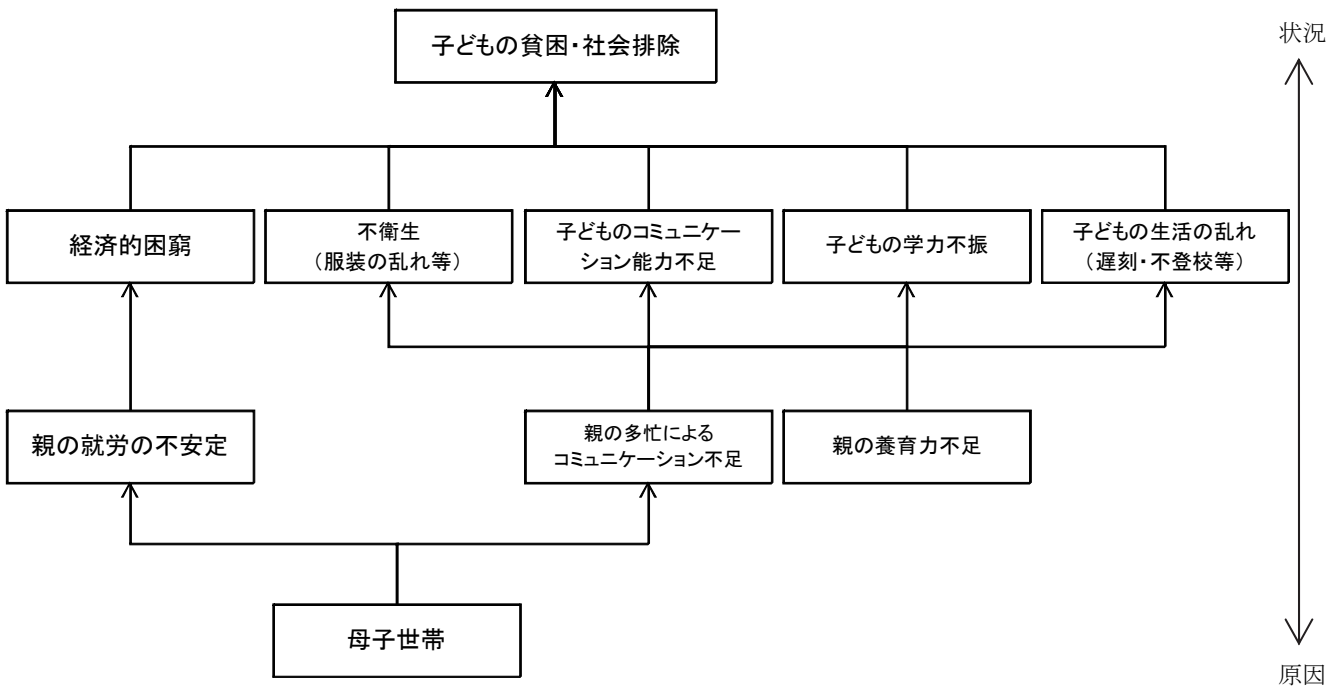
■複合的貧困例③（親の依存症に起因する子どもの貧困・社会排除例）

図 7 複合的貧困例③（親の依存症に起因する子どもの貧困・社会排除 例）



■複合的貧困例④（母子世帯におけるコミュニケーション不足による子どもの貧困・社会排除例）

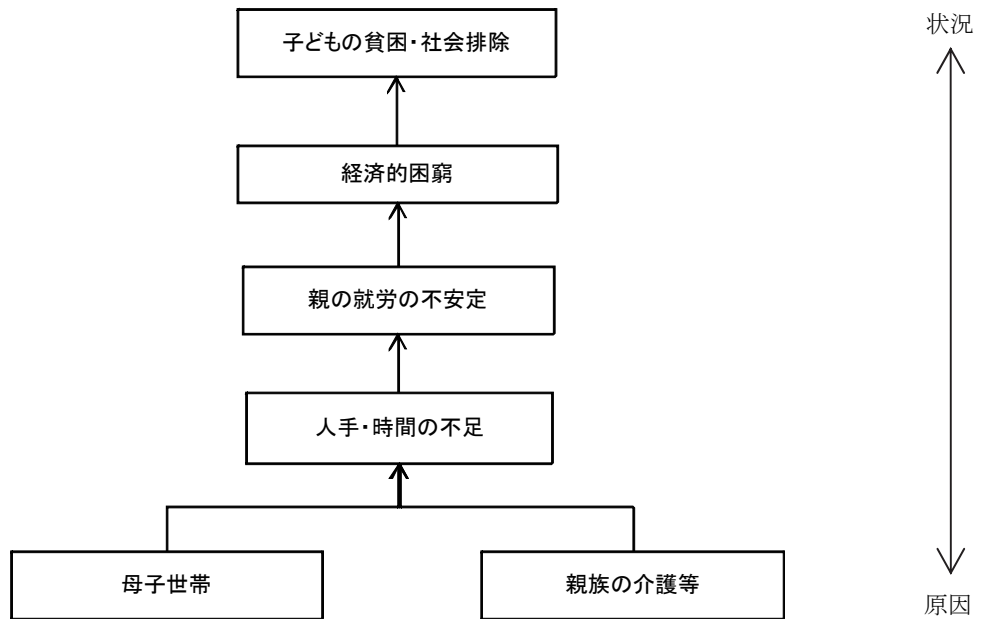
図 8 複合的貧困例④（母子世帯におけるコミュニケーション不足による子どもの貧困・社会排除例）





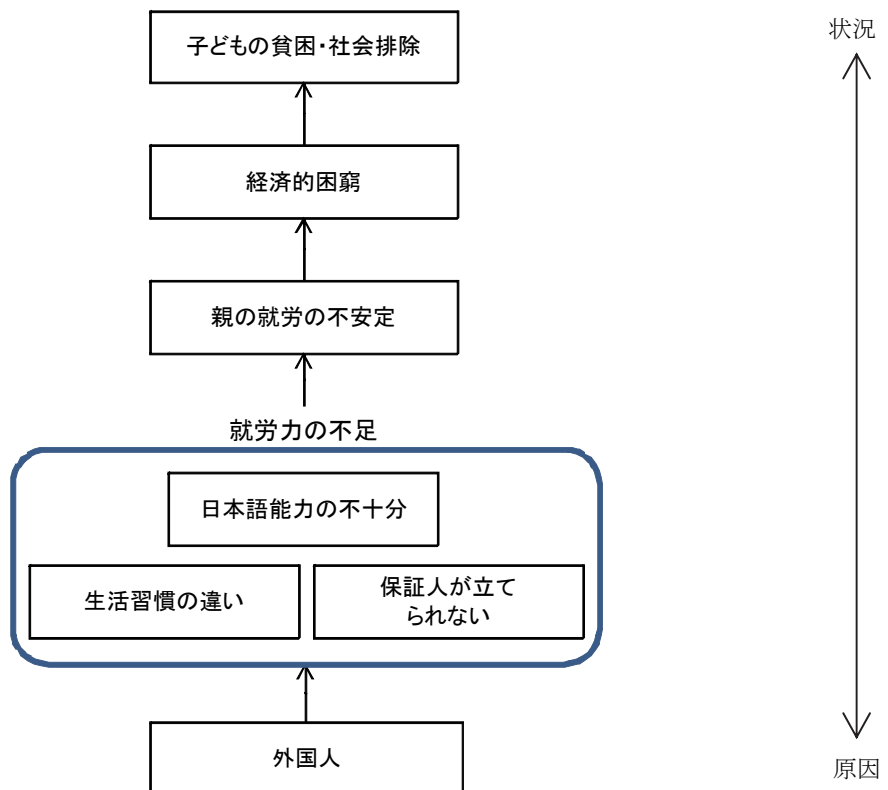
■複合的貧困例⑤（母子世帯における親族介護等の負担に起因する子どもの貧困・社会排除例）

図 9 複合的貧困例⑤（母子世帯における親族介護等の負担に起因する子どもの貧困・社会排除例）



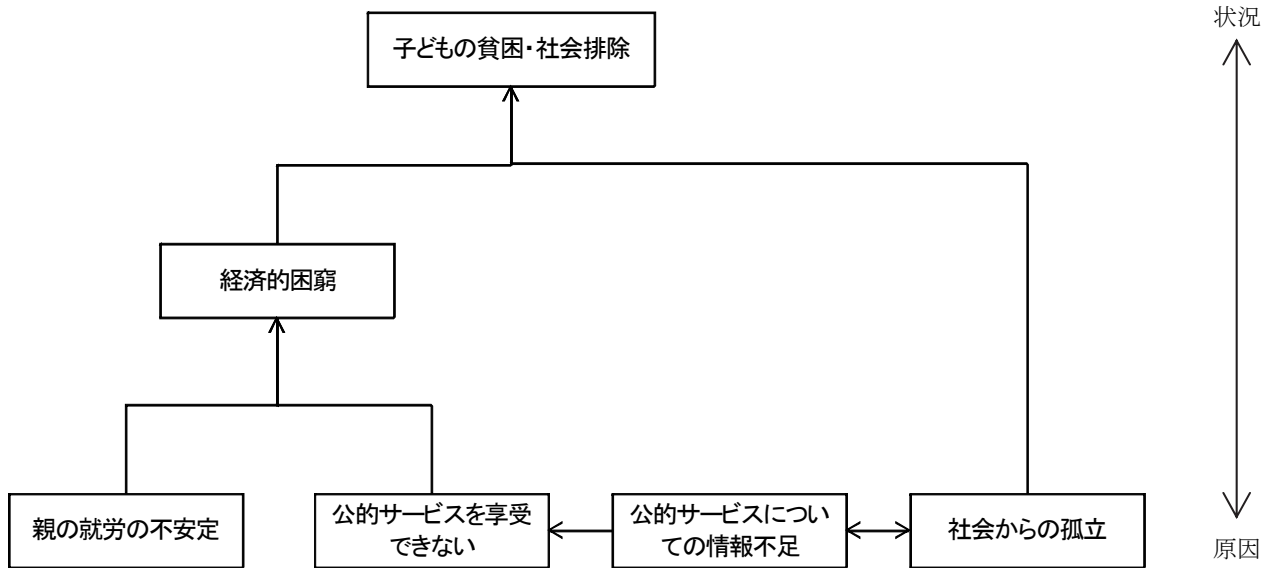
■複合的貧困例⑥（外国人の場合で日本語能力が不十分なことに起因する子どもの貧困・社会排除例）

図 10 複合的貧困例⑥（外国人の場合で日本語能力が不十分なことに起因する子どもの貧困・社会排除例）



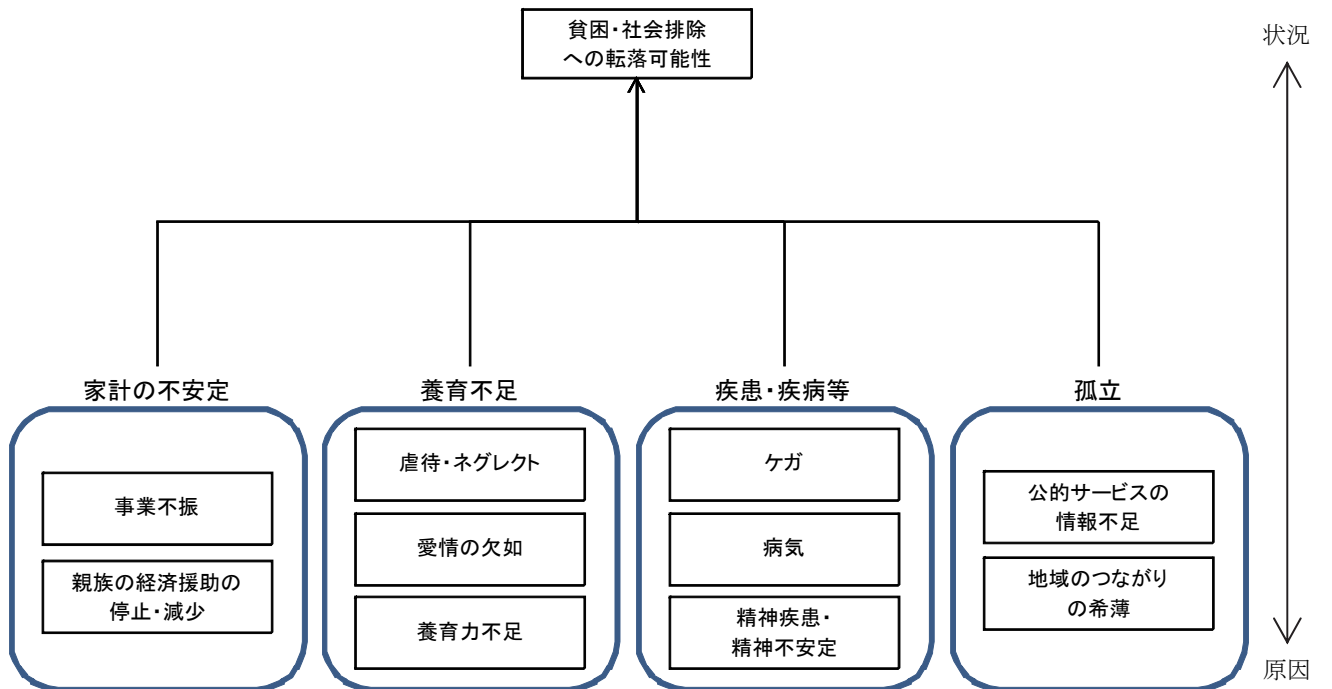
■複合的貧困例⑦（公的サービスを享受できないことによる子どもの貧困・社会排除例）

図 11 複合的貧困例⑦（公的サービスを享受できないことによる子どもの貧困・社会排除例）



■複合的貧困例⑧（子どもの貧困・社会排除予備群の例）

図 12 複合的貧困例⑧（子どもの貧困・社会排除予備群の例）



## ●政策・施策の枠組みと方向

『中間報告書』では、子どもの貧困・社会排除問題に関する上記のような調査研究結果をもとに、問題の解消に向けた「政策・施策の枠組みと方向」を10項目にまとめた。詳しくは巻末資料3に譲るとして、ここでは項目のみを挙げる。

- ① 基本的な価値観の共有化・姿勢の明確化
- ② 現場を重視した組織体制・相談体制の充実
- ③ 未然の支援、継続的支援、連鎖の解消
- ④ 地域の見守り
- ⑤ 給付とシステム
- ⑥ 就労対策
- ⑦ 制度上の問題点の洗い出し及び改善の検討
- ⑧ 母子世帯への支援
- ⑨ 外国人への支援
- ⑩ 積極的な情報提供

## ●今後の検討課題及び検討の進め方

『中間報告書』では、最後に「今後の検討課題及び検討の進め方」を記した。

- ① 今後の検討課題
  - ・ キーパーソンや若年出産と子どもの貧困の関係性
  - ・ 父子家庭等に関する状況把握
  - ・ 外国人家庭に対する支援方策等の検討
  - ・ データ面でのさらなる分析・検証
  - ・ 既存施策の分析及び新たな施策の検討
- ② 検討の進め方
  - ・ ケース・スタディの継続
  - ・ 専門家等の知見・現場の視点による分析
  - ・ 先進的な研究・モデルについての調査研究

### 3 最終報告書の特徴

最終報告書は、『中間報告書』での論点を継続して議論し、さらに深めようとするものである。最終報告書では、いくつか新しい問題を取り上げる中で、『中間報告書』で用いたコンセプトや枠組みを若干修正せざるをえなかった。ここでは、『中間報告書』と対比させながら、最終報告書の特徴を示す。

#### (1) カテゴリーIとカテゴリーIIの識別

『中間報告書』では、子どもの貧困・社会排除問題を解明するため、42のケースを取り上げた。それらの大部分は、子ども家庭支援センター、児童相談所などが関与した、また継続して関与しているケースであり、ほとんどが単なる経済的貧困の域をこえ、非経済的諸要因をも含めた複合的な事態に陥っていた。

大部分のケースにおいて、保護者も子どもも貧困から脱却する方法を持ち合わせておらず、大人たちもどうしてよいのか解らない、そもそも事態を理解していない、という重度の状況にあり、当面、就労による自立した生活への移行は望めない状況であった。こうしたケースに対しては、今後も継続的、長期的に行政等による支援をしなければならない。最終報告書では、以上のようなケースをカテゴリーIとして分類し解明に努めた。

また、上記とは別に、母子世帯を対象とした状況把握の調査を所管部署にて行ったところ、カテゴリーIのプロフィールとは異なる母子世帯のプロフィールが明らかになった。そうした母子世帯をカテゴリーIIと分類し分析を行った。カテゴリーIに対するカテゴリーIIの顕著な特質は、保護者や子どもに、就労や進学に対する強い意欲が見られた点にある。保護者は、自身の就労力を向上させたい、あるいは、子どもにより良い就学・就労の機会を与えたいと考え、子ども自身も、進学に対する意欲を持っているような様子がしばしば見られたことである。

カテゴリーIについては、ケースの各就労収入を把握することはできなかったが、約3割(33%)が生活保護を受給しており、施設に入居しているなど少なからざる公的支援が提供されていた。また、42ケースの90%の家庭に経済的困窮の状況が見られた。他方、カテゴリーIIでは、生活保護を受給している世帯は57ケース中3ケース(5.3%)であった。カテゴリーIIの就労収入の詳細についてはIVで述べるが、これらからカテゴリーIIとカテゴリーIは、就労収入の面で異なる層であることが推定される。

さらに、カテゴリーIとカテゴリーIIの間には子どものライフステージの差異もみられる。もちろん例外もあるが、収集したケースの中においては、前者の世帯では乳・幼児、小学生、中学生の子どもが多いのに対し、後者の場合、特に子どもの就学や進学に意欲的なケースでは、中学生や高校生等が多数をしめていた。

カテゴリーIだけでなくカテゴリーIIの存在を認識することは、政策・施策を講じる上で重要となる。何故なら、両者は共通する部分があるものの、基本的に様相は異なっている。両者の違いを意識した政策・施策の展開が必要と考える。

なお、今後の調査研究次第では、カテゴリーIIIやカテゴリーIVが浮上してくる可能性を否定できない。ただ、最終報告書では、カテゴリーIとII、二つに分けて考えた。

## (2) 世帯と子どもの貧困・社会排除

子どもの貧困・社会排除は、0～18歳未満の子どもの問題である。そうした子どもが実質的に非常に厳しい境遇に置かれている事態を解明し、対応を考える必要がある。

子どもの貧困・社会排除問題の発端は、ほとんどの場合、子どもが出生し、養育が行われる世帯の中にある。貧しい世帯それ自体が、そこで生まれ、養育される子どもにとって不利になる可能性が大きい。

世帯が貧しく、その貧しさが引き金となって、子どもは様々なハンディキャップを持つことになる。クーハとヘックマン(2008)によると、「生涯賃金の現在価値の不平等というのは、約半分は18歳までの諸要素によって決まる」、そして「生まれた世帯が大人になったときのアウトカムを形づくる上で強力な役割を演じている<sup>6)</sup>」という。

『中間報告書』では、42のケース・スタディに基づいて、世帯に着目して子どもの貧困・社会排除が生じた原因を分析し、世帯と子どもが置かれた状況を考察した。それにもとづき、子どもの貧困・社会排除が発生した因果関係を試行的に分析した。

このように、『中間報告書』では、世帯が抱える要因や世帯の置かれた状況に力点を置いて分析を行ったが、子ども自身に関する分析は必ずしも十分とは言えなかった。子どもが置かれた状況は、経済的要因や非経済的要因が絡んだ複雑な状況(具体的には、学力不足、進学断念、食生活不全、不登校、児童虐待など)にあり、それらの考察が課題として残されていた。

最終報告書においては、子どもが置かれたこうした厳しい様相を示すとともに、子どもの幸せ、また子どもの権利擁護という視点から、対応の方向性を検討する。Ⅲで述べるクライシス・マネジメントの観点から、これら子どもに現れる貧困・社会排除の様相が早期発見のシグナルになりうることを述べる。既に触れたように、子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクトでは、ケース・スタディを継続して行った。研究プロジェクトの主要な活動はケース・スタディであった。中間報告書の場合と同様に、最終報告書の内容は、これらケース・スタディから得た知見がベースになっている。しかし、ケースを具体的に記述することは、個人情報の問題があり差し控えなければならなかった。ケース・スタディから得た知見を、様々なデータ、文献を活用しながら述べるという方法をしばしば採ったことを予め断っておきたい。

## (3) 主要問題の構図

カテゴリーⅠとカテゴリーⅡごとに、世帯・保護者や子どもが抱える問題や支援の方向性について述べる。

まず、カテゴリーⅠに該当する世帯・保護者については、経済的要因や非経済的要因から重度の貧困・社会排除の状況にあり、就労すること自体が困難なケースが多い。そのため、支援の方向性としては、様々な生活支援を組み合わせた「包括的な生活支援(支援ミックス)」を行うことが重要である。また、カテゴリーⅠに該当する子どもについては、世帯・保護者が抱える経済的・非経済的貧困を発端として、厳しい状況に置かれている。そのため、子どもたちに現れる様相(例えば、学力不足や不衛生等)に応

<sup>6)</sup> Cunha, F. and Heckman, J.J. (2008) "A New Framework for the Analysis of Inequality", *Macroeconomic Dynamics* Vol.12., Cambridge University Press.

じた支援を行うことが重要である。

次に、カテゴリーⅡに該当する世帯の保護者は「就労力」を上げるための支援策を活用しており、生活向上に向けた明確な意思が推察される。また、カテゴリーⅡの子どもについても同様に、「教育・進学」に向けた支援策が活用されていることから、教育を受けることに対して意欲的である様子が推察された。

もちろん、これらはあくまで主要な問題であり、全ての問題を網羅しているわけではない。例えば、カテゴリーⅠの世帯・保護者でも、就労に向けた努力がみられるであろうし、カテゴリーⅡの世帯・保護者でも生活保護が必要なこともある。しかしながら、非常に複雑な構図を持つ子どもの貧困・社会排除問題を分析し、対応の方向性を検討する上ではある程度の線引きが必要となるため、このような分類を行った。

#### (4) 子どもの貧困・社会排除のコンセプト

カテゴリーⅡを調査研究対象に加えた最終報告書でも、世帯と子どもの貧困問題に照準を合わせており、基本的には『中間報告書』のコンセプト（概念）を継承している。

既に触れたように、『中間報告書』の子どもの貧困・社会排除のコンセプトは、支援部署のスタッフに、それぞれの認知において子どもの貧困・社会排除が濃厚にみられると思うケースを挙げてもらい、議論する中で共通項を見出すという方法で導き、支援部署のスタッフの認知にもとづいて問題状況を把握した。ただ、認知レベルで問題を取り上げるといっても、表 2 のような所得や所得階層を軽視するわけではない。正確に把握された所得というのは、子どもの貧困・社会排除の非常に重要な標識の一つである。

ヘックマン（2008b）をはじめとする、子どもの貧困・社会排除問題に関する最近のアメリカの調査研究では、子どもの人間成長にとって有利な世帯と不利な世帯<sup>7</sup>という表現が使われている。そこには、子どもが生まれてくる世帯の状況次第で、子どもの教育や将来の就労力が大きく左右されてしまうのは、不平等、不公平以外の何ものでもなく、正義に反するという問題意識がある。

『中間報告書』は、カテゴリーⅠの極端に不利な状況を明らかにした。最終報告書では、カテゴリーⅡにおける、教育格差、進学格差などの実態が分析される。そして、Ⅳで明らかにされるように、カテゴリーⅡの世帯も子どもの教育、進学の上で少なからず不利な世帯状況である。

#### (5) 組織・人材と政策・施策

ここでは、上記のような分析を深めることに努めるが、実態を明らかにする（記述理論）だけでなく、どうすべきか（規範モデル）についても議論した。『中間報告書』でも「政策・施策の枠組みと方向」を設けて、カテゴリーⅠの子どもの貧困・社会排除を解消するための政策・施策に関して大きな方向性と枠組みを述べたが、最終報告書では、カテゴリーⅠとカテゴリーⅡの双方についてどうすべきかを取り上げた。

<sup>7</sup> Heckman, J.J. (2008b) "Schools, Skills, and Synapses", *IZA Discussion Paper* Vol.46.No.3., IZA.

カテゴリーⅠは、問題の要因がケース・バイ・ケースであるから、ケースごとの対応が求められざるをえない。しかも、様々の支援部署が連携してサポートし、さらにそれを継続しなければならないとすると、2つの点が重要になる。

1つは、いきなり個別の具体的な施策の問題よりも、まず組織やシステムのあり方並びに支援人材像を問うことである。個々の部署の支援や担当者の対応のあり方と、区の組織づくり、システムづくり、人材育成も平行して進めなければならない。しかも、その組織とは旧来の縦割り組織とは次元を異にするものである。

もう1つは、行政組織を超えて、区民、NPOなどをシステムに含めることである。したがって、地域の人々、NPOなどが深く関与しうる仕組みも必要になるだろう。それは社会関係資本、地域力の問題になるし、人材像も従来の行政人材像とは異なるものが求められる。社会関係資本と地域力については、本報告書のⅤで詳細に説明する。

カテゴリーⅡでは、その世帯に生活向上を目指す強い意欲がうかがわれる。なにより重要なのは、自らも現状打開の強い気持をもっている点である。こうした気持に寄り添う方向において、支援が行われるべきである。現状打開という角度からいうと、2つの方向性が考えられる。1つは保護者の就労力を高めることであり（保護者に対する就労支援）、もう1つが子どもの将来の就労力を高めることである。つまり、将来子どもが高い就労力を身に着けられるように、子どもに十分な教育を受けさせることである。なお、カテゴリーⅠについても、保護者に対する就労力拡充支援や子どもに対する教育・進学支援はもちろん行われている。

## （6）荒川区民総幸福度（GAH）との関連について

子どもの貧困・社会排除を解消するためには何をなすべきか。

荒川区では、「区政は区民を幸せにするシステム」という区政のドメイン（仕事の領域）を掲げるとともに、「荒川区基本構想」において、おおよそ20年後の将来像を「幸福実感都市あらかわ」と定め、荒川区民の幸福度の向上に積極的に取り組んでいる。そして、荒川区民の幸せを区政の指標にすべく、他の自治体に先駆け、荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハピネス：GAH）の研究を進めている。これは、荒川区民の幸福度を指標化し、その動向を分析して政策に反映させることにより、区民一人ひとりが幸福を実感できるような温かい地域社会を築いていくことを目的としたものである。

この荒川区民総幸福度（GAH）の取り組みは、荒川区民の「幸福を増やす」と同時に「不幸を減らす」という視点を持っている。そのため、子どもの貧困・社会排除問題を解消するための方向性も、荒川区民総幸福度（GAH）の向上との関係を念頭において考えていく必要がある。

## 4 最終報告書の構成

これまで『中間報告書』との対比において最終報告書の内容、特に特徴を述べたが、本報告書では順次、以下のような問題を取り上げる。図 13 は、本報告書の章ごとの流れを示したものである。

Ⅱでは、子どもの貧困・社会排除問題の様相と、その構図の分析を行っている。分析にあたっては、世帯の貧困と子どもの貧困に分けて考えた。前者については、世帯には貧困リスクが内在しており、その貧困リスクが現実の貧困に結びつくかどうかを左右する 3 つの決定因子があると指摘した。後者、つまり子どもについては、貧困・社会排除の様相を 6 つ示した。こうした整理は、ケース・スタディの結果から出てきたものである。重ねていうと、最終報告書も『中間報告書』の場合と同様に、ケース・スタディを積み重ねて出来上がっている。むしろ、荒川区や東京都や国などの資料ならびに国内外の関係文献も参照してはいるが、個々のケースの分析やワーキング・グループで交わされた個々のケースに関する議論が最終報告書のベースとなっている。

Ⅲでは複合的貧困の場合の子どもの貧困・社会排除へ対応していくための問題を提起・提案した。まずは複合的貧困を処理する一般的な考え方、方法論を説明し、モニタリング、早期発見、行政の担当部署間やあるいは民間も含めた連携、ケース会議などの問題を取り上げた。次に、より具体的な取り組みとして、保護者の就労意欲や養育力の高め方、子どもの生きる力の高め方、早寝・早起き・朝ごはん運動を取り上げた。

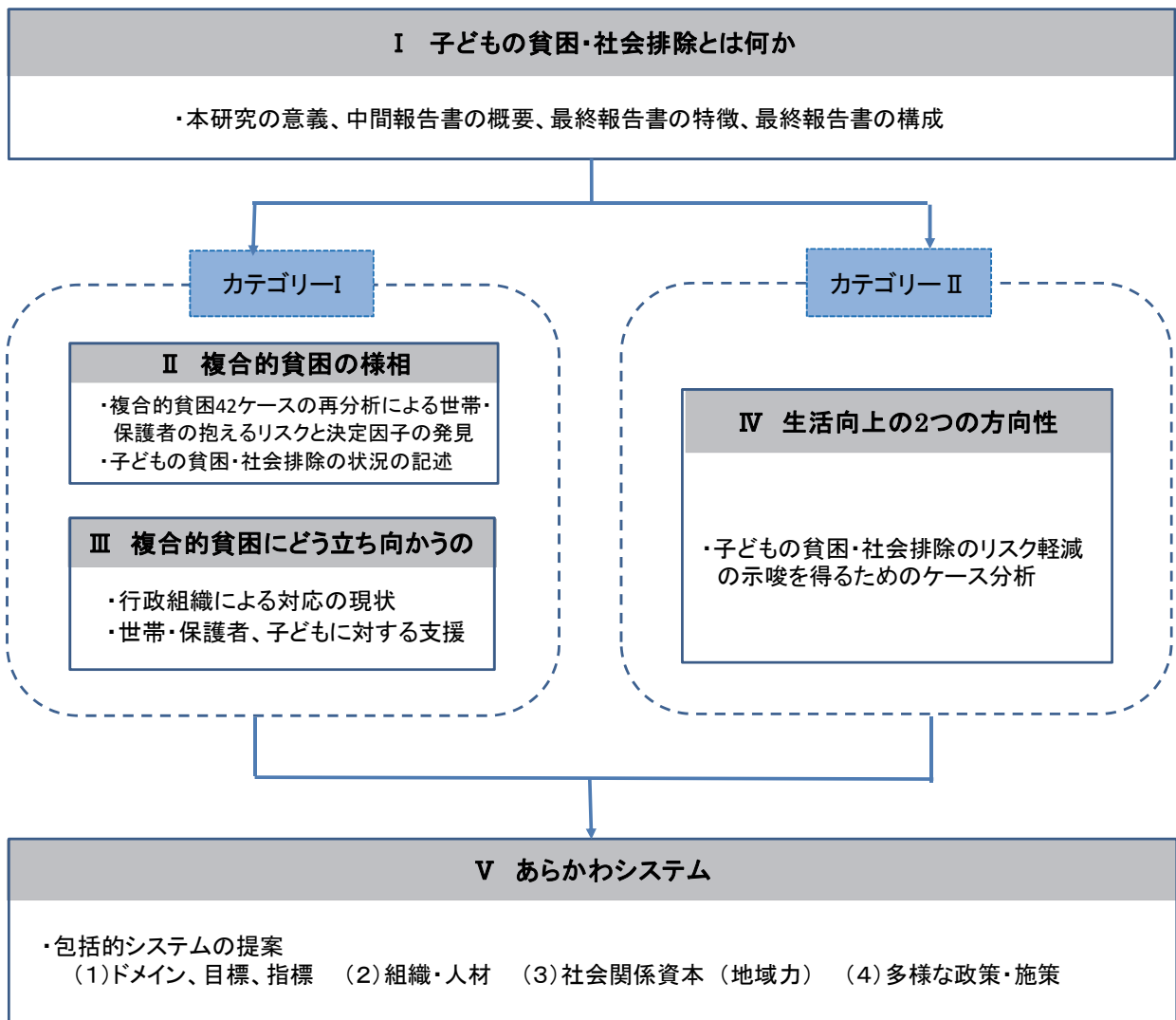
Ⅳにおいては、保護者に就労意欲と就労力があり、現にしばしば就労しており、また親子ともども、より高いレベルの教育を受けたいという気持ちを持ちながらも、現在の収入から言って公的支援がなければそれらが達成されないというカテゴリーⅡに該当する世帯を分析した。分析対象は母子世帯であるが、それはカテゴリーⅠの母子世帯とは別のプロフィールをもつ。カテゴリーⅡの母子世帯の中には、図 2 の B になぞらえるような、つまり貧困から脱却しようとする意欲の鮮明な世帯が多いと推定された。これらの世帯に対する支援は大別すれば 2 つある。1 つが保護者の就労力を高める方向であり、もう 1 つが子どもにより充実した教育を受けさせ、子どもの将来の就労力を育てるという方向である。ただ、いずれも現状には多くの課題がある。

Ⅴでは荒川区の子どもの貧困・社会排除の克服に向けた取組みについて総括する。それは、荒川区民総幸福度（GAH）というドメイン、組織のあり方、社会関係資本なども視野に入れた包括的なものである。そうした包括的な取り組みの総体は、「あらかわシステム」と呼ぶべきものを形成している。Ⅴは、「あらかわシステム」の骨子とそれをさらに前進させる方向を説明した。またⅤでは、「あらかわシステム」を前進させるための提言をまとめて提示した。

（注）文中のかぎ括弧は面接した関係者とワーキング・グループの関係メンバーの発言を引いたものである。それらの言葉はケースの重要局面を端的に、また比喩（メタファー）的に表現していた。なお、文献からの引用もかぎ括弧にしているが、その際は個々に著者名を表示している。



図 13 本報告書の章別のフロー



カテゴリーI …… 中間報告書で検討した 42 ケース

カテゴリーII …… 子どもの貧困・社会排除のリスク軽減の示唆を得るために収集した母子世帯の 57 ケース

## II 複合的貧困の様相

ここでは、カテゴリーI（中間報告書で検討した42ケース）の再分析をもとに、複合的貧困の要因とその様相を概観する。具体的には、要因に関しては世帯に着目し、リスクと決定因子及び世帯や保護者が抱える問題状況について述べる。様相に関しては、子どもに現れる諸々の状況を述べる。

### 1 子どもの貧困・社会排除の世帯におけるリスクと決定因子

Iで触れたように、子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクトでは、ケース・スタディを積み重ねる方法で調査研究を進めてきた。中間報告書では、42ケースの分析で明らかとなった子どもの貧困・社会排除における原因変数と状況変数を報告した（表4、表5参照）。

最終報告書では、中間報告書で抽出した変数に加え、新たな視点で変数の抽出を行った。その結果、導き出されたのが、どのような世帯が子どもの貧困・社会排除状態に至ったかを示すリスクと決定因子である（表6参照）。

表6 子どもの貧困・社会排除の世帯におけるリスク及び決定因子の変数

大分類	中分類	分類	計	全42ケースに占める割合
		小分類(変数)		
リスク	①家計の不安定	保護者の就労の不安定(就職できない等)	35	83.3%
		保護者の就労の不安定(自己都合)	3	7.1%
		保護者の就労の不安定(子ども・親族の世話等)	1	2.4%
		子どもの就労の不安定	1	2.4%
		失業、事業不振	3	7.1%
		公的サービスを受用できない	3	7.1%
		養育費の未払い、親族の経済援助の停止・減少	2	4.8%
		計(※重複除く)	39	92.9%
	②生活の負担	保護者の多忙によるコミュニケーション不足	6	14.3%
		親族の介護等	2	4.8%
		計(※重複除く)	8	19.0%
	③疾病・疾患等	保護者の精神不安定(精神的疾患含む)	6	14.3%
		保護者の異性関係(異性依存等)	5	11.9%
		保護者の浪費癖	3	7.1%
		保護者のアルコール依存	2	4.8%
		計(※重複除く)	14	33.3%
	④家族の人間関係	配偶者との離婚・別居・死別	33	78.6%
		配偶者暴力	4	9.5%
		家族の不仲	3	7.1%
		保護者の無関心・愛情の欠如	2	4.8%
		計(※重複除く)	35	83.3%
	⑤孤立	公的サービスについての情報不足	1	2.4%
		公的サービスを受用できない	3	7.1%
		社会からの孤立	1	2.4%
		計(※重複除く)	4	9.5%
	⑥貧困の連鎖	貧困の連鎖	3	7.1%
	⑦その他	保護者の不十分な日本語能力	7	16.7%
		若年出産(支援がない場合)	3	7.1%
		計(※重複除く)	10	23.8%

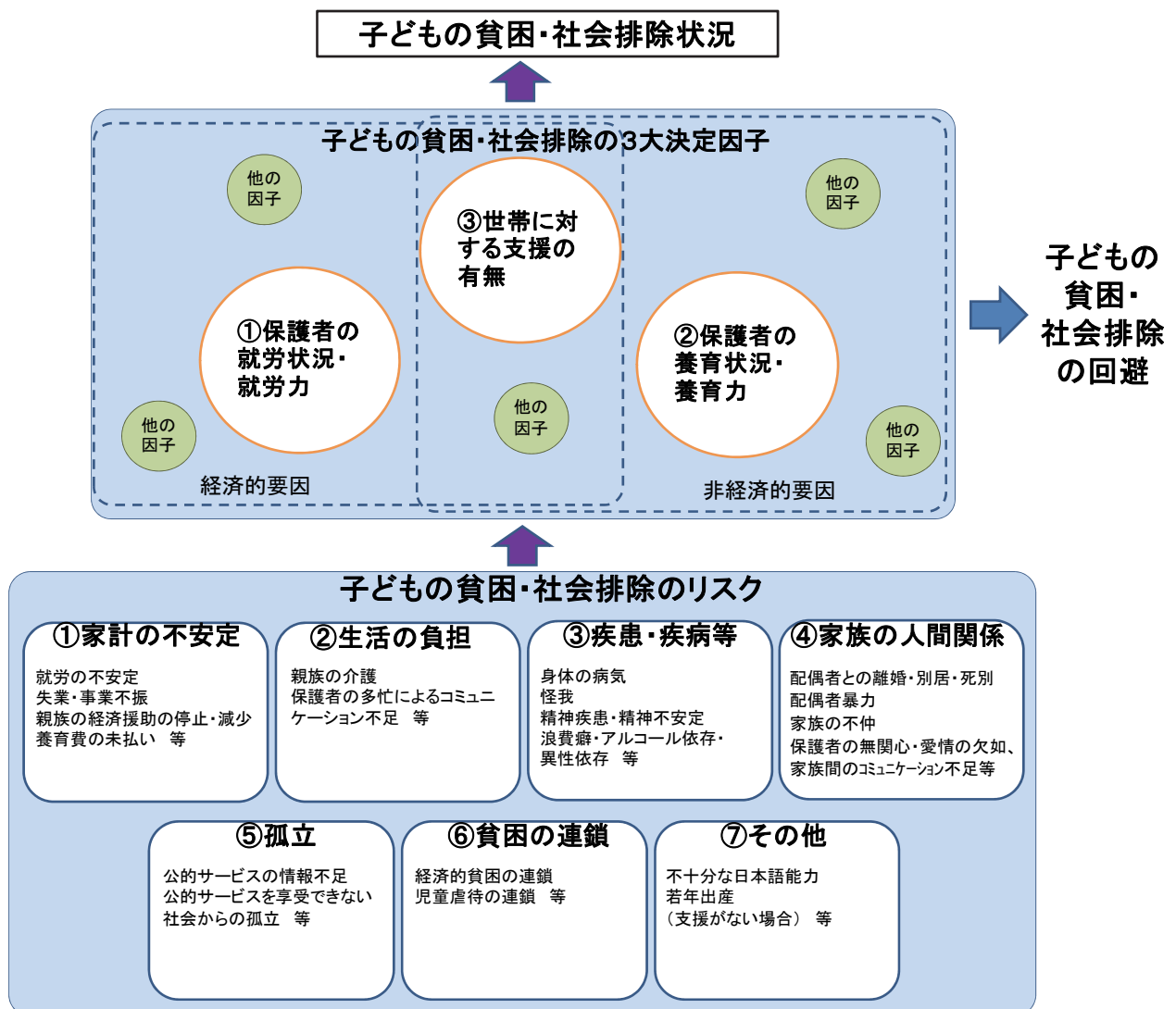
大分類	分類		計	全42ケースに占める割合	
	中分類	小分類(変数)			
決定因子	①保護者の就労状況・就労力	保護者の就労状況・就労力	36	85.7%	
	②保護者の養育状況・養育力	保護者の養育状況・養育力	16	38.1%	
	③世帯に対する支援の有無	生活保護受給		14	33.3%
		親族等からの援助		2	4.8%
		公的サービスを受受できない		3	7.1%
		公的サービスについての情報不足		1	2.4%
		計(※重複除く)		18	42.9%

※ 中分類内での計については、複数の変数を持つケースについても1ケースとしてカウントした。

※ リスクの①家計の不安定の小分類「子どもの就労の不安定」の子どもは、労働基準法第56条第1項には当たらない。

上記の表を子どもの貧困・社会排除に至るプロセスの視点から整理したのが図14である。

図14 子どもの貧困・社会排除における世帯のリスクと決定因子



この図は、世帯における子どもの貧困・社会排除問題の構図を示している。世帯における構図を示すのは、子どもの貧困・社会排除の状態は子どもに現れるが、その発端は、少なからず子どもが属する世帯の中にあるためである。

同図を説明すると、まず、貧困・社会排除状態に陥る世帯は何かしらのリスクを抱えている。例えば、保護者の失業等による「家計の不安定」といった経済的リスクや、保護者の精神疾患といった非経済的リスクである。

しかし、リスクを抱えただけで子どもの貧困・社会排除の状況に陥るわけではない。貧困・社会排除状況に陥るには、何らかの決定因子がある。例えば、保護者が失業した場合、経済的貧困のリスクが高まる。しかし、保護者に十分な就労力があれば次の就職先を見つけられる可能性が高く、そして就職先が見つければ貧困に陥ることを回避できる。しかし反対に、新たな就職先が見つからなければ、貧困に陥る危険性が高くなる。

このように、リスクを抱えた世帯がそのマイナスの決定因子を持った場合に、初めて子どもの貧困・社会排除状態に陥ると考えられる。

では、リスクや決定因子には具体的にどのようなものがあるのだろうか。世帯に関する子どもの貧困・社会排除のリスクと決定因子は、以下のとおりである。

## （１）子どもの貧困・社会排除の世帯におけるリスク

世帯に関する子どもの貧困・社会排除のリスクは、以下の7つである。

- ① 家計の不安定
- ② 生活の負担
- ③ 疾患・疾病等
- ④ 家族の人間関係
- ⑤ 孤立
- ⑥ 貧困の連鎖
- ⑦ その他

以下では、リスクの説明に併せて、42 ケース中でのケース数も記載する（表 6 参照）。

### ① 家計の不安定

就労の不安定や失業、事業不振、親族の経済援助の停止・減少といった経済的なリスクである。ひとり親世帯の場合では、養育費の未払いなどのリスクもある。なお「家計の不安定」は42 ケース中39 ケース（92.9%）が該当しており、7 つのリスクのうちもっとも該当ケースが多かったリスクである。中でも「保護者の就労の不安定」は38 ケース（90.5%）が該当している。ここから、保護者の就労状況が、子どもの貧困・社会排除のリスクとして大きな位置を占めていることがうかがい知れる。

### ② 生活の負担

親族の介護などにより生活上の負担が増えて保護者が就労できない状況に陥った、保護者が多忙であるために子どもとコミュニケーションをとれないといった、生活面での負担が大きいことにより世帯が

抱えるリスクである。42 ケース中では 8 ケース (19.0%) が該当している。

### ③ 疾患・疾病等

怪我や病気、精神疾患・精神不安定、浪費癖やアルコール依存、異性依存といった疾患・疾病等によるリスクである。42 ケース中 14 ケース (33.3%) が該当しており、「①家計の不安定」「④家族の人間関係」に次いで 3 番目に多いリスクである。

### ④ 家族の人間関係

配偶者との離婚・別居・死別などにより、ひとり親となるリスク、配偶者暴力や家族の不仲により家族関係が悪化するリスクなど、家族の人間関係におけるリスクである。42 ケースの中では、「①家計の不安定」に次いで 2 番目に多く、35 ケース (83.3%) が該当した。中でも、「配偶者との離婚・別居・死別等」は 33 ケース (78.6%) と割合が高い。

### ⑤ 孤立

世帯が地域から孤立することなどによって、経済や生活面で、公的な支援や、親族や地域社会などからの私的な支援を受けることができないリスクである。例えば、公的な支援を受けられる状況にあるにも関わらず、情報不足のため公的支援が受けられない状況、配偶者と別居状態にあるが離婚が成立していないためにひとり親向けの公的サービスを享受できない状況、親族からの私的な支援や地域社会とのつながりがないといった孤立した状況である。42 ケースでは 4 ケース (9.5%) が該当した。

### ⑥ 貧困の連鎖

親の経済的困窮が子どもに引き継がれたり、親から受けた虐待が将来の世代に引き継がれたりするリスクである。42 ケース中 3 ケース (7.1%) が該当した。

### ⑦ その他

その他としては、42 ケースから具体的には 2 つのリスクが見出された。

まず 1 つは、保護者の不十分な日本語能力というリスクである。具体的なケースとしては、日本語を話すことができない外国人が、来日後、日本語によるコミュニケーションがうまくとれないことにより、就労できないというケースである。42 ケースでは 7 ケース (16.7%) が該当している。

もう 1 つは、支援のない若年出産というリスクである。具体的なケースとしては、若年出産をきっかけに親子関係が切れてしまうととも、就労力が形成されていない状態で社会に出ることになり、貧困に陥ったケースがあった。このように、若年出産は、保護者や親族などから支援が受けられない場合等、いくつかの要因が絡みあってリスクとなる。42 ケースでは 3 ケース (7.1%) が該当している。

以上 7 つのリスクのうち「①家計の不安定」を除くリスクは、基本的には非経済的貧困に該当するリスクのように思われる。しかしながら、例えば精神不安定が就労面へも影響を及ぼすといったように、非経済的な要因が経済的な要因へとつながっていく危険性がある。また、逆に経済的な要因が非経済的な要因につながっていく危険性もある。

なお、世帯は複合的にリスクを抱えている場合が多い。42 ケースでは、最大で 5 つのリスクを同時に持っている世帯があった (ただし 1 ケースのみ)。また、4 つのリスクを持っていた世帯は 4 ケース、

3つのリスクを持っていた世帯は22ケース、2つのリスクを持っていた世帯は11ケースであった。

## (2) 子どもの貧困・社会排除の世帯における決定因子

世帯に起こりうる子どもの貧困・社会排除の決定因子は、以下の3つである。

- ① 保護者の就労状況・就労力
- ② 保護者の養育状況・養育力
- ③ 世帯に対する支援の有無

前述のように、子どもの貧困・社会排除のリスクを抱えた世帯は、以下に述べるようなマイナスの決定因子を持つ場合、貧困・社会排除の状態に陥る危険性が極めて高くなる。反対に、仮にリスクを持っていたとしても、決定因子を持たない場合はそうした状態を回避できると思われる。

これらの決定因子のマイナスの強弱によって、子どもの貧困・社会排除に陥る危険性の高低も変わってくる。例えば、保護者の就労力の高低によって、子どもが貧困・社会排除に陥る危険性は異なってくる。また、決定因子以外の要素、例えば、社会の雇用情勢によっても子どもが貧困・社会排除に陥る危険性は異なる。また、1つの因子だけで子どもの貧困・社会排除の状態に陥る場合もありうるし、複数の決定因子を持つことで初めて貧困に陥る場合もある。

以下では、決定因子の説明をする。リスクの説明時と同様、ここでも42ケース中のケース数を記載する(表6参照)。

### ① 保護者の就労状況・就労力

「保護者の就労状況・就労力」に関してマイナスの決定因子を持つケースは42ケース中36ケース(85.7%)である。

就労力とは「雇用される能力(上林、2006)」を指す<sup>8</sup>。ベッカー(1996)によれば「就労力のコンセプトでは教育水準、雇用スキル、履歴書の上手な書き方、面接のスキル、対人スキル、物腰・態度といった個人特性が重要である<sup>9</sup>」という。就労力は、具体的には、基礎学力、専門的な知識と経験、資格、社会的な能力等で構成される。

就労力の高低が問題となるのは次の2つの理由による。1つは、就労力の高低が雇用される可能性を左右すると同時に、保護者本人や子どもへの人的資本に対する投資を左右するためである。ベッカー(1975)によれば、高い就労力は求職者の労働市場における強みを意味しており、それが安定した雇用や高い収入につながり、ひいては保護者本人や子どもの就労力に対する投資に影響を与える<sup>10</sup>という。もう1つは、保護者の就労力が子どもに与える影響のためである。保護者の乏しい就労力が子どもに影響した場合、貧困の連鎖を導く危険性がある。

ただし、就労は雇用情勢の影響を強く受けるため、たとえ保護者が十分な就労力を身に付けていたと

<sup>8</sup> 上林憲雄による「エンプロイヤビリティ」の定義。二神恭一 編(2006)『新版ビジネス・経営学辞典』、中央経済社。

<sup>9</sup> Baker, M. (1996) "Social Assistance and the Employability of Mothers: Two Models from Cross-National Research", *The Canadian Journal of Sociology* Vol.21, No.4., The Canadian Journal of Sociology.

<sup>10</sup> Becker, G.S. (1975) *Human capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education 2nd ed.*, Columbia University Press. : 佐野陽子訳(1976)『人的資本—教育を中心とした理論的・経験的分析』、東洋経済新報社。

しても、就労に至らない場合もあることを留意する必要がある。

## ② 保護者の養育状況・養育力

「保護者の養育状況・養育力」に関してマイナスの決定因子を持つケースは 42 ケース中 16 ケース (38.1%) である。

養育力や養育の定義は少ない。厚生労働省の「里親が行う養育に関する最低基準<sup>11)</sup>」によれば、里親が養育を行う際には、「委託児童の自主性を尊重し、基本的な生活習慣を確立するとともに、豊かな人間性及び社会性を養い、委託児童の自立を支援する」ことを目的としなければならないという。また、児童福祉法第 1 条第 2 項において、「すべての児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」と規定されているように、児童の保護者は、子どもを心身ともに健やかに育成する責任を負っている。また、発達心理学の観点から言えば、養育とは「子どもの発達に寄与すること (川井、2006)」である<sup>12)</sup>。

ケース・スタディの中では、例えば、図 5 の複合的貧困例① (親の精神不安定に起因する子どもの貧困・社会排除例) のように、保護者の養育力不足が一因となって、子どもが貧困・社会排除の状態に陥るケースが複数見られた。具体的なケースとしては、保護者が子どもを必要以上に叱責したり激しい折檻をするといったケースである。

## ③ 世帯に対する支援の有無

「世帯に対する支援の有無」に関してマイナスの決定因子を持つケースは 42 ケース中 18 ケース (42.9%) である。世帯に対する支援には、公的支援と私的な支援とがある。公的支援とは、法律、政令、条例などに基づく国や自治体等による支援であり、例えば、生活保護や児童扶養手当、就労支援などの経済的支援、ヘルパーの派遣や相談業務などの非経済的な支援がある。公的・私的支援ともに経済的支援だけでなく、あたたかい見守り、親身な相談、寄り添いといった精神的な面での支援もある。

ケース・スタディでは、生活保護に代表されるような公的支援を利用しない、あるいは利用できない世帯も多くあった。なお、生活保護を受給しているのは、42 ケース中 14 ケース (33.3%) である。

以上、決定因子を概観したが、リスクと同様、決定因子も複合的に持っている世帯が多い。42 ケース中 3 つの決定因子のすべてを持っていた世帯は 1 ケース、2 つの決定因子を持っていた世帯は 16 ケースであった。つまり、42 ケース中 17 ケースが複数の決定因子を有していた。

<sup>11)</sup> 厚生労働省「里親が行う養育に関する最低基準」第 4 条 (養育の一般原則)。

<sup>12)</sup> 川井尚 (2006) 「家庭の養育力・父親の役割」、『母子保護情報』第 54 号、恩賜財団母子愛育会。

## 2 保護者・世帯の抱えるリスクと決定因子

ここでは、前節のリスクと決定因子の考え方にに基づき、保護者・世帯が抱える問題を考察する。以下では、次の 8 点に関して、42 ケースの事例のほかに、適宜それを補足する関連統計を援用しながら、述べる。

- (1) 世帯類型
- (2) 疾患・疾病等の問題
- (3) 貧困の連鎖
- (4) 若年出産をした世帯
- (5) 外国人世帯
- (6) 就労状況・就労力問題
- (7) 養育状況・養育力問題
- (8) 支援の有無

### (1) 世帯類型

表 6 や図 14 に示すように、世帯類型はリスクや決定因子ではない。しかしながら、多くの実証研究が示すように、世帯類型によって子どもの貧困・社会排除状況への陥りやすさは異なる。42 ケースでは母子世帯が 7 割を占めていることはそれを示唆していると言えよう。また、母子世帯と同じひとり親世帯である父子世帯、そして障がい者世帯も、孤立や就労などの困難を抱えていることが多いと思われる。必ずしもこれらの世帯類型は子どもの貧困・社会排除とは直結しておらず、特定の世帯類型にそうしたレッテルを貼ることは避けなければならないが、川上対策（未然の対応策）の支援対象群として、子どもの貧困・社会排除に陥りやすいと思われる世帯類型に目を配ることは重要であろう。

本項では、①母子世帯、②父子世帯、③障がい者世帯について、それぞれの世帯類型に関わる問題状況を示す。

#### ① 母子世帯

42 ケースのうち 30 世帯（72%）が母子世帯であった。

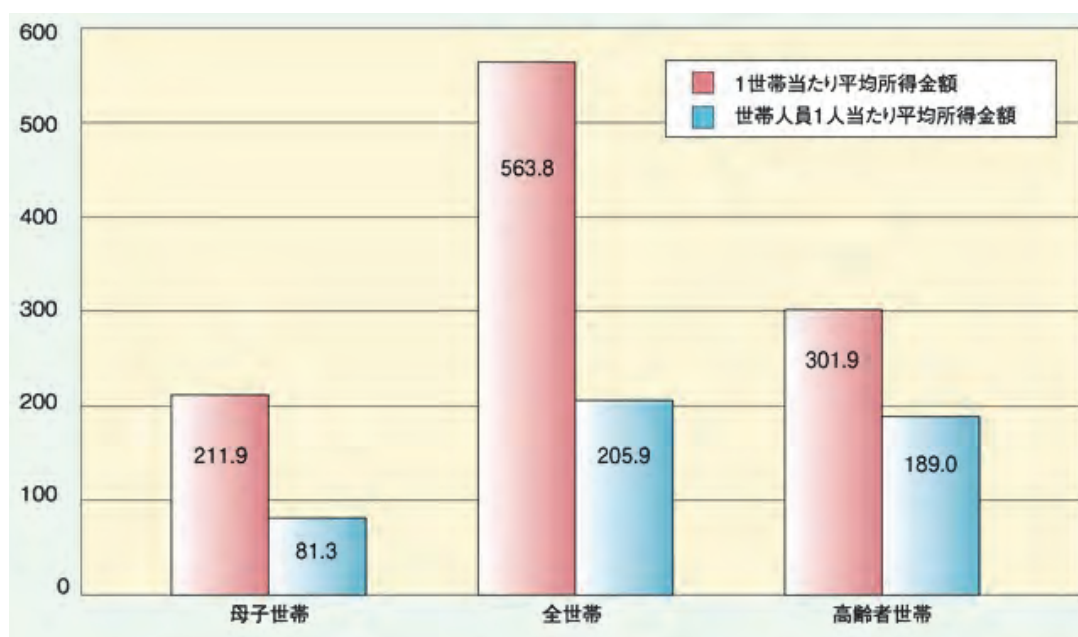
なお、荒川区の離婚は、1,000 人比で、平成 19 年には 2.41、20 年には 2.24、21 年には 2.16 と低下傾向にある。

図 15 は厚生労働省の『平成 20 年 国民生活基礎調査の概況<sup>13</sup>』のデータである。母子世帯は全世帯や高齢者世帯と比べて、1 世帯あたりの平均所得金額や世帯人員 1 人当たりの平均所得金額が低い。

<sup>13</sup> 厚生労働省（2009a）『平成 20 年 国民生活基礎調査の概況』。



図 15 1世帯当たり平均所得金額及び世帯人員1人当たり平均所得金額 (万円)



※ 母子世帯とは、死別・離別・その他の理由（未婚の場合を含む。）で、現に配偶者のいない65歳未満の女（配偶者が長期間生死不明の場合を含む。）と20歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成している世帯をいう。

※ 高齢者世帯とは、65歳以上の者のみで構成するか、又はこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯をいう。

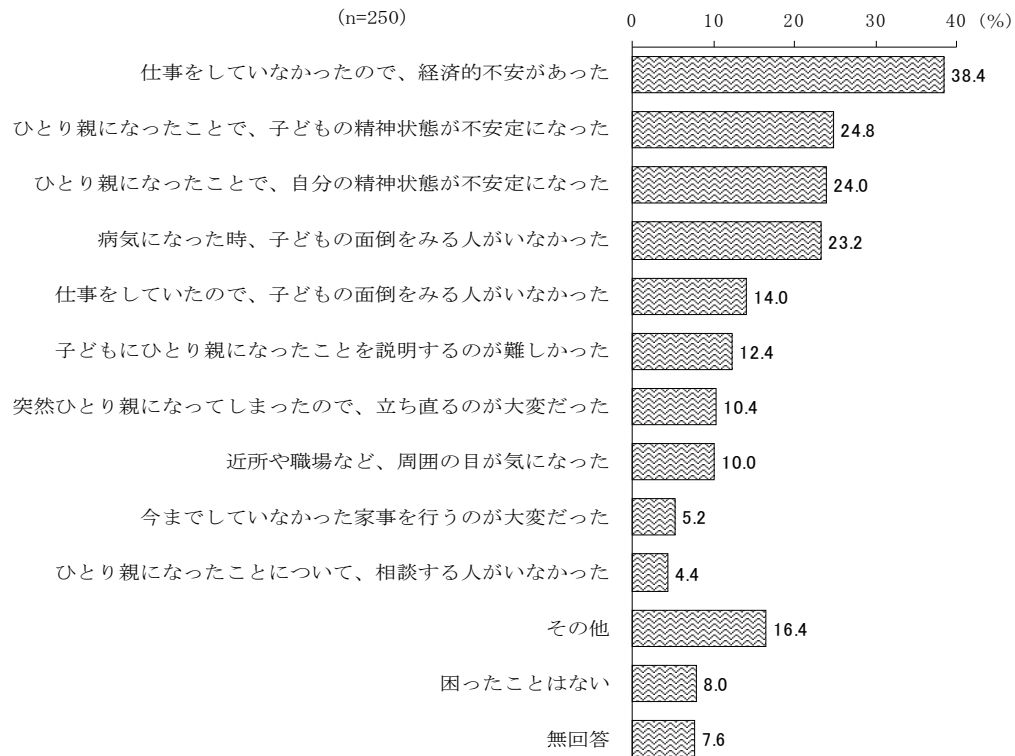
※ 出典：厚生労働省(2008)『平成19年度 母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』。

表 2 を見ると、所得の面から母子世帯が貧困に陥る危険性が高い様子がうかがえる。この点は『中間報告書』の要点の1つであった。海外の研究においても子どもの貧困・社会排除問題について母子世帯に照準を置いたものがよく見られる。もちろん、裕福な母子世帯も存在するわけで、先の表 2 によれば、荒川区の母子世帯の中で約1%は年間総所得額が1,000万円を超えている。

母子世帯の保護者は配偶者との死別、離婚、別居によって、世帯を支える立場に置かれたものの、就労力が十分でないケースが多い。ケース・スタディでは、もともと就労力に著しく欠けているケースが見られた。また、死別、離婚、別居のショック、就労の難しさ、低収入、子育ての苦勞などから精神的に不安定になり、さらに精神疾患に陥るケースもあった。

表 7 は『中間報告書』でも提示したものだが、ひとり親となった際の母親の困惑、苦境がよくあらわれている。42 ケースでは、母子家庭の母親の就労に関して「母親は障がいがあり、仕事をしていない」、「保育料を払わないのではなく、払えないという状況」といったケースがあった。

表 7 ひとり親になって困惑したこと



※ 『中間報告書』で掲載したもの。

※ 出典：荒川区（2008）『荒川区子育て支援需要調査報告書』。

就労で困難に直面する母親がいる一方、他方で、「母子家庭、父子家庭のひとり親とお子さんはすごくがんばっている人が多い」と言われるように、ケース・スタディでは、就労後の厳しい状況の中で懸命に努力しているひとり親についても報告された。例えば、「経済的に困っており、24時間働いている模様」、「母親がパートをしているが生活に苦しんでいる」、「生活保護を受けられないぎりぎりのライン」、「子どもも気にかけているが、自分自身も大変」、「母親が3つほど仕事を掛け持ちして苦勞している」、「母親は必死に働いている」、「母親はコンビニでアルバイトをしているが、時間帯を夜中ー早朝にした。その方が時給が高くなるから」といったケースである。

マンデル（2010）によれば、ヨーロッパ風の社会民主的（ソーシャル・デモクラティック）福祉では家庭について「2人稼ぎ手モデル」というのが当然の前提になっている<sup>14</sup>というが、母子世帯にはこの前提が欠けているわけであって、こうした世帯に対しては、より充実した支援を行うとする世帯政策がなければならないと考える。

## ② 父子世帯

42 ケースのうち3 ケース（7.1%）が父子世帯であった。

言うまでもなく、父子世帯もひとり親世帯であって、ひとり親家庭医療費助成、ひとり親家庭サポート、ひとり親家庭休養ホーム等の対象である。

ただ、所得を見ると、父子世帯は母子世帯を上回っており、また母子世帯に比べて数が少ないため

<sup>14</sup> Mandel, H. (2010) "Understanding Gender Economic Inequality Across Welfare Regimes", Ajzenstadt, M. and Gal, J. (Eds.), *Children, Gender and Families in Mediterranean Welfare States*, Springer.

(2005年の国勢調査によると、母子世帯の8分の1)、子どもの貧困・社会排除問題において父子世帯がクローズアップされることは少なかった。しかしながら、父子世帯も経済的に困窮しているケースはあり、父子世帯への配慮、支援をさらに考慮する必要がある。3ケースの父子世帯についても「分譲マンションに入っているが、多額の長期ローンを支払っているとマンションを処分しないと生活保護が受けられないため、経済的に困窮している」、「父親は無職らしい」、「父親は仕事に就いたり辞めたりを繰り返している」という状況にある。また、うち2ケースは生活保護を受給していた。ただ、平成22年8月から父子世帯も児童扶養手当の支給対象となったように、かつての「父子手当はなく、失業した父は厳しい状況に陥る」という事態は、若干、緩和されたと言える。

また父子世帯3ケースは、母子世帯に比べ、地域の社会的ネットワークなどに参加するのが不得手の傾向が見受けられた。母親だと、お互いに顔見知りになって話し合ったり、相談し合ったりすることが多い。ところが、父親にはそうした機会が乏しく、女性の社会的ネットワークに入ることもできないようである。学童クラブの場合も、同じような事態がみられるといい、父子世帯は社会的に孤立してしまう恐れが大きい。

例えば、表8は、荒川区社会福祉協議会が主催した、ひとり親のレクリエーションの参加状況を示したものであるが、父子世帯の参加は少ない。

表8 荒川区におけるひとり親のレクリエーションへの参加世帯数・参加率（平成22年度）

育成手当受給者 1799世帯		バスハイク 210世帯	ランチ 72世帯
父子世帯	129世帯	6世帯 (4.6%)	5世帯 (3.8%)
母子世帯	1670世帯	204世帯 (12.2%)	67世帯 (4.0%)

※ カッコ内の数値は、各父子、母子世帯における参加率である。

※ ここでいうバスハイクとは、バスで娯楽施設に行くもので、ランチとは、ホテルで会食をするものである。どちらも、ひとり親家庭を対象として、夏休みを利用して家族のふれあいを目的とした参加費無料のレクリエーションである。

※ 出典：社会福祉法人荒川区社会福祉協議会の資料より作成。

### ③ 障がい者世帯

障がい者世帯についても、貧困に陥る危険性は高いのではないかと予想していたが、42のケース・スタディにおいては、この世帯類型は無かった。

平成22年2月現在において、荒川区で生活保護を受給する障がい者世帯は331世帯である。また、生活福祉課のデータを基に当研究所で算出したところ、これらの世帯のうち、18歳未満の子どもがいる世帯は5世帯である。

## (2) 疾患・疾病等の問題—心の健康問題

「疾患・疾患等」は、本研究におけるリスクに該当する。42 ケースのうち、周囲の目からみて、保護者の心の健康に問題があると思われるケースは 14 (33.3%) あった。

例えば、低い収入、劣悪な生活環境、子育ての大変さなどの中では、保護者のストレスがたまり、イライラしたり、怒りっぽくなったりする。

42 ケースの中でも極端なものでは、「保護者は何かあるとパニックになり、自傷行為もある。現在通院している」、「母親は自身が虐待を受けた経験からか精神不安定であり、リストカット等をして入退院を繰り返している」、「母親はうつ状態で、子どもに当たる。子どもが夜遅くに帰ると母親が逆上し、携帯電話を割ったり、家から追い出したりする」、「ものすごい暴力を受けてきた後遺症で人との関係がうまくつくれなくなってしまう」、「不安があり、眠れないのでお酒を飲んでしまう。お酒を止めたいとは思っているようだが、コントロールできていない」というケースがあった。

## (3) 貧困の連鎖

「貧困の連鎖」は本研究におけるリスクに該当する。42 ケース中 3 ケース (7.1%) あった。

子どもの貧困・社会排除の世代連鎖は、いまや一般化した知見であり、『中間報告書』でも「貧困の連鎖（親からの児童虐待の連鎖等）は、例えば、親がさらにその親から虐待を受けており、その後遺症から親が精神的不安定に陥り、就労の不安定や子どもの生活面への悪影響等が出るといったものである<sup>15)</sup>」と述べた。ここで言う貧困の連鎖とは、虐待の連鎖だけでなく、所得の低い世帯が次世代になってもその状況を改善できないという経済的貧困の連鎖も含んでいる。

具体的なケースとしては、「過酷な虐待を受けて育ってきたため、母親は精神不安定で買い物依存や異性依存になっており、子どもにネグレクトをしている。母親はまだ自分の親に愛情を求めており、関係を断ち切ることができないでいる。精神的な面の問題もあり、就労をしてもすぐ辞めてしまい、経済的にも困窮している」、「母親は虐待を受けて育ち、気が付いたら望まない妊娠をしていた。自分が虐待を受けてきたのに、自分の子どもが愛情を受けて育つことが許せず、苛立つと子どもを叩いてしまう。母親は生活力が無く、子どもに日常生活の送り方を教えることができない。精神疾患があり、就労できていないことから、経済的にも困窮している」、「母親の親も貧困であったことから、母親はほとんど教育を受けていないため、就職先がなかなか見つからない。仕事が見つかったとしてもすぐに自分で辞めてしまうため、経済的にも困窮している」というケースがあった。

---

15 一般財団法人荒川区自治総合研究所（2010）前掲書。

#### (4) 若年出産をした世帯

「若年出産をした世帯」で支援のないケースは、本研究におけるリスクの「その他」に該当する。42 ケースでは3 ケース (7.1%) あった。3 ケースの中には、婚姻関係なしに子どもが生まれたケース、結婚してすぐに離婚したシングル・マザーのケースがあった。

荒川区の平成19年度から21年度までの若年出産の状況を見ると、ティーンエイジャーによる出生数は、平成19年度は10、平成20年度と21年度は共に13となっている(表9参照)。この数字は荒川区に居住する母親が産んだ第1子・第2子の出生数の合計からすれば、平成19年度は0.78%、平成20年度は0.95%、平成21年度は0.91%にすぎない。なお、過去には14歳の出産のケースもあった。保護者が出産に至らず中絶するケースもあると思われるが、その件数は把握できていない。

若年出産をした保護者には、就労力が形成されていないことが多く、就労力以前に学力形成が不十分なことも多い。町田市の『若年出産家族の現状(2007年)』によれば、『妊娠・出産』と『学業の中断』の関係をみてみると、その問題に直面する以前に中断・中退している場合がほとんどで、出産後の学業復帰を希望するケースは皆無だった<sup>16)</sup>という。

若年出産をしても配偶者や保護者の親の協力や支援があれば問題は起きないが、仮に親から支援がなかったり、離婚などによって保護者が就労せざるを得なくなると、経済状況は厳しいものとなる。しかも、子育てをしながらの就労となるため、保護者の精神的、身体的負担は過大なものとなる恐れがある。

表9 荒川区における母の年齢区分別、出産順位別の出生数

	平成19年				平成20年				平成21年			
	第1子	第2子	計	(%)	第1子	第2子	計	(%)	第1子	第2子	計	(%)
15歳未満	0	0	0	0.00%	0	0	0	0.00%	0	0	0	0.00%
15～19歳	9	1	10	0.78%	13	0	13	0.95%	10	3	13	0.91%
20～24歳	85	17	102	7.96%	89	24	113	8.22%	92	25	117	8.19%
25～29歳	253	99	352	27.48%	242	105	347	25.25%	285	100	385	26.94%
30歳以上	459	358	817	63.78%	491	410	901	65.57%	542	372	914	63.96%
総数	806	475	1281	100.00%	835	539	1374	100.00%	929	500	1429	100.00%

※ 出生数は、出産順位の第1子と第2子の出生数のみを抜粋した(第3子以降の出生数は割愛した)。

※ 出典：荒川区『荒川区保健事業概要』平成20年版～22年版をもとに作成。

なお、前述の町田市の若年出産に関して貴重な資料がある(表10参照)。同表によれば、十代の若者による出産は、家族構成に関しては母子世帯の子どもによく見られること、第一子の出産年齢に関しては18歳と19歳に多いこと、子ども家庭支援センターへの相談の主訴に関しては養護に関するものが多く、相談時の子どもの年齢にはバラツキがあることなどがわかる。42ケースの分析の際にも「若年出産の場合、その親も若年出産のケースが多い」という指摘があった。

<sup>16)</sup> 町田市子どもマスタープラン若年出産家庭支援作業部会(2007)『若年出産家族の現状』。

表 10 町田市におけるティーンエイジャーの出産状況

主訴	*家族構成		第一子出産年齢		相談時母親の年齢		相談対象児の年齢		相談時第一子年齢	
							0歳	6		
							1歳	7		
							2歳	3		
							3歳	3		
虐待	8	母子 31	16歳	4	10代	5	4歳	6	0~5歳	24
養護	24	父子 2	17歳	2	20代	24	5歳	6	6~9歳	6
育児	6	両親 6	18歳	16	30代	13	6歳	1	10~15歳	9
その他	4	再婚 3	19歳	20			~17歳	13	16歳~	3
<10代での出産経験者>			平均	18	平均	26.1	平均	5	平均	5

※ 出典：町田市子どもマスタープラン若年出産家族支援作業部会（2007）『若年出産家族の現状』。

## （５）外国人世帯

「外国人世帯」で日本語能力が不十分な場合は、本研究におけるリスクの「その他」に該当する。42 ケースでは 8 ケース（19%）あった。これらの世帯の保護者には、日本語によるコミュニケーションの壁（例えば、話し言葉に問題はなくとも文字が読めない、ひらがな・カタカナは読めても漢字が読めないなど）から定職に就けず、困窮するケースが多くみられた。

表 11 に示すように、荒川区の外国人比率は、新宿区、港区に次いで高い（新宿区の外国人比率 11.2%、港区 9.5%、荒川区 7.7%。なお特別区全体では 4.0%）。

表 11 荒川区等の外国人比率

	人口総数 (A+B)	住民基本台帳 における人口数 (A)	平成23年1月1日現在 外国人登録	
			人口数 (B)	人口総数(A+B) に占める割合
荒川区	204,837	188,968	15,869	7.7%
港区	227,305	205,599	21,706	9.5%
新宿区	319,624	283,819	35,805	11.2%
特別区	8,895,198	8,541,979	353,219	4.0%

※ 出典：荒川区（2011b）『住民基本台帳による荒川区の世帯と人口（町丁別・年齢別）』。

では、荒川区に住む外国人の出身国にはどのような国があるだろうか。表 12 は荒川区の外国人登録者の主要な国籍を示したものである。同表によれば、韓国・朝鮮、そして中国が圧倒的に多い。次いで多いのがフィリピン、タイである。数値の増減はあるものの、いずれの年でも上記 4 か国で出身国の約 90%を占めている。なお、同表には主要国籍しか掲載されていないが、外国人登録者の出身国は多岐にわたっている。平成 23 年 2 月末時点のデータによれば外国人登録者約 15,700 人の出身国は 69 国である。

表 12 主要国籍別外国人登録者数（荒川区）

	平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年
韓国・朝鮮	6,352	6,412	6,472	6,640	6,895	7,111	7,301	7,332
中国	1,338	1,328	1,435	1,629	1,853	2,417	2,945	3,585
アメリカ	60	69	68	53	60	67	76	80
フィリピン	353	334	383	405	438	490	550	557
イギリス	45	39	43	42	48	45	52	59
ドイツ	4	4	5	4	3	4	1	4
フランス	13	13	11	12	12	18	20	19
タイ	35	42	53	61	70	84	81	97
カナダ	14	14	14	29	22	26	28	25
バングラディッシュ	33	44	49	43	49	51	54	55
ナイジェリア	—	94	68	55	45	29	28	25
イラン	—	76	60	55	48	40	39	33
ガーナ	—	75	60	44	35	27	21	17
バハマ	—	71	70	68	67	63	63	63
パキスタン	—	52	51	44	46	47	45	42
その他	789	363	404	420	439	460	507	512
合計	9,036	9,030	9,246	9,604	10,130	10,979	11,811	12,505
男	4,399	4,386	4,429	4,576	4,758	5,091	5,430	5,759
女	4,637	4,644	4,817	5,028	5,372	5,888	6,381	6,746

	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
韓国・朝鮮	7,261	7,312	7,439	7,465	7,680	7,859	7,281	7,132
中国	4,033	3,944	4,209	4,319	4,742	5,561	6,154	6,601
アメリカ	101	105	108	94	108	123	129	124
フィリピン	602	582	594	618	636	665	559	554
イギリス	65	64	64	59	61	59	45	42
ドイツ	6	11	11	13	10	10	15	13
フランス	22	25	22	37	38	37	35	41
タイ	116	127	129	148	152	150	153	146
カナダ	33	32	34	32	38	43	30	35
バングラディッシュ	69	76	86	96	99	94	82	64
ナイジェリア	24	26	26	24	24	25	8	7
イラン	31	30	32	30	30	31	15	14
ガーナ	15	10	10	8	9	7	4	4
バハマ	63	63	62	62	61	61	1	1
パキスタン	40	38	43	36	37	36	19	10
その他	545	610	680	684	797	947	978	1,081
合計	13,026	13,055	13,549	13,725	14,522	15,709	15,508	15,869
男	5,906	5,866	6,119	6,203	6,655	7,322	7,207	7,331
女	7,120	7,169	7,430	7,522	7,867	8,387	8,301	8,538

※ —は、平成8年まではその他に含まれていたものである。

※ 出典：荒川区(2011b)『住民基本台帳による荒川区の世帯と人口（町丁別・年齢別）』。

では、両親の国籍はどのようになっているだろうか。東京都のデータでは、平成19年に出生した乳児103,837人のうち、父母ともに日本国籍であるのは99,798人（96.1%）、父母いずれかが外国籍であるのは2,148人（3.9%）である（表13参照）。父母いずれかが外国籍の場合をみると、母の国籍で最も多いのは中国（746人）で、次いでフィリピン（710人）、韓国・朝鮮（345人）である。他方、父の国籍で多いのはアメリカ（374人）、韓国・朝鮮（350人）、中国（241人）である。以上のように、父母のいずれかが外国籍の乳児のデータに関して言えるのは、父親の国籍の多様さ、母親のアジア圏の多さである。なお本データには、両親ともに外国籍の乳児は含まれていない。

表 13 父母の国籍別にみた出生数の推移

(単位 人)

年次	東京都																								全国		
	出生数	父母とも 日本	父母の 一方が外国	父 日 本 ・ 母 外 国											父 外 国 ・ 母 日 本											父母の 一方が外国	
				総数	韓国・ 朝鮮	中国	フィリピン	タイ	米国	英国	ブラジル	ペルー	その他	総数	韓国・ 朝鮮	中国	フィリピン	タイ	米国	英国	ブラジル	ペルー	その他				
平成 12 年	100,209	96,646	3,563 (3.6%)	1,969 (2.0%)	383	582	708	82	37	7	22	3	145	1,594 (1.6%)	338	239	22	16	301	79	11	16	572	22,337 (1.9%)			
13	98,421	94,881	3,540 (3.6%)	1,934 (2.0%)	354	585	692	88	31	19	17	9	139	1,606 (1.6%)	324	215	16	12	294	107	13	15	610	22,176 (1.9%)			
14	100,118	96,543	3,575 (3.6%)	1,926 (1.9%)	339	609	652	84	33	9	19	11	170	1,649 (1.6%)	345	228	21	14	309	82	17	18	615	22,251 (1.9%)			
15	98,534	94,946	3,588 (3.6%)	1,942 (2.0%)	341	617	617	75	33	18	26	8	207	1,646 (1.7%)	328	213	19	16	321	106	10	10	623	21,522 (1.9%)			
16	99,272	95,682	3,590 (3.6%)	1,892 (1.9%)	343	670	587	59	32	8	17	4	172	1,698 (1.7%)	321	215	17	16	348	91	18	13	659	22,173 (2.0%)			
17	96,542	92,949	3,593 (3.7%)	1,907 (2.0%)	337	609	591	65	25	12	16	16	236	1,686 (1.7%)	294	205	20	14	325	113	12	18	685	21,873 (2.1%)			
18	101,674	97,697	3,977 (3.9%)	2,070 (2.0%)	332	716	696	66	29	8	9	5	209	1,907 (1.9%)	364	239	24	14	363	137	13	19	734	23,463 (2.1%)			
19	103,837	99,798	4,039 (3.9%)	2,148 (2.1%)	345	746	710	62	31	16	20	9	209	1,891 (1.8%)	350	241	19	19	374	108	15	15	750	24,177 (2.2%)			

※ 出典：東京都福祉保健局少子社会対策子ども医療課（2008）『母子保健事業報告年報』。

他のリスクと同様、保護者が外国籍であったとしても必ずしも子どもの貧困・社会排除につながるわけではない。外国人世帯であっても、保護者の就労力が高ければ貧困の危険性は低くなる。しかしながら、日本語能力の不十分さや文化的障壁から就労の難しさが存在することは否定できない。42 ケースの中では「周囲に友人・知人がいない場合、孤立感からイライラがつのり、子どもにあたってしまう」というケースも見られた。

## （6）就労状況・就労力問題

「就労状況・就労力」は本研究における決定因子に該当する。

42 ケースでは、36 ケース（85.7%）がこれに該当している。なお、就労状況・就労力は、3 つの決定因子の中でも最も割合の高い決定因子であり、就労状況・就労力に問題が生じると貧困に陥る危険性が一気に高まる。

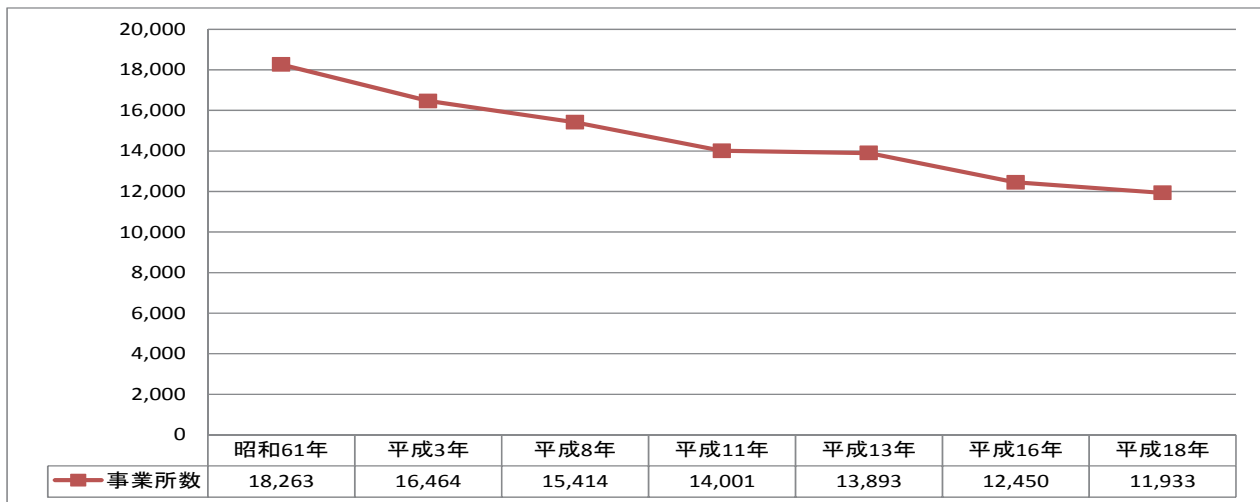
では、こうした就労の不安定さは何に起因しているのか。ここでは要因を 2 つ挙げる。

1 つは、社会経済的要因である。『中間報告書』でも述べたように、現在雇用情勢は非常に深刻である。例えば、荒川区の雇用は、長期的にみると増えていない、むしろ減少している。

図 16 は荒川区の事業所数を、図 17 は荒川区の従業者数の推移を示したものであるが、特に事業所数については減少傾向にある。



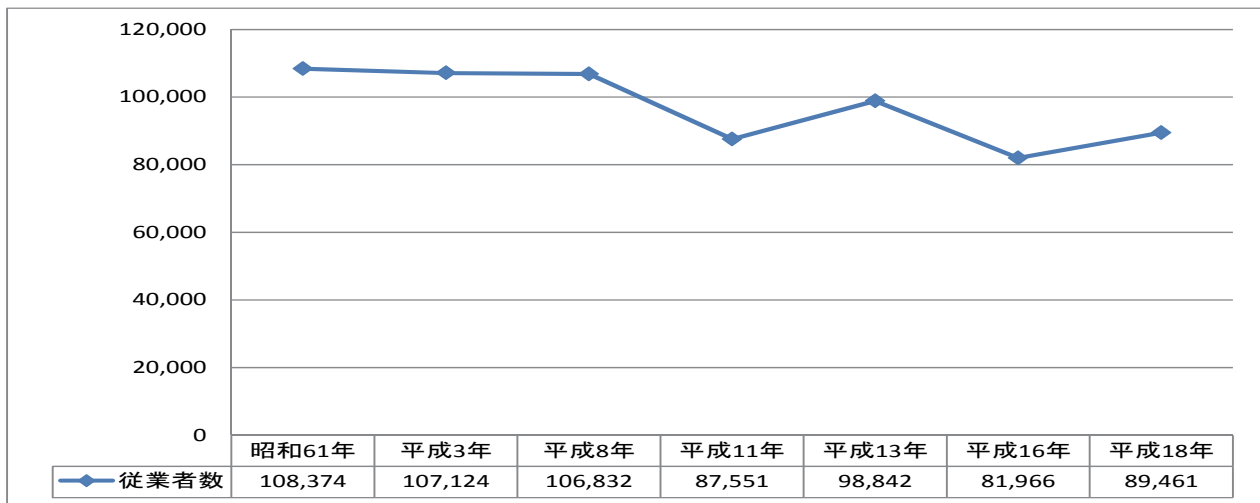
図 16 荒川区の事業所数の推移



※ 上記調査は平成 21 年から経済センサスに統合された。

※ 出典：総務省統計局『事業所・企業統計調査報告』各年版より作成。なお、同調査は、年度によっては集計方法が異なることがある。

図 17 荒川区の従業者数の推移



※ 上記調査は平成 21 年から経済センサスに統合された。

※ 出典：総務省統計局『事業所・企業統計調査報告』各年版より作成。なお、同調査は、年度によっては集計方法が異なることがある。

また、就労も難しい状況にある。表 14 は、ハローワーク足立管内、23 区、東京都の有効求人・求職関係を雇用形態別、職種別を示したものである。雇用形態や職種によっては、1 を大きく上回っているものもみられるが、管内の求人倍率は、一般常用で 0.39、常用的パートで 0.69 である。IT 関連などを除くと、概して常用よりもパートの方が求人倍率は高い。求人倍率が特に高いのが、福祉関連と保安（警備員、交通誘導員等）の職業である。

表 14 東京都、23区、ハローワーク足立管内における職種別有効求人・求職状況

有効求人数			職種	有効求職者数			求人倍率 (単位:人、倍)		
足立	23区	東京		足立	23区	東京	足立	23区	東京
4,747	10,377	119,777	職業合計	12,279	143,899	197,357	0.39	0.07	0.61
2,680	40,916	49,760		3,885	36,231	53,445	0.69	1.13	0.93
1,370	33,804	40,552	専門的・技術的職業	1,662	23,488	33,445	0.82	1.44	1.21
479	9,383	12,735		250	2,981	5,023	1.92	3.15	2.54
24	543	573	管理的職業	33	876	1,178	0.73	0.62	0.49
0	14	16		5	29	43	0.00	0.48	0.37
295	11,595	12,662	事務的職業	3,563	50,705	67,177	0.08	0.23	0.19
181	5,393	6,266		858	10,046	15,224	0.21	0.54	0.41
678	25,602	27,615	販売の職業	1,468	18,323	24,889	0.46	1.40	1.11
133	4,660	5,480		280	2,810	4,717	0.48	1.66	1.16
247	11,815	13,726	サービスの職業	756	8,980	12,106	0.33	1.32	1.13
650	10,506	12,164		396	4,071	5,683	1.64	2.58	2.14
253	3,746	4,244	保安の職業 (警備員、交通誘導員等)	81	902	1,283	3.12	4.15	3.31
31	1,303	1,565		25	208	336	1.24	6.26	4.66
4	289	336	農林漁業の職業	18	258	464	0.22	1.12	0.72
2	19	33		8	42	72	0.25	0.45	0.46
982	6,825	7,929	運輸・通信の職業	517	3,909	5,591	1.90	1.75	1.42
209	1,468	1,706		65	541	834	3.22	2.71	2.05
884	9,158	12,140	生産工程・労務の職業	2,841	22,664	34,273	0.31	0.40	0.35
995	8,170	9,795		1,273	9,954	14,757	0.78	0.82	0.66
0	0	0	分類不能の職業	1,340	13,794	16,951	—	—	—
0	0	0		186	1,830	5,549	—	—	—
167	12,973	13,908	IT関連の職業	598	7,964	11,105	0.28	1.63	1.25
35	430	499		12	107	582	2.92	4.02	0.86
695	9,566	12,435	福祉関連の職業	388	3,605	5,657	1.79	2.65	2.20
411	8,193	10,512		48	469	2,256	8.56	17.47	4.66

※ 上段は一般常用、下段は常用的パートの数値である。

※ 出典：ハローワーク足立HP掲載データより作成。

求人倍率が低だけでなく、求職者に対するマッチングも上手くいっているとは言い難い。表 15 は JOB コーナー町屋の年度別実績を示したものである。JOB コーナー町屋は平成 17 年 10 月に町屋駅前に開設された。荒川区民の利用者にとっては、ハローワーク足立にまで足を運ぶ必要がなくなり、非常に利便性が高いと思われる。職員の話によれば、徒歩や自転車で来所する場合は非常に多いという。若年相談者も少なくないという。しかしながら、紹介件数に比して就職件数は必ずしも多いとは言えず、就職状況は厳しいと言えよう。

表 15 JOB コーナー町屋年度別実績

年度	来所者数	相談件数	紹介件数	就職件数
平成18年度	12,076	6,830	3,618	591
19年度	10,475	7,089	3,745	695
20年度	10,038	6,565	3,695	547
21年度	14,598	9,297	6,498	651
22年 (4月～12月)	11,030	7,029	5,280	490

※ 出典：荒川区産業振興課提供データより作成。

もう 1 つは、就労力の問題である。42 ケースの中には、極端なケースであるが「仕事に就いても自分ですぐ辞めてしまい続かない」、「母親が朝起きられない。生活そのものができていない。起きたいときに起き、食べたいときに食べ、眠りたいときに眠る生活である」、「生活保護を受けており、保護者は仕事に就いたり辞めたりの繰り返しである」というように、何らかの原因で保護者の就労する気持ちに問題が起こっているケースがあった。就労力は、認知力、学力、キャリアなど、それまでの生育歴・環境が深く関与していると考えられ、就労力の向上は一朝一夕にいかないと思われる。

また、就労力の向上に関しては、就労と子育ての両立の問題がある。特に、乳幼児を育てる保護者にとって、それらの両立は非常に難しく、いずれか一方に重点を置くと、他方が犠牲になってしまう傾向

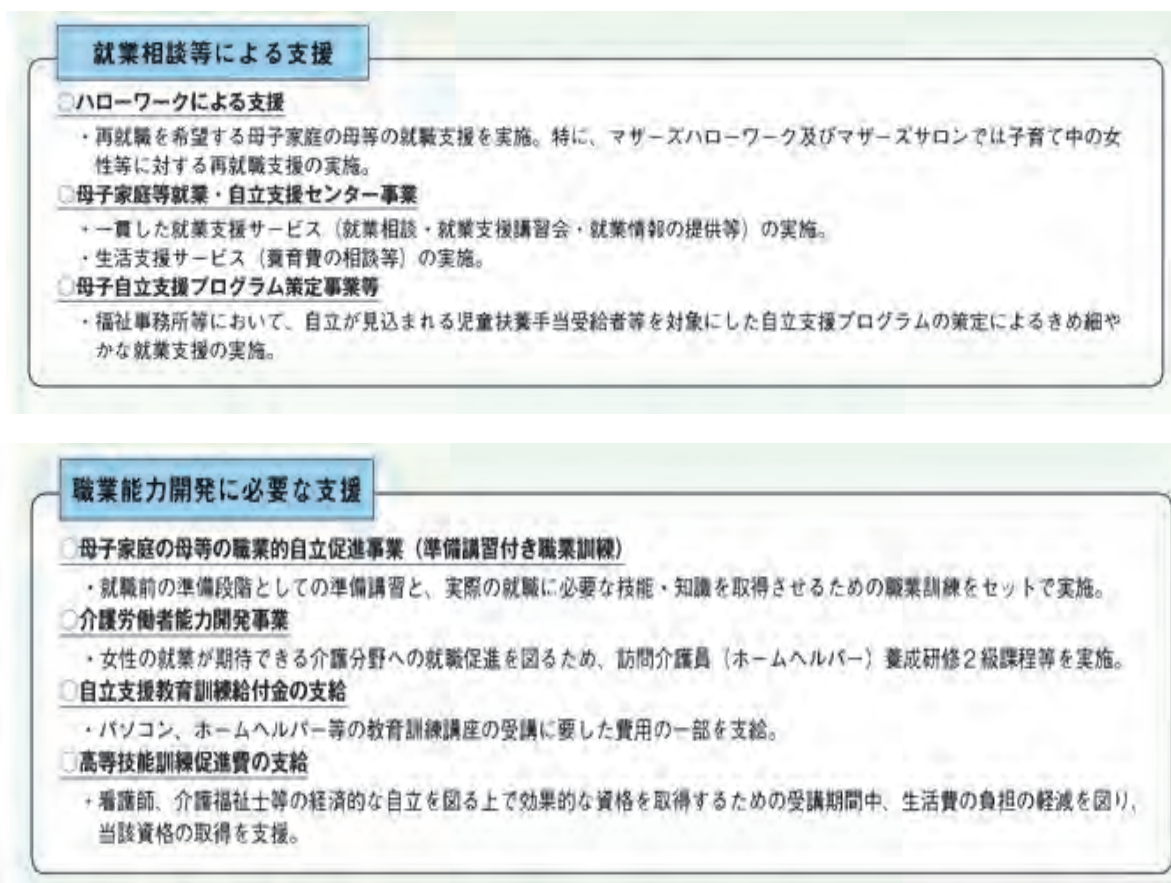
にある。子育てをしながら就労に向けた努力をし、ましてや就労力向上を目指すのは容易ではない。42 ケースの中には、「仕事をすると子どもの世話ができないため、悩んでいるようだ」、「子どもの世話のため、働くことができない」といったケースが見られた。

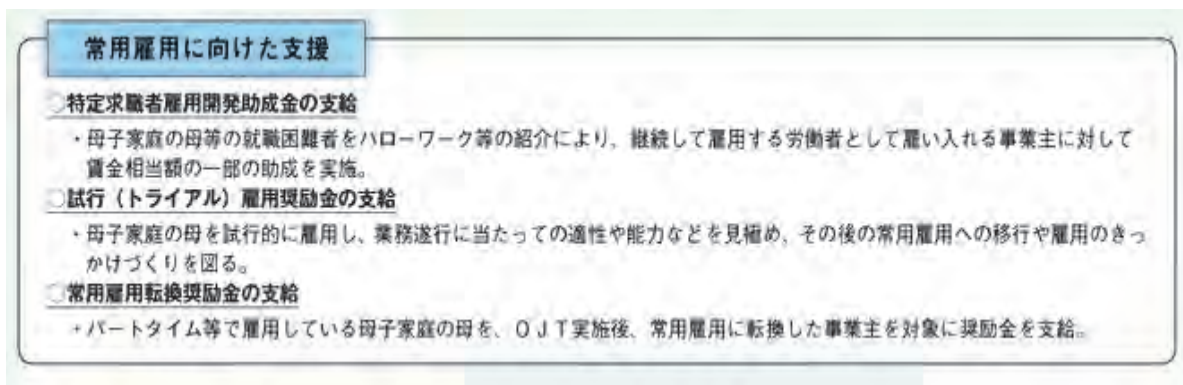
このように、就労力問題には、保護者本人の就労力の問題、そして就労をめぐる社会情勢、双方の問題が含まれている。

特に、母子世帯ではこうした問題が顕著に現れる。42 ケースでも「困窮しているのは定職に就けないから」、「仕事を全くしていない」、「母親が定職を求めて場所を移動する」といったケースがあった。一般的に母子世帯の保護者は、居住する地域あるいはその近隣で就職を希望すると思われるが、42 ケースでも「就職活動をしなくてもなかなか就職先が決まらない」というケースがあった。

このように厳しい就労状況にある母子世帯に対しては、図 18 に示すように、就労力の形成・向上を含めた多様な支援が行われている。しかし、42 ケースを見る限り、こうした就労支援が活用されていないケースが多い。ただし生活向上の意欲の高いカテゴリⅡにあたる母子世帯の保護者は、同図中の「自立支援教育訓練給付金」「高等技能促進費」等を利用している（詳細はⅣで述べる）。

図 18 母子世帯の母親に対する主な就業支援





※ 出典：厚生労働省（2009b）『平成 20 年度版 母子世帯の母の就業の支援に関する施策の実施の状況報告』。

## （7）養育状況・養育力問題

「養育状況・養育力」は本研究における決定因子に該当する。42 ケース中 16 ケース（38.1%）が該当する。

具体的なケースとしては、保護者の生活力の欠如や社会性の不足によって子どもの自立に問題が出ているケースがあった。例えば、「保護者は一切家事ができず、子どもを自立させることができない」、「保護者は生活リズムを作れず、子どもに学校に行くよう勧めるといったような子どもの背中を押してあげることができず、結果として子どもが不登校になっている」、「保護者は全く社会性がなく、朝起きて顔を洗うということもしないので、自分の子どもにも教えることができない」というケースである。

また、ネグレクトではないかと疑われるようなケースもあった。具体的には、「子どもは髪がボサボサで、服装も洗濯をしてもらっていないことがわかるような状況である。食べ物もきちんともっていないのではないか。保護者に面倒を見てもらえていないことがはっきりわかる」、「母親は、異性依存の傾向があり、交際している男性が来ると子どもの面倒を見なくなる」といったケースである。

その他、過保護のケースもあった。具体的には、「保護者が非常に過保護であり、少し体調が悪いだけで休ませてしまう。子育てにはこういうことが必要だと説明しても保護者が理解できない」というケースである。

これらのケースからわかるように、養育力が問題となる状況は様々である。養育力は個人差が大きく、16 のケースにおいても、ヘルパーと一緒に家事の仕方を教えることで養育力が上がった保護者もいれば、全く変わらない保護者もいた。そのため、行政の支援は多様な形態をとることが期待されるが、養育は基本的には家庭内で行われるものであり、行政が関与することができる部分はそう多くはないと思われる。

## （8）支援の有無—生活保護世帯を考える

「支援の有無」は本研究における決定因子に該当する。42 ケースのうち、何らかの公的・私的な援助を受けたり、公的支援に関する情報不足を訴えているのは 18 ケース（42.9%）であった。

支援には公的なものや、親類縁者や民間団体といった私的な支援があるが、ここでは公的支援の一形態である生活保護に焦点をあてる。なお、42 ケースでは、生活保護を受給している世帯は 14 ケース

(33.3%)であった。荒川区の平成21年度の平均の生活保護率が25.5%（千分率）であることを考えれば、これは非常に高い割合と言える。

生活保護とは、「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする（生活保護法第1条）」ものである。生活保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類がある（同法第11条）。なお、荒川区における生活保護費のうちで割合が高いのは医療費扶助、生活扶助費、住宅費扶助である（表16参照）。

表16 荒川区における生活保護の扶助費支出額の内訳

種別	平成19年度		20年度		21年度	
	支出額(円)	構成比(%)	支出額(円)	構成比(%)	支出額(円)	構成比(%)
生活扶助	3,074,452,376	32.15%	3,142,871,389	32.50%	3,565,825,535	32.92%
住宅扶助	1,592,616,486	16.66%	1,708,107,611	17.66%	2,020,990,850	18.66%
教育扶助	18,726,808	0.20%	19,162,808	0.20%	21,789,785	0.20%
介護扶助	211,045,221	2.21%	212,169,390	2.19%	227,890,711	2.10%
医療扶助	4,538,970,039	47.47%	4,454,446,172	46.06%	4,868,979,812	44.95%
出産扶助	0	0.00%	333,230	0.00%	370,200	0.00%
生業扶助	9,102,098	0.10%	10,066,996	0.10%	13,895,095	0.13%
葬祭扶助	36,447,043	0.38%	37,915,938	0.39%	32,048,624	0.30%
施設事務費	80,513,134	0.84%	85,925,978	0.89%	80,671,813	0.74%
合計	9,561,873,205	100.00%	9,670,999,512	100.00%	10,832,462,425	100.00%

※各年度データの被保護世帯数、被保護人員数は以下の通り。  
 平成19年度(平成20年3月31日現在) 被保護世帯3,705世帯、被保護人員4,511人。  
 平成20年度(平成21年3月31日現在) 被保護世帯3,923世帯、被保護人員4,769人。  
 平成21年度(平成22年3月31日現在) 被保護世帯4,471世帯、被保護人員5,494人。

※ 出典：荒川区『区政概要』平成20年版～平成22年版。

『中間報告書』でも触れたが、荒川区の場合も、生活保護率は、過去10年間上昇傾向にある（表17参照）。これには、子どもの貧困と直接関連しない、高齢化の影響もあると考えられる。荒川区の生活保護率は平成11年に15.9%（千分率）であったが、平成21年には24.1%（千分率）になっている。なお、生活保護率に関して荒川区は全国平均及び東京23区平均よりも高い。荒川区の生活保護費の扶助費支出額は、平成21年度決算で、はじめて100億円を超えた。他の多くの基礎自治体と同じく、補正予算を組んで対応するほどであり、財政上の負担は非常に大きい。

表17 荒川区、23区、全国の生活保護率の推移

区分	11年	16年	17年	18年	19年	20年	21年
全国	人口(人)	126,490,000	127,590,000	127,700,000	127,650,000	127,720,000	127,600,000
	被保護者世帯	682,836	972,199	1,021,977	1,060,529	1,090,384	1,122,341
	被保護者人員	976,860	1,390,547	1,456,457	1,502,096	1,533,102	1,566,668
	保護率(%)	7.7	10.9	11.4	11.8	12.0	12.3
23区	人口(人)	8,006,038	8,345,076	8,366,482	8,471,381	8,583,481	8,670,251
	被保護者世帯	71,752	102,795	107,723	111,203	113,786	116,591
	被保護者人員	93,004	133,870	140,593	145,098	148,255	151,143
	保護率(%)	11.6	16.0	16.8	17.1	17.3	17.4
荒川区	人口(人)	174,949	186,644	186,606	188,935	192,006	196,977
	被保護者世帯	2,400	3,383	3,615	3,681	3,699	3,740
	被保護者人員	2,785	4,106	4,387	4,493	4,514	4,563
	保護率(%)	15.9	22.0	23.5	23.8	23.5	23.2

※ 数値は各年3月末現在のもので、すべての世帯類型を含むものである。

※ 出典：荒川区(2010a)『区政ポケットブック2010(平成22年度版)』。

生活保護率が上昇する背景には、労働市場の状況がある。有効求人倍率は、平成 21 年当初は低下し、その後は、ほぼ横ばいの傾向が続いており（巻末資料 2 参照）、しかもそれが長期化している。もちろん生活保護受給者に対する就労支援は行われている。

表 18 は、荒川区の生活保護関連の年度別就労支援状況を示している。同表に示すように、支援内容は多岐にわたり、中には就労支援専門員がハローワークや求職先にまで同行することもある。しかしながら、支援ケース数に比べ、就労に結び付いたケース数は非常に少ない。その比率は平成 19 年度では 14.4%、平成 20 年度では 12.9%、平成 21 年度では 15.9%に過ぎない。

表 18 荒川区における生活保護受給者に対する就労支援状況

●支援ケース (単位:支援ケース数)

	平成17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度 (8月末まで)
新規	72	69	67	58	95	42
継続	200	246	197	237	283	158
合計(A)	272	315	264	295	378	200

●支援内容 (単位:延べ支援ケース数)

	平成17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度 (8月末まで)	
情報提供	職安	80	182	185	154	115	44
	チラシ等	49	67	46	42	107	40
求職状況確認助言	127	159	88	34	63	25	
求職方法助言	25	53	18	11	59	24	
面接アドバイス	130	161	144	126	56	24	
履歴書作成指導	8	16	18	15	65	32	
職安同行	141	202	163	147	331	216	
求職先同行	0	4	1	0	0	2	
その他	136	313	235	197	214	124	
合計	696	1157	898	726	1010	531	

●支援後の就労 (単位:支援ケース数)

	平成17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度 (8月末まで)	
性別	男性	28	36	23	21	50	19
	女性	13	15	15	17	10	10
	合計(B)	41	51	38	38	60	29
就労年齢	15~29	4	6	2	2	2	1
	30~39	7	8	11	8	8	8
	40~49	7	5	5	3	15	7
	50~54	4	10	5	3	13	3
	55~59	14	13	8	14	13	4
	60~64	5	9	7	8	9	6
	65以上	0	0	0	0	0	0
	再掲:合計(B)	41	51	38	38	60	29
勤務形態	常勤	9	6	8	7	20	8
	パート	27	43	26	31	33	19
	その他	5	2	4	0	7	2
	再掲:合計(B)	41	51	38	38	60	29
支援後の就労ケース数合計(B)/支援ケース数の合計(A)	15.1%	16.2%	14.4%	12.9%	15.9%	14.5%	

※ 出典：荒川区福祉部生活福祉課資料より作成。

仮に雇用情勢が良ければ、失業しても失業給付等をつなぎ、再び職を得る可能性があるが、雇用情勢が厳しいと再就職が難しく、雇用保険の期限を過ぎてからは生活保護を受給せざるを得ない。こうしたパターンが増大していると言われている。本田（2010）が、「失業給付が切れ、貯蓄もなくなれば、あとは生活保護しかない。こうして一度は雇用保険のセーフティネットにかかっても、すぐに最後のセーフティネットである生活保護へ落ちてくる人が増える、という構図ができあがった<sup>17</sup>」と主張しているように、雇用保険による失業給付の受給後、労働市場に戻っていけないはずの人々が生活保護に流れているという状況がある。

こうした世帯は、生活保護というセーフティネットがなければ生活が成り立たなくなる可能性が高い。42 ケースの中では、「生活保護で生活が成り立っている」、「生活保護受給中なので、物質的には安定している」といったケースがあった。生活保護を受給することで生活できるケースもある一方、受給要件を満たしていても受給していないケースもみられた。例えば、「生活は苦しいが、母親が生活保護を拒否している」、「生活保護は受けたくないという思いがあるので、必死で頑張っている。母親が『やるしかないんだから』という姿勢でいる」というケースである。このように生活保護以外の道を模索するケースもある一方、「長期の高額のローンを払っているので、家を処分しないと生活保護が受けられない」といったように、経済的な困窮から生活保護を望んでいるにもかかわらず、受給条件を満たすことができないケースもあった。

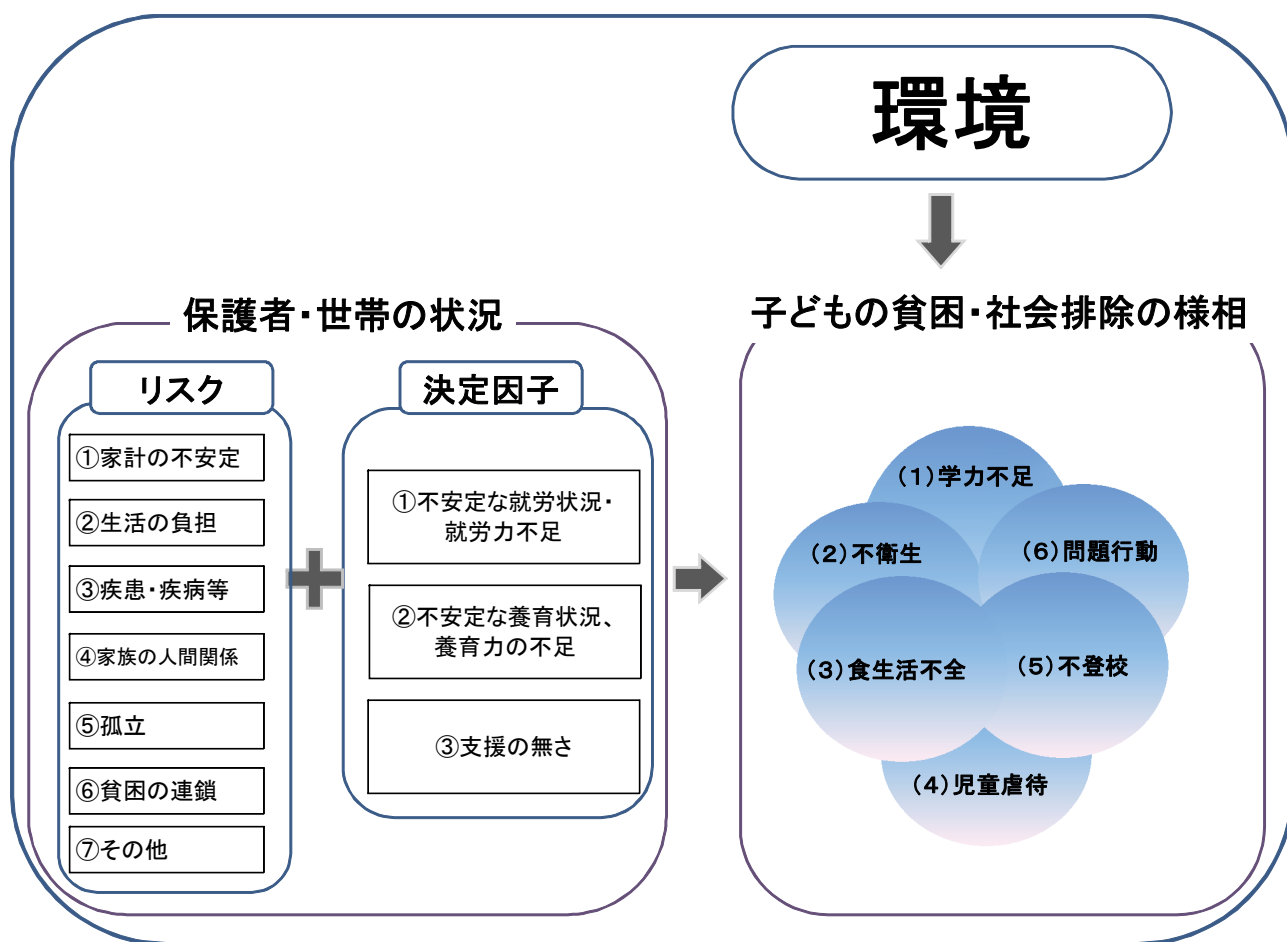
---

<sup>17</sup> 本田良一（2010）『ルポ 生活保護—貧困をなくす新たな取り組み』、中央公論新社。

### 3 子どもの貧困・社会排除の様相

42 ケースをみると、子ども自身に現れる貧困・社会排除の様相には次のようなものがあった。具体的には（1）学力不足、（2）不衛生、（3）食生活不全、（4）児童虐待、（5）不登校、（6）問題行動の6つである（図 19 参照）。既に述べたように、子どもの貧困・社会排除の様相は、保護者・世帯の状況から発することが多い<sup>18</sup>。もちろん保護者・世帯以外に環境からの影響も受けている。

図 19 保護者・世帯の状況と子どもの貧困・社会排除の様相



こうした識別を行うのは、問題そのものに違いがあることにもよるが、Ⅲで取り上げるクライシス・マネジメントの考え方にも依拠するからである。つまり、子どもの貧困・社会排除の様相によって、支援のプログラムが異なるためである。以下では、6つの様相を42ケースや関連統計を用いて述べる。

<sup>18</sup> ラッセル（1930）が『幸福論』で「過去から私たちに伝わってきたあらゆる制度のうちで、今日、家族ほど混乱し脱線しているものはない。両親の子供に対する愛情と、子供の両親に対する愛情は、幸福の最大の源の一つとなりうるのに、実のところ、現代では、親子の関係は十のうち九までは、両者にとって不幸の源になっており、百のうち九十九の場合、少なくとも一方にとって不幸の源になっている」と指摘しているように、親子関係から多くの問題が生じており、これはラッセルの生きた時代だけでなく現代にも通じていると言えよう。



## (1) 学力不足

学力は認知の力と関連している。認知とは、人の知覚、記憶、学習、理解、推論、問題解決といった知的行為の総称である

42 ケースの中では、「転んでも起きない」、「お茶がこぼれても、こぼれたところにずっと立っている」、「集中力がなく、自分勝手なことばかりやっている」、「自分のフルネームを言えない」など、子どもの認知力の面で問題があるケースが見受けられた。

渡辺（2002）によれば、学力とは「学校における教育的営みを通じて獲得され現実化される能力のこと<sup>19</sup>」だという。また、学力は、「認知力がその中心にあり、人間の能力のなかでもっとも社会的で、お互いに確かめ合い、分かち合うことのできる共通の部分の土台として成立している能力」ともされている。このように、認知力と学力は不可分なものである。

阿部（2008）<sup>20</sup>、橘木（2010）<sup>21</sup>などの研究によると、世帯の貧困は子どもの学力形成等の阻害要因になっている。世帯の収入と子どもの学力の関係に関しては、文部科学省が、小学校6年生と中学校3年生を対象に実施した「全国学力・学習状況調査（平成20年度）」に関して、国語と算数・数学の正答率と世帯収入の関係を公表している<sup>22</sup>。小学校6年生の国語Aと算数Aの分析結果を示したのが表19である。同表から、世帯の収入が子どもの学力と深くかかわっていることがわかる。

表 19 世帯収入と子ども（小学6年）の学力

世帯収入	正答率(%)	
	国語A	算数A
200万円未満	56.5	62.9
～300万円	59.9	66.4
～400万円	62.8	67.7
～500万円	64.7	70.6
～600万円	65.2	70.8
～700万円	69.3	74.8
～800万円	71.3	76.6
～900万円	73.4	78.3
～1000万円	72.8	79.1
～1200万円	75.6	81.2
～1500万円	78.7	82.8
1500万円以上	77.3	82.5
平均	69.4	74.8

※ 科目の正答率は平成20年度全国学力・学習状況調査に基づく。

※ 出典：文部科学省 HP データから作成。

ヘックマン（2008b）によれば、子どもの家庭環境は「認知力と社会情緒力の主要な指標である<sup>23</sup>」という<sup>24</sup>。認知力がいわゆる学力の基礎にあるとするならば、中学生や高校生のあいだの学力格差、教

<sup>19</sup> 渡辺弘純による「レディネス」の定義。平原春好・寺崎昌男 編（2002）『新版 教育小辞典第2版』、学陽出版。

<sup>20</sup> 阿部彩（2008）『子どもの貧困—日本の不公平を考える』、岩波書店。

<sup>21</sup> 橘木俊詔（2010）『日本の教育格差』、岩波書店

<sup>22</sup> 文部科学省(2009b)「お茶の水女子大学委託研究・補完調査について」

([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2009/08/06/1282852\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2009/08/06/1282852_2.pdf))

<sup>23</sup> Heckman, J.J. (2008b) op. cit.

<sup>24</sup> なお、アメリカでは、最近、認知力のほかに、非認知力も重視されるようになってきている。ヘックマン（2008b）によれ

育格差、進学格差の発端は、各学校段階以前、場合によっては学校教育以前の家庭教育にあることになる。こうした点についてはⅣにおいて改めて取り上げる。

もちろん、子どもの学力の不足は、世帯の経済的貧困のみにより生じるわけではないし、生活保護のほか、児童扶養手当・児童育成手当、就学援助、福祉資金貸付などの様々な公的支援も行われており、こうした支援によって、経済状況は緩和されると思われる。

## (2) 不衛生

42 のケースのうち 5 ケース (12%) で子どもの服装等における衛生上の問題が見られた。具体的には、「着るものに清潔感がない」、「服に穴があいている。」、「とても洗濯しているとは思えない衣服を身に付けている」、「いつも同じ服装」、「ボタンが取れていたり、服が破れていたりする」といったケースである。

また、服装の他にも、「何日も風呂に入っていない様子」、「ボサボサの髪」といった表現や、家庭の状況として「足の踏み場もない」乱雑な部屋といった形容もあった。

## (3) 食生活不全

42 ケースのうち 8 ケース (19%) で食生活不全があった。

『平成 21 年度「学力向上のための調査」調査結果<sup>25</sup>』によると (表 20 参照)、「朝食を毎日摂っている」という質問に肯定的回答 (「はい」あるいは「あてはまる」「ややあてはまる」と回答した者は、小学生で 93.6%、中学生では 86.1%である。また、「夕食を家族と一緒に食べている」という質問に対する肯定的回答は小学生で 87.1%、中学生で 88%である。

---

ば、非認知力とは動機づけ、社会情緒の制御、時間選好、他人と協調する能力などを意味する。

<sup>25</sup> 荒川区 (2010c) 『平成 21 年度「学力向上のための調査」調査結果 (資料編)』。

(<http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kurashi/kyoiku/kyoiku/gakuryokukoujo/chosashiryō.html>)

表 20 荒川区の小学生・中学生の朝食・夕食摂取の状況

◆小学生

	「朝食は毎日食べている」			「朝食は家族といっしょに食べている」			「夕食は家族といっしょに食べている」		
	「あてはまる」	「まああてはまる」	肯定的回答の合計	「あてはまる」	「まああてはまる」	肯定的回答の合計	「あてはまる」	「まああてはまる」	肯定的回答の合計
	※小学校1・2年生は「はい」			※小学校1・2年生は「はい」			※小学校1・2年生は「はい」		
小学校1年生	93.9%		93.9%	79.2%		79.2%	89.6%		89.6%
小学校2年生	93.5%		93.9%	76.7%		76.7%	93.5%		93.5%
小学校3年生	85.1%	8.6%	93.7%	52.9%	22.0%	74.9%	69.1%	19.2%	88.3%
小学校4年生	85.1%	9.6%	94.7%	47.1%	21.7%	68.8%	67.2%	18.7%	85.9%
小学校5年生	83.3%	10.0%	93.3%	39.6%	22.3%	61.9%	58.0%	26.0%	84.0%
小学校6年生	82.0%	10.0%	92.0%	42.2%	20.2%	62.4%	58.5%	22.5%	81.0%
小学生平均	87.2%	6.4%	93.6%	56.3%	14.4%	70.7%	72.7%	14.4%	87.1%

◆中学生

	「朝食は毎日食べている」			「朝食は家族といっしょに食べている」			「夕食は家族といっしょに食べている」		
	「あてはまる」	「まああてはまる」	肯定的回答の合計	「あてはまる」	「まああてはまる」	肯定的回答の合計	「あてはまる」	「まああてはまる」	肯定的回答の合計
	中学校1年生	76.8%	12.6%	89.4%	28.7%	19.8%	48.5%	54.1%	26.3%
中学校2年生	70.0%	13.8%	83.8%	27.5%	20.0%	47.5%	49.9%	25.6%	88.3%
中学校3年生	67.8%	17.3%	85.1%	24.1%	19.9%	44.0%	40.9%	31.2%	82.3%
中学生平均	71.5%	14.6%	86.1%	26.8%	19.9%	46.7%	48.3%	27.7%	88.0%

※出典：荒川区（2010c）『平成21年度「学力向上のための調査」調査結果（資料編）』。

また、『「家庭における親の教育意識と青少年」意識調査報告書平成20年<sup>26)</sup>』にも朝食摂取に関する調査が載っている（表21参照）。同調査では「朝食を食べない理由」も尋ねており、その結果は同表(B)のようになっている。

表 21 (A)朝食を毎日食べているか（百分率）

	全体	男子	女子	小5	小6	中1	中2	中3
1) 毎日食べている	80.8	80.9	81.2	85.0	83.6	80.7	78.6	73.9
2) 1週間に1、2日は食べない日がある	4.8	4.8	4.8	3.6	4.3	5.0	5.2	6.2
3) 食べたり食べなかったりする	7.1	7.3	6.9	5.2	5.6	7.9	8.1	9.9
4) ほとんど食べない	4.0	4.4	3.5	1.7	3.3	3.5	5.6	6.8
無回答	3.3	2.7	3.7	4.5	3.2	3.0	2.5	3.3

<sup>26)</sup> 荒川区青少年問題協議会（2008）『「家庭における親の教育意識と青少年」意識調査報告書 平成20年』。

## (B)朝食を食べない理由（百分率）

	全体	男子	女子	小5	小6	中1	中2	中3
1) 朝おきるのがおそくて、食べる時間がない	39.4	39.3	39.4	36.6	39.4	40.0	36.0	43.9
2) 食事の用意がされていない(用意されていれば食べる)	13.1	13.3	12.6	6.5	13.1	12.3	15.2	16.0
3) 朝は食べたくない	32.9	32.9	33.3	42.3	33.6	37.4	29.9	25.1
4) 家族はみんな食べない(朝は食べないのが普通になっている)	2.0	0.5	3.7	2.4	1.5	0.6	2.4	2.7
5) ダイエットのために食べない	1.0	0.7	1.1	0.8	0.7	1.3	1.2	1.1
6) その他	5.6	6.1	5.2	4.1	3.6	5.2	8.5	5.9
無回答	6.0	7.1	4.6	7.3	8.0	3.2	6.7	5.3

※ 出典：荒川区青少年問題協議会（2008）『「家庭における親の教育意識と青少年」意識調査報告書平成20年』。

42のケース・スタディでは、「給食費を親が支払っていないため、子どもが給食に箸をつけない。『食べていいよ』といわれても食べようとしない」、「ファーストフードばかり食べていて、肥満になった」、「食事の面で食べていないこともあったり、夜はおやつだけで済ますこともある」、「食事も不十分で、夕食がスナック菓子」、「朝食が全く用意されず、子どもが朝適当にお菓子を食べている」、「栄養は給食でしかとれていない」、「子どもが給食だけで食いつないでいる」、「食事は給食のみ、夕食はお小遣いのみもらっている」、「様々な人が食事の支援をしている」といったケースが聞かれた。これらは児童虐待の防止等に関する法律第2条第3号でいう「児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食」に該当する可能性があり、ネグレクトにあたる可能性がある。

川島（2009）は、「当たり前前の生活習慣を当たり前に行うことが、私たちの幸せ感と直結する<sup>27)</sup>」と主張している。これは、成人を対象とした調査結果を踏まえての発言だが、子どもについても同様のことが言えるのではないか。加えて、脳機能に関する研究では、朝食を抜いたりすると、様々な脳の領域の活動が落ちることが解明されている。また栄養学の調査結果では、朝食を欠くと成績が約2割低下する<sup>28)</sup>という。

### (4) 児童虐待

児童虐待とは、児童虐待の防止等に関する法律第2条の規定によると、以下のような行為を指す。

- 1 児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
- 2 児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること。
- 3 児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、保護者以外の同居人による前二号又は次号に掲げる行為と同様の行為の放置その他の保護者としての監護を著しく怠ること。

<sup>27)</sup> 川島隆太（2009）『高齢者と学習障害の脳機能改善コホート研究 研究開発実施終了報告書』、社会技術研究開発センター。

<sup>28)</sup> 香川靖雄（2007）『科学が証明する新・朝食のすすめ』、女子栄養大学出版部。

- 4 児童に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力（配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）の身体に対する不法な攻撃であって生命又は身体に危害を及ぼすもの及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動をいう。）その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと

このうち、第1項に該当する身体的虐待は、42 ケースのうちの2 ケース（5%）であった。平成22年度に子ども家庭支援センターにおいて受理した身体的虐待の受理件数は23件、虐待全体の44.2%である（表22参照）。

表22 平成22年度の子ども家庭支援センターで受理した児童虐待に関する相談種別受理件数

相談種別	件数	(%)
身体的虐待	23	44.2%
性的虐待	0	0.0%
心理的虐待	14	26.9%
ネグレクト	15	28.8%
合計	52	100%

※ 出典：荒川区立子ども家庭支援センター提供データから作成。

2 ケースのうちの1 ケースは、保護者自身が親から虐待を受けて育った事情がある。保護者には精神的疾患もあり、また異性依存気味でもある。そして苛立つと子どもに暴行を加えてしまう。そもそも子どもの養育についての知識を十分持たず、抱き方や、あやし方もわからない状況にある。

もう1つのケースは、配偶者暴力（DV）が激しく、子どもも暴力の対象になっていた。子どもの面前でのDVもあった模様である。なお、42 ケースのなかには、他に3件のDVがあった。42 ケースについて、性的虐待は確認できなかった。また、平成22年度の荒川区の虐待の相談受理件数のなかでの性的虐待件数は、荒川区立子ども家庭支援センターでは0件である。（表22参照）。ただし、これらはあくまで受理件数であり、当然、表面化していないものもあると考えられる。特に、性的虐待は発見が難しいと考えられる。

身体的虐待があるということは、同時に日常的にネグレクト、心理的虐待も行われている可能性が高いと考えられる。心理的虐待の把握は非常に難しく、虐待としつけの識別も困難だといわれる。ケース・スタディの中でも、保護者が外国人である場合に、日本人関係者には身体的虐待だと映る事態が、「自国では普通に行われているしつけだ」と保護者が主張するケースがあった。

なお、荒川区立子ども家庭支援センターが過去6年間に受けた学年別児童虐待の相談件数は表23のようになっている。ここにいう児童虐待とは身体的虐待の他に、心理的虐待、性的虐待、ネグレクトを含んでいる。

表 23 荒川区児童虐待件数の推移

(単位：ケース数)

	乳児	幼児	小学生	中学生	その他	合計
平成 17 年度	—	24	9	2	1	36
18 年度	—	25	19	8	1	53
19 年度	—	25	14	5	1	45
20 年度	—	7	19	3	0	29
21 年度	—	21	13	2	2	38
22 年度	4	25	16	6	1	52

※ 出典：荒川区立子ども家庭支援センター事業報告、各年度版から作成。

同表をみると、児童虐待に関する相談件数は必ずしも増加傾向にあるわけではない。概して幼児虐待が多く、小学生、中学生となるにつれ、減少の傾向にある。

## (5) 不登校

不登校とは年間 30 日を超えて欠席することであるが、それ以前に頻繁に遅刻する子どもとか、30 日を超えないまでも欠席が多い子どもがいる。

42 ケースのうち、不登校の子どもがいたのは 5 ケース (12%) であった。限りなく不登校に近いケースが 1 つであった。荒川区の場合、不登校の児童・生徒数は、平成 21 年度では、小学校全体で 14 人 (出現率 0.18%)、中学校全体で 101 人 (出現率 3.29%) である。以上から、ケース・スタディに占める不登校の割合は非常に高いと言える (表 24 参照)。

なお、同年度の東京都や全国のデータを比較すると、小学校では都出現率 0.33%、国出現率 0.32% であり、中学校では都出現率 3.09%、国出現率 2.77% である。前述のように、荒川区の小学校での不登校出現率は 0.18% であり低い。しかし、中学校での不登校出現率は、東京都や全国と比べ高い。

表 24 荒川区の不登校児童・生徒数とその出現率

	小学校				中学校				区合計
	不登校数	区出現率	都出現率	国出現率	不登校数	区出現率	都出現率	国出現率	不登校児童生徒数
(年度)	(人)	(%)	(%)	(%)	(人)	(%)	(%)	(%)	(人)
平成 14	23	0.31	0.38	0.36	108	3.88	3.22	2.73	131
15	24	0.33	0.35	0.33	105	3.72	3.16	2.73	129
16	20	0.27	0.33	0.32	105	3.67	3.17	2.73	125
17	19	0.26	0.32	0.32	105	3.72	3.12	2.75	124
18	21	0.28	0.34	0.33	73	2.68	3.24	2.86	94
19	25	0.33	0.34	0.34	95	3.28	3.23	2.91	120
20	20	0.26	0.33	0.32	102	3.50	3.15	2.89	122
21	14	0.18	0.33	0.32	101	3.29	3.09	2.77	115

※ 出典：荒川区教育委員会指導室データから作成。

荒川区教育委員会指導室の資料によると、荒川区の小学生や中学生のうちで保健室登校等の別室登校をしている児童・生徒が、別室登校をする理由として、「友人関係」を挙げることが多かった。また中学生の場合は「友人関係」に加えて、「学業不振」も多かった。

42 のケース・スタディでは、「母親が就労のためにほとんど家にいないので、妹弟の面倒をみたり、家事をする」ため不登校になったというケースを除いては、経済的貧困が不登校の直接のきっかけになったというケースはない。しかしながら、子どもの不登校を、保護者がほとんど気にせず放置しているケースがあった。また、ある母子世帯では、親と子どもが互いに依存するあまり、親子が別々にいるのが双方にとって耐えられず、不登校になったといった状況にあった。この場合は、保護者の態度に改善すべき余地があると言えよう。

文部科学省によれば、不登校の児童・生徒が指導の結果、登校するようになった事例で、学校が行った措置のうち特に効果があったものは、「家庭訪問を行ない、学業や生活面での相談にのる」であったという。また「保護者の協力を求めて、家族関係や家庭関係の改善を図った」ことも3番目に効果が上がった措置である<sup>29</sup>という。これらのデータから、不登校の解消には、家庭に関わり、協力を求める必要性があると言える。

## (6) 問題行動

子どもの問題行動とは家庭内外での行動が、社会的に問題視されるようなものをいう。例えば、子どもの問題行動とは、乱暴、暴力、喫煙、飲酒など<sup>30</sup>を指す。ただし、問題行動の範囲については様々な解釈がある。先に述べた非認知力<sup>24</sup>がこの問題には絡んでいると考えられる。

ボアラ（1997）は、「世帯の低収入は子どもの様々な問題行動の原因のなかの重要な要素である<sup>31</sup>」と述べている。このように世帯の低収入と幼い子どもの心理的障害の関連性を指摘する研究は多い。もともと、世帯の低収入とこうした子どもの問題行動の間には有意な関係性はないとする調査研究もある<sup>32</sup>。42 ケースに当たった印象では、両者の間に関係性があるという印象がある。

また、42 のケース・スタディに限ったことではあるが、問題行動とまではいかないものの、その予兆となりそうな行動が、とりわけ中学生で見とられた。例えば、「悪いことをすることでかまってもらおうとする」ケースや、「いたづらがひどく、先生に対して怒鳴る」ケース、「学校の器物を破壊したり、他の子どもに暴力を振るう。授業を抜け出したり、喫煙、夜間徘徊などもある」ケース、「集中力に欠け、自分勝手な行動を取る」ケースなどである。

<sup>29</sup> 文部科学省（2009c）「不登校児童生徒への指導の結果、登校するようになった児童生徒に特に効果があった学校の措置（平成17年度）」。[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/kyouiku/shiryo/07080209/007.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/kyouiku/shiryo/07080209/007.htm)

<sup>30</sup> Biglan, A. (2004) *Helping Adolescents at Risk: Prevention of Multiple Problem Behaviors*, Guilford Press.

<sup>31</sup> Bor, W., Najman, J.M., Andersen, M.J., O'Callaghan, M.O., Williams, G.M. and Behrens, B.C. (1997) "The Relationship Between Low Family Income and Psychological Disturbance in Young Children: An Australian Longitudinal Study", *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry* Vol.31. No.5., OCT.

<sup>32</sup> 例えば、Richman, N., Stevenson, J.E. and Graham, P.J. (1975) "Prevalence of Behavior Problems in 3-Year-Old Children-Epidemiological Study in a London Borough", *Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines* Vol.16. No.4., Cambridge University Press. が代表的なものである。

## (7) 非行—可能性としての子どもの貧困・社会排除の様相

本研究プロジェクトが調査した範囲では、子どもの貧困・社会排除問題と非行少年との間に明確な関係は見出すことができなかった。犯罪少年、触法少年、虞犯少年を非行少年というが、42 のケース・スタディの限りでは、初発型非行を含めて非行の問題はなかった。もちろん、家庭裁判所の審判を受けたケースもなかった。ただ、42 ケースにおいては、子どもの大部分が14歳以下だという事情が影響しているのかもしれない。

『平成21年版 青少年白書』によれば、年齢別の刑法犯少年数は、「中学校から高等学校への移行年齢でもある15歳が最も多く、次いで16歳、14歳の順になっている<sup>33</sup>」という。また、不良行為少年とは「非行少年には該当しないが、飲酒、喫煙、家出等を行って警察に補導された20歳未満の者<sup>34</sup>」を指すが、荒川区における補導のケースは1件であった。もっとも、補導はされなかったものの、補導対象になる行為をした者がいなかったとは言い切れない。

子どもの貧困・社会排除と虞犯の関係について、以前は、貧困が犯罪を起こす要因の1つと考えられていた。しかし、近年の警察庁のデータからは、そのことを確認することはできない<sup>35</sup>。むしろ、少年犯罪は普通の家庭の子どもによって犯される傾向、つまり少年非行の普遍化現象が指摘されるなどしている。一方において、岩田(2008)は、少年院のデータに基づいて、「少年非行の背景にある貧困の問題は決して見過ごされるものではない<sup>36</sup>」と指摘する。二瓶(2007)も、少年院のあるケースを根拠に同様の指摘をしている<sup>37</sup>。

以下では、非行少年の各類型及び不良行為少年について述べるとともに、参考として『警視庁の統計平成21年<sup>38</sup>』をもとに荒川区の少年犯罪と補導状況を述べる。

犯罪少年とは、少年法第3条第1項第1号に規定されている、罪を犯した少年のことである。14歳以上20歳未満の少年であり、東京都全体をみると、触法少年よりも年齢が高いためか検挙事由に殺人、強盗、放火、強姦などの凶悪犯が多くなっているが、荒川区内では凶悪犯は極めて少なく、万引き、占有離脱物横領が目立っている。

触法少年とは、少年法第3条第1項第2号に規定されている、14歳に満たないで刑罰法令に触れる行為をした少年のことである。東京都全体では凶悪犯も若干数いるが、特に万引きが圧倒的多数であり、1,984名中の1,234名を占めるが、荒川区でも同様に万引きが多い傾向を示している。

虞犯少年とは、少年法第3条第1項第3号に規定されている、保護者の正当な監督に服しない性癖のある等の事由があつて、その性格又は環境に照らして、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をする虞のある少年のことである。東京都全体では家出、粗暴行為、金品持ち出し、無断外泊の順に多くなっている。荒川区では、粗暴行為、金品持ち出し、性的いたづら、家出、無断外泊、不良交友に若干名いるのみである。

不良行為少年とは、前述のように「非行少年には該当しないが、飲酒、喫煙、家出等を行って警察に

<sup>33</sup> 内閣府(2009)『平成21年版 青少年白書』、日経印刷。

<sup>34</sup> 警察庁(2010a)『平成22年版 警察白書』、ぎょうせい。

<sup>35</sup> 警察庁(2010a)上掲書および警察庁(2010b)『平成21年の犯罪情勢』。

<sup>36</sup> 岩田美香(2008)「少年非行からみた子どもの貧困と学校 見守り役としての学校」、浅井春夫・松本伊智朗・湯浅直美 編『子どもの貧困—子ども時代のしあわせ平等のために』、明石書店。

<sup>37</sup> 二瓶隆子(2007)「少年院生の「貧困と人的関わり」—B少年院を事例に」『教育福祉研究』第13巻、北海道大学大学院教育学研究科・教育福祉論分野。

<sup>38</sup> 警視庁(2009)『警視庁の統計 平成21年』。

([http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/toukei/bunsho/toukei21/k\\_tokei21.htm](http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/toukei/bunsho/toukei21/k_tokei21.htm))



補導された 20 歳未満のもの」をいう。東京都全体では、飲酒、喫煙、深夜徘徊、風俗営業所等立ち入りが多く、荒川区では、深夜徘徊、喫煙の数が多い。

## Ⅲ 複合的貧困にどう立ち向かうのか

Ⅱでは、カテゴリーⅠの保護者・世帯ならびに子どもに焦点を当てた実相を描写することを試みた。ケースを見る限り、子どもの貧困・社会排除という事態は、カテゴリーⅠの場合、非常に多様性があるが、ケースにはそれぞれ固有の事情や経過があり、そうならざるをえなかった背景がある。

ここでは、カテゴリーⅠの諸ケースに向けての支援について触れるが、ケースの数だけ、それぞれに応じた支援がある。例えば、母子世帯の小学校2年男子生徒の食生活不全問題と、外国人世帯の中学2年生の女子生徒の不登校問題とでは、子どもの貧困・社会排除という事態に至るきっかけ、背景、経過、エピソードは異なってくる。

しかしながら、対応の仕方、方法論について、これらの中にも共通項があると考えられる。有効な問題処理のための共通の枠組み、処理ルール・システム、プロセス等があるのではないか。

### 1 人的・組織的体制の構築

多様性があるといっても、共通項を踏まえることが大切であり、以下の諸点が特に重要であろう。(1) 早期発見、(2) ケースワーカーの配置と能力の一層の充実、(3) 支援部署の一層の連携、(4) (個別) ケース会議の一層の活用である。

これら4つそれぞれを推進するにあたっては、相互学習、クライシス・マネジメント、社会関係資本、態度・信頼関係、システマティックな対応の5つの考え方が重要である。なお、早期発見にはクライシス・マネジメント(危機管理、あるいはリスク・マネジメント)の考え方と社会関係資本が特に関わり、(個別) ケース会議の一層の活用にあたっては、とりわけ相互学習や態度・信頼の問題が重要になる。また、それぞれの方法において5つの考え方の重要度には差異がある。

#### i) 相互学習

相手の立場に立ち、相手に寄り添いつつ、自立に向けた支援を行うことが大切である。相手の置かれている状況は実に様々であるので、寄り添い方、支援の仕方もケース・バイ・ケースである。そして、事態は複合的であり、また深刻であるので、自立は難しい。はじめから解決方法が判明していることはほとんどなく、一步一步、しかもフィード・バックを繰り返しながら進むしかないのである。そうしたプロセスでは、相手と支援担当者との間で、また支援担当者同士の間でも相互学習をしていくという考え方を取らなければならない。

#### ii) クライシス・マネジメント

クライシス・マネジメント(危機管理、あるいはリスク・マネジメント)に立脚することが重要である。クライシス・マネジメントの考え方は図20のようになる。

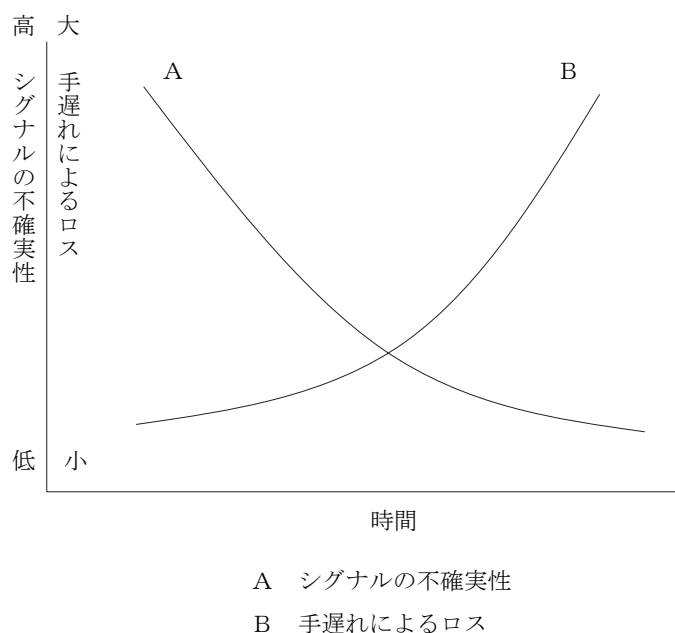
A曲線は物事が起こる予兆、シグナルの不確実性をあらわす。多くの場合、当初のシグナルは微弱で、あやふやである。そのため、すぐにアクションをとることは躊躇される。まして、他人の家庭を覗くようなことになると、ためらいも一層大きくなる。しかし、段々とシグナルが強くなって、確実性が高ま

っていく。同時に手遅れになる危険性も高くなる。

B 曲線は手遅れによるロスをあらわす。手遅れのロスとは、結末のマイナスのインパクトの大きさ、衝撃の強さである。図の右方に移るにつれ、子どもや保護者の不幸は大きくなる。カテゴリー I の保護者・世帯と子どもについては、保護者・世帯ごとに、また子どもひとり一人に対し、クライシス・マネジメントの考え方にに基づき接する必要がある。

こうした考え方を子どもの貧困・社会排除問題に関連づけて述べると、常に不衛生な衣類を着ていたり真冬に薄着をしていたりする子どもは、被虐待児の疑いを持たれる可能性がある。しかし、不衛生な衣類、極端な薄着といった子どもの外面的な状態は、あくまで子どもの貧困・社会排除を発見するシグナルの 1 つに過ぎない。つまり、「不衛生な衣類を着ている子どもや真冬に薄着をしている子ども＝貧困・社会排除されている子ども」ではない。A 曲線が示すように、問題状況が深刻化する以前のシグナルは不確実である。時間を経るにしたがって、シグナルの不確実性は減る（シグナルの確実さは増す）ものの、B 曲線が示すように同時に手遅れの危険性は増えていく。子どもの貧困・社会排除問題に取り組むにあたっては、シグナルの不確実さを自覚しつつも、手遅れにならないよう早期発見に努める必要がある。

図 20 シグナルと結末の関係概念図



### iii) 社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）

地域の人々のあいだの連帯、助け合いが不可欠であり、そうした考え方に立脚して対策を講じる必要がある。これは、後でも触れる社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）、地域力の問題である。社会関係資本とは、リン（2001）によれば「市場における見返りを期待して行う社会関係への投資<sup>39</sup>」であり、文字どおり経済学の発想によるものである。個人が公式組織や社会的ネットワークを通じて得られる物的資源、サービス、情報・知識などをいうが、組織やネットワークも社会関係資本たりうる。コー

<sup>39</sup> Lin, N. (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press.

ルマン（1997）の定義によると、それらは人間関係の中にあるもの<sup>40</sup>を指す。社会関係資本は、社会における人間関係に埋め込まれた資源である。

問題は、貧困な人々は、社会関係資本、組織・社会的ネットワークに参加する機会が少ないことである。ハウベラー（2011）の研究では、社会関係資本について、「人びとは自分より貧しい相手よりも、富裕な人間を選ぶ傾向がある<sup>41</sup>」という。同一条件だと、貧しい人間は社会的孤立のリスクが高い。<sup>42</sup> ケースのなかでも、「お母さんが社会的に孤立している」という指摘が複数あった。社会関係資本金格差が生じているのである。

こうした人びとの社会的孤立、社会排除を軽減するために、社会関係資本の形成支援を基礎自治体も地域も進める必要がある。人びとが社会的に孤立しないように、組織、社会的ネットワークの側から、仲間として気付き、見守り、支え合うような包み込み（社会排除の反対となる行為）を行うべきである。特にそれを行うべき組織、社会的ネットワークが必要である。

このような地域の人々による自主的なネットワークの一般的組織としては、町会・自治会がある。荒川区では、平成 22 年 5 月現在における加入率は 62% である。南千住東部地区は再開発が行われ、転入者が多く加入率が低いと思われたが 66.6% と加入率が高い。ただ、町会・自治会役員は高齢化していて、会長の平均年齢は 74.1 歳になる（平成 23 年 1 月現在）。

その他の取り組みとしては、子どもの貧困・社会排除問題に特化したものではないが、「あらかわの心」推進運動という取り組みが行なわれている。これは、「まず大人が行動する」ことで子どもの手本となり、「大人と子どもと一緒に行動」し、「地域ぐるみで子どもたちを見守り育てる」という 3 つの視点に基づき、「あいさつ・きまり・思いやり・体験・見守り」の心をつなぐ 5 つの取り組みを実践して、互いに助け合い支え合う地域社会の実現を目指すものである。この理念に基づき、それぞれの団体により、各地域で自主防犯パトロールや環境美化活動、「おせっかいおじさん・おばさん運動」などの実践活動が行われている。「あらかわの心」推進運動区民委員会には、地域の PTA や学校、町会、地区委員会、警察署、少年団など区内の 80 以上の団体が参加している。

また、荒川区社会福祉協議会のファミリー・サポート・センターでは、協力会員を募り、地域の人々の相互扶助により子どもの一時的な預かり、保育園・小学校の送迎などの支援を行っている。荒川区には、平成 22 年 5 月末で 217 人の協力会員がいる。ただ、これは有料であるので、経済的余裕がない世帯は利用が難しいという問題もある。

さらに、荒川区社会福祉協議会では、平成 20 年から、区民が主役となって互いに支え合う地域づくりを行う『あらかわ粋・活計画』が推進されている（図 21 参照）。同図の右上には「あらかわ粋・活計画」の主旨が掲げられている。

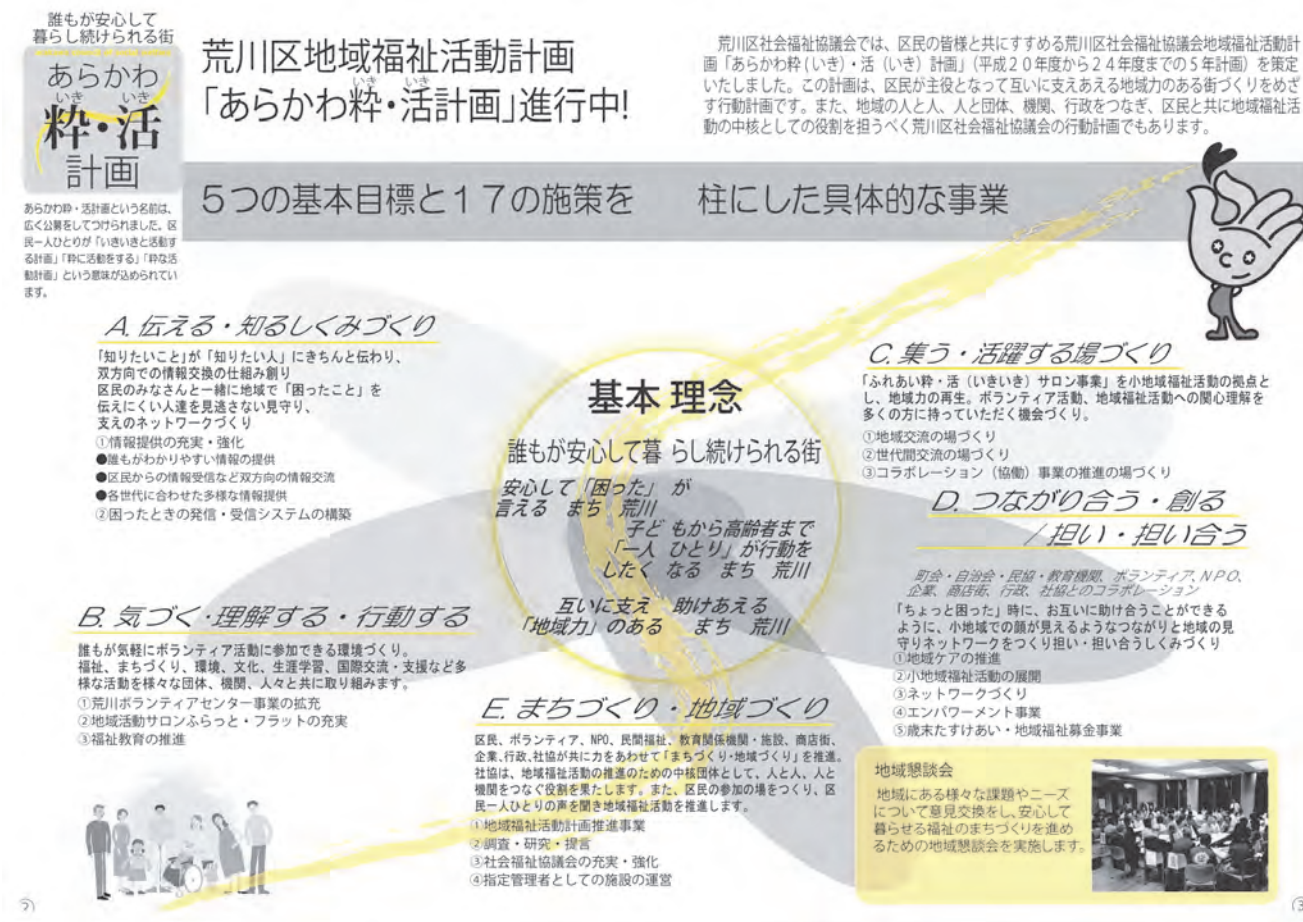
また、民生・児童委員による地域の子育て見守り事業もある。これは、民生・児童委員または主任児童委員が在宅で乳幼児を養育している家庭を訪問し、絵本交換券（満 1 歳以下）、あらかわ遊園乗りもの券（満 2 歳以上 3 歳未満）の配布を行い、地域で孤立しがちな在宅育児家庭の実情把握に努め、情報提供や相談・助言を行うものである。

このような地域が主体となった取り組みが一層推進されることにより、子どもの貧困・社会排除問題の解消に資すると考えられる。

<sup>40</sup> Coleman, J. (1997) "Social Capital in the Creation of Human Capital", *The American Journal of Sociology* Vol.94., The University of Chicago Press.

<sup>41</sup> Häuberer, J. (2011) *Social Capital Theory: Towards a Methodological Foundation*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

図 21 あらかわ粋・活計画



※ 出典：社会福祉法人荒川区社会福祉協議会（2008）『あらかわ粋・活計画 事業案内』。

iv) 態度・信頼関係

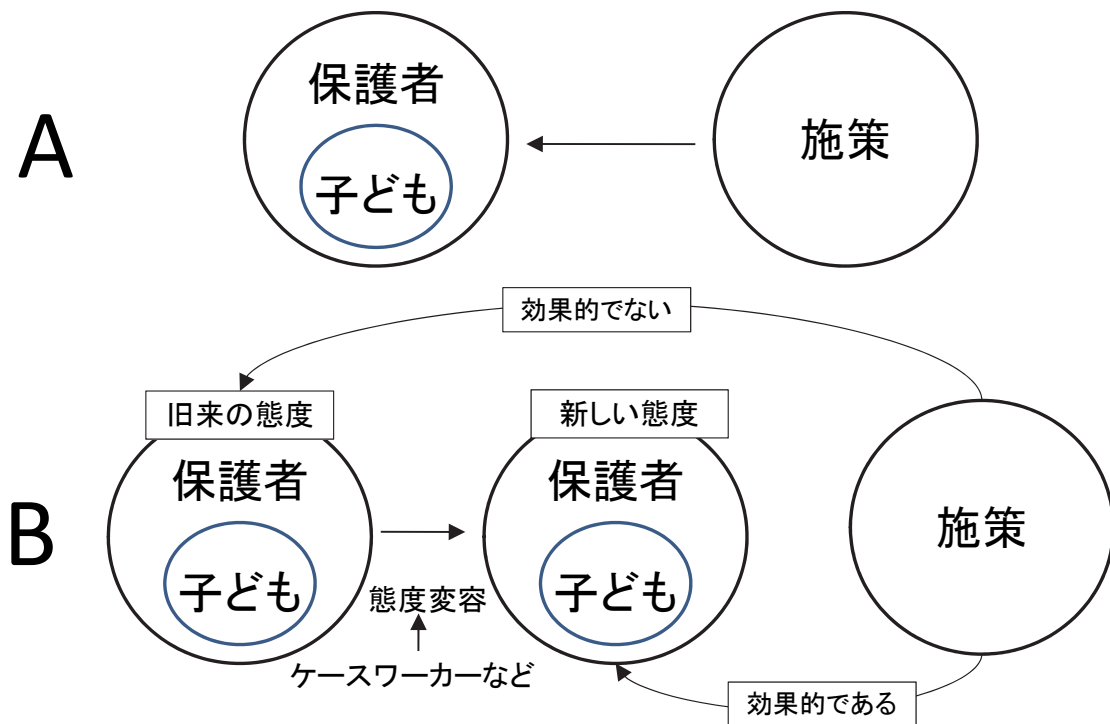
貧困は、基本的には社会構造的な問題ではあるが、保護者、子どもの（心理的）態度、心構えの問題も絡んでくる。つまり、やる気や向上心の喪失、忍耐力のなさ、低い責任感、養育の放棄などの問題も関係している。

カテゴリ I の子どもの貧困・社会排除施策に関して、保護者ないし子どもと政策・施策のあいだには図 22 のような関係があると考えられる。

同図の A のように、対象の世帯やその子どもに施策が適用される。しかし、施策が有効になるのは、それが想定している態度を相手がとってくれる場合である。施策対象となる人びとに対し一定の態度を期待し、前提としているわけで、相手がそうした態度に出なければ、施策の効果はあがらない。

カテゴリ I の保護者や子どもについては、施策の効果期待できる態度となるよう、相手を説得したり、寄り添ったりして支援していくことが必須である（同図 B 参照）。（個別）ケース会議のところで触れるが、これを計画的に進めるべくケアプランが策定される場合もある。これは人と人とのふれ合いの関係であり、アクション・リサーチとしての面がある。ここにいう人的システムのなかで、保護者や子どもの態度変容が課題になるのである。

図 22 保護者・子どもの態度変容



この問題については、生活保護担当のケースワーカー等が中心になって、貧困・社会排除の状況を変えていく（このように状況を変える者をチェンジ・エージェントという）わけであるが、状況を変えていくということのなかに相手の態度変容への働きかけも含まれる。相手の生活基盤の改善とともに（これが先行する、あるいはこれを先行させなければならない場合も多い）、態度変容も課題になる。もともと、一般論としても態度変容は容易なことではない。親の養育力の改善ひとつ取り上げても、親の態度が変容しないため、「一朝一夕にはいかない、子どもの方はどんどん成長してしまう」といった声が多かった。しかし、態度が変容したケースもあった。ケースワーカーなどは時間をかけて、試行錯誤をくり返しながらこれに挑戦している。アクション・リサーチは行動科学等の知見も活用しつつ、態度変容を意識したケアプランである。

保護者や子どもの態度変容に取り組む場合には、前者と後者の間に信頼関係があることがきわめて大切である。信頼とはお互い相手がこうしてくれるという期待の交換関係であり、ルソー（1995）の言う「心理契約<sup>42</sup>」である。しかし何よりも、この分野においては、人と人とのふれ合いの中で生じる心のつながり、共感が大事である。しかしながら、今日、人間関係が希薄になっており、相手のことがよくわからず、こうした関係の構築が難しいのが現状である。

加えて、区の職員という相手は身構えてしまって、なかなか良い人間関係ができないというケースもある。このようなケースでは、時間をかけて相互理解を深め、信頼関係を成立させる必要がある。対象世帯の側からすると、信頼には、約束を守ってくれる、自分の為にやってくれるといった行動への信頼、専門的な能力などがある。

<sup>42</sup> Rousseau, D. (1995) *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*, Sage Publications.

## v) システマティックな対応

子どもの貧困・社会排除問題、特にカテゴリー I のような複合的なケースの場合には、個々の施策やスタッフの個人的努力、献身はもちろん大切な事柄であるが、それ以上に、総合的でシステマティックな対応が必要不可欠である。組織あるいはシステムとして動いてこそ、有効性を発揮することが可能となる。この点についてはVにおいて取り上げる。

### (1) 早期発見

クライシス・マネジメントにおいて、まず大切なのはシグナル、予兆である。ミトロフ（1989）によれば、物事にはそれが起こるまでに必ず予兆があるという<sup>43</sup>。最初はそれが微弱で、なかなかキャッチできない。対応は誰の目にも判然とする段階になって行動を起こせばよいのかもしれない。しかし、そのときには手遅れになって、対応には早期段階よりもはるかに大きな労力を要する。それどころか、ホームレス化、虐待死、自殺など、とりかえしのつかない結末を生むことになってしまう危険性がある。

前述のとおり、早期段階でシグナルを発見し対応策を講じることは容易なことではない。しかし、未然の防止こそが肝要である。そうした予兆を発見するには、モニタリングの人的システムを構築しておくことが有効である。

基礎自治体は、上記のモニタリングの人的システムを構築するにあたってイニシアティブをとるのに、非常に適切な立場にある。それは、基礎自治体だけが、子どもの貧困・社会排除の多くの事態について、モニタリング、早期発見、早期対応の人的システムを張り巡らしておくことができる立場にあるからである。このような立場を踏まえ、従来の相談体制の域を超えた、より一歩踏み込んだ形態のモニタリング、早期発見、早期対応の人的システムづくりを目指す必要がある。

児童虐待の防止等に関する法律第 6 条では、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに関係部署に通告しなければならないとしている。この「虐待を受けたと思われる」という規定から、虐待の事実が必ずしも明らかでなくても、通告義務が生じることになり、より早い段階でシグナルを発見することに資するものであるといえる。未然の防止はきわめて大切であり、事態がエスカレートしないうちに、事態を知り、見守り、必要ならば手を差し延べることが肝心である。

なお、荒川区立子ども家庭支援センターの事業報告によると、児童虐待関係の相談経路は過去 5 年間、表 25 のようになっている。モニタリング、早期発見、対応の人的システム設計にあたって、どのような人や部署を引き込むべきかを検討する際に、これは参考になると考えられる。

同表をみると、子ども自らが通告するケースは非常に少ないことがわかる。家族・親戚が通告することも少ない。これに対し、近隣・知人を通じての相談はもっとも多い。つまり、見守りシステムの構築にあたっては、近隣・知人を取り込むことが重要である。

保育所と学校は子どもに日常接していて、そこがセンサーになる。区の部署、保健所が相談経路になる場合も少なくない。児童虐待の防止等に関する法律第 5 条では、「学校、児童福祉施設、病院その他児童の福祉に業務上関係のある団体及び学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、保健師、弁護士その他児童の福祉に職務上関係のある者は、児童虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、児童虐待の早期発見に努めなければならない」とされているように、支援部署には早期発見の機能を担うことが

<sup>43</sup> Mitroff, I.I. (1989) *Crisis management: An Ounce of Prevention*, American Management Association.

求められている。

児童虐待については、早期発見が義務づけられているが、ケース・スタディのなかには、兄が弟の面倒をみていて欠席が多くなり、授業について行けずに不登校になってしまったとか、窓ガラスを割ったり、授業を抜け出して喫煙したり、深夜徘徊を繰り返して補導されるといった社会的問題行動もあり、早期に手を打っておけば、事態の悪化を避けられた可能性もある。

表 25 子どもの虐待に関する相談経路

(単位：件数)

	平成 17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度	合計
家族・親戚	4	6	4	2	2	3	21
近隣・知人	8	6	10	9	4	5	42
児童相談所	3	3	6	2	6	0	20
学校	6	10	7	3	6	12	44
保育所	10	8	3	1	3	5	30
保健所	3	7	0	0	1	11	22
区の部署	1	3	6	0	11	4	25
児童本人	1	2	1	0	1	0	5
その他	-	8	8	12	4	12	44
計	36	53	45	29	38	52	253

※ 出典：荒川区立子ども家庭支援センター事業報告、各年度版より作成。

モニタリング、早期発見、早期対応の人的システムづくりに当たっては、予兆、シグナルを特定、公式化して、それを関係者に知らせておくことも必要である。この点で虐待関係のシグナルは、かなり定式化されている（図 23 参照）。



図 23 虐待シグナルのチェックリスト

**子どもの集団生活の場で** 幼稚園、保育園、学校、児童館、学童クラブなど  
 子どもの着替えや子ども同士の会話、親との会話など、さまざまな場面からSOSのサインを読み取ることができます。

<p><b>【登園・登校時の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 表情が乏しく、教師や周囲の呼びかけに反応しない</li> <li><input type="checkbox"/> 不自然な傷がある</li> <li><input type="checkbox"/> 傷のことを隠す</li> <li><input type="checkbox"/> おどおどして落ち着きがない</li> <li><input type="checkbox"/> 教師と目を合わせない</li> <li><input type="checkbox"/> 無断での休みや長期の欠席が多い</li> <li><input type="checkbox"/> 服装が前日と変わらない</li> </ul> <p><b>【給食時の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 給食の時間に登校(登園)する</li> <li><input type="checkbox"/> 食欲がなく給食をよく残す</li> <li><input type="checkbox"/> いつもお腹を空かしてあり、せわしなく食べる</li> </ul> <p><b>【授業時の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 机のなかや周りが汚い</li> <li><input type="checkbox"/> 忘れ物が多い</li> <li><input type="checkbox"/> 授業を抜け出すことが多い</li> <li><input type="checkbox"/> ボーっとしている</li> <li><input type="checkbox"/> 落ち着きがない</li> <li><input type="checkbox"/> 教師の顔をうかがい、接触をさける</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> だれかれなくべたべたと甘える</li> <li><input type="checkbox"/> 大声を出したり、乱暴する</li> <li><input type="checkbox"/> 急に成績が落ちる</li> </ul> <p><b>【生活場面や放課後の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 午睡のときに寝付かない</li> <li><input type="checkbox"/> 教師や保育者を独占したがる</li> <li><input type="checkbox"/> いつも汚れた服を着ている</li> <li><input type="checkbox"/> すぐにカッとなる</li> <li><input type="checkbox"/> 他人をしつこく責める</li> <li><input type="checkbox"/> 他者に乱暴する</li> <li><input type="checkbox"/> 乱暴な言葉が多い</li> <li><input type="checkbox"/> 動物をいじめたりする</li> <li><input type="checkbox"/> 一人であることが多い</li> <li><input type="checkbox"/> なかなか下校したがない</li> </ul> <p><b>【家庭訪問時の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 訪問しても不在が多い</li> <li><input type="checkbox"/> 自宅に上げたがない</li> <li><input type="checkbox"/> 家のなかや周囲が乱雑で汚れている</li> <li><input type="checkbox"/> 教師との面談や保護者会などを無視する</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもと親が目を合わせない</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもの扱いが乱暴である</li> </ul>
---	--

**近隣や地域のなかで** 民生委員・児童委員(主任児童委員)、児童館、学童クラブ、町内会・自治会、保健所・保健センター など  
 子どもと接するさまざまな場面で、見守りの視点を改めて確認してください。

<p><b>【乳幼児の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> おびえた泣き方をする</li> <li><input type="checkbox"/> 不自然なあざや傷がある</li> <li><input type="checkbox"/> 特別な病気がないのに身長や体重が増えない</li> <li><input type="checkbox"/> 予防接種や健康診断を受けていない</li> <li><input type="checkbox"/> 不自然な時間に出歩いている</li> <li><input type="checkbox"/> 衣服や身体がいつも汚れている</li> <li><input type="checkbox"/> 他者に乱暴な言動が多い</li> <li><input type="checkbox"/> 家にいるのかいないのかわからない</li> <li><input type="checkbox"/> 周囲の大人の顔をうかがう</li> </ul> <p><b>【児童・生徒の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 子どもの悲鳴、ぶつかるような音、叩く音などが聞こえる</li> <li><input type="checkbox"/> 不自然なあざや傷がある</li> <li><input type="checkbox"/> 傷や家族のことで不自然な答えが多い</li> <li><input type="checkbox"/> いつもおどおどしている</li> <li><input type="checkbox"/> うそが多い</li> <li><input type="checkbox"/> いつもおなかをすかせている</li> <li><input type="checkbox"/> 食事を買い食い済ませている</li> <li><input type="checkbox"/> 家に帰りがらない</li> <li><input type="checkbox"/> 基本的な生活習慣が身につけていない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 年齢にそぐわない性的な言葉や行為がみられる</li> <li><input type="checkbox"/> 夜おそくまで遊び歩いている</li> <li><input type="checkbox"/> 性的なことでも過剰な反応を示したり不安になる</li> <li><input type="checkbox"/> 万引きなどを繰り返す</li> </ul> <p><b>【親の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 家の周囲や部屋が乱雑で汚れている</li> <li><input type="checkbox"/> 「子どもがなつかない」など非難的な言動が多い</li> <li><input type="checkbox"/> 夫婦喧嘩が多い</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもの年齢に不相応な厳しいしつけをする</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもを放置してよく外出している</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもが泣いていても放置している</li> <li><input type="checkbox"/> 家にいるのかいないのかわからない</li> <li><input type="checkbox"/> 地域の会合や集会などに顔をださない</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもに関する他者の意見に過剰に反応する</li> </ul>
---	---

**健康診査の場で** 保健所・保健センター、医療機関、幼稚園、保育園、学校など  
 身体の異常や、子どもや親の反応をうかがうことができるのが健康診査の場です。

<p><b>【乳幼児の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 異常に発育が遅れている(低身長、低体重)</li> <li><input type="checkbox"/> 説明のつかないあざや傷(やけどや出血斑)がある</li> <li><input type="checkbox"/> 身体にアカがついているなど、汚れている</li> <li><input type="checkbox"/> 表情が乏しく、笑わない</li> <li><input type="checkbox"/> 言葉の遅れがみられる</li> <li><input type="checkbox"/> 歩行開始の時期が遅い</li> <li><input type="checkbox"/> 親に甘えようとしめない</li> <li><input type="checkbox"/> すぐに泣いたり、暴れたりする</li> </ul> <p><b>【児童・生徒の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 不審なあざや傷(やけどや出血斑)がある</li> <li><input type="checkbox"/> 教師や医師の顔をうかがい、おどおどしている</li> <li><input type="checkbox"/> 異常にやせている</li> <li><input type="checkbox"/> 栄養状態に問題がある</li> <li><input type="checkbox"/> 身体や衣服の清潔が保たれていない</li> <li><input type="checkbox"/> 医師や保健師の質問に答えたがらない</li> <li><input type="checkbox"/> 暴れるなど反抗的な態度を示す</li> </ul>	<p><b>【親の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 疲れた様子でいらしている</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもを抱いたり、あやしたりしない</li> <li><input type="checkbox"/> 妊娠、出産を喜んでいない</li> <li><input type="checkbox"/> 人前なのにひどく子どもをしかる</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもを拒否するような態度や言葉がみられる</li> <li><input type="checkbox"/> 偏った育児の考え方やしつけがみられる</li> <li><input type="checkbox"/> 年齢に相応しくない食事を与える</li> <li><input type="checkbox"/> 食事を用意していない</li> <li><input type="checkbox"/> 育児に関して言い訳が多い</li> <li><input type="checkbox"/> 健康診断を受けない、受けさせたがらない</li> <li><input type="checkbox"/> 配偶者を非難する</li> <li><input type="checkbox"/> 親の行動を優先する</li> </ul>
---	---

**病院や診察の場で** 医療機関など  
 以下のポイントについて疑いが持たれるようであれば、虐待を受けている可能性も念頭において診察をする必要があります。

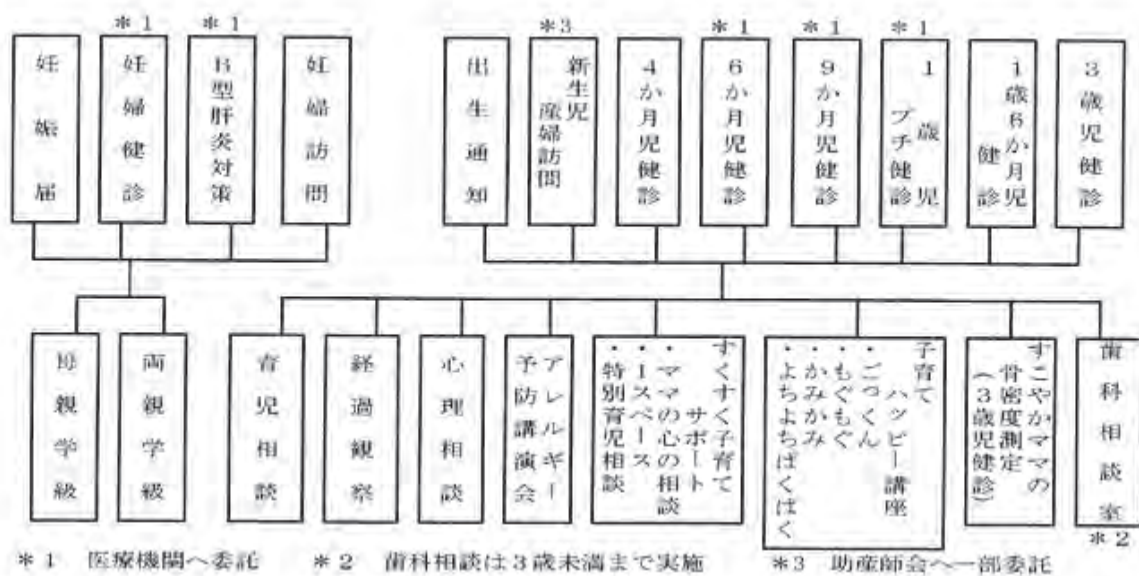
<p><b>【子どもの診察】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 外傷→多数の皮下出血、ヘルトや硬い物での打撃痕、手足を縛った跡、噛んだ跡、つねった跡、首を締めた跡などの輪状の傷 など</li> <li><input type="checkbox"/> 骨折→身体の数部位での多発性骨折、新旧混在する骨折、肋骨骨折、胸をねじりあげた際の捻転骨折など(レントゲンによってわかる場合もある)</li> <li><input type="checkbox"/> 火傷→たばこやアイロンを押し付けた跡、熱湯をかけた跡など</li> <li><input type="checkbox"/> 頭部→頭蓋骨骨折や頭蓋内の出血(特に硬膜下出血)、頭髪が抜けた跡など</li> <li><input type="checkbox"/> 眼 →眼の周囲のあざ、眼球の傷、網膜や前房の出血(胸への圧迫や揺さぶりで生じる)、眼底の出血など</li> <li><input type="checkbox"/> 内臓→外傷がない場合でも内臓損傷や破裂などが考えられる</li> <li><input type="checkbox"/> 耳 →鼓膜の破裂など</li> <li><input type="checkbox"/> 口腔→歯肉や舌の細かい凝血、口唇小帯の傷など(スプーンや哺乳ピンを無理やり挿入された場合に生じる)</li> <li><input type="checkbox"/> 中毒→薬物や毒物の中毒については、顔容や事故以外の原因も考えられる</li> <li><input type="checkbox"/> 性器→性器や肛門およびその周辺の外傷(男性にもある)。若年者の妊娠や中絶、出産については性的虐待(暴行)についても考慮する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 全身→低身長、低体重、栄養障害、脱水症状など</li> <li><input type="checkbox"/> 心理面→極端なおびえや情緒不安定、円形脱毛、チック症、胃潰瘍などの症状のほかに、自殺企図などの心身症 など</li> </ul> <p><b>【親の様子】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 病院につれてくる時期が遅い</li> <li><input type="checkbox"/> 受診の遅れを他人のせいにする</li> <li><input type="checkbox"/> 受診の遅れと子どもの容態とのつじつまが合わない</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもの容態と治療について関心がない</li> <li><input type="checkbox"/> 入院をさせない</li> <li><input type="checkbox"/> 入院してもすぐに退院させる</li> <li><input type="checkbox"/> 面会時間が短く子どもに触れたがらない</li> <li><input type="checkbox"/> 付き添いを嫌がる</li> <li><input type="checkbox"/> 外来を中断し転院を繰り返す</li> </ul> <p><b>【親の診察について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 母子手帳を持っていない</li> <li><input type="checkbox"/> 定期健診を受けていない</li> <li><input type="checkbox"/> 子どもが生まれても世話をしたがない</li> </ul>
--	---

※ 出典：荒川区立子ども家庭支援センター(2010)『すぐに役立つ児童虐待予防のための早期発見・対応ブック』。

不登校問題その他の問題行動でも、問題の予兆・シグナルがあるはずであり、そうした予兆・シグナルをリストアップしておくこと、予兆・シグナルをキャッチしたら、相手を一層慎重に見守り、手遅れになる前に対応行動を開始することが大切である。この対応行動は、個人が行うとは限らない。むしろ、1人の担当者あるいは1つの部署だけで対応できるような問題でなく、システムティックな対応を要することが多い。

また、既存施策の中にも、そうした早期発見、早期対応の機会が見出せる。例えば、母子保健に係る新生児産婦訪問や乳・幼児健診も、シグナルをキャッチする良い機会である。荒川区では、妊婦や母体の健康管理とともに、新生児訪問と乳児・幼児の健診を実施しているが（図 24）、こうした制度も早期発見・早期対応のシステムとなりうる。

図 24 荒川区における母子保健の体系



※ 出典：荒川区（2010）『荒川区保健事業概要 平成 22 年版』。

表 26 荒川区における新生児及び妊産婦訪問（未熟児を除く）

年度	訪問対象	新生児				妊産婦				
		保健師	非常勤職員	委託助産師	総人数	保健師	非常勤職員	委託助産師	総人数	
19	第1子全員に拡大 生後4か月まで	実	118	703	18	839	116	640	18	774
		延	134	767	18	919	140	764	18	922
20	全員に拡大 生後4か月まで	実	549	754	17	1,320	584	760	17	1,361
		延	618	787	17	1,422	685	794	17	1,496
21	全員に拡大 生後4か月まで	実	415	1,059	25	1,499	456	1,113	25	1,594
		延	528	1,074	25	1,627	587	1,127	25	1,739

※ 出典：荒川区（2010）『荒川区保健事業概要 平成 22 年版』。

特に、母子保健法第 11 条にいう新生児訪問指導は、「妊産婦の日常生活や、新生児の発育・栄養・生活環境等、育児上必要な事項について家庭訪問のうえ適切な助言をするとともに、育児不安や産後うつ  
の早期発見・早期対応を行う」ものであり、子どもの貧困・社会排除の上でも有意義な制度である。

荒川区では、平成 20 年度からは新生児全戸訪問とし、エジンバラ産後うつ質問票を使うようになった。そこには母親の精神科の既往歴、経済問題、赤ちゃんへの愛着形成、配偶者・実父母との関係などが盛り込まれる。また、平成 21 年度からは従来 2 人だった助産婦（非常勤）を 3 人に増やした。ここ 3 年間にける新生児・妊産婦訪問の実績は図 24 のとおりである。同図をみると、荒川区における出生が増加傾向にあり、また全戸訪問にしたこともあって、訪問対象者は拡大している。訪問方法としては、母子手帳に同封されている出生通知票を保健所に郵送してもらい、それを元に保健師・助産師が連絡を入れ、自宅へ家庭訪問をしている。

4 か月児健診、1 歳 6 か月児健診、3 歳児健診は保健所で実施、6 か月児健診、9 か月児健診、1 歳児  
プチ健診は医療機関へ委託して実施している。（受診率については表 27 参照）。こうした健診からもシ  
グナルが把握することができる。また、平成 22 年度から、荒川区立子ども家庭支援センターでは、保  
健所から提供される情報をもとに、1 歳 6 か月児健診、3 歳児健診の未受診家庭の家庭訪問を行って  
いる。

保健所からの新生児訪問、乳幼児健診を通じて、児童虐待のケースあるいは児童虐待リスクがあるケ  
ースについて荒川区立子ども家庭支援センターに連絡があり、同センターのスタッフが当該家庭を訪ね  
て、対応策を講じたというケースもあった。先の表 25 では、保健所が相談経路になっているのは 11  
件であって、他の部署からの経路に比べると、数は少ないが、エキスパートが関与するので、シグナル  
の確実性は高いと思われる。

表 27 児童の健康診査実施状況

【4 か月児健康診査実施状況】

年度	該当者 (通知数)	受診者数	受診率
19	1,508	1,487	98.6%
20	1,679	1,646	98.0%
21	1,651	1,613	97.7%

【3 歳児健康診断実施状況】

年度	該当者 (通知数)	受診者数	受診率
19	1,476 (171)	1,281 (243)	86.8% (142.1%)
20	1,451 (189)	1,323 (282)	91.2% (149.2%)
21	1,542 (200)	1,397 (306)	90.6% (153.0%)

※ ( )は休日健診分掲載。

※出典：荒川区(2010)『荒川区保健事業概要 平成 22 年版』。

次に、シグナルを早期発見した場合の通報先の問題がある。早期発見者が行政の職員であれば、どこに連絡すべきかが判っており、担当ないし所管の部署に通報できることが多いが、念のために「連絡先」を明確化しておくことが必要である（例えば、ポケット福祉コンシェルジュといった形態で連絡先を明確化することが考えられる。巻末資料 4 参照）。

ただ、これが「子ども本人」、「近隣・知人」などの場合は、通報先がわからないことがありえる。区民はじめ一般の人々も早期発見の人的システムのセンサーになってもらうことが理想であることから、一般の人々に対して何らかの形で通報先を周知する工夫が必要である。

現在、荒川区では、24 時間体制で育児や病気などについて電話相談を受ける「あらかわキッズコール 24」を設置しているが、これは基本的に親向けの相談窓口であり、子どもの貧困・社会排除という視点から相談を受けているものではなく、匿名でもある。問い合わせ内容としては、子育て、保健関係が多くなっている（表 28 参照）。

表 28 「あらかわキッズコール 24（24 時間電話相談）」相談件数

内容	20年度	21年度
症状	767	1,608
病気	228	521
育児相談	354	546
妊娠中の相談	68	70
メンタル相談	62	70
健康管理	45	141
薬の知識	35	98
栄養・食生活	1	3
暮らしの情報	4	14
病院・医療機関案内	125	308
その他	0	17
合計	1,689	3,396

※ 出典：荒川区（2010）『区政概要 平成 22 年版』。

他にも、子ども自身の悩み相談を受け付ける「荒川区子どもの悩み 110 番」を教育センターに設置している。また、学校で図 25 のような「相談連絡先カード」を児童全員に配布し、相談連絡先を周知している。

図 25 相談連絡先カード



しかし、子どもからの連絡はほとんどないのが現状である。子どもは親から虐待を受けていても、そのことを中々他人には口外しない。親をかばう気持ちか、それとも自分が悪いのではないかと思ってしまう「自己中心的認知（西澤、2010）<sup>44</sup>」のためであるかもしれない。ケース・スタディでも同様のケースがあった。そのため、子ども本人から早期に情報を得ることは期待できないかもしれない。現在は、24時間対応は行っていないが、24時間対応にするなどして、より相談しやすい体制にする工夫が必要であろう。なお、モニタリング、早期発見、早期対応システムには、どのような人々が参画するのが望ましいか。行政側では、子どもや保護者に日常的に、また濃密に接触している保育所、幼稚園、小学校、中学校、学童クラブ等の現場関係者（スクール・カウンセラー、スクール・ソーシャル・ワーカーを含めて）や子ども家庭支援センターをはじめとする支援部署の担当者・責任者、東京都の児童相談所の児童福祉司、児童心理司、警察署などであろう。

一方、地域では、町会関係者、民生委員、児童委員、主任児童委員、NPOなどが中心的な役割を担うこととなる。さらに、医院・病院・診療所も虐待のシグナルをキャッチする重要な場所であり、医師、看護師などの医療従事者もこのシステムの構成員でなければならない。

また、シグナルを発見できる可能性のある施策には、妊産婦・新生児訪問、育児支援家庭訪問事業、ひとり親家庭サポート事業といった訪問型の施策や、教育相談、子どもの悩み110番、スクール・カウンセラーの派遣といった相談事業、乳幼児健診等がある。

以上、早期発見・通報システムについて述べた。通報されたシグナルは所管支援部署につなげられる。そして、担当者が対応する。所管支援部署は子どもの貧困・社会排除問題を専門的に扱っているわけではないので、所管の観点で処理をすることになる。しかし、シグナルを集約し、子どもの貧困・社会排除の問題としてよりトータルに、専門的に対応することが必要なケースも多いのではないだろうか。

## （2）ケースワーカーの配置と能力の一層の充実

子どもの貧困・社会排除問題の処理に直接に携わる支援スタッフは多岐にわたり、行政関係に限定しても、様々な部署に所属し活動をしている。そうした中において、保育所の保育士、幼稚園の教諭、小中学校の担任、養護教諭などは、保護者や子どもと日常的に接していて、この問題のキーパーソンである。

さらに、キーパーソンとして、ケースワーカーがいる。ケースワーカーとは精神的・肉体的・社会的に問題を抱える人の来歴・環境などを調べて正常な生活に復帰させようとする仕事のことをいう。教育と福祉の両面に関して、専門的な知識・技術を有するスクール・ソーシャル・ワーカーも、関係機関等と連携した対応を行い、生徒を正常な学校生活に復帰させるうえで大きな役割を果たす。

保育士や教諭は広範囲の保育活動、教育・生活指導活動をしながら子どもの貧困・社会排除問題に目配りをしているのに対し、ケースワーカーはより専門的に、また個別的に問題に当たり、しばしば家庭訪問も行う。

社会福祉法第15条第4項は、福祉事務所の「現業を行う職員」について、「援護、育成又は更生の措置を要する者等の家族を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面談し（中略）保護その他の措置の必要の有無及び種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等」の者だとしている。ケースワーカーは増

<sup>44</sup> 西澤哲（2010）『子ども虐待』、講談社。

員の傾向にあり、また活動舞台も拡大している。

生活福祉課（福祉事務所）では、生活保護世帯の増加とともに、ケースワーカー数も多くなっている。実際、平成 17 年に 36 人であったのが、22 年には 46 人となっている（表 29 参照）。

表 29 荒川区保護課のケースワーカー数の推移

年	保護世帯数	ケースワーカー数	平均担当世帯数
平成 16 年 3 月末	3,317	33	100.5
17 年 4 月	3,535	36	98.2
18 年 4 月	3,637	37	98.3
19 年 4 月	3,680	41	89.8
20 年 4 月	3,705	41	90.4
21 年 4 月	3,923	41	95.7
22 年 4 月	4,471	46	97.2
23 年 4 月	4,861	51	95.3

※ 出典：荒川区生活福祉課データより作成。

同表をみると、ケースワーカー数の拡大は、生活保護世帯数の増加と見合ったものになっている。なお、基礎自治体の生活保護のケースワーカーの定数は、80 世帯に 1 人が標準とされている。社会福祉法第 16 条第 2 号の規定では、「市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が 240 以下であるときは、3 とし被保護世帯が 80 を増すごとに、これに 1 を加えた数」となっている。また、職員のケースワーカーだけではなく、定員の適正管理の問題もあって、再任用、再雇用のケースワーカーもいる。ベテランの人材を再登用する方法は、その専門性を活かすという点で望ましいと言えよう。生活福祉課には、非常勤職員として、自立支援相談員、就労支援専門員、資産調査専門員、嘱託医等のエキスパートもおり、相談体制もより専門的になっている。

子ども家庭支援センターにおける相談対応の主な業務はケースワークである。相談担当職員は、同センター発足時の平成 16 年、17 年、18 年は 4 人、19 年、20 年は 5 人、21 年、22 年は 6 人というように増員されている。22 年度にあつては、職員 1 人当たり平均担当ケースは 30 ケースほどである。むろん、1 ケースあたりの家庭訪問の回数、業務の内容などの違いがあつて、ケースワークについても保護課と子ども家庭支援センターとでは単純に比較できない。子どもの家庭支援センターのケースワーカーが有する資格やバックグラウンドは多様であつて、保健師、ケースワーカー経験者、児童相談所 OB などとなっている。

児童相談所の場合も、児童福祉司というケースワーカーがいる（心理判定やカウンセリングを行う児童心理司とは別である）。川松（2009）は、安部計彦の調査等にもとづいて青森県の例をあげ、ケースワーカーの増員が様々な効果を生むことを指摘している<sup>45</sup>。児童相談所のケースワーカーの平均担当ケース数は 107 件だという<sup>46</sup>。

小・中学校の分野でも、子どもの貧困・社会排除のケースに直面する場面があり、従来、担任や養護

<sup>45</sup> 川松亮（2009）「児童相談所が抱える困難—ケースワーカーをむずかしくする社会資源の不足」、浅井春夫・金澤誠一『福祉・保育現場の貧困—人間の安全保障を求めて』、明石書店。

<sup>46</sup> 才村純他（2007）「児童相談所における児童虐待防止制度改正後の運用実態の把握・課題整理及びあり方に関する調査研究」、『平成 18 年度児童関連サービス調査研究等事業報告書』、財団法人こども未来財団。

教諭等が中心になって対応を行ってきたが、荒川区でも相談体制の強化に乗り出しており、平成 15 年度にはスクール・カウンセラーを中学校全校に配置した。また、小学校に関しては、平成 19 年度から荒川区立教育センター教育相談室の臨床心理士が全校で巡回相談を行っている。

また、平成 22 年度からはスクール・ソーシャル・ワーカーの制度を発足させ、活動を開始した。現在、2 人のスクール・ソーシャル・ワーカーがおり、学校を通して相談を受け付け、不登校、虐待、DV、非行、特別支援教育などに関する相談に乗っている。

いずれにしても、カテゴリー I の子どもの貧困・社会排除問題の場合は、事態は複合的かつ深刻であり、対象世帯の側には、必ずしも解決力がないことが多い。そのため、ケース・バイ・ケースに対処するには、ケースワーカーの関与が不可欠である。区民に一番身近な基礎自治体として、その世帯に寄り添うことができるケースワーカーは、非常に重要な役割を担っている。相談を受けるにあたっては、相談されたことにただ応えるだけでなく、もっと広く、また深く相手が置かれている問題状況を把握した上で、何ができるかが引き出せるような相談でなければならない。医療・福祉関係者が直接出向いて必要とされる支援に取り組むことをアウトリーチというが、特に複合的かつ深刻な世帯に対しては、このような訪問型で世帯に寄り添った支援を行うことが重要である。

きめ細かな対応を行っていくためには、ケースワーカーの増強が重要と考えられる。ケースワーカーがその家庭や子どもに関するあらゆる相談に応じ、子どもや家族と一緒に考えながら生活指導、相談支援を行うことが、問題解決に向けて必要なことと考えれば、様々な相談に対応するための幅広い知識や相談コンピテンシー（行動特性）、また、他の相談機関や関係機関と連携する力など、ケースワーカーには総合的な力量が求められる。

そこで、特別区職員研修所等において実施されている児童虐待への対応研修等、職員の質の向上のため研修に参加し、質の向上を図ることも重要である。また、ケースワーカーは、しばしば訪問による支援を行うが、訪問しても保護者に会えるとは限らず、まして、子どもに会ったり、その状況を見ることはなかなかできないし、まれに子どもと話をすることができたとしても、子どもは本当のことを話すとは限らないという問題がある。人の気配があっても、ベルを押しても応答がない、あるいはドア越しに話をするだけで、家庭の中に入ることができないといったこともある。そのため、より積極的に家庭訪問を行うという情熱も必要である。

ケースワーカーがこれらの要件に良く応え、ケースワークを良く担当しうるためには、多くの経験が必要である。人事異動にも十分配慮し、それなりの実地経験を積むような配置のあり方も考える必要がある。ケースワーカーにふさわしいのは、経験豊かで、心理学、臨床心理等の知識をもち、対象家庭が信頼を寄せるような誠実な人材だが、こうしたケースワーカーの登用や育成が問題解決につながる。ケースワーカーは他の様々な仕事経験をもつことも望ましいであろうが、スペシャリストとして様々なケースにあたり、ケースワーカーとしてのキャリアを重ねることもより重要である。そのことによって、特定の子どものついて、ライフステージを通じフォローすることも可能になる。

### （3）支援部署の一層の連携

子どもの貧困・社会排除は、何度も触れたように、複合的事態である。当人や保護者だけで解決できる事柄ではなく、1 人の担当者あるいは 1 つの支援部署の活動だけで処理できる問題でもない。

42 ケースの中にあつた子どもの虐待のケースでも、当事者と共に様々な関連支援部署が相互に連絡を

取り合いあいながら支援をしていることが明らかになった。そのようにしなければ問題に対処することができない。

不登校の問題も同様である。IIで既に触れたが、42 ケースのうち 7 ケースにおいて不登校問題が発生していた。これらのケースでは、親が子どもの不登校に無関心であることが多く、貧困に絡んだ他の要因もあり、担当教諭、養護教諭、スクール・カウンセラーが連携して、子どもに対して登校に向けた働きかけを行っていた。このように、不登校問題の解決にあたっては関係者や支援部署の連携が必要である。

例えば、東京都が平成 22 年度から始めた「登校支援員活用事業」は、そうした必要性に応じた試み、あるいは連携を一段と強める試みといえることができる。この事業では、心理学系や教員志望の大学生、臨床心理士、元幼稚園教員、元教員の助力を得て子どもの登校支援を行っている。

児童虐待問題にしても、また不登校問題にしても、子どもの貧困・社会排除問題全般に関して、連携が極めて重要である。もっとも、連携といっても、中核になるようなポジションなり人間なりが存在しなければならぬ。そうした中核があった方が連携は効果的である。例えば、子どもの関わる複合的貧困についての連携では、子ども家庭支援センターが中核的役割を果たしている。

ただ、子どもの貧困・社会排除のケースでは、2 つの留意すべき点がある。1 つは、不登校や食生活不全、ネグレクト等がお互いに絡んで同時に発生しているように、事態が非常に複合的なことである。従って、関係する支援部署も多くなり、しばしば、広範囲において連携が行われる、また行われなければならない。

こうした場合、問題はなかなか解決しないということである。アルゴリズム（正解に到達する定型的な方法）などは存在しない。また、状況は次々に変わっていく。関係者は、長期にわたってケースに関わり合わなければならない。

#### （４）（個別）ケース会議の一層の活用

（個別）ケース会議（以下、「ケース会議」という。）とは、東京都福祉保健局が推進しているケース・マネジメントに沿うものである。

ケース・マネジメントとは、「地域で暮らす人々の身体機能的、精神心理的、社会環境的状况を踏まえたニーズを明確にし、これらのニーズに合った統合的なプログラムを計画し、実行する方法<sup>47</sup>」である。ケース・マネジメントは、古くからアメリカなどにおいて地域の精神医療分野で広く活用されている手法である。フランクリンら（1987）によれば、「ケース・マネジメントは地域の心の健康サービス・システムの本質的部分として全国規模で発達してきたもの」であり、「その考え方は必要なサービスと対象家庭を結びつけてケアの持続を改善すること、地域における対象家庭の QOL を改善することである<sup>48</sup>」という。

その形態や方法は様々であるが、ケース・マネジメントには次の 5 つの特徴がある。(1) 対象家庭の適格性の確認、(2) アセスメント、(3) 個人的なケアプランの策定、(4) ケアプランの実施、(5) アウ

<sup>47</sup> 東京都福祉保健局少子社会対策部（2005）『子ども家庭支援センターガイドライン』。

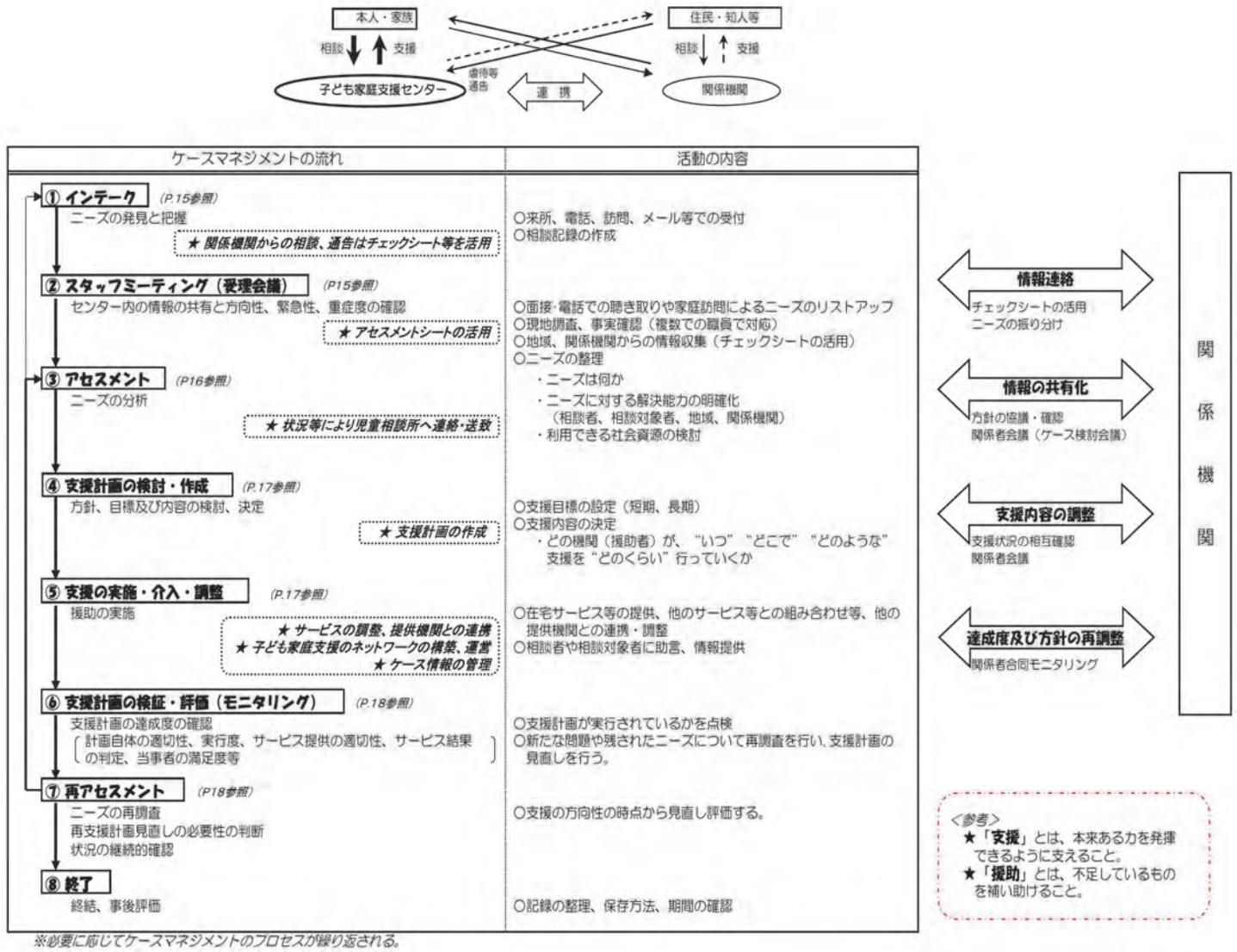
<sup>48</sup> Franklin, J.L., Solovitz, B., Mason, M., Clemons, J.R. and Miller, G.E. (1987) “An Evaluation of Case Management”, *American Journal of Public Health* Vol.77. No.6., American Public Health Assoc INC.



トカムの見守りの5つである。

ケース・マネジメントは、複合的で重度の貧困のケースにも適用される。東京都福祉保健局が進めているケース・マネジメントのプロセスは、図26のようになっている。

図26 子ども家庭支援センターを中心としたケース・マネジメントの流れ



※ 出典：東京都福祉保健局少子社会対策部（2005）『子ども家庭支援センターガイドライン』。

ケース・マネジメントの大まかな流れは、インテーク（相談受け）→スタッフ・ミーティング（受理会議）→アセスメント→支援計画の検討の作成→支援の実施・介入・調整→支援計画の検討・評価→再アセスメントというものである。後の段階から前の段階へのフィード・バックがあり、またリサイクリングもある。このケース・マネジメントで重要な役割を演じているのがケース会議である。それは図右側の関係者会議のことである。

現在、荒川区では、ある事例が子どもに影響を与えているとみられている場合に、荒川区立子ども家庭支援センター、各学校などにおいて、ケース会議が開催されている。子ども家庭支援センターが主導したケース会議の開催状況は表30のようになる。子どもの貧困・社会排除問題に関する研究会のワー

キング・グループでも数回にわたりケース検討会を行ったが、これは実際のケース会議のシミュレーションを意識して行ったものである。

本章のここまでの議論からいって、特に連携の点から、カテゴリⅠの子どもの貧困・社会排除問題の解決のために、ケース会議は非常に重要な存在である。カテゴリⅠの世帯と子どもは、大部分が複合的貧困下にあり、いくつもの支援が同時に必要な状況にある。そのため、支援に際しては、関係者が顔を合わせて問題を情報共有し、それぞれの役割について確認し合うための場が必要である。

表 30 荒川区立子ども家庭支援センター主導のケース会議年回開催数

年度	年間開催数
平成 17 年度	27
18 年度	47
19 年度	50
20 年度	38
21 年度	27
22 年度	27

※ 出典：荒川区立子ども家庭支援センター事業報告、各年度版より作成。

図 26 のケース・マネジメントの手順にしたがって、ケース会議の進め方を説明する。前掲した表 25 のように、相談経路は様々だが、相談内容、デモグラフィックな属性、受付窓口・担当者のコメントなどの情報にもとづいて、ケース記録が作成される。このケース記録を材料にして、ケース会議が開催されていく。したがって、ケース記録は正確に、かつ簡明に記入していく必要がある。これは、裁判になる可能性も考え情報公開に備えるということもあるからである。

次が受理会議である。相談を受ける組織において、スタッフ・ミーティングを行って、スタッフ間で情報の共有化を図るとともに、提供された情報やシグナルから問題を見極めなければならない。問題の定義付けこそが重要である。あとのアセスメントの段階で提出するのはこの問題の定義である。

アセスメントとは、定義した問題、対象家庭のニーズに対し、どのような対応をするかについての事前評価のことである。関係支援部署のスタッフも参加することになる。問題、ニーズの状況の説明が行われ、改めて問題が分析され、意見が交換されるなかで支援の可能性が探られる。専門家の考えを聞くことも重要であって、法律、心理学、医学の各知見をもつエキスパートが参加することが大切である。これはアクション・リサーチとしてケース会議を進めていく前提となる。このような場合でも連携、実務家とエキスパートのコラボレーションは重要な要素である。

対象家庭に対する支援プラン、ケアプランも、ケース会議で練り上げることが必要である。プランはむろんニーズと支援能力の双方を考慮し、さらに科学的知見を織り込んで策定される。プランは漠然としたものではなく、世帯と子どもそれぞれについて支援ミックスをつくり上げなければならない。また、各支援に関し、担当部署、タイミング、頻度なども盛り込む必要がある。そうでなければ、プランが実現したか否か、どの程度にそれが進捗しているのかがわからなくなる。

このプランは、対象家庭の現在の状況をどう改善していくかの段取りを含む。この改善の中には、対象家庭の態度変容の問題も含まれる。支援というのは対象家庭の一定の態度を前提にしているわけで、

支援が想定している態度を相手がとらなかったら、効果はないのである。心理学、社会学、行動科学のエキスパートが関与し、プランをアクション・リサーチの問題として推進することも必要である。

プランの策定には、このエキスパートの参加も必要だろう。場合によっては保護者本人も加わることが、自覚を促すためにもよいと思われる。保護者本人が参加できないのであれば、個人情報の取り扱いに十分留意した上で、家庭の中をみているヘルパーに加わってもらうということも考えられる。

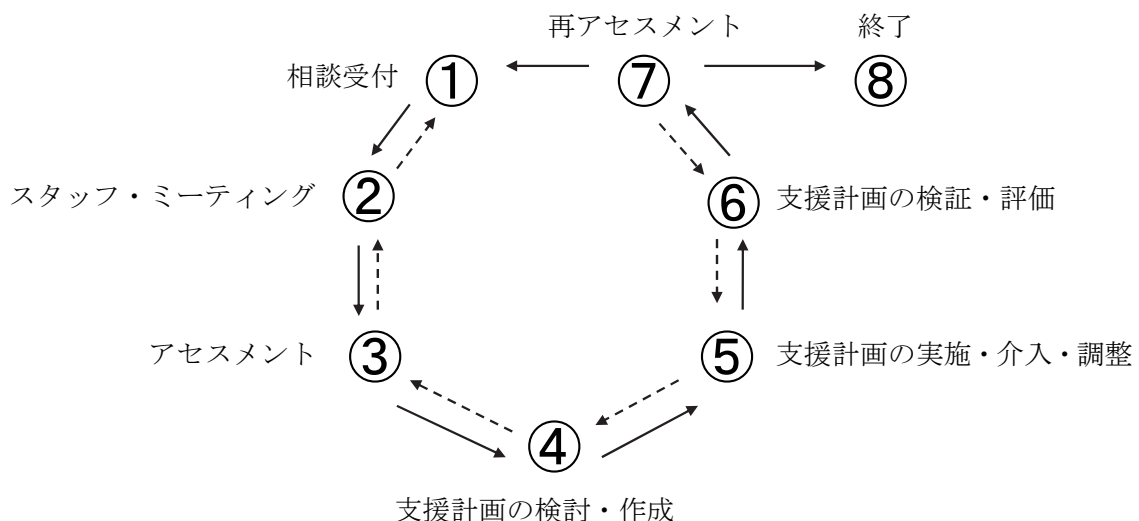
プランは実施されなければ意味がない。ただ、プランがその通りに実施されない場合もある。環境が変化したり、保護者と子どものニーズが当初とは違ってきたりする。とすると、プランは保護者や子どものニーズの変化、状況の変化に合わせ、また環境の推移に応じ手直しをするのが好ましいし、かつ必要なことでもある。こうしたプランの手直し、調整もケース会議を通じ行われる。

上記のプランの実施・介入・調整は同時にプランの検証・評価のプロセスでもある。

図 26 によると、検証・評価とは「支援計画の達成度の確認」のことで、「計画自体の適切性、実行性、サービス提供の適切性、サービス結果の判定、当事者の満足度等」を内容とする。プランの実施は同時に進捗具合をチェックしながら行われ、またそれらがプランにフィード・バックされなければならない。こうした検証・評価もケース会議を通じて行われると、有効性が高まるであろう。

再アセスメントは上記の検証・評価を受けて「残された課題やニーズの変化、新たなニーズの発生を確認すること」だという。ただ、こうした再アセスメントはある段階でもよく起こる問題である。そして、ケース・マネジメントは再アセスメントのあと通常は「終了」するのではなくて、図 27 のように循環するケース・マネジメント・サイクルである。特に、カテゴリ I のような複合的で重度の子どもの貧困・社会排除の場合、このサイクルは反復する。長い期間にわたり、何回ものサイクルがある。

図 27 ケース・マネジメント・サイクル



複合的で重度のケースでは、ケース・バイ・ケースの対応が必要であり、1つのケースについてケース会議が何回も開催されている。学校においても校長、副校長、学年主任、担当教諭、養護教諭、スクール・カウンセラー等が参加して情報を共有し、ともに対応策を検討するミーティングが開かれていた。各部署のあいだでケース会議を開催するのは大変なことではあるが、ケース・マネジメントはケース会議を使ってこそ有効である。

ケース会議の開催に当たっては、特に以下の点に留意することが大切である。

- (1) 関連すると思われる支援部署のスタッフを参加させる。
- (2) エキスパートに参加してもらい、専門的知見を織り込んだプランなり、実施を行う。
- (3) プランはアクション・リサーチとして対象家庭の態度変容の見直しプランを含むべきである。
- (4) 場合によっては、対象家庭も参加するのがよい。
- (5) 単なる情報共有のためだけではなく、それぞれ何ができるかについて前向きに話し合い、役割を確認し合うことが大切である。

## 2 個々の具体的取り組み

以上、1 ではカテゴリー I に属する複合的貧困問題に取り組む人的、組織的体制を述べた。これは複合的貧困問題进行处理する一般的方法論、実践論である。

ここでは、複合的貧困に立ち向かうためのいくつかの具体的アクションを取り上げる。具体的アクションには多くのものがあるが、ここでは 42 ケースに関し、研究プロジェクトの研究会並びにワーキング・グループにおいて特に議論された 4 つの問題を取り上げる。(1) 保護者の就労意欲の醸成、(2) 養育力の向上、(3) 子どもの生きる力の育成、(4) 「早寝・早起き・朝ごはん」推進運動である。

### (1) 保護者の就労意欲の醸成

就労力の有無、多寡が世帯・保護者並びにその子どもの貧困の決定因子最たるものである。

カテゴリー I の 42 ケースでは、保護者の就労力に大きな問題があった。就労力がない、就労力が低いと貧困リスクが非常に高まる。42 ケースをみると、就労力支援問題に関し、次の 3 つの段階があることがわかる。

- ・保護者に就労意志がない、あるいは非常に希薄であって、就労支援が保護者の就労意欲の喚起にあるような段階。
- ・就労する気持はあるものの、就労力が一般労働市場で通用しないか、競争劣位にある段階。この段階には様々なレベルがある。こうした場合の就労支援は一般労働市場とは区画された保護的あるいは福祉的な市場あるいは試行（トライアル）のための市場を設け、ここにおいて就労し、少しずつ就労力を強化するような措置に集約される。これは、いわゆる慣らし就労である。
- ・保護者が一般労働市場で就労できるポテンシャルをもってはいるが、あと一押し支援が必要とされる段階。

保護者の就労意欲が欠落している段階での支援の取り組みは困難である。保護者の態度を変容させるのは容易ではない。子ども家庭支援センターと生活福祉課（福祉事務所）にはこの困難さを如実に示す多くのエピソードがある。「面談や打ち合わせの約束をしても、守らない」、「何回すっぱかされたことか」、「やっとの思いで就職したのに、すぐに辞めた」などである。このようなケースに対しては何らかの集団での作用（グループ・ダイナミックス）を利用する仕方で、態度変容を期待するのが

よい。支援担当者が寄り添い懸命に努力しても、なかなか効果があらわれないことが多いが成功ケースとしては、以下のようなものがある。「母親に就労を奨めても、本人がその気にならなかった。だが、親が就労せず、家のなかでぶらぶらしていると、子どもに対する影響がよくない点を強調したところ、ようやく親も就労しなければという気持ちになり、食堂で週2回働くことになった。子ども家庭支援センターのケースワーカーが親の勤労を賞讃し、またその後も機会があるごとに、そのことを褒め、また励ましていることもあってか、食堂での仕事が続いている」、「家で閉じこもり気味の娘も親の就労がきっかけになって、店でアルバイトをするようになった」。このケースの親の場合には、子ども家庭支援センターのケースワーカーなどの支援グループから、何らかの作用が働いたということができる。

就労意志が芽生え、膨らむというのは決定的な事柄であって、自立の道が開かれる。ただ、就労意欲が生じて、すぐに一般に労働市場へ参入し、収入が得られるわけではない。そこへの参入障壁は高い。例えば、働く気持ちはあっても、経験や知識、技術がない場合はどうすればよいか。これは障がい者の就労支援の方法が参考になる。1つは、企業、公的機関、NPOなどと連携を行って、一般労働市場から区画された保護的な、福祉的な職場をつくり、そこに就労する方法である。これはアフアマティブ・アクション（積極的優遇措置）である。勤務条件は緩やかである（例えば、週3日、1日4～5時間）。保護者の慣らし就労に協力してもらえる組織を募り、協力を確保することが前提である。アフアマティブ・アクションを努力義務にしたり、強制したりする仕方もあるが、当面は自発的協力の形がよいと考える。その場合でも、協力する組織あるいは個人に対し、何らかの報酬を提供することで、より多くの協力を得られるよう制度設計することも1つの方法である。しかし、保護者に金銭的負担を強いることはできないので、そのコストは基礎自治体が負担せざるを得ないであろう。

こうした福祉的職場でも、グループ・ダイナミクスがきわめて重要である。保護者の就労意欲が強まり、またOJTを通じ就労力が高まるように周囲の人々が支援する。周囲の人びとのなかには顧客も含まれる。その関係は一般市場の需要と供給という経済合理的関係ではなく、お互い助け合い、支え合う関係でなければならない。

例えば、現在実施している支援策として、荒川区社会福祉協議会では、荒川区障害者就労支援センターじょぶ・あらかわを開設している。じょぶ・あらかわでは、障がい者の就労の機会を広め、安心して働き続けられるように、専任のコーディネーターが、本人や家族、企業からの相談を受け、求職活動や職場見学等就職の準備の支援、さらに、就職後もコーディネーターが職場訪問や職場環境の調整等、働き続けられるようサポートしている。

また、区内最大の事業者である荒川区役所も、障がい者の就労や雇用の創出についての理解、先導的な役割を果たしている。これは、荒川区役所北庁舎の清掃業務を特定非営利活動法人に委託し、障がい者の自立・就労機会の拡大を図るとともに、障がい者の就労と清掃技能等を習得するための訓練の場として提供している。

さらに、一般就労が困難な障がい者を対象に通所授産事業を実施している障がい者団体等では、例えば、区役所等でパンの販売を行っている。福祉的就労の機会の確保とあわせて、障がい者の方が、対面で販売を行い、挨拶をしたり、お金の受け渡し等を行うことは、社会参加や社会とのつながりの効果も大変大きいように考える。

また、上記のような個別的ケースではない、より一般的な制度として厚生労働省のトライアル雇用奨励金がある。それは母子世帯の保護者等が家庭状況、適性、能力に見合った仕事に就くようにするための試行的就労を支援するもので、そうした保護者等を雇った事業主には最長で3か月、月額4

万円を国が支払うものである。ハローワーク足立管内のその実績は表 31 のとおりである。

表 31 トライアル雇用奨励金の動向

	件数	金額(円)
(平成)19年度	140	17,568,000
20年度	127	14,610,000
21年度	144	16,020,000

※ 出典：ハローワーク足立資料より作成。

この第二段階で就労力が形成されると、つぎは一般労働市場への挑戦である。これはIV章においてとりあげる。

## (2) 養育力の向上

養育力を向上させるためには、まずその前提となる家事等の生活力を向上させる必要がある。しかしながら、IIで述べたとおり、養育力は非常に個人差が大きく、行政が関与できる部分も限定されている。

保護者の養育力向上に寄与していると考えられる既存施策としては、例えば、子育てに関する講座(母親学級・両親学級等)の開催や養育支援訪問事業、育児相談、母親のメンタルサポート事業などがある。

しかしながら、これらの施策の中には、保護者の養育力の向上自体を主目的とした施策ではないものもある。例えば、母親のメンタルサポート事業は母親の精神面での負担を軽減する役割は担うが、直接養育力を向上させる施策ではない。このことは、保護者の養育力の向上に行政が対応することがいかに難しいかを物語っていると言える。実際、基本的に養育は家庭内のことであり、行政が関与することができる部分は少ない。

これらのことからわかるのは、保護者の養育力を向上させるためには、養育力には個人差があるという前提のもとで、家庭に密着した個別対応的できめ細やかな支援を行っていくことを基本とすべきということである。前述したような施策で対応することも必要だが、むしろ家庭の事情をよく踏まえた上できめ細やかな支援を行っていく必要があるということである。

養育力の向上には、家庭訪問型の支援が重要である。家庭訪問型の支援策として近年注目を集めているものに「ホームスタート」がある。特定非営利活動法人ホームスタート・ジャパンによると、ホームスタートとは、「未就学児が1人でもいる家庭に、研修を受けたボランティアが訪問する『家庭訪問型子育て支援』」のことである。「週に一度、2時間程度、定期的に約2~3ヶ月間訪問し、滞在中は友人のように寄り添いながら『傾聴』(相談ごとなどを受け止める)や『協働』(育児や家事を一緒に行う)等の活動」をし、「親が心の安定を取り戻し、地域へと踏み出して他の支援や人々とつながるきっかけづくりも応援」するもの<sup>49</sup>である。家庭訪問・滞在型の支援であり、保護者の養育力の向上と子どもの自立に一定の効果があると考えられる。

以上、保護者の養育力向上について述べたが、一方では、保護者だけではなく、子どもが自立して生

<sup>49</sup> ホームスタートの定義は、特定非営利活動法人ホームスタート・ジャパンのHPに拠る。  
([http://www.homestartjapan.org/modules/about/index.php?content\\_id=1](http://www.homestartjapan.org/modules/about/index.php?content_id=1))

きていくことができるように、子ども自身に生活力を身につけさせることも重要である。保護者に養育力が全くないケースでは、子どもに対して不適切な養育が行われる可能性もある。最悪の場合、保護者と子どもを切り離す必要がある。もちろんこれは極端な例ではあるが、保護者の養育力が非常に低い場合には、いくら支援を行ったとしても養育力の向上を達成できない可能性もある。そのため、親の養育力不足を子どもに継承させないという視点に立ち、ある程度保護者と切り離して子どもが自立して生きていくことができるような力を身につけさせることも必要であろう。

### (3) 子どもの生きる力の育成

(1) 及び (2) では保護者に視点を置いて、複合的貧困への立ち向かい方を述べた。(3) 及び (4) では、子どもの自立や生きる力の育成に視点を置く。

42 ケースでは、学力は低くないものの、保護者や本人が日本国籍でないことを気に向け、前向きな将来展望を描けない子どものケースがあった。このことから、将来の職業選択に家庭環境が影響を与えている様子が推察される。

また、仮に保護者が雇用情勢等の影響で就労できなかつたり、保護者に就労する気持ちや雇用される能力（エンプロイヤビリティ）が乏しかつたりした場合、子どもは身近に職業人の手本を得ることができない。中には、保護者を反面教師にして、積極的に進路に関する情報を探索したり、就労力を身につけようと努力する子どももいるかも知れないが、多くはないであろう。

このように、世帯や保護者の貧困・社会排除の状態が子どもに継承される可能性がある。そうした状況を回避するには、子ども自身に前向きな将来展望を描く力や就労力を身につけさせることが肝要である。

なお、就労力問題は学業を終えた時点で生じるものではなく、子どもの段階からのオリエンテーションなど、ライフステージの早い段階の対応がなければならない。親になる前に、子どもの時代に準備すべきことである。

対応策の中心は、子どもへの情報提供や教育となるが、その際重要になるのは、目前の進路選択への対処策と、長いスパンでの対処策を分別することである。

具体的には、前者は、高等教育への進学に際して自身のニーズと返済能力に見合った奨学金を選択する力を身につけさせたり、就業に有用な職業スキルを身につけさせたりすることである。

また、後者は、就労の必要性や仕事のやりがいを知らせると同時に、社会には多様な職業が存在し、子どもに選択肢があることを知らせることである。

例えば、荒川区では学習指導要領に沿い、中学生の「勤労留学」が実施されている。これは中学生に連続5日間の職場体験をさせることで、働くことの意味、進路選択、仕事上の適性、地域との結びつき等を考えるきっかけを提供することを目的としたものである。また、「校内ハローワーク」という名称で、ツアーコンダクター、アニメーターなど多様な職業に就く人々を講師に迎え、自身の進路・生き方を考える機会を提供する中学校もある。さらに、小学校4～6年生対象の「合宿通学」では、地元の町会会館、商店街会館に集団的に泊り、地域清掃などのほか、工場見学をしたり、商店の手伝いをしたりする。これは町会、PTA、青少年対策地区委員会、商店街などによる実行委員会が企画している。

先述のように、貧困・社会排除の状態に置かれた子どもは、その環境から自身の将来展望を前向きに考えることが難しいことが想定されるため、なるべく早期（例えば思春期に入り他者との比較の視点が

入る前の小学校低学年段階) から、長期的な将来展望を描く機会を提供する必要がある。そのため、「勤労留学」や「校内ハローワーク」の試みを、小学校段階から行うことも1つの方策である。

#### (4)「早寝・早起き・朝ごはん」推進運動

42 ケースにみる子どもの食生活の貧しさ、極端な養育の貧困は、II で述べたとおりであり、児童福祉法、児童虐待の防止等に関する法律の主旨に反するほどである。「朝食を食べてこない子はお弁当も持ってこられない。夕食もカップラーメンだけだったりする」。この発言に対しては「食べられるだけでもまし」であり、もっと深刻なケースもあるという声があった。そうだとすると、問題は朝食だけでなく、食生活そのものが問われているかもしれない。ただ、ここでは表面化している朝食問題を取り上げる。荒川区は、一部の子どもの、非常に貧弱な朝食しか摂れない、あるいはほとんど摂取しない状態を憂慮して、様々なデータに基づいて朝食対策を検討したり、実行しようとしたという経緯がある。既に示唆したように、朝食摂取の有無、また朝食を摂る摂らないは態度変容の問題でもある。朝食摂取が認知力・学力の形成にも影響があるとすれば、これは放置できない問題である。

イギリスでは義務教育の段階で拡大学校(エクステンディット・スクール)イギリスの小・中学校で通常の授業の他に、補足授業、スポーツ指導などを行っていて、そうした放課後の事業をこう呼ぶ)の一環として、貧困家庭や保護者が仕事で忙しい家庭の子どもに朝食を提供すること(朝食クラブ)が行われている。2007年時においては、朝食クラブのある小学校が46%、中学校が62%になっている。いずれも対前年比で実施校が増加している<sup>50</sup>。

アメリカではこれが広範囲に組織的に行われている。1966年にパイロット・プロジェクトとして始まり、1975年から本格的に運用されることとなった学校朝食(スクール・ブレイクファースト)プログラムがそれである。同プログラムは、連邦レベルでは農務省が(同省が予算提供)、州レベルでは州教育局が学校等と協定を締結して運営しており、2010年時点で87,000以上の学校がこれを実施している<sup>51</sup>という。なお、2010年の「子どもたちの飢えと肥満をなくす法」で一層の前進が図られている。アメリカには以前から昼の学校給食制度(ナショナル・スクール・ランチ・プログラム)があったわけであるから、子どもは朝も昼も学校で給食を摂取する機会が一定程度確保されている。

学校朝食プログラムでは世帯収入によって朝食代金が異なる。連邦貧困水準の130%以下の世帯の子どもはこれが無料になる。連邦貧困水準の130~185%の世帯の子どもは段階的に割引かれる。185%を超えた世帯の子どもには割引きはない。一食あたり30セントだという<sup>51</sup>。香川(2007)によれば、「大体のメニューはパンか穀類、ミルク、卵料理、野菜、果物、ハムなどと決まって」おり、カフェテリア方式で選ぶ<sup>52</sup>という。T.ジョンソン上院議員は、学校朝食を「アメリカの子どもの育成と教育の最良の方法のひとつである<sup>53</sup>」と主張している。こうした考え方が、朝食プログラムの存続を支えているのである。

<sup>50</sup> Lewis, K., Chamberlain, T., Riggall, A., Gagg, K. and Rudd, P. (2007) *What is happening on Extended Schools and Youth Matters? Annual Survey of Trends in Education 2007: Schools' Concerns and their Implications for Local Authorities: LGA Research Report 4/07*, NFER.

<sup>51</sup> United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service (2010) *School Breakfast Program: Program Fact Sheet*. <http://www.fns.usda.gov/cnd/breakfast/>

<sup>52</sup> 香川靖雄(2007)、前掲書。

<sup>53</sup> Center for Nutrition Policy and Promotion, U.S. Department of Agriculture(1999), *Breakfast and Learning in Children: Symposium Proceedings: April 22, 1999*.



ただ、実際に子どもが朝食プログラムに参加しているのかという問題はある。フィラデルフィア 1 校とバルチモア 2 校のインタビュー調査だと、面談した 133 人のうち、24 人（18%）はしばしば朝食を摂っていたが、26 人（20%）はときどき、83 人（62%）はたまにしか摂らないか、まったく摂っていなかったとする結果がでている<sup>54</sup>。朝食プログラムについてはこのような問題点もある。

荒川区では 2 つの方向において子どもの朝食対策が検討された。1 つは学校での朝食の一斉提供である。昼と同様に、朝も学校の給食にするやり方である。荒川区はこの方法を具体的に検討し、経費なども試算したり、教員の勤務時間の詰めも行ったりした。

しかし、朝食は家庭で提供すべきで、昼食ばかりか朝食までも学校で提供されてしまうと、ただでさえ問題になっている家庭での食育がますます崩壊してしまうのではないかと、何とか頑張らせて子どもに朝食を用意している家庭までも崩壊してしまうという懸念、反対意見も強かった。

異論は学校からも出た。1 つは食の安全問題である。現行のままでは、昼食の安全確保で手一杯であるので、朝食の提供までは中々踏み込めないとするものである。もう 1 つは人手の問題で色々と検討したが、これがクリアできなかった。中休み時間に提供する案まで出たが、それも採用されなかった。いずれにしても、こうした異論もあって、子どもに対する朝食の一斉提供は実現しなかった。

もう 1 つは、子どもの生活習慣改善対策である。子どもが朝食を摂らないのは、必ずしも、親が朝食を用意しないわけではなく、子ども本人の生活パターンにも起因する。ゲームに興じ、テレビに釘付けになって夜更かしをし、朝寝しがちであるため、朝食を摂る時間がないという状況に陥りやすい。これに対しては、ノーテレビ、ノーゲーム、ノー携帯電話デー、あるいは、早寝・早起き・朝ごはん運動といった子どもの生活改善運動を実施することが効果的なのではないだろうか。

実際に、これまでも、子どもの生活習慣改善運動はいくつかの地域において推し進められた。しかし、この運動が大きな盛り上がりを見せる、ということにはなかった。

子どもの朝食問題は生活習慣改善、学力向上、貧困対策等の点から是非とも取り組むべき課題である。これらはいずれも貧困の連鎖の因子である。貧困の連鎖を断ち切るためにも、この問題を打開することが求められる。

---

<sup>54</sup> Murphy, J.M., Pagano, E.M., Nachmani, J., Sperling, P., Kane, S., and Kleinman, E.R. (1998) "The Relationship of School Breakfast to Psychosocial and Academic Functioning: Cross-sectional and Longitudinal Observations in an Inner-city School Sample", *Arch Pediatr Adolesc Med.* Vol. 152. No.9., American Medical Association.

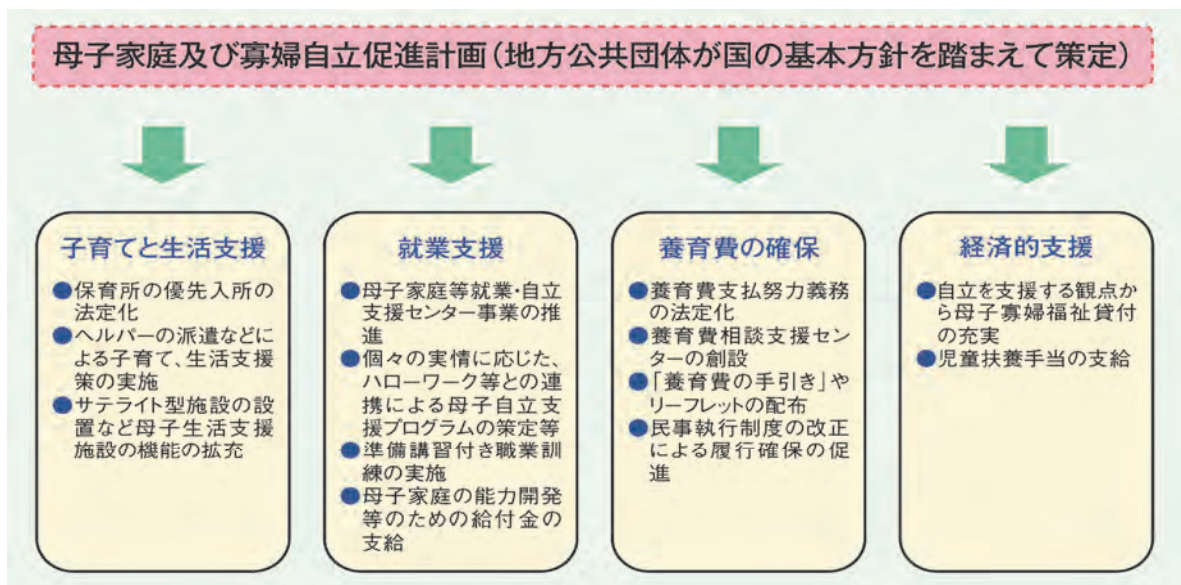
## IV 生活向上の2つの方向性—就労力拡充支援受給母子世帯等—

IIとIIIにおいて取り上げて分析したのは、カテゴリーIと名付けられた世帯・子ども42ケースであった。この42ケースのうちの37ケースは、複合的貧困といういわば重度の貧困ともいえるべき状況に陥っており、事態は深刻であった。どうして欲しいのか当人たちにも答えられないほどの状況が見受けられた。カテゴリーIの世帯・子どもの場合、図2で示すBの方向性は、つまり子どもの貧困・社会排除の状況から脱することは、当座は難しいと思われる。

ならば、子どもの貧困・社会排除の状況から脱する方策はないのだろうか。生活向上の方向性を探るヒントを得るため、カテゴリーIの42ケースとは別にケースを探した。その結果、母子世帯に関する57のケースが収集できた。57ケースとは、母子世帯の母親に対する就労力拡充支援の事業である「母子家庭自立支援給付金事業」を利用する世帯18ケースと、子どもの就学・修学支援に関する事業である「母子福祉資金貸付金」を利用する世帯39ケースである。ケースの収集にあたっては、保護者や子どもたちとは直接面談せずに、保護者に接したスタッフから話を聞くという間接的な方法をとった。複数のケースにあたるスタッフに聞き取りを行うことで、客観的にこうした支援を利用する世帯の特徴をとらえることが可能となった。ここでは、これら57ケースをカテゴリーIIと名づけ、分析を行う。

なお、厚生労働省の母子世帯に対する支援方針は児童扶養手当中心から総合的支援方針へと転換したと言われている。総合的支援とは、子育てと生活支援、就業支援、養育費の確保、経済的支援の4つである(図28参照)。国の基本方針に沿い、自治体が策定する「母子家庭および寡婦自立促進計画」にはこれら4つが含まれている。

図28 母子家庭及び寡婦自立促進計画



※ 出典：厚生労働省(2009b)『平成20年度版 母子家庭の母の就業の支援に関する施策の実施の状況報告』。

ただ、保護者の状況により、支援のウェートの置きどころがかなり違ってくると思われる。保護者の収入額、就労力、子どものライフステージといった子育ての状況により求められる支援は異なる。各世帯の特性に応じた重点的支援のあり方が問われなければならない。

# 1 就労力拡充支援

保護者の就労力を高める試みは、世帯の生活向上に資する積極的な方法の1つである。就労力を高める方法には様々なものがあって、例えば、特定の職種や職場において経験を積んで専門性を身に付けるといった方法もあるだろう。これは OJT による就労力向上である。カテゴリーⅡの保護者の給与所得をみると、OJT による就労力向上により給与所得が増えるというケースも少なくないと思われる。OJT ではなく、講習や学校に通って知識やスキルの拡大を図り、就労力を高める OffJT もある。特に公的資格を獲得することで就労力は向上する。

## (1) 就労力拡充支援受給母子世帯のプロフィール

### ① 就労力拡充支援受給母子世帯とは

就労力拡充支援制度における受給母子世帯とは、母子世帯自立支援給付事業を利用する世帯をここでは指す。本研究では、そうした世帯 18 ケースにあたることができた。

母子世帯自立支援給付事業は平成 15 年に開始された事業で、具体的には 2 種類の事業がある。1 つは自立支援教育訓練給付金事業であり、もう 1 つは高等技能訓練促進費事業である。これらの事業の根拠となるのは「母子及び寡婦福祉法（昭和 39 年法律第 129 号）」の第 11 条第 1 項の規定に基づき定められた「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針（平成 15 年 3 月 19 日付厚生労働省告示第 102 号）」である。荒川区では平成 16 年度より開始された。子育て支援課ひとり親女性福祉係が対応をしている。

まず、自立支援教育訓練給付金事業とは、母子世帯の母親の能力開発の取り組みを支援するものであり、以下の要件を備える者が対象となる教育訓練を受講し就労した場合、経費の一部を支給するものである。要件を備える者とは、児童扶養手当の支給を受けているか同様の所得水準にあり、雇用保険の教育訓練給付の受給資格のない母子世帯の母親である。また、保護者の就業経験や技能、本人の資格の取得状況や労働状況から判断して、当該教育訓練が適職に就くために必要であると認められることも要件である。荒川区では平成 16 年度より開始された。

次に、高等技能訓練促進費事業とは、母子家庭の母が看護師や介護士等の資格取得のため、2 年以上養成機関で就業する場合に、修業期間中の生活費等の負担を軽減するものである。その対象となるのは、児童扶養手当の支給を受けているか同様の所得水準にあり、養成機関において 2 年以上のカリキュラムを修業し、対象となる資格の取得が見込まれ、仕事または育児と修業の両立が困難である母子世帯の母親である。

## ② 就労力拡充支援受給母子世帯のプロフィール

調査対象となった 18 ケースの利用事業の内訳は表 32 のとおりである。

表 32 就労力拡充支援受給母子世帯の利用事業の内訳

就労力拡充支援受給母子世帯	世帯数
自立訓練給付金受給母子世帯(A)	6
うち未決世帯	1
高等技能訓練促進費受給母子世帯(B)	12
うち未決世帯	1
合計(A+B)	18

※ 未決世帯とは、相談に来所した段階であり、受給がまだ決定していない世帯を指す。

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成

なお、就労力拡充支援受給母子世帯と、後で分析する就学・修学支援受給母子世帯とでは、デモグラフィックな属性などの点で若干の違いがある。

では、就労力拡充支援受給母子世帯のプロフィールを具体的に見ていこう。年間給与収入の内訳は表 33 のとおりである。給与収入がわかっている 11 ケースのうち 7 ケースが年額 100 万円未満である。不明は 7 ケースあるが、就労力拡充支援受給母子世帯の年間給与収入は、後述する就学・修学支援受給母子世帯のそれよりも低いと思われる。

表 33 就労力拡充支援受給母子世帯の年間給与収入

年間給与収入	就労力拡充支援受給母子世帯	
	世帯数	構成割合(%)
0円	1	5.6%
1円以上～50万円未満	0	0.0%
50万円以上～100万円未満	6	33.3%
100万円以上～150万円未満	0	0.0%
150万円以上～200万円未満	1	5.6%
200万円以上～250万円未満	2	11.1%
250万円以上～300万円未満	1	5.6%
不明	7	38.9%
合計	18	100.0%

※ 給与収入に 12 をかけて年間給与収入を算出した。

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

なお、児童手当を受給している世帯は 8 ケース、児童扶養手当を受給している世帯は 12 ケース(20,000 円から 49,720 円まで)、児童育成手当を受給している世帯は 9 ケースであり、なお、養育費を受け取っている保護者は 6 ケースあった(月額 30,000～60,000 円)。

母親の年齢構成は、20 代前半はおらず、20 代後半(25 歳～29 歳)が 5 人、30 代(30 歳～39 歳)が 10 人、40 代前半(40 歳～44 歳)が 3 人である(表 34 参照)。

表 34 就労力拡充支援受給母子世帯の母親の年齢

母親の年齢	就労力拡充支援受給母子世帯	
	人数	構成割合(%)
25～29歳	5	27.8%
30～34歳	5	27.8%
35～39歳	5	27.8%
40～44歳	3	16.7%
合計	18	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

子どもの人数は、子ども 1 人の世帯は 6 世帯、子ども 2 人の世帯は 9 世帯、子ども 3 人の世帯は 3 世帯である（表 35 参照）。

表 35 就労力拡充支援受給母子世帯の子どもの人数

子どもの人数	就労力拡充支援受給母子世帯	
	世帯数	構成割合(%)
1人	6	33.3%
2人	9	50.0%
3人	3	16.7%
合計	18	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

子どもの学齢は、未就学児が 14 人、小学生が 14 人、中学生が 3 人、高校生が 3 人である（表 36 参照）。ほとんどの場合、保護者が親権者である。

表 36 就労力拡充支援受給母子世帯の子どもの学齢

子どもの学齢	就労力拡充支援受給母子世帯	
	人	構成割合(%)
未就学児	14	42.4%
小学生	14	42.4%
中学生	3	9.1%
高校生	2	6.1%
合計	33	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

住環境は、民間アパートが 4 ケースで、家賃は 77,000～115,000 円に分布している。都営住宅は 2 ケース、区営住宅が 2 ケースである。区営住宅の家賃は 10 万円を少し超えている。持ち家が 2 ケース、実家は 5 ケースあった（表 37 参照）。

表 37 就労力拡充支援受給母子世帯の住環境

住環境	就労力拡充支援受給母子世帯	
	世帯数	構成割合(%)
持家	2	11.1%
実家	5	27.8%
民間アパート	4	22.2%
都営住宅	2	11.1%
区営住宅	2	11.1%
不明	3	16.7%
合計	18	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

注目すべきは、子ども以外に両親、父、母、弟などと一緒に住んでいるケースが多いことであり、9 ケースあった。また、友人と同居している場合もあった。このようにケースのうち半数で、母親、子ども以外に同居する者がいた。同居人がいる場合、金銭的並びに非金銭的な私的支援が少なからずあるため、仮に年収が低く、家賃が高くとも、生活が成り立っていると推測される。

保護者の最終学歴は、判明しているケース 12 ケースのうち、高校卒業あるいは専門学校卒業が大半を占めている。大学卒業は1人のみであり、中学卒業はいなかった。

保護者の就労形態に関しては、常勤が3人で、パート・アルバイトが9人である（表 38 参照）。必ずしも就労が安定的であるとは言えない。安定した就労のために、この制度を利用していると思われる。

表 38 就労力拡充支援受給母子世帯の母親の就労形態

母親の就労形態	就労力拡充支援受給母子世帯	
	人数	構成割合(%)
パート・アルバイト	9	50.0%
常勤	3	16.7%
派遣社員	1	5.6%
学生	1	5.6%
不明	4	22.2%
合計	18	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

就労の職種は医療、看護、介護、保育、事務補助、受付接客などである。特に看護と介護が目立つ。

また、高等技能訓練促進費を受給する12 ケースでは、准看護師や正看護師を目指す者が多く10名である。その場合、現在、医療事務に従事する者が准看護師を目指したり、准看護師をしている者が正看護師を目指すなど、より取得の難しい資格を目指す者が多い。

### ③ 就労力拡充支援事業の実施状況

では、就労力拡充支援事業はどれくらい利用されているのだろうか。全国と荒川区のデータを概観する。

まず、自立支援教育訓練付金の実施状況をみる。厚生労働省の『母子家庭の母の就業支援施策の実施状況（平成19年度）』によれば、制度が開始された平成15年4～12月と平成19年同時期の支給件数、就業実績を比較すると（表39参照）、支給件数に関しては62件から2,196件へと35.4倍に、就業実績に関しては31件から1,156件へと37.3倍になっている。

表 39 自立支援教育訓練給付金事業の支給件数、就労件数等

自立支援教育訓練給付金事業	支給件数等			就業実績			
	事前相談件数	受講開始件数	支給件数	総数	常勤	非常勤・パート	自営業・その他
平成15年度	1,569件	483件	186件	89件	27件	57件	5件
(4月～12月)	938件	253件	62件	31件	6件	24件	1件
平成16年度	6,001件	3,129件	2,032件	938件	278件	565件	95件
(4月～12月)	4,491件	2,212件	1,252件	522件	162件	315件	45件
平成17年度	7,203件	4,156件	3,389件	1,810件	624件	1,034件	152件
(4月～12月)	5,328件	2,999件	2,295件	1,087件	312件	673件	102件
平成18年度	6,557件	3,696件	3,229件	1,857件	749件	980件	128件
(4月～12月)	5,666件	2,981件	2,468件	1,155件	417件	653件	85件
平成19年(4月～12月)	5,428件	2,699件	2,196件	1,156件	430件	652件	74件
合計	26,758件	14,163件	11,032件	5,850件	2,108件	3,288件	454件

※ 出典：厚生労働省（2008）『平成19年度 母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』。

次に、高等技能訓練促進費の支給件数に関しては、平成17年4～12月と平成19年の同時期を比べると、717件から1,322件へと約1.8倍になっている（表40-A参照）。なお、平成15年4月から平成19年12月までに高等技能訓練促進費を受給し就業した者1,902人のうち、1,625人が常勤職員となっている（同表-B参照）。

表 40-A 高等技能訓練促進費事業の支給件数等

高等技能訓練促進費事業	支給件数	資格取得者数
平成17年度	755件	709件
(4月～12月)	717件	36件
平成18年度	993件	873件
(4月～12月)	977件	64件
平成19年(4月～12月)	1,322件	134件
合計	3,070件	1,716件

※ 出典：厚生労働省（2008）『平成19年度 母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』。

表 40-B 高等技能訓練促進費事業による就業実績の状況

（平成15（2003）年4月～平成19（2007）年12月）

常勤	非常勤・パート	自営業・その他	総数
1,625件	208件	69件	1,902件

※ 出典：厚生労働省（2008）『平成19年度 母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』。

しかし、地方公共団体での実施割合を見ると、自立支援教育訓練給付金が81.9%（表41参照）、高等技能訓練促進費が63.0%（表42参照）であることからわかるように、支給件数は増加しているものの、すべての自治体の実施しているわけではない。

表 41 自立支援教育訓練給付金の実施自治体数および実施割合

	都道府県 (47)	指定都市 (17)	中核市 (35)	一般市等 (768)	合計 (867)
実施自治体数	47か所 (47か所)	17か所 (15か所)	33か所 (33か所)	613か所 (525か所)	710か所 (620か所)
実施割合	100.0% (100.0%)	100.0% (100.0%)	94.3% (89.2%)	79.8% (69.0%)	81.9% (72.1%)

資料：厚生労働省雇用均等・児童家庭局調べ

(注)1. 上段の数字は、平成19(2007)年度、下段 ( ) 内の数字は、平成18(2006)年度のものである。

2. 「一般市等」とは、市 (指定都市及び中核市を除く。)、特別区及び福祉事務所設置町村のことである。

※ 出典：厚生労働省 (2008) 『平成 19 年度 母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』。

表 42 高等技能訓練促進費の実施自治体数および実施割合

	都道府県 (47)	指定都市 (17)	中核市 (35)	一般市等 (768)	合計 (867)
実施自治体数	45か所 (42か所)	17か所 (14か所)	29か所 (29か所)	455か所 (376か所)	546か所 (461か所)
実施割合	95.7% (89.4%)	100.0% (93.3%)	82.9% (78.4%)	59.2% (49.4%)	63.0% (53.6%)

※ 出典：厚生労働省 (2008) 『平成 19 年度 母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』。

では、荒川区での実施状況はどうか。表 43-A は平成 19 年度から 21 年度までの自立支援教育訓練給付金の相談者、受講開始時人数、修了者数、就職実績を表したものであり、同表-B は同一期間の高等技能訓練促進費の支給者数と就業修了者数を示したものである。高等技能訓練促進費の支給者数は増えているものの、自立支援教育訓練給付金の受講開始時人数は減っている。

表 43-A 自立支援教育訓練給付金

年度	相談者	受講開始時人数	修了者数	就職実績
19	8	7	5	5
20	5	5	4	4
21	1	1	2	2

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課資料より作成。

表 43-B 高等技能訓練促進費等

年度	支給者数	就業修了者数
19	2	2
20	3	3
21	4	1

※ 荒川区子育て支援部子育て支援課資料より作成。

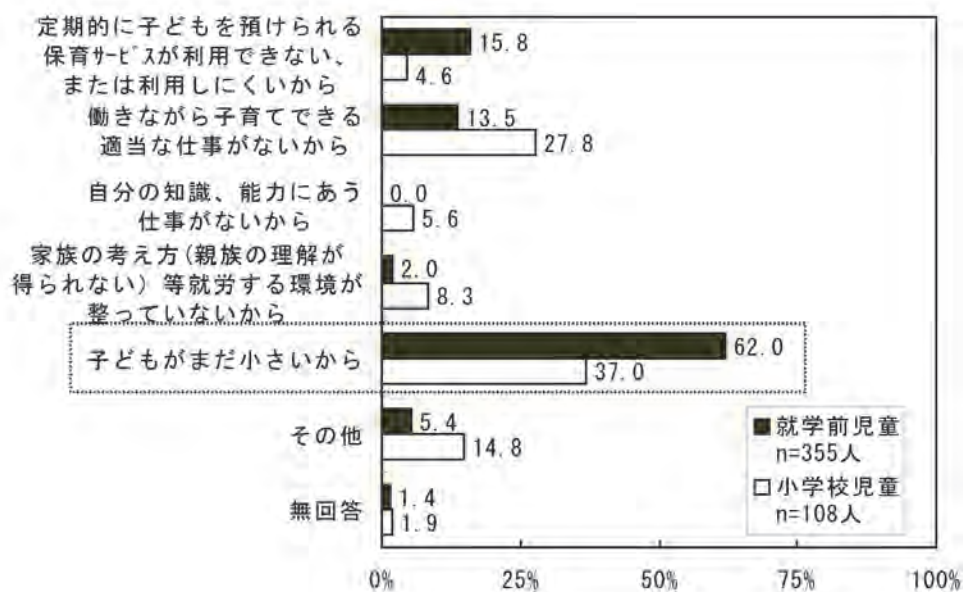


また、荒川区における児童扶養手当の支給を受けている母子世帯数（平成 21 年度で 1,371 世帯である、詳細は表 68 参照）からみれば、これらの事業を利用する保護者は非常に少数と言える（前述のように、自立支援教育訓練給付金の申請要件の 1 つとして児童扶養手当を受けているか同様の所得基準という規定がある）。

なぜ、これらの事業の利用者が少ないのだろうか。要因を考える際に参考となるデータが『荒川区次世代育成支援に関するニーズ調査報告書<sup>55)</sup>』にある。同調査によると、就労希望がありながら働いていない母親がその理由として最も多くあげているのが「子どもがまだ小さいから」である（図 29 参照）。学童クラブ関係者の話でも、「日々の生活に追われており、資格取得などのための時間がとれない」というケースがいくつかあった。

母子家庭の母親の場合は、子育てに加え、世帯を経済的に支えるために働かなければならない。こうした状況にある母親が、就労力を高めるために講座に出席したり、学校に通学することは、三重の負担となろう。母子世帯の母親の就労力向上を目的としたこれらの事業の利用者が少ないのは、日々の生活の負担が要因の 1 つと思われる。

図 29 就労希望がありながら働いていない理由



※ 出典：荒川区（2009a）『荒川区次世代育成支援に関するニーズ調査報告書』。

以上、就労力拡充支援を受ける世帯として母子世帯自立支援給付事業を利用する世帯を考察した。ここでは、就労力を上げるための支援を見たが、就労に関する支援（就労支援）として職業安定法の定める職業紹介や職業指導もある。荒川区でも、ひとり親世帯への就労支援として、母子自立支援プログラム策定事業という専門相談員による就労相談を行っている。なお、就労支援の方法としては表 18 に示した生活保護受給者に対する就労支援の方法も参考になるだろう。

<sup>55)</sup> 荒川区（2009a）『荒川区次世代育成支援に関するニーズ調査報告書』。

## (2) 仕事と家庭の両立支援

子育てをしながら就労を行う母子世帯の母親が職業訓練等、OffJT の形で就労力を高めるためには、職場の理解と協力・支援が必要である。また、職場だけでなく、行政、地域社会による支援も不可欠であろう。具体的には、ワーク・ライフ・バランス、ディセント・ワーク（人間らしい働き方）の考え方に基に、仕事と家庭の両立を支援する仕組みが重要である。

仕事と家庭の両立に対する支援としては、行政では保育、学童クラブなど多様な取り組みが行われている。ここでは産業・企業による取り組みに限定して3つ紹介する。

第1は「ファミリー・フレンドリー企業」である。これは、平成11年度以降、厚生労働省が推進している、企業経営と家庭との両立に尽力する企業を増やそうとする試みであり、それに努める企業を表彰するものである。平成19年度からはファミリー・フレンドリー企業表彰と均等推進企業表彰とが統合され、均等・両立推進企業表彰へと名称が変更された。表彰された企業には大企業が多く、残念ながら、荒川区に本社を置く企業ではまだ表彰を受けた企業はない。

第2は「一般事業主行動計画」の策定である。これは、次世代育成支援対策推進法に基づき、企業等が仕事と子育ての両立を可能とするように雇用環境の整備に関する一般事業主行動計画を策定し届け出る制度である。企業規模によって義務か、努力義務かの区別があり、制度発足時である平成21年4月1日以降は従業員301人以上の企業で義務に、平成23年4月1日以降は従業員101人以上の企業で義務になっている。また、努力義務に関しては、平成21年4月1日以降には従業員101人～300人以下の企業で、平成23年4月1日以降は100人以下の企業でそう定められている。全国、東京都、荒川区における一般事業主行動計画の届出数は表44のようになっている。同表によれば、荒川区でも300人以下の企業で、少しずつ届出をする企業が増えている。

表 44 事業主に対する啓発運動の展開、一般事業主行動計画届出数

		(単位:社)				
		平成17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
全国	301人以上	12,726	12,961	12,347	13,462	13,156
	300人以下	1,657	7,811	12,646	18,137	23,278
東京都	301人以上	3,945	3,871	3,518	3,940	3,468
	300人以下	243	1,101	2,184	3,104	4,128
荒川区	301人以上	—	14	16	21	17
	300人以下	—	—	18	19	32

※ 出典：荒川区産業経済部産業振興課データより作成。

第3は「特定求職者雇用開発助成金」である。これはハローワーク等の紹介により、高年齢者（60歳以上65歳未満）、母子家庭の母、身体・知的障がい者等、就職が特に困難な者を継続して雇用する事業主等に対し、賃金相当額の一部の助成を行う事業である。助成金は大企業と中小企業、通常の勤務時間と短時間とでは金額が異なる。ハローワーク足立のデータは表45のようになっている。

表 45 特定求職者雇用開発助成金

年度	件数	金額
(平成)19年度	430	134,285,007
20年度	444	132,747,890
21年度	539	168,846,202

※ 出典：ハローワーク足立提供データより作成。

以上のように、仕事と家庭を両立させるような産業・企業サイドの協力があれば、就労機会も拡大し、就労力拡充支援制度を利用する母子世帯の母親も増えるであろう。

### (3) 地域の雇用の創出

母子世帯の保護者は、子どもの保育園への送り迎えや学校行事への参加などがあるため、一般的に居住地の近くで就労を希望する傾向があると思われるが、前述のように、現在、荒川区やその周辺の労働市場は厳しい状況にある（図 16、図 17、表 14 参照）。

地域の雇用が増えれば、母子世帯の母親にとって子育てと仕事の両立を後押しするものとなる。それゆえ、地域の雇用を拡大する産業振興は、重要な就労支援と言える。産業振興には、国の枠組みやバックアップが必要だが、荒川区では「MACC プロジェクト」と呼ばれるプロジェクトを推進している。これは、荒川区内のモノづくりに関わるあらゆる事業者の有機的なネットワークを作りだし、技術と知恵を結集して新たな事業を絶え間なく生みだしていこうとするものである。また、商店街の活性化も行っている。これらによって荒川区での雇用拡大が期待される。

## 2 教育・進学支援

### (1) 就学・修学支援受給母子世帯のプロフィール

#### ① 就学・修学支援受給母子世帯とは

就学・修学支援受給世帯とは、ここでは、母子福祉資金貸付金事業を利用する世帯を指す。本研究では、そうした世帯 39 ケースにあたることができた。

母子福祉資金貸付金は、母子家庭の母等が、就労や児童の就学などで資金が必要となった時に、都道府県、指定都市又は中核市から貸付けを受けられる事業である。

これらの事業の根拠となるのは「母子及び寡婦福祉法（昭和 39 年法律第 129 号）」と「母子福祉資金貸付条例東京都母子福祉資金貸付条例地方自治法第 252 条の 17 の 2（条例による事務処理の特例）による「特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例」である。荒川区では、子育て支援課ひとり親女性福祉係が対応をしている。

母子福祉資金貸付金には、修学資金、事業開始資金、生活資金など計 12 種類あり、ここでは 12 種類の中でも教育・進学支援である「就学支度金」「修学資金」に焦点をあてる。東京都の母子福祉資金貸付金における概要を図 30 に示す。

図 30 東京都母子福祉資金貸付金における就学支度資金、修学資金の概要

資金の名称	貸付対象	貸付金の内容	貸付の条件				主な添付書類
			貸付限度額(この金額内で必要経額を貸付)	据置期間(最長)	償還期限(最長)	利子	
就学支度資金 (※2、3)	児童	小学校、中学校に入学するために必要な資金(所得税非課税世帯の方)	小学校入学者 39,500円 中学校入学者 46,100円	中学校卒業後 6か月	据置期間経過後 20年以内  専修学校(一般課程のみ) 5年以内	無利子	1 入学通知書又は合格通知書の写し(※4) 2 所得税が非課税又はこれと同程度であることを明らかにする書類(小・中学校入学の場合) 3 入学金等の額を明らかにする書類の写し
		児童が高校、短大、大学、高専又は専修学校(学校や既取得の学歴により対象外あり)に入学するために必要な資金(入学金、施設費、制服代など)	専修学校(一般課程)及び公立の高等学校、高等専門学校、専修学校(高等課程)に入学する場合、160,000円 私立の高等学校、高等専門学校又は専修学校(高等課程)に入学する場合 420,000円 国公立の大学、短期大学又は専修学校(高等課程)に入学する場合 380,000円 私立の大学、短期大学又は専修学校(専門課程)に入学する場合 590,000円	卒業後 6か月			
		知識技能を習得させる施設であって厚生労働大臣が定める修業施設へ入所するために必要な資金	中学校卒業後 85,000円 高校卒業後 100,000円	習得期間満了後 6か月			
		据置期間経過後 5年以内					
修学資金 (※1、2、3)	児童	児童が高校、短大、大学、高専又は専修学校(学校や既取得の学歴により対象外あり)において修学するために必要な資金(授業料、通学費、教科書代など)	学校・学年別に貸付限度額あり	卒業後 6か月	据置期間経過後 専修学校(一般)5年以内	無利子	1 入学通知書又は合格通知書の写し(※4) 2 授業料等を明らかにする書類の写し

◎就学支度資金、修学資金は母が借受人となる場合は子が連帯借受人となる(母の収入を明らかにする書類及び生活費収支内訳により償還可能かを確認する)。

※1：高等学校、高等専門学校及び専修学校に就学中又は修業施設で知識技能習得中の児童が 18 歳に達する日以降の最初の 3 月 31 日に達したことにより、児童扶養手当等の給付を受けることが出来なくなった場合、金額に児童扶養手当額を加算した額が貸付限度額になる。

※2：就学支度金及び修学資金の貸付対象は、学校教育法に規定する高等学校及び大学等に限る。

※3：就学支度金及び修学資金の項中、中学校には中等教育学校の前期課程を含み、高等学校には中等教育学校の後期課程を含む。

※4：入学(入所)前の申請では、入学(入所)後、在学証明等の提出が必要である。

※ 出典：東京都福祉保健局(2011)『東京都母子福祉資金パンフレット(平成 23 年度版)』。

## ② 就学・修学支援受給母子世帯のプロフィール

調査対象となった 39 ケースの利用事業の内訳は表 46 のとおりである。

表 46 就学・修学支援受給母子世帯の利用事業の内訳

就学・修学支援受給母子世帯	世帯数	構成割合(%)
就学支度金・修学資金両方を利用	21	53.8%
就学支度金のみ利用	5	12.8%
修学資金のみ利用	12	30.8%
相談のみ	1	2.6%
合計	39	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

次に、就学・修学支援受給母子世帯のプロフィールを具体的に見ていく。年間給与収入の内訳は、表 47 のとおりである。就労力拡充支援受給母子世帯のデータと同様に、年間給与収入には児童手当は含まれていない。同表によれば、年間給与収入 300 万円以上の世帯は 5 ケースある。その一方で、年間給与収入 100 万円未満の世帯は 6 ケースある。

就学・修学支援受給母子世帯では、子どもに対する公的支援は少なくなる。児童手当を受給している世帯は 12 ケースであって、3 分の 1 に達しない。児童扶養手当に関しては 30 ケースが受給しており（13,500 円から 65,000 円まで）、児童育成手当を受給しているのは 33 ケース（13,500 円から 27,000 円まで）であり、生活保護受給世帯は 3 ケースあった。また、養育費の送金があるのは 3 ケースであった（月額 50,000 円～100,000 円）。

表 47 就学・修学支援受給母子世帯の年間給与収入

年間給与収入	就学・修学支援受給母子世帯	
	世帯数	構成割合(%)
就業無	3	7.7%
1円以上～50万円未満	1	2.6%
50万円以上～100万円未満	2	5.1%
100万円以上～150万円未満	3	7.7%
150万円以上～200万円未満	6	15.4%
200万円以上～250万円未満	12	30.8%
250万円以上～300万円未満	7	17.9%
300万円以上～350万円未満	3	7.7%
350万円以上～400万円未満	1	2.6%
400万円以上～450万円未満	0	0.0%
450万円以上～500万円未満	1	2.6%
合計	39	100.0%

※ 給与収入に 12 をかけて年間給与収入を算出した。

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

保護者の年齢は、表 48 のようになっている。30 代後半（35 歳から 39 歳）が 4 人、40 代前半（40 歳から 44 歳）および 40 代後半（45 歳～49 歳）がともに 14 人、50 代（50 歳～59 歳）が 7 人であり、40 代が約 7 割を占めている。

表 48 就学・修学支援受給母子世帯の母親の年齢

母親の年齢	就学・修学支援受給母子世帯	
35～39歳	4	10.3%
40～44歳	14	35.9%
45～49歳	14	35.9%
50～54歳	4	10.3%
55～59歳	3	7.7%
合計	39	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

こうした状態は、子どもの学齢等にも当然反映されている。就学・修学支援受給母子世帯の子どもの数の合計は 80 人であるが（表 49 参照）、子どもの学齢等の内訳をみると（表 50 参照）、未就学児は 3 人に過ぎず、小学生は 7 人、中学生は 20 人、高校生が 29 人、専門学校生は 1 人、大学生は 7 人である。就学・修学支援受給母子世帯の子どもの学齢は、就労力拡充支援受給世帯の子どものそれよりも高い。

表 49 就学・修学支援受給母子世帯の子どもの数

子どもの人数	就学・修学支援受給母子世帯	
	世帯数	構成割合(%)
1人	9	23.1%
2人	19	48.7%
3人	11	28.2%
合計	39	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

表 50 就学・修学支援受給母子世帯の子どもの学齢等

子どもの学齢等	就学・修学支援受給母子世帯	
	人	構成割合(%)
未就学児	3	3.8%
小学生	7	8.8%
中学生	20	25.0%
高校生	29	36.3%
専門学校生	1	1.3%
大学生	7	8.8%
就職	2	2.5%
無職	3	3.8%
不明	8	10.0%
合計	80	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

住環境は、民間アパートが 12 ケース、公営住宅が 11 ケース、持家が 9 ケース、借家が 5 ケースである（表 51 参照）。家賃に関しては、公営住宅では 9,000 円から 35,000 円の間分布している。公営住宅に比して、民間アパートの家賃は高く、60,000 円から 120,000 円の分布している。家賃 100,000 円以上の住居に住む世帯は貧困のイメージからは隔たりがあろうが、勤務場所や子どもの教育などの理由で、止むを得ず、家賃の高い住居に住まざるをえないのかもしれない。そのような状況の時、家賃の問題が貧困に陥る危険性を高めていると言えよう。

表 51 就学・修学支援受給母子世帯の住環境

住環境	就学・修学支援受給母子世帯	
	世帯数	構成割合(%)
持家	9	23.1%
借家	5	12.8%
民間アパート	12	30.8%
公営住宅	11	28.2%
不明	2	5.1%
合計	39	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

子ども以外の同居者に関しては、就学・修学支援受給母子世帯の場合、ほとんどいない。母親の父母の同居は 3 ケースにすぎない。仕事や通学などの関係で子どもと別居しているケースは 4 ケースあった。しかし、これは家族の絆がなくなるという意味ではなかろう。貸付の際の保証人を見ると、母親の兄弟が保証人になるケースが 13 ケース（うち、兄は 7 ケース、弟は 4 ケース、姉は 2 ケース）、母親の母が保証人になるケースは 3 ケースあった（表 52 参照）。

表 52 就学・修学支援受給母子世帯の貸付の際の保証人

貸付の際の保証人 (受給世帯の母親からみた関係)	就学・修学支援受給母子世帯	
	世帯数	構成割合(%)
兄	7	17.9%
前夫	6	15.4%
弟	4	10.3%
母	3	7.7%
叔父	3	7.7%
姉	2	5.1%
友人	2	5.1%
長男	1	2.6%
義弟	1	2.6%
保証人なし	10	25.6%
合計	39	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

保護者の就労形態に関しては、パートは 11 人、常勤は 23 人である。半数以上が常勤の仕事についている（表 53 参照）。

表 53 就学・修学支援受給母子世帯の母親の就労形態

母親の就労形態	就学・修学支援受給母子世帯	
	人数	構成割合(%)
就業無	3	7.7%
パート	11	28.2%
常勤	23	59.0%
自営	2	5.1%
合計	39	100.0%

※ 出典：荒川区子育て支援部子育て支援課提供データより作成。

就労の職種は、事務、販売、営業が多い。

### ③ 就労力拡充支援受給母子世帯と就学・修学支援受給母子世帯の比較

最後に、就労力拡充支援受給母子世帯の保護者と就学・修学支援受給母子世帯の保護者の違いを3点あげる。

第1は、就労収入の違いである（表 33、表 47 参照）。就労力拡充支援受給母子世帯よりも就学・修学受給母子世帯のほうが、年間給与収入は高い。具体的に言えば、就労力拡充支援受給母子世帯は19ケース中に年間給与収入不明が7ケースあるものの、それを除いた11ケースの年間給与収入の平均は約101万円であった。他方、就学・修学受給母子世帯の年間給与収入の平均は約203万円である。

この数値の意味を解釈するにあたって参考となるデータを2つあげる。

第1は、母子世帯一般の年間の平均就労収入である。『平成18年度全国母子世帯等調査結果報告<sup>56</sup>』によれば、平成17年の母子世帯の平均年間就労収入は171万円、手当、年金、送金された養育費などを含めた平均年間収入は213万円である。ここから、就労力拡充支援受給母子世帯の平均年間給与収入は、母子世帯一般の年間就労収入よりも約70万円安いこと、就学・修学受給母子世帯の場合は、母子世帯一般よりも約32万円高いことがわかる。

参考となるデータの2つ目は、生活保護の支給額基準である。親1人・子ども1人（0～2歳）の2人世帯の場合の生活保護の支給額は、生活扶助と住宅扶助（上限の場合）をあわせて月額で215,300円である。また、親1人・子ども2人（0～2歳が1人、3～5歳が1人）の3人世帯の場合のそれは月額261,710円である（表 54 参照）。単純にこの数値を年額の支給額に換算すると、2人世帯で約258万円、3人世帯で314万円となる。就労力拡充支援受給母子世帯および就学・修学受給母子世帯の年間給与収入の平均は世帯人数を考慮していないが、これらの世帯の世帯の年間給与収入が、親1人・子ども1人（0～2歳）の生活保護の支給額基準よりも低いことがわかる。

<sup>56</sup> 厚生労働省（2007）『平成18年度 全国母子世帯等調査結果報告』。



表 54 生活保護の支給額基準

ひとり親世帯(母子世帯)

○ 2人世帯

保護者(20-40歳)、子(0-2歳)

生活扶助	計	145,500 円
1類	(母)	40,270 円
	(子)	20,900 円
2類 (2人世帯)		48,070 円
児童養育加算		13,000 円
母子加算		23,260 円
住宅扶助(上限)		69,800 円
合計		215,300 円

○ 3人世帯

保護者(20-40歳)、子(0-2歳)、子(3-5歳)

生活扶助	計	191,910 円
1類	(母)	40,270 円
	(子)	20,900 円
	(子)	26,350 円
2類 (2人世帯)		53,290 円
児童養育加算		26,000 円
母子加算		25,100 円
住宅扶助(上限)		69,800 円
合計		261,710 円

※ 通常月(4月~10月)で、全員健常者かつ居宅生活者あることが前提

※ 児童養育加算を支給、この額は子ども手当と同額である

※ 住宅扶助は家賃相当額の上限額である。実際の支給額はこの額の範囲内の実額である。

※ 出典：荒川区生活福祉課提供資料。

なお、Ⅱ及びⅢで考察したカテゴリーⅠにあたる 42 ケースでは、就労収入を把握できなかったものの、生活保護を受給している世帯が 14 ケース (33.3%) あった。カテゴリーⅡでは、生活保護を受給している世帯は 57 世帯中 3 ケース (5.3%) であり、このことから、カテゴリーⅡとカテゴリーⅠは、就労収入の面で異なる層であることがわかる。

第 2 は、母親の年齢および子どもの学齢の違いである(母親の年齢は表 34、表 48 参照。子どもの学齢は表 36、表 50 参照)。就学・修学支援受給世帯の母親の年齢および子どもの学齢は、子どもが高校等に修学する年齢に達していることから、就労力拡充支援受給母子世帯のそれらよりも高いと推測される。以上から、就学・修学支援受給世帯では、就労力拡充支援受給母子世帯よりも子育ての忙しさが緩和されていると推測できる。

第 3 は、母親の就労形態と就労の職種である(表 38、表 53 参照)。まず、就労形態に関しては、常勤者の内訳を比較した場合、就労力拡充支援受給母子世帯は約 17% (3 人) であるのに対して、就学・修学支援受給母子世帯では約 6 割 (23 人) である。前述の就労収入の差はこうした就労形態の差に起因すると思われる。次に、就労の職種を比較した場合、就労力拡充支援受給母子世帯では、准看護師、看護助手、ヘルパーといった資格を活用した仕事、受付事務、接客といった仕事が目立つのに対して、就学・修学支援受給母子世帯では、事務、販売、営業に従事する母親が多い。

## (2) 子どもの教育・進学と問題点

子どもが高等教育や職業訓練を受けることは、将来の生活向上に向けた積極的行為である。それは、教育・訓練を受けたことが、労働市場において就労力の指標として認識されているためである。そのため、学力をつけることは、より高い水準の教育・訓練を受ける機会に影響を与えるだけでなく、学校卒業後の生活にも影響を与える。しかしながら、学力を身に着けるための機会、つまり教育を受ける機会は必ずしも平等ではない。学力をつける上で障害要因となっているのが、世帯収入である。

表 55 は子どもが大学卒業までにかかる費用を示している。国公立私立いずれの学校に通うか、また大学に通う際、自宅通学をするか下宿をするかで費用は大きく異なる。最も高いのは幼稚園から大学まですべて私立で大学時代に下宿をするケースで約 2,450 万円、最も安いのは幼稚園から大学まですべて公立で大学時代に自宅通学をするケースで約 819 万円である。

表 55 大学卒業までにかかる費用

区分	学習費等(※1)総額					合計
	幼稚園	小学校	中学校	高等学校	大学(※2)	
ケース1 高校まで公立, 大学のみ国立	669,925	1,845,467	1,443,927	1,545,853	4,366,400 (平均)	9,871,572
					2,876,000 (自宅)	8,381,172
					5,332,000 (下宿・アパート)	10,837,172
ケース2 すべて公立	669,925	1,845,467	1,443,927	1,545,853	3,920,000 (平均)	9,425,172
					2,680,400 (自宅)	8,185,572
					4,870,000 (下宿・アパート)	10,375,172
ケース3 幼稚園及び大学は私立, 他は公立	1,625,592	1,845,467	1,443,927	1,545,853	6,239,600 (平均)	12,700,439
					5,175,200 (自宅)	11,636,039
					7,905,600 (下宿・アパート)	14,366,439
ケース4 学校及び中学校は公立, 他は私立	1,625,592	1,845,467	1,443,927	2,929,077	6,239,600 (平均)	14,083,663
					5,175,200 (自宅)	13,019,263
					7,905,600 (下宿・アパート)	15,749,663
ケース5 小学校だけ公立	1,625,592	1,845,467	3,709,312	2,929,077	6,239,600 (平均)	16,349,048
					5,175,200 (自宅)	15,284,648
					7,905,600 (下宿・アパート)	18,015,048
ケース6 すべて私立	1,625,592	8,362,451	3,709,312	2,929,077	6,239,600 (平均)	22,866,032
					5,175,200 (自宅)	21,801,632
					7,905,600 (下宿・アパート)	24,532,032

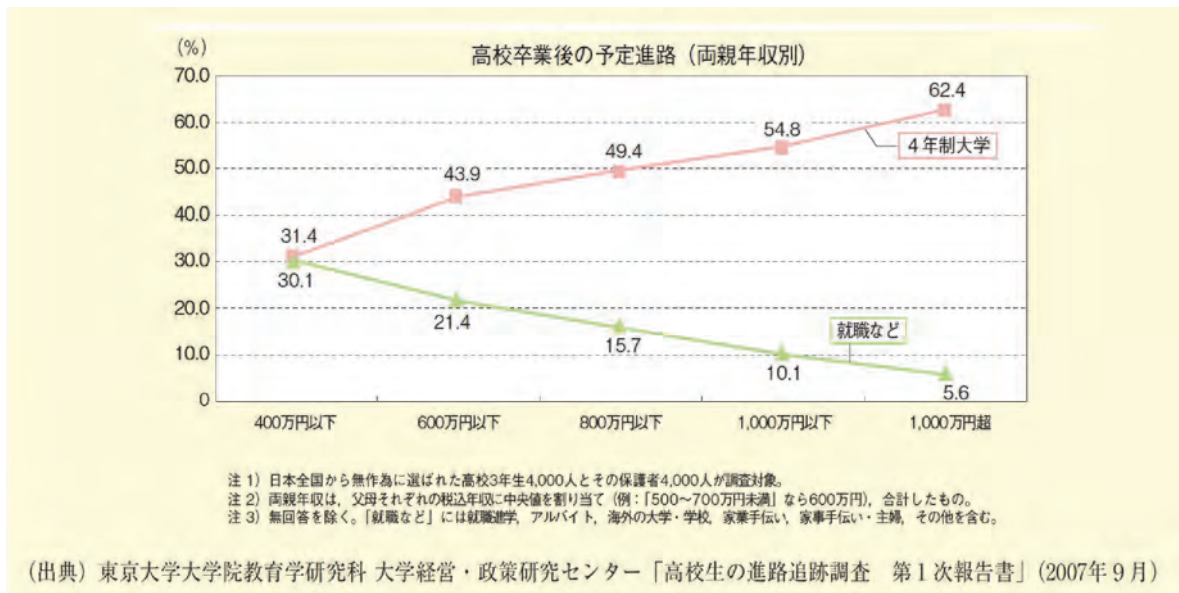
※1 「学習費等」には授業料などの学校教育費や学校給食費、学校外活動費が含まれる。

※2 家庭から学生への給付額を使用。

※ 出典：文部科学省（2009a）『平成 21 年度 文部科学白書』。

既にⅡの 3 で触れたように、世帯収入と子どもの学力には関連性がある。親の収入と高校卒業後の予定進路の間に関連があるとするデータもある（図 31 参照）。

図 31 親の収入と高校卒業後の進路



※ 出典：文部科学省（2009a）『平成 21 年度 文部科学白書』。

同図を見ると、親の収入が増えるほど 4 年制大学への進学を予定する者の割合が増え、反対に就職等を考える者の割合は減る。この背景として、小林（2008）が指摘するように、大学教育にかかる費用の高騰<sup>57</sup>は否定できないだろう。

貧困の連鎖や再生産をなくすためには、所得格差があっても教育機会を均等に確保することが重要である。現在も、大学の授業料の減免措置や、さまざまな機関による奨学金の提供が行われているが、基礎自治体も区民の子弟のために奨学金制度を一層拡充する必要性が高まっている。後述するが、学力を向上させるには、子どもの年齢が低いうちから投資を行うことが重要な役割をもつ。

以下では、子どもの教育・進学にかかる教育費の現状、それを支援する施策の現状について考察する。

### ① 義務教育での教育費

義務教育でも、世帯の経済的負担はゼロというわけではない。憲法では「すべての国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする」（第 26 条第 2 項）とうたっているものの、現実には義務教育段階においても保護者に経済的負担がある。もっとも、教育基本法では、「国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない。」（同法第 5 条第 4 項）と規定しており、また義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律では、教科書の無償給付を規定している（同法第 3 条）。

義務教育で個々の世帯にどれくらいの費用がかかるのだろうか。文部科学省の学習費総額の定義を表 56 で示す。同表によれば、学習費総額は学校教育費、学校給食費、学校外活動費から構成されている。『平成 20 年度子どもの学習費調査報告書<sup>58</sup>』によると、学習費総額（この調査では「学校教育のために各家庭が支出した全経費で、学校が一律に徴収する経費及び必要に応じる各家庭が支出する経費」と定義されている）は、公立小学校で 307,723 円、私立小学校で 1,392,740 円、公立中学校で 480,481 円、

<sup>57</sup> 小林雅之（2008）『進学格差—深刻化する教育費負担』、筑摩書房。

<sup>58</sup> 文部科学省（2010a）『平成 20 年度 子どもの学習費調査報告書』。

私立中学校で1,236,259円である(表57参照)。先に見た就労力拡充支援受給母子世帯の保護者の年間給与収入からすれば、義務教育の段階においても、経済的にかなり大きな負担になると言える。

表56 子どもの学習費調査 項目別定義

※ 定義欄の◎は学校調査、○は保護者調査により把握していることを示す。

項目名	定義 (含まれる費用の範囲)
学習費総額	学校教育費、学校給食費及び学校外活動費の合計
学校教育費	学校教育のために各家庭が支出した全経費で、学校が一律に徴収する経費(学校調査)及び必要に応じて各家庭が支出する経費(保護者調査)の合計額
授業料	◎ 幼稚園保育料、私立中学校・公立高等学校の授業料として徴収した経費
修学旅行・遠足・見学費	◎ 修学旅行・遠足・見学を行うために徴収した経費
学級・児童会・生徒会費	◎ 学級費・クラス会費として徴収した経費及び全校の児童・生徒を対象とする児童会・生徒会費として徴収した経費
PTA会費	◎ 学校・学級・地域等を単位とするPTAの会費として徴収した経費
その他の学校納付金	◎ 当該学校に入学するための入学検定料・入学金、私立学校における施設設備資金及び上記以外の学校納付金で、保健衛生費、日本スポーツ振興センター共済金等の安全会費、後援会費、冷暖房費、学芸会費等として徴収した経費
寄付金	◎ 全く個人的な寄付金を除き、学校全体として集まった寄付金
教科書費・教科書以外の図書費	○ 授業で使う教科書(高等学校のみ)及び各教科などの授業(幼稚園の場合、保育士使用)のために、先生の指示などにより購入した必須図書等の購入費
学用品・実験実習材料費	○ 学校の各教科などの授業に必要な文房具類、体育用品、楽器、製図・技術用具、裁縫用具等の購入費及び調理用の材料購入費等
教科外活動費	○ クラブ活動(課外の部活動を含む)、学芸会・運動会・芸術鑑賞会、各教科以外の学級活動(ホームルーム活動)、児童会・生徒会、臨海・林間学校などのために、家庭が直接支出した経費(飲食、お土産等の個人的に要した経費を除く)
通学費	○ 通学のための交通費、スクールバス代、自転車通学が認められている学校での通学用自転車購入費等
制服	○ 学校が通学のために指定した制服一式(標準服を含む)で、いわゆる学生服以外にブレザー、ネクタイ、シャツ・ブラウス等を含むが、制服以外の衣類は除く
通学用品費	○ 通学のために必要な物品の購入費で、ランドセル、かばん、雨傘などの購入費
その他	○ 上記のいずれにも属さない経費で、学校の徽章・バッジ、上ばき、卒業記念写真・アルバムの代金等
学校給食費	◎ 幼稚園・小学校・中学校において、完全給食、補食給食、ミルク給食等給食の実施形態に関わらず、給食費として徴収した経費
学校外活動費	○ 補助学習費及びその他の学校外活動費の合計
補助学習費	○ 予習・復習・補習などの学校教育に關係する学習をするために支出した経費 ただし、学校で使用するものと共用のものは「学校教育費」とする
家庭内学習費	○ 家庭の中で学習に使用する物品・図書の購入費
物品費	○ 学習机、いす、本棚、カセットテープレコーダー、パソコン(補助学習用)等の購入費
図書費	○ 参考書、問題集、辞書、百科事典、学習用カセットテープ・パソコンソフト等の購入費
家庭教師費等	○ 家庭教師への月謝(謝礼)、教材費また、通信添削などの通信教育を受けるために支出した経費
学習塾費	○ 学習塾へ通うために支出した全ての経費で、入会金、授業料(月謝)、講習会費、教材費、通っている学習塾での模擬テスト代、学習塾への交通費
その他	○ 予習・復習・補習のための図書館などへの交通費、公開模擬テスト代等
その他の学校外活動費	○ 知識や技能を身に付け、豊かな感性を培い、心とからだの健全な発達を目的としたけいこや学習活動、スポーツ、文化活動などに要した経費(複数で共有するような物品等は一人当たりの経費)
体験活動・地域活動	○ ハイキングやキャンプなどの野外活動、ボランティア活動、ボーイスカウト・ガールスカウトなどの活動に要した経費
芸術文化活動	○ ピアノ、舞踊、絵画などを習うために支出した経費、音楽鑑賞・映画鑑賞などの芸術鑑賞、楽器演奏、演劇活動などに要した経費
月謝等	○ 入会金、月謝等
その他	○ 入場料、交通費、物品費、図書費等で、楽器、楽譜帳、舞踊のみに使う衣類等
スポーツ・レクリエーション活動	○ 水泳・野球・サッカー・テニス・武道・体操などのスポーツ技術を習うために支出した経費及びスポーツイベント等への参加費、スポーツ観戦に要した経費
月謝等	○ 入会金、月謝等
その他	○ 入場料、交通費、物品費、図書費等で、スポーツ用具の購入費や維持費等を含む
教養・その他	○ 習字、そろばん、外国語会話などを習うために支出した経費及び小説などの一般図書・雑誌購入費、博物館・動物園・水族館・図書館などへの入場料・交通費など
月謝等	○ 入会金、月謝等
図書費	○ 単行本、文庫本、全集、絵本等で、補助学習のために購入した場合を除く
その他	○ 入場料、交通費、物品費等で、補助学習のために購入した場合以外のパソコン、パソコン用ソフト等の購入費を含む

※ 出典：文部科学省(2010a)『平成20年度子どもの学習費調査報告書』。

表 57 学校種別の子どもの学習費の内訳

区 分	小学校		中学校		高等学校（全日制）	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立
	各学年平均	各学年平均	各学年平均	各学年平均	各学年平均	各学年平均
学 習 費 総 額 (A+B+C)	307,723	1,392,740	480,481	1,236,259	516,186	980,851
学校教育費 (A)	56,019	792,604	138,042	946,594	356,937	782,953
授業料	…	392,298	…	412,279	116,628	318,694
修学旅行・遠足・見学費	6,262	51,372	25,300	54,972	33,152	53,811
学級・児童会・生徒会費	4,442	16,999	5,299	11,281	11,459	10,189
PTA会費	3,292	12,368	4,069	13,340	7,241	13,423
その他の学校納付金	1,478	169,053	6,555	219,619	25,665	190,710
寄付金	71	17,548	54	2,157	176	1,294
教科書費・教科書以外の図書費	1,598	4,245	4,448	10,891	18,040	18,864
学用品・実験実習材料費	16,221	25,724	20,961	30,420	20,016	18,986
教科外活動費	2,626	8,955	28,778	47,392	39,921	45,142
通学費	1,762	39,244	8,520	78,585	49,468	67,216
制服	3,571	29,008	20,547	46,765	22,349	29,923
通学用品費	11,301	16,706	9,642	13,473	9,014	8,884
その他	3,395	9,084	3,869	5,420	3,808	5,817
学校給食費 (B)	41,536	35,836	37,430	590	…	…
学校外活動費 (C)	210,168	564,300	305,009	289,075	159,249	197,898
補助学習費	88,601	296,041	241,288	191,093	126,162	144,305
家庭内学習費	20,420	43,939	16,765	29,331	19,829	23,822
物品費	12,761	23,028	4,904	15,021	11,117	11,991
図書費	7,659	20,911	11,861	14,310	8,712	11,831
家庭教師費等	13,180	36,111	29,471	26,952	15,828	22,536
学習塾費	52,950	207,177	187,691	129,850	76,278	83,951
その他	2,051	8,814	7,361	4,960	14,227	13,996
その他の学校外活動費	121,567	268,259	63,721	97,982	33,087	53,593
体験活動・地域活動	4,803	21,298	2,579	9,324	2,209	4,896
芸術文化活動	38,856	113,261	22,685	47,279	11,479	20,522
月謝等	28,950	77,616	18,777	35,390	8,031	12,901
その他	9,906	35,645	3,908	11,889	3,448	7,621
スポーツ・レクリエーション活動	50,147	70,875	22,626	22,242	6,412	11,333
月謝等	38,978	56,569	13,739	12,069	2,915	6,943
その他	11,169	14,306	8,887	10,173	3,497	4,390
教養・その他	27,761	62,825	15,831	19,137	12,987	16,842
月謝等	20,205	39,621	8,324	6,982	4,562	6,704
図書費	3,688	14,415	4,590	8,261	3,131	4,645
その他	3,868	8,789	2,917	3,894	5,294	5,493

※ 出典：文部科学省（2010a）『平成 20 年度 子どもの学習費調査報告書』。

義務教育にかかる費用の負担を軽減させるものとして、就学援助制度がある。就学援助は、学校給食費、学用品費、移動教室費など小中学校でかかる費用の一部について、生活保護世帯や前年の年間所得が一定金額以下（世帯の人数、親の年齢等によって異なる）の世帯に対して援助を行うものである。この就学援助認定率も、子どもの貧困を考える上で参考となる指標である。

就学援助の認定基準は基礎自治体で差異がみられ<sup>59</sup>、荒川区では、その認定基準は、昭和 58 年度に生活保護基準額の 1.5 倍から 1.1 倍に、平成 20 年度には 1.1 倍から 1.2 倍に見直された。特別区では 1.2

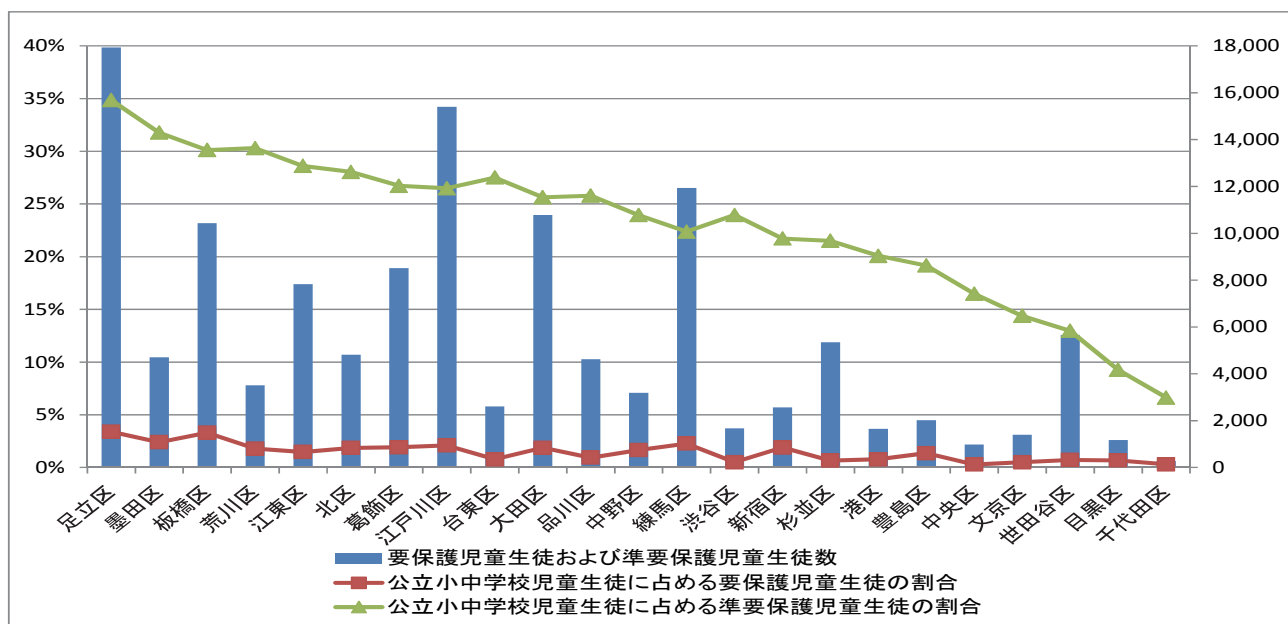
<sup>59</sup> 湯田伸一（2009）『知られざる就学援助—驚愕の市区町村格差』、学事出版。

倍とするところが多い。

では、荒川区における就学援助の認定状況はどのようになっているのだろうか。まず、他の区との比較をのべる。「平成 21 年度要保護及び準要保護児童生徒数について（学用品費等）」によると、荒川区で平成 21 年度に就学援助の対象となった児童生徒は約 3,500 人おり、特別区の中では多い方ではない。

しかし、公立小中学校の児童生徒に占める割合に着目すると、特別区の中では上位となっている（図 32 参照）。なお、同調査によれば、要保護児童生徒の割合は特別区平均で 1.46%、荒川区で 1.79%、準要保護児童生徒の割合は特別区平均で 22.97%、荒川区で 30.30%である。

図 32 平成 21 年度、特別区における就学援助の対象となる要保護および準要保護の児童生徒数とその割合



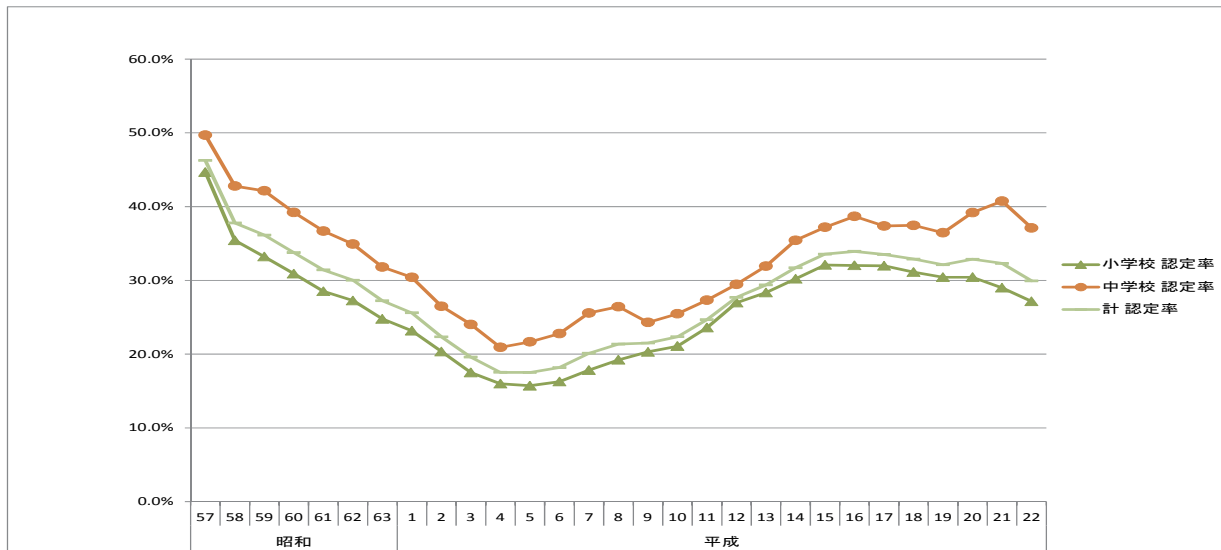
※ 「要保護者」とは生活保護基準に該当する保護者、「準要保護者」とは要保護者に準ずる程度に困窮している保護者を指す。

※ 要保護児童生徒について、就学援助法の対象者はその一部である（要保護児童生徒については、就学援助法の補助対象費目である学用品費、通学費、修学旅行費のうち、生活保護によって給付されている費目（学用品費・通学費）が補助対象から除かれるため）。

※ 出典：鳥咲子（2011）「未納問題から考える学校給食」付表、参議院事務局企画調整室『経済のプリズム』第 87 号のデータをもとに作成。

次に、荒川区の状況をより詳細にみる。図 33 に示すように、荒川区の就学援助の認定率は、平成 22 年度（当初認定）で、小学校で 27.2%、中学校で 37.1%となっている。時系列でみると、中学校の認定率は小学校のそれよりも常に高くなっている。

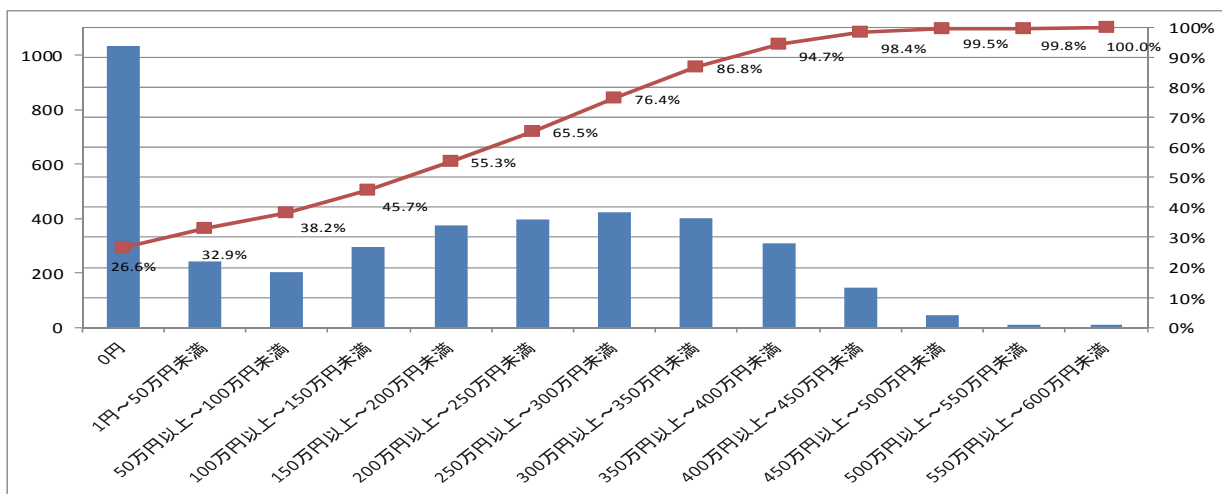
図 33 荒川区における就学援助認定率の推移



- ※ 平成 22 年度を除き年度末（3 月 31 日）現在の認定者数、平成 22 年度のみ当初認定数。
- ※ 昭和 58 年度から、就学援助の認定基準を生活保護基準額の 1.5 倍から 1.1 倍に見直し。
- ※ 平成 20 年度から、就学援助の認定基準を生活保護基準額の 1.1 倍から 1.2 倍に見直し。
- ※ 『中間報告書』で掲載したものである。ただし、データは最新にした。
- ※ 出典：荒川区教育委員会事務局学務課データより作成。

また、荒川区の平成 22 年度のデータによれば、就学援助を受給している保護者の所得分布は図 34 のようになっている。所得 0 円（生活保護受給世帯や非課税世帯等が含まれると推察される）は、全受給者（3,874 人）中の 1/4 強を占める。また、就学援助受給世帯の約半数（約 55%）が所得 200 万円未満に収まる。

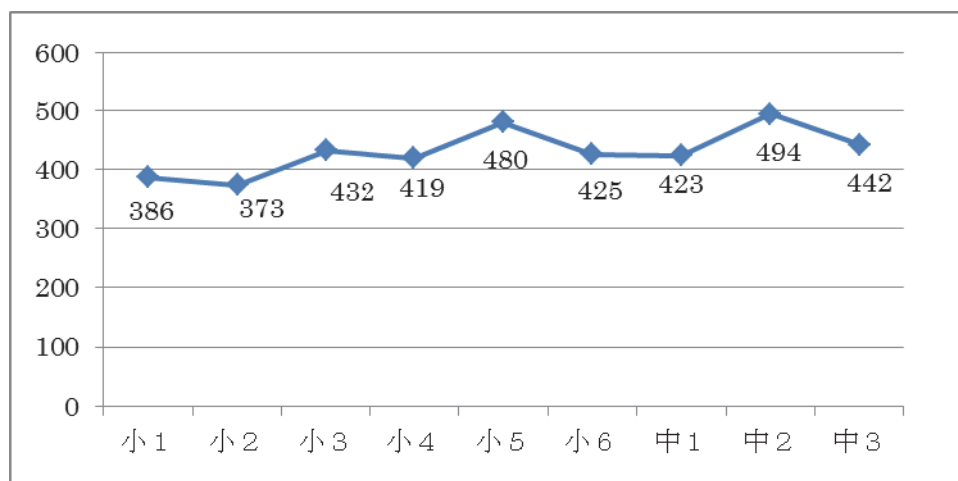
図 34 荒川区における平成 22 年度の就学援助受給世帯の所得分布（所得別）



- ※ 所得 0 円については、生活保護受給世帯や非課税世帯等が含まれると推察されるため、この数値はあくまで参考値である。
- ※ 出典：荒川区教育委員会事務局学務課データより作成。

同データを子どもの学年に着目して整理し直すと（図 35 参照）、就学援助の受給世帯数は、小学校低学年で若干少なく、また、小学校 5 年生および中学 2 年生で多いものの、それ以外では 400 名台前半である。

図 35 荒川区における平成 22 年度の就学援助受給世帯数（児童・生徒の学年別）



※ 出典：荒川区教育委員会事務局学務課データより作成。

## ② 義務教育以降の教育費

義務教育以降になると教育費は上昇し、保護者の負担も増える。前述の『平成 20 年度子どもの学習費調査』によると、全日制の高等学校に通う生徒にかかる学習費総額は、公立高校だと第 1 学年 576,528 円、第 2 学年 500,761 円、第 3 学年 468,564 円となっている。私立高校だと、第 1 学年 1,184,748 円、第 2 学年 923,445 円、第 3 学年 820,884 円である（表 58 参照）。公立と私立とでは 2 倍近い差がある。

表 58 公立高校および私立高校における学年別の学習費総額

公立高校(全日制)			私立高校(全日制)		
第1学年	第2学年	第3学年	第1学年	第2学年	第3学年
576,528	500,761	468,564	1,184,748	923,445	820,884

※出典：文部科学省（2010a）『平成 20 年度 子どもの学習費調査報告書』。

大学生の場合はどうか。日本学生支援機構の『平成 20 年度学生生活調査結果<sup>60</sup>』によれば、東京圏の昼間の短期大学ならびに 4 年制大学に通う学生の生活費は表 59 のようになっている。なお、ここでいう学生生活費とは「学費（授業料、その他の学校納付金、修学費、課外活動費、通学費の合計）と生活費（食費、住居・光熱費、保健衛生費、娯楽、嗜好費、その他の日常費の合計）」から構成されている。

同表をみると、東京圏で自宅通学をした場合、4 年制国立大学で約 112 万円、4 年制私立大学で約 177 万円かかる。また同条件で短期大学に通う場合は、公立で約 97 万円、私立で約 158 万円かかる。なお、『平成 21 年度文部科学白書』によれば、「大学卒業までに各家庭が負担する平均的な教育費は、公立の幼稚園から高校まで在学し国立大学に進学した場合が約 1,000 万円、それらが全て私立の場合で約 2,

<sup>60</sup> 日本学生支援機構（2010）『平成 20 年度 学生生活調査結果』。



300万円に上る<sup>61)</sup>という。

表 59 大学生（昼間部）の居住形態別・地域別学生生活費

(単位:円)

区分	自宅				学寮				
	国立	公立	私立	平均	国立	公立	私立	平均	
大学	東京圏	1,124,400	1,126,100	1,772,100	1,741,700	1,278,700	-	2,003,700	1,961,700
	京阪神	1,115,000	1,081,000	1,779,100	1,700,600	1,144,900	1,481,400	1,918,200	1,784,800
	その他	1,031,100	1,076,700	1,642,700	1,485,900	1,190,400	1,248,000	2,104,600	1,735,500
	全国	1,056,400	1,080,900	1,728,900	1,631,900	1,193,900	1,279,400	2,030,200	1,822,400
短期大学	東京圏	…	967,700	1,576,100	1,563,600	…	-	1,892,700	1,892,700
	京阪神	…	910,800	1,550,600	1,545,700	…	-	2,080,900	2,080,900
	その他	…	890,400	1,422,700	1,388,000	…	978,700	1,645,000	1,589,100
	全国	…	900,200	1,487,000	1,461,600	…	978,700	1,767,300	1,724,100

区分	下宿、アパート、その他				平均				
	国立	公立	私立	平均	国立	公立	私立	平均	
大学	東京圏	1,970,500	1,823,000	2,532,400	2,484,200	1,540,000	1,350,700	2,028,400	1,998,500
	京阪神	1,919,000	1,763,600	2,321,800	2,223,800	1,556,200	1,374,500	1,964,000	1,892,100
	その他	1,665,100	1,667,000	2,275,000	1,983,300	1,443,500	1,430,000	1,923,600	1,742,600
	全国	1,716,200	1,682,900	2,383,300	2,163,100	1,466,400	1,417,500	1,976,600	1,859,300
短期大学	東京圏	…	1,664,800	2,157,700	2,139,000	…	1,200,000	1,709,500	1,697,900
	京阪神	…	1,598,000	2,036,900	2,030,400	…	1,152,700	1,682,400	1,677,900
	その他	…	1,372,000	1,875,800	1,795,500	…	1,103,200	1,539,900	1,501,000
	全国	…	1,398,800	1,970,600	1,908,300	…	1,113,300	1,609,200	1,580,000

※ 「東京圏」とは、東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県をいう。

※ 「京阪神」とは、京都府・大阪府・兵庫県をいう。

※ 出典：日本学生支援機構(2010)『平成 20 年度 学生生活調査結果』。

このように子どもの教育費はかなり高額であるにもかかわらず、高校進学率は 90% 台後半であり、大学進学率も 50% を超えるほど高学歴化がすすんでいる。後述するように、失業率は学歴が高いほど低い傾向がある。こういった社会状況下では、子どもの貧困の連鎖を断ち切るために、義務教育段階の児童生徒に対する就学援助と同様、義務教育以降の教育に関しても、経済的支援を行う必要があると思われる。

高等学校の生徒に対しては、平成 22 年 4 月以降、公立高校の授業料無償化、国立私立の高等学校等に通学する生徒に対する高等学校等就学支援金の支給が開始され、生徒一般に広く経済的支援が行われている。これは給付の形での経済的支援である。

また、貸与の形での経済的支援としては、日本学生支援機構、特例民法法人、民間会社、自治体などが提供する奨学金事業や授業料減免制度がある。小中学生をも対象にもしているが、ここで取り上げた母子福祉資金貸付制度も貸与による経済的支援の方法の 1 つである。

さらに、東京都では「受験生チャレンジ支援貸付事業」を行っており、荒川区社会福祉協議会がその相談窓口になっている。これは、世帯の要件（総収入や預貯金額等）を満たす世帯の中学 3 年生、高校 3 年生に対し、入学試験に備えるために必要な学習塾等にかかる費用や、高校・大学の入学試験にかかる受験料を一定金額、無利子で貸し付ける制度である。前者にあたる学習塾等受講料貸付金では中学 3 年生・高校 3 年生ともにその限度額は 20 万円であり、後者にあたる受験料貸付金は中学 3 年生の限度額は 50,400 円（1 校あたり 23,000 円まで、4 回分の受験料まで）、高校生 3 年生で 105,000 円（1 校あたり 35,000 円まで、3 回分の受験料まで）である。受験生チャレンジ支援貸付事業では、高校や大学等に入学し、必要書類の提出など手続きをした場合、償還が免除される。以上のように義務教育等の教育

<sup>61)</sup> 文部科学省 (2009) 『平成 21 年度 文部科学白書』。

費に関する経済的支援は広く行われている。

### (3) 高校生に生ずる問題

区政は高校生に生ずる問題、例えば、高校生の長期欠席や中退の問題をカバーしきれていないと言える。それは、保育園、幼稚園、小学校、中学校に関しては、区は設置者として、これらの機関に通う子どもたちの問題に関与しうが、高校は都道府県の管轄であるためである。子ども家庭支援センターは、18歳までの子どもを対象としており、ひろば館・児童館も同様に18歳までの子どもが対象だが、高校生はほとんど訪れないという。このように高校生を含めた中学卒業以降の子どもは、いわば基礎自治体の支援の網の目から漏れがちな存在である。

本題に入る前に、荒川区における高校生の状況を確認しておこう。表60は平成21年度の荒川区立中学校卒業生の進路状況を示している。同表によれば、約96%が国公立立高校、他県の高校に進学している。専修学校進学、就職をしている生徒は1,044人のうち28人にすぎない。

表 60 平成 21 年度の荒川区立中学校卒業生の進路状況

項目 性別	第3学年在籍者数(特別支援学級に在籍する生徒を含む)	A 卒業者数(特別支援学級に在籍する生徒を含む)	B 進路が決定した生徒数						
			Bの合計	Bの内訳				(3)国立、他県の高等学校(私立を含む)	(4)専修学校、就職、その他
				都立高等学校合計	(1)都立高等学校		(2)都内私立高等学校		
				全日制	定時制				
男子	526	526	519	331	301	30	154	19	15
女子	518	518	515	346	305	41	144	12	13
合計	1044	1044	1034	677	606	71	298	31	28

※ 平成 22 年 3 月 31 日現在。

※ 出典：荒川区教育委員会指導室データより作成。

全国のデータでも高校進学率は90%台後半で推移している。このように中学卒業者の大多数が高等学校に進学しており、高校生に生ずる問題に目を向けることは子どもの貧困・社会排除問題の解消を考える上で重要である。

ここでは、高校生問題として、長期欠席者、中途退学者、高校卒業後の無業者に焦点をあてる。

#### ① 長期欠席

長期欠席とは、当該年度(4月1日から翌年3月31日まで)に30日以上欠席した児童生徒を指す。都立高校における長期欠席者およびその出現率の推移は表61の通りである。都立高校の長期欠席者数と出現率は、平成19年度が全日制で3,942人(出現率1.47)、定時制で1,712人(出現率28.91)、平成20年度が全日制で4,103人(出現率1.54)、定時制で1,786人(出現率30.22)、平成21年度が全日制で4,150人(出現率1.41)、定時制で1,661人(出現率29.73)である。長期欠席者の比率(出現率)

は、全日制で 1.5% 周辺、定時制で 20% 台後半から 30% 台前半で推移している。

表 61 都立高校における長期欠席者数およびその出現率の推移

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
全日制 (出現率)	3,942 (1.47)	4,103 (1.54)	4,150 (1.41)
定時制 (出現率)	1,712 (28.91)	1,786 (30.22)	1,661 (29.73)

※ 表中の ( ) は、出現率 (長期欠席者数/生徒総数×100) を表す。

※ 出典：東京都教育委員会 (2010) 『平成 21 年度における児童・生徒の問題行動等の実態について』。

長期欠席の理由をしてみると (表 62 参照)、「家計が苦しく教育費が出せないとか、生徒が働いて家計を助けなければならない等」の経済的理由の割合は他の事由に比べて低い。平成 19 年度から平成 21 年度の間では、全日制で 1% 台後半から 2% 台後半の間で、定時制で 3% 前半から 4% 前半の間で推移している。特に、定時制では長期欠席の理由として経済的理由が占める割合は、逐年的に増えている。ただし、これは都立高校における事態であって、学費のかかる私立高校では様相は異なるかもしれない。なお、長期欠席の理由として最も多いのは、「何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、生徒が登校しないあるいはしたくてもできない状況」と定義されている不登校である。もっとも、世帯の経済的貧困が遠因となり、不登校が発生する場合もあろう。

表 62 都立高校における長期欠席者の理由の推移

[単位：人] (表 4-2)

項目	校種 年度	全 日 制			定 時 制		
		19年度	20年度	21年度	19年度	20年度	21年度
病気		299 ( 17.46 )	362 ( 20.27 )	375 ( 22.58 )	296 ( 7.51 )	294 ( 7.17 )	297 ( 7.16 )
経済的理由		50 ( 2.92 )	33 ( 1.85 )	39 ( 2.35 )	131 ( 3.32 )	144 ( 3.51 )	172 ( 4.14 )
不登校		867 ( 50.64 )	997 ( 55.82 )	921 ( 55.45 )	2,183 ( 55.38 )	2,231 ( 54.37 )	2,578 ( 62.12 )
その他		496 ( 28.97 )	394 ( 22.06 )	326 ( 19.63 )	1,332 ( 33.79 )	1,434 ( 34.95 )	1,103 ( 26.58 )
計		1,712 ( 100 )	1,786 ( 100 )	1,661 ( 100 )	3,942 ( 100 )	4,103 ( 100 )	4,150 ( 100 )

※表中の ( ) は、長期欠席者数にしめる割合 (該当者数/長期欠席者数×100) を表す。

※：「病気」とは、本人の心身の故障等 (けがを含む) により、入院、通院、自宅療養等のため、長期欠席した者。

：「経済的理由」とは、家計が苦しく教育費が出せないとか、生徒が働いて家計を助けなければならない等の理由で長期欠席した者。

：「不登校」とは、何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは、社会的要因・背景により、生徒が登校しないあるいはしたくてもできない状況にある者。

：「その他」とは、「病気」「経済的理由」「不登校」のいずれにも該当しない理由により長期欠席した者 (具体例としては、保護者の教育に関する考え方、無理解・無関心、家族の介護、家事手伝いなどの家庭の事情から長期欠席している者、欠席理由が 2 つ以上有り (例えば「病気」と「不登校」など)、主たる理由が特定できない者)。

※ 出典：東京都教育委員会 (2010) 『平成 21 年度における児童・生徒の問題行動等の実態について』。

不登校の問題は、小・中学生の場合も含めて社会的にクローズアップされており、自治体、教育委員会、学校は対策に力を入れている。具体的な取組としては、学校生活への適応や学校復帰を手助けするスクール・カウンセラーの配置、昼夜間定時制高校、チャレンジスクール<sup>62</sup>、エンカレッジスクール<sup>63</sup>、トライネットスクール<sup>64</sup>などの多様な形態の高校の設置である。

## ② 中途退学

中途退学とは、当該年度の途中に校長の許可を受けて、又は懲戒処分を受けて退学した者等を指し、他校への転学者及び学校教育法施行規則第 69 条第 6 号の規定（いわゆる飛び入学）により大学へ進学した者は含まない。都立高校における中途退学者数およびその出現率の推移は表 63 の通りである。

都立高校における中途退学者の割合は、全日制では 2% 台前半で大きな変動はないものの、定時制では近年、減少傾向にある。しかし、青砥（2009）が記述するように、入学者の半数近くが卒業しない高校<sup>65</sup>もあると思われる。

表 63 都立高校における中途退学者数のと出現率の推移

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
全日制 (出現率)	3,177 (2.4)	3,308 (2.6)	3,045 (2.4)	2,941 (2.4)	2,888 (2.4)	2,586 (2.2)	2,512 (2.2)
定時制 (出現率)	2,242 (16.7)	1,962 (15.4)	2,058 (15.9)	2,117 (15.9)	2,168 (16.4)	2,108 (15.4)	1,869 (13.7)

※表中の（ ）は、出現率（中途退学者数／生徒総数×100）を表す。

※出典：東京都教育委員会『児童・生徒の問題行動等の実態について』、平成 18～20 年度版。

なお、東京都では、高校中退者に対して以下のような対応を行い、問題解決に取り組んでいる<sup>66</sup>。

- (1) 進級・卒業規定の見直し・弾力的指導
- (2) 体験的な学習や課題解決的な学習重視の指導
- (3) 学業不振の生徒に対する個別相談・補充指導の実施
- (4) 中途退学防止のための少人数指導の実施
- (5) 中学生の体験入学や授業公開の実施
- (6) 中途退学防止改善計画書の作成指導
- (7) 青少年リスタートプレイスの実施

<sup>62</sup> チャレンジスクールとは、東京都教育委員会の定義によれば「小・中学校での不登校や高校での中途退学を経験した生徒など、これまで能力や適性を十分に生かしきれなかった生徒が、自分の目標を見つけ、それに向かってチャレンジする」高校を指す。

<sup>63</sup> エンカレッジスクールとは、東京都教育委員会の定義によれば、「小・中学校で十分能力を発揮できなかった生徒のやる気を育て、頑張りを励まし、応援する」高校であり、全日制普通科高校の中から東京都教育委員会が指定する。

<sup>64</sup> トライネットスクールとは、東京都教育委員会の定義によれば、引きこもりなどをしながら学ぶ意欲のある生徒、高卒資格を持たない学びなおしをしたい社会人など「誰でも」が、インターネット等の活用を通じて「いつでもどこでも」、学べる高校である。

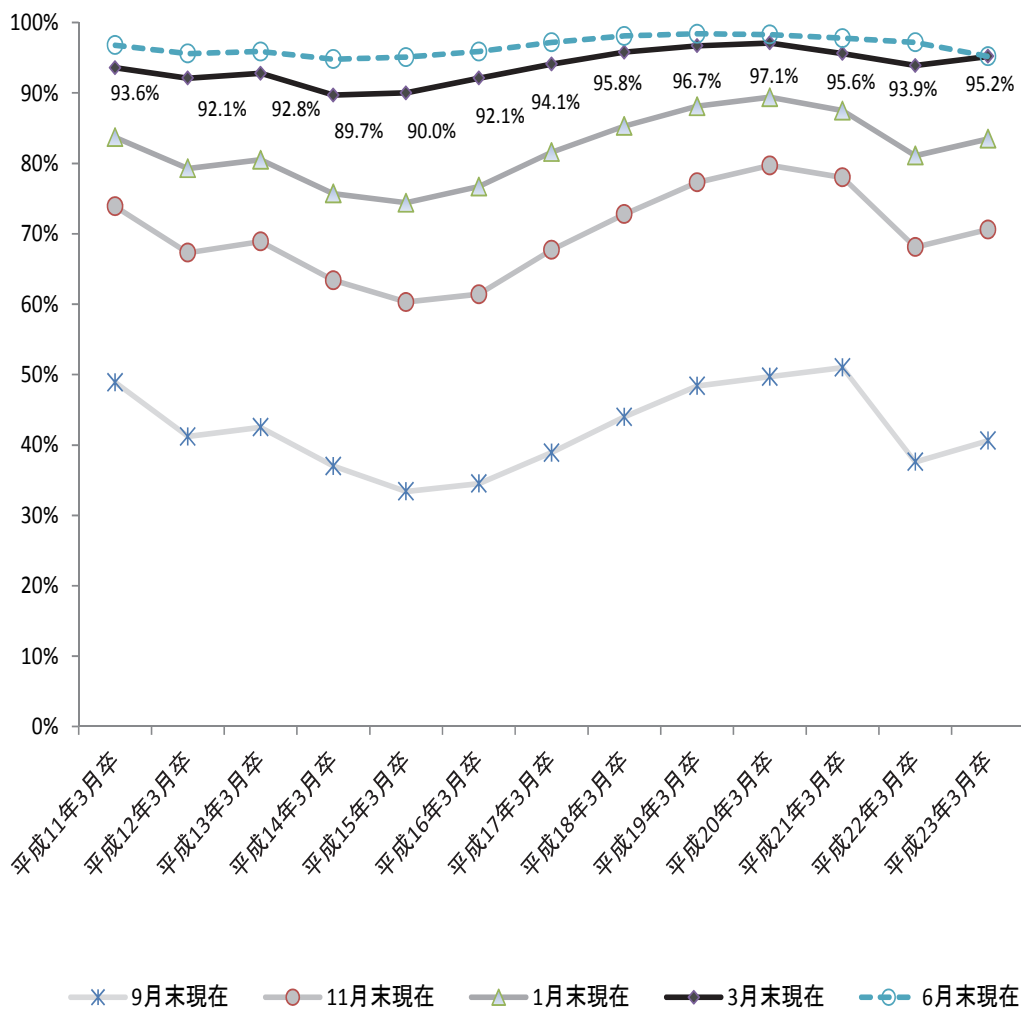
<sup>65</sup> 青砥恭（2009）『ドキュメント高校中退』、筑摩書房。

<sup>66</sup> 東京都教育委員会（2010）『平成 21 年度における児童・生徒の問題行動等の実態について』。

### ③ 卒業後の無業

高校生3年生の3月末時点の就職内定率は、平成10年代を通じて90%台で推移してきた（表64参照）。この数値は高いように感じられるが、就職を希望する生徒の大多数の就職が決まったというわけではない。就職内定率の算出方法を考慮する必要がある。就職内定率は、各調査時点の求職者数（学校又は公共職業安定所の紹介を希望する者）に占める就職内定者数（学校又は公共職業安定所の紹介によって内定した者）の割合を示したものである。つまり、各調査時点で就職を希望していない生徒は分母に含まれておらず、そのため、当初は就職を希望しながらも就職先が決まらず途中でその希望を断念した生徒は分母に含まれていない。

表 64 全国における高校新卒者の就職内定率の推移



※23年3月卒の数には東日本大震災の影響により集計できなかった、岩手県、宮城県、福島県の求人数、求職者数及び就職者数の一部の数が含まれていない。

※出典：厚生労働省（2011）『平成22年度「高校・中学新卒者の就職内定状況等」取りまとめ』。

また、進学や就職をせず、職業訓練を受けるでもなく、一時的な仕事にも就かない者、いわゆる無業者の存在にも着目する必要がある。平成 22 年 3 月の卒業生のうち、無業者は全国で約 6 万人 (5.6%)、東京都では約 9 千人 (9.3%) いる (表 65 参照)。

表 65 全国および東京都における平成 22 年 3 月の高等学校卒業生の進路の内訳

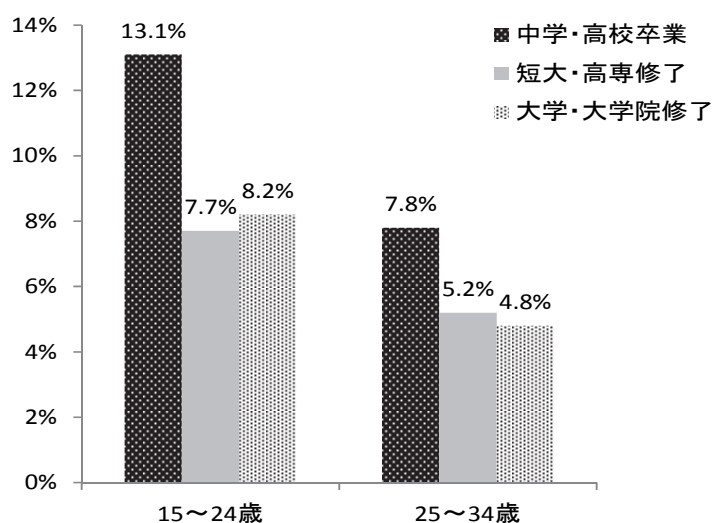
	東京都		全国	
	実数	割合	実数	割合
大学等進学者	63,553	65.4%	580,578	54.3%
専修学校(専門課程)進学者	10,073	10.4%	170,182	15.9%
専修学校(一般課程)等入学者	7,363	7.6%	67,876	6.3%
公共職業能力開発施設等入学者	359	0.4%	7,689	0.7%
就職者	5,578	5.7%	167,370	15.7%
一時的な仕事に就いた者	1,301	1.3%	15,553	1.5%
上記以外の者(=無業者)	9,010	9.3%	59,582	5.6%
不詳・死亡の者	7	0.0%	299	0.0%
合計(=高等学校卒業生数)	97,244	100.0%	1,069,129	100.0%

※出典：文部科学省 (2010b) 『学校基本調査 平成 22 年度版』。

#### ④ 支援の方向性への示唆—イギリスのコネクションズ・サービスを参考に

高校生の長期欠席、中途退学、学卒時の無業は、就労上の困難につながり、ひいては将来の貧困・社会排除につながる危険性がある。図 36 は 15 歳～24 歳および 25 歳～34 歳における学歴別の完全失業率 (平成 22 年平均) を示したものである。同図に示されるように、中学校・高校卒業者の失業率は他の学歴のそれに比べて高い。また、新規学卒一斉採用の雇用慣行がある日本では、学卒時に非正規雇用の職についたり無業者になることは、その後の不安定雇用との結びつきやすさを意味している。そのため、高校中退や学卒無業を未然に防ぐような試み、別の言葉で言えば、職業生活を含めた社会生活にスムーズに移行できるような仕組みづくりが必要であろう。

図 36 年齢階級別、学歴別、完全失業率 (平成 22 年平均)



※出典：総務省 (2011) 『労働力調査 (詳細集計) 平成 22 年平均 (速報)』。

そこで参考となるのが日本よりも先んじて、子どもの貧困・社会排除問題や若者の職業への移行について問題を抱えていたイギリスの試みである。イギリスでは、1970年代以降、スタグフレーションの進行や重工業・製造業の衰退によって、若年失業率が急激に上昇していた。同国には、若者支援の長い歴史があるものの、従来行われてきた支援は、各支援機関が個別にサービスを提供するものであったため、若者が抱える複合的な問題に対して、継続的な支援を行うことが難しかった。こうした制約を乗り越え、若者に長期にわたって組織横断的な支援を行うのが、コネクションズ・サービスの取り組み<sup>67</sup>である。

コネクションズ・サービスは、若者が大人の社会生活や職業生活にスムーズに移行できるよう支援することを目的に、2001年に始まった。支援の対象となるのは13歳から19歳までの若者（学習困難や障がいがある場合は24歳まで）であり、特にニートや社会排除になる虞のある若者の支援に力を入れている。

コネクションズ・サービスの実施主体は、全国47地域にあるコネクションズ・パートナーシップであり、パートナーシップは、地方自治体、学校、警察、職業紹介・訓練に関わる民間企業、ボランティア、NPO法人等で構成されている。つまり、コネクションズ・サービスは、1つの固定された組織体によってではなく、ネットワークの統合体によって提供されている。若者に対する実質的な支援は、パーソナル・アドバイザー（PA）と呼ばれるコネクションズ・パートナーシップに雇用される相談員によって行われている。1人のパーソナル・アドバイザー（PA）が特定の若者を継続的に支援する。パーソナル・アドバイザー（PA）がサポートする領域は、就学・就業といった進路に関わる内容から、麻薬乱用、いじめ、若年出産に至るまで幅広い。

コネクションズ・サービスでは、義務教育から離学する前の段階（なお、イギリスでは、16歳の誕生日までが義務教育年齢である）である13歳時点から、特にリスクを抱えた子どもの把握に努めている。13歳時点の基本データ（名前、性別、住居、連絡先等）や義務教育終了時点での進路情報は、CCIS（Client Caseload Information System：受益者取扱事項情報システム）と呼ばれるデータベースを通じて、学校（ただし公立学校のみ）からパートナーシップへと伝達される。この情報に基づいてパートナーシップは継続したサポートを行っている。なお、学校とパートナーシップの間では、支援活動の目的や若者の人権、収集資料に関して同意書が交わされている。

パーソナル・アドバイザー（PA）の活動は、学校内での活動と学校外での活動があり、学校内の活動としては、職業教育やキャリアガイダンスを行うことである。また、学校外の活動としては、前述のCCISのデータに基づいて、義務教育終了後の若者の進路を継続して確認することである。進学者には1年に1度、ニートには3か月に1度コンタクトをとり支援するよう定められている。

コネクションズ・サービスにおける具体的目標は、①ニート状態の若者の比率を減少させること、②16歳で公的な資格なしに義務教育を終える若者の数を減らすこと、③低学力の生徒の学力を引き上げ、不登校生徒を減らすこと、④義務教育後の進学者を増やすこと、⑤未婚の母、施設出身者、犯罪歴のある若者において教育や雇用あるいは訓練を受けている者（Young people in Education, Employment or

<sup>67</sup> コネクションズ・サービスの取り組みの説明は、主に以下の情報を参考にした。

- ・内閣府政策統括官共生社会政策担当（2009）『英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書』。
- ・労働政策研究・研修機構（2005）『若者就業支援の現状と課題—イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から』。
- ・宮本みち子（2004）「社会的排除と若年無業—イギリス・スウェーデンの対応」『日本労働研究雑誌』第533号。

**Training : ETT)** の割合を増やすこと、薬物使用者のサポートを増やすことである。

コネクションズ・サービスの試みは、中学卒業以降の子どもの状況の把握や、困難を抱えた子どもに対する継続的支援が難しい日本の現状に多くの示唆を与えてくれると思われる。



## V あらかわシステム

荒川区では、子どもの貧困・社会排除問題の解決に向けて、既に様々な政策・施策を実施している。

ここでは、子どもの貧困・社会排除問題に対する荒川区の取り組みの現状を整理するとともに、今後の方向性として、あらかわシステムの構築を提言する。併せて、あらかわシステムの中で実施することが期待される具体的な政策・施策について提言する。

### 1 あらかわシステムとは

ここでは、荒川区が今後、子どもの貧困・社会排除問題に取り組む方向性として、「あらかわシステム」を提示する。

既に見てきたように、子どもの貧困・社会排除問題は複雑な要因が絡み合って発生しており、問題状況の解消に向けて有効な政策・施策を打ち出すためには、包括的な対応が可能なシステムの構築が必要不可欠である。

システムとは、抽象的に言うと、入力する対象、つまりインプット（インポート）があつて、それを変換（トランスフォーメーション）し、成果を出す（アウトプット）ものである。変換に当たっては、いくつかのシステムの構成部分（コンポーネント）がそれぞれの機能を発揮する。その機能は相互補完的であつて、それぞれが然るべき働きをしなければ、システム全体が機能しなくなる。インプット、変換、構成部分、アウトプットはシステム用語である。

子どもの貧困・社会排除問題の解消を目指した「あらかわシステム」においては、インプットは支援を必要とする子どもと世帯・保護者であり、システムにとっての成果はそうした世帯・子どもの貧困・社会排除からの一層の離脱、さらにはより高い自立である。また、「あらかわシステム」の構成部分は、「ドメイン、目標、指標」、「組織・人材」、「社会関係資本（地域力）」、「多様な政策・施策」の4つであり、「あらかわシステム」はこれら4つの構成部分が相互に影響しあう包括的なシステムである。

図 37 に、「あらかわシステム」の概要図を示した。ここでは同図について簡単に説明したい。

II では、子どもの貧困・社会排除の発生について、「リスク」、「決定因子」、「子どもの貧困・社会排除」というプロセスがあることを示した。子どもの貧困・社会排除の状態に陥るリスクを持っている世帯については、そのシグナルを早期に発見し、リスクを軽減することが必要となる。シグナルを発見した場合、「あらかわシステム」の4つの構成部分が連携して、包括的にそのリスクを軽減するための方法を提供し、対応する。対応が成功すれば、当該世帯・子どもは、子どもの貧困・社会排除の状況に陥ることを回避できる。

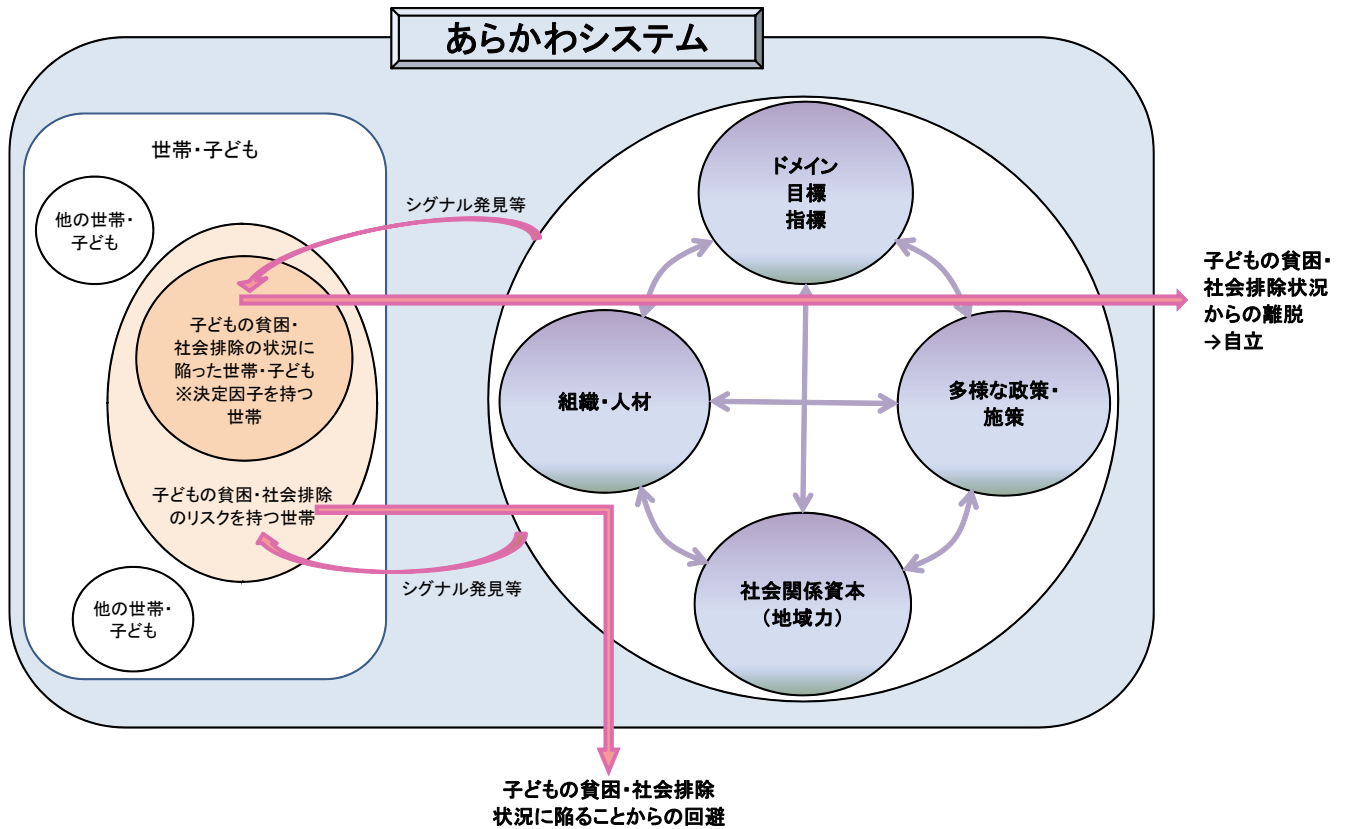
一方、リスクを持っておりかつ決定因子も持っている場合は子どもの貧困・社会排除の状況に陥ることとなるが、そのような状況に陥ってしまった世帯・子どもに対しても、まずシグナルを発見し、その状況に応じて「あらかわシステム」が包括的に対応することとなる。対応が成功すれば、当該世帯・子どもは、子どもの貧困・社会排除の状況から離脱し、さらには自立していくことができる。

このようなシステムが有効に機能しうるか否かは、システムを構成する各構成部分が適切にシステム

に組み込まれているか、また有機的に連携しているかに左右されるため、各構成部分の強化を図ることだけでなく、その連携を強めることが重要である。概括的にいうと、ドメイン、目標、指標は支援についてどのように考え、いかに行動すべきかの基本的判断基準になる。組織・人材はいうまでもなく支援を具体的に立案したり、実行したりする担い手である。社会関係資本は支援に際し行政を補完する。政策・施策はいかなる支援が可能かを示すとともに、その限界も提示するものである。

以下、「あらかわシステム」を構成する4つの構成部分ごとに、荒川区に対する政策提言を行う。

図 37 あらかわシステム



## 2 ドメイン・目標・指標

### (1) ドメインや「子どもの貧困・社会排除問題」視点の共有

ここで言うドメインとは、組織の活動領域のことである。ドメインが組織全体に浸透することにより、それは組織文化の中核となる。政策・施策は、組織内部で広く共有されている意義と結びつくことにより、その正当性を高め、政策・施策に関わる者の意欲をも高める。つまり、組織内における政策・施策の意義が共有されているかどうか、政策・施策の有効性を規定することになる。政策・施策には多くの場合、それぞれに根拠法があり、その冒頭において意義、目的、主旨などがうたわれ、有意性の価値基準が提示されている。それらの価値基準を後押しするような組織文化が明示され、共有されている場合、システムは一段と活性化する。

荒川区では、「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメインを設定し、『荒川区基本構想』において、おおむね 20 年後の目指すべき将来像として「幸福実感都市あらかわ」を掲げ、生涯健康都市、子育て教育都市、産業革新都市、環境先進都市、文化創造都市、安全安心都市という 6 つの都市像を目指すべき姿として明確に打ち出している。また、『荒川区基本計画』並びに『荒川区実施計画』でも、「幸福実感都市あらかわ」の実現に向けた政策・施策が設定されている。子どもの不幸の最たる要因の 1 つである子どもの貧困・社会排除問題が荒川区自治総合研究所の研究テーマとして取り上げられたのも、「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメインを、不幸を減らすという観点から実現するために他ならない。

このようなドメインの設定は、職員の動機づけや問題意識の共有の点で有効である。そこで、子どもの貧困・社会排除問題に対応するに当たっては、「区政は区民を幸せにするシステムである」という荒川区のドメインと子どもの貧困・社会排除問題を結び付け、不幸を減らすという観点からこの問題に取り組むことを明確に打ち出し、子どもの貧困・社会排除の状況から当該世帯・子どもを離脱、さらには自立させる意義を共有することが重要である。これにより職員の動機づけを図るとともに、子どもの貧困・社会排除問題の存在を認識し、そうした問題意識を関係者間で共有することが可能となる。

意識を共有する関係者には、区職員はもちろん、区民も含まれる。行政、区民、NPO、企業などが一体となって子どもの貧困・社会排除に取り組んでいくために、キャンペーンなどを実施して子どもの貧困・社会排除問題の解消の重要性を適宜 PR したりすることも必要であろう。

### (2) 目標・指標の設定

荒川区において子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けた政策・施策を策定する際には、その政策・施策の目標を具体的に設定し、その目標を測定することができる指標を設定することが有効である。目標の達成度を指標で測定することで、PDCA サイクル（Plan（計画）－Do（実行）－Check（評価）－Action（改善））にもとづき施策・政策を練り直すことが可能になる。

目標の設定に当たっては、目標の達成がドメインの実現に資すること、区民や行政の努力が反映されるものであること、計測可能なものであること、わかりやすいこと、他の目標とのバランスがとれていることなどを考慮する必要がある。

例えば、『荒川区学校教育ビジョン』では、中長期的な目標として「未来を拓き、たくましく生きる子どもを育成する」ことを掲げ、子どもの個性・能力、豊かな心、健康・体力といった3分野における育成、開花を目指している。また、既に『荒川区基本計画』では、多くの分野について指標化と目標値の設定が試みられている。例えば、子どもの貧困・社会排除問題の関係では、子ども家庭支援センターが、児童虐待新規取扱件数、荒川区内養育家庭数、地域交流室稼働率などの指標を設定している。目標としては、朝食を摂っている子どもの割合を100%にすること、小学校不登校児童の出現率を0.05%にすることなどが設定されている（いずれも平成28年度までの目標値）。

なお、ユニセフのイノチェンティ研究所による『先進国における子どもの幸せ～生活と福祉の総合的評価』では、子どもの幸せを、物質的幸せ、健康・安全、教育、人との関係(家族関係を含む)、行動・リスク、主観的幸福という6つの次元に分類し、各要素の指標を示している(表66参照)<sup>68</sup>。

このように、子どもの貧困・社会排除問題に取り組むに当たっては、各支援部署において、ドメインを具現化した目標、指標の設定を行うことが重要である。その際は、財政状況も十分考慮した上で、緊急性の高い分野を優先して行うことが必要である。PDCAサイクルの循環の中で、ドメインに基づいた目標の達成度合いを指標で絶えず測定し、政策・施策を改善していくことにより、子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けて前進していくことが可能となる。

---

<sup>68</sup> UNICEF Innocenti Research Centre (2007) *An Overview of Child Well-Being in Rich Countries*. : 国立教育政策研究所 訳 (2010) 『先進国における子どもの幸せ—生活と福祉の総合的評価』

表 66 子どもの幸せ（ウェルビーイング）の指標

次元	要素	指標
物質的幸福	相対的所得貧困	・所得が全国民の所得中央値の50%以下の家庭の子どもの割合
	無職の家庭	・勤労成人のいない家庭で生活している子どもの割合
	報告された剥奪	・家庭の豊かさが低いと答えた子どもの割合 ・教育資源がほとんど無いと答えた子どもの割合 ・家庭にある本が10冊未満であると答えた子どもの割合
健康と安全	0-1歳児の健康	・新生児1,000人に対して1歳未満で死亡する乳児の数 ・低出生体重(2,500g未満)乳児の割合
	予防医療	・12～23か月の子どものうち、はしか、ジフテリア、ポリオの予防注射を行った子どもの割合
	安全	・0～19歳の子ども10万人あたり、事故または外傷によって死亡する子どもの人数
教育に関する幸福	15歳での学習到達度	・読解力の平均到達度 ・数学的リテラシーの平均到達度 ・理科的リテラシーの平均到達度
	基礎教育以降の教育	・15～19歳で教育を受け続けている人の割合
	雇用への移行	・15～19歳で教育や訓練を受けておらず、雇用もされていない人の割合 ・低技能職につくことを予期している15歳児の割合
友人や家族関係	家族構成	・ひとり親家庭に暮らす子どもの割合 ・「ステップファミリー」(複合家族)と暮らす子どもの割合
	家族関係	・1日で一番手間をかける食事を週に1度以上親と一緒に取ると答えた子どもの割合 ・親が自分と「話をするためだけに」時間を使ってくれると答えた子どもの割合
	友人関係	・友人が「親切で、困っている時に助けてくれる」と思うと答えた11歳・13歳・15歳児の割合
日常生活上のリスク	健康に関する行動	・朝食を食べる子どもの割合 ・毎日果物を食べる子どもの割合 ・身体的に活発な子どもの割合 ・太りすぎの子どもの割合
	リスクに関する行動	・喫煙する15歳児の割合 ・2回以上泥酔経験のある子どもの割合 ・大麻を使う子どもの割合 ・15歳までに性経験のある子どもの割合 ・コンドームを使う子どもの割合 ・10代での出産率
	暴力の経験	・過去12か月以内に暴力沙汰に関与した11歳・13歳・15歳児の割合 ・過去2か月以内にいじめられたと答えた子どもの割合
主観的な幸福	健康	・自分の健康状態を「まあまあ」または「悪い」以上ではないと評価した子どもの割合
	学校生活	・「学校が大好き」な子どもの割合
	個人的幸福	・「生活満足度尺度」で真ん中より上だと自分を評価している子どもの割合 ・個人的幸福について否定的に答えた子どもの割合

※ 出典：UNICEF Innocenti Research Centre (2007) *An Overview of Child Well-Being in Rich Countries*.

※ 訳は国立教育政策研究所 訳 (2010) 『先進国における子どもの幸せ—生活と福祉の総合的評価』を一部改編。

### 3 組織・人材

#### (1) 組織体制の強化

子どもの貧困・社会排除問題に関する政策・施策の実施に当たって、十分な協業体制が担保されていない場合、当該政策・施策の十分な効果が発揮されない恐れがある。旧来の伝統的な官僚制モデルの組織においては、セクショナリズムなどの官僚制の逆機能が作用するため、連携、コラボレーションといった機能がうまく作用しない可能性がある。

他の多くの自治体と同様に、荒川区は既に伝統的官僚制モデルを脱しており、新しいモデル（ニューマネジリアリズムのモデル）へと移行しつつある。このような状況は、バーンズとストーカー（1961）が指摘したとおり、各行政組織がニューマネジリアリズムの旗印のもと伝統的・官僚制モデルから新モデルに移行しつつあることを表している<sup>69</sup>といえる。双方のモデルの特徴を対比すると、図 38 のようになる。

図 38 自治体の行政組織の新旧モデル

伝統的な官僚制モデル		ニューマネジリアリズムのモデル
自己完結的	→	進化的
準独占的	→	競争的
階層・中央集権	→	契約と影響によるマネジメント
サービスの直接管理	→	委譲・委託
均一で標準化されたサービス	→	住民本位、質と選択
安定雇用	→	フレキシブルな雇用構造

新モデルに近接するほど、サービスを供給する側（サプライサイド）からの対応ではなく、サービスを受ける側（デマンドサイド）から見た対応、つまり区民の視点に立った住民本位の取り組みが可能となる。また、今後は、行政だけが排他的にサービス供給を行うのではなく、区民やNPO、企業なども巻き込んでいくことが必要であろう。

子どもの貧困・社会排除問題は、就労や教育の問題、生活保障の問題、養育力の問題など、非常に複合的な問題であるため、これまで以上に包括的な対応をしていくためには、前述したようなことを十分踏まえ、本問題に関わる区の様々な部門の壁を超えて横断的に取り組むための仕組みの構築を検討することが望ましい。そこで、子どもの貧困・社会排除問題へ対応するための体制強化として、次の2点を提言する。

第1は、「子どもの貧困・社会排除問題対策本部会（以下「本部会」という。）」の役割の強化である。本部会は、『中間報告書』の提言を受けて平成22年度に設置された、子どもの貧困・社会排除問題に関

<sup>69</sup> Burns, T. and Stalker, G. M. (1961) *The Management of Innovation*, Tavistock Publications.

する対応方針の決定、施策の立案・評価・改善などを行う司令塔的な役割を持つ組織である。区長、副区長、教育長以下、関連所属の管理職で構成され、アドバイザーとして当研究所副所長が参加している。今後は、本部会の司令塔としての役割を一層強化し、各支援部署や地域との連携をコーディネートし、目標・指標の設定、政策・施策の評価・改善を先導する役割を本部会が担っていくことが求められる。

また、本部会の下部組織として、本研究プロジェクトにおいて設置したワーキング・グループを継続設置することも有効であろう。既存のケース会議も連携に資する組織ではあるが、特定ケースに対応するために開催されるものであるため、子どもの貧困・社会排除問題全般についての意見交換、情報の共有化を図ることができる仕組みがあることが望ましい。子どもの貧困・社会排除問題に関わる様々な部署の職員がワーキング・グループを通じて情報交換をしたり、個別ケースの対応策を協議したり、施策の検討をしていくことで、この問題の解消に寄与することができると考えられる。

第2が、支援部署の連携の強化である。既に述べたように、子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けて有効な対策を講じるためには、様々な担当部署を連携させるための常設的な仕組みを構築することが重要となる。そこで、各支援部署やケース会議等の会議体の組織横断的な連携を強めることが重要である。その際には、先に述べた本部会が、各組織や会議体の連携の司令塔として機能することが望ましい。ケース会議は、子どもの貧困・社会排除の状況にある世帯に対し、関連する支援部署が集まり、情報を共有したり支援の方向性を議論したりする場である。より有効な支援を行うためには、区の支援部署に加え、医師や警察など、当該ケースに関わるあらゆる専門家が集まり、情報を共有したり対応策を議論したりすることが有効である。さらに、ケースによっては、必要に応じて当事者の参加についても検討する余地はあろう。

## (2) シグナル発見の仕組みの構築

子どもの貧困・社会排除のシグナルを早期に発見し、早期に支援することは、複合的で深刻な状況に陥る前の対策として非常に重要である。シグナルを発見する場所は、新生児訪問、保護者や子どもの電話相談など、既に様々な場所にある。しかしながら、各部署で子どもの貧困・社会排除という視点からシグナルを発見できているとは必ずしも言えないのが現状である。

そこで、子どもの貧困・社会排除という視点から、保護者・世帯及び子どものシグナルを発見できるような仕組みを構築することが望ましい。具体的には、シグナルをチェックすることができるリストを作成し、関係者に周知徹底することが有効であろう。

しかしながら、保護者と子どもとはシグナルを発見する場所が異なる。例えば、保護者の場合には、保護者側から区にアクセスして来なければシグナルを発見しにくい。つまり、特に区と関わりのない、支援を求めている保護者の場合、シグナルを発見することが難しい。一方で、子どもの場合、保育園、幼稚園、小学校、中学校、高校といったシグナルを発見できる可能性のある支援部署が存在する。そのため、シグナルチェックシートは、保護者と子どものそれぞれの視点から作成することが重要であろう。ただ、子どもの場合、ライフステージごとにシグナルを発見する支援部署が異なってくるため、子どものライフステージに沿ったチェックシートを作成することが有効であろう。なお、子どもの場合、高校生になると区との接点が少なくなることから、シグナルを発見しにくくなるという問題があるため、現在でも荒川区では高校との連携に努めているところではあるが、これまで以上に高校に働きかけを行い、連携を強化して子どもの貧困・社会排除問題に取り組むことが重要であろう。

また、本報告書では、複合的な子どもの貧困・社会排除の状況に関し、「リスク」、「決定因子」、「子どもの貧困・社会排除」という流れを示してきたが、各段階でシグナルの現れ方が違う可能性があるため、それぞれの段階についてのシグナルチェックシートを作成する必要があるだろう。例えば、リスクの段階では子どもの貧困・社会排除の問題が顕在化していないため、シグナルの発見が難しいと思われるが、子どもの貧困・社会排除の状況に陥っている子どもないし保護者については問題が顕在化しているため、比較的シグナルを発見しやすいと考えられる。このシグナルの現れ方を十分考慮した上でシグナルチェックシートを作成することが、シグナルを適切に捉えるために重要である。

### (3) 人材の強化

子どもの貧困・社会排除問題は非常に複合的な要因が絡み合って発生しており、その対応も非常に難しいため、適切な対応をしていくためにはいかに人材を強化していくかが重要となる。

人材育成は荒川区が非常に力を入れている分野であり、荒川区では、平成 19 年度に『新しい時代に対応した人事戦略構想』を策定し、そこでは人材育成や人材の発掘などの方針が示されている。今後は、子どもの貧困・社会排除問題に対応できるようなスペシャリストの育成についても、戦略的に取り組んでいくことが望ましい。

例えば、現在も実施しているところではあるが、教員 OB などの登用及び子どもの貧困・社会排除問題に関連する部署への配置、児童相談所への職員の派遣などを強化していくことが望ましい。また、現在も特別区職員研修所が実施している保育・子育てや児童虐待に関する専門研修などへ職員を派遣しているところだが、今後は、このような福祉・子育て・教育などに関する外部の専門研修に、より積極的に職員を送り出すことにより、一層のスペシャリストの育成に努めていくことが重要である。さらに、子どもの貧困・社会排除問題に関連する部署に職員を長期間配属することにより、職員にノウハウを身に付けさせ、スペシャリスト化を図っていくことも有効であろう。

さらに、荒川区の研修組織である荒川区職員ビジネスカレッジ (ABC) の場などを活用して子どもの貧困・社会排除問題に関する研修会等を開催することにより、子どもの貧困・社会排除問題に関する職員の意識や知識の向上を図ることも有効であろう。



## 4 社会関係資本（地域力）

社会関係資本については、既にその考え方と荒川区の具体的な状況に触れた。従来、社会関係資本は、様々な問題に関する経済コストを低下させるという側面が強調されてきた。子どもの貧困・社会排除問題に関してもそうした側面はあると思われるが、遥かに重要なのは、公式・非公式の組織、社会的ネットワークが構築され、より多くの区民がそれらに包み込まれることによって、相互の見守り、寄り添い、助け合い、信頼関係の構築のきっかけが増えることである。このような点から、社会関係資本は、子どもの貧困・社会排除を抑制する効果を持つと考えられる。

荒川区は一般に、下町的な、人情味あふれる、近所付き合いの多い地域と言われている。町会、自治会の維持にも力を入れており、いくつかの地区には母の会もある。Ⅲで述べたように、「あらかわの心」推進運動やファミリー・サポート・センターなど、様々な地域における取り組みも行われている。

子どもの貧困・社会排除問題は、行政だけで全て対応できるものではなく、地域の協力も必要である。そのため、保護者と子どもの社会的孤立や社会排除を押え込むような社会関係資本をつくり出していくことが重要であり、地域の人々と協力することにより、貧困の未然防止や貧困世帯に対する支援を行う体制を構築する必要がある。地域の人々や団体と行政が連携することにより、行政だけでは対応が難しい子どもあるいは世帯の見守りや、貧困シグナルの早期発見などが可能になると考えられ、地域との連携は今後非常に重要と言える。

その方策としては、区民や既存の地域団体と行政との連携の強化や、地域における各団体を横断的につなげる仕組みづくりなどがある。具体的には、子どもの貧困・社会排除問題に関するキャンペーン活動の実施による意識啓発、子どもに関わる地域の人々への協力依頼、地域の人々がシグナルを発見した際に区に連絡できるような体制構築などが挙げられる。

## 5 多様な政策・施策

### (1) 既存の政策・施策の特徴

表 68 は平成 22 年度における子どもの貧困・社会排除問題の解消に寄与すると考えられる政策・施策のリストである。本リストに掲載された政策・施策は、当研究所が荒川区の各部署に子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けて関わりのある政策・施策を挙げて欲しいと依頼して提出されたものである。

全部で 90 の施策が提出され、施策ごとに担当所属、実施基準、概要、対象者、実績、波及効果、他の施策との連携の状況、他の自治体の実施状況などを記載している。

ここでは、子どもの貧困・社会排除問題に関する政策・施策の提言を行うに当たって、まず、子どもの貧困・社会排除問題の解消に寄与していると考えられる既存の施策の特徴について整理する。

#### i) 子どもの貧困・社会排除問題に照準を当てた施策

既存施策は、必ずしも全てが子どもの貧困・社会排除問題に特化したものではなく、施策の適用範囲が広いものもある。例えば、生活保護などの給付、保護者の就労支援や育児相談、世帯へのヘルパー派遣、子どもの学力向上などは、子どもの貧困・社会排除問題だけのための施策ではない。

#### ii) 現金給付、現物給付、サービス給付

既存施策には、現金給付、現物給付、サービス給付などの形態がある。生活扶助、就学援助、児童扶助手当などは現金給付であり、一時避難の施設の提供は現物給付、相談、ショートステイ、ハートフル日本語適応指導などはサービス給付と考えられる。

90 の施策の内訳は、現金給付が 33 件、現物給付が 3 件、サービス給付が 54 件となっており、サービス給付の割合が高く、現金給付も 3 分の 1 程度ある。現物給付はごくわずかであり、しかもなんらかの公的サービスを伴っており、場合によってはサービス給付のカテゴリーに含めることもできる。

#### iii) 利用者の多寡

施策には利用者が非常に多いものから、そうでないものまで様々である。

既存施策では、生活保護、小学校、中学校、児童手当、就学援助を別とすると、利用者が非常に多いのは、子どもの医療費助成、親子ふれあい入浴などである。なお、子どもの医療費助成は、荒川区子どもの医療費の助成に関する条例による、所得制限なしに中学卒業までの子どもの医療費を無料化する事業である。

一方で、利用者が少ないのは、ショートステイ、ひとり親家庭サポート事業、母子家庭自立支援教育訓練給付金、母子家庭高等技能訓練促進費などである。

ただし、利用が少ないからと言ってその施策の重要度が低いわけではなく、非常に重要な施策もあるため留意が必要である。

#### iv) 支援部署の関わり方

今回の調査では、各所属に対し、当該施策が子どもの貧困・社会排除問題にどれくらい関わりがあるかについても聞いた。表 67 はそれをまとめたものである。

当該施策の子どもの貧困・社会排除問題への関わり具合については、4段階の尺度で各所属に評価してもらった。具体的には、当該施策が子どもの貧困・社会排除に、「A：非常に係りがある」「B：係りがある」「C：あまり係りがない」「D：係りがない」の4つである。A～Dの評価に、それぞれA=3点、B=2点、C=1点という数値を掛け、点数化した。

ウェイトづけ後の合計値を見てみると、子育て支援部の合計値が最も大きい。次いで合計値が大きいのは健康部である。3番目が福祉部になるが、B評価がもっとも多く、C評価もある。教育委員会も、B評価とC評価が多い。

なお、ある施策が子どもの貧困・社会排除問題に関わりがある場合でも、他の問題との関係がより深い場合、担当者は子どもの貧困・社会排除との関わりを意識しないかもしれないため、この分析はあくまで参考である。

表 67 担当部署別施策数と施策評価値

	施策数	ウェイトづけ後の合計値	A(=3点)	B(=2点)	C(=1点)	D(=0点)
区民生活部	文化交流推進課	3	5		2	1
産業経済部	産業振興課	1	1			1
福祉部	保護課	2	4		2	
	障害者福祉課	14	26	1	10	3
健康部	生活衛生課	1	0			1
	健康推進課	16	42	10	6	
子育て支援部	子育て支援課	31	69	15	12	4
	児童青少年課	3	1			1
	保育課	4	6	1	1	1
都市整備部	住環境整備課	1	0			1
教育委員会	学務課	2	6	2		
	指導室	12	20	1	6	5

#### v) 政策・施策の差別化

90の既存施策の基準については、法令基準もあれば都基準もある。また法令基準や都基準を上回る給付を提供する区独自基準もある。

区独自基準のウェイトが高いほど、地域特性に合った、また他の基礎自治体に先駆けた施策が行われていると言えよう。

#### vi) 早期支援の重要性と有効性

既存施策は、子どものライフステージの早い段階に向けられたものもあれば、後の段階に向けられたものもある。新生児訪問、4か月児健診などは前者に属し、高校生の授業料無償化などは後者に属する。

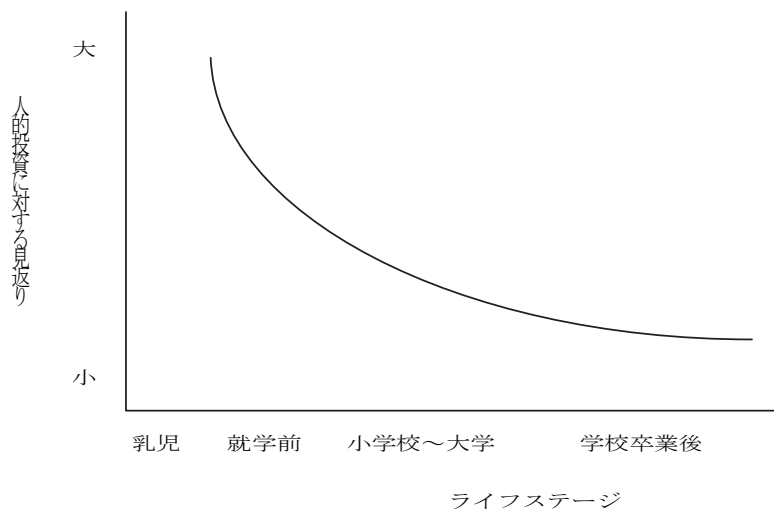
OECDが公表した『スターティング・ストロング<sup>70</sup>』ならびに『スターティング・ストロングⅡ<sup>71</sup>』は、ライフステージの早期段階での対応の重要性と有効性の高さを指摘している。ヘックマンなどのアメリカ教育経済学の研究によれば、1ドルの投資の見返り（リターン）はライフステージの早い段階ほ

<sup>70</sup> OECD (2001) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.

<sup>71</sup> OECD (2006) *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.

ど大きくなる<sup>72</sup> (図 39 参照)。このようなことから、子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けた早期の支援は、クライシス・マネジメントの対応プログラムとしての性格を持っている。

図 39 ライフステージ別の人的投資に対する見返り



#### vii) 支援ミックス

子どもの貧困・社会排除の状況に陥っている保護者や子どもの行政に対するデマンド（要求）は、その置かれている状況によって異なる可能性がある。例えば、カテゴリⅠの世帯とカテゴリⅡの世帯とでは、保護者、子どもの行政に対するデマンド（要求）が異なると考えられる。これらの状況に応じて施策を組み合わせる必要となる。

#### viii) 施策の幅の広がり

既存施策には様々なものがあるが、子どもの貧困・社会排除問題に関連する政策・施策の分野は幅広い。そのため、必ずしも子どもの貧困・社会排除問題に結びつくと考えられてこなかった施策も問題解消に資するものとして浮上してくる。例えば、産業振興、組織づくり、人材育成、地域の社会関係資本づくり、性教育などである。

<sup>72</sup> Heckman, J.J. (2008b) op. cit.

## (2) あらかわシステムの構築に向けた政策・施策の方向性

ここでは、既存施策の特徴を踏まえた上で、Ⅱで提示した子どもの貧困・社会排除に至る「リスク」、「決定因子」、「子どもの貧困・社会排除」のプロセスごとに政策・施策の提言を行う。

### ① リスクへの対応策

Ⅱでは、子どもの貧困・社会排除の状態に陥るリスクとして、家計の不安定、生活の負担、疾患・疾病等、家族の人間関係、孤立、貧困の連鎖、その他（不十分な日本語能力、支援のない若年出産等）の7つを挙げた。

子どもが貧困・社会排除の状態に陥らないようにするために、基礎自治体は各種のリスクに対して、川上での対策、つまり未然の対応策を講じる必要がある。しかしながら、リスクは極めて多様であり、中には家族の人間関係、虐待の連鎖など、行政が関与することが難しいものもある。

こうした制約を踏まえた上で、まず、基礎自治体を取りうるリスクへの基本的な対策を2点述べる。

第1は、関連機関の職員が、子どもの貧困・社会排除問題に対する基本的な価値観を共有することである。リスクへの対応策で最も重要なのは、まず発見することである。荒川区では、経済的支援・非経済的支援の両面で、リスクの軽減に資する施策を数多く講じているが、こうした施策は全て子どもの貧困・社会排除問題の発見・解決を目的に策定されているわけではない。そのため、仮にリスクを抱えた世帯が相談に来所しても、それを見逃してしまう可能性もある（例えば、一般的に男性は自分の悩みを他者に相談しづらい傾向があり、父子家庭の場合、そのリスクが見過ごされやすい）。日常業務にあたる職員が「子どもの貧困・社会排除の視点」を持つことにより、支援部署の窓口などにおけるリスクの早期発見、リスクに対する早期支援が可能となる。

第2は、保護者や子どもに対し、リスクの内容とリスクへの対応機関を周知することである。例えば、学校等で突然の解雇から身を守る術を教えたりすることは、こうしたリスクへの予防策になろう。また、現在も子どもに関連する問題の相談連絡先カードなどを配布し、相談窓口の周知を行っているが、こうした子どもの貧困・社会排除問題に対応する機関を周知することは早期発見・早期支援の足掛かりになろう。

これら2点を踏まえた上で、以下、それぞれのリスクへの対策について述べたい。

まず、家計の不安定への対応としては、当該世帯に対し、生活保護や就学援助などの経済的な給付の存在について周知し、貧困・社会排除の状況に陥る前に手を打つことが考えられる。

生活の負担や疾患・疾患等に対しては、ケースワーカー等が、それ以上状況が悪化しないように、そして状況を好転させることができるように、当該世帯の状況に応じた支援を行うことが有効であろう。孤立についても同様に、ケースワーカー等が当該世帯を訪問するなどにより、孤立を防ぐ必要がある。家族の人間関係については、行政が関与することが難しい部分があるが、相談窓口や訪問などで相談に応じることで、ある程度であれば対応することができると考えられる。

その他のリスクへの対策として、日本語でコミュニケーションをとることができずに就労が困難となっているような外国人に対しては、外国人に対する日本語学習の一層の支援が求められよう。また、日本語がわからないために経済的な給付の申請ができないようなケースもあるため、手続きに対するフォローを充実すべきであろう。若年出産のリスクについては、例えば、中学生が若い母親・乳幼児と交流することで子どもを産み育てることの意味を考える機会を設けたり、性教育をさらに充実させたりすることなどが考えられる。

ここで挙げた対策は、荒川区では既に実施されていることではあるが、これまで以上にリスクへの対策という面を重視し、さらに対応を強化していく必要がある。

## ② 決定因子への対応策

Ⅱでは、子どもの貧困・社会排除の決定因子として、「保護者の就労状況・就労力」「保護者の養育状況・養育力」「世帯に対する支援の有無」の3つを挙げた。ここでは、「保護者の就労状況・就労力」「保護者の養育状況・養育力」の2つの決定因子についての対応策を挙げる。

### i) 保護者の就労状況・就労力

保護者の就労力不足への対策に関しては、エンプロイヤビリティ（雇用される能力）の向上に向けた教育訓練機会を設けることが重要である。就労は景気動向や産業構造の転換などから大きな影響を受けるため、個人の努力のみでは打開できない側面もあるが、深刻な経済状況であっても求人皆無というわけではない。教育訓練を行うことで労働市場での人材価値を高めることにより、雇用の可能性は高まると言えよう。

Ⅱ、Ⅲで述べてきたカテゴリーⅠの重度のケースでは、保護者が就労経験の乏しさなどから就労への意欲が持てないようなケースが見受けられた。このような保護者については、「ならし就労」から「本格就労」に至るステップアップ式の就労機会を提供することが有効であろう。

一方で、ⅣではカテゴリーⅡとして母子世帯で就労意欲のあるケースを取り上げて分析を行ったが、就労意欲のある保護者については、行政の施策を活用して現状を改善できる可能性が高い。就労意欲のある保護者の就労及び就労力拡充のためには、公的な、また地域の支援を強化することが重要であるため、これらの支援を一層進めていくことが重要であろう。

また、就労支援体制を強化することも重要である。荒川区では、現在も、仕事や住宅、生活などの様々な相談の窓口として「仕事・生活サポートデスク」を開設しており、「仕事が見つからない」「生活に不安がある」などの相談を受け、相談内容に合った就労や生活に関する支援を行っているが、この機能をさらに強化し、より積極的に就労相談に応じていくことが有効であろう。

なお、先に触れたように、特に母子世帯の貧困リスクは高いため、母子世帯の母親の就労力向上に向けた対策は重要である。母子世帯に関しては、既に自立支援教育訓練給付金や高等技能訓練促進費といった事業や、ハローワークで行っている基金訓練（雇用保険を受給できない離職者に対して、専修・各種学校、教育訓練企業、NPO 法人、社会福祉法人、事業主などが、中央職業能力開発協会により訓練実施計画の認定を受けて行う職業訓練）、母子家庭職業訓練等の施策があるが、こうした施策の一層の利用促進や施策強化が求められる。また、母子世帯は仕事と家庭との両立に悩むケースが多いため、企業経営と家庭との両立に向けて努力するファミリー・フレンドリー企業が増えるように区内の企業に対して働きかけを行っていくことなども必要であろう。

### ii) 保護者の養育状況・養育力

保護者の養育力不足については、保護者の生活スキル、子どもとの向き合い方のスキル等の向上に向け、ケースに応じた個別の支援が必要となる。

養育力には個人差があり、42 ケースの中でも、家庭へのヘルパー派遣によって、炊事能力など一定程度の向上がみられた者もいれば、変化がみられなかった者もいる。保護者の養育力の向上は、本人の生育歴や心理状態から受ける影響も大きく、一朝一夕に実現できるものではない。

そのため、個別のケースに応じたきめ細やかで中長期的な支援を行っていくことが重要である。また、子どものライフステージによっても対応は異なるため、例えば未就学児の場合は、緊急対応的に保育園などの公共機関が保護者の養育力の不足を補うといったように、ライフステージごとの対応が必要であろう。

### ③ 子どもの貧困・社会排除に陥った世帯・子どもへの対応策

子どもの貧困・社会排除問題に対応するためには、できる限り川上での対策、つまり未然の対応策が重要であるが、それでも子どもの貧困・社会排除問題の状況に陥ってしまった場合には、川下での対策として、その状況に応じた適切な対応を行う必要がある。

Ⅱでは、子どもの貧困・社会排除の状況に陥った子どもに現れる状況として、(1) 学力不足、(2) 不衛生、(3) 食生活不全、(4) 児童虐待、(5) 不登校、(6) 問題行動の6つを挙げた。ここでは、それぞれの状況への対応策を示す。

#### i) 学力不足への対応策

当然のことながら、子どもの学力低下は貧困・社会排除のみによって起こるものではない。しかし、貧困・社会排除の状況に陥った場合、その環境が、子どもの学習機会や学習の進捗に影響を及ぼし、結果として学力低下が起こる可能性がある。一方で、学力不足は就職の不利にもつながり、それが貧困の連鎖を生む原因ともなりうる。このように、子どもの貧困・社会排除問題と学力との間には密接な関係があるため、子どもの学力に対するケアについては十分留意する必要がある。

子どもの学力不足は、大きく分けて次の3つの要素から成る。

1つ目の要素は、子どもの基礎学力の欠如である。これについては、貧困・社会排除の連鎖を断つためにも、まず、進学や就職に必要な基礎学力を十分に獲得させることが重要であり、具体的には、子どもの学習状況に合わせた学習指導の一層の充実を図ることなどが考えられる。

2つ目の要素は、学習意欲の欠如である。学習意欲があることは学力の前提ともなるため、学習そのものへの意欲の醸成、さらには将来の仕事に対する興味を持たせることが重要である。現在、荒川区では、子どもに勤労観や職業観を身に付けさせるための取り組みとして、小学校では「職場体験」を、中学校では多様な職業に従事する方々を招き進路・生き方を学習する「校内ハローワーク」や実際に職場で仕事を体験する「勤労留学」などを実施しているが、これらの一層の拡充を図ることにより、自分の将来の進路を考えて学習を進めていく動機づけをすることが重要である。

3つ目の要素は、子どもが学習するための環境の不備である。これについては、経済面・非経済面の両面から教育機会の均等を充実するような環境整備を行う必要がある。就学援助等の公的な経済支援を利用してもらえよう、情報発信及び支援体制を一層充実させるとともに、例えば生活保護受給世帯の子どもに対する勉強会を開催するなど、世帯の経済状況によって学習機会が妨げられないような取り組みを行うことが重要である。

なお、以上の3点について留意すべきことは、早期の支援の重要性である。既に述べたとおり、子どもの貧困・社会排除問題の解消に取り組むためには早期の支援が重要であり、これは子どもの教育についても同様である。まず、子どもに早期の段階からしっかりと基礎学力を身に付けさせられるような支援体制を構築することが重要であろう。また、就労に結びつくような勤労教育についても早期の段階で実施し、仕事に対する意識を持たせることが重要である。

荒川区教育委員会では、平成18年度から、学校に備えるべき図書を充実させてきた。学校図書館には、学校図書館指導員が常駐している。このため教員と学校司書が連携して言語活動を進めるとともに、学習に必要な資料を即座に準備することができる体制を構築しており、荒川区の児童生徒が図書に触れる機会は大幅に向上した。このように、思考力・判断力・表現力等の力を高める取り組みが進んでいる。また、学習意欲の向上を目的として、啓発資料「実践家庭学習」を発行している。各校でも工夫を凝らし、児童生徒の生活習慣を改善させるとともに授業改善を進めている。

このように教育委員会では既に様々な取り組みを行っているところであるが、今後は、児童生徒がこれからの社会をたくましく生きていくことを目指し、これまで以上に、学校・地域・保護者の連携を図り、子どもに基本的な生活習慣を着実に身に付けさせ、学力・体力の向上と豊かな心をはぐくむ学習環境を構築するよう取り組んでいく必要がある。これらの子どもの学力向上に関する施策の強化は、子どもの貧困・社会排除の連鎖を断ち切るために非常に重要であることから、特に重点的に対応を図っていく必要がある。

## ii) 不衛生への対応策

衣服の不衛生が目立つようなケースについては、保護者と子どもの両方への対応が必要である。保護者の養育力が不足していることにより、子どもに基本的な生活習慣を身に付けさせることができていないことが原因と考えられるため、ヘルパーを派遣するなどによって、少しずつでも基本的な生活習慣を保護者に身に付けさせ、それを子どもに教えることができるように支援していくことが必要であろう。

また、子ども自身にも、基本的な生活習慣を身に付けさせることが必要であり、子ども自身の生活スキルの向上を図るため、支援部署が連携して子どもに生活指導を行うことも考えられる。

## iii) 食生活不全への対応策

これまで述べてきたように、食生活が子どもの学習面などに与える影響は大きいため、子どもの貧困・社会排除問題の解消の1つの方策として、食生活不全への対応策についても検討する必要がある。

食生活不全への対応策としては、食事、特に健康状態や脳の働きに影響を与えると言われる朝ごはんの自炊能力の育成を行うことなどが考えられる。荒川区教育委員会では、既に、学校と家庭が連携して、子どもたちの正しい生活習慣を地域ぐるみで育むための「早寝・早起き・朝ごはん」推進運動を実施しており、子どもの基本的な生活習慣の改善に向けた取り組みを行っている。

今後は、この運動を一層推進していくとともに、家庭科等の授業の一環として朝ごはんの自炊体験を行っていくことが望ましい。これらの取り組みは、子どもの生活スキルの向上、さらには生きる力の向上に有益と考えられる。

## iv) 児童虐待への対応策

非経済的な貧困の最たるものとも言える児童虐待の問題は、既にこれまでも様々な対応策が講じられてきた。しかし、早期発見とその後の対応が難しいなどの課題は依然として残っている。

児童福祉法では、児童虐待に関する市町村の責務として、予防対応を重点的に掲げている。保護者自身に被虐待の経験がある、地域や行政につながりにくい母親が孤立した状態で子育てをしている、子ども自身に発達の問題がある、多胎児で子育てが大変といった様々な保護者の置かれている状況



を把握して支援することができるよう、区は物的サービスと人的サービス、相談・訪問支援を一層充実させる必要がある。また、そのような家庭の情報の共有と、各関係機関の支援・対応や連携を的確に行うために、要保護児童対策地域協議会を一層機能させることが必要である。とりわけ、家庭や子どもに直接関わっている担当者による個別ケース会議を適宜開催していくことが重要である。

このように予防対応を強化した上で、今後は、児童相談所機能の都道府県から基礎自治体への移管についても考えていく必要がある。児童相談所機能が基礎自治体に移管されれば、予防対応から虐待発生後の対応までをトータルかつきめ細やかに実施することが可能となる。特別区長会では、現在、東京都から特別区への児童相談所機能の移管について要望をしているところではあるが、子どもに対する他の支援策とも連携を図りながら虐待の問題に取り組んでいくことが必要である。

#### v) 不登校への対応策

子どもの学力不足と同様、不登校も、貧困・社会排除によってのみ起こるものではない。ただ、不登校は、子どもが学力やコミュニケーション能力を伸ばすにあたって問題となる場合もある。そして、学力やコミュニケーション能力の不足が将来の不安定な就労につながり、貧困・社会排除が連鎖する危険性もある。このような連鎖を断つために、子どもの不登校に対しては十分な対応策を講じる必要がある。

荒川区では、不登校解消のため、教育委員会、学校が主体となって取り組みを進めている。小学校、中学校別にその取り組みを述べると、まず小学校に関しては、Ⅱで指摘したように不登校出現率は改善している。これには、それまで教育センター教育相談室に待機していた臨床心理士が、平成 19 年度から各校を巡回する形態に変化したことの影響が大きいと思われる。おおよそ週に 1 度の頻度で各校を訪問している。

次に、中学校に関しては、不登校出現率は少し改善したものの、国や東京都と比べると、高い水準にある。中学校の場合、各校にスクール・カウンセラーが 1 名配置されており、さらに 1 名が増員され各校を巡回している。今後その効果が現れることが期待される。

また、平成 22 年度から教育センターに配置されたスクール・ソーシャル・ワーカーも各校を巡回して不登校の子どもの相談を受けている。

こうした相談員による対応のほか、担任教師や管理職も不登校の児童生徒の家庭を訪問するなど行っており、学校と家庭が密に連絡をとるように努めている。こうした取り組みはできる限り早期に、とりわけ小学生段階において、対応を行うことが重要である。

前述のように、子どもの不登校は、経済的要因や非経済的要因といった様々な要因が関係して発生している可能性が高い。そのため、子どもだけの問題として対応するのではなく、世帯全体をも対象に含めて対応を行うことが求められる。具体的には、子どもや保護者に対する相談対応及び家庭訪問などを一層充実させることが必要と考えられる。

#### vi) 問題行動への対応策

子どもの問題行動は、不登校と同様に、経済的要因や非経済的要因といった様々な要因が関係して発生しており、世帯の状況が大きな要因となっている場合もありうる。従って、子どもの問題行動については、子どもと保護者、双方の状況に留意し、対策を講じる必要がある。荒川区では、子どもの問題行動に際して、次の 2 点に力を入れて対策を行っている。

1つは、関係諸機関との連携を通じた組織的対応である。子どもの問題行動は担任教師が独力で解決することは難しく、学校が関係諸機関と連携をとりながら取り組む必要がある。既に行われている取り組みとしては、月に1度、生活指導主任を集めて実施される問題行動に関する研修会、年に3回長期休みの前に学校と警察が情報交換を行ったり対策を検討するために開かれるミーティング（学校警察連絡協議会）、年に2回、学校を主体に教育委員会、民生委員、保護司、児童相談所、保健所を交えて開かれる地域連絡会がある。また、特定の子どもの問題行動については、必要に応じて、サポートチームが生まれ、支援の方向性を検討する会議が開かれている。こうした各種の会合のほか、児童相談所、子ども家庭支援センター、スクール・ソーシャル・ワーカー等とも連携が取られている。

力を入れている対策の2つ目は、家庭への協力依頼である。荒川区の教育委員会事務局指導室では、「実践、家庭学習」というタイトルのパンフレット等を通じて、生活習慣や学習習慣の確立を保護者や子どもに訴えているが、このような取り組みを通じて保護者が子どもに生活習慣や学習習慣を身に着けさせることも問題行動の予防に寄与すると考えられる。

子どもの問題行動は、不登校問題と同様、早期の対応が重要であり、今後の取り組みも不登校と方向性を一にしていると思われる。今後は、学校と関係諸機関が一層連携をはかること、保護者と学校が協力しあうことのほか、子どもと保護者のコミュニケーションを促進させるような機会を設けることも1つの案として考えられる。

以上、子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けた政策・施策の方向性について述べてきた。子どもの貧困・社会排除問題は非常に複雑な要因が絡み合っており、その状況も様々であることから、各支援部署において画一的な対応をするのではなく、ケース・バイ・ケースで対応していくことが求められる。今後は、困難な状況にある子どもや保護者のデマンド（要求）を的確に把握し、そのデマンド（要求）や状況に応じて政策・施策を適切に選択することができるような体制を構築し、きめ細やかな対応を図っていくことが重要である。

## 6 子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けて

本最終報告書では、子どもの貧困・社会排除問題は非常に複雑な要因が絡み合って発生していること、子どもの貧困・社会排除の構造として「リスク」と「決定因子」があることを示した上で、問題の解消に向けて取り組んでいくためには、行政だけでなく、地域も巻き込んだ包括的なシステムが必要であることから、そのシステムとして「あらかわシステム」を提言した。

「あらかわシステム」は、「ドメイン、目標、指標」「組織・人材」「社会関係資本（地域力）」「多様な政策・施策」の4つの柱で構成される。「ドメイン、目標、指標」については、子どもの貧困・社会排除問題の視点を区民や行政の間で共有し、目標及び指標を設定して子どもの貧困・社会排除問題に取り組むことが重要である。「組織・人材」については、組織体制の強化、シグナル発見の仕組みの強化、人材の強化を図ることが重要である。「社会関係資本（地域力）」については、社会関係資本の醸成を図り、地域ぐるみで子どもの貧困・社会排除問題に取り組むことが重要である。「多様な政策・施策」については、リスクや決定因子ごとに多様な施策を用意し、対象ごとに適切に組み合わせることで対応することが重要である。

このように、「ドメイン、目標、指標」「組織・人材」「社会関係資本（地域力）」「多様な政策・施策」の4つの柱からなる「あらかわシステム」を構築し、行政及び地域のあらゆる人々が一丸となって取り組みを進めていくことが重要である。

この取り組みが、荒川区だけでなく他の地域にも広がり、未来社会の守護者である全ての子どもが貧困・社会排除の状態に陥ることなく、自分が持つ能力を伸ばす機会を平等に得て、希望を抱き健やかに成長していくことができるような社会となっていくことを期待したい。

表 68 子どもの貧困・社会排除問題に関する既存施策

(平成 23 年 2 月現在)

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
1	外国人のための 日本語教室	荒川区国際 交流協会基準	初級クラスの日本語 教室	日本語が母語でな い区民(高校生以 上)	17年度:4,065人 18年度:3,062人 19年度:1,504人 20年度:2,613人 21年度:2,571人	564		地域社会への参 加ができるように なる。	中級になった受 講生は日本語サ ロンへを紹介して いる。	22区で実施
2	日本語サロン	荒川区国際 交流協会基準	中級クラスの日本語 教室	日本語で日常会話 のできる区民(高校 生以上)	17年度:581人 18年度:588人 19年度:616人 20年度:787人 21年度:975人	150		地域社会への参 加ができるように なる。		9区で実施
3	アクト21「こころと 生き方・DVなんでも 相談」	区独自基準	女性をとりまく様々な 問題に関わる相談を 受付。専門の女性相 談員が無料で相談 (面接又は電話)を実 施。※男性からの相 談は電話相談のみ	区民一般	17年度:11/130 18年度:10/125 19年度:17/144 20年度:39/230 21年度:12/222  ※数値は、子どもに関する相談/相談総 件数	2,536	0	保護者の精神的 負担の軽減。	専門窓口への紹 介など。	同様の相談窓口 の設置は全区実 施済み
4	JOBコーナー町屋 (ふるさとハロー ワーク)	その他 荒川区と足立公 共職業安定所と の協定書	職業相談・紹介窓口 内職相談・紹介窓口	区民	別紙のとおり	6,716 荒川区 負担分	0	区民の雇用促進 及び区内企業の 人材確保。	ハローワーク足 立で実施してい る助成金等は窓 口で紹介してい る。	ふるさとハロー ワークは4区(北 区、目黒区、練 馬区、荒川区)で 実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
5	生活保護制度	法令基準内	生活扶助(母子加算) 最低生活費の保障を するとともに、子どもの 養育費等の支援によ り子どもの健全な育成 を図る。	生活保護世帯で父母 の一方若しくは両方が 欠けているなどの状 態にあり、父母の他方 又は父母以外の者が 児童(18歳の属する年 度までの間にある者 等を養育する者	各年度3月現在 17年度:109世帯 18年度:128世帯 19年度:138世帯 20年度:155世帯 21年度:157世帯	4,016	3,012	最低限度の生活 を保障し、経済的 負担を軽減すると ともに、その世帯 の自立を助長す る。	母子加算支給対 象者に児童扶養 手当・子ども手当 受給又は手続き の確認を取って いる。	全国の自治体で 実施。
6	自立促進支援事業 (次世代育成支援)	都基準内	教育扶助 義務教育にかかる経 費の一部支給し、児 童生徒の健全な育成 を図る。	小学校・中学校に通 学している児童・生 徒のいる世帯	各年度3月現在 17年度:98世帯 18年度:112世帯 19年度:117世帯 20年度:122世帯 21年度:125世帯	22,321	21,795	最低限度の生活 を保障し、経済的 負担を軽減すると ともに、その世帯 の自立を助長す る。		全国の自治体で 実施
7	精神保健福祉対策 事業(ひきこもり対 策)	区独自基準	生業扶助 中学生に高校等進学 の支援と高校生等に 就学費用を支給し、子 どもたちを扶養してい る世帯の自立支援を 図る。	中学3年生が高等学 校等に進学が決定し た世帯及び高校生を 養育している世帯。	各年度3月現在 17年度:24世帯 18年度:63世帯 19年度:60世帯 20年度:54世帯 21年度:64世帯	13,983	10,488	最低限度の生活 を保障し、経済的 負担を軽減すると ともに、その世帯 の自立を助長す る。		全国の自治体で 実施
6	自立促進支援事業 (次世代育成支援)	都基準内	生活保護世帯で高校 進学、基礎学力向上 のための、学習塾、講 習会受講料等を支援 する。	中学1年生から中学 3年生が学習塾や講 習会等を受講した世 帯	各年度3月現在 (20年度開始) 20年度:13世帯 21年度:28世帯	1,120	1,120	将来の自立のた めに、学力向上 の一助としてその 自立を助長する。		東京都内の市区 町村で実施
7	精神保健福祉対策 事業(ひきこもり対 策)	区独自基準	思春期ひきこもり家族 教室を実施し、引きこ もりの長期化予防を 図る。	ひきこもり始めた段 階からひきこもって いる状態の概ね30 歳までの人の家族	ひきこもり家族教室 (19年度より実施) 19年度:16人 20年度:51人 21年度:44人	1,967	42	ひきこもり対策で は、社会参加へ のきっかけを作る ことが出来る。		7区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
8	小児精神障害者入院医療費助成制度	法令基準内	精神障がいのため精神科入院治療を要する18歳未満児童の費用を軽減することにより、児童精神保健の向上および児童福祉の増進に寄与する。	精神病室での入院治療を必要とする18歳未満の者	申請者 17年度: 6人 18年度: 2人 19年度: 2人 20年度: 2人 21年度: 7人	0	36	保護者の経済的な負担軽減を図れる。		22区で実施
9	自立支援医療(精神通院)制度等	法令基準内	精神障がい児(者)がその能力、適性に応じた、生活を営むために必要な医療について費用の100分の90に相当する額を給付し、福祉の増進を図る。	法基準に該当する障がい児・者	申請者 19年度: 42人 20年度: 41人 21年度: 11人 (18歳未満)	0	36	自立への支援となる。経済的な負担軽減を図れる。		22区で実施
10	身体障害者手帳の交付	法令基準内	身体障害児者に対し相談・支援を行い、各種援助措置に必要であり、福祉の増進を図ることが出来る。	法基準に該当する障がい児・者	手帳の交付状況 (18歳未満) 17年度: 129人 18年度: 136人 19年度: 140人 20年度: 142人 21年度: 146人	0	0	保護者または児童に障害あるとき経済的な負担軽減を図れる。	障がい者がサービスを利用するための要件となっている。	22区で実施
11	愛の手帳の交付	都基準内	知的障害児(者)に相談・支援を行い、各種援助措置に必要であり、福祉の増進を図ることが出来る。	法基準に該当する障がい児・者	手帳の交付状況 (18歳未満) 18年度: 183人 19年度: 212人 20年度: 227人 21年度: 245人	0	0	保護者または児童に障害あるとき経済的な負担軽減を図れる。	障がい者がサービスを利用するための要件となっている。	22区で実施
12	障がい者移動支援事業	法令基準内	外出が困難な障がい者の通学、社会参加を支援し、福祉の向上に寄与する。(大人の利用有り)	区内の特別支援学級、学童クラブ、通所介護施設や特別支援学校等に在籍する障がい児	児童に限らず全体の支援提供 時間数 18年度: 14,189 19年度: 43,934 20年度: 56,712 21年度: 72,649.5	170,032	93,045	保護者の就労に寄与することが出来る。		22区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
障害者福祉課	日中一時支援事業 13 (障がい児タイムケ ア)	法令基準内	障がい児の特別支援 学校等下校後、長期 休業期間及び土曜日 の日の活動場所を 確保し、日中監護する 者のいない障がい児 を支援する。	愛の手帳所持児、保 護者の就労で日中 監護する者のいない 児童、放課後等に活 動場所が必要な障 がい児	受け入れ日数 19年度: 708 20年度: 1,408 21年度: 3,214	20,631	10,128	保護者の就労に 寄与することが出 来る。		22区で実施
障害者福祉課	補装具費支給事業 14	法令基準内	身体障がい児(者)の 失われた機能を補う ため、部位に応じた補 装具の交付又は修理 の費用を該当者に支 給する。	身体障害者手帳所 持者。障がいの部位 により交付対象は異 なる。	扶助費の児童分(千円) 19年度: 16,302 20年度: 11,798 21年度: 12,673	39,262	28,156	保護者の経済的 な負担軽減。		22区で実施
障害者福祉課	障がい者紙おむつ 購入助成事業 15	区独自基準	重度の心身障がい児 (者)に対し、紙おむつ 購入費の一部を助成 する。	区内在住、3歳以上 65歳未満で身体障 害者手帳1～2級又 は愛の手帳1～2度 を有し、おむつを必 要とする者	おむつ代助成、購入券対象者 18年度: 200人 19年度: 185人 20年度: 190人 21年度: 187人	15,666	0	保護者の経済的 な負担軽減。		21区で実施
障害者福祉課	障害者就労支援セ ンター運営事業 16	都基準内	身近な地域での就労 を希望する者に対し て、就労面、生活面の 支援を一体的に提供 し、障害者の一般就 労を促進する。	身体・愛・精神保健 の手帳のいずれを所 持し、一般就労を希 望する在宅障害者、 企業・事業所等に在 職している障害者、 小規模通所授産施 設や福祉作業所等 の福祉的就労につ いてはいる障害者	新規就労者数 18年度: 34 19年度: 29 20年度: 26 21年度: 19	20,402	0	保護者の就労に つながる。	作業所ネットワ ーク事業 就労訓練事業	17区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
障害者福祉課	17 児童デイサービス	法令基準内	発達に心配のある乳幼児に、心身、養育環境に応じた支援をする。	0歳～就学まで	年間在籍児数 18年度:119人 19年度:105人 20年度:108人 21年度:114人	20,242	16,087	保護者の負担額は、乳幼児の発達を促すことが出来る。		22区で実施
障害者福祉課	18 訪問入浴サービス	法令基準内	家庭で入浴の困難な重度の心身障がい児(者)	下肢または体幹機能障がい3級以上の身体障がい児者、2度以上の知的障がい児者で家庭での入浴が困難な者	延べ利用回数 18年度: 526 19年度: 557 20年度: 449 21年度: 425	3,974	2,176	利用児者の健康維持。保護者の経済的・身体的負担軽減。		22区で実施
障害者福祉課	19 短期入所事業	法令基準内 都基準内	在宅心障がい児者を介護している保護者が、疾病等の事由により介護が困難となった場合、一時的に心障がい児(者)を保護する。	身体・愛・精神保健の各手帳所持者または、それに準じる児童	児童の利用者数 18年度:16人 19年度:14人 20年度:13人 21年度:12人	47,297	44,556	保護者の心身の負担を支援すること、子どもへの虐待予防となる。		22区で実施
障害者福祉課	20 緊急一時介護人派遣事業(留守番看護師派遣)	区独自基準	在宅で医療ケアの必要な重症心身障がい児(者)に対し留守番看護師を派遣し健康の保持とともに、介護者の負担軽減を図る。	区内に住所を有する在宅生活児(者)で、手帳の規定の要件を満たし、医療行為を必要とする児童(者)	21年度:3人	535	535	保護者の心身の負担を支援すること、子どもへの虐待予防となる。		なし
生活衛生課	21 平日準夜間小児初期救急医療センター	区独自基準	平日準夜間における小児救急医療体制を確保し小児医療の充実とともに子育て支援の充実を図る。	15歳未満の初期救急医療を必要とする患者	18年度:893人 19年度:860人 20年度:920人 21年度:994人	23655	3,701	救急病院における小児初期急患による混雑を緩和。		17区で実施



No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
健康推進課	22 保健指導票による 費用助成	法令基準内	経済的な理由により 保健指導を受けがた い妊産婦・乳幼児に 対して必要な保健指 導を与える。	生活保護法による被 保護世帯及び区民 税非課税世帯の妊 産婦	17年度:18人 18年度:20人 19年度:12人 20年度:13人 21年度:12人	169	0	妊産婦・乳幼児 の疾病予防と健 康増進。	妊婦健診受診票 も使用できるた め、両方を交付し 本人の選択に任 せている。	22区で実施 * 母子保健法に 基づき他団体も 同様の助成を 実施
健康推進課	23 妊娠高血圧症候群 等の医療費助成	区独自基準(財調 基準)	妊娠高血圧症候群等 の治療に要する費用 について助成する。	妊娠高血圧症候群 等により入院治療を 必要とする者で、前 年度所得が30,000 円以下の世帯に属 する者又は入院見 込期間が26日以上 の者	17年度:0人 18年度:3人 19年度:2人 20年度:1人 21年度:1人	35	0	妊産婦の死亡、 未熟児・心身障 がい児の発生原 因の減少。	—	22区で実施 * 母子保健法に 基づき他団体も 同様の助成を 実施
健康推進課	24 未熟児養育医療の 給付	法令基準内	指定医療機関におい て未熟児に対し必要 な医療の給付を行う。	出生体重2,000グラ ム以下の者等であ つて医師が入院養育を 必要と認めた者	17年度:30人 18年度:27人 19年度:45人 20年度:27人 21年度:26人	6,291	3,675	未熟児の疾病、 死亡、心身の障 害の予防。	未熟児の医療に ついては、養育 医療制度を優先 適用し、制度上 の自己負担金に ついては乳幼児 医療助成制度か ら振替をすること により区民サー ビスの向上と事 務の効率化を 図っている。	22区で実施 * 母子保健法に 基づき他団体も 同様の助成を 実施
健康推進課	25 小児慢性疾患医療 費助成(都制度・ 経由事務)	法令基準内	慢性疾患により長期 にわたり療養を要する 児童等に対して医療 の給付を行う。	18歳未満で対象疾 患及び当該疾患の 状態が認定基準に 該当する児童等 ※18歳時点で小児 慢性疾患医療券を 有し、引き続き医療 を受ける必要がある 場合に限り20歳未満 まで対象	17年度:132人 18年度:118人 19年度:120人 20年度:107人 21年度:107人	—	—	児童等の健全な 育成と小児慢性 疾患の治療方法 に関する研究へ の寄与。	—	他区での実施な し * 児童福祉法に 基づき他団体も 同様の助成を 実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
健康推進課 26	乳幼児健診 (4ヶ月、6～7ヶ月、9～10ヶ月、1歳、1歳6ヶ月、3歳)	法令基準内	年月例に応じた健康診査を行い、疾病または異常の早期発見及び親への育児支援等を行う。	①4か月の乳児 ②6～7ヶ月の乳児 ③9～10ヶ月の乳児 ④1歳～1歳2ヶ月の乳児 ⑤1歳6ヶ月に達した乳児 ⑥3歳に達した乳児	受診者数 18年度:2,494人 19年度:2,694人 20年度:2,935人 21年度:3,016人	34,892	0	乳幼児の健全な育成と育児不安の軽減を図る。	未来所者の状況把握のため、保育園や子ども家庭支援センターとの連携を実施している。	22区で実施
健康推進課 27	妊産婦・新生児訪問	法令基準内 都基準内 区独自基準	保健師や助産師が訪問指導を行い、育児不安や孤立化を防ぐ。産後うつ質問票	①妊婦:若年齢初産婦 ②新生児:4ヶ月までの乳児と産婦全数(里帰り含む)	新生児訪問者数 17年度:377人 18年度:415人 19年度:426人 20年度:945人 21年度:1,422人	8,923	1,244	産後うつや育児不安に対し、早期対応できる。	随時、子ども家庭支援センターとの連携や、すくすくサポート事業の活用を図っている。	22区で実施
健康推進課 28	子育てファミリー事業 ①子育てハッピー講座	法令基準内	①ごっくん期(4～5ヶ月)年12回 ②もぐもぐ期(7～9ヶ月)年12回 ③かみかみ期(11～13ヶ月)年12回 ④よちよち期(15～21ヶ月)年12回 ⑤アレルギー予防講演会 年3回	乳幼児を持つ保護者	受講者数 19年度:1,404人 20年度:1,602人 21年度:1,664人	1,950	0	子育てのポイントを学び、母親同士の交流を行うことにより、母親の孤立化予防や育児不安の軽減を図る。	来所時に随時、地区担当保健師が面接相談し、継続支援を行う。	22区で実施
健康推進課 29	子育てファミリー事業 ②アレルギー予防講演会	法令基準内	アレルギーの正しい知識や効果的な予防法を普及し、発症予防を図り、療養支援を行う。	乳幼児を持つ保護者	受講者数 17年度:121人(教室含む) 18年度:107人(教室含む) 19年度:61人 20年度:59人 21年度:74人			アレルギーの発症予防や育児不安の軽減を図ることが出来る。	生活衛生課のダニ・アレルゲン検査を希望者に行う。	22区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
健康 推進 課 30	すくすくサポート事 業①: ママメンタル サポート相談事業	法令基準内	妊娠・出産・育児の時 期に、精神科医師に よる個別相談を行う (月2回予約制)	産後うつ傾向、育児 不安等の症状を持つ 親	(19年度～精神保健相談を一部組 換え実施) 相談者数 19年度: 40人 20年度: 42人 21年度: 36人			母親や家族の問 題解決能力の向 上や虐待予防を 図る。	必要時、個別に 医療機関連携や 子ども家庭支援 センター等と連携 する。	22区で実施
健康 推進 課 31	すくすくサポート事 業②: 楽々ホットサ ロン(イスベース)	法令基準内	2歳までの児を預か り、母子分離してのグ ループワーク(月2回予 約制)	育児不安や育児葛 藤が強い母親	(19年度から実施) 利用者数 19年度: 67人 20年度: 179人 21年度: 124人			母親や家族の問 題解決能力の向 上や虐待予防を 図る。	①必要時、個別 に子ども家庭支 援センター等と連 携する。 ②児が2歳以上 の場合は、子ども 家庭支援セン ターのハーフタイ ムを紹介する。	22区で実施
健康 推進 課 32	すくすくサポート事 業③: 特別育児相 談	法令基準内	経過観察健診に併設 し、個別に育児相談を 行う(月1回予約制)	集団の教室だけでな く、個別に支援する 必要性が高い親	(19年度～経過観察健診を組替え) 利用者数 19年度: 25人 20年度: 54人 21年度: 41人	1,413	706	母親や家族の問 題解決能力の向 上や虐待予防を 図る。	予約制の育児相 談(月1回)。	22区で実施
健康 推進 課 33	すくすくサポート事 業④: めだかタイム (親子教室)	法令基準内	1歳6か月健診で言葉 の遅れや多動、自閉 傾向等発達障がい、の 疑いのある子どもと保 護者に対し、グループ 指導を実施する。	発達障がいの疑い のある1歳6か月～3 歳の子どもと保護者	利用者数 (22年度～心理経観からすくすくサ ポート事業に組替え) 18年度: 167人 19年度: 122人 20年度: 119人 21年度: 122人			早期療育や虐待 予防を図ることが できる。また、親 の交流を通じ、孤 立感や育児不安 の軽減を図る。	必要時、たんぼ ぽセンターでの グループ指導に 繋げる。	22区で実施
健康 推進 課 34	すくすくサポート事 業⑤: 小さく生まれ た赤ちゃんの交流 会	法令基準内	小さく生まれた赤ちゃん と家族の交流を図 るとともに、子どもや 親の状況に合わせて 地域の育児情報を提 供する。	2000g未満で生まれ た3歳未満の児	(21年度から実施) 利用者数 21年度: 17組			親の悩みの共有 や学びにつながる り、孤立化防止 や虐待防止を図 る。	必要時、障害者 福祉課との連携 により、早期に療 育や障がい児施 策に繋げることが できる。	足立区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
健康 推進 課 35	母親学級・両親学級	法令基準内	①母親学級:妊娠・分娩・育児に関する知識の習得や、交流によるグループづくり ②両親学級:講話や沐浴実習・妊婦体験ジャケット着用等(19年度から月1回実施)	妊婦及びその家族	受講者数 17年度:1,004人 18年度:1,366人 19年度:1,654人 20年度:1,783人 21年度:1,828人	979	7	①グループづくりを支援し、孤立予防を図る。 ②父親の育児参加は出産後に母のサポートに繋がる。	必要時、地区担当保健師が面接相談し、継続支援を行う。	22区で実施
健康 推進 課 36	出張育児相談	法令基準内	区民の身近な場所に出向き、育児相談を行う。また、双子の会やふれあい館等からの依頼により相談を行う。	乳幼児とその親	受講者数 17年度:2,738人 18年度:1,180人 19年度:2,085人 20年度:1,756人 21年度:1,776人	0	0	身近な場所に出向くことにより気軽に育児相談ができるとともに、母親の交流の場ともなっている。	ふれあい館やひろば館、主任児童委員、育児ボランティア等の協力を得て実施している。	22区で実施
健康 推進 課 37	経過観察健診	法令基準内	①経過観察健診 ②心理経過観察 経過観察が必要な児について、経過をみながら必要時早期療育に繋がるよう支援する。	乳幼児健康診査の結果等で、発育・発達・養育上、経過観察が必要な乳幼児とその親	受講者数 17年度:281人 18年度:330人 19年度:339人 20年度:365人 21年度:405人	1,470	0	乳児期早期からの家庭でできる療育指導を行うことにより、発達に起因する育児の困難さを軽減することができる。その結果、児の発達を促すことにもとなり、親が自信をもって育児を行うことにより親子の愛着形成を促し、将来にわたって親子関係に良い影響をもたらすことが期待できる。	必要時、医療機関紹介やたんぼセンターでのグループ指導に繋げる。	22区で実施
子育て 支援 課 38	私立幼稚園等保護者負担軽減補助	都基準内 区独自基準	私立幼稚園等に在園する園児の保護者に補助	①保育料の納入者 ②住民税・国保料未滞納者	17年度:1,622人 18年度:1,610人 19年度:1,722人 20年度:1,757人 21年度:1,677人 ※支給月数÷12	194,761	54,217	①保護者の負担軽減。 ②私立園への就園機会の拡大。	公私立保育園、公立幼稚園の保育料負担軽減。	22区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
39	私立幼稚園等入園 料補助	区独自基準	私立幼稚園等に入園 した園児の保護者に 補助	①入園料の納入者 ②住民税・国保料未 滞納者	17年度:590人 18年度:609人 19年度:685人 20年度:631人 21年度:548人	37,115	0	①保護者の負担 軽減。 ②私立園への就 園機会の拡大。	公立保育園、 公立幼稚園の保 育料負担軽減。	22区で実施
40	私立幼稚園等就園 奨励補助	法令基準内	私立幼稚園等に在園 する園児の保護者に 補助	①保育料の納入者 ②住民税・国保料未 滞納者	17年度:1,094人 18年度:1,060人 19年度:1,071人 20年度:1,042人 21年度:978人	85,920	13,018	①保護者の負担 軽減。 ②私立園への就 園機会の拡大。	公立保育園、 公立幼稚園の保 育料負担軽減。	22区で実施
41	外国人学校保護者 補助	区独自基準	外国人学校に在籍す る生徒などの保護者 の負担軽減補助	①授業料の納入者 ②住民税・国保料未 滞納者	17年度:172人 18年度:159人 19年度:160人 20年度:168人 21年度:165人 ※支給月数÷12	13,839	0	①保護者の負担 軽減。 ②外国人の納税 奨励と負担の公 平感への寄与。	公立学校授業料 との格差是正。	22区で実施
42	産後支援ボラン ティア	区独自基準	産後6ヶ月以内の保 護者が様々な理由に より、育児が困難に なったとき、ボランティ ア団体が支援する。	左記支援団体への 補助	18年度:172人 19年度:338人 20年度:202人 21年度:245人	1,326	732	①ボランティア団 体の社会参加の 拡大。 ②在宅子育て世 代の支援。	産後6ヶ月以上 が対象のファミ リサポーターセン ター事業との連 携など。	なし(特に出産直 後の一時預か り)
43	地域子育て見守り 事業	区独自基準	民生・児童委員及び 主任児童委員による 地域見守り活動によ り、区情報や地域情 報を提供し、子育てを 支援する。	①一歳以下(絵本の 配布) ②二歳児(荒川遊園 乗り物券)	19年度 :絵本 1,932世帯 :乗り物券 790世帯 20年度 :絵本 1,800世帯 :乗り物券 776世帯 21年度 :絵本 1,944世帯 :乗り物券 823世帯	12,890	308	①地域による子 育て支援。 ②情報の共有 化。	児童虐待などの 予防、発見、早 期解決など子ど も家庭支援セン ターとの連携。	なし

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
44	子育て支援課 ツインズサポート 事業	区独自基準	多胎児の養育支援のため、タクシー利用料、一時保育等の利用料を補助する。	①満2歳以下(タクシー利用補助) ②満5歳以下(一時保育等利用補助)	19年度 :タクシー券41世帯 :ファミサポ補助2世帯 20年度 :タクシー券41世帯 :ファミサポ補助4世帯 21年度 :タクシー補助47世帯 :ファミサポ補助13世帯	712	0	①外出活動支援。 ②経済的負担軽減。	一時保育等の在宅育児支援事業との併用など。	なし
45	子育て支援課 ファミリーサポート センター事業	都基準内 区独自基準	就業、通院などで子育てに支障が生じた場合に、一時預かり、通学や退園などを登録制度により区民が支援する。	生後6ヶ月から小学1年生までの子どもを持つ親の子育て支援する。	利用会員 17年度:351人 18年度:330人 19年度:526人 20年度:700人 21年度:887人	9,563	1,614	①地域による子育て支援の充実。 ②保護者の社会参加への奨励。 ③保育ママ登録参加への誘導。	託児サポート、子育てボランティアの醸成。	22区で実施
46	子育て支援課 親子ふれあい入浴 事業	区独自基準	親子がふれあう機会を提供する。	小学生以下の子どもを持つ親(保護者)	19年度:9,335人 20年度:12,567人 21年度:15,167人	5,693	0	家族のコミュニケーションの醸成、荒川の心生活動の浸透。	青少年対策活動との連携。	墨田区、足立区で実施
47	子育て支援課 養育支援訪問事業	法令基準内	産後うつ、児童の発達障害等で、虐待のリスクのある、あるいは養育が困難な家庭に公費負担でヘルパーを派遣する。	要保護・要支援の18歳以下の子どもを養育している家庭	19年度:12世帯 20年度:17世帯 21年度:12世帯	679	312	保護者の育児を支えて養育環境の確保を図る(全額公費負担)。	新生児全戸訪問で保健師等が把握した産後うつ等の保護者宅を訪問調査し、対象家庭を決定している。	同様の趣旨で、全額公費負担を実施しているのは、江東区と荒川区のみ。
48	子育て支援課 ショートステイ事業	法令基準内 ※国・次世代育成支援対策交付金交付対象事業	保護者の出産、病気などにより、一時的に養育に欠ける子どもを日帰り又は6泊を限度に預かる。	2歳から中学校就学前の子どもを預かる	18年度:56人 19年度:112人 20年度:75人 21年度:79人	9,431	1,590	安定した養育環境の確保(生保世帯は無料、非課税世帯は半額の減免あり)。	特になし。	17区で実施
49	子育て支援課 入院助産措置	法令基準内 都基準内	出産費用について助成する。	前年所得税額が8,400円以下の世帯	17年度:11件 18年度:20件 19年度:12件 20年度:18件 21年度:20件	7,093	5,332	保護者の経済的負担軽減と少子化対策。	保健所へ保健指導票を申請するよう指導している。	22区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
子育て支援課 50	母子生活支援施設 措置	法令基準内 都基準内	母子家庭で児童の養 育が十分にできない 場合、母子をともに入 所させて保護し、自立 促進のための生活支 援を行う施設	配偶者のいない女 子、又はこれに準ず る事情にある女子で あって、その養育す べき児童(18歳未 満)について十分な 養育ができない母及 び児童	入所世帯数:平均月19世帯	79,665	49,184	母子家庭の養育 支援と経済的な 負担軽減と精神 的援助。	入所者の保育園 への入園等の手 続きについて、施 設と調整。	22区で実施
子育て支援課 51	母子自立支援教育 訓練給付金事業	その他 法令基準への上 乗せ等を実施	母子家庭の母の職業 能力開発を推進する ため、就業に結びつく 可能性の高い教育訓 練講座を受講した場 合、受講料の一部を 支給する。	児童扶養手当の支 給を受けているか又 は、同様の所得基準	17年度:8件 18年度:6件 19年度:5件 20年度:4件 21年度:2件	291	63	母子家庭の経済 的な負担軽減。	特になし。	22区で実施
子育て支援課 52	母子自立支援高等 技能訓練促進費事 業	法令基準内	母子家庭の母が就業 に有利な資格を取得 するため、養成機関で 2年以上修業する場 合、修業している間の 生活の負担軽減をは かる。(月額141,000 円給付)	児童扶養手当の支 給を受けているか又 は、同様の所得基準	17年度:0件 18年度:1件 19年度:2件 20年度:3件 21年度:4件	4,768	3,893	母子家庭の経 済的な負担軽 減。	特になし。	22区で実施
子育て支援課 53	母子福祉資金貸付	法令基準内 都基準内	母子家庭の生活の安 定と、その児童の福 祉を図るために、各種 資金の貸付けを行っ ている。	都内に6か月以上居 住している配偶者の いない女子で20歳 未満の児童を扶養し ている人	17年度:50件 18年度:66件 19年度:59件 20年度:75件 21年度:82件	39,305	39,305	母子家庭の経済 的な負担軽減。	特になし。	22区で実施
子育て支援課 54	ひとり親家庭休養 ホーム	区独自基準	ひとり親家庭の親子 が、休養及びレクリ エーションのために、 指定された施設を利 用した場合の利用料 の一部を助成する。	ひとり親家庭の親と 18歳に達する日以 後の最初の3月31日 までの子	17年度:404件 18年度:375件 19年度:386件 20年度:621件 21年度:698件	894	0	ひとり親家庭の 経済的な負担軽 減。	特になし。	18区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
子育て支援課	ひとり親家庭 サポート事業	法令基準内 区独自基準	親の一次的傷病などにより、日常生活に支障をきたしているひとり親家庭に対し、ベビーシッター又はホームヘルパーを派遣する。	区内に住所を有する小学生以下の児童がいるひとり親家庭	17年度: 11回 18年度: 16回 19年度: 8回 20年度: 37回 21年度: 105回	794	0	ひとり親家庭の就業、一時的傷病時に家事や育児の負担軽減。	特になし。	22区で実施
子育て支援課	ひとり親相談事業	都基準内	母子世帯の経済上、生活上の問題等について母子自立支援員が助言、指導を行いこれらの家庭の自立と安定、生活意欲の助長を図る。	区内在住の母子世帯	17年度: 245件 18年度: 458件 19年度: 452件 20年度: 569件 21年度: 470件	113	0	母子家庭の精神的援助。	他の関係機関と連携。	22区で実施
子育て支援課	女性相談事業	区独自基準	女性の生活、職業、その他の諸問題について婦人相談員が相談、支援、関係機関との連携を行い、女性の自立と安定した生活を図る。	区内在住の女性	17年度: 49件 18年度: 68件 19年度: 68件 20年度: 70件 21年度: 100件	59	59	生活に困難を抱える女性への総合的支援。	他の関係機関と連携。	22区で実施
子育て支援課	家庭相談事業	区独自基準	家庭問題、住宅、生活などの問題について、家庭相談員が相談に応じ、必要な支援を行う。	区内在住の世帯	17年度: 99件 18年度: 69件 19年度: 20件 20年度: 47件 21年度: 37件	4	0	区民の家庭生活の崩壊を未然に防ぐ。	他の関係機関と連携。	18区で実施
子育て支援課	母子家庭自立支援 プログラム策定事業 (就業支援事業)	法令基準内	母子家庭の母の就業支援	区内在住の母子世帯の母	18年度: 延25人 19年度: 延150人、 プログラム33件 20年度: 延201人、 プログラム21件 21年度: 延65人、 プログラム44件	1,122	600	母子家庭の経済的安定。	他の関係機関と連携	22区で実施



No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
子育て支援課	子ども手当給付 事業	法令基準内	子どもの養育者に手 当を支給	・0歳～15歳(中学校 修了前まで) ・受給者の所得制限 無	22年度:14,925人	2,912,342	0	保護者の経済的 な負担軽減と少 子化対策。	特になし。	全国の自治体で 実施(平成22年4 月創設)
子育て支援課	児童育成手当給付 事業	都基準内	児童を養育している母 子・父子家庭へ手当を 支給	・18歳以下及び20歳 以下の障害児 ・受給者の所得制限 有	17年度:2,659人 18年度:2,728人 19年度:3,103人 20年度:3,039人 21年度:3,009人	466,748	0	保護者の経済的 な負担軽減。	児童扶養手当、 ひとり親医療の 対象者になる場 合があるので連 携を取っている。	22区で実施
子育て支援課	児童扶養手当給付 事業	法令基準内	児童を養育している母 子・父子家庭へ手当 を支給	・18歳以下及び20歳 以下の障害児 ・受給者の所得制限 有	17年度:1,352人 18年度:1,343人 19年度:1,395人 20年度:1,355人 21年度:1,371人	636,552	211,993	保護者の経済的 な負担軽減。	児童扶養手当、 ひとり親医療の 対象者になる場 合があるので連 携を取っている。	22区で実施
子育て支援課	ひとり親家庭医療 費助成事業	都基準内	児童を養育している母 子・父子家庭への医 療費の助成	・18歳以下及び20歳 以下の障害児 ・受給者の所得制限 有	17年度:1,441人 18年度:1,499人 19年度:1,477人 20年度:1,424人 21年度:1,424人	70,239	0	保護者の経済的 な負担軽減。	児童扶養手当、 ひとり親医療の 対象者になる場 合があるので連 携を取っている。	22区で実施
子育て支援課	子どもの医療費助 成事業	その他	児童の医療費を助成	・0歳～15歳(中学校 修了前まで) ・所得制限無し	17年度:9,686人 18年度:9,909人 19年度:22,217人 20年度:22,508人 21年度:23,369人	773,585	0	保護者の経済的 な負担軽減と少 子化対策。	申請があった場 合は、子ども手当 の対象者になる ので紹介してい る。	22区で実施
子育て支援課	児童扶養手当受給 者への免除等	その他 都基準内	①JR通勤定期乗車券 の割引 ②都営交通無料乗車 券発行 ③水道、下水道料金 の免除	児童扶養手当受給 者	①19年度:210人 20年度:189人 21年度:170人 ②19年度:1,434人 20年度:1,233人 21年度:1,240人 ③19年度:891人 20年度:871人 21年度:888人	—	67	保護者の経済的 な負担軽減。	児童扶養手当受 給対象となった 時に案内してい る。	

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
子育て支援課	66 あらかわキッズ コール24	区独自基準	妊娠や育児についての 電話相談対応(24 時間365日の相談対 応)	区民で妊産婦及び 就学前の乳幼児を 持つ保護者	相談件数 20年度:1,707件 21年度:3,397件	1,882	944	妊娠や育児につ いての不安解消 を図り、子育て家 庭を支援する。	あらかわ子育て 応援ブック及び区 報への掲載。	世田谷区で実施 (平日は午後10 時まで、土日祝 日は午前9時か ら午後11時まで)
子育て支援課	67 子育て交流サロン	その他 都基準内	乳幼児を育てている 保護者や子ども同士 の交流とつながりを持 つ場を提供する。	在宅で子育てをして いる0歳から概ね3 歳までの乳幼児とそ の保護者	利用者数 17年度:14,467人 18年度:26,128人 19年度:33,901人 20年度:42,246人 21年度:52,416人	17,905	11,194	在宅で子育てを している保護者 の育児不安や孤 立化の解消を図 る。	親子ふれあいひ ろば(児童青少 年課)。	22区で実施
子育て支援課	68 はーふタイム(虐待 予防のためのグ ループミーティ ング)	区独自基準	ファシリテーターの運 営のもと、母親同士が 自分を主語に語る場 を提供する。	2歳～小学生の子ど もを持ち、児童虐待 のリスクのある母親	22年度:49人(延べ人数)	—	—	虐待予備軍・虐 待歴のある母親 自身の振り返り の機会となる。	I-スペース(健康 推進課)。	7区で実施
児童青少年課	69 ひろば館親子ふれ あいひろば-幼児タ イム	区独自基準	(親子)就学前の乳幼 児と保護者が、いつで も自由来館し交流で きる居場所 (幼児)未就園児と保 護者が、運動や遊び などを年齢別や自由 参加型などで行う。	(親子)就学前の乳 幼児と保護者 (幼児)未就園の乳 幼児と保護者	(親子)一日平均来館者数 (組) 17年度:12組 18年度:74組 19年度:79組 20年度:75組 21年度:75組 (幼児)一館平均年間利用者 数(親子計) 17年度:5,978人、 18年度:6,214人、 19年度:5,681人、 20年度:5,810人、 21年度:5,578人	(親子) 6,077 (幼児) 算出不能	0	(親子)子育ての 孤立化による育 児不安を防止し、 仲間づくりを促進 し、身近な地域で 安心して子育て をしていける。 (幼児)子育て親 子の交流を促進 し、乳幼児に友達 と遊ぶ場を提供 することにより、 子どもの健やか な育ちを促進す る。	特になし。  22区で実施	

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
児童青少年課	70 放課後子どもプラン	法令基準内 都基準内	学校の余裕教室などを活用し、安全で安心な子ども活動拠点を設け、地域の参加協力を得て、遊び、勉強、スポーツ、文化活動、地域との交流等の活動を行う。	尾久宮前、第一日暮里、第五峡田、尾久、第六日暮里小の1～6年生、汐入東小の1～3年生	実施校数 (平成19年度に開始) 平成19年度:1校 平成20年度:2校 平成21年度:3校 平成22年度:6校	59,461	5,698	のびやかな遊びの時間を確保し、多くの人と触れ合う機会を持つことで、健やかな成長を促進する。地域全体で子どもたちを見守り、すこやかに育てていこうという環境づくりが促進される。	特になし。	22区で実施
児童青少年課	71 学童クラブ	区独自基準	保護者の就労、疾病等により、居間家庭で適切な保護を受けることができない小学校低学年の児童に、遊びと生活の場を与える。	区内に住所があり、小学校1～3年に在学し、保護者が就労・疾病等の事由により居間家庭において適切な保護を受けることができない児童	在籍児数(4月1日) 17年度:1,096人 18年度:1,130人 19年度:1,230人 20年度:1,362人 21年度:1,462人	429,716	69,508	子どもたちに安定した放課後等の時間を過ごさせることができ、保護者も安心感を持って就労等ができる。	特になし	22区で実施
保育課	72 認証保育所保育料等補助金交付事業	区独自基準	入園料及び保育料の一部を補助する。 入園料、10,000円 0歳児、13,000円 1・2歳児、12,000円 3歳以上、11,000円	・就学前の認証保育所在籍者 ・所得制限なし	19年度 :入園料延べ132人、 保育料延べ2,117人(月平均176人) 20年度 :入園料延べ105人、 保育料延べ1,928人(月平均161人) 21年度 :入園料延べ148人、 保育料延べ2,266人(月平均188人)	28,991	6331	保護者の経済的な負担軽減と少子化対策。	なし。	22区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
73 保育課	保育料第3子以降 減額制度	区独自基準	認可保育園、認証保 育所、保育ママ(家庭 福祉員)に在籍する第 3子以降の児童の保 育料を無料とする。	・就学前の保育所等 在籍者 ・所得制限なし	20年度 :認可保育園 延べ1764人(月 平均147人) :認証保育所 延べ106人(月 平均9人) :保育ママ 延べ176(月平均 15人) 21年度 :認可保育園 延べ1896人(月 平均158人)人 :認証保育所 延べ278人(月 平均23人) :保育ママ 延べ241(月平均 20人)	18,141	0	保護者の経済的 な負担軽減と少 子化対策。	特になし。	文京区で実施 (第3子以降免 除)
74 保育課	保育相談専門員	区独自基準	臨床心理士により保 育園等の児童の心身 の発達状況につい て、保育士に適切な 助言をする。	保育園児	17年度:1人 18年度:1人 19年度:1人 20年度:2人 21年度:2人	11,553	0	心身の発達状況 に応じた適切な 保育の実施。	障害児保育。	不明
75 保育課	家庭福祉員 (保育ママ)	都基準 区独自基準	家庭的な環境の中 で、保育を実施する。	保育に欠ける児童	17年度:24人 18年度:25人 19年度:26人 20年度:26人 21年度:27人	126,525	54635	多様な保育手段 の提供。	特になし。	ほとんどの区で 実施
76 住環境整備課	荒川区民住宅を活 用した多子世帯に 対する支援(試行)	区独自基準	区民住宅使用料につ いて減額する。	区民住宅使用者のう ち、満18歳未満の児 童が3人以上いる者	—	—	—	保護者の経済的 な負担軽減と少 子化対策。	なし。	板橋区で実施 (新婚世帯及び 子育て世帯支援 制度)
77 学務課	奨学資金貸付金	区独自基準	荒川区に在住する、 成績優秀でありなが ら、経済的理由により 高等学校等に修学が 困難な生徒に対し、入 学資金を貸し付ける。	中学校3年次または 3年間の成績が平均 3.0以上かつ世帯の 平均収入が一定基 準以下	入学準備金貸付実績 17年度:15人 18年度:26人 19年度:20人 20年度:17人 21年度:15人	14,510	—	将来の荒川区を 揺る人村への支 援、および、保護 者の経済的な負 担軽減。	類似事業である 東京都育英資 金、母子福祉資 金などの制度の 紹介を行っている。	19区で実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
学務課	78 就学援助	区独自基準	経済的理由によって就学困難と認められる児童・生徒の保護者に対し、学用品費・学校給食費等を給与する。	生活保護受給者又はそれに準ずると教育委員会が認められたもの(前年分の世帯の総所得が生活保護必要額の1.2倍)	就学援助認定率(小中合計) 17年度: 32.05% 18年度: 31.69% 19年度: 30.86% 20年度: 32.86% 21年度: 32.29%	307,817	1,223	保護者の経済的な負担軽減。	—	全国の自治体で実施(学校教育法等に定められた制度)
指導室	79 学校パワーアップ事業	区独自基準	校長予算裁量権の拡大により、教育の充実を図る。	全幼稚園幼児 全小学校児童 全中学校生徒	平成20年度開始	67,052	0	多様な学力補充教室の実施等による教育策の充実。	各校への指導を充実させる。	なし
指導室	80 中学校3年生の英語検定費用負担	区独自基準	特区英語教育の検証及び経済援助による検定取得援助を図る。	全幼稚園幼児 全小学校児童 全中学校生徒	平成21年度開始	1,487	0	英検取得率の増加。		
指導室	81 対応臨時職員の雇 用	都基準内	基準を上回る学校に 対して年間150日を上限に臨時職員を措置する。	全小学校児童 全中学校生徒	19年度: 小7校、中4校 20年度: 小7校、中5校	11,554	11,596	保護者へのきめ細かな対応が可能となる。		
指導室	82 スクールカウンセ ラーの派遣	都基準内	都が高度に専門的知識・経験を有する「スクールカウンセラー」を 全中学校に派遣	全小学校児童 全中学校生徒	週1日・年35週 7時間45分 ※都費	0	0	保護者の経済に 関わり安心感を 与える。	各機関との連携	自治体によって、 区費で、1日追加 し、心のケアに対 応
指導室	83 習熟度別学習	区独自基準	都の少人数授業の加 配教員の配置がない 学校に、区費による講 師を派遣する。	全小学校児童 全中学校生徒	小学校: 算数 中学校: 数学・英語	20,483	0	子供の学習の定 着を援助。塾等 に行けない家庭 でも学習の習熟 が図れる。		一部実施
指導室	84 学力向上のための 調査	区独自基準	学力が身につけてい るどうかを把握する 「学力到達度調査」と 意欲や態度を把握す る「学習意識調査」を 実施する。	小1～6学年 中1～3学年	小1～6学年 中1～3学年	21,957	0	子供の学習の定 着を援助。塾等 に行けない家庭 でも学習の習熟 が図れる。	全国・東京都の 調査とともに実施	全区実施

No.	(1) 施策	(2) 実施基準※1	(3) 施策の概要	(4) 対象者 (給付等の要件)	(5) 実績 (17～21年度)	(6) 21年度 決算額 (千円)	(7) 21年度 特定財源 (千円)	(8) 波及効果	(9) 他施策との 連携の状況	(10) 他自治体の 実施状況
85	ハートフル日本語 適応指導	区独自基準	外国籍児童・生徒に 対して、一定期間指 導員を配置し社会生 活に対応できるよう支 援する。また、初期指 導が終了した児童・生 徒に対して補充学習 を行う。	編入後3カ月以内の 外国籍児童・生徒	初期指導実績 20年度:37名 補充学習実績 20年度:3名	4,245	0	外国籍で日本語 がまだ不自由な 子供への支援。	教育相談室との 連携。	一部実施
86	学校図書館指導員	区独自基準	読書活動を支援し読 書活動の活性化を図 るとともに、学校図書 館の運営を行う。	全小学校児童 全中学校生徒	21年度から週5日配置	84,351	0	自宅で本が十分 買えない場合も、 学校でたくさん 良質な読書がで きる。	公立図書館との 連携。	一部実施
87	小学校英語教育の 推進	区独自基準	教育課程に英語の授 業を位置づけ、英語に よる実践的コミュニ ケーション能力を育成 する。	全小学校児童	全小学校児童実施	63,331	0	子供は、塾等に 頼らなくても、小 1年生から英語 に十分慣れ親し むことから、国際 的なコミュニケー ション能力を身に 付け、将来の夢 の実現や自己実 現への大きな支 援となる。	区教育研究会と の連携。	5年生及び6年生 児童に対して は、平成23年度 より全国で実施
88	教育相談	区独自基準	不登校問題等教育的 内容にかかわる相談	全幼稚園幼児 全小学校児童 全中学校生徒	平成21年度 :相談件数 9,876回	41,089	0	不登校問題の改 善。	都スクールカウン セラーとの連携。	設置
89	子どもの悩み 110番	区独自基準	教育的内容にかかわ る相談	全幼稚園幼児 全小学校児童 全中学校生徒	電話相談52件	30	0	教育相談の改 善。	各校との連携。	設置
90	適応指導教室運営 事業	区独自基準	不登校児童生徒の登 校復帰	全小学校児童 全中学校生徒	生徒19名	1,085	0	学校復帰率の改 善。	関係機関との連 携。	設置

※1

- ・法令基準内：法令等で定められた基準の範囲内で事業を実施している場合
- ・都基準内：都の条例等で定められた基準の範囲内で事業を実施している場合
- ・区独自基準：区の独自基準で事業を実施している場合
- ・その他：法令基準・都基準への上乗せ等を実施している場合

※本リストに掲載された政策・施策は、当研究所が荒川区の各部署に子どもの貧困・社会排離問題の解消に向けて関わりのある政策・施策を挙げて欲しいと依頼して提出されたものである。

## 巻末資料

### 巻末資料 1 子どもの貧困・社会排除問題に関係する荒川区の取り組み及び国内外の動き

年	月	荒川区の取り組み	国内外の動き
1947 (S22)	12	児童委員の任命 私立保育園五園（上智、仁風、尾久隣保、 ドン・ボスコ、慈光）の運営あり	児童福祉法公布
1948 (S23)	12	妊産婦・乳幼児の健康診査を開始(保健所)	児童福祉施設最低基準制定
1949 (S24)		身体障害者手帳の交付開始 補装具費支給事業開始	
1950 (S25)			生活保護基準の母子加算開始
1956 (S31)			就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励に ついての国の援助に関する法律公布・施行
1959 (S34)	11		児童の権利に関する宣言の採択(第 14 回国 連総会)
1961 (S36)	4	3 歳児健康診査を開始(保健所) 荒川区保育所条例施行(都立保育園二園 (汐入、三河島)が荒川区に移管)	
	11		児童扶養手当法公布
1962 (S37)	1	児童扶養手当制度実施（区は受付のみ）	
1964 (S39)	9	特別児童扶養手当制度実施（区は受付の み）	特別児童扶養手当法公布(特別児童扶養手当 等の支給に関する法律) 母子及び寡婦福祉法公布・施行 特別児童扶養手当法施行
1965 (S40)		荒川母子寮が東京都から荒川区へ移管 はじめての学童クラブ事業開始	(英)子どもの貧困問題解決のためのアクシ ョングループ(CPAG-Minutes of the first meeting of the Child Poverty Action Group)創設
1965 (S40)	4	新荒川区保育所条例施行（前条例廃止）	
	5	自立支援医療（精神通院）制度実施	
	8		母子保健法公布
	10	荒川区児童福祉法施行細則制定	厚生省、社会保障研究所設置 (人口問題研究所 1939.8)
1967 (S42)	4	愛の手帳交付	
	5	南千住児童館を 23 区で初めて開館	
1969 (S44)	12	荒川区児童手当条例施行 (現 児童育成手当、都制度による児童手当実施)	(都) 児童手当制度実施(都交通遺児手当制 度廃止)
1970 (S45)	4	荒川区奨学資金貸付条例	
1971 (S46)	5		児童手当法公布施行

年	月	荒川区の取り組み	国内外の動き
1972 (S47)	1	国制度による児童手当実施	児童手当法施行
	4	荒川区児童育成手当制度実施(荒川区児童育成手当条例、旧荒川区児童手当条例を改正) 荒川区私立幼稚園等保護者負担軽減補助制度実施(要綱) 荒川区私立幼稚園等就園奨励費補助制度実施(要綱)	
1973 (S48)	6	荒川区立心身障害者福祉センター設置 児童デイサービス事業開始	
1974 (S49)	10		(都)東京都児童手当制度廃止(東京都児童育成手当に改称)
1975 (S50)		地方自治法改正により保健所が都から区に移管	
1977 (S52)	10	1歳6か月児健康診査開始	
1979 (S54)		家庭福祉員(保育ママ)事業開始	国際児童年(1976年第31回国連総会で採択)
1982 (S57)	4	荒川区私立幼稚園等入園料補助制度実施(要綱)	
1983 (S58)	4	荒川区私立幼稚園・類似施設教育振興事業費補助制度実施(要綱)	
1985 (S60)		訪問入浴サービス開始	
	4	児童手当制度改正(第二子以降に)	
1986 (S61)	4	障がい者移動支援事業(身体障害者)開始 荒川区私立幼稚園等協会補助制度実施(要綱)	
1989 (H1)	11		子どもの権利条約が第44回国連総会で採択される
1990 (H2)	4	ひとり親医療費助成事業開始(条例) 障がい者紙おむつ購入助成事業開始	
1992 (H4)	10	荒川区乳幼児医療費助成事業開始(要綱による区単独事業0~2歳、所得制限なし)	
1994 (H6)	4		(都)東京都乳幼児医療費助成事業開始(0~2歳、所得制限あり) 日本、子どもの権利条約に批准
	12		エンゼルプラン
1995 (H7)	4	地域子育て交流サロン(第一号)開設	
	10	荒川区乳幼児医療費助成事業改正(就学前まで拡大)	
1997 (H9)	5	荒川区エンゼルプラン(荒川区子育て支援推進計画)計画策定(H9~H13年度の五カ年計画)	
1998 (H10)			児童福祉施設最低基準改正、乳児保育の一般化
	9	ファミリー・サポート・センター事業開始	
	10		東京都乳幼児医療費助成事業改正(三歳まで)

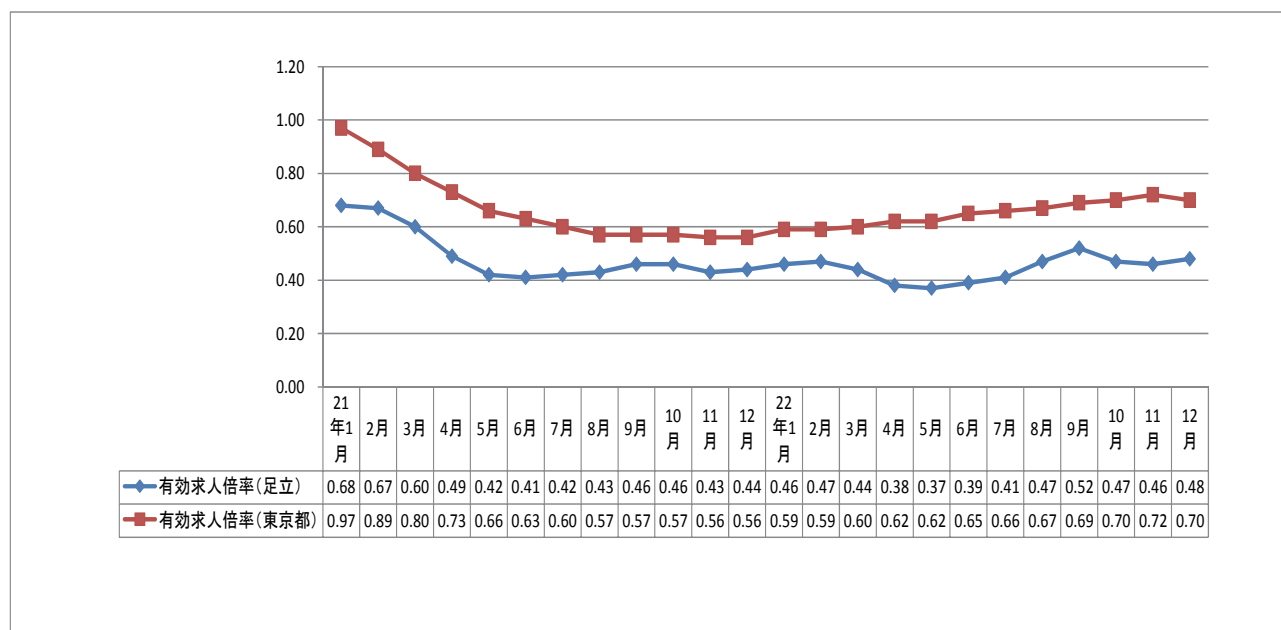


年	月	荒川区の取り組み	国内外の動き
1999 (H11)	1		子育て支援のための拠点施設の設置について
	4	学童クラブ事業の条例設置	
	12	児童手当制度改正（所得制限緩和）	少子化対策推進基本方針 新エンゼルプラン
2000 (H12)			(EU)貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン(National Action Plans for Social Inclusion)の設定を加盟国に義務づける
	3	自立支援医療（小児精神障害者入院医療費助成制度）施行	夜間保育所の設置認可等について
	7		児童虐待の防止等に関する法律施行
2000 (H12)	10		(都) 東京都乳幼児医療費助成事業改正(三歳まで)
2001 (H13)	4	荒川区私立幼稚園等教育環境整備補助制度実施（要綱） 荒川区私立幼稚園等施設整備補助制度実施（要綱）	「健やか親子21」国民運動スタート
	7		「仕事と子育ての両立支援策の方針について」に基づく「待機児童ゼロ作戦」決定 (都) 東京都乳幼児医療費助成事業改正(就学前まで)
2002 (H14)	4	はじめての認証保育所設置	
	8	児童扶養手当（申請、認定、支給事務開始）	
	9		少子化対策プラスワン
	10	障がい者移動支援事業、知的障害者へ拡大	完全週五日制の実施
2003 (H15)		児童デイサービス 開始	
	3	健康づくり推進本部の設置	次世代育成支援に関する当面の取組方針
	4	短期入所事業開始 荒川区私立幼稚園等預かり保育補助制度実施（要綱）	
	7		次世代育成支援推進法、児童福祉法の一部を改正する法律 少子化対策社会基本法
	12	障がい者就労支援センター運営事業 開始	
2004 (H16)	4	子ども家庭支援センター開設 はじめてのふれあい館開館（西尾久ふれあい館、荒木田ふれあい館）	
	5	荒川区次世代育成支援対策推進本部の設置	
	6		少子化社会対策大綱
	12	児童手当制度改正（小学校3年生まで）	子ども・子育て応援プラン
2005 (H17)	3	次世代育成支援行動計画（前期計画）策定（H17～H21年度の五カ年計画）	
	4		生活保護基準の高等学校等就学費新設
	10	専用保育室による一時保育事業開始	
2006 (H18)		日中一時支援事業（障害児タイムケア）開始	
	2	荒川母子寮の民営化	
	4	子育て支援部創設	
	6	ショートステイ事業開始	

年	月	荒川区の取り組み	国内外の動き
2006 (H18)	9	荒川区少子化対策本部の設置 (荒川区次世代育成支援対策推進本部は廃止)	
2007 (H19)	2	荒川区要保護児童対策地域協議会設置	
	3	荒川区基本構想策定	
	4	子ども医療費助成を中学校修了まで拡大 (条例改正) はじめての放課後子どもプラン事業開始 (尾久宮前小学校) 荒川区私立幼稚園等安全推進事業補助制度実施(要綱) 認証保育所保護者の負担軽減	(都) 東京都乳幼児医療費助成事業改正(就学前まで)
	9		ユニセフ、子どもの貧困と不平等に関する世界的研究(Global Study on Child Poverty and Disparities)を開始。
2007 (H19)	10	精神保健福祉対策事業(ひきこもり対策)開始 児童手当制度改正(3歳児まで、1万円まで拡大等)	
	12		仕事と生活の調査憲章、仕事と生活の調査推進のための行動指針、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略
2008 (H20)		あらかわ区報キッズの発行 キッズコール24の実施	
	4	保育料の第三子以降無料化 汐入こども園開設 荒川区私立幼稚園等教員研修等補助制度(要綱)	
	10		OECD、子どもの貧困率公表
	12		社会保障国民会議最終報告
2009 (H21)		緊急一時介護人派遣事業(留守番看護師派遣)開始	(英)CPAG、子どもの貧困の解消:成功のためのマニフェスト(Ending Child Poverty: a manifesto for success)発表
	3		生活保護基準の母子加算廃止
	5	子どもの貧困問題検討委員会設置	
	7		生活保護基準の学習支援費新設
	10	荒川区自治総合研究所開設	日本の子ども相対的貧困率公表
	12		生活保護基準の母子加算復活
2010 (H22)	1		「子ども・子育てビジョン」の策定
	3	次世代育成支援行動計画(後期計画)策定 (H22~H26年度の五カ年計画)	

※ 国内外の動きで特に注記のないものは国の動きである。

## 巻末資料 2 ハローワーク足立及び東京都における有効求人倍率の推移



※ 中間報告書 p.15 より抜粋。

※ 平成 22 年 12 月現在。

※ 出典：東京労働局、ハローワーク足立データを研究所で加工した。

## 巻末資料 3 子どもの貧困・社会排除問題に係る政策・施策の枠組みと方向

※ 中間報告書 p.55-60 より抜粋

### 1 基本的な価値観の共有化・姿勢の明確化

- 子どもの貧困・社会排除問題に率先して取り組んできた荒川区は、その理念、基本姿勢を公式に表明し、内外に問題の重要性をアピールする段階を迎えているように思われる。この問題について、庁内、区民、企業等へ啓発を行い、様々な人や機関が連携し、地域社会を挙げて子どもの貧困・社会排除問題に取り組んでいくことができるよう、その決意を公に表明し、対応を図っていくべきである。（例えば、「子どもの貧困・社会排除撲滅都市宣言」とそのキャンペーンの実施など。）

### 2 現場を重視した組織体制・相談体制の充実

- 基礎自治体である荒川区は、子どもとの接触面を広くかつ日常的に持っている。荒川区が子どもの貧困・社会排除問題を考え、政策・施策を策定する場合の出発点は子どもと支援部署の間の接触面にあり、必要な情報も政策・施策策定のためのヒントもこの接触面から得られることから、この強みを十分に生かすべきである。（例えば、子どもの貧困・社会排除に関する包括的な情報ネットワークの構築、データの整備・充実など。）
- 荒川区の支援部署・組織には実に様々なものがあって、それぞれが懸命に役割を果たしている。また、国、東京都、民間の支援組織も活躍している。ただ、子どもの貧困・社会排除問題という観点においては、必ずしもそれらの多様な支援部署・組織間で十分な連携が行われているとは言えないのが現状であることから、連携を一層強化する必要がある。（例えば、保育所と小学校との間、子育て支援部と教育委員会との間での緊密な連携、迅速かつ適切な対応、全ての支援部署・組織間の連携ネットワークづくりのための定期的な連絡協議会の設置など。）
- 子どもの貧困・社会排除への対応は分散的に行われている（分散管理）。荒川区の支援部署・組織の多様な活動を俯瞰し、調整し、方向付けをするような司令塔のポジションを設けることが必要である。既存のポジションがこれを兼ねる場合もあろうし、新設の場合もあろう。
- 複雑かつ多様な原因によって発生している子どもの貧困・社会排除の状況を改善していくためには、例えば、ケースワークを重視したきめ細かな相談体制の充実、ライフステージが変わっても相談・支援が途切れることなく継続される体制の構築、児童相談所のOBやスクール・ソーシャル・ワーカーなどの経験や専門性を有する職員の配置、他の相談機関や関係機関へのスムーズな連携など、相談対応力の強化を図ることが重要である。同時に、相談を受ける職員の資質の向上を図ることも重要である。（例えば、この問題に対する職員の実践的な知識を高めたり、相談に来た時に適切な対応ができるような判断力を養うための職員研修の実施など。）
- 今回のケース・スタディでは、親による虐待や親の養育不足などから複合的貧困に陥るケースが多く見受けられた。これらのケースに対しては、親からの相談だけでなく、子ども自身も直接行政機関に相談できるような体制を整備することも必要であると考えられる。現在荒川区では、育児相談に専門家が24時間365日体制で応える施策を実施しているが、これをさらに拡大し、子どもからも相談を受け、各機関と連携して対応ができるような体制を構築することも重要である。

う。

- 子どもの貧困・社会排除の状況は、ケース・スタディの結果、実に多様であることがわかった。画一的、平均的な施策も無論重要であるが、子どもとその家庭のニーズに即応した個別の対応も不可欠である。既に、相談やケース会議などにおいてそうした対応が試みられてはいるが、今後一層の推進が必要である。

### 3 未然の支援、継続的支援、連鎖の解消

- 貧困の状況に苦しむ家庭を救うことは勿論であるが、貧困リスクがある家庭の兆候を把握し、子どもが貧困・社会排除の状況に陥らないように未然の支援を行うことが重要である。
- 子どもの貧困・社会排除問題は、一時的な支援だけで解決できるものではないと考えられる。保健師による新生児訪問から始まり、保育所、幼稚園、小学校、中学校、高校といったように、子どもの各ライフステージに沿って継続的な支援をしていく必要がある。
- 貧困の世代間での連鎖は、非常に複雑な要因が絡み合った根深い問題であり、現在直面している貧困の解消にとどまらず、未来の貧困問題を含めた子どもの貧困・社会排除の解消の観点からも、この問題に力を入れて取り組んでいく必要がある。例えば、子どもが適切な教育を受ける機会を得られるような環境整備、また、学習が遅れないようにするための補習授業の実施など、子どもが将来に向かって前向きに進んでいけるよう、きめ細やかなケースワークや子どもの自立支援を行っていく必要がある。

### 4 地域の見守り

- 子どもの貧困が発生している家庭やその兆候が見受けられる家庭がある場合には、地域住民同士が助け合っていくという観点も重要であると考えられる。特に、虐待やネグレクトのようなケースは、地域住民がそのシグナルに気づき、関係機関等へ連絡することがまず求められることである。地域住民がお互いを見守り合うことができるよう、子どもの貧困・社会排除に関する広報や啓発活動を行っていく必要がある。
- 今回のケース・スタディの中には、地域から孤立している、またはそこまでいなくても、誰かに相談することができずに悩んでいるようなケースが見受けられた。実際のところ、貧困に苦しむ家庭に対して相談窓口を設けていたとしても、自ら相談に出向く家庭ばかりではないと考えられる。このような家庭に対して、行政側から当該家庭に関わり、次第に親しくなっていく中で少しずつ悩みを打ち明けられるようになったケースもあった。これらのことから、例えば民生委員・児童委員などとも連携の上、行政側から家庭へ積極的にアクセスし、家庭の孤立を防止する施策を実施していく必要があると考えられる。

### 5 給付とシステム

- 子どもの貧困・社会排除の状況にある家庭を救うためには、様々な給付による支援が必要であるが、本項で問題提起したいのは、その方法の精査である。給付方法には、「現物給付」「現金給付」

「サービス給付」が考えられるが、それぞれの役割や効果は異なる。例えば、就労の不安定についても、就職できないことによる就労不安定、自己都合による就労不安定、子ども・親族の世話等の負担が重いための就労不安定などがある。就職できないことによる経済的困窮を救うには現金給付が必要であるし、子ども・親族の世話などで就労ができない人には、世話をできる人を派遣するなどのサービス給付が必要であろう。また、自己都合による就労不安定に対しては、就労へ前向きになるような精神的サポートが必要になると考えられる。つまり、給付による支援を行う場合には、貧困を生み出した原因についてしっかりと把握し、原因にあった給付をすることが大切である。

- ・ ケース・スタディの中では、例えば給食費を学校に支払わないといった、親が子どものためにお金を使わないことにより子どもの貧困が発生しているケースが見受けられた。また、家庭自体は経済的に困窮していないが、子どもにお金を渡さないというケースも見受けられた。こういったケースでは、親に現金を給付しても、子どもの貧困の解消にはあまり効果がないと考えられる。このような問題を解決するためには、親に対する現金給付ではなく、直接子どもがサービスを受けることができるような方法による施策を検討することが求められる。
- ・ 上述したように、給付による支援では、直接子どもがそのサービスを受けることができなくなる問題が常に内包されている。そこで、子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けて、社会保障制度や教育制度などシステムそのものを見直すことも必要になると思われる。
- ・ 子どもの貧困・社会排除の状況の分析では、親の養育力不足などの理由により、子どもが食生活不全に陥っているケースが複数見受けられた。子どもが絶えず空腹な状態に置かれたり、粗末な偏った食事を与えられたりすることほど、当人にとって辛いことはない。子どもの貧困・社会排除問題において、食（しょく）の問題は大きいものがある。併せて、不衛生や子どもの生活の乱れなど、子どもに基本的な生活習慣が身に付いていないことから、不登校などに繋がることもある。子どもたちが自立できるように、まず、朝起きて、身支度をして、朝食を摂って、学校に行く、このような基本的な生活習慣を身に付けられるように行政が支援することも必要と考えられる。

## 6 就労対策

- ・ ケース・スタディによる子どもの貧困・社会排除が生じた原因の分析においては、親の就労の不安定が子どもの貧困の最大の要因であることがわかった。就労機会が阻害されている家庭では、世帯主の就労力（エンプロイヤビリティ）に問題があることが多く、例えば、専門能力・資格がない、低学歴である等の理由で雇用機会から閉め出されたり、就労の機会を得ても低収入を余儀なくされていたりすることが見受けられた。したがって、職業訓練などにより世帯主の就労力、職業能力を高めることこそが優先的な課題になる。ハローワークとのより緊密な連携、自立支援教育訓練給付金事業、高等技能訓練促進等事業の周知徹底と拡充、また、職業訓練等を受講しやすい環境整備なども必要である。
- ・ 就労対策を含む親の自立支援に関しては、JOB コーナー町屋等において相談に乗り、助言する制度を設けることや、区自らが雇用の機会を創出すること、また、母子世帯の母親を雇っている雇用主に対し区独自の雇用助成金を支給するような制度創設の検討も必要である。

## 7 制度上の問題点の洗い出し及び改善の検討

- ・ ケース・スタディの中には、離婚が成立しない状態で母親が一人で子どもを育てている場合に、ひとり親を対象とした制度の恩恵を受けられずに貧困に陥っている事例も少なくない。そこで、子どもの貧困問題を解決するに当たって障害となっていると思われる制度上の問題点等を洗い出し、区として実施できる対応策及び国や都への働きかけについて検討を行っていく必要がある。

## 8 母子世帯への支援

- ・ 社会的に弱い立場にある母子世帯については、複合的貧困例にも示したように、非常に複雑な家庭状況を抱えていることがわかった。このような複雑な問題に適切に対応していくためには、専門的な知識を有するエキスパートがケースワークを重ねながら、福祉、就労、教育などあらゆる場面で相談に乗るとともに、日常的なことについても気軽に相談ができる環境を整備していくことが必要である。

## 9 外国人への支援

- ・ 今回のケース・スタディの中では、日本語でコミュニケーションをとることができないことによって就労が困難となり、経済的貧困に陥っている外国人が複数見受けられた。また、不十分な日本語能力は、子どもの学力面への影響も大きいことから、外国人に対する日本語学習の支援を充実させる必要がある。さらに、外国人は言葉の問題などもあり、地域から孤立しやすい傾向が見受けられたため、外国人が地域から孤立しないよう、様々な支援の方法について検討していく必要がある。

## 10 積極的な情報提供

- ・ ケース・スタディの中には、公的サービスの情報が不足していることにより、受けられるはずのサービスを享受できていないケースが見受けられた。このような家庭を救うためには、様々な広報手段を活用し、わかりやすい情報提供を図るとともに、当該家庭が該当となるサービスについての情報を個別に提供するような方法を工夫する必要もある。

ポケット福祉コンシェルジュ



ARAKAWA CITY

生活のこと

- うつ病がもしれない
- 法律の相談をしたい
- 同じ悩みを語り合いたい
- 家事を手伝って欲しい
- ホランティアを始めたい
- 自分に介護が必要だ
- 外出の手助けが必要だ
- 障害者福祉課 2379
- 障害者福祉課 2145
- 市民相談所 3802-2794
- 社会福祉協議会 3891-5180
- にこにこサービス 2434
- 介護保険課 2684
- 障害者福祉課 2684

仕事のこと

- 職業訓練を受けたい
- 仕事に就きたい
- 就職先が見つからない
- パソコンを教えて欲しい
- 城東職業能力開発センター 5320-4716
- JOBジョブ町屋 3819-7771

お金のこと

- 生活費に困っている
- お金を借りたい
- 税金が高い、払えない
- 国保料が払えない
- 借金が多く困っている
- 自営業の経営が苦しい
- 保護課 2631
- 福祉推進課 2615
- 税務課 2234
- 国保年金課 2386
- 産業振興課 477
- 経営支援課 467

家のこと

- 住む場所を探している
- 借家の保証人がいない
- 住民票を異動できない
- 都営住宅に申込みたい
- 家賃が高くて払えない
- 住環境整備課 2824
- 戸籍住民課 2362
- 住環境整備課 2824
- 福祉推進課 2615

子どものこと

- 出産の費用・施設がない
- 保育園に預けたい
- 学童保育に預けたい
- 育てる自信がない
- 発達が遅れているよう
- 学校の事で悩んでいる
- 子どもに手を上げてしまう
- 一時的に預かって欲しい
- 放課後子どもをみて欲しい
- 手当があると聞いた
- 悪い友達が出てきたようだ
- 学校の授業が難しい
- 国保年金課 2381
- 保育課 3825
- 児童青少年課 3831
- 健康推進課 432
- たんぼほびか 414
- 教育センター 1734
- 子ども家庭支援センター 3789
- 保育課 3825
- にこにここわーる実施校
- 計画課 3816
- 地域福祉係 2614
- 教育センター 1734

家族のこと

- 離婚したい
- 母子家庭になった
- 夫・妻に暴力をふるわれる
- 市民相談所 2145
- 計画課 3814
- 7外21 3809-2890

親のこと

- 施設に入れたい
- 介護して欲しい
- 認知症だと思う
- 介護保険課 2433
- 介護保険課 2434
- おとしよりなんでも相談窓口 2675



※本資料は、本研究プロジェクトの検討の過程で仮に作成したものであり、あくまで参考資料である。



## 引用参考文献・資料

### ■ 邦書

青砥恭（2009）『ドキュメント高校中退』、筑摩書房。

浅井春夫・松本伊智朗・湯浅直美 編（2008）『子どもの貧困—子どもの時代のしあわせ平等のために』、明石書店。

阿部彩（2002）「貧困から社会的排除へ—指標の開発と現状」『海外社会保障研究』第141号、国立社会保障・人口問題研究所。

阿部彩（2007）「日本における社会的排除の実態とその要因」『季刊・社会保障研究』第43巻第1号、国立社会保障・人口問題研究所。

阿部彩（2008）『子どもの貧困 日本の不公平を考える』、岩波書店。

阿部彩（2009）「日本の子どもの貧困—失われた「機会の平等」」『学術の動向』第14巻第8号、日本学術協力財団。

荒川区 『荒川区保健事業概要』平成20年～22年版。

荒川区 『区政概要』平成20年版～平成22年版。

荒川区（2007a）『荒川区基本計画（平成19年度～平成28年度）』。

荒川区（2007b）『荒川区基本構想』。

荒川区（2008）『荒川区子育て支援需要調査報告書』。

荒川区（2009a）『荒川区次世代育成支援に関するニーズ調査報告書』。

荒川区（2009b）『荒川区都市計画マスタープラン』。

荒川区（2009c）『荒川区福祉事業概要 平成20年版』。

荒川区（2009d）『荒川区例規集 平成21年度版』第1巻・第2巻。

荒川区（2009e）『区政ポケットブック2009（平成21年度版）』。

荒川区（2010a）『区政ポケットブック2010（平成22年度版）』。

荒川区（2010b）『第34回荒川区政世論調査報告書』。

荒川区（2010c）『平成21年度「学力向上のための調査」調査結果（資料編）』。

(<http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kurashi/kyoiku/kyoiku/gakuryokukojo/chosashiryu.html>)

荒川区（2011a）『荒川区実施計画（平成23年度～平成25年度）』。

荒川区（2011b）『住民基本台帳による荒川区の世帯と人口（町庁別・年齢別）』。

荒川区教育委員会（2007）『荒川区学校教育ビジョン—「教育の荒川区」宣言！』。

荒川区青少年問題協議会（2008）『「家庭における親の教育意識と青少年」意識調査報告書 平成20年』。

荒川区立子ども家庭支援センター（2010）『すぐに役立つ児童虐待予防のための早期発見・対応ブック』。

一般財団法人荒川区自治総合研究所（2010）『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト中間報告書』。

岩田美香（2008）「少年非行からみた子どもの貧困と学校—見守り役としての学校」、浅井春夫・松本伊智朗・湯浅直美 編『子どもの貧困—子どもの時代のしあわせ平等のために』、明石書店。

大山典宏（2008）『生活保護 vs ワーキングプア』、PHP 研究所。

沖縄タイムス、2010年10月30日。

香川靖雄（2007）『科学が証明する新・朝食のすすめ』、女子栄養大学出版部。

神奈川県政策研究・大学連携センター（2011）『子どもの安心のための政策研究』、神奈川県。

川井尚（2006）「家庭の養育力・父親の役割」『母子保護情報』第54号、恩賜財団母子愛育会。

川島隆太（2009）『高齢者と学習障害の脳機能改善コホート研究 研究開発実施終了報告書』、社会技術研究開発センター。

川松亮（2009）「児童相談所が抱える困難—ケースワーカーをむずかしくする社会資源の不足」、浅井春夫・金澤誠一『福祉・保育現場の貧困—人間の安全保障を求めて』、明石書店。

鷹咲子（2011）「未納問題から考える学校給食」付表、参議院事務局企画調整室『経済のプリズム』87号。

釧路公立大学地域経済研究センター（2006）『生活保護受給母子世帯の自立支援に関する基礎的研究—釧路市を事例に』。

警察庁（2010a）『平成22年版 警察白書』、ぎょうせい。

警察庁（2010b）『平成21年の犯罪情勢』。

警視庁（2009）『警視庁の統計 平成21年』。

([http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/toukei/bunsho/toukei21/k\\_tokei21.htm](http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/toukei/bunsho/toukei21/k_tokei21.htm))

厚生労働省（2002）『母子家庭等自立支援対策大綱』。

厚生労働省（2007）『平成18年度 全国母子世帯等調査結果報告』。

厚生労働省（2008）『平成19年度 母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』。

厚生労働省（2009a）『平成20年 国民生活基礎調査の概況』。

厚生労働省（2009b）『平成20年度版 母子家庭の母の就業の支援に関する施策の実施の状況報告』。

厚生労働省（2009c）「相対的貧困率の公表について」。

(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html>)

厚生労働省（2011）『平成22年度「高校・中学新卒者の就職内定状況等」取りまとめ』。

国立社会保障・人口問題研究所（2005）『子育て世代の社会保障』、東京大学出版会。

国立社会保障・人口問題研究所（2007）『社会保障実態調査』。

子どもの貧困白書編集委員会 編（2009）『子どもの貧困白書』、明石書店。

小林雅之（2008）『進学格差—深刻化する教育費負担』、筑摩書房。

才村純他（2007）「児童相談所における児童虐待防止制度改正後の運用実態の把握・課題整理及びあり方に関する調査研究」、『平成18年度児童関連サービス調査研究等事業報告書』、財団法人こども未来財団。

社会福祉法人荒川区社会福祉協議会（2008）『あらかわ粋・活計画 事業案内』。

神野直彦（2010）「経済を見る眼—産業構造を転換させるには」、『週刊東洋経済』6243号、東洋経済新報社。

生活保護制度研究会（2009）『保護の手引き 平成21年度版』、第一法規。

総務省（2011）『労働力調査（詳細集計）平成22年平均（速報）』。

総務省統計局『事業所・企業統計調査報告』各年版。

総務省統計局（2010）『平成20年住宅・土地統計調査』。

高橋恵子・阿部彩（2010）「ひとり親家庭をどう支えるか」、『母子保健』620号、財団法人母子衛生研究会。

橋木俊詔（2010）『日本の教育格差』、岩波書店。

東海林都智（2008）『貧困の現場』、毎日新聞社。

東京都教育委員会（2007）『平成 18 年度における児童・生徒の問題行動等の実態について』。

東京都教育委員会（2008）『平成 19 年度における児童・生徒の問題行動等の実態について』。

東京都教育委員会（2009）『平成 20 年度における児童・生徒の問題行動等の実態について』。

東京都教育委員会（2010）『平成 21 年度における児童・生徒の問題行動等の実態について』。

東京都福祉保健局（2011）『東京都母子福祉資金パンフレット（平成 23 年度版）』。

東京都福祉保健局少子社会対策部（2005）『子ども家庭支援センターガイドライン』。

東京都福祉保健局少子社会対策部（2008）『区市町村における子ども家庭支援事業の実施状況 平成 20 年度』。

東京都福祉保健局少子社会対策部子ども医療課（2008）『母子保健事業報告年報』。

内閣府（2009）『平成 21 年版 青少年白書』、日経印刷。

内閣府（2010）『平成 21 年度 国民生活選好度調査』。

内閣府政策統括官共生社会政策担当（2009）『英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書』。

西川潤（2008）『データブック 貧困』、岩波書店。

西澤哲（2010）『子ども虐待』、講談社。

二瓶隆子（2007）「少年院生の「貧困と人的関わり」—B 少年院を事例に」『教育福祉研究』第 13 巻、北海道大学大学院教育学研究科・教育福祉論分野。

日本学生支援機構（2010）『平成 20 年度 学生生活調査結果』。

橋本健二（2009）『貧困連鎖—拡大する格差とアンダークラスの出現』、大和書房。

平原春好・寺崎昌男 編（2002）『新版 教育小辞典 第 2 版』、学陽出版。

藤本典裕・制度研 編（2009）『学校から見える子どもの貧困』、大月書店。

二神恭一 編（2006）『新版ビジネス・経営学辞典』、中央経済社。

法務省（2010）『少年矯正統計統計表 2009 年』。

本田良一（2010）『ルポ 生活保護—貧困をなくす新たな取り組み』、中央公論新社。

毎日新聞、2010 年 10 月 15 日。

町田市子どもマスタープラン若年出産家庭支援作業部会（2007）『若年出産家族の現状』。

丸太桂子（2009）『虐待される子どもたち』、幻冬舎ルネッサンス新書。

水野克己（2010）「困難な子育てを支える医療的サポート」、『母子保健』620 号、財団法人母子衛生研究会。

宮本みち子（2004）「社会的排除と若年無業—イギリス・スウェーデンの対応」『日本労働研究雑誌』第 533 号。

文部科学省（2009a）『平成 21 年度 文部科学白書』、佐伯印刷。

文部科学省（2009b）「お茶の水女子大学委託研究・補完調査について」  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2009/08/06/1282852\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2009/08/06/1282852_2.pdf))

文部科学省（2009c）「不登校児童生徒への指導の結果、登校するようになった児童生徒に特に効果があった学校の措置（平成 17 年度）」。  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/kyouiku/shiryo/07080209/007.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/kyouiku/shiryo/07080209/007.htm))

文部科学省（2010a）『平成 20 年度 子どもの学習費調査報告書』、エムア。

文部科学省 (2010b) 『学校基本調査 平成 22 年度版』。

山野良一 (2008) 『子どもの最貧国・日本—学力・心身・社会におよぶ諸影響』、光文社。

湯田伸一 (2009) 『知られざる就学援助—驚愕の市区町村格差』、学事出版。

労働政策研究・研修機構 (2005) 『若者就業支援の現状と課題—イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から』。

## ■ 洋書

Aristotelis, *Ethica Nicomachea*: 高田三郎 (1971) 『ニコマス倫理学 上・下』、岩波書店。

Becker, G.S. (1975) *Human capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* 2nd ed., Columbia University Press.: 佐野陽子訳 (1976) 『人的資本—教育を中心とした理論的・経験的分析』東洋経済新報社。

Baker, M. (1996) "Social Assistance and the Employability of Mothers: Two Models from Cross-National Research", *The Canadian Journal of Sociology* Vol.21. No.4. 1996, The Canadian Journal of Sociology.

Biglan, A. (2004) *Helping Adolescents at Risk: Prevention of Multiple Problem Behaviors*, Guilford Press.

Bor, W., Najman, J.M., Andersen, M.J., O'Callaghan, M.O., Williams, G.M. and Behrens, B.C. (1997) "The Relationship Between Low Family Income and Psychological Disturbance in Young Children: An Australian Longitudinal Study", *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry* Vol.31. No.5., OCT.

Burns, T. and Stalker, G.M. (1961) *The Management of Innovation*, Tavistock Publications.

Center for Nutrition Policy and Promotion, U.S. Department of Agriculture (1999), *Breakfast and Learning in Children: Symposium Proceedings: April 22, 1999*.

Coleman, J. (1997) "Social Capital in the Creation of Human Capital", *The American Journal of Sociology* Vol.94, The University of Chicago Press.

Cunha, F. and Heckman, J.J. (2008) "A New Framework for the Analysis of Inequality", *Macroeconomic Dynamics* Vol.12, Cambridge University Press.

EU (2008) *Child Poverty and Well-being in the EU*.

Franklin, J.L., Solovitz, B., Mason, M., Clemons, J.R. and Miller, G.E. (1987) "An Evaluation of Case Management", *American Journal of Public Health* Vol.77. No.6, American Public Health Assoc INC.

Häuberer, J. (2011) *Social Capital Theory: Towards a Methodological Foundation*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heckman, J.J. (2008a) "Role of Income and Family Influence on Child Outcomes", *Reducing the Impact of Poverty on Health and Human Development: Scientific Approaches* Vol.1136., Blackwell Publishing.

Heckman, J.J. (2008b) "Schools, Skills, and Synapses", *IZA Discussion Paper* Vol.46. No.3., IZA.

Huxham, C. (2003) "Action Research as a Methodology for Theory Development", *Policy and Politics* Vol.31. No.2., Policy Press.

Krein, S.F. and Beller, A.H. (1998) "Educational Attainment of Children From Single-Parent

- Families: Differences by Exposure, Gender, and Race”, *Demography* Vol.25. No.2., Population Association of America.
- Lewin,K. (1946) ”Action Research and Minority Problems ”, *Journal of Social Issues* Vol.2. No.4., Wiley-Blackwell Publishing.
- Lewis,K., Chamberlain,T., Riggall,A.,Gagg,K.and Rudd,P. (2007) *What is happening on Extended Schools and Youth Matters? Annual Survey of Trends in Education 2007: Schools’ Concerns and their Implications for Local Authorities: LGA Research Report 4/07*, NFER.
- Lin,N. (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press.
- MacInnes,T.,Kenway,P. and Parekh,A. (2009) *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, Joseph Rowntree Foundation.
- Mandel,H. (2010) ”Understanding Gender Economic Inequality across Welfare Regimes”, Ajzenstadt, M. and Gal,J.(Eds.) ,*Children,Gender and Families in Mediterranean Welfare States* , Springer.
- Mitroff,I.I. (1989) *Crisis management: An ounce of prevention*, American Management Association.
- Murphy,J.M., Pagano,E.M., Nachmani,J., Sperling,P., Kane,S. and Kleinman,E.R. (1998) ”The Relationship of School Breakfast to Psychosocial and Academic Functioning: Cross-sectional and Longitudinal Observations in an Inner-city School Sample” , *Arch Pediatr Adolesc Med*. Vol .152. No.9, American Medical Association.
- OECD (2001) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.
- OECD (2006) *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.
- Richman,N., Stevenson,J.E. and Graham,P.J. (1975) ”Prevalence of Behavior Problems in 3-Year-Old Children-Epidemiological Study in a London Borough”, *Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines* Vol.16. No.4., Cambridge University Press.
- Rousseau D. (1995) *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*, Sage Publications.
- Rowntree, B. S. (1908) *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan and Co.: 長沼弘毅 訳 (1959) 『貧乏研究』、ダイヤモンド社。
- Russell,B. (1930) *Conquest of Happiness*, Allen & Unwin.: 安藤貞雄 訳 (1991) 『ラッセル幸福論』、岩波書店。
- UNICEF Innocenti Research Centre (2007) *An Overview of Child Well-Being in Rich Countries*. :国立教育政策研究所 訳 (2010) 『先進国における子どもの幸せ—生活と福祉の総合的評価』。
- United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service (2010) *School Breakfast Program: Program Fact Sheet*.

## 子どもの貧困・社会排除問題に関する研究会名簿、ワーキング・グループ名簿

### 子どもの貧困・社会排除問題に関する研究会名簿

(平成 21 年 10 月 1 日～平成 23 年 8 月 1 日)

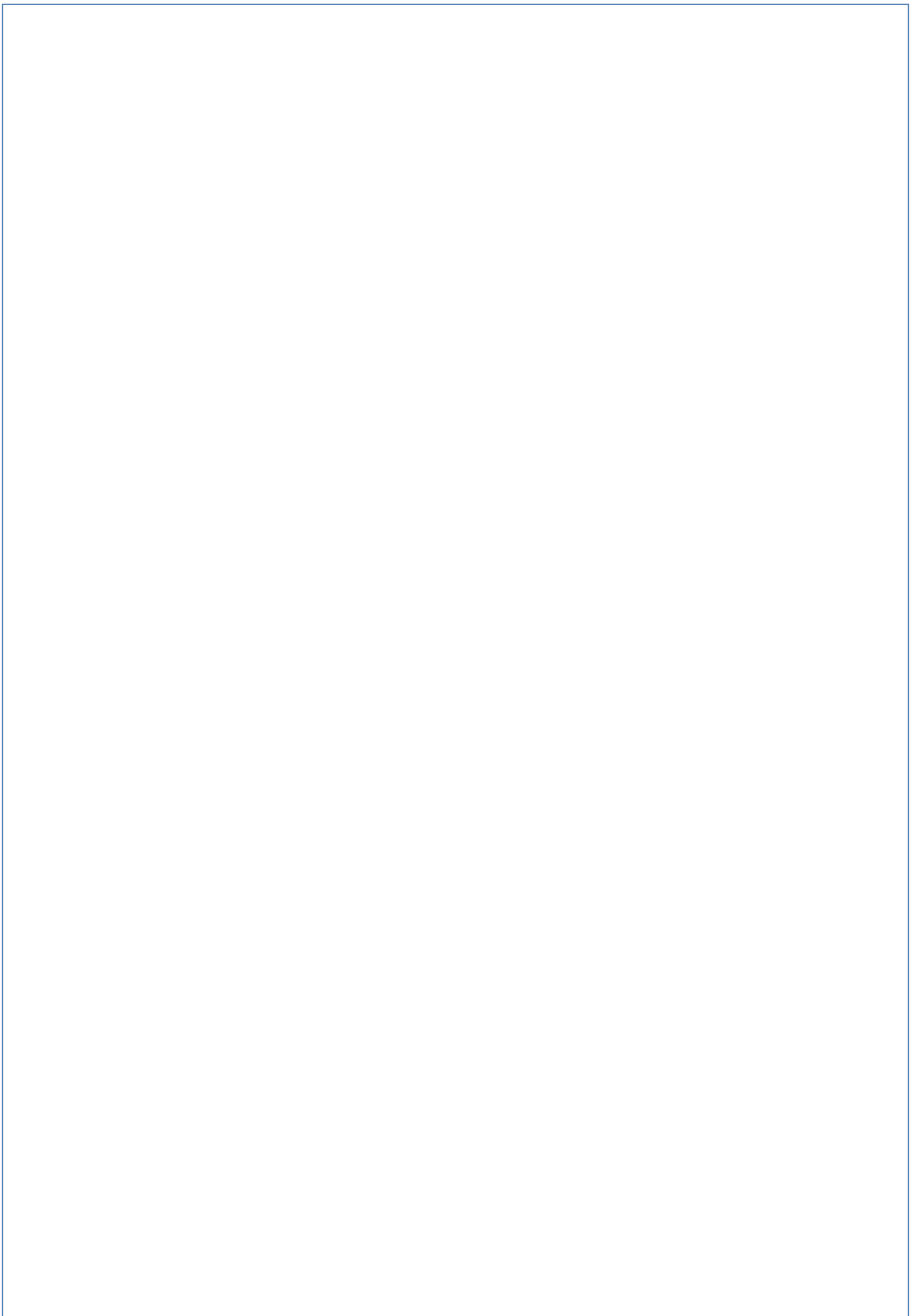
土田 武史	早稲田大学教授 (研究会座長)
阿部 彩	国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部部長
香川 芳子	女子栄養大学長
川松 亮	東京都北児童相談所、児童福祉司
田中聡一郎	立教大学助教
藁谷 友紀	早稲田大学理事・教授 (研究所理事)
西川太一郎	荒川区長 (荒川区自治総合研究所理事長)
川寄 祐弘	荒川区教育長
北川 嘉昭	荒川区総務企画部長
高梨 博和	荒川区子育て支援部長 (平成 22 年 3 月 31 日まで) 荒川区区民生活部長 (平成 22 年 4 月 1 日から)
和気 剛	荒川区福祉部長
金田麻里子	荒川区健康部長
黒川 重夫	荒川区子育て支援部長 (平成 22 年 4 月 1 日から)
友塚 克美	荒川区教育委員会事務局次長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
新井 基司	荒川区教育委員会事務局教育部長 (平成 22 年 4 月 1 日から)
五味 智子	荒川区総務企画部総務企画課長
小林 直彦	荒川区総務企画部企画担当課長 (平成 23 年 3 月 31 日まで)
片岡 孝	荒川区総務企画部企画担当課長 (平成 23 年 4 月 1 日から)
二神 恭一	荒川区自治総合研究所所長 (研究所理事)
長田 七美	荒川区自治総合研究所副所長
成瀬 慶亮	荒川区自治総合研究所研究員
森田 修康	荒川区自治総合研究所研究員
小川 充彦	荒川区自治総合研究所研究員
川原健太郎	荒川区自治総合研究所研究員
河野 志穂	荒川区自治総合研究所研究員
河合 晃一	荒川区自治総合研究所研究員

(研究会開催回数…10 回)

子どもの貧困・社会排除問題に関するワーキング・グループ名簿  
 (平成 21 年 10 月 1 日～平成 23 年 8 月 1 日)

北川 嘉昭	荒川区総務企画部長
五味 智子	荒川区総務企画部総務企画課長
小林 直彦	荒川区総務企画部企画担当課長 (平成 23 年 3 月 31 日まで)
片岡 孝	荒川区総務企画部企画担当課長 (平成 23 年 4 月 1 日から)
中野 猛	荒川区総務企画部総務企画課企画係長
川和田昌弘	荒川区福祉部保護課長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
橋本 義晴	荒川区福祉部生活福祉課管理係長
小林 清美	荒川区福祉部障害者福祉課長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
村山 雅子	荒川区福祉部障害者福祉課相談支援担当係長
小竹 桃子	荒川区健康部健康推進課長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
工藤 裕美	荒川区健康部健康推進課保健相談担当
濱島 明光	荒川区子育て支援部計画課長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
茶谷由紀子	荒川区子育て支援部子育て支援課子ども家庭支援センター所長
高橋真紀子	荒川区子育て支援部子育て支援課ひとり親女性福祉係長
小泉 みほ	荒川区子育て支援部児童青少年課長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
阿部 忠資	荒川区子育て支援部保育課長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
三枝 直樹	荒川区教育委員会事務局学務課長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
小堀 明美	荒川区教育委員会事務局学務課学事第二係長 (平成 22 年 4 月 1 日から)
鈴木 明雄	荒川区教育委員会事務局指導室長 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
稲垣 達也	荒川区教育委員会事務局指導室統括指導主事 (平成 22 年 3 月 31 日まで)
新井 裕	荒川区教育委員会事務局指導室統括指導主事 (平成 22 年 4 月 1 日から)
町田 美幸	荒川区区民生活部文化交流推進課男女平等推進センター (平成 22 年 4 月 1 日から)
永田 正代	荒川区区民生活部文化交流推進課男女平等推進センター男女平等行政主任推進員 (平成 22 年 4 月 1 日から)
亘 洋子	荒川区子育て支援部児童青少年課西日暮里二丁目ひろば館 (平成 22 年 4 月 1 日から)
釜井とみ江	荒川区子育て支援部保育課保育指導係長 (平成 22 年 4 月 1 日から)
山田 恵子	荒川区教育委員会事務局指導室教育センター福祉専門相談員 (平成 22 年 4 月 1 日から)
二神 恭一	荒川区自治総合研究所所長 (研究所理事)
長田 七美	荒川区自治総合研究所副所長
成瀬 慶亮	荒川区自治総合研究所研究員
森田 修康	荒川区自治総合研究所研究員
小川 充彦	荒川区自治総合研究所研究員
川原健太郎	荒川区自治総合研究所研究員
河野 志穂	荒川区自治総合研究所研究員
河合 晃一	荒川区自治総合研究所研究員

(ワーキング・グループ開催回数…25回)





子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト最終報告書  
「地域は子どもの貧困・社会排除にどう向かい合うのか  
— あらかわシステム」  
平成 23 年 8 月

発行：公益財団法人荒川区自治総合研究所（RILAC）  
Research Institute for Local government by Arakawa City

住所 〒116-0002 東京都荒川区荒川 2-11-1  
電話番号 03-3802-4861  
ファックス 03-3802-2592  
ホームページ <http://www.rilac.or.jp/>  
メールアドレス [info@rilac.or.jp](mailto:info@rilac.or.jp)