

## (概要版)

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

# 目 次

はしがき

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	2
1	研究の意義	2
2	中間報告書について	2
3	最終報告書の特徴	3
4	最終報告書の構成	4
II	複合的貧困の様相	5
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	5
2	保護者・世帯の抱えるリスクと決定因子	8
3	子どもの貧困・社会排除の様相	10
III	複合的貧困にどう立ち向かうのか	12
1	人的・組織的体制の構築	12
2	個々の具体的取り組み	13
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の分析から得られた示唆 -	14
1	就労力拡充支援	14
2	教育・進学支援	14
V	あらかわシステム	15
1	あらかわシステムとは	15
2	ドメイン、目標、指標	16
3	組織・人材	16
4	社会関係資本（地域力）	17
5	多様な政策・施策	18
6	子どもの貧困・社会排除問題の解消に向けて	21

# 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

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「基本構想」でも「幸福実感都市あらかわ」を掲げている。また、「基本計画」及び「実施計画」でもこうした立場から計画が策定されている。区民の幸せの向上という観点からも、子どもの貧困・社会排除状態の解消に向けた取り組みを推し進めなければならない。

このような問題意識から、荒川区は国や他の自治体に先駆けて子どもの貧困・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」の第 1 回を開いた。

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、中長期的に継続して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 月の荒川区自治総合研究所（以下「研究所」という）の発足と同時に研究所の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。研究会には、当分野の研究者・専門家にご参画いただき、ワーキング・グループには区の関係部署の職員が参加した。

子どもの貧困・社会排除問題は、世帯の経済状況が大きな要因であるが、その背景には、保護者の就労や精神面の不安定、養育力の不足、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。本研究プロジェクトを通じて、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一つ丁寧に解きほぐし、そうした問題の解消に資する事例や既存施策を検討することで、荒川区の政策・施策に有益な提言を行うことが可能となる。未来の守護者である子どもたちが夢や希望を抱けるような地域社会を築いていくことは、住民に最も身近な行政組織である基礎自治体の役割である。

## 2 中間報告書について

子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクトでは、平成 22 年 3 月に、『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』という）』を刊行している。詳細は『中間報告書』を参照いただきたい。

中間報告書は、いわば研究プロジェクトの前半の調査研究活動の結果を取りまとめたものである。その構成は以下のようになっている。

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

『中間報告書』では、子どもの貧困・社会排除問題に取り組む荒川区の基本姿勢、取り組みの経緯、問題の構造などを論じた。研究プロジェクトでは、区民に日常的に直接に接している基礎自治体の立場を生かした調査方法をとった。子ども家庭支援センターのスタッフ、ケースワーカー、保育士、小・中学校の校長や養護教諭、保健所の担当者などに貧困状況にあると思うケースを挙げてもらい、子どもがどのように困窮していて、いかに社会的に排除されているかをワーキング・グループに参加した現場の

職員と議論するなかで特徴的な共通項を引き出し、コンセプトを形成するという方法をとった。収集した 61 ケースのうち、経済的貧困と複合的貧困を合わせた 42 ケースを抽出した。

研究所では当初、当事者に直接に接触し、面談することも考えた。しかし、プライバシーや個人情報の問題があり、断念せざるをえなかった。42 ケースに関しても、極力個人情報保護を考えて執筆を行った。

子どもの貧困は必ずしも経済的次元の問題ではなく、親の疾病や養育力の無さなどの非経済的要因も絡んだ複合的な問題である。ケースを分析していく中で、そうした複合性が明らかになった。もちろん、複合の度合いにも差異はあり、深刻な事態ほど複合的であり、多様な支援が必要になる。『中間報告書』で取り上げた 42 ケースのうちの 37 ケースが複合的な状態であり、自立・自律の道は遠いように思われた。

『中間報告書』では、42 ケースについて、家庭・親や子どもの属性と貧困の原因、状況との関連を分析し、8つのパターンに分類することを試みたが、最終報告書においては貧困リスクと決定因子という枠組みを使って、より説得的なモデルを提示している。なお、『中間報告書』はこうした分析にもとづいて、研究プロジェクト後半の調査研究の進め方や、政策・施策の方向についても言及している。

### 3 最終報告書の特徴

『最終報告書』は『中間報告書』を拡大、深化させたものであり、その特徴を挙げると以下のようになる。

1) 中間報告書で取り上げた 42 ケースについて一層の分析を行い、子どもの貧困・社会排除に陥るプロセスとして「リスク」と「決定因子」という新しい枠組みを適用して問題の再整理を試み、また複合的貧困の深刻でなかなか自立に向かうことのできない状況を説明した。

2) 子どもの貧困・社会排除の状況に陥った世代・子どもの自立の方法を探るため、就労力拡充支援受給世帯の 18 ケース並びに子どもの教育支援を求めている母子世帯の 39 ケースを新たに分析し、自立の方向性とその障壁、課題を明らかにした。

3) 子どもの貧困・社会排除の状況を改善するための実践的な方法に関する分析のウェートを高くした。

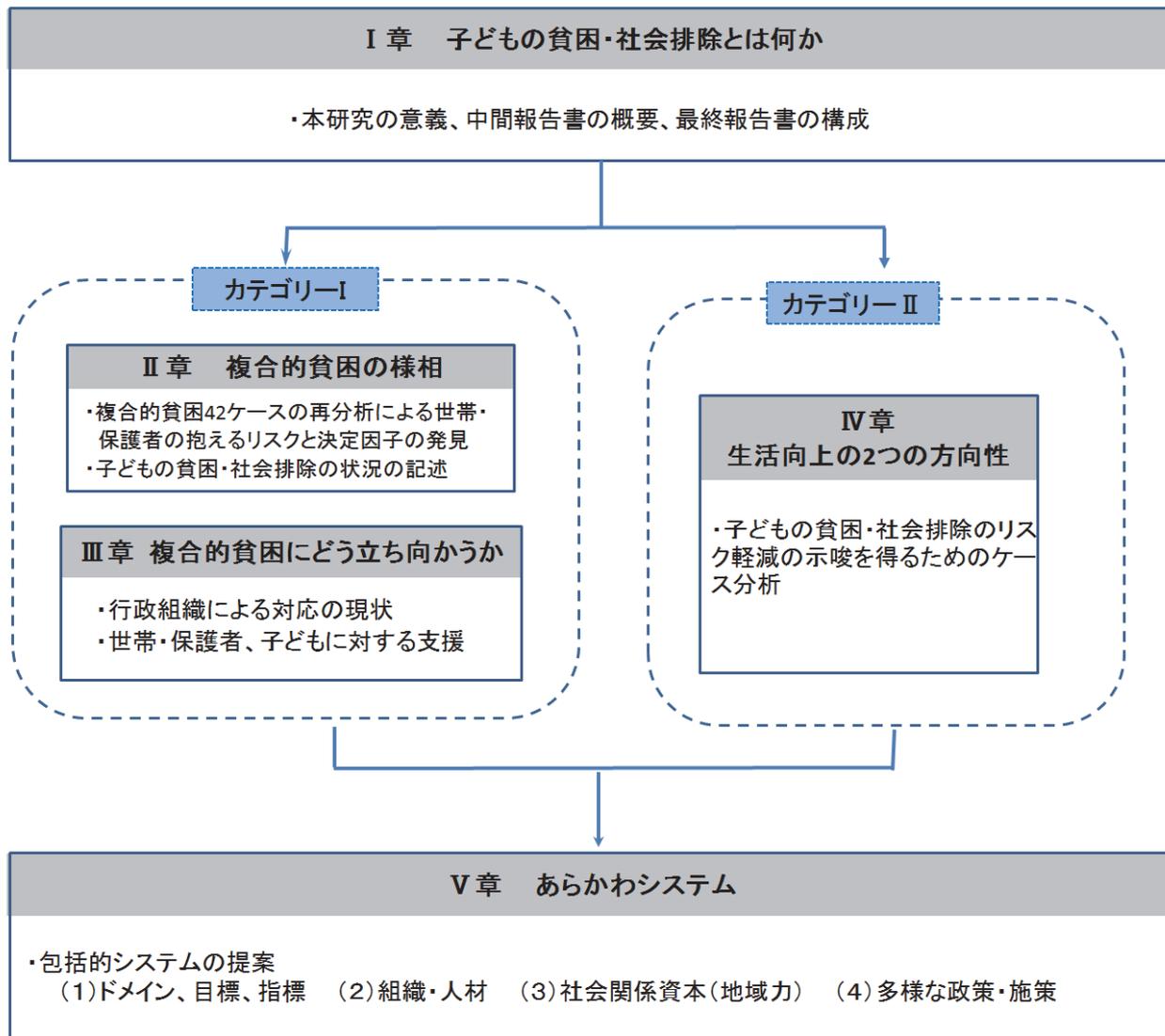
4) 子どもの貧困・社会排除問題を解決する実践的な面について、政策・施策だけでなく、人材、組織、社会関係資本なども取り上げ、より包括的な議論を行った。また、こうした点を視野に入れた子どもの貧困・社会排除問題に取り組む基礎自治体経営の包括的実践論を志向した。

5) 荒川区では、子どもの貧困・社会排除問題への取り組みのための「あらかわシステム」が構築されつつあり、そうした「あらかわシステム」の概要を述べ、また進化のための提言をした。

#### 4 最終報告書の構成

最終報告書の構成とそのフロー図（図 1 参照）を掲載した。

図 1 最終報告書の構成とフロー図



カテゴリ I …… 中間報告書で検討した 42 ケース

カテゴリ 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。

### 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

最終報告書では、中間報告書で検討した 42 ケースの分析をさらに深化させ、新たな視点で分析を行った。その結果、導き出されたのが、世帯が子どもの貧困・社会排除状態に至るプロセスにおける「リスク」と「決定因子」の存在である。

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すぐに子どもの貧困・社会排除の状況に陥るわけではなく、そこには貧困・社会排除に陥る決定因子が存在する。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が、保護者に就労力があれば貧困に陥ることを回避できる。しかし、就労力が低い場合には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。

42 ケースから導き出されたリスクには、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その他の 7 つが、決定因子には、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の 3 つがある。

図 2 は、世帯が子どもの貧困・社会排除状況に陥る過程を表したものであり、表 1 は具体的にリスクと決定因子の内容を示したものである。

図 2 子どもの貧困・社会排除に関する世帯のリスクと決定因子

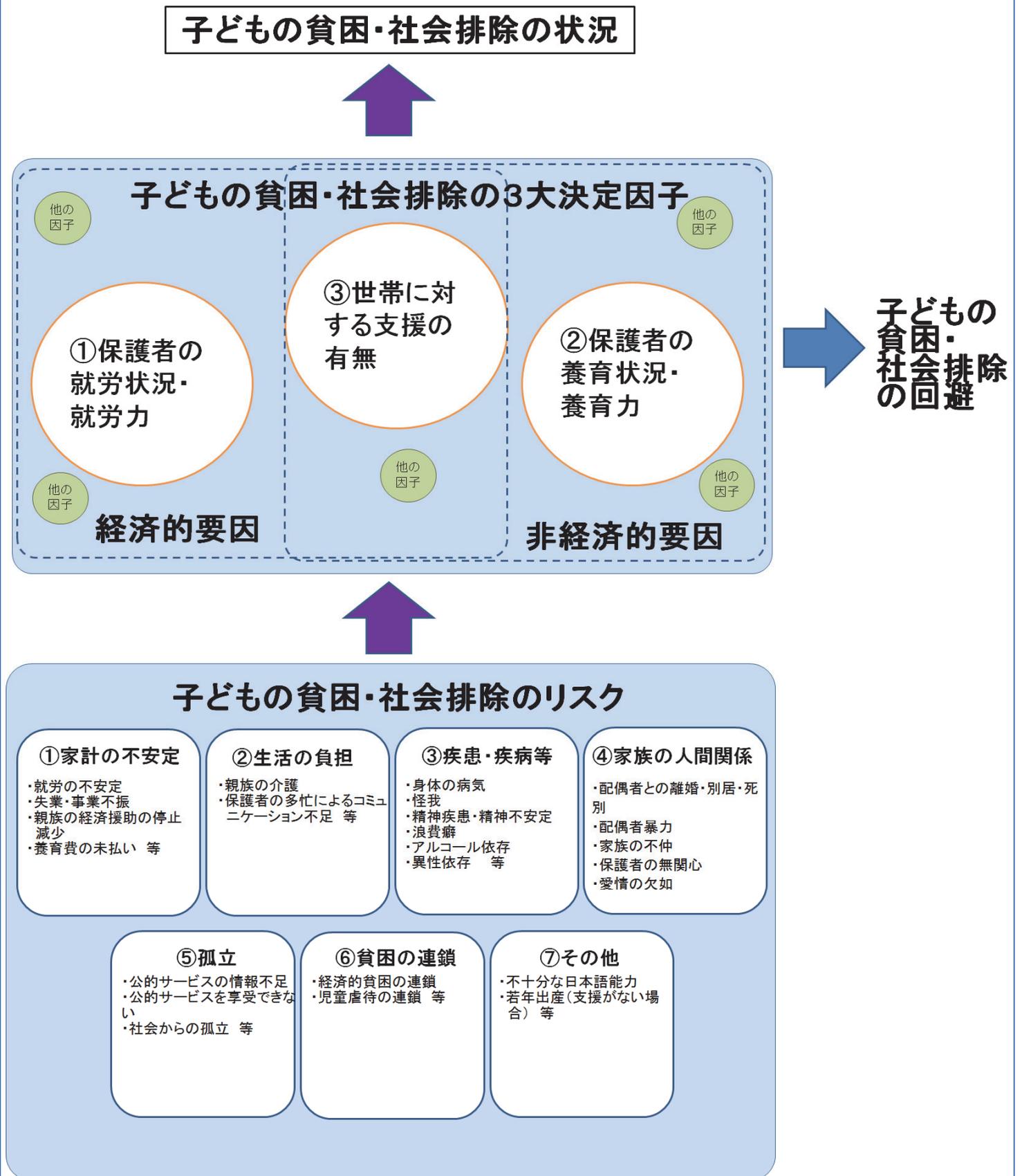


表1 子どもの貧困・社会排除に関する世帯のリスク及び決定因子の内容

分類			計	全42ケースに占める割合
大分類	中分類	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)	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%	

分類			計	全42ケースに占める割合	
大分類	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	生活保護受給	14	33.3%
		親族等からの援助	親族等からの援助	2	4.8%
		公的サービスを受用できない	公的サービスを受用できない	3	7.1%
		公的サービスについての情報不足	公的サービスについての情報不足	1	2.4%
	計(※重複除く)	計(※重複除く)	18	42.9%	

※1 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」の子どもの就労は、労働基準法第56条第1項に違反していない。

## 2 保護者・世帯の抱えるリスクと決定因子

ここでは、前述のリスクと決定因子の考え方にに基づき、42 ケースから見えてくる保護者・世帯が抱える問題について考察した。

### (1) 世帯類型

「世帯類型」はリスクや決定因子ではない。世帯類型を分析すると、母子世帯が貧困に陥る可能性が高い様子がうかがえ、父子世帯は地域の社会的ネットワークなどに参加するのが不得手な傾向が見受けられた。

### (2) 疾患・疾病等の問題—心の健康問題

「疾病・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り、また精神疾患ではないかと思われるケースは14 ケース(33.3%)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。貧困の連鎖には、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。

### (4) 若年出産をした世帯（支援のない場合）

「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。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。若年出産をしても配偶者や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。

### (5) 外国人世帯（日本語能力が不十分な場合）

「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ても文字が読めない、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。

### (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%)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もっともウェート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。

#### (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。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。

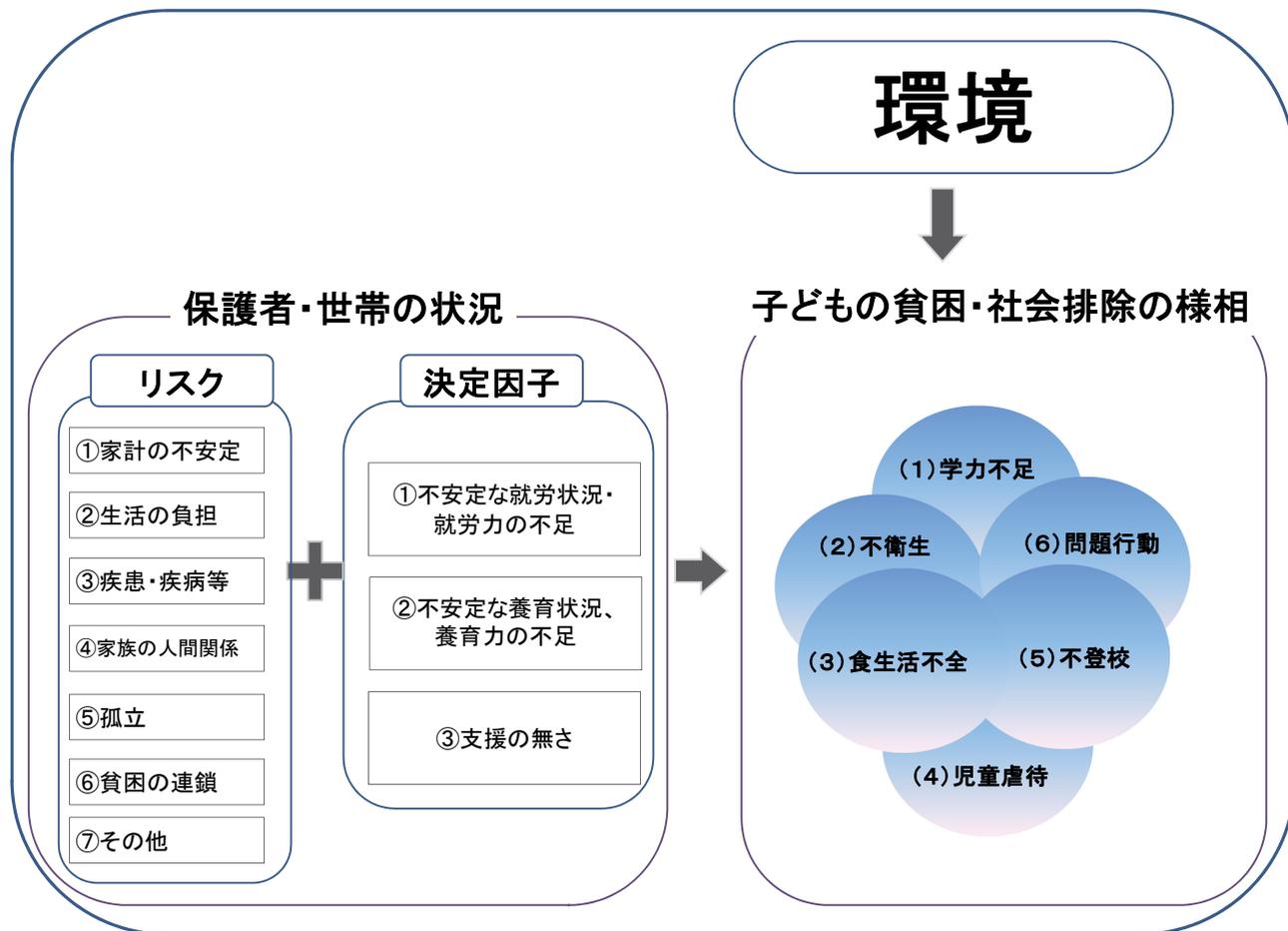
#### (8) 支援の有無—生活保護世帯を考える

「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。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。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るはずの人々が生活保護に流れているという状況がある。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や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。

### 3 子どもの貧困・社会排除の様相

42 ケースの分析から、子ども自身に現れる貧困・社会排除の状況には、(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つがあることがわかった(図3参照)。

図3 保護者・世帯の状況と子どもの貧困・社会排除の様相



#### (1) 学力不足

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。認知力とはいわゆる学力の基礎である。

#### (2) 不衛生

42 のケースのうち 5 ケース (12%) で子どもの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」といったケースがあった。

### (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。具体的には、「ファーストフードばかり食べていて、肥満になった」、「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」といったケースがあった。

### (4) 児童虐待

身体的虐待は、42 ケースのうちの 2 ケース (5%) あった。なお、平成 22 年度に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のうち、身体的虐待は 23 件、虐待全体の 44.2% であった。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。

### (5) 不登校

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。「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。

### (6) 問題行動

「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、「いたずらがひどく、先生に対して怒鳴る」ケース、「学校の器物を破壊したり、生徒に暴力を振るう。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」ケースなどが見受けられた。

### Ⅲ 複合的貧困にどう立ち向かうのか

本章では、カテゴリーI（中間報告書で検討した42ケース）の諸ケースに向けて複合的貧困解消のための支援について人的・組織的体制と個々の取り組みの観点から考察する。

#### 1 人的・組織的体制の構築

##### (1) 早期発見

子どもの貧困・社会排除については、早期にそのシグナルをキャッチし、問題状況が深刻になる前に対応することが重要である。早期発見に際しては、子どもに日常的に接している教育機関のほか、近隣住民・知人の協力、つまり地域社会における助け合いが重要である。また、早期発見の方法として、既存の取り組み、例えば、新生児全戸訪問や乳幼児健診が有益であることのほか、児童虐待の発見に用いられているシグナルチェックリストが参考になる。また、早期発見のためには行政の支援窓口を地域住民や職員に広く周知することも重要である。

##### (2) ケースワーカーの配置と能力の一層の充実

行政は子どもの貧困・社会排除問題の解消のために既に様々な施策を講じているが、そうした施策が有効に機能するためには、福祉の領域から専門的・個別的な支援を行うケースワーカー、教育の領域で同様の支援を行うスクール・ソーシャル・ワーカー（荒川区では平成22年度より配置）の関与が不可欠であり、これらは非常に重要な役割を担っている。当事者である保護者・世帯や子どもに対して、寄り添いながらきめ細かな対応を行うためには、幅広い知識、相談機関や関係機関と連携する力など総合的な力量が求められており、職員の質の向上を図ることが重要である。また、スペシャリストを育成するための人事のあり方の検討や専門的な知識等をもつケースワーカーの登用及び育成が重要である。

##### (3) 支援部署の一層の連携

子どもの貧困・社会排除は、複合的な事態であり、行政の複数の支援部署が連携しながら支援を行うことが重要である。連携にあたっては、中核になるポジションや人間の存在が必要である。子どもの貧困・社会排除問題については、関係する支援部署も多いため、広範囲による連携が必要である。さらに、問題解決まで時間を要するため、長期にわたる連携が必要であることを留意すべきである。

##### (4) (個別) ケース会議の一層の活用

問題状況を抱えた世帯を支援する部署が集まり、問題の情報共有、役割の確認、支援の方向性を議論するケース会議には、心理学や医学などの専門的な知見をもつエキスパートの参加も必要であろう。ケース・マネジメントの大まかな流れは、相談受け付け→スタッフ・ミーティング→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<sup>1</sup>。再アセスメントのあとは「終了」するのではなく、必要に応じてケ

<sup>1</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』。

ース・マネジメントのプロセスが繰り返される。

## 2 個々の具体的取り組み

### (1) 保護者の就労意欲の醸成

就労意欲の向上に関しては、行政の支援担当者が保護者に寄り添うような姿勢で関わり、グループ・ダイナミックス（集団作用）の力を活用して態度変容を期待するのが望ましい。また、労働への意欲を持ってない保護者が一般労働市場への参入するには、アフアマティブ・アクション（積極的優遇措置）の観点で「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。

### (2) 養育力の向上

個人差の大きい保護者の養育力の向上については行政が関与できる部分は少ないが、各家庭の事情を踏まえ、個別的対応できめ細かな支援を行っていくことが必要である。例えば、「ホームスタート」という支援策では、研修を受けたボランティアが定期的に訪問し、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）等の活動を行う。親の心の安定や人とつながるきっかけづくりを支援するなど、家庭訪問型の支援策は効果があると考えられる。

### (3) 子どもの生きる力の育成

子ども自身にも生きる力として、就労力や将来展望を描く力を身に着けさせることが必要である。そのためには、高等教育への進学や就業といった目の進路選択に向けた支援策と就労の必要性ややりがいを知らせる長いスパンの支援策の両方が重要である。現在、中学校で実施されている勤労留学と呼ばれる職場体験や、校内ハローワークと呼ばれる多様な職業に就いている人々との交流も有益である。

### (4) 早寝・早起き・朝ごはん推進運動

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。特に、朝食摂取が学力の形成にも影響があるとすれば放置できない問題である。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こともある。子どもの朝食問題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であると考えられる。

## 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の分析から得られた示唆 -

ここでは、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ケースをカテゴリⅡとして分析した。生活を向上させるためにはいくつかの方向性があるが、就労力拡充支援と就学・修学支援が有効であるため、この2点について検討する。

### 1 就労力拡充支援

57ケースのうち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ケースについて考察をした。就労力アップのためには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(OJT)による就労力向上や、講習や学校に通って知識やスキルの拡大を図り、就労力を高める方法(OffJT)がある。OffJTによる就労力向上の対策としては自立支援教育訓練給付金や高等技能訓練促進費などの制度を活用し自立を促進することが考えられる。

しかし、子育てを優先しなくてはならない事情などの要因で利用者は伸び悩んでいる。そこで、仕事と家庭の両立を支援する仕組みとしてはファミリー・フレンドリー企業がある。これは、厚生労働省が推進している企業経営と家庭との両立に向けて努力する企業を増やそうとするものである。家庭と仕事を両立させる努力、とくに産業・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したいとする保護者も増えるためこうした産業・企業の協力問題は欠かすことができない。また、荒川区ではMACCプロジェクトを推進し、新しい産業クラスターづくりの推進や商店街の活性化などにも取り組んでいる。これらが成功すれば、荒川区での雇用拡大にもつながるであろう。

### 2 教育・進学支援

57ケースのうち子どもの就学・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ケースについて考察をした。子どもの教育費がかなりの高額である一方、保護者は無理をしても高等教育を受けさせたいと考えている。支援がなければ、子どもが高等教育を受けられないことによる「貧困の連鎖」が生じる可能性があるため、経済的に豊かでない世帯と子どもには支援が必要である。貧困の連鎖をなくすためには、所得格差があっても教育機会の均等は確保することが重要である。基礎自治体も奨学金制度を拡充する必要性が高まっている。学力を向上させるには、子どもの年齢が若いうちから学習意欲の醸成や学習を進めていくうえでの動機付け等が重要である。

さらに、区政は高校生に生じる問題、例えば、高校生の長期欠席や中途退学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するが、高校は都道府県の管轄であるためである。今後は高校生対策も必要となってくる。

## V あらかわシステム

ここでは、子どもの貧困・社会排除問題の解決に向けた包括的なシステムである「あらかわシステム」を示す。今後、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・施策を提言する。

### 1 あらかわシステムとは

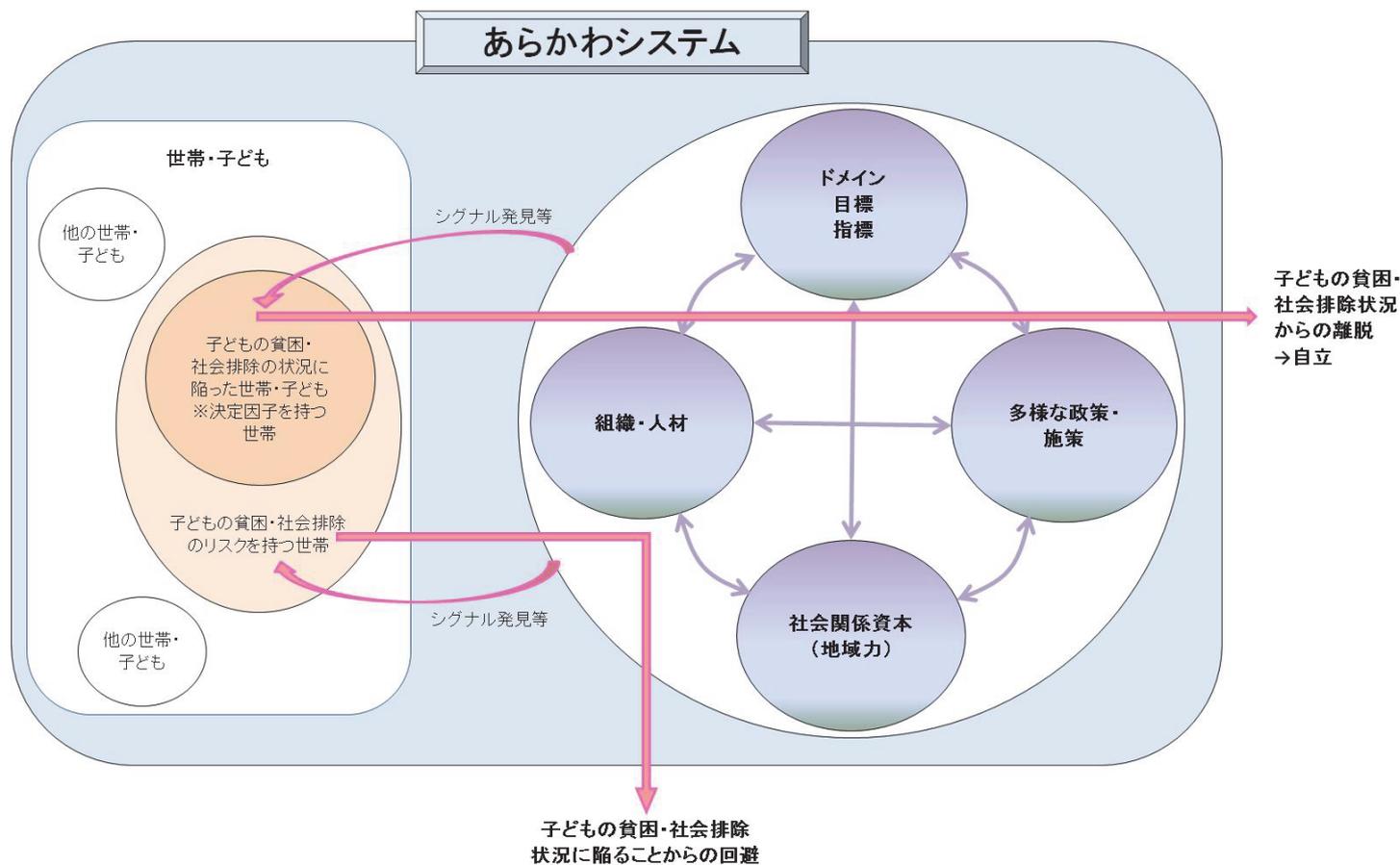
子どもの貧困・社会排除問題の解消を目指した「あらかわシステム」において、その成果は世帯の子どもの貧困・社会排除からの離脱、さらには自立を示す。「あらかわシステム」は、「ドメイン、目標、指標」、「組織・人材」、「社会関係資本（地域力）」、「多様な政策・施策」の4つから構成され、「あらかわシステム」はこれらが相互に影響しあう包括的なシステムである。

図4に、「あらかわシステム」の概要図を示した。既に、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が、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」がその4つの構成を駆使して、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。対応が達成されれば、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うまく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。

図 4 あらかわシステム



## 2 ドメイン、目標、指標

政策・施策に関与する者の意欲を高めるためには政策・施策の意義を組織内で広く共有する必要がある。区のドメイン（「区政は区民を幸せにするシステムである」）の観点から子どもの不幸を減らすためにこの問題に取り組むことを明確に打ち出し、この問題の存在を認識し、問題意識を行政や地域社会で共有することが重要である。そして、政策・施策の策定にあたっては、政策・施策が目指す目標や、目標の達成度を測定できるような指標を具体的に設定することが重要である。

研究所ニューズレター、ホームページによる情報発信（22年度）

## 3 組織・人材

### （1）組織体制の強化

子どもの貧困・社会排除問題は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、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仕組みの構築を検討することが望ましい。子どもの貧困・社会排除問題に対応するための体制強化として、次の3点が挙げられる。

子どもの貧困・社会排除問題対策本部の設置（22年度）

### ①「子どもの貧困・社会排除問題対策本部会」の役割の強化

本部会は、『中間報告書』を受けて平成 22 年度に設置された機関である。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。

### ②支援部署の連携の強化

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。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。

### ③ケース会議の役割の強化

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。ケース会議の参加者として、医師や警察などの専門家、場合によっては当事者の参加についても必要であろう。

## (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。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る。

子育て専門員の配置 (22 年度)

1 歳 6 か月児健診、3 歳児健診の未受診家庭の家庭訪問 (22 年度)

は一ふタイム虐待予防のためのグループミーティング実施 (22 年度)

## (3) 人材の強化

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取り組んでいくことが望ましい。例えば、教員 OB などを登用し子どもの貧困・社会排除問題に関連する部署へ配置することや児童相談所へ職員を派遣することなどである。また、関連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。

区から児童相談所への職員派遣 (23 年度)

## 4 社会関係資本 (地域力)

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。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、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になる。具体策として、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

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既存の政策・施策は全部で 90 件ある。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。

### (2) あらかわシステムの構築に向けた政策・施策の方向性

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。

ハートフル日本語適応指導事業の充実 (22 年度)
---------------------------

1 歳 6 か月児健診、3 歳児健診の未受診家庭の家庭訪問 (22 年度)
---------------------------------------

はーふタイム虐待予防のためのグループミーティング実施 (22 年度)
------------------------------------

自殺予防事業への取組 (22 年度)
--------------------

#### ① リスクへの対応策

子どもの貧困・社会排除の状態に陥るリスクとして、i) 家計の不安定、ii) 生活の負担、iii) 疾患・疾病等、iv) 家族の人間関係、v) 孤立、vi) 貧困の連鎖、vii) 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「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、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。基礎自治体を取りうるリスクへの基本的な対策は 2 点ある。第 1 には、まず発見することである。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 には、保護者や子どもに対し、リスクの内容とリスクに対応する機関を周知することである。それぞれのリスクへの対策は以下のとおりである。

- i) 家計の不安定・・・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。
- ii) iii) 生活の負担や疾患・疾病等・・・ケースワーカー等がそれ以上状況が悪化しないように、そして状況を良い方向に向く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。
- iv) 家族の人間関係・・・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。
- v) 孤立・・・ケースワーカー等が当該世帯を訪問するなど孤立を防ぐ必要がある。
- vi) 貧困の連鎖・・・子どもに学力を身につけさせるとともに、将来の仕事に対する興味を持たせることが出来るような動機付けを行うことが貧困の連鎖を断ち切るために必要である。
- vii) 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・・・外国人に対する日本語学習の一層の支援が求められる。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。

- vii) 若年出産・・・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。

## ②決定因子への対応策

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。就労への意欲が持てない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、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回避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。

### 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、個別のケースに応じたきめ細やかでかつ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、ライフステージに応じた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。ここでは、(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つの対応策を示す。

### i) 学力不足への対応策

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。具体的な対策としては、区で実施している「学習到達度調査」の結果をもとに、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。これに対しては、「学習意識調査」の結果を踏まえ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できるような動機付けを行うことが重要である。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確保でき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、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。また、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。

ハートフル日本語適応指導事業の充実（22年度）

## 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。保護者については、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。ヘルパーを派遣するなどにより、少しずつでも基本的な生活習慣を身に付けさせ、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などが考えられよう。

## iii) 食生活不全への対応策

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。荒川区では、「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。また、荒川区では、「お弁当レシピコンテスト」を既に実施しているが、こうしたコンテストを朝ごはんレシピでも実施することで、生活スキルを身に付けるきっかけをつくることも有効と考えられる。

## iv) 児童虐待への対応策

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。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。

子育て専門員の配置（22年度）

子ども家庭支援センター相談機能の充実（22年度）

はーふタイム虐待予防のためのグループミーティング実施（22年度）

#### v) 不登校への対応策

子どもの不登校は、経済的要因から非経済的要因に至るまで様々な要因が関係して発生している可能性がある。よって、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た対応を行うことが求められよう。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必要がある。

スクール・ソーシャル・ワーカーの配置 (22年度)

子ども家庭支援センター相談機能の充実 (22年度)

#### vi) 問題行動への対応策

子どもの問題行動については、子ども自身に対してだけでなく、世帯の家庭環境についても十分留意し、子どもと家族の双方への一層充実した対策を講じる必要がある。問題行動への対応策としては、子どもと保護者をはじめとする家族がコミュニケーションを図る機会を設けたり、子ども自身が人と人とのつながりの重要性を学ぶ機会を増やしたりすることが有効であろう。学校と地域が連携する中で、集団登校を実施することなども案として考えられよう。

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

以上、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。これらの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。