

こどもの貧困対策としての「生活困窮世帯の 子どもの学習支援事業」実践報告

—特定非営利活動法人こころのバトンの実践から（栃木県さくら市）—

若 倉 健¹

1. はじめに

筆者が勤務する社会福祉法人恵友会（理事長 古口保）では、社会福祉法人における地域貢献事業¹⁾の一環として、今から約5年前に子どもの貧困対策に向き合い、学習支援を通して子どもたちの支援を展開するために、栃木県さくら市に「特定非営利活動法人こころのバトン」（理事長 若倉健）をさくら市の市民福祉課の協力を得て立ち上げた。本実践報告では、本法人が取り組んできた「困窮世帯の子どもたちを対象とした学習支援事業」²⁾のこれまでの活動概要を振り返り、事業目的の確認と成果について検討することを目的とする。

2. 生活困窮世帯の子どもの学習支援事業の制度的背景

困窮世帯の子どもたちにおいては、何らかの特別な支援の必要性が指摘されており、特に「進学や就職を経て自立に向かっていく過程における課題が多い」等と指摘されている（株式会社浜銀総合研究所2018）³⁾。

上述した指摘に関して、日本政府は、経済状況の悪化に伴う子どもたちへの支援として、生活困窮世帯等の子どもの支援の理念⁴⁾を2つ示している。

¹特定非営利活動法人こころのバトン
e-mail : ouka-wakakura@kei-yuu-kai.com

1つ目は、「社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（厚生労働省2013）において、「生活困窮の結果、子どもたちが深く傷つき、若者たちが自らの努力では如何ともしがたい壁の前で人生をあきらめることがあってはならない。それはこの国の未来を開く力を大きく損なうことになる。生活支援体系は、次世代が可能なかぎり公平な条件で人生のスタートを切ることができるように、その条件形成を目指す」としている。本報告書において、「公平な条件」と言う表現を用いて、「公平な条件」を阻害している要因を取り除き、「公平な条件」で「人生をスタート」するための必要性を述べている。

2つ目は、「子供の貧困対策に関する大綱」（内閣府2014）において、「日本の将来を担う子供たちは国の一番の宝である。貧困は、子供たちの生活や成長に様々な影響を及ぼすが、その責任は子供たちにはない。子供の将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、また、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と教育の機会均等を図る子供の貧困対策は極めて重要である」として、社会的な貧困対策の必要性を指摘している。さらに、「子供の貧困対策に関する基本的な方針」については、「生活の支援では、貧困の状況が社会的孤立を深刻化させることのないよう配慮して対策を推進する。貧困の状況にある子供については、これに伴って様々な不利を背負うばかりでなく、社会的に孤立して必要な支援が受けられず、一層困難な状況に置かれてしまうことが指摘されている。このような社会的孤立に陥ることのないよう、生活の支援において、相談事業の充実を図ることなどにより、子供及びその保護者の対人関係の持ち方や社会参加の機会等にも配慮して対策に取り組む。また、生活保護法や生活困窮者自立支援法等の関連法制を一体的に捉えて施策を推進する」と指摘している。本報告書では、子どもたちの「社会的孤立」に目を向けることの重要性や、関連法制を一体的に捉えて支援することの必要性について示唆している。

こうした中、日本政府は、2015年4月1日に「生活困窮者自立支援制度」

を制定した。本制度が施行された背景については、田中（2017：749）が指摘する⁵⁾ように、リーマンショック後の日本経済の景気後退が大きく影響していると言うべきであり、個人の責任として帰するのではなく、社会的な責任として対応されることが重要なことなのである。

制定後、本制度を事業の根拠として、各自治体が主体となり「生活困窮世帯学習支援事業」の運営が展開されることとなった。本事業のモデルとなった各自治体の先駆的な取り組みについては、株式会社三菱総合研究所（2015）によって事例集としてまとめられ、事業の効果や方法、これから取り組もうとしている自治体へのアドバイス等について体系的に示している。この「生活困窮世帯学習支援事業」における取り組みについて、渡辺（2018）が指摘するように、本事業における無料学習支援の取り組みは全国で進んでおり、「より成果の出る学習支援」が求められている。

元々、この事業は、「生活保護世帯および生活困窮状態にある世帯の生徒に対し、基礎学力等の向上を図るための指導、助言等ならびに生徒等の悩みおよび進学の助言等を行い、生徒の学習習慣および生活習慣の確立ならびに学習意欲の向上を図ることを目的」とし、「生徒の基礎学力等の向上を図るための指導、助言」や「生徒およびその保護者の生活上の悩みに対する助言、進学に関する助言」、さらには「生徒の学習習慣および生活習慣の確立ならびに学習意欲の向上のために必要な事業」と言った総合的な取り組みを行っている。そのため、渡辺（2018）が述べている通り、「子どもの学力向上」のみが目的ではなく、子育て貧困家庭とのつながりを持つことで、世帯全体の支援に繋げる視点を持つことが重要となっている。

3. 特定非営利活動法人こころのバトンの概要

2013年4月、社会福祉法人恵友会の古口保理事長が、本法人の社会貢献の一環として、「制度の狭間で支援を受けることが難しい、困窮世帯の子どもたちを支援することはできないか？」と栃木県及びさくら市に相談・提案したことから、特定非営利活動法人こころのバトンが創設され

た。創設にあたっては、国際医療福祉大学の学生ボランティア協力の下、理事長として筆者が任されることとなった。創設当初は、国としての支援が制度化されておらず、どこからも財政的な支援を受けない中での出発となった。支援システムや支援体制が整備されていない状況において、いかに子どもたちの居場所を創出するのか？が当初、最大の課題の一つであった。

財政的な支援を一切受けていない活動のため、支援の根拠としては、あくまで法人職員のボランティア活動の位置づけであったが、さくら市が私たちの活動に理解し、支援に必要な情報を提供してくださる等、側面から活動を支えてくれた。活動にあたって、私たち法人職員は、さくら市から紹介を受けた子どもたちの貧困問題と学力の問題に着目した。支援に必要なとなる個人情報の収集に関しては、さくら市の全面協力により、子どもたちの家庭環境や経済状況等の概要について情報提供を受けた。その上で、後の「生活困窮世帯の子どもたちに対する学習支援事業」に通じる「生活保護世帯」または「非課税世帯」の中学生に焦点を当て、高校進学に向けた学習支援を展開した。

活動当初は、全くのボランティアであったため、「困窮世帯の子どもたち」への支援活動にかかる費用は、さくら市からプロポーザルによる事業委託を受けるまでの約1年間、全て社会福祉法人恵友会にて負担し、職員とボランティアである大学生3名を中心に活動していた。この様に、私たち、社会福祉法人の職員によるボランティア活動の原動力となった社会背景の一つとして、2011年に新聞報道された社会福祉法人における社会貢献活動の必要性への提言がある⁶⁾。この報道を境に、その後、社会福祉法人の存在意義や財政問題にまで発展し、2016年の社会福祉法改正による「社会福祉法人の社会貢献活動への義務化」にまで繋がることとなったと考えられる。

社会福祉法人恵友会では、上述したことが指摘され、全国的な議論となる以前から、積極的に子どもたちへの支援を社会福祉法人の社会貢献活動

として位置づけ、活動の準備を進めて来たところに社会福祉法人としての存在意義を發揮していたと言える。また、特定非営利活動法人こころのバトンを立ち上げた後も、常に先駆的な社会福祉事業を展開するために、既存の福祉制度やサービスでは対応できない方々（制度の狭間にある子どもや親等）への支援を活動の柱とすることで、単に自法人の利用者・利用児への支援だけでなく、地域全体の福祉へのアプローチ、特に経済的な問題への支援を重視することで活動を続けてきた。こうした活動の集大成として、「特定非営利活動法人こころのバトン」が、2016年10月から、さくら市より「生活困窮世帯等の子どもたちへの学習支援事業」の受託を受け、それと併せて、新たに社会福祉法人恵友会が運営する「地域交流レストラン ハッピークローバー」にて「こども食堂」（困窮世帯の子どもたちを対象として、無料または低額な料金で食事を提供）をオープンすることとなった。この背景としては、「満足に食事をすることも出来ない」子どもたちの存在に気づき、それに対して「食」への支援が必要な社会・経済状況（不安定な労働環境の問題等）があった。

4. 特定非営利活動法人こころのバトンの目的と特徴

「特定非営利活動法人こころのバトン」の定款⁷⁾において「この法人は、生活保護世帯及び生活に困窮している世帯の子ども等に対して、高校進学に向けた学習・相談支援、高校入学後のサポートに関する事業を行い、子ども達の社会的自立の実現に寄与することを目的とする」としている。

定款で示した目的は、子どもたち（家庭）の貧困問題と学力（学歴）の問題に着目し、これまで主に経済的な理由で、高校進学に支障が生じてしまう子どもたちを対象として、学習や生活相談の機会、交流の場を用意し、高校進学が支援のゴール（終結）ではなく、高校進学後も生活上の相談等について継続的にサポートして行くことを意味している。

さくら市から「生活困窮世帯の子どもの学習支援事業」（さくら市在住の中学1～3年生、23名が登録、2020年12月現在）の受託後についても、

定款の目的を踏まえながら、「貧困の連鎖」⁸⁾を防止するため、「何のために勉強するのか?」、「何のために進学するのか?」等、学ぶことや進学する動機を醸成することを意識し、事業を行っている。

日々の活動では、子どもたちが高校進学を目的とした学習の場を通して、学習支援員（ボランティア）である大学生や大人たちと出会い、学ぶ楽しさや将来の目標を考える機会、そして、良き師（人生のロールモデル）と出会い、将来にわたっての居場所となることを目的として事業を行っている。

本事業は、対象となる中学生（1～3年生）である子どもたちに学校生活の負担とにならないように、毎週土曜日の午前10時～午後3時まで、子どもたちの安全とプライバシーに配慮しながら行っている。終了時間を原則15時までとしているのも家庭の事情に配慮（送り迎えが難しい等）し、安全に子どもたちが帰宅できることを優先したため、この時間としている。こうした中、学習支援員（ボランティア）は、限られた時間ではあるが、単なる勉強を教え・教えられる関係を超えて、子どもたちと向き合い、勉強以外の家庭・学校生活の相談やスポーツ、時に「遊び」を通して関りを持っている。このように、子どもたちに向き合う学習支援員（ボランティア）は、学習を支援するだけでなく、生活相談やスポーツ等の機会も活用し、子どもたちに寄り添い、心の交流を通して、信頼関係に基づきながら「支援関係」を形成している。支援の核となる学習支援員（ボランティア）は、主に栃木県内の大学生たちであり、社会福祉法人恵友会の職員は、あくまでサポートに徹しながら、対応することとなっている。そして、現在、白鷗大学、国際医療福祉大学、宇都宮大学等から約20名の学生が学習支援員（ボランティア）として登録し、1日約10名の子どもたちに対し、4～5名の学生が対応している。私たちは、事業を行うにあたって、事業の対象となっている子どもたちのみならず、ボランティアである大学生の置かれている経済状況も厳しいことを認識し、継続して学習支援員（ボランティア）として子どもたちに関わっていただけるために、

1回あたり5000円を「謝礼」と言う形で、活動費（交通費を含む）をお渡ししている。その結果、途中で辞めずに、多くの学習支援員（ボランティア）の学生が大学卒業まで継続して関わっていただいている。

5. 特定非営利活動法人こころのバトンによる活動の成果と課題

2016年度に活動を開始してから、2020年12月の現在に至るまで、約100名の子どもたち（世帯）が何らかの支援を受け、同数の約100名の大学生等ボランティアが学習支援員として、子どもたちの支援を担ってきた。そして、大学生等のボランティアの募集やマネジメントについては、社会福祉法人恵友会の専任職員が、特定非営利活動法人こころのバトンの事務局として、担ってきた。これまでの活動において、多くの子どもたちが高校に進学し、またボランティアの大学生たちの多くが、教育や福祉関係の仕事に従事していることも、目には見えない成果の一つであると考えられる。

特定非営利活動法人こころのバトンの目的（定款第5条）である「高校進学に向けた学習支援・相談」についても、事業開始以来100%の高校進学（登録している子ども全員）を達成することが出来ている。

直近2年間（2020年度、2019年度）の実績では、中学3年生の12名全員が進学（栃木県内の県立高校10名、私立高校2名）することができた。子どもたちの家庭状況により、子どもたちの希望通り、栃木県内の高校進学を目指し、学習支援を行い、その結果、全員が進学する結果となった。

県立高校を不合格となった子どもたちも含めて、子どもたち全員、高校進学に向けて「特定非営利活動法人こころのバトン」に通い、勉学に励むことが出来た。その大きな要因として、子どもたちが「〇〇先生に勉強を教えてもらいたい」、「〇〇先生に会いに行きたい」、「〇〇先生とお話したい」等、子どもたちとボランティアである大学生（学習支援員）が、勉強を教える・学ぶ関係を超えて、信頼関係を築き、子どもたちの生活にとって、良き理解者であり、または「友達」の様な親しみやすい関係になっ

ていたことが考えられる。

さらに、利用していた子どもたちの代表的な声として、「勉強だけでなく、学習支援員（ボランティア）と話をするために、ここに来たい」や「親に言われて来ていない。自分から来たくて来ている」等、特定非営利活動法人こころのバトンの活動が、子どもたちの自主的な「来たい」との思いによって、成り立っていると考えられる。それは、人生の通過点として、「単なる勉強を学ぶ場」としてだけでなく、子どもたちにとって、自分らしく過ごすことの出来る「居場所」となっていることが考えられる。

上述してきた通り、特定非営利活動法人こころのバトンの基本的な支援の機能として、「勉強する場」、「大学生と交流する場」、「相談する場」としてだけでなく、子どもたちが主体的に「自分らしく過ごす場」=「居場所」であることが分かる。生活保護受給世帯等の子どもたちの学びを支援するためには、田中（2013）が指摘している通り、子どもたちに安心して過ごす『居場所』を整備することを通して、『日常的な学習習慣』の定着を図ることと、学ぶことへの『自己評価』を上げることが必要と考えられる。

今後の課題として、1つ目は、支援を受けている子どもたちの中に、発達上の課題を抱えている子どもや特別な支援を必要としている子どもが増えて来ているため、これまで以上に、個別の対応が必要である。また、こうした子どもたちの支援を充実したものにするために、ボランティアである学習支援員の育成と共に、専門的な知識を持ったスタッフの役割が重要となってきている。そのためには、ボランティアである学生の所属する大学との綿密な連携も必要となってくる。大学及びボランティア（学習支援員）同士の連携や情報の共有を促進させ、より効果的な子どもへの支援が出来るような体制づくりを整備して行きたい。そして、大学生にとっても学びや研究の場として活用いただける様、大学生ボランティアをサポートして行きたいと考えている。

2つ目の課題は、株式会社日本能率協会総合研究所（2021）が厚生労働省の補助を受けて行った調査（令和2年度生活困窮者就労準備支援事業

費等補助金（社会福祉推進事業）の事例でも示されている通り、学習支援の対象を中学生のみから、小学生から高校生までに広げることで、より手厚い支援体制を構築することである。現在、特定非営利活動法人こころのバトンでは、主な支援対象を中学生としているが、今後、小学生、さらには高校生まで支援対象を広げることを検討することが求められている。現在、栃木県さくら市では、制度上、基本的に中学生のみを対象としているが、学習支援の支援対象を小学生から高校生まで広げることによって、子どもの人生に寄り添い、継続的に関わるのが可能となる。その結果、子どもの発達段階とライフステージに合った包括的な支援ネットワークの形成が促進され、より効果的な支援の成果を得られると考えられる。

6. 子ども食堂としての機能

社会福祉法人恵友会では、特定非営利活動法人こころのバトンの支援を受けている子どもたちを対象として、子どもたちへの学習支援・相談の時間に合わせて、子ども食堂⁹⁾を運営し、1食ワンコイン（100円）または無料にて提供している。概ね1食800円以上の経費がかかるため、不足分は、社会福祉法人恵友会で負担（寄付）することとしている。

1日10名程度の子どもたちやボランティアである学習支援員が利用し、中には家族全員（両親や他兄弟等）で利用される場合もある。子どもの家族であっても、1人あたりワンコイン（100円程度または無料）としている。これまで、常に無料の時もあったが、無料にすることで、必要以上に利用されることを遠慮される子どもや家族が散見されたため、今では、原則、1食ワンコイン（100円）いただき、食事を提供している。

こうした子ども食堂における活動は、「地域共生社会」に向けて、私たち福祉従事者やボランティアが為すべきことの一環であると考えている¹⁰⁾。

7. おわりに

特定非営利活動法人こころのバトンは、その活動の柱として、「貧困の

連鎖」を断ち切るために学習支援のみならず、子どもたちに「居場所」を作り、支援の過程を経て、子どもたちが「どう生きたいのか」を考え、交流する場となっている。その活動の中心が白鷗大学等の大学生ボランティアであり、ボランティア活動に求められる「活動の自主性、自発性及び創造性」（厚生労働省 社会・援護局2007）を発揮する場としても存在している。

これまでは、私たちの活動の主な対象である「困窮世帯の子どもたち」を中心に支援を展開してきたが、今後は、多くの子どもたちをはじめ、地域住民を対象とした学び・交流する機会と場を提供して行くことを促進する必要がある。子どもたちを支援するためには、地域全体（地域住民）を支援しなければならない。

それは、制度の狭間（「困窮世帯の子どもたちへの学習支援事業」から漏れてしまっている多くの支援が必要な子どもたち）にいる多くの子どもたちへの支援にも繋がると考えている。こうした考えは、特定非営利活動法人こころのバトンとして、支援に必要な『共生』や『つながり』を基本理念とし、関係機関と緊密な連携を図ることを意図している。

最後に、これまで特定非営利活動法人こころのバトン並びに社会福祉法人恵友会（こども食堂）の社会貢献活動を支えていただいているさくら市役所をはじめ、寄付をいただいている企業様、そして学習支援員の大学生ボランティア（白鷗大学、国際医療福祉大学、宇都宮大学）の皆様方に心より感謝申し上げます。今後も皆様方と支援の目的や方向性を共有しながら役割分担し、子どもの最善の利益を守るための支援体制整備を徹底しながらではありますが、進めて行きたいと思っています。

注

- 1) 平成28年3月31日に改正社会福祉法が成立し、全ての社会福祉法人に地域貢献活動が社会福祉法第24条第2項に規定された。
- 2) 本法人では、さくら市から委託を受け、さくら市から支援の許可を受けた「さくら市に住所を有する生活困窮世帯、生活保護世帯、準要保護世帯の中学生を対象に、

基礎学力等の向上を図るための指導、助言等ならびに生徒等の悩みおよび進学の見聞等を行い、生徒の学習習慣および生活習慣の確立ならびに学習意欲の向上を図ることを目的」（さくら市生活困窮世帯学習支援事業2020）として活動している。

- 3) 株式会社浜銀総合研究所の調査研究（2019）では、生活保護世帯等の困窮世帯の子どもたちを対象とした「学習支援事業」の効果として、「勉強がわかるようになった」32.6%、「将来のことを考えるようになった」19.6%等の数字を示している。
- 4) 厚生労働省が平成27年9月14日に開催した「生活困窮者自立支援制度 全国担当者会議」において、これまでの「子どもの貧困対策における生活困窮世帯の子どもの学習支援等」の施策に関する報告書が整理されている。
- 5) 田中（2017）は、「生活困窮者自立支援制度の導入の経緯を振り返れば、2008年9月のリーマンショックが一つの転機であった。リーマンショック後、日本経済は大きく景気後退し、また派遣労働者の雇止めが増加するなど労働市場の悪化もあり、住宅喪失者などの生活困窮者への対応が求められるようになった。一方、生活保護制度も、受給者の急増ばかりでなく、稼働年齢層への就労支援、多重債務や精神疾患などの困難ケースの対応など課題が山積していた」と述べている。
- 6) 一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所の松山（2011）は、「あなたにす 新聞案内人」（2011年5月25日号）の中で、「社会福祉法人が施設整備費用の4分の3の公費補助を受け収支差額黒字に対する非課税優遇も受けているのは、政府にかわり社会福祉事業に積極的に取り組み経営資源を社会還元することを期待されているからである」と指摘し、本来の社会福祉法人としての役割を果たすためには、社会福祉法人による社会貢献が必要であることを訴えた。
- 7) 「特定非営利活動法人こころのバトン」の定款は、これまでのボランティア活動の実績を踏まえ、児童福祉の専門家2名を役員とした上で、その内容を精査し、栃木県知事の認可を受けた後、内閣府のNPO法人ポータルサイトに情報が公開された。
- 8) 日本の「貧困の連鎖」に関して、内閣府 子供の貧困対策推進室（相川）は、「貧困の状況は次世代に連鎖する」と内閣府発表の「国における子供の貧困対策の取組について」（平成29年3月2日）の資料原稿にデータと共に明記している。
- 9) 厚生労働省は、「子ども食堂の活動に関する連携・協力の推進及び子ども食堂の運営上の留意すべき事項について（周知）」（平成30年6月28日）において、子ども食堂とは、「地域のボランティアが子どもたちに対し、無料又は安価で栄養のある食事や温かな団らんを提供する取組を行う」ことと定義している。さらに子ども食堂の対象について、「子どもに限らず、その他の地域住民を含めて対象とする取組を含みます」と、子どものみならず、地域住民を対象として広義に捉えている。
- 10) 厚生労働省は、「子ども食堂の活動に関する連携・協力の推進及び子ども食堂の運営上の留意すべき事項について（周知）」（平成30年6月28日）において、子ども食堂について、「地域共生社会の実現に向けて大きな役割を果たすことが期待される」と指摘している。

文献

株式会社浜銀総合研究所（2019）「生活保護世帯の保護者・子供の生活状況等の実態や支援のあり方等に関する調査研究事業報告書 平成30年度 生活困窮者就労準備支援事業

- 費等補助金 社会福祉推進事業」.
- 株式会社三菱総合研究所 人間・生活研究本部 (2015)「生活困窮世帯の子どもの学習支援事業」『厚生労働省 平成26年度セーフティネット支援対策事業補助金 (社会福祉推進事業)』.
- 株式会社日本能率協会総合研究所 (2021)「子どもの学習・生活支援事業の支援効果を高める連携手法等に関する調査研究事業報告書」『厚生労働省 令和2年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業』
- 厚生労働省 社会・援護局 (2007)「ボランティアについて 資料5」
- 内閣府 (2014)「子供の貧困対策に関する大綱～全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指して～」.
- 内閣府子供の貧困対策推進室 (2017)「国における子供の貧困対策の取組について～子供の貧困対策マッチング・フォーラムin 横浜～」.
- 社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 (2013)「報告書」『厚生労働省』.
- 田中総一郎 (2013)「生活保護受給世帯の中学生の学習・生活実態と教育支援」『社会政策』第5巻第2号, 114-126
- 田中総一郎 (2017)「生活困窮者自立支援制度はどのようにスタートしたか?—実施初年度の支援状況と課題—」『社会保障研究』vol.1, no.4, 748-761.
- 渡辺由美子 (2018)「学習支援の現状及び在り方 学習支援の第2ステージに向けて」『内閣府子どもの貧困対策有識者会議資料』.