



Title	生活保護受給世帯・就学援助利用世帯・ひとり親家庭の子どもへの学習支援：札幌市における2つの事業の意義と課題
Author(s)	高嶋, 真之; 王, 婷; 井川, 賢司; 武田, 麻依; 飛田, 岳; 福田, 耀介; 眞鍋, 優志; 安江, 厚貴; 篠原, 岳司
Citation	公教育システム研究, 15, 1-34
Issue Date	2016-07-05
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/62609">http://hdl.handle.net/2115/62609</a>
Type	bulletin (article)
File Information	Public Education System Studies(15)-1.pdf



[Instructions for use](#)

# 生活保護受給世帯・就学援助利用世帯・ひとり親家庭の子どもへの学習支援 ——札幌市における2つの事業の意義と課題——

高嶋真之・王婷・井川賢司・武田麻依・飛田岳・福田耀介・眞鍋優志・安江厚貴・篠原岳司

## — 目 次 —

序章 本調査の背景と課題	高嶋真之・王婷・篠原岳司
1. 問題意識	
2. 先行研究・課題設定	
3. 先駆的事例の紹介	
4. 研究方法	
第1章 札幌市の子どもへの貧困対策と学習支援事業	井川賢司・安江厚貴・眞鍋優志
1. 札幌市の概要	
2. 札幌市の子どもへの貧困	
3. 「札幌まなびのサポート事業」について	
4. 「札幌市ひとり親家庭学習支援ボランティア事業」について	
第2章 「まなべえ」の意義と課題	武田麻依・飛田岳・福田耀介
——公益財団法人 さっぽろ青少年女性活動協会の取り組みより——	
1. 公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会の概要	
2. 「まなべえ」の活動の特徴	
3. 「まなべえ」における支援内容と実施体制	
4. 「まなべえ」をめぐる他機関との連携	
5. 「まなべえ」の意義と課題	
第3章 「まなトピア」の意義と課題	篠原岳司・井川賢司
——公益社団法人 札幌市母子寡婦福祉連合会の取り組みより——	
1. 公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会の概要	
2. 「まなトピア」の活動の特徴	
3. 「まなトピア」における支援内容と実施体制	
4. 「まなトピア」をめぐる他機関との連携	
5. 「まなトピア」の意義と課題	
終章 札幌市における2つの学習支援事業の総合的検討	高嶋真之
1. 本調査のまとめ	
2. 今後の検討課題	

【キーワード】：学習支援、子どもの貧困、ひとり親世帯、貧困の世代的再生産、公教育制度

## 序章 本調査の背景と課題

### 1. 問題意識

(担当：篠原岳司)

「あの子が、学校に来るだけで、ほんとうにすごいことなんだと思うんですよ」、この言葉は埼玉大学の岩川直樹氏が著書で紹介される、ある小学校の教師のものである(岩川 2007)。家計が苦しく親が朝から夜中まで働き通し、家では下の兄弟を世話し学校の勉強は遅れがち、そうしたしんどい背景のためつい学校も休みがちになる小学生がいる。この教師の言葉は、現代の子どもが抱えている「しんどさ」を物語る印象的な言葉である。

わが国における子どもの貧困の問題への認識、あるいは気づきは、この岩川直樹編著の『貧困と学力』、また阿部彩著『子どもの貧困』が刊行された 2008 年頃から広がったと言える。子どもの貧困そのものは決して新しい事実ではない。しかし、これらの著作の中で、歯科検診をすれば全部の歯が虫歯の子ども、一部屋でアルコール中毒の親と生活する子ども、給食が一日の主要な栄養源である子ども、兄弟だけで何ヶ月も置き去りにされる子どもの存在がセンセーショナルに描かれたと共に、わが国の社会福祉政策が困窮する家庭に対し明らかに支援が不足している問題が明るみになったことで、福祉業界のみならず教育界においても、子どもの貧困問題が広く認識されるに至ったのである。

子どもの貧困は、データを参照しても看過しがたい現状にある。わが国における子どもの「貧困」(経済的かつ社会的意味を含む)の割合は、厚生労働省による最新の調査結果(厚生労働省「平成 25 年 国民生活基礎調査」)では 2012 年段階で 16.3% (前回調査の 2009 年から 0.6%悪化)であり、実に 6 人に 1 人の子どもが「貧困」の状態にある。また、「大人が一人」の世帯に限れば、子どもの貧困率は 54.6% (2009 年から 3.4%悪化)であり、ひとり親家庭の子どもの半数以上が年所得 122 万円(平成 24 年時における貧困ライン、等価可処分所得の中央値の半分として計算)以下で暮らしている状況が明らかにされている。このようなわが国の現状は、データが残る 1985 年の厚生省の調査(10.9%)との比較においても明らかな増加、悪化として捉えることができる。また、阿部によると、わが国の子どもの貧困率は所得再分配によって本来是正されるべきにもかかわらず、2006 年には再分配後の貧困率の方が再分配前より高いという「逆転現象」を引き起こしていたことが明らかにされている(阿部 2014b)。このように、「見えない」貧困(青木 2003)と呼ばれたわが国の相対的貧困の問題は、2000 年代の子どもの貧困への気づきによって、その家庭が抱える困難と社会保障政策の矛盾とを併せて、ようやく社会問題化されてきたと言える。

子どもの貧困、つまりは子ども期における経済生活上および社会関係上の困難は、生活の困窮に起因する学校での学業不振の要因になりうるわけだが、問題はそれだけにとどまらない。子どもの貧困は、子どもの成長の過程で人とのつながりを限定させ、相対的に孤独な生育環境を強いていくものである。子ども・若者が成長の過程において社会的に孤立すると、その先の就労、そして社会的自立の困難へと結びついていく。志水宏吉は、このような学齢期の子どもたちの社会関係の差異を「つながり格差」と呼び、経済的に不利な生育環境の中で育つ中で生じる「つながり格差」は特に中学校以降の学力格差に結びつくことを指摘している(志水 2014)。義務教育段階における子どもたちの学力不振の背後にある「貧困」の問題が見過ごされると、子どもたちの困難はやがて高校への進学の問題、そして進学後の中退リスクの拡大にまで及ぶのである。

さらなる問題は、このメカニズムに起因する貧困の世代的再生産である<sup>1</sup>。この問題は、わが国の公教育の課題として認識すべきものである。なぜならば、貧困の世代的再生産は、公教育が貧困の中で育つ子どもを包摂できず、適切な学びの機会を保障せぬまま、成長した後、再び生活困窮状態に陥ること

<sup>1</sup> 「貧困の世代的再生産」は「貧困の連鎖」という言葉で広く理解されているが、ここでは教育福祉論の学問的蓄積を重んじ、意識的に「貧困の世代的再生産」という言葉を用いることとする(青木 2003; 大澤 2008; 松本 2013)。

を許している、この制度的不備を暗示しているからである。それはつまり、教育システムが社会階層の再生産と階層化を推し進めるばかりで、教育の機会均等は実現せず、貧困の連鎖を食い止める機能を持ち得ていないことを意味する。子どもの貧困は、国際条約でも示される子どもの権利、そしてわが国の日本国憲法が示す生存権や幸福追求権に則る限り、子ども本人および家族の問題に帰してはならない問題である。自己責任論に陥らず、子どもの貧困の問題の責任は社会全体で負い、公教育をその解決のためのシステムとして機能させなければならない。それはすなわち、困窮状態にある子ども・若者の現実に立ち、既存の公教育制度における教育の枠組みを問い直すことであり、具体的には子ども・若者に関わる多領域の専門家が手を携えることによって、貧困の世代的再生産という社会的不正義に立ち向かうことである。

本調査チームは、以上の問題意識から、わが国の地方自治体が子どもの貧困に対し、いかなる施策がデザインされ実行されているかを明らかにしたいと考えた。2013年度には「子どもの貧困対策法（子どもの貧困対策の推進に関する法律）」が成立し、2014年度にはその対策に向けた「大綱」が閣議決定された。これらの法整備を受けて、各都道府県および市町村において子どもの貧困対策に関わる大綱作成や条例制定が行われ、子どもの貧困対策に係る目標設定を行い、新規事業の構想や具体的な実施が見られ始めている。限りなく見過ごされがちであった子どもの貧困の現実に対し、少しずつではあるが地方自治体レベルにおいて社会的な問題意識が育ちつつある<sup>2</sup>。

地方自治体における子どもの貧困問題への対策の中で、従来からある生活保護制度に基づく困窮世帯への経済的な給付と共に、近年広がりを見せつつあるのが子どもの学習支援である。先にも述べたように、経済的理由による生活困窮は子どもたちの義務教育段階での学業不振をもたらし、その後の高等学校への進学や就労のリスクとなりうる。高等学校への進学は、学費の支払いにおいて減免や給付の制度を利用することで、今日では経済的な事情に関係なく就学の道は一部では開かれるようになった。それにも関わらず子どもの貧困が子どもの高校進学に大きな陰を落としている理由は、貧困に伴う当該生徒の生活状況の困難が義務教育段階での学業不振に強く結びつき、社会的な関係性そのものを衰えさせ、数々の未来の選択肢を奪い、希望を剥奪しうるものだからである。子どもの貧困において誤認してはならない問題は、子どもの高校進学の困難が、学費等の支払いに伴う直接的な経済事情によるもの以上に、子どもたちおよび家庭における就学への意思を奪い去るほど過酷な生活環境に起因しているということである。それゆえに、この問題は福祉における生活保障の問題にとどまらず、教育を受ける権利の保障、そして公教育制度の再構築の問題として引き受けることが必要である。今日、各地で展開する学習支援の取り組みについても、子どもの貧困問題に最前線に対抗する子どもの権利保障および発達保障の事業として、その教育的かつ福祉的な意味での可能性を検討していくことが必要である。

そこで、子どもの貧困と学習支援事業に伴う先行研究を概観し、本調査を先行研究の中に位置づけながら課題を明確にしていく。その上で、調査体制および研究方法を述べていく。

## 2. 先行研究・課題設定

(担当：高嶋真之)

### (1) 先行研究の整理

周知の通り、学習支援事業は、「子どもの貧困」の社会問題化に端を発している。ただし、それは当初から社会的注目を集めていたわけではない。例えば、「子どもの貧困元年」(阿部 2014a)と呼ばれる2008年に刊行された子どもの貧困に関する2冊の本(浅井他 2008; 阿部 2008)では、学習支援に関する記

<sup>2</sup> 地方自治体における様々な対策事業が展開する一方、日本政府の子どもの貧困対策の矛盾は指摘しなければならない。2013年の「子どもに貧困対策法」以降、「大綱」によって政府が対策に向けた目標設定等の取り決めを行ったのだが、一方では生活保護の認定水準の引き下げを進め、それに伴う就学援助制度の認定も含めた貧困世帯への給付の抑制が図られている。また、その他子どもの貧困問題の対策にかかる積極的な予算措置が実現せず、約3億円の財源を民間からの寄付によって確保しようとしている。結果、思うような寄付は集まらず、子どもの貧困問題に対する政府の公の責任意識の欠如を露呈した結果となっている。

述は全く登場していない<sup>3</sup>。その後、厚生労働省は、貧困の世代的再生産や将来の生活保護受給世帯の増加を防ぐために、2009年に「子どもの健全育成支援事業」として「子どもの進学に関する支援」を、2010年に「生活保護自立支援プログラム」の策定課題の一つとして学習支援を位置づけた。当時は、生活保護制度の枠における施策のため、地方自治体が学習支援に取り組んだ場合、国からの補助率は10割であり、自治体の財政負担はゼロであった。このことも手伝って、学習支援事業を実施する自治体が増え、全国的な広がりを見せている。

このような政策動向に先行して、いくつかの自治体では、すでに独自で学習支援が実施されていた。例えば、東京都江戸川区の「中3勉強会」は、1986年から同区の福祉事務所で始まり、学習支援事業の先駆けとして名高い（建石1989；湯浅2007；宮武2010；2014）。また、北海道釧路市の「Zっと！Scrum」は、2010年に厚生労働省によってまとめられた『生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書』でも取り上げられ、全国的に注目された。「Zっと！Scrum」の概要やこの事業の実施による人々の変化、また、これに込められた「場づくり実践」の思想については、日置真世（2009）が詳細に論じており、学習支援事業に関する先行研究として欠かすことのできないものとなっている<sup>4</sup>。

これらの先駆的事例を踏まえ、先行研究では、各自治体で実施されている学習支援事業について検討しているものがほとんどである。ここではその全てに触れることはできないが、学習支援事業の成果と課題について簡単に整理していく（小澤他2012；田谷2012；阿部2014a；黒澤2014など）。

学習支援による子どもへの効果は、学習面とそれ以外の2つに大別できる。前者については、学習への集中力・意欲の高まり、学習習慣の確立、その結果として、学力の向上、高校進学などが、後者については、大学生との関わりによる将来像の獲得、自己の開示、自分および他者からの承認、自分らしさの発現、成功体験と他者とのその共有などが挙げられる。また、子どもたち以外への成果として、子どもの進学に対する保護者の関心の高まり、ボランティアとして関わる大学生の自己肯定感の獲得や子どもの貧困に対する問題意識の高まりも挙げられている。その一方で、学習支援の課題については、学習支援の目的・意義の曖昧化、高校生に対する支援の不明確さ（キャリア支援・将来設計のプログラム開発）、生徒の参加とその継続、ボランティアの人数の確保・専門性などが挙げられている。

いま述べたような個別事例の検討の他に、田中聡子（2015）は、複数の学習支援の事例<sup>5</sup>を挙げて、それらを比較検討し、その共通点と相違点について考察している。田中は、これらの共通点として、①支援者の「本気で向き合う」姿勢により、子どもが本来もっている「力」が引き出され、発揮されていく点、②学習支援に関わるボランティアやスタッフが、子どもにとって保護者以外の「大人モデル」となる点、を挙げている。その一方で、「高校進学支援プログラム」として実施されているか否か、行政からの委託事業であるか否かの違いから、対象・期間の限定、家庭の問題への積極的な介入の難しさ、個別ケースへの柔軟な対応が難しくなっていることを指摘している。

また、学習支援事業が福祉政策として拡大するにつれて、法制度的課題も指摘され始めている。川口洋誉（2016）は、この点について、①「生活困窮者」の基準の曖昧さと事業へのアクセスの困難さ、②学習支援事業の地域的偏りによる自治体間格差、③行政と支援現場の十分な連携の必要性、④国の生存権・学習権保障の責任放棄への加担、の4つを挙げている。

このように、様々な成果と課題が挙げられてはいるが、学習支援事業については概ね肯定的な見解が

<sup>3</sup> 池谷秀登（2008）は、東京都板橋区の「高校進学支援プログラム」（「生活保護自立支援プログラム」の策定課題の1つ）について、その内容は「「偏差値を挙げる」「勉強を教える」ということではなく、保護者に対して高校進学の必要性を理解してもらい、時期ごとに進学のための各種手続き等を支援していくことを中心としたものである」（p.186）と述べている。ここから、高校進学支援としての学習支援は、2008年当時まだ主流ではなかったことがうかがえる。

<sup>4</sup> 「Zっと！Scrum」については、木戸口正宏（2010；2016）などによっても検討されている。

<sup>5</sup> ここでは、東京都江戸川区の「中3勉強会」、北海道釧路市の「Zっと！Scrum」、京都府京都市の「中3学習支援事業」、大阪府大阪市の「子どもの家事業」の4つが検討対象となっている。

多数を占めている。ただし、松本伊智朗（2013；2016）が述べるように、学習支援の過度の強調による貧困問題の矮小化に注意を払いながら、貧困を不利に転化させる教育のありかた自体を問い返すことも怠ってはならない。

## （2）全国調査の概観

事例検討を中心とした研究が進められる傍らで、学習支援事業に関する全国調査も行われ始めている。ここではまず、最新の調査である、さいたまユースサポートネットが2015年に実施した「生活困窮者自立支援法に基づく学習支援事業に関する調査」（さいたまユースサポートネット2016）を概観した上で、その不足を、厚生労働省社会福祉推進事業として2013年に実施された「子ども・若者の貧困防止に関する事業の実施・運営に関する調査・研究事業」（加藤2014）で補っていく。

さいたまユースサポートネット（2016）によれば、2015年現在、学習支援事業を実施している自治体は32.2%であるが、2016年度に実施予定の自治体を含めると52.5%（32.2%+20.3%）になり、半分以上を超える見込みとなっている<sup>6</sup>。そして、その数（実施予定を含む）は、自治体の人口規模とおおよそ比例関係にある<sup>7</sup>。事業の実施機関は、直営が21.9%、委託が66.9%となっており、なかでもNPO法人などへの委託率が最も高くなっている（40.5%）。事業の対象世帯は、生活保護受給世帯が68.1%と最も高く、就学援助制度利用世帯・児童扶養手当受給世帯・ひとり親世帯は10%強に留まっている<sup>8</sup>。また、対象学年は、中学校が約70%（特に、中学校3年生は74.5%）と最も高く、小学校高学年は約30%、小学校低学年と高校生は約20%に留まっている。学習支援事業受託団体と関係機関との連携については、行政・福祉事務所を除いて、連携の必要性和実際の連携状況に大きな溝がある。この点について、「実際に連携ができていない機関」の割合から「運営上、連携・協力の必要性を感じる機関」の割合を引いて両者の差を示すと、例えば、教育委員会では33.6%、小中学校では42.9%、高校では36.7%、児童相談所では33.7%となっており、困難を抱える子どもたちのためのネットワーク構築が、教育領域を中心に進んでいないことが明らかになった。

その他、加瀬進（2014）によれば、人口規模別に学習支援事業の実施状況を見ると、人口30万人以上で71.6%、10万人以上30万人未満で27.6%、10万人未満で5.3%と、大きな開きがあることがわかる。事業で取り組んでいる内容について、学校での学習事項の補習・復習が80.1%で最も高く、次いで、進学のための受験指導が62.8%、進路相談が53.8%、子どもの居場所としての機能が48.7%であった。また、事業の対象世帯・対象学年は、自治体の人口規模や事業の所管部署による影響を受けており、決して全国で一律ではない<sup>9</sup>、ということも明らかにされている。

## （3）本調査の課題とその独自性

以上の先行研究を踏まえながら、本調査では、北海道札幌市に注目し、札幌市における学習支援事業の経過・概要・意義・課題を明らかにする。上で確認した全国の学習支援の状況でも明らかのように、

<sup>6</sup> 裏を返せば、約半数（45.3%）の自治体が学習支援事業の実施予定がないとも言える。また、以前は実施していたが現在は未実施の自治体もわずか（0.6%）にはあるが見受けられる。現在は、子どもの貧困への社会的な注目度も高く、学習支援事業に対する理解も進んでいるが、今後は財源・人材の確保の難しさから、この割合が増える可能性が十分に考えられる（例えば、「低額塾閉鎖相次ぐ 学習支援、対米請求権協の補助打ち切り」『琉球新報』2016年4月6日）。

<sup>7</sup> 人口数が少ないにもかかわらず、学習支援事業を実施している（実施予定を含む）自治体が多い都道府県として、茨城県・福井県・鳥取県・高知県が挙げられており、その積極性が評価されている。

<sup>8</sup> なお、ひとり親家庭の児童生徒については、生活困窮者自立支援法に基づく補助とは別に、「ひとり親家庭等生活向上事業」の中の「子どもの生活・学習支援事業」に基づく場合において、国から補助金（補助率：5割）が充てられるため、ここでの割合が少なくなっている可能性が考えられる。

<sup>9</sup> 例えば、対象学年について見ると、人口規模が小さい自治体の方が、小学校低学年および中学校1・2年生を事業の対象とする割合が高くなっている。また、事業の所管部署が生活保護所管部署のみである方が、中学校3年生および高校1年生を事業の対象とする割合が高くなっている一方で、生活保護所管部署以外（あるいは共同）の方が、小学生を事業の対象とする割合が高くなっている。

学習支援事業は人口規模の大きい自治体を中心に拡大している。そのため、人口 190 万人超の大都市である札幌市の学習支援事業の現状を明らかにすることは、先行研究で明らかとなっている他の地方自治体との比較を可能とさせる。また、札幌市の生活保護受給率は、政令指定都市の中で大阪府大阪市に次いで 2 番目であり、その対象世帯の多さから事業の実施にあたり様々な困難に直面していることが予想される。そして、その困難のいくつかは、札幌市以外の自治体にも当てはまる一般性の高い事柄であると思われる。以上の理由から、札幌市に着目することは一定の意義があると考えられる。

札幌市の生活保護受給世帯を対象とした学習支援である「札幌まなびのサポート事業」(ここでは以下、「まなべえ」と略記<sup>10)</sup>については、すでにいくつかの事例紹介が存在する。古村えり子 (2014) は、児童会館の実践の 1 つとして「まなべえ」を位置づけている。古村はここで、中学生と大学生・コーディネーターの世代間交流に着目し、その意義を論じている。また、古野由美子 (2015 ; 2016) は、事業委託先の立場から、「まなべえ」の取り組みについて幅広く論じており、その概要を知ることができる。本調査では、古野氏だけではなく、札幌市の担当者にもインタビュー調査を行い、これらではあまり言及されていない、事業の法制度的側面や「まなべえ」の課題・展望についても聞き取りを行っている。

また、本調査では、生活保護受給世帯を対象とした学習支援事業だけではなく、ひとり親家庭を対象とした学習支援事業も同時に対象としている。そもそも、学習支援に関する先行研究は、前者に大きく偏っており、後者については、ひとり親家庭の実態と支援策について論じた赤石千衣子 (2014) や小林美希 (2015) で簡単に触れられている程度である。そのため、同じ学習支援事業であっても、ひとり親家庭を対象とする固有の目的・問題意識・課題などには目が向けられていない。そこで本報告では、学習支援事業の対象の違いに伴う、両者の固有性やその差異に着目しながら、札幌市の学習支援事業について総合的に検討することを目指している。

### 3. 先駆的事例の紹介

(担当：王婷)

札幌市について論じる前に、ここでは前節で取り上げた先駆的事例である、①東京都江戸川区、②北海道釧路市、③京都府京都市について、先行研究を参考にしながら簡単に紹介していく。

#### (1) 東京都江戸川区「中 3 勉強会」

はじめに、全国で初めて生活保護受給世帯の子どもに対して学習支援に取り組んだ、東京都江戸川区「中 3 勉強会」を取り上げる (建石 1989 ; 宮武 2014)。

当時の江戸川区では、都市部の貧困問題として象徴的な家族の崩壊や家庭の教育力の低下が、生活保護受給世帯に顕著に見られていた。これらを背景とする生活保護受給世帯の子どもの高校進学率の低さをケースワーカーは問題視し、就労支援とは一線を画したものとして学習支援を開催することとした。

「中 3 勉強会」は生活保護受給世帯の中学 3 年生を対象とし、生活保護受給世帯の子どもの高校進学を目的に開始されている。その特徴の 1 つは、福祉事務所の職員がボランティアとして実施していた点にある。支援者が専門性の高いケースワーカーであるため、子どもの状況を的確に把握し、家庭にまで踏み込んだ支援が実施可能となっていた。また、「中 3 勉強会」では、子どもの気持ちが高校進学へ向かうように、子どもに寄り添う信頼関係の構築を重視している。ケースワーカーは本気で子どもたちに向き合い、子ども自身が進路を考えるような支援を行っている。これにより、勉強会に来ている子どもの問題や、子どもの背景にある家庭の生活問題 (例えば、保護者の病気、借金、介護・育児の問題など) の解決に向けた支援も可能となっていた。江戸川区では子どもたちが「中 3 勉強会」に通うことで学力を身につけ、これまでに 600 名以上が高校進学を果たしている。

<sup>10</sup> なお、「札幌まなびのサポート事業」と「まなべえ」の関係については、第 1 章 3 節 2 項「事業の概要」にて詳しく論じているため、ここではこの点について省略して先に進める。

## (2) 北海道釧路市「Zっと！Scrum」

次に、北海道釧路市の「Zっと！Scrum」に触れる（日置 2009；木戸口 2010）。

釧路市は、全国で最も生活保護受給率の高い自治体の一つであり、また、母子世帯の割合が高いことも特徴として挙げられる。このような背景の下、釧路市では 2004 年度から「生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業」を始め、2006 年からはすべての生活保護受給世帯を対象とした「釧路市生活保護自立支援プログラム」を進めている。「Zっと！Scrum」はこの「生活保護自立支援プログラム」の一環として、中学 3 年生の高校進学・学習支援を目指し、NPO 法人ネットワークサロンが運営するコミュニティハウス「冬月荘」を会場に、生活福祉事務所と法人との連携事業として取り組まれることとなった。

「Zっと！Scrum」では、子どもたちに勉強を教えるだけではなく、ゲストを招いた課外授業や行事、日々の送迎や食事の提供といった生活支援、精神面へのバックアップも行う総合的な居場所づくりとなっている。そのため、多様な人々が活動に関わっている。例えば、NPO スタッフ、生活福祉事務所職員、社会教育施設職員、大学教員、大学生、「Zっと！Scrum」の卒業生である高校生、「自立支援プログラム」に関わる人々、マスコミ関係者などである。「Zっと！Scrum」特徴の 1 つは、運営の柔軟性が高いことにある。学習支援は大まかなクラス分けが行われるが、子どもたちの要望に応じて、部屋を移動して個別に質問に答えることも可能である。また、学習会の運営の仕方やクラス分けの方法、勉強会の継続などについては、子どもたちの意見を聞く機会も設けられる。

## (3) 京都府京都市「中 3 学習会」

最後に、京都府京都市「中 3 学習会」を取り上げる（黒澤 2014；田中 2015）。

京都市では、生活保護受給世帯の子どもに対する教育支援策として、厚生労働省の「子どもの健全育成支援事業」を活用して、「中 3 学習会」を実施している。京都市の生活保護受給者数は近年増加し続けている。このような状況の下で、京都市は 2005 年 9 月に京都市生活保護自立支援プログラム実施要綱を定め、その 1 つとして 2006 年に「中 3 学習会」を実施し始めた。当初は江戸川区のように福祉事務所職員と大学生によって自主的に立ち上げられ運営されていたが、2010 年には京都市が予算を組んで事業化し、以後は公益財団法人京都市ユースサービス協会に委託されている。

京都市の「中 3 学習会」は、子どもたちにマンツーマン対応を基本に学習支援を行っている。また、社会的な居場所としての機能も果たすために、子どもたちの学習会の参加意欲を重視し、学習意欲の低い子どもたちもいることから、勉強だけではなく、お菓子を食べながら雑談できる時間も設けている。その他にも、登録しても全く来ない子どもたちに対して、福祉事務所職員が子どもの家庭状況の聞き取りを行うほか、子どもたちに参加しやすい各種イベントを企画している。サポーターは、それぞれの子どもの学習内容や雑談の状況について、毎回学習会終了後に振り返りミーティングを行い、次の活動での対応を検討している。

## 4. 研究方法

（担当：篠原岳司）

本調査は、2015 年度において北海道大学教育学部専門科目「学校教育実習」を受講する 3 年次の学生（井川、武田、飛田、福田、眞鍋、安江）および聴講生（張、陳）が中心となり、実習担当者の篠原、そして大学院生の高嶋、王の 2 名がサポートすることで進めてきた。本報告書は、学生による調査結果を篠原がとりまとめ加筆修正し、高嶋が先行研究から学術的な位置づけと最終考察を行い、両者で報告書全体を調整し、本調査の成果と分析結果を共同で明らかにしたものである。

前々節で述べたように、本研究の調査対象は、北海道札幌市における学習支援事業である。具体的な調査先は、事業委託を受ける「公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会」と「公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会」、そして事業を所管する「札幌市保健福祉部保護自立支援課」と「札幌市子ども未来



局子育て支援課」である。

調査方法は、以上の調査対象が公表する資料の分析、そして各対象の担当者に対する半構造化面接である。なお本調査では、学習支援の現場の観察は行っていない。また、学習支援の現場を運営し作り上げているスタッフ（職員／ボランティア）への聞き取り、さらには参加する子どもたちやその保護者への聞き取りも行っていない。子どもの貧困問題への対策を目的に実施される実践現場であることを考慮し、調査協力者の意向を受けてプライバシーへの配慮と研究倫理上の問題回避を優先させている。そのため、資料には限界があることは否めないが、札幌市の担当者と2つの委託事業者からの協力によって、事業の政策的背景、事業の仕組み、そして目的に対する現状と評価について多くを明らかにすることができている。

調査の経過は以下の表の通りである（図表序－1）。2015年4月中旬より事前学習に着手し、6月には札幌市から生活困窮世帯の子どもへの学習支援事業である「札幌まなびのサポート事業」の委託を受ける「公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会」の古野由美子氏に聞き取りを行った。7月には当事業を所管する「札幌市保健福祉局総務部保護自立支援課」の萩原翔太氏に札幌市の政策についてインタビューをした。その後、2016年1月には札幌市のひとり親世帯への学習支援事業である「札幌市ひとり親家庭学習支援ボランティア事業」の委託を受ける「公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会」の上田厚子氏に話を聞き、2月には当事業を所管する「札幌市子ども未来局子育て支援部子育て支援課」の加藤正典氏へ聞き取りを行った。その後、調査に区切りをつけ、3月以降は学生たちがまとめた報告と分析をとりまとめ、本報告書を作成している。

【図表序－1】 調査経過

日付	調査対象者	場所
2015年 6月22日	公益財団法人 さっぽろ青少年女性活動協会 こども事業部こども育成課 運営係長 古野 由美子 氏	北海道大学
2015年 7月27日	札幌市保健福祉局総務部保護自立支援課保護係 萩原 将太 氏	札幌市役所
2016年 1月23日	公益社団法人 札幌市母子寡婦福祉連合会 上田 厚子 理事長	札幌市 社会福祉総合センター
2016年 2月5日	札幌市子ども未来局子育て支援部子育て支援課 加藤 正典 子育て家庭係長	札幌市 子ども未来局

報告書の構成は、目次にあるとおり、序章（本章）にて問題の背景を述べ、第1章では札幌市における子どもの貧困問題の取り組みについて、第2章にて「まなべえ」の事業、第3章にて「まなトピア」の事業について詳細を明らかにし、終章で本調査のまとめを行い、子どもの貧困対策および学習支援事業の今後に関わる課題を提起する。

## 第1章 札幌市の子どもの貧困対策と学習支援事業

本章では、札幌市が行う貧困対策事業及び学習支援事業について明らかにする。子どもの貧困の深刻化、貧困の世代的再生産、それに伴う教育と福祉の連携の課題などの諸問題に対して、札幌市はどのような施策を行い、どのような成果を得ているのか。以下、札幌市の概要を述べた後、札幌市が行う「札

幌まなびのサポート事業」「札幌市ひとり親家庭学習ボランティア支援事業」について明らかにする。

## 1. 札幌市の概要

(担当：安江厚貴)

北海道札幌市は、北海道・石狩平野の南西部に位置する大都市である。1,121.26km<sup>2</sup>の面積に10の行政区を持ち、2015年において北海道の人口の約3割である194万8千人(全国5位)の市民が暮らす大都市である。市中心部に北海道庁を有し、政令指定都市である札幌市は、北海道の政治・行政・経済・文化の中心都市である。主要な産業は主に卸売・小売業や飲食・サービス業などの第3次産業である。市民一人あたりの所得は全国平均を下回っており、経済状況は全国的に見れば順調ではない。市の財政状況も厳しく、社会保障費や公共施設の更新需要が増加する一方で、税収等の一般財源の伸びが見込まれない状況にある。現在の札幌市は、限られた財源の中で行政需要に対応するために、子育て支援などの時代が求める事業について選択と集中を行っている。

今日の札幌市の貧困対策において事業の基本指針となるのが、『札幌市生活困窮者自立支援計画』(札幌市保健福祉局総務部保護指導課)である。この計画は2015(平成27)年度から2017(平成29)年度までの3年間にわたる事業の基本構想を示しており、この計画に基づき保健福祉局が主体となり事業を進めていく計画である。

この計画は、2013(平成25)年12月に「生活困窮者自立支援法」が成立し、平成27年4月より「生活困窮者自立支援制度」が実施されることに合わせて、札幌市として制度の目標である「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者自立支援制度を通じた地域づくり」を達成するための必要な計画を定めたものである。計画の主な目標は、①生活困窮者の早期把握、②一人ひとりの状況に応じた支援、③経済的な自立に向けた就労支援の充実、④貧困の連鎖の防止、⑤生活困窮者の早期把握のための地域ネットワークの構築であり、包括的に生活困窮者を支援することを目標に定めている。中でも「④貧困の連鎖の防止」は子どもの貧困への対策を明示的うたったものである。計画には「生活困窮世帯(生活保護受給世帯を含む)の子どもが、十分な教育の機会を与えられずに成長し、大人になって貧困に陥ることがないように、生活困窮世帯の子どもへの学習支援等を行います」(p.19)とあり、さらに施策の展開としてより具体的な事業計画を示している。

『札幌市生活困窮者自立支援計画』に盛り込まれた子どもの学習支援事業の計画は次の通りである(p.24)。第一に、事業の内容と対象者であるが、計画では「生活困窮世帯の中学生に対する学習支援を実施し、自ら考え、学ぶことの大切さを教え、学習習慣を身につけさせることにより基礎的な学力向上を図り、高校進学を促進します」と定められている。子どもの対象年齢を中学生年代とし、基礎的な学力向上を図り高校進学を促進させるねらいが読み取れる。加えて、2012(平成24)年度からの実績を示し、「対象者の拡大を検討します」と事業の充実に向けた内容も読み取れる。第二に、実施方法であるが、計画では「市内10区で、各区の規模に応じた会場数を設置し、個別学習支援等を実施します。各会場には、全体の進行役としての学習コーディネーターと、学習を支援するボランティアを配置します」とあり、具体的な実施体制についても言及している。また、学習コーディネーターの役割として「必要に応じて、中学生及びその保護者に対する生活相談を行うとともに、世帯の状況によっては、自立相談支援事業の利用を促します」とあることから、行政のケースワークに近い機能を学習支援の現場に付随させることで、支援の網をより細かく広げようとするねらいも読み取れる。

また、『札幌市生活困窮者自立支援計画』の他、2015年に就任した秋元克広市長からも、子ども貧困対策の明確な方針が打ち出されている。ここでは、札幌市の子どもがその生まれ育った環境で左右されず、貧困が世代を超えて連鎖することがないように、次の3点が表明されている(図表1-1)。

【図表 1-3】 秋元市長の子どもの貧困対策の方針

- ①子どもの貧困対策推進法に基づき、教育・生活・就労等の分野を総合的に支援する「子ども貧困対策計画」を平成 29 年度までを目処に策定する。
- ②子どもが自ら未来を切り開いていけるよう、給付型奨学金の創設や相談体制の充実に取り組み、学習支援、就学・就労支援を強化する。
- ③ひとり親家庭が経済的に自立できるよう、就労を促す資格所得にかかる経費を助成する。

出典：「秋元克広公式サイト 6つの挑戦」

(URL : <http://sapporo-akimoto.jp/policy> (最終確認日：2016年6月6日))

このような市長の方針は、札幌市議会定例会（2015年6月30日）においても、大嶋薫議員の質問に対する市長答弁の中で、子どもの貧困対策に関する大綱を引き合いに出し積極的に取り組む意思が示されているところである。その後、札幌市子ども未来局は、2016（平成 28）年度予算要求の中で、「子ども貧困対策計画策定関係費」として 820 万円を要求し、最終的に 750 万円の予算を受けている（札幌市『平成 28 年度予算の概要』（p.82））。

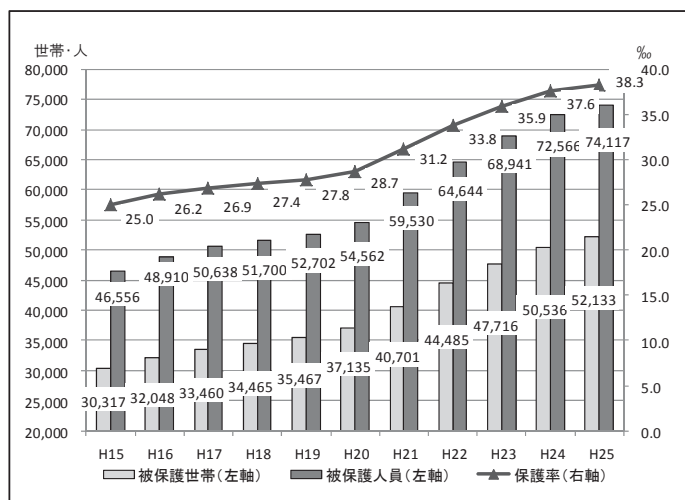
このように札幌市は、子どもの貧困対策を視野に入れ新たな『札幌市生活困窮者自立支援計画』を中心に、子どもの貧困対策に向けて具体的な計画を定め取り組んでいることがわかる。また、この計画に基づく事業の他に、子どもの貧困対策に繋がる事業が保健福祉局や子ども未来局などの担当課によって進められている。

## 2. 札幌市の子どもの貧困

(担当：井川賢司)

札幌市の子どもの貧困の状況を『札幌市生活困窮者自立支援計画』から確認する。札幌市の生活保護受給世帯（被保護世帯および被保護人数）は 2008（平成 20）年のリーマンショック以降、急激に増加しており、5 年間で約 1.4 倍となっている（図表 1-1）。また、生活保護受給世帯の子どもの高校進学率は、一般世帯に比べて 4～5%低くなっている（図表 1-2）。これらから、札幌市にける子どもの貧困の状況の厳しさの一端がうかがい知れる。

【図表 1-1】 札幌市の被保護世帯・被保護人員・保護率の推移



出典：『札幌市生活困窮者自立支援計画』（p.6）

【図表 1-2】 札幌市の高校等進学率

年度	2009 (平成 21)	2010 (平成 22)	2011 (平成 23)	2012 (平成 24)	2013 (平成 25)
一般世帯	98.9%	99.2%	98.9%	99.0%	99.0%
生活保護受給世帯	93.5%	93.5%	94.5%	94.8%	95.8%

出典：『札幌市生活困窮者自立支援計画』（p.9）

以上から明らかのように、札幌市は自市における子どもの貧困状況が厳しいとの認識のもと、子どもの貧困の対策に向けた方針が立てられている。子どもの貧困対策は、基本的に、子どもに関連する施策をベースにするものであり、子どもの育成環境や保育・教育条件の整備と改善が中心となる。そこでは、子どもの生活や成長を保障する観点から、発達段階に応じて切れ目のない必要な施策が実施されることが大切である。また施策の実施に当たっては、生活保護受給世帯やひとり親家庭の子どもなど、支援を要する緊急度の高い子どもに対して優先的に施策を講じることが重要である。

### 3. 「札幌まなびのサポート事業」について

(担当：眞鍋優志)

#### (1) 事業の背景

学習支援事業の原点には、厚生労働省が 2005（平成 17）年度より導入した「生活保護自立支援プログラム」で示された生活保護受給世帯の子どもの進学支援に係る国庫補助事業の再編がある。その後の厚生労働省は、2009 年度に生活保護自立支援プログラムの中で「子ども等の健全育成支援事業」を立ち上げ、生活保護を受ける世帯の子どもへの学習支援について 10 割の国庫補助をつけた。この施策は 2011 年には生活保護受給者の「社会的な居場所づくり支援事業」（子ども等の健全育成支援事業）へと展開し、生活保護受給者が社会とのつながりを結び直すための支援策として新たに示されることとなる。学習支援もまた、この「社会的な居場所づくり支援事業」に基づく生活保護受給者への支援策の一つに位置づけ、2009 年以来引き続き国庫による 10 割の補助事業となっていた。しかしながら、2015（平成 27）年度の生活困窮者自立支援法施行以降、学習支援は、この法律の任意事業に位置づけられる「子どもの学習支援事業」となり、国庫補助は 5 割に削減されて現在に至っている。

#### (2) 事業の概要

前節で述べたように、生活保護受給世帯の子どもの高校等進学率は一般家庭と比較して低い（図表 1-2）。そこで札幌市は、学習支援によって生活保護受給世帯の子どもの高校進学を支援するべく、2012（平成 24）年度に生活保護受給世帯の中学生を対象とする「札幌まなびのサポート事業」（以下、「まなびのサポート事業」と略記）を開始した。実施要綱によれば、この事業は、「自ら考え、学ぶことの大切さを教え、学習習慣を身につけさせることにより基礎的な学力の向上を図り、高校進学を促進すること」を目的とする単年の公募型事業である。そのため、事業内容は、札幌市の方針や予算状況によって毎年変化が起ころうものである。

この事業の委託を受けることとなる「公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会」（以下、「活動協会」と略記）は、札幌市の事業が実施される以前から中高校生の居場所づくりを目的に児童会館の夜間開放活動を行ってきた。また、子どもたちが中学校卒業後も、活動協会の他の機関や事業を通し子どもたちのサポートを継続的に展開することが可能である。活動協会は、これらを強みとして、2012（平成 24）年度以降、毎年この事業を受託しており、通称「まなべえ」として現在も活動を行っている。

#### (3) 事業の実施状況・予算

事業の実施状況と予算の変遷は、以下の図表の通りである（図表 1-4）。

【図表 1-4】 「札幌まなびのサポート事業」の実施状況・予算の変遷

年度	2012 (平成 24)	2013 (平成 25)	2014 (平成 26)	2015 (平成 27)
実施区・会場数	1 区・5 会場	5 区・25 会場	10 区・30 会場	10 区・30 会場
定員	75 名	375 名	450 名	450 名
予算	約 1000 万円	約 4000 万円	約 4800 万円	約 3200 万円

出典：札幌市保健福祉局からの提供資料

「まなびのサポート事業」は、2012（平成 24）年度に西区の 5 会場で試行実施され、2013（平成 25）年度にはさらに中央区・白石区・厚別区・豊平区を加えた 5 区 25 会場に拡大した。2014（平成 26）年度からは札幌市の全 10 区 30 会場で事業が行われている。ただし、2014（平成 26）年度が全区一律で 3 会場であったのに対し、2015（平成 27）年度では各区の対象数に応じて会場数も一律ではなくなっている。その内訳は、東区・北区が 5 会場、白石区が 4 会場、豊平区・西区が 3 会場、厚別区・清田区・南区・手稲区・中央区が 2 会場となっている。

このような会場数の変化と、先に述べた法制度の変更に伴い、事業予算も年々変化している。2014（平成 26）年度までは、実施会場数の増加により予算が増えているが、国庫補助率が 10 割から 5 割に削減され、札幌市で独自の予算措置が必要となった 2015（平成 27）年度に減額へと転じている。

#### 4. 「札幌市ひとり親家庭学習支援ボランティア事業」について （担当：眞鍋優志）

##### （1）事業の背景

ひとり親家庭の子どもへの学習面の支援に関わる法律として、「母子及び父子並びに寡婦福祉法」（昭和 39 年 7 月 1 日法律第 129 号）がある。この法律の第 31 条 5 項は「都道府県及び市町村は、母子家庭の母及び児童の生活の向上を図るため、母子・父子福祉団体と緊密な連携を図りつつ、次に掲げる業務（以下「母子家庭生活向上事業」という）を行うことができる」とし、その二に「母子家庭の児童に対し、生活に関する相談に応じ、又は学習に関する支援を行うこと」と定めている。厚生労働省は、この法律を根拠とし、「母子家庭等対策総合支援事業」における「ひとり親家庭等生活向上事業」のメニューの一つとして、2012（平成 24）年度にひとり親家庭の児童を対象とする「学習支援ボランティア事業」を設立した。この事業の内容は、ひとり親家庭の子どもが精神面と経済面において不安定な状況におかれることから、学習や進学意欲の低下、そして十分な教育を受けられない等によって、将来に不利益な影響がもたらされかねない問題に対し、学習を支援したり、気軽に進学相談等を受けることができるよう、大学生などのボランティアを家庭や地域の施設に派遣することにある。実施主体は、都道府県、政令指定都市、中核市、市町村とされ、予算の国庫補助率が 5 割とされた。2015（平成 27）年度では、母子家庭等対策総合支援事業全体で 74 億円の予算がつけられ、その内から事業に対する予算補助を行っている。

##### （2）事業の概要

ところで、国の政策動向とは別に、「公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会」（以下、「札幌母連」と略記）は、子どもの学習習慣を確立し、基礎学力の定着を図るために、ひとり親家庭を対象とした学習支援である「まなトピア」を 2010（平成 22）年度から独自の事業としておこなってきた。札幌市は、国による事業化と札幌母連の活動を踏まえ、2012（平成 24）年度に札幌市子ども未来局の独自事業として立ち上げる検討を始め、2013 年度途中より「札幌市ひとり親家庭学習支援ボランティア事業」（以下、

「ひとり親家庭学習支援事業」と略記)が実施された。そして、2014(平成25)年度以降、この事業は「さっぽろ子ども未来プラン」に組み込まれている。

「ひとり親家庭学習支援事業」は、単年の公募型事業として運用されている。そのため、事業の内容はその年の札幌市の方針や予算状況によって変動しうる。その中で、この事業の柱は、子どもたちの学習習慣を確立し、基礎学力の向上を図ることにある。この対象は小学校3年生から中学校3年生までとなっており、「まなびのサポート事業」よりも学年が幅広い。これは、学習習慣を確立するためには、より早い学年から支援を行わなければならないという子ども未来局の方針によるものである。

### (3) 事業の実施状況・予算

事業の実施状況と予算の変遷は、以下の図表の通りである(図表1-5)。

【図表1-5】 「札幌市ひとり親家庭学習支援ボランティア事業」の実施状況・予算の変遷

年度	2013 (平成25)	2014 (平成26)	2015 (平成27)
実施区・会場数	5区・5会場	10区・10会場	10区・10会場
定員	50名	100名	100名
予算	136万1千円 <sup>11)</sup>	560万円	560万円

出典：札幌市子ども未来局からの提供資料(一部改変)

「ひとり親家庭学習支援事業」は、2013(平成25)年度の10月から中央区・北区・東区・白石区・西区の5区で実施され始めた。そして、2014(平成26)年度以降、この事業は「さっぽろ子ども未来プラン」に組み込まれ、札幌市全10区に拡大されている。ただし、「まなびのサポート事業」が各区内に複数の実施会場を設けているのに対し、「ひとり親家庭学習支援事業」の会場は各区に1つである。実施会場は、主に各区役所に併設される区民センターで、交通の便が比較的良好なところである。しかし、各区に1つしか無いため、遠方に住んでいる子どもや、小学生は1人で通うことが難しい場合もある。

2015(平成27)年度において、各会場で受け入れる子どもの定員はそれぞれ10名である。ただし、実際には定員を超える子どもが学習支援に参加している。子ども未来局が事業として想定する子どもの定員とボランティアの人数比は3対1であるが、子どもの定員を超える場合、さらなるボランティアを募る必要があり、その交通費の支給について札幌連が独自に負担をしている現状がある。

事業予算は、厚生労働省による事業化の以前は、札幌連の独自の事業であり札幌市からの助成は行われていなかった。2012(平成24)年度は、子ども未来局への配分予算の中から札幌連の活動に助成が行われており、2013(平成25)年度は事業化以降は事業費の半分を厚労省からの交付金で、もう半分を札幌市の予算によって賄われるようになった。初年度の2013(平成25)年度では136万1千円が年度途中の10月から半年間の事業費として計上された。2014(平成26)年度以降は、この事業費が約4倍となっている。これは、事業が半年間に延長されたことによる倍増分、そして実施区が5区から市内全10区に拡大されたことによる倍増分である。

札幌市が組む事業費は、活動全体において決して充分というわけではない。既に述べたように、事業を実施する札幌連がさらなる手厚い支援のためにボランティアを加配することもあるためである。委託事業費を超過する場合、費用は事業委託を受ける札幌連が自ら負担している。この状況については札幌市も認識しており、この事業の安定的な継続と共に、委託事業者へ過度な負担を強いないこともまた今

<sup>11</sup> 2013(平成25)年度は実施期間が半年で、2014(平成26)年度以降は通年となっている点に留意が必要である。

後の検討課題とされている。

## 第2章 「まなべえ」の意義と課題

### ——公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会の取り組みより——

本章では、「札幌まなびのサポート事業」を受託し、公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会（以下、「活動協会」と略記）が実施している学習支援である「まなべえ」の取り組みを検討する。はじめに、活動協会の概要を述べ、続けて「まなべえ」の事業内容および実施体制、また、事業の意義と課題について明らかにしていく。

#### 1. 公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会の概要 （担当：武田麻依）

##### （1）活動協会の目的と沿革

活動協会は、1980年4月1日に札幌市の出資のもと設立された財団である。札幌のまちが大きく発展していくためには『青少年にあっては、心身の鍛練に励み先人に負けない開拓精神をもって、郷土札幌市の発展に寄与するよう、また、女性にあっては、家庭教育の重要性を十分認識するとともに、ボランティア活動等を通して人情あふれる地域社会の確立に寄与するよう期待するところである』という理念のもと、財団によってグループワーカーの専門家を確保し、青少年の健全育成と青少年女性の社会参加の促進を図るという目的で活動してきた。

1973年に青少年活動の経験者を中心に札幌ユース・ワーカー協会が設立され、その後さらに活動を充実させるため札幌市青少年婦人部（当時）と札幌市教育委員会の協力により1978年に札幌グループ・ワーク協会を設立した。1979年3月、札幌市青少年問題協議会から「青少年育成に関する当面の対策について」の建議がなされ、札幌市とグループ・ワーク協会の協議のもと、1980年4月「青少年健全育成等のために、グループ活動の指導に関して専門的知識を有し、かつ実践的活動のできる指導者（グループワーカー）の確保」を目指して財団法人札幌市青少年婦人活動協会が設立された。なお、活動協会の沿革は、以下の通りである（図表2-1）。

【図表2-1】 公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会の沿革

年	月	日	出来事
1973（昭和48）	12	1	札幌ユースワーク協会設立
1978（昭和53）	5	1	札幌グループ・ワーク協会設立
1980（昭和55）	4	1	財団法人札幌市青少年婦人活動協会設立（職員15名） 札幌市滝野自然学園管理運営補助業務を受託 札幌勤労青少年ホーム等へ職員派遣
1981（昭和56）	4	1	札幌市天文台（中島）管理運営補助業務を受託
	11	1	札幌市婦人文化センター（現・男女共同参画センター）管理運営業務を受託
1982（昭和57）	2	1	札幌市青少年センター管理運営業務を受託
1986（昭和61）	4	1	札幌市児童会館（一部）管理運営業務を受託
1988（昭和63）	4	1	札幌市こどもの劇場「やまびこ座」管理運営業務を受託
			札幌市こども人形劇場「こぐま座」管理運営業務を受託
1993（平成5）	4	1	札幌市銀労青少年ホーム管理運営業務を受託
1997（平成9）	8	25	札幌市内のミニ児童会館（2館）を受託

1998 (平成 10)	4	1	札幌市定山溪自然の村管理運営業務を受託
1999 (平成 11)	3	31	札幌市滝野自然学園の管理運営補助業務の終了 札幌市内の児童会館全館を受託
2000 (平成 12)	3	31	札幌市天文台の管理業務の終了
2003 (平成 15)	7	31	札幌市女性センター運営業務の終了
	8	1	財団法人札幌市青少年女性活動協会に名称変更
	8	31	札幌市女性センター管理業務の終了
	9	1	札幌市男女共同参画センターの管理運営業務を受託
2004 (平成 16)	12	1	さっぽろ雪まつり大雪像製作団への参加及びボランティア指導業務を受託
2006 (平成 18)	4	1	札幌エルプラザ公共 4 施設及び既存受託施設の管理業務を指定管理者として実施
	9	1	ミニミニさっぽろに協力団体として参加
	12	1	さっぽろ雪まつり「さとらんど会場巨大迷路と滑り台」制作業務を受託
2007 (平成 19)	9	29	ミニさっぽろに主催団体として参加
	12	1	子ども環境サミット札幌の実行委員への協力団体として参加
2008 (平成 20)	6	25	子ども環境サミット札幌開催。参加児童のグループ指導を担当
	12	13	2008 こそだてフェスティバル in 札幌コンベンションセンターに共催団体として参加
2009 (平成 21)	4	1	札幌市滝野自然学園を自主運営施設として管理運営業務開始
2010 (平成 22)	4	1	札幌市若者支援総合センター、若者活動センターの管理業務を指定管理者として実施
			札幌市青少年山の家管理業務を指定管理者として実施
			札幌市北方自然教育園の管理業務を指定管理者として実施
2011 (平成 23)	8	1	市民活動プラザ星園を自主運営施設として管理運営業務開始
2013 (平成 23)	4	1	公永輝財団法人さっぽろ青少年女性活動協会に名称変更
	7	1	岩見沢地域若者サポートステーション事業を受託
2015 (平成 25)	3	31	市民活動プラザ星園の運営終了

出典：公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会ホームページ「活動協会について」  
(URL : <http://www.syaa.jp/syaa/outline/> (最終確認日：2016年6月7日))

## (2) 活動内容

活動協会は、以下の4つの事業を大きな柱としている。

### ① 青少年の健全育成と社会参加に関する事業

#### ・児童会館・ミニ児童会館（指定管理受託事業）

0歳から小学校就学前の子どもとその保護者の交流の場を提供する「子育てサロン事業」の実施や、留守家庭児童の居場所づくり事業「放課後児童クラブ」の実施、学習支援などの事業を行っている。その他にも、季節行事や自然体験活動、工作会などの創作活動、スポーツなど様々な事業を展開している。

#### ・こどもの劇場やまびこ座／子ども人形劇座こぐま座（指定管理）

人形劇講座や市民劇団育成事業など、札幌の文化活動を支える人材を育成するほか、子どもを対象とした人形劇・演劇・伝統芸能などの講習会やワークショップを実施している。その他にも小学校の表現活動支援や、人形劇・演劇等の指導者を派遣するなどアウトリーチ活動も実施している。

#### ・若者活動センター／若者支援総合センター（指定管理）

若者支援総合センターでは、引きこもりやニートとよばれるおのおの 40 歳未満の若者の相談窓口を



設け、必要なサポートを行いながら自立や社会復帰を支援している。

若者支援総合センターは札幌市内4か所に設置され、若者のまちづくり活動やイベントへの参加をサポートしている。また、講座の実施や若者団体の情報提供を行うなどして、若者の仲間づくりや交流を促進している。

## ②社会教育の推進に関する事業

### ・滝野自然学園（自主運営）

滝野自然学園の施設と周辺フィールドを効果的に活用した、特色のある自然体験活動事業を実施している。幼児と保護者を対象とした『たきの森ようちえん』、小学生を対象とした『森のがっこう』の他、発達段階に応じた効果的なプログラムを展開している。

### ・北方自然教育園（指定管理）

各種の体験事業や自然観察・採集等を通じて、札幌の自然環境理解を図り、農作物、生物、博物、地域の歴史など自然科学、自然史系の学習機会と自然体験活動の機会を提供している。また、地域との連携を図り、地域住民の自主的な活動の支援や交流事業を通し、施設ボランティアなどの養成も行っている。森づくりを学ぶ体験フィールドの環境保全や、森林ガイド養成などの環境教育事業にも力を入れている。

### ・定山溪自然の村（指定管理）

自然の営み、自然との関わりを体験するための機会を設け、自然と共に生きる重要性を考えその方策を実践するための環境を提供している。

### ・青少年山の家（指定管理）

市内小学校の宿泊学習での利用など、札幌市の野外教育施設として生涯学習の観点から野外活動の普及を行っている。「小1プロブレム」「中1ギャップ」などの対策事業や、大人を対象とした野外、自然観察、天文、陶芸などの分野別のボランティア育成事業などを行っている。

## ③市民活動の振興に関する事業

### ・エルプラザ（指定管理）

男女共同参画社会を実現するための活動を支援する「札幌市男女共同参画センター」、市民の消費生活の安定と向上を図るための「札幌市消費者センター」、ボランティアやNPOなどさまざまな分野の市民活動を支援する「札幌市市民活動サポートセンター」、環境保全活動を推進する「札幌市環境プラザ」の4施設が集まる複合施設である。

それぞれの分野に関する事業を行う団体や個人への活動支援や講座、ワークショップなどを実施するほか、情報収集・発信、相談事業などを行っている。

## ④その他法人の目的を達成するために必要な事業

### ・共催・受託事業

こどものまち「ミニさっぽろ」（札幌市子ども未来局）、さっぽろパフォーマンスカーニバル「だい・どん・でん」（大通まちづくり㈱）、さっぽろ雪まつり（札幌市他）、体操教室（発寒幼稚園）、子どもレク・ワーク（札幌幼児保育専門学校） 他

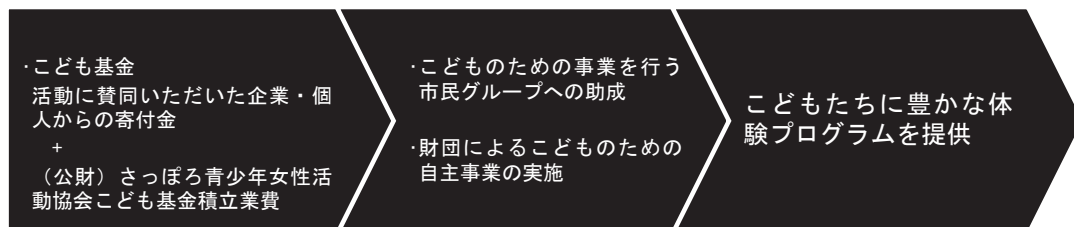
### ・公募型プロポーザル方式事業

さっぽろ水道フェスタ（一般財団法人札幌水道サービス協会）、下水道科学館フェスタ（一般財団法人札幌市下水道資源公社） 他

以上の主な事業の他にも、これまで蓄積してきたノウハウと実績を広く伝えるために、設立以来積み

重ねてきたグループワーク、レクリエーション、キャンプ活動等の実践記録やノウハウ本のほか、活動協会が運営する各施設の専門分野に関する出版物を発行している。また、活動協会で行っている事業の紹介や募集情報、子供と一緒に参加できる様々なイベント情報等を紹介するさっぽろ・子ども情報誌『あそび』を年に6回発行している。さらに、子どもの体験活動の場を安定的に提供することを目的として、子ども基金「さっぽろスマイルキッズ」を開設している（図表2-2）。

【図表2-2】 子ども基金「さっぽろスマイルキッズ」の概要



出典：公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会からの提供資料より武田作成

## 2. 「まなべえ」の活動の特徴

(担当：福田耀介)

### (1) 活動の理念

活動協会によると、「まなべえ」は中学生の居場所としての機能を重視している。「札幌まなびのサポート事業」の実施要項では「生活困窮世帯の中学生に対して、個別学習支援を実施し、自ら考え・学ぶことの大切さを教え、学習習慣を身につけさせることにより学習向上を図り、高校進学を促進することに加えて、自尊感情や自己肯定感を持てる場所を提供する。」とされている。活動協会の古野氏は「居場所」について、スペースとしての「居場所」ではなく、そこにいる一人一人が役割をもち、自分の存在を認められることが大切である、と考えている。

また、古野氏は「まなべえ」の目標について「大きな目標は、貧困の連鎖の防止である。中学生に将来の夢をもってもらい、それに向かって今、勉強が必要であるということを確認しながら進めていって、最終的には、仕事をしてお金を得ることの大変さ・充実感を味わえるような生活を送ってもらいたい、そのために学習支援を行っている。」と述べている。また、学習だけにとらわれず、広く体験活動を行うことで「これから自立していくときに、課題にぶつかったときに、乗り越えられる力・生きる力をつける」ということも意識されている。

### (2) 実施の対象

2012（平成24）年から2014（平成26）年度の「まなべえ」は、生活保護受給世帯の中学1年生から3年生を対象としたものであった。しかし、平成27年4月から生活困窮者自立支援法が施行され、「就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）」として、国庫補助が2分の1と定められ、生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」がそこに含まれることになった。それにともない、2015（平成27）年度の「まなべえ」の対象者は、生活保護受給世帯および就学援助利用世帯の中学1年生から3年生となっている。対象者であるかどうかは参加申し込み時に、生活保護受給世帯は札幌市保護自立支援課が発行する生活保護受給証明書を提出することで、就学援助利用世帯は中学校に申請の上、札幌市教育委員会が発行した就学援助申請の認定結果（写し）を提出することで、活動協会がその確認をする。対象者の設定は、事業を公募している札幌市が、貧困の世代的再生産を断ち切るためには高校進学が重要であるという認識で中学生を中心としている。

### (3) 事業の経緯

活動協会が「札幌まなびのサポート事業」を受託し実施するに至った経緯は、まずは札幌市が委託・公募事業として一般からの参入の募集をしたところにある。公募事業への応募過程では、札幌市が示した規模・予算・内容といった実施要項に対して活動協会が事業計画提案書を提出し、市の担当者に対するプレゼンテーションなどの審査を受ける。活動協会は2012（平成24）年の事業初年度から委託されることが決まり、単年契約の公募型事業のため、2012（平成24）年度以降は毎年の審査を経て事業の委託が継続されている。なお、他団体との競合は2012（平成24）年度のみである。

活動協会は、子どもを取り巻く環境の変化が起きる中で、運営をしてきた児童会館の役割が変化していると考えていた。それは、児童会館を利用する子どもが中高生に拡大していたことである。そのため、夜間開放（中高生夜間利用フリータイム）などを行い、児童会館において中高生も安心して過ごせるような居場所づくりに取り組んできた。「まなべえ」は、事業として支援対象を中学生にしていたため、活動協会が事業開始以前より児童会館で行っていた活動に参加する子どもたちの居場所づくりにつながると考えられた。また、さっぽろ青少年女性活動協会が企画・運営を行っている若者活動センターでは、若者（高校生以上）の就労支援を行うなど、この事業と協会内の他機関の連携が可能であると考え、中学生たちが「まなべえ」を卒業後も活動協会の別施設につなぎケアを継続できるという強みを自覚していた。

## 3. 「まなべえ」における支援内容と実施体制

（担当：飛田岳）

### (1) 支援内容

「まなべえ」の会場・実施場所は2015（平成27）年度において札幌市内で全10区の30会場に設置されており、開催頻度は週1回、2時間（主に平日の18:15～20:15）で行われている。各会場の定員は、15名程度である。

そこで行う支援は、主に次の3点にまとめられる。第一に、個人の能力に応じた学習支援として中学生自身が持参した教材や学校の教科書を用いて学習を支えることである。また、学習サポーターが個々の中学生の能力や学習内容に合わせて問題を作成し、それに取り組むことも行われる。第二に、グループ学習として苦手科目や苦手分野に仲間と一緒に取り組むことで、子どもたちが連帯感を持ち学習意欲を高められるようサポートすることである。また、他会場との交流なども行い、固定メンバーだけでなく、同年代の仲間やかかわるスタッフ（コーディネーター・サポーター）との出会いから視野を広げる機会も検討されている。第三に、学習支援以外の取り組みとして子どもたちの自己理解と自己表現、そして他者理解とコミュニケーションのスキルアップ、体験活動を通じたグループワーク（お楽しみ会・「スペシャルまなべえ」など<sup>12)</sup>、学習記録ノートの活用、活動内容ノートの活用（コーディネーター・サポーター）、その他必要に応じた活動が行われている。

### (2) 実施体制

#### 〔事業実施スタッフ〕

さっぽろ青少年女性活動協会は事業の統括・学習支援サポーター（大学生）の募集、全体研修の計画、意見集約を行う。その他のスタッフの活動・役割は下図の通りである（図表2-3）。

<sup>12</sup> 「まなべえ」では、夏休みの長期休暇を使って子どもたちに体験活動を行っている。区、そして会場によって体験活動の内容は異なっている。2015（平成27）年度では、例えば手稲区では北海道科学大学での模擬授業が、北区ではアウトドア体験、西区では「エルプラまつり」を取材する体験、厚別区ではサッポロファクトリーの探索と若者支援センターの紹介、清田区では青少年山の家での野外炊事、中央区ではパティシエに学び、ケーキ作り体験などが行われている。

【図表 2-3】「まなべえ」のスタッフの活動および役割

調整担当職員	担当会場の取りまとめ・全体総括	学習環境の整備
調整係	担当会場の（区内 2～3 会場）のとりまとめ、各区の保護課担当との連絡調整、会場報告書の確認、連絡調整会議等の設定	学習教材・その他必要消耗品の購入
会場コーディネーター	プログラムの企画・運営・進行、学習支援サポーターの支援・調整、中学生の個別対応（面談や相談）、報告書の作成、学習支援サポーター稼働日の報告（謝礼金）、職員の勤務調整・報告、会場ミーティングなどの設定	年間プログラムの検討
コーディネーター（元学校教諭） 各区 1 名程度	学校経験などの専門的な視点から、コーディネーター、学生、中学生へのアドバイザー さまざまなテーマの講話、面接練習、受験対策、教科ごとの学習方法のアドバイス、学生への教え方の伝授など	
学習支援サポーター（大学生が担当。中学生 3 名につき 1 名）	中学生への学習支援（個別・グループ）、中学生に寄り添い信頼関係を築く、中学生の良きロールモデルとなるよう自分自身の体験等を伝える、研修会への参加、コーディネーターとのミーティングに参加、新規サポーターへの継承	

出典：公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会からの提供資料

## 〔各種連絡調整会議など〕

活動協会は、「まなべえ」が円滑に実施できるよう各区の状況や特徴を把握しながら、10 区での学習支援活動が一定の水準で実施され、全市的に統一感のある事業展開となるよう、定期的に以下の会議を設けている。

## ①まなびのサポート事業検討会議（2ヶ月に1回程度）

全体統括者を中心に、事業全体の進捗状況、検討事項等の確認。

## ②各区連絡調整会議（年間 4 回程度）

区単位もしくは調整担当職員別グループ単位で実施。各区のコーディネーター、サポーターおよび区保護課担当との情報交換。

## ③代表者ミーティング（調整係会議/月 1 回程度）

職員間で実施。それぞれの会場の情報交換および全体にかかわる検討事項の確認。

## ④会場ミーティング（必要に応じて）

会場単位で実施。会場の進捗状況、参加中学生の支援に関する検討等。

## ⑤ネットワーク会議（年 1 回/3 月）

協力大学等の有識者（大学教員）、その他関係機関の職員とともに専門的な視点からの事業の検証を行い、効果的な事業展開について検討する場とする。

## 〔実施開始までの動き〕

「まなべえ」は、公募型事業として札幌市から事業の目的や対象者、事業内容、予算などが提示され、それを活動協会が入札し、受託者として決定され、事業の実施に至っている。その後の動きは、下図のように表せられる（図表 2-4）。

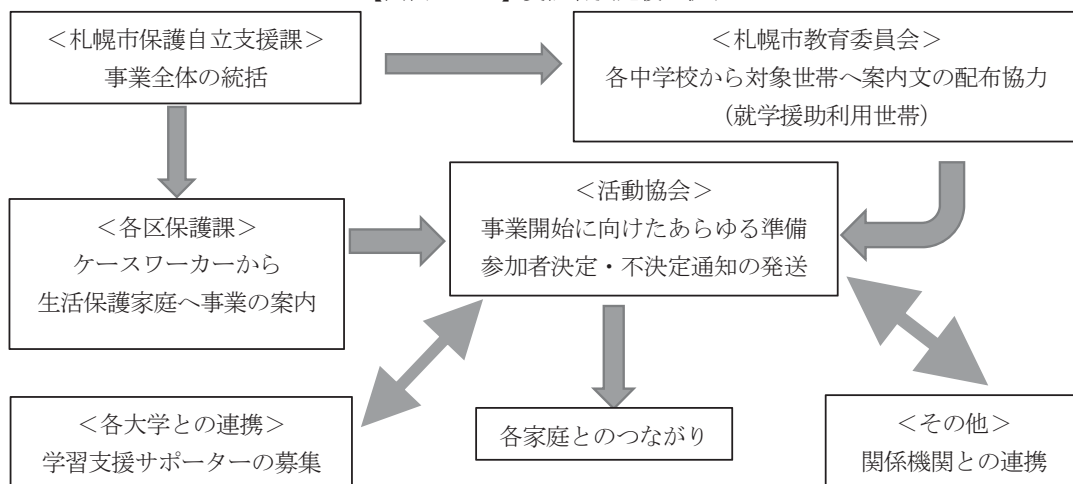
まず、札幌市保護自立支援課が事業全体の統括をすることになる。そして、保護自立支援課から各区保護課へ連絡があり、ケースワーカーが生活保護受給家庭へ事業の案内をする。本庁の保護自立支援課と各区保護課、活動協会のあいだでは年に 4 回程度ケースワーカーを含めて連絡調整会議を行っている。

さらに、保護自立支援課からは札幌市教育委員会への働きかけもある。2015（平成 27）年度は各中学校から就学援助受給世帯へ案内文書を配布してもらえよう保護自立支援課から札幌市教育委員会に

連携をとった。対象家庭への案内文書は保護自立支援課と活動協会が作成した。

対象家庭への案内は慎重に行われている。生活保護受給世帯はケースワーカーから、就学援助受給世帯は中学校から、そして前年度参加家庭は活動協会からそれぞれ個別周知が行われ、参加希望者が活動協会に直接申込書を郵送する流れである。活動協会は、受託後の4月から5月初旬にかけて参加者決定・不決定通知の発送を行う他、札幌圏の各大学に出向き学習支援サポーター（有償ボランティア）の募集を行っている。

【図表 2-4】 受託者決定後の流れ



出典：公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会からの提供資料より飛田作成

[予算の使途]

「まなべえ」実施のための費用は、主に人件費（職員、学習支援サポーター謝礼金）と会場費（児童会館利用料）である。それに加えて、職員や学生サポーターへの研修会、ミーティングの際の講師への謝金と会場費、また消耗品（中学校の教科書、参考書など）やお楽しみ会などの野外活動費である。

(3) 現状と実績

2012（平成 24 年）度に始まった「まなべえ」は、当初は西区内 5 会場のみで行われ、参加した子どもは 41 名だった。しかし、年毎に実施区を増やし、2014（平成 26）年度には札幌市全区、30 会場で実施されるようになり、事業参加者も 477 名に増えている（図表 2-5）。

【図表 2-5】 「まなべえ」の年度別の実績（2015 年 6 月現在）

年度	2012 (平成 24)	2013 (平成 25)	2014 (平成 26)	2015 (平成 27)
実施区・会場数	1 区・5 会場	5 区・25 会場	10 区・30 会場	10 区・30 会場
参加数/定員	41 名/75 名	181 名/375 名	233 名/450 名	477 名/450 名
参加率	13.8%	13.2%	8.9%	
延べ開催日数	240 日	800 日	1026 日	
高校進学率	100%	96.9%	100%	

出典：札幌市保健福祉局からの提供資料

#### 4. 「まなべえ」をめぐる他機関との連携

(担当：武田麻依)

##### (1) 札幌市との連携

[札幌市保護自立支援課（本庁）との連携]

事業の対象世帯や予算、内容などの概要は入札の時点で札幌市から提示されている。それに対して、活動協会は事業の企画提案書を提出し、委託されればそれに基づいて事業を実施することになる。活動協会からは、申込状況や子どもの出席状況などを随時報告し、その状況について、検討する必要があるれば、保護自立支援課と一緒に協議している。2015（平成 27）年度は参加希望者が多く定員を超過したためキャンセル待ちの家庭が多い。そのことから、参加を待つ家庭に対してどのような対策をとれるか、などを相談している。また、保護自立支援課の担当者が実際に事業の実施状況を見に行くことがある。古野氏は保護自立支援課と一緒に事業ができていると感じる、と述べていた。

[各区保護課との連携]

札幌市各区の保護課にも「まなべえ」の担当者がある。区の担当係長が窓口となり、必要に応じてケースワーカーが各家庭にコンタクトをとっている。区の担当者も会場の様子を見に足を運ぶことがある。また、年に4回程度、本庁の担当者と各区の担当者、ケースワーカー、活動協会でも連絡調整会議を行っている。ここで家庭の状況や、「まなべえ」での様子を共有し、今後の事業の方向性について話し合いを持っている。

また、事業に登録しているものの、一度も参加したことのない中学生（生活保護受給世帯）について状況がどうなっているのか、家庭の様子はどうか、などをケースワーカーと相談している。

さらに、各区の保護課とは参加生徒の高校進学状況についても情報共有を行っている。ただ、高校進学後、無事に高校を卒業できたかどうか、進路はどうなったのか等までを追うことはできていない。

##### (2) 教育委員会との連携

2015（平成 25）年度から事業の対象が就学援助受給世帯にまで拡大されたため、これまで連携のなかった教育委員会とも連携を取るようになった。

2015（平成 25）年度は、就学援助受給世帯向けに保護自立支援課と活動協会が事業の案内文書を作成し、教育委員会には各中学校から案内文書を配布してもらえよう依頼したのみであった。

この案内文書配布依頼は、当初は教育委員会から難色を示されていた。活動協会は当初から対象者を一人一人ピックアップして案内文書を配布することを教育委員会に依頼していた。中学校においてももし生徒全員に案内を配布してしまうと、事業の対象ではない世帯もこの事業の存在を知ることになり、対象の世帯の子どもが参加しづらくなる、対象ではない世帯から参加させたいのだけれども、といった問い合わせがあった時に教師が理由を説明しなければならなくなる、といった理由が考えられたからである。ところが、教育委員会からは各学校に作業負担を課すことが憚られる現状と、案内配布にかかる責任を学校が負うことになることから、当初は全員に同じ文書を配布するならよいという返答であった。この点に関しては、学校の事務が増え、教師の負担が大きくなってしまふことや、個人情報扱うことの課題が浮かび上がる。しかしながら、その後も協議を続け教育委員会と活動協会とで話し合いを行った結果、対象世帯個別に案内文書を配布することができるようになった。

##### (3) 中学校との連携

2015（平成 27）年度は就学援助受給世帯に案内文書を配布するのみであった。

##### (4) 大学との連携

2015（平成 27）年度は、北海道大学、北海道教育大学札幌校、北星学園大学、北海学園大学（豊平・

山鼻)、北海道医療大学、北海道薬科大学、札幌大学、札幌医科大学、札幌市立大学、札幌学院大学、札幌国際大学、札幌大谷大学、東海大学、藤女子大学、北海道情報大学、北翔大学の大学計 16 校と、社会人や専門学校にチラシ配布やポスター掲示でボランティアの募集を行った。

札幌圏の以上の大学 16 校のうち、ボランティアとして登録している学生がいるのは、北海道情報大学と北翔大学を除く 14 校である。

活動協会が大学まで直接出向いて「まなべえ」の説明をしたのは北海道教育大学札幌校の 1 校である。ただし、大学の講義の中で「まなべえ」を取り上げてもらうことがある。2015 (平成 27) 年度はでは、札幌学院大学と北海学園大学の 2 校で取り上げてもらった。また、活動協会が別のテーマでの講義で大学に呼ばれた際に、「まなべえ」の話も盛り込むなどしている。2015 (平成 27) 年度は北星学園大学でそのような案内を行えている。

また、2014 (平成 26) 年度では、北海道文教大学や北海学園山鼻キャンパス、札幌学院大学などにも直接出向いて大学生にボランティア協力の案内をしている。

#### (5) その他の機関との連携

[中学校卒業後の継続支援に向けて]

「まなべえ」は対象が中学生とされているが、中学卒業後の子どもたちへの支援についても活動協会が運営する他機関との連携を検討している。

まず、児童会館である。活動協会が運営する札幌市の児童会館は、現在では高校生までが利用できる場所である。そのため、「まなべえ」の会場を児童会館に設定することで、子どもたちに地域の児童会館の存在を知ってもらい、中学卒業後も気軽に立ち寄れる居場所として利用してもらうことを考えている。

また、若者支援総合センターや若者活動センターとの連携も考えている。2015 (平成 27) 年度は子どもたちに特別な紹介を行ってはいないが、各会場のイベントや野外活動などの際にそれらの施設を会場にすることで施設を知ってもらおうと考えている。そのことで、中学卒業後、そして仕事をするようになってから、身近に様々な相談できる場所があることを知ってもらいたいと古野氏は述べていた。

[その他の学習支援を行っている団体との連携]

2015 (平成 27) 年度は、参加希望者が増えたため「まなべえ」の定員に漏れてしまった子どもたちが出た。その中で、ひとり親家庭の中学生については、公益財団法人札幌市母子寡婦福祉連合会と連携をとり、そちらの学習支援(「まなトピア」)の活動を家庭および子どもに紹介している。

#### (6) 他との連携に関わる今後の課題

[札幌市との連携]

保護自立支援課や各区保護課とは連絡調整会議を持つなどして、情報共有を行い、うまく連携が取れている。今後の課題は、中学卒業後、高校に進学したかどうかだけでなく、その後きちんと卒業できたのか、進学したのか、就職したのかなどまでをどのように追跡していくかであろう。

[教育委員会・中学校との連携]

2015 (平成 27) 年度は新たに連携を取るようになったため、案内文書の配布にとどまったが、活動協会としてはもっと教育委員会や中学校と連携を図っていききたいとしている。

まずは、教師にこの事業を理解してもらうことを考えている。やはり生徒のことをよく理解しているのは、その学校の教師たちである。学校での様子や、学習状況、得意不得意等の情報を共有し、一人一人に合わせた支援ができるよう連携を取ることを願っている。この点に関して、古野氏は次のようなエピソードを紹介してくださった。昨年度(2014 年度) 中学 3 年生の生徒が、学校で二者懇談を行った際、

「まなべえ」について担任の教師に話したところ、その教師が勉強の様子を見に、「まなべえ」の会場に足を運んでくれた。昨年度までは、対象が生活保護受給世帯に限られていたため、この事業の存在を知る教師は少なく、その教師も例外ではなかったのだが、担任教師はそれ以来「まなべえ」で勉強するためのプリントをその子のために作ってくれるようになったという。

また、教師から見て「まなべえ」のような支援を必要としている生徒に直接声かけをしてもらえないかと考えている。そのために、まずは教師に事業を知ってもらうことが今後の課題となる。

参加生徒の進路の追跡をすることも課題である。生活保護受給世帯の場合は保護課を通して中学卒業後の進路について把握することができている。しかし、就学援助受給世帯の場合は今のところ把握するのは難しい。

その他、学校との連携においては教師の負担が増えてしまうこと、個人情報を取り扱うことなど課題がある。連携を図るのは簡単ではないが、参加生徒のためにもより密な連携が必要となる。

#### [その他の機関との連携]

活動協会が運営する若者支援総合センターや若者活動センターを利用して、活動を行っていくことが、中学卒業後の継続支援のために必要である。それらの施設について言葉で説明されたり、パンフレットをもらうだけでは、その後の利用にはつながらないだろう。「まなべえ」への参加を通じて、それらの施設にも実際に行ってみることができると、施設の雰囲気を感じることができ、居心地が良ければ将来の利用にもつながると考える。

その他に、公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会やNPO法人 Kacotam<sup>13</sup>など、子どもたちに学習支援を行っている団体間でも、お互いにどのような活動を行っているのか共有する、つながりをもっておくことで、よりよい事業になっていくだろう。

## 5. 「まなべえ」の意義と課題

(担当：福田耀介)

### (1) これまでの成果

まずは、実際の参加者としての声として活動協会がとりまとめているものを、ここにピックアップしてみよう。

#### [中学生の声：「まなべえ」に参加してよかったこと]

「成績が上がった」「勉強が楽しく感じた」「勉強する時間がもてた」「知らない人と仲良くなれた」「友達がつくれた」「わからないこと（問題）をそのままにしなくなった」「できなかったことができた」「くわしく教えてもらえた」「話を聞いてくれた」「大学生がおもしろい話などしてくれて楽しかった」「人に教えてもらうことが楽しかった」

#### [中学生の声：自分自身の変化について]

「社会人基礎力がついた」「勉強はただやればいい→自分のためにやる・勉強しようという気になった」「一番に来るように心がけた！」「もっと問題の意図を理解しようと思えるようになった」「ただ覚えるだけでなく、関連づけて覚えると楽しい」「前より人と話せるようになった」「人見知りを克服できた」「わからないことを、わからないと言えるようになった」「解るということが楽しくなった」「家でも集中できるようになった」「書いてみることから始めると思っていたよりも簡単にできるようになった」「まなべえがひとつの楽しみになった」

<sup>13</sup> 児童福祉施設における子どもの学習支援を行ったり、各地域拠点における子どもの学習支援事業を行ったりしている。  
(URL：<http://www.kacotam.com/company.html> (最終確認日：2016年6月9日))



〔保護者の声〕

「はじめは、『通えるかな』と思っていたが、本人が『楽しい』と言ってホッとしている」「毎日必ず勉強するようになった」「毎週、どこかに通うことで充実感があった」「責任感がでた」「テストの点数・成績が上がった」「学校には馴染めないが、まなべえでは、他校の人とも仲良くなれて嬉しそうに行っている」「自分から何事も頑張る様子がみられた（前向き・意欲的になった）」「少しずつ大人になっていく姿がみられた」

〔学習支援サポーター（大学生）の変化〕

「中学生と仲良くなりたく、最初は自分を知ってもらおうと話をしていたが、中学生の話をきちんと受け取り、共感することの大切さを学んだ」「自分の将来について、選択肢の幅が広がった」「自分自身の欠けている部分に気付いた」「人と関わることが楽しいと思うようになり、人の力になりたいと思うようになった」「相手の気持ちを考える（推測する）ようになった」

このように、活動協会が目指す中学生の「居場所」の観点から見たとき、中学生やその保護者から「友達がつくれた」「話をきいてくれた」「学校には馴染めないが、まなべえでは、他校の人とも仲良くなれて嬉しそうに行っている」といった声が出ていることは、一つの成果であるといえる。古野氏も、中学生が「まなべえ」で様々なことに前向きになれたことやそのような子どもの変化を保護者の多くが認めていることは良いことだとしている。それにもなあって、2014（平成 26）年度のまなべえ参加者の高校進学率は 100%となり、学習習慣の確立についても一定の成果を残していると言える。

また、参加者のみにとどまらず、大学生のサポーターも「自分の将来について、選択肢の幅が広がった」といった意見があるように、中学生を支援するだけではなく、中学生と共に成長する姿が見られることも成果の一つである。

（2）今後の課題

まず、今後の課題としては、繰り返しになるが、中学卒業後、高校を卒業できたのか、またその後進学したのか、就職したのかなどをどのように追跡していくかということが挙げられる。卒業後の進路把握に関しては、現在、生活保護受給世帯よりも就学援助受給世帯のほうが難しい状況にある。家庭の状況に関係なく全ての参加生徒に対し寄り添うために、他機関との密な連携が求められる。また、子どもたちへの継続支援のために、活動協会が運営する若者支援総合センターや若者活動センターを利用した活動を行っていくことが重要となる。

新たに連携を取るようになった教育委員会、そして中学校とは、まずは教師にこの事業を理解してもらい、学校での情報を共有し、一人一人に合わせた支援ができるよう協力することが大切となる。加えて、この事業のことを必要に応じて教師から生徒に紹介してもらうことにも意味がある。そのためにも、教師に事業を知ってもらうことが今後の課題となる。

さらに、古野氏へのインタビューを通して浮かびあがった課題が、活動協会内部の運営体制である。「まなべえ」に関わっている職員の夜間勤務や長時間労働が恒常化してしまうことが心配されている。そのことにより、職員間に負担感が広がるのが懸念される。また、職員によっては環境が許されず関われない者もいるため、職員配置の難しさもあげられている。

2015（平成 27）年度の「まなべえ」の実施は、前年度の 2 月に団体の募集、3 月に団体決定がなされた。しかし、札幌市の担当者の変更や、大学生のサポーターを春休み期間に募集することが難しいことから、事業の開始は 4 月とはならず 6 月となっている。「まなべえ」が「居場所」としてよりよく機能するためには、4 月から 6 月途中までの「空白の期間」を少しでも解消しなければならないが、公募型事

業という年度で区切られた仕組みがその壁として存在している。

最後に、「まなべえ」の対象となる世帯を十分に救えていないという課題を指摘しなければならない。2015（平成 27）年度における「まなべえ」の応募（2015 年 5 月 15 日時点）は、全対象者数のおよそ 5.5%（約 11000 人中 605 人）にとどまっていた。古野氏も「氷山の一角しか救えてない」という認識である。そこには、「（通知は行っているものの）保護者の方が全く興味を持たずに、中学生本人にまで情報が行っていない」という背景や、「特別な子しか行かないから、そういった所にはなかなか行きたくない」という当事者の思いも存在するようである。「まなべえ」の事業内容を特別なものではなく「普通のこと」として浸透させていくことが必要である。また、会場定員の関係があり、抽選によって参加者を限定せざるをえなかったなど、参加希望者全員が「まなべえ」に参加できたわけではない。参加できたのは希望者の約 78%（605 人中 477 人）という現状である。現場で参加希望者に対し、参加を断るといった事態を避けるために今後も対応が望まれる。

### 第 3 章 「まなトピア」の意義と課題 ——札幌市母子寡婦福祉連合会の取り組みより——

本章では、前章で検討した「まなべえ」とは別に、「札幌市ひとり親家庭学習支援ボランティア事業」を受託し、公益社団法人札幌母子寡婦福祉連合会（以下、「札母連」と略記）が実施している学習支援である「まなトピア」の取り組みを検討する。はじめに、札母連の概要を述べ、続けて「まなトピア」の事業内容および実施体制、また、事業の意義と課題について明らかにしていく。

#### 1. 公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会の概要 （担当：篠原岳司）

##### （1）はじめに

札母連は、札幌市内における母子寡婦団体の健全な発展の推進を目指して、会員相互の連絡及び指導機関として母子及び寡婦の福祉の推進を図ることを目的に運営される札幌市の公益団体である。1954（昭和 29）年に「札幌市母子くらしの会」として発足していたが、1970（昭和 45）年に社団法人の認可を得て、2013（平成 25）年に公益社団法人へ移行し現在の形となっている。札母連は、職員 103 名、そして札幌市内 10 区の母子寡婦福祉連合会で構成されており、会員は 2013（平成 25）年 10 月 1 日の時点で 1053 名である。全国の連合組織である「財団法人全国母子寡婦福祉団体協議会」にも加入し、母子家庭の生活の安定にかかせない児童扶養手当をはじめ、母子家庭のための様々な制度の拡充に向けて活動も行っている。

##### （2）札母連の活動内容

札母連の活動内容は、団体運営に関わる事業と二つの指定管理者事業（「札幌市ひとり親家庭支援センター事業」「母子生活支援施設札幌市しらぎく荘管理運営」）に大別できる。団体運営に関わる事業は図表 3-1 に示したように、母子寡婦の生活支援に関わり多岐にわたる。

【図表 3-1】 札幌市母子寡婦福祉連合会の団体運営に関わる事業

生活支援事業	日常生活支援（札幌市委託事業）、ほりで一まむ（休日託児）、生活支援サービス
調査研究事業	調査研究部・母子部・広報部・札母大会・札母連研修会大会・研修会参加一全国母子寡婦福祉研修大会、東北・北海道地区母子寡婦福祉研修大会、全国母子寡婦指導者研修会、日本女性会議

広報活動事業	啓発活動・「札母連だより」年2回発行、インターネットサービス
児童の健全育成講座事業	親子クレバス、ひとり親スポーツ大会、ひとり親クリスマス会、児童の健全育成講座
奨学金給付事業	奨学金給付—北海道新聞社会福祉振興基金・北洋銀行・札幌信用金庫社会福祉基金・札幌市母子寡婦福祉連合会、札幌夏まつりビール券頒布
会員の交流事業	寡婦一泊旅行、母と子の一泊旅行、新年のつどい
貸付金事業	
就労対策事業	清掃業務受託、勤労意欲助長事業
売店事業	母子及び寡婦福祉法第25条に係る売店事業—札幌市中央卸売市場売店、札幌市里塚斎場売店・喫茶店・そばコーナー、各種飲料水・たばこ自動販売機

出典：公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会ホームページ「札母連の歴史」  
(<http://www.satsuboren.or.jp/satstuboren-jinaiyo.htm> (最終確認日：2016年6月9日))

## 2. 「まなトピア」の活動の特徴 (担当：井川賢司)

### (1) 活動の理念

「まなトピア」の目的は、ひとり親家庭の児童に対し学習支援により学習習慣を身につけさせ基礎的な学力の向上を図るとともに、進学や進路等の相談を通じひとり親家庭の不安感を解消し、ひとり親家庭の自立を促進することである。ひとり親家庭の児童・生徒の学校の勉強を補ったり、わからなくなった部分を中心に学習支援を行うことが活動の主旨である。

### (2) 事業の対象

当事業の対象者は、札幌市内在住のひとり親家庭の児童生徒(小学校3年生から中学校3年生まで)である。定員は事業費からの積算で一会場あたり10名の参加としている。利用料金は原則無料であるが、子どもたちが持参する参考書や問題集、また会場までの交通費の実費は利用者負担となっている。

### (3) 事業の経緯

第1章4節2項「事業の概要」で述べたように、札幌市では、2012(平成24)年度に国が子どもの学習支援事業を補助事業としたことを受け、平成25年度分から予算を確保し、2013(平成25)年7月に「実施要綱」を作成、同年10月から事業を開始している。事業に当たっては、公募により委託事業者を選定しており、札母連が委託先として平成25年度から事業を実施している。

一方で、札母連は、2010(平成22)年度から、子どもの学習習慣を確立し基礎学力の定着を図るために、札幌市の事業化以前からひとり親家庭を対象とした学習支援事業を独自におこなってきた。札母連の上田厚子理事長にその発足の経緯を聞くと、事業化以前からひとり親家庭の子どもへの学習を支えて欲しいというニーズは大きかったとのことである。特に働く母親たちは、経済的な事情により子どもに学校外での十分な学習機会を用意してあげられない悩みや、せめて大学や専門学校に行かせてあげたいという子どもの進学への強い願いを有しているようである。札母連としては子どもたちの進学のための奨学金制度を設けてきたが、上田理事長は、特にひとり親家庭の母親たちの教育意識の高さ、そして願いをより受けとめて、札母連として支援活動を発足させるべく北海道大学と北海道大学の教員に相談を持ちかけていった。その結果、北海道大学教育学部の学生がボランティアとして子どもたちの学習支援を引き受けることとなり、札母連の自主事業としての「まなトピア」が発足したのである。2010年当時は札幌市中央区内の一会場のみ、定員20名程度、利用者からは一回300円の受講料を得て、週に一度の活動を行っていた(『札母連だより』113号、2010年8月20日発行)。今日の札幌市における

事業化は、その後の厚労省における国庫補助事業化と共に、札幌連が自主事業として始めていた「まなトピア」への認知が高まっていたことがあるのである。

### 3. 「まなトピア」における支援内容と実施体制 (担当：篠原岳司)

#### (1) 支援内容

札幌市公表の資料によると、「まなトピア」における支援内容は、主として学習指導と進路相談となる。

学習指導における札幌市の考え方は、学習課題を明確にして解決に導くことにより、家庭学習習慣を定着させ、自ら学び、考え、判断・解決し、何がやりたいかという目標を持たせることを重視していることから、学校の予習・復習が想定されている。一方で、進学塾のような勉強の場としてだけではなく、学校でなんとなく孤立してしまっていたり、人との接し方で悩んでいたりと、集団生活が苦手だったりしても、「まなトピア」に通ってくるのが楽しいと思える等、様々な困り感を背負った子どもたちにとって「居場所」となるような運営にも強く留意している。

そのため、学習では解答や解法をただ教えるのではなく、わからないところがあったら一緒に考え、知らないことがわかる楽しさを身につけることが意識されている。また、一人一人に寄り添った学習指導（現学年にこだわらず、つまづいた学年の学習から指導する等）も大切にされている。その他、教室に受験生がいれば他の子と机を離すなどして受験勉強に集中させることもあるが、基本は小学生と中学生が同じ部屋で学習することとし、中学生の頑張る姿を小学生に見える環境を作ることも大切にしている。

ボランティアの大学生たちは、活動後にミーティングを行い、教え方の反省や改善点、個別の子どもへの接し方などを話し合っている。また、年に1～2回ボランティア講師・ボランティアリーダーの研修会が開催され、子どもの学びを支える上での専門的な学習機会も得ている。

進路相談では、子どもだけではなく、親に対しても進路・生活相談に応じている。それは、特にひとり親家庭が抱える経済的な不安や、その他にも誰にも言えない悩み等があった場合に、札幌連としてそれを受け止め、不安や悩みを解消していくことが大切であると考えている殻である。そのため、「まなトピア」を通じては、子どもの受験のための進路相談を介して、子どもたちの日常の学習や生活に関わる相談が中心となっている。

#### (2) 実施体制

##### [事業実施スタッフ]

前述の通り、会場は10区10会場であり、会場毎に札幌連の会員（学生ボランティアではない）であるボランティアリーダーが配置されている。ボランティアリーダーは教室の準備を行い、子どもたちが来ると出欠の確認、そして次週の出欠予定を確認する。子どもたちの出欠状況は出席簿で管理しており、各会場のボランティアリーダー間で情報共有している。また、その時々学生ボランティアの参加状況や子どもたちの希望科目によって、どの学生ボランティアがどの子どもに教えるかといった調整も行っている。

事業実施スタッフ体制は以下の通りである。

- ・法人本部（事業全体の統括）
- ・事業本部コーディネーター 1名：各会場への指示・調整、対外折衝窓口。
- ・エリアコーディネーター 10名：講師手配、連絡、会場手配、各種相談
- ・ボランティアリーダー1回 2名×10ヶ所：児童・生徒出欠確認、教室内設営、片付け、日報作成
- ・ボランティア講師1回 3～10名：学習支援、教育相談

#### [ボランティアの確保]

2015（平成 27）年度では、ボランティアの登録人数は 239 名で、内訳は大学生が 72 人、教員 OB が 10 人、社会人が 41 人、札幌連の会員であるボランティアリーダーが 116 人となっている。2014（平成 26）年度からは教室数が 10 に増えたため登録人数も増加した。子どもたちにとっては年齢が近く話しやすい大学生ボランティアの人気の高いことから、札幌連は学生を中心に継続的にボランティアを募集している。ただし、夏休み・冬休みなどの時期になると、学生ボランティアが不足してしまう問題もある。その不足に対しコーディネーターが調整しているが、会場によって調整が難航することもある。募集は、札幌市や札幌市母子寡婦福祉連合会のホームページ、チラシ配布が中心で、大学への協力要請も行っている。実際の反響は、ホームページや地元新聞への紹介記事といったメディア経由からのものが大きい。その他、各大学のボランティアサークルへの協力依頼、社会福祉協議会のボランティアセンターへの依頼も行っている。

#### [ボランティアの条件、登録手順]

札幌連は、ボランティア講師に現役の大学生、もしくは元教師、学習塾講師、家庭教師など子どもの教育に熱意があり、ボランティア精神のある方をお願いしている。教える技術や経験があることも重視している。ボランティア登録の手順としては、ボランティア希望の連絡があったら、札幌連の本部にて、役員による面接を実施し、その後、各区の会場に行ってもらう。既に、ボランティアが充足している教室を希望するボランティアに対しては、「補欠になるが良いかどうか」を確認している。こうした補欠的なボランティアは、講師が急に来られなくなった場合に来ってもらっている。

#### [ボランティアと子どもの比率]

ボランティアと子どもの比率は、札幌市の事業費との関係から概ね 1:3 を目安としている。また、ボランティア講師と子どもとの相性を見ながら調整している。しかし、実際の活動では、マンツーマンに近い状況もあり、特に特別な配慮を要するような子どもに対しては、できる限り個別での対応を行う場合も多い。

なお、2013（平成 25）年度および 2014（平成 26）年度の各会場の実施状況を見ると、ほぼ全ての会場、ほぼ全ての月々において、子どもたちの参加者数が会場定員（10 名）を上回っている。特に中央区、東区、白石区の会場で子どもたちの参加が多く、ボランティア講師も毎回 10 人前後に来てもらい活動を行っている状況がある（資料：札幌市提供資料「札幌市ひとり親家庭学習支援ボランティア事業の実施状況」）。一方で、出席率が概ね 50%程度の会場もあり、参加登録をしても部活動などで毎回参加できない中学生も少なからずいるようである。

#### [ボランティアへの謝金]

ボランティアへの謝金は、札幌市からの事業費に基づき、以下のとおりとなっている。

- ・ボランティア講師：交通費 1 名 2,000 円
- ・ボランティアリーダー：交通費各会場 2 名まで 1 回 1 名 1,000 円
- ・コーディネーター：通信費各会場 1 名 1 ヶ月 2,000 円

#### [参加者の募集]

「まなトピア」への参加者募集は、募集チラシの配布（年間を通して実施）と、ひとり親家庭支援センター、各区役所、区民センター、ハローワーク等へのチラシの設置によって行っている。なお、チラシは、各区のひとり親担当窓口にも設置し、必要に応じて手渡しも行っている。また、札幌市の社会福祉協議会に対しては、民生委員が集まる会合等で事業の説明を行っている。また、ハローワークに対し

ては、訪れた母親等が目に留まるようにチラシの設置を依頼している。

### (3) 活動の実績

厚生労働省雇用均等・児童家庭局の家庭福祉課母子家庭等自立支援室がまとめた「ひとり親家庭への支援施策に関する事例集」(2015年5月)によると、札幌市の「まなトピア」は「最小限の予算で効果的な支援」を実現していると評されている。事業の効果としては、学力の向上、学習習慣の定着、学習意欲の向上、居場所の形成、異年齢との交流の実現などがあげられている。また、参加者へのアンケート結果によると、子どもの本人からは「参加することで、勉強意欲が向上した」「ボランティア講師に学習の悩みを相談したい」「高校生になっても参加したい」「もう少し時間を増やして欲しい」「平日にも開催して欲しい」などの肯定的な声が上がっている。

一方、親からも概ね評価が高い。例えば「無料で参加できることがありがたい」「ぜひ事業を継続して欲しい」「高校生になっても参加できるようにして欲しい」などである。中には「受験対策をしてほしい」というものもあり、親の教育意識の高さも表れてきている。

また、札幌母連からは会場確保の難しさや、現在の委託料の限界性を指摘する声が上がっている。子ども3人に対して講師1人という事業費の計算方式であるが、単なる進学塾とは違い様々な相談にも応じながら子どもたちの個別の状況に応じている札幌母連としては、膨らみつつある現在の自己負担分もできる限り札幌市の事業費(委託費)の範囲からまかなえるよう望んでいる。

ボランティアの声からは、「問題集や辞書など教室の備品としておきたい」や「回数を増やしてほしい」など、活動そのものの更なる発展や、そのための便宜を高めていく意見が寄せられている。

いずれにしても、当事者である子どもと親にとってのニーズの高さがある中で、事業委託をうける札幌母連は札幌市の事業費以上の自主努力も重ねて「まなトピア」の成果を高めている状況が見えている。

## 4. 「まなトピア」をめぐる他機関との連携

(担当：篠原岳司)

### (1) 札幌市との連携

札幌母連は、事業委託元である札幌市の担当課、札幌市子ども未来局子育て支援部子育て支援課とは、「まなトピア」の運営に関わり日常的なやりとりを行っている。札幌母連としては活動の状況に関わる報告や要望を上げて、少しでも事業の安定的な運営にむけて理解を得ようとしている。札幌市側も、事業の実施に関わり札幌母連からの持ち出し費用が発生していることは理解しており、市全体の予算繰りに難しさはあるが、安定的な予算の確保にむけて検討を続けている。なお、この事業は公募型プロポーザルの形式であり、2013(平成25)年度では札幌母連の他にも民間の学習塾やNPO等の応募があったなかで、札幌母連が受託をしている。毎年公募を行うことから委託業者が変わる可能性は常にあるわけだが、2014(平成26)年度では札幌母連以外に事業への応募がなく、2015(平成27)年度、そして2016(平成28)年度と、連続して札幌母連が事業委託を受けている状況である。

### (2) 「まなべえ」との連携

2015(平成27)年では、同じ札幌市において「まなべえ」を運営する活動協会との連携が行われた。第2章で述べたように、活動協会が札幌市より受託する「まなべえ」は、2015(平成27)年度から支援対象とする中学生の数が増え、参加希望者が各会場の定員を上回ってしまう状況が発生していた。そのため「まなべえ」では参加者を抽選によって決めることになり、その結果、抽選に落ちてしまう中学生たちが生まれていた。札幌母連の上田厚子理事長は、活動協会にて「まなべえ」の事務局を所管することも事業部長との以前からのつながりから、「まなべえ」の複数の会場にて待機生徒が増えている状況を知った。その結果、抽選漏れをした子どもたちの中からひとり親家庭の子どもに限り「まなトピア」で受け入れられるようにしたのである。「まなトピア」は、東区や白石区などでは会場が飽和状態である一

方、中央区や豊平区などは定員に余裕がある状況でもあった。また札母連は、札幌市内のひとり親家庭に対する活動の周知にはさらなる改善が必要との認識をもっており、活動協会側への働きかけを通じて、より多くのひとり親家庭への情報提供に結びつけばと考えている。このように、札母連と活動協会は、それぞれに事業の性質は異なりながらも、互いの会場の状況を伝え合い、ひとりでも多くの子どもたちに支援の手が行き届くよう連携に取り組んでいる。

## 5. 「まなトピア」の意義と課題

(担当：篠原岳司)

### (1) 札母連が実施する「まなトピア」の意義

これまでに見てきたように、「まなトピア」はひとり親家庭の支援に長年取り組んできた札母連による実施によって、次の3点の成果を上げてきている。第一に、ひとり親家庭の特に母親の高い教育意識に応えて、子どもたちに安心できる居場所を提供し学習支援を実施できている。厚労省の調査では「大人が一人」の世帯の子どもの貧困率が54.6%（2009年から3.4%悪化）であり、ひとり親家庭の子どもの半数以上が年所得122万円（平成24年時における貧困ライン、等価可処分所得の中央値の半分として計算）以下で暮らしている状況が明らかにされているように、ひとり親家庭の中には経済的な理由によって子どもに十分な教育機会を提供できていないケースも少なくないと考えられる。また、働けば働くほど児童扶養手当が減額される矛盾もあり、ひとり親家庭の就労と子育ての日常的な努力に報いるような制度が整っていない背景も指摘される（上田理事長インタビュー）。このような状況の中、これまでも多くのひとり親家庭の、特に母親たちの熱心な教育要求に直接的に回答してきた札母連が、その様々なニーズを踏まえながら学習面での支援を実施している意義は大きいと考える。

第二に、札母連における学習支援と居場所づくりによって、子どもたちは自身の育ちを豊かなものにし、また進路を拓くための総合的な支援を得ることができている。例えば「まなトピア」に通う子どもたちは、「まなトピア」で過ごす時間を通して、札母連が実施するレクレーションやキャンプなどのアクティビティの存在を知り、同世代の子どもたちと日常では得がたい機会を得られている。また、大学生のような少し年上のロールモデルと出会えることで、自身の将来においても様々な選択肢を思い描けるようになる。もし進学などの見通しを持た際には、「まなトピア」において学習面での支援を受けられると共に、札母連を通じて奨学金などの支援を得るチャンスも開かれる。

第三に、「まなトピア」を通じて、ひとり親家庭の就労や養育の相談を受けることにもつながっている。これは学習支援の副次的な効果ではあるが、札母連が事業を委託しているからこそ実現することである。特に、「まなトピア」を通じて初めて札母連の団体としての事業を知るひとり親の家庭も存在しうらだろう。子どもたちへの学習支援をきっかけに、就労と子育てで日常的に努力されるひとり親家庭への様々な相談や支援の道が拓け、ひいては子どもたちの生活環境および学習環境を支えていくことができるのである。

### (2) 今後の課題

再三指摘されてきたように、「まなトピア」は公募型事業として毎年6月から事業を開始せざるを得ない。このため、札母連は自費の持ち出しによって制度上の空白期間となる4月と5月の活動をおこなっている。これは、札幌市が「まなトピア」を事業化する以前から自主事業として学習支援を行ってきた札母連のボランティア意識によるものである。この意識の背景には、「まなトピア」が学習支援と共に子どもたちの進路等の相談に応える場であり、子どもたちにとって安心できる居場所であるよう開設し続ける必要性が札母連側に意識されていることがある。しかしながら、今後も札幌市の事業として「まなトピア」を実施するからには、札母連の自費負担により制度上の空白期間が埋められている状況を鑑みて、既存の制度の柔軟な運用のあり方が検討されていく必要があるだろう。

また、「まなトピア」と「まなべえ」の差異をいかに捉えることができるかが、今後の重要な課題とな

る。両者は、子どもたちへの学習を支援するという目的において類似しているが、実際には対象となる子どもたちとその家庭の特性が明確に区別され、求められる専門性にも違いが見られている。「まなトピア」はひとり親家庭の子どもを対象とするものであり、その生活と子育てを支える取り組みは「まなべえ」のそれと同質に考えることは難しい。言うまでも無く、ひとり親家庭の子どもたちの支援には、その置かれている状況とニーズに応じて、専門的な知見と経験が問われることになるからである。この点で、「まなトピア」の事業をひとり親の家庭への支援に長年取り組まれてきた札幌連が受託している意義は大きい。今後も、その団体の経験と専門性が事業の中で活かされ、子どもたちの育ちと未来を拓いていくことを期待したい。

## 終章 札幌市における2つの学習支援事業の総合的検討

(担当：高嶋真之)

本調査では、札幌市から委託されて実施している2つの学習支援事業（「まなべえ」「まなトピア」）を通して、子どもの貧困対策としての学習支援がもつ意義と課題について明らかにしてきた。最後に、これらの要点を改めて確認し、今後のさらなる調査に向けた検討課題を提示する。

### (1) 学習支援事業の意義と課題

学習支援事業の対象となる生活保護受給世帯・就学援助利用世帯・ひとり親家庭の子どもは、家庭や学校の内外で多かれ少なかれ様々な困難を抱えており、それにより教育や学習の機会が相対的に剥奪されてしまっている。そのため各事業では、単に学校のワークやプリントなどのサポートを行う学習支援だけに留まらず、団体のもつ経験や専門性を活かした多様な機会を提供することに努めていた。例えば、「まなべえ」では、毎回コミュニケーションを深める時間を設けたり、「スペシャルまなべえ」と題する体験活動を実施したりしており、「まなトピア」では、子どもだけではなく保護者の相談支援も積極的に行っている。これらを通して、それぞれの場が単なる無料塾を超えて、子どもとその家族にとって一人ひとり認められ安心して過ごすことができる「居場所」として機能していることが明らかとなった。この点は、学習支援事業の評価が高校進学率という結果に矮小化されてしまいがちな状況を相対化し、日々の具体的な活動という過程にも目を向けた多様な評価方法の必要性・重要性を物語っている。

これに関連して再度強調しておくべきは、「まなべえ」と「まなトピア」がそれぞれ有する固有性である。確かに両者は、子どもの学習習慣の確立や基礎学力の定着を図る点、そして日々の活動内容においては類似しているところが多い。しかし、事業の政策的背景や枠組みが異なっており、特に対象世帯の違いから、その事業において求められる支援内容が異なる。上で挙げた「まなトピア」における保護者の相談支援はその一例である。本調査の中で、行政はこの差異をしっかりと認識し、事業の目的によりよく適う委託先を選定しており、委託団体は事業の目的をより高い次元で達成しようと心掛けていることがうかがえた。そのため、今後もこのような姿勢を維持していくことが求められるとともに、両者の差異を無視して事業の一本化へと向かうようなことは、厳として避けられなければならない。

その一方で、学習支援事業には多くの課題が残されている。その中でも、対象となる子どもたちに、どれだけ支援が行き届いているのか、という点は、この事業が常に抱える問題である。特に、「まなべえ」では、定員が設定されていることにより、支援を受けたくても受けることができない状況にある子どもが一定数いることが明らかになった。これに加え、生活困窮者自立支援法の下、対象世帯が就学援助利用世帯まで拡大したことにより、より困難な層としての生活保護受給世帯の子どもたちへの支援の実態に変化が生じていないかにも注意を払わなければならない。そのためにも、「まなべえ」における各会場の出席率の状況を正確に分析し、ケースワーカーらとの連携の上でより個別の支援に結び付ける経路を確立していくことも今後の課題となるだろう。



この他に、生活保護受給世帯・就学援助利用世帯・ひとり親世帯を対象が限定されていることに起因するスティグマにより支援を拒否する子どもや、そもそも学習支援にアクセスすらすることができていない子どもがいることも忘れてはならない。そして、ここにこそ、真に支援を必要としている子どもがいる可能性が高いことは言うまでもない。この潜在化しているニーズにどのようにアプローチできるかは、子どもの貧困対策としての成果・意義に関わる重要な点であると言える。

受け入れる子どもが増えれば増えるほど、学習支援事業に充てられる人的・財政的資源の問題が浮き彫りになることは間違いない。「まなべえ」「まなトピア」に限らず、現在、多くの団体がボランティア集めに苦勞しており、事業を実施するにあたって人員の量の確保は深刻な問題である。子どもの数に対してボランティアの数が不十分だと、支援の質の低下を招くだけでなく、予算基準の切り下げにも繋がりがかねない。したがって、各団体では、今後も継続的かつ安定的にボランティアの量を維持した上で、支援の質の向上が目指されなければならない。

そして、これを実現するための制度設計および財政的支援の見直しも検討される必要がある。例えば、現在、「まなべえ」では、制度上予算が執行されない4月・5月は、学習支援が行われず、いわば「空白の期間」となっている。「まなトピア」では、これを団体の持ち出しによって補っており大きな重荷となっているが、子どもたちのことを思えばその支出もやむを得ない、というジレンマに陥っている。学習支援事業は、子どもとの直接的かつ継続的な関わりが重視されるという性質を鑑みれば、「空白の期間」が生み出されることは決して望ましくない。そのため、事業のより早い時期からの開始のための制度設計や、「空白の期間」に対する財政的支援が求められる。

また、札幌市では現在、条例により「一事業一委託先」が原則となっている。実際、札幌市が実施している2つの学習支援事業は、「札幌まなびのサポート事業」が10区30会場、「ひとり親家庭学習ボランティア事業」が10区10会場を1つの団体で運営している。この規模の大きさゆえに、現在ではそれぞれ委託候補が1つだけになってしまっている。このこと自体の問題性もさることながら、巨大化する事業を1団体が担い続けることの限界も指摘されなければならないだろう。そのため今後は、先に述べた学習支援事業の固有の性質を考慮に入れた、例外的な措置を含む、柔軟な制度設計が模索される可能性・必要性が出てくるかもしれない。

## (2) 今後の検討課題

以上で明らかにしたことを踏まえ、今後の検討課題を大きく3つに分けて述べる。

1つ目は、生活困窮者自立支援法の施行による学習支援事業への影響の検討である。本調査の中でも、特に生活保護受給世帯を対象とした学習支援については、同法の施行直後である2015年6月から7月にかけて行われている。そのため、対象世帯の拡大には言及しているものの、それに伴う効果や課題についてはほとんど論じることができていない。特に札幌市においては、就学援助利用世帯を対象に組み込むことによって、それまで福祉行政だけで完結していた事業が、学校関係者をはじめとする教育行政にまで及ぶことになった。そこで、今後も継続して調査を行い、法制度の変更に伴う変化を明らかにするとともに、学習支援事業の社会的意義をより高めていくための検討が求められる。

2つ目は、札幌市の委託を受けずに学習支援を行っている団体の調査である。これまで述べてきたように、学習支援事業には多くの課題が残されており、制度設計の見直しが求められる。けれども、それは行政だけで解決できる範囲を超えているとも考えられ、今後は既存の組織の積極的な活用も視野に入れていかねばなくなることが予想される。そこで、NPO法人をはじめとする民間団体にも着目し、そこでどのような支援が行われているかを明らかにすることを通して、現在の札幌市の学習支援事業が抱える課題を解決する糸口を模索することが必要である。

3つ目は、学習支援事業の自治体間比較である。全国調査からも明らかのように、いまや学習支援事業は実施予定を含めると自治体の半数を超える見込みとなっており、特に、人口30万人以上の自治体

について言えば、実施率は70%を超えている（加瀬 2014；さいたまユースサポートネット 2016）。事業の実施方法はほぼ全て各自治体に委ねられており、それぞれにはメリットとデメリットがある。そのため今後は、一自治体に留まらず、他の自治体と比較しながら、よりよい制度設計を検討していくことが求められる。

序章でも述べられている通り、学習支援事業は子どもの貧困対策という枠組みには収まらない。それは公教育の課題、つまり、子どもたちの学習権・教育を受ける権利をいかにして公的に保障するかという課題として引き受ける必要がある。いまや公教育を学校教育だけで完結させると考えるのはふさわしくなく、現に完結してもいない。このことを前提として、今後は教育学の側からも学習支援事業にまなざしを向け、教育領域と福祉領域の協同により、次なる時代の公教育制度のあり方を構想していくことが求められる。

### 【参考文献】

- 青木紀編著（2003）『現代日本の「見えない」貧困 生活保護受給母子世帯の現実』明石書店
- 赤石千衣子（2014）『ひとり親家庭』岩波新書
- 浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美（2008）『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
- 阿部彩（2008）『子どもの貧困——日本の不公平を考える』岩波新書
- 阿部彩（2014a）『子どもの貧困Ⅱ——解決策を考える』岩波新書
- 阿部彩（2014b）「相対的貧困率の動向：2006、2009、2012年」貧困統計ホームページ  
（URL：<http://www.hinkonstat.net/>）
- 池谷秀登（2008）「生活保護現場から見る子どもの貧困 自立と自己実現に向けた福祉事務所の支援」  
浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美（2008）『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
- 岩川直樹（2007）「貧困と学力 からだ・場・社会関係の織物の傷つき」岩川直樹・伊田広行編著『未来への学力と日本の教育⑧ 貧困と学力』明石書店
- 大澤真平（2008）「子どもの経験の不平等」『教育福祉研究』第14号
- 小澤薫・小池由佳・石本勝見・島崎敬子・沼野みえ子・大桃伸一（2012）「低所得世帯の中学生に対する学習支援—新潟市東区における学習支援プログラムの展開とその考察—」『人間生活学研究』第3巻
- 加瀬進（2014）『「子ども・若者の貧困防止に関する事業の実施・運営に関する調査・研究事業」報告書』
- 川口洋誉（2016）「子どもの貧困と学習支援——その意義と限界——」稲葉剛・青砥恭・唐鎌直義・藤田孝典・松本伊智朗・川口洋誉・杉田真衣・尾藤廣喜・森田基彦・中西新太郎『ここまで進んだ！ 格差と貧困』新日本出版
- 木戸口正宏（2010）「自他に対する「信頼」の回復を軸に据えた「学習支援」の取り組み—釧路市「高校進学希望者学習支援プログラム」の取り組みを手がかりに—」『釧路論集—北海道教育大学釧路校研究紀要—』第42号
- 木戸口正宏（2016）「釧路市「Zっと！Scrum」の試み 「居場所」のなかで自治的な関係づくりを」『教育』2016年2月号、かもがわ出版
- 黒澤英昭（2014）「貧困の世代間連鎖に立ち向かう学習支援の取組—京都市における生活保護受給世帯の子どもに対する中3学習会の現状と課題—」『龍谷大学大学院政策学研究』第3号
- 小林美希（2015）『ルポ 母子家庭』ちくま新書
- さいたまユースサポートネット（2016）「生活困窮者自立支援法に基づく学習支援事業に関する調査」

(URL : <http://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000001.000018249.html>)

- 志水宏吉 (2014) 『「つながり格差」が学力格差を生む』 亜紀書房
- 建石一郎 (1989) 『福祉が人を生かすとき——ドキュメント「落ちこぼれ」たちの勉強会』 あげび書房
- 田中聡子 (2015) 「子どもの貧困に抗うための実践」埋橋孝文・矢野裕俊編著『子どもの貧困／不利／困難を考える I 理論的アプローチと各国の取組み』 ミネルヴァ書房
- 田谷幸子 (2012) 「生活保護・生活困難世帯の子どもの学習支援—千葉県 A 市における 3 年間の実践から—」『帝京平成大学紀要』 第 23 巻第 1 号
- 日置真世 (2009) 「人が育ちあう「場づくり実践」の可能性と必要性—コミュニティハウス冬月荘の学習会の検討—」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』 第 107 号
- 古村えり子 (2014) 「公共施設を媒介とした子どもの貧困対策における学習支援の可能性と課題 困難を克服する学力の育成」『教育学の研究と実践』 第 9 号
- 古野由美子 (2015) 「札幌まなびのサポート事業 (まなべえ) の取組み 生活保護受給生体の中学生への学習支援」『北海道の臨床教育学』 第 4 号
- 古野由美子 (2016) 「札幌まなびのサポート事業 遊學舎「まなべえ」の取組み」「札幌子ども・若者白書」をつくる会編『さっぽろ子ども・若者白書 2016』
- 松本伊智朗 (2013) 「教育は子どもの貧困対策の切り札か?—特集の趣旨と論点」『貧困研究』 第 11 号
- 松本伊智朗 (2016) 「子どもの貧困を考えるうえで大切なこと」稲葉剛・青砥恭・唐鎌直義・藤田孝典・松本伊智朗・川口洋誉・杉田真衣・尾藤廣喜・森田基彦・中西新太郎『ここまで進んだ! 格差と貧困』 新日本出版
- 宮武正明 (2010) 「生活困難な家庭の学習支援はなぜ大切か—高校就学保障のしくみに至る経過—」『子ども教育宝仙大学紀要』 第 1 号
- 宮武正明 (2014) 『子どもの貧困 貧困の連鎖と学習支援』 みらい出版
- 湯浅克人 (2007) 「生活保護世帯の子どもの高校進学を支える 子どもと親の心の声を聞く江戸川中 3 勉強会」岩川直樹・伊田広行編著『未来への学力と日本の教育⑧ 貧困と学力』 明石書店

[付記] 本調査の実施にあたって、序章に掲げた皆様には快くインタビューや資料提供に応じていただきました。ここに記し、厚くお礼申し上げます。