

令和元年6月19日現在

機関番号：24302

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04159

研究課題名（和文）「子どもの貧困」問題解決にむけた包括的支援と地域再生における公私連携・協働

研究課題名（英文）Comprehensive support for solving the problem of "child poverty" and public-private collaboration in regional revitalization

研究代表者

小沢 修司 (OZAWA, Shuji)

京都府立大学・公共政策学部・研究員

研究者番号：80152479

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：「子どもの貧困」問題の解決には包括的で重層的な支援が必要であり、その支援を提供する地域社会を公私連携・協働を促進するなかで作り上げること（再生）の重要性を明らかにすることを目的とした。研究成果としては、京都地域未来創造センター（KIRP）ブックレットNo.6『現場から見た「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』（公人の友社、2018）を公刊し、「子どもの貧困」対策の全国的な取り組みの参照マップとして活用が期待される4つの要素の抽出と関連について指摘するとともに、「学校プラットフォーム化」において重要な位置を占めるスクールソーシャルワーカー配置に対する提言を行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

「子どもの貧困」対策を包括的に進めるにあたって障害となるのは行政内部での福祉部局と教育部局の「仲の悪さ」、公私連携における「行政の縦割り」や「個人情報の壁」であり、学校へのスクールソーシャルワーカー配置により「学校プラットフォーム化」を有効に進めるにあたって、異職種、組織間での連携・協働の「文化」を行政・地域・学校の「現場」に寄り添って築いていくことが必要であることを強調した。

研究成果の概要（英文）：To solve the problem of "child poverty," it is necessary to provide comprehensive, layered support and to clarify the importance of developing the community providing such support in promoting the collaboration and cooperation of public and private matters. As a result of the research, the Kyoto Institute for Regional Prospects (KIRP) booklet No. 6, "Child poverty measures as seen in the fields of administration, community, and school" (KOUJIN NO TOMO SHA, 2018) was published, which was related to the summary of the four elements expected to be utilized as a reference map for the nationwide approach to measures against "child poverty." We have also made recommendations for the placement of school social workers, who occupy an important position in the school platform.

研究分野：経済学の中の社会政策学。生活経済学、福祉社会論、ベーシック・インカム論を専門としている。

キーワード：子どもの貧困 包括的支援 公私連携・協働 地域再生 スクールソーシャルワーカー 学校プラットフォーム

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

格差社会の広がりに伴い、とりわけ2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災を受けて、日本社会における「貧困」問題が顕在化するなか、「子どもの貧困」や「無業」「無縁」をテーマとする著作・論文の出版・発表が相次いでおり、またTV報道等(例えば2010年NHKスペシャル「無縁社会」)も急増していた。特に「子どもの貧困」は拡大し続けて、OECD諸国のなかでも高い状態にあった(子どもの貧困率16.3%、就学援助率15.6%、2012年時点)

このように「待ったなしの喫緊の課題」とされるなか「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が2013年6月に成立、2014年1月に施行した。政府は2014年8月、教育、生活、就労、経済の4支援を盛り込んだ「子供の貧困対策に関する大綱」を閣議決定、2015年4月には「子供の未来応援国民運動」を提起し「子供の未来応援基金」を呼びかけている。また、2015年4月施行の「生活困窮者自立支援法」による生活困窮世帯の子どもへの学習支援事業の恒久化やひとり親家庭の親への就業支援というように、政府の「子どもの貧困」対策が次々と講じられていく状況にあった。

他方、2015年6月、全国各地で「子どもの貧困」問題に取り組んできた諸団体等の支援を受けて一般財団法人「子どもの貧困対策センター あすのば」が設立され、7月にはひとり親世帯への児童扶養手当の増額や就学援助支給額の拡充といった経済支援を中心とした「子どもの貧困対策『政策パッケージ』に関する提言」を発表するなど、民間レベルからの実態調査や政策提言が活発に行われるようになってきていた。

こうしたなか、研究代表者の小沢は、2010年末に京都府で設けられた「京都生活・就労一体型支援政策研究会」に座長として参画して以降、京都府立大学では地域貢献型特別研究(ACTR)「京都府における低所得者支援施策の効果的実施に向けた研究(2011、2012年度)を組織し、全国における生活困窮者支援やパーソナルサポート事業や京都府下における生活・就労一体型支援事業(子どもの学習支援を含む)の調査を実施してきた。また、京都府パーソナルサポートセンターならびに京都府自立就労サポートセンターの推進検討会座長として生活・就労一体型支援事業に参画し、2015年度から始まった生活困窮者自立支援制度の京都府における展開に関与している。さらに2014年10月からは「京都府子どもの貧困対策検討会」の座長として「京都府子どもの貧困対策推進計画」(2015年3月策定)に関与してきた。こうした行政の低所得者・生活困窮者支援施策や子どもの貧困対策に深く関わるなかで、これら生活困窮者支援や「貧困」対策においては「所得保障」「給付」による支援が欠落することで支援の有効性を著しく損ねている問題点を痛感している。小沢はこれまで日本で先駆けて「全ての人に無条件で所得保障する」ベーシック・インカム構想の研究を行ってきており、「所得保障」とサービス保障を結合した「子どもの貧困」対策について研究を進めることが重要であると認識し、今回の共同研究を組織することとした。

研究分担者の中島は、2013・2014年度と、京都ジョブパークやあやべ若者サポートステーション等において若者の就労支援政策や地方の具体策を聞き取り調査してきた。研究分担者の長谷川は、2014年度から京都府長岡京市の委託事業である「長岡京市生活困窮世帯学習支援事業」の立ち上げ・運営にかかわり、市社会福祉課の協力・支援を得つつ、学生ボランティアを組織して、生活困窮世帯の小学生から高校生に対して週1回のマンツーマンの学習支援から進路相談や進学支援の取り組み等を継続している(三菱総合研究所「『生活困窮世帯の子どもの学習支援事業』実践事例集」2015年3月、54-56掲載)。長谷川はまた、日本公共政策学会2015年度研究大会のセッション「子どもの貧困と日本の未来」(2015年6月6日開催)において討論者を務めた。そして、研究分担者の杉岡は早くから子どもの社会体験や社会参画の機会を広げる活動を行ってきたNPO法人京都子どもセンターの役員(監事)を長年務めており、この経験とつながりも生かした公私連携・協働の取り組みを継続している。2015年9月には、京都府立大学公共政策学部の教員・学生で組織する福祉社会研究会主催による福祉社会フォーラム2015「貧困と格差の中で生きる若者たち いま求められる子ども・若者支援は何か」を開催し、埼玉県さいたま市で学習支援や若者の「たまり場」づくりに取り組むNPO法人さいたまユースサポートネットの代表理事である青砥恭を講師に迎えて、先進的事例の学習・検討を行ってきた。

### 2. 研究の目的

格差社会の広がりに伴い「子どもの貧困」の深刻化が大きな社会問題となるなか、その解決策として学習支援等に焦点があてられがちである。しかし、経済的支援を欠いた個別的支援では多重で複雑なリスクを背負い社会的孤立に陥る子ども・青年の成長・発達・自立・就労には必ずしもつながらない。本研究では、「子どもの貧困」問題の解決には包括的で重層的な支援が必要であり、その支援を提供する地域社会を公私連携・協働を促進するなかで作り上げること(再生)の重要性を明らかにする。そのため先進事例・地域調査を行うとともに、2014年度から京都府長岡京市において取り組んでいる学習支援事業を基礎におきながら、実践の展開をはかるなかで地域社会における大学・自治体・NPOによる公私連携・協働実践モデル形成の可能性を探る。

### 3. 研究の方法

経済学・行政法・社会保障法・NPO論・福祉社会論・社会病理学・教育福祉専門職論・生活教育論・社会教育学といった多様な専門領域の研究者からなる共同研究チームを組織し、先進事例・地域調査を中心に、支援制度のあり方から就労支援・支援リーダー育成・学習支援、また行政や社会教育行政機関、NPO団体の連携協働や地域における社会的包摂・更生保護のあり方といった多角的な探究を実施した。

共同研究チームの編成は次の通り。

<代表(研究統括)> 小沢修司  
<A 包括的支援研究グループ>  
小沢 修司 生活困窮者支援・所得保障  
中島 正雄 若者の雇用・就労支援  
上掛 利博 子ども支援先進国調査(ノルウェー)  
吉岡真佐樹 子ども・青年支援リーダー育成  
長谷川 豊 子どもの学習支援・支援組織形成  
<B 公私連携・協働研究グループ>  
下村 誠 行政機関相互連携  
田所 祐史 社会教育行政・機関の連携・協働  
朝田 佳尚 子ども問題発見・非行少年の社会的包摂  
杉岡 秀紀 子ども関連NPOの連携・協働

実施した先進事例・地域調査は、2016年度には、ユニバーサルな子ども支援策に取り組む兵庫県明石市、「子どもの未来を応援する首長連合」の呼びかけ人ともなった佐賀県武雄市、「子どもソーシャルワークセンター」(滋賀県大津市)、「山科醍醐こどものひろば」(京都府)、「スチューデント・サポート・フェイス」(佐賀県) 2017年度には、誕生から18歳に至るまで子ども達のデータを全数管理し対策につなげている大阪府箕面市、子どもの貧困率が以上に高い沖縄県ならびに南風原町での特徴ある取り組みの他、東京で無料塾を展開する(特活)八王子つばめ塾、子ども支援先進国であるノルウェーにおける「子どもの貧困」の現れとその対策を調査するためにオスロ市、ベルゲン市、リレサン市を訪問した。最終年度の2018年度には、「第三の居場所」に取り組む日本財団ならびに自治体として「第三の居場所」を受けとめ展開している沖縄県うるま市、「作業療法を用いた子ども支援」に顕著な成果を挙げている「こども相談支援センターゆいまわる」(うるま市)ならびに琉球大学の作業療法の手法を用いた子ども支援のための人材育成の取り組みを調査した。

#### 4. 研究成果

先進事例・地域調査を行ったなかから箕面市、南風原町、佐賀県・武雄市、こどもソーシャルワークセンター(大津市)などの行政やNPOの取り組みを取り上げ、また代表者(小沢)と分担者(長谷川)が京都府立大学京都政策研究センターと京都府との協働研究として行ったスクールソーシャルワーカーの京都府内での配置の実態に関する調査研究をともに取り上げて、京都府立大学京都地域未来創造センター(KIRP)ブックレットNo.6『現場からみた「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』(公人の友社、2018)として公刊することができたのは大きな成果であった(朝田2018b、2018c、2018d、杉岡2018c、2018d、長谷川2018、小沢2018b)。

このブックレットでは、全国の5つの自治体・地域で展開されている「子どもの貧困」対策の先進的な事例について、「公的セクター」と「民間セクター」などの諸機関・団体が連携しながら子どもたちを掌握し支援を提供するには、「つなぎ(連携)」と直接的な「介入」を用意することが必要とされているとの4つの要素の抽出と関連について指摘することを試みた。これは、「子どもの貧困」対策の全国的な取り組みの参照マップとして活用が可能となると考えている。

また、「スクールソーシャルワーカー」配置の先進的地域である京都府では、社会福祉士や精神保健福祉士などの福祉職だけでなく教員経験者も「まなび・生活アドバイザー」として学校に配置されているが、今後全国的に「子どもの貧困」対策の「学校プラットフォーム化」において重要な位置を占めるスクールソーシャルワーカー配置が福祉職、心理専門職だけではなく教育職を活用することがますます増えていくと考えられるなか、京都府における「スクールソーシャルワーカー」配置の実態を踏まえた提言をこのブックレットで行うことができたことは、わが国における「子どもの貧困」対策の前進に資すると思われる(長谷川2018)。

子ども支援先進国であるノルウェーにおける「子どもの貧困」対策の特徴は、「子どもの権利条約」を土台にすべての子どもを対象、「子どもの貧困」ではなく「貧困のなかで生きる子どもたち」と把握、孤立化を予防し社会への統合を重視、家族機能の強化、保育園や学校を重視(移民の子ども) 子ども・若者が「同年齢の子どもと同じように」社会に参加できるよう余暇活動の重視(スポーツ、アクティビティ、図書館、垣根の低い出会いの場、道具の貸し出し) 「子ども・若者・家庭局」のもと関連部局・省庁間の連携、民間NPO・ボランティアとの協同、実験と評価の仕組み(調査・研究、コミュニネを支援)であった(上掛2018b、2018a)。

なお、子どもへの切れ目のない支援を行おうとするとき常に指摘されるのが「個人情報の壁」であるが、関係機関が情報を共有するには、個人情報の目的外利用・外部提供が必要となる。

しかし、目的外利用が認められる個人情報保護条例の例外規定は地方公共団体によって異なるため、行政活動に支障なく適正に目的外利用ができる地方公共団体もあれば、不自由さを感じている地方公共団体もあるようである。そこで(下村 2019)では、京都府内の地方公共団体の目的外利用に関する規定を分析したうえで、規定の違いが目的外利用の実務に与える影響を検討した。特に、本稿が言うところの「内部利用例外」と「包括的規定」の有用性および問題点を検討した。

(朝田 2019)は、住民の相互行為的な過程によって大きく変容する地域社会において、統治性の拡充に資するような空間の再構成が行われていることを指摘した。ただし、こうした変化のなかでも、地域の持続可能性や生活者の論理にもとづいて一度構成された空間の意味を捉え直す実践も成立していることを指摘し、地域における共助的な関係性にとって必須の要件となる包摂的な理念の生成の様相を明らかにした。

包括的支援の一環として重要となる経済的所得保障については、京都社会福祉士会子ども家庭福祉委員会と共催して公開研究会「子どもの貧困」対策と経済的所得保障～ベーシック・インカム(BI)の視点から～(2018年11月18日)を開催し「子どもの貧困」対策における普遍主義的な経済的支援策の必要性和BIの可能性について検討した。

ところで、京都府長岡京市での学習支援事業実践を通じて、地域社会における大学・自治体・NPOによる公私連携・協働実践モデル形成について検討してきた。この事業実践は、生活困窮者自立支援法に基づく市の支援制度の一つである学習支援事業であり、2014年度より市と大学との共同(大学法人との包括協定に基づく)で開始した事業である。この事業については2014年度の「『生活困窮世帯の子どもの学習支援事業』実践事例集」(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)(三菱総合研究所、平成27年3月)で取り上げられ、2016年度には公益財団法人東京市町村自治調査会による訪問調査を受けて「基礎自治体における子どもの貧困対策に関する調査研究報告書」(平成29年3月)において「教員と学生の力を得ながら学習支援事業を実施している好事例」と評価されてきた。

事業開始当初は、大学の学生スタッフ等による小・中・高生に対するマンツーマンの支援や課外活動を中心に取り組んできたが、こうした活動が軌道に乗り始めるなか、2017年度には市の担当部局である社会福祉課(福祉なんでも相談室も含む)市域内を中心とする母子会、市社会福祉協議会とともに、こどもの支援関係機関連携会議を開催し、各機関の事業紹介や強み、課題等を共有し、ゆるやかな子ども支援ネットワーク形成を目指していくこととした(2018年1月15日)。2018年度には、母子会の呼びかけで、市社会福祉課、市社協とともに、地域の青年会議所メンバーの協力も得ながら課外活動(BBQ大会)を実施し関係機関の交流を深め(2018年10月13日)さらに連携会議において子ども支援の地域資源の洗い出し、支援を要する家庭・子ども向けの応援マップ作りに取り組んできた(2018年12月17日)。このように、学習支援事業を通して子ども、そしてその保護者の信頼を得ながら、一方で地域における子ども支援の社会資源の確認や発掘、その連携・協働に向けた関係組織・機関の継続的な情報交換・交流が事業の継続・発展を図る上で欠かせないことが明らかとなってきている。

## 5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計23件)

上掛利博(2019a)「日本とノルウェーの社会保障の比較」『福祉社会研究』査読無し、19、2019、pp.21-29

上掛利博(2019b)「子どもの貧困や孤立を生まない社会をつくる～子どもが幸福に暮らせるまちは、だれもが暮らしやすい」『京都の生協』査読無し、98、2019、pp.1-9

下村誠(2019)「個人情報の目的外利用と「類型承認」」『総合法政策研究会誌』査読有り、2、2019、pp.26-43

上掛利博(2018a)「まちづくりを考える～福祉の視点から」『くらしと協同』査読無し、2018(9)、2018、pp.58-63

杉岡秀紀(2018a)「地方創生とフューチャーデザイン」『地方政治研究・地域政治研究』査読有り、4(1)、2018、pp.17-28

小沢修司(2018a)「雇用・家族の変化とベーシック・インカム」『家族研究年報』査読無し、42、2018、pp.11-20

朝田佳尚(2018a)「監視カメラをめぐる2つの反省性」『福祉社会研究』査読無し、18、2018、pp.45-58

幸重忠孝、小沢修司(2017)「子どもの貧困と向き合って～いま求められる子ども支援のあり方 第2部トークセッション」『福祉社会研究』査読無し、17、2017、pp.25-48

田所祐史(2017)「地域と学校を結ぶ島根県邑南町の公民館」『月刊社会教育』査読無し、61、2017、pp.27-32

杉岡秀紀(2017)「自治体政策における総合計画とフューチャーデザイン」『福知山公立大学研究紀要』査読無し、1(1)、2017、pp.75-89

[学会発表](計5件)

上掛利博(2018b)「ノルウェーにおける「子どもの貧困」対策」社会政策学会・総合福祉部会、2018

〔図書〕(計13件)

朝田佳尚(2019)『監視カメラと閉鎖する共同体：敵対性と排除の社会学』慶應義塾大学出版会、2019、208ページ

杉岡秀紀(2018b)「地域創生とプラボノ～地域の公共的課題解決のための関係人口増やす」平尾剛之・内田香奈編著『京都発 NPO 最善戦～共生と包括の社会へ』京都新聞出版センター、2018、211ページ(pp.104-107)

朝田佳尚(2018b)「親子の孤立をときほぐす包括社会～南風原町民生部子ども課の「子どもの孤立」対策～」京都府立大学京都地域未来創造センター(KIRP)企画・小沢修司編著『現場からみた「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』公人の友社、2018、96ページ(pp.18-29)

朝田佳尚(2018c)「文化の変容を目指す「下から」の多角的連携～子どもソーシャルワークセンターの地域活動～」京都府立大学京都地域未来創造センター(KIRP)企画・小沢修司編著『現場からみた「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』公人の友社、2018、96ページ(pp.30-39)

朝田佳尚(2018d)「子どもの貧困対策に取り組む先進事例の分類と対策の方向性」京都府立大学京都地域未来創造センター(KIRP)企画・小沢修司編著『現場からみた「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』公人の友社、2018、96ページ(pp.49-56)

杉岡秀紀(2018c)「情報がつなく、情報でつなく子どもの未来～箕面市の取り組み～」京都府立大学京都地域未来創造センター(KIRP)企画・小沢修司編著『現場からみた「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』公人の友社、2018、96ページ(pp.10-17)

杉岡秀紀(2018d)「NPOによるアウトリーチと行政による教育実践がクロスする子どもの貧困対策～佐賀県・武雄市の取り組み～」京都府立大学京都地域未来創造センター(KIRP)企画・小沢修司編著『現場からみた「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』公人の友社、2018、96ページ(pp.40-48)

長谷川豊(2018)「子どもの包括的支援の「プラットフォーム」に学校がなりうるために」京都府立大学京都地域未来創造センター(KIRP)企画・小沢修司編著『現場からみた「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』公人の友社、2018、96ページ(pp.73-86)

小沢修司(2018b)「はじめに、おわりに」京都府立大学京都地域未来創造センター(KIRP)企画・小沢修司編著『現場からみた「子どもの貧困」対策～行政・地域・学校の現場から』公人の友社、2018、96ページ(pp.4-7、87-90)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

小沢 修司(OZAWA Shuji)

京都府立大学・公共政策学部・研究員

研究者番号：80152479

(2)研究分担者

中島 正雄 (NAKAJIMA Masao)  
京都府立大学・公共政策学部・教授  
研究者番号：3 0 1 8 0 2 9 3

上掛 利博 (KAMIKAKE Toshihiro)  
京都府立大学・公共政策学部・教授  
研究者番号：3 0 1 9 4 9 6 3

吉岡 真佐樹 (YOSHIOKA Masaki)  
京都府立大学・公共政策学部・教授  
研究者番号：8 0 1 7 4 8 9 5

長谷川 豊 (HASEGAWA Yutaka)  
京都府立大学・公共政策学部・准教授  
研究者番号：9 0 2 5 4 3 1 7

田所 祐史 (TADOKORO Yuji)  
京都府立大学・公共政策学部・准教授  
研究者番号：4 0 7 7 2 1 4 0

下村 誠 (SHIMOMURA Makoto)  
京都府立大学・公共政策学部・准教授  
研究者番号：9 0 3 8 7 3 3 2

朝田 佳尚 (ASADA Yoshitaka)  
京都府立大学・公共政策学部・准教授  
研究者番号：6 0 6 4 2 1 1 3

杉岡 秀紀 (SUGIOKA Hideki)  
福知山公立大学・地域経営学部・准教授  
研究者番号：1 0 6 3 1 4 4 2

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。