

子どもの貧困対策における学習支援ボランティアの継続性についての考察
- 相模原市の取組みを事例に -

<目次>

序章	1～3 頁
第1章 子どもの貧困をめぐる政策動向	3～22 頁
第1節 「子どもの貧困」とは	3～5 頁
第2節 貧困率の公表	5～7 頁
第3節 子どもの貧困対策の推進に関する法律	7～14 頁
第4節 子どもの貧困対策に関する大綱	14～21 頁
第5節 学習支援の政策的立ち位置	21～22 頁
第6節 最新の動向	22 頁
第2章 相模原市若者すだち事業とその継続	22～44 頁
第1節 学習支援の全国的動向と課題	22～23 頁
第2節 相模原市若者すだち事業	23～29 頁
第3節 インタビュー	29～35 頁
第4節 継続性	35～38 頁
第5節 楽しいだけでは限界	38～44 頁
第3章 学生にとっての「居場所」から考える処方箋	44～46 頁
第1節 研修会・会議の活発化	45 頁
第2節 勧誘活動の改善	45 頁
第3節 「居場所」の統合と組織化	45～46 頁
終章	46～47 頁
補説	47～49 頁
付記	49～50 頁
参考文献	50～52 頁

序章

我が国の子どもの貧困率は、平成 25 年（2013）¹度国民生活基礎調査によると 16.3%である。資料の残る昭和 60 年（1985）と比較して子供の貧困率は、上昇している。こうした背景から、平成 25 年（2013）6 月 19 日、子供の貧困対策の推進に関する法律（以下法律）が制定され、平成 26 年（2014）8 月 29 日、子供の貧困に関する大綱（以下大綱）が閣議決定された。

大綱には、子どもの貧困対策として「教育の支援」、「生活の支援」などの 5 つが提唱されている。その政策の中で、地方自治体が先進事例となり、大綱に反映された政策の一つが、生活保護世帯の子どもに対する学習支援である。

貧困問題で問題視されることは、貧困の世代間連鎖である。この連鎖を断ち切る為には、様々な対策が考えられる。その一つが、子どもへの学習支援である。そして、この学習支援は、各地

¹ 本研究における暦の表記は、法令及び政府発表資料等を元号（西暦）とし、筆者執筆部分を西暦とする。また、引用部分については、引用元のまま表記する。

域で高校進学率の向上や生活習慣の改善など効果的な成果が全国から報告されている。ここから、生活保護世帯の子どもへの学習支援は、子どもの貧困対策、世代間の連鎖を断ち切る良好な政策だと言える。しかし、こうした活動は、現在、様々な課題を抱えている。その一つは、事業に継続性が乏しいという課題である。この継続性については、大きく二つの理由がある。1つは、運営資金の不足、もう一方が人員、特にボランティアの不足である。中嶋裕子氏は、学習支援事業の継続性の不透明さについて「人材確保、予算確保の不透明性から事業の不透明さが挙げられる」²と指摘している。

1点目の財政面は、既に先行研究で多く論じられ、詳しく解説されている。そして、財政難の理由とその解決策は、広く示されている。かなり乱暴な言い方をすれば、解決策は、「行政が資金を出しなさい」である。例えば、黒澤英昭氏は、「学習事業を安定して行うためにも、国庫補助の率を引き下げず、全額国庫補助とする仕組みを継続することが求められる」³と指摘している。また、第1回子どもの貧困に関する検討会において、埼玉県的生活保護利用者に対する総合的な自立支援「ASUPPORT」⁴の説明の際、大山典宏埼玉県福祉部こども安全課養護担当主査は、「この事業に関しましては……（中略）……補助率が10分の10ということで、全額国の予算をいただきながら事業を進めてまいりました。この応援がなければこれだけ大きな成果を上げることはできなかったと確信しております。……（中略）……正直なところ、本県でも昨年からずっと市町村を回ってこの事業への市町村単位での実施を求めているところなのですが、財政的な負担が入ってくるということになると及び腰になる市町村が少なくないというのが現状でございます。本県といたしましても、来年度以降もし補助率が2分の1に引き下げられるということになりますと、この事業の廃止あるいは縮小も含めて検討せざるを得ないという状況がございますので、ぜひ引き続き手厚い財政支援、10分の10の財政支援をお願いしたいと考えているところでございます」⁵と政府に嘆願し説明を終えている。

2012年以降、アベノミクスで景気が上向きつつあるとはいえ、今すぐに学習支援事業に潤沢な資金投入されることは、ありえないだろう。予算を増やすためには、与党議員を説得し、厚生労働省と文部科学省の官僚に納得させなければならない。そして、最大の難関である財務省、特に財務省主計局を納得させなければならない。倉山満氏は、現在の財務省を「とにかく歳出削減原理主義で、増税すれば税収が増えると勘違いしている連中」⁶と評している。このような頑迷な官僚組織に対して、先行研究において、彼らを納得させるためのプロセスや具体的に「平成何年度予算までにいくら増額させる」といった提示は、皆無である。学習支援事業の継続のために予算措置を潤沢にさせる努力を継続すべきではあるが、財政面の問題は、今すぐの解決が不可能である^{補説}。

一方で、ボランティア不足に関して、その理由や解決策を論じている研究が少ない。「ボラン

² 中嶋裕子「生活保護世帯の子どもへの学習支援アプローチ」日本社会事業大学社会福祉学会『社会事業研究』（2012年）120頁

³ 黒澤英昭「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』3号（龍谷大学大学院政策学研究 2014）85頁

⁴ 第1回子供の貧困対策に関する検討会付属資料9

⁵ 第1回子どもの貧困に関する検討会議事録15頁

⁶ 倉山満『保守の心得』（扶桑社 2014年）165頁

ティアが集まらない」という課題は提示されるものの、「なぜ集まらないのか」検証が乏しい。ボランティアと言った場合、一般的には年齢や性別はもちろん、職業など一切不問であり、幅広い層からの募集が望ましい。ところが、厚生労働省の「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」報告書では、13のモデル自治体のうち7つの自治体で大学生ボランティアが支援を担っている。相模原市の事業での人員は、雇用関係のあるスタッフが12名、学生ボランティアが約80名と報告されている。つまり、多くの学習支援事業は、大学生ボランティアが子どもへの直接的な学習支援の一端を担い、相模原市ではその主力を担っているのだ。大学生が集まるのかどうか、継続して参加できるかどうかは、事業の継続性に直結している。事業が貧困連鎖を断ち切る一つの役割を担っている以上、大学生ボランティアの動向を捉え、彼らの継続性を考察することは、貧困対策を考える上で重要である。

本論文では、現在の状況下において、学習支援事業の継続性をどのように確保できるのかを論じていく。そこで、逆説的ではあるが、「なぜ継続できているのか」を相模原市の事例から研究していく。このボランティアを3年以上継続している大学生に密着し、その継続できている理由を探る。「なぜ継続できているのか」を明らかにすることにより、学習支援の担い手不足の原因やその確保の方法について論じていく。第1章では、我が国における子どもの貧困対策の成り立ちと生活保護世帯の子どもの学習支援の政策的な位置づけを論じる。第2章では、相模原市の取組を取り上げ、事業に参加する学生ボランティアの継続性について、インタビューを元に論じていく。第3章では、1章、2章を受けて学習支援における学生ボランティアの継続性の確保について、その方策を模索していく。

第1章 子どもの貧困をめぐる政策動向

本章では、まず「子どもの貧困」という言葉についての動向を確認する。そして、現在、施行されている法律と大綱について、国会審議等を通じてどのような議論が行われ、どのような内容が実施されているのかをみることにより、学習支援事業の政策的な立ち居地を明確にする。

第1節 「子どもの貧困」とは

(1) 「子どもの貧困」とはなにか

「子どもの貧困」は、もちろん「貧困」とは一体どのような状態を指すのであろうか。広辞苑では「まずしくて生活が苦しいこと」として示されている。どのような状態が「まずしくて生活が苦しいこと」なのだろうか。単に辞書の意味合いのみで定義すると、その人の年収に関わらず、主観の問題となってしまうであろう。年収が1000万円ある人でも住宅ローンの支払いで生活が苦しいかもしれない、子どもが大学受験で何度も失敗して生活が苦しいかもしれないといった個人の生活感覚に委ねられてしまうからである。つまり、ここでいう「貧困」とは、単に「まずしくて生活が苦しいこと」ではなく、「政府が生活に介入し救済措置を施さねばならない状態」を指すのではないだろうか。

では、具体的に何万円の所得から貧困と呼ばれるのであろうか。それを示す方法の一つに相対

的貧困率がある。相対的貧困率とは、その社会（国）における「通常状態」からどれくらい離れているかを示すものである。先進国の貧困を示すときは、一般的に相対的貧困率を用いる。その理由を阿部彩氏は、『『絶対的貧困』は、先進諸国においてはほぼ撲滅されているという前提で貧困が論じられているから』⁷と指摘している。絶対的貧困率とは、より具体的な数値で表すと、世界銀行では「1日 1.25 \$ 未満で暮らすこと（93 年は 1\$ 以下。08 年に改訂）と定義される。

OECD や我が国で用いられる相対的貧困率は、等価可処分所得（世帯の可処分所得（収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入）を世帯人数の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分の額⁸を貧困線とし、それ以下の状態で暮らすことである。そして「子どもの貧困」とは、貧困線以下の所得で暮らす相対的貧困の 17 歳以下の子どものことを指すことが一般的である。

貧困率の他に貧困を数値化する方法として、剥奪指標や複合指標が存在する⁹。しかし、どのような指標を用いても、あくまで目安を示すものであるため、貧困の実態を正確に掴むことが難しい。なぜなら、貧困が「単純にお金がある、ないという経済的な側面だけ」でなく、人間として享受すべき教育や医療などの社会サービスが受けられない状況も含めて多角的に測られるべきもの」¹⁰である上に、「ある人が……（中略）……客観的に完璧に判断できるものではない」¹¹からである。更に、貧困に限らず、生存権そのものが非常に抽象的であるため、その中身 - どのくらいが貧困で、どのくらいの救済措置が必要なのか - については行政の裁量、または政治判断に委ねられる。これは、社会保障の拡充を憲法 25 条の実現という形で求めた最初の重要事例¹²である朝日訴訟の最高裁判決（最大判昭 42・5・24 民集 21・5・1043）や堀木訴訟の最高裁判決（最大判昭 57・7・民集 36・7・1235）においても確認できる。

そこで、本論文では、いかなる指標を用いても、その範囲内に必ず入る生活保護受給世帯の子どもに絞って、論旨を展開していく。

(2) 「子ども貧困」という言葉が使われ始める時期

そもそも、「子どもの貧困」という言葉は、我が国においていつ頃から使われ始めたのだろうか。宮武正明氏は、『『子どもの貧困』という新しい言葉が使われるようになったのは、2006 年 1 月 4 日『朝日新聞』に、『2005 年度東京 23 区公立小・中学校就学援助費受給率』が掲載され……（中略）……つづいて『文芸春秋』2006 年 4 月号は、佐野真一が『ルポ階層社会・改革に捨てられた家族を見よ』を掲載した』¹³とし、おおむね 2006 年から使われ始めたとしている。

湯澤直美氏は、「日本において、『子どもの貧困』というフレームワークによる研究や問題提起

⁷ 阿部彩『子供の貧困 - 日本の不公平を考える -』（岩波書店 2008 年）43 頁

⁸ 厚生労働省「国民生活基礎調査（貧困率）よくあるご質問」（<http://www.mhlw.go.jp>）2014 年 7 月 1 日閲覧

⁹ 剥奪指標とは、どれくらいの人はいくつの生活における剥奪項目に該当するかを社会調査によって作成する指標。複合指標とは、所得、健康、教育、主観的貧困などを並立させて生活の質を測る試み。

¹⁰ ユニセフ基礎講座第 37 回『『貧困』を測る指標』（https://www.unicef.or.jp/kodomo/teacher/pdf/fo/fo_45.pdf）2015 年 11 月 1 日閲覧

¹¹ 阿部彩 前掲『子供の貧困 - 日本の不公平を考える - 』46 頁

¹² 野畑健太郎・池田実『テキストブック日本国憲法』（嵯峨野書院 2010 年）178 頁

¹³ 宮武正明「貧困の連鎖と『子どもの貧困対策推進に関する法律』 - 生活困難な家庭の児童の学習支援はなぜ大切な（3） - 」子ども教育宝仙大学『紀要 5』Vol15（子ども教育宝仙大学 2014 年）108 頁

が活性化したのは 2006 年前後からである。……（中略）……2008 年以降、支援者・関係団体をはじめ市民の間でも『子どもの貧困』をテーマとした学習会などが散見されるようになった」¹⁴とし、2006 年から 2008 年頃から使われ始めたとしている。

また、松本伊知朗氏は、「2008 年のことであるが、その時点と比較して『子どもの貧困』という用語は広く使用されるようになった」¹⁵と主張している。

このように「子供の貧困」という言葉は、民間においては 2006 年から 2008 年の時期に使われ始めたと考えられる。一方で国会内において、「子供の貧困」が平成 19 年（2007）2 月 13 日の衆議院予算委員会において、「子どもの貧困」が平成 20 年（2008）11 月 25 日の参議院厚生労働委員会にて最初に使われた。

以上から、「子供の貧困」が世の中一般に使われ始めた時期が、2006 年から 2008 年と考えることは、妥当だろう。すなわち、この時期から「子供の貧困」が社会問題として認識され始めたと考えられるだろう。しかしながら、研究や政策の素地となりうる子供の貧困率の公表は、2009 年まで待たねばならなかった。

第 2 節 貧困率の公表

（1）貧困率の公表

相対的貧困率と子どもの貧困率は 2009 年 10 月 20 日に初めて公表された。以前に似たような統計調査はあったようだが、阿部彩氏によると「1960 年代に日本政府が貧困を測定することを止めてしまった」という¹⁶。そして 2009 年の民主党による政権交代まで、この調査が公表されることはなかった。

2009 年民主党マニフェストには、貧困率の公表について記載がない。民主党として初めて「子どもの貧困／子供の貧困」について言及がされたのは、平成 20 年（2008）2 月 22 日の衆議院総務委員会における福田昭夫代議士によるものであった。「子どもの貧困」という言葉が使われ始めた時期を考えると民主党は、早くから「子どもの貧困」について着目をしていたことになる。

2009 年 10 月 20 日に公表された相対的貧困率及び子どもの貧困率について、厚生労働省は、「厚生労働大臣のご指示により、OECD が発表しているものと同様の計算方法で、我が国の相対的貧困率及び子どもの相対的貧困率を算出しました。最新の相対的貧困率は、2007 年の調査で 15.7%、子どもの相対的貧困率は 14.2%」¹⁷と発表した。

これについて長妻昭厚生労働大臣は、「発表でございますが、懸案となっておりました貧困率の問題でございまして、相対的貧困率、OECD が定期的に公表をしているものでございますが、これまで日本政府としては、相対的貧困率を公表したということは過去ございませんでした。…（中略）……全体で 15.7%でございます。子どもの貧困率では 14.2%ということでございま

¹⁴ 湯澤直美『『子どもの貧困対策推進に関する法律』の制定経緯と今後の課題』『貧困研究』Vol11（明石書店 2013 年）50 頁

¹⁵ 松本伊知朗「教育は子供の貧困対策の切り札か？ - 特集の趣旨と論点 - 」（『貧困研究』Vol11（明石書店 2013 年）5 頁

¹⁶ 阿部彩『子どもの貧困Ⅱ - 解決策を考える - 』（岩波書店 2014 年）218 頁

¹⁷ 厚生労働省「報道発表資料 2009 年 10 月」（<http://www.mhlw.go.jp>）2015 年 10 月 12 日閲覧

す。……（中略）……今後、私共と致しましては、子ども手当等々も含めて、この数値の改善を結果的にする、そういう政策を打ち出していきたいと考えております」¹⁸と説明している。更に山井和則厚生労働大臣政務官が、「貧困率を初めて今日発表させていただくことになりました。今まで厚生労働省としては正式な数値を発表しておりませんでした。今までの政権のことですので、その理由はわかりませんが、やはり貧困率の数値というのを一度発表すると、今後ずっと貧困率、あるいは子どもの貧困率はその政権において増えていくのか減っていくのかというのが定量的にチェックをすることになる。国際的にも比較をすることが出来るということで、数字を出すということは重たい、勇気のいる選択であります。長妻大臣からもお話がありましたように、私達鳩山政権、そして厚生労働省としては、数字を公表した以上は、子ども手当も含めて、最低賃金引き上げや、様々な取り組みを通じて、貧困率、子どもの貧困率を引き下げる最大限の努力をしていきたい。そのキックオフとして今日貧困率を発表させていただきました」¹⁹と補足説明を行っている。

これ以後、相対的貧困率と子どもの貧困率は、国民生活基礎調査によって発表がなされている。また、これは、2012年の自民党への政権交代後も継続されている。

（2）背景

貧困率が発表されなかった背景について、様々な可能性があるものの憶測の域をでない。国民が戦後復興から経済成長を成し遂げていくうちに「貧困」について感心を持たなくなったことは、一つの可能性としてあげられる。日本の貧困研究の現状を盛満弥生氏は、「特に日本においては、高度経済成長期を通じて貧困が社会のごく一部の層の問題に局所化され、貧困研究全般が『衰退』し（……中略……）実証的な研究はあまり蓄積されていないのが現状である」²⁰としている。

つまり、経済成長とともに貧困が「局所化」した問題とみなされ、世間からの関心が薄れた。そして、バブル崩壊以後の不況により「局所的問題」だった貧困が再び「一般的な問題」になりつつあり、それによって「子どもの貧困」という言説が生まれ、貧困率の調査・公表にいたった。

ところが自民党政権時においても貧困の調査・公表の可能性があった。竹中平蔵氏は、「格差に気を取られず、みんなで豊かになる。ただし社会の最低限のセーフティーネットとして貧困対策は行う。そのために必要なのは、まず貧困調査を実施することです。これは小泉内閣から安倍晋三内閣に移るにあたって、当時の安倍総理と塩崎官房長官に進言したことでもあります」²¹と主張している。これが事実だとすれば、自民党政権においても貧困の調査・公表ができたのかもしれない。しかし、仮にこれが事実だとしても結果的に自民党政権内では貧困の調査・公表は、

¹⁸ 厚生労働省「平成21年10月20日長妻大臣閣議後記者会見概要」(<http://www.mhlw.go.jp>) 2015年10月12日閲覧

¹⁹ 厚生労働省 同ホームページ 2015年10月12日閲覧

²⁰ 盛満弥生「学校における貧困の表れとその不可視化 - 生活保護世帯出身生徒の学校生活を事例に - 』日本教育社会学会『教育社会学研究』第88集（2011年）274頁

²¹ 竹中平蔵・池田信夫・鈴木亘・土居丈朗『日本経済余命3年財政危機をどう乗り越えるか』（PHP研究所 2010年）168～169頁

行われなかった²²。その意味では、性格の違う二大政党が交互に政権を担当するメリットが働いたと評価できる。

(3) 貧困率の推移と公表後の政策

2009 年に暫定的に出された相対的貧困率と子どもの貧困率は、翌年の厚生労働省平成 22 年度 (2010) 国民生活基礎調査にて本格的に公表がなされた。その数値をみると 1985 年に 10.9% だった子どもの貧困率が、2009 年には 15.7% になっている。最新の平成 25 年度 (2013) 国民生活基礎調査によれば、その数値は更に悪化し、16.3% となっている。

先の長妻昭厚生労働大臣、山井和則厚生労働大臣政務官の会見によれば、貧困対策として、貧困率の調査・公表だけでなく子ども手当、最低賃金引き上げなど様々な取り組みを通じて貧困率を下げる「努力」をするという。実際、子ども手当の支給、最低賃金の上昇が図られた²³。しかし、こうした政策とは裏腹に子どもの貧困率は、16.3% (2012 年) に悪化した。2009 年～2012 年は、バブル崩壊以後、「失われた 20 年」と呼ばれる不況であった上に、リーマンショックによる金融危機の拡散²⁴、欧州危機²⁵、東日本大震災などによって更なる円高・デフレ不況に陥った時期であった。竹中平蔵氏は、「それに対して日本の政府は、ことごとく適切な対応ができませんでした」²⁶と指摘している。残念ながら、ことごとく適切な対応ができなかったことによって割を食わされた層の一つが貧困状態の子どもである。

そもそも、子ども手当は、本来的に貧困対策という政策ではない²⁷。また、高橋洋一氏が「2010 年、民主党は最低賃金を 730 円(前年比 2.4%)と大幅に引き上げた。…… (中略) ……前 2009 年の失業率は 5.3%と高かったので、本来は線の上の 0.5%程度にとどめるべきだった。これを怠ったため、就業者数を増加させることができなかった」²⁸と指摘するように、経済状況を無視した最低賃金引き上げは、雇用改善には役に立たなかったのである。

第 3 節 子どもの貧困対策の推進に関する法律

(1) 法律成立の契機と制定

²² 竹中氏が自民党内で政治力をほぼ有していないことに留意する必要がある。

²³ 低賃金 (全国) は、2009 年の 713 円から 2012 年には 749 円と 36 円上昇している (厚生労働省「地域別最低賃金の全国一覧」の各年度を参照)。

²⁴ サブプライムローンによる金融危機は、既に発生しており、それが 2008 年 9 月 15 日にリーマンブラザーズが倒産 (連邦破産法の申請) によって連鎖的に拡大、深刻化した。

²⁵ 2009 年 10 月にギリシアが国家財政の粉飾決算を暴露したことを契機に発生したソブリン危機を指す。

²⁶ 竹中平蔵・中田宏『告発ニッポンの大問題 30』(アスコム 2011 年) 2 頁

²⁷ 平成二十二年度等における子ども手当の支給に関する法律一条には「この法律は、次代の社会を担う子どもの健やかな育ちを支援するために、平成二十二年度等における子ども手当の支給について必要な事項を定めるものとする」と定められている。

²⁸ 高橋洋一「民主党権、『労働者の味方』は安倍政権のほうだった！～雇用と最低賃金を比べてみれば一目瞭然」『現代ビジネス』(http://zasshi.news.yahoo.co.jp/article?a=20151130-00046635-gendaibiz-bus_all&p=3) 2015 年 11 月 30 日閲覧

①法律成立の契機

湯澤直美氏は、法律の成立の直接的な契機を「2013 年 2 月 13 日の第 183 回国会衆議院予算委員会……（中略）……が終了したのち、国会内の廊下にて、質疑にたった野党議員に対し予算委員会の答弁者の一人であった下村博文文部科学大臣が、子どもの貧困対策法案を超党派で成立させようと声をかけた」²⁹ことだとしている。

平成 25 年（2013）2 月 13 日の第 183 回国会衆議院予算委員会では、下村大臣が野党議員と質疑応答を 1 回だけ行っている。その野党議員とは、民主党の山井和則代議士である。

この日、山井代議士は、生活保護の基準の引き下げが生活保護家庭の子供と一般の低所得者にどのような影響があるのかを下村博文文部科学大臣、新藤義孝総務大臣、田村憲久厚生労働大臣に対し質問を行い、生活保護基準の引き下げについて再考するよう要請した。山井代議士は、田村大臣に対して、生活保護家庭の高校中退率、修学旅行の不参加の率、不登校の中学生の率といった統計調査を要請している。

山井代議士は、「田村大臣、いろいろな要因があるということですが、そのいろいろな要因もまだわからないわけでしょう、実態把握していないわけですから。……（中略）……やはりこれもデータがあるから、自分たちの政策がこれで間違っていないかということを検証できるわけです。……（中略）……イギリスでは二〇一〇年に子供貧困対策法というのができまして、数値目標をつくって子供の貧困を撲滅していくということを超党派で決めたわけであります」³⁰と発言している。つまり、3 人の大臣に質疑をしているものの、質疑の流れからイギリスでの事例を持ち出したことは、主に田村大臣に向けた質問である。

以上の質疑応答の流れ、政府与党で子どもの貧困対策について議論がなかったこと、下村博文大臣、山井和則代議士の経歴³¹を勘案すると、今回の子供の貧困対策法案の直接的契機は、山井代議士の質疑から共感を得た下村博文大臣の個人的な行動によるものだ。一方で、議員の個人的な行動だけでなく、子どもの貧困率が悪化している状況、あしなが育英会などによる社会的な要請も間接的な契機であったことも見逃してはならない。

他方、自民党の選挙対策が契機だったと指摘する意見もある。山野良一氏は、「自民党は 2013 年 1 月に生活保護基準の切り下げを強引な形で提案したのですが、子どもを持つ世帯に最も影響があることが判明。『弱者切り捨て』と批判が噴出しました。同年の 7 月に参議院選挙を控え、『減額一本』では戦えないとの空気が広がりこの法案に飛付いたとされます」³²と指摘している。

しかし、この批判は、妥当な批判ではない。厚生労働省の「平成 26 年度保健士中央会議生活保護受給者の動向等について」³³によると平成 24 年度（2012）の被保護人員は、213 万 5708 人、平成 26 年度（2014）のそれは、216 万 3716 人である。また、生活保護受給者の 85%が成人であることも報告されている。よって、2012 年の数値では、約 181 万人、2013 年の数値では

²⁹ 湯澤直美 前掲『『子どもの貧困対策推進に関する法律』の制定経緯と今後の課題』51 頁

³⁰ 国会議事録検索システム「平成 25 年（2013）2 月 13 日第 183 回国会衆議院予算委員会」（<http://kokkai.ndl.go.jp>）2015 年 6 月 20 日閲覧

³¹ 下村博文氏は、交通事故で父親を亡くし、あしなが育英会の 1 期生である。また、山井和則代議士は、長年貧困問題に取り組みを行っている。

³² 山野良一『子どもの貧困を押しつける国・日本』（光文社 2014 年）234 頁

³³ 厚生労働省「平成 26 年度保健士中央会議生活保護受給者の動向等について」（<http://www.mhlw.go.jp>）2015 年 7 月 1 日閲覧

182 万人³⁴、2014 年の数値では 183 万人が生活保護を受けている有権者である。

この 182 万人の有権者は、有権者全体の 2%にも満たない。第 23 回参議院通常選挙の投票率は、52.61%³⁵だった。単純に生活保護受給者の 52.61%が投票したと計算した場合、生活保護受給者は、投票者の約 1%である。地域による生活保護受給者の偏在、選挙区内の特性、生活保護世帯の支援者・関係者の人数が、未知数であることを考慮して分析する必要があるものの、生活保護受給者が選挙結果を左右する勢力ではなかったことは、明らかである。

また、選挙の争点は、決して生活保護を含む社会保障制度ではなかった。公示日の 7 月 4 日の読売新聞では、「政策面では、安倍政権の経済政策『アベノミクス』への評価が最大の争点となり、憲法改正や原子力発電所の再稼働なども論点となる。自民、公明両党が参院で非改選を合わせて過半数（122 議席）を確保し、衆参両院で多数派が異なる『ねじれ国会』が解消されるかどうかが焦点だ」³⁶と報じた。同日、産経新聞は、「憲法、外交、教育、道州制…安倍政権、政策実行の行方は」³⁷と題した記事を報じている。新聞報道から、第 23 回参議院通常選挙は、社会保障制度、とりわけ貧困対策に争点が置かれなかったことが理解できる。

選挙後の NHK 放送文化研究所による世論調査では、「安倍政権の経済政策について比例で自民党に投票した人の 84%が『評価する』と答えるなど、自民党の勝利には経済対策への評価が大きく影響していた」³⁸と報じ、朝日新聞は、「与党が参院の過半数を占め、衆参のねじれが解消されたことに『よかった』と答えた人は 53%で、『よくなかった』の 24%を上回った」³⁹と報じた。ここから、第 23 回参議院通常選挙の国民の大多数の争点は、アベノミクスの是非と衆参の「ねじれ国会」の解消の是非であった。すなわち、貧困対策が、選挙の趨勢を左右しうる争点であったとは言い切れない。

②法案提出まで

平成 25 年（2013）2 月 13 日の予算委員会の後、民主党は、同年 3 月 12 日に子供の貧困対策法案を「次の内閣」で審査・了承している⁴⁰。同日の第 183 回国会衆議院予算委員会において、長妻昭代議士の質疑に対し、下村文部科学大臣は、「まず、子供の貧困化の問題は、これは貧困率がさらに高まるようなことがあってはならないというふうに思いますし、御党では山井議員が、子供の貧困化対策防止法等、議員立法でお考えになっている。これについては、自民党でもこれに対応して議員立法の準備をすることによって、貧困がさらに連鎖しない、それが子供の教育環

³⁴ 平成 27 年度（2015）国民生活基礎調査など平成 25 年度（2013）の生活保護受給者の確定値を示す統計資料が今現在（2015 年 7 月 10 日時点）で報告されていないため、2012、2014 年の平均である 182 万人を 2013 年度の仮の数値として考える。

³⁵ 総務省「第 23 回参議院議員通常選挙における年齢別投票状況」（<http://www.soumu.go.jp>）2015 年 7 月 3 日閲覧

³⁶ 読売新聞 2013 年 7 月 4 日 13 時 29 分

（<http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2013/news2/20130704-OYT1T00233.htm>）2015 年 7 月 3 日閲覧

³⁷ 産経新聞 2013 年 7 月 4 日 8 時 46 分

（<http://www.sankei.com/politics/news/130704/pl1307040045-n1.html>）2015 年 7 月 3 日閲覧

³⁸ NHK 放送文化研究所「自民党大勝の背景と有権者の受け止め方～『参院選後の政治意識・2013』～調査から～」（<http://www.nhk.or.jp/bunken/summary/yoron/social/063.html>）2015 年 7 月 3 日閲覧

³⁹ 朝日新聞 2013 年 7 月 24 日 13 時 13 分

（<http://www.asahi.com/senkyo/senkyo2013/news/TKY201307240145.html>）2015 年 7 月 3 日閲覧

⁴⁰ 民主党「【議員立法】子どもの貧困対策法案」（<http://www.dpj.or.jp>）2015 年 6 月 20 日閲覧

境を悪化させないような対応をするように、自民党としても努力をさせていただきたいと思います」⁴¹と答弁し、自民党でも議員立法の準備をすると明言している。

③法案提出後の経緯

2013年5月23日に野党案として子どもの貧困対策法案（中根康浩君外八名提出、衆法第一九号）が、与党案として子どもの貧困対策の推進に関する法律案（藺浦健太郎君外一名提出、衆法第二〇号）が提出され、翌日、第183回国会衆議院厚生労働委員会において野党案・与党案の順にそれぞれの法案提案理由・内容の概要説明が行われ、5月29日第183回国会衆議院厚生労働委員会にて質疑が行われた。

その後、与野党の修正協議の後、5月31日の第183回国会衆議院厚生労働委員会で与野党案が撤回され、委員長名で出された「子どもの貧困対策の推進に関する法律案」が提出、協議され、全会一致で可決される。6月4日での第183回衆議院本会議で同案は、全会一致で可決され、参院に送致された。6月18日の第183回国会参議院厚生労働委員会で同法案は、全会一致で可決され、翌日の同国会参議院本会議にて全会一致で可決され、成立した。

（2）法律の評価

①肯定的評価

様々な研究者が、法案の中身の前に「子供の貧困」についての対策法が出来たことをまずは、評価している。松本伊知朗氏の「貧困対策に『子どもの貧困』という観点が入ることは、日本の政府のレベルの政策ではこれまでなかったことであり、歓迎されるべき方向である」⁴²、湯澤直美氏の「ようやく子どもの貧困対策に関する国等の責務が明確にされたことは、子どもの権利保障の観点からも重要な契機であるといえよう」⁴³などの評価から伺える。

この法案に対し大きな期待を寄せる研究者も存在し、宮武正明氏は、「30年前から貧困世帯の多くの子どもたちと接する中で……（中略）……『貧困の連鎖』は防げることを……（中略）……提案し続けてきた。そうした立場から、この法律に託す期待は大きい」⁴⁴としている。

また、自公政権で成立したことに重きを置いて評価を行うものもある。山野良一氏は、自公政権で成立したことが大切だと言う前置きをし、「自公政権でさえ、子どもの貧困が日本に存在し、かつ対策を練らなければならないほど大きな社会問題だと認めるに至ったのであり、歴史的に見ても非常に意義深いものだと考えられるのです」⁴⁵と主張している。

以上をまとめると、①とりあえず法律ができたことへの評価、②法律への期待、③自公政権だ

⁴¹ 国会議事録検索システム「平成25年（2013）3月12日第183回国会衆議院予算委員会」
（<http://kokkai.ndl.go.jp>）2015年6月21日閲覧

⁴² 松本伊知郎 前掲「教育は子供の貧困対策の切り札か？ - 特集の趣旨と論点 - 」5頁

⁴³ 湯澤直美「子どもの貧困対策推進法の施行と大綱策定」『法律のひろば』平成26年7月号（ぎょうせい 2014年）4頁

⁴⁴ 宮武正明 前掲「貧困の連鎖と『子どもの貧困対策推進に関する法律』 - 生活困難な家庭の児童の学習支援はなぜ大切か（3） - 」110頁

⁴⁵ 山野良一 前掲『子どもの貧困を押しつける国・日本』231頁

からこそ成立意義が大きいという 3 つの観点から肯定的評価が行われている。

②否定的評価

肯定的評価が行われる一方、今法律への批判も多く存在する。主だったものが 3 点挙げられる。法律の中に具体的な施策、数値目標が規定されていないこと、法律の制定と同時に生活保護基準の切り下げが行われたこと、国会審議の希薄さと偏重の 3 点である。

A 具体的な施策、数値目標の規定

今法律には、子どもの貧困削減の目標として具体的にどういう指標をどれくらい下げるのか、また上げるのかということは、明記されていない。このことについて阿部彩氏は、「子どもの貧困対策法が策定されたとはいえ……（中略）……子どもの貧困をモニタリングする指標の選定も行われていない状態であり……（中略）……諸手をあげて喜ぶことはできない」⁴⁶としている。また、中嶋哲彦氏は、「貧困削減目標などの達成目標や政府・地方公共団体の責務が不明確であること」⁴⁷を指摘し今法律の実効性について懸念を表明している。

国会審議の中では数値目標についてどのような議論が行われ、実効性についてどのように認識されたのだろうか。5 月 31 日第 183 回国会衆議院厚生労働委員会において民主党の山井和則代議士は、「特に、今回、私は、与野党協議の上で、かなり実効性のある法案になったのではないかと考えております。……（中略）……『子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率』『当該指標の改善』ということが明記をされました。……（中略）……こういうことが書き込まれたということは非常に重要なことだと思っております」⁴⁸と発言した。

ここから、民主党は、この法が実効性を伴うものであるとの認識の上に立っていることが理解できる。修正協議の前の与党案の中にも具体的な数値目標が入っていなかったことから、法律には、具体的な数値目標がなくとも実効性があるという共通認識が与野党であると評価できる。それは、つまり、法律に具体的数値を盛り込むのではなく、大綱にそれを入れることにより実効性が担保されるとする共通認識である。

山井代議士が指摘する「子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率」と「当該指標の改善」の明記とは、8 条 2 項 2 号のことを指している。この 8 条は、「政府は、子どもの貧困対策を総合的に推進するため、子どもの貧困対策に関する大綱（以下「大綱」という。）を定めなければならない」と定められている。これは、子どもの貧困対策推進に関する法律を「根拠」として具体的施策を大綱で行うということである。その具体的な施策に指標とその改善が入ったことが評価に値するとされたのである。

すなわち、この法律は、基本法という看板を掲げていないものの他の基本法と同じように、「根拠法」としての性質が主であり、具体的な施策を下位法（今回の場合、大綱）で行わせる機能を

⁴⁶ 阿部彩 前掲『子どもの貧困Ⅱ - 解決策を考える - 』219 頁

⁴⁷ 中嶋哲彦「貧困を理由に誰ひとり排除しない教育制度を目指して」『貧困研究』Vol11（明石書店 2013 年）17 頁

⁴⁸ 国会議事録検索システム「平成 25 年（2013）5 月 31 日第 183 回国会衆議院厚生労働委員会」（<http://kokkai.ndl.go.jp>）2015 年 6 月 21 日閲覧

持つ法律と解することができる。

しかし、阿部彩氏が「これまでも、いわゆる『理念法』と」いわれるものは成立したものの、実効性のある政策を伴わなかった例は数多くある」⁴⁹と指摘するように、単なる根拠法としての位置づけのみでは、その実効性には疑問符が付く。

B 数値目標が削除された経緯

与党案に元々数値目標が入っていなかったため、自民党と公明党は、最初から具体的数値目標なしでも実効性を担保できると考えていた。一方で、野党案 11 条には「子どもの貧困率」と「ひとり親世帯の貧困率」を 3 年ごとに 3 年前と比して 10%削減するという具体的数値目標があった。このことから、数値目標は、実効性を担保する方法として認識していた。

5 月 29 日第 183 回国会衆議院厚生労働委員会で田村憲久厚生労働大臣は、「貧困率が全てだとは私は思いません。ただし、一つの指標であるということは、それは私も、それは指標だというふうに思っております。……（中略）……我々としては、子供の貧困というものをとにかく、率ではなくて貧困というものをなくしていく、格差というものをなくしていく、こういう努力をこれからも引き続きやってまいりたい、このように思っております」⁵⁰と発言している。

また、日本維新の会の足立康史代議士から数値目標の是非や考え方を尋ねられた際、公明党の古屋範子代議士は、「子供の相対的貧困率の削減目標値を定めることについては、貧困率は可処分所得のみで算出をされているために、学習支援や保育といった子供に対する現物サービスの充実等が貧困率の改善につながらず、現物サービス等の対策の推進力につながらないおそれがござります。また、資産の保有状態が全く反映をされていないため、貧困の状態をあらわすものとしては十分ではないと考えます。一方、子供の相対的貧困率等、貧困に関する指標を調査、把握することは必要と考えています。例えば、子供の相対的貧困率や生活保護世帯児の高校進学率など、さまざまな指標を把握して施策を講じていくことは大切だと考えております」と答弁し、子供の相対的貧困率だけでは、正確な貧困状況を図れず、現物サービスの充実がその率に改善しないおそれがあることを指摘した。

また、古屋範子代議士は、「確かに、子供の貧困率を下げていくということは政策の一つだというふうに思います。しかし、それだけでは子供の貧困というのは決してなくなるものではない。私も、多くの、大変な立場にある方々とこれまでも寄り添って生きてまいりました。……（中略）……やはり子供に直接届く、特に教育の機会均等、教育の支援等々を初めといたしまして、そういう総合的な支援を行い、本当の意味で子供の幸福を願っていく、推進をしていくということが重要なのではないか、そのように考えております」⁵¹と答弁し、子どもの貧困の改善には総合的な政策が必要になるため、子どもの貧困率だけをもって子どもの貧困とすることに疑義を唱えている。

同様の質問に対し、自民党の藺浦健太郎代議士は、「法律でいろいろなものを縛ってしまうと、

⁴⁹ 阿部彩 前掲『子どもの貧困Ⅱ - 解決策を考える - 』219 頁

⁵⁰ 国会議事録検索システム「平成 25 年（2013）5 月 29 日第 183 回国会衆議院厚生労働委員会」（<http://kokkai.ndl.go.jp>）2015 年 6 月 22 日閲覧

⁵¹ 国会議事録検索システム「平成 25 年（2013）5 月 29 日第 183 回国会衆議院厚生労働委員会」（<http://kokkai.ndl.go.jp>）2015 年 6 月 22 日閲覧

全て、新しく何か問題が出てきたときに法改正をしなきゃならぬという意味で、なかなか法律には書きづらいということもあります。一方で、我々は、法律の中に、いわゆる子供の貧困の改善に資する、それから、いろいろなものについて調査をなさ、研究をなさということを書き込んでいます。その調査研究の結果、当然、それが改善をしないということであれば、法律を見直さなければいけないという法律の見直し規定も入れています。当然、数値を悪くしようと思って法律をつくる人は誰もいないわけですから、それを担保するために、あえて、調査研究をやりなさい、見直し規定、これによって担保をさせていただいたという形をとっております。もちろん、その大綱の中に子供の貧困率を含めていろいろな数字を指標として入れて、それを全体的に改善するのだという考え方をとることは全くやぶさかではございません」と答弁している。

一連の答弁から、政府与党は、何が何でも今法案に数値目標を入れないとする姿勢ではないこと、子供の貧困に資するものが何かを調査・研究することで指標の代わりになると言う認識がある。しかしながら、数値目標もさることながら、「子どもの貧困」とは何かという定義づけもされなかった。

C 生活保護基準の切り下げ

もう一つの批判的論点として、子どもの貧困対策推進法が制定されたのと同時に生活保護基準の切り下げが行われた点である。この批判の論拠としては、松本伊知郎氏は、「生活保護基準と連動して、就学援助等の基準が切り下げられ、多くの子どもが現行の制度から排除される可能性が生ずる。すなわちこの切り下げは、子どもの貧困状態を悪化させる」⁵²としている。

つまり、これは生活保護基準を基に決められる就学援助の準要保護世帯が生活保護基準の切り下げによって援助を受けられなくなるのでは、という懸念である。

就学援助における準要保護者への認定基準は、もともと生活保護の基準のみを目安としているわけではなく、「生活保護法に基づく保護の停止または廃止」、「児童扶養手当の支給」、「市町村民税の非課税」、「生活保護の基準額に一定の係数を掛けたもの」など 19 の基準が存在する。一般的に、単一の基準だけを用いるのではなく、これら複数の認定基準を併用している。どの認定基準を取っても就学援助単独での認定基準を設けてはいない。何かの制度の基準を借りて当てはめている。

また、「生活扶助基準の見直しに伴う就学援助制度への影響等『平成 26 年度における就学援助実施状況調査』（一部前倒し調査）結果（速報版） - 地方単独事業である準要保護者に対する就学援助に認定基準について - 」によると、生活扶助基準の見直しに伴う影響が生じていない自治体は 1697 自治体であり、全体の 96% になる。すなわち、生活保護基準の切り下げを同時に行った、言わば「アクセルとブレーキを同時に踏むな」との批判は、この批判についてはあてはまらない。

D 国会審議の希薄さと偏重

⁵² 松本伊知郎 前掲「教育は子供の貧困対策の切り札か? - 特集の趣旨と論点 - 」5 頁

3つ目の批判点は、国会審議の希薄さと偏重である。国会審議の希薄さは、今法律の審議時間が短かったと言う批判である。湯澤直美氏は、「国会への法律案の上程も短期間で行われ、上程以降の審議期間も短かったことから、議論が十分に尽くされたとは言い難い」⁵³と指摘している。

与野党の厚生労働委員会への提出から、参議院本会議での可決までの期間は、約3週間である。また、毎日、委員会や会議が開かれ法案審議がされておらず、他の法律案と平行して審議も行われたため、実質的な質疑時間は、もっと短い。しかし、審議時間の短さが議論の不十分さと同義となるのだろうか。もし、与野党どちらかが法律案の審議が不十分と判断すれば、審議延長、国会延長または一旦廃案とし次の国会に先送りすることが可能である。ところが、法律案は、全会一致を持って可決されている。すなわち、与野党ともに審議を十分に尽くしたと判断したことである。また、他のどの法律案の審議時間と比べて「審議時間が短く」、「議論が不十分」であるのか。日本経済新聞は、法案の審議時間について「国会には重要法案の審議時間は100時間超、一般的な法案は30時間程度といった暗黙の了解がある」⁵⁴と報道している。仮に今法案が一般的な法律に分類されるとして、審議時間は、30時間を大きく下回ったのだろうか。審議日程から考えると30時間程度は、確保されている。一方、今法律を重要法案として考えると、100時間超の審議時間は、確保されなかった。では、審議時間が100時間を超える法律案は、どのようなものがあるのだろうか。朝日新聞によると「消費税関連法案（昨年8月成立）の約129時間▽郵政民営化関連法案（2005年成立）の約120時間▽教育基本法改正案（06年成立）の約106時間」⁵⁵が近年の100時間を超える重要法案だという。

では、今法律が消費税増税、教育基本法改正、郵政民営化に匹敵しうる重要法案であったのだろうか。上記3つは、各政権（小泉政権、第1次安倍政権、野田政権）の目玉政策であり、与野党の激しい対立だけでなく、時には与党が分裂するほどの激しい対立を伴う法案であった。今回の法案は、全会一致で可決されている。与野党の激しい対立、与党を分裂させるほどの対立は、なかった。また、審議時間の短さを逆説的に考えると重要法であるがゆえに与野党ともに一刻も早く成立させなければならぬと考えたという解釈が、成り立ちうる。よって、審議時間だけをもって今法律への議論が不十分であったと評価することは、難しい。

（3）法律における学習支援の位置づけ

法律は、16条から成り立っている。1条に「この法律は、子ども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、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため……（中略）……子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする」と記載されている。また、10条には「国及び地方公共団体は、就学の援助、学資の援助、学習の支援その他の貧困の状況にある子どもの教育に関する支援のために必要な施策を講ずるものとする」と記載されている。

つまり、法律から、学習支援事業が、子どもの健やかな育成と教育の機会均等を図るための教

⁵³ 湯澤直美 前掲『『子どもの貧困対策推進に関する法律』の制定経緯と今後の課題』50頁

⁵⁴ 日本経済新聞 2015年4月11日3時30分

(<http://www.nikkei.com/article/DGXXKZO85564170R10C15A4EA1000/>) 2015年7月5日閲覧

⁵⁵ 朝日新聞 2013年12月6日12時33分 (<http://www.asahi.com/articles/OSK201312060006.html>) 2015年7月5日閲覧

育支援における 1 つの方策という位置づけであることを理解できる。

第 4 節 子どもの貧困対策に関する大綱

(1) 成立過程

①成立までの概要

この大綱は、2014 年 8 月 29 日、第 2 次安倍晋三内閣によって閣議決定された。これは、前年 6 月 19 日に制定され、翌年 1 月 17 日に施行された子供の貧困対策の推進に関する法律 8 条に基づき定められた。この大綱が成立するにあたり、「政府は、『子どもの貧困対策に関する検討会』を 4 月から 6 月まで開催しました。……（中略）……子どもの貧困の当事者・支援者・有識者の提言を踏まえ、内閣府や文部科学省、厚生労働省が具体的な施策を検討いたしました」⁵⁶と報じられている。この大綱作りの方針は、2014 年 4 月 4 日の子供の貧困対策会議⁵⁷にて制定された。

法律の施行後、子どもの貧困対策会議（以下、会議）を 1 回、子どもの貧困対策に関する検討会（以下、検討会）⁵⁸を 2014 年 4 月 17 日、5 月 1 日、5 月 22 日、6 月 5 日の計 4 回実施し、大綱を作成した。検討会の主な内容は、官僚からの現行政策の説明⁵⁹、地方自治体からの実施事例報告（東京都荒川区と埼玉県）、構成員・外部有識者からのプレゼン⁶⁰、提言と討議であった。この検討会でまとめられた提言を元に大綱が作られた。つまり、この検討会での議論が具体的な施策である大綱に直結しているということであり、施策を為す上で重要な役割を担ったと評価できる。

②検討会への批判

検討会への批判の 1 つが、法律制定時と同様に審議時間の短さである。会議や検討会の開催期間と回数について、湯澤直美氏は、「自殺対策基本法による大綱策定など他の領域の取組と比較

⁵⁶ あしなが育英会（<http://www.ashinaga.org/news/entry-937.html>）2015 年 7 月 31 日閲覧

⁵⁷ この会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（子供の貧困対策）、文部科学大臣、厚生労働大臣の 5 名で構成される。

⁵⁸ 構成員は、大塩孝江全国母子家庭生活支援施設協議会会長、大山典宏埼玉県福祉部こども安全課養護担当主査、小河光治あしなが育英会奨学課長、新保幸男神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授、末富芳日本大学文理学部准教授、高橋遼平大学生、鉄崎智嘉子全国母子寡婦福祉団体協議会副理事長、道中隆関西国際大学教育学部教授、宮本みち子放送大学副学長、山野則子大阪府立大学地域保険学域教育福祉学類教授の計 10 名。第 2 回から古瀬清美荒川区子育て支援部参事子育て支援課長事務取扱が参加。

⁵⁹ 加藤弘樹内閣府政策統括官付参事官、大谷圭介文部科学省生涯学習政策局参事官、小野太一厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長が説明を行った。他に阪本和道内閣府審議官、岩渕豊子内閣府子ども若者・子育て施策総合推進室長、有松育子文部科学省大臣官房審議官（生涯学習政策担当）、義本博司文部科学省大臣官房審議官（初等中等教育政策担当）、渡辺正実高等教育局学生・留学生課長鈴木俊彦厚生労働省大臣官房審議官（雇用均等・児童家庭局担当）が適宜出席した。

⁶⁰ 外部有識者は、阿部彩国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長、耳塚寛明お茶の水女子大学理事・副学長、幸重忠孝幸重社会福祉士事務所代表、渡辺由美子特定非営利活動法人キッズドア理事長、片貝英行特定非営利活動法人キッズドア事務局長、安藤哲也特定非営利法人タイガーマスク基金代表理事、湯澤直美立教大学コミュニティ福祉学部教授／「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク共同代表であった。

すると、極めて短期間のうちに議論が収束された」⁶¹とし、「より時間をかけた多方面からの議論が必要であったと思われる」⁶²と批判している。子どもの貧困対策に関する検討会の開催回数と開催日時は、構成員の予定等を勘案して予め事務局で決められていたようである。第1回検討会では、加藤弘樹内閣府政策統括官付参事官が「構成員の皆様に、御予定をあらかじめ伺って調整いたしまして、資料5にございますとおり、今後の第4回までの開催日程を組ませていただいております」⁶³と説明し、開催日程と開催回数は、その説明どおりとなった。

湯澤氏が引き合いに出した自殺対策基本法と自殺総合対策大綱では、法律が2006年10月28日に施行され、旧大綱⁶⁴が2007年6月8日に閣議決定された。法律施行から、大綱の策定・閣議決定までの期間は、自殺総合対策大綱と子供の貧困対策に関する大綱ともに7ヶ月程度と、さほど変わりはない。しかし、自殺総合対策大綱の策定までに自殺総合対策の在り方検討会が8回、自殺総合対策会議が3回開催された。少なくとも子供の貧困対策に関する大綱よりも自殺総合対策大綱の方が、より多くの識者からの意見収集ができた可能性がある。

また、会議全体として駆け足感、拭えない。プレゼン時間は、5～10分であり、プレゼン担当者は、駆け足でプレゼンを行っていた⁶⁵。次章で述べるように構成員の一人であった末富芳氏が、大綱策定に関しての議論が十分だったかどうか疑問を呈している。

もう一つ、この検討会が提言機関として機能を十分に果たしていないのではないかという点が考えられ得る。政策を論ずる際、常に付いて回る問題が、予算との関係である。例えば「仮に10年後に子どもの貧困率を5%下げるとして、現行政策Aを1000億円拡充させ、新しい政策Bを2000億円行うことが必要でしょう」といった具体的な政策とそれに伴う予算措置の提言が全くされていない上に、議論もされていない。更に、法律制定時から懸念されている日本政府としての「子どもの貧困の定義」も提言されていない。

子どもの貧困対策が、内閣府、文部科学省、厚生労働省と省庁を横断して行われているにもかかわらず、当時の下村博文文部科学大臣、田村憲久厚生労働大臣は、一度も出席していない。無論、両大臣とも子どもの貧困対策以外にも取り組むべき重要課題があるため、全ての検討会等に出席することは、物理的に難しい。また、第1回会議で決定された子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱作成方針の3項に「内閣府特命担当大臣の下で」との記載があるように、内閣府特命担当大臣が中心となるべきなのかもしれない。ならば、副大臣、大臣政務官といった政府三役、もしくは与党の担当政策部署⁶⁶の誰かが出席し、政権として子どもの貧困対策に取り組む姿勢を示すべきである。担当官僚が出席していれば良いというのではなく、国民の代表である政治家がきちんと政府としての姿勢を示すべきだった。

構成員や外部有識者の中に一部を除き行政経験者が不在である。その上、プレゼンや自由討議の際に出席した官僚が全く意見をしていない。構成員などから出た提言のつぎはぎを行い行政文章として最低限文言の修正が行われただけではないだろうか。

このように筆者が懸念を示すには、2点理由がある。1つが、具体的な政策や予算措置を議論

⁶¹ 湯澤直美 前掲「子どもの貧困対策推進法の施行と大綱策定」4頁

⁶² 湯澤直美 前掲「子どもの貧困対策推進法の施行と大綱策定」6頁

⁶³ 第1回子どもの貧困対策に関する検討会議事録5頁

⁶⁴ 自殺総合対策大綱は、2010年8月28日に大規模な改定がされたため、以前の大綱を旧大綱と表記する。

⁶⁵ 構成員から度々、時間について短い旨の発言があった。

⁶⁶ 自由民主党であれば、政務調査会の内閣部会、文部科学部会、厚生労働部会など。

しなければ、大綱から実際の施策に反映される際、構成員の思いや提言を彼らの意図どおりに反映されるか不透明になるという理由。2 点目が、政治の世界、官僚の世界は、その世界に携わらない人間にとって、全く異質な空間であり、政治家や官僚たちが話す用語（いわゆる永田町用語、霞ヶ関文学）の 1 つ 1 つを理解しなければ政策を提言・実行することは不可能に近いという理由である。これについて竹中平蔵氏は、「普通の人にとっては、政策についてのジャーゴンほとんど意味不明です。……（中略）……いかに官僚達を中心とした少数の人たちだけが、政策を扱ってきたかということを示しています」⁶⁷と指摘している。

当事者の大学生から事情を聞くことも大切なことだ。しかし、この検討会は、大綱を練り上げるための検討会である。官僚が沈黙し、行政経験者も不在の中、子どもの貧困を削減する「現実的な」提言や「野心的な」提言が行われたのであろうか。内閣府は、構成員や外部有識者がどのような基準に基づいて人選が行われたのか明らかにしていない。これらの懸念は、大綱の制定、大綱から実際の施策に反映される際に表面化する。

③検討会における学習支援事業の検討

検討会において学習支援に関する検討は、第 1 回と第 2 回の検討会にて行われた。そこでは、実施形態の異なる埼玉県と東京都荒川区の職員から、その実施内容の説明と質疑応答が行われた。

埼玉県の事例は、第 1 回検討会において埼玉県福祉部こども安全課養護担当主査の大山典宏氏によって説明された。大山氏の説明の後、大塩氏、末富氏、道中氏、山野氏から質問が挙げられた。荒川区の事例は、荒川区子育て支援部参事子育て支援課長事務取扱の古瀬清美氏によって説明された。その後、小河氏からのみ質問が挙げられた。

これらの質疑は、実施事業の概要を知るための質問であった。また、他のプレゼンターや議題があったため、学習支援についての議論に多くの時間を割けられてはいない。しかしながら、大綱の内容には、この 2 つの自治体の事業内容が先例として反映されている

(2) 大綱の内容

①具体的な数値目標の設定

法律制定時に議論の一つとなった数値目標は、大綱の第 3 子供の貧困に関する指標に掲載された。そこでは、13 の指標を掲げている。これは、子供の貧困対策の推進に関する法律 8 条に基づいて制定された。指標を設けたことについては、一定の評価がある一方、その数値の削減目標が記載されなかったに対する批判がある。末富芳氏は、「今後の政府の子どもの貧困に対する取り組みが曖昧になってしまうという点で 5 年程度を目途に行われる改訂時に盛り込まれるべきポイントといえます」⁶⁸と批判している。

大綱の第 4 指標の改善に向けた重点施策では、指標の改善に向けた具体的な施策を「図る」ことや「向上」させることは、明記されている。しかし、その施策を実施して何年までに何%の削

⁶⁷ 竹中平蔵『改革はどこへ行った？民主党政権にチャンスはあるのか』（東洋経済新報 2009 年）106 頁

⁶⁸ 末富芳「子どもの貧困対策と学校の役割 - 学校を子どもの『良い人生』のためのプラットフォームに -」『学校事務』2015 年 2 月号（学事出版 2015 年）11～12 頁

減といった具体的な「目標」がない。

検討会において、阿部彩氏と末富芳氏が数値目標について指摘をしている⁶⁹。しかしながら、検討会全体を俯瞰した時、指標の具体的削減目標に関しての発言やプレゼンテーションは、この2人の発言だけであった。検討会では、自治体で行われている対策事例や子供の貧困状況、子供の貧困に関する指標を何にするか、どのような政策が望ましいのかが議論の中心となっていた。議論の途中で宮本みち子座長が議論の時間を気にする発言を繰り返していたことから考えると議論の日数や時間により、指標の具体的削減目標まで議論が回らなかった。

②「子どもの貧困」の定義

法律制定時にもう一つ議論となった「子どもの貧困」とは何かという定義については、今回の大綱では明記がされなかった。しかし、第3に記載されている数値目標から、政府が考える「子どもの貧困」を推察することができる。

第3で掲げられた13項目の内、「生活保護世帯」に関する項目が4つ⁷⁰、「ひとり親」に関する項目が3つ、⁷¹「相対的貧困率」に関する項目が2つ⁷²ある。つまり、政府が「子どもの貧困」もしくは「貧困」を主に「生活保護世帯」と捕らえていることを理解できる。また、それは大綱に掲げられた具体的な対策においても理解ができる。

③具体的な施策

大綱の第1には、「いわゆる子供の貧困対策を総合的に推進することが何よりも重要である。いわゆる貧困の連鎖によって、子供たちの将来が閉ざされることは決してあってはならない」と記載されている。そして、具体的な施策として、大綱の第4指標の改善に向けた当面の重点政策では、「教育の支援」、「生活の支援」、「保護者に対する就労支援」、「経済的支援」、「その他」の5つが掲げられている。そのうち、「教育の支援」では、「学校をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策の展開」、「貧困の連鎖を防ぐための幼児教育の無償化の推進及び幼児教育の質の向上」、「就学支援の充実」、「大学進学に対する教育機会の提供」、「生活困窮世帯への学習支援」、「その他の教育支援」の6項目が掲げられている。ここから、大綱で掲げられる政策は、総合的な貧困対策の一つであること、貧困の連鎖を防止するためのものであることが理解できる。

「生活困窮世帯への学習支援」では、「生活保護世帯の子供を含む生活困窮世帯の子供を対称に、生活困窮者自立支援法に基づき、平成27年度から、地域での事例も参考に、学習支援事業

⁶⁹ 阿部氏が第2回検討会にて「貧困の削減を数値目標を定めている国は、もう既に先進諸国では、ほとんどの国であるということ。……（中略）……子どもの貧困の政策目標を定めている国も相当あるということです。ですので、これはある意味で、非常に日本のお手本になるのではないかなと思っています」、末富氏が第4回検討会にて「指標を設定して数値目標を設定すると書いてあるのですが、子どもの貧困の改善状態に関する数値目標を設定しないと、現状何%ですぬに になってしまうので、子どもの貧困状況を改善していくための指標という位置づけを明確にするように文言を修正いただければと思います」と発言している。

⁷⁰ 「生活保護世帯に属する子供の高等学校進学率」、「生活保護世帯に属する子供の高等学校等中退率」、「生活保護世帯に属する大学等進学率」、「生活保護世帯に属する子供の就職率」。

⁷¹ 「ひとり親家庭の子供の就園率」、「ひとり親家庭の子供の進学率および就職率」、「ひとり親家庭の親の就業率」。

⁷² 「子供の貧困率」、「子供がいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率」。

を実施する」と記載されている。ここから、この大綱に掲げられた政策が、法律を根拠としているのではなく、個別の法律 - この場合、生活困窮者自立支援法 - を根拠として実施されるということが理解できる。すなわち、大綱が法律を根拠としながら、大綱の中身は、既存の個別の法律を根拠としているのである。ここにある「地域」は、具体的には検討会で質疑がなされた埼玉県と東京都荒川区を指している。

そして、この学習支援事業は、ボランティアに頼ることを前提とする施策であることが明確にされた。大綱には、「また、児童養護施設等で暮らす子供に対する学習支援を推進するとともに、ひとり親家庭の子供が気軽に相談できる児童訪問援助員（ホームフレンド）の派遣や学習支援ボランティア事業を通じ、子供の心に寄り添うピア・サポートを行いつつ学習意欲の喚起や教科指導等を行う」と記載されている。この学習支援事業におけるボランティアが有償か無償かは明確にされていないものの、ボランティアを活用すると決められた以上、ますますボランティアの継続性や募集は、事業の継続性に直結する問題となったとみなすことができる。

(3) 大綱を受けての予算の反映

①平成 27 年度（2015）予算

「大綱を踏まえた平成 27 年度（2015）概算要求について（内閣府・文部科学省・厚生労働省）」によると教育の支援 3339.7 億円（ソーシャルワーカーの充実 13.2 億円、高校生等小額給付金 116 億円、所得連動型奨学金 3196 億円、学習支援 13.5 億円）、保護者への就労の支援 2.3 億円、官公民の連携プロジェクト・国民運動の展開 2 億円、以上約 3300 億円強が子供の貧困対策として概算要求された。

平成 27 年度（2015）予算では、全ての予算が縮減された。例えばソーシャルワーカーの充実における概算要求では、1466 人から 4141 人への増加、内 700 人が貧困対策のための新規配置だったのに対し、平成 27 年度（2015）予算では、2247 人、内 600 人の貧困対策用新規配置となった。また、金額については明記されていないが、概算要求の 13.2 億円から大幅に縮減されたことは容易に想像できる⁷³。

②過去の予算との比較

今回の大綱を受けての国の対策が子供の貧困削減にどれほど効果的か別途検証が必要である。一方で、過去の対策や予算と比べて今回のそれがどれくらい充実したのだろうか。例えば、スクールソーシャルワーカーに関する予算は、平成 20 年度（2008）予算に初めて登場し、以後、予算措置が継続されている。平成 20 年度（2008）スクールソーシャルワーカー活用事業は、15 億 3792 万 1 千円であった。これ以後、一時期を除いてほぼ一貫して増額されている⁷⁴。では、

⁷³ 概算要求では「スクールソーシャルワーカーの配置拡充」という項目に要求額が掲載されていたが、予算では掲載されていない。その一方、「スクールソーシャルワーカーの配置拡充」の上部項目である「いじめ対策等総合推進事業」の総額は掲載されている（66 億円→49 億円）

⁷⁴ 2009 年度学校・家庭・地域の連携協力推進事業 142 億 61 万円、2010 年度 130 億 9300 万円、2011 年度 94 億 5000 万円、2012 年度 85 億 1600 万円、2013 年いじめ対策等総合推進事業 47 億 6400 万円、2014 年 47 億

その予算措置に伴う実際の配置人数や配置地域は、どうであろうか。平成 20 年度（2008）予算では、141 地域に配置するとの記述にとどまっていたが、以後、一貫して配置人数、配置地域が拡大し続けている⁷⁵。

以上から、スクールソーシャルワーカーの事業自体は、2008 年度より、政権が変わろうとも一貫して拡充され続けているのである。そして、これまでの平成 20 年度（2008）予算から平成 24 年度（2012）予算までの予算・人員配置の伸び率と、法律・大綱が制定された平成 25 年度（2013）から平成 27 年度（2015）のそれを比較すると、明らかに後者が大きいことがわかる。また、平成 27 年度予算と平成 26 年度予算の増額幅を見比べると、例えば「いじめ対策等総合推進事業」では、平成 26 年度（2014）予算の前年度よりの増額が 1 億円満たないのに対し、平成 27 年度（2015）予算のそれが 1 億円強と増額幅は、増している。つまり、法律・大綱が制定されたことを契機に、それまでの政策が拡充しているということである。

③学習支援事業の予算

①と②から考えると、学習支援事業の予算も概算要求通りの予算にはならないものの、例年に比べて増額されている可能性がある。「大綱を踏まえた平成 27 年度（2015）概算要求について（内閣府・文部科学省・厚生労働省）」では、概算要求額は不明であった。概算要求については、「年末までの予算編成過程で検討」⁷⁶とされている。そして、厚生労働省「生活困窮者自立支援法関係の予算等について」によると、平成 27 年度の予算は、約 19 億円である。国庫負担が 2 分の 1 となっているため、総事業費は、約 38 億円となった。

概算要求されなかった背景は、不明である。厚生労働省が検討した予算要求額に比べ、予算額は、減額されている可能性が高い。しかし、学習支援の実施自治体が 2014 年度の 184 自治体から、324 自治体へと拡大していることから、他の事業予算と同様に昨対比においては、予算額は、増額されている。

（4）大綱への批判

大綱への批判は、端的に言えば「抜本的対策になってない」という批判である。山野良一氏は、「ほとんどの施策は、これまで実施されていたり、すでに改善に向けて政府内で議論がなされてきたものばかりです。それらを少し拡充しようという範囲にとどまっているように映ります。さらに言えば、現在の予算措置の範囲内、あるいは少し増額すればできる範囲内の施策を羅列したようにしか見えないのです」⁷⁷と批判している。

また、貧困削減の数値目標に盛り込まれなかったことに対する批判がある。阿部彩氏は、「すでにあった施策ばかりが並んで目新しいものはなかった。具体的な貧困削減目標もないうえ、現

9700 万円、2015 年 49 億 4800 万円である。

⁷⁵ 2009 年 65 箇所 1040 人、2010 年 66 箇所 1056 人、2011 年 106 箇所 1096 人、2012 年 108 箇所 1113 人、2013 年 1355 人、2014 年 1466 人、2015 年 2247 人。

⁷⁶ 内閣府・文部科学省・厚生労働省「大綱を踏まえた平成 27 年度（2015）概算要求について（内閣府・文部科学省・厚生労働省）」1 頁

⁷⁷ 山野良一 前掲『子どもの貧困を押しつける国・日本』237 頁

金給付については『検討する』という言葉も盛り込まれていない」⁷⁸と批判している。

更に、子供の貧困対策として奨学金事業に予算が偏重しているとの批判もある。この点について、中嶋哲彦氏は、政府の子どもの貧困対策の動向を見守るポイントとして、「学歴獲得による貧困からの離脱に偏重することなく、子どもの日常生活における物質的・文化的剥奪や社会的排除・孤立を取り除くための総合的対策」⁷⁹を挙げていた。平成 27 年度（2015）における子供の貧困対策としての概算要求約 3344 億円の内、所得連動型奨学金は、3196 億円である。実に 95% 強が奨学金事業なのである。今回の予算は、中嶋氏が批判したような学歴獲得への偏重が如実に表れた。その上、現行の奨学金制度は、その負担が学生にとって大きな重荷になり、卒業後の進路や生活に多大な影響を与えていることは、既に指摘されている。

これらは、明確な削減目標がないが故の「とりあえず」の予算の積み増しなのだろうか、はたまた今までできなかったことや積み増しできなかったことを「子どもの貧困対策」を錦の御旗にすることで「ようやくできた」のだろうか。そして、これらが有効かどうかは、来年の国民生活基礎調査や次回の大綱改訂の際に大綱の掲げた指標の改善具合を見るまで、待たねばならない。

今回の大綱には、様々な批判があるものの、検討会を開いた時点で既に決着が着いていた。つまり、本節第 2 項で示したように、行政経験者不在の中で作成された大綱案では、官僚に都合の良いように扱われてしまうのである。

第 5 節 学習支援の政策的立ち位置

前節までで確認できるように子どもの貧困対策における学習支援の政策的な立ち位置は、第 1 に子どもの健やかな育成と教育の機会均等を図るための教育支援であること。第 2 に総合的な貧困対策の一つであること、貧困の連鎖を防止するための政策であること。第 3 に生活困窮者自立支援法 - を根拠として実施される政策であること。第 4 にボランティアの参加を前提とした政策であること。以上の 4 つを理解できる。

特に貧困の連鎖の防止については、経済政策だけでは解決が難しい問題であるため、この学習支援にかかる期待と責任は大きくなる。なぜなら、生活保護受給世帯の子どもにとって、経済政策は、ほとんど関係ないからだ。生活保護受給資格に、全国的な基準がないが、稼働能力の有無は、決め手の一つである。例えば、傷病によって働けないことや高齢により働き口がなくなってしまうことは、稼働能力の欠如と判断されやすい。そして、子どもを持つ親は、比較的年齢が若いため、年齢によって稼働能力が欠如していると判断されにくい。比較的若い人間が稼働能力を有していないと判断される場合、重篤な傷病を抱えている場合が多い。総務省は、「被保護世帯数（1 か月平均。以下、本項目(ア)について同じ。）は、平成23 年度149.2 万世帯で14 年度（約 87.0 万世帯）の約1.7倍に増加しており、世帯類型別にみると、『高齢者世帯』が最大で約63.6 万世帯、次いで『障害者・傷病者世帯』が約48.9 万世帯となっている」⁸⁰と発表している。

つまり、傷病等で親が働くことができないなら、子どもにとって、景気の好転による雇用や賃金の回復は、子どもの時点ではほとんど関係ない。すなわち、経済政策だけでは子どもの貧困を

⁷⁸ 週刊東洋経済（東洋経済新報社 2015 年 4 月 11 日）73 頁

⁷⁹ 中嶋哲彦 前掲「貧困を理由に誰ひとり排除しない教育制度を目指して」18 頁

⁸⁰ 総務省『平成 26 年度生活保護に関する実態調査』18 頁

救うことはできないのである。「健康上の理由で働けない」について、竹中氏は、健康上の理由で働けないことによる貧困について、「これは生活保護でカバーすべき領域です」⁸¹としていることから、生活保護受給世帯に向けて経済政策によらない対策は、実情に沿っていると言える。

更に日本国憲法 26 条 1 項には、「すべての国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と記載されている。これについて、野畑健太郎氏は、「教育を受ける権利は……（中略）……今日では『子どもの学習権』を保障するものと解されている」⁸²と指摘している。また、児童に関する権利条約 27 条 1 項には「締約国は、児童の身体的、精神的、道徳的及び社会的な発達のための相当な生活水準についてのすべての児童の権利を認める」と定められている。わが国は、児童に関する権利条約を 1994 年に批准している。つまり、わが国は国内的にも国際的にも、子どもの学習権を保障するために必要な措置を取らなければならない。このことから、学習支援事業の第 5 の位置づけは、子どもの学習権を保障するための政策だと理解できる。

第 6 節 最新の政策動向

法律や大綱で一定の政策が実現したものの、数値目標、子どもの貧困の定義、あるいは期待された抜本的な政策が抜けていた。しかし、政府は、1 億総活躍社会に向けて、子どもの貧困の定義となりうる指標の調査を開始するという。

毎日新聞は、「子供の貧困対策を巡り、政府は、食事の回数や虫歯の数といった子供の生活実態に関する初の全国的調査を実施する方針を固めた。生活保護世帯の進学率などのデータはあるが、生活や学習の実情は十分につかめておらず、効果的な支援が難しい状況にある。事情は地域ごとに異なるため、全国一律ではなく各市区町村に実施を促す。併せて調査を踏まえた自治体の事業に助成も行。政府の 1 億総活躍社会に向けた緊急対策に盛り込み、補正予算案に調査費などを盛り込む」⁸³と報じた。ここに報じられている子供の生活実態に関する調査項目は、いわゆる剥奪指標のことである。

すなわち、英国のように相対的貧困率と剥奪指標を組み合わせた子どもの貧困の定義や数値目標による政策が実現するかもしれない。今後、どのような調査項目になるのか、それがどのように使用されるかなど注視していかなければならない。

第 2 章 相模原市若者すだち事業とその継続性

前章にて学習支援事業の政策的位置づけを明らかにした。本章では、その位置づけを念頭に、現状の予算措置で、どのように事業の継続（ボランティアの継続）を確保するのかについて、相模原市の事業内容と大学生ボランティアのインタビューから論じていく。

⁸¹ 竹中平蔵 前掲『改革はどこへ行った？民主党政権にチャンスはあるのか』60 頁

⁸² 野畑健太郎・池田実 前掲『テキストブック日本国憲法』180～181 頁

⁸³ 毎日新聞 2015 年 11 月 21 日 (<http://sp.mainichi.jp/select/news/20151121k0000e040191000c.html>) 2015 年 11 月 22 日閲覧

第1節 学習支援事業の全国的な成果と課題

(1) 全国調査

法律施行後の2014年3月に厚生労働省は、2013年度に関しての全国調査を公表した。この調査の目的を厚生労働省は、「全国の市区町村の状況を明らかにし、『貧困の連鎖』防止に向けた有効な支援策を検証すること」⁸⁴、「子ども・若者への貧困の連鎖を防止するための生活困窮家庭の子どもへの学習支援事業の具体的な実施体制、方法等に関するノウハウを蓄積すること」⁸⁵としている。つまり、調査の目的は、大綱の作成のためだと理解できる。しかし、検討会でこの報告書が検討されることはなかった。この調査では、13のモデル事業実施自治体⁸⁶に対してアンケート調査と電話調査を行い、その事業内容や効果などを報告している。

一方、民間企業や研究者らが行った全国規模の調査も存在する。三菱総研が行った調査⁸⁷と「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワークが行った調査⁸⁸がある。前者は、全国30自治体を事例に挙げ、事業の概要、効果、その自治体独自の工夫、課題等を列挙している。後者は、自治体ではなく、直接学習支援を行っている36個の団体に対してのアンケート調査である。

(2) 全国的な成果

3つの報告から、このような生活保護受給世帯の子どもに対する学習支援には、大きく2の成果が確認される。1つ目は、高校や高等教育機関等への進学、学習意欲の向上や不登校・引きこもり児童・生徒の復学など学習面での成果がある。2つ目は、学習面以外の成果、特に広い意味での「居場所」形成の成果である。

(3) 全国的な課題

全国的な課題として三菱総研が、参加者の募集について、対象者の設定について、ボランティアの募集についてなどを主な課題として挙げ、なくそう！子どもの貧困全国ネットワークは、財政、担い手、参加者、会場確保、組織化など8項目に課題を分類した。

厚生労働省の調査では、支援対象の子どもの積極的な参加が得られない、事業に関わる人員が不足している、支援対象の子どもの保護者の積極的な協力が得られないなど10個の課題が挙げられている。10個の課題のうち、支援対象の子どもの積極的な参加が得られない、事業に関わる人員が不足している、支援対象の子どもの保護者の積極的な協力が得られない、子どもの居住地と学習支援拠点が遠い（便利な交通手段がない）が上位として挙げられた。

⁸⁴ 厚生労働省『「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』7頁

⁸⁵ 厚生労働省 同書 41頁

⁸⁶ 東京都国分寺市、神奈川県相模原市、福井県、岐阜県など。

⁸⁷ 三菱総合研究所人間・生活研究本部『「生活困窮世帯の子どもへの学習支援事業」- 実践事例集 -』（平成27年〔2015年3月〕）

⁸⁸ 「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク『学びサポート実態調査報告書』（2012年3月）

第2節 相模原市若者すだち事業

前節で、全国的な成果と課題を確認した。相模原市は、全国的な傾向とどこが同じなのか、そしてどこに独自性があるのかについて、事業内容を追いながら照らし合わせていく。

(1) 若者すだち支援事業の概要

①概略

若者すだち支援事業とは、2010年8月より始まった生活保護受給世帯の中学生を対象とした学習支援事業である。健康福祉局福祉部生活支援課が実施部署となり、NPO 法人文化学習共同ネットワークが随意契約によって実際の学習支援を行う。この事業は、子ども・若者支援事業の一部であり、この事業の他に高校生支援プログラム、高校中退・ひきこもり等の若者を支援するプログラムがある。また、予算は、生活保護費の中の自立支援推進事業となる。

②事業開始の背景

相模原市における生活保護受給率は、年々上昇していた。相模原市の平成25年度版統計白書によると、生活保護率は、2005年度の0.922%から2009年度1.344%まで上昇していた。当然これに伴い、生活保護世帯に属する子どもの数も上昇していた。相模原市でも全国の傾向と同様に生活保護世帯の子どもの高校進学率は、受給していない一般の家庭と比べて低い傾向が明らかとなっている⁸⁹。

中卒と高卒とでは、その後の将来における所得に大きく開きがあることは、既に厚生労働省の様々な統計調査⁹⁰から明らかである。貧困問題では、当人の貧困状態はもちろん、世代間にまたがるその連鎖性も問題視されている。相模原市は、本事業の目的を「全日制高校への進学の促進、安定した高校生活の確保、高校卒業後の継続的な就労促進、社会との関わりについての環境整備を行いながら、世代間生活保護からの脱却と社会的な自立を目指す」⁹¹としている。よって、この事業は、生徒の高校進学を支援による貧困の連鎖を断ち切る事業であることを伺える。

(2) 事業の内容

①参加生徒

本事業は、まず南区におけるモデル事業からスタートしている。2010年5月に2010年度相模原市南生活支援課「若者すだち事業」計画に基づき、南生活支援課とさがみはらサポートステーシ

⁸⁹ 平成21年度の市内の高校進学率が、96.2%に対し生活保護受給世帯の子どもの高校進学率は、約76%であった。

⁹⁰ 国民生活基礎調査、賃金構造基本統計調査。

⁹¹ 相模原市健康福祉局福祉部地域福祉課『生活保護の自立支援の取り組み～地域の諸団体と連携・協働による支援拠点と社会的な居場所づくり～』(厚生労働省第102回市町村職員を対象とするセミナー2014年2月21日)

ョンは、事業のあり方を検討し、同年8月に「中3勉強会」を開設した。

開設当初の生徒数は、7名であったが、二学期開始後に増加し、最終的に13名となった。2011年では、実施を全区に拡大し、参加人数は35名であった。平成24年度には、3区に加えて、津久井地域でも実施し、参加人数は、36名であった。2014年度には3区5会場で実施され、参加人数は79名となった。

②予算措置

本事業の予算は、民生費に該当する。民生費の中にある生活保護費の自立支援事業に分類される。また、NPO法人文化学習共同ネットワークとの随意契約によって運営がなされているため、実際の予算措置は、随意契約の金額である。

相模原市の地方自治法施行令第167条2台1項3号及び4号以外に係る随意契約書の公表調書⁹²によるとNPO法人文化学習共同ネットワークとの随意契約は、184万9643円（平成22年度）、1010万8421円（平成23年度）、3912万444円（平成25年度）、6958万8691円（平成25年度）、8053万6492円（平成26年度）となっている。

平成26年度（2014）予算によると民生費は、1101億1294万9千円であった。この内、国庫からの支出が35.2%、神奈川県からの支出が8.4%であった。そして、自立支援事業は、4億672万8千円であった。この内、神奈川県からの支出は、99%の4億631万3千円であった。この割合は、例年ほぼ同額で推移している。

すなわち、この若者すだち支援事業は、県からの財政出動によって賄われている事業なのである。また、参加する生徒の増加に対応して予算が増額され続けている。相模原市の自主財源で行われていないものの、毎年安定して増額されている。

③事業の効果

相模原市も全国的な成果と同様に学業面と学業以外（居場所面）での効果が認められる。2010年度の参加生徒13名の進路の内訳は、全日制高校進学者7名、定時制4名、各種学校1名、進路未定1名であった。割合をみると実に参加者の92%が高校などへの進学を果たしている。平成21年度の相模原市における生活保護受給世帯の進学率（76%）と比較すると、本事業が生活保護世帯の子どもの進学率に好影響を与えていると評価できる。

また、単なる進学率向上だけではなく、子どもにとって「居場所」の役割を果たしている。スタッフの1人である篠崎修氏は、「回を重ねるうちに、学生たちからの悩みが率直に出されるようになった。『相談を受けたけど、どう答えていいのかわからない』……（中略）……『結局、勉強と関係ない話を聞くだけで終わってしまった』など」と記し、この事業において、生徒だけでなく学生も学んでいるとしている。注目すべきは、学生の悩みが「勉強」ではなく、ほぼ「プライベート」に関わる事だということである。つまり、生徒にとってボランティアの学生が心許せる「良き話し相手」であり、勉強会は、家庭や学校とも異なる「居場所」としての機能を果た

⁹² 相模原市「地方自治法施行令第167条2台1項3号及び4号以外に係る随意契約書の公表調書」
（<http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/keiyaku/012398.html>）2015年10月20日閲覧

している。

相模原市では、本事業を「南区で実施した若者すだち支援事業のモデル実施では、中学3年生の高校進学支援と居場所づくりで成果が認められた」⁹³と評価している。学業だけでなく「居場所」としての機能も成果として認められている。また、学業面と学業以外（居場所面）2点に加えてもう1つ成果がある。それは、「危機の事前察知」である。運営スタッフの篠崎修氏は、「（我々が掴んだ情報により）命の危機から救われたケースがあります。非常事態というケースもたまにあります。それは、行政が我々の掴んだ情報で、動いて対処します」⁹⁴と答えている。また、勉強会でボランティアが子どもから聞きだした情報は、報告書として各福祉課に提出される仕組みが整われている。これについて、福祉課職員の一人は、「ケースワーカーは、子どもが学校に通っているため、その状況を把握しにくい。しかし、ここで掴みきれない情報を把握することができる」⁹⁵と証言している。以上の証言と制度から、単なる学習会の枠を超えて、この勉強会は、情報収集・情報補完の役割を担っていると評価できる。

④人員

学習支援に携わる人員については、雇用関係があるスタッフ（元教員のコーディネーター）が12名、雇用関係のないボランティアが80名いると報告されている⁹⁶。しかしながら、このうち何名が実際に参加しているのかは、不明である。また、雇用関係のあるスタッフは、どのような雇用関係で給金の額も不明である。

筆者は、2015年10月16日に相模原市行政資料コーナーと相模原市健康福祉局福祉部に人員について上記のことを問い合わせたところ、そのような資料が存在しない旨を返答されている。

（3）事業内容

①1年間の流れ

普段は、週に1回、開催されるが、高校受験の本番が近づくと中学3年生限定で週に複数回、開催される。平成26年度は、196日間開催された。また、夏合宿や芋ほりやクリスマス会など定期的に時季に合わせたイベントが開催される。

②1日の流れ

17時～17時半にスタッフとボランティアが集合し、会場設営、打ち合わせ、その日来る子どもの情報共有を行う。子どもが教室に着てからのタイムスケジュールは、18時～18時45分学習、18時45分～19時休憩、19時～19時45分学習、19時50分ごろ帰宅となっている。その後、スタッ

⁹³ 平成23年度（2011）相模原市『健康福祉局運営方針』3頁

⁹⁴ 2015年9月29日のインタビューより。

⁹⁵ 2015年9月29日のインタビューより。

⁹⁶ 厚生労働省 前掲『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 61頁

フとボランティアによる報告書の作成、情報の共有、片付けが行われ、全て終了し帰る時間は、20時半ごろである。

事前の打合わせは、全スタッフ・ボランティアが、全生徒の情報を共有するという場というよりも、一部の要注意生徒に関する情報や今後の定期イベントなどの連絡の場である。また、事後の情報共有は、一定のボランティアが複数のグループに分かれて、その場のグループ内でボランティアが担当した生徒の情報を共有することである。つまり、全スタッフ・ボランティアが、その日の内に全生徒のその日の情報を共有するのではない。

③学習内容

学習内容は、参加生徒によって学力が違う為、学習する内容も多岐に渡っている。比較的低い学力、とりわけ小学生の段階で躓いている生徒もいる。一方で9月末の段階で高校受験の過去問をこなす生徒もいる。全体的には、学習よりもボランティアと話をしている時間の方が長い。

学習教材は、国語、英語、数学、理科、社会の他、全教科が備えられている。基本的にボランティアは、生徒が持ってきた課題、宿題あるいは生徒がやりたい教科科目を教える。つまり、学校や学習塾のように、教える側が、教わる側の状態や要望を加味して何を教えるのか予め考えることはない。

(4) 課題

①全国的傾向との比較

相模原市も全国的な傾向とどのように、人員不足、支援対象の子どもの捕捉不足、支援対象の不明確さ、高校との連携・卒業後のフォローを挙げられる⁹⁷。一方で、子どもの居住地と学習支援拠点が遠い（便利な交通手段がない）ことや会場確保の困難さは、相模原市においては報告されていない。

②人員不足

人員不足には2つの種類が存在する。運営を担うスタッフが不足している場合と直接子どもの支援を担うボランティアの不足である。運営スタッフは、相模原市の場合、コーディネーターとして教員OBが担っている。一方で直接子どもの支援を担うボランティアは、近隣の大学生が担っている。

相模原市南福祉事務所南生活支援課保護一班担当課長森田康資氏と自立支援推進班主事井上雄輔氏は、本事業の課題として「子ども以外の点では、ボランティアを継続的に確保することと、その質を担保すること」⁹⁸としている。また、篠崎修氏へのインタビューにおいても、ボランテ

⁹⁷ 厚生労働省 前掲『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』64頁

⁹⁸ 森田康資・井上雄輔「相模原市における生活保護の学習支援の取り組みについて」『「生活と福祉」№692（全

ィアの確保は課題であるとしている。

清水貴之氏と篠崎修氏は、「教室せいの事態と過程状況とを考え合わせると、週1回2時間程度では学力の回復にはほど遠い」⁹⁹としている。事業開始から5年余り経過し、実施地域、参加生徒が増加しているものの、週1回2時間程度という頻度は、全く変化していない。つまり、開催頻度を増やせない理由の1つにボランティア不足が考えられる。事業の継続性や拡大を考慮するとボランティアの充足は、喫緊の課題だ。

③参加生徒の確保

参加性との確保の課題は、全国的な課題と同様、参加していない子どもにどのようにアプローチをするか、どのように参加を促すかである。森田康資氏と井上雄輔氏によると、「この勉強会の参加率はだいたい三割程度」¹⁰⁰だという。

残りの7割の家庭は、どのような事情で参加を断るのだろうか。ある、支援課職員は、「そもそも学力的に支援を必要としない生徒も存在します。しかし、現状に危機感が無い保護者によって断られるケースが多い。参加の促し方を工夫していく必要があります」¹⁰¹と証言する。また、保護者が、何らかの傷病を抱えているケースは多いという。特に精神疾患を抱える保護者に対して、そもそもの連絡を取ることが難しいという。

3つの報告書の中では、参加生徒の確保が困難と言う課題が示されているものの、「本事業における工夫」などの欄に確保の工夫について書かれている自治体は、少ない。しかしながら、相模原市では、福祉課のケースワーカーが担当する家庭に訪問し、参加を促す方法を取っており、年々、参加者が増加していることから、この方法は、効果的だと評価できる。

④支援対象の不明確さ

支援対象の不明確さとは、対象者を生活保護世帯以外に広げる際、どこまでが「生活困窮家庭」か、線引きが曖昧なため、広報や参加者募集が難しいことが1つ。もう1つは、対象学年をどこまでにするのかという課題である。

1点目の課題については、つまるところ「貧困」の定義が為されないが故の当然の結末である。法律や大綱で定義を回避してしまったため、地方自治体に影響が出ている代表例であると評価できる。

2点目については、一部の地域（南区）にて、この事業を卒業した高校生を中心に高校生への支援も執り行われている。しかし、未だ全区で実施しているわけではない。また、参加する高校生の人数も中学生の人数に比べて極めて少数である。全日制に通う高校生の場合、勉強会が行われている時間帯には参加できない可能性が高いが、参加性との進学先の6割強が定時制・通信制高校であることを考慮すれば、見直しの余地はあると判断できる。

国社会福祉協議会（2013年）14頁

⁹⁹ 清水貴之・篠崎修「生活保護世帯の子どもたちに夢と希望を～相模原市とNPO協働事業『中学生の学習支援』～」『』6頁

¹⁰⁰ 森田康資・井上雄輔 前掲「相模原市における生活保護の学習支援の取り組みについて」14頁

¹⁰¹ 2015年9月のインタビューより。

⑤高校との連携・卒業後のフォロー

高校との連携・卒業後のフォローに関して、相模原市は、「継続した支援に取り組んでいるが、今後は、市内からの進学率の高い定時制・通信制高校との連携を強化し、中学卒業後のフォローも充実させる必要を感じている」¹⁰²と述べている。これについて、スタッフの篠崎氏は、「通信では完全にダメ。独学ではダメ。もともと学力がないのだから、レポートなんて書けない」¹⁰³と、通信高校に進学した生徒の学力不足を念頭に支援の必要性を指摘している。しかし、残念ながら現時点では連携の必要性を感じながらも、手を打てていない状態である。

第3節 インタビュー

(1) 大学生ボランティアに着目する理由

大学生ボランティアに着目する理由は、大綱にて学習支援がボランティアを前提にする政策であるため、また前節4項にて確認したほとんどの課題の共通した原因が、ボランティア不足であるためである。一つ一つの可能性についてあらゆる原因が考えられるが、事業の発展・継続にはそれを担う人材の質と量を確保する必要がある。第2に直接支援を担うボランティアが大学生であるためだ。厚生労働省の報告書での学習支援を行っているスタッフの欄には「約80人（近隣の大学生ボランティア）→子どもとのマンツーマン対応を実施する」¹⁰⁴と記載されている。ゆえに、学生生活やライフバランスを考慮して継続性を考える必要がある。

以上、2点を念頭に2015年11月～12月にかけて、事業に参加する大学生ボランティア4名にインタビュー調査を行った。4名の抽出理由は、第1に「3年以上の経験者」、「積極的な活動をしている人物」、「活動の中心人物」に該当する学生を対象にすることで学生ボランティアの継続性を明らかにするため。第2に筆者がインタビューを依頼した際に快く協力してくれた学生だったからである。インタビューの質問項目ごとに彼らの回答を記載し、次節でその分析を行う。

(2) 対象者の基本的情報

今回、インタビューを行った大学生は、大学1年生から事業に参加し、3年目以上の学生である。K大学理系の4年生のI君、O君、S大学理系の3年生のT君とY君にインタビューを行った。以下が、彼ら4名の基本的な情報である。

名前	I 君(男性)	O 君(男性)
大学	K 大学(私立)	K 大学(私立)

¹⁰² 三菱総研 前掲『『生活困窮世帯の子どもの学習支援事業』- 実践事例集 -』40 頁

¹⁰³ 2015 年 9 月のインタビューより。

¹⁰⁴ 厚生労働省 前掲『『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』61 頁

学部	理系	理系
学年	4 年生	4 年生
出身地	長野県	埼玉県
出身高校	県立高校	県内私立高校
家族構成	父、母、姉(大卒)	父、母、姉(大学中退)
父親の職業	整体師(自営)	ガス会社
母親の職業	小学校教諭	パート従業員
世帯の収入 (本人の感覚)	中間層の上位	中間層の下位
取得単位数 (15 年前期まで)	140 単位弱(教職込み)	110 単位前後
教職課程	履修(理科)	履修せず
サークル	運動系 2 個、文科系 2 個	運動系 1 個
アルバイト	派遣業勤務(不定期)	現在なし 12 年～14 年まで 塾講師・飲食系に勤務
アルバイト代	1 回 1 万円程度	4 万円前後/月
居住状態	一人暮らし	一人暮らし
仕送り	6 万円 (光熱費、食費、雑費)+家賃	10 万円 (家賃、光熱費、食費、雑費)
進路	大学院進学後、公務員か教員	国立大医学部へ編入
参加頻度	週 3 回	週 1 回

名前	T 君(男性)	Y 君(男性)
大学	S 大学(公立)	S 大学(公立)
学部	理系	理系
学年	3 年生	3 年生
出身地	長野県	神奈川県
出身高校	県立高校	県立高校
家族構成	父、母、姉(大卒)、姉(大卒)	父、母、弟(高校生)、妹(中学生)
父親の職業	建設業(自営)	高校教師(国立高校)
母親の職業	建設業(家業の手伝い)	専業主婦
世帯の収入 (本人の感覚)	中間層	中間層
取得単位数 (15 年前期まで)	100 単位前後(教職込み)	110 単位前後(教職込み)

教職課程	履修(数学)	履修(数学)
サークル	所属せず	運動系 3 個
アルバイト	現在なし 13 年夏～15 年春: 飲食系勤務	コンビニ勤務(週 2 回程度)
アルバイト代	5 万円弱/月	6 万円強/月
居住状態	一人暮らし	一人暮らし
仕送り	9 万円 (家賃、光熱費、食費、雑費)	5 万 5 千円(家賃のみ)
希望進路	民間就職、公務員、教員	地元の県立高校教員
参加頻度	週 2 回	週 2～3 回

彼らの基本的な情報から、理解できることと、そこから継続性に関する疑問点が 3 つ浮かび上がる。一つは、勉強会が学生ボランティアの生活意識—自分の家庭が中間層だという認識—に変化をもたらさないことである。世論調査では、国民の 90%以上¹⁰⁵が自らを中間層だと認識しているため、彼らの認識は、国民の意識と特段に乖離しているわけではない。しかし、客観的な状況証拠だけをみれば、明らかに彼らの家庭は、上位層である。なぜなら、4 名とも、県内屈指の進学校を卒業し、兄弟の全員が大学進学をし、更に一人暮らしをさせてもらい、全国平均と同水準の仕送り¹⁰⁶を受けているからである。

後述するが、彼らは、活動の良いところ、楽しいところにて、「色々な人と接することができるから」、「新鮮で衝撃的な体験だったから」などと証言している。生活保護世帯の子どもを支援することを通じて自らの家庭を相対化できなかったとすれば、彼が挙げる「価値観の広がり」とは、いったい何なのか。

第 2 に彼らにとって、大学生活の要素が、勉強会への参加を阻むものではないことである。一般的な大学生は、サークル活動やアルバイトに精を出し、なにより学生の本分たる勉学に励む。日本学生支援機構の調査によると大学生のサークル活動の加入率は、文化系サークルが 26.9%、体育系サークルが 29.1%と合わせて 56.0%であった¹⁰⁷。また、学生のアルバイト従事者の割合は、74.0%であった¹⁰⁸。しかし、サークルをいくつも掛け持ちしている学生もいれば、まったく所属していない学生もいる。これは、アルバイトでも同様である。更に、今年度の前期までで 100 単位以上を取得していることから彼らは、既に卒業に必要な単位を悠々と満たしている。3 年前期、4 年前期で 100 単位以上を取得するためには、少なくとも週のうち半数以上、大学に通学しなければならない。

つまり、「サークルが忙しいから」、「バイトが忙しいから」、「大学の授業で都合がつかない」

¹⁰⁵ 平成 26 年度内閣府「国民生活に関する世論調査」における「自らの生活の程度を、世間一般からみてどのように思うか」の項目にて、92.1%が中間層だと回答した(中の上 12.4%、中の中 55.6%、中の下 24.1%)。

¹⁰⁶ ベネッセの調査によると下宿する大学生への仕送りは概ね 9 万 1 千円だという

(<https://manabi.benesse.ne.jp/parent/okane/02/page3.html>) 2015 年 11 月 26 日閲覧。

¹⁰⁷ 日本学生支援機構『「大学等における学生支援の取組状況に関する調査(平成 25 年度)」集計報告(単純集計)」22 頁

¹⁰⁸ 日本学生支援機構「平成 24 年度学生生活調査について」(<http://daigaku.jp/jasso/>) 2015 年 12 月 10 日閲覧

といった所謂、大学生活に起因する継続性の欠如は、彼らに見受けられない。しかし、彼らに学生ボランティアの不足原因を尋ねると「授業や他の予定が忙しいのだろう」と、大学生活が原因であると回答している。彼ら自身が、その要素に阻害されていないにもかかわらず、継続的に参加しない学生の原因は、大学生活の多忙さだという。

取得単位数、サークルの加入状況、アルバイトの勤務状況を鑑みると、彼らの大学生活の方が、余程多忙だ。しかし、彼らは、それらを理由に活動への参加を止めはしない。では、「忙しい」にもかかわらず継続して参加している要因は、何であろうか。

最後に参加する学生ボランティアは、必ずしも教職課程の学生ばかりではない。教職課程の学生は、本事業のようなボランティア活動に適応する潜在的な能力や意識を有しているだろう。しかし、次節 2 項に詳述するが、彼らは、「教職課程履修者の方が学習支援に必要な技術を有する傾向」を理由に教職課程履修者を勧誘していない。つまり、教職課程の履修は、参加に「必須の条件」ではない。

(3) 参加の契機、動機、勧誘状況

①参加の契機とその動機

参加の契機は、3 人が友人・知人からの勧誘と答え、1 人が教職の授業中における先輩からのプレゼンだという。このプレゼンは、在校学生の有志が、教職課程の授業での冒頭 10~15 分を間借りして行い、その後、連絡先やより詳細な活動内容を記したビラを配布する内容だ。このような形での勧誘活動は、毎年 4 月頃行われ、ここで一定数のボランティアが集まるという。参加の契機は、様々な形から勧誘されたことである。

一方で、参加の動機となったことは、3 人が「暇だから」、「とりあえず」と回答し、1 人が「興味があったから」、1 人が「もともと教職志望だから」と回答した。また、I 君が「そのとき（大学 1 年）は、まだ教師になろうと思ってなかった」、T 君が、「なにかしらの役立つだろうとは思いますが、教採に役立ついからというのは考えていなかった」、と発言しているように、教職課程履修者だからといって「将来教師になるため」といった理由に必ず至るわけではないようだ。また、彼らの仕送り状況、アルバイト収入から考えると、ボランティアに支給される交通費を目当ての参加でないことも理解できる。

「興味があったから」と答えた T 君は、「教育系に漠然と興味があった。（教職採用試験に役立つからではなく）純粋に学校だけではなく塾の先生なども含め『教育』というものに興味があった」と発言している。「興味がある」という言葉の中身は、「ボランティアに興味がある」、「教えることに興味がある」、「貧困問題に興味がある」などが考えられる。「教育に興味がある」という場合、この活動だけではなく、学校でのボランティア、学習塾などの講師あるいは大学でのチューターなども選択肢としてはありえたはずだ。T 君は、続けて「とりあえず行ってみて、ダメだったらやめればいいと思っていました」と発言している。つまり、T 君の場合、T 君にとっての最初の選択肢がこの勉強会であり、「ダメではなかった」つまり、「つまらなくはなかった」から継続したということになる。まず自身の中で明確な興味関心があり、そこに目掛けて余暇を過ごす活動を考える学生もいるだろう。つまり、「貧困問題に興味がある→勉強会を見つける→

参加」という構図である。しかし、T 君のように、「暇＋興味はある→最初の選択肢」という、一種の消去法的に参加する学生もいることが明らかとなった。

以上から、「子どもの貧困対策に寄与したい」といった、ある種の「正義感」や、「お金がもらえる」といった「金銭欲」が参加の動機に全くなっていない。また、「将来（就活などに）役に立つ」などの「打算」も大きな動機になっていない。つまり、参加の動機は、もっともらしい理由ではなく、暇で且つ純粋に興味関心があったからだ。

②勧誘状況

この活動に友人や知人を勧誘したかという質問に対して 4 人全員、勧誘したと回答した。その勧誘効果は、以下の表である。

名前	I 君	O 君	T 君	Y 君
勧誘人数	5 人	3 人	15～10 人	5 人
実際に参加した人数	0 人	1 人	5～6 人	1 人
現在も継続して参加している人数	0 人	0 人	2 人(内一人が Y 君)	0 人

その友人・知人を誘った理由は、教職課程を履修している I 君、T 君、Y 君の 3 人が、「教職課程を履修しているから」、「教師を目指していたから」と回答し、O 君が「会話が好きな後輩だったから」と回答した。また、勧誘するときの基準として、どのような人物であってほしいかを尋ねたところ、「初対面でも話せる人」(Y 君)、「聞き上手な人」(O 君) など、いわゆるコミュニケーション能力を挙げていた。また、Y 君は、「責任感のある人」とも答えていた。勧誘理由から考えるとボランティアに求められる技術は、「コミュニケーション能力」と「責任感」である。

ボランティアの集め方に関して、より継続性や参加率の高いボランティアを集めるには、不特定多数への勧誘よりも、友人などからの勧誘が有効だという。伊藤美鈴、渡辺裕一氏は、「最終的に友人などからのアプローチがなければボランティア活動をしにくいのではないかと考えられる」¹⁰⁹と指摘している。しかし、現実には友人・知人に声がけをして継続性を持った学生の参加率・継続率は、非常に低い。むしろ、ほとんど 0%である。仮に大規模で不特定多数に対する勧誘活動よりも、個々人のつながりによる勧誘活動が、ボランティアの定着に優位性があるならば、この結果を説明できない。

主な勧誘理由に「教職」を挙げられているが、学生たちは、「教職課程履修者の方が学習支援に必要な技術を有している」といった技術面を理由に教職課程履修者を誘っていない。なぜなら、「教職志望であれば教える経験をして損はない」(I 君)、「教職を取る上で損はない」(T 君) といった被勧誘者の打算に期待しているからだ。自分自身は、将来の打算などを考えずに参加しているにもかかわらず、勧誘する際には、それを期待して誘っているのである。

彼ら自身の参加契機から考えれば、「暇な学生」を見つけることが最優先のはずである。そし

¹⁰⁹ 伊藤美鈴・渡辺裕一『大学生のボランティア活動支援における現状と今後の課題』（健康科学大学紀要第 4 号 2008 年）52 頁

て、大学4年間のうち最も「暇」な時期は、「大学1年生の春」だ。なぜなら、大学1年生の春には、多くの大学生は、大学の授業日程、サークル活動、アルバイトなどが未定だからだ。また、他のボランティア活動においても上級生よりも大学1年生の方がボランティア活動に参加しやすい傾向があるという。小田隆史氏らは、「学年が上がるにつれて……（中略）……ボランティア以外の活動にも関わるようになったり……（中略）……多忙となったりしていることが背景にあるのではないかと考えられる」¹¹⁰と指摘している。大学1年生の予定が流動的な大学1年生の春に勧誘活動を行うことは、有効的だと言えるのだ。

彼らも同時期に有志による教職課程の授業での冒頭10~15分を間借りして勧誘活動を行っている。しかし、「そのプレゼンを聞いてない」（Y君）、「（授業の冒頭を間借りする担当教員との関係は）そのときだけの関係」（T君）という意見もあるように、大学当局から公認されている勧誘活動ではないため、学内での大規模且つ活発で一定の継続性を持った勧誘で活動ではない。

4人は、勧誘活動をする理由に「ボランティアの不足」を挙げている。彼らは、「コミュニケーション能力」と「責任感」を有する学生の確保を優先して勧誘活動しているが、当初の目的であるボランティア不足の解消にほとんど寄与していない。そして、彼ら自身が参加の動機に「友人の頼みだから」と回答していない。勧誘者が被勧誘者の友人であるかどうかは、参加の動機に関係していない。つまり、「暇な学生」を見つけることが第一条件である。「暇な学生」を見つけることもせず、また学内での大規模で継続的な勧誘活動もしないことは、彼らの勧誘活動をする理由、そもそも彼らの参加契機・動機から合点がいかない。

（4）休む理由

ボランティアであるため、基本的に参加の頻度や休むことに関しては自由である。そこで、やむを得ず休む時（傷病）以外で休む時は、全員、「友人と遊ぶ時」と回答した。また、サークルに所属するI君、O君、Y君の3人は、「友人と遊ぶ時」に加え「サークルの行事の時」だとも回答した。

勉強会が先約の予定であるはずだが、友人との遊びを優先してしまう理由について、「バイトのような義務感がない」（T君）、「休むことに自体に抵抗感がない」（O君）、「普段、勉強会に行くとなかなか友人と遊べない」（Y君）などの回答があった。

I君、T君、Y君は、教育実習や介護等体験の際、最終日を除いて全く参加することができなかったとしている。一方で、I君とY君は、大学院入試や編入試験の勉強期間中には頻度が低下するものの参加を継続していたという。また、就職期間中に際して、今までの先輩達は、頻度の低下が見られるものの継続して参加をしていたという。T君によれば、おおよそ月に1回程度の頻度に落ちたという。

このように傷病以外で休む理由は、実習等の物理的に不可能な理由を除けば、「友人と遊ぶこと」である。「volunteer」は、直訳すれば「志願」である¹¹¹。矢野洋子氏によれば、ボランティアの意味は、「連帯性・主体性・社会性」、「無償性・連帯性、社会性」、「自発性・無償性・公共

¹¹⁰ 小田隆史・他6名「大学生のボランティア参加に関する意識：宮城教育大学教育復興支援ボランティア協力員アンケート調査の結果から」宮城教育大学『教育復興支援センター紀要』（2014年）66～67頁

¹¹¹ G3 ジーニアス英和辞典第3版（大修館書店 2001年）

性・先駆性」など様々な解釈がなされてきたという¹¹²。そして同氏は、『『自発性・無償性・連帯性』……（中略）……という定義が適切』¹¹³と指摘している。すなわち、どのような定義づけをしても、学生の活動は、「自発的」であると捉えることができる。ゆえに、「友人と遊ぶために休むこと」に関しては本人の自由である。また、これに関して T 君が「（継続できているのは）強制感がないのは大きい」と発言していることから、強制感のなさは継続性に一定寄与している。

しかし、これは諸刃の剣である。なぜなら、学生ボランティアの全員が「友人と遊ぶために」欠席する可能性が 0 ではないからだ。現実にはそのような自体は起こっていないが、少なくともボランティア不足によって困った日がある。強制感のなさによる継続性は、ボランティアの理念と理念的に相反するジレンマを抱える。つまり、「ボランティアだから友人と遊ぶために欠席しても別に良いではないか」という理屈を無条件に追認することは、少なくとも学生ボランティアがいないことによる不都合を受忍する覚悟が必要だということだ。ただし、この不都合は、学生でも NPO でも相模原市でもなく、参加する生徒にとっての不都合は言うまでもない。また、不都合に対する責任は、公には学生ではなく事業主体である相模原市が委託者である NPO 法人が負わねばならない。

（5）卒業後の活動

卒業後に活動を継続するかという質問に対し 4 年生の 2 人は、「キャンパスが変わるため現時点では不明」、「地方に行くため物理的に不可能」と答えた。また、3 年生の 2 人は、「顔だけです」という。OB は、就職後や進学後に顔を見せる程度に来るものの、実際に参加することがないという。また、OB による金銭や現物による寄付は、4 人とも見聞きしたことがないという。

（6）活動の楽しいところ、良いところ

この活動を通じて楽しいところ、「生徒が成長したこと」、「生徒から感謝されたこと」、「他大学の学生と話すこと」が共通していた。また、良いところは、「価値観が広がったこと」、「（人との）距離感を学べたこと」、「学生が主体となっていること」、「色々な学生とコミュニケーションを取れること」などが挙げた。

そして、なぜ継続できているかという質問に対し、楽しいところ、良いところで挙げた回答とともに、「一つの目標を共有しているから」（I 君）、「いろいろな意味で刺激をもらえているから」（O 君）、「居場所になっているから」（T 君）、「学生同士が仲良く、一緒に頑張れる友人だから」（Y 君）といった回答も挙げた。これらの学生たちの発言がどのような意味をなすのかについては、次節にて詳述していく。

¹¹² 矢野洋子「日本におけるボランティアの不活発の要因に関する一考察 - ボランティアの定義と日本社会の特色から - 」愛知淑徳大学大学院『異文化コミュニケーション研究』第 1 号（愛知淑徳大学大学院コミュニケーション研究科異文化コミュニケーション専攻・言語文学研究所 1998 年）13 頁

¹¹³ 矢野洋子 同論文 13～14 頁

第4節 継続性

(1) 活動内容

前節6項にて「生徒が成長したこと」、「生徒から感謝されたこと」が活動の楽しさに上がっていることから、活動内容の充実が継続性に寄与していることは疑いがない。「生徒が成長したこと」についてY君は、「試験の点数が上がったなど結果につながったとき」とより具体的に発言をしている。

つまり、学習支援活動の成果である学業面での成果と子どもが居場所を得たという成果の両方が、参加する生徒だけでなく、学生ボランティアのやる気につながり、事業の継続性をもたらしている。「生徒の成果→学生の継続→事業の継続→新たな生徒の成果」という好循環をもたらしている。

しかし、これら「活動内容による継続性」は、そもそも継続的に参加していなければ味わうことができない。当然のことではあるが、継続的に参加していなければ、生徒がどれくらい成長したかは不明のはず。また、継続的に参加し、生徒から顔と名前を覚えてもらわなければ感謝のされようもない。つまり、「活動内容による継続性」は、あくでも継続性の更なる「後押し」にすぎないのである。では、彼らの継続性の主因は、どのようなものなのだろうか。

(2) 大学生にとっての「居場所」

①価値観の拡大が意味すること

前節2項にて、学習支援活動が、学生の生活意識に変化をもたらさなかったことを指摘した。一方で、前節6項で活動の良いところにて、「価値観が広がったこと」、「刺激ももらえていること」が挙げたことを確認した。価値観が広がった、刺激も受けた、しかし、生活意識に変化がない。この現象をどのように理解すればよいのだろうか。

ここで一つ仮説を立ててみる。学生たちは、確かに生活保護受給家庭の子どもを目の当たりにして「価値観が広がり」、「刺激も受けた」のかもしれない。しかし、それはあくまでも自分の世界とは違う「異次元空間」があることを発見しただけという仮説である。実際にこれについて学生たちは、どのように発言しているか。

T君は「当たり前前の方が当たり間じゃない子どももいるのだという意味で価値観が広がり、勉強になりました」と発言している。また、I君は、活動の良いところについて「普通に生きていたら接することがない、接していてもわからない子どもの生活を聞くことができる」と発言している。更に自分の出身地で、生活保護世帯の家庭や貧困地域などを見聞きしたことは、あるかという質問に対しては、全員がないと回答した。

このことから筆者の仮説は、概ね正解だと言える。無論、生活保護の子どもの支援をすることで、自らの生活を相対化させ、しおらしくすることが必ず正しいわけではない。ただ、活動を通じて、価値観の変化ないということは、「正義感」も活動を通じて醸成されていないことになる。「子どものために続けている」という回答がないことが、なによりの証拠である。

では、彼らの言う「価値観の拡大」とは、主として何を指すのか。「違う経緯の人と話すのは

面白い」(I 君談)、「他の大学の学生、他の価値観に触れることがいいと思う」(O 君談)、「(学生と話す) 学部も学科も違うので面白い」(T 君談) という証言があるように、子どもから得られる価値観の広がりというよりも、学生から得る価値観の広がりを指しているのではないだろうか。そして、これは次項に述べる「学生にとっての居場所機能」と深く結びついている。

②学生にとっての居場所機能

彼らが参加を続けている理由は、やはりこの勉強会が生徒だけでなく学生にとっても「居場所」としての機能を有しているからである。彼らは、活動の良さ、楽しさ、継続理由について、「色々な人に会えること」、「(学生が) 同じ方向を向いているからより刺激になる」(I 君談)、「学生が主体となって動けること」、「他大学の学生とふれあうことで色々な価値観に出会えること」(O 君談)、「大学生と話すこと」、「居場所になっている」(T 君談)、「学生同士で仲良くなった」、「一緒に頑張れる友人がいる」(Y 君談) という意見が上がった。

ここからは以下の3点が理解できる。1点目は、学習支援活動が生徒だけでなく学生にとっても「居場所」となっていること。2点目は、その「居場所」にいる学生から様々な価値観に触れることができ刺激となっていること。そして、3点目は、彼ら自身が、その「居場所」によって継続できていると認識していること。つまり、彼らが「忙しい」にもかかわらず、継続する理由は、まず「居場所」機能があり、そこに活動自体の楽しさが促進剤として加わる構図なのだ。

③「居場所」の機能

彼らにとっての「居場所」は、どのような機能があるのだろうか。第1に言えることは、彼らの認識の中ではサークル活動とニアイコール化していることである。彼らにサークル活動はどのようなものかを尋ねた際、4人全員が勉強会を挙げていた。サークル活動と言えば基本的には「学内」の活動を指すはずである。筆者もそれを念頭に質問を行ったが、彼らの認識の中では、勉強会は、サークル活動と同等の位置にいるのだ。

不動俊樹氏は、サークル活動について「正課教育だけでは果たし得ない友情・責任感・協調性等、学生の人間形成に大いに貢献し、将来社会人として責任ある行動のできる豊かな人間性を育てるものとして教育上重視されている」¹¹⁴と指摘している。「責任感」がこの活動で必要な技術であると自覚していることから、学生たちは、活動を通じて何らかの「責任感」を育んでいる。また、活動後の食事会、友人関係になった学生同士による遊び、勉強会としての学生向けのイベント開催などを頻繁に催していることから、友情も育んでいるといえる。つまり、不動氏が指摘するようなサークル活動の機能を勉強会では有していると判断することができる。

(3) 子どもへの好影響

前項から、学生たちの継続要因は、勉強会が「学生にとっての居場所」となっていることであ

¹¹⁴ 不動俊樹「愛媛大学のサークル活動の現状と課題」愛媛大学『大学教育実践ジャーナル』vol.2 (2004年) 35頁

ると評価できる。大学生が勉強会を自分の「居場所」と捉え、それが継続性の主因であることは、事業に継続性をもたらす好影響だと言える。一方で、事業の目的である子どもの学習支援にはどのような影響があるのだろうか。

学生同士の人間関係は、良好の方が良いのかどうかという質問に対し全員が会ったほうが良いという。その理由について、「学生の仲が良いから、僕ら（生徒）も仲良くできると言った生徒がいた」（I 君談）、「生徒は、ボランティア同士の仲をみている。友人関係を知らない生徒が多いので、見ているだけでも楽しいと思う。（学生が）モデルになっている」（T 君談）といった証言が挙げられた。

つまり、学生が子どもにとってのロールモデルとなっているのである。この勉強会には、生活苦だけでなく、いじめなどで学校生活を上手におくれない生徒も多く在籍している。その中で、学生たちの友人関係や楽しく活動している姿は、生徒にとって得難い教科書となっていたのである。

第5節「楽しい」だけでは限界

前節で学生たちが継続できている主因を「学生にとっての居場所」ということを理解した。しかし、学生にとっての「居場所」が、生活保護世帯の子どもへの学習支援事業にとって有益な機能を有しているのかどうかは、別途検証が必要である。そこで、本節では、彼らの「居場所」は、学習支援にとって有益な機能を有しているのかについて追っていく。

（1）コミュニケーション不足

学生たちに、この活動の悪いところ（改善点）は何かを尋ねたところ、3名が「コミュニケーション不足」、2名が「大学生らしきがないこと」、1名が「ボランティア不足」と答えた。

コミュニケーション不足に関して、「コーディネーターとの連絡が取れてない、報連相が欠けている」（I 君談）、「（子どもの）情報を上手く伝達できていない」（Y 君談）という発言があった。実際に、これにより引き起こった問題として、前者では、出欠連絡が曖昧なため、ボランティア学生一人一人の負担が増加し、結果的に子どもをきちんと見ることができなかったこと。後者では、子どもが触れてほしくない話を伝達不足で学生間で共有しなかったことにより、触れてしまったことだ。

両問題とも報告書にも篠崎氏のインタビューからも掴むことはできなかった。それほど、大事にならなかったのだろう。しかし、この問題は、一歩間違えれば、学習支援事業の存続に関わる大事になりかねない問題である。I 君も Y 君もこれらコミュニケーション不足の原因は、学生同士の関係作りが上手くいかなかったことだとしている。また、コミュニケーション不足で起きている問題に対して、I 君は、上記のほかに「（イベント開催などの仕事を特定の学生が）抱え込んでしまい、企画の初期段階での連絡がない」と証言している。このコミュニケーション不足は、次項に詳述する後継者の質的不足と密接に関わっている。

(2) 内輪だけの楽しさ

学生同士で、食事会や遊び、全体的なイベントを催し、サークル的な「居場所」を持ち、関係性を作っている。確かに彼らの発言やイベントや遊びの内容からは、学生たちの良好な関係や楽しさゆえに継続できていることは明らかだ。しかし、にもかかわらず、学生同士のコミュニケーションが円滑ではないのは、どういうことなのだろうか。

Y 君は、「男子同士なら、あまりそういうこと（関係作りが上手くいかないこと）はないが、女子となると、そういうノリ（大学生っぽいノリ）が嫌な人もいますし、年下や先輩とも絡み方がわからないです」と発言している。また、全体的な学生だけのイベントを催しても「5 分の 1 か 6 分の 1 くらいの参加率」（I 君談）だという。また、「一部の仲の良い者同士は、（遊びに）行きますけど、人数が増えると、そこまですません」（Y 談）という証言もある。これは、全体的な学生イベントを催しても、そこに参加する学生は、個人的に遊ぶ時の学生とさして代わり映えしないということだ。また、全体的な学生イベントを催しても男女間、年齢の上下間で、友好的な関係性になりえていないことでもある。

また、I 君は、「普段、言われていることは、生徒を一人ぼっちにさせないことです。しかし、学生たちの帰宅途中に、学生が一人ぼっちになっていることがある」と発言している。生徒たちに対して気を使えていても、自らを振り返ったとき、普段注意されていることをできていない現状がある。

つまり、彼らの「居場所」としての楽しさは「学生集団」あるいは、先に筆者が表現した「サークル的なもの」としての楽しさではなく、あくまで個人的な楽しさに留まっているということだ。換言すれば、「内輪だけの楽しさ」ということである。表面上は、学生集団に見えるが内実は、「内輪」の合従連合体なのだ。そして、このことにより、前項のコミュニケーション不足も単なる報連相の欠如ではなく、学生間で縦軸のコミュニケーション（先輩・後輩間）、横軸のコミュニケーション（男女間）が上手く機能していないということと解することができる。

(3) 内輪による弊害

①機能の限界～定期イベントの盛り上がり不足～

「居場所」の機能が「内輪」に留まっている現象は、学生間のコミュニケーション不足だけでなく、勉強会の質的な問題、量的な問題にも及んでいる。質的な問題は、定期イベントの盛り上がり不足である。

T 君は、「（勉強会の）イベントを計画しようとなったとき、（周りが）乗らないし、やろうやろうという感じではない」と発言している。Y 君は、「関係作りができていて、仲が良かったら（勉強会）のイベントは自然と盛り上がってくるはず」と発言している。つまり、人間関係の醸成不足が勉強会のイベントに悪影響を及ぼしている可能性があるのだ。T 君は、「（学生たちではイベントを）できません。俺たちはボランティアなのでとはっきり言ったこともあります」と発言している。Y 君は、「勉強会の質が上がっているかどうかわからない」と発言している。端的に言えば、学生の中で勉強会の定期イベントに盛り上がりが欠けているということである。

②機能の限界～中央区におけるボランティア不足～

量的な問題は、中央区にて既に顕在化している。中央区は、他の区と比べ支援対象の子どもが多い。しかし、それに見合う活動 - マンツーマンによる学習支援 - ができていないという。現状では、学生1に対し生徒2という状況になっている。「ボランティア1に対して生徒2くらいで対応しないとまわらない」(T君談)、「いっぱいいっぱいやっている」(Y君談)という証言が挙げられている。

つまり、全国調査で「工夫」として報告された「学校になじめない、能力的には勉強内容を理解しているが、なかなか勉強のきっかけがないといった、子どもの困り感に寄り添い、子どもが教えてもらいたいことをマンツーマンで教えることを大切にしている」¹¹⁵ということを中央区では、100%実行し切れていない可能性があるということだ。

中央区にてボランティアが足りない原因を尋ねると3名が「場所が悪い」と回答した。中央区での勉強会の場所は、駅(JR相模原駅)から徒歩20分～25分程度だという。この距離を遠いと思うか、近いと思うかは個人の感覚によるが、少なくとも学生たちは、遠いと感じているようだ。O君とY君は、中央区のボランティア不足の原因について真っ先に「場所が悪い」と発言した。

大学の授業も無関係ではないようだ。Y君は、「S大学だと(中央区で勉強会が開催される)月曜日の5～6時間目に教職の授業が入るので行きにくい」と発言している。そして、その現状に対してどのように対応しているのか尋ねると、行くように催促はしているという。

一見すると、「立地の悪さ+大学の授業→こられない→ボランティア不足」という構図が成立すると解することもできる。しかし、この構図は他の区にもあてはめ可能である。まず立地条件の「場所が悪い」という意味は、あくまでも「学生にとって」という意味だ。なぜなら、全国調査での報告にて立地の悪さは、報告されていない上、なによりも、生徒数が3区で一番多いという現実があるからだ。そして、大学の授業については、どの曜日にも当てはまる可能性がある。夜遅くまで開講する授業は、教職課程の授業だけとは限らない。そして、参加する学生ボランティアは、教職課程履修者ばかりではないはずだ。つまり、これらの理由は、枝葉をなすものであって主ではないのだ。なぜなら明確な解決策があるからだ。もし、立地が悪いのであれば、より会場に近い学生—具体的にはA大学の学生—を募集すればよい。また、教職課程履修者ばかりで授業が月曜日に集中してしまうのならば、教職課程履修者ではない学生を募集すればよいのである。これらが実行されていない理由は、本節4項にて詳述する。

では、なぜ中央区に学生ボランティアが不足しているのか。主因は、彼らの継続性である「居場所」機能である。「中央区は、雰囲気が悪いところがあって行きにくいと言う学生もいる」との証言を得られた。これについて、どのように悪いか尋ねたところ、「(生徒ではなく)学生の雰囲気が悪い。わいわいする感じが悪い」(T君)という。つまり、彼らの継続性の原動力であった「居場所」機能が中央区では発揮されていない可能性があるのだ。

ここまでならば、中央区の学生が「居場所」を作りきれてないだけである。それだけならば、他の区から学生を充足すれば既に出来上がっている「居場所」の移植をすれば一済む話である。

¹¹⁵ 厚生労働省 前掲『「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』63頁

ところが、「(他区に) よく来てくれる学生に声を掛けますが来てくれません」(Y 君談)、「促してはいるが、あまり来てくれない」(I 君談) のだという。つまり、自分たちの居場所に中央区を巻き込もうとしてないのだ。すなわち、「居場所」の機能が「内輪」のみに発揮しているということである。中央区の現状は、学生自身で「居場所」をつくっていないだけでなく、他の区の「居場所」が「内輪」になって悪い意味で相互不干渉に陥っているのだ。

③子どもに影響が出ない理由

篠崎修氏は、2011 年に行われたクリスマス会について「二年目(2011 年度)は、前年の経験をいかして、いずれの教室も前半を学習、後半をクリスマス会として実施した。……(中略) ……当初、スタッフたちは、『子どもからクリスマス会なんてつまらないといわれても、めげない最後までやろう』などと覚悟していたが、そんな危惧はまったく不要だった」¹¹⁶と、記している。ここから、前年度の経験を活かしたこと、クリスマス会が生徒にとって楽しい催しとなったことを理解することができる。また、厚生労働省の調査を初めとした全国調査からも、学生たちが示したような問題は、見受けられなかった。学生たちが、人間関係の醸成不足による盛り上がり不足を懸念しているにもかかわらず、実際のイベントは、悪影響を受けていない。

T 君は、「いざとなったら NPO がやってくれるだろうから、そこまで子どもに影響があるとは思わない」と発言している。これは、学生たちの盛り上がり不足あるいは力量不足を NPO のスタッフが補っていることを示唆する発言だ。また、学生の側にも「最後は NPO がなんとかする」という、ある種の甘えが存在するのだろう。

また、本節 1 項における I 君の「(イベント開催などの仕事を特定の学生が) 抱え込んでしまい、企画の初期段階での連絡がない」という発言も見逃せない。この発言は、コミュニケーション不足、報連相が不足している現状例の 1 つとして I 君が発言してくれた。ここから、定期イベントなどの仕事を特定の学生のみが行っている現状を理解できる。このことは、I 君を含めて 4 人全員が同様の趣旨の発言をしていた。すなわち、「自分がやらなくてもやってくれる学生が他にいる」という心理を多くの学生が持ちやすい状況なのだ。これについて、O 君は、「正直に話すと、僕の代(4 年生)は、しっかりとしてくれる学生が 1 人いたので、僕がフワフワしていても良いと思っています」と発言している。また、T 君は、NPO に学生では定期イベントをできないと反論したことがあるという発言の後、「なんだかんだ計画しましたが、一緒に計画をし、協力してくれる学生が少ないです」と発言している。つまり、全体の盛り上げ不足を一部の学生による頑張りで補っている状況なのだ。

学生ボランティア不足に関しても「支援課の職員にも手伝ってもらってなんとか回っている感じですよ」(T 君談) との証言があるように、学生が不足する分は、支援課の職員が対応しているのである。「学生がやらなくても支援課の職員や NPO スタッフがなんとかしてくれる」という状況なのだ。そして、学生の足らざる部分を「大人」が補うことで、多少の問題が発生したとしても全国調査に記載するほどの問題に拡大せずに済んでいるのだ。

以上から、「人間関係の醸成不足(内輪だけの楽しさ) → コミュニケーション不足 → 定期イベ

¹¹⁶ 篠崎修「困窮家庭の子どもたちの学習支援 - 自治体と NPO の共同事業 - 」竹内常一・佐藤洋作『教育と福祉の出会いとところ』(山吹書店 2012 年) 199~200 頁

ントの盛り上がり不足→一部の学生に仕事が偏在→NPO スタッフに頼らざるを得ない状況」という構図と「人間関係の醸成不足（内輪だけの楽しさ）→コミュニケーション不足→ボランティア不足→支援課職員・NPO スタッフが補う状況」という構図が成り立つ。次項にて詳述するが、この仕事の集中・偏在は、学生によるノウハウの継承に大きな影響を与えていると考えられる。

（4）後継者不足

前項で学生にとっての「居場所」機能が、「内輪だけの楽しさ」ととどまっていることにより様々な問題を引き起こしていることを確認した。そして、それが事業を危うくしていることも明らかになった。本項では、「内輪だけの楽しさが」現状だけでなく未来における問題、すなわち継続性について、どのような影響を及ぼしているか考察する。

①後継者の量的不足

まず、人数がいなければ後継者もなにもない。しかし、彼らの勧誘活動の効果について再考の余地が多分に存在することは、既に本章3節3項で述べたとおりだ。「内輪だけの楽しさ」によって、縦軸でのコミュニケーションが上手く取れていないことも本節2項で確認している。そして、それが、新規のボランティアを集められないという自体を既に引き起こしている。

前項にて中央区のボランティア不足の原因の一端が、立地条件の悪さという声があることを挙げた。そして、それに対してより立地条件に合致する学生、A大学の学生を募集することを解決策として提示した。しかし、元々、この勉強会にはA大学の学生が一定数参加をしていたという。では、なぜ現在、中央区のボランティア不足は、引き起こされてしまったのか。

これについてO君は、「A大学の学生は、昔、結構在籍していました。しかし、在籍していた先輩が卒業すると、A大学の学生は途切れてしまった」と証言している。また、Y君は、「（中央区の）近くの大学はA大、H大、S大ですが、いまA大の学生がいません。そこらへん（の学生）で来ている人が少ないのでどうやっても増えません」と証言した。

これらが事実ならば、現在の中央区におけるボランティア不足は、A大学の学生が途切れたことが契機である可能性がある。当時の学生が、自分たちの後継学生を集めることなく卒業してしまったということだ。新規の学生を集めなかったのか、集まらなかったのかは不明である。ただ、どちらであっても自分たちの「居場所」に新規の学生を全く入れることがなかったことには、変わりがない。そして、「内輪だけの楽しさ」、「勧誘活動の不徹底」などを考慮すれば、A大学のような事態は、他の大学の学生でも十分に起こり得る。それは既に起きているといっても良い。

現在、勉強会の主力を担っているのは3年生である。彼らが培ったノウハウや情報は、次の主力である2年生に引き継がれることは、自然な流れといえる。しかし、「今の2年生で継続している学生が、単純に人数が少ない。そして、その中で後を任せられるのは1人くらい」（T君談）という証言がある。そもそも人数を確保しなければ、後継も何もないのだ。当然、学生ボランティアの質的向上などは、後輩が存在しなければ始まらない。そもそも何故、2年生が少ないのか。A大学と同じ轍を踏んでいるのではないだろうか。「その代がたまたま少ないだけ」、「A大と

は違う」と一笑に付し、見過ごしてよい問題なのだろうか。現に後継者不足が表面化しつつあり、「話し合っている」（T君談）ではないか。

②後継者の質的不足

「内輪だけの楽しさ」は、後継者の量的不足だけでなく質的不足ももたらしめていると考えられる。つまり、ノウハウや情報が上手く伝承されていないという懸念である。

ノウハウや情報が伝承されていない最たる例が、前項で示した一部の学生による仕事の集中・偏在である。一部の学生による定期イベントの運営は、必然的にそのノウハウや情報が「学生全体」ではなく一部にしか伝承されない。このことは、一部有志のみが行っている勧誘活動にも同じことが言える。実際、学生たちからは、「僕の部活のようにマニュアルがないので準備不足を感じています」（O君談）といった証言が挙がっている。O君以外にも部活やサークルのように組織だった継承ができないことを証言する学生がいる。Y君は、「サークルでは組織かできているので、この役は何をやればいいのかは、細かいことまでわからなくてもわかります。どんなに頼りない後輩でもある程度ちゃんとできる。クオリティはともかくとして」と証言し、勉強会がクオリティ以前の問題かという問いには「そうです」と回答した。また、I君は、「代表とまでいかなくともある程度、最低限の縦割りや役割分担は必要」と証言している。T君は、「イベントは、誰がやるのかが（予め）決まっていないと、NPOや誰かがリーダーシップを取ってくれるまでやらない」と証言している。つまり、ノウハウや情報の伝承は、学生の組織化や体系化がされていないことによることだ。そうであれば、内輪だけの楽しさは、学生の組織化・体系化にも影響を及ぼしているのである。

組織的・体系的にノウハウや情報を後輩に伝承させていないことは、定期イベントだけでなく、普段の活動にも影響が出ている。Y君は、自らが1年生の時、「(当時の)4年生が抜けた時、上手く引継ぎができず運営が上手くいかなかった」と証言している。つまり、定期イベントだけでなく普段の活動内容でさえもノウハウや情報の伝承が組織的・体系的に行われていないことである。

そもそも、勉強会の規模を考慮すれば、一部の学生のみが仕切るやり方よりも、初めから仕事を学生同士で分担するやり方のほうがより効率的だ。現にI君が、「仕事を抱え込むことで報連相が不足する」と証言していることから一部の学生に仕事が集中・偏在することで、活動にも影響が出ている。一部の学生に仕事が集中・偏在する理由は、学生自身の盛り上がり不足と組織化の不徹底だけではない。筆者が何故、仕事を学生で分担しないのかを尋ねると「(他の学生を)信用できないわけではないが、自分で勧めていく方が楽だと思った」（I君談）という回答があった。重要な回答のため、再度、学生を信頼してなかったという意味で解しているのか尋ねたところ、「(それは)0ではない」（I君談）という。つまり、「内輪だけの楽しさ」という意味は、人間関係の醸成不足だけではなく、信頼関係の醸成不足でもあったのだ。

後継者の質的不足は、ノウハウ・情報を伝承する仕組みが整われていないハード面と、学生同士が仕事を任せあえるほどの信頼関係になっていないこと、学生自身が盛り上がり欠けることというソフト面を併せ持つ問題なのである。

③研修制度

先の報告書によれば、本事業では年度始めに研修を行い、活動を通じて活動の理解等を進めていくため特別に説明会等は行わないという。そして、「なお、1つの大学では学生ボランティアがサークル組織になっているので、先輩から後輩への口頭でのノウハウ伝達もある」¹¹⁷と記している。

まず、1点目の年初めのみに研修を行い、活動を通じて活動の理解等を進めていく方法は、現在でも続けられている。それは、T君の「なんとなく先輩がやっていたイベントの企画や生徒との会話を自分なりに覚えてやるという感じ」という証言からも理解できる。しかし、研修が年初めだけというのは誤りである。なぜなら、「9月に研修会を開催した」(I君談)、「(研修が)年に2回ある」(O君談)という証言があるからだ。しかし、その研修会は、「中心メンバーがやろうと言えばやる。やらないと言えばやらない」(O君談)という証言から、回数が予め決まっているわけではない。

一方で「月1回くらいで会議をしようと話したが続かなかった」(Y君談)、「これ(勉強会が抱える問題)を議論する場がない」(I君談)という証言があるように、学生自身で問題を認識し、研修会だけでは足りないことを感じているようだ。

後段の「サークルによるノウハウの伝達」であるは、これも誤りである。まず、ノウハウの伝達そのものに関しては、本項で既に述べた通り、再考の余地がある。この報告書の「1つの大学」とはS大学のことであるが、既にS大学ではこのサークルは存在しない。S大学で、サークルを結成した時期は、今から3〜4年前だという。「もっと学生同士が仲良くなれる場所があったほうが良いということで作ってくれた」(Y君談)という。しかし、「サークルとしては活動がない。ペーパーサークルですら可能性がある」(T君談)、「上の代から引継ぎがされていない。大学に名前があるかもわからない。継続するために必要な諸手続きの情報もない」(Y君談)という。実際にS大学のホームページを閲覧すると(2015年12月4日閲覧)、該当のサークルは記載がされていない。このことから、既にサークルとして名実ともになくなっている可能性が高い。

以上から、既存の研修会では、指摘した問題の解決が難しいこと、学生も勉強会についての問題を議論しようと模索していることを理解できる。

第3章 学生にとっての「居場所」から考える処方箋

前章では、インタビューを通じて学生の継続性は、勉強会が学生にとっての「居場所」としての機能を有していることを指摘した。そして、その機能は、事業そのものの継続性だけでなく、勉強会に参加する生徒にとっても好影響を与えていることが明らかとなった。しかし、学生にとっての「居場所」が様々な問題を抱えていることも同時に明らかとなった。

本章では、学生へのインタビューを通じて、現時点で考えられる「居場所」が抱える問題に対する対処法を模索していく。

¹¹⁷ 厚生労働省 前掲『「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』62頁

第1節 研修会・会議の活発化

前章で示したように「内輪だけの楽しさ＝人間関係の醸成不足＝信頼関係の醸成不足」という構図が根本的な問題であり、そこから引き起こされることが、「コミュニケーション不足」であり。では、「内輪だけの楽しさ＝人間関係の醸成不足＝信頼関係の醸成不足」を解消するためには、まずコミュニケーションを活発化させることが重要だろう。

しかし、既に「内輪だけの楽しさ＝人間関係の醸成不足＝信頼関係の醸成不足」という構図ならば、遊びに行くなどの方法では解消が困難であることは容易に想像できる。そこで、勉強会の集まりとして、研修や会議を活発に行うことを提案する。

まず、学生自身が、「これ（勉強会が抱える問題）を議論する場がない」、「主要なメンバーだけでも月1回（会議を）やるべき」（I君談）と証言していることから既存の研修会だけでは物足りないと感じている。また、筆者が前章で指摘した問題点に加え、「（意見を）聞いてもらえている気がしない」（I君談）という証言もあることから、既存の研修会では、学生からの意見収集機能が弱い可能性がある。そして、「この前も（勉強会が抱える問題について）3年生と2年生の主要メンバーで話し合い、もっとイベントを一緒にやろう、もっと仲良くなろう、遊びに行こうという話をしました」（T君談）というように、コミュニケーションの活発化の動きは芽生えてはいる。インタビューの文字起こしだけで読み取ることは不可能だが、勉強会の改善点を答えている際の学生たちの様子は、生き活きとしていた。「どうにかしたい、どうにかしなければ」というもどかしさや必死さは、十二分に伝わってきていた。

こうした声や萌芽を見逃さず、学生が考えている意見を表明する場、感じている問題点を共有する場あるいはコミュニケーションを高める場を設けるべきである。それは、研修会や会議といった厳かな形式や名前でなくても、ちょっとした「お食事会」、「お茶会」という形式でも良いだろう。

第2節 勧誘活動の改善

現在、行っている勧誘活動は、「有志」による大学の授業を間借りした不特定多数向けの勧誘と「有志」の個人的なつながりを活用した勧誘である。しかし、ボランティア不足が顕在化していることから、勧誘活動に改善の余地がある。第一に学生たちの参加契機を考慮すれば「暇な学生」を前期の4月に見つけるように勧誘活動をする。第二に「有志」だけの勧誘活動が不十分である以上、「有志」だけではなく、勉強会のイベントとして勧誘活動をする。少なくとも勧誘活動に関わる学生を増加させるべきである。

また、特定の時期—前期の4月—だけの勧誘活動ではなく、日々の活動をより効果的に発信する必要がある。I君は、「（今後人を呼ぶために）サークルらしい活動、飲み会の写真でも良いので楽しそうだと思われたほうが良い」と発言している。活動が楽しいと思われればボランティアが集まりやすいと考えているようだ。FacebookやTwitterなどのSNSが発達した現代において、自らの活動を広報することは、容易なことだ。発信する内容については、別途検討が必要だが、勧誘活動の一環として検討する余地は、十分ありそうだ。

第3節 「居場所」の統合と組織化

後継者の質的不足に関してハードとソフトの問題を有していると指摘した。ソフトの問題への対処は、本章1節にて既に述べている。では、ソフト面の問題―「内輪だけの楽しさ＝人間関係の醸成不足＝信頼関係の醸成不足」という構図の打破―が解決したと仮定して、ハード面の問題は、どのような対処法が考えられるだろうか。

定期イベントについては、マニュアルの作成が必要だと思われる。定期イベントと言っても毎年、同じような時期に同じようなことを開催している。にもかかわらず代替わりする度に「何をすればよいかわからない」では非効率だ。現在は、それでも子どもたちにしわ寄せが出ていないが、未来永劫その保障があるわけではない。ならば、無用なリスクを軽減し、定期イベントをよりクォリティの高いものにするためにも一定のマニュアル導入が方策として考えられるだろう。

普段の活動のノウハウや情報の伝承には、インカレ¹¹⁸を組織することが一つの方策として考えられる。この方策について、「サークルという感じは、イベントをやるに当たって必要だと思います」(I君談)、「(サークルが) あったほうが勧誘や相談がしやすいし、大学ごとのつながりは多少必要です」(O君談)、「今はそのほう(サークルを作ったほう)が良い」(T君談)という声が出ている。また、T君は、サークルがないことによる弊害として、「NPO、支援課職員、コーディネーターが困ったことやお願い事を誰に言ったらいいのかわからず、(活動の)スピードが遅くなっている」ことを挙げた。

大学に公の存在としてサークルを組織するかどうかは、別途検討する必要があるものの「大学ごとのまとまり」、「役割分担」が必要という認識が学生の中にある。つまり、「居場所」の合従連合体から、一つの「居場所」として統合する必要性を感じているのである。少なくともサークルのような役割分担が必要だと言うことだ。

しかし、S大学ではサークルを組織したにもかかわらず、3年も経過しないうちに形骸化した。つまり、ハード面を整備しても中身が伴わなければ、全く意味が無いばかりか、大学当局への諸手続きなどに時間と労力を奪われ徒労に終わる。ゆえに、インカレやサークル的な機能を作る前に、本章1節で示した信頼関係の情勢を先に行うことが望ましい。仮に、それでもインカレやサークル的な機能を作る際には、S大学の先輩たちと同じ轍を踏まないよう、OB・OGや既に学内にあるサークル組織から助言を仰ぐべきである。

終章

学習支援事業においては、財政上の制約、政策的な位置づけから、ボランティアが活動することが前提となっている。そして、その主力は、大学生のボランティアであった。本論文から、学生ボランティアは、参加している勉強会に彼らの「居場所」が存在することによって継続できていることが明らかとなった。学生にとっての「居場所」は、継続性を担保するだけの機能だけでなく、子どもたちにとってロールモデルという機能を有している。以上から、現在の状況では、

¹¹⁸ 複数の大学の学生で一つのサークルを形成すること。その組織や運用に関して各大学により扱いが異なる。大学によっては制限されている場合もある。

学生たちにも「居場所」を作ることが継続性を担保する有効な方策である。

さて、本論文は、絶対的に調査量が足りない。NPOのスタッフ、相模原市職員などは言うまでもなく、文系の学生や女子学生も声を聞かねばならなかった。更に、継続年数の浅い学生や既に卒業したOB・OGにも調査が必要であった。また、登録学生の総数や随意契約の算定方法など未公開の情報も可能な限り入手すべきであった。例え役所をたらい回しにされて情報を得ることができなかったとしても、別の方法で入手を模索すべきであった。これら一連の調査不足は、筆者の力不足であり、最大の反省点である。したがって、本論文で出た結論は、今後、NPOスタッフ、相模原市職員、文系学生、女子学生などの視点を組み入れ、改めて多角的に分析されなくてはならない。

調査が不十分ながら、今回、インタビューに協力してくれた4名の学生のお陰で、全国調査では、読み取ることができない学生たちの機能や問題点の一端を垣間見ることができた。また、学生たちは、自らの問題点に気づき、なんとかしようと必死に考えていることも理解できた。学生の継続要因とその機能が明らかになったことで、今後、ますます、支援の担い手の視点からの研究に期待をしたい。そして、それが、被支援者、つまり子ども達に役立つことを信じている。

補説

子どもの貧困に限らず、ある問題に対し、その問題の原因をきちんと分析し、その原因に沿った対策を行うことは、政策に限らず全ての事象に当てはまることである。では、子どもの貧困は、どのようなことが原因で、その原因に沿った対策は何が必要なのか。法律や大綱では対策が列挙され、順次、執行されている。しかし、子どもの貧困がどのような原因で生まれたかは、分析がされていない。

竹中平蔵氏は、貧困の原因について、「一つは、健康上の理由で働けないというもの……（中略）……二つ目は、働きたいけれど職がないというもの……（中略）……三つ目は、働いているけれど賃金が安いというもの」¹¹⁹と指摘している。子どもの貧困は、親の貧困と連続したものである。親が貧困状態だから子も貧困状態になることは必然である。親の立場を考慮した際、竹中氏が指摘する原因は、親の就労問題を指す。

2012年12月の政権奪還以後、安倍晋三内閣は、「アベノミクス」と呼ばれる経済政策を実行した。極度の円高と株安が是正され、輸出関連企業を皮切りに景気は、回復しつつある。例えば、トヨタ自動車は、中間決算として営業利益の過去最高を2年連続、売上高の過去最高を8年ぶりに更新した¹²⁰。こうした好循環を受け、有効求人倍率が2009年の0.47倍から2015年10月1.24倍¹²¹になった。企業の業績向上と求人数、求人倍率の増加により、23年ぶりに求人ないことによる失業が、ミスマッチ失業を下回った。更に大卒内定率、高卒内定率が2009年と比べ大幅に上昇した。このような中、時給1500円でも労働者を確保できない企業が出てきている¹²²。第3次安倍晋三改造内閣は、2015年に「1億層活躍社会」を打ち出し、最低賃金1000円への引き上

¹¹⁹ 竹中平蔵・他3名 前掲『日本経済「余命3年」』169頁

¹²⁰ トヨタ自動車『2016年3月期第2四半期決算要旨』2頁

¹²¹ 厚生労働省『一般職業紹介状況（平成27年10月分）について』

¹²² PRESIDENT Online「時給1500円でも応募なし！バイト獲得大戦争【1】」

（<http://president.jp/articles/-/13165>）〔唐仁原俊博〕2014年8月20日閲覧

げを掲げた。

こうした経済政策では、非正規雇用の人々に直ぐに影響が出るという。上念司氏は、「デフレからの脱却が始まると、最初にアルバイトの求人数が増加し、募集が困難になってきます。なぜなら、企業は景気が上向きになってきても、最初のうちはそれが持続するかどうか不安なので、不足人員を正社員よりもアルバイトで穴埋めしようとするからです」¹²³と指摘する。つまり、景気回復の初期には、非正規雇用の求人数と給与が上昇するのである。また、不況期には、求人数がそもそも少ないため、どんなに過酷な労働環境であっても、労働者がそこから抜けることは、即失業につながる。この状況では、労働者が現状に我慢せざるを得ない。しかし、景気が回復するとまず、求人数が増加するため、現在の職を手放すことが、失業につながる可能性は低下する。求人数が求職者数を上回る状況（有効求人倍率が1倍以上）であれば、求職者・労働者側に企業の選択権が発生する。劣悪な労働環境に我慢することなく、もっと環境や待遇の良い同業他社や他業種で働くことが可能になるからだ。この理由について日本経済新聞は、「企業の求人数が求職者を上回ると、働く人の賃金は上がりやすくなる。企業が他社より高い賃金を払って必要な人材を確保しようとするためだ」¹²⁴と報じている。

国民生活基礎調査によれば、親が自営業者、または有期雇用者の場合、その子どもの約30%が貧困状態だという。また、子どもが貧困に陥りやすい一人親世帯の親の就労状況が60%となっており、母子世帯の母親のそれは、85%である。そして、その多くがダブルワーク、トリプルワークをするケースが多い。以上から考えると貧困状態である親の就業形態は、非正規雇用の可能性が高い。

以上から、竹中氏らが、貧困問題の解決にいの一番に経済政策が重要だという立場であることを理解できる。その一方で、経済政策の前にセーフティネットを拡充せよとの立場も当然存在する。湯浅誠氏は、『失業より非正規労働のほうがましなんだ』という大前提で語られています。……（中略）……セーフティネットも絡めて生きていくというあり方を働ける人には基本認めていません」¹²⁵と竹中平蔵氏を批判している。また、金子勝氏は、「生活保護を受けやすくするか、職業訓練のための生活費支給制度を作る必要があります」¹²⁶と指摘している。

アベノミクスに対して批判が当然存在する。例えば、原真人氏は、「量的緩和策はデフレ解消や成長促進への効果が薄く、副作用が大きい……（中略）……経済が好転せず人々の給料が上がらないまま、金利や物価だけが上昇しかねない」¹²⁷と指摘している。また、山崎一洋氏は、『3本の矢』といわれる政策が、ワーキングプアの人々の生活の向上に結びついていないとは思えない」¹²⁸と指摘する。

以上の議論をケーキで例えるなら、ケーキを大きくすること（経済政策）で貧困問題を解決するのか、今あるケーキをより均等に切り分けることで貧困問題を解決するのかの議論である。本論文は、経済学の論文ではないため、どちらが有効手段なのかを論ずるものではない。ただし、

¹²³ 上念司『高学歴社員が組織を滅ぼす』（PHP 研究所 2015年6月17日）69頁

¹²⁴ 日本経済新聞 2015年11月15日

¹²⁵ 湯浅誠・金子勝『湯浅誠が語る「現代の貧困」』（新泉社 2009年）83～84頁

¹²⁶ 金子勝『格差・貧困社会における市民の権利擁護』（公人の友社 2009年）52頁

¹²⁷ 朝日新聞 2012年12月19日

¹²⁸ 山崎一洋「もの貧困解消に手が届いていない安倍政権の経済政策」『Journalism』2014年10月号（朝日新聞出版 2014年）24頁

小泉内閣が行った債権処理や構造改革によってもたらされた、いわゆる「いざなみ景気」の期間に、子どもの貧困率は、14.5%（2000年）から13.7%（2003）に低下している。また、その後、子どもの貧困率は、上昇に転じているが、2000年の14.5%という数値よりも低い値である（14.2% 2006年）。経済が好転した時期に子どもの貧困率が軽減した事実は見過ごすことができない。ゆえに、経済政策は、貧困問題にとって無意味でも無関係でもない。少なくとも経済政策と貧困問題は、別次元の問題ではなく、何らかの相関関係、因果関係になっている。

付記

本論文においては、学生ボランティアの「居場所」が学生の継続性を確保していることと、その機能、そして内包する問題点を指摘した。この学生の居場所」に対して「子どものためのみに活動すべき」や「学生がチャラチャラしながら携わることはけしからん」などの意見も考えられる。しかし、筆者は、このような深刻な社会問題に携わるからこそ、そこに携わる人間の「居場所」という機能が重要だと考える。南海ホークス、ヤクルトスワローズなどで指揮を執り優勝へ導いた野村克也氏は、「仲が良くても悪くてもプロフェッショナルとして、いい仕事をすればよいというのは正論だ。ただ、プロの組織であっても、現実にはマー君（楽天の田中将大投手、現ニューヨークヤンキース）や杉浦（南海の杉浦忠投手）のような人もいれば、その反対のキャラクターで結果的に損をする人もいる」¹²⁹と評し、チーム内で選手同士が強固な信頼関係で結びついていると、より大きな力になると指摘している。すなわち、「居場所」や「楽しさ」という機能は、学生相互の信頼関係を強固にし、個の力と集団の力を引き出し、子どもにとって更に好影響を与える可能性があるのだ。だからこそ、深刻な社会問題に携わる参加者の「居場所」や「楽しさ」が必要なのだ。その意味では、3章にて提示した処方箋は、信頼関係が醸成されて初めて発揮するものばかりである。例え、ハード面の整備－「居場所」の統合・組織化、マニュアルの作成－をしたとしても、そこに学生同士の信頼関係がなければ、まさに「仏作って魂入れず」である。

「このままでも十分だから何もしない」と考えることは、悪手である。少なくとも今までは良かったが、これからはそれでは立ち行かなくなる。小さいながら問題が出ている以上、何らかのアクションを起こすべきである。今回、学生たちが現状に危機感を持ち、意欲的に問題解決のために何かしようと意見や提案を持っていることが明らかとなった。ならば、それを心の中だけに残留させず、意見を表明し、自らの提案を実行してもらいたい。失敗を恐れて何もしないことは、学生だけでなく、そのまま子どもにしわ寄せが来る。堀江貴文氏は、「失敗して失うものなんて、たかが知れている。なによりも危険なのは、失うことを恐れるあまり、一步も前に踏み出せなくなることだ」¹³⁰と挑戦を躊躇することに警鐘を鳴らしている。学生自身が、自ら活発化することが本来、望ましいが、場合によってはNPOスタッフや福祉課職員がきっかけを与えるのも一つの手だ。何かきっかけがあれば、学生たちは動き出すと予想されるからだ。それは、短い時間のインタビューでほとんど部外者の筆者に、これだけの熱意と情報を伝えたことが証拠である。本論文を契機に、学生たちが持つ強みを伸ばし、弱みを補うことで、子ども達に好影響を与える

¹²⁹ 野村克也『なぜか結果を出す人の理由』（集英社 2014年）38頁

¹³⁰ 堀江貴文『ゼロ なにもない自分に小さなイチを足していく』（ダイヤモンド社 2013年）

ことを願っている。

本論文に協力をしてくれた4名の学生、コーディネーターの篠崎氏並びに関係各位に御礼をもしあげ、結びとする。ありがとうございました。

<参考文献（文末脚注除く）>

○第1章

池上彰『日本の大課題 子どもの貧困 - 社会的擁護の現場から考える』(筑摩書房 2015 年)

池田実『憲法』(嵯峨野書院 2011 年)

大山典宏『生活保護 VS 子どもの貧困』(PHP 研究所 2013 年)

大山典宏『隠された貧困～生活保護で救われる人たち～』(扶桑社 2014 年)

倉山満『検証 財務省の近現代史』(光文社 2012 年)

榊原英資・竹中平蔵『絶対こうなる！日本経済』(アスコム 2010 年)

上念司『【全国民必読】経済ニュースのウソを見抜け！』(徳間書店 2012 年)

上念司『アベノミクスを阻む「7つの敵」 消費税と「トンデモ経済学」を論破する』(イースト・プレス 2014 年)

湯浅誠『反貧困』(岩波書店 2008 年)

阿部彩「子どもの貧困問題を語る」『保育の友』(全社協 2015 年)

阿部彩「日本における剥奪指標の構築にむけて：相対的貧困率を補完する指標の検討」『季刊社会保障研究』Vol.49 (国威率社会保障人口問題研究所 2014 年)

荒井英治郎「教育政策決定プロセス」『月刊教職研修』10月号(教育開発研究所 2013 年)

岩永靖「『子供の貧困対策に関する大綱』について」『精神福祉』(日本精神保健福祉協会 2015 年 3 月)

厚生労働省社会・援護局保護課／地域福祉課「『子供の貧困対策に関する大綱』について」『生活と福祉』No.704 (全国社会福祉協議会 2014 年)

駒村康平「先進国における貧困の把握と低所得者向け政策」『法律のひろば』(2014 年 7 月)

近藤怜「教育を受ける機会を保障し、『貧困の連鎖』を断ち切るための『子どもの貧困対策法』の制定」『時の法令』No.1938 (朝陽会 2013 年)

志賀文哉「生活困窮者支援の現状と課題」富山大学『富山大学人間発達科学学部紀要』(2015 年 3 月)

下角圭司「労働施策の紹介」『生活と福祉』No.641 (全国社会福祉協議会 2009 年)

週刊東洋経済 2011 年 2 月 24 日 (東洋経済新報社 2011 年)

末富芳「学校を子どもの貧困対策のプラットフォームに - 『子供の貧困対策に関する大綱』と学校の対応課題」『教育研修』(教育開発研究所 2015 年)

中嶋裕子「子どもをめぐる貧困と虐待 - イギリスの施策から学ぶ - 」日本社会事業大学社会福祉学会『社会事業研究』(2012 年 1 月)

落開放』713号(解放出版社 2015 年)

野中勝治「深刻化する前に、気軽に SSW に相談してほしい」『総合教育技術』(小学館 2015 年 7 月)

濱田江里子「社会的投資による社会の底上げ」『生活経済政策』No.214 (生活経済政策研究所 2014 年)

畠中亨「子どもの貧困対策法と貧困の概念」『生活経済』No.224 (生活経済政策研究所 2015 年)

布川日佐史「ミニマムの確定に向けて - 生活保護基準をめぐる論点整理 - 」『生活経済』No.136（生活経済研究所 2008 年）

榑母淳治「生活保護の現状と課題」『生活と福祉』No.641（全国社会福祉協議会 2009 年）

会福祉学会『社会事業研究』（2012 年 1 月）湯澤直美・西牧たかね「子どもの貧困問題をめぐる誤解と学校・自治体ととるべき対策」『総合教育技術』（小学館 2015 年 7 月）

文部科学省生涯学習政策局参事官付（連携推進・地域政策担当）『子供の貧困対策に関する大綱』と教育行政における対応について』『学校事務』（学事出版 2015 年 2 月）

山野良一「子どもの貧困対策推進法成立 - 待ったなしの子どもの貧困対策 - 」『人権と部落問題』No.848（部落問題研究所 2013 年）

山野良一「子ども虐待と貧困問題に地域はどう取り組むのか」『ガバナンス』（ぎょうせい 2015 年 6 月）

湯澤直美「子どもの貧困をめぐる政策動向」日本家族社会学会『家族社会学研究』Vol.27（2015 年）

湯澤直美「子どもの貧困への視座『不利の雪だるま』を生み出さないために」『ねざす』No.53（教育研究所 2014 年）

○第2章・第3章

荒川区自治総合研究所『あたたかい地域社旗を築くための指標－荒川区民総幸福度（グロス・あらかわ・ハピネス：GAH）』（八千代出版 2010 年）

荒川区自治総合研究所『子どもの未来を守る 子どもの貧困・社会排除への荒川区の取り組み』（三省堂 2011 年）

飯田瑞希「子どもの格差・貧困問題と子どもの権利～学習支援教室の実践～」家庭科教育研究者連盟『家庭科研究』No.327（2015 年 10 月）

稲垣聖子「『ボランティア』という言葉の意味の変遷 - 『異議申し立て運動』との関連で - 」『21 世紀社会デザイン研究』No.13（2014 年）

岩月桃子「生活保護受給世帯の子どもたちと高校進学への壁 アスポートによる学習支援の取り組みから」『女性たちの 21 世紀』74 号（インパクト出版 2013 年）

内田充範「貧困の連鎖を断ち切る学習支援の取り組み」山口県立大学『山口県立大学社会福祉学部紀要』第 20 号（2014 年）

大山典宏「子どもの貧困対策と自治体」『ガバナンス』（ぎょうせい 2015 年 6 月）

嘉納英明、竹沢昌子「生活困窮世帯の実態からみる子どもの教育支援ニーズ：沖縄県 N 市を事例として」名桜大学『名桜大学総合研究』（2014 年）

菊池省三「学級集団の力を育て、『心の貧困』からの脱却を」『総合教育技術』（小学館 2015 年 7 月）

櫛部武俊「福祉事務所と NPO との協同で希望をつむぐ中学三年生学習支援」『生活と福祉』No.641（全国社会福祉協議会 2009 年）

木野和代「東日本大震災に関するボランティア活動への参加を左右する要因の検討 - 宮城県内の大学に在籍する大学生を対象に - 」『宮城学院女子大学研究論文集』118 号（2014 年）

阪根健二「学校ボランティア活動の実態と課題」香川大学『香川大学教育実践総合研究』（2006 年 5）

佐藤大介・他 5 名「スクールボランティアへの学生による主体的参加を促す新たな取り組みと考察」岡山大学『岡山大学教師教育開発センター紀要』第 5 号別冊（2015 年）

佐藤洋作「若者の社会的自立を支えるベースキャンプ NPO 法人文化共同ネットワークがすすめる『居場所づくり』」『部落開放』713号（解放出版社 2015年）

下村美刈・日下部美衣「母子栄且つ支援施設児童への学習支援について」愛知教育大学『愛知教育大学教育実践総合センター紀要』第11号（2008年）

杉本希映「大学生による学校支援ボランティアの現状と課題」目白大学『目白大学心理学研究』第9号（2013年）

瀬戸智也「『大学生による地域の学校支援活動の組織化に関する研究』報告：平成23年度『地域の小・中学校における学習支援ボランティア活動』の現状と課題」静岡文化芸術大学『静岡文化芸術大学研究紀要』13巻（2013年）

武田昭典・村瀬公胤「日本における大学生スクールボランティアの動向と課題」神田外語大学『神田外語大学紀要』第21号（2009年）

谷口仁史「アウトリーチと重層的なネットワークで NPO 法人スチューデント・サポート・フェスがとりくむ子ども・若者の自立支援」『部落開放』713号（解放出版社 2015年）

田谷幸子「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

東京都荒川区「子どもの貧困・社会排除問題に『あらかわシステム』で対応」『ガバナンス』（ぎょうせい 2015年6月）

東京都荒川区「学校と家庭を結ぶ“地域の力”に着目して」『総合教育技術』（小学館 2015年7月）

東京都足立区「学校は、『子どもに確かな学力を保障する場』」『総合教育技術』（小学館 2015年7月）

東郷伸也「『協働』で子どもの貧困と向き合う」『学校事務』（学事出版 2015年2月）

永野勇気「『居場所づくり』の実践としての学習支援 NPO 法人さいたまユースサポートネットの取り組み」『部西山志保「ボランティアとサブシステンス - 阪神／淡路大震災が生み出した市民運動の新たな潮流 - 」慶應義塾大学『慶應義塾大学大学院社会研究科紀要：社会学心理学教育学：人間と社会の探求』（2004年）

野口和恵「文化協同ネットワーク - 『時代の主人公』を生み出す居場所』『月刊ヒューマンライツ』No.318（部落開放・人権研究所 2014年）

野村智「生活保護世帯の子どもへの高校進学支援と社会的自立 - 江戸川区における学習支援活動の実践から - 」No.266『東京』（東京自治問題研究所 2006年）

日置真世「地域に『ともに学びあう場』を創造する NPO 法人地域生活支援ネットワークサロン（釧路）の実践を中心に」『部落開放』713号（解放出版社 2015年）

藤井智「若者自立塾と『協同ネット』の取り組み」『生活と福祉』No.641（全国社会福祉協議会 2009年）

牧野詠理・他2名「児童養護施設における学習支援活動 - 学習支援スタッフのアンケート調査から - 」『生活文化研究』Vol.50 大阪教育大学家政研究会（2011年）

丸山久美「中学校卒業後に『働く』ことを選択する子どもたち - 進路選択に向けた支援 - 」日本社会事業大学社

山下晃一「社会そうがかりの子どもの健全育成」『月刊教職研修』10月号（教育開発研究所 2013年）

山根則子・三沢徳江「学校支援等プログラム参加者の状況を視野に入れた支援の可能性 - アセスメントシートの分析から - 」大阪府立大学『社会問題研究』63巻143号（2015年）