

【論 文】

生活困窮世帯の子どもの学習・生活支援事業における世帯支援をめぐる行政審議の課題 —議事録分析を通じて—

朴 東民*

要旨：本研究の目的は、生活困窮世帯の子どもの学習・生活支援事業における世帯支援をめぐる行政審議の内容を検討し、審議の論点について考察することである。本事業の成立に際して意味をもつ行政審議の議事録を分析し、2つのメインカテゴリ『 』、3つのサブカテゴリ『 』、7つのコード【 】を抽出した。『世帯支援が注目された背景』については、学習支援の塾化が進展する状況に対する憂慮の声が上がリ、そのような文脈下で学習支援と世帯支援の一体的な実施の必要性が示された点を確認した。また、本研究では、行政審議で議論された世帯支援の類型を連携型と単独型に分類したうえで、後者の『単独型世帯支援のあり方』に焦点を当て、関連した主張の論拠と内容について検討を行った。これらの論点は、複合的な生きづらさを抱えている生活困窮世帯の子どもの実質的な権利保障を実現していくうえで欠かせない論点であり、今後さらなる検討が望まれる。

Key Words: 生活困窮者自立支援制度、子どもの学習・生活支援事業、世帯支援、行政審議の課題、議事録分析

I. 研究の背景と目的

本稿では、生活保護世帯を含む生活困窮世帯を対象に教育と福祉を架橋する取り組みを展開している「子どもの学習・生活支援事業」（以下、「学習・生活支援事業」）を取り上げる。

子どもの貧困問題への対応が社会的に要請されるなか、子どもたちの教育の機会均等を図り、貧困の世代間連鎖を防止すべく、2015年に生活困窮者自立支援制度の任意事業として「子どもの学習支援事業」が開始された。その後、2018年には生活困窮者自立支援法の一部改正によって「子どもの学習・生活支援事業」への改編がなされた。この事業の改編に関わる行政審議の議事録を分析した松村（2019）は、事業の改編がなされた問題意識として、子どもの自立に資する多元的能力を醸成すべく、その重要な基盤である世帯への支援を学習支援と一体的に推進する必要性が示された点を明らかにした。

一方、これまでの事業の流れを踏まえると、本事業の改正をめぐる行政審議に関しては、なぜ世帯支援の強化が本事業の重点課題になってきたのか、また、どのように世帯支援のあり方が議論されていたのかという点について、もう一步踏み込んだ検討を行う必要があるように思われ

2022年6月10日受付／2023年2月21日受理

* 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科（博士後期課程）

る。その第 1 の理由として、学習・生活支援事業への改正が図られる前から、世帯支援は本事業の支援内容の一つとして位置づけられていた点を挙げられる。2015 年度に厚生労働省から公表された質疑応答集では、勉強を教えることに加えて「居場所の提供を通じて、日常生活習慣の形成・社会性の育成を行うこと」「生活相談、進路相談、中退防止の支援を行うこと」「子どもの支援の視点から世帯に対する相談・就労支援等を行うこと」など多様な支援内容が規定されており、本事業がスタートする時点から子どもと世帯への一体的な支援を行うことが制度的に位置づけられていた点がうかがえる（厚生労働省 2015a : 84）。この点を踏まえると、事業の改正に至る審議過程については、「なぜ世帯支援が改めて注目されてきたのか」という観点から議論の内容を検討する必要があると考えられる。

次に、第 2 の理由は、既存の学習支援事業に比べ学習・生活支援事業では、世帯支援のあり方がより幅広くなったという点である。既存の学習支援事業における生活困窮世帯の保護者支援は生活保護ケースワーカーや自立相談支援機関が担うものとされ、保護者等の大人の支援プランの中に子どもの学習支援事業が盛り込まれるという世帯支援のあり方が想定されていた（厚生労働省 2015a : 80-3）。一方、学習・生活支援事業では、関係機関との連携に加え、学習・生活支援事業者側から保護者に対する養育支援や世帯全体への巡回支援等を行うといった支援内容が事例を交えて規定され（厚生労働省 2019a : 8-12）、本事業の支援者が単独で保護者や世帯に関わるという支援のあり方が新たに示されたところに新規性があるように思われる。この点について、学習支援を入口とした世帯支援のあり方に関する行政審議の内容を分析している松村（2019）の研究では、関係機関との連携とその意義に関わる分析内容が多く見られる一方、学習・生活支援事業者による直接的な世帯支援のあり方やその意義について行われた審議の内容に関しては十分な分析がなされていないのが現状である。

これらの点を踏まえると、学習・生活支援事業における世帯支援のあり方については、本事業の成立と関連している行政審議の内容に改めて着目し、「なぜ世帯支援が改めて注目されたのか」「学習・生活支援事業者が単独で行う世帯支援について、どのような支援のあり方が議論されたのか」という 2 つの問いについて検討を加える必要があると考えられる。それにより、本事業における世帯支援の制度的な位置づけをより明確にし、今後の世帯支援のあり方を検討するための手がかりを得ることができると考えられる。

以上のような問題意識をもとに、本研究では、学習・生活支援事業における世帯支援に関する行政審議の内容を検討し、上述した 2 つの問いに関する審議の論点について考察することを目的としている。

なお、本稿でいう「世帯支援」とは、「学習・生活支援事業の支援者が子どもに行う支援の他に、保護者や世帯に対して行う直接的・間接的な支援」と操作的に定義する。通常、世帯支援という概念には、当該世帯の一構成員である子どもへの支援が含まれなければならない、特に子どもの貧困に向き合う本事業において子どもを中心に据えたアプローチがもつ意味は非常に大きいと考えられる。しかし、本研究では、子どもの学習支援に加えて新たにセットとして組み込まれた保護者の養育支援や世帯全体への支援に着目しているため、子どもの学習支援とは区分される別の枠組みで世帯支援を扱うこととする。

II. 先行研究の検討

学習・生活支援事業およびその前身である学習支援事業の成立過程に着目した先行研究として、松村（2016, 2019）の研究を挙げることができる。

松村（2016）は、貧困世帯の子どもの学習支援事業の成り立ちを行政および国会の議事録と新聞記事の分析で明らかにし、その福祉・教育政策上の意義を示している。この研究によると、学習支援事業は有子世帯の自立を促す福祉政策から子どもの教育機会の保障に資する教育政策へとその位置づけが変化しており、福祉と教育を架橋する取り組みとして意義をもつとされる。また、松村（2019）の研究では、学習支援事業が学習・生活支援事業へ改正される重要なきっかけとなった行政審議の議事録を分析し、その新たな事業の展開に至った経緯と意義を検討している。ここでは、学習支援と世帯支援の一体化という新たな展開により、福祉的な自立と教育機会の保障という観点から学習支援事業の意義と位置づけが強化されたという評価がなされている。これらの研究の知見は、「その経緯や意義、位置づけが十分に考察されることがないまま、各地で取り組みが拡大」（松村 2016：4）してきた本事業の制度的な位置づけの変遷とその意義を明確化することにより、制度としての本事業のあり方を検討するうえで重要な示唆を与えてくれるものと評価できる。

一方、これまでの事業の動向を概観すると、学習・生活支援事業の世帯支援に関する制度的な位置づけについては補足的に検討を行う必要があるように思われる。なぜなら、先述したように、学習・生活支援事業の前身である学習支援事業の開始時点から子どもの学習支援にとどまらない多様な支援内容が制度上規定されており、事業の改正によって世帯支援のあり方にどのような変化があったのかについては本事業の支援活動そのものの変化に着目して追加的な検討を行う必要があると考えるからである。

したがって、本研究では、「政策や立法に直結するものではもちろんないが、そこに至る問題意識、制度の土台や方向を示すもの」（松村 2019：2）と位置づけられる行政審議の内容に着目し、学習・生活支援事業の成立に至るまでの課題認識や世帯支援の方向性を改めて検討し、審議の論点について考察を行うこととする。

III. 研究方法

本研究では、学習・生活支援事業の成立に際して意味をもつ行政審議の議事録を素材とした文献研究を行う。具体的には、「生活保護法」及び「生活困窮者自立支援法」の附則に基づき、2016 年 10 月～2017 年 3 月に厚生労働省の設置で行われた「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」（以下、「検討会」と）2017 年 5 月～12 月に社会保障審議会に設置された「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」（以下、「部会」）の議事録を対象に、関連内容を検討する。

なお、本研究では、「なぜ世帯支援が改めて注目されたのか」「学習・生活支援事業が単独で行う世帯支援について、どのような支援のあり方が議論されたのか」という問いを立て、本事業における世帯支援のあり方をめぐる審議内容に範囲を絞って検討する。具体的に、既存の研究（松村 2019）で既に検討されている部分を除き、上述した 2 つの問いに関連した議論内容に焦点を当てて分析する。

分析手順は、まず、①計 18 回に渡る検討会と部会の議事録の中で、世帯支援について議論が

表1 分析結果の概要

メインカテゴリ	サブカテゴリ	コード	発言者
世帯支援が注目された背景	学習支援の総合化の志向	学習支援の塾化への憂慮	第1回検討会：駒村 第3回検討会：森脇、駒村 第8回部会：奥田
		世帯全体への支援の必要性	第1回検討会：田中 第3回検討会：森脇 第4回部会：岡部、奥田 第8回部会：朝比奈、生水、吉岡
単独型世帯支援のあり方	単独型世帯支援に関する主張の論拠	自立相談支援との連携上の課題	第3回検討会：奥田 第6回検討会：奥田 第8回部会：奥田
		学習支援ならではの特殊性	第4回部会：奥田
	単独型世帯支援の内容	家庭訪問を活用した保護者支援	第4回検討会：渡辺 第4回部会：奥田 第8回部会：勝部
		保護者の教育への関心促進	第7回検討会：駒村
		保護者の学歴獲得支援	第8回部会：渡辺

なされた部分を抽出したうえで、②本研究の問いと関連した議事録の議論内容に着目してコードを生成する。その後、③コードの中で関連性のあるもの同士をまとめてサブカテゴリを作り、関連しているサブカテゴリ同士をまとめてメインカテゴリを作る。

IV. 分析結果

本研究の分析より、2つのメインカテゴリ、3つのサブカテゴリ、7つのコードが析出された(表1参照)。以下では、メインカテゴリは『 』、サブカテゴリは《 》、コードは【 】の記号で表記し、分析結果の内容を確認する。

1. 世帯支援が注目された背景

学習支援事業をめぐる行政審議の中で『世帯支援が注目された背景』には、《学習支援の総合化の志向》があり、それは【学習支援の塾化への憂慮】と【世帯全体への支援の必要性】という2つのコードから説明することができる。

世帯支援が注目された背景として、子どもの自立に資する多元的能力を形成すべく、その重要な基盤である世帯への支援の必要性が示された点は、既に松村(2019)の研究によって検討された部分である。しかし、既述したように、学習・生活支援事業が成立する前から前身の学習支援事業に関する質疑応答集には保護者や世帯への支援等に関する支援内容が規定されていた点を考慮すると、どのような文脈下で世帯支援が改めて議論の俎上に上がったのかという点をより明確にする必要があると考えられる。たとえば、検討会では、既存の学習支援事業の運営実態について次のような見解が述べられている。

どうしても学習ということが入ってきて、先ほどもお話がありましたけれども、塾的な要素が前に出てしまっているような自治体もあるのではないかと思います。この辺は世帯支援

という部分をきちんと開発して定着していく必要がある。(中略) 塾に行かせるみたいな発想では、この制度の本来の趣旨からは狭過ぎるのではないかと思います(第 1 回検討会、駒村構成員)

この事業が完全塾化しているところと、創意工夫で、塾プラスいろいろなものをくっつけてやっているところと二極化しているような現状にあるということがとても危険ではなからうかなと思っている(第 3 回検討会、森脇構成員)

これらの発言からわかるように、行政審議に参加している関係者の間では、受験学力養成に重きを置いた学習支援が広がる【学習支援の塾化への憂慮】の声が上がっていた。また、その学習支援の塾化という事業の流れを変えなければならないという文脈下で世帯支援を開発し、定着させる必要性が示された点がうかがえる。

なお、第 8 回部会で奥田委員は、この学習支援の塾化という実態について、事業のタイトルの問題点を指摘していた。

「子どもの学習支援」という事業タイトルで果たしていいのですかという、それをずっとやっている限りは、何かちょっと的がずれる。これをよくわかってない行政がやってしまうと、単純に学習塾のことなのだろうと思われてしまう。そうではなくて、もっと複雑な社会的な問題なのだとすることを示すために、この事業タイトル自体を今回見直すべきではないか(第 8 回部会、奥田委員)

一方、受験学力養成に重きを置いた学習支援事業の展開への憂慮という文脈下で、今後の学習支援事業が目指すべき方向性としては、検討会から部会にわたって計 7 名の構成員及び委員から【世帯全体への支援の必要性】が提起された。以下、その一部を抜粋したものである。

チャレンジ塾で頑張ったとしても、家庭環境に非常に左右されやすいので、家庭への支援も欠かせません(第 1 回検討会、田中委員)

包括的な支援と世帯全体の支援という 2 つの箇所、教育と福祉の連携を図りながら、学力の向上に重きがあるのではなくて、居場所づくり、日常生活の支援、親への養育支援を学習支援が行うのだというように整理をする必要がある(第 4 回部会、岡部委員)

これらの発言から、学習支援による学力向上だけでは子どもの育成環境に関わる根本的な問題が解決されないという問題意識が垣間見える。すなわち、学習支援事業をめぐる行政審議の中で【世帯全体への支援の必要性】が提起された背景としては、子どもの多面的な能力の醸成という本事業の成果にかかわる狙いのみならず、【学習支援の塾化への憂慮】という事業の運営実態に対する問題意識があったという点が確認される。

2. 単独型世帯支援のあり方に関する審議内容

それでは、学習支援事業における世帯支援のあり方については何が論点になっていたのだろうか。松村(2019)の研究では、既存の学習支援をめぐる議論にはなかった支援のあり方として学習支援を入口とした世帯支援のあり方が注目され、とりわけ効果的な支援のために学校や地域の多様な取り組みとの連携の重要性が示された点が明らかになっている。一方、もう一步踏み込ん

だ議論として、世帯支援については誰が世帯支援の中心的な役割を担うかに関する議論が展開されていた点に注目する必要があると考えられる。この点に関する審議内容の分析から、自立相談支援事業等といった関係機関との連携による世帯支援を重視する「連携型世帯支援」と学習・生活支援事業の支援者側が単独で世帯全体に関わることを重視する「単独型世帯支援」という 2 通りの支援のあり方について議論がなされたことを確認することができた。本稿では、本研究の問いとの関連性から、単独型世帯支援のあり方に関する審議内容に焦点を当てて分析を行う。

『単独型世帯支援のあり方』については、《単独型世帯支援に関する主張の論拠》と《単独型世帯支援の内容》という 2 つのサブカテゴリが抽出された。前者の《単独型世帯支援に関する主張の論拠》では、学習・生活支援事業をはじめ、多様な分野の社会福祉事業を運営している奥田構成員からの発言が目立つ。まず、単独型世帯支援の必要性を提起した理由としては、次の発言のように【自立相談支援との連携上の課題】に対する問題意識があったことが確認できる。

29 ページの下の子の支援の状況で、親の支援はやっているけれども、自立相談に持っていったケースの人が 52 人。独自でやっているというのが 926。これはこの部分の強みでもあって、自立相談を介さなくても子どもの支援で独立して動けるというたてつけになっている（第 3 回検討会、奥田構成員）

「自立相談支援事業との連携をより明確にしていく必要がある。」これはそのとおりだと思います。ただ一方で、なかなかコミットが難しい世帯に入ってしまったときに、やっとながったパイプを自立相談にさらにまたつなぎ直すという、この一手間が増えるのは、実は現場では相当大変なことで、そうすると、この辺の手の明瞭化をする中で、自立相談を使った有プランというかプランつきのアプローチと、子どもの学習支援のチームが直接関わっていてもいいという二通りの手段があってもいいのではないかと（第 8 回部会、奥田委員）

さらに、奥田委員は単独型世帯支援の必要性を唱える論拠の 1 つとして、子どもと世帯をセットとしてかかわることができるという【学習支援ならではの特性】を挙げている

子どもと世帯をセットにしてやっていくということが、今までの自立相談の流れとは少し違うのではないかと、特性があるのではないかと。そういうことを考えると、子どもの支援の中に世帯の支援という考え方をきちんと入れて、そこを充実させるほうが、現場としては動きやすいのではないかと。というように思いました（第 4 回部会、奥田委員）

生活困窮者自立支援制度における学習・生活支援事業は子どもと直接かかわることができる唯一の取り組みとして、子どもの学習支援という枠の中で子どもの支援と世帯の支援を統合的に行うことの可能性が示唆されている。

それでは、《単独型世帯支援の内容》についてはどのような見解が述べられていたのでしょうか。まず、次の発言のように、【家庭訪問を活用した保護者支援】の必要性について多様な意見が述べられていた点が目立つ。

本当に来てほしい地域から家族ごと孤立している子どもの御家庭に家庭訪問で出向いていくと、御両親が中学卒業で、「高校になんて行く必要ない」と子どもに言っていたり、地域になじめず孤立して浮いている御家庭や、あるいは世帯で生活保護を受けて、働かなくても

そこそこ暮らしていけるから、といったようなあきらめムードがあるといった環境の御家庭が多いです。そういうところこそ、学習支援という発見機能になりやすい事業を入口に、御家庭の孤立の支援をしていく必要があるのではないかと思います（第4回検討会、渡辺構成員）

本当に困っている子たちはなかなか出てこれないのです。それともっと言うと、親というか、世帯に課題があるとしたら、私の現場で言うと、子どもルートから世帯に入っていくとすごく入りやすいです。率直に親御さんのところに行って、あなたはどうしますかと言うと大体ノーサンキューなのですけれども、子どもさんのことで相談に来ましたと言うと世帯の中に入れてしまうのです。だから、これはアウトリーチという考え方からしてもすごく効果的だと思います（第4回部会、奥田委員）

これらの発言では、孤立状態に置かれた生活困窮世帯という対象者像に焦点が当てられ、学習支援事業を入口として孤立した家庭にかかわっていく必要性が示されている。特に、学習支援事業には子どもを切り口としたアプローチで世帯に入りやすいという特色がある点が述べられ、孤立した世帯に対応する上で家庭訪問を活用した学習支援が有効であることが示唆されている。

なお、次の発言では、保護者の日常生活の自立に関する課題に焦点が当てられ、家庭の日常生活を支える積極的な手段として家庭訪問によるアプローチの必要性が提起されている。

就学前に、親の養育支援のところを見ますと、家事ができない、生活は回せてないという人たちが相当数おられるということで、（中略）こういう子どもたちがいることに対しての養育支援のところの家庭訪問型のようなものがもう少し手立てとしてないと、生活を支えることができない（第8回部会、勝部委員）

次に、【保護者の教育への関心促進】では、親の低学歴と子どもの進学に関する期待の低さとの関連性に目が向けられ、親に対する養育支援の一環として子どもの教育に対する親の関心を促すことの重要性が指摘されていた。

親自身が中学卒業、高校中退だと、子どもの進学に対する意識が非常に低いという回答が出ている（中略）親自身が、自分の経験というのでしょうかね、見方の中で判断する傾向があると。そういうところも含めて、親に対して、今の時代は高校ぐらい出ておかないといい仕事にはつけないのですよと（中略）そういう傾向があるという意味も含めた養育支援ということだと思いますので、親に対する養育支援が具体的に何を意味しているかということが書いてないので、親に対するアドバイスということもこの中に少し書き込んでいただきたいと思います（第7回検討会、駒村構成員）

なお、低学歴の保護者に対しては、教育意識の向上を目指した支援だけでなく、【保護者の学歴獲得支援】が必要であるという指摘もなされた。

親の養育支援にも少し関わるかもしれないのですけれども、先ほど朝比奈委員からも出てきた若年妊娠の母親の支援も、子どもなのか親なのかというところで、なかなか枠組みが不明確なのですけれども、非常に大きい問題だなと思っていて、（中略）子どもの学習支援も重要だけれども、実は、そのお母さんたちが高卒の資格を取るというふうなことが非常に大事

なので（第8回部会，渡辺委員）

ここでは特に，子どもであると同時に，保護者でもある若年妊娠の母親の実態が取り上げられ，学歴取得を目指した保護者への学習支援の必要性が示された。

V. 考察

1. 学習支援の塾化に関する実態と課題

学習・生活支援事業をめぐる行政審議で世帯支援が注目された背景については，子どもの多元的能力を形成すべく，その重要な基盤となる世帯への支援強化が求められていたことが既存の研究で明らかになっていった。それに加えて，本研究では，行政審議の関係者らより学習支援の塾化が進展する事業の運営実態に対して憂慮の声が上がり，そのような文脈下で学習支援と世帯支援の一体的な推進が求められていたという事実が確認された。

それでは，学習支援の塾化は実際にどれほど進展しているのだろうか。厚生労働省が2015年から2020年まで毎年公表した実態調査（厚生労働省 2015b, 2016b, 2017, 2018, 2019b, 2020）の結果をもとに実態の一端を確認してみよう。まず，本事業の運営方法では，2015年から2020年まで一貫して委託の割合が最も高く，その数値も5年間で8.5ポイント増加していることが確認される（「委託」の割合：2015年62.0%→2020年70.5%）。また，委託先の種類を確認すると，2015年と2020年の両時点間の比較で，その割合が増加したのは「社会福祉協議会」（17.6%→21.5%）と「株式会社等」（7.2%→23.8%）の2種類であり，とりわけ「株式会社等」が急増ぶりを見せている（表2参照）。ここから，学習・生活支援事業の受託事業者として塾産業など民間教育産業の参入は実際に増え続けていることが確認される。

では，行政審議の関係者の間では，なぜ学習支援の塾化について危惧の声が上がっていたのだろうか。その点について，「塾に行かせるみたいな発想では，この制度の本来の趣旨からは狭過ぎるのではないか」という駒村構成員（第1回検討会）の発言から，学習塾のように受験学力養成を中心とした学習支援が孕んでいる制度上の課題について問題提起がなされていることが読み取れる。

株式会社が子どもの貧困対策の領域に参入することのメリットと限界について論じた岡本

表2 学習・生活支援事業における委託割合の推移（委託先種類別，単位：%）

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
社会福祉法人(社協以外)	10.0	7.0	9.8	10.4	10.0	9.4
社会福祉協議会	17.6	17.8	19.9	21.9	21.1	21.5
社団法人・財団法人	20.4	19.7	17.3	20.1	18.4	18.5
NPO法人	39.4	35.7	40.8	38.8	38.8	38.2
株式会社等	7.2	10.2	13.2	24.2	23.5	23.8
その他	23.5	17.2	19.6	12.9	15.7	13.7

注：2017年の実態調査のみ，「株式会社等」ではなく，「学習塾」という別の名称が用いられているが，この表では「株式会社等」と見なして数値を示している。

資料：厚生労働省（2015-2016）『生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査』

厚生労働省（2017-2020）『生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の事業実績調査』

(2019)によると、株式会社が学習支援事業を運営することのメリットとしては、豊富な教材や人材、拠点を活用できるという点があるとされる。一方、ビジネスという領域では、生活困窮家庭への福祉的なサービスと接点が少ないため、福祉に関する知識や経験が不足し、地域資源との連携上の課題を抱えているという指摘もなされている。この岡本(2019)の研究の知見を踏まえると、学習塾の学習・生活支援事業への参入が事業の拡大を後押しし、貧困による教育的不利の緩和に寄与していることは高く評価できる。しかし、学習支援と世帯支援の一体化を通じて子どもの多面的な能力を涵養し、健全な育成環境を醸成するという本事業の方向性を踏まえると、本事業の理念・目的に照らして議論すべき実施・運営面の課題が多々あるように見受けられる。今後、株式会社を含めて、委託先の類型別事業の運営実態を学習支援と世帯支援の一体化という事業の方針に照らしてより詳細に把握し、そのあり方に関する議論を深めていく必要があると考えられる。

2. 単独型世帯支援のあり方に関する課題

学習支援事業における世帯支援をめぐる行政審議では、学習支援を入口とした世帯支援のあり方について多様な見解が交わされた。本研究では、その世帯支援の類型を「連携型世帯支援」と「単独型世帯支援」という2つに分類したうえで、後者の単独型世帯支援の審議内容に関する補足的な検討が必要であるという研究の課題を踏まえ、『単独型世帯支援のあり方』に関わる議事録の分析を行った。

サブカテゴリの《単独型世帯支援に関する主張の論拠》では、【自立相談支援との連携上の課題】と【学習支援ならではの特異性】という2つのコードが生成された。【自立相談支援との連携上の課題】については、この点に関する問題提起を行った奥田構成員(第3回検討会)の発言内容「29 ページの下の親の支援の状況で、親の支援はやっているけれども、自立相談に持っていったケースの人が52人。独自でやっているというのが926。」を踏まえて実態の詳細を確認してみる。

既述した第3回検討会の発言で参照されていた資料を確認すると、「親支援の状況」において「親の自立相談支援機関への相談(登録)を必須としている」自治体は19.3%にとどまっており、「親の自立相談支援機関への相談(登録)を必須としていない」自治体(80.7%)のうち、94.7%の自治体が「自立相談支援機関に繋がっていないが、学習支援事業者が親支援を行っている」ことが明らかになっている(厚生労働省 2016a : 29)。同じ調査項目について2020年度の調査結果を見ると、「親の自立相談支援機関への相談(登録)を必須としている」自治体の割合は28.0%で5年前より8.7ポイント増加したものの、「親の自立相談支援機関への相談(登録)を必須としていない」自治体(72.0%)のうち、「自立相談支援機関に繋がっていないが、学習支援事業者が親支援を行っている」自治体の割合は83.9%で依然として高い割合を占めている(厚生労働省 2020 : 22)。すなわち、奥田構成員の問題提起があった2015年から5年が経過した時点においても、自立相談支援機関との連携よりは、学習支援事業者が単独で親支援を行う割合が高いという傾向にそれほど大きな変化はみられないという実態が見て取れる。この点を踏まえると、今後の行政審議では、学習・生活支援事業の連携状況を継続的に注視しつつ、学習・生活支援事業者が単独で行う世帯支援にも着目し、そのあり方について議論を深めていくことが求められよう。

次に、《単独型世帯支援の内容》では、とりわけ【家庭訪問を活用した保護者支援】に関する発

言が多く、渡辺構成員（第4回検討会）と奥田委員（第4回部会）は生活困窮世帯の社会的孤立の状態に、勝部委員（第8回部会）は保護者の日常生活の自立に関する課題にそれぞれ着目し、保護者支援における家庭訪問の必要性について論じている。この点は、単独型世帯支援のあり方を検討するうえで欠かせない論点になると考えられる。というのも、社会的孤立の状態に置かれ、日常生活上の課題を抱えているという対象者像を想定した際に、どのように世帯の保護者や家族へ接近し、ニーズ把握や関係形成を図るかという支援方法論を明確にしていくことなしに、学習・生活支援事業を入口とした世帯支援の方向性を具現化することは難しいと考えるからである。たとえば、集合型を中心とする子どもの支援では特定の場所で頻繁に子どもと関わりをもちながら、関係形成を図りニーズを発見することが可能であるが、標準的な支援方法が定着していない保護者支援では支援員が保護者と頻繁に関係構築を図ること自体が容易ではなく、どのような支援方法をとるかによって支援の様相は大きく変わってくる可能性がある。すなわち、単独型世帯支援のあり方を検討する際には、「どのような支援方法をとったら、どのような支援が可能になるか」という視点を明確にする必要がある。

日本能率協会総合研究所（2020：37）の調査結果によると、学習・生活支援事業における実施形態別（「訪問型のみ実施」「集合型のみ実施」「訪問型と集合型の両方実施」）生活支援の実施状況では、居場所づくりや体験活動等の子どもに対する取り組みは訪問型に比べ集合型のほうがより多く実施しているのに対して、保護者に対する取り組みは集合型に比べ訪問型のほうがより多く実施している状況が明らかになっている。表3の「実施形態別の保護者に対する取り組みの内訳」をみると、「子どもの送迎時における対面相談」を除いた5つの取り組み（「随時の対面相談の実施」「電話やメールによる個別相談」「家庭訪問による対面相談」「奨学金等の情報提供・制度の紹介」「各種制度利用の支援」）において、集合型より訪問型の実施率が高いという実態が読み取れる。なお、訪問型と集合型のどちらか一方のみ実施するより、両方を共に実施したほうが保護者に対する取り組みのほぼ全ての項目において実施率が最も高いという事実も確認できる。このような実態を踏まえると、学習・生活支援事業における実施形態別の支援状況については、集合型支援と訪問型支援それぞれがもつ意義や課題を十分吟味したうえで、この2つの実施形態を統合的に活用していく支援体制のあり方について検討する必要があると考えられる。

また、《単独型世帯支援の内容》についても1つ特徴的な点は、教育に関わる子どもの課題だけでなく、保護者の課題が注目された点である。【保護者の教育への関心促進】では、保護者の低学歴に伴う教育関心の低さが問題とされ、保護者の教育関心を促す取り組みの必要性が示された。親の学歴が親の教育期待や子どもの教育達成と密接に関連しているという先行研究の知見

表3 実施形態別の保護者に対する取り組みの内訳（n=253，単位：％）¹⁾

	随時の対 面相談の 実施	電話やメー ルによる 個別相談	家庭訪問に よる対面 相談	子どもの送迎 時における 対面相談	奨学金等の 情報提供・ 制度の紹介	各種制度利 用の支援
集合型のみ	57.9	51.1	21.8	35.3	22.6	8.3
訪問型のみ	63.8	60.3	79.3	12.1	43.1	39.7
訪問型と集合型の両方	77.4	71	67.7	45.2	61.3	45.2
全体	64	58.1	46.2	32.4	36.8	24.5

資料：日本能率協会総合研究所（2020）『子どもの学習・生活支援事業における生活習慣・環境改善に関する支援の先進

事例に関する調査研究事業報告書』37頁に基づき筆者作成

(斉藤 2014 ; 須永 2021) を踏まえると、先述した問題提起は的を得ていると考えられる。一方、【保護者の学歴獲得支援】については、行政審議で取り上げられた事案の 1 つであるにもかかわらず、学習・生活支援事業の支援内容²⁾には反映されておらず、今後さらなる検討が必要であるように思われる。湯澤 (2009) は、低学歴のひとり親に進学支援を行うことが「学歴取得による労働市場への安定的な参入という視点だけでなく、子ども期の不利の連鎖のなかで大人期へ移行した親の社会的な絆の編み直しという視点も併せ持っている」と指摘している。このような知見を踏まえると、【保護者の学歴獲得支援】は、保護者の経済的・社会的自立を促進し、将来的に子どもの育成環境を醸成するうえでも欠かせない取り組みであり、今後、学習・生活支援事業の枠内外で取り組みの実施や連携のあり方について検討を加えることが求められる。

VI. 結語

本稿では、学習・生活支援事業をめぐる行政審議において、なぜ学習支援と世帯支援の一体的な実施のあり方が改めて注目されたのか、また、今までの研究であまり注目されてこなかった単独型世帯支援のあり方について行政審議ではどのような議論がなされたのかという 2 点に着目して検討を行った。学習支援事業から学習・生活支援事業への改正に至るまでの課題認識や制度の方向等が読み取れる行政審議の議事録データを分析し、『世帯支援が注目された背景』『単独型世帯支援のあり方』という 2 つのメインカテゴリ、3 つのサブカテゴリ、7 つのコードを抽出した。

2015 年に生活困窮者自立支援制度の任意事業として始まった学習支援事業は、その開始当初から子どもの学習支援だけでなく、居場所の提供や子どもの支援の視点から世帯に対する相談支援等を行うといった統合的な支援の推進が想定されていた。しかし、行政審議では、受験学力養成に力点を置いた【学習支援の塾化への憂慮】の声が上がり、そのような文脈下で【世帯全体への支援の必要性】が提起されていた。また、世帯支援のあり方については、生活困窮者自立支援制度の開始当初、自立相談支援事業を入口とした総合相談を通じて子どもの学習支援を含めて生活困窮世帯の複合的なニーズに対応することが想定されていたが、行政審議では、学習・生活支援事業を入口とした世帯支援のあり方が新たに注目された。本稿では、単独型世帯支援と連携型世帯支援という 2 つの類型に分類し、そのうち、『単独型世帯支援のあり方』に焦点を当てて《単独型世帯支援に関する主張の論拠》と《単独型世帯支援の内容》に関する審議内容を検討した。本稿で焦点を当てた世帯支援に関する行政審議の内容は、経済的困窮をはじめ、子ども期の多様な局面における複合的な生きづらさを抱えている生活困窮世帯の子どもたちの実質的な権利保障を実現していくうえで欠かせない論点であると考えられ、今後さらに議論を深めていくことが望まれよう。

学習・生活支援事業の実施・運営については、事業の理念・目的上の意義が論じられる一方、人員体制やノウハウ、資金等が不足している状況下で、「学習支援はどこまでやるのか」という指摘がなされているのも事実である (山田ら 2021)。学習支援を入口とした世帯支援という事業の方向性を実現していくためには、事業の理念や目的とともに、事業の実施・運営にかかわる制度・実践上の課題の検討を積み重ね、支援体制の充実化を図っていくことが求められる。さらに、本事業の理念・目的を具現化し、事業の成果を全体的に評価するためには、先進的な事例内容を短編的にまとめた事例集³⁾にとどまらず、具体的な支援方法等を示すマニュアルを開発し、ある程度事業の体系化を図っていくことも必要ではないかと考えられる。

このような状況下で、学習・生活支援事業における世帯支援のあり方をめぐる行政審議の内容を検討し、事業の理念・目的の実現に欠かせない審議の論点を示したところに本研究の意義があるといえる。しかし、行政審議で扱う議論の範囲や内容には限りがあるため、今後の行政審議の動向を継続的に注視しつつ、より多様な資料や視点に立脚した後続研究が望まれる。この点は、今後の研究課題としたい。

注

- 1) 日本能率協会総合研究所（2020：37）の保護者に対する取り組みでは、計10の質問項目が設けられているが、本稿では、紙幅の関係上、「全体」の実施割合が1割を下回る4つの質問項目（「保護者相談会・連絡会・交流会の開催」9.5%、「保護者向け説明会・講座等の開催」8.7%、「連絡帳等のやりとり」5.1%、「その他の主に保護者に対する取組」8.3%）を除き、6つの質問項目だけ抜粋して表にまとめた。
- 2) 厚生労働省（2019a）の保護者に対する支援の内容では、子どもへの教育の必要性について助言や情報提供等を行う内容が例示されているものの、親の学歴獲得を目指した取り組みの実施や連携等については言及されていない。
- 3) たとえば、三菱総合研究所（2015）『「生活困窮世帯の子どもの学習支援事業」実践事例集』、日本能率協会総合研究所（2020）『子どもの学習・生活支援事業における生活習慣・環境改善に関する支援の事例集』がある。

引用文献

- 厚生労働省（2015a）『新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集』
- 厚生労働省（2015b）『生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査』
- 厚生労働省（2016a）『各支援策のあり方について（家計相談支援事業、貧困の連鎖防止、住居確保給付金、一時生活支援事業）』
- 厚生労働省（2016b）『生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査』
- 厚生労働省（2017）『生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の事業実績調査』
- 厚生労働省（2018）『生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の事業実績調査』
- 厚生労働省（2019a）『生活困窮者自立支援法等に基づく子どもの学習・生活支援事業の推進について』
- 厚生労働省（2019b）『生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の事業実績調査』
- 厚生労働省（2020）『生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の事業実績調査』
- 松村智史（2016）「貧困世帯の子どもの学習支援事業の成り立ちと福祉・教育政策上の位置づけの変化——行政審議、国会審理および新聞報道から」『社会福祉学』57(2), 43-56.
- 松村智史（2019）「生活困窮世帯の子どもの学習・生活支援事業の成立に関する一考察——国の審議会等の議論に着目して」『社会福祉学』60(2), 1-13.
- 日本能率協会総合研究所（2020）『子どもの学習・生活支援事業における生活習慣・環境改善に関する支援の先進事例に関する調査研究事業報告書』
- 岡本実希（2019）「株式会社は子どもの貧困解決のために何ができるか」佐々木宏・鳥山まどか編著『教える・学ぶ：教育に何ができるか』明石書店, 271-92.

斉藤知洋（2014）「ひとり親世帯出身者の教育達成過程——母子世帯・父子世帯の文化資本効果による検討」『社会学研究』94, 133–56.

須永大智（2021）「親の教育アスピレーションと教育期待における階層差」『家族社会学研究』33, 117–29.

山田恭平・寺谷直輝・大貫 守・野田博也（2021）「学習・生活支援事業の論点——教育と福祉の〈協調〉と〈対立〉」『生涯発達研究』13, 29–53.

湯澤直美（2009）「貧困の世代的再生産と子育て——ある母・子のライフヒストリーからの考察」『家族社会学研究』21, 45–56.

The Issues of Administrative Council Meeting Concerning Family Support in Learning and Life Support Program for Needy Children: Through the Analysis of Minutes

Dong-min PARK

The purpose of this study is to examine the content of administrative council meeting regarding family support in learning and life support program for needy children based on the act on self-reliance support for needy people, and to consider issues of administrative council meeting. We analyzed minutes of administrative council meeting which were of great significance in establishment of the learning and life support program for needy children and extracted two main categories, three sub categories and seven codes. Concerning the “The reasons why family support attracted attention”, there were voices of concern about the situation in which learning support was becoming a cram school, and in such a context, the necessity of integrated implementation of learning support and family support was shown. Also, in this study, we classified the types of family support as linked type and single type which discussed in administrative council meeting, and reviewed grounds of arguments and contents focusing on “the way single-type family support should be”. These points are indispensable for realization of substantial rights guarantees for needy children who are facing multiple difficulties in living, so it is hoped that further discussions will be held in the future.

Key Words: Act on self-reliance support for needy people, Learning and life support for needy children, Family support, Issues of administrative council meeting, Analysis of minutes