

## 北海道稚内市における子どもの貧困対策の展開 —「子どもが育つ地域づくり」研究に向けて—

若原幸範\*

### 目次

はじめに	35
1. 稚内市子どもの貧困問題プロジェクト	36
(1) 稚内市子どもの貧困に関する提言	38
(2) 稚内市子どもの貧困対策市民シンポジウム	41
(3) 『わっかないの子ども・若者 2015—稚内市子どもの貧困問題プロジェクト研究紀要』	42
2. 子どもの貧困と大人のあり方	43
3. 子育て運動からの出発	45
4. 稚内市における子どもの貧困対策の課題 —「子育て運動」の発展課題—	49
おわりに	51
参考文献・引用文献	52

### はじめに

近年、「子どもの貧困」が深刻な社会問題として注目されている。厚生労働省「国民生活基礎調査」によれば、2012年の日本の子どもの相対的貧困率は16.3%であり、1990年代以降おおむね上昇傾向にある。また経済協力開発機構（OECD）によれば、2010年時点で日本の子どもの相対的貧困率はOECD加盟国34か国中10番目に高く、OECD平均を上回っている。特に、子どもがいる現役世帯（世帯主が18歳以上65歳未満）のうち、大人が1人の世帯の相対的貧困率はOECD加盟国中最も高く、2012年の統計では54.6%となっている（厚生労働省「国民生活基礎調査」より）。このような現状をふまえ、国としては2013年に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し、2014年には同法に基づき政府が「子供の貧困対策に関する大綱」を定め、地方自治体・地域での取り組みも官民間問わず広がり始めている。

---

\* 稚内北星学園大学・准教授

こうしたなか、日本最北端に位置する人口36,399人（2015年国勢調査）の地方都市・稚内市は、2015年に「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」を立ち上げ、地域における子どもの貧困対策に乗り出している。このプロジェクトは、同市において約40年間にわたって継続されている地域ぐるみの「子育て運動」を土台にしながら展開している。同時に、このプロジェクトは単に地域における子どもの貧困対策に取り組むのみならず、子育て運動そのものの限界を乗り越え発展、拡張させていく契機として意識的に取り組まれている側面もある。

本研究の目的は、「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」を中心とする同市における子どもの貧困対策の展開を、特に「子育て運動」拡張の試みとして位置づけ、その意義と課題を分析することにより、地域における子どもの貧困対策および地域子育て協同、そして子どもが育つ地域づくりのあり方を明らかにすることにある。ただし、同プロジェクトは2015年度に立ち上げられたものであり、その本格的な展開は今まさに進められつつあるところである。したがって、本稿では同プロジェクトの初年度に取り組まれた、主に後の活動のための基礎づくりの段階に焦点化して検討し、今後の研究の端緒としたい。

## 1. 稚内市子どもの貧困問題プロジェクト

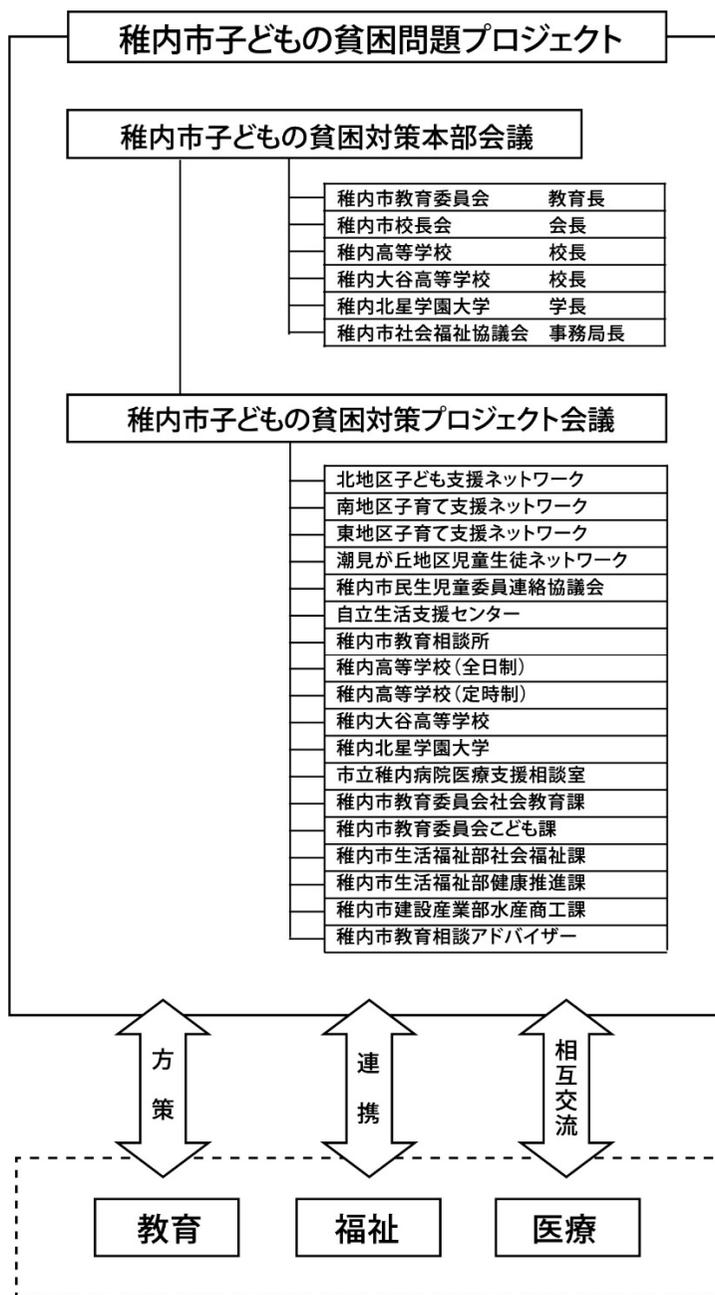
稚内市における子どもの貧困をめぐる取り組みは、直接的には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」第8条に基づき政府が定めた「子どもの貧困対策に関する大綱」を契機としてはじまった。同大綱を受け、稚内市は2015年に「稚内市子どもの貧困対策本部会議」とその下に「稚内市子どもの貧困対策プロジェクト会議」（以下、プロジェクト会議）を設置し、「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」を開始したのである（図表1「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト組織図（2015年度）」、図表2「稚内市子どもの貧困対策プロジェクト会議・地区別チーム構成（2015年度）」参照）。

他方、内的な契機としては、稚内市における「子育て運動」の一環として取り組まれてきた「子ども支援ネットワーク」の蓄積がある<sup>1</sup>。子ども支援ネットワークは稚内市市街地の4つの中学校区ごとに設置されたスクールソーシャルワーカー、教師、民生児童委員等による「サポートチーム」である。同ネットワークにおいて主に地区における不登校支援を課題としてケース会議を重ねる中で、教育的課題にとどまらない地域の子どもたちを取り巻く福祉的課題＝子どもの貧困が課題化されつつあったのである。このことは、教育的課題を中心に展開してきた「子育て運動」の限界を示していた。したがって、「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」は「子育て運動」の限界を克服する実践でもまたあるのである。この点については後述する。

初年度における同プロジェクトの主要な取り組みは、第1に「稚内市子どもの貧困に関する提言—子どもたちの貧困の連鎖を断ち切る『学び』と『地区別ネットワーク』の充実を」（以下、提言書）の作成、第2に「稚内市子どもの貧困対策市民シンポジウム」（以下、市民シンポジウム）の開催、

第3に『わっかないの子ども・若者 2015—稚内市子どもの貧困問題プロジェクト研究紀要』(以下、『わっかないの子ども・若者 2015』)の発行であった。

図表1 稚内市子どもの貧困問題プロジェクト組織図(2015年度)



図表2 稚内市子どもの貧困対策プロジェクト会議・地区別チーム構成（2015年度）

地区別チーム		
北地区	北地区子ども支援ネットワーク	事務局長
	稚内高等学校（定時制）	教頭
	稚内大谷高等学校	教頭
	稚内市建設産業部水産商工課	課長
南地区	南地区子育て支援ネットワーク	事務局長
	自立生活支援センター	センター長
	市立稚内病院医療支援相談室	医療SW
	稚内市生活福祉部社会福祉課	課長
東地区	東地区子育て支援ネットワーク	事務局長
	稚内市教育相談所	所長
	稚内市教育委員会社会教育課	課長
	稚内市生活福祉部健康推進課	課長
潮見が丘地区	潮見が丘地区児童生徒支援ネットワーク	事務局長
	稚内市民生児童委員連絡協議会	事務局
	稚内高等学校（全日制）	教頭
	稚内北星学園大学	准教授
	稚内市教育委員会こども課	課長

(1) 稚内市子どもの貧困に関する提言

提言書は、上記の「子ども支援ネットワーク」と同様の4つの「地区別チーム」によって組織されたプロジェクト会議における議論を総括して作成された。以下、やや長くなるが提言書の本文を引用する<sup>ii)</sup>。

**稚内市子どもの貧困に関する提言**

**はじめに**

子どもの貧困対策については、平成26年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行され、同年8月には「子どもの貧困対策に関する大綱」が閣議決定されました。

私たちは、子どもの将来がその生まれ育った環境に左右されないよう、また、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と、教育の機会均等を図り子どもの貧困対策を進めることの重要性を踏まえ、稚内市として実施可能な提言内容を協議してきました。

貧困に歯止めをかけるためには、暮らしと政治・経済・教育などの制度改善が不可欠です。そのためにできることは、国や道の関係機関に要望意見を反映する努力が重要です。

同時に、稚内市民の力合わせで『子どもの貧困の連鎖を防ぐ』共同の努力は、今すぐにでも可能です。

私たちはこの二つの見地から、子どもの貧困の現状を教育的な視点から調査・研究し、子どもの未来をつなぐ稚内の住みよい街づくりを願う観点から、小中学校、高等学校、大学、社会福祉協議会、教育委員会の関係者による「稚内市子どもの貧困対策本部会議」と、具体的な事例に基づく検討を加えて提言にまとめる「プロジェクト会議」を設置し、調査研究を積み上げてきました。

ここに、その結果を『子どもの貧困対策に関する提言』にまとめ、稚内市民をはじめ、稚内市・稚内市教育委員会、並びに稚内市の関係機関や団体に提言する次第です。

## 1. 基本理念

『連携』をキーワードに『オール稚内』で取り組みましょう

- (1) 稚内で培われてきた教育連携を生かし、『子どもの貧困の連鎖』を『市民ぐるみの支援の連鎖と蓄積』で断ち切る可能性を求め、『オール稚内』で取り組みましょう。
- (2) 貧困問題は、すぐれて教育問題です。同時に深刻な政治課題でもあります。そして、その具体的現れは『複合的』で『重層的』です。

地方自治体としての限界性はあっても、教育の分野で専門に携わる関係者や関係機関が相互に連携して取り組める可能性を秘めています。

## 2. 重点施策

『全市的ネットワーク』を生かし、中学校区単位の地区別ネットワークで子どもをサポートします

- (1) 稚内の幼保小中高大の一貫体制と連携体制を強め、その連携の力で子どもの貧困を断ち切る個別支援のサポート体制をつくりましょう。
- (2) 中学校区単位の『子ども支援ネットワーク』の良さを生かし、子ども支援・親支援のできる「ワンストップ」型の取り組みを中学校区単位につくりましょう。
- (3) 子ども・学校・家庭だけでなく、福祉や医療、さらには地元企業と一緒にあって、制度の縦割りを超えて力合わせができるような稚内型の『関係機関の連携システム』を構築しましょう。

### 3. 具体的提言事項

#### 子どもの貧困対策 18 提言

##### (1) 教育連携を軸に子どもの支援を強めましょう

①稚内市の幼保小中学校と高等学校・大学との連携を強め、学校が核となり、PTA や民生児童委員等の福祉関係者との協力を強め、子どもの学習・生活を支援するサポート活動に、今まで以上に取り組みましょう。

②SC・SSW、教育相談アドバイザーなどによる相談体制を強化し、子どもの状況に応じた学習支援や学校連携、福祉施策につなげていく取り組みを今まで以上に進めましょう。

③学習に課題を抱えるすべての子どもを対象にした『グングン塾』など（放課後塾・無料塾）と学校・家庭との連携をより一層充実させ、今まで以上に旺盛に取り組みましょう。

④地域ネットワークづくりの研修や地域づくりに必要な研修講座を開催し、子どもの貧困対策に必要な実践的知識やスキルを身につけた支援者の育成に取り組みましょう。

##### (2) 幼保小中高大のライフステージに応じた子ども支援に取り組みましょう

⑤地区ごとの『子育て共同のつながり』を奨励し、保護者の相談に応じた相談体制の整備と子育てフェイル（仮称）を活用し、家庭教育の応援体制を強めましょう。

⑥小学校段階から発達段階に応じたキャリア教育を進め、中学校段階から発達に応じた進路指導、経済状況に応じた奨学金の拡大・活用に取り組みましょう。

⑦中学校区単位の地区ごとのSSWとSCによる相談体制を強化し『子ども支援ネットワーク』をより一層充実させて、潜在的な困窮家庭の把握なども含めた、一人ひとりの子どもの状況に応じた家庭支援により積極的に取り組みましょう。

⑧市民ぐるみの子育て運動を通じて、コミュニティ・スクールとしての特色を蓄え、子どもの貧困対策の包括的支援に取り組みましょう。

⑨切れ目のない幼保小中高大の学校連携と一貫体制を目指し、『稚内市教育連携会議（仮称）』の立ち上げを目指しましょう。

⑩高等学校段階での学び直しの支援体制を検討し、小中高大をつなぐコーディネーターの配置を目指しましょう。

##### (3) 若者の雇用を生み出す行政施策で貧困解消を目指しましょう

⑪若者の雇用促進を目指し、若者の就職等の支援に関する仕組みづくりを進め、オール稚内で支援しましょう。具体的には、貧困の連鎖を絶つための住居・就労に関する個別支援（拠点作りと生活就労支援コーディネーターの配置）、若者就労応援企業に対する支援を推進しましょう。

⑫多子世帯の保育料の軽減措置拡大と中学生までの医療費の負担軽減措置を目指しましょう。

⑬稚内で活躍する子どもたちの体育的・文化的な活動への支援、学習・資格取得への支援を充実させるため、稚内式「小中高大連携あんしん修学資金制度」を開設しましょう。

⑭ひとり親家庭などへの福祉資金貸付金の充実・改善を目指しましょう。

#### (4) 市民参加の調査・研究活動、学び合いを進めましょう

⑮今後の施策反映のため、定例的に『稚内市子どもの貧困対策市民シンポジウム』を開催しましょう。

⑯今後の調査研究のため、『子どもの貧困アンケート』に取り組みましょう。

⑰今後の取り組みに生かすために『子どもの貧困研究紀要』（取り組みの紹介と教訓）を作成しましょう。

⑱全国交流・全道交流を通じて取り組みの教訓に学ぶ活動（視察・研修）を進めましょう。

「基本理念」や「重点施策」に示されるように、これまで全市的に取り組んできた「子育て運動」の蓄積をふまえた、地域に根差した提言となっている。そして、「具体的提言項目」にあげられた18項目を実現することが、「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」の2年目以降の具体的な課題となっている。

## (2) 稚内市子どもの貧困対策市民シンポジウム

「稚内市子どもの貧困対策市民シンポジウム」は2015年11月24日に開催された。基調講演には「子どもの貧困」をめぐる全国的にも第一線で活躍されている松本伊智朗氏（北海道大学大学院教育学研究院教授）を迎え、地域からは教育、医療・福祉、そして企業を代表する4名が登壇し、議論を交わした。特に企業の立場が加わった点が特徴的であり、提言書に示された「オール稚内」を体現するシンポジウムといえる。

市民シンポジウムでは多くの論点が示されたが、特に子どもの貧困対策を「地域（まち）づくり」の課題として捉える視点が示されたことは重要である。

——子どもの貧困対策というと、困っている子どもがどこにいてるか、ということを一生懸命探してですね、この子に何をするかということに目が行きがちなんですけれども、[稚内では]そうではなくて、これはまちづくりの問題として考えておられるんだということが、とても印象深く感じました。（『わっかないの子ども・若者2015』第I部2(2)「市民シンポジウム」松本伊智朗氏の発言より）※〔 〕内は引用者。以下の引用部も同じ。

子どもの貧困とは「子どもの権利」が保障（現実化）されていない状態を指している。権利が保障されていないということは、自らが所属している社会にその存在が十分に承認されていないということであり、言い換えれば当該社会がその子どもを排除しているということである。したがって、子どもの貧困対策とは、当事者である子どもの側からすれば本来保障されるべき権利を回復するということであるが、同時に当該社会の側からすれば再び子どもを自らのうちに十全に包摂・包容するということになる。ゆえに、子どもの貧困対策とは、子どもの権利を保障する包容的な社会をつくるという文脈に位置づいており、これを地域において展開するならば、それは「地域づくり」に他ならないのである。

市民シンポジウムにおいて（あるいはプロジェクト会議において）この視点が自然に立ち現われてきた背景には、「子育て運動」によって培われてきた「稚内文化」と呼ぶべきものがあると考えられる。このように「子どもを守り育てることは、市民ぐるみで取り組むべき地域づくりの課題である」という認識が広く共有されていることは、稚内市において子どもの貧困対策＝地域づくりを進める上でのきわめて貴重な資源である。このことがあらためて確認され、191名の参加者をはじめとする市民間で共有されたことは、このシンポジウムの大きな成果と言える。

### (3) 『わっかないの子ども・若者 2015—稚内市子どもの貧困問題プロジェクト研究紀要』

『わっかないの子ども・若者 2015—稚内市子どもの貧困問題プロジェクト研究紀要』（以下、『稚内の子ども・若者 2015』）は2016年7月に発行された。内容は本編2部構成である。

第Ⅰ部「平成27年度稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」は前述の「提言書」「市民シンポジウム」の記録を中心とした、「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」の2015年度活動の記録である。

第Ⅱ部【レポート集】わっかないの子ども・若者」は、いわゆる「子ども白書」の形式をとったもので、稚内市において様々な立場で子ども・若者に携わっている31名が、それぞれ日々の実践の紹介、子どもたちへの想いや子どもの貧困対策への見解などを綴ったレポート集である。ここには、教育、医療、福祉等の現場における実践者に加え、PTAやNPO、ボランティアなど保護者・市民・地域住民の立場の実践者たちのレポートが収録されている。これにより、稚内市の子どもたち・若者たちの現状を多角的に捉えることができ、同時に地域において展開している諸実践の全体像を見渡すことができるようにすることが、第Ⅱ部の目的である。また、提言書やシンポジウムで確認されたように、稚内市の子どもの貧困対策を地域づくりの課題と捉え、「連携」をキーワードに「オール稚内」で取り組むためには、地域の実践者・団体・機関等がネットワークを構築し、地域総体として力量を高め実践を展開する必要がある。そのネットワーク化が各実践者をはじめ市民が互いの活動を知り合うことから始まると考え、その契機となることもまた第Ⅱ部の目的となっている。

以上の3点が「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」の初年度（2015年度）の主な活動内容である。初年度の活動目的は今後の活動のための基礎的な土台づくりであった。2年目以降はこの土台をふまえ、活動を展開していくこととなっている。

次節からは、『わっかないの子ども・若者 2015』に収録されたシンポジウム等の発言、提言書やレポート集に綴られた言葉、また筆者自身がプロジェクト会議を通して体験的に得てきた知見をふまえ、稚内市における子どもの貧困対策のあり方と今後の見通しを検討する。第1に、稚内市における事例をふまえながら子どもの貧困の現状と課題を考察し、その克服のためには地域の大人のあり方の問い直しが必要であること示す。第2に、稚内市の子どもの貧困対策においては「子育て運動」がベースとなることを示す。第3に、今後私たちが取り組んでいく「地域づくりとしての子どもの貧困対策」、すなわち「子どもが育つ地域づくり」の課題と展望を、特に「子育て運動」の発展課題に焦点化して考察する。

## 2. 子どもの貧困と大人のあり方

統計的な面で見ると、稚内市という範囲においては筆者の知る限りはじめに述べたような相対的貧困率のデータを確認できないため、代わりの指標として就学援助認定率を見てみたい。吉中李子・古川奈津美（2012）によれば、2009年度の稚内市における就学援助認定率は16.7%となっている<sup>iii</sup>。この数値は同年度の全国の就学援助認定率14.51%<sup>iv</sup>に比して同程度あるいはやや高いことから、稚内市も全国的な傾向と同じく深刻な子どもの貧困問題を抱えていると考えられる。

では、このような「子どもの貧困」とは、稚内市において具体的にはどのように現象しているのか。市民シンポジウムで紹介された事例を参照してみよう。

——一人の女の子が夜9時ころ連絡をくれました。中学校を卒業して2年間経った女の子です。「先生相談があるんだ」という連絡でした。その子が夜10時に中学校に訪ねてきてくれました。その子は、家庭は生活保護なんですね。高校を受験して入学したんですけどもうまくいきません。中退します。それから、いろいろ自分で苦労しながら生きてきました。ただ、僕のところに来る前には、「先日、車に飛び込もうと思ったんだ」と、体を冷たくしながら話してくれました。1時間ちょっとです。僕は中学校の教頭をやっているんですが、卒業生がそうやって相談をしに来てくれる。皆さんもどれだけご存知か分かりませんが、生活保護の家庭で自分が頑張って働いても全部家庭の収入ということになってしまうんですね。生活保護はその分、減らされていきます。その中で希望も見いだせない。どうやって生きていったら良いんだろうか。（『わっかないの子ども・若者2015』第1部2(2)「市民シンポジウム」吉崎健一氏の発言より）※傍線は引用者。以下の引用部も同じ。

2012年の生活保護世帯の子どもの高校中退率は5.3%（内閣府「子どもの貧困に関する大綱について」より）であり、全世帯の高校中退率1.5%（文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」より）に比べて高くなっている。この事例にみられるように、高校をドロップアウトし、学校という拠り所を失った貧困世帯の子どもが身近な相談相手や安心できる居場所を持つことは容易でなく、その生活は過酷なものとなる。そうしたなかで努力が報われない体験を積み重ねた子どもの自尊感情は低下し、将来への見通しを持つことができなくなり、希望を見失っていくのである。

——僕はこの子の相談にどうやって応えたら良いのかなと。一人では到底解決の糸口もありません。僕はただ聞くだけです。そこからどんな人に相談したら良いのかなといろいろ考えて考えて、たどり着いて今日があります。その子はそのあと職業訓練学校に3か月通い、当初は支援チーム〔社会福祉協議会、スクールカウンセラー、ハローワーク、生活自立支援センター〕のなかでは絶対続かないのではないかという話もあったんですが、続くか続かないかではなくて、その子を信じて支援しようと。3か月通って無事卒業して、資格取得も目指して、今もうすぐ面接試験を受けようとしています。まだ10代なんですよね。こういう子たちに稚内の教育連携、連携をキーワードにいろんな人たちが力合わせできるんだということを僕は経験したので…（同前）

貧困の連鎖のうちにある子どもが自らの個人的な努力によりそこから抜け出すことは、ほとんど不可能に近い。この事例においては、彼女にとってはかろうじて保持していたのであろう、一人の信頼できる大人（かつての教師である吉崎氏）との“つながり”から、彼女を支える支援チームが組織されるに至った。こうした大人たちとの関係性に包まれることによって、彼女は、一度は見失った希望を再び見出すことができるようになった。子どもの貧困問題に対する上での大人の役割を、そして大人の協働の重要性を端的に示すエピソードと言える。

もう一人の発言を参照したい。

——貧困とか定時制の彼らを見てみると、すさまじいような環境だったり過去があったりしますので、どうしても先を見通す力がすごく弱いなど感じる人が多いんです。（中略）ある生徒は正社員並みの待遇、お金は別なんですけども福利厚生的なことを考えるとすごく良いところに勤めたんですけども、友人が行っている時給が高いバイトの方に目が行ってしまって、後々考えると間違いなくそこの方が良いんですけども、今日の前の時給、目の前のことを考えてやめてしまったということもありました。（中略）進路講話ですとか進路指導のなかで、そういうような非正規社員・正規

社員の話はやるんですけども、どうしても「先生の言っていることは分かるけど、まあ何とかなるよ」とか、ある女の子は「いざとなれば女は何とでも食っていけるから」というような考えになってしまう子がいる（中略）ただ、彼らが悪いわけではなく、正しいロールモデルと言うんでしょうか、模範になる行動であったり正しい模範的な行動が少ないのが原因だと思う…（『わっかないの子ども・若者2015』第I部2(2)「市民シンポジウム」長谷川裕之氏の発言より）

——貧困の連鎖を止めるということを考えるときには、若年層の妊娠にも目を向けていかなくちやいけないかなど考えています。（中略）若い結婚をしていくと、どうしてもやはり最終的にはシングルマザーになってしまったりして、また貧困に陥っていくということを目の当たりにしてきました。（中略）生きる希望とか気力を無くしてしまいきますので、年頃になっていくとそういうことを相手に求めて異性に出会って行って、どうしても刹那的な気持ちになってしまって、男の言うようにお金を渡してしまったりとか、愛情が欲しいから言いなりになってしまったりとかという形で妊娠して行くということがあります。彼らはなかなか正しいロールモデルが持てませんから、生まれた子どもたちも同じような形で育っていく。（同前）

貧困状態にあると、人はその日その時をどう生きるかに精いっぱいにならざるを得ない。とりわけ、貧困の連鎖のうちにある子ども・若者の場合、将来を見通して適切な選択をするための参照すべき自身の経験が乏しいのはもちろん、モデルとなる身近な大人が存在しない、あるいは身近な大人が適切なモデルたり得ない場合も多い。それゆえ、刹那的な、その場しのぎの選択を繰り返し、貧困の連鎖により深く絡めとられてしまうこととなるのである。

これらの事例をふまえると、子どもの貧困問題の本質的な課題の一つは「子どもと大人の関係性」にあると考えられる。子どもが育ち、自立していく過程においては、子どもの命を守り、その育ちを支える大人が存在が不可欠であることは言うまでもない。子どもの貧困の重要な一側面は、子どもと大人とのこのような関係性の質的・量的な不足である。その意味で、子どもの貧困とはすぐれて大人のあり方の問題であり、ゆえに子どもの貧困対策においては大人のあり方を根本的に問い直すことを迫られるのである。

この点をふまえ、地域における子どもの貧困対策の課題と展望を、稚内市に即して検討したい。節を変えよう。

### 3. 子育て運動からの出発

先述のように、子どもの貧困対策とはすぐれて地域づくりの問題である。ここでは、それを「子

子どもが育つ地域づくり」の課題として捉えることとしたい。「子どもが育つ地域」とは多様に定義できようが、ここでは「子どもの権利条約」に謳われた4つの権利（生存・発達・保護・参加）に即し、「子どもが周囲に守られながら安心して生活し、健やかに成長することができ、ありのままに自由に発言・活動することができる地域」と差し当たり定義しておこう。

稚内市においては、この意味での「子どもが育つ地域づくり」が、「子育て運動」として既に長年にわたって実践されている。

——当時全国の学校でいじめや非行などの問題行動が吹き荒れていた。それは、ここ稚内市でも同様の悩みであった。その原因は社会の反映であり、根本的な解決のためには学校内の取り組みだけでは不十分。そのためには保護者はもちろん、地域を含めた市民ぐるみの『子育て運動』が不可欠であるということ、校長会、教頭会、市連P、組合、町内会などの教育関係者が子育ての1点で力をあわせ、子育て推進協議会などの組織を立ち上げ、取り組みを進めた。（『わっかない子ども・若者2015』第II部1(3)③藤間直樹氏レポートより）

稚内市の「子育て運動」の直接の出発点は、1978年1月に組織された「非行問題懇談会」であった<sup>v</sup>。いわゆる「200カイリ規制問題」以降、稚内市の基幹産業である漁業・水産加工業が不振となり地域経済が大きな打撃を受けた。地域全体を重苦しい影が覆う中、大人たちの抱える生活の不安定さが子どもたちに強く影響し、それが深刻な非行問題として現れた時代であった。

この問題に対し、地域の教育・子育てに関わる団体（稚内市青少年センター、宗谷校長会、連合PTA、地区保護司会、町内会連絡協議会、婦人団体連絡協議会、地域婦人会連合会、母と女教師の会、北教組稚内市会）から代表10名が集ったのが「非行問題懇談会」である<sup>vi</sup>。ここで話し合われた内容は同年5月に「共同アピール」としてまとめられ、市内全戸に配布された。「共同アピール」紙面に掲載された賛同者は稚内市長をはじめ18団体に拡大している。

さらに、全市的そして地区ごとに、子育て・教育関係者をはじめ多くの市民による集会を重ね、1981年には「稚内市子育て提言」を発表、1984年には子育て推進の核となる全市的組織「稚内市子育て推進協議会」を稚内市長を会長として結成し、地区単位では中学校区レベルで「地区子育て連絡協議会」、小学校区・町内会単位で「子育て連絡会」を組織した。これにより、全市—中学校区—小学校区・町内会の各レベルにまたがる重層的組織を中核とする、地域ぐるみの「子育て運動」を進める体制が成立した。その後、現在に至るまで全市的には毎年の教育講演会や子育て交流会など、地区単位では各地区子どもフェスティバルや地区固有の「子育て提言」などの多様な取り組みが展開している。

その後、1986年には大韓航空機墜落事件を契機として「子育て平和都市宣言」を発表した。その一節に「ふるさとの次代を担う子どもたちのすこやかな成長と平和なまちづくりをすすめることは、

すべての大人の責任である。この願いをこめたふるさとづくりは、わたくしたち市民の責任である。」と謳い、子どもが健やかに育つ平和な地域づくりが全市レベルで意識的に追及されることとなった。

さらには、稚内南中学校の教育・文化活動実践から生まれた「南中ソーラン」が、1993年の「民謡民舞大賞全国大会」でグランプリ（内閣総理大臣賞）を受賞したことをきっかけに、（一部に誤解を含みながらではあるが）全国的にも知られるようになった<sup>vii</sup>。「南中ソーラン」は、幼児から青年まで多くの子ども・若者の表現活動として愛好されるようになり、現在では稚内市の地域文化として定着しつつある。

こうして、学校・家庭・地域の各現場において、教職員・保護者・市民それぞれの立場で大人たちが力を合わせ、子育て・教育に取り組んできたのが稚内市の「子育て運動」なのである。その出発点となった非行問題の背景には深刻な地域経済の疲弊、すなわち地域の貧困があった。そうした背景もあり、「子育て運動」は、当初から地域づくりと不可分のものとして展開してきた。したがって、その歩みはまさに「子どもが育つ地域づくり」を市民ぐるみで進めてきた歴史であったと言って良い。

もう少し別の視角からも、稚内市の「子育て運動」を見てみよう。「子育て運動」が最初に向きあった非行問題の背景に地域の貧困があったということは、言い換えれば問題の根底には「大人の貧困」があったということになる。したがって、「子育て運動」の諸実践が直接には「子どもの育ち」を支える実践であるとしても、その内実においては、より根本的な課題として子どもを育てる・教育する側に立つ大人の貧困に向きあわざるを得ない。

——稚内市では、「子育て」は「親育ち」「教師育ち」という「大人育ち」の営みでもあるという視点を大切に、『子育て運動』を進めてきました。市民ぐるみの「呼びかけ合い」「語り合い」「気づき合い」「育ち合い」を大事にしてきました。困った子は「困っている子」、その背後には「困っている親」がいます。そこに手をさしのべる必要があります。そんなことから地域・学校・関係機関などのつながりを強め、サポート体制を作り出し、具体的な支援を進めてきました。（『わっかないの子ども・若者2015』第Ⅱ部5(1)菅野剛氏レポートより）

「困っている子」の背後には「困っている親」がいる。敷衍して言えば「子どもが困っている地域」は「大人が困っている地域」である。この意味での大人とは、親や教師、子どもに関わる専門職等に限らない。「子どもが困っている地域」に生きる大人すべてがその当事者である。

宮原誠一は、教育を「自然生長的な形成の過程〔社会の人間形成力〕を望ましい方向に向かって目的意識的に統禦するいとなみ」と定義した<sup>viii</sup>。つまり、地域のあり様・大人のあり様は、子どもを取り巻く環境因子として、また子どもにとっての成長モデルとして子どもに対する形成力を持ち、その育ちに影響せずにはいない。したがって、地域における教育運動としての「子育て運動」は、地域の貧困＝大人の貧困を「目的意識的に統禦」すべき対象、すなわち克服すべき課題に据えなけ

ればならないのである。ここでの課題とは、地域の貧困＝大人の貧困によって生じている、子どもを取り巻く大人の関係性の不全・欠如であり、大人の側の子育て・教育に関する力量の潜在化・未形成である。ゆえに、「子育て運動」は、その実践内容としては「親育ち」「教師育ち」「大人育ち」を中心に据え、実践方法としては「学び合い」「力合わせ」をあらゆる場面で徹底し、子どもを育てる大人の側の力量形成とその関係性の再構築に取り組んできた。こうして、学校・家庭・地域の垣根を越えた、子どもを取り巻く大人の連携構築＝社会関係の変革＝地域づくりを進めてきたのである。

以上のように考えれば、稚内市の「子育て運動」は約40年に渡る歴史の中で、かなりの程度、貧困問題を根底に据えた地域づくりに、既に取り組んできたと言える。したがって、今後稚内市において取り組むべき子どもの貧困対策も、これまでの「子育て運動」の土台の上にあると言って良い。

——経済的格差と子どもの貧困は、子どもの生きづらさとなって表れています。同時に、大人社会の疲弊が、子どもたちの人間関係づくりにも影響を与えています。30年以上続いている「子育て運動」を基本に、子どもたちを取り巻く環境をより良くしていくための大人の知恵の出し合いが求められています。（『わっかないの子ども・若者2015』第Ⅱ部1(2)①大島朗氏レポートより）

「子育て運動」の長年の努力があってもなお、地域の貧困、とりわけ子どもの貧困が深刻化しているということは、必ずしも「子育て運動」の無力を意味するわけではない。むしろ、現代の貧困問題はその努力をもってしてもなお克服ないし回避できないほど困難であり、また次々と新たな課題を私たちに突き付けてきているのだと理解すべきであろう。

実際、現代の貧困問題、とりわけ子どもの貧困問題は、過去のそれとは異なる困難な課題を私たちに突き付けている。

——昔から貧困はあったんですけど、特に子どもの貧困ということが近年、この10年くらいでしようか、大変深刻になってきました。それがなぜかということで良く語られるのは、やはり景気が悪くなって、経済のパフォーマンスが悪くなってきたということが一つあります。（中略）もう一つは子どもを育てていることが、家族の方に負担がかかることが多くなってきた。（中略）この2世代くらいで起こったことは、単に核家族化といよりも、親族網の急速な縮小と、地域の関係の希薄化であります。そうすると、昔は親族とか地域で子どものことに多少関わっていたのが、全部家族だけになってきます。（中略）そうすると、お金を出すということも含めて、親に対する負担が大きくなればなるほど、（中略）親の状態がストレートに子どもに跳ね返りやすくなってきている。おそらく、景気が悪くなってただけでなくて、親の状態がストレートに子どもに跳ね返りやすくなってきているので、子どもの方にいろんな影響が出やすくなってきている…（『わっかないの子ども・若

者2015』第I部2(2)「市民シンポジウム」松本伊智朗氏の発言より)

筆者の体験的な理解にとどまるが、おそらく「子育て運動」の成果もあって、稚内市における地域の“つながり”は相対的には豊かであると思われる。それでも、少なくない家庭や子どもが地域において孤立状態にあり、貧困に苦しんでいることを示す事例がプロジェクト会議においても報告されている。

このように、地域における貧困状況が質的に変化している現在においては、子どもの貧困対策の土台となる「子育て運動」にも質的転換を含む新たな展開が求められることとなる。もとより「子育て運動」は完成形があるというものではなく、時代の変化に即して持続的に変化・発展し続けるものであろう。

次節では、「子育て運動」自体の発展課題を含め、「子育て運動」をベースにした稚内市における子どもの貧困対策の課題を検討したい。

#### 4. 稚内市における子どもの貧困対策の課題 —「子育て運動」の発展課題—

「子育て運動」をベースにした稚内市における子どもの貧困対策の課題ということについては、実のところ筆者が新たに論を展開するまでもなく、提言書に象徴されるように2015年度の「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」において既にその方向性が示されている。そこで、ここでは子どもの貧困対策という文脈をふまえた「子育て運動」の発展課題に論点を絞って検討することとしたい。

手掛かりとして、まずは市民シンポジウムの発言を引用しよう。

—ちょっと抜けがちなのがね、0歳から1歳、2歳、保育園・幼稚園に入る前なんですわね。(中略)妊娠の時から母子保健の施策をきちっとこういうところに位置づけるということが、若い人の生活—0歳の子もだけじゃなくて若い人の生活を支えるという観点からも、家族をつくって子どもを育て始める最初の時点をどうするかということが大事です。どうしても我々、教育のことで考えますと、最後の結果が良いか悪いかで見がちなんですけれども、そういう時に小さいころのサポートが大事ですよというのは、やはり研究の洋の東西を超えた一つの結果であります。やはり家族の形成過程で、子どもが生まれたときのサポートをどうするか。これは優れて自治体のなかでのネットワークの組み方なんだと思っています。提言を見てもそのあたりがどう位置づいているのかなというのがちょっと分からなかったんで、ぜひ今後ご検討いただければとふうに考えています。(『わっかないの子ども・若者2015』第I部2(2)「市民シンポジウム」松本伊智朗氏の発言より)

その出発点から現在に至るまで、「子育て運動」の核になってきたのは一貫して「学校（特に小学

校・中学校)」であった。そのなかで稚内市の学校（幼稚園・保育園を含む）は、一般的に期待される範囲を超えた大きな役割を地域において果たし、「オール稚内」の「子育て運動」をけん引してきたと言える。

しかし、このことが、子育ての問題を「学校に属している世代」に狭めて捉える認識を形成してきた側面がなかっただろうか。例えば、この引用での指摘のように、幼稚園・保育園に入る前の子どもやその親、妊娠期の親を十分に視野に入れてきただろうか。あるいは卒業後の、子どもから大人への移行期にある青年の問題に十分に取り組んできただろうか。こうした点に「子育て運動」の第1の発展課題があると考えられる。

この課題に関しては、既に新たな取り組みが始まっている。提言書の「具体的提言事項」の提言⑤に記されている「子育てファイル」は、妊娠・出産期の親と生まれたばかりの子どもを「子育て運動」に包摂する取り組みの一つである。また、同じく提言⑩では若者の住居・就労支援を謳っている。市民シンポジウムで企業代表をシンポジストに招いたことも含め、青年期の若者の包摂を目指した動きが生まれている。これらを契機・出発点とし、より広い世代を包摂する「子育て運動」へと発展していくことが求められる。

——〔提言書について〕教育連携を軸にとというのは賛同できない。貧困問題はすぐれて生活支援問題であり、教育機関がメインステージではない。（『わからないの子ども・若者 2015』第I部 2(4)「市民シンポジウム」アンケートの回答より）

これは市民シンポジウムの際に実施されたアンケートの自由記述からの引用である。ここに示された批判的認識は一般的には首肯できるものである。ただし、先述のような「子育て運動」の歴史的蓄積をふまえれば、稚内市において教育機関（主に学校）を一つの核として子どもの貧困問題に対峙するという事は、地域の条件に即してその資源を活かした取り組みという意味で、理に合った方向性と言えるだろう。

その上で、この批判をあえて突き詰めて考察すれば、第1の発展課題と同様にこれまでの「子育て運動」が学校を核としてきたことで、医療・福祉分野の本来子育てと不可分な諸主体の参画が不十分になってはいなかったか。「子育て運動」における医療・福祉の位置づけが、教育機関を主体とした諸機関との「連携」にとどまっていなかったか。つまり、教育・医療・福祉の連携から、それぞれが「子育て運動」に主体的に参画する「協働」への展開が、第2の発展課題と思われる。

この発展課題についても、その克服の萌芽は見られている。個別の支援レベルにおける多くの連携実践の蓄積がその契機になることはもちろん、提言書の「重点施策」には教育と医療・福祉および企業との「力合わせ」による「関係機関の連携システム」の構築が明記されている。今後、これをいかに現実化していくかが「子育て運動」に求められている。

最後に、「子育て運動」の第3の発展課題として、「子育て運動」への市民団体あるいは市民個人としての参加の拡大を指摘しておきたい。「子育て運動」は市長をトップとする「子育て推進協議会」を中心に、教育に関わるおよそ全ての公的な機関・団体、および町内会・PTAといった伝統的な地縁組織によって構成されている。もちろん、これだけの機関・団体を組織化し、約40年に渡って実際に機能し続けていることは注目すべきことである。

しかしながら、こうした機関・団体に足場を持たない市民が「子育て運動」へ十全に参加する機会を用意されてきただろうか。ともすれば、イベント的な事業への単発的な参加機会にとどまっていなかっただろうか。近年の時代の変化のなかでは、あらゆるレベルでの生活の個人化が進み、特に若い世代においては町内会・PTA等の地縁組織への参加率は低下している。他方で、NPOやボランティア団体などの特定のテーマに関心を持つ人びとが集う志縁組織が近年では活発になっている。こうした市民団体に集う人びとは、特に時代の変化に敏感で、柔軟で新しい発想を有していることが多い。こうした市民団体・個人の参加は、子どもの貧困という現代的な新しい課題に対する上でも、あるいは「子育て運動」の持続的な発展のためにも必要なのではないだろうか。

この点に関しては、『わっかない子ども・若者2015』第Ⅱ部にNPOや市民団体からのレポートが寄せられたことは大きな希望であろう。こうした市民団体・個人の参加、およびその前提となる市民活動そのものの促進（これは直接には地域社会教育の課題である）が、「子育て運動」の今後の発展課題となろう。

## おわりに

以上、小論では、第1に「稚内市子どもの貧困プロジェクト」の初年度の取り組みを整理し、稚内市における「子どもが育つ地域づくり」としての子どもの貧困対策の基礎づくりの内実を明らかにした。第2に稚内市における子どもの貧困の事例を検討し、子どもの貧困の問題がすぐれて大人のあり方・関係性の問題であることを示した。第3に、稚内市における「子どもが育つ地域づくり」としての子どもの貧困対策を進める上では、「子育て運動」がベースとなることをその歴史的蓄積をふまえて示した。そして第4に、稚内市における子どもの貧困対策について、「子育て運動」の発展課題に焦点化して3つの課題を提示した。

最後に、「稚内市子どもの貧困問題プロジェクト」の2年目以降の展開について補足的に触れておきたい。第1に、組織体制については「子どもの貧困対策本部会議」を発展的に解消し、新たに幼稚園・保育園、養護学校の代表者を加えて「稚内市教育連携会議」を発足した。同時に、プロジェクト会議のメンバーも同様に拡充している。これにより、提言書にある「幼保小中高大」および教育・医療・福祉等連携の組織的基盤整備を進めている。第2に、地区における具体的な子どもの貧困対策＝子どもが育つ地域づくりの担い手養成を目的に、「地域連携コーディネーター」の養成講座

を計画している。第3に、稚内市における子どもの貧困の実態を把握するための調査活動を計画している。第2、第3の取り組みについては、いずれも地元大学の稚内北星学園大学と同プロジェクトの連携により進めることとなっている。

稚内市の「子育て運動」について筆者が強く関心を引かれるのは、運動の限界に直面したとき、それを克服する契機を自らの内から生み出し、課題を再設定し、質的転換を伴いながらその活動を拡張していくところにある。この力強さこそが、約40年に渡って地域ぐるみの「子育て運動」を持続し発展し続けて来られた理由なのであろう。このような「子育て運動」をベースとし、その拡張の試みとして稚内市の子どもの貧困対策の実践を追跡していくことで、地域における子どもの貧困対策、および地域子育て協同のあり方、そして「子どもが育つ地域づくり」のあり方を明らかにできるものとする。

## 参考文献・引用文献

- <sup>i</sup> 稚内市における「子ども支援ネットワーク」については『稚内市教育相談所所報』第3号、2014年参照。同所報は稚内市教育相談所ホームページ (<http://wakkanai.info/wks/>) からダウンロードできる。なお、「子ども支援ネットワーク」という呼称は全地区のネットワークの総称であり、組織名は地区によって異なる。具体的には「北地区子ども支援ネットワーク」「南地区子育て支援ネットワーク」「東地区子育て支援ネットワーク」「潮見が丘地区児童生徒支援ネットワーク」となっている。
- <sup>ii</sup> 提言書の全文は『わからないの子ども・若者2015』参照。
- <sup>iii</sup> 吉中李子・古川奈津美「子どもの貧困からみた就学援助制度：北海道における認定率の予備的検討」『名寄市立大学社会福祉学科研究紀要』2012年3月参照。
- <sup>iv</sup> 文部科学省『「平成25年度就学援助実施状況等調査」等結果』より。
- <sup>v</sup> 稚内市子育て推進協議会編『平和学習資料—子育て平和都市宣言』稚内市教育委員会、2015年参照。河野和枝は「子育て運動」の重要な背景として1960年代以降の教職員組合の取り組み、そして1975年に「宗谷管内教育懇談会」が提唱した「学校づくり合意運動」及びその成果が1978年11月にまとめられた「教育合意書（宗谷の教育の発展をめざして—教育活動と学校運営の基本方向についての合意）」を指摘している。この点については河野和枝「第1章「稚内市子育て運動」30年の展開と現段階」『稚内市の子育て運動と教育再生—地域再生—「合意運動」から「力合わせ運動」へ（「地域と教育」再生研究会調査研究報告書 第2号）』北海道大学大学院教育学研究院教育社会発展論分野、2011年参照。また「教育合意運動」については、横山幸一・坂本光男著『宗谷の教育合意運動とは』大月書店、1990年参照。
- <sup>vi</sup> 河野前掲参照。
- <sup>vii</sup> 「南中ソーラン」については、稚内南中学校・南中生徒会・南中PTA共編・発行『若き希望に：稚内南中の理屈のない教育実践：Q&A（学校創立60周年記念誌）』2012年参照。同書の「南中ソーラン」関連部分は稚内南中学校ホームページに抜粋されている (<http://www.nancyu.info/soran.html>)。
- <sup>viii</sup> 宮原誠一「教育の本質」『宮原誠一教育論集』第1巻（教育と社会）、国土社、1976年参照。