



Title	第4章 生活保護等生活困窮世帯の子どもを支える支援制度：神奈川県版子どもの健全育成プログラム・子ども支援員
Author(s)	西村, 貴之
Citation	グローバル化時代における包摂的な教育制度・行政システムの構築に関する国際比較研究, 51-62
Issue Date	2019-12-27
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/92549
Type	research report
Note	2014～2017年度日本学術振興会科学研究費補助金 基盤研究(B)(一般)研究成果報告書(課題番号26285169);第 部 教育行政と福祉行政の連携および包摂的な学校づくり:学習支援事業、高校内居場所カフェ、教育行政・福祉行政の連携とその課題
File Information	0004_26285169.pdf



[Instructions for use](#)

第4章 生活保護等生活困窮世帯の子どもを支える支援制度 —神奈川県版子どもの健全育成プログラム・子ども支援員—

西村 貴之

はじめに

2014年1月17日施行された「子供の貧困対策の推進に関する法律」が追い風となり、貧困状態にある子どもの育ちを保障していく取り組みは近年さまざまなかたちで全国的に展開されている。学齢時にある子どもが抱える困難は彼ら彼女らが一日の多くを過ごす学校の場で可視化されることが少なくない。これまで例えば夜間定時制高校では、貧困や家庭内暴力をはじめとするさまざまな生き難さに気づくと、実情を理解すべく家庭訪問を重ねながら学校生活をドロップアウトせぬよう必要な手だてを教職員集団でともに探る実践を積み重ねてきた。今日の多忙な勤務状況のもと、学校現場は年々多様化複雑化した子どもが抱える課題に対応する余裕がもてなくなっている。2008年度新たな事業として導入されたスクールソーシャルワーカー（SSW）はこうした子どもの困難に対して福祉的アプローチで課題解決を図る目的で導入され学校現場に少しずつ定着しはじめている。学校という場において、こうした教員とSSWとによる〈校内における連携・協働〉を足がかりに〈校外の関係諸機関との連携・協働〉へと貧困状態にある子ども支援のネットワークを拡張させながら教育福祉的な実践を展開する段階を迎えている。

2014年8月29日に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」の基本方針には、「貧困家庭の子供たち等を早期の段階で生活支援や福祉制度につなげていくこと」や「一人一人、それぞれの家庭に寄り添った伴走型の支援体制を構築」することが支援として明記されている。しかしながら、こうした〈福祉へのつなぎ〉や〈伴走型支援〉の必要性に関しては、経済困窮に陥っている子どもの存在が教育現場で可視化され、すぐに福祉へつなげることができたとして、その後の当該子どもを含む家庭をどのように支援していくのかについては、〈教育〉を基盤とした支援だけでは展望は抱きたくない。福祉へつなげることができさえすれば、当該子どもの学校生活は改善するというのは早計であろう。福祉につながったその後の子どもやその家庭に対する伴走型支援はどのようにすべきなのか。本稿ではそのような問題関心にもとづき、神奈川県が2010年度から取り組んでいる生活保護等生活困窮世帯の子どもの健全育成支援事業をとりあげて、〈福祉〉を基盤とした子ども支援の実際からこの問いを明らかにすることを試みたい。

I 神奈川県「生活保護等生活困窮世帯の子どもの健全育成支援事業」

2010年度から神奈川県は生活保護世帯の「子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業」をスタートさせた。4か年のモデル事業が終了した翌年の2014年度も国庫補助を活用して事業を実施し、2015年度からは生活困窮者自立支援法関連事業（任意事業）として、その

対象を生活保護受給世帯に加えて、生活保護に至る前の生活困窮世帯へ拡げて子どもの健全育成事業を今日まで継続している。

この事業には2つの大きな特長がある。1つは、福祉事務所のケースワーカーが後述する「子ども支援員」とともに生活保護等生活困窮世帯の子どもの養育や教育に関わる課題に関係諸機関と連携・協働しながら子どもやその家族を支援する「子どもの健全育成プログラム」（以下、支援プログラム）を策定したことである。これは、モデル事業において生活保護ワーカー、関係諸機関そして生活保護世帯を対象に実施された「子どもの自立支援推進についての調査」の結果の分析に基づいて作成された。本プログラムは支援の手順や留意点、養育や教育に関連する情報を集めた支援の手引書にあたり、子ども支援に不慣れな新任ケースワーカーでも活用できる多様なツールを掲載している。また、教育・労働・青少年などの関係部局と作成したことにより（有効性を持たせるために年に一度更新している）、関係諸機関にとっても参考となるような内容にもなっていることから連携・協働の組織的な支援基盤を構築する契機となっている。本プログラムの支援対象は0歳から、中学卒業後・高校卒業後に進学も就職をしていない子どもや高校中途退学した概ね20歳までの子どもをもカバーする。対象年齢や子どもの状況にあわせた4つの支援プログラム（「子どもの育ち支援プログラム」、「高校進学等支援プログラム」、「高校生支援プログラム」、「中学卒業後の社会生活支援プログラム」）と、関係諸機関の制度や支援内容、連携方法などがまとめられている「関係機関との連携構築支援プログラム」と「学習支援等居場所づくり企画支援プログラム」の6つのプログラムで構成されている（図1）。すべてのプログラムを合計すると214ページにも及ぶ手引書になっている。

もう1つは、生活保護を所管する6つの郡部保健福祉事務所（支所・センター含む）¹に、子どもや親（養育者）に直接的・継続的に関わる「子ども支援員」を配置したことである。生活保護ワーカーが担う主たる業務が、保護世帯に対する経済的給付をベースにした自立助長のためのサービスであるため、その世帯で暮らす子どもの育ちに関する支援がこれまでの業務において手薄になっていた。そこで県は貧困の世代間連鎖の防止を目的として、子ども支援員を中心にした「子どもの将来に向けた支援」²をスタートさせた。子ども支援員は、各保健福祉事務所（支所・センター含む）に直接雇用され週4日（29時間未満）勤務している³。7名の子ども支援員（小田原保健福祉事務所のみ2名配置）があり、とくに必要な資格条件はなく、特別支援学校教諭を定年退職した者、児童相談所を定年退職した者、産業カウンセラーやジョブカード作成アドバイザー等の資格をもつ民間企業勤務経験者、社会福祉士の資格をもつ者、臨床心理士の資格をもつ者、海外でDVを受けた女性支援のボランティアなどを経験した者など彼ら彼女らがこの職に至るまでの経歴は様々である。基本的なプログラムの活用はケースワーカーが行い、子ども支援員は支援方針で重層的に支援が必要となった子どもや世帯への

¹平塚保健福祉事務所、平塚保険事務所茅ヶ崎支所、鎌倉保健福祉事務所、小田原保健福祉事務所、小田原保健福祉事務所足柄上センター、厚木保健福祉事務所

²大澤・菊池・長谷部、「子どもへの支援」、岡部卓・長友祐三・池谷秀登編『生活保護ソーシャルワークはいまより良い実践を目指して』、2017年、p.162

³子ども支援員制度初年度は1日6時間週3日勤務からスタートし実績とその必要性が認められることで勤務時間数が増加した（2018年3月22日元子ども支援員A氏電話インタビュー）

個別支援を中心に行う。⁴

本事業は上述の2つの特長を生かしながら、支援を希望する世帯のうち、その必要があると保健福祉事務所が認めた世帯を対象に対して以下の3つの支援の柱で実施されている。⁵

①子ども支援員による支援

- ・子どもや親（養育者）が日常的な生活習慣を身につけるための支援
- ・引きこもりや不登校、育児不安に関する支援
- ・子どもの進路や進学等に関する支援
- ・高校生の就学定着や中途退学防止に関する支援
- ・高校生や中途退学者に対する支援

②学習支援及び居場所づくり事業

- ・高校進学のための進学支援
- ・高校中退の防止のための学習支援
- ・高校中退後の子どものフォロー
- ・学校の勉強の復習や宿題の習慣づけ、学び直し
- ・子どもの社会性を育むための居場所の提供

③その他生活困窮世帯の子どもの健全育成に資すると認められる支援

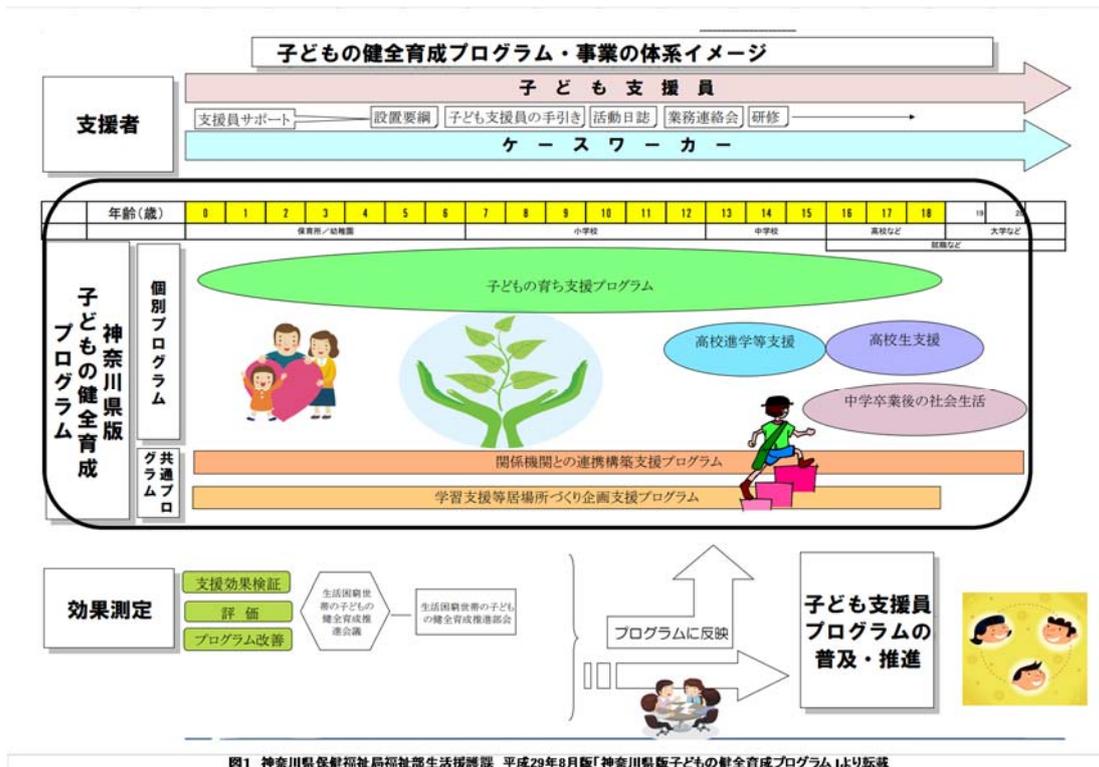


図1 神奈川県保健福祉局福祉部生活課 平成29年8月版「神奈川県版子どもの健全育成プログラム」より転載

⁴ 子ども支援員業務連絡会資料「平成30年度子ども支援員年間スケジュール(案)」、2018年1月22日

⁵ 平成29年度生活困窮世帯の子どもの健全育成推進部会資料「神奈川県生活困窮世帯の子どもの健全育成事業実施要領」p.2、2018年2月5日。なお、支援対象は「法の趣旨に鑑み、特に支援の必要があると保健福祉事務所が認めた世帯に対して支援を実施することができる」として厳密に対象を限定せずにより困っている世帯を支援するような体制になっている。

Ⅱ 子どもの健全育成支援事業の展開－「高校進学等支援プログラム」を例に

具体的に支援対象者に中学生の子どもがいる世帯の支援の展開をみていこう。

1. 支援対象者の本事業への参加プロセス

本事業は、2015年度から生活困窮者自立支援法関連事業（任意事業）になったため、支援対象世帯には、大きく2つに分類される。1つは生活保護を受給している有子世帯。もう1つは、生活困窮の有子世帯（生活保護を廃止した世帯、住居確保給付金を受給している世帯そして自立相談支援事業の支援世帯）。これらの対象によって本事業の参加の流れが異なる。

（1）生活保護受給世帯の場合

生活保護受給世帯では、保健福祉事務所のケースワーカーが子ども支援員と同伴で通常のケースワークの業務として保護開始から概ね3か月の間に家庭訪問をしてアセスメントを実施する。その中で子どもおよび保護者に本プログラムの説明と中学卒業後の進路実現にむけた伴走型支援を申し出る。面談時に原則書面で本事業参加の同意を得てプログラムが開始される。⁶

（2）生活困窮世帯の場合

生活困窮者自立相談支援機関（以下、自立相談支援機関）である神奈川県社会福祉協議会が窓口になり、該当する世帯から相談を受けた際に本事業の参加申込書の記載を助言する。あわせて自立相談支援機関がアセスメントを行い、保健福祉事務所、学習支援等居場所づくり事業委託事業者に情報提供を行う。保健福祉事務所は当該世帯の支援に関して自立相談支援機関と事前相談を行い、支援調整会議に参加してプランを策定する。保護者の同意・申込書が提出されたのち、自立相談支援機関からの支援依頼を受けて保健福祉事務所は受け入れを判断する。許可されたのち対象世帯に対するプログラムが開始される。⁷

2. 高校進学等支援プログラム

支援内容は、子どもや保護者が経済的困窮を理由に希望する高校進学を断念せずに進路の展望を描くことと学校生活の定着を図っていただけることを主眼においている。生活保護受給有子世帯の支援の枠組みをベースに本事業が策定されたため、その内容には生活保護制度やその扶助等の手続きに関するものも含まれている。主な内容は以下のとおりである。⁸

ア 生活状況や就学状況を確認し、高校等に関する情報の提供

⁶諸事情があり書面での同意が得られない等の事情がある場合は、その旨を記録する。支援を通して可能な限り口頭で了解を得られるよう努力し、了解が得られた段階でそれを記録することで同意したとみなしプログラムを開始する。『神奈川県版子どもの健全育成プログラム』「Ⅱ 高校進学等支援プログラム」

⁷具体的な支援における留意点(1)のウ、2017年8月、p.2

⁷前掲註5ならびに平成29年度生活困窮世帯の子どもの健全育成推進部会資料「生活困窮世帯の子どもの健全育成事業参加の流れの整理（案）」、2018年2月5日

⁸前掲註5、6実施内容(3)、pp.1-2

- イ 補助制度、生活保護制度等を説明し、子どもが家庭の状況を理解するよう支援
- ウ 子どもと保護者の意向を確認し、明確な進路設定を支援
- エ 進路の最終決定と選定を支援
- オ 制度を説明し、安心して受験・就職に向かえるよう支援
- カ 補助貸付、生活保護による扶助等の手続きに漏れないよう支援

上記の支援を行っていく際、担当のケースワーカーや子ども支援員が作成するアセスメントシート、世帯に配布する資料そして生活状況や就学状況を把握する際の参考となる項目や方法が書かれた一覧表などプログラムを実行するための11のツールが用意されている。これらのツールを適宜対象の子どもの学年に応じて使い分けながら以下の①から④の支援が行われる。94月・5月の新年度がスタートする時期、7月・8月の夏休みの時期、12月・1月の冬休みの時期を中心に面接のスケジュールは立てられ、子どもの面接は部活動のない時、学校行事の代休、長期休業中等に行われるが、家庭の状況によって、面接場所は学校や公民館、役場等を利用するなど工夫する旨がプログラムには記載されている。¹⁰

①1年生に対する支援ポイント

- ・生活状況・就学状況を確認する。
- ・高校に関する情報提供を行う。
- ・子や保護者に進路の意向を確認し、進学を意識付ける。

②2年生に対する支援ポイント

- ・選んだ方向（将来方向）に進むには今何が必要なのか考えさせる。
- ・具体的な進路を設定する。
- ・高校受験には中2の成績・内申書が重要であることを意識付ける。

③3年生に対する支援ポイント

- ・明確な進路を設定する（進路の最終決定と受験校の選定）
- ・受験制度を説明し、安心して受験に向かえるようにする。
- ・保護者には、受験、入学、補助貸付、生活保護による扶助等の手続きに漏れないよう助言、確認する。

④卒業後から高校入学までの間の支援ポイント¹¹

- ・子どもと面接し入学までの準備の確認をする（通学のしかた、定期券購入のしかた等）。
- ・高校入学後やりたいことや、アルバイトの希望等について確認する。

これらの支援は、単なる進学に関する手続きなどの情報提供の支援にとどまらない。支援対象の子どもが将来展望を抱き、自分の進路実現に向けた学習や学校生活に対して意欲をもって臨めるように保護者とともに支援すること（場合によってはそのように励ます存在となるよ

⁹ 前掲註6、「(6)各年次における支援のポイント」、pp.3-4

¹⁰ 前掲註6、「(8)その他」、p.4

¹¹ これは、「Ⅲ高校支援プログラム」のツール9～11を活用しながら実施される。

う保護者に対する支援を含む)をもっとも重視する。本プログラムでは中学生になった生活保護世帯の子どもに対して、次のようなメッセージを伝えて高校進学等支援プログラムへの参加を呼びかけている。¹²

「(前略) 学校でも話が出ているかもしれませんが、中学校を卒業した後の進路について考え始めてみませんか。卒業後、どのような進路を選ぶかは、みなさんが自分で決めることですが、保健福祉事務所では、進路を考えるにあたって情報提供をしていきたいと考えています。(中略) 少しでも早く働きたい、と就職を考える人がいるかもしれません。その考えはとても大事なものです。自立したいと考えるのは、大人に近づいている証拠ですね。(中略) 高校に進学し、もっと多くの人と出会い、経験をし、世界を広げることによって、より充実した生き方や仕事を選択できるようになると思います。私たちはみなさんが高校に進学することを応援します。(後略)」

高校進学を前提にした支援を早期に開始し、かつ継続していけるように前述のツールが用意されている。とりわけ、「家庭訪問による生活状況及び就学状況の確認」、「学習状況及び親子の進学意向確認」はケースワーカー及び子ども支援員にとっては重要な確認作業である。ツール 3¹³では、「学習」(評定(成績)、授業態度、提出物、家庭学習の習慣、家庭学習環境、他(委員会、部活、生徒会活動))、「進路」(進学・意向、就労・職業観、入試日程表、学校説明会情報、興味・趣味、高等・専修学校情報)、「健康」(健康(心身)、食事(家庭、給食)、生活リズム、他(登校状態など))、「心理・社会」(情緒、友人関係、集団適応、先生との関係、地域との繋がり、気質)、「他」(学校行事予定表)といった情報収集したい項目に対して、得られる方法が以下のような具体的なかたちで示されている。「家庭」(家庭訪問、本人との面談、親との面談)、「学校」(三者面談同席、担任との情報交換、教育相談コーディネーター、学校公開週間・授業参観、養護教諭、進路指導担当教諭、生徒指導担当教諭、部活動顧問教諭)、「その他」(教育委員会(HP、冊子、パンフ、リーフ)、インターネット、医療機関、市町村子育て担当課、民生・主任児童委員、児童相談所)。

ツール 4¹⁴では、子どもと保護者に面接をする際、進路に関する意向、意欲、認識に対しては抽象的なやりとりにならないために、また思春期の子どもに対して会話のきっかけとなるポイントを例示している。さらにはこうした意向等を把握するために、保護者や子どもの同意のもとで担任などの学校関係者とも面談をすることが推奨されている。この項目のうち、進路に関わる項目については、進路のことが学校で取り上げられる2年次、進路選択が具体的現実的な段階に入ってきた際、同じ項目について再確認すべきであるという助言が記載されている(表1)。

¹² 前掲註6、「ツール6 中学生のみなさんへ」、p.22

¹³ 前掲註6、「ツール3 情報収集項目と方法」、p.12

¹⁴ 前掲註6、「ツール4 親子の意向、意欲、認識を知るための話題のポイント」、p.15-16

表1 ツール4 (一部筆者が加筆修正)

子どもからの聴き取り	自分自身に気づいていることを聞く 例：良いところ、趣味・特技、得意科目、頑張っていること
	これからの自分について 例：興味のあること、高校に行きたいか、将来やってみたいことは何か
	勉強に対する考え 例：勉強しなさいと言われるか、勉強は好きか・楽しいか、自宅学習時間
	生活のリズム 例：何時ごろ寝て何時ごろ起きるか
	家族・親に対する考え 例：自分に関心を持っているか、親以外の相談相手の有無、家事負担
	家計の状況を知っているか 例：小遣い、生活保護を受けていることを知っているか、生活費
	学校生活・友人関係 例：友人の有無、友人と一緒に楽しかったこと、部活動・委員会参加の有無
	担任に対する関心、希望 例：担任との関係、自分のことをどう思っているか、いやな経験の有無
親からの聴き取り	基本的な生活習慣 例：夕食は家族と一緒に、子どもの睡眠時間、子どもの整理整頓状況
	子どもの性格や交友関係など 例：良いところ、頑張っていること、子どもの友人関係、心配事
	学習の状況 例：言われなくても勉強するか、成績、子ども独自の勉強・生活空間はあるか
	将来の希望 例：子どもの将来に対する希望、保護者の希望
	経済的なやりくり 例：小遣いは与えているか、生活保護について話題にしたことがあるか
	子どもが保護者をどう思っているか 例：子どもにどう思われているか、自分自身をどう思うか
担任から聴き取り	基本的な生活習慣 例：遅刻、欠席状況、忘れ物の有無、健康状態、給食時間の様子
	子どもの性格など 例：良いところ、頑張っていること、交友関係、集団の中での態度、心配事
	学習の状況 例：宿題や提出物状況、成績、得意・不得意な科目、部活動、授業中の様子
	将来の希望 例：子どもの将来に対する希望、保護者の希望
	保護者の態度、学校への協力など 例：親子関係で気になる点、面談や行事への参加状況

神奈川県が当該モデル事業時代に実施した「子どもの自立支援推進についての調査」¹⁵結果によると回答者の最終学歴について「中学卒業」が18.9%、「高校中退（全日制・定時制・通信制）」が20.9%であった。それゆえ当該プログラムを通してなされる進学に関する情報提供は、生活保護受給世帯にとって重要である。県内の公立高校、私立高校そして特別支援学校高等部の就学に必要な経費がまとめられた「高等学校等就学費について」（ツール7）、「高校進学に関するQ&A」（ツール8）、「私立高校に入学する場合に利用できる主な貸付について」（ツール9）、「私立高校に入学する場合の学費の対応について」（ツール10）を用いることに

¹⁵ 『すべての子どもに夢と希望をかなえる力を一子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業報告書』、神奈川県保健福祉局福祉部生活援護課、平成26年3月、p.17

よって、進学に対する不安を払しょくするとともに、就学に必要な費用を準備する支援を行う。

3年次になると子ども支援員は、三者面談で子ども、保護者そして学校間で意見に相違が生じた場合、子どもの意思が尊重され、子どもの視点に立って協議がされているかを確認したり、高校のホームページや進路指導担当教諭へ問い合わせをするなどして調べた日程を伝えて、子どもや保護者に志望する学校訪問を促すなど進学への動機付けを図ったり、3年次の1学期の成績、面談結果によって夏休みの学習フォロー対策を立てたりするなど丁寧な支援を継続して行う。さらに子ども支援員やケースワーカーが神経を配るのは、受験手続、入学手続及び入学準備である。県立高校の場合入学検定料等の減免申請の手続きを一定の期日までに行わなければならない、保護者の中にはそのような書類の作成や提出に困難な者も少なくない。こうした手続きを含め無事に中学校から高校への移行ができるようこのプログラムでは支援を行っている。

3. 事例¹⁶

具体的な事例をみよう。これは当初「子どもの育ち支援プログラム」の支援として開始したが、やがて「高校進学等支援プログラム」につながり、対象の子どもの保護者が進路選択にむけた活動に主体的に取り組むようになったケースである。考察を先に述べると、「高校進学等支援プログラム」への参加には、対象となりうる世帯の（とりわけ保護者の置かれている）状況によって、そう容易には結び付くものでもない。子どもや保護者の生活を多職種との連携・協働によって包括的に支えていきながら時間をかけて信頼関係を形成しながら、当該子どもの支援につなげていく必要があることがうかがわれる。

（1）世帯について

母子家庭で子どもが幼少期より生活保護を受給している。中学3年の長女は低出生体重児として生まれた。医療機関の診断はないが、ケースワーカーは母親に対して「考えに偏りがあり不安が非常に強い」という見立てをしている。

（2）アセスメント

母親は子育てに不安を抱いている様子だが、福祉事務所との関わりを拒否している。長女は幼少時の健診で相談をした記録がある。発達に課題があり、自傷行為を繰り返している。不衛生な生活をしている。また学業不振であり、学習習慣がなく家庭に学習環境が整っていない。進路選択に困難な状況にある。

（3）支援方針

関係機関（とくに児童相談所やスクールソーシャルワーカー）と連携しながら支援を行う。母親との良好な関係を構築する。家庭学習習慣やその環境づくりを行う。

（4）支援の経過

まず、町及び学校と当該世帯の情報共有しながら、福祉事務所が児童相談所に相談を持ちか

¹⁶ 『神奈川県版子どもの健全育成プログラム』「I子どもの育ち支援プログラム ツール8」、2017年8月、p.26

けた。福祉事務所から保護者に対して電話による声かけを継続して、少しずつ会話ができるようになった数か月後、児童相談所の心理相談担当につないだ。母子で通所をするようになり、心理検査によって、長女は知的には境界線であることが判定された。関係機関でカンファレンスを持ち、学習・心理・社会・進路・健康にわけて諸課題を整理した。児童相談所は母子の心理相談を継続。学校（SSW）は三者面談の結果など学校生活に関する情報を町と共有し、町はそうした情報を得ながら家庭訪問を行い、母親をフォローする。福祉事務所は「高校進学等支援プログラム」に参加を促し、ケースワーカーは生活保護制度と就学費の説明を行い、子ども支援員は長女の学習支援を行いながら進学先を一緒に考えるといった役割を担った。その後、長女は定期的に福祉事務所に来所して学習支援を受け学習意欲が見られるようになり、母子で自ら高校説明会に参加するなど進路選択を家庭で考えるような状況までにいたった。課題としては、この時点では母子ともに長女の心理検査の判定を受け止めきれない状況である点と志望校と学力などの状況とのギャップがあり具体的な進路決定に向けた困難が予想される点である。

Ⅲ 子どもの健全育成事業の質保証

1. 「生活困窮世帯の子どもの健全育成推進会議」

2010年度にモデル事業としてスタートした本事業は、一から県の生活援護課と各福祉事務所の課長、査察指導員そして子ども支援員（および有識者ら）によって試行錯誤しながらつくりあげてきた。子どもの発達や教育段階における具体的な支援内容や方法を一つひとつ検討して200ページ以上の手引書をまとめあげてきた。国や地方自治体の福祉制度をはじめ教育制度等生活保護等困窮世帯の子どもの支援する制度や法律は改定されるため、対象世帯にとって有効な支援を継続するためには、年に一度それらを反映させるためのプログラムの見直し作業が不可欠である。年度末から毎年6月下旬までに関係部局を含む内容の訂正・修正作業を済ませ改訂版が公表される。7月に中央児童相談所虐待対策支援課、教育局支援部学校支援課・子ども教育支援課、青少年センター青少年サポート課、産業労働局労働部雇用対策課、県民局次世代育成部次世代育成課などの関係部局も出席する「生活困窮世帯の子どもの健全育成推進会議」では、保健福祉局福祉部生活援護課のイニシアティブのもと、前年度の本事業全体の取り組み、各保健福祉事務所における子どもの支援の取り組み、プログラム実施による効果測定の報告、当該年度のプログラムの説明（訂正・修正箇所等）そして各関係部局の子どもの健全育成にかかわる事業等の説明などがなされ情報共有が行われる。そして本事業を通して連携・協働して子どもの健全育成を目指すことが確認される。

2. 社会的な自立能力の獲得への効果を重視する測定

生活保護等困窮世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切り自立した生活を営むことを目的とした本事業は、一般的な事業評価でなされるような対費用効果による測定になじまない。そのため本事業の評価では、「実際に、どのような支援が子どもの社会的な自立能力に効果的であったか、その方法を探ること」が目的となり、施策全体だけの評価にとどまらず、「生活保護ワーカーによる支援の取り組みや学習支援といった個々のプログラムの効果」も評価対象とするこ

とが目指されている。子どもの社会的自立については、施策立案者は次のようにとらえている。「学業成績はもとより、他者とのコミュニケーション能力や集団への適応能力、意欲や自分自身が社会に必要なとされていると感じる自己有用感や自己肯定力、社会の中で直面する課題に対し、的確に分析し見込みを立てて解決する力など、実に多様で複合的な要素により構成されるもの」。¹⁷こうした「社会生活能力の総合的な形成」に着目し、評価を「能力の伸長や獲得によって子どもたちの態度や行動にどのような変化が現れるかについて検証し、それを記述する」ことによって行うことが適当であるとされた。また、支援の評価項目は実際に業務を担うケースワーカーや子ども支援員に挙げてもらった「支援によって現れる変化に関する項目」も加えられて作成されている。

一例として前節の「高校進学等支援プログラム」の効果測定を紹介しよう。¹⁸対象の子どもに主にかかわっている子ども支援員あるいはケースワーカーが記入する（取りまとめは子ども支援員が担う）。効果測定シートの表面には業務内容の実施状況についての確認項目 9 点（アセスメントの実施の有無、プログラム参加の同意の有無、子どもと直接会えたか、子ども支援員が家庭訪問したか、進路について保護者/子どもの意向を確認したか、学校等関係機関との連携の有無、進路決定の有無、使用したツールのチェック）が記載されている。

裏面には、支援によって現れる変化に関する 10 項目と「プログラム不参加の理由、子どもの変化などの特記事項（自由記述）」が記載されている。10 項目については、5 点法（「とてもあてはまる」から「全くあてはまらない」まで）によってプログラム開始時点と開始後年度末現在の状況の 2 時点で支援効果を数値化して見える化を試みている。10 項目のうち 5 つは子どもの変化に関するもの（子どもの高校等進学に対する思いが強い、子どもの表情が明るい、子どもの勉強に対する意欲が高い、子どもの生活リズムが良い、子どもが進学に向けて必要な生活保護制度を理解している）と、残り 5 つは保護者の変化に関するもの（保護者が子どもの進路について積極的に考えている、保護者の表情が明るい、保護者が子どもについての思いを話せる、保護者の生活リズムが良い、家計の状況について親子で話し合いが出来ている）とによって構成されている。

後半の保護者に関する項目は、中学生の子どもを対象としたプログラムがその保護者自身の生活に向かう態度や意欲等にも影響を与える内容であるということ、換言するならば保護者の変化も当該子どもの支援には不可欠であるという実施者の意識がうかがわれる。

3. 子ども支援員の職域の確立

これまで生活保護受給世帯で暮らす 0 歳から概ね 20 歳までのあらゆる年齢の子どもが世帯分離をするまでに必要な支援は、ケースワーカーが担っていた。しかしそれでは十分には支援の手が行き届かないため神奈川県では子どもの社会的な自立能力を形成していくために子ども支援員を配置した。しかし、この専門職員には社会福祉士、教員免許状あるいは臨床心理士などの資格が採用されるに当たって条件となっていない。6 つの保健福祉事務所のある郡部の地

¹⁷ 前掲註 2、p.179

¹⁸ 平成 29 年度生活困窮世帯の子どもの健全育成推進部会資料「平成 29 年度子どもの健全育成プログラム効果測定シート記入要領」、2018 年 2 月 5 日

域性によって、資格以上にこれまでのキャリアや生活経験が役に立つことがある。例えば外国につながる子どもが多い地域を担当する子ども支援員 B 氏は海外在住経験があるため、英語が話せるだけでなく多文化理解に長けている。一律にどの地域でもどの世帯に対しても同じようにプログラムを実施することは難しい。とくに外国籍の世帯となると単なる言葉の問題以上にその文化の違いによって支援に対する認識にズレが生じてくる。その共通理解から始めなければならない。「外籍（筆者註：「外国籍）」の方と話していると、本当に生活保護はギフトにしか思っていないんですよ。（略）そのギフトをもらって、「就労しなきゃいけないよ」っていう話をしても、「就労したくても、この仕事は私に向いていないから、しないのよ」って。「それで何が悪いの」的な（認識でいる）。」「（子育てに関しても）「ちびたちの面倒を（年上のきょうだいが見るのは当たり前よね）」って勝手に（年上のきょうだいを学校から）早退させたり」。¹⁹

複雑で多様な対象世帯の状況に対応した支援を子ども支援員は担わねばならないが、専門性は明確でない。そのため、県は年に 2 回子ども支援員のニーズに基づいた研修の場（「県域子ども支援関係者研修」）を設けている。そこで彼ら彼女らは SSW の制度運用についての講演や高校訪問等を企画して支援に必要な知識を深める機会を得ている。また年に 5 回「子ども支援員業務連絡会」を開催し、彼ら彼女らの主たる業務内容に関する実施状況報告や生活困窮者自立支援法関連事業（任意事業）として実施している「学習支援・居場所づくり」や 3 年前から対象となった生活困窮世帯への支援に関する情報共有を行っている。この連絡会は、試行錯誤しながら行った支援がうまくいった事例や逆に困難な状況が改善されない事例などの実践を語りあいながら互いの実践知を深めていく場となっている。例えば、入学試験の受検料の減免申請に必要な書類を中学校からもらわないとしないのだが、取りに行くことができない子どもがおり、それに気づくのが遅くなり慌てて高校の事務室に直接子ども支援員が取り合ったケースをもとに、次年度からは高校進学等支援プログラムに減免申請に関する加筆をすることで保護者も確認できるようにし、また学校にも理解を促すことができるといった改善点が話し合われている。²⁰この連絡会は、それ以外にもふだんは一人で業務を行っている子ども支援員が、各職場や支援の場において抱え込まざるをえない心理的負荷を軽減する場ともなっている。

前述の「生活困窮世帯の子どもの健全育成推進会議」やその実務者会議である「生活困窮世帯の子どもの健全育成推進部会」の 2 回の会議において、各事務所における子ども支援の取り組みを子ども支援員が中心に報告する機会が設けられている。子どもの健全育成プログラムに関して（「子どもの現況」、「高校受験に向けての進捗状況」、「高校生の進路、定着に向けての進捗状況」、「就労や早期の保護脱却に資する経費としての収入認定除外の対応状況」、「現認できていない子ども」、「課題」）、学習支援・居場所づくりの状況に関して（「学習支援」、「居場所づくり」、「課題」）そして生活保護世帯以外の生活困窮世帯への支援の実施の有無と内容に関する 3 点を整理した共通のフォーマットの資料が各所から出され共有される。会議の場は、子ども支援員の実践を可視化し、所属以外の保健福祉事務所の査察指導員や主事をはじめ

¹⁹ 子ども支援員 B 氏に対する筆者の聞き取り調査、2016 年 2 月 16 日実施

²⁰ 平成 29 年度第 5 回子ども支援員業務連絡会参与観察ノートより、2018 年 2 月 5 日実施

関係部局などに対して、子ども支援員の役割の重要性が認知されその職域が確立していく機会となっている。

まとめにかえて

福祉につながったその後の子どもやその家庭に対する伴走型支援はどのようにすべきなのか。本稿ではそのような問題関心にもとづき、神奈川県が2010年度から取り組んでいる生活保護等生活困窮世帯の子どもの健全育成支援事業をとりあげて検討を行った。

神奈川県では、〈福祉〉を基盤とした子ども支援は、保健福祉事務所に新たに配置された子ども支援員が個別支援を専門的に担う制度を運用している。たまたま子どものいる世帯を担当した生活保護ケースワーカーに子どもの自立支援を委ねていたこれまでは、個々のケースワーカーの関わり方に差（個々の養育・教育観によるスタンスの違い）がみられた。こうした状況が一転し、本事業が開始されて以降は200ページにも及ぶ手引書（プログラム）をもとに、子ども独自の発達や教育段階に応じた支援プロセスが可視化され、ケースワーカーと子ども支援員が他の関係部局をも取り込みながら連携・協働する体制が整えられ支援が行われている。

本稿で明らかにしてきたように、福祉につながったその後の子どもの支援は、世帯主である保護者に対する支援も不可欠である。子どもにとって安心して過ごせる生活環境が最重要であり、そのためにも保護者が自身の生活や養育・教育に対して前向きな姿勢でいられるよう暮らしを安定させる支援が必要となる。また、保健福祉事務所とつながり生活保護を受給することができたことのみでは、子どもの自立にむけた移行プロセスは安定したものにはなりえない。経済的な手立てにとどまらず、〈福祉〉を基盤とした子ども支援においては、「意欲や自分自身が社会に必要とされていると感じる自己有用感や自己肯定力」や「他者とのコミュニケーション能力や集団への適応能力」などのような能力を育むことも重要な内容として意識されていた。学校教育においても重視してきた観点であるこうした「社会的な自立能力」の涵養が、本事業の効果測定において重視されている点は教育と福祉の接点でもあり興味深い。

子ども支援員の役割は、子どもの最善の利益を考えて支援環境を整える点で学校におけるSSWの役割に類似する点がある。事例でとりあげたように、学校の教育活動に関わる領域でSSWと連携・協働を図りながら子どもの支援を行っている。しかし相違点もある。それは学校を基盤とするか保健福祉事務所を基盤とするかの違いにとどまらない。子ども支援員は支援対象の子どもとは理論的には0歳児から概ね20歳までの20年間継続して関わる可能性がある。²¹この点で、学校教育機関から離れた場合、支援ができなくなるSSWと違い子ども支援員は長いスパンで当該子どもの自立にむけた支援が行うことができる。

²¹ 18歳で生活保護世帯から世帯分離をした場合においても、生活困窮世帯として当事者の同意があれば支援の対象となる。