HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	第２章 貧困世帯の子どもに対する学習支援の新たな取り組み ： 北海道札幌市「札幌まなびのサポート事業(まなべぇ)」の展開
Author(s)	高嶋, 真之
Description	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Ⅰ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
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, 25-37
Issue Date	2019-12-27
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/92545
Type	research report
File Information	0002_26285169.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

第２章　貧困世帯の子どもに対する学習支援の新たな取り組み
―北海道札幌市「札幌まなびのサポート事業(まなべぇ)」の展開―

高嶋　真之

Ⅰ　はじめに――今日の動向と本稿の課題

「子どもの貧困元年」（阿部 2014）と呼ばれる 2008 年から 10 年が経過しようとしている。この間、「子どもの貧困」に対する理解が社会的に広がりと深まりを見せ、その是正・解決に向けた法制度が整備され、それに基づく様々な施策・事業が展開されてきた。例えば、子どもの貧困対策の推進に関する法律の施行（2014 年 1 月）、「子供の貧困対策に関する大綱」の閣議決定（同年 8 月）、生活困窮者自立支援法の施行（2015 年 4 月）が挙げられる。これらを受けて、子どもの貧困対策の取り組みに関する包括的な検討（末冨編著 2017）や、「子どもの貧困」概念自体の問い直し（松本編 2017）など、これまで以上により多様な視点・観点から研究が進められている。

その中でも、東京都江戸川区「中 3 勉強会」（建石 1989）や北海道釧路市「Z っと！Scrum」（日置 2007）などの先駆的事例から、学習支援は子どもの貧困対策として早くから社会的に認知され、公私・官民を問わず、広く取り組まれ続けている。また、近年急速に拡大している「子ども食堂」では、食だけではなく勉強を通した支援・交流を実施している場合も少なくない。その中で、現在、最も規模の大きい公的な事業は、厚生労働省が所管する生活困窮者自立支援法に基づいた「生活困窮世帯の子どもを対象とした学習支援事業」（以下、「生困世帯の学習支援」と略記）である。その実施数・実施割合は年々増加しており、2017 年度には、35 億円の予算が充てられ、対象となる 901 自治体の内、504 自治体（≒55.9%）で実施されている（【図表 1】）。また、2018 年度は 47 億円の予算が充てられており、事業のさらなる充実と推進が目指されている。

【図表 1】生困世帯の学習支援の実施数・実施割合の推移

年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
実施数	184	300	423	504
実施割合	―	33.3%	46.9%	55.9%
備考	モデル事業	生活困窮者自立支援に基づく事業		

出典：平成 29 年度 生活困窮者自立支援制度の実施状況調査 集計結果より

ここでは、学習支援の量的拡大と同時に質的変化にも注目する。学習支援は、その言葉通りに受け取られ、学習習慣の定着や基礎学力の向上だけを目指すものと矮小化されやすい。そのため、しばしば「無料塾」（＝無料で通える学習塾）とも呼び表される。しかしその一方で、「子どもの貧困」理解の深化や、実践の積み重ねによる期待の高まりと課題の明確化、子ども・保

護者や社会からの要求の多様化などを背景として、より豊かな学習支援を目指し、実践・制度の両側面から改良を加えられながら、事業に取り組まれてもいる。

そこで、この小論では、北海道札幌市で実施されている「札幌まなびのサポート事業（通称：まなべぇ）」（以下、「事業」「まなべぇ」と略記する場合もある）を対象とし、その概要を整理した上で（→Ⅱ）、近年、新たに実施され始めた取り組みについて検討し、残されている課題を確認する（→Ⅲ）。そして最後に、事例検討を踏まえながら、今日の学習支援が従来想定されていた対象・内容と比べて拡張してきている点に着目し、今後の学習支援のあり方について考察を加える（→Ⅳ）。まなべぇに関する先行研究として、事業受託団体の立場による実践の紹介（古野 2015；2016）や、児童会館での多世代交流に着目した検討（古村 2014）がすでに行われており、まなべぇについての記述に際にも適宜参照していく。本稿は、著者らが行った札幌市の福祉行政が実施する学習支援事業に関する調査（高嶋・篠原他 2016）の後、継続して検討を重ねたものの中間報告としての性格も有している[1]。そのため以下では、拙稿を引き継ぎながら、最新の動向も併せて議論を進めていく。

Ⅱ　札幌まなびのサポート事業（まなべぇ）の概要

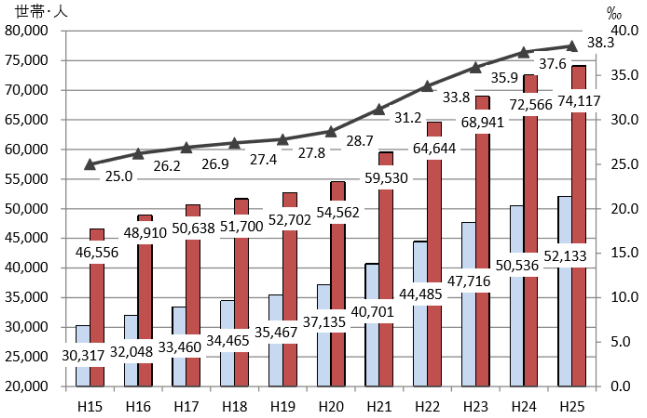
本節では、検討対象となる札幌まなびのサポート事業（まなべぇ）を確認するために、①その実施に至る背景（→1）と、②制度の展開（→2）、そして、③事業受託団体である公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会とまなべぇの活動（→3）の 3 点について概観する[2]。

1．札幌まなびのサポート事業の実施に至る背景

札幌市は北海道の政令指定都市であり、その人口は約 196 万人（2018 年 4 月現在）と全国で 5 番目に多く、北海道の人口の約 30%を占めている。現在、行政区は全 10 区（中央区・北区・東区・白石区・豊平区・南区・西区・厚別区・手稲区・清田区）が設置されている。

『札幌市生活困窮者自立支援計画』によれば、2013 年度時点で生活保護受給率は 3.83%であり、全国の政令指定都市では大阪市に次いで 2 番目の高さとなっている。その推移（【図表 2】）を見ると、リーマンショックが起こった 2008 年以降、保護率（折れ線グラフ）の増加が著しくなっていることが

【図表 2】札幌市の生活保護受給率の推移



出典：『札幌市生活困窮者自立支援計画』。

[1] 前回調査（詳細は、高嶋・篠原他（2016）を参照）の後も、札幌まなびのサポート事業（まなべぇ）に関係する方々と継続して交流を重ねており、インフォーマルにお話を伺う機会もあった。本稿では、そこでの内容も一部反映されている。なお、必要に応じて、適宜参照した資料を付記する。

[2] なお、ここでの記述は、高嶋・篠原他（2016）を基に、2016 年度・2017 年度の情報を加えて論じていく。そのため、詳細については、拙稿も併せてご参照いただきたい。

わかる（p.6）。また、札幌市の高校等進学率（【図表 3】）は、若干改善に兆しはうかがえるものの、一般世帯が約 99%であるのと比べると、生活保護受給世帯では約 3～6%ほど低くなっている（p.9）。

【図表 3】札幌市の世帯別高校等進学率の推移

年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度
一般世帯（A）	98.9%	99.2%	98.9%	99.0%	99.0%
生活保護受給世帯（B）	93.5%	93.5%	94.5%	94.8%	95.8%
差（B―A）	-5.4%	-5.7%	-4.4%	-4.2%	-3.2%

出典：『札幌市生活困窮者自立支援計画』より筆者作成。

このように、札幌市では生活保護受給世帯の子どもの高校進学率の相対的な低さが、子どもの貧困に関わる課題として挙げられていた。また、2010 年 7 月に厚生労働省が「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」を公表し、その中で、生活保護受給世帯の子どもの学習支援の充実の必要性が再確認された（p.4）。これらを受けて札幌市は、2012 年度から西区 5 会場で札幌まなびのサポート事業を開始した。

２．札幌まなびのサポート事業の概要

札幌まなびのサポート事業の制度の展開の要点は、下表のように整理できる（【図表 4】）。

【図表 4】札幌まなびのサポート事業の制度の展開

年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
区	1 区	5 区	10 区（全区）			
会場	5 会場	25 会場	30 会場		40 会場	
定員	75 名	375 名	450 名		600 名	
予算	約 1000 万	約 4000 万	約 4800 万	約 3200 万	約 4500 万	
	国：札幌市＝10：0			国：札幌市＝5：5		
対象	生活保護受給世帯			生活保護受給世帯 就学援助利用世帯		
準拠法	生活保護法			生活困窮者自立支援法		

出典：調査時提供資料より筆者作成。

この事業は、上で述べた札幌市が抱える課題を背景として、貧困の世代的再生産を断ち切るべく、①自ら考え・学ぶことの大切さを教える、②学習習慣の定着、③基礎的な学力の向上、④高校進学の促進、の 4 点が目的に掲げられて始まった。2015 年度からは、それまでの活動の意義が福祉行政にも認められ、これを踏まえて、⑤自尊感情・自己肯定感を持てるような居場所の提供、が新たに追加されている（古野 2016）。2012 年度に 1 区 5 会場で試験的に実施さ

れて以降、その規模は徐々に大きくなり、2016 年度からは全 10 区 40 会場となった。基本的に、定員は 1 会場あたり 15 名で計算されている。

福祉行政が実施する学習支援事業を論じる上で、その準拠法が、2015 年 4 月を境に、生活保護法から生活困窮者自立支援法へと変わった点は重要である[3]。これに伴い、事業の対象は生活保護受給世帯から「生活困窮世帯」（生活困窮者自立支援法第 2 条）となり、札幌市では、生活保護受給世帯と就学援助利用世帯の中学生が具体的な対象となっている。その一方で、国庫補助率が 10 割から 5 割に減少したため、札幌市にも財政負担が求められるようになった。2014 年度から 2015 年度にかけて、実施区・会場数が同じであるにもかかわらず予算が減額されているのはこの影響である。

札幌市では事業の実施にあたり、その業務を外部機関に委託している[4]。札幌市の規定により、原則として、事業受託団体は一団体で全会場の運営を行わなければならない[5]。また、委託期間は、契約日から年度末までの約 1 年間であり、その内、学習支援は 6 月初めから翌年 3 月末まで実施される。このことはつまり、学習支援が実施されない、言わば「空白の期間」（4 月・5 月）が存在する、ということでもある。

３．まなべぇの概要

（1）事業委託先と実施体制

札幌まなびのサポート事業は、初年度（2012 年度）から毎年度、公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会（以下、「活動協会」と略記）が受託している。活動協会では、「まなべぇ」という通称を前面に打ち出しながら、「学校や塾とは異なる場所」（古野 2015 : p.61）として学習支援を実施している。2015 年には、児童健全育成推進財団によって「児童健全育成賞（數納賞）」を授与されており、その取り組みは全国的な評価も受けている。

活動協会は、札幌市の出資により 1980 年 4 月に設立された財団法人であり、主に、①青少年の健全育成と社会参加に関する事業（児童会館、若者支援施設など）、②社会教育の推進に関する事業（滝野自然学園、北方自然教育園など）、③市民活動の振興に関する事業（エルプラザなど）、④その他法人の目的を達成するために必要な事業（地域活動、イベントなど）、の 4 つの事業を柱として活動している（活動協会 HP より）。この中でも特に、児童会館や若者支援施設などの活動拠点を札幌市内の各地域に有している点が、学習支援を実施していく上でも大きな強みとなっている。

まなべぇの実施にあたり、活動協会は、全体の取りまとめを行う「調整担当職員」、各区の取りまとめを行う「調整係」、各会場で運営の中心となる「会場コーディネーター」、専門的な見地からアドバイスを行う「コーディネーター」（主に、元教員）をスタッフとして配置している。これらに加えて、主に大学生・短大生が、各会場で中学生に学習支援を行う「学習支援サポーター」（有償ボランティア）として事業に参加している。

---

[3] 佐久間邦友（2017）は、埼玉県を事例に、準拠法の変化に伴う学習支援事業への影響を検討している。

[4] 初年度（2012 年度）から 2016 年度までは、公募型プロポーザル方式を採っていたが、初年度の 3 団体を除いて複数応募がなかったため、2017 年度からは活動協会に直接委託という形態を採っている。

[5] ただし、条件付きでの共同請負や、委託者の承認に基づく再委託も法的には可能となっている。

(2) まなべぇでの実践

2017 年度は、前述の通り 6 月初めから翌年 3 月末まで、週 1 回、約 2 時間（平日の場合は 18:15～20:15、土曜日の場合は 10:00～12:00）、年間 37 回、学習支援を実施した。各会場で活動内容に多少の違いはあるものの、勉強だけではなく、お互いを知り、仲間づくりや居場所づくりを進めていくための交流活動も行われている。下表は、1 回の活動の流れの一例である（【図表 5】）[6]。基本的にその日の学習内容は、生徒の自主性を尊重しながら、学生や会場コーディネーターと話し合って決定しており、例えば、小テストや定期テストが近ければその対策を、入試で面接があればその練習を行うなどしている。

【図表 5】まなべぇでの活動の流れの一例

時間	活動内容
18:15～	集合、30 秒スピーチ（大人も含め、その回のテーマについて全員の前で話す。）
18:30～	勉強タイム①（学校の宿題や問題集（持参 or 会場備品）に取り組む。）
19:10～	休憩（大学生と雑談やゲームを楽しむ。お菓子などの軽食を食べる。）
19:20～	勉強タイム②（勉強タイム①と同様）
20:00～	コミュニケーションタイム（交流を図るための簡単なゲームを全員で行う。）
20:10～	振り返りシート記入、帰宅（生徒はその日の振り返りを書き、大学生はコメントを返す。）

注：筆者作成

年 3 回、各会場で「お楽しみ会」を実施しており、そこでは例えば、レクリエーションや料理などを通して、各回のコミュニケーションタイムとは異なる交流活動を行っている。また、年 1 回、複数の会場が合同で「スペシャルまなべぇ」を実施しており、そこでは例えば、野外体験活動や大学見学などを通して、普段はなかなか実現が難しい様々な体験活動の機会を学校外でも提供している。この他に、日常生活・学校生活や進路などについて、生徒が相談できる機会を不定期で設けている。

このように、まなべぇでは、勉強だけではなく交流活動や体験活動も重視して、学習支援を実施している。これにより、①幅広い知識や経験を得られる場、②中学生の「居場所」[7]として機能するような場、になることを目指している点に大きな特徴がある。

Ⅲ　近年の新たな取り組みの展開

前節での制度や実践の概観を踏まえ、本節では、これまでの札幌まなびのサポート事業（まなべぇ）の課題とその克服に向けた取り組みについて検討し（→1）、その上でなお、さらに残されている今日の課題を論じる（→2）。

---

[6] 筆者は 2014 年度から 2016 年度までの 3 年間、学生ボランティアとしてまなべぇに参加していた。ここで示した活動の流れの一例は、そのときの経験を基にして記述している。

[7] まなべぇでは、「居場所」を「そこにいる一人ひとりが役割をもち、自分の存在を認めてもらえる場」（活動協会への聞き取り調査より）と考え、それをスタッフや学生と共有しながら実践を行っている。

１．これまでの課題とその克服に向けた取り組み

2015 年に調査を行った際、まなべぇの今後の課題として、①対象の拡大に伴う事業への影響（例えば、申込数の増加、福祉行政と教育行政の連携など）、②中学校卒業後の生徒・保護者との継続的な関わり、③事業の制度的な限界（例えば、定員の設定、「空白の期間」の対応など）、④事業の実施体制の維持が挙げられていた（高嶋・篠原他 2016：pp.24-25）。この中でも、ここでは前二者に着目して、その克服に向けた取り組みを検討していく。

（１）対象の拡大に伴う事業への影響

前述の通り、生活困窮者自立支援法の施行により、2015 年度から事業の対象が生活保護受給世帯から就学援助利用世帯にまで拡大した。これに伴い、定員に対する申込者数・申込者率は急激に増加した（【図表 6】）。とりわけ、変更初年度である 2015 年度は、定員充足率が過去最大の 142.2%となっている。まなべぇでは申込時に希望会場をいくつか選択するが、その会場が定員超過になってしまった場合、抽選により参加の可否が決定される。そのため、まなべぇに申し込みはしたものの参加ができない生徒（以下、「待機生徒」と略記）が一定数発生しており、その生徒は定員に空きが出るのを順番に待つこととなる。

【図表 6】まなべぇへの申込者数・定員充足率

年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
定員	75 名	375 名	450 名		600 名	
申込者数	41 名	181 名	233 名	640 名	623 名	548 名
割合	54.7%	48.3%	51.8%	142.2%	103.8%	91.3%
対象	生活保護受給世帯			生活保護受給世帯 就学援助利用世帯		

出典：「札幌まなびのサポート事業 年度別実績表」より筆者作成。

この待機生徒を是正・解消するために、札幌市と活動協会は事業の改善を進めてきた。

1 つ目は、定員の増加である。札幌市は 2015 年度の申込者数を基に、その翌年、10 会場を増設して新たに 150 名を受け入れられるように定員を設定し直した。それに併せて、札幌市も財政負担が強いられる中で、事業の予算も拡充させた。

2 つ目は、会場の配置方法の工夫である。事業開始から 2014 年度までは、各区で一律に会場を配置していたが、2015 年度からは、各区の状況を考慮して会場数に差を設け始めた。例えば、2016 年度では、北区・東区は 6 会場ある一方で、中央区・厚別区・豊平区・清田区・南区・手稲区は 3 会場であった。さらに、2017 年度からは、公共交通機関の近くで利便性が高く希望が集中する会場では、「①」「②」と分けて週 2 回の実施としている[8]。

3 つ目は、他団体との連携である（高嶋・篠原他 2016：p.22、pp.29-30）。札幌市では、札幌まなびのサポート事業とは別に、ひとり親家庭の子どもを対象とした「札幌市ひとり親家庭学

[8] 2017 年度は、麻生児童会館・太平児童会館・宮の沢若者活動センターの 3 会場で実施している。

習支援ボランティア事業」を実施している。活動協会は、この事業を受託している公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会（以下、「札母連」と略記）と連携しながら、ひとり親家庭であることを条件に、待機生徒を学習支援へとつなげている。

このように、対象の拡大に伴う待機生徒の発生に対して、札幌市と活動協会は事業の改善を重ね、学習支援を希望する生徒を一人でも多く支援に結び付けようと努めている。

（2）中学校卒業後の生徒・保護者との継続的な関わり

再び前述の通り、当初の事業目的は、「④高校進学の促進」を中心として貧困の世代的再生産を断ち切ることであり、その限りでは、事業の対象を生活困窮世帯の中学生とすることには一定の合理性がある。しかし、生活困窮世帯の子どもが陥りやすい社会的不利の状態は、高校進学と同時に解消されるわけではもちろんない。次なる社会的リスクとして、例えば、高校中退や学校から雇用への移行の不安定が想定される（青砥 2009；乾 2010 など）。

本来であれば、事業の対象を中学生だけではなく小学生や高校生にまで広げることが望ましいと考えられるが、財源の確保や実施体制の拡大などの難しさから、札幌市では実現には至っていない。そのため活動協会では、事業受託当初から、自身が実施する他の事業とも連携しながら、事業の対象となる生徒や保護者との継続的な関係性の構築を目指してきた。そして近年、これが具体的な形となって、まなべぇで実践され始めている。

1 つ目は、まなべぇの卒業生との定期的な連絡である（「平成 29 年度 事業報告会資料」より）。まなべぇでは 2017 年度から、高校中退の防止を目的として、保護者から同意を得られた家庭に対して、中学校卒業後も定期的に連絡を取り合っている。そして、必要に応じて、生徒や保護者の生活相談に乗りながら、継続的な支援を行っている。また、この関わりから、西区のスペシャルまなべぇのときには、「教えて！センパイ」と題して、まなべぇの卒業生が参加者に対して高校進学後の体験談を伝えるという企画も実現した。

2 つ目は、若者支援施設の会場化である。主にまなべぇは、活動協会が管理・運営を行っている児童会館を会場として実施されているが、2016 年度に 10 会場を増設した際に、同じく活動協会が管理・運営を行っている若者支援施設も会場となった[9]。その中でも例えば、若者支援総合センター会場（中央区）では、土曜日の午前中にまなべぇを実施しており、終了後も中学生がそのまま会場に残って、勉強の続きをしたりスタッフとの交流を楽しんだりなどしている。これを通して、まなべぇの時間外であっても、学校外で利用可能な施設があり、そして、そこで参加可能な活動があることを、まずは知ることにつながっている。

ところで、若者支援施設では、2017 年度から独自の事業として、まなべぇが実施されない 4 月・5 月の同時間帯を活用して学習支援（＝「まなぼぉ」）を実施している。その対象は、2017 年度は前年度まなべぇに参加していた新中学 2・3 年生であったが、2018 年度は新高校 1 年生となっている。この取り組みはまだ始まったばかりだが、学習支援の場をまなべぇの各会場から若者支援施設へと円滑に移行させ、事業の対象を中学生だけではなく高校生にまで実質的に

[9] 札幌市の若者支援施設は、若者支援総合センター（中央区）、アカシア若者活動センター（東区）、ポプラ若者活動センター（白石区）、豊平若者活動センター（豊平区）、宮の沢若者活動センター（西区）の全 5 ヶ所あり、2017 年度から、その全てがまなべぇの会場となっている。

広げようとする萌芽的な試みとして注目される。

このように、事業の対象外である中学校卒業後についても、活動協会は団体内の他の事業も活用しながら、生徒や保護者に対する支援の提供可能性を高めようと努めている。

２．さらに残されている課題

まなべぇが抱える課題の克服に向けて、いま述べたような取り組みが随時実施されてはいるものの、依然として、待機生徒の是正・解消やまなべぇの卒業生との継続的な関わりは課題として挙げられている（「平成 29 年度 事業報告会資料」より）。その他に、生徒・保護者への事業趣旨の周知（特に、個別学習以外の活動への理解の促進）や会場内での欠席者への対応（特に、年間を通した全欠席者への対応）が課題として確認されている（同上）。そのため、今後も引き続き、制度設計の見直しやこれまでの取り組みの振り返り、さらに新たな取り組みの実施によって、より豊かな学習支援事業となることが望まれる。

【図表 7】生活保護受給世帯のまなべぇへの参加者数・参加率

年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
対象者数	約 300 名	約 1400 名	約 2600 名	約 2500 名	約 2300 名	約 2100 名
参加者数	41 名	181 名	233 名	172 名	223 名	177 名
割合	13.7%	12.9%	9.0%	6.9%	9.7%	8.4%

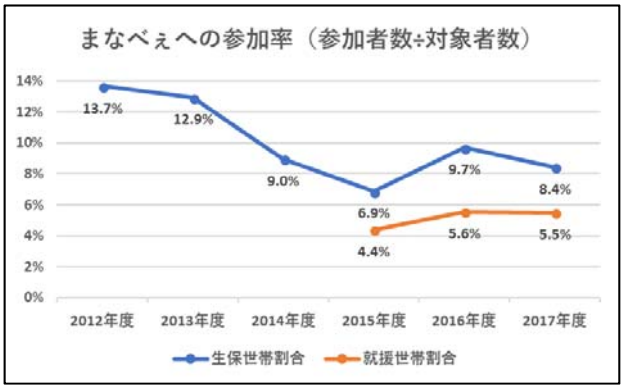
出典：「札幌まなびのサポート事業年度別実績表」より筆者作成

【図表 8】就学援助利用世帯のまなべぇへの参加者数・参加率

年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
対象者数	×	×	×	約 7500 名	約 7100 名	約 6800 名
参加者数	×	×	×	330 名	395 名	375 名
割合	×	×	×	4.4%	5.6%	5.5%

出典：「札幌まなびのサポート事業年度別実績表」より筆者作成

【図表 9】生保世帯・就援世帯のまなべぇへの参加率の推移



出典：「札幌まなびのサポート事業年度別実績表」より筆者作成

また同時に、現在の事業で支援に結びついているのが「氷山の一角」（活動協会インタビューより）に過ぎないことは、改めて強調されるべきである。下表は、事業の参加者数と参加率である（【図表 7〜9】）。生活保護受給世帯・就学援助利用世帯別の詳細は表とグラフに譲るが、現在の実施体制となった 2016 年度以降では、全体としては、2016 年度で 6.6%（618 名／約 9400 名）、2017 年度で 6.2%（552 名／約 8900 名）となっている。

これらの値を大きい／小さいと読むかは解釈が分かれるところである。なぜなら、対象者全員に学習支援が必要なわけではなく、また、すでに別の場所で学習支援に参加している可能性もあるからである。その一方で、不参加者の中には、①学習支援に参加したいと思っていながらも、何かしらの理由でできていない場合、あるいは、学習支援が必要であると判断されるにもかかわらず、②その重要性を理解していない場合、③さらには、理解できる余裕すらない場合、そして、④そもそも、事業の存在すら知らない場合、があることが予想される。このように、学習支援に参加できている子どもたちの陰で、学習支援に参加することすら叶わない子どもたちが多数存在することも決して忘れてはならない[10]。

Ⅳ　おわりに―学習支援の拡張とネットワーク化―

この小論では、北海道札幌市「札幌まなびのサポート事業（まなべぇ）」を事例として、この間の学習支援の取り組みの展開について論じてきた。この事例から、生困世帯の学習支援が、量的な拡大と同時に質的な変化も徐々に進んでおり、単なる学習だけではない多様な支援へと広がりをみせていることが明らかになった。このことを分析するために、ここでは学習支援を、その目的や取り組みによって、以下の 3 つに大別して考察を進めていく。

「学習支援」と呼ばれるからには、例えば、個別または集団での学習指導を通した基礎学力の向上や学習習慣の定着を目指す教育的な取り組みが、直営／委託、集合型／訪問型などの実施形態にかかわらず、全ての事業で行われていると考えられる。このような「学習の支援」が、最も狭い意味での学習支援（＝「最狭義の学習支援」）と言える。

ところが、子どもたちの中には、「溜め」（湯浅 2008）を十分につくることができていないために、学習に向かうことができずにいる子どももいる。そのため支援者は、雑談や遊び・ゲームなどを行い、信頼関係の構築や学習意欲の向上などといった、学習に向かうための準備を行う場合もある。これは、「学習（そのもの）の支援」というより「学習に向けた支援」と表現する方が適切と言える。これら「学習の／に向けた支援」を合わせた「学習に関わる支援」が、狭い意味での学習支援（＝「狭義の学習支援」）である。一般的に、「学習支援」という言葉で想像可能な範囲は、「狭義の学習支援」までと考えられるだろう。

しかしその一方で、子どもの貧困対策という特質から、「学習支援」と呼ばれながら、例えば、交流活動・体験活動などのような「学習の支援」とは別の教育的な取り組みや、相談活動や他

[10] そして、このようなより複雑かつ深刻な状況に置かれている子どもとその家族こそ、学習支援に留まらない専門的かつ包括的な支援を公的に行うことが求められる。すでに「学習支援の限界」として論じられているように、あくまでも、学習支援は子どもの貧困の「対処療法」の一つに過ぎない（川口 2016）。そのため、貧困を不利に転化させる教育のあり方それ自体の問い直しや、貧困それ自体をなくそうとする領域横断的な取り組み（すなわち、「原因療法」）と共に進められるべきである（松本 2013；仲田 2017）。

の社会資源への接続などのような福祉的な取り組みが、「学習に関わる支援」に追加される形で行われている場合もある。このような「学習以外の支援」を「学習に関わる支援」に加えると、広い意味での学習支援（＝「広義の学習支援」）となる[11]。

これらに基づいてまなべぇの取り組みを分析し、表に整理し直すと、以下の表のようになる（【図表 11】）。この整理を踏まえると、実施当初の事業目的からは「最狭義の学習支援」しか想像できなかったが、活動協会の実践の展開と札幌市の行政の理解により、現在ではそれを大きく越えて、「広義の学習支援」へと拡張していることが読み取れる[12]。

【図表 11】北海道札幌市の学習支援の分析

<table>
<tr><th colspan="2">広狭</th><th>分類</th><th>主な目的</th><th>具体的な取り組み</th></tr>
<tr><td rowspan="5"></td><td rowspan="2">最狭義</td><td rowspan="2">学習の支援</td><td>基礎学力の向上
学習習慣の定着
高校進学の促進</td><td>・学校の授業の予習復習や宿題
・テスト勉強や入試対策</td></tr>
<tr><td rowspan="2">狭義</td><td rowspan="2">学習に向けた支援</td><td rowspan="2">信頼関係の構築
学習意欲の向上</td><td rowspan="2">・雑談、遊び・ゲーム
（例）各回の勉強タイム、休憩
・学校生活や進路に関する相談</td></tr>
<tr><td rowspan="3">広義</td><td rowspan="3">学習以外の支援</td></tr>
<tr><td>仲間づくり
居場所づくり</td><td>・各会場での交流活動
（例）各回のコミュニケーションタイム</td></tr>
<tr><td>多様な経験の獲得</td><td>・会場を越えた体験活動
（例）お楽しみ会、スペシャルまなべぇ</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>包括的かつ継続的な支援体制の構築</td><td>・日常生活に関する相談
・中学校卒業後の定期的な連絡
・別の社会資源への接続
（例）児童会館、若者支援施設、札母連</td></tr>
</table>

学習支援の拡張に伴って重要な点は、「学習以外の支援」の取り組みが多様になるにつれて、単独での実施は難しくなり、別の社会資源との連携が必要不可欠になっていることである。再びまなべぇでは、例えば、体験活動を実施するために、スペシャルまなべぇのときには野外活動施設や大学などと連携したり、中学校卒業後も継続的に関わるために、児童会館だけではなく若者支援施設も会場にしたりしている。また、待機生徒の解消のために札母連と連携しているが、これにより、ひとり親家庭に対する専門的な支援にも接続可能となった。

さらなる展開可能性として、「重層的な学習支援体制の構築」（坂本 2016）が挙げられる。福

[11] 生困世帯の学習支援は、しばしば「学習塾とは異なるもの」と特徴づけられており、まなべぇにおいても例外ではない（古野 2015）。ここでの「学習塾」認識の具体的内容は定かではないが、いずれにせよ、意識的に「学習以外の支援」も行っていることが、〈学習塾／広義の学習支援〉を分かつ１つの大きな対比軸として考えられる。この理論的検討は今後の研究課題としたい。

[12] このことは、福祉行政による学習支援がその成立以降、様々な意義が付加され続けて今日に至っている、という松村智史（2016）が行政議事録の分析から得た知見とも整合的である。

岡県北九州市では、教育委員会が実施する集合型の学習支援と、NPO 法人が実施する訪問型の学習支援が、それぞれの特性を活かしながらその役割を果たしている（同上）。札幌市でも、生活困窮世帯を対象とする活動協会の学習支援と、ひとり親家庭を対象とする札母連の学習支援が、類似の関係にあると言える（高嶋・篠原他 2016）。このように、公と民あるいは公と公が連携して相互補完的に学習支援を実施することで、全体としてより充実した学習支援体制を構築することにつながっていく。

また今日、子どもの貧困に対する関心の高まりから、公私・官民を問わず、学習支援・子ども食堂・居場所の提供など、子どもたちが無料あるいは低額で参加可能な活動が、各地域で広がりをみせている。こうした情報を収集して可視化し、子ども・保護者はもちろん、学校関係者･支援者･ボランティアなどの子どもに関わりのある大人に提供して活用してもらうことも、重層的な学習支援体制の構築に向けた第一歩となるだろう[13]。

このように､公私･官民を越えた社会資源のネットワーク化が進むことで､｢学習以外の支援｣の取り組みの幅が広がり､より豊かな形で｢広義の学習支援｣が展開されていく。また同時に、1 つの場所ではなく複数の場所で、子どもたちへの多様な活動機会の保障や、その家族も対象に含む専門的な支援の提供の可能性が高まると考えられる。

先に述べたように、学習支援にできることには限りがある。しかし、青砥恭（2017）が自身の実践の経験や全国調査から述べているように､生困世帯の学習支援には､①狭義の学習支援、②日常的な生活習慣の支援、③居場所づくり、④進学支援、⑤高校中退の防止、⑥家族に対する支援、⑦地域づくりなどの多様な取り組みを可能にさせる潜在性を有している。これらをいかに顕在化させ､｢第二のセーフティネット｣として機能させていくかが問われ続けなければならない。そのためにまず、事業の関係者は、もはや生困世帯の学習支援は「狭義の学習支援」に留まらない、という基本的認識を共有する必要がある。その上で､｢子どもの貧困｣理解を深め､｢広義の学習支援｣を意識しながら、どのような取り組みが実現可能かを模索していくことが求められる。

【付記】

本研究の実施に当たり、｢札幌まなびのサポート事業（まなべぇ）｣の関係者の皆様には、快くインタビューや資料提供に応じていただくとともに、日頃から様々な場で交流させていただきました。ここに記し、厚くお礼申し上げます。

なお、本研究は、JSPS 科研費 26285169、17J02059 の研究成果の一部である。

【参考文献】

青砥恭（2009）『ドキュメント高校中退――いま、貧困がうまれる場所』ちくま新書

青砥恭（2017）｢揺らぐ公共空間と孤立する若者たち｣『貧困研究』Vol.19、明石書店

[13] 例えば北海道では、2018 年 1 月に実施した｢｢子どもの居場所｣に関する実態調査｣を基に､｢子ども食堂マップ｣の作成や情報の一覧が可能なウェブページの公開を進めている（北海道 HP より）

阿部彩（2014）『子どもの貧困Ⅱ――解決策を考える』岩波新書
乾彰夫（2010）『〈学校から仕事へ〉の変容と若者たち　個人化・アイデンティティ・コミュニティ』青木書店
川口洋誉（2016）「制度上の課題と行政－支援現場の共同」教育科学研究会編『教育』2016 年 2 月号、かもがわ出版
厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2017）『平成 29 年度 生活困窮者自立支援制度の実施状況調査 集計結果』
坂本毅啓（2016）「総合的な支援体制による子どもの学習支援――北九州における実践例」志賀信夫・畠中亨編著『地方都市から子どもの貧困をなくす　市民・行政の今とこれから』旬報社
佐久間邦友（2017）「制度化される学習支援――制度化によって学習支援はどう変化するか」末冨芳編著『子どもの貧困対策と教育支援　より良い政策・連携・協働のために』明石書店
札幌市保健福祉局総務部保護指導課（2015）『札幌市生活困窮者自立支援計画―平成 27 年度～平成 29 年度（2015 年度～2017 年度）―』
末冨芳編著（2017）『子どもの貧困対策と教育支援――より良い政策・連携・協働のために』明石書店
生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会（2010）『生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書』
高嶋真之・王婷・井川賢司・武田麻依・飛田岳・福田耀介・眞鍋優志・安江厚貴・篠原岳司（2016）「生活保護受給世帯・就学援助利用世帯・ひとり親家庭の子どもへの学習支援――札幌市における 2 つの事業の意義と課題――」『公教育システム研究』第 15 号
建石一郎（1989）『福祉が人を生かすとき――ドキュメント「落ちこぼれ」たちの勉強会』あけび書房
仲田康一（2017）「子どもの学習権保障と民間・地方にできること／できないこと　事例を踏まえてのまとめと内省」柏木智子・仲田康一編著『子どもの貧困・不利・困難を越える学校　行政・地域と学校がつながって実現する子ども支援』学事出版
日置真世（2007）「人が育ちあう「場づくり実践」の可能性と必要性―コミュニティハウス冬月荘の学習会の検討―」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』第 107 号
古村えり子（2014）「公共施設を媒介とした子どもの貧困対策における学習支援の可能性と課題　困難を克服する学力の育成」『教育学の研究と実践』第 9 号
古野由美子（2015）「札幌まなびのサポート事業（まなべぇ）の取り組み　生活保護受給世帯の中学生への学習支援」『北海道の臨床教育学』第 4 号
古野由美子（2016）「札幌まなびのサポート事業　遊學舎「まなべぇ」の取り組み」「札幌子ども・若者白書」をつくる会編『さっぽろ子ども・若者白書 2016』
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』第 57 巻第 2 号
松本伊智朗（2013）「教育は子どもの貧困対策の切り札か？――特集の趣旨と論点――」『貧困

研究』Vol.11、明石書店
松本伊智朗編（2017）『「子どもの貧困」を問いなおす　家族・ジェンダーの視点から』法律文化社

【参考 URL（最終確認日：2018 年 5 月 23 日）】

公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会 HP
＞活動協会について（URL：www.syaa.jp/syaa/outline/）
＞活動内容について（URL：www.syaa.jp/syaa/about/）
北海道 HP
＞保健福祉部＞子ども未来推進局子ども子育て支援課＞子どもの貧困対策｜北海道
（URL：www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/kms/kodomonohinkon/index.htm）